Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2024

214

Besluit van 5 juli 2024 tot wijziging van het Vuurwerkbesluit in verband met implementatie van de Benelux-beschikking betreffende de invoering van een pyro-pass en enkele andere wijzigingen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 27 oktober 2023, nr. IenW/BSK-2023/47421, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 9.2.2.1, eerste en tweede lid, en artikel 9.5.8, derde, vierde lid en zesde lid, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 13 december 2023, nr. W17.23.00323/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 2 juli 2024 nr. IenW/BSK-2024/166495, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Vuurwerkbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1.1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de alfabetische rangschikking worden de volgende begripsbepalingen ingevoegd:

pyro-pass: controledocument uitgegeven door de bevoegde autoriteit in België, Luxemburg of Nederland waarmee de houder kan aantonen dat hem vuurwerk van categorie F3 en F4, pyrotechnische artikelen voor theatergebruik van categorie T2 of andere pyrotechnische artikelen van categorie P2, verstrekt mogen worden;

pyro-passregister: register, bedoeld in artikel 9.5.8, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

verantwoordelijke persoon: persoon met gespecialiseerde kennis of een persoon die in het bezit is van een geldig certificaat van vakbekwaamheid als bedoeld in artikel 4.9, tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit die is aangewezen door een tot het toepassen, opslaan of op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen gerechtigde

onderneming toebehorend aan een natuurlijke of rechtspersoon, om namens die onderneming pyrotechnische artikelen te hanteren onderscheidenlijk te gebruiken;

2. Het begrip «inspecteur» vervalt.

B

Aan artikel 1.1.3 wordt een lid toegevoegd, luidende:
3. Hoofdstuk 4 is mede van toepassing op pyrotechnische artikelen van categorie P2.

C

In artikel 1.2.5, tweede lid, wordt «een inschrijvingsbewijs of een vrachtbrief als bedoeld in de artikelen 20 onderscheidenlijk 29 van de Wet goederenvervoer over de weg» vervangen door «een vrachtbrief als bedoeld in artikel 2.13 van de Wet wegvervoer goederen».

D

Aan artikel 3B.1 worden twee leden toegevoegd, luidende:
7. De toepassingsvergunning heeft een geldigheidsduur van vijf jaar.
8. Met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de aanvraag om een toepassingsvergunning.

E

Aan artikel 3B.6 wordt een lid toegevoegd, luidende:
6. Van een wijziging van de gegevens, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, wordt onverwijld melding gemaakt bij Onze Minister.

F

In artikel 3B.8 wordt «artikelen 3B.3a, tiende lid» vervangen door «artikelen 3B.3a, elfde lid».

G

Na hoofdstuk 3B wordt een hoofdstuk ingevoegd luidende:

Hoofdstuk 4. De pyro-pass

Artikel 4.1

1. Marktdeelnemers bieden professioneel vuurwerk, pyrotechnische artikelen voor theatergebruik en pyrotechnische artikelen van categorie P2 uitsluitend op de markt aan, aan personen met gespecialiseerde kennis, op voorlegging van een controledocument en een identiteitsbewijs.
2. Ingeval een natuurlijk persoon optreedt namens een tot het toepassen, opslaan of op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen gerechtigde onderneming toebehorend aan een natuurlijke of rechtspersoon, geldt daarbij bovendien dat de betrokken pyrotechnische artikelen uitsluitend worden verstrekt na voorlegging van het controledocument en identiteitsbewijs van de door die onderneming aangewezen verantwoordelijke persoon.
3. Voor personen met gespecialiseerde kennis of verantwoordelijke personen die als zodanig zijn aangewezen op grond van het recht in België, Luxemburg of Nederland, met uitzondering van personen met

gespecialiseerde kennis als bedoeld in artikel 1.1.2a, eerste lid, onderdelen c tot en met f, vormt de pyro-pass het controledocument als bedoeld in het eerste lid.

4. Houders van een pyro-pass die gemachtigd zijn voor vuurwerk van categorie F3 of F4 zijn tevens gemachtigd voor niet voor particulier gebruik aangewezen vuurwerk van categorie F2.

5. Houders van een pyro-pass die gemachtigd zijn voor pyrotechnische artikelen voor theatergebruik van categorie T2 zijn tevens gemachtigd voor pyrotechnische artikelen voor theatergebruik van categorie T1.

6. Marktdeelnemers raadplegen bij de controle van de pyro-pass tevens het pyro-passregister om de geldigheid van de pyro-pass te controleren.

7. Voor personen met gespecialiseerde kennis die niet als zodanig zijn aangewezen in België, Luxemburg of Nederland, bestaat het controledocument uit een schriftelijk bewijs van de toestemming die een persoon in een niet tot de Benelux behorende lidstaat van de Europese Unie zoals bedoeld in artikel 1.1.2a, tweede lid, heeft gekregen.

8. Marktdeelnemers die vuurwerk verstrekken als bedoeld in het eerste lid, bewaren een kopie van het controledocument in de administratie, samen met de betrokken factuur en het betrokken vervoersdocument als dit is vereist krachtens bijlage 1 van de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen, zijnde de Nederlandse vertaling van de bijlagen A en B van het ADR en de daarbij behorende aanhangsels, gedurende zeven jaar.

Artikel 4.2

1. De volgende natuurlijke personen komen in aanmerking voor een pyro-pass:

a. een persoon met gespecialiseerde kennis als bedoeld in artikel 1.1.2a, eerste lid, onderdeel a, die in het bezit is van een geldig certificaat van vakbekwaamheid als bedoeld in artikel 4.9, tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit;

b. een persoon met gespecialiseerde kennis als bedoeld in artikel 1.1.2a, eerste lid, onderdeel b, die in het bezit is van een geldig certificaat van vakbekwaamheid als bedoeld in artikel 4.9, tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit;

c. een verantwoordelijke persoon;

d. een persoon met gespecialiseerde kennis die vanwege de uitoefening van zijn functie pyrotechnische artikelen van categorie P2 mag gebruiken.

2. Onze Minister beslist op een aanvraag voor een pyro-pass.

3. De aanvraag van een pyro-pass voor een verantwoordelijke persoon wordt door een tot het opslaan of toepassen van pyrotechnische artikelen gerechtigde onderneming toebehorend aan een natuurlijke of rechtspersoon tezamen met de verantwoordelijke persoon ingediend bij Onze Minister.

4. Bij ministeriële regeling worden het model voor de pyro-pass, de vereisten voor de aanvraag en de aanvraagprocedure vastgesteld.

5. De geldigheidsduur van de pyro-pass zoals daarop vermeld, is gelijk aan de geldigheidsduur van het certificaat van vakbekwaamheid als bedoeld in artikel 4.9, tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit, tenzij de bij de aanvraag overgelegde omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 1.1.2a, eerste lid, onderdeel a, of toepassingsvergunning een kortere geldigheidsduur heeft, in welk geval de geldigheidsduur van de pyro-pass daaraan gelijk gesteld wordt.

6. De pyro-pass vervalt op het moment dat het certificaat van vakbekwaamheid als bedoeld in artikel 4.9, tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit niet meer geldig is.

7. Onze Minister trekt de pyro-pass in indien de persoon aan wie de pyro-pass is afgegeven:

a. niet meer voldoet aan de vereisten voor een persoon met gespecialiseerde kennis, als bedoeld in artikel 1.1.2a, of niet langer is aangewezen door een persoon met gespecialiseerde kennis om namens deze persoon vuurwerk te hanteren of gebruiken;

b. misbruik heeft gemaakt van de pyro-pass.

8. Onder misbruik als bedoeld in het zevende lid, onderdeel b, wordt in ieder geval verstaan:

a. het op de markt aanbieden van vuurwerk van categorie F3 en F4, pyrotechnische artikelen voor theatergebruik van categorie T2 en andere pyrotechnische artikelen van categorie P2 aan een ander dan een persoon met gespecialiseerde kennis;

b. de opslag van de pyrotechnische artikelen bedoeld in onderdeel a op een daartoe niet vergunde locatie.

9. Onze Minister vermeldt het vervallen of de intrekking van een pyro-pass in het pyro-passregister.

Artikel 4.3

De volgende gegevens en bescheiden worden opgenomen in het pyro-passregister:

a. een afschrift van de pyro-pass;

b. een bewijs dat de aanvrager is aangewezen als persoon met gespecialiseerde kennis voor pyrotechnische artikelen van categorie P2; of

c. een afschrift van het certificaat van vakbekwaamheid als bedoeld in artikel 4.9, tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit; en

d. in voorkomend geval een afschrift van de toepassingsvergunning of omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 1.1.2a, eerste lid, onderdeel a.

Artikel 4.4

Het pyro-passregister is voor een ieder te raadplegen om de geldigheid van een aangeboden pyro-pass te controleren.

Artikel 4.5

De gegevens en bescheiden die in het pyro-passregister zijn opgenomen, worden zeven jaar bewaard.

ARTIKEL II OVERGANGSBEPALING

Toepassingsvergunningen die ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit reeds waren verleend, verliezen hun geldigheid een jaar na inwerkingtreding van dit besluit.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking op 1 oktober 2024.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

’s-Gravenhage, 5 juli 2024

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu,
C.A. Jansen

Uitgegeven de *twaalfde* juli 2024

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

stb-2024-214
ISSN 0920 - 2064
’s-Gravenhage 2024

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit heeft tot doel een Benelux-beschikking[1] op het gebied van vuurwerk te implementeren in het Vuurwerkbesluit. Met dit besluit wordt het pyro-passregister nader geoperationaliseerd, zoals aangekondigd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Verzamelwet IenW 2021).[2] De instelling van het pyro-passregister is geregeld in artikel 9.5.8, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). De uitwerking daarvan vindt plaats bij dit besluit. De technische details van het register en het aanvraagproces worden uitgewerkt bij ministeriële regeling.

2. Implementatiewetgeving

Op grond van richtlijn 2013/29/EU[3] (hierna: de Pyrorichtlijn) mogen bepaalde pyrotechnische artikelen uitsluitend op de markt worden aangeboden aan personen met gespecialiseerde kennis. Op 7 december 2020 is een Benelux-beschikking getekend die ertoe strekt een eenvormig controledocument in te voeren opdat een persoon die de desbetreffende pyrotechnische artikelen wenst aan te schaffen, ook in een grensoverschrijdende context kan bewijzen dat hij over de daarvoor vereiste gespecialiseerde kennis beschikt. De invoering van de pyro-pass, een eenvormig controledocument binnen de Benelux, kan het een verkoper van dergelijke pyrotechnische artikelen in een Benelux-land eenvoudiger maken om een document op echtheid en geldigheid te controleren. Daarmee wordt een belemmering voor de goede werking van de interne markt weggenomen. Daarnaast kan dit instrument een belangrijke bijdrage leveren aan de strijd tegen de illegale handel en het voorkomen van letsel en materiële schade. De Benelux-landen wensen hiermee het voortouw te nemen binnen de EU, met de bedoeling een regeling die uiteindelijk ook zal kunnen gelden ten aanzien van personen die in andere EU-lidstaten als persoon met gespecialiseerde kennis zijn gemachtigd.

De Benelux-beschikking is beperkt in omvang en onderwerp. De Benelux-beschikking is niet gericht op de harmonisatie van inhoudelijke eisen die de onderscheidenlijke Benelux-landen al dan niet stellen om iemand te machtigen als persoon met gespecialiseerde kennis.[4] De Benelux-beschikking brengt evenmin verandering in de huidige – Europese of Nederlandse – verboden om bepaalde pyrotechnische artikelen beschikbaar te stellen aan het grote publiek. Ook bevat de Benelux-beschikking geen voorschriften inzake het hanteren en/of het gebruik van pyrotechnische artikelen na de aanschaf ervan.

---

[1] Beschikking van het Benelux Comité van Ministers betreffende de invoering van een pyro-pass – M (2020) 14 (Benelux Publicatieblad 2021, nr 1), gewijzigd bij M (2022) 9.

[2] *Kamerstukken II* 2022–2023, 36 268, nr. 3, p. 8.

[3] Richtlijn 2013/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen (PbEU 2013, L 178).

[4] Meer convergentie wordt echter wel nagestreefd door middel van aanbeveling M (2020) 15 van het Benelux-Comité van Ministers betreffende de eisen inzake gespecialiseerde kennis voor het hanteren en/of gebruiken van pyrotechnische artikelen.

3. Hoofdlijnen van het voorstel

Het gebruik van pyrotechnische artikelen door niet daartoe bevoegde personen is een hardnekkig probleem dat jaarlijks tot veel letsel en schade lijdt. Bepaalde soorten zwaardere pyrotechnische artikelen mogen uitsluitend op de markt worden aangeboden aan personen met gespecialiseerde kennis. Degene die dergelijke producten wil aanschaffen in een grensoverschrijdende context, kan weliswaar een document voorleggen uit een ander land om dit aan te tonen, maar de verkoper is dan niet goed in staat om de echtheid en geldigheid van dat document op afdoende wijze te beoordelen. Met de invoering van de pyro-pass als eenvormig controledocument kan dit worden verholpen, voor wat betreft personen die in een ander Benelux-land als persoon met gespecialiseerde kennis zijn gemachtigd. Hiermee kunnen de legale handelsstromen zichtbaar worden gemaakt waardoor de illegale verkoop van professioneel vuurwerk beter kan worden teruggedrongen. Daarnaast wordt een bijdrage geleverd aan de goede werking van de interne markt voor professionele vuurwerkafstekers en vuurwerkverkopers die hun diensten in een ander land wensen te verlenen.

In de onderhavige wijziging van het Vuurwerkbesluit wordt uitgewerkt in welke gevallen de controle van de vereiste controledocumenten dient plaats te vinden aan de hand van de pyro-pass, de plicht om dit te controleren en de gronden voor intrekking. Daarnaast wordt ook de toegankelijkheid van het pyro-passregister nader uitgewerkt.

Marktdeelnemers (fabrikanten, importeurs en distributeurs) die professioneel vuurwerk, pyrotechnische artikelen voor theatergebruik en pyrotechnische artikelen van categorie P2 op de markt aanbieden worden met dit voorstel verplicht de documenten te controleren om na te gaan of de aspirant-koper gerechtigd is pyrotechnische artikelen te kopen. Voor personen die op grond van het recht van de Benelux-landen zijn aangewezen als persoon met gespecialiseerde kennis of verantwoordelijke persoon vindt deze controle plaats aan de hand van de pyro-pass. De marktdeelnemer kan vervolgens aan de hand van de pyro-pass in het daarvoor ingerichte systeem nagaan of de pyro-pass geldig is. De marktdeelnemer is bovendien verplicht om een kopie van de pyro-pass en de factuur te bewaren in zijn administratie. De pyro-pass wordt ingetrokken op het moment dat de aanwijzing als persoon met gespecialiseerde kennis of verantwoordelijke persoon niet langer geldig is of in geval van misbruik.

Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een geldigheidsduur aan de toepassingsvergunning te verbinden en worden enkele kleine omissies in het Vuurwerkbesluit hersteld. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

4. Verhouding tot hoger recht

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Grondwet

Het onderhavige besluit leidt ertoe dat persoonsgegevens worden verwerkt. Daarmee is het recht op privacy aan de orde. Op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens heeft een ieder recht op respect voor zijn privéleven. Op grond van artikel 10, eerste lid, van de Grondwet heeft een ieder het recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. De gevolgen voor de privacy worden nader toegelicht in paragraaf 6 van deze toelichting.

Europees recht

Pyrotechnische artikelen zijn in belangrijke mate gereguleerd via de Pyrorichtlijn. Artikel 5 van deze richtlijn bepaalt dat lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat pyrotechnische artikelen uitsluitend op de markt worden aangeboden indien zij aan de eisen van deze richtlijn voldoen. Artikel 6 van die richtlijn omschrijft vuurwerk van categorie F4, pyrotechnische artikelen voor theatergebruik van categorie T2 en andere pyrotechnische artikelen van categorie P2 als uitsluitend bestemd om door personen met gespecialiseerde kennis te worden gebruikt en bepaalt dat de lidstaten de Europese Commissie op de hoogte moeten brengen van de procedures volgens welke zij personen met gespecialiseerde kennis identificeren en machtigen. Artikel 7, derde lid, van de Pyrorichtlijn bepaalt dat bovengenoemde artikelen door fabrikanten, importeurs of distributeurs uitsluitend aan personen met gespecialiseerde kennis op de markt mogen worden aangeboden. Op grond van artikel 4, tweede lid, van de Pyrorichtlijn, kan een lidstaat maatregelen nemen om bepaalde pyrotechnische artikelen te verbieden of te beperken. Zodoende is in Nederland bijvoorbeeld het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen van categorie T1, vuurwerk van categorie F3 en bepaalde artikelen van categorie F2 aan anderen dan personen met gespecialiseerde kennis verboden.

Met de onderhavige wijziging worden mogelijk technische voorschriften gesteld. De wijziging dient daarom op grond van de notificatierichtlijn[5] aan de Europese Commissie gemeld te worden. Derhalve is een ontwerp van dit besluit op 25 april 2023 aan de Europese Commissie voorgelegd (notificatienummer 2023/0214/NL). Dit heeft niet geleid tot opmerkingen.

Tevens bevat deze wijziging voorschriften die onder de Dienstenrichtlijn vallen.[6] Met deze wijziging worden immers voorwaarden gesteld aan dienstverrichters. Marktdeelnemers dienen de pyro-pass te controleren en de geldigheid daarvan in het pyro-pass register. Het gaat dan om een eis aan dienstverrichters die diensten in Nederland willen aanbieden (artikel 16, tweede lid, onderdeel g, juncto artikel 19, onderdeel a, van de Dienstenrichtlijn). Deze eis kan evenwel gerechtvaardigd worden geacht in verband met de openbare orde, de volksgezondheid en de bescherming van het milieu. Met de invoering van de pyro-pass als eenvormig controledocument kan de controle van de bevoegdheid van personen met gespecialiseerde kennis worden vergemakkelijkt, in het bijzonder wat betreft personen die in een ander Benelux-land als persoon met gespecialiseerde kennis zijn gemachtigd. Door het stellen van dit voorschrift kunnen daarnaast de legale handelsstromen zichtbaar worden gemaakt waardoor de illegale verkoop van professioneel vuurwerk beter kan worden teruggedrongen. Wanneer het professionele vuurwerk dat het hier betreft in handen komt van onbevoegden kan dit grote ongewenste effecten hebben voor de volksgezondheid en het milieu gelet op de aard en risico's van het product. Daarmee zijn de eisen geschikt om deze belangen te beschermen. Daarnaast wordt een bijdrage geleverd aan de goede werking van de interne markt voor professionele vuurwerkafstekers die hun diensten in een ander land wensen te verlenen. Dit besluit is niet gericht op de harmonisatie van inhoudelijke eisen die de onderscheidenlijke Benelux-landen al dan niet stellen om iemand te machtigen als persoon met gespecialiseerde kennis en brengt evenmin verandering in

---

[5] Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

[6] Richtlijn (EG) 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

de huidige verboden om bepaalde pyrotechnische artikelen beschikbaar te stellen aan het grote publiek. Daarmee zijn de eisen de minst beperkende middelen om dit doel te bereiken. De eisen zijn bovendien non-discriminatoir. Zij gelden in gelijke mate voor dienstverrichters gevestigd in Nederland, ongeacht nationaliteit.

In de Dienstenrichtlijn is tevens bepaald dat vergunningen in beginsel zonder een beperkte geldigheid worden verleend (zie artikel 11, eerste lid, onderdelen a tot en met c). Dit besluit wijzigt de geldigheidsduur van de toepassingsvergunning naar een beperkte duur. De Dienstenrichtlijn maakt het evenwel mogelijk om een beperking van de beperkte duur te rechtvaardigen om een dwingende reden van algemeen belang. Daar is in dit geval sprake van. De beperkte duur van de toepassingsvergunning komt het toezicht en de handhaving op de toepassingsvergunning ten goede omdat periodiek gecontroleerd wordt of de vergunningshouders nog wel aan de voorwaarden voldoen. Daarmee wordt een extra belemmering opgeworpen in de illegale handel van vuurwerk en zal de pyro-pass ook effectiever kunnen werken. Daarmee draagt dit bij aan de belangen van openbare orde, bescherming van consumenten (i.v.m. de gevaren van illegaal vuurwerk) en de bescherming van het milieu.

De wijziging is om bovenstaande redenen op 18 april 2024 genotificeerd aan de Europese Commissie in het kader van de Dienstenrichtlijn.

Benelux

De rechtsgrond voor de Benelux-beschikking is artikel 6, tweede lid, onderdeel a, van het Verdrag tot instelling van de Benelux Unie en artikel 1, onder b, van het Protocol van 29 april 1969 inzake de afschaffing van controles en formaliteiten aan de binnengrenzen van de Benelux en inzake de opheffing van de belemmeringen van het vrije verkeer. Op grond van deze bepalingen kan het Comité van Ministers beschikkingen nemen met het oog op de coördinatie van de wetgevingen van de drie Benelux-landen, ten einde bepaalde belemmeringen weg te nemen. De Benelux-beschikking is in eerste instantie gericht op de goede werking van de interne markt voor pyrotechnische artikelen. Dit maakt de verkoop van pyrotechnische artikelen eenvoudiger aan personen die over de benodigde gespecialiseerde kennis beschikken. Daarnaast levert de Benelux-beschikking ook een bijdrage aan de strijd tegen de illegale handel en het voorkomen van letsel en materiële schade, waarbinnen de Benelux Unie een voortrekkersrol wenst te spelen.

5. Verhouding tot nationale regelgeving

Pyrotechnische artikelen zijn in het Nederlandse recht hoofdzakelijk gereguleerd via het Vuurwerkbesluit. Artikel 9.2.2.1, eerste en tweede lid, van de Wm vormt de voornaamste grondslag voor het Vuurwerkbesluit. Voor de implementatie van het pyro-passregister is echter een specifieke grondslag vereist in verband met de verwerking van persoonsgegevens, die daarvoor is gerealiseerd in artikel 9.5.8 van de Wm. Het onderhavige besluit is daarmee gebaseerd op zowel artikel 9.2.2.1, eerste en tweede lid, als artikel 9.5.8, derde en vierde lid, van de Wm.

In artikel 1.1.2a, eerste lid, van het Vuurwerkbesluit worden personen met gespecialiseerde kennis aangewezen. Op grond van artikel 1.1.2a, tweede lid, wordt als een persoon met gespecialiseerde kennis tevens aangewezen een persoon die als zodanig met betrekking tot vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik is aangewezen in een andere lidstaat van de Europese Unie.

In de praktijk wordt de grootste groep personen met gespecialiseerde kennis gevormd door de houders van een toepassingsvergunning (artikel 1.1.2a, eerste lid, onderdeel b). De houder van een toepassingsvergunning kan gelet op artikel 3B.1, zesde lid, echter zowel een rechtspersoon als een natuurlijke persoon zijn, terwijl de pyro-pass op grond van de Benelux-beschikking uitsluitend aan een natuurlijk persoon kan worden verstrekt. De Benelux-beschikking bevat daarnaast echter ook de figuur van een «verantwoordelijke persoon». Dit is een persoon die door een tot het opslaan of op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen gerechtigde onderneming toebehorend aan een natuurlijke of rechtspersoon is aangewezen om namens die rechtspersoon pyrotechnische artikelen te hanteren dan wel gebruiken.

De persoon die daadwerkelijk het vuurwerk afsteekt is meestal niet dezelfde (rechts)persoon als de houder van een toepassingsvergunning. Voor het afsteken van professioneel vuurwerk is een opleiding en registratie vereist op grond van regelgeving uit het Arbeidsomstandighedenbesluit. Om een toepassingsvergunning te kunnen verkrijgen moeten aanvragers onder meer een afschrift van een geldig certificaat van vakbekwaamheid, bedoeld in artikel 4.9, tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit, overleggen dat is afgegeven aan de persoon door wie de handelingen, waarop de aanvraag betrekking heeft, worden verricht en dat betrekking heeft op die handelingen.

Momenteel is het Register Vuurwerkdeskundige, waar certificaathouders van het certificaat van vakbekwaamheid in zijn opgenomen, openbaar te raadplegen. Het stelsel van certificatie wordt gewijzigd naar een registratiestelsel, dat op dit moment in voorbereiding is. Wanneer deze wijziging in werking treedt, komen er registers voor vuurwerkbewerkers en vuurwerkbezigers. Op grond van het Arbeidsomstandighedenbesluit en nader uitgewerkt in de Arbeidsomstandighedenregeling is geregeld wie inzage en toegang hebben tot het register van vuurwerkbewerkers en vuurwerkbezigers. Op grond van artikel 1.5o, onderdeel c, van het Arbeidsomstandighedenbesluit kunnen de registers worden geraadpleegd door andere direct betrokkenen (naast onder meer de opdrachtgever of de door de opdrachtgever gemachtigde) voor wat betreft het geregistreerd of geschorst zijn van een persoon. In de toelichting bij dat besluit wordt opgemerkt dat hierbij gedacht kan worden aan bijvoorbeeld overheidsinstanties die besluiten nemen op basis van het Vuurwerkbesluit. Dit kan dan, na vervanging van de certificatieplicht door een registratieplicht, gebruikt worden om na te gaan of de registratie van een vuurwerkbewerker of vuurwerkbeziger geldig is in het kader van de pyro-pass.

Het model voor de pyro-pass en de meer technische details zullen, zoals in de wettelijke grondslag bepaald, in een ministeriële regeling worden uitgewerkt.

6. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Gevolgen voor de regeldruk

Deze wijziging van het Vuurwerkbesluit heeft regeldrukgevolgen voor diverse partijen in de vuurwerkbranche. Dat geldt voor de marktdeelnemers en de personen die een pyro-pass moeten aanvragen. Bij de berekening van de administratieve lasten wordt de Rijksbrede methodiek voor regeldrukeffecten voorgeschreven, waarin wordt uitgegaan van € 50 aan kosten per uur.

Marktdeelnemers zijn straks verplicht om bij de verkoop van bepaalde pyrotechnische artikelen de pyro-pass te vragen, de geldigheid daarvan te controleren in het pyro-passregister en het bewijs hiervan te bewaren bij de administratie. Op dit moment zijn deze partijen ook al gehouden om na te gaan of de persoon die pyrotechnische artikelen koopt, een persoon met gespecialiseerde kennis is. Daarmee zijn de gevolgen van de invoering van de pyro-pass voor deze partijen klein, en zal het de controle zelfs juist gemakkelijker maken. Wel zullen marktdeelnemers kennis moeten nemen van de nieuwe verplichtingen; hiervoor wordt eenmalig ongeveer 1 uur gerekend per marktdeelnemer. Daarnaast zijn marktdeelnemers verplicht om informatie in hun administratie te bewaren, hiervoor wordt 5 minuten per handeling gerekend per marktdeelnemer. Er zijn ongeveer 10 marktdeelnemers actief in Nederland. Dit betekent dat de regeldruk van onderhavige wijzigingen voor deze doelgroep vrijwel nihil is.

Voor personen met gespecialiseerde kennis of verantwoordelijke personen betekent de wijziging van het Vuurwerkbesluit dat zij aan de hand van de pyro-pass moeten kunnen aantonen dat zij als zodanig gemachtigd zijn. Zij moeten een pyro-pass aanvragen. Dit betekent voor deze partijen een extra handeling, maar er worden evenwel geen nieuwe opleidingseisen of andere eisen gesteld. De gevolgen zijn daarmee voor deze doelgroep zo beperkt mogelijk gehouden. Voor het kennisnemen van de verplichting en de aanvraag van de pyro-pass en het verzamelen van de benodigde gegevens wordt 2 uur gerekend. Op dit moment is het moeilijk in te schatten hoeveel personen een pyro-pass zullen aanvragen. Naar verwachting zijn dit tussen de 50 à 150 personen. Dit betekent dat de regeldruk van onderhavige wijzigingen voor deze doelgroep als geheel geschat wordt op in totaal € 5000 tot € 15.000.

Met onderhavig besluit wordt een geldigheidsduur verbonden aan de toepassingsvergunning. Dit betekent dat de toepassingsvergunning na afloop van de geldigheidsduur opnieuw moet worden aangevraagd. Op dit moment zijn er ongeveer 75 houders van een toepassingsvergunning. De aanvraag van de toepassingsvergunning, inclusief de daarvoor benodigde Verklaring omtrent gedrag (hierna: VOG), wordt geschat op 2 uur. Voor de aanvraag van de vergunning zelf worden geen kosten gerekend. Dit betekent dat voor deze specifieke doelgroep in totaal de regeldruk geschat wordt op ongeveer € 7.500.

Effectiviteit en doelmatigheid

Nu het systeem van de pyro-pass alleen in de Benelux wordt ingevoerd, zal de effectiviteit en doelmatigheid in eerste instantie beperkt zijn. De invoering heeft echter ook een belangrijke proeftuinfunctie en vanuit de EU worden de resultaten gevolgd. Vanuit de Benelux is het streven dat de pyro-pass binnen de Europese Unie wordt uitgerold. De verwachting is dat de pyro-pass effectief is in het wegnemen van belemmeringen voor de goede werking van de interne markt, nu het voor marktdeelnemers eenvoudiger is om te controleren of iemand of de vereiste specialistische kennis beschikt. Ten aanzien van het doel om de illegale handel met zwaar vuurwerk aan te pakken, is de verwachting dat de pyro-pass een effectief middel is in het opwerpen van drempels, als onderdeel van een pakket aan maatregelen om de illegale handel met zwaar vuurwerk te voorkomen en aan te pakken.[7]

[7] Zie voor de bredere inzet in de aanpak van illegaliteit met zwaar vuurwerk onder andere Kamerstuk 28 664, nr. 718 en Kamerstuk 36 251, nr. 3.

Gevolgen voor de privacy

Het onderhavige besluit leidt ertoe dat persoonsgegevens worden verwerkt. Het wetsvoorstel waarmee het pyro-passregister is ingesteld is hiervoor de primaire grondslag; in het kader daarvan is een Data Protection Impact Assessment (DPIA) opgesteld en is de Autoriteit Persoonsgegevens om advies gevraagd. In dat kader zijn geen opmerkingen gemaakt.

Voor de nu voorliggende wijziging is een nieuwe DPIA opgesteld. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is verwerkingsverantwoordelijke. In het kader van het onderhavige besluit worden diverse gegevensverwerkingen voorzien, namelijk de aanvraag van de pyro-pass, het beoordelen daarvan, en de uitgifte van de pyro-pass. Daarnaast worden de noodzakelijke gegevens – zoals verplicht door de Benelux-beschikking – bewaard in het pyro-passregister. Wanneer door een marktdeelnemer pyrotechnische artikelen van categorie F3, F4, T2, of P2 worden verkocht, is deze verkoper verplicht de pyro-pass en het identiteitsbewijs te controleren, en het pyro-passregister te raadplegen. Daarnaast dient de marktdeelnemer bepaalde documenten zoals vermeld in artikel 4.1, achtste lid, op te slaan in zijn administratie. Tot slot worden persoonsgegevens verwerkt wanneer instanties die belast zijn met het toezicht op de naleving van de voor pyrotechnische artikelen geldende regels en de handhaving van die regels, toegang krijgen tot bijvoorbeeld het register. Zowel in het kader van de Benelux-beschikking, als bij onderhavige implementatie is rekening gehouden met het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste. Bij alle verwerkingen worden niet meer persoonsgegevens verwerkt dan nodig, en deze worden ook niet verder verwerkt dan voor het doel waarvoor zij verkregen zijn (doelbinding), behoudens in het kader van het toezicht op de naleving van de voor pyrotechnische artikelen geldende regels en de handhaving van die regels door de betreffende instanties. Dit laatste is bijvoorbeeld aan de orde wanneer het Openbaar ministerie (hierna: OM) toegang tot het register krijgt.

De gegevens worden niet langer bewaard dan noodzakelijk. De gegevens en bescheiden die in het pyro-passregister zijn opgenomen, worden zeven jaar bewaard.
Marktdeelnemers bewaren een kopie van het controledocument in de administratie, samen met de betrokken factuur en, in voorkomend geval, het betrokken vervoersdocument gedurende zeven jaar. Hiervoor wordt aangesloten bij de nationale bewaartermijn van administratie.

De uitgifte van de pyro-pass en de uitvoering en beheer van het pyro-passregister zal in mandaat worden uitgevoerd door een nog nader te bepalen organisatie. Hiervoor zullen de noodzakelijke overeenkomsten, zoals een verwerkingsovereenkomst, worden gesloten.

Op 27 juni 2023 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens advies uitgebracht over het conceptbesluit. De AP heeft één opmerking en adviseert daarmee rekening te houden. Volgens de toelichting bij de Verzamelwet IenW 2021 is raadpleging van het pyro-passregister door een marktdeelnemer beperkt tot een bevraging op grond van het volgnummer van de pyro-pass om te verifiëren of de betreffende pyro-pass geldig is. Het laat de marktdeelnemer niet toe het pyro-passregister vrij te doorzoeken naar gegevens van andere personen dan de koper die zich aanbiedt. De AP adviseert om deze bevraging van het pyro-passregister door middel van het volgnummer van de pyro-pass in het concept op te nemen, zodat wettelijk wordt gewaarborgd dat niet alle persoonsgegevens in het register zichtbaar zijn voor een marktdeelnemer en ook dat een marktdeel-

nemer die persoonsgegevens niet eenvoudig kan raadplegen door middel van het zoeken anders dan op het volgnummer. Mede naar aanleiding van het advies van de AP is de mogelijkheid tot bevraging aangepast. Het pyro-passregister is openbaar raadpleegbaar, maar deze raadpleging is nader ingeperkt zodat marktdeelnemers het pyro-passregister niet vrij kunnen doorzoeken, maar alleen de concreet voorgelegde pyro-pass op geldigheid kunnen controleren.

Gevolgen voor de rechtsbescherming

De beslissing op een aanvraag voor een pyro-pass is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Daarmee is het stelsel van reguliere bestuursrechtelijke rechtsbescherming van toepassing, zoals de mogelijkheden om bezwaar en beroep in te dienen. Het niet voldoen aan artikel 9.5.8, zesde lid, van de Wet milieubeheer, en daarmee de verplichtingen in dit wijzigingsbesluit, is strafrechtelijk handhaafbaar. In die gevallen is de rechtsbescherming geregeld in het strafrecht.

7. Uitvoering & Handhaving

Het pyro-passregister dient te worden gemaakt en beheerd. Deze bevoegdheid is in dit besluit verleend aan de Minister van IenW. De intentie is om deze bevoegdheid te mandateren aan een nog nader te bepalen organisatie.

De vuurwerkregelgeving wordt zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk gehandhaafd. Bestuursrechtelijk kan op grond van de Wm een last onder dwangsom dan wel last onder bestuursdwang worden opgelegd. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet toe op de bepalingen die betrekking hebben op de veiligheid en kwaliteit van het vuurwerk dat in de handel wordt gebracht door bedrijven. De ILT is toezichthouder voor het transport van gevaarlijke stoffen, waaronder vuurwerk op grond van de vervoersregelgeving en voor de in- en uitvoer van vuurwerk door bedrijven op grond van het Vuurwerkbesluit. De ILT geeft ook de toepassingsvergunningen af. Het ontwerpbesluit is op 23 april 2023 voorgelegd aan de ILT voor een toets van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. De ILT heeft aangegeven de pyro-pass een nuttig instrument te vinden dat bijdraagt aan het werk bij met name de politie en het Functioneel Parket bij de aanpak van de illegaliteit met zwaar vuurwerk. De ILT steunt het principe om het nut van de pyro-pass te blijven uitdragen in de verschillende Europese gremia. In de HUF-toets is door de ILT met name gekeken naar de gevolgen voor de ILT van de wijzigingen ten aanzien van de toepassingsvergunning, omdat voor hen geen rol is voorzien in de uitgifte van de pyro-pass en het pyro-passregister. De ILT geeft aan dat het besluit in de huidige vorm niet volledig handhaafbaar is. Zij geven daarbij bijvoorbeeld aan dat het begrip «onverwijld» onduidelijk is. Ook moet volgens de ILT duidelijk worden gemaakt bij wie de melding moet worden gedaan en wie controleert dat een pyro-pass wordt ingetrokken. Het begrip «onverwijld» is naar aanleiding van deze opmerking niet aangepast; onverwijld is een begrip dat regelmatig wordt gebruikt in wet- en regelgeving en betekent dat de melding moet worden doorgegeven zodra bekend is dat de gegevens zijn gewijzigd. Deze melding moet worden gedaan bij de ILT, nu zij de toepassingsvergunning namens de minister uitgeven en intrekken. Als het gaat om de fraudebestendigheid vraagt de ILT wat de beperking is voor het kopen of verkopen van zwaar vuurwerk door iemand die niet uit de Europese Unie afkomstig is. Dit valt buiten het toepassingsbereik van de Benelux, dan wel de EU, en daarom buiten het toepassingsbereik van dit wijzigingsbesluit. De ILT geeft verder als aandachtspunt mee het kunnen nagaan of gecontroleerd kan worden of een marktdeelnemer de

identiteit van de pyro-pass heeft gecontroleerd en of er geen oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de pas. Hiervoor wordt verwezen naar de reactie op de HUF-toets van het OM hierna. De ILT geeft tot slot aan dat de beperking van de geldigheidsduur van de toepassingsvergunningen bij het huidige aantal vergunninghouders met de huidige formatie uitvoerbaar is. Zij geven wel aan dat de overgangsbepaling de eerste jaren zal leiden tot een piek, die organisatorisch opgevangen zal worden. De ILT geeft aan dat deze piek verminderd kan worden door de overgangsbepaling aan te passen en aan te geven dat deze geldt voor toepassingsvergunningen die bij de inwerkingtreding van het besluit vóór 1 januari 2020 zijn verleend, en dat vergunningen die op of na 1 januari 2020 zijn verleend geldig zijn tot vijf jaar na de afgiftedatum. Omdat slechts enkele vergunningen na 1 januari 2020 zijn verleend, is het effect van de voorgestelde aanpassing minimaal. Deze suggestie is daarom niet overgenomen.

Diverse bepalingen in het Vuurwerkbesluit zijn strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten en deze worden gehandhaafd door de politie en het OM. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verkoop van vuurwerk aan particulieren van professioneel vuurwerk. In de Verzamelwet IenW 2021 is de Wet op de economische delicten gewijzigd om artikel 9.5.8, zesde lid, ook strafrechtelijk te handhaven. De strafmaat bedraagt in het geval van een misdrijf maximaal een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren, taakstraf of geldboete van de vijfde categorie (thans €90.000). Het ontwerpbesluit is op 14 april 2023 voorgelegd aan het OM. In de HUF-toets geeft het College van procureurs-generaal (hierna: College) aan de invoering van de pyro-pass te steunen. Met de pyro-pass kan worden voorkomen dat vuurwerk en andere pyrotechnische artikelen weglekken uit de professionele markt naar de illegaliteit. Het College geeft aan dat EU-brede invoering wenselijk is omdat de reikwijdte van de pyro-pass binnen de Benelux beperkt is. Dit is ook de uitdrukkelijke wens van de regering. Het College geeft in de HUF-toets aan dat betwijfeld wordt of het niet-controleren van de pyro-pass dermate ernstig is dat het een gevangenisstraf van maximaal zes jaar rechtvaardigt, maar concludeert ook dat de verwachting is dat de strafmaxima zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid sub 2 en 3, van de Wet op de economische delicten in de praktijk zullen volstaan. De regering is van mening dat het niet controleren van de pyro-pass kan bijdragen aan het weglekken van professioneel vuurwerk in het illegale circuit, en daarmee ernstige gevolgen kan hebben. Het OM kan in haar strafeis rekening houden met de omstandigheden van het geval; de strafbaarheidstelling van zes jaar is een maximum. Het is tot slot relevant te noemen dat de strafbaarstelling bij wet is geregeld; onderhavig wijzigingsbesluit brengt hierin geen verandering. Het College geeft aan dat het wenselijk is om misbruik en fraude met de pyro-pass te voorkomen. In dat kader adviseert het College om expliciet te bepalen dat alleen het vertoon van de originele pyro-pass volstaat en dat op de pyro-pass een pasfoto wordt opgenomen. De regering is het eens dat misbruik en fraude zo veel mogelijk moet worden voorkomen. Het verplicht tonen van de originele pyro-pass draagt hieraan bij. Het is evenwel niet nodig om in het Vuurwerkbesluit te regelen dat dit origineel moet zijn, dat volgt al uit de beschikking. Het is voor risico van de marktdeelnemer wanneer wordt volstaan met het controleren van een kopie. Uit privacyoverwegingen is in Benelux-beschikking[8] expliciet geregeld dat de pasfoto geen onderdeel is van de pyro-pass.

[8] Zoals gewijzigd bij M (2022) 9.

8. Financiële gevolgen

Op grond van artikel 9.5.8, vijfde lid, van de Wm is het mogelijk om een tarief te vragen voor de aanvraag van de pyro-pass. Thans wordt hier niet in voorzien. Daarmee zijn de financiële gevolgen voor de sector met dit voorstel zeer beperkt. Voor de toepassingsvergunning wordt geen tarief gevraagd, daarmee leidt het invoeren van een geldigheidsduur niet tot hogere kosten.

9. Advies en consultatie

Bij de totstandkoming van dit besluit zijn diverse partijen geconsulteerd. Hierboven is al ingegaan op de uitvoeringstoetsen van OM en ILT.

Vuurwerkbranche

Een eerste concept is ook besproken met vertegenwoordigers van de VEN (Vereniging Evenementenvuurwerk Nederland), de BPN (Belangenvereniging Pyrotechniek Nederland) en de Stichting VuurwerkCheck. Naar aanleiding daarvan is in het besluit opgenomen dat houders van een pyro-pass die gemachtigd zijn voor vuurwerk van categorie F3 of F4 tevens geacht worden gemachtigd te zijn voor niet voor particulier gebruik aangewezen vuurwerk van categorie F2. Ook is geregeld dat houders van een pyro-pass die gemachtigd zijn voor pyrotechnische artikelen voor theatergebruik van categorie T2 tevens worden geacht gemachtigd te zijn voor pyrotechnische artikelen voor theatergebruik van categorie T1. De branche heeft aangegeven de aanpak van de illegale handel met vuurwerk belangrijk te vinden, maar hebben twijfels bij de effectiviteit van de pyro-pass op de illegale handelsstromen, ook omdat het enkel binnen de Benelux wordt ingevoerd. De pyro-pass is een instrument dat onderdeel is van een breder pakket aan maatregelen om de illegaliteit met professioneel vuurwerk terug te dringen. Inzet vanuit de Benelux is om de pyro-pass binnen de Europese Unie uit te rollen. De branche heeft aangegeven de invoering van de pyro-pass te zien als een toename van de administratieve lasten, omdat zij menen dat de pyro-pass een dubbeling is met de melding op grond van artikel 1.4.1 van het Vuurwerkbesluit. De administratieve lasten zijn, zoals toegelicht in paragraaf 6 van de toelichting, zo beperkt mogelijk gehouden. De pyro-pass maakt het voor marktdeelnemers gemakkelijker om te controleren of een koper over de vereiste vergunningen beschikt. Er is bovendien geen sprake van een dubbeling met het meldingssysteem bedoeld in artikel 1.4.1 van het Vuurwerkbesluit, omdat de doelstelling van het meldingssysteem niet één op één vergelijkbaar is met het doel van de pyro-pass. Het meldingsysteem ziet op het in kaart brengen van grensoverschrijdende productstromen, terwijl de pyro-pass betrekking heeft op verkooptransacties.

Adviescollege toetsing regeldruk

Vanwege de zeer beperkte gevolgen voor de regeldruk heeft er geen MKB-toets plaatsgevonden. Wel is het besluit voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). ATR heeft geadviseerd het besluit niet in te dienen en heeft aangegeven dat de toelichting bij het voorstel aanvulling behoeft. Nu Nederland gebonden is aan de verdragsrechtelijke verplichting tot invoering van de pyro-pass, is Nederland gehouden om het wijzigingsbesluit verder in procedure te brengen. De totstandkoming van de Benelux beschikking is op uitdrukkelijk verzoek van de handhavingspraktijk en is beleidsmatig wenselijk. In het kader van de Benelux beschikking zijn nut en noodzaak en minder belastende alternatieven al beoordeeld. Hierna zal per aanbeveling worden gerea-

geerd op het advies van ATR en waar mogelijk wordt aangegeven of dit heeft geleid tot wijzigingen. ATR 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 aangrijpen op de oorzaken van de illegale vuurwerkhandel. De regering erkent dat de pyro-pass niet de gehele illegale handel zal voorkomen. De pyro-pass is een onderdeel van een breder pakket aan maatregelen om de illegale handel met zwaar vuurwerk aan te pakken.[9] De inzet ziet er onder andere op om barrières in te bouwen en de (illegale) handel zo lastig mogelijk te maken. Daarin helpt het als marktdeelnemers eenvoudiger dan nu kunnen controleren of een koper over de juiste vergunningen beschikt. Het doel van de Benelux-beschikking is niet alleen – zoals ATR lijkt te veronderstellen – gericht op het tegengaan van illegale handel. Het hoofddoel is het wegnemen van belemmeringen voor de goede werking van de interne markt. Het is juist dat de effectiviteit verbeterd kan worden als de pyro-pass op EU-niveau wordt geïntroduceerd. Dat is ook uitdrukkelijk het doel van de Benelux-beschikking. De Europese Commissie en de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van de Benelux-beschikking en hebben de invoering van de pyro-pass met belangstelling en instemming gevolgd. Omdat de illegale handel in zwaar vuurwerk per definitie illegaal is en zich aan het zicht onttrekt, is het niet mogelijk om de omvang van de (illegale) vuurwerkhandelsstromen in de Benelux aan te geven. In de tweede aanbeveling (2.1) adviseert ATR de VOG-verplichting te wijzigen en daarbij te kiezen voor een VOG voor onbepaalde tijd met continue screening. Ook wordt geadviseerd de geldigheid van de toepassingsvergunning voor onbepaalde tijd te behouden. De mogelijkheid van continue screening is onderzocht. Geconcludeerd is dat dit per saldo tot meer complexiteit, uitvoeringsdruk en hogere kosten leidt. Hierbij is ook relevant dat het gaat om een zeer beperkte doelgroep. In overleggen met het OM, de ILT (vergunningen) en dienst Justis is geconcludeerd dat het verbinden van een geldigheidstermijn aan de toepassingsvergunning een effectieve oplossing is voor het in de handhavingspraktijk geconstateerde probleem. ATR adviseert in aanbeveling 2.3 om de geldigheidsduur van de pyro-pass te bepalen op onbepaalde tijd, en indien dit niet mogelijk blijkt te kiezen voor een maximale geldigheidsduur (van bijvoorbeeld 20 jaar). De Benelux-beschikking gaat ervanuit dat op de pyro-pass een geldigheidsduur wordt opgenomen. Ook België en Luxemburg zijn voornemens een geldigheidsduur van vijf jaar op te nemen in hun nationale wet- en regelgeving. In aanbeveling 2.4 adviseert ATR een koppeling te realiseren tussen het pyro-passregister en de verplichte melding van vuurwerkhandel aan de ILT. Een dergelijke koppeling is technisch zeer complex. Ook dienen privacyoverwegingen te worden meegenomen. Op dit moment kiest de regering daarom niet voor deze oplossing.

Internetconsultatie

Het wijzigingsbesluit heeft van 12 april 2023 tot 10 mei 2023 opengestaan voor openbare internetconsultatie. Er zijn vijf openbare reacties geplaatst. Twee reacties hebben betrekking op de gevolgen van de invoering van de pyro-pass op het beleid voor consumentenvuurwerk. Onderhavig wijzigingsbesluit heeft betrekking op het vergemakkelijken van de controle op de verkoop van professioneel vuurwerk, en stelt geen regels vast over welke categorieën (consumenten)vuurwerk zijn toegestaan.

[9] Zie voor de bredere inzet in de aanpak van illegaliteit met zwaar vuurwerk onder andere Kamerstuk 28 664, nr. 718 en Kamerstuk 36 251, nr. 3.

Een aantal van de reacties heeft betrekking op de doelmatigheid en effectiviteit van de pyro-pass. De Belangenvereniging Pyrotechniek Nederland (BPN) geeft aan iedere actie die bijdraagt aan het bestrijden van de handel in en het gebruik van illegaal vuurwerk principieel te steunen, inclusief het invoeren van de pyro-pass, maar geeft aan wel kritisch te zijn nu zij hiermee niet direct een grote stap voorwaarts te zien. Door BPN wordt aangegeven dat illegaal vuurwerk niet door de reguliere professionele Benelux handelaren op de markt wordt gebracht. Vanuit een andere stakeholder uit de branche wordt aangegeven dat personen met verkeerde bedoelingen niet in het bezit zijn van een vergunning en dus blijven doen waar ze mee bezig zijn. In reactie hierop kan worden gesteld dat, zoals ook eerder in de toelichting is aangegeven, de pyro-pass een van de maatregelen is in een breder pakket om de illegale handel met zwaar vuurwerk aan te pakken.

Een andere opmerking die ziet op de effectiviteit van de pyro-pass heeft te maken met het feit dat de pyro-pass op dit moment enkel binnen de Benelux wordt ingevoerd. De regering erkent dat de effectiviteit groter wordt wanneer de pas binnen de gehele EU wordt ingevoerd; hier zet Nederland zich dan ook in EU-verband op in.

De regering sluit zich aan bij de opmerkingen vanuit de vuurwerkbranche dat het wenselijk is om in Europees verband te komen met maatregelen die de handel in illegaal vuurwerk tegengaan en het Europees aanpassen van de Pyrorichtlijn op het gebied van bijvoorbeeld *flash bangers* veel zou kunnen bereiken. Daar wordt door Nederland in internationaal verband op ingezet.

Een aantal van de reacties ziet op het verbinden van een geldigheidstermijn aan de toepassingsvergunning. Vuurwerkcheck vraagt wat de gedachtegang is achter het beperken van de geldigheid van de toepassingsvergunning. Een andere stakeholder vanuit de branche geeft aan geen moeite te hebben met de geldigheidsduur van vijf jaar als het effect het beperken van de illegale handel zou zijn, maar geeft aan dat het niet de bedoeling mag zijn om middels de geldigheid telkens andere voorschriften aan de vergunning te verbinden. In reactie hierop kan worden gesteld dat hier op dit moment geen plannen voor zijn. Het verbinden van een geldigheidstermijn is bedoeld om te borgen dat regelmatig (namelijk elke vijf jaar) wordt gecontroleerd of nog steeds wordt voldaan aan de vereisten voor een toepassingsvergunning. Naar aanleiding van deze opmerkingen is deze maatregel nader toegelicht in de toelichting. Gevraagd wordt of het verbinden van deze geldigheid is opgelegd door de Benelux en hoe het kan dat in België en Luxemburg geen toepassingsvergunning nodig is. Het verbinden van een geldigheidstermijn aan de toepassingsvergunning is niet opgelegd door de Benelux, maar is een nationale maatregel om extra belemmeringen op te werpen in de illegale handel. De Benelux-beschikking verplicht tot het invoeren van een pyro-pass waarmee kan worden gecontroleerd of iemand in een bepaald Benelux-land over de juiste vergunningen beschikt; het brengt geen wijzigingen aan in het vergunningstelsel dat geldt in de individuele landen.

Vuurwerkcheck geeft aan dat het voorstel ziet op de controle van de koper door de verkoper en dat een illegale handelaar geen baat heeft bij het checken van de gegevens op de pyro-pass. Een wederzijdse check tussen koper en verkoper zou de koper zekerheid geven dat de verkoper zich aan de regels houdt. De regering begrijpt deze reactie. De aanpak van de illegale handel in Nederland ziet er op dat professioneel vuurwerk in de keten niet weglekt van een persoon met gespecialiseerde kennis naar een

particulier. Kopers hebben een verantwoordelijkheid om zich ervan te vergewissen dat dat wat zij kopen legaal is.

Vuurwerkcheck geeft verder aan dat de verkoop van bepaalde soorten professioneel vuurwerk vanuit de Benelux naar een Nederlandse partij niet meer mogelijk zal zijn omdat de opslag van dit soort vuurwerk niet meer vergunbaar is sinds de invoering van het Vuurwerkbesluit. Het huidige wijzigingsbesluit brengt hierin geen wijzigingen aan. De pyro-pass wordt op dit moment ingevoerd binnen de Benelux. Wanneer een persoon met gespecialiseerde kennis op grond van het Duitse recht professioneel vuurwerk wenst te kopen binnen de Benelux, dan kan hij dat (zoals dat nu ook al het geval is) aantonen met de daarvoor benodigde Duitse vergunning.

Vuurwerkcheck beveelt verder aan om de proefperiode in te korten naar één tot twee jaar en in de tussenliggende periode in Europees verband aan de slag te gaan met het beperken van de illegale handel door het aanpakken van de producenten. Onderhavig wijzigingsbesluit wordt na drie jaar geëvalueerd, dat is voor de regering nodig om resultaten te kunnen zien. Parallel wordt – naast de pyro-pass – door het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van IenW, het OM, de politie en de ILT-IOD blijvend ingezet om de illegale handel te voorkomen en aan te pakken, ook op EU-niveau.

BPN geeft aan dat in artikel 1.4.1 van het huidige Vuurwerkbesluit reeds een meldingssysteem is opgenomen. BPN vraagt zich af wat de invoering van de pyro-pass toevoegt, en vreest dat dit zorgt voor extra administratieve lasten voor de branche. De administratieve lasten zijn zo beperkt mogelijk gehouden. In reactie hierop kan worden gesteld dat geen sprake van een dubbeling, omdat de doelstelling van het meldingssysteem niet één op één vergelijkbaar is met het doel van de pyro-pass. Het meldingsysteem ziet op het in kaart brengen van grensoverschrijdende productstromen, terwijl de pyro-pass betrekking heeft op verkooptransacties.

Tot slot geeft Vuurwerkcheck aan dat het verbieden van siervuurwerk niet de oplossing is. Deze opmerking heeft betrekking op het aangewezen consumentenvuurwerk zoals bedoeld in de Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk, en maakt geen onderdeel uit van onderhavig wijzigingsbesluit.

Inbreng Eerste en Tweede Kamer

Op 11 september 2023 is het ontwerpbesluit aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer in het kader van de wettelijk verplichte voorhang (artikel 21.6, tweede lid, Wm). Dit heeft niet geleid tot vragen of opmerkingen.

10. Evaluatie

Dit besluit en de werking van de pyro-pass zullen worden geëvalueerd na drie jaar. Dit is mede van belang om te kunnen bepalen of dit systeem werkt binnen de Benelux en om input te leveren voor een eventuele invoering op Europees niveau.

11. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Er is overgangsrecht wenselijk ten aanzien van de geldigheidsduur van de toepassingsvergunning om te voorkomen dat vergunningen die (ver) in het verleden zijn verleend ineens niet langer geldig zijn. Daartoe is een

overgangstermijn ingesteld van een jaar. Deze termijn biedt zowel de sector als de vergunningverlener voldoende tijd om een aanvraag te doen.

Op grond van artikel 7, tweede lid, van de Benelux-beschikking dienen de Benelux-landen de nodige wettelijke, strafrechtelijke, regelgevende en bestuursrechtelijke bepalingen in werking laten treden om aan de bepalingen van deze Benelux-beschikking te voldoen uiterlijk binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de Benelux-beschikking. De Benelux-beschikking is in werking getreden op 7 december 2020, dus dit betekent dat de implementatie van deze Benelux-beschikking op 7 december 2023 afgerond dient te zijn. Deze termijn is niet gehaald. Het besluit zal op 1 oktober 2024 in werking treden. Om partijen enige tijd te bieden om een pyro-pass aan te vragen, is afgesproken dat tot 1 januari 2025 niet op de pyro-pass gecontroleerd hoeft te worden door martkdeelnemers en tot 1 april 2025 hier niet op gehandhaafd zal worden. Dit is aanvaardbaar geacht omdat martkdeelnemers nog steeds dienen na te gaan of degene aan wie zij de pyrotechnische artikelen verstrekken een persoon met gespecialiseerde kennis is.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

In deze bepaling worden enkele begripsbepalingen toegevoegd aan artikel 1.1.1, eerste lid, van het Vuurwerkbesluit. Het begrip verantwoordelijke persoon volgt uit de Benelux-beschikking. Voor de Nederlandse situatie kan dit ook een persoon zijn die in het bezit is van een geldig certificaat van vakbekwaamheid, als bedoeld in artikel 4.9 van het Arbeidsomstandighedenbesluit en die is aangewezen door een onderneming die pyrotechnische artikelen mag toepassen, opslaan en/of op de markt aanbieden (vaak de houder van de toepassingsvergunning). Daarmee wordt geborgd dat dit een persoon is die vakinhoudelijke kennis heeft van de betreffende vuurwerkartikelen en daarvoor een opleiding heeft gevolgd.

Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om het begrip «inspecteur» te laten vervallen. Dit begrip komt sinds een wijziging uit 2004 in verband met de instelling van het Inspectoraat-Generaal VROM en ter verbetering van de doelmatigheid van gegevensverstrekking met het oog op toezicht (Stb. 2004, 155) niet meer voor in het Vuurwerkbesluit, maar is nooit komen te vervallen. Met deze wijziging in onderdeel wordt dit alsnog geregeld.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 1.1.3 bevat het toepassingsbereik van het Vuurwerkbesluit. Bij de wijziging van het Vuurwerkbesluit van 20 juni 2022 (Stb. 2022, 291) is dit uitgebreid naar pyrotechnische artikelen van de categorieën P1 en P2 die als vuurwerk worden gebruikt of kennelijk zijn bestemd om als vuurwerk te worden gebruikt. Met deze nu voorliggende wijziging is het noodzakelijk dit aan te vullen omdat de verkoop van P2 niet is toegestaan zonder controle van de controledocumenten, ook wanneer dit artikel niet wordt gebruikt of kennelijk is bestemd om als vuurwerk te worden gebruikt. De uitbreiding van het toepassingsbereik op dit punt geldt echter alleen voor het nieuwe hoofdstuk 4 van het Vuurwerkbesluit.

Artikel I, onderdeel C

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een verwijzing naar een inmiddels vervallen wet te corrigeren. In artikel 1.2.5, tweede lid, werd verwezen naar bepalingen uit de Wet goederenvervoer over de weg. Deze wet is echter per 1 mei 2009 vervallen en vervangen door de Wet wegvervoer goederen. Het oude artikel 20 van de Wet goederenvervoer over de weg, dat kort gezegd de inschrijvingsplicht en daarbij behorend inschrijvingsbewijs inhield, is daarbij komen te vervallen. Artikel 29, het verbod om vervoer te verrichten zonder dat een vrachtbrief is opgemaakt is, is inhoudelijk vervangen door artikel 2.13 van de Wet wegvervoer goederen. Artikel 1.2.5, tweede lid, is dienovereenkomstig aangepast.

Artikel I, onderdeel D

De toepassingsvergunning wordt thans verleend voor onbepaalde tijd. Gedurende de implementatie van deze Benelux-beschikking is gebleken dat dit niet langer wenselijk is. Door aan de toepassingsvergunning een geldigheidsduur van vijf jaar te verbinden, dient binnen vijf jaar opnieuw gecontroleerd te worden of de aanvrager (nog) aan alle vereisten voldoet, zoals een VOG. Dit komt het toezicht en de handhaving op de toepassingsvergunning ten goede. Het betreft geen implementatie van een verdragsrechtelijke (Benelux) verplichting, maar is bedoeld om een extra belemmering op te werpen in de illegale handel van vuurwerk.

Met het tijdelijk maken van de toepassingsvergunning zullen er vaker toepassingsvergunningen worden aangevraagd. Deze vergunning valt onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn en daarmee was de lex silencio positivo van toepassing (zie artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet). Dit is echter ongewenst vanwege dwingende redenen van algemeen belang. Het Vuurwerkbesluit verbindt strikte voorwaarden aan de verlening van deze vergunning. Dit vergt een zorgvuldige afweging en beoordeling van de aanvraag. Het van toepassing zijn van de lex silencio positivo verdraagt zich hier niet mee. In dat geval zouden immers ook bedrijven of personen waaraan professioneel vuurwerk niet kan worden toevertrouwd, toch een vergunning kunnen krijgen. Ingevolge artikel 3B.3a, tiende lid, geldt de lex silencio positivo bovendien al niet voor de ontbrandingstoestemming, waarvoor eenzelfde argumentatie geldt. Daarom is de lex silencio positivo ook voor de toepassingsvergunning uitgesloten.

Artikel I, onderdeel F

Met deze wijziging wordt een correctie aangebracht in artikel 3B.8 van het Vuurwerkbesluit. Door een vernummering van de artikelleden werd hier per abuis verwezen naar artikel 3B.3a, tiende lid, waar dit het elfde lid had moeten zijn.

Artikel I, onderdeel G

Na hoofdstuk 3B wordt een nieuw hoofdstuk in het Vuurwerkbesluit ingevoegd met de belangrijkste bepalingen voor de pyro-pass.

Artikel 4.1

Artikel 4.1, eerste lid, bevat de verbodsbepaling voor marktdeelnemers om de in dat lid bepaalde pyrotechnische artikelen op de markt aan te bieden zonder controle van documenten van personen met gespecialiseerde kennis. In het tweede lid wordt geregeld dat wanneer pyrotechnische artikelen worden verstrekt en een natuurlijk persoon, die is

aangewezen namens een onderneming toebehorend aan een natuurlijke of rechtspersoon optreedt, van deze verantwoordelijke persoon het controledocument en identiteitsbewijs gecontroleerd dient te worden. In het derde lid is geregeld welke personen met gespecialiseerde kennis of verantwoordelijke personen dit dienen aan te tonen met een pyro-pass. De eisen van de Pyro-richtlijn en daarmee ook van de Benelux-beschikking zijn niet van toepassing op pyrotechnische artikelen voor niet-commercieel gebruik, overeenkomstig de nationale wetgeving, door strijdkrachten, politie of brandweer. Daarom hoeven deze groepen ook geen pyro-pass aan te vragen (artikel 1.1.2a, eerste lid, onderdelen c tot en met f). Het model van de pyro-pass is vastgelegd bij de Benelux-beschikking en daarop zijn uitsluitend bepaalde categorieën pyrotechnische artikelen vermeld. In Nederland zijn echter vuurwerk van categorie F2 dat niet is aangewezen voor particulier gebruik en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik van categorie T1 ook voorbehouden aan personen met gespecialiseerde kennis. Daarom is in het vierde lid geregeld dat personen die gemachtigd zijn voor vuurwerk van categorie F3 of F4, tevens gemachtigd zijn voor vuurwerk van categorie F2, en in het vijfde lid dat personen die gemachtigd zijn voor pyrotechnische artikelen voor theatergebruik van categorie T2 tevens gemachtigd zijn voor pyrotechnische artikelen voor theatergebruik van categorie T1. Anders zou dit tot de situatie leiden dat bijvoorbeeld een persoon met gespecialiseerde kennis zijn pyro-pass moet laten zien voor een verkooptransactie voor pyrotechnische artikelen van categorie T2 en een ander document waaruit blijkt dat hij persoon met gespecialiseerde kennis is voor artikelen van categorie T1. Dat wordt onwenselijk geacht. In het achtste lid is geregeld welke documenten marktdeelnemers dienen te bewaren en voor welke duur. In de gevallen waarbij er vervoer plaatsvindt dient het betrokken vervoersdocument bewaard te worden. Op grond van de Benelux-beschikking moet daarbij aangesloten worden bij termijnen uit het nationale recht. In Nederland dient financiële administratie van bedrijven gedurende zeven jaar bewaard te worden. Daar wordt in dit besluit bij aangesloten.

Artikel 4.2

Dit artikel bevat de opsomming van de personen die in Nederland in aanmerking komen voor een pyro-pass. Hoewel dit niet rechtstreeks door de Benelux-beschikking wordt geregeld, is het van belang af te bakenen wie de pyro-pass kunnen aanvragen. Afgesproken in Benelux-verband is dat personen met gespecialiseerde kennis de pyro-pass aanvragen in het land waar zij op grond van het daar geldende recht zijn aangewezen als persoon met gespecialiseerde kennis. De toelichting bij de Benelux-beschikking vermeldt wel dat de pyro-pass altijd een persoonlijk document is. Vandaar dat in dit artikel wordt geregeld dat uitsluitend natuurlijke personen in aanmerking komen voor een pyro-pass. De Benelux-beschikking regelt ook P2-artikelen. Op basis van artikel 3 van de Regeling overige pyrotechnische artikelen worden personen met gespecialiseerde kennis aangewezen die vanwege de uitoefening van hun functie pyrotechnische artikelen behorend tot categorie P2 mogen gebruiken. Deze personen komen daarmee ook in aanmerking voor een pyro-pass.

De aanvraag voor een pyro-pass wordt ingediend bij Onze Minister. In het derde lid is specifiek geregeld dat de aanvraag van een pyro-pass voor een verantwoordelijke persoon tezamen gebeurt met de houder van een toepassingsvergunning. Zo kan worden geborgd dat zowel de houder van de toepassingsvergunning als de verantwoordelijke persoon akkoord zijn met de aanvraag.

De pyro-pass dient ook een geldigheidsduur te hebben die op de pyro-pass vermeld staat. De Benelux-beschikking zelf regelt deze geldigheidsduur niet. Vanwege de koppeling met het certificaat van vakbekwaamheid is ervoor gekozen om voor de geldigheidsduur aan te sluiten bij de geldigheidsduur van dit certificaat. Wanneer dit verlopen is, na maximaal drie jaar, dient een nieuwe pyro-pass te worden aangevraagd. De geldigheidsduur van de pyro-pass kan echter korter zijn al naar gelang de geldigheidsduur van de toepassingsvergunning of omgevingsvergunning korter is dan de geldigheid van het certificaat. Zo blijft het register actueel.

Een aantal meer technische en procedurele aspecten wordt uitgewerkt bij ministeriële regeling. Zo wordt het model van de pyro-pass, zoals dit ook is opgenomen als bijlage bij de Benelux-beschikking, bij ministeriële regeling vastgesteld.

Het systeem van de pyro-pass kan alleen goed functioneren als er ook mogelijkheden zijn om de pyro-pass in te trekken. In het zevende en achtste lid wordt uitgewerkt in welke omstandigheden dit in ieder geval aan de orde is. Deze omstandigheden zijn één-op-één implementatie van de Benelux-beschikking.

Artikel 4.3

In dit artikel worden vermeld welke documenten in het pyro-passregister worden opgeslagen. Daarbij wordt niet meer informatie opgeslagen dan noodzakelijk om de controles uit te kunnen voeren.

Artikel 4.4

De partijen die het pyro-passregister moeten kunnen raadplegen om aan hun verplichtingen te kunnen voldoen, in de praktijk marktdeelnemers en toezichthoudende instanties, dienen onverwijld de beschikking te hebben over de noodzakelijke informatie uit het register. Na afstemming met de andere Benelux-landen is ervoor gekozen om het pyro-passregister raadpleegbaar te maken voor een ieder, maar uitsluitend om de geldigheid van een aangeboden pyro-pass te controleren. Er is dus alleen de mogelijkheid van een hit/no-hit bevraging waarbij geen persoonsgegevens worden gedeeld. Bij deze raadpleging is slechts zichtbaar het pyro-passnummer en of deze pyro-pass geldig is voor de gevraagde categorie pyrotechnische artikelen. Dit is toegestaan op grond van de beschikking en sluit aan bij de wijze waarop de overige Benelux-landen hun pyro-passregister inrichten. Dit vereenvoudigt de controle zonder dat er persoonsgegevens worden gedeeld of opgeslagen. Indien in het kader van de opsporing en handhaving inzicht in meer gegevens uit het pyro-passregister noodzakelijk is, dan kunnen deze door opsporingsambtenaren gevorderd worden in het kader van artikel 19 van de Wet op de economische delicten.

Artikel 4.5

In dit artikel wordt de bewaarduur van de gegevens in het pyro-passregister vastgesteld op zeven jaar. Persoonsgegevens dienen niet langer dan noodzakelijk bewaard te worden. Deze termijn van zeven jaar sluit aan bij de bewaartermijn voor de gegevens omtrent de pyro-pass en verkoopregistratie in de administratie van de marktdeelnemer. Met deze termijn is de juiste balans gevonden tussen het niet langer bewaren dan noodzakelijk van persoonsgegevens en de noodzaak tot het kunnen raadplegen van het register in het kader van de handhaving.

Artikel II

De voor de inwerkingtreding van dit besluit reeds verleende toepassingsvergunningen zijn voor onbepaalde tijd verleend. De termijn van één jaar na inwerkingtreding van dit besluit is gekozen voor de geldigheidsduur van de huidige toepassingsvergunningen. Deze termijn van een jaar biedt zowel de aanvragers als de Minister van IenW als vergunningverlener voldoende tijd om een aanvraag te doen en te beoordelen.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking op 1 oktober 2024. Op grond van artikel 21.6, vierde lid, van de Wm, wordt dit besluit, nadat het is vastgesteld, toegezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal en treedt het besluit niet eerder in werking dan vier werken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het is geplaatst.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers