



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/JT/RS/bs/ATR3124/2023-U100

**Uw referentie**

T 070 310 86 66

E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)

[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Datum 17 november 2023  
Betreft Regeling pyro-pass

Geachte mevrouw Heijnen,

Op 12 oktober 2023 is de Regeling pyro-pass ter toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). De regeling bevat regels omtrent de pyro-pass. Verder regelt het voorstel wijzigingen van de regeling overige pyrotechnische artikelen in verband met de implementatie van de Benelux-beschikking over het tegengaan van oneigenlijke aanwending van pyrotechnische artikelen (P1).

Allereerst regelt het voorstel de uitwerking van de pyro-pass. Concreet gaat het hierbij om de vaststelling van de indieningsvereisten voor de aanvraag voor de pyro-pass en het model van deze pyro-pass. Ten tweede regelt het voorstel dat het voortaan verboden is om bepaalde pyrotechnische artikelen (P1-artikelen) te bezitten, gebruiken en/of verkopen, tenzij men beschikt over gespecialiseerde kennis of in het bezit is van de juiste vergunning.<sup>1</sup> P1-artikelen zijn pyrotechnische artikelen (niet zijnde vuurwerk) die gemaakt zijn om veel geluid, licht of rook te produceren, maar die niet zijn bedoeld voor vermaak. Het gaat hierbij om artikelen die bijvoorbeeld als knal- of rookattribuut kunnen worden gebruikt bij (veiligheids)trainingen.

De wijzigingen met betrekking tot P1-artikelen hebben betrekking op het tegengaan van het oneigenlijke aanwending van bepaalde (zwaardere) typen pyrotechnische artikelen. Binnen de Benelux is namelijk geconstateerd dat een deel van de pyrotechnische artikelen die verkocht en gebruikt worden behoren tot categorie F3 en F4, maar oneigenlijk worden geclassificeerd als P1.<sup>2</sup> Het classificeren van dit zwaardere type vuurwerk als P1 zorgt ervoor dat deze artikelen beschikbaar komen voor personen zonder gespecialiseerde kennis en voor vermaak worden gebruikt.

---

<sup>1</sup> Het voorgestelde verbod geldt niet voor pyrotechnische artikelen van categorie P1 die ontworpen zijn om licht of rook te produceren en die zijn voorzien van een stuurwielmarkering als bedoeld in richtlijn 2014/90/EU of als zij ontworpen zijn om een reddings signaal in een noodsituatie te genereren.

<sup>2</sup> F3 is vuurwerk met middelmatig gevaar (meestal alleen bestemd voor professioneel gebruik). F4 is vuurwerk dat veel gevaar oplevert en uitsluitend bestemd is voor professioneel gebruik.

## Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen 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

#### Probleemanalyse en doelbereik

Met het voorstel geeft Nederland invulling aan de Benelux-beschikkingen over de pyro-pass en het tegengaan van oneigenlijke aanwending van P1-artikelen. De implementatie van de pyro-pass vindt plaats via een wijziging van het Vuurwerkbesluit. Dat voorstel benoemde al dat de effectiviteit en de doelmatigheid van de pyro-pass beperkt zal zijn, vanwege de invoering in Benelux-verband. ATR heeft in het advies over die wijziging opgemerkt dat onduidelijk is of de pyro-pass en het register (in de Benelux) zullen bijdragen aan het tegengaan van illegale vuurwerkhandel vanwege de ontwijkingsmogelijkheden via onder andere Duitsland.<sup>3</sup> Twijfels over de effectiviteit heeft het college ook bij de onderhavige regeling, omdat de maatregelen alleen in Benelux-verband worden geïmplementeerd. De problematiek van onjuiste classificering van pyrotechnische artikelen ontstaat naar verwachting ook in de vuurwerkhandel met landen buiten de Benelux. Maatregelen in Benelux-verband hebben dan mogelijk weinig effect om het probleem aan te pakken.

Daarnaast maakt het voorstel niet duidelijk hoe groot het probleem is van de onjuiste classificering, wat daarvan de (maatschappelijke) schade is en wat de oorzaken zijn. Voor de beoordeling van de effectiviteit van het voorstel is deze analyse wel van belang. Daarmee kan ook beter worden beoordeeld of de maatregelen aangrijpen bij de kern van de problematiek. Een verbod en een vergunningplicht bij het bezit, de verkoop en het gebruik van bepaalde P1-artikelen grijpt niet aan bij het proces van classificeren van pyrotechnische artikelen. Om de voorgenoemde redenen heeft het college twijfels bij de effectiviteit van de maatregel.

**1.1 Het college adviseert toe te lichten wat de omvang en oorzaak is van de onjuiste classificering van pyrotechnische artikelen en vuurwerk en welke maatschappelijke schade hierdoor wordt veroorzaakt.**

**1.2 Het college adviseert te onderbouwen in welke mate het verbod op de verkoop, het bezit en het gebruik van bepaalde P1-artikelen (behoudens met vergunning of kennis) bijdraagt aan het voorkomen van het onjuist classificeren van pyrotechnische artikelen.**

---

<sup>3</sup> <https://www.atr-regeldruk.nl/effectiviteit-pyro-pass-onduidelijk/>

### Aanpak oneigenlijk gebruik van P1-artikelen voor vermaak

Pyrotechnische artikelen in de categorie P1 zijn gemaakt om veel geluid, licht of rook te produceren, maar zijn expliciet niet bedoeld voor vermaak. De verkoop van P1-artikelen is op dit moment niet verboden, het gebruik ervan voor vermaak wel. Volgens de geldende regelgeving omvat de categorie P1 "pyrotechnische artikelen die weinig gevaar opleveren."<sup>4</sup> In overleg heeft uw departement gewezen op het (maatschappelijk) probleem van oneigenlijk gebruik van bepaalde P1-artikelen voor vermaak (omdat de P1-artikelen niet voor vermaak zijn bedoeld). Dat P1-artikelen soms voor vermaak (oneigenlijk gebruik) worden gekocht, is voorstelbaar. Ook dat dit potentieel tot risico's kan leiden, omdat de artikelen voor zakelijke doeleinden zijn bedoeld en niet voor vermaak. Deze risico's worden logischerwijs groter als artikelen als P1 zijn geclassificeerd, maar eigenlijk F3- of F4-vuurwerkartikelen zijn.

Het college merkt op dat de voorgaande probleemanalyse niet expliciet volgt uit het voorstel. De consultatie(documenten) en de toelichting benadrukken dat het probleem dat het voorstel beoogt aan te pakken is dat bepaalde zware pyrotechnische artikelen op oneigenlijke wijze in de categorie P1 worden geplaatst. Het centrale probleem lijkt daarmee de onjuiste classificatie van pyrotechnische artikelen (en niet het tegengaan van oneigenlijk gebruik van P1-artikelen voor vermaak).

De toelichting bij het voorstel bevat geen informatie over de risico's (of ongelukken) met P1-artikelen in de Nederlandse praktijk, op welke schaal dit zich voordoet en met welke negatieve gevolgen. Indien het voorstel beoogt dit onjuist gebruik van P1-artikelen (voor vermaak) tegen te gaan, vereist dit een gerichte probleemanalyse en onderbouwing.

Aanvullend wijst het college op de ontwijkingsmogelijkheden via andere landen buiten de Benelux (in het bijzonder Duitsland). Deze ontwijkingsmogelijkheden vormen ook bij het voorgenoemde doel een risico voor de effectiviteit van maatregelen. Als de aanschaf van P1-artikelen voor vermaakdoeleinden niet meer mogelijk is in Nederland, België en Luxemburg is het voorstelbaar dat de aan- en verkoop plaatsvindt in bijvoorbeeld Duitsland.

**1.3 Het college adviseert te verduidelijken of het voorstel tot doel heeft het (oneigenlijk) gebruik van P1-artikelen voor vermaak tegen te gaan, en zo ja, de toelichting aan te vullen met een analyse van de aard, omvang en oorzaak van dit probleem en de mate waarin de maatregel dit oplost.**

**1.4 Het college adviseert aandacht te besteden aan het risico van ontwijking van de maatregel door aan- en verkoop van P1-artikelen via landen buiten de Benelux (onder andere Duitsland) en de mate waarin dit de effectiviteit van de maatregel beperkt.**

---

<sup>4</sup> Artikel 7, derde lid van de Regeling overige pyrotechnische artikelen.

## 2. *Minder belastende alternatieven*

Hoewel de lasteneffecten volgens de toelichting zeer beperkt zijn, ziet het college aanleiding voor enkele adviespunten over mogelijk minder belastende alternatieven.

### Verbetering productspecificatie

In de kamerbrief van 27 juni 2022 heeft u aangegeven dat de productspecificaties voor bepaalde (pyrotechnische) producten worden aangescherpt.<sup>5</sup> Deze aanscherping is volgens u nodig "omdat vuurwerk bedoeld voor professionals zoals F3 en F4 artikelen vaak oneigenlijk als P1 worden gecategoriseerd." Het college onderschrijft dat een verbetering van de productspecificaties kan bijdragen aan het voorkomen of terugdringen van onjuiste classificering.

Het onderhavig voorstel besteedt geen aandacht aan deze (aangekondigde) verbetering van productspecificaties of aan toezicht en handhaving op de juiste classificering van pyrotechnische artikelen. Een verbetering van de productspecificaties en (het toezicht op) de naleving daarvan kan mogelijk een alternatief vormen voor het nu voorgestelde verbod bij P1-artikelen. Het college vraagt aandacht voor dit alternatief omdat die maatregel duidelijker aangrijpt bij de oorzaak van het probleem en naar verwachting voor minder lasten zorgt voor bedrijven.

### **2.1 Het college adviseert de product-specificaties bij pyrotechnische artikelen te verbeteren om onjuiste classificering van deze artikelen tegen te gaan.**

#### Toezicht en handhaving

Het gebruik van P1-artikelen voor vermaak is op dit moment al verboden. Onduidelijk is in hoeverre op dit moment toezicht en handhaving plaatsvindt op het oneigenlijk gebruik van P1-artikelen voor vermaak. Risico-gericht toezicht en handhaving kan effectief zijn in het tegengaan van het oneigenlijk gebruik van deze artikelen.

Daarbij is ook van belang dat zwaardere P1-artikelen in Nederland niet lijken te worden verkocht voor legitieme (zakelijke) doeleinden. Dit volgt volgens uw departement uit de analyse bij de Benelux-beschikking. Dit zou betekenen dat de verkochte (zwaardere) P1-artikelen per definitie voor andere (niet legitieme) doeleinden worden gebruikt. In die situatie kan toezicht en handhaving op het voorgenomen gebruik (en eventueel de verkoop aan jongeren<sup>6</sup>) van P1-artikelen al volstaan om het oneigenlijke gebruik tegen te gaan. Een aanvullende verbods-, vergunning- en expertise-vereiste is dan mogelijk niet meer nodig.

### **2.2 Het college adviseert onjuist gebruik van P1-artikelen aan te pakken door risico-gericht toezicht en handhaving, en pas extra maatregelen te treffen als toezicht en handhaving onvoldoende is om het probleem op te lossen.**

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2021/2022, 28 684, nr. 702 (Kamerbrief 'Naar een veiliger samenleving').

<sup>6</sup> Artikel 4 lid 2 van de Regeling overige pyrotechnische artikelen bepaalt dat het verboden is pyrotechnische artikelen behorend tot categorie P1 te verkopen of anderszins ter beschikking te stellen aan consumenten jonger dan 18 jaar.

### Onnodige indieningsvereisten

Het voorstel regelt de indieningsvereisten voor de aanvraag van de pyro-pass. Daarbij gaat het onder andere om:

- a. een afschrift van een geldige registratie van de aanvrager als vuurwerkbewerker of vuurwerkbeziager als bedoeld in het Arbeidsomstandighedenbesluit, en
- b. een afschrift van de toepassingsvergunning of omgevingsvergunning als bedoeld in het Vuurwerkbesluit.

Beide indieningsvereisten dwingen de aanvrager om opnieuw gegevens aan te leveren die al bij de overheid bekend zijn. Dit gaat in tegen het uitgangspunt van éénmalig aanleveren, meervoudig gebruik, waarmee onnodige regeldruk-lasten voor burgers en bedrijven beperkt blijven.

Een minder belastend alternatief voor deze gegevensuitvraag is wanneer de aanvrager kan volstaan met de vermelding van het registratienummer, respectievelijk met het vergunningskenmerk. Het bevoegde gezag dat de juistheid van de gegevens moet verifiëren kan dan op grond van de al bij de overheid bekende informatie nagaan of de aanvrager aan de vereisten voldoet. Deze wijze van controle kan ook bijdragen aan de kwaliteit van de verificatie en gegevensuitwisseling.

### **2.3 Het college adviseert de verplicht aan te leveren gegevens bij de pyro-pass-aanvraag te beperken door hergebruik van gegevens die al bij de overheid bekend zijn.**

### *3. Werkbaarheid*

Bij het besluit over de pyro-pass zijn bedrijven vooraf geconsulteerd. Mede naar aanleiding daarvan is het besluit op onderdelen gewijzigd om de werkbaarheid van de verplichtingen voor bedrijven te waarborgen.

Het onderhavig voorstel bevat de uitwerking van het besluit op het niveau van de ministeriele regeling. Bij deze regeling is niet duidelijk in hoeverre bedrijven in de voorbereiding zijn betrokken. Hierdoor is onduidelijk of de bepalingen tot knelpunten voor de praktijk kunnen leiden. Bijvoorbeeld vanwege het verbod en de vergunning- of expertisevereiste bij de verkoop of het gebruik van P1-artikelen. In overleg geeft uw departement aan dat in de voorbereiding van de Benelux-beschikking (die met de onderhavige regeling wordt geïmplementeerd) wel met bedrijven is gesproken. De regeling gaat niet in op de uitkomsten van deze consultatie en de wijze waarop eventuele aandachtspunten zijn verwerkt.

### **3.1 Het college adviseert duidelijk te maken wat de uitkomsten zijn van de consultatie van bedrijven over de regeling en daarbij toe te lichten hoe opvolging is geven aan de aandachtspunten over de werkbaarheid.**

### *4. Gevolgen regeldruk*

De regeldrukgevolgen van de pyro-pass zijn al bij de wijziging van het Vuurwerkbesluit beschreven. Omdat de ministeriële regeling een nadere uitwerking van dit besluit vormt, zijn er voor de pyro-pass geen aanvullende regeldrukeffecten voorzien. De implementatie van de Benelux-beschikking over oneigenlijk gebruik van P1-artikelen kan wel tot aanvullende regeldrukeffecten leiden. Het voorstel geeft aan dat verkopers bij de verkoop dienen te controleren of iemand gemachtigd is, en kopers dit moeten kunnen aantonen.

Deze controle duurt volgens het voorstel naar verwachting maximaal vijf minuten. Het voorstel concludeert dat de regeldruk 'nihil' is.

Het college merkt op dat de regeldrukanalyse onduidelijk is over de te verwachten lasten-effecten. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe vaak de controle van de vergunning- en kennisvereisten aan de orde zal zijn en wat de kennisnamekosten bij het voorstel bedragen. Daarnaast maakt de toelichting niet duidelijk of en zo ja hoeveel kopers of verkopers van P1-artikelen als gevolg van deze maatregel een vergunning zullen (moeten) aanvragen, dan wel kennis moeten opdoen via bijvoorbeeld extra scholing.

Het college concludeert dat onduidelijk is voor hoeveel partijen de voorgestelde maatregel consequenties zal hebben en wat de omvang is van die (regeldruk)gevolgen.

#### **4.1 Het college adviseert de analyse van de (regeldruk)kosten voor bedrijven te verduidelijken, conform de Rijksbrede methodiek en daarbij opvolging te geven aan het genoemde aandachtspunten.**

##### **Dictum**

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

##### **De regeling niet vaststellen.**

Het college benadrukt dat het dictum geen uitspraak is over de noodzaak van (aanvullende) overheidsinterventie om onjuiste classificering van pyrotechnische artikelen tegen te gaan. Het dictum brengt tot uitdrukking dat de toelichting aanvulling behoeft, alvorens besluitvorming op onderbouwde wijze kan plaatsvinden. In het bijzonder gaat het daarbij om de onderbouwing van de effectiviteit van de maatregelen. Daarbij gaat het om de relatie tussen de gesignaleerde problematiek en de kern van de maatregelen. Ook speelt mee dat de pyro-pass en de verplichtingen voor P1-artikelen vooralsnog niet in Duitsland (en andere EU-landen) worden geïmplementeerd. Kwaadwillende partijen kunnen de maatregelen ontwijken door handel via bijvoorbeeld Duitsland te laten verlopen.

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