

# **Meta-evaluatie van veranderingen in beleid en praktijk rond de Nederlandse vuurwerksector**

*Overzichtsstudie naar  
de activiteiten van overheden naar aanleiding van de  
vuurwerkcramp  
en de effecten daarvan op de veilige bedrijfsvoering  
in de vuurwerkbranche in Nederland 5 jaar na de ramp*

CSTM Universiteit Twente  
Kris Lulofs, Hans Bressers en Annemieke Boeren



Een publikatie in de reeks **CSTM Studies en Rapporten**

ISSN 1381-6357

CSTM-SR nr. 239

## Meta-evaluatie van veranderingen in beleid en praktijk rond de Nederlandse vuurwerksector

Kris Lulofs  
Hans Bressers  
Annemieke Boeren

Enschede, 4 mei, 2005

**De Universiteit Twente is een universiteit voor technische en maatschappijwetenschappen.**

Het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid (CSTM) is binnen de Universiteit Twente het interfacultair instituut voor milieuvraagstukken. Onderzoek, onderwijs en advisering van het CSTM zijn gericht op de ontwikkeling van nieuwe strategieën voor overheidsbeleid, technologie en management als condities voor een verantwoord milieubeheer.



## Inhoudsopgave

<b>0</b>	<b>SAMENVATTING</b>	<b>7</b>
	Probleemstelling en onderzoeksvragen	7
	Aanpak	8
	Leeswijzer rapport	8
	Leeswijzer samenvatting en conclusies	9
	Bevindingen	10
<b>1.</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>27</b>
1.1	Het lange lont van het openbaar bestuur	27
1.2	Project meta-evaluatie vuurwerksector	28
1.3	Vuurwerk en gevaar	30
1.4	Leeswijzer	30
<b>2.</b>	<b>MARKT, PRODUCTIE EN INVOER VAN VUURWERK</b>	<b>33</b>
2.1	Inleiding	33
2.2	Ongeoorloofde afspraken tussen producent en afnemer	33
2.3	Als een dief in de nacht de landsgrens over	36
2.4	Toezicht en handhaving aan de grens	37
2.5	Ander beleid ingezet: de bezem van de commissie Oosting	38
2.5.1	Nieuwe regels	40
2.5.2	Classificatie van vuurwerk en de 'defaultlijsten'	42
2.6	Toezicht en naleving	47
2.6.1	Organisatie van toezicht	47
2.6.2	Toezicht in bedrijf en naleving	48
2.7	Is de situatie verbeterd? Analyse en conclusies	49
2.7.1	Reguliere import	50
2.7.2	Illegaal vuurwerk uit België en Duitsland	52
<b>3.</b>	<b>VERVOER VAN VUURWERK TER LAND EN TER ZEE</b>	<b>57</b>
3.1	Inleiding	57
3.2	Vervoer over zee	57
3.3	Vervoer over land	59
3.4	De bevindingen van de commissie Oosting	61
3.5	Beleidsvernieuwing	62
3.5.1	Eisen externe veiligheid transport	62
3.5.2	Het Vuurwerkbesluit over vervoer	63
3.5.3	Vervoerstromen in beweging	63
3.6	Toezicht en naleving	65
3.6.1	Organisatie van toezicht	65
3.6.2	Toezicht op vervoer en naleving	67
3.7	Is de situatie verbeterd? Analyse en conclusies	70
<b>4.</b>	<b>OPSLAG VAN VUURWERK</b>	<b>77</b>
4.1	Inleiding	77
4.2	Opslag van vuurwerk ten tijde van de ramp	78
4.3	De aanbevelingen van de Commissie Oosting	80
4.4	De opslag van vuurwerk in beweging?	81
4.4.1	Beleidsvernieuwing rond opslag	81
4.4.2	Algemene beleidsimpuls externe veiligheid	88

4.5	Toezicht en naleving?	91
4.5.1	Organisatie van toezicht	91
4.5.2	Toezicht op opslag in praktijk	93
4.6	Is de situatie verbeterd? Analyse en conclusies	100
<b>5</b>	<b>    VUURWERKEVENEMENTEN VEILIGER?</b>	<b>103</b>
5.1	Inleiding	103
5.2	Professionele vuurwerkshows rond 13 mei 2000	103
5.3	Beleidsverandering na 13 mei 2000	104
5.4	Arbeidsomstandigheden van werknemers	106
5.5	Toezicht in bedrijf	108
5.6	Is de situatie verbeterd? Analyse en conclusies	114
<b>6</b>	<b>    MET VUURWERK TOCH EEN VEILIGE JAARWISSELING?</b>	<b>121</b>
6.1	Inleiding	121
6.2	De situatie voor de vuurwerkcramp	121
6.3	Na de vuurwerkcramp	122
6.4	Is het vuurwerk veiliger geworden?	124
6.5	Vallen er minder slachtoffers?	128
6.6	Conclusies	131
	Literatuur	135
	Lijst van Respondenten	138

## 0 Samenvatting

Benieuwd naar de vraag of de vuurwerkcramp op 13 mei 2000 in Enschede een omslag te weeg heeft gebracht in de vuurwerkbranche heeft het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid van de Universiteit Twente een subsidie aangevraagd bij het ministerie van VROM. Deze subsidie is op 8 november 2004 verleend op basis van het 'Besluit milieusubsidies' (staatsblad 1998, nummer 720), waarna een CSTM-onderzoeksteam het project heeft uitgevoerd en dit rapport heeft opgesteld<sup>1</sup>.

### *Probleemstelling en onderzoeksvragen*

Dit rapport analyseert de veranderingen in beleid en praktijk na de vuurwerkcramp in Enschede, met als leidraad de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe functioneert begin 2000 de Nederlandse vuurwerkbranche en het toezicht daarop?
2. Heeft de grote schok van 13 mei 2000 wel de nodige veranderingen bewerkstelligd in beleid en toezicht?
3. Is de externe veiligheidssituatie rond vuurwerk verbeterd?
4. Is het veiligheidsdebat verinnerlijkt of is het al weer verwaterd in de vuurwerksector en bij de overheid?
5. Wat is de bijdrage van het gevoerde beleid aan de veiligheid?
6. Hoe heeft de reactie van de branche zich ontwikkeld?
7. Zijn er blindgangsters en afzwaaiers?
8. Welke aandachtspunten voor de toekomst volgen uit deze ontwikkelingen?

---

<sup>1</sup> Het onderzoeksteam bedankt de respondenten waarmee in het kader van dit onderzoek gesprekken zijn gevoerd voor hun substantiële bijdrage aan dit rapport. Een lijst met namen van de respondenten is als bijlage bij dit rapport gevoegd.

## *Aanpak*

De studie is gebaseerd op een combinatie van documentanalyse en interviews. Met als uitgangspunt de verschillende schakels van de vuurwerkketen zijn vele documenten en rapporten uit allerlei bronnen verzameld en geanalyseerd. Op basis van zo verkregen beelden zijn interviews gehouden met betrokkenen uit de vuurwerksector en uit kringen van de beleidsmakers, uitvoerders, toezichthouders en neutrale experts.

De vuurwerkketen bestaat uit de processen van fabricage, import, vervoer, opslag en gebruik van vuurwerk. Deze processen zijn met elkaar verbonden en worden ingevuld door het handelen van actoren zoals fabrikanten, importeurs, handelaren, detailhandel, bedrijven die vuurwerkevenementen verzorgen en consumenten die vuurwerk kopen en afsteken. De keten staat onder invloed van marktontwikkelingen en wordt in de meeste schakels dus gedomineerd door het streven naar continuïteit en winst zoals in de markt gebruikelijk. Waar grotere winstkansen lokken is ook semi-legaliteit en illegaliteit denkbaar. De overheidsbemoediging richt zich op het beheersen van mogelijke negatieve effecten van de vuurwerkketen en het bewerkstelligen van een veilige beschikbaarheid van het product vuurwerk.

## *Leeswijzer rapport*

De bevindingen worden hieronder per onderzoeksvraag samengevat. Waar mogelijk wordt volstaan met de conclusies. In de hoofdstukken 2 tot en met 6 van dit rapport wordt per schakel van de vuurwerkketen uitvoerig gerapporteerd over de analyse. Dit betekent dat na een korte introductie (hoofdstuk 1) in hoofdstuk 2 de analyse van markt, productie en import in Nederland is terug te vinden, in hoofdstuk 3 het vervoer van vuurwerk, in hoofdstuk 4 de opslag van vuurwerk, in hoofdstuk 5 het opbouwen en afsteken van professionele vuurwerkevenementen en in hoofdstuk 6 de detailhandel in consumentenvuurwerk en het afsteken daarvan. De analyses zijn gericht op een ieder die net als het onderzoeksteam een volledige overzicht wil hebben in wat er in één of meer schakels is gebeurd en veranderd. De conclusies van de uitgevoerde analyse per schakel in de vuurwerkketen staan in de slotparagraaf van elk van de hoofdstukken 2 tot en met 6.

## *Leeswijzer samenvatting en conclusies*

In deze samenvatting zijn de bevindingen geordend per onderzoeksvraag. Daarbij zijn in de tekst een zestal hoofdconclusies opgenomen.

Hoofdconclusie I gaat over de sinds het jaar 2000 zeer sterk toegenomen veiligheid rond de erkende en legale vuurwerksector. De ontwikkeling is het gevolg van het daadkrachtige beleid dat als reactie op de adviezen van de commissie Oosting is gevoerd. Het succes van het beleid betreft niet enkel de opslagen maar de gehele erkende en legale vuurwerkketen.

Deze essentiële constatering vooropgesteld hebbend, was er rond 2000 ook illegaal vuurwerk en dat is er nog steeds.

Hoofdconclusie II gaat over de illegale en criminele vuurwerkactiviteiten. Door het succes van het gevoerde beleid jegens de legale sector richt de aandacht zich nu sterker op het illegale en criminele circuit dan eerder het geval was. Het langer bestaande zorgpunt van de veiligheid rond de illegale en criminele vuurwerkactiviteiten wordt nu uitvergroet.

Hoofdconclusie III beschrijft wat de rol van de overheid is geweest in het gevoerde beleid, hoofdconclusie IV beschrijft de houding en reactie van de vuurwerkbranche.

Hoofdconclusie V noemt een aantal blindgangers en afzwaaiers die risico's voor de veiligheid opleveren. De blindgangers zijn aan de illegale en criminele takken in de vuurwerkketen verbonden. Deze risico's voor de externe veiligheid verdienen aandacht.

Vergeleken daarmee betreffen de afzwaaiers in de legale takken hoogstwaarschijnlijk mineure veiligheidsrisico's. De afzwaaiers zijn bijwerkingen van het gevoerde beleid terzake de erkende en legale vuurwerkactiviteiten. Dat beleid was zo daadkrachtig dat enkele bijwerkingen niet uit konden blijven.

Hoofdconclusie VI verwoordt dat de overheid zich in een duivels dilemma bevindt, striktheid en strengheid leidt tot een incentivestructuur die bevorderlijk is voor illegaliteit. Onveiligheid door illegaliteit is wellicht reeds een belangrijker bedreiging van de externe veiligheid geworden dan de onveiligheid bij de erkende

vuurwerkactiviteiten nu daar orde op zaken is gesteld. Anderzijds moet de erkende vuurwerksector goed in de gaten worden gehouden om een terugval te voorkomen en zijn veel van de regels er niet voor niets. Echter gezien het traject dat na 13 mei 2000 al is afgelegd is meer aandacht voor de illegaliteit en criminaliteit in de vuurwerkbranche gewenst met het oog op optimalisatie van externe veiligheid.

### *Bevindingen*

► Vraag 1. Hoe functioneert begin 2000 de Nederlandse vuurwerkbranche en het toezicht daarop?

Bij de beantwoording van deze vraag is uiteraard onder meer gebruik gemaakt van de bevindingen van de Commissie Oosting. Wij benadrukken de volgende punten:

- √ Rond 2000 gaat in de branche ongeveer 8-9 kiloton vuurwerk om. Bij de productie van vuurwerk speelt Nederland nauwelijks een rol. Het overgrote deel van het vuurwerk wordt geïmporteerd. Eenvoudig en goedkoop vuurwerk wordt overwegend uit het Verre Oosten en meestal uit China aangevoerd. Dat betekent zeker niet dat er enkel licht en relatief ongevaarlijk vuurwerk uit het Verre Oosten komt. Echter gespecialiseerd, complex vuurwerk, waaronder veel theatervuurwerk, komt ook uit landen zoals de USA, het Verenigd Koninkrijk en in geringe mate Europese landen zoals Spanje, Italië en Duitsland.
  
- √ Het 'oud en nieuw' vuurwerk voor de burger komt vrijwel uitsluitend uit het Verre Oosten en prijsvorming en leverzekerheid zijn de factoren die de relaties tussen fabrikant en handel bepalen. Voor de uiteindelijke duizenden verkooppunten die tussen de kerstdagen en nieuwjaar vuurwerk aanbieden geldt dat zij op prijs inkopen en dat vuurwerk een bijproduct is waarop flink verdiend kan worden. Voor het grote vuurwerk dat voor buitenevenementen wordt besteld, gefabriceerd en ingevoerd geldt ongeveer hetzelfde. Wel speelt de kwaliteit van de geluid- en lichteffecten een belangrijker rol. Ook voor dat vuurwerk bestaan voldoende aanbieders die vooral op prijs concurreren. Een opvallende tendens was een forse prijsdaling voor het groot buitenvuurwerk waarbij soms wel de kwaliteit en veiligheid in het geding kwam. In de branche waren een aantal 'beruchte' producten en activiteiten bekend.

- √ Het gezicht van de branche wordt enerzijds bepaald door een aantal spelers die een herhaling van incidenten zoals bij Culemborg zeer wel voor mogelijk houden, bezorgd zijn en daar ook wel initiatieven aan verbinden om orde op zaken te stellen, zoals opleidingen, zelfregulering en overleg met overheden over regulering.
  
- √ Anderzijds wordt de branche gekenmerkt door misleiding op grote schaal. Bij zwaar en risicovol vuurwerk wordt op grote schaal met producenten afgesproken om het vuurwerk van een verkeerde classificatie te voorzien. Daardoor wordt vuurwerk ingevoerd als vuurwerk met kleinere en andere effecten dan in werkelijkheid optreden. Dat werkt door in de hele vuurwerkketen, bij vervoer van vuurwerk, opslag en gebruik. Het toezicht daarop stelde weinig voor. Toezicht op dat vuurwerk in de Rotterdamse haven en andere Europese havens bestond vooral uit vergelijking van documenten, zogenaamde 'papieren' controles. Deze controles waren niet in staat de grote leugen te ontmaskeren. En dat wist de branche. Overigens was er, gelijk bij een goede goochelact, wel een behoorlijk aantal mensen op de hoogte van de misleiding.

► Vraag 2. Heeft de grote schok van 13 mei 2000 wel de nodige veranderingen bewerkstelligd in beleid en toezicht?

Deze vraag kan ronduit bevestigend beantwoord worden, waarmee niet gezegd wil zijn dat ieder van de talrijke veranderingen afzonderlijk noodzakelijk waren en/of zonder neveneffecten is doorgevoerd.

- √ Na de vuurwerkexplosie in Culemborg in 1991 is in analyses de vinger nadrukkelijk wel op de zere plekken in de vuurwerkbranche gelegd. Toch waren die plekken ook in 2000 volgens de Commissie Oosting nog steeds prominent aanwezig. Grote veranderingen zijn in de jaren na 1991 gestrand in departementale mispercepties en ontoereikend besef van de betekenis van de toen gestelde diagnose, getrokken lessen en lessen die getrokken hadden kunnen worden uit onderzoek. Het 'veranderingsmoment Culemborg' is daarmee onbenut gelaten.

- √ In de jaren daarna werden voorstellen om orde op zaken te stellen politiek gesmoord met het argument dat er voor Nederland geen beginnen aan was zolang er internationaal geen draagvlak voor hervorming was. Ambtelijke initiatieven leden meermaals schipbreuk op interdepartementaal gesteggel. Zo had justitie bezwaren tegen een in hun perspectief eenzijdige focus van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu op de legale vuurwerksector en wilde meer aandacht voor de illegaliteit. Aan het eind van de jaren negentig was vuurwerk op top-niveau geen VROM-prioriteit en zo was er geen momentum om ambtelijk gedoe, patstellingen en uitstel te overwinnen.
  
- √ Na 13 mei 2000 staat veiligheid en vuurwerk volop op de politieke agenda. Er zijn grote, ingrijpende en bepalende veranderingen bewerkstelligd die niet enkel de Nederlandse vuurwerksector betreffen maar ook uitstraling hebben naar de mondiale vuurwerkhandel. Veranderingen die deels ad-hoc, in grote haast en in een monocentrische benadering vanuit de overheid zijn aangestuurd, daadkrachtig, maar niet vrij van bias en bijwerkingen.
  
- √ De vuurwerkbranche heeft zich in volume normaal ontwikkeld, wel is het aantal vuurwerkevenementen door een dip gegaan, daarbij is niet 13 mei 2000 de hoofdoorzaak maar terrorisme, terreurdreiging en economische neergang. Wel is het aantal opslagplaatsen, verkooppunten en evenementen-bedrijven flink afgenomen door een combinatie van striktheid, strengheid en een saneringsregeling.

Vraag 3. Is de externe veiligheidssituatie rond vuurwerk verbeterd?

### ***Hoofdconclusie I***

#### ***Over de externe veiligheid rond de legale activiteiten in de erkende vuurwerksector***

- √ De situatie rond legaal vuurwerk is in zeer aanzienlijke mate veiliger geworden in de periode 2000-2005. Daarbij is het volgende van belang:
  - (1) Het classificatie- en etiketteringssysteem heeft zich van volstrekt misleidend en onbetrouwbaar ontwikkeld tot behoorlijk betrouwbaar en leidend voor de

veiligheid in de gehele keten. Zeker voor professioneel vuurwerk is dit een bepalende factor.

- (2) Voor vervoerders zijn de risico's van te vervoeren vuurwerk nu veel beter kenbaar.
- (3) In de erkende vuurwerksector wordt gevaarlijk en zwaar vuurwerk nu niet meer opgeslagen als vuurwerk met geringe risico's.
- (4) Het aantal mensen dat zich binnen de effectcirkels van vuurwerkopslagen bevindt is zeer drastisch afgenomen.
- (5) De vuurwerksector die zich met buitenvuurwerkevenementen bezig houdt is gesaneerd en gekrompen tot een overzichtelijk aantal aanbieders. Deze verzorgen nu een geringer aantal vuurwerkevenementen die gestructureerd verlopen en aan strengere regels moeten voldoen. Deze regels leiden er onder meer toe dat in de meeste gevallen de afstand van het publiek tot het vuurwerk aanzienlijk is toegenomen.
- (6) De consumentenvuurwerksector is vooral veiliger geworden doordat het aantal verkooppunten drastisch is afgenomen en in enige mate doordat het gebruikte vuurwerk iets veiliger is geworden doordat consumenten duurder en groter siervuurwerk kopen waarmee minder 'gestunt' wordt. Daarnaast speelt wellicht geïntensiveerd toezicht en handhaving op risicogroepen een rol.

## ***Hoofdconclusie II***

### ***Over de externe veiligheid rond de overige activiteiten met vuurwerk***

√ Het beleid ten aanzien van de erkende vuurwerkbedrijven is zo ingrijpend dat er een belangrijke incentivestructuur voor illegaliteit en criminaliteit is gecreëerd. Dit doet sommigen zelfs twijfelen of het per saldo wel veiliger is geworden:

(1) Naar schatting komt jaarlijks een à twee miljoen kilo voor consumenten verboden vuurwerk illegaal het land binnen en levert risico's op bij vervoer, opslag en gebruik. Slechts vijf tot tien procent daarvan wordt onderschept.

(2) Zo mogelijk nog groter zijn de zorgen rond de illegale vuurwerkstromen waar het bijvoorbeeld lawinepijlen en zware strijkers betreft die ook niet bij professionele vuurwerkevenementen worden gebruikt en ander massa explosief vuurwerk zoals mortierbommen en Chinese vlinders die ergens opgeslagen worden. Gezien de zwaarte die het illegale materiaal soms heeft,

bijvoorbeeld lawinepijlen hebben een explosieve kracht vergelijkbaar met een handgranaat, leent het zich voor toepassing door groeperingen die gericht of ongericht schade willen toebrengen aan zaken of personen in de samenleving of het gevoel van veiligheid in de samenleving willen ondermijnen.

(3) Ook binnen delen van de erkende vuurwerksector vinden activiteiten plaats die er voor zorgen dat binnen een aantal bedrijven legale en illegale activiteiten gemengd worden. Daarbij kan de leiding een hoofdrol vervullen, echter ook niet uit te sluiten valt dat werknemers er nevenactiviteiten op na houden zonder dat de leiding daarvan op de hoogte is.

(4) De organisatiegraad van de criminele activiteit neemt volgens inschattingen toe. Sommigen zien connecties via het voormalig Oostblok. De toegang tot Nederland over de weg is aanwezig en toegang tot zeehavens wordt ook gekocht volgens de sector. Harde bewijzen daarvoor zijn er niet maar het verdwijnen van hele zeecontainers die 'elders' opduiken en worden overgeladen wekt bevreemding in delen van de branche.

De volgende vraag richt zich op de rollen van de overheid en de vuurwerksector en de vraag of de heftige reactie op 13 mei 2000 inmiddels verwaterd is danwel er sprake is van blijvende verinnerlijking van de zorg voor veiligheid en effectieve en efficiënte praktijken.

► Vraag 4. Is het veiligheidsdebat verinnerlijkt of is het al weer verwaterd in de vuurwerksector en bij de overheid?

√ Voor de blijvende aandacht bij overheden en vuurwerksector is de maatschappelijke aandacht van belang. Weliswaar staat het onderwerp wat minder in de belangstelling in de media, waar aanvankelijk door de nieuwswaarde van de ramp, gevolgd door het drastisch ingrijpen van de overheid, de ontwikkelingen nauwgezet werden gevolgd. Uit de relatief grote aandacht die aan nieuwsfeiten op dit terrein wordt geschonken blijkt echter een nog steeds grote gevoeligheid en 'latente aandacht'.

√ Voor de verinnerlijking van de aandacht voor vuurwerkveiligheid is een goed overlegklimaat van belang. De ramp schiep een maatschappelijk klimaat waarin de burgers van hun politieke vertegenwoordigers een snel en krachtig antwoord op de problemen eisten. Het daadkrachtige overheidsingrijpen na

de ramp richtte zich op vernieuwing van de regels voor de branche en reorganisatie van de versnipperde overheidsbetrokkenheid. Dat ingrijpen kenmerkte zich echter ook door een sterk 'top-down' optreden van de overheid, dat betekent dat de communicatie met de branche gering was.

- √ De spanning in de relatie tussen branche en overheid is sterk aan de 'top-down' benadering van de overheid gerelateerd. Nu zijn er indicaties die er op wijzen dat partijen inzien dat de beide partijen tot elkaar veroordeeld zijn in de strijd tegen semi-legale en geheel illegale activiteiten in de vuurwerkbranche. Hoe groter de druk en de lasten op de legale vuurwerkbranche worden hoe groter en aantrekkelijker de opportuniteiten voor semi-legale activiteiten door geregistreerde partijen en volstrekt illegale en criminele activiteiten.
- √ Hoewel de vuurwerksector als gesprekspartner aanvankelijk buiten de beleidsvorming is gehouden, wordt de rol van de branche geleidelijk aan weer sterker als partner in de vervolmaking van regelgeving en uitvoering. De toenadering tussen overheden en vuurwerkbranche komt onder meer tot uiting in federatiebesprekingen tussen de brancheverenigingen in de vuurwerkbranche. Dit mede onder invloed van de wens van overheden om een duidelijk overleg en aanspreekpunt te hebben.
- √ Duidelijk is dat de hervormingen door de vuurwerkbranche nu mede omarmd worden omdat deze een marktbescherming met zich meebrengen, de toegang tot de legale vuurwerksector kent veel hogere drempels dan voorheen. Ook de partijen die sterk ageren tegen delen van het beleid erkennen dat 'de één zijn dood is de ander zijn brood' als gezegde hierop van toepassing is. Naast de nieuwe nationale en internationale regels kan dit een belangrijke factor zijn om de aandacht voor vuurwerkveiligheid ook in de toekomst te laten voortduren.

### ***Hoofdconclusie III***

#### ***Over de rol van de overheid***

√ De verbeteringen in de veiligheid rondom vuurwerk zijn in belangrijke mate het gevolg van het optreden van de Nederlandse overheden. Ter illustratie kunnen de volgende zaken worden genoemd:

(1) Nederland heeft zich hard gemaakt voor een betrouwbaar internationaal classificatie- en etiketteringsysteem en heeft hier uiteindelijk voldoende successen bij geboekt om de veiligheid in Nederland en vooralsnog in beperkte mate, ook in het buitenland te verhogen door in VN verband een default-lijst te bepleiten en te bewerkstelligen.

(2) De afstandseisen voor professioneel vuurwerk zijn fors vergroot, zowel voor opslag als voor het ontsteken. Van belang daarbij is vooral ook dat deze afstandseisen nu, in tegenstelling tot in het verleden, wel worden toegepast, ook in het geval van opslagen van consumentenvuurwerk. Bij de gevolgen van de afstandeisen voor de opslag van professioneel vuurwerk dient wel het extra vervoer in de weging betrokken te worden als gevolg van verplaatsing van opslag tot ver in het buitenland.

Bij de afstandseisen voor professionele vuurwerkevenementen dient in de weging betrokken te worden dat de afstanden tot het publiek zo groot en divers zijn geworden dat het soms lastig is geworden om te controleren of er niemand uit het publiek stiekem bij de achterste vuurwerkopstellingen gaat staan.

(3) De taken zijn doeltreffend gereorganiseerd waar het onder meer betreft:

(a) Reorganisatie van het toezicht op de classificatie van professioneel vuurwerk bij invoer en vervoer. Dit stelde voorheen niet veel voor en betrof hoogstens een papieren controle betrof. Dit is radicaal veranderd, nu wordt circa 80-85% van de zeecontainers met professioneel vuurwerk geïnspecteerd door de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De betrouwbaarheid van classificaties blijkt overig te fluctueren, de Inspectie Verkeer en Waterstaat komt waar het foute classificaties betreft in het eerste halfjaar van 2001 op 56%, in het tweede halfjaar op 6%, in 2002 op 3,5%, in 2003 op 1,5% en in 2004

op circa 9%. De toename is het gevolg van één nieuwe importeur die 'nog moet leren' dat 'fout' vuurwerk in Rotterdam niet zomaar aan land gelaten wordt. De fluctuaties illustreren de noodzaak van continue inspectie-inspanningen aan de buitengrens.

- (b) Continuering van het toezicht op classificatie van consumentenvuurwerk, dat is voortgezet, en ook nu zeker geen papieren controle is.
  - (c) Het beter testen van de productveiligheid van consumentenvuurwerk. Dat gebeurt steeds gericht en effectiever op 'verdachte' partijen en producten.
  - (d) De reorganisatie van de vergunningverlening van vuurwerkopslagen. Deze is opgeschaald naar de provincie als voor deze taak beter geëquipeerd bevoegd gezag, terwijl de gemeente nu enkel nog bevoegd gezag is voor de kleine opslagen.
  - (e) De reorganisatie van de vergunningverlening van bedrijven voor vuurwerkevenementen en van vuurwerkevenementen zelf. Dit is bij de provincies is gelegd. Deze blijken de taken beter te kunnen en willen uitvoeren dan rond 2000 de gemeenten en de Inspectie Verkeer en Waterstaat deden. Gemeenten ontbrak het aan capaciteit en deskundigheid, de Inspectie Verkeer en Waterstaat anticipeerde op een verwachte overgang van deze taken naar het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, dit overgangsproces is pas in 2002 voltooid in de vorm van de VROM-Inspectie die tweede-lijns toezicht houdt op de uitvoering van de taken die nu door de provincies worden verricht.
  - (f) Een sterkere focus binnen de Inspectie Verkeer en Waterstaat op de kerntaken. Verkeer en Waterstaat hoeft zich nu niet meer bezig te houden met vuurwerkevenementen maar zich kan concentreren op de 'core-business' waar het vervoer betreft, dit omvat zowel de aanlanding aan de EU buitengrens in Nederlandse zeehavens, vervoer over de EU binnengrens alsook het vervoer over de weg en het spoor binnen Nederland. De classificatie- en autorisatie-procedures voor vuurwerk vormt daarbij een achilleshiel voor de veiligheid in de legale vuurwerkketen.
- (4) Het ketenperspectief en daarmee samenhang en overzicht staat nu centraal, dit veelbelovende perspectief staat centraal in onder meer de volgende ontwikkelingen:

- (a) Het tot stand komen van het nieuwe Vuurwerkbesluit. De opbouw en systematiek volgt de ketenbeheersinggedachte in sterke mate, de regelgeving is echter wel onder 'stoom en kokend water' druk tot stand gekomen. Daardoor zijn sinds 2002 al meermalen bijstellingen doorgevoerd om weeffouten te repareren.
- (b) Het oprichten van de Vliegende brigade Vuurwerk verbonden aan de VROM-Inspectie. Deze heeft coördinerende taken betreffende de in-, door- en uitvoer van vuurwerk, het gebruik van vuurwerk en is verantwoordelijk voor de controle van het product consumenten-vuurwerk. Na een opstartfase waarin wat personele problemen speelden, prioriteiten gesteld moesten worden en de inspectie van de kwaliteit van consumentenvuurwerk centraal werd gesteld, begint de Vliegende brigade Vuurwerk nu aan haar tweede periode en begint de optiek op de keten centraler te staan.
- (c) Het oprichten van het Landelijk Meld- en Informatiepunt vuurwerk. In een databestand worden de verplichte meldingen ingevoerd waarmee vuurwerk in de keten getraceerd kan worden. Toezichthouders hebben toegang tot informatie in het bestand. Dat geldt uiteraard slechts voor zover er daadwerkelijk wordt gemeld wat in elk geval niet gebeurt waar het illegale activiteiten aangaat. Het LMIP is beheersmatig ondergebracht bij de VROM-Inspectie maar feitelijk een onderdeel dat alle toezichthouders en handhavers ondersteunt en door handhavers ook zo wordt gezien. De handhavers kunnen online inloggen. Na de opstartfase van LMIP is het nu aan de handhavers om het rendement uit het systeem te halen.
- (d) De toegenomen coördinatie en samenwerking tussen handhavers zoals de VbV, IVW, KLPD, FIOD en VROM-IOD staat sterk in het teken van een ketengerichte aanpak. Dit kan de traceerbaarheid en daarmee controleerbaarheid van sommige handelingen efficiënter maken en zo het toezicht doeltreffender doen zijn.

### ***Hoofdconclusie IV***

#### ***Over de houding en reactie van de vuurwerkbranche***

- √ Legaal vuurwerk is aanzienlijk veiliger geworden in de periode 2000-2005. De reacties van de branche en bedrijven leveren een gemengde bijdrage. Bepalende factoren daarbij zijn de volgende:
- (1) Vuurwerkhandel en vuurwerkbedrijven opereren hoog in de vuurwerkketen internationaal. Het zijn aan de tucht van de markt onderhevige bedrijven die internationale concurrentienadelen als gevolg van lokale regels moeten terugverdienen door deze of aan de markt door te geven, of moeten zien te ontlopen of af te wentelen.
  - (2) De Nederlandse overheid handelde in haar internationale streven naar een betrouwbaar classificatie- en autorisatiesysteem geheel congruent met deze gedachte. Daardoor is het grotendeels gelukt om een einde te maken aan misleidende afspraken met de producenten en foute classificatie. Dit betekent ook dat daarmee dit aspect van oneerlijke concurrentie werd weggenomen en normconformiteit wordt bevorderd. Een deel van de geboekte winst was echter weer tenietgedaan doordat Nederland in haar strengheid inzake de testeisen voor classificatie en autorisatie van vuurwerk uit de pas was gaan lopen met het omringende buitenland. Bij consumentenvuurwerk leidde dit bijvoorbeeld tot extra verpakkingen die een aanzienlijk en bepalend prijsnadeel opleverden. Zulk nadeel betekende in de internationale handel al snel veel. De branche ziet dit als onredelijk testfetjisme waar het middel tot doel is verheven. Inmiddels heeft Nederland zich aangesloten bij de inmiddels ontstane internationale 'grootste gemene deler' van testeisen en wijzen van interpretatie van testresultaten en is dit knelpunt opgelost.
  - (3) De bedrijven hebben besloten om de opslag van professioneel vuurwerk en een flink deel van het consumentenvuurwerk te verplaatsen naar het buitenland. Daarmee is ook een mogelijke U-bocht constructie in het leven geroepen. Sommige bedrijven speculeren er dan op dat rond de binnengrens niet effectief te controleren valt, ook al besteedt de Inspectie Verkeer en Waterstaat daar wel aandacht aan.

- (4) De branche heeft sterk het gevoel dat de overheid met harde hand orde heeft aangebracht in de legale vuurwerkbranche en deze met de saneringsregeling ook tot overzichtelijke grootte heeft teruggebracht. Vervolgens storten de overheden zich vol overgave op toezicht en handhaving van juist de bedrijven die alles volgens de regels trachten te doen. Men klaagt dat deze bedrijven naar de letter van de wet en nauwelijks naar de geest van de wet worden behandeld en dat de overheid nauwelijks aandacht heeft wat zich allemaal aan de waarneming onttrekt. Van de semi-legale of illegale activiteiten wordt natuurlijk geen melding gedaan bij het Landelijk Meld- en Informatiepunt. Men vindt ook dat de handhaving tekort schiet, omdat mineure kwesties soms wel worden gesanctioneerd terwijl de grote zaken die ook wel eens geconstateerd worden de eindstreep van een veroordeling niet halen. Dan helpt het niet voor het zelfreinigend vermogen van de branche.
- (5) De legale branche heeft de saneringsoperatie wel als pijnlijk ervaren maar kan leven met de beperkingen en de vereiste investeringen, die op zich ook een beperking ten aanzien van drempelloze toegang tot de markt met zich meebrengen. De top twee van wensen betreffen (a) afspraken op Europees niveau die vuurwerk internationaal eenduidig benoemen en (b) keihard aanpakken van de illegale concurrentie.

► **Vraag 7. Zijn er blindgangers en afzwaaiers?**

Deze vraag uit de probleemstelling heeft betrekking op de ontduiking van het beleid (de blindgangers), niet van de grond gekomen aspecten van beleid en neveneffecten van beleid (de afzwaaiers):

### ***Hoofdconclusie V***

#### ***Over blindgangers en afzwaaiers***

Legaal vuurwerk is aanzienlijk veiliger geworden in de periode 2000-2005, maar buiten de legale activiteiten bestaan nog aanzienlijke risico's. De blindgangers in de omvangrijke semi-legale tot volstrekt illegale en criminele takken in de vuurwerkketen zijn het belangrijkste. Vergeleken daarmee zijn de afzwaaiers in de legale takken hoogstwaarschijnlijk mineure zaken. Te veel nadruk in de handhaving op de afzwaaiers kan de illusie van veiligheid scheppen terwijl de blindgangers met alle risico's buiten schot blijven.

**De blindgangers:**

- (1) Illegale en soms ronduit criminele activiteiten zorgen er voor dat naar schatting 10 – 20% van het vuurwerk in Nederland niet legaal is. De aanwezigheid van grote hoeveelheden verboden vuurwerk is één van de grootste overgebleven veiligheidsrisico's, zowel bij vervoer in ongeschikte voertuigen, als bij opslag in kelders, op zolderkamers enzovoorts als bij ondeskundig gebruik, daarbij gaat het voor een deel zeker ook om zwaar professioneel vuurwerk en 'vuurwerk' zoals lawinepijlen en zware strijkers.
- (2) Iedereen die over een inschrijfbewijs van de Kamer van Koophandel beschikt kan in België vuurwerk kopen dat niet alleen in Nederland niet aan consumenten verkocht mag worden maar ook in België niet.
- (3) In circa 30% van de bedrijven worden legale en illegale activiteiten gemengd volgens delen van de branche, deze bedrijven zijn als semi-legaal te beschouwen. Justitie meent dat dit ook geldt voor 'minder dan de helft' van de 12 grote importeurs.
- (4) In het volstrekt criminele circuit zijn 5 tot 10 criminele organisaties actief met meer talrijke 'tussenhandelaren'. De branche kent ook voorbeelden waarin getracht wordt te penetreren in erkende vuurwerkbedrijven. Het gaat daarbij om aanzienlijke bedragen.
- (5) De verschillen tussen Nederland en de buurlanden in wat voor vuurwerk geschikt wordt geacht voor consumenten zorgen er voor dat een deel van het illegale vuurwerk in het land van herkomst wel als consumenten-vuurwerk is toegelaten en vergroten het gemak waarmee illegale activiteiten ondernomen kunnen worden.
- (6) De opslag van professioneel vuurwerk in het buitenland vergroot niet enkel het aantal vervoersbewegingen en gereden afstanden per vervoersbeweging. De indruk bestaat dat dit ook leidt tot het tijdelijk opslaan van professioneel vuurwerk in voertuigen in Nederland. Dit brengt uiteraard risico's met zich mee, immers ook toegelaten professioneel vuurwerk kan massa-explosief zijn.

**De afzwaaiers:**

- (7) Vrijwel iedereen gaat ervan uit dat door de buitenlandse opslag er veel meer vuurwerk over de weg wordt getransporteerd dan vroeger.
- (8) De Nederlandse interpretatie van de testisen rond de classificatie en het autorisatiesysteem van vuurwerk zorgde samen met de naar het buitenland

verdwenen opslag voor invoer via buitenlandse havens en toename van moeilijk controleerbaar vervoer over de weg, de testeisen en interpretatie van testresultaten lopen inmiddels weer in de pas.

- (9) Onder het vervoer zitten speciale risico's. Dit betreft bijvoorbeeld vrachtwagens met professioneel vuurwerk welke ook gevarenklasse 1.1, massa-explosief vuurwerk, vervoeren. Per vrachtwagen kan meermalen de hoeveelheid professioneel vuurwerk die in Nederland nog opgeslagen mag worden geladen zijn. Bij een opslag geldt de veiligheidsafstand van 800 meter tot kwetsbare objecten welke eenvoudig te controleren is, bij vervoer geldt de regelgeving voor vervoer van gevaarlijke stoffen. De controle van het gedrag van chauffeur is lastiger. Wel kent het Vuurwerkbesluit regels die tijdelijke opslag van vuurwerk in voertuigen tegen gaat. Het toezicht is vanzelfsprekend lastig waar het voertuigen aangaat.
- (10) Het controleren van wegvervoer aan de grens is een tijdrovende en moeizame aangelegenheid zelfs als er netjes gemeld is. De branche meent dat er op alle denkbare manieren de hand wordt gelicht met de meldingen en vervoerregels.
- (11) De administratieve lastendruk bij vuurwerkevenementen bedraagt rond 50% van de kostprijs van het evenement. Opvallend is dat provincies uiteenlopend invulling geven aan het vereiste werkplan en de handhaving daarvan. Dit leidt tot lijdelijk verzet van de 'bezigers' en tot heftige discussies tijdens evenementen.
- (12) Meer algemeen is het beeld dat bij discussies rond regelgeving de uitvoerbaarheid nog sterker in het oog gehouden kan worden. Na 13 mei 2000 is in een monocentrische benadering regelgeving gemaakt, de ingeslopen weeffouten voor wat betreft uitvoerbaarheid en verfijning worden/zijn nu geleidelijk aangepakt.
- (13) In toezicht is op rijksniveau minder fragmentatie en versnippering, er is een tendens naar meer coördinatie en samenwerking in gang gezet. Ook in het reguliere toezicht leggen toezichthouders de accenten minder uitsluitend in het domein van hun eigen organisatie. Zo meldt de Inspectie Verkeer en Waterstaat in de haven geconstateerde overtredingen van de producteisen aan de Vliegende brigade Vuurwerk en meldt de Vliegende brigade Vuurwerk geconstateerde overtredingen van vervoerregels aan de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De domeinen van toezichthouders zijn echter nog geenszins samengevoegd in één toezicht, er zijn wel experimenten met 'gemengde' teams. Binnen sommige provincies is inmiddels een behoorlijke

afstemming en coördinatie tussen provincie, gemeenten en brandweer-regio's en politieregio's, in andere wat minder.

- (14) Voor het reguliere toezicht zouden standaardprotocollen voor die gezamenlijke 'ontschotte' toezichtinspanning op alle in het geding zijnde domeinen van toezicht ook de rechtsgelijkheid bevorderen.

► Vraag 8. Welke aandachtspunten voor de toekomst volgen uit deze ontwikkelingen?

Afgesloten wordt met enkele punten die tijdens de vernieuwing van het vuurwerkbeleid en de vuurwerksector zijn blijven liggen. Vele van zulke zaken volgen onmiddellijk uit hetgeen boven beschreven is. Die punten worden niet herhaald, hier beperkingen we ons tot algemene aanvullingen, voor de details wordt verwezen naar de slotparagraaf van elk van de hoofdstukken 2 tot en met 6. Eén aanvulling is zo algemeen en belangrijk dat wij deze formuleren als een laatste hoofdconclusie.

### ***Hoofdconclusie VI***

#### ***Over de balans in aandacht voor de erkende vuurwerksector en de illegaliteit***

De overheid bevindt zich in een duivels dilemma, striktheid en strengheid leidt tot een incentivestructuur die bevorderlijk is voor illegaliteit. Onveiligheid door illegaliteit is wellicht reeds een belangrijker bedreiging van de externe veiligheid geworden dan de onveiligheid bij de erkende vuurwerkactiviteiten, ook al wordt daar wel eens een overtreding begaan. Anderzijds moet de erkende vuurwerksector goed in de gaten worden gehouden om een terugval te voorkomen en zijn veel van de regels er niet voor niets. Echter in het perspectief van het traject dat van na 13 mei 2000 al is afgelegd is op dit moment meer aandacht voor de illegaliteit en criminaliteit in de vuurwerkbranche gewenst als het gaat om optimalisatie van externe veiligheid.

De overige punten:

- √ Europese harmonisatie is een langdurig bestuurlijk proces maar kan wat opleveren in de strijd tegen illegale import. In het ontwerp van de Europese richtlijn koerst het in de richting van vier klassen, klasse 1 omvat het fop en schertsvuurwerk, klasse 2 vuurwerk voor 'jeugdigen', klasse 3 consumenten-vuurwerk en klasse 4 professioneel vuurwerk. Het initiatief omvat nu enkel de

klassen 1 tot en met 3 en niet klasse 4. Er is vooralsnog ook geen initiatief ten aanzien van de norm voor toezicht aan de buitengrens. Waar de externe veiligheid in Nederland nu lijdt onder de opstelling van bijvoorbeeld vaak met name genoemde landen zoals België en Frankrijk kan illegaal vuurwerk natuurlijk ook via andere buitengrenzen aanlanden, bijvoorbeeld Spanje of Polen. Als het eenmaal binnen de EU is, valt controle van vervoer over de binnengrens niet mee.

√ Uitvoerders en handhavers wijzen er op dat sommige aanbevelingen van de commissie Oosting niet afdoende uitgevoerd zijn. Er is er nog steeds geen volwaardige testlocatie in Nederland in 2005, als er op de voorgeschreven wijze getest moet worden, gebeurt volgens enkele van de experts in Duitsland in de buurt van Berlijn, in Nederland wordt volgens enkele van de experts op informele wijze testwerk gedaan op een product, bijvoorbeeld door dit open te snijden, de samenstelling te bekijken en een exemplaar af te steken, waarbij conclusies dus niet op de voorgeschreven testwijze is gebaseerd (de zogenaamde 6a, 6b en 6c classificatietesten). Verder heeft de commissie Oosting de suggestie gedaan gevarensklassen in Nederland uit te sluiten, sommige experts begrijpen niet dat daarom de subklasse 1.1 G niet voorgedragen is voor uitsluiting, ook al zou dit internationaal misschien lastig liggen. Deze producten zouden zelfs aan een vuurwerkshow weinig of niets bijdragen. Waar het internationale afspraken over controle aangaat, is in internationaal overleg nog weinig bereikt, zelfs Duitsland voert geen 'Douanescan' uit op containers zoals in Nederland gebruikelijk is.

√ Voor de verdere ontwikkeling van een goed veiligheidsbeheer rond vuurwerk is samenwerking tussen overheid en branche zeer belangrijk. Daarbij kan de erkende branche mede toezicht houden op standaarden van 'best practice' terwijl de aandacht van de overheid meer uit kan gaan naar de illegale activiteiten. Dat wil niet zeggen dat regels en controle bij de erkende bedrijven geheel achterwege kunnen blijven. Deze blijven zeer noodzakelijk om iedereen bij de les te houden. Wel kan worden gezien of sommige vereisten geen voor de externe veiligheid relatief onbelangrijke administratieve lasten met zich meebrengen. De actieve medewerking van de branche kan de acceptatie en verinnerlijking van veilige praktijken verhogen en de kans op ontdekking van illegale activiteiten vergroten. Daar past bij dat handhavers het accent leggen bij de geest van de wet in plaats van de letter,

bijvoorbeeld waar het de uitvoering werkplannen bij evenementen betreft. Het keihard aanpakken van serieuzere zaken is beter dan het op elke slak zout leggen.



# 1. INLEIDING

## 1.1 *Het lange lont van het openbaar bestuur*

Op 14 februari 1991 explodeerde een vuurwerkfabriek in Culemborg. Naast grote materiële schade heeft dit twee mensen het leven gekost en er zijn 15 gewonden gevallen. Onjuiste etikettering van de kracht van het aanwezige vuurwerk speelde onder meer een rol, er was ten opzichte van de vergunning teveel vuurwerk opgeslagen en de risico's werden onderschat. Er zijn indicaties dat lichtere klassen onder omstandigheden ook massa-explosief kunnen zijn als opgeslagen vuurwerk van de zwaarste categorie explodeert. De kwaliteit van vergunningverlening en toezicht werd betwijfeld.

Al spoedig verstomde de aandacht voor het incident. Van forse druk op de sector vanuit de overheid of de media was geen sprake. In het midden van de jaren negentig zijn nog eens kamervragen gesteld over de gang van zaken in de vuurwerkbranche. De reactie van de verantwoordelijk minister was lauw: wel de erkenning dat het allemaal niet zo transparant is, maar dat de steun voor de noodzakelijke internationale aanpak ontbrak. Buiten Nederland gebeurden ondertussen vele kleine en grote ongelukken met vuurwerk.

Dan volgde op 13 mei 2000 in Enschede de grote klap. Na de vuurwerkcramp in Enschede met als gevolg 22 doden, 947 gewonden, 450 verwoeste en 1500 beschadigde huizen en een materiële schade van meer dan 550.000.000 Euro. Het op te ruimen puin had een volume van 10.000 25 tons vrachtwagens ([www.13mei2000.nl](http://www.13mei2000.nl)).

Meer dan 100 hulpacties en benefietactiviteiten werden georganiseerd. Nu was er wel druk van de media en vanuit de politiek. Betrokkenen in de sector omschreven de situatie als 'blinde paniek' en één grote reeks ad-hoc reacties in de vuurwerksector en in de relaties tussen bestuur en vuurwerksector.

De Commissie onderzoek vuurwerkcramp, beter bekend als de 'commissie Oosting', onderzocht de ramp en adviseerde over verbeteringen. De commissie is ingesteld op 26 mei 2000 en rapporteerde 9 maanden later in de vorm van een circa 2000 pagina's omvattend rapport. De commissie vormde een rustpunt temidden van de

over elkaar heen rollende spelers die riepen dat het allemaal heel anders moest. Heel beknopt samengevat kwam de commissie tot de conclusie dat de rollen van bedrijf en overheid gelijkenis vertoonden met welke de explosie in Culemborg verklaren.

Ruim een halfjaar later, op 1 januari 2001, nog tijdens het werk van de commissie Oosting, nam de nog nauwelijks verminderde commotie en rumoer weer toe. In Volendam brandde gedurende de nieuwjaarsnacht café Het Hemeltje uit met als gevolg 14 doden en meer dan 150 gewonden. Een bezoeker had een stuk scherts- en fopvuurwerk, een 'sterretje' afgestoken en daarmee de kerstversiering in het café aangestoken. Dit wakkerde ook de storm over vuurwerk weer aan. De vele aanbevelingen van de commissie Oosting werden overgenomen door het kabinet en een omvangrijk programma van aanpassingen startte.

## *1.2 Project meta-evaluatie vuurwerksector*

Dit rapport analyseert de veranderingen in beleid en praktijk na de vuurwerkcramp in Enschede. Heeft de grote schok nu wel veranderingen bewerkstelligd die voorheen onmogelijk waren? Of is toch sprake van blindgangers? Is het veiligheidsdebat beklijft of verwaterd in de vuurwerksector en bij de overheid? Dit onderzoek kon uitgevoerd worden met een subsidie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De aanleiding vormde het feit dat in mei 2005 het 5 jaar geleden is dat de ramp plaatsvond. Dat is voldoende lang voor een analyse van de veranderingen en de effecten.

Benieuwd naar de vraag of de vuurwerkcramp op 13 mei 2000 in Enschede een omslag te weeg heeft gebracht in de vuurwerkbranche heeft het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid van de Universiteit Twente een subsidie aangevraagd bij het ministerie van VROM. Deze subsidie is op 8 november 2004 verleend, waarna een CSTM-onderzoeksteam het project heeft uitgevoerd en dit rapport heeft opgesteld. Daarmee wordt de (tussen)balans opgemaakt van de ondernomen activiteiten en de aanwijzingen over de vraag of deze inderdaad tot een wezenlijk veiliger situatie hebben geleid. De rol van het ministerie van VROM was beperkt tot ondersteuning op afroep van de onderzoekers. Dit betrof ondersteuning bij het toegankelijk maken van bronnen en op verzoek van het onderzoeksteam

lezen en becommentariëren van de rapportage. Daarbij waren Rob Schutte en Anneke Raap van het ministerie betrokken. De in de subsidievorm aanwezig veronderstelde onafhankelijkheid is vanuit het ministerie steeds gerespecteerd. De onafhankelijkheid houdt uiteraard in dat de inhoud van dit rapport enkel de analyse en conclusies van het onderzoeksteam van de Universiteit Twente verwoord.

Dit rapport analyseert de veranderingen in beleid en praktijk na de vuurwerkkramp in Enschede, met als leidraad de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe functioneert begin 2000 de Nederlandse vuurwerkbranche en het toezicht daarop?
2. Heeft de grote schok van 13 mei 2000 wel de nodige veranderingen bewerkstelligd in beleid en toezicht?
3. Is de externe veiligheidssituatie rond vuurwerk verbeterd?
4. Is het veiligheidsdebat verinnerlijkt of is het al weer verwaterd in de vuurwerksector en bij de overheid?
5. Wat is de bijdrage van het gevoerde beleid aan de veiligheid?
6. Hoe heeft de reactie van de branche zich ontwikkeld?
7. Zijn er blindgangers en afzwaaiers?
8. Welke aandachtspunten voor de toekomst volgen uit deze ontwikkelingen?

De eerste vraag markeert de startpositie. Deze is opgenomen om de rest van de studie in perspectief te kunnen zetten. Voor het overgrote deel is geen nieuw (evaluatie)onderzoek uitgevoerd maar is door de jaren heen verschenen materiaal verzameld en geanalyseerd. Dit leidt tot een beschrijvend overzicht ten dienste van een integrale analyse op basis van de talrijke documenten en rapportages die verzameld zijn. Daarnaast is een aantal interviews gehouden met betrokkenen vanuit de diverse (overheids)geledingen (deels ook ter toelichting op de betreffende rapportages, deels als aanvulling daarop) en met vertegenwoordigers vanuit de vuurwerksector (bezigers, (groot)handel en detaillisten). In bijlage I is een lijst van

geïnterviewde personen opgenomen. Het onderzoeksteam bedankt de respondenten voor de vaak openhartige gesprekken die zijn gevoerd.

### *1.3 Vuurwerk en gevaar*

Vuurwerk eist sinds jaar en dag slachtoffers. Die slachtoffers vallen zowel bij het gebruik van professioneel vuurwerk bij evenementen als bij het gebruik van consumentenvuurwerk rond de 'oud en nieuw' feestelijkheden.

Tot het professionele vuurwerk wordt het vuurwerk voor evenementen in de open lucht gerekend, en gespecialiseerd vuurwerk voor speciale effecten in theater en shows, het zogenaamde theatervuurwerk. Met enige regelmaat gebeurden er bij vuurwerkshows incidenten, hoewel de ernst van de incidenten en letsel in Nederland meestal mee valt. Het vuurwerk dat particulieren afsteken tijdens de jaarwisseling wordt consumentenvuurwerk genoemd evenals het scherts- en fop vuurwerk.

Onzorgvuldig omgaan met vuurwerk levert jaarlijks vele gewonden en gemiddeld één of twee doden op. Van 1990 tot 2000 lag het jaarlijks aantal geregistreerde vuurwerkgewonden dat behandeld werd op de Spoedeisende Hulp afdelingen van ziekenhuizen tussen 1000 en 2000 per jaar. Daarbij speelt illegaal in het land gekomen vuurwerk een rol. Van de twee vuurwerkdoden in 1997 is bijvoorbeeld vastgesteld dat beiden het slachtoffer van illegaal vuurwerk zijn. Een deel van de in beslag genomen illegale vuurwerkproducten hebben een explosieve kracht vergelijkbaar met een handgranaat.

### *1.4 Leeswijzer*

Dit rapport is als volgt ingedeeld: in de hoofdstukken 2 tot en met 6 worden de onderzoeksvragen per schakel van de vuurwerkketen uitgewerkt. In hoofdstuk 2 wordt begonnen met de markt, handel, productie en import van vuurwerk. Het vervoer van vuurwerk staat centraal in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op hoe vuurwerk opgeslagen wordt. Op de opbouw en het afsteken van vuurwerkevenementen wordt in hoofdstuk 5 ingegaan. In hoofdstuk 6 wordt tenslotte

aandacht besteed aan de verkoop van vuurwerk aan consumenten en het afsteken van vuurwerk door burgers.

Daarbij komen heel concrete maatschappelijk relevante vragen aan de orde zoals:

- Hoe is het met vuurwerkopslagen?
- Hoe loopt het met “evenementen”?
- Heeft de sector de omslag gemaakt naar een maatschappelijk verantwoorde bedrijfsvoering?
- Heeft men de keten-problematiek beter in de hand?
- Werken de partijen beter samen?
- Zijn er neveneffecten of nieuwe knelpunten?

In hoofdstuk 7 wordt het overzicht van analyse en conclusies per onderzoeksvraag gepresenteerd. In deze versie is dit hoofdstuk als “hoofdstuk 0” opgenomen. Dit is gedaan om de toegankelijkheid van het rapport te vergroten. Wie daarnaast snel toegang wil krijgen tot de kern van de uitgevoerde analyses en bevindingen per schakel van de vuurwerkketen wordt verwezen naar de afsluitende paragraaf in elk van de hoofdstukken 2 tot en met 6. De volledige analyses in de hoofdstukken zijn gericht op een ieder die net als het onderzoeksteam een volledige overzicht wil hebben in wat er in één of meer schakels is gebeurd en veranderd.



## **2. MARKT, PRODUCTIE EN INVOER VAN VUURWERK**

### *2.1 Inleiding*

Dit hoofdstuk handelt over de markten waarop vuurwerk verhandeld en geproduceerd wordt en met name op de gevolgen voor de wijze waarop vuurwerk Nederland binnen wordt gebracht. De productie in Nederland zelf is altijd gering geweest en inmiddels geheel verdwenen. Het meeste consumentenvuurwerk en ook een groot deel van het professionele vuurwerk komt uit China. Specialistische producten als theatervuurwerk komen vooral uit Engeland en Amerika. Relatief kleine hoeveelheden komen uit Spanje, Duitsland en Italië.

In §2.2 tot en met §2.4 wordt ingegaan op de onbevredigende gang van zaken zoals deze zich jarenlang in de eerste schakels van de vuurwerkketen voltrok. In §2.5 worden de diagnose en aanbevelingen van de Commissie onderzoek vuurwerkcramp, de commissie Oosting, besproken waar het deze eerste schakels betreft alsmede de reactie van de beleidsmakers. Vervolgens wordt in §2.6 ingegaan op de organisatie van het toezicht en de resultaten van toezicht. In §2.7 wordt geanalyseerd en beschreven in hoeverre de situatie verbeterd is.

### *2.2 Ongeoorloofde afspraken tussen producent en afnemer*

De risico's verbonden aan een vuurwerkproduct worden geclassificeerd op basis van internationale afspraken van gevaarlijke stoffen. De classificatie is gericht op de risico's verbonden aan het vervoer van deze stoffen. Aanleiding tot de in VN-verband gemaakte afspraken vormde de gevoelde noodzaak om ten behoeve van de internationale handel en goederenstroom te komen tot een éénduidige regeling. Immers, als ieder land zijn eigen regels zou opstellen zou dit de internationale handel enorm belemmeren. Het aantal gevaarlijke stoffen is groot, vuurwerk is één van de explosieve producten. In deze zogenaamde VN-classificatie worden 9 klassen onderscheiden met talrijke subklassen. Tabel 1.1 geeft het overzicht van de subklassen waarin vuurwerkproducten ingedeeld worden als onderdeel van de bredere VN-classificatie.

**Tabel 2.1: Classificatie van vuurwerk**

<b>Klasse</b>	<b>Gevarensubklassen</b>
1.1	Stoffen en voorwerpen met gevaar voor massa-explosie (een explosie die praktisch op hetzelfde ogenblik plaatsvindt in nagenoeg de gehele lading).
1.2	Stoffen en voorwerpen met gevaar voor scherfwerking, maar niet met gevaar voor massa-explosie.
1.3	Stoffen en voorwerpen met gevaar voor brand en met een gering gevaar voor luchtdruk- of scherfwerking of gevaar voor beide. Deze stoffen hebben geen gevaar voor massa-explosie waarvan de verbranding aanleiding geeft tot een aanzienlijke warmtestraling. Deze stoffen hebben ook geen gevaar voor massa-explosie waarbij de ladingen één voor één uitbranden, waarbij een geringe luchtdruk- of scherfwerking of beide optreden.
1.4	Stoffen en voorwerpen die slechts een gering explosiegevaar opleveren indien ze tijdens het vervoer tot ontsteking komen. De gevolgen blijven in hoofdzaak beperkt tot de verpakkingseenheid en leiden niet tot scherfwerking van enige omvang of reikwijdte. Een van buitenaf inwerkende brand mag niet leiden tot een explosie op praktisch hetzelfde ogenblik van vrijwel de gehele inhoud van de verpakkingseenheid.
<b>Klasse</b>	<b>Compatibiliteitsgroepen</b>
G	Een pyrotechnische stof of voorwerp dat een pyrotechnische stof bevat, of voorwerp dat zowel een ontplofbare stof als een lichtverspreidende, brandstichtende, traanverwekkende of rook producerende stof bevat.
S	Een stof of voorwerp zodanig verpakt of ontworpen dat alle gevaarlijke effecten ten gevolge van het onopzettelijk in werking treden beperkt blijven tot het inwendige van de verpakkingseenheid, tenzij de verpakkingseenheid is aangetast door brand. In dit laatste geval moeten alle effecten van luchtdruk of scherfwerking voldoende beperkt blijven, zodat ze de brandbestrijdings- of andere noodmaatregelen in de onmiddellijke omgeving van de verpakkingseenheid niet aanmerkelijk hinderen of beletten.

Bron: Infomil

Deze systematiek is al sinds jaar en dag in gebruik. Vuurwerk wordt ingedeeld in de sub-klassen 1.1G tot 1.4G en 1.4S. Voor de inschatting van de risico's is het essentieel dat het vuurwerkproduct in de juiste gevarensubklasse wordt ingedeeld en een overeenkomstig etiket krijgt. Laat nu juist met deze classificatie en etikettering op grote schaal de hand te worden gelicht. Ook voor de ramp in Enschede was al wel bekend dat op vrij grote schaal misleiding voorkwam. Dit door het vuurwerk te classificeren en te etiketteren alsof het minder gevaar oplevert dan in werkelijkheid.

In het onderzoek naar de ontploffing van de vuurwerkfabriek in Culemborg in 1991 werd bijvoorbeeld al vastgesteld dat de classificatie van vuurwerk vaak niet deugt, en dat de indruk wordt gewekt dat de effecten geringer of anders zijn dan in werkelijkheid. Dit met betrekking tot de optredende omgevingseffecten en de kans op

massa-explosiviteit in een lading. Onderzoek naar aanleiding van de Enschedese vuurwerkkramp constateerde dat het Nederlandse vuurwerk dat in China wordt geproduceerd meestal de subklasse 1.4S of 1.4G toegekend krijgt. De commissie Oosting had grote twijfel over de vraag of de Chinese producenten het vuurwerk classificeerden op basis van testen. Zij kon daar geen bewijs vinden dat dit gebeurde. Een expert met ervaring in China voegde hier aan toe dat voorzover er getest werd dit op consumentenveiligheid gericht was. Tevens ging de Commissie Oosting er van uit dat een aanzienlijk deel van de voorraad vuurwerk bij het rampbedrijf SE Fireworks onjuist was ingedeeld en dat zo de potentiële effecten en gevaren werden onderschat (Commissie onderzoek vuurwerkkramp, 2001a).

Bovendien verschenen na de vuurwerkkramp in Enschede in de media berichten die er op wijzen dat de Vereniging Evenementenvuurwerk (VEN) zeker al sinds 1997 op de hoogte was van het feit dat SE Fireworks inderdaad gevaarlijk vuurwerk als ongevaarlijk liet labelen door Chinese leveranciers. Tijdens een vergadering van de VEN op 17 april 1997 liet de toenmalige eigenaar van SE Fireworks weten dat hij problemen had met de classificatie door de Chinese producenten die steeds meer subklasse 1.3 aanbrachten. Hij wist te bewerkstelligen dat het voortaan voornamelijk bij de laagste subklasse 1.4 zou blijven (Knap, 2001).

In interviews bevestigden experts dat de misleidingspraktijken zoals deze rond de ramp bij SE Fireworks opnieuw aan het licht zijn gekomen, vrij algemeen aan de orde waren. De bedrijfseconomische consequenties van wel een juiste classificatie aangeven zijn fors. Bijvoorbeeld een zeecontainer met zwaar vuurwerk op een schip brengt een fors ruimtebeslag met zich mee en laat zich slechts beperkt combineren met andere gevaarlijke stoffen, daarbij gaat het om de vereiste segregatie. Ook geldt dat een container met subklasse 1.4 vuurwerk en een klein beetje subklasse 1.1 vuurwerk geheel als subklasse 1.1 wordt beschouwd, dan wordt het aantrekkelijk om dat subklasse 1.1 vuurwerk onjuist te classificeren. Bij de producenten in het Verre Oosten kon de afnemer gewoon vertellen hoe hij de producten aangeleverd wilde hebben. Het bedrijfseconomisch belang overheerste en aangezien de concurrenten dikwijls ook op deze wijze hun kosten verlaagden, was de verleiding groot. De branche geeft aan dat er nog steeds aanzienlijke voordelen verbonden kunnen zijn aan het onjuist classificeren van vuurwerk. Zo hoeft subklasse 1.4G vuurwerk niet in een aangepast voertuig vervoerd te worden.

Hoewel de VN-classificatie op vervoer is gericht werkte de misleiding door in de gehele verdere vuurwerkketen waarin producten niet alleen worden vervoerd maar ook worden gehanteerd, opgeslagen en gebruikt. Ook bij deze activiteiten wordt door de misleiding een verkeerd signaal gegeven ten aanzien van de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen. Naast deze misleiding vormt ook het ontlopen van controle en toezicht door toezichthouders een probleem dat de externe veiligheid in gevaar kan brengen, meer daarover in de volgende paragraaf.

### *2.3 Als een dief in de nacht de landsgrens over*

Dat niet alle vuurwerk volgens de legale importprocedures het land binnen komt is al lang bekend. Naar schattingen van milieuhandhavers komt 10-20% van het vuurwerk het land op officieuze wijze binnen<sup>2</sup>. Dit vuurwerk dat de officiële kanalen niet volgt wordt 'illegaal' vuurwerk genoemd.

Voor een flink deel komt illegaal vuurwerk uit buurlanden als België en Duitsland. Daar kan door consumenten vuurwerk worden gekocht dat in Nederland is voorbehouden aan de professionele vuurwerksector die de zogenaamde 'vuurwerkevenementen' organiseert. Die illegale import is er al lang, er is ook niet veel in veranderd door de jaren. Vrij vaak worden grote partijen onderschept wat een indicatie voor handel is. De omzet van het verboden consumentenvuurwerk wordt op circa 10 miljoen Euro geschat terwijl de omzet van toegestaan consumentenvuurwerk ongeveer 55 miljoen Euro bedraagt. De verspreiding binnen Nederland verloopt via internet, advertenties in kranten en een fijnmazig netwerk van contacten waarbij aan cafés, sportverenigingen, scholen, het werk en dergelijke gedacht moet worden. Bijvoorbeeld in kelderboxen, garages of zelfs in woningen (Biezeveld en de Poorter, 2005). Ook professioneel vuurwerk en zelfs zaken die in Nederland het professionele vuurwerk te buiten gaan, kunnen uiteraard op deze wijze het land binnen gebracht worden. Dit alles met het oogmerk controle- en toezicht en de handhaving door de Nederlandse overheid niet zozeer te misleiden maar te ontlopen.

De branche geeft aan dat een vermenging van legale en illegale activiteiten in Nederlandse vuurwerkbedrijven op enige schaal aan de orde is. Dit heeft

---

<sup>2</sup> Gemiddeld wordt zo'n 100.000 in beslag genomen, geïnterviewde experts meldden dat ingeschat wordt dat slechts 5-10% wordt gepakt. Dat betekent dat naast de 10 tot 11 miljoen kilo die jaarlijks aan toegestaan consumentenvuurwerk wordt afgestoken, nog eens 1 à 2 miljoen kilo aan voor consumenten verboden vuurwerk wordt gebruikt.

bijvoorbeeld betrekking op bedrijven die ook vuurwerk naar bijvoorbeeld België brengen, in de vorm van niet als consumentenvuurwerk toegelaten producten met als oogmerk deze uiteindelijk in Nederland te brengen of te gebruiken.

#### *2.4 Toezicht en handhaving aan de grens*

Het invoeren van vuurwerk dient te gebeuren in overeenstemming met Nederlands recht, dat wil zeggen de invoer- en douane bepalingen die voor het product gelden. Dit is geregeld op basis van de 'In- en uitvoerwet'. In te voeren goederen worden beschreven waarbij voor risicovolle producten zoals explosieve stoffen bijzondere regelingen gelden. Vuurwerk is zo'n gevaarlijke stof waarvoor bijzondere regels gelden die de noodzakelijke zorgvuldigheid bij de invoer van gevaarlijke stoffen betreffen. Per jaar wordt er rond het jaar 2000 gemiddeld meer dan 8 miljoen kilo vuurwerk in Nederland geïmporteerd via de reguliere kanalen. Het is dus een behoorlijke klus om dat in goede banen te leiden (Openbaar Ministerie, 2002). Bij de invoer had (en heeft) de douane een rol waar het vuurwerk betrof. De douane controleerde de invoervergunningen en gaf de aangemelde invoer van consumentenvuurwerk door aan het vuurwerkimportteam van de Keuringsdienst van Waren, sinds kort de Voedsel en Warenautoriteit genoemd. Zo kon gelijk gecheckt worden of de importeur de invoer van consumentenvuurwerk gemeld had bij de Keuringsdienst van Waren, hetgeen verplicht was.

De douane kon ten tijde van de vuurwerkcramp geen goed en 'hard' onderscheid maken tussen consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk. Daarom werden alle invoeractiviteiten van vuurwerk aan de Keuringsdienst van Waren doorgegeven (Commissie onderzoek vuurwerkcramp, 2001a).

De situatie was vervolgens dat de Keuringsdienst van Waren steekproefsgewijs het geïmporteerde vuurwerk keurde voor zover zij dit redelijkerwijs als bestemd voor consumenten beschouwde. Als leidraad maakte de Keuringsdienst daarbij gebruik van het Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen<sup>3</sup> en van de kwaliteitseisen voor vuurwerk zoals die zijn beschreven in de Regeling Nadere eisen aan vuurwerk (Commissie onderzoek vuurwerkcramp, 2001a).

---

<sup>3</sup> Dit Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen is niet hetzelfde als het Vuurwerkbesluit dat in 2002 in werking trad maar een besluit uit 1993. Bij de inwerkingtreding van het Vuurwerkbesluit is het

Omdat alleen consumentenvuurwerk werd gecontroleerd, oefende in tegenstelling tot de situatie in landen als het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en de Verenigde Staten de overheid daarmee geen toezicht uit op de gevaren van professioneel vuurwerk en daarmee dus ook niet op de juistheid van de op zich wel voorgeschreven vermelding van de gevarenclassificatie. De zorg van de Keuringsdienst van Waren was voorbehouden aan vuurwerk dat redelijkerwijs voor consumenten was bestemd.

En verder is van belang dat in de meeste gevallen sprake was van een papieren controle, hetgeen inhield dat vrachtbrieven, importpapieren met de aanduidingen op containers en eventueel met de aanduidingen op verpakkingen werden vergeleken. Hierin verschilde de situatie overigens niet van die aan Belgische of Duitse grenzen.

De indruk in de branche is dat de controles van de Keuringsdienst van Waren wel serieus en effectief uitgevoerd werden waar het de productveiligheid consumentenvuurwerk en de daaraan gestelde eisen betreft.

## *2.5 Ander beleid ingezet: de bezem van de commissie Oosting*

Naar aanleiding van de vuurwerkcramp is het proces van bestellen en invoeren van vuurwerk intensief tegen het licht gehouden. Het gaat daarbij om zaken als de classificatie van vuurwerk, de verpakking en de etikettering alsmede de controle en handhaving van deze regels.

De commissie Oosting concludeerde dat er onvoldoende controle en handhaving aan de grens was. Immers, de Keuringsdienst van Waren concentreerde zich enkel op het consumentenvuurwerk. Andere betrokken overheden die hierin taken hadden zoals de Rijksverkeersinspectie waren weinig, en eigenlijk steeds minder, actief op dit front. Daarbij speelde de verwachting een rol dat deze taken over zouden gaan naar het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Dit proces verliep echter trager dan werd ingeschat. Juist het potentieel gevaarlijke professionele vuurwerk werd dus nauwelijks gecontroleerd. De branche wist dat en benutte die kennis. Aldus de commissie Oosting welke het kabinet verder met nadruk heeft aanbevolen om zo snel mogelijk te beginnen met controle op de classificatie van professioneel vuurwerk. Deze taak dacht zij opnieuw toe aan de

---

Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen ingetrokken (Nota van toelichting van het Vuurwerkbesluit).

Rijksverkeersinspectie<sup>4</sup>, die de controle in goede afstemming met de douane zou moeten verrichten (Commissie onderzoek vuurwerkcramp, 2001a). In tabel 2.2 worden de overige op de eerste schakels van de vuurwerkketen van toepassing zijnde aanbevelingen van de commissie samengevat.

**Tabel 2.2: Aanbevelingen van de Commissie onderzoek vuurwerkcramp**

<b>Aanbeveling van de Commissie Oosting:</b>
Duidelijk onderscheid maken tussen consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk op basis van het VN-classificatiesysteem voor gevaarlijke stoffen, waarbij consumentenvuurwerk wordt beperkt tot gevarensklasse 1.4, en het voorschrijven dat op de verpakking zowel de gevarensklasse als het soort vuurwerk wordt weergegeven.
Het invoeren van een keuring voor professioneel vuurwerk, die leidt tot een gevarenclassificatie per soort vuurwerk en het voorschrijven van het vermelden van die keuring op de verpakking.
Typen vuurwerk waarvan de classificatie niet is vastgesteld middels bovengenoemde keuring, niet toelaten.
Het leggen van de verantwoordelijkheid over de juistheid van de classificatie van in te voeren en ingevoerd vuurwerk bij de importeur, respectievelijk degene die het vuurwerk onder zich heeft.
Het typeren van vuurwerk dat nog in afwachting van de keuring is, als behorende bij de zwaarste gevarensklasse 1.1.
Uitspraak te doen over het al dan niet toelaten van vuurwerk dat valt in een willekeurige gevarensklasse en het gebruik ervan in Nederland.
Te overleggen met andere EU-lidstaten over het opzetten van een gezamenlijke wijze van toepassing van de classificatie van vuurwerk en de controle daarop.
Te beginnen met het op effectieve wijze controleren op de juistheid van de classificatie-aanduiding van vuurwerk dat zal worden ingevoerd en vuurwerk dat al in Nederland aanwezig is.
Het bewerkstelligen dat de Rijksverkeersinspectie in afstemming met de Douane controles uitvoert op de juistheid van in te voeren vuurwerk. Deze controles dienen te bestaan uit een administratieve controle en een steekproefsgewijze controle naar de producten zelf.

*Bronnen: Commissie onderzoek vuurwerkcramp 2001a; De Vries, 2001a*

De verstrekte aanbevelingen werden door het kabinet overgenomen en in actiepunten vertaald. Veel is ook uitgevoerd echter waar het tweede punt aangaat is er nog steeds geen afdoende testlocatie in Nederland in 2005, als er op de voorgeschreven wijze getest moet worden op classificatie (de zogenaamde 6a, 6b en 6c testen), gebeurt dit in Duitsland in de buurt van Berlijn, in Nederland wordt op informele wijze testwerk gedaan op een product, een product open gesneden, de

<sup>4</sup> De Rijksverkeersinspectie is inmiddels opgegaan in de Inspectie Verkeer en Waterstaat, een onderdeel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (<http://www.ivw.nl/nl/overivw/historie/index.jsp>).

samenstelling bekeken en een exemplaar afgestoken, waarbij conclusies dus niet op de voorgeschreven testwijze is gebaseerd (voorgeschreven zijn de zogenaamde 6a, 6b en 6c testen). Waar het zesde punt aan de orde is, is geen gevarensklasse in Nederland uitgesloten, sommigen begrijpen niet dat de subklasse 1.1 G niet voorgedragen is voor uitsluiting aangezien deze producten zelfs aan een vuurwerkshow weinig of niets zouden bijdragen. Waar het zevende punt aan de orde komt, is in internationaal overleg nog weinig bereikt, zelfs Duitsland voert geen 'Douanescan' uit op containers zoals in Nederland gebruikelijk is.

### 2.5.1 *Nieuwe regels*

Als reactie op de adviezen van de Commissie onderzoek heeft de regering acties ondernomen op elk van de punten (De Vries, 2001a). Voor een flink deel is dit gebeurd door het *Vuurwerkbesluit 2002* voor te bereiden en in te voeren. In het Vuurwerkbesluit wordt regelgeving voor de gehele vuurwerkketen vastgelegd.

Hoe dan ook: op 14 september 2001 stemde de ministerraad in met het Ontwerp-Vuurwerkbesluit. Het definitieve besluit is op 22 januari 2002 gepresenteerd in het Staatsblad. Op 1 maart 2002 is het besluit in werking getreden (Remkes, 2003). Op 1 maart 2004 is het inmiddels weer op verschillende punten gewijzigde Vuurwerkbesluit in werking getreden en zijn overgangstermijnen die nog uitstonden afgerond.

Het Vuurwerkbesluit geeft bepalingen die gelden bij het importeren of exporteren van vuurwerk<sup>5</sup>. Vooraf dient schriftelijk melding te worden gemaakt aan de Minister van VROM van het voornemen tot het binnen of buiten Nederland brengen van vuurwerk. Deze melding dient tenminste drie werkdagen van te voren worden gedaan (Vuurwerkbesluit, art. 1.3.2). In dit artikel 1.3.2 van het Vuurwerkbesluit staan welke gegevens moeten worden verstrekt bij de melding van het vuurwerk. Deze meldingen komen terecht bij het Landelijk Meld- en Informatiepunt (LMIP), een onderdeel van de VROM-Inspectie. Met behulp van de meldingen wordt een overzicht gemaakt van de hoeveelheid vuurwerk die zich in Nederland bevindt en of deze bestemd is voor de nationale markt, dan wel in het buitenland op de markt wordt gebracht (Openbaar Ministerie, 2002). Er zijn onder meer regels vastgelegd die betrekking hebben op het regime van meldingen, procedures en registraties bij

---

<sup>5</sup> Paragraaf 3 van hoofdstuk 1 (algemene bepalingen).

import, classificatie en etikettering van vuurwerk en producteigenschappen voor consumentenvuurwerk.

Enkele van de belangrijke verbodsbepalingen in het Vuurwerkbesluit zijn ter illustratie in figuur 1 vermeld.

***Figuur 1: Enkele kernbepalingen uit het Vuurwerkbesluit***

**Verboden is:**

1. Vuurwerk binnen het grondgebied van Nederland te brengen, dat niet binnen 48 uur wordt doorgevoerd, dat niet is voorzien van (juiste) classificatie, de aanduiding 'geschikt voor particulier gebruik' of 'niet geschikt voor particulier gebruik', artikelnummer en/of productiejaar (1.3.1 Vwb) en/of consumentenvuurwerk dat niet voldoet aan de bij het Vwb of krachtens art. 24 Wms gestelde eisen binnen het grondgebied van Nederland brengen (1.2.2 Vwb);
2. Het niet melden, niet op tijd of onvoldoende melden van het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van vuurwerk (1.3.2 Vwb);
3. Het niet of niet juist registreren bij het vervaardigen, importeren of voor handelsdoeleinden voorhanden hebben van vuurwerk (1.4.2 Vwb);

In het Vuurwerkbesluit is verder onder meer specifiek opgenomen dat consumentenvuurwerk dient te zijn verpakt volgens Europese regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen<sup>6</sup>. Het verpakken moet op zodanige wijze gebeuren dat het resultaat kan worden ingedeeld in klasse 1.4G of 1.4S (Vuurwerkbesluit, art. 2.1.2, lid 1). Over de classificatie van professioneel vuurwerk is geen bepaling opgenomen in het Vuurwerkbesluit. Dit wil zeggen dat professioneel vuurwerk in principe kan worden ingedeeld in elk van de vier gevarenklassen. De vrijblijvendheid en daarmee manipuleerbaarheid van deze classificatie is verdwenen door een systeem bestaande uit een defaultlijst, een systeem voor autorisatie van de classificatie en ondersteunende testeisen in te voeren

---

<sup>6</sup> Bijlage A van het ADR dat als bijlage bij het reglement betreffende het vervoer over land van gevaarlijke stoffen (VLG) is gevoegd. Dit reglement valt onder de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Het ADR is een Europese richtlijn.

### 2.5.2 *Classificatie van vuurwerk en de 'defaultlijsten'*

Nederland is in zekere zin aan de haal gegaan met de VN-classificatie. Anders dan als enkel bedoeld voor het vervoer van gevaarlijke stoffen zag men het als een aangrijpingspunt om de veiligheid rond vuurwerk in de gehele vuurwerkketen te verhogen. Na de vuurwerkkramp in Enschede is bij de Verenigde Naties op initiatief van Nederland een werkgroep in het leven geroepen. Doel was te komen tot een meer praktisch uitvoerbare en handhaafbare systematiek voor de classificatie van vuurwerk, in de vorm van een 'defaultlijst'. Dat betekent dat elk soort vuurwerk (producten) helder wordt omschreven en in principe automatisch wereldwijd in een van de gevarenklassen wordt ingedeeld.

De gedachte hierachter is dat een internationaal overeengekomen defaultlijst zowel voor buitenlandse fabrikanten als importeurs een eenduidig en efficiënt systeem zou creëren voor de meest voorkomende vuurwerkproducten en ook toezicht en handhaving zou vergemakkelijken, al in het land van productie. Daarmee zou het minder waarschijnlijk worden dat de classificatie onderdeel wordt van afspraken tussen fabrikanten en importeurs en groothandel (Remkes, 2003).

Het bleek echter lastiger om in VN-verband een defaultlijst van vuurwerk te maken dan gedacht. Aanvankelijk was de bedoeling was dat de lijst in juli 2002 zou zijn afgerond, maar dit is niet gelukt. Er is onenigheid ontstaan over een aantal commercieel belangrijke artikelen. Zonder opname van deze artikelen bleek een beslissing over de opname van de defaultlijst in de VN-aanbevelingen in december 2002 internationaal niet haalbaar (Remkes, 2003). Het ging daarbij bijvoorbeeld om vuurpijlen, cak-boxen en romeinse kaarsen. Experts voegden daar in interviews aan toe dat bijvoorbeeld ook nationale handelsbelangen rond typisch Japanse producten voor vertraging zorgden. Landen verschilden ook fundamenteel in hun benadering, zo zette de VS in op chemische compositie van producten en niet zozeer op omvang en effecten van producten.

De defaultlijst liep daarmee een vertraging van enkele jaren op, ook omdat de werkgroep maar eens in de zes maanden bijeenkomt (Remkes, 2003). In juli 2004 heeft het 'UN Subcommittee of experts on the transport of dangerous goods' echter een default lijst vastgesteld. Voortaan kan deze lijst de basis vormen voor de classificatie van vuurwerk zodat uitgebreide en dure testen niet steeds herhaald

hoeven te worden. Per 1 januari 2007 is het proces van opname in de Mondiale voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over zee en door de lucht voltooid. De staatssecretaris van VROM heeft aangekondigd dat de lijst voor handhaving onmiddellijk kan worden toegepast nadat deze in de Staatscourant gepubliceerd is (Van Geel, 2004). Dit is eind 2004 gebeurd. De defaultlijst bevat 'bekende' (onderzochte) soorten vuurwerk en hun classificatie<sup>7</sup>.

Nederland heeft het probleem rond de classificatie en etikettering van vuurwerk daarmee opgeschaald van een nationaal probleem tot een internationale kwestie. Daarbij is gebruik gemaakt van het momentum dat de vuurwerkrampe ook internationaal teweeg bracht. Experts menen niet dat in Nederland dat voornemen al voor de vuurwerkrampe bestond, eerder was er sprake van een initiatief in reactie op de rampe.

Dat er op VN-niveau beweging in de zaak is gekomen en daarmee ook in de mondiale vuurwerksector kan zo bezien als flinke winst worden beschouwd. Echter, ook als de defaultlijst functioneert blijft de kwestie relevant of producten juist getest worden en vervolgens getoetst worden aan de defaultlijst. Dit wordt wel aangeduid als de 'autorisatie' van de classificatie, dat wil zeggen een bewijs van controle door een onafhankelijke derde op de claim die gelegd wordt dat een product overeenkomt met een product op de defaultlijst.

Binnen het Pan-Europese gebied is per 1 januari 2003 zo'n autorisatie van de classificatie van vuurwerk over de weg en het spoor verplicht. Dit betekent dat de importeur voorafgaand aan het vervoer van vuurwerk over spoor, binnenwateren of weg in Nederland, verplicht is om de classificatie te laten autoriseren zodat een bewijs van autorisatie overlegd kan worden. Dit is in de Regeling Aanvraag classificatiecode vuurwerk die op 1 januari 2003 van kracht is geworden opgenomen. Daarbij hanteerden landen hun eigen 'defaultlijsten'. Nederland had al op 29 juli 2002 een door TNO-PML opgestelde lijst in de Staatscourant gepubliceerd. Nu rolt daar dus een internationaal geaccordeerde vergelijkbare VN-lijst overeen. Overigens verschillen beide lijsten aanzienlijk. De eerste lijst richtte zich in overeenstemming met de aanbevelingen van de commissie Oosting vooral op professioneel vuurwerk, de VN-lijst strekt zich ook uit over consumentenvuurwerk.

---

<sup>7</sup> In een bijlage bij de herziening van de beleidsregel voor ontheffing op het algemeen verbod voor het vervoer van vuurwerk met zeeschepen is de defaultlijst voor classificatie van vuurwerk opgenomen (De

De bevoegde Nederlandse autoriteit voor autorisatie is de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). Ook hier is het Landelijk Meld- en Informatiepunt (LMIP) van het ministerie van VROM belast met procedurele uitvoering, dezelfde instantie waar de voorgenomen import van vuurwerk dient te worden aangemeld. Aanvragen voor autorisatie dienen ten minste acht weken voor aanvang van het vervoer bij het LMIP te worden ingediend. In de praktijk zal de importeur deze procedures in één keer doorlopen, want volgens de regels dient verder vervoer na ontschepping binnen beperkte tijd afgehandeld te worden. Bovendien kost elke aanvraag € 196,-. Ook kosten die gemaakt worden vanwege testen en studie door TNO/PML (PML= Prins Maurits Laboratorium van TNO) komen voor rekening van de aanvrager<sup>8</sup>.

IVW verleent autorisatie in de volgende gevallen:

- Als de classificatie door de fabrikant overeenkomt met de classificatie volgens de defaultlijst. Op de defaultlijst wordt melding gemaakt van de naam van het vuurwerk, het kaliber (in mm), de netto explosieve massa en de standaardclassificatie van het vuurwerk.
- Als TNO de juistheid van de classificatie bevestigt.
- Als TNO een classificatiecode heeft toebedeeld, na het vuurwerk te hebben getest. Hiervoor kan TNO verzoeken een monster in te leveren.

Als de Inspectie Verkeer en Waterstaat autorisatie verleent, geeft zij daarvan een bewijs af. In het vervoersdocument moet worden opgenomen: classificatie erkend door de bevoegde instantie van Nederland (zie hoofdstuk 3)<sup>9</sup>.

De strengheid van Nederland ten opzichte van andere landen blijkt niet zozeer uit de classificatie en de aard van testen, maar veeleer uit de manier waarop de resultaten een tijd lang werden geïnterpreteerd. Zo was in Nederland ook het geringste effect dat verder dan 15 meter reikt al aanleiding tot de classificatie 1.3 in plaats van 1.4,

---

Boer, 2002). De uitvoering van dit toelatingsbeleid van zeeschepen geschiedt met name door de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

<sup>8</sup> Formeel gezien is het ministerie van Verkeer en Waterstaat de 'competent body' en TNO de 'notified body'. Volgens de branche is daar internationaal nogal wat verschil in, soms liggen beide functies in één organisatie, soms is er onduidelijkheid.

<sup>9</sup> Alle informatie over de autorisatieprocedure is ontleend aan de internetsite van IVW ([www.ivw.nl](http://www.ivw.nl)). De regeling is niet van toepassing op vuurwerk dat al geautoriseerd is door de bevoegde instantie in een lidstaat die is aangesloten bij een aantal internationale verdragen. Als een bevoegde instantie autorisatie heeft verleend, moet de afzender in de vrachtbrief verklaren dat de classificatie geautoriseerd is. Er gold een overgangstermijn van zes maanden (tot 1 juli 2003).

terwijl het in andere landen doorgaans om substantiële effecten moet gaan. Dit gaf bijvoorbeeld aanleiding tot het ontwikkelen van de al genoemde aparte 'gaasverpakking' voor de Nederlandse markt, dit om consumentenvuurwerk in 1.4 te houden. Dit leidde wel tot neveneffecten zoals een versie waarin wit asbest is verwerkt. In 2003 werd wit asbest in vuurwerkverpakkingen aangetroffen, een onvoorzien neveneffect van de strenge autorisatie-eisen voor 1.4 vuurwerk ten opzichte van 1.3 vuurwerk. Deze affaire is te verklaren doordat Chinese producenten werden geconfronteerd met prijsverhogingen van het gaasverpakkingsmateriaal en een goedkopere variant zochten en vonden. De Inspectie van Verkeer en Waterstaat heeft een veelheid aan varianten van de gaasverpakkingen aangetroffen.

In 2004 is de Nederlandse uitwerking geëvalueerd en zijn sommige van de specifiek Nederlandse autorisatie-eisen waar het effecten betreft aangepast aan de internationale opvatting.

De betrokkenheid van het Landelijk Meld- en Informatiepunt (LMIP) in het import-, vervoer-, en autorisatietraject kent een belangrijk effect. De legale vuurwerkketen wordt transparanter en legaal vuurwerk wordt door de keten heen traceerbaar. Dat bleek bijvoorbeeld toen in sommige gaasverpakkingen asbest bleek voor te komen. Dankzij de registraties bij het LMIP konden deze verpakkingen die aanwezig waren op verschillende plaatsen in het land in korte tijd worden achterhaald. De Vliegende brigade Vuurwerk in samenwerking met de Arbeidsinspectie heeft gebruik gemaakt van het zogenaamde FLITS-systeem van het Landelijk Meld- en Informatiepunt om vuurwerk te traceren bij groothandel en detailhandel. In dat databestand worden alle verplichte meldingen en registraties opgenomen. Dat leidt, bij perfecte uitvoering, tot een vuurwerkketen waarin vuurwerk dat legaal het land in is gebracht volgbaar en traceerbaar is. Als een vuurwerkproduct onveilig blijkt kan nu dus meer gedaan worden dan enkel handhaving. Ook kan het product doelgericht worden opgespoord. Alles met een illegaal karakter en alles dat niet gemeld wordt heeft blijft echter buiten het systeem. Het LMIP is op 1 maart 2002 officieel van start gegaan. Na een ontwikkelingsfase van ontwerp van een database, de programmatuur en de administratieve procedures kan vanaf januari 2004 gesproken worden van een functionerend LMIP. Naast het verzamelen van informatie en meldingen wordt ook analyse op meldingen verricht. Bijvoorbeeld ten behoeve van handhavingsbeleid. Met het FLITS systeem kunnen bijvoorbeeld provinciale handhavers een voorraadcontrole doen bij een vuurwerkbedrijf.

Wellicht mede omdat de opslag voor een groot deel naar het buitenland is verplaatst, meldt de sector dat er meer via buitenlandse zeehavens aangevoerd wordt. Vooropgesteld moet worden dat er altijd al vuurwerk via buitenlandse zeehavens werd aangevoerd. Door het toegenomen toezicht in Rotterdam is wel een invloed op de vuurwerkstromen waargenomen. Echter ook andere marktfactoren spelen daarbij een rol. Zo is op een zeker moment de importstroom voor de Italiaanse markt via Rotterdam gaan lopen, daar lagen markttechnische en fiscale oorzaken aan ten grondslag. Door veranderingen in de internationale markt veranderen de vuurwerkstromen geregeld.

Aanvankelijk na mei 2000 was de trek naar buitenlandse zeehavens vanzelfsprekend omdat in buitenlandse zeehavens voornamelijk 'papieren' controles plaatsvonden terwijl van autorisatie nog geen sprake was. Dit terwijl het crisissfeer ademende beleid in Nederland was dat, overeenkomstig de aanbeveling van de commissie Oosting, al het ongeautoriseerde vuurwerk automatisch in de subklasse 1.1 werd ingedeeld. Dat leidde er toe dat eenvoudig consumentenvuurwerk soms niet meer op betaalbare wijze in Nederlandse havens kon aanlanden. Daarbij verschillen partijen over de impact van de situatie. Van overheidszijde wordt ingebracht dat in de media de omvang van de consequenties aanzienlijk overtrokken werden. In een gering aantal gevallen, circa drie trad een als gevolg van dit beleid een probleem op rond zeeschepen die aanmeerden aan een specifieke terminal alwaar de afstand tot mogelijke kwetsbare objecten beperkt was. De systematiek van berekening leidde tot de constatering dat het genormeerde externe veiligheidsrisico van 1 op  $10^{-6}$  overschreden werd, in die gevallen is handhavend opgetreden. Door overnames in de haven werd al snel weer aangelegd aan terminals waar dit probleem niet optrad.

De 'paniekmaatregel' is inmiddels weer teruggedraaid (zie hoofdstuk 3). In 2002 werd het ontheffingenbeleid voor zeeschepen met gevaarlijke stoffen aan boord op basis van de inmiddels opgestelde defaultlijst voor vuurwerk versoepeld. Dit betekent dat niet geautoriseerd vuurwerk niet automatisch meer in gevaren sub-klasse 1.1 ingedeeld wordt maar, als van toepassing, volgens de defaultlijst welke vanaf 2002 van toepassing was. De versoepeling wordt door respondenten van overheidszijde met name in verband gebracht met het feit dat schepen met vuurwerk zoals gemeld gebruik gingen maken van een containerterminal die verder op de Maasvlakte ligt waarbij de afstand tot kwetsbare objecten aanzienlijk toenam en met een succesvolle lobby van de haven die vreesde dat de reputatie van de Rotterdamse haven geschaad zou worden. De toezichthouders hebben de regels toegepast en dat leidde

in één geval van de kade sturen van een schip. Overigens betekent dit niet dat de typische Nederlandse interpretatie van testeisen toen al teruggedraaid was. Dat is pas nu aan de orde sinds de VN-defaultlijst in de Staatscourant is gepubliceerd.

## *2.6 Toezicht en naleving*

Daarnaast worden in het beleid de contouren voor een minder versplinterde en daarmee wellicht meer effectieve registratie en controle- en handhavingorganisatie beschreven.

In paragraaf 2.6.1 wordt de gewijzigde organisatie van toezicht en handhaving op de eerste schakels van de vuurwerkketen besproken en in paragraaf 2.6.2 wordt ingegaan op de praktijk.

### *2.6.1 Organisatie van toezicht*

In het nieuwe Vuurwerkbesluit is gepoogd om de versnippering van het toezicht en de handhaving over verschillende bevoegde instanties te beperken.

In 2001 is de handhaving van de regelgeving met betrekking tot consumentenvuurwerk in eerste instantie nog uitgevoerd door de Keuringsdienst van Waren (KvW). “Doelstelling van de handhaving was het uit de handel halen van grote partijen ondeugdelijk (gevaarlijk) vuurwerk” bestemd voor consumenten (Keuringsdienst van Waren, 2002). In de periode 20 november tot en met 21 december vond er een samenwerkingsproject plaats met de VROM-Inspectie. Dit hield verband met de overdracht van de vuurwerктаak van de Keuringsdienst van Waren aan de VROM-Inspectie als één van de eerstelijns toezichtstaken. Hierbij vond overdracht van kennis en ervaring en overdracht van de dossiers die voor elk bedrijf zijn samengesteld plaats (Keuringsdienst van Waren, 2002). Tot 11 december 2001 was de Keuringsdienst van Waren verantwoordelijk voor de handhaving van consumentenvuurwerk, daarna is de minister van VROM het bevoegd gezag met betrekking tot de handhaving bij de in-, door- en uitvoer van vuurwerk (Openbaar Ministerie, 2002).

Het toezicht op de in-, door- en uitvoer van vuurwerk is één van de taken waarmee de VROM-Inspectie en de Vliegende brigade Vuurwerk belast zijn. De Vliegende brigade Vuurwerk is ook belast met de controle van de classificatie en aanduiden van

vuurwerk, constructie, samenstelling en overige eigenschappen van consumenten-vuurwerk en professioneel vuurwerk. De Vliegende brigade werkt hierbij samen met de Inspectie Verkeer en Waterstaat, welke wettelijk belast is met toezicht op het vervoer en veel van de reguliere controles in de haven uitvoeren en de douane (toezicht op in- en doorvoer van vuurwerk, ten behoeve van fiscale belangen). De VROM-Inspectie beheert de Vliegende brigade. De Vliegende brigade werd in eerste instantie ingesteld voor de periode tot 1 maart 2004 (Openbaar Ministerie, 2002). De Vliegende brigade Vuurwerk is inmiddels verlengd. Waar de Vliegende brigade zich in de eerste periode vooral richtte op inrichtingen en productveiligheid, zal volgens overheidsfunctionarissen de koers wat herijkt worden. Met name betekent dat een sterkere ketengerichtheid en meer aandacht voor de illegaliteit in de keten.

In het geval van transport van vuurwerk vis de Rotterdamse haven wordt circa 80-85% van de containers met professioneel vuurwerk en een aanzienlijk deel van de containers met consumentenvuurwerk geïnspecteerd. De exacte inspectiestrategie wordt bepaald door ontwikkelingen in de 'vangst'. Er is een convenant tussen de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de douane waardoor de IVW de containerscan van de douane kan gebruiken. Bij overtredingen kan de Inspectie de kapitein beboeten. Bij overtredingen is de inspecteur gerechtigd om de kapitein van een schip een boete te geven. Deze kan daar in de meeste gevallen echter niets aan doen, hij vervoert slechts de aangeleverde container. Ook kan hij het transport stilleggen totdat de overtreding is opgeheven ([www.ivw.nl](http://www.ivw.nl)). Er wordt in de praktijk een andere strategie gevolgd. Een verdachte container wordt overgebracht naar een depot op de Maasvlakte waar ook een container van gevarensklasse 1.1 kan staan. Die container wordt geopend en vervolgens wordt de inhoud leeggehaald en omgelabelled. Daarbij zijn de normale rechtsbeschermingsmiddelen van de Algemene Wet Bestuursrecht beschikbaar voor de getroffen. In de praktijk verhoogt deze procedure de kosten voor de zondaar aanzienlijk.

### *2.6.2 Toezicht in bedrijf en naleving*

De Vliegende brigade Vuurwerk heeft in 2002 de Actie 15-klapper georganiseerd, een grootscheepse controle specifiek naar de juistheid van de classificatie van vuurwerk bij 15 importeurs. Aanleiding waren signalen dat er op grote schaal gebruik werd gemaakt van niet-gekeurde verpakkingen. Bij deze controle, die werd uitgevoerd in samenwerking met de Inspectie Verkeer en Waterstaat, het Openbaar Ministerie, provincies en de politie, werd bij vier importeurs onjuist geclassificeerd

vuurwerk gevonden. Er is eerst geprobeerd met bestuursrechtelijke maatregelen het vuurwerk uit de handel te nemen. De bestuurlijke bevoegdheden bleken echter niet toereikend te zijn. Vervolgens is het vuurwerk in beslag genomen door het Openbaar Ministerie, onder toezicht van de Vliegende brigade Vuurwerk omgepakt in juiste verpakkingen en vervolgens vrijgegeven voor de handel (VROM-Inspectie 2004b).

De Vliegende brigade Vuurwerk heeft in 2003 in samenwerking met douane en politie 223 partijen vuurwerk gecontroleerd op classificatie en productveiligheid. Zestig partijen voldeden niet aan de eisen, in 32 gevallen is proces verbaal opgemaakt wegens het illegaal invoeren van vuurwerk. Bij controles van consumentenvuurwerk in 2000, 2001, 2003 en 2004 bleek steeds circa een kwart van de producten uit de handel genomen te moeten worden wegens onveiligheid, bijvoorbeeld vanwege omvallen bij afsteken, wat op hoofdlijnen overeenkomt met de constatering van de Keuringsdienst van Waren in de periode 1996-2001. (Keuringdienst van Waren 2001). In hoofdstuk 6 dat handelt over het kopen en afsteken van vuurwerk door consumenten, wordt meer uitgebreid op deze aspecten ingegaan.

Deze projectgewijze en gedetailleerde uitkomsten kunnen naast de overzichtscijfers worden gelegd zoals deze bij de Inspectie van Verkeer en Waterstaat beschikbaar zijn. Daar heeft men op grond van omvangrijke controles, zo'n vijfhonderd containers met vuurwerk per jaar, een behoorlijk overzicht in de ontwikkeling van de betrouwbaarheid van de classificatie. Bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat, belast met toezicht op het vervoer en het uitvoeren van de autorisatieprocedures, is, nadat de testen in maart 2001 gereed waren, geconstateerd dat 56% van het gecontroleerde vuurwerk te licht ingedeeld was. In het tweede halfjaar van 20-02 was dit nog maar 3,5 %, in 2003 1% en in 2005 gaat men uit van 10%. Bij de inspectie wordt gesignaleerd dat hierbij verschuivende importstromen een rol spelen en dat deze niet enkel door het Nederlandse vuurwerkbeleid worden beïnvloed maar vooral ook door dynamiek in de internationale handel, het percentage dat niet juist is geclassificeerd wordt hierdoor beïnvloed.

## *2.7 Is de situatie verbeterd? Analyse en conclusies*

De analyse en conclusies ten aanzien van het in Nederland te importeren vuurwerk richt zich op drie onderwerpen. In paragraaf 2.7.1 gaat het over reguliere import, in paragraaf 2.7.2 over illegale import en zelfgemaakt vuurwerk.

### 2.7.1 *Reguliere import*

Een belangrijke factor bij de explosies in Culemborg en Enschede betrof de zwaarte van het opgeslagen vuurwerk. Dat was veel explosiever en massa-explosief dan op grond van de aangegeven classificatie mocht worden aangenomen. Daarmee was het illegaal vuurwerk. Het toezicht op die classificatie schoot te kort, professioneel vuurwerk werd nauwelijks gecontroleerd en wel uitgevoerde controles waren dikwijls 'papieren controles' van documenten. Wat betreft het toezicht is er het nodige verbeterd. Als tegenwoordig vuurwerk het land wordt ingebracht, zorgen het meldingsysteem en de verplichte autorisatie ervoor dat er in ieder geval een net aanwezig is, ook voor professioneel vuurwerk. Daar kan illegaal vuurwerk in verstrikt raken. Dan volgt de vraag naar het formaat van de mazen in dat net. Bij de invoer zorgt de koppeling van douanepapieren, meldingen en autorisatieprocedure ervoor dat de mazen beperkt zijn. Minder dan 5% van het vuurwerk blijkt fout geclassificeerd wordt als ondergrens aangegeven, op basis waarvan de maatregel dat niet geautoriseerd vuurwerk automatisch in de hoogste categorie terechtkomt, teruggedraaid is.

Uit cijfers van de Inspectie van Verkeer en Waterstaat blijkt dat het exacte percentage schommelt en er geen sprake is van een stabiele afname. De Inspectie Verkeer en Waterstaat komt waar het foute classificaties betreft in het eerste halfjaar van 2001 op 56%, in het tweede halfjaar op 6%, in 2002 op 3,5%, in 2003 op 1,5% en in 2004 op circa 9%. De toename is het gevolg van één nieuwe importeur die 'nog moet leren' dat 'fout' vuurwerk in Rotterdam niet zomaar aan land gelaten wordt. De fluctuaties illustreren de noodzaak van continue inspectie-inspanningen aan de buitengrens.

De doorwerking van het Nederlandse initiatief in de internationale gemeenschap waar het de classificatie, autorisatie en defaultlijst betreft is fors. Daarvoor werd het draagvlak door de ernst van de ramp in Enschede gecreëerd. Het mag zo zijn dat in VN verband de voortgang minder snel is gegaan dan werd gehoopt, het betreft voornamelijk gevechten die voortkomen uit individuele nationale marktbelangen. En het zijn precies die marktbelangen die er voor gezorgd hebben dat op de meeste punten wel redelijk snel overeenstemming was. Belangrijker is dat die overeenstemming al behoorlijk doorwerkt op de productielocaties. Volgens de branche is in het productieland China al veel veranderd. De aandacht voor veiligheid

speelt wereldwijd. Een verbetering van producten, classificatie en de administratie is dan ook overal een marktbelang geworden. Het beeld was dat er voor de ramp in Enschede een groot deel van het vuurwerk onjuist geclassificeerd was, wellicht meer dan 75%. Door de jaren neemt dat percentage af en nu is sprake van 5% of minder, hoewel sommige experts gegevens hebben waaruit blijkt dat het varieert en in 2005 weer wat hoger ligt. Die afname betreft niet alleen Nederlandse zeehavens maar ook zeehavens elders in Europa. Dat is het gevolg van Nederlandse initiatieven. Daarmee heeft de betere classificatie en autorisatie een soortgelijk effect in andere delen van Europa en daarbuiten. Een effect dat met name zal doorwerken nadat in 2007 de VN-defaultlijst volledig en overal in werking is getreden.

Aan deze effecten wordt iets afgedaan doordat de praktijken in Nederland wat strenger waren dan in sommige andere landen in Europa. Dit leidde tot het verschuiven van de vervoersstromen hoewel ook veranderingen in internationale handelsrelaties een rol speelden. Vaker worden buitenlandse havens aangedaan of wordt aangeland vuurwerk rechtstreeks naar een buitenlandse bestemming vervoerd. Daarbij dient wel bedacht te worden dat een flink deel van de opslag, en alle opslag voor professioneel buitenvuurwerk geleidelijk ook naar het buitenland is verplaatst.

In voortgaand internationaal overleg in VN-verband werden overigens geleidelijk aan deze zaken geharmoniseerd. Andere landen hebben weerstand geboden aan Nederlandse pogingen om de meest voorzichtige uitleg gemeengoed te maken. Na een periode waarin de Nederlandse uitleg duidelijk strenger was dan die in andere landen vindt momenteel een zekere matiging plaats. Bovendien loopt Nederland nu in de pas met de internationale eisen Toch kan men wel zeggen dat Nederland veel heeft bereikt door internationaal de discussie te entameren over het onderwerp vuurwerkveiligheid. De Nederlandse beleidsinspanningen hebben zo wellicht invloed op de vuurwerkveiligheid over de hele wereld. De volgende drie conclusies volgen hieruit:

Conclusie:

De classificatie van vuurwerk is veel betrouwbaarder geworden en in Nederland en daardoor ook internationaal is een defaultlijst en een autorisatiesysteem tot stand gekomen. De effecten reiken tot in de productiegebieden van vuurwerk, per 2007 is de defaultlijst van de VN operationeel. Wel moet er een oogje in het zeil gehouden worden, onder invloed van dynamiek in mondiale handel en vervoersstromen is een

continue daling niet vanzelfsprekend, recentelijk is weer sprake van een, zij het in vergelijking met de situatie voor 13 mei 2000, beperkte stijging.

#### Conclusie

Legaal in het land gebracht *professioneel vuurwerk* is in aanzienlijke mate veiliger geworden. Immers, de classificatie voor de koper en gebruiker is essentieel. Of dit ook geldt voor de professionele gebruiker hangt af van hoe men de vraag inschat of de gehele professionele vuurwerkbranche wel op de hoogte was van de misleiding op grote schaal die zich in het verleden heeft voltrokken.

#### 2.7.2 *Illegaal vuurwerk uit België en Duitsland*

Al het nieuwe beleid neemt niet weg dat er een flinke hoeveelheid illegaal vuurwerk in Nederland komt. Meestal komt dat vuurwerk uit Duitsland of België. De knallen zijn harder en de lichteffecten intenser. Doorgaans gaat het daarbij om vuurwerk dat in Nederland niet als consumentenvuurwerk verkocht mag worden maar enkel als professioneel vuurwerk. Officieel spreekt men dan ook niet over illegaal vuurwerk, maar over verboden consumentenvuurwerk. Dat betekent dat het niet alleen ‘illegaal’ is omdat het niet volgens geldige procedures het land inkomt, maar vooral ook omdat het door de Nederlandse wetgever als niet geschikt voor gebruik door consumenten wordt aangemerkt. Dat kan soms aan scherpere Nederlandse eisen liggen. Het vuurwerk wordt dan in België of Duitsland wel als consumentenvuurwerk aangemerkt. Het gaat echter ook om vuurwerk dat overal de kwalificatie professioneel vuurwerk zou krijgen. Bij evenementen worden in Nederland jaarlijks zo’n 100 Chinese rollen legaal gebruikt. Er komen er jaarlijks echter vele duizenden ‘op de markt’. Er wordt wel voor gepleit om deze te legaliseren om zodoende de zwarte markt de wind uit de zeilen te nemen. Mits voorzien van een andere samenstelling en eigenschappen. Anderen zijn daar gezien het gevaar zeer huiverig voor. Wel zouden er volgens sommigen mogelijkheden zijn wanneer het overtreden van geluidsnormen het probleem vormt, als we in Nederland bereid zijn om iets meer geluid toe te staan.

In het grensgebied met België vinden ‘grensoverschrijdende observaties’ plaats. Jaarlijks gaat er een landelijk rechtshulpverzoek uit van Nederland naar België. Alle Belgische parketten werken mee. Geleidelijk wordt men zich in België meer van het probleem bewust. Niet alleen door “Enschede”, maar ook omdat men begint te beseffen dat toegenomen verkoop aan Nederlanders ook risico’s met zich

meebrengt, zoals illegale opslag. Toch wordt het nog wel als een typisch Nederlands probleem gezien. In België kent men niet de traditie om met Nieuwjaar grote hoeveelheden vuurwerk af te steken. De Belgische Dienst der springstoffen heeft maar een handjevol mensen die zich met vuurwerk bezig houden. De regels bepalen dat "spektakelvuurwerk" niet aan consumenten zonder vergunning verkocht mag worden. In principe wordt er dan ook niet aan Belgische consumenten verkocht. Een uitzondering wordt echter in Belgische regelgeving gemaakt voor "verzendingen naar het buitenland". Op basis daarvan is steeds gedoogd dat Nederlanders spektakelvuurwerk kochten en mee naar huis namen. Door de Belgische rechter is in 2000 de interpretatie strikter gemaakt, zodat "verzenden" ook echt als verzenden moest worden uitgelegd en niet als meenemen. Vervolgens heeft de directeur van de Dienst der springstoffen dat toch weer ontkracht door aan te geven dat verkoop gedoogd kon blijven worden mits de klant een inschrijving bij een Kamer van Koophandel kon laten zien. Aangezien het verkrijgen daarvan, al dan niet als kopie, van willekeurig welk bedrijf zeer eenvoudig is, is er in de praktijk weinig veranderd. Nederland gaat nu een nieuwe poging doen deze economisch lucratieve handel aan Nederlanders in België verboden te krijgen.

Belgische vuurwerk winkels maken dus gebruik van het gedoogbeleid van het Belgische ministerie van Economische Zaken. Belgische burgers hebben wel een vergunning van de burgemeester nodig om lawinepijlen, mortierbommen, zware strijkers en grote flowerbeds te kunnen kopen. Tegen verkoop aan Nederlandse burgers wordt niets ondernomen onder de voorwaarde dat de Nederlandse koper een willekeurig uittreksel uit het Nederlandse Handelsregister en een btw nummer toont (Biezeveld en De Poorter, 2005). Deze zijn gemakkelijk te verkrijgen in Nederland en even gemakkelijk te kopiëren en te vervalsen.

De politie en douane controleren het hele jaar ook in het grensgebied tussen Nederland en Duitsland. Ook wordt in toenemende mate samengewerkt met Duitse politie en justitie. Geregeld komt het tot inbeslagname van illegale partijen, soms zijn deze van forse omvang. Zo werd in maart 2005 nog in samenwerking met de Duitse politie een vondst gedaan van 116 duizend kilo verboden consumentenvuurwerk, bestemd voor de Nederlandse 'markt'.

Geschat wordt dat er ondanks alle controles per jaar één à twee miljoen kilo verboden consumentenvuurwerk het land binnenkomt, waarvan maar 5 à 10% wordt gepakt. Dit impliceert ook dat fluctuaties in de hoeveelheid die jaarlijks wordt gepakt

hoogstwaarschijnlijk weinig zeggen over de ontwikkeling van de hoeveelheid die illegaal het land binnenkomt. Deze fluctuaties worden veeleer verklaard door inzet en geluk bij de opsporing. Wie niet zelf de grens over wil gaan met illegaal vuurwerk kan de spullen per post bestellen. Op diverse internetsites wordt de waar aangeboden, waarbij wel wordt 'geadviseerd' niets te kopen wat in het eigen land niet toegelaten is, maar daar wordt geruststellend aan toegevoegd dat de spullen zo bezorgd kunnen worden. In deze handel is veel geld te verdienen volgens de legale branche. De omvang staat niet vast en laat zich ook lastig 'hard' vaststellen.

De schatting is dat 10 tot 20 % van het vuurwerk illegaal het land in komt, vooral over de weg. Deze opvatting wordt door velen in het veld onderschreven. Daarbij komt dat in de sector het geluid te horen is dat bij circa 30% van de bedrijven een vermenging van legale en illegale activiteiten plaatsvindt, waaronder volgens handhavers ook "minder dan de helft" van de 12 grote importeurs. Daarbij kan gedacht worden aan een bedrijf dat ingevoerd professioneel vuurwerk aan consumenten verkoopt en/of in Nederland illegaal vuurwerk in het buitenland invoert met het oogmerk dit (weer) in Nederland terug te brengen (de zogenaamde U-bochtconstructie). Daarnaast zijn er handelaren die niet in het legale circuit actief zijn. Daarbij gaat het om 5 à 10 criminele organisaties en meer talrijke 'tussenhandelaren'. Men denkt dat deze simpel een telefoontje krijgen in de trant van "We hebben weer enkele containers. Als je om zo laat op dat havenhoofd of op die parkeerplaats bent kunnen er zaken worden gedaan." In busjes gaat het dan ons land in. Zulke containers zullen uiteraard niet als op een juiste wijze aangemeld zijn. Van het in beslag genomen vuurwerk is een gedeelte, hoeveel is onbekend van grote explosieve kracht, daarbij gaat het bijvoorbeeld om lawinepijlen.

De opsporingscapaciteit is stabiel gebleven op ongeveer gemiddeld 40 fte per jaar, voor een belangrijk deel aan het einde van het jaar ingezet. Deze bestaat voornamelijk uit politiecapaciteit. Veruit de meeste zaken bij het Openbaar Ministerie worden door de politie 'aangeleverd', zo'n 90-95%. Dat is wel opmerkelijk omdat veel ambtenaren in het toezicht ook de status van buitengewone opsporingsambtenaar (boa) hebben en een proces verbaal op kunnen stellen. Klaarblijkelijk maken die weinig gebruik van hun opsporingsbevoegdheden. Wel is de samenwerking tussen de douane, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, VROM Inspectie en het Openbaar Ministerie verbeterd. Bovendien is in het westen van het land het JIV (Joint Investigation team Vuurwerk) opgericht, waarin diverse politiekorpsen uit het westen participeren en waarbij zich wellicht ook Brabantse korpsen gaan aansluiten. Hierin

participeert ook een Belg. Er is sprake van om iets dergelijks ook langs de oostgrens op te richten. Toch bestaat er twijfel of de leiding van de korpsen wel voldoende oog heeft voor het belang van deze opsporingstaak. De kracht en tegelijk zwakte van de politie-inspanning is dat zij nog steeds afhangt van de inzet van een aantal enthousiaste individuen. Op grond hiervan worden de volgende conclusies getrokken:

Conclusie:

Illegale en soms ronduit criminele activiteiten zorgen er voor dat naar schatting 10-20% van het vuurwerk in Nederland niet legaal is. De aanwezigheid van grote hoeveelheden verboden vuurwerk is een van de grootste overgebleven veiligheidsrisico's, zowel bij vervoer in ongeschikte voertuigen, als bij opslag in kelders, op zolderkamers enzovoorts als bij ondeskundig gebruik.

Conclusie:

De verschillen in welk vuurwerk geschikt wordt geacht voor consumenten tussen Nederland en de buurlanden zorgen er voor dat een deel van het illegale vuurwerk in het land van herkomst wel als consumentenvuurwerk is toegelaten.

Voor wat betreft het illegaal ingevoerde vuurwerk mag duidelijk zijn dat enkel Europese regelgeving en Europese samenwerking hier verbetering in kunnen brengen. En het lijkt er op dat die regelgeving niet langer onhaalbaar is. Er is een Europese richtlijn in ontwikkeling die het product vuurwerk definieert. Ontwerpen daarvan hebben ook vier categorieën, de eerste betreft fop- en schertsvuurwerk, de tweede en derde consumentenvuurwerk en de vierde professioneel vuurwerk. Opgemerkt dient daarbij dat veel producten die in de tweede en derde categorie vooralsnog tot het consumentenvuurwerk wordt gerekend in Nederland tot professioneel vuurwerk worden gerekend. Daarbij is natuurlijk de vraag in hoeverre lidstaten aanvullend strengere eisen kunnen stellen, het in 2005 op tafel liggende ontwerp kent de mogelijkheid om op grond van culturele gronden producten te bannen. De vuurwerkbranche gaat ervan uit dat Nederland genegen zal zijn iets van de strenge productindeling prijs te geven, om mee te kunnen gaan met de Europese indeling, en daarmee de illegale import de nek om te draaien. Immers, als in alle EU-lidstaten waaronder Nederland, Duitsland en België gelijke eisen worden gesteld (en daarop adequaat toezicht houden) ontvalt daarmee de basis aan illegale import van hetgeen in Nederland als professioneel vuurwerk wordt beschouwd maar in andere landen soms vrij verkrijgbaar is als consumentenvuurwerk. Van enige matiging van

lokaal striktere eisen in Nederland is al sprake. Zo is ook de toegestane hoeveelheid werkzame stof in consumentenvuurwerk in 2004 flink verhoogd.

#### Conclusie

Strengere eisen in Nederland dan in de buurlanden en striktere eisen waar het testeisen in autorisatieprocessen aangaat lijken op het eerste gezicht de veiligheid ten goede te komen, maar kennen aanzienlijke neveneffecten zoals vervoersstromen en U-bochtconstructies. Europese harmonisatie is een langdurig bestuurlijk proces maar kan veel opleveren in de strijd tegen illegale import.

Ook is de vraag relevant in hoeverre de categorie zelfgemaakt of gemodificeerd vuurwerk, vlammenwerpers van spuitbussen, staafbommen en dergelijke zou kunnen toenemen. Op internet is er ruim leerstof aanwezig over hoe een en ander te fabriceren. Het gevaar van dergelijk particulier initiatief moet niet onderschat worden, de explosieve kracht van sommige staafbommen kan een gebouw doen opblazen en zijn eerder geschikt voor terroristen dan voor vermaak. Nu valt de vuurwerkbranche en de overheid op dit gebied weinig te verwijten.

### **3. VERVOER VAN VUURWERK TER LAND EN TER ZEE**

#### *3.1 Inleiding*

Het kopen, importeren, verhandelen en gebruiken van vuurwerk veroorzaakt vervoersstromen. De meest gebruikte transportsoorten zijn vervoer over water en vervoer over de weg.

#### *Vooruitblik*

Vervoer van vuurwerk over de zee wordt in §3.2 besproken, vervoer van vuurwerk over de weg in §3.3. De bevindingen van de commissie Oosting over het vervoer van vuurwerk en het toezicht daarop wordt in §3.4 aan de orde gesteld. De beleidsvernieuwingen worden in §3.5 uitgelegd. In §3.6 wordt de organisatie van het toezicht en de resultaten van toezicht besproken. In §3.7 wordt geanalyseerd en beschreven in hoeverre de situatie verbeterd is.

#### *3.2 Vervoer over zee*

Vuurwerk komt doorgaans per schip naar Europa wanneer het afkomstig is uit China. Het internationale transport van het belangrijkste productieland China naar Nederland vindt plaats in containers. De gebruikte containers zijn niet speciaal aangepast aan het vervoeren van vuurwerk, het betreft de normale zeecontainers met 'Container Safety Convention approval'. In de containers zit ongeveer 18-25 ton vuurwerk (Commissie onderzoek vuurwerk, 2001a).

Dat vervoer over zee risico's met zich meebrengt bleek eens te meer op 11 november 2002 toen voor de kust van Sri Lanka het containerschip Hanjin Pennsylvania uitbrandde. Het schip was op weg naar de haven van Rotterdam met onder andere voor Nederland bestemd vuurwerk aan boord. De vermoedelijke oorzaak wordt betreft een peroxyde bevattend product in de gevarensklasse 5.2 dat verwarmd is geraakt.

Regelgeving op het gebied van vervoer van gevaarlijke stoffen is in belangrijke mate geregeld op basis van internationale overeenkomsten voor transport. Het zou uitermate lastig zijn als ieder land voor zijn transport eigen, unieke, regelgeving zou afkondigen. In Nederland als handels- en distributieland zou de economie geschaad

worden. Het toezicht op onder buitenlandse vlag varende schepen gebeurt op basis van Paris-MOU, een overeenkomst tussen een groot aantal landen ([www.ivw.nl](http://www.ivw.nl)).

In Nederlandse zeehavens waren en zijn de douane en de Rijksverkeersinspectie bevoegd te controleren, zij het dat de laatste dienst inmiddels is opgegaan in de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Daar wordt ook de in het vorige hoofdstuk al behandelde regels terzake classificatie, autorisatie, etikettering en verpakking van het product gerekend, die internationaal het transport betreft. Evenwel werd tot aan de vuurwerkram in Enschede veelal de feitelijke zwaarte van het vuurwerk niet getest en werd enkel gekeken of de papieren en de aanduidingen in orde waren, niet of de aanduidingen juist waren.

Wanneer in het najaar het meeste consumentenvuurwerk in containers over zee wordt ingevoerd zijn er na de vuurwerkram gecoördineerde handhavingsacties in samenwerking tussen de betrokken diensten. Maar omdat blijkt dat tegenwoordig veel meer in orde is, zie het vorige hoofdstuk, neemt de animo wel iets af volgens de branche. Met het consumentenvuurwerk komt vaak ook het professionele vuurwerk binnen. De voorgeschreven segregatie tussen containers met gevaarlijke stoffen leidt er nog wel eens toe dat niet alles juist gedeclareerd wordt. Een kleine hoeveelheid vuurwerk van gevaren subklasse 1.1G in een container met 1.4G vuurwerk leidt er toe dat de hele container als 1.1G vuurwerk wordt gezien. Dat leidt tot aanzienlijke segregatie eisen ten opzichte van andere containers met gevaarlijke stoffen. Vanuit het vervoer over zee ligt het voor de hand om dan maar zoveel mogelijk vuurwerk van de gevarensklasse 1.1G in de container te vervoeren danwel eventueel een kleine hoeveelheid niet te declareren. Een container vol 1.1G vuurwerk vormt bij het vervoer over de weg een flink risico. Hoewel het geen enorme aantallen betreft rijden dergelijke containers rijden door Nederland zowel van de Rotterdamse haven als naar de Rotterdamse haven.

Het feit dat vuurwerk met grote hoeveelheden ineens uit – doorgaans – China wordt ingevoerd heeft voor de opsporing van illegale partijen wel een belangrijk voordeel ten opzichte van bijvoorbeeld drugs. Omdat niet iedereen zomaar een grote partij vuurwerk kan laten vervoeren is de primaire invoer uit de productielanden in handen van een betrekkelijk gering aantal spelers en daarmee relatief overzichtelijk. Bij het verdere vervoer door tussenhandelaren en illegale verkopers wordt de situatie veel

diffuser en het toezicht moeilijker. Dat er zich waarschijnlijk desondanks illegale activiteiten voordoen is in het vorige hoofdstuk al aan de orde geweest.

Volgens de branche is het gebruik van buitenlandse havens als Hamburg en havens die bekend staan omdat de controle minder is zoals Antwerpen en Le Havre aanzienlijk toegenomen, ten koste van Rotterdam, waar de inhoud en uitvoering van de procedures zo veel strenger was geworden. “In Rotterdam moet men in het gunstige geval de invoer van nieuwe etiketten voorzien en in het ongunstige geval moet alles worden overgepakt”, is het gevoel in de branche. Eerder is de afhandeling van verdachte containers via het speciaal daarvoor ingerichte depot op de Maasvlakte ter sprake gekomen. Van overpakken is niet zozeer sprake, wellicht dat de branche refereert aan het aanbrenge van de juiste stofidentificatienummers. In België is vuurwerk nog nauwelijks een issue. In Duitsland heeft men wel een strikt systeem, maar dat wordt als meer werkbaar ervaren. Vanuit de Inspectie Verkeer en Waterstaat wijst er overigens op dat in bijvoorbeeld Hamburg nog steeds sprake is van papieren, administratieve controles. Dat betekent dat de controle in Rotterdam niet alleen veel strenger en strikter was maar nog steeds veel strenger is.

Volgens de branche komt vuurwerk van de zwaarste categorie 1.1 nauwelijks meer binnen over zee, want dat wil niemand meer vervoeren voor acceptabele prijzen. Behalve het interen op oude voorraden zal dat leiden tot nieuwe Europese productie. Vervoer over de weg is immers veel beter mogelijk. Daarnaast lijkt de georganiseerde criminaliteit inmiddels actief in de gehele vuurwerkketen en heeft daarmee contacten tot in de productie. Dat kan weer tot meer vervoer van vuurwerk van subklasse 1.1G leiden, echter zal dat niet als zodanig aangemeld worden. Vanuit de Inspectie Verkeer en Waterstaat komt het beeld dat er toch nog wel aangemeld 1.1G vuurwerk in Rotterdam aan land komt.

### *3.3 Vervoer over land*

Vuurwerk wordt vaak meerdere keren over de weg en eventueel het spoor vervoerd alvorens het zijn uiteindelijke bestemming bereikt. Soms is dit met import verbonden, bijvoorbeeld als vuurwerk van Europese fabrikanten van professioneel vuurwerk Nederland in wordt gebracht en ook als vuurwerk vanuit een buitenlandse zeehaven of buitenlandse opslagplaats Nederland in gebracht wordt gebeurt dit vaak over de weg. Vervolgens zal consumentenvuurwerk op enig moment van een grotere opslagplaats naar de detailhandel vervoerd worden, terwijl ook professioneel

vuurwerk naar een locatie vervoerd moet worden waar dit vuurwerk opgesteld en gebruikt zal worden.

Voor dit vervoer gold en geldt het op Europees niveau vastgestelde 'Accord Européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR)'. Deze bepalingen zijn jaren geleden als Europese Richtlijn 94/55 opgenomen in de Europese wetgeving. Zij bevatten een vervoersverbod voor bepaalde goederen, voorschriften betreffende de verpakking, etikettering en constructie van gevaarlijke goederen en voorschriften over de constructie, uitrusting en goede werking van het voertuig waarmee deze goederen worden vervoerd. In Nederland zijn de regels in nationale wetgeving verankerd. De chauffeur moet een ADR certificaat van bekwaamheid hebben voor de gevarensklassen die hij vervoert. Het voertuig moet voorzien zijn van een bewijs van goedkeuring door de Rijksdienst voor het Wegverkeer.

Het ADR is een internationaal verdrag waar Nederland zich aan geboden heeft en gaat dus boven nationale regelgeving welke enkel aanvullend kan zijn, hoewel het natuurlijk altijd mogelijk is uit een internationaal verdrag te stappen, wat voor een transportland als Nederland economisch gezien geen briljante zet zou zijn.

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen gelden een aantal algemene regels. Het vervoer mag niet zonder noodzaak onderbroken worden, het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen door tunnels is soms verboden, het meenemen van lifters of passagiers is verboden, het is verboden om tijdens het laden en lossen te roken, bij gladde wegen of een zicht met minder dan 50 meter geldt er een algemeen rijverbod. Voor bepaalde gevaarlijke stoffen geldt al een rijverbod bij zicht van minder dan 200 meter. Verder moet het rijden door bebouwde kommen zo veel mogelijk vermeden worden en geldt in sommige gemeentes routing, daarvan afwijken mag alleen met een ontheffing. Bij gedwongen oponthoud moet de motor afgezet worden, de parkeerrem in werking zijn en mag het voertuig nooit zonder toezicht achtergelaten worden.

Belangrijke taken in de uitvoering van de internationale regels voor het vervoer en de nationale vertaling daarvan lagen in de jaren negentig van de vorige eeuw bij de toenmalige Rijksverkeersinspectie. Deze toezichtstaken liggen daar nog steeds, zij het als eerder gemeld nu onder de nieuwe naam Inspectie Verkeer en Waterstaat. De taken beperkten zich ten tijde van de vuurwerkcramp niet tot controle en

handhaving van de regels voor het vervoer van (gevaarlijke) stoffen. De inspectie had ook vergunnende en toezichthoudende taken op de professionele vuurwerkevenementen en bedrijven die zich hiermee bezig hielden.

### *3.4 De bevindingen van de commissie Oosting*

De commissie Oosting komt in haar onderzoek naar de Enschedese vuurwerkcramp tot een weinig bemoedigend beeld over de wijze waarop de Rijksverkeersinspectie met de verplichtingen en taken omging in het verre verleden, voor 13 mei 2000. De commissie verwijt de Rijksverkeersinspectie dat deze onvoldoende prioriteit aan haar vuurwerktaken heeft gegeven, deze onvoldoende nauwgezet uitgevoerd heeft en onvoldoende gehandhaafd heeft. De commissie Oosting is over het toezicht door de Rijksverkeersinspectie ook zeer kritisch. De commissie constateert in het algemeen dat het toezicht van de Rijksverkeersinspectie op het vervoer, het afleveren en het bezigen van professioneel vuurwerk in de jaren negentig is afgebouwd tot een zodanig laag niveau dat er twijfel is of dit nog als gedegen toezicht mag worden geclassificeerd. Ook eigen inspecteurs van de Rijksverkeersinspectie signaleerden dit soms, zonder dat dit tot verbetering heeft geleid aldus de commissie Oosting.

De dienst besteedde inderdaad weinig aandacht aan de vuurwerkmaterie. In de vuurwerkbranche bestaat de indruk dat het ministerie Verkeer en Waterstaat, en daarbinnen de inspectie, het liefst zo snel mogelijk van de niet tot de 'core business' gerekende taken verlost wilde worden. Daarbij speelde dat al lang sprake was van dat deze taken over zouden gaan naar het ministerie van VROM.

Bij controles van de Rijksverkeersinspectie was het uitgangspunt dat de gevarenclassificatie niet werd gecontroleerd, hoewel sommige inspecteurs hier wel grote twijfel bij hadden en deze twijfel ook met de leiding gedeeld werd. Die leiding werd door de commissie Oosting dan ook eveneens op de korrel genomen. De commissie constateert dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat, directie Transportveiligheid, kennis had, of op zijn minst kennis had kunnen hebben, van de problematiek rond de classificatie van vuurwerk. Dit vanwege haar participatie als lid van de relevante CPR-werkgroep, en de beschikbaarheid van een relevante notitie van het ministerie van Binnenlandse zaken van 13 juni 1991 hierover. Ook nadat de explosie in Culemborg in de CPR aan de orde is geweest heeft men nagelaten de onderzoeksrapporten op te vragen. Dit had ondermeer aanleiding kunnen geven de

combinatie-effecten van verschillende soorten vuurwerk nader te bezien (Commissie onderzoek vuurwerkcramp, 2001a).

Enkel taken in het kader van vuurwerk als één van de te vervoeren gevaarlijke stoffen werden volgens de branche geambieerd en ook daar tilde men niet te zwaar aan (Commissie onderzoek vuurwerkcramp, 2001a). Daar past wel de kanttekening bij dat waar het de 'core-business' betreft er vele gevaarlijke stoffen zijn en ook de Rijksverkeersinspectie maar nu ook nog de Inspectie Verkeer en Waterstaat gezien de beschikbare capaciteit prioriteiten moet stellen.

Met betrekking tot het vervoeren van vuurwerk deed de Commissie onderzoek vuurwerkcramp geen andere concrete aanbevelingen dan het opstellen van een 'AMvB Kwaliteitseisen externe veiligheid vervoer'. Daarnaast heeft de commissie zorgen over hoe het tekortschietende toezicht aan te pakken en over de rol daarin van de Rijksverkeersinspectie. De commissie beveelt daarover aan 'te bewerkstelligen dat de Rijksverkeersinspectie, in goede afstemming met de douane, toereikende controle verricht op de juistheid van de classificatie van het in te voeren vuurwerk. Deze controle zal in elk geval moeten bestaan uit een administratieve controle (van de transport- en invoerdocumenten, in samenhang met een inspectie van de labeling van de lading), aangevuld met steekproefsgewijs onderzoek van de producten zelf op de juistheid van hun classificatie'.

### *3.5 Beleidsvernieuwing*

Sommige van de doorgevoerde beleidsvernieuwingen hebben niet enkel betrekking op het vervoer van vuurwerk maar veeleer op het vervoer van gevaarlijke stoffen in het algemeen. Voor zover deze voor het vervoer van vuurwerk van belang zijn zullen wij ze hier toch vermelden.

#### *3.5.1 Eisen externe veiligheid transport*

Uit een eerste oriëntatie op de Algemene Maatregel van Bestuur 'externe veiligheid vervoer' is gebleken dat regels voor risico's van transport veel moeilijker te maken zijn dan regels voor risico's bij inrichtingen. Daarbij komt dat de vervoersvraag grotendeels internationaal is bepaald en er veel verschillende partijen betrokken zijn (Van Geel, 2004). Het zal daardoor enkele jaren duren om tot een AMvB

Kwaliteitseisen externe veiligheid vervoer te komen in verband met noodzakelijk onderzoek naar de consequenties.

Ondertussen is een circulaire 'externe veiligheid vervoer' uitgebracht door de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, in overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken. De circulaire heeft inmiddels de plaats ingenomen van de Nota risiconormering vervoer van gevaarlijke stoffen uit 1996. De op 4 augustus 2004 in de Staatscourant gepubliceerde circulaire beschrijft het rijksbeleid voor de afweging van veiligheidsbelangen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het rijk verzoekt gemeenten, provincies en infrabeheerders bij besluitvorming over veiligheidsbelangen (vervoers- en omgevingsbesluiten) deze circulaire toe te passen, waarbij geen saneringsnorm wordt opgenomen. Deze circulaire omvat uiteraard veel meer dan enkel de vuurwerksector en de daarmee verbonden risico's.

### *3.5.2 Het Vuurwerkbesluit over vervoer*

Aangezien het Vuurwerkbesluit bepalingen inzake de gehele vuurwerkketen bevat is er ook het één en ander inzake vervoer opgenomen. Volgens het Vuurwerkbesluit is het verboden professioneel vuurwerk of meer dan 10 kg verpakt of onverpakt consumentenvuurwerk te vervoeren, tenzij de vervoerder tijdens het vervoer een inschrijvingsbewijs of vrachtbrief kan tonen, die bewijst dat het vuurwerk is bestemd voor een natuurlijk persoon of een rechtspersoon die het vuurwerk mag opslaan, danwel de houder is van een toepassingvergunning, danwel als het vuurwerk buiten Nederland wordt ondergebracht, wiens gegevens bij de melding zijn verstrekt. Het voornemen tot transport dient gemeld te worden aan het Landelijk Meld- en Informatiepunt vuurwerk van het ministerie van VROM. Daarbij dient voorafgaand aan het vervoer van vuurwerk over spoor, binnenwateren of weg in Nederland de classificatie te worden geautoriseerd. Dit aspect is in hoofdstuk 2 besproken aangezien ook de fabricage, handel en import raakt.

### *3.5.3 Vervoerstromen in beweging*

De vuurwerbranche signaleert dat het voor vervoer over de weg niet zoveel uit maakt hoe het vuurwerk geclassificeerd is. Dat is het gevolg van de gevolgde risico-benadering in de regulering voor het vervoer van vuurwerk als gevaarlijke stof die bij meer en zwaarder vuurwerk overigens wel extra eisen ten aanzien van het voertuig

en de vakbekwaamheid van de chauffeur. Opvallend is dat het nu mogelijk is om een meervoud aan hoeveelheid professioneel vuurwerk in of op een voertuig te vervoeren dan het is toegestaan om professioneel vuurwerk in een stationaire opslagplaats op te slaan, onder voorwaarde van bouwkundige voorzieningen en een minimale afstand van 800 meter tot kwetsbare objecten. In hoofdstuk vier zal blijken dat precies deze regels voor stationaire opslag ervoor gezorgd hebben dat alle opslagplaatsen voor professioneel vuurwerk verplaatst zijn naar het buitenland. Zo'n vrachtwagen met veel professioneel vuurwerk kan onder omstandigheden tot ongelukken met forse gevolgen leiden.

De branche signaleert een tendens dat zeer zwaar vuurwerk in het erkende legale vuurwerkcircuit, categorie 1.1, nu meer in Europa wordt gefabriceerd en per vrachtauto vervoerd wordt of uit bestaande voorraden komt. Het vervoeren van bijvoorbeeld 15 ton 1.1 vuurwerk per vrachtauto levert geen bijzondere problemen voor de sector op.

Verder meent de branche dat de vervoersstromen flink zijn toegenomen. Voor de afstand per vervoersbeweging geldt dit zowel voor het consumenten- als het producentenvuurwerk. Voor het professionele vuurwerk schat de branche in dat het aantal vervoersbewegingen ook fors is toegenomen, wellicht zelfs wel met 50%. Voor het consumentenvuurwerk is de U-bochtconstructie in trek geraakt. Dat wil zeggen dat als het vuurwerk in een Nederlandse haven aan land wordt gebracht, dit geregeld met een buitenlandse bestemming werd gedaan. Dan gelden de specifiek voor in Nederland invoeren regels niet en slechts de regels voor doorvoer. Het wordt een U-bocht genoemd, omdat dan later vuurwerk terug Nederland ingevoerd wordt. Dit leverde aanzienlijke economische voordelen opleveren. Nederland was als eerder gemeld bijvoorbeeld streng waar het de testeisen van 1.4 vuurwerk betreft in vergelijking met andere landen. Dit betekent dat voor bepaalde producten de eerder genoemde speciale verpakkingen gebruikt moeten worden om invoer in Nederland in categorie 1.4 mogelijk te maken. Die speciale verpakking verhoogde de kostprijs fors en in bepaalde mate volgens de branche. Dat maakte de U-bochtconstructie wel heel verlokkelijk. Er zijn ook experts die invoer over de weg van via een buitenlandse zeehaven aangeland vuurwerk in Nederland ook tot de U-bocht constructie rekenen, zeker als dit gedaan wordt, en dat vermoeden is er wel eens, dat dit gedaan wordt om de controles in Rotterdam te ontlopen. Daar voegde een respondent wel weer aan toe dat deze interpretatie van de U-bocht constructie ook wegens legitieme bedrijfseconomische overwegingen wordt gedaan en dat dit voor 2000 ook werd

gedaan. Voor professioneel vuurwerk speelt vanzelfsprekend het feit dat al de opslag, met uitzondering van nu enig theatervuurwerk, in het buitenland is.

Niet enkel in rapportages van overheden maar ook naar mening van de sector is het toezicht op het vervoer per vrachtwagen over land lastig. De branche spreekt over aanzienlijke aantallen niet aangemelde vervoersbewegingen. Ook het om strategische redenen melden van vervoerbewegingen die in werkelijkheid niet uitgevoerd worden komt voor. Zo kan verdoezeld worden. Zeker in de professionele evenementensector.

Toezicht is vooral gericht op aangemeld transport. De kans dat een niet-aangemeld transport gecontroleerd wordt schat de branche laag in. Het Landelijk Meld- en Informatiepunt analyseert soms de meldingen waar het vervoersbewegingen en vuurwerkevenementen betreft. Natuurlijk klopt dat niet geheel maar uit analyses blijkt nu ook weer niet dat er op grote schaal gerommeld wordt. Dat zijn overigens nu geen 'papieren' controles zoals vroeger in Rotterdam uitgevoerd werden op vuurwerk maar moderner, digitale controles. Het probleem blijft hetzelfde. Als de branche massaal vervoer wel passend op evenementen meldt, maar niet uitvoert, kan dit alleen door fysieke controles vastgesteld worden. En dat is nu niet zo gemakkelijk zoals in de volgende paragraaf zal blijken.

### *3.6 Toezicht en naleving*

In paragraaf 3.6.1 wordt de organisatie van toezicht en handhaving op vervoer van vuurwerk besproken en in paragraaf 3.6.2 wordt ingegaan op de praktijk.

#### *3.6.1 Organisatie van toezicht*

De regering heeft uiteindelijk verder reikende lessen getrokken uit de feiten zoals door de commissie Oosting op een rij zijn gezet en in vergelijking met het advies van de commissie. De regering heeft bepaald dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat enkel nog verantwoordelijk is voor de regelgeving, toezicht en handhaving van het vervoer van vuurwerk. Daarvan maakt het autorisatiesysteem van de classificatie overigens wel onderdeel van uit (<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=8348>).

De bevoegdheid tot het verlenen van aflever- en bezigingsvergunningen en het toezicht daarop is zoals al langer verwacht werd beëindigd. Wat daarvoor in de

plaats is gekomen, de provinciale toepassings- en ontbrandingsvergunningen met eerstelijnstoezicht door de provincie en tweedelijnstoezicht door de VROM-Inspectie, wordt in hoofdstuk 5 uitgelegd.

Daarmee is de rol van Verkeer en Waterstaat dus beperkt tot de verantwoordelijkheid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, waaronder vuurwerk. De Inspectie Verkeer en Waterstaat is daarmee natuurlijk wel bevoegd gezag ten aanzien van, bijvoorbeeld, het vervoeren van vuurwerk vanaf de opslagplaats naar de afsteeklocatie en het vervoeren van (niet of onjuist tot ontbranding gekomen) vuurwerk van de afsteeklocatie naar de opslagplaats.

Verwacht wordt dat de Inspectie Verkeer en Waterstaat samenwerkt met de Vliegende brigade Vuurwerk van het ministerie van VROM, welke het toezicht op gehele vuurwerkketen coördineert. De VROM-Inspectie en de Vliegende brigade Vuurwerk, als onderdeel van de VROM-Inspectie, hebben een signalerende taak met betrekking tot het constateren van overtredingen van de vervoerswetgeving. Geconstateerde overtredingen worden overgedragen aan de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De verplichte meldingen bij het Landelijk Meld- en Informatiepunt Vuurwerk van het ministerie van VROM zijn bedoeld om de transparantie en volgbaarheid van vuurwerk te vergroten en daarmee het toezicht effectiever en efficiënter te maken. In de branche bestaat de indruk dat veel meldingen 'in een zwart gat' verdwijnen. Dat de gegevens altijd doorgemeld worden staat voor de branche niet vast. Dat beeld kan ook gevoed zijn doordat het LIMP door en opstartfase heen moest en eerst in 2004 volledig functioneerde. Van dat doormelden is in strikte zin ook geen sprake, er is een digitaal databestand dat toegankelijk is voor een ieder die daar toestemming voor heeft, voor bedrijven geldt dat men enkel toegang heeft tot de eigen gegevens, voor de toezichthouders dat hun toegang tot de data ruimer is. Toezichthouders blijken ook enige tijd nodig te hebben om veel met het systeem te gaan werken, ook zij doorlopen een leerproces. Opnieuw is natuurlijk wel van belang te constateren dat het meldingensysteem toezicht op 'ongeveer' legale bedrijven mogelijk maakt. De door de branche gesignaleerde niet aangemelde vervoersbewegingen kunnen hoogstens toevallig tegen een controle aanlopen.

Aan het melden van sommige vervoersbewegingen zat ook lange tijd een nadeel. Bij vuurwerkevenementen was het niet mogelijk om na afloop legaal restanten terug te vervoeren naar de opslagplaats. En natuurlijk blijven er geregeld restanten over. Nu is sinds kort de regelgeving aangepast en kan nadat het terugtransport heeft

plaatsgevonden gemeld worden. In principe moet een meldingsformulier voor vertrek ingevuld worden. Wat daarbij het belang van het vuurwerkbedrijf is blijft onduidelijk tenzij ingeschat wordt dat de kans op een vertrekcontrole groot is.

### *3.6.2 Toezicht op vervoer en naleving*

In een aantal toezichtacties is in de afgelopen jaren gezien in hoeverre het vervoer van vuurwerk gaat zoals de bedoeling is.

#### *Onderzoek VROM-Inspectie 2002 en 2003*

In het kader van haar inspectietaken heeft de VROM-Inspectie in 2002 het project 'Afstekers/bezigers professioneel vuurwerk' uitgevoerd (Strik, 2003a). Hier beperken we ons tot de bevindingen met betrekking tot vervoer. De VROM-Inspectie concludeert in haar rapport, dat er nauwelijks overtredingen werden vastgesteld van de vervoersbepalingen. In slechts één van de 35 controles werd er proces-verbaal opgemaakt tegen een beziger van vuurwerk vanwege het opslaan van vuurwerk in een daartoe ongeschikt voertuig. Bij twee van de door de VROM-Inspectie gecontroleerde gevallen werd er ook een controle uitgevoerd door de Inspectie Verkeer en Waterstaat, waarvan eenmaal op verzoek van de VROM-Inspectie (Strik, 2003a). In 2003 heeft de VROM-Inspectie een overeenkomstig onderzoek gehouden als in 2002. Bij 4 van de 58 door de VROM-Inspectie onderzochte evenementen werden tevens controles uitgevoerd door de Inspectie Verkeer en Waterstaat, waarbij in één geval werd opgetreden wegens een overtreding van de vervoerswetgeving (Strik, 2003b).

#### *Controles bij vervoer over de grens in 2003*

In het najaar van 2003 werden door de Vliegende brigade Vuurwerkbesluit (VbV) en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) gezamenlijk zes grenscontroles uitgevoerd. Deze controles hadden tot doel na te gaan of de door bedrijven gedane meldingen correct waren. Sinds de inwerkingtreding van het Vuurwerkbesluit moet degene die vuurwerk im- of exporteert zijn voornemen hiertoe twee dagen van tevoren melden bij het Landelijk Meld- en Informatiepunt (VROM-Inspectie, 2004c).

Er zijn zes meldingen door de Vliegende brigade Vuurwerk geselecteerd. Bij de controles werden de meldingsgegevens aan de grens door de Vliegende brigade Vuurwerk gecontroleerd. De Inspectie Verkeer en Waterstaat controleerde het transport, zowel het vervoermiddel als de papieren (VROM-Inspectie 2004c). Uit de

controles bleek dat de zes meldingen allemaal twee werkdagen voor het invoeren van vuurwerk waren gedaan. In één geval was er echter naast vuurwerk dat bestemd was voor de Nederlandse markt, ook vuurwerk dat bestemd was voor de Belgische markt in de vrachtauto aanwezig. De im- en export van dit vuurwerk was niet gemeld aan het Landelijk Meld- en Informatie Punt (VROM-Inspectie, 2004c). Waar het de meldingen aangaat loopt het beeld uiteen. Voorgeschreven is allereerst dat de *naam en het adres* van degene die het vuurwerk binnen of buiten Nederland brengt is gemeld. Dit bleek bij alle meldingen juist te zijn. Bij de melding moet ook de *plaats* waar en de *datum* en het *tijdstip* waarop het vuurwerk wordt geïm- of geëxporteerd worden genoemd. Bij één melding klopte de plaats niet met de melding. Bij één melding bleek de plaats wel te kloppen en bij de overige meldingen kon hierover niets worden geconcludeerd. Dit omdat het onderzoek niet bij de grensovergang plaatsvond en de gereden route niet bekend was. Zodoende was ook controle van het transport onmogelijk. De datum van het binnenbrengen van vuurwerk klopte bij alle meldingen, het tijdstip week echter in vier gevallen af van de melding. De controleurs hebben hierbij een marge van twee uur eerder en twee uur later dan de gemelde tijd aangehouden, waarin zij bij de grenspost hebben gewacht op het transport. In vier gevallen was dat dus tevergeefs! Twee meldingen zijn alsnog op de plaats van bestemming gecontroleerd. Afwijkingen van de verstrekte gegevens moeten worden gemeld aan het Landelijk Meld- en Informatie Punt (Vuurwerkbesluit, art. 1.3.2 lid 4). Geen enkele im- of exporteur heeft dit echter gedaan (VROM-Inspectie, 2004c). Ook moet aan het LMIP worden gemeld of het *consumentenvuurwerk of professioneel vuurwerk* betreft (Vuurwerkbesluit, art. 1.3.2 lid 3c). Ook het toegekende artikelnummer, het productiejaar en de hoeveelheid verpakt vuurwerk in kilo's moet worden gemeld. Bij één melding klopten deze gegevens niet met wat aan het Landelijk Meld- en Informatie Punt was gemeld. Drie meldingen konden niet worden gecontroleerd.

Behalve bovengenoemde zaken moet ook de datum waarop en de plaats waar het vuurwerk wordt *gelost of overgeladen* worden gemeld. Ook moeten bij het binnen Nederland brengen van vuurwerk de naam en het adres van degene bij wie het vuurwerk wordt opgeslagen en van degene voor wie het vuurwerk bestemd is worden gemeld (Vuurwerkbesluit, art. 1.3.2 lid 3e). Bij drie meldingen waren deze gegevens in orde, bij één melding klopten de gegevens niet en in twee gevallen konden de gegevens niet worden gecontroleerd, omdat de transporten niet zijn aangetroffen bij de grens. Een tweetal van de transporten die niet werden aangetroffen is op de plaats van bestemming gecontroleerd. In één geval was in de

melding als plaats van bestemming een bedrijf gemeld dat geen vergunning had om vuurwerk op te slaan. Het vuurwerk bleek echter op dit adres te worden overgeladen voor transport naar een evenement. Achteraf kon echter niet worden achterhaald of al het vuurwerk is overgeladen op die dag (VROM-Inspectie, 2004c).

*Tabel 3.1 Resultaten Controles van de meldingsplicht bij de grens*

Geconstateerde juistheid van de meldingen	Juiste melding	Onjuiste melding	Niet na te gaan
Gegevens im- of exporteur	6	-	-
Plaats van het im- of exporteren	1	1	4
Datum van het im- of exporteren	6	-	-
Tijdstip van het im- of exporteren	2	4	
Beschrijving van het vuurwerk		1	3
Datum en plaats van het overladen of lossen van vuurwerk	3	1	2
Naam en adres van degene waarbij het vuurwerk wordt gelost/overgeladen en van degene voor wie het vuurwerk bestemd is			

*Bron: VROM-Inspectie, 2004c*

De Vliegende brigade Vuurwerk en de Inspectie Verkeer en Waterstaat concluderen dat controle aan de grens van meldingen van im- en export van vuurwerk te veel tijd kost. Voor een efficiënte controle is het van belang dat de meldingspapieren juist zijn ingevuld. Daarnaast concluderen zij dat er een groot aantal overtredingen zijn geconstateerd. Dit resulteerde in drie proces-verbalen en twee mondelinge waarschuwingen (VROM-Inspectie, 2004c). Naar aanleiding van de grenscontroles bevelen Vliegende brigade Vuurwerk en de Inspectie Verkeer en Waterstaat aan dat het Landelijk Meld- en Informatie Punt alleen goed ingevulde en volledige meldingspapieren accepteert. Strengere handhaving van de regels die hiervoor gelden door de Vliegende brigade Vuurwerk zorgt wellicht voor betere naleving door im- en exporteurs. Vuurwerkbedrijven moeten worden ingelicht over het beleid dat door het Landelijk Meld- en Informatie Punt en de Vliegende brigade Vuurwerk wordt gevoerd, waarbij het artikel over de gegevens die moeten worden gemeld in het nieuwe Vuurwerkbesluit (2004) een goede steun in de rug is. Ook een verbetering die het nieuwe Vuurwerkbesluit met zich meebrengt, betreft de invoering van een standaardformulier voor meldingen van in- en uitvoer van vuurwerk. Hierop dienen tevens gegevens te worden opgenomen van het gebruikte voertuig.

De Vliegende brigade Vuurwerk en de Inspectie Verkeer en Waterstaat concluderen dat het moeilijk is om deze gegevens te controleren. In de eerste plaats is de hoeveelheid vuurwerk te groot om aan de grens te controleren. Vanuit het veiligheidsoogpunt is het niet wenselijk om al het vuurwerk uit de vrachtwagen te halen, zodat alles gecontroleerd kan worden. In de tweede plaats is de invoer van vuurwerk voor een evenement moeilijk te controleren. Dit was bij één melding het geval. De importmelding vermeldt artikelnummers en bruto gewicht, maar omdat het vuurwerk voor een evenement betrof, was het niet in de oorspronkelijke transportdozen verpakt. Er waren diverse artikelnummers per doos aanwezig. Het is moeilijk te controleren of het type vuurwerk wel overeenkomt met het artikelnummer omdat het aantal vuurwerkartikelen niet overeenkomt met het bruto gewicht op de importmelding. De 'schietlijst' die bij een evenement wordt gebruikt, vermeldt het type vuurwerk dat wordt gebruikt. De schietlijst bevat andere grootheden dan de importmelding en kan dus niet daarmee worden vergeleken. De transportdozen zullen bij een controle moeten worden geopend om te zien wat de inhoud van het transport is (VROM-Inspectie, 2004c).

Zicht op vervoersstromen van vuurwerk is er dus met name ten aanzien van de aangemelde vervoersbewegingen. En dat is wederom 'papier' maar dan in gedigitaliseerde vorm. Enkel als een flink deel fysiek gecontroleerd wordt valt daar iets meer over te zeggen. En die controles zijn niet altijd even gemakkelijk. Veel vuurwerk komt uit buitenlandse opslag. Eendrachtig de ketengedachte legt de Inspectie Verkeer en Waterstaat contacten met bijvoorbeeld Duitse bevoegde gezagen over de Duitse opslagen, deze bevinden zich vaak in verlaten militaire complexen uit de tijd van de koude oorlog. In samenwerking zou ook het toezicht op vervoersbewegingen, wel aangemelde maar niet uitgevoerde vervoersbewegingen en ongemelde vervoersbewegingen efficiënter kunnen worden. De contacten zijn gelegd en worden langzaamaan uitgebouwd.

### *3.7 Is de situatie verbeterd? Analyse en conclusies*

In combinatie met toezicht op vuurwerkevenementen zijn enkele overtredingen waar het de regels voor vervoer betreft geconstateerd. Waar het de meldingsdiscipline van vuurwerkvervoer aangaat, een voorwaarde voor transparantie in de vuurwerkketen en effectieve controle, lijkt de branche soms slordig. Het is dan ook de vraag of het gevaar van vervoer van vuurwerk is verminderd.

Bij de uitwerking van de vraag is het noodzakelijk de hoofdargumenten van de details te onderscheiden. Vaststaat dat voorheen vervoerders meestal niet op de hoogte waren van de risico's van het vuurwerk dat zij vervoerden. Zwaar vuurwerk werd als licht vuurwerk geclassificeerd en zo ook vervoerstechnisch behandeld. Misleiding was de regel waarbij de vervoerders te goede trouw geweest kunnen zijn. Toezicht daarop stelde niets voor, was vooral een papieren kwestie, en derhalve niet in staat de grote leugen te ontmaskeren.

Zelfs als in de afgelopen jaren zo nu en dan overtredingen op de vervoersregels vastgesteld werden geldt dat deze overtredingen lang niet altijd ook meteen gevaar opleveren. Immers als bijvoorbeeld een transport beneden de '1000 punten' niet aangemeld wordt, is dat een overtreding maar op hetzelfde moment zijn velerlei ambachtelijk geschoolde mensen met vloeistoffen, gasflessen en dergelijke op pad om hun beroep uit te oefenen met een vergelijkbaar extern veiligheidsrisico. Het vervoer van vuurwerk levert niet altijd hoge risico's op, als de classificatie juist is en de overeenkomstige preventieve maatregelen zijn genomen. Het kan echter onder omstandigheden wel gevaar opleveren, daar komen we in een derde hoofdargument op terug.

Een tweede hoofdargument dient daarbij gewogen te worden. Dat heeft betrekking op de gevolgen van de verplaatsing van een flink deel van de opslag van vuurwerk, en het gehele professionele vuurwerk waar het buitenvuurwerk betreft, naar het buitenland alsmede het optreden van de U-bochtconstructie. Vanuit de branche wordt onomwonden toegegeven dat er meer transport over de weg is en ook zwaarder transport. Sommige opslagen in het buitenland liggen ver Duitsland in. Dus is er in elk geval meer transport bij onze buurlanden. Maar ook binnenlands is het transport flink toegenomen. Meer vervoer van vuurwerk vanuit opslag in het buitenland in het algemeen en in het bijzonder van zeer zwaar vuurwerk 1.1 rechtstreeks naar vuurwerkevenementen, vanuit het buitenland omdat er nauwelijks opslag in Nederland meer mogelijk is voor zwaarder vuurwerk, roept vragen op. Hoe moeten de hiermee gepaard gaande risico's gewogen worden ten opzichte van opslag in Nederland?

Dit komt niet overeen met het beeld dat sommige overheidsfunctionarissen hebben die er vanuit gaan dat een dergelijke forse toename niet heeft plaatsgevonden. Over de verklaring van dit verschil zijn wat denkbeelden neergelegd. Eén verklaring is dat

de vuurwerksector lang niet alle vervoerbewegingen meldt bij het Landelijk Meld- en Informatie Punt. De vuurwerksector heeft overigens ook twijfels over wat er met de meldingen wordt gedaan, ook van consequent doormelden naar de Inspectie van Verkeer en Waterstaat is de sector niet overtuigd. Dat laatste is echter een beeld dat waarschijnlijk gevormd is in de aanloopfase van het LMIP en het leerproces dat toezichthouders doorlopen nu het LMIP operationeel is .

Een derde hoofdargument linkt aan het feit dat het de VROM-Inspectie overeenkomstig geluiden van de branche wel is opgevallen dat er regelmatig vuurwerk rechtstreeks uit het buitenland wordt aangevoerd. Het ging hierbij met name om zogenaamde mortierbommen, die vanwege hun gevaarstelling (subklasse 1.1) vrijwel nergens in Nederland meer mogen worden opgeslagen (Strik, 2003a).

In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan eventuele vervoersverwante manipulaties door bedrijven die vuurwerkevenementen verzorgen, bijvoorbeeld doordat zij voor meerdere evenementen tegelijkertijd vuurwerk uit opslag halen en dus illegaal opslaan in voertuig of gebouw. Daar voegen wij aan toe dat het voor een vuurwerkevenementenbedrijf wellicht interessant kan zijn om wel vervoermeldingen voor ieder afzonderlijk evenement te doen maar ondertussen in een keer voor meerdere evenementen vuurwerk mee over de grens te nemen en wel ongemeld. Zo zou theoretisch vier keer 'correct' melden voor een evenement en niet naar het buitenland rijden en een keer niet melden maar wel rijden voor vier evenementen in een keer aantrekkelijk kunnen zijn. Dat minimaliseert pakkans en kosten. Overigens vormen dit soort aspecten precies de reden waarom er vanuit de Inspectie Verkeer en Waterstaat initiatieven zijn genomen om te gaan samenwerken met buitenlandse bevoegde gezagen om zo gelijk de gedachte van de Vliegende brigade Vuurwerk, de pakkans via de ketenaanpak te vergroten.

Naast illegaal opslaan in voertuigen zal het ook voorkomen dat chauffeurs van vrachtwagens met gevaarlijke stoffen voor een voorgeschreven rustperiode moeten stoppen. Dat is een punt van belang omdat het kan gaan om een veelvoud van de maximaal 6 ton professioneel vuurwerk dat sinds 2002 nog onder Nederlandse regels in een opslag met veiligheidsvoorzieningen en een veiligheidsafstand tot kwetsbare objecten van 800 meter mag worden opgeslagen (vergelijk hoofdstuk 4).

Het ministerie van VROM heeft recent en in overleg met het ministerie van Verkeer en Waterstaat getracht hier een regeling voor te treffen. Soms hoort men in het

vervoer het argument dat de regeling niet in alle gevallen voldoende houvast zal bieden. Zij stellen dat parkeren wegens verplichte rusttijden mits overeenkomstig het internationale verdragen boven de nationale wetgeving zou kunnen gaan. In het ministerie van VROM leeft de gedachte dat voor zover een vervoerder zich op maximale rijtijden wil beroepen voor het parkeren van vrachtwagens gedurende de voorgeschreven rusttijd, dit in de vorm van een rechtvaardigingsgrond zou moeten gebeuren. Het lijkt er op dat het Vuurwerkbesluit voor is gelegd aan de Europese Commissie en dat deze heeft ingestemd met het veiligheid/gezondheidsargument als rechtvaardigingsgrond voor nationale regelgeving die in potentie botst met Europese regelgeving. Natuurlijk is de vraag in hoeverre iedereen zich aan deze regels houdt. Ook de buitenlandse chauffeurs die vuurwerk voor doorvoer naar de Rotterdamse haven brengen. Daar voegt de branche zoals eerder gemeld, aan toe dat dergelijk 1.1 vuurwerk nu vaker in Europa wordt gemaakt en per vrachtwagen wordt aangevoerd. Dat is kostentechnisch gunstiger dan aanvoer per schip.

Als er toch geparkeerd moet worden gelden eveneens bepalingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen zoals dat de chauffeur de bebouwde kom zoveel mogelijk dient te mijden en waar aanwezig de routing voor gevaarlijke stoffen dient te volgen.

Conclusie:

Het vervoeren van vuurwerk vervoeren is veiliger geworden vooral doordat de vervoerder nu beter kan vertrouwen op de juistheid van de classificatie en bij serieuze bedrijven, zwaar vuurwerk nu op de juiste wijze wordt vervoerd.

Conclusie:

Het vervoer van vuurwerk is fors toegenomen volgens de branche. Risico's zijn daarbij nooit geheel te vermijden.

Conclusie:

Het systeem van meldingen discrimineert nauwelijks naar de omvang van transporten en risico's, veel wordt over één kam geschoren. Dat vormt een incentive op berekenend gedrag van ondernemers, melden als een transport volstrekt legaal is en/of niet melden te zeer opvalt, anders maar niet melden of juist weer wel melden en niet rijden als dat uitkomt.

Conclusie:

Er zijn nieuwe risico's die om aandacht vragen, zoals omvangrijk vervoer van zwaar vuurwerk, en het mogelijk gebruiken van voertuigen als opslagplaats. Er wordt melding gemaakt van busjes die als mobiele opslag in december continue door het land rijden en vuurwerkdetaillisten bevoorraden. Bij vervoer wordt een risicobenadering gevolgd en geen effectbenadering, dat verhoudt zich niet met geladen transportmiddelen in een bebouwde omgeving. De branche meent dat men zich van de aard en hoeveelheden van zo opgeslagen vuurwerk geen overdreven voorstellingen moet maken. Of dat juist is blijft onduidelijk. Het geeft sommigen te denken dat het gewoon is toegestaan om met 15 ton 1.1 vuurwerk over de weg te rijden en onder voorwaarden wellicht ook te parkeren.

Conclusie:

Er is geen zicht op de mate waarin er illegaal vervoer plaatsvindt en illegale opslag in voertuigen plaatsvindt. Er zijn indicaties dat dit gebeurt en dat verdient een speerpunt te zijn van handhaving en is het niet. Bedacht moet worden dat daar massa explosief vuurwerk in het geding kan zijn zoals lawinepijlen, mortierbommen, zware strijkers, Chinese vlinders en nitraatcrackers.

Verbeterpunten voor de toekomst

1. Het ene vervoer is het andere niet. Het meldingenregime lijkt aan de zware kant waar het geringe transporten betreft. Het is bovendien een illusie om toezicht en handhaving te suggereren. Het ware te overwegen de regelgeving hier nog eens tegen het licht te houden waar het de handhaafbaarheid betreft. Het besef dat draagvlak voor regelgeving in ieder geval mede afhangt van het vertrouwen dat een legaal opererend bedrijf erin kan hebben dat concurrentienadelen vlak gestreken worden door handhaving. Die zekerheid lijkt ver te zoeken, dat doet regelvolgende ondernemers wellicht twijfelen aan hun keuze. Immers bedrijven die hun vervoer aanmelden maken een grotere kans om toezicht tegen te komen.

Er is niet aangemeld vervoer van vuurwerk, dat vervoer voltrekt zich volstrekt aan de waarneming. Beeldvorming in de branche is belangrijk. Voor de branche schijnt het niet standaard te zijn dat alle meldingen worden doorgegeven aan de Inspectie Verkeer en Waterstaat (volgens de branche "zitten ze daar ook niet op te wachten"). Aan het feit dat volgens het LMIP inmiddels alle meldingen wel verwerkt en toegankelijk zijn voor handhavers kan meer bekendheid worden gegeven.

In periodes dat het meeste vuurwerk wordt vervoerd, zijn er wel regelmatig samenwerkingsprojecten.

2. De betrokken overheden menen dat de vuurwerkbranche de meldingsplicht nauwgezet moet naleven. De branche meent in het algemeen dat het in veel gevallen wel erg aantrekkelijk voor de branche om niet alles te melden. “Geen enkel bedrijf is blij met de administratieve lasten, dus doen ze alleen een melding als daar een reden voor is.” Ook de registratie van de meldingen zou een verklaring kunnen vormen waarom de te verwachten en door de branche ook gemelde sterke stijging van de vervoersbewegingen niet duidelijk is terug te vinden.

3. Een derde punt betreft “het voorafgaand aan of na afloop van een evenement gedurende langere tijd rondrijden of op een bedrijfsterrein stationeren van een voertuig beladen met vuurwerk”. Deze onwenselijke situatie bleek niet een overtreding van de vervoerswetgeving te zijn (Strik, 2003b). Tenslotte is er het aandachtspunt dat er signalen zijn dat voertuigen nog wel eens gebruikt worden voor opslag van vuurwerk (Vliegende brigade Vuurwerk, 2004). Regeltechnisch is daar iets tegen gedaan. Maar de vragen naar de mate waarin dit gebeurt, hoe effectief het toezicht is en of de regelgeving toereikend is liggen open. Bedacht moet worden dat daar massa explosief vuurwerk in het geding kan zijn zoals lawinepijlen, mortierbommen, zware strijkers, Chinese vlinders en nitraatcrackers en dat het in vrachtwagens ook om grote hoeveelheden kan gaan.



## 4. OPSLAG VAN VUURWERK

### 4.1 Inleiding

Vuurwerk opslaan levert risico's op. Risico's betreffen de kans op ontbranding en als ontbranding plaatsvindt de omvang van de omgevingseffecten. Ontbranding kan plaatsvinden door een oorzaak in de opslagruimte en door een oorzaak van buiten. Maatregelen om omgevingseffecten te beheersen zijn bedoelt om de externe veiligheid te zekeren in het geval de maatregelen om ontbranding te voorkomen tekortschieten. Zowel bij de explosie van de Culemborgse vuurwerkfabriek in 1991 als bij de vuurwerkramp in Enschede is de oorzaak uiteindelijk niet éénduidig vastgesteld. Er zijn wel gedachten over mogelijke oorzaken gevormd maar de oorzaak met zekerheid vaststellen bleek niet mogelijk.

Uit de geanalyseerde omgevingseffecten bleek in beide gevallen dat er het nodige aan de opslag schortte, er lag te veel vuurwerk en de classificatie deugde niet. De maatregelen ter beheersing van de omgevingseffecten bij een niet beoogde ontbranding waren niet in verhouding tot de hoeveelheid en de aard van het opgeslagen vuurwerk. Het gevaar van opslag van de zwaardere categorieën vuurwerk en het risico van massa-explosie waren dus niet voldoende onderkend.

In dit hoofdstuk wordt de wijze van opslag van vuurwerk vóór de vuurwerkramp en de ontwikkelingen sinds de vuurwerkramp op een rij gezet. Er wordt gesproken over een 'reguleringswak' en een 'handhavingtekort' die moesten worden aangepakt. De ramp in Enschede vond plaats vanuit de vuurwerkopslagplaats van een bedrijf dat ook vuurwerkevenementen verzorgt. De aandacht voor de opslag van vuurwerk is sinds 13 mei 2000 dan ook groot.

In §4.2 gaan we in op de situatie rond opslag ten tijde van de ramp, daarna behandelen we de aanbevelingen van de commissie Oosting inzake de opslag in §4.3. Paragraaf §4.4 gaat over nieuw beleid. In paragraaf §4.5 gaan we in op toezicht en de resultaten van toezicht. In §4.6 wordt geanalyseerd en beschreven in hoeverre de situatie verbeterd is.

#### *4.2 Opslag van vuurwerk ten tijde van de ramp*

Het heeft lang het geduurd voordat de wetgever doordrongen raakte van het feit dat er met vuurwerk serieuze risico's gepaard kunnen gaan. Het duurde zelfs tot 1993 voordat een Algemene Maatregel van Bestuur op basis van de Wet milieugevaarlijke stoffen in werking trad die consumentenvuurwerk reguleerde, het Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen. Een specifieke regeling voor professioneel vuurwerk liet echter ook toen nog op zich wachten. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu heeft niet hard aan deze zaak getrokken. Ook initiatieven vanuit de vuurwerkbranche om te komen tot een zelfreguleringovereenkomst te komen liepen vast. En wel op de wens van het ministerie van Justitie om dan ook meteen het toezicht op illegale praktijken goed te regelen, iets waar de erkende sector zich niet voor verantwoordelijk voelde. Ook pogingen om een eigen geaccrediteerde opleiding te stichten liepen vast.

Na het incident in Culemborg was er in Nederland wel enige aandacht voor de gevaren van opslag van vuurwerk, maar de betrokkenen zagen argumenten om daar geen urgentie aan toe te kennen. De machinerie liep vast, bijvoorbeeld sinds 1993 was er al een voornemen tot regeling van de externe veiligheidsrisico's van inrichtingen in ontwikkeling. Het juridische begrip inrichting heeft ook betrekking op bedrijven waar vuurwerk wordt opgeslagen. Pas na de vuurwerkram in Enschede kwam dit voornemen in een stroomversnelling.

Desondanks deed de sector wel pogingen om de discipline onder de leden te vergroten met eigen controleurs. Ook werden testen gedaan om de veiligheid van vuurwerk te controleren. Dat werd overigens later zoals eerder gemeld, verboden omdat het daarvoor gebruikte oefenterrein van defensie geen speciale vergunning voor vuurwerk had. De pogingen van de branchevereniging om het voortouw te nemen in de verbetering van de veiligheid werden daarmee door de overheid niet echt omarmd.

Zo valt te begrijpen dat op 13 mei 2000 voornamelijk hoofdstuk 8 van de Wet Milieubeheer betrekking heeft op de opslag van vuurwerk. Voor het opslaan van meer dan 1000 kg vuurwerk was in ieder geval een vergunning in het kader van de Wet Milieubeheer vereist. Het College van B&W was en is nog steeds tot het verlenen van een vergunning bevoegd tenzij anders bepaald. Bij het opslaan van professioneel vuurwerk was daarnaast het registreren van de aan- en afvoer

verplicht in het kader van de verplichte afleveringsvergunning vereist (Commissie onderzoek vuurwerkcramp, 2001a). Aan de weinig imposante uitvoering van deze vergunningen en het geringe toezicht is al in hoofdstuk 3 gerefereerd. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat trok daar niet hard aan. Rond het rampbedrijf SE Fireworks was de gemeente het bevoegd gezag in het kader van de Wet milieubeheer. In de procedure van vergunningverlening volgens de Wet milieubeheer kunnen adviseurs participeren, in het geval van vuurwerkopslag trad in vergunningsprocedures een explosievendeskundige van het ministerie van Defensie op als adviseur.

#### *De commissie Oosting over de situatie bij S.E. Fireworks*

Het optreden van de gemeente inzake de bouwvergunningen, de milieuvergunningen en de controles doet een beeld ontstaan van weinig daadkrachtig handelen, 'pappen en nathouden' en een bereidheid bij de gemeente tot legalisatie van illegale situaties, ten opzichte van bestemmingsplannen en bouw- en milieuvergunningen. Daarbij ging het dikwijls om illegale uitbreidingen van het bedrijf.

#### *Enkele betrokkenen onder ede over de situatie*

Opmerkelijk is het beeld dat door het toenmalige hoofd van de milieudienst van de betrokken gemeente schetste toen hij onder ede werd verhoord door een rechter-commissaris. Op de vraag van de rechter-commissaris waarom er nooit hard opgetreden is, was het verweer dat bij 70-90 % van de bedrijven dan soortgelijk optreden nodig zou zijn. Daarbij stelde hij dat de situatie in de rest van Nederland niet anders zou zijn. Hij stelde dat nagenoeg iedere vergunning die uit de kast werd gepakt niet klopte met de werkelijkheid. Bovendien wilde de gemeente bedrijven eerst de gelegenheid geven situaties te legaliseren. Verder werd duidelijk dat de gemeente niets deed met bij vergunningaanvragen aangegeven afstanden tot bebouwing en woningen in het geval van vuurwerkbedrijven.

Soms werd het beeld geschapen van de gemeente Enschede als frontsoldaat die de klappen heeft opgelopen, terwijl de generaals van de rijksoverheid zich elders verpoosden met goede sigaren. In dit kader moet naast de eerder geschetste weinig glorieuze rol van de Rijksverkeersinspectie ook op de rol van het ministerie van Defensie worden gewezen. De afdeling bureau adviseur milieuvergunningen, was voor inrichtingen waar explosieve stoffen worden opgeslagen de wettelijke adviseur van het bevoegd gezag, en ook belast met toezicht. Deze dienst was rechtstreeks betrokken als adviseur bij gemeentelijke vergunningverlening aan vuurwerk-inrichtingen en naast de gemeente ook toezichthouder. Bovendien was de dienst

rechtstreeks betrokken bij de het onderzoek naar de explosie in Culemborg. Klaarblijkelijk had de dienst geen aanleiding gezien om flink aan de bel te trekken en andere vuurwerkbedrijven door te gaan lichten (Commissie onderzoek vuurwerkcramp, 2001a). Daarbij moet meteen ook opgemerkt worden dat een aantal gemeenten waar vuurwerkbedrijven aanwezig waren de wettelijke adviseur helemaal niet betrokken bij de vergunningprocedures, een aantal andere gemeenten week af van het advies.

### 4.3 De aanbevelingen van de Commissie Oosting

De Commissie onderzoek vuurwerkcramp deed een aantal aanbevelingen die betrekking hebben op de opslag van vuurwerk.

*Tabel 4.1: Aanbevelingen van de Commissie onderzoek vuurwerkcramp*

<b>Veiligheidsbeleid ten aanzien van professioneel vuurwerk</b>
Een keuze te maken tussen een risicobenadering en een effectbeperkingsbenadering voor professioneel vuurwerk en nader te onderzoeken of deze twee benaderingen in het externe veiligheidsbeleid kunnen worden toegepast.
Het verwerken van de bestaande beschikbare informatie over de effecten/veiligheidsrisico's van professioneel vuurwerk op/voor de omgeving in nieuwe regelgeving "terzake van de bij de vergunningverlening in acht te nemen zonerings, in relatie tot bepaalde typen product van een bepaalde hoeveelheid".
Het bevorderen dat gelijktijdig met het ingaan van de hierboven genoemde regelgeving, alle beleidsregelgeving terzake van de veiligheidsrisico's van professioneel vuurwerk voor de omgeving wordt gesaneerd en ingetrokken.
Regelgeving op te stellen ten aanzien van de veiligheidszonerings en (mede daardoor) een goede doorwerking van de desbetreffende normen in de milieuvergunningverlening en de opstelling van ruimtelijke plannen, "in samenhang bezien", te waarborgen.
Vooruitlopend op de komende zoneringsregelgeving te komen tot een saneringsregeling voor bestaande inrichtingen voor professioneel vuurwerk.
Beleidsmaatregelen, die worden ontwikkeld naar aanleiding van de vuurwerkcramp, in te bedden in extern veiligheidsbeleid in algemene zin.
<b>Afstemming Wm-vergunning – bouwvergunning</b>
"Te waarborgen dat een aanvraag om een Wm-vergunning voor een inrichting voor professioneel vuurwerk te allen tijde ook wordt voorgelegd aan de ambtelijke eenheid die is belast met de bouwvergunningverlening".
"Te bevorderen dat artikel 20.8 Wm wordt verduidelijkt, in die zin dat wordt aangegeven of deze bepaling zich ook uitstrekt tot bestaande bouwwerken zonder bouwvergunning, en met welk effect voor de Wm-vergunning, en om eventueel artikel 20.8 Wm aan te passen als het huidige bereik ervan te beperkt wordt geacht".
<b>De Wm-vergunningprocedure: aanvraag; advisering</b>
Het opnemen van een bepaling in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer of in het Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 over informatieverstrekking van de aanvrager van een Wm-vergunning die nodig is om een besluit te nemen voor de toepassing van een veiligheidszonerings.
Het bevorderen dat van de aanvrager van elke Wm-vergunning een veiligheidsrapport wordt verlangd, in afwachting van de totstandkoming van regelgeving over veiligheidszonerings, en daartoe indien nodig het BRZO 1999 aan te passen.
Het BRZO aan te passen of te verduidelijken voor wat betreft het gewicht van het vuurwerk als criterium voor de categorie-indeling.

Het BRZO te verduidelijken voor wat betreft de categorie van ontplofbare stoffen waarin professioneel vuurwerk behoort te worden ingedeeld.
Het aanwijzen van de (regionale of gemeentelijke) brandweer als wettelijk adviseur in een Wm-procedure voor inrichtingen voor professioneel vuurwerk.
Brandweerkorpsen te voorzien van toereikende middelen en kennis om hun rol van wettelijk adviseur in een Wm-procedure voor inrichtingen voor professioneel vuurwerk te kunnen voldoen.
Er voor te zorgen dat brandweerkorpsen stelselmatig gebruik maken van hun taak als wettelijke adviseur in het regelen van hun eigen proactie/preventie/preparatie door het indien nodig het opstellen van een aanvalsplan of rampenbestrijdingsplan voor de betrokken instelling.
Het opzetten van een adviserend expertisecentrum en dat toe te rusten en te bevorderen dat het bij Wm-vergunningverlening aan inrichtingen voor professioneel vuurwerk een wettelijke adviserende rol vervult.
<b>Toezicht</b>
Gestalte te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving voor professioneel vuurwerk.

*Bron: Commissie onderzoek vuurwerkrampe, 2001a; De Vries, 2001a.*

#### 4.4 De opslag van vuurwerk in beweging?

Vóór de ramp deugde de opslag van vuurwerk dus niet. In elk geval niet bij het betreffende bedrijf in Enschede. Maar het is zeer twijfelachtig of het elders veel beter was. De experts uit de branche en de overheid waarmee gesproken is waren van mening dat het misschien in Enschede wel erg bar was, maar dat elders de situatie rond opslag van vuurwerk zeker verre van goed en veilig was. De gebrekkige regels en controlestructuur en –cultuur waren echt niet enkel in Enschede aan de orde. Ook de vuurwerksector reageerde op deze omstandigheden, maar het is onzeker of dat altijd de veiligheid ten goede kwam. Anekdoten zijn er legio voor wie zijn oor te luisteren legt. Bijvoorbeeld over nachtelijke transporten vanuit een andere opslagplaats voor vuurwerk kort na de ramp. Omwonenden spreken over meerdere vrachtwagens en over het ongebruikelijke karakter daarvan midden in de nacht rond een opslag. Maar hoe ging het daarna?

##### 4.4.1 Beleidsvernieuwing rond opslag

Het Vuurwerkbesluit van 1 maart 2002 geeft in zijn bijlagen voorschriften voor de inrichting van vuurwerkopslagen<sup>10</sup>. Tabel 4.2 geeft de huidige regelgeving voor opslag van consumentenvuurwerk weer. Uit deze tabel blijkt dat de houder van een

<sup>10</sup> Aangezien vuurwerk vaak in forse partijen wordt vervoerd zou het vreemd zijn als het tussentijds ‘parkeren’ van die partijen niet aan regels gebonden zou zijn. Zeker waar het partijen professioneel vuurwerk betreft kunnen er flinke risico’s zijn. Het Vuurwerkbesluit is bedoeld om de hele vuurwerkketen aan te sturen en deze regeling is dus ook relevant voor tussenopslag en opslag van vuurwerk. In hoofdstuk 3 zijn we in het kader van het vervoer al ingegaan op de regels die bij zulke tijdelijke opslag zijn gaan gelden.

opslag voor 10-1000 kg<sup>11</sup> consumentenvuurwerk geen vergunning nodig heeft, maar wel verplicht is de opslag aan de gemeente te melden en aan opgestelde algemene regels te voldoen. Degene, die een inrichting voor de opslag van ten hoogste 1000 kg consumentenvuurwerk opricht, dit ten minste vier weken voor de oprichting schriftelijk meldt aan het bevoegd gezag. Ook veranderingen in een dergelijke inrichting moeten worden gemeld (Vuurwerkbesluit, art. 2.2.4 lid 2). Verder blijkt dat de bevoegdheid bij inrichtingen zoals SE Fireworks niet langer bij de gemeente ligt, maar nu aan de provincie is toegekend.

Tabel 4.2: Opslag van consumentenvuurwerk

<b>Maximum kilo</b>	<b>Bewaarplaats<sup>12</sup></b>	<b>Bufferbewaarplaats<sup>4</sup></b>	<b>8.40/8.44 Wet milieubeheer</b>	<b>Bevoegd gezag</b>
10-1.000 kg.	Geen maximum aantal bewaarplaatsen.	De inrichting moet beschikken over 1 bufferbewaarplaats waarin max. 500 kg. (on)verpakt vuurwerk is opgeslagen. Hier mag ook vuurwerk worden omgepakt in vuurwerkpakketten die aan consumenten ter beschikking worden gesteld.	Melding (art. 8.41)	College van B&W
1.000-10.000 kg.	Max. 2 bewaarplaatsen	Er mag 1 bufferbewaarplaats aanwezig zijn waarin max. 2.000 kg. (on)verpakt vuurwerk aanwezig mag zijn.	Vergunning (art. 8.1)	College van B&W
> 10.000 kg.	Er mag max. 50.000 kg. (on) verpakt vuurwerk aanwezig zijn per bewaarplaats (geen maximum aantal bewaarplaatsen).	Er mogen 2 bufferbewaarplaatsen aanwezig zijn, waarin max. 5.000 kg. (on)verpakt vuurwerk per bufferbewaarplaats mag worden opgeslagen.	Vergunning (art. 8.1)	Gedeputeerde Staten

Bron: Openbaar Ministerie, 2002.

<sup>11</sup> Een opslag van 10 kg of minder consumentenvuurwerk wordt volgens art. 1.1 lid 3 van de Wet milieubeheer niet beschouwd als een inrichting.

<sup>12</sup> Alle ruimten waarin consumentenvuurwerk wordt opgeslagen of bewaard dienen te zijn voorzien van een automatische sprinklerinstallatie (Openbaar Ministerie, 2002).

In bijlage 1 van het Vuurwerkbesluit worden algemene voorschriften genoemd waaraan bij de opslag, herverpakking en bewerking van consumentenvuurwerk moet worden voldaan. Ook zijn er bepalingen over de aanwezigheid van sprinklerinstallaties in opslagen en verkooppunten van vuurwerk. Een nadere invulling en uitwerking daarvan wordt gegeven in 'Memorandum 60'. Hierin wordt onder andere bepaald dat zowel in de bewaarplaats, als in de bufferbewaarplaats en de verkoopruimte een automatische sprinklerinstallatie aanwezig moet zijn en dat in de buurt van de drie ruimten een brandmeldinginstallatie en een ontruimingsinstallatie aanwezig moeten zijn (Nationaal Centrum voor Preventie, 2004).

Voor de opslag van professioneel vuurwerk (al dan niet samen met consumentenvuurwerk) is altijd een milieuvergunning vereist. Gedeputeerde Staten zijn hierbij nu het bevoegd gezag. De door de Commissie Oosting beoogde adviesrol van de brandweer is ingevuld doordat deze om advies worden gevraagd bij het aanvragen van elke vergunning. In het Vuurwerkbesluit worden ook eisen bepaald waaraan een inrichting voor de opslag van professioneel vuurwerk moet voldoen. Er mag professioneel vuurwerk met een netto explosieve massa van maximaal 6000 kilo in een inrichting opgeslagen worden.

Bij het opslaan van vuurwerk gelden nu veiligheidsafstanden, waarbinnen geen kwetsbaar object gesitueerd of geprojecteerd mag zijn (of mag zijn gepland). Deze afstand bedraagt bij een meer dan marginale opslag van professioneel vuurwerk 800 meter tussen de bewaarplaats (of bewerkingsruimte) tot een kwetsbaar object (Openbaar Ministerie, 2002). Ten aanzien van de opslag van vuurwerk is daarmee voor de effectgerichte benadering gekozen. De objecten die als kwetsbaar moeten worden beschouwd worden in art. 1.1.1 van het Vuurwerkbesluit weergegeven. Degene die een inrichting drijft voor het opslaan van vuurwerk dient actuele gegevens beschikbaar te hebben over de hoeveelheid opgeslagen vuurwerk, de classificatie ervan, de opslaglocatie binnen de inrichting en de gevoeligheid voor blusmiddelen van het opgeslagen vuurwerk (Vuurwerkbesluit, art. 1.4.3).

De veiligheidsafstanden zijn na een voorstudie door het Vuurwerkbesluit afgestemd met de internationaal gehanteerde afstanden (TNO Prins Maurits Laboratorium, 2001). Uit een vergelijking met de Verenigde Staten, Duitsland en Engeland was gebleken dat voor kleine opslagen in Nederland in de praktijk relatief kleine

veiligheidsafstanden werden aangehouden en voor grote opslagen van categorie 1.4 vuurwerk afstanden die min of meer vergelijkbaar waren met die in de buitenland waarmee vergeleken werd. De vereiste veiligheidsafstanden voor zwaarder professioneel vuurwerk waren in Nederland klein (Matthijssen, 2001).

Het was al snel bekend dat het Vuurwerkbesluit eisen stelt waar een flink deel van de bestaande opslagplaatsen niet aan zou kunnen voldoen. Voor opslagen gold dat geen van de bestaande opslagen voor professioneel vuurwerk gehandhaafd kon worden. Vanwege dit beeld is onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van de inrichting van één of meer vuurwerkconcentratiegebieden in Nederland. Als voorstel hiervoor werden gebieden in de Kollumerwaard en Ullicoten genoemd. In haar brief van 17 februari 2004 laat de minister van VROM echter weten dat de vuurwerkbedrijven onvoldoende belangstelling hebben voor realisatie van een vuurwerkconcentratiegebied in de Kollumerwaard of in Ullicoten. Ook ziet de sector geen mogelijkheden voor een “gezonde financieel-economische bedrijfsvoering op een vuurwerkconcentratie-gebied” (Dekker, 2004). Hiermee is het voorstel voor een vuurwerkconcentratiegebied (voorlopig) van de baan.

Vanuit de branche wordt hier een nuance anders tegenaan gekeken. Uit delen van de branche zijn alternatieven aangedragen welke meer centraal in Nederland lagen en daardoor beter met opslag in het buitenland zou kunnen concurreren. In Flevoland zou een dergelijk locatie gevonden zijn en door een gedeelte van de branche naar voren geschoven zijn. De verantwoordelijke minister leek daar aanvankelijk wel interesse in te hebben. Na enige tijd bleek de wind toch uit een andere hoek te waaien en werd de branche een keuze voorgelegd. Een haalbaarheidsonderzoek zou moeten worden uitgevoerd, op kosten van de branche. De branche, in feite een ‘patchwork’ van geledingen, was niet bij machte dit te coördineren en te financieren. Daar speelde bij mee dat veel bedrijven al contracten voor opslag in het buitenland hadden afgesloten. De gang van zaken is door een gedeelte van de branche ervaren als een procedure om op ‘elegante’ wijze de branche de ‘schuld’ te kunnen geven van het niet doorgaan van opslag in één van de genoemde concentratiegebieden in het noorden of zuiden van het land.

Uiteindelijk is er toch nog opslag van professioneel vuurwerk overgebleven in Nederland. De eerste reden daarvoor is dat de overheid vuurwerk in beslag neemt en dat ergens op moet slaan. Uit de aard van de zaak is van in beslag genomen vuurwerk niet altijd de samenstelling en eigenschappen bekend en zal het voor een

deel bestaan uit gevaarlijk of zeer gevaarlijk vuurwerk. Daarbij moet bedacht worden dat massa-explosief vuurwerk als grote mortierbommen als geschikt voor professioneel gebruik wordt beschouwd, maar dat er ook 'vuurwerk' is dat ook niet voor evenementen geschikt is. Zoals bijvoorbeeld lawinepijlen en zware strijkers. Al dit 'vuurwerk' wordt tot de ADR gevarenklasse 1.1 G (massa-explosief) gerekend. In principe zou het massa-explosieve vuurwerk bij explosie vuurwerk uit de categorie 1.3G zoals kleinere strijkers en flowerbeds mee kunnen nemen. Het argument dat er zo een 'allegaartje' in opslag is, dat niet onder het Vuurwerkbesluit valt, verdient aandacht. Daarbij moet wel meteen bedacht worden dat hier een ander regime geldt waarbij niet op voorhand gesteld kan worden dat de veiligheid in het geding is. Gezien de flinke partijen is het tegendeel ook niet zeker.

Een tweede reden dat er toch nog opslag van professioneel vuurwerk is in Nederland is dat bij wijziging van het Vuurwerkbesluit (16-04-2004) het theatervuurwerk waarvan de gevaarstelling vergelijkbaar is met die van het consumentenvuurwerk, is 'ontkoppeld' van de veiligheidsafstanden die automatisch voor overig professioneel vuurwerk gelden. Bepaald is meteen ook dat gemeenten en provincies met betrekking tot de opslag van theatervuurwerk en grote hoeveelheden consumentenvuurwerk kleinere veiligheidsafstanden tot kwetsbare objecten in de omgeving mogen vaststellen onder de voorwaarde dat bouwkundige voorzieningen eenzelfde niveau van bescherming met zich meebrengen dan de standaard veiligheidsafstand. Dit betreft één van de eerder gememoreerde 'weeffouten'

De derde en wellicht belangrijkste reden is dat er op flinke schaal illegaal vuurwerk in Nederland wordt gebracht dat ergens blijft, de omvang en gevaarstelling van dergelijke illegale opslag valt niet eenvoudig vast te stellen maar zou best aanzienlijk kunnen zijn.

### *Saneringsoperatie*

Al snel was bekend dat veel opslagen niet aan de vereiste veiligheidsafstanden konden voldoen. Voor de sanering van de sector op dit punt is een saneringsregeling in het leven geroepen. De schade waarvoor vuurwerkbedrijven een vergoeding kunnen krijgen, is gebaseerd op de inkomensschade en de desinvesteringsschade. Dit geldt enkel voor bedrijven die op geen enkele wijze aan de vereiste veiligheidsafstanden kunnen voldoen. Naar verwachting is de saneringsoperatie in 2005 of 2006 afgerond.

Meldingplichtige bedrijven konden tot 31 december 2004 hun aanvraag voor schadevergoeding indienen bij SenterNovem. SenterNovem ondersteunt meldingplichtige bedrijven in hun schadevergoedingsaanvraag. Meldingplichtige bedrijven zijn vaak verkooppunten. De hoogte van de schadevergoeding wordt berekend aan de hand van de inkoopwaarde in 1998, 1999 en 2000. Er wordt maximaal 80% van de geleden schade vergoed. Vergunningplichtige bedrijven kunnen hun aanvraag voor schadevergoeding indienen bij de vergunningverlener. De vergunningverlener vraagt via Senter het ministerie van VROM om goedkeuring voor de schadevergoeding. Het ministerie van VROM laat de hoogte van de schadevergoeding door een onafhankelijk expertisebureau vaststellen. Voor beide typen bedrijven geldt dat hoe eerder het bedrijf stopt, hoe meer schadevergoeding het krijgt (<http://www.senter.nl>)<sup>13</sup>. Voor de sanering van vuurwerkbedrijven was een bedrag van 113,5 miljoen euro gereserveerd (Remkes, 2003).

Het verloop van de saneringsoperatie wordt hieronder samengevat:<sup>14</sup>

In maart 2002 leverde een inventarisatie van een adviesbureau de volgende aantallen op:

- Er zijn 4000 meldingplichtige bedrijven, waarvan 1025 gesaneerd moeten worden.
- Er zijn 950 vergunningplichtige bedrijven onder 10.000 kg, waarvan 191 gesaneerd moeten worden.
- Er zijn 150 vergunningplichtige bedrijven boven 10.000 kg, waarvan geen sanering wordt verwacht.
- Er zijn 30 vergunningplichtige bedrijven met professioneel vuurwerk, waarvan 30 gesaneerd moeten worden.

Een inventarisatie bij gemeenten in september – december 2002 op basis van het Vuurwerkbesluit 2002 leverde echter veel lagere aantallen op. Het verschil wordt deels verklaard door aanvankelijke dubbeltellingen.

De wijziging van het Vuurwerkbesluit in 2004 had tot gevolg dat het aantal te saneren bedrijven nog weer kleiner werd. Opslag in de kelder werd in sommige gevallen weer

---

<sup>13</sup> [http://www.senter.nl/sites/schadevergoedingsfaciliteitvuurwerk/contents/i000008/leaflet\\_vuurwerk\\_20030412.pdf](http://www.senter.nl/sites/schadevergoedingsfaciliteitvuurwerk/contents/i000008/leaflet_vuurwerk_20030412.pdf)

<sup>14</sup> De volgende samenvatting van de saneringsoperatie is vrijwel ongewijzigd overgenomen uit een per e-mail ter beschikking gesteld overzicht. Auteur van dit overzicht is mevrouw A. Raap, werkzaam bij VROM en gedeeltelijk gedetacheerd bij SenterNovem in het kader van de uitvoering van de saneringsregeling.

mogelijk, terwijl dit eerst uitgesloten was. Ook de eisen voor de grotere opslagen werden enigszins aangepast, waardoor bedrijven meer mogelijkheden kregen om aan de veiligheidsdoelen te voldoen. Dit creëerde een overgangssituatie waar het de saneringsoperatie betreft. Het ministerie van VROM koos de positie dat bedrijven waarvoor de sanering al was ingezet mochten kiezen tussen het voortzetten van die sanering of indien de verruimde regels dit mogelijk maakte toch doorgaan als vuurwerkbedrijf. Een aantal bedrijven zette toch de sanering door en andere bedrijven kozen ervoor bouwkundige voorzieningen te realiseren en toch door te gaan als vuurwerkbedrijf.

Daarnaast bleek gedurende het saneringsproces dat veel bevoegde gezagen het lastig vonden om duidelijke grenzen te trekken tussen welke bedrijven gesaneerd moesten worden en welke bedrijven door konden gaan. Voor vergunningplichtige bedrijven is deze oordeelsvorming ondersteund door adviezen van de VROM-inspectie over de noodzaak de vergunning van vergunningplichtige vuurwerkbedrijven in te trekken. Bij twijfel over meldingplichtige bedrijven kon het bevoegd gezag ook advies inwinnen over de zienswijze van VROM over de noodzaak tot sanering van bedrijven. VROM heeft steeds een stringente beoordeling gevolgd, omdat het saneren van een bedrijf een uiterste maatregel is. Bedrijven die door aanpassingen konden voldoen aan de regels komen volgens VROM niet voor sanering in aanmerking, los van de vraag of zij dat economisch haalbaar achtten of niet.

In maart 2005 is de saneringsomvang als volgt:

- 126 meldingplichtige bedrijven gesaneerd;
- 23 vergunningplichtige bedrijven tot 10.000 kg gesaneerd, waarvan 9 verplaatst naar een andere locatie;
- 5 vergunningplichtige bedrijven boven 10.000 kg (deels) gesaneerd;
- 26 vergunningplichtige bedrijven met professioneel vuurwerk gesaneerd.

Er zijn meer bedrijven gestopt met vuurwerk dan er zijn gesaneerd. Bedrijven die de noodzakelijke investeringen te hoog vonden, zijn wel gestopt met de vuurwerkactiviteiten, maar komen niet in aanmerking voor een schadevergoeding.

Er zijn aanvragen om schadevergoeding afgewezen omdat de aanvrager niet voldeed aan de voorwaarden om voor schadevergoeding in aanmerking te komen.

In maart 2005 is bezwaar en/of beroep ingesteld tegen schadebesluiten:

- meldingsplichtige bedrijven: 14 bezwaar, 2 beroep en vervolgens hoger beroep;
- vergunningplichtige bedrijven gemeenten: 2 bezwaar, loopt nog;
- vergunningplichtige bedrijven provincies: 5 bezwaar, 2 beroepen lopen nog.

Er kunnen nog meer bezwaar- en beroepsprocedures komen, omdat in het eerste halfjaar van 2005 nog niet alle schadekwesities zijn afgewikkeld.

#### *4.4.2 Algemene beleidsimpuls externe veiligheid*

De vuurwerkcramp heeft samen met de cafébrand in Volendam gezorgd voor een forse beleidsimpuls. Deze richt zich op beheersing van risico's in het algemeen. Wij vermelden kort enkele van de andere vernieuwingen die ook voor de vuurwerksector en met name opslagen van belang zijn.

##### *Aanpassing van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO)*

Eén van de actiepunten van het kabinet is de aanpassing van het Besluit Risico's Zware Ongevallen uit 1999. Op 10 december 2001 werd een wijziging van de Europese Seveso II-richtlijn voorgesteld door de Europese Commissie. De wijziging van de Seveso II richtlijn nr. 2003/105/EG is vastgesteld op 16 december 2003. Deze richtlijn zal per 1 juli 2005 worden geïmplementeerd door wijziging van het BRZO. De te hanteren drempelwaarde voor vuurwerk is zowel in het geldende als in het te wijzigen BRZO 10.000 kg. De eerder voorgenomen verlaging van de drempelwaarde in Nederland tot 1.000 kg wordt na de vuurwerksanering niet langer nodig geoordeeld.

Het BEVI is niet alleen van toepassing bij de verlening van milieuvergunningen, maar ook bij het vaststellen van bestemmingsplannen. De drempel voor bedrijven waar gewerkt wordt met explosieven, waaronder professioneel vuurwerk, is uiteindelijk gelegd op 1000 kilogram ([www.slagenvoorveiligheid.nl](http://www.slagenvoorveiligheid.nl))<sup>15</sup>.

##### *Afstemming tussen milieu- en ruimtelijke wetgeving*

De voortgang van de afstemming tussen milieuvorschriften, bestemmingsplan en bouwregelgeving ziet er als volgt uit. In de brief van de minister van VROM van 19

---

<sup>15</sup>

<http://www.slagenvoorveiligheid.nl/documenten/030502%20bijlage%201%20actiepunten%20in%20uitvoering.rtf>

september 2001 over het externe veiligheidsbeleid is een aparte paragraaf over de harmonisatie van de regelgeving op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening en bouwen. Hierbij gaat het om een nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en aanpassingen van de Wet milieubeheer, die zijn gekoppeld aan de Invoeringswet Wro (Remkes, 2003). In 2005 is dit een thema maar heeft zich nog niet voltrokken.

#### *Besluit externe veiligheid inrichtingen (BEVI)*

Op 10 juni 2004 is het Besluit externe veiligheid inrichtingen gepubliceerd<sup>16</sup> en op 23 september het daarbij horende besluit Regeling externe veiligheid inrichtingen<sup>17</sup>. Zo is door de vuurwerkcramp de lang lopende discussie over *Kwaliteitseisen externe veiligheid in inrichtingen* afgrond. Al in 1993 was dit voornemen aan de Tweede Kamer bericht<sup>18</sup>. Het BEVI is echter niet van toepassing op vuurwerkbedrijven omdat het Vuurwerkbesluit hier reeds in voorziet (art.3.1). Dit besluit is een AMvB op grond van de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In dit besluit zijn regels opgenomen over de toepassing van risiconormen door overheden bij de verlening van milieuvergunningen aan bedrijven die risico's voor hun omgeving veroorzaken. In 2005 staat dit volop in de belangstelling, provincies en gemeenten zijn bezig dit op te pakken.

#### *Vervaardiging overzicht bestaande risicobronnen*

De wettelijke registratieplicht is vastgelegd in het Registratiebesluit risicosituaties gevaarlijke stoffen. Er wordt een Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen (RRGS) opgesteld, waarin alle bedrijven die giftige, brandbare, explosieve en nucleaire stoffen verwerken of opslaan zijn opgenomen en ook alle transportroutes en eventuele veiligheidscontouren. Het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM) houdt het RRGS bij. Naast 'personale' gegevens over bedrijven, de gebruikte transportroutes, de ligging en de laatste wijzigingen van de gegevens zijn in het RRGS gegevens opgenomen over welke gevaarlijke stoffen worden gebruikt, de plaatsgebonden risico's, groepsrisico's en milieurisico's (<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=9256#12>). Per 1 februari 2002 is het RRGS operationeel geworden, in de zin dat het is opengesteld voor gegevens (Remkes, 2003). Na de invoering van het Registratiebesluit risicosituaties gevaarlijke stoffen moeten de gemeenten gegevens voor het Risicoregister aanleveren, alsmede voor

---

<sup>16</sup> Staatsblad 2004 250

<sup>17</sup> Staatscourant 23 september 2004, nr. 183 p.12

<sup>18</sup> TK II 1993/1994, 22666, nr. 3)

de zogenaamde Risicokaart, actiepunten 36 van het kabinet<sup>19</sup> (“Ontwikkeling van een model voor een risicokaart ten behoeve van de gemeenten”). De Risicokaart is een landkaart van een gemeente of provincie waarop alle risicosituaties staan. De kaart wordt via internet beschikbaar voor burgers. De bedoeling was dat zij zo aan de hand van hun postcode zouden kunnen zien welke risicobedrijven er in hun directe omgeving gevestigd zijn (<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=9256#12>). In verband met terrorisme- en risico's wordt dit echter vooralsnog niet gerealiseerd. De risicokaart is echter ook een instrument voor professionele diensten. De provincie zal een provinciale risicokaart produceren en beheren, die bestaat uit de risicokaarten van gemeenten (Remkes, 2003). Ook dit is in 2005 nog volop in ontwikkeling.

#### *Oprichting nationaal expertisecentrum externe veiligheid en vuurwerk*

De ministers van VWS en VROM hebben een expertisecentrum ingesteld op het gebied van externe veiligheid en vuurwerk (Remkes, 2003). Op 1 januari 2002 is het Expertisecentrum voor externe veiligheid en vuurwerk (CEV) operationeel geworden. Het centrum is ondergebracht bij het RIVM. Het CEV helpt bij het opbouwen van deskundigheid bij overheden over externe veiligheid voor het verlenen van vergunningen en het toezicht houden op de uitvoering van wet- en regelgeving, geeft technisch-wetenschappelijk advies aan overheden en toezichthouders en houdt het Register van risicosituaties met gevaarlijke stoffen bij (<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=9256#12>). Ongeveer twee f.t.e. van de experts houden zich speciaal met vuurwerk bezig, wat relatief veel is ten opzichte van andere risico's. Men wijst daarbij bijvoorbeeld op de opslag van munitie en explosieven, waar de situatie nog minder gereguleerd is. In tegenstelling tot het bureau MILAN??? van Defensie dat door de ramp in diskrediet werd gebracht mag het CEV alleen opdrachten van overheden, waaronder ook politie en brandweer, aannemen en dus niet zelf bedrijven adviseren. Men heeft ten opzichte van onderzoek in opdracht van bedrijven, bijvoorbeeld bij TNO, wel een toetsende functie. Ook participeert men in onderzoek. Dat zou in principe tot nieuwe inzichten kunnen leiden over wat het meest veilig is.

Op een tweetal punten spelen inhoudelijke discussies rond de opslag. De Enschedese gemeenteraad heeft de vraag opgeworpen naar de wijsheid van de eis van een sprinklerinstallatie, omdat bij brand magnesium vrij kan komen en in reactie met water waterstofgas kan vormen. Bij consumentenvuurwerk lijkt dat risico echter

---

<sup>19</sup> Dit actiepunt is opgenomen in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van aanbevelingen die de

bepikt, en voor professioneel vuurwerk is dit in Nederland geen thema aangezien dit in het buitenland ligt. De eis is gebaseerd op vergelijkend onderzoek naar de regelgeving in andere landen. Een andere discussie is die over de wijze van drukontlasting. Vanuit de branche wordt wel in plaats van de voorgeschreven betonnen afdekking, gepleit voor lichte dakconstructies, die bij ontploffing drukontlasting zouden vergemakkelijken en de zwaarte van de explosie verminderen. Bij consumentenvuurwerk hoort bij de voorgeschreven constructie de drukontlasting via de deur voldoende te zijn, omdat het meer zou branden dan ineens ontploffen. Het voordeel is dat de brandweer dan precies weet van waaruit men de brand kan benaderen. Professioneel vuurwerk zou overigens zo snel ontploffen dat ook bij een lichte dakconstructie de hele bewaarplaats uit elkaar vliegt. Een voorbeeld daarvan is de recente ontploffing van professioneel vuurwerk in november 2004 in Denemarken.

#### *4.5 Toezicht en naleving?*

In §4.5.1 bezien we de organisatie van toezicht, in §4.5.2 bezien we of er over de toezichtacties door de jaren heen een patroon van verbetering waarneembaar is.

##### *4.5.1 Organisatie van toezicht*

Met de invoering van het Vuurwerkbesluit is geprobeerd om de versnippering van bevoegdheden voor het toezicht op de opslag van vuurwerk te verminderen. Bij de opslag was immers niet alleen een tekortschietende vergunningverlening geconstateerd, maar met name ook een tekortschietende controle en handhaving. Daarom zijn de bevoegdheden herschikt. Tabel 4.3 geeft een overzicht.

Toezicht is dus voor een deel opgeschaald naar provinciaal niveau, verder is de eerder genoemde 'Vliegende brigade Vuurwerk' van belang. Tweedelijns toezicht ligt bij de VROM-Inspectie. De provincie heeft het eerstelijns toezicht op de grotere opslagen terwijl de gemeente het toezicht heeft op de kleinere opslagen. De provincie heeft een coördinerende rol toebedeeld gekregen waar het taakuitoefening op provinciaal en lokaal niveau betreft. In het veld is breed het beeld aanwezig dat deze rol voor een deel is waargemaakt in 2004. Dit betreft de professionele vuurwerkevenementen (vergelijk hoofdstuk 5). Wat betreft de opslagen en de verkooppunten van consumentenvuurwerk is het beeld op landelijk niveau minder

---

Commissie onderzoek vuurwerkram্প doet in Deel 2 van haar Eindrapport.

overtuigend. Dit geldt bijvoorbeeld voor het ontbreken van monitoring gegevens van de uitvoering van beleidsmaatregelen. Sommige provincies kunnen de lijst met verkooppunten van consumentenvuurwerk niet zonder meer op tafel leggen.

*Tabel 4.3: Toezicht op de opslag van vuurwerk*

<b>Opslag, bewerken en bedrijfsmatig voorhanden hebben</b>	
Onderwerp:	Bestuurlijk bevoegd gezag:
Opslag ten hoogste 1.000 kg consumentenvuurwerk	B&W
Opslag meer dan 1.000 kg, maar ten hoogste 10.000 kg consumentenvuurwerk	B&W
Opslag meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk	GS
Opslag professioneel vuurwerk	GS
Classificatie / Aanduiding bestemming particulier/professioneel gebruik / Aanduiding productiejaar en/of artikelnummer bij opslag	B&W / GS
Melden van het ter beschikking stellen van professioneel vuurwerk of consumentenvuurwerk aan groothandel	Min. VROM
Registreren van voor handelsdoeleinden voorhanden hebben van vuurwerk	Min. VROM
Arbeidsveiligheid	Min. SZW
Voor B&W en brandweer beschikbaar hebben van gegevens over in de inrichting aanwezig vuurwerk	B&W / GS
Financiële zekerheidstelling bij opslag professioneel vuurwerk	GS

*Bron: Openbaar Ministerie, 2002*

Ditzelfde beeld wordt aangedragen waar het de 'sprinklerinstallatie affaire' betreft die in 2004/2005 speelde: Waar opslagen en verkooppunten in 2004 moesten voldoen aan de installatie van een goedgekeurde sprinklerorganisatie is dit volgens sommige experts weinig krachtig gedaan. De VROM-inspectie heeft nadrukkelijk 'de kat de bel' aan moeten binden voordat er beweging kwam in de branche maar ook in de provincies en gemeenten. Daarbij is de publiciteit gezocht en heeft de Inspectie ook in het kader van haar tweedelijnstoezichtstaken een beeld moeten communiceren over hoe zij dacht over de voortgang en dat zij alle partijen (inclusief de sector) zou houden aan de verplichtingen. Noch gemeenten, noch provincies, noch de branche toonde pro-activiteit. Dat het sprinklerverhaal nog min of meer goed zal blijken af te lopen wordt deels toegerekend aan pro-actieve preventieve handhavingsactiviteiten door de Inspectie en dus de harde lijn die hier gekozen is. 'Pappen en nathouden' was hier niet in overdrachtelijke zin van toepassing als beleidsoptie maar enkel als in

te zetten technische maatregel, de sprinklerinstallatie die in geval van brand letterlijk zal 'pappen en nathouden'.

Dit landelijke beeld dient echter wel genuanceerd te worden naar provincie. Hoe aan de geagendeerde provinciale coördinerende rol wordt vorm gegeven blijkt nogal uit te maken voor het resultaat. Als er een bestuurlijk convenant tussen provincie, gemeenten en politie- en brandweerregio's tot stand is gekomen blijkt het proces gemakkelijker te lopen. Daarbij zijn sommige provincies wel in het voordeel doordat aantallen beperkt zijn en de regio's van de verschillende betrokken instanties min of meer samen vallen terwijl andere provincies in dit opzicht grotere uitdagingen moeten overwinnen. Onder een bestuurlijk convenant kan een provincie de gemeenten veel directer en sterker aansturen dan wanneer dat ontbreekt. Zo is bijvoorbeeld in de provincie Gelderland waar een dergelijk convenant aanwezig is, gewerkt aan gezamenlijk programma waarbij gemeenten en politie op éénduidige wijze vorm geven aan hun toezichts- en handhavingstaken, bijvoorbeeld waar het toezicht op de eindejaarsverkoop van vuurwerk betreft. Alle verkooppunten worden bezocht waarbij de werkwijze vaststaat. Deze aanpak is in 2003 opgebouwd en in 2004 geheel doorgevoerd in de vorm van provinciebrede eindejaarscontroles waarbij in 2004 125 inrichtingen zijn bezocht. Ook andere zaken zoals de organisatie van een themadag over brandwerende voorzieningen voor vergunningverleners en brandweer, het organiseren van een themadag eindejaarscontroles gericht op medewerkers van gemeenten, provincie, politie en brandweer, het opstellen van een procedure voor de afhandeling van meldingsplichtige vuurwerkevenementen en theatervoorstellingen en de continue inventarisatie van de stand van zaken met betrekking tot inrichtingen voor de opslag en verkoop van consumentenvuurwerk zijn onder het vuurwerkconvenant van de grond gekomen (Dam, 2005). In dit kader herkent de provincie zich ook niet geheel in het geschetste landelijke beeld. Wel laat ook dit positieve voorbeeld zien dat het overwinnen van de al door de commissie Oosting geconstateerde versnippering ook onder de nieuwe taakverdeling allerminst vanzelfsprekend is.

#### *4.5.2 Toezicht op opslag in praktijk*

De VROM-Inspectie heeft een aantal onderzoeken uitgevoerd onder grotere en kleinere vuurwerkbedrijven.

### *Project Inventarisatie en Controle Vuurwerkbedrijven in Nederland*

Na de schok van de vuurwerkkramp heeft de VROM-Inspectie ervoor gekozen om vuurwerkbedrijven in volgorde van veiligheidsrisico te onderzoeken. In 2000 is *onderzoek naar grote vuurwerkbedrijven* gedaan (opslag van meer dan 10 ton consumentenvuurwerk op minder dan 100 meter afstand van woonbebouwing en opslag van meer dan 100 ton professioneel vuurwerk) (VROM et al, 2000). Ten tijde van dat onderzoek was de oude regelgeving voor vuurwerk nog van toepassing en niet het nieuwe Vuurwerkbesluit. De Inspectie Milieuhygiëne wilde in samenwerking met de Inspectie Ruimtelijke Ordening na de Vuurwerkkramp een onderzoek uitvoeren naar risico's van andere vuurwerkbedrijven in Nederland, die qua grootte vergelijkbaar zijn met SE Fireworks.

Er is dan ook vooral gekeken naar risicofactoren zoals de hoeveelheid opgeslagen vuurwerk, het soort vuurwerk (gevarenklasse), de constructie van de opslaggebouwen, brandwerende voorzieningen, omvang van de effectafstanden ten opzichte van de erfgrans van de inrichting, werkzaamheden aan/met het vuurwerk (zoals bewerken, verwerken) en de ligging van het bedrijf ten opzichte van de woonbebouwing. In totaal zijn er 51 vuurwerkbedrijven in de bedoelde categorieën gecontroleerd. Deze bedrijven werden in 2000 in de periode van 16 mei tot 9 juli gecontroleerd door de groep Defensiezaken van de Inspectie Milieuhygiëne.

Eén bedrijf bleek geen vergunning te hebben, één bedrijf beschikte over een gedoogbeschikking en veel vergunningen bleken niet aan alle eisen te voldoen. Meer dan de helft van de bedrijven bleek zich op een locatie met woonbebouwing op minder dan 100 meter te bevinden.

Bij de controles bleken de meeste bedrijven te voldoen aan hun vergunning op hoofdzaken. Slechts kleinere overtredingen van de vergunning worden geconstateerd tijdens de uitgevoerde quick-scan. Wel waren deuren van opslagruimtes veelal niet zelfsluitend, vergunningen waren hier veelal niet helder over, de wenselijkheid hiervan was bij bedrijven niet altijd bekend.

De opgeslagen hoeveelheid vuurwerk varieerde van 100 tot 2.100 ton, het vuurwerk viel in de gevarenklassen 1.1, 1.3 en 1.4. Een vergelijking met de toegestane hoeveelheid vuurwerk was slechts in enkele bedrijven mogelijk, omdat op slechts een enkele locatie een adequaat (opslag)register aanwezig was. In de meeste vergunningen kwam een dergelijke voorwaarde ook niet voor.

Als reactie op de vuurwerkkramp in Enschede op 13 mei hadden de gemeenten al veel vuurwerkbedrijven gecontroleerd. Het laatste controlebezoek was bij 37 van de 51 bedrijven niet langer dan een jaar geleden. De gemeenten, als eerstelijns handhavers, werden van de resultaten van het onderzoek op de hoogte gesteld.

De Inspectie anticipeerde op het toen nog in te voeren Vuurwerkbesluit en adviseerde technische, organisatorische en administratieve maatregelen, in het bijzonder ten aanzien van de effectafstanden van vuurwerkbedrijven (uiteindelijk opgenomen als hoofdstuk 4 en bijlage 3 in het vuurwerkbesluit) en het opnemen van een verplichte registratie van de aanwezige soort, hoeveelheid en locatie van het opgeslagen vuurwerk in de vergunningen (uiteindelijk opgenomen in artikel 1.4.2 Vuurwerkbesluit voor consumentenvuurwerk en in artikel 3.3.6 voor professioneel vuurwerk).

#### *Project Crashproject Vuurwerkbesluit*

In het verlengde van het zojuist beschreven project werd in oktober 2001 voortgebouwd met *het Crashproject Vuurwerkbesluit*. Een analyse van hoe de praktijk van de opslag van vuurwerk zich verhield tot de oude regelgeving werd gecombineerd met de situatie ten opzichte van het nieuwe vuurwerkbesluit dat op 1 maart 2002 van kracht zou worden<sup>20</sup>. Aangezien er al onderzoek was gedaan naar 'de grote jongens' richtte men zich in het Crash-project op (a) bedrijven met een opslag van 10 tot 50 ton consumentenvuurwerk (december 2001) en (b) bedrijven die 5 tot 10 ton consumentenvuurwerk opslaan (december 2001 - februari 2001). Ook wilde het project bijdragen aan de voorbereiding van de nieuwe VROM-Inspectie op het nieuwe Vuurwerkbesluit (Slijpe, VROM-Inspectie, 2002, inleiding)<sup>21</sup>.

Hiervoor werden 20 bedrijven geselecteerd, waarvan er nog enkele afvielen, zodat er uiteindelijk 18 dossieronderzoeken en 17 bedrijfscontroles ter plaatse zijn gedaan<sup>22</sup> (Slijpe, 2002). Uit de dossieronderzoeken bleek dat de vergunningen van bedrijven niet in alle gevallen op adequate wijze tot stand waren gekomen. Dit betrof met name de deskundigeninbreng van de wettelijke adviseur, het ministerie van Defensie, in vier gevallen werd geen advies gevraagd en in zes van de veertien gevallen waarin

---

<sup>20</sup> Het Vuurwerkbesluit is in 2002 in werking getreden, maar er was sprake van een overgangstermijn van 2 jaar tot de gehele invoer van de nieuwe regelgeving. Deze termijn is bedoeld om vuurwerkbedrijven de gelegenheid te geven aan de nieuwe regels te voldoen.

<sup>21</sup> De VROM-Inspectie ziet toe op de handhaving van wetten en regels van het ministerie van VROM. Vanaf 01-01-2002 valt de Inspectie Milieuhygiëne onder de algemene VROM-Inspectie. Andere beleidsterreinen die deel uitmaken van de VROM-Inspectie zijn volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en de inlichtingen- en opsporingsdienst (<http://www.parlement.com/9291000/modulesf/gbxmqjai>).

wel advies werd gevraagd, werd gedeeltelijk van dat advies afgeweken. De kwaliteit van de vergunningen werd getoetst op basis van de omschrijving van het vuurwerk, de volledigheid van de documentatie en de consistentie van de vergunningen. De vergunningen van 9 bedrijven konden als goed worden beoordeeld, 4 vergunningen scoorden matig en 5 vergunningen scoorden slecht. Daarbij dient bedacht te worden dat er een Handboek milieuvergunningen bestaat die de vergunningverlener als kader kan gebruiken en waaruit zelfs 'overgeschreven' kan worden. Essentiële bepalingen die vaak ontbraken waren onder meer dat de leidingdoorvoeren dicht moeten zijn, in de opslagruimtes geen andere openingen mogen zijn dat de deur en ontbrekende veiligheidsafstanden.

Bij de bedrijfscontroles bleken 7 bedrijven hun vergunning goed na te leven. Bij de overige 10 bedrijven werden één of meer overtredingen geconstateerd. Veel voorkomende overtredingen waren deuren die niet zelfsluitend zijn, onvoldoende functionerende sprinklerinstallatie, onvoldoende bluswatervoorziening, opslag in de verkoopruimte, ompakken in bewaarplaats, en opslag klasse 1.3 vuurwerk.

Van de 18 bedrijven blijken er 15 één of meer keren te zijn gecontroleerd door de gemeente. In 5 gevallen ontbreken hierover één of meer controleverslagen. Bij 3 van de 18 bedrijven kon niet uit het dossieronderzoek worden opgemaakt of het bedrijf in de afgelopen twee jaar door de gemeente gecontroleerd was. Bij slechts één bedrijf bleek een handhavingstraject te zijn gestart. Bij de andere bedrijven kan weliswaar een brief gestuurd zijn, maar van een follow-up is niets gebleken. De resultaten van dit onderzoek zijn per brief kenbaar gemaakt aan de betreffende gemeente en, bij de bedrijven met een opslag van meer dan 10 ton, de provincie.

Terwijl de Inspectie hier geen forse waarde-oordelen aan koppelt maar slechts constateert, doet dit vanzelfsprekend terugdenken aan het geconstateerde minder sterke optreden van de gemeente Enschede dat indertijd een aandeel heeft gehad in het ontstaan van de vuurwerkrampe. Het lijkt er niet echt op dat in de nasleep van de vuurwerkrampe door gemeenten een 'zero-tolerance' beleid is gevoerd.

In het rapport wordt dan ook aanbevolen dat de VROM-Inspectie een strategie ontwikkelt voor het tweedelijns toezicht op vuurwerk.

---

<sup>22</sup> Twee onderzochte bedrijven hadden een vergunning voor 1000 tot 10.000 kg en waren wegens

### *Onderzoek opslagplaatsen consumentenvuurwerk 2002/2003*

Onder de projectnaam 'Vuurwerkopslag van slag' heeft de VROM-Inspectie de nalevings situatie (Wet milieubeheervergunning) en de veiligheidssituatie (Vuurwerkbesluit) onderzocht bij de *opslagen van 5-10 ton consumentenvuurwerk*. In kaart is gebracht of hoe de naleving van voorschriften uit de Wet milieubeheer werd gecontroleerd en hoe er strafrechterlijk wordt optreden in geval van overtredingen en of de opslag- en verkoopplaatsen planologisch adequaat in het betreffende bestemmingsplan zijn opgenomen (VROM-Inspectie, 2003b).

De VROM-Inspectie heeft 46 van de 450 vuurwerkbedrijven van deze grootte geselecteerd op basis van spreiding over de grootte van de gemeente, regionale spreiding en de ligging van de opslagplaats in zijn omgeving. De reputatie van het bedrijf speelde geen rol. Drie bedrijven hadden een vergunning voor 2 tot 5 ton vuurwerk, overige bedrijven hadden een vergunning voor 5 tot 10 ton. Net als bij het vorige onderzoek is er gebruik gemaakt van dossieronderzoek en controles ter plaatse.

Voor wat betreft de kwaliteit van de vergunningen ontbrak vaak een definitiebepaling van het gewicht. Zo is het niet duidelijk of de hoeveelheid in de vergunning het bruto of het netto gewicht betreft, in het vorige onderzoek bleek dit ook een punt van aandacht. Van de onderzochte vergunningen wordt 26% als goed, 50% als matig en 24% als slecht beoordeeld. In de matig tot slecht beoordeelde vergunningen ontbreken kernvoorschriften uit het Handboek milieuvergunningen te ontbreken. Daarbij gaat het om zaken als een verbod op het opslaan van onverpakt vuurwerk, het aantal openingen in de opslagruimte, het voorschrift dat leidingdoorvoeren dicht moeten zijn. In bijna alle vergunningen ontbrak de bepaling dat er alleen consumentenvuurwerk opgeslagen mocht worden. De kwaliteit van de vergunningen die door de gemeente zijn uitgegeven is dus beperkt.

Bij de vaststelling en wijziging van bestemmingplannen dienen de veiligheidsafstanden uit het Vuurwerkbesluit in acht te worden genomen. Daarom heeft de Inspectie ook naar de planologische inpassing gekeken. Uit het onderzoek blijkt dat 53% van de bestemmingsplannen ouder is dan 10 jaar. Deze bestemmingsplannen dienen te worden herzien. De bestemming van 20 vuurwerkbedrijven wordt gedekt door het geldende bestemmingsplan, maar de

---

fouten in overzichten van vuurwerkbedrijven geselecteerd.

omschrijving van de bestemming is hierbij echter niet altijd even duidelijk. Een specifieke aanduiding van vuurwerk wordt niet gevonden op de plankaarten. De bestemming van 6 bedrijven wordt niet gedekt door het bestemmingsplan. Van de overige bedrijven kon de ruimtelijke inpassing niet worden vastgesteld.

Bij de controles ter plaatse werd vastgesteld dat 23 bedrijven hun milieuvergunningen naleefden. Bij de andere helft van de bedrijven werden in totaal 110 overtredingen geconstateerd. De regels over de classificatie van vuurwerk werden bijvoorbeeld 17 keer overtreden. Sommigen zijn dan ook bang dat de scherpe daling van het verkeerd labelen na de Enschede ramp weer wat aan het afzakken is. Veel voorkomende andere overtredingen zijn onvoldoende bluswatervoorzieningen, andere openingen in de opslagplaats behalve de deur, sprinklervoorziening onvoldoende, onvergunde (buffer-) bewaarplaatsen, onvoldoende constructie of brandwerendheid wanden/vloer/afdekking/deuren, leidingdoorvoeren niet dichtgemaakt, afstanden van vuurwerk tot verwarming, verlichting, plafond, wand, onvlambare stoffen, etcetera onvoldoende.

De vaststelling van de overtredingen door de VROM-Inspectie kwam niet overeen met de controles door gemeenten. In dit project zijn gemeentelijke dossiers bekeken en zijn ook interviews gehouden onder gemeentelijke vuurwerkcontactambtenaren. De uitkomst is dat bij 20 van 34 door de gemeente als 'goed' beoordeelde bedrijven door de VROM-Inspectie overtredingen van de milieuvergunningvoorschriften vertoonden. Van de 11 bedrijven die door de gemeente als overtreder werden beschouwd meent de VROM-Inspectie dat 8 niet conform de vergunning opereerden. Opvallende uitkomsten aangezien het merendeel van de gemeenten de bedrijven wel minimaal één maal per jaar controleert zoals de Inspectie voor dit type bedrijven minimaal wenst. Op basis hiervan VROM-Inspectie concludeert dat de gemeenten 'hun taak op het gebied van toezicht en handhaving van de milieuvergunningen hebben verwaarloosd'.

De VROM-Inspectie adviseert, de controle en handhaving van de Wet milieubeheervergunning op te voeren, en signaleert dat voor 1 maart 2004 nieuwe vergunningen zijn verleend in verband met de in werking treden van gehele Vuurwerkbesluit. Het biedt de vergunningverlener een goede gelegenheid om de kwaliteit van de vergunningen in orde te brengen.' Tenslotte wordt de planologische problematiek en het ontbreken van adequate zonering op de plankaarten op de agenda gesteld.

### *Onderzoek naar de sprinklereisen uit het vuurwerkbesluit*

Uit onderzoek van de VROM-Inspectie, dat loopt van april 2004 tot mei 2005, blijkt dat vuurwerkbedrijven op grote schaal de sprinklereisen uit het Vuurwerkbesluit overtreden (Wolters, 2004). In juli en augustus 2004 bleek 75% van de vuurwerkopslagen met meer dan 10 ton consumentenvuurwerk het Vuurwerkbesluit onvoldoende na te leven, waarbij de afwezigheid van een goedgekeurde sprinklerinstallatie de meest voorkomende overtreding was, welke overigens per 1 maart 2004 verplicht is. Uit informatie afkomstig uit de vuurwerk- en sprinklerbranche en het handhavingnetwerk is het beeld verkregen dat ongeveer 50% van de vuurwerkopslagen met minder dan 10 ton consumentenvuurwerk eveneens niet op tijd (1 november 2004) aan de sprinklereisen kan voldoen (Wolters, 2004). De gemeente is voor deze “kleine opslagen” bevoegd gezag. Er zijn overigens indicaties dat ook andere belangrijke bepalingen uit het Vuurwerkbesluit niet worden nageleefd. De inspecteur-generaal van VROM heeft hierover een brief gestuurd aan provincies en gemeenten om hiervan melding te maken en aan te geven dat de inspectie vanuit haar ‘tweedelijns toezichtfunctie’ provincies en gemeenten aan hun ‘eerstelijns toezichtfunctie’ wil houden. Van verruiming van de wettelijke termijnen kan geen sprake zijn. Wel kan er in sommige individuele gevallen sprake zijn van “overmacht”. Het kan dan alleen gaan om bedrijven die al het nodige hebben gedaan om tijdig de noodzakelijke voorzieningen te hebben, maar waarbij dit toch niet mogelijk blijkt als gevolg van omstandigheden die niet aan het bedrijf kunnen worden toegerekend. Deze (beperkte) ruimte ligt vast in het bestaande beleidskader gedogen. De VROM-Inspectie kondigt aan dat zij binnen het lopende tweedelijns toezichtproject ondermeer beoordeelt of er wel binnen dit beleidskader geopereerd is. Omdat te concretiseren heeft de Inspectie een ‘beoordelingskader overmacht sprinklereisen’ opgesteld, met daarin concrete criteria voor overmacht. Dit beoordelingskader is afgestemd met het Inter Provinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en heeft de instemming van deze organisaties. De essentie van dit beoordelingskader is dat overmacht alleen kan spelen wanneer de beoordeling van het programma van eisen van de sprinklerinstallatie door het bevoegd gezag onevenredig lang heeft geduurd of wanneer installatie- of keuringsbedrijven in gebreke blijven. Ook moet het vuurwerkbedrijf tijdig actie hebben ondernomen en voldoende actief zijn geweest. Andere omstandigheden zijn geen reden voor overmacht, zoals onbekendheid met de norm voor sprinklerinstallaties, een vermeend tekort aan capaciteit bij installatie- of keuringsbedrijven, of onvoldoende financiële middelen. De VROM-Inspectie

benadrukt dat handhavend bestuursrechtelijk optreden gewenst is en dat VROM met het Openbaar Ministerie heeft afgesproken dat deze strafrechtelijk zal optreden. Eerder in dit hoofdstuk is al gewezen op de rol van VROM-Inspectie bij de uitvoering van het sprinklerbesluit, de gekozen harde lijn, en hoe deze kwestie in de ene provincie weerbarstiger blijkt dan in de andere provincie, onder invloed van verschillende stadia van ontwikkeling van de provinciale coördinerende rol en het initiatief dat de provincie hier bestuurlijk in neemt.

#### *Controle op gesaneerde bedrijven*

Tijdens de laatste drie dagen van 2003 heeft de VROM-Inspectie een onderzoek uitgevoerd naar bedrijven die in het kader van de eerder in dit hoofdstuk behandelde saneringsregeling een bijdrage hebben aangevraagd en gekregen om de schade als gevolg van het stoppen met vuurwerkactiviteiten te dekken. Er werd onderzocht of bedrijven die zijn gesaneerd en een schadevergoeding hebben gehad, daadwerkelijk gestopt zijn met het hun vuurwerkactiviteiten. 60 Meldingsplichtige bedrijven, waar in het verleden vuurwerk werd verkocht, werden onderzocht. Bij geen van deze bedrijven werd nog vuurwerk verkocht. Wel was er bij sommige bedrijven sprake van de verkoop van fop- en schertsvuurwerk (Doornbos, 2004). Dit is consumentenvuurwerk dat door de Minister is aangewezen en waarvoor andere (minder strenge) wetgeving geldt (Openbaar Ministerie, 2002). Deze uitkomst leidde tot de eerste aanbeveling van het rapport, dat nader onderzoek naar de omvang van fop- en schertsvuurwerk bij detailhandelaren nodig is. De tweede aanbeveling was een voorstel om de ontwikkelingen bij de sanering van meldingsplichtige bedrijven te blijven volgen en omstreeks 2006 weer een onderzoek te doen naar gesaneerde, gestopte bedrijven (Doornbos, 2004).

Als aanvulling op de controle op gesaneerde vuurwerkbedrijven door de VROM-Inspectie heeft SenterNovem drie terugvorderingen van schadevergoedingen van meldingsplichtige bedrijven lopen. Dit gebeurt op basis van informatie van het bevoegd gezag en/of politie over het opnieuw verkopen van vuurwerk na sanering van een bedrijf.

#### *4.6 Is de situatie verbeterd? Analyse en conclusies*

Uiteindelijk is de opslag van professioneel vuurwerk naar het buitenland gegaan, opslag van consumentenvuurwerk ten dele ook. Pogingen om in Nederland een centrale opslaglocatie te realiseren zijn spaak gelopen. De voorstellen van de

regering vond de branche te excentrisch liggen (zuidelijk en noordelijk). Het alternatief Zeewolde vergde volgens de overheid een haalbaarheidsonderzoek dat de branche veel te duur vond omdat de meeste van de leden toen al naar het buitenland waren uitgeweken.

Conclusie:

Gezien de toename van veiligheidsafstanden en de enorme afname van het aantal opslagen kan men enkel tot de conclusie komen dat in Nederland de veiligheid rond vuurwerkopslagen is toegenomen; het aantal mensen in de effectcirkel is fors afgenomen. Daar staan risico's rond opslag in het buitenland en risico's verbonden aan vervoer tegenover.

Verder is bij herzieningen van de regelgeving een aantal zaken afgezwakt, dit betreft bijvoorbeeld de verruiming van de mogelijkheden om theatervuurwerk op te slaan en de mogelijkheid om voor theatervuurwerk en grote hoeveelheden consumentenvuurwerk veiligheidsafstanden te reduceren door bouwkundige maatregelen. Dit lijkt een deel van de erfenis van het 'top-down' proces van regelgeving dat na 13 mei 2000 op gang kwam en op enkele aspecten een onvoldoende verfijning en onderbouwing kende.

Conclusie:

Nu de storm van de politieke en maatschappelijke aandacht voorbij lijkt te zijn, blijkt er ruimte te zijn om de regelgeving aan te passen waar deze doorgeschooten is, onvoldoende verfijning en onderbouwing kende.

Een belangrijk punt van zorg betreft de grote hoeveelheden illegaal vuurwerk en de daarmee gepaard gaande gevaren waar het opslag betreft. Bedacht moet worden dat daar massa-explosief vuurwerk in het geding kan zijn zoals lawinepijlen, mortierbommen, zware strijkers, Chinese vlinders en nitraatcrackers (Biezeveld en De Poorter, 2005). Daarbij zijn legale vuurwerkbedrijven soms speler door vuurwerk even in een voertuig op te slaan, groter zijn nog de zorgen rond de illegale vuurwerkstromen die ook ergens opgeslagen worden.

Conclusie:

Dit vergt een gedeeltelijke verschuiving van de aandacht van toezichhouders en handhavers van de erkende vuurwerksector in de richting van de 'randbedrijven' in deze sector en vooral ook de georganiseerde criminaliteit. Gezien de zwaarte die het

illegale materiaal soms heeft, leent het zich voor toepassing door groeperingen die gericht of ongericht schade willen toebrengen aan de samenleving of het gevoel van veiligheid in de samenleving.

Het optreden van de gemeente inzake de bouwvergunningen, de milieuvergunningen en de controles van opslagen deed een beeld ontstaan van weinig daadkrachtig handelen, 'pappen en nathouden', een reguleringswak en een handhavingtekort. De doorgevoerde wijzigingen leggen het bevoegd gezag vaker bij de provincie en minder vaak bij de gemeente die enkel nog voor de kleine opslagen verantwoording draagt. Deze betreffen veelal de verkooppunten voor de eindejaarsvuurwerk.

Conclusie:

Voor zover er hier verbetering optreedt speelt de coördinerende rol van de provincie een belangrijke rol. Randvoorwaarde daarbij blijkt bestuurlijk commitment tot samenwerking, bijvoorbeeld in een convenant. Zonder dergelijke coördinatiemechanismen is de 'versnippering' nog steeds groot. Voor de branche heeft die coördinerende rol een voordeel dat de rechtsgelijkheid tussen concurrerende verkooppunten wordt versterkt wanneer de mate en vorm van toezicht en handhaving in de gemeenten identiek is. Het toezicht op de naar het buitenland verplaatste vuurwerk ligt vanzelfsprekend in handen van buitenlandse overheden.

## 5 VUURWERKEVENEMENTEN VEILIGER?

### 5.1 *Inleiding*

Dit hoofdstuk gaat over professionele vuurwerkevenementen. Aan het eind van de vuurwerkketen splitsen de stromen van professioneel vuurwerk en consumentenvuurwerk zich definitief. Consumentenvuurwerk gaat voor oud en nieuw naar de detailhandel, wordt daar verkocht en vervolgens steken consumenten dit vuurwerk rond de jaarwisseling af. Professioneel vuurwerk wordt gebruikt om evenementen op te bouwen en af te steken. Het consumentenvuurwerk komt in hoofdstuk 6 aan de orde.

#### *Vooruitblik*

In §5.2 wordt ingegaan op de gang van zaken rond professionele vuurwerkevenementen in het verleden, zo rond het jaar 2000. §5.3 behandelt de beleidsvernieuwingen sindsdien. In §5.4 wordt ingegaan op de arbo-regelgeving met het oog op de gezondheid en veiligheid van werknemers van professionele vuurwerkbedrijven. Overeenkomstig de aanpak in voorafgaande hoofdstukken wordt in §5.5 ingegaan op het toezicht en naleving. In §5.6 wordt de vraag beantwoord of de situatie nu verbeterd is en worden conclusies samengevat.

### 5.2 *Professionele vuurwerkshows rond 13 mei 2000*

Vuurwerkevenementen werden en worden georganiseerd op een locatie met de bedoeling dat een omvangrijk publiek de voorstelling ziet. Er zijn twee hoofdvormen van vuurwerkevenementen. Het 'theatervuurwerk' wordt binnen opgebouwd en tot ontbranding gebracht. Veelal als element van een show. Het 'buiten-vuurwerk' vindt plaats in de open lucht. Die evenementen worden ter gelegenheid van feestelijkheden gehouden, vaak ook om het lokale toerisme te stimuleren.

Voor het samenstellen en afsteken van professioneel vuurwerk op locatie was een zogenaamde bezigingsvergunning vereist (art. 41 Reglement Gevaarlijke stoffen). Deze vergunning werd, evenals de afleveringsvergunning, door de Rijksverkeersinspectie verleend. Hier had de Rijksverkeersinspectie, tegenwoordig Inspectie

Verkeer en Waterstaat genoemd, zowel een vergunningverlenende als ook een controlerende en handhavende taak (Commissie onderzoek vuurwerkcramp, 2001a).

Rond de vuurwerkcramp werd in de pers gerefereerd aan incidenten bij vuurwerkevenementen, ook incidenten waarbij SE Fireworks betrokken zou zijn. Kort voor de vuurwerkcramp zou bijvoorbeeld een nieuw vuurwerkartikel dat gebruikt werd tijdens een evenement gebreken hebben vertoond, waardoor brandende sterren in het publiek terecht kwamen. Enkele dagen later op 5 mei 2000 ontplofte een afgeschoten 'shell' slechts gedeeltelijk waarna de helft brandend naar beneden viel en daarbij een vrouw brandwonden opgelopen zou hebben (Blokker en Derix, 2000). Er is geen directe en logische relatie tussen de aan- of afwezigheid van vergunningen en de professionaliteit van de werknemers die vuurwerkevenementen opbouwen en ontsteken. Eén van de argumenten die na de vuurwerkcramp steeds weer ten gunste van de leiding van SE Fireworks werd aangevoerd betrof de scholing van het personeel. Het bedrijf had 'gediplomeerde' ontstekers op de lijst die allen een pyrotechnische opleiding hadden gevolgd en een bewijs van vakbekwaamheid hadden.

Rond vuurwerkevenementen deden zich door de jaren heen vaker incidenten voor, meestal in de vorm van vuurwerk dat in het publiek terecht komt. De ernst van de incidenten in Nederland was beperkt, zeker in vergelijking met het grote aantallen slachtoffers die soms in het buitenland te betreuren waren. In het buitenland zijn voorbeelden van vuurwerkshows die rampzalig zijn afgelopen. Zo zijn in februari 2003 in de Amerikaanse staat Rhode Island meer dan 65 doden gevallen en circa 170 gewonden toen een vuurwerkshow in een nachtclub een brand veroorzaakte die zich zeer snel verspreidde.

### *5.3 Beleidsverandering na 13 mei 2000*

Door de inwerkingtreding van het Vuurwerkbesluit is de situatie omtrent de vergunningverlening voor het bezigen van professioneel vuurwerk veranderd. Voor het op locatie opbouwen en tot ontbranding brengen van professioneel vuurwerk is nu een *toepassingsvergunning* van de provincie nodig (Vuurwerkbesluit, art. 3.3.2 lid 1). Het college van Gedeputeerde Staten van de provincie waarin de aanvrager is gevestigd is hierbij het bevoegd gezag. Als er sprake is van een buitenlandse aanvrager, is de minister van VROM bevoegd (Openbaar Ministerie, 2002). Aan een

toepassingsvergunning is in ieder geval de voorwaarde verbonden dat, voorafgaand aan het tot ontbranding brengen van het vuurwerk toestemming dient te zijn verleend door Gedeputeerde Staten van de provincie waarin het vuurwerk tot ontbranding zal worden gebracht. Verder is er altijd als voorwaarde aan verbonden dat het vuurwerk afkomstig is uit een inrichting voor de opslag van professioneel vuurwerk of consumentenvuurwerk, danwel rechtstreeks uit het buitenland komt (Openbaar Ministerie, 2002).

Voor het tot ontbranding brengen van professioneel vuurwerk is dus ook de zogenaamde *ontbrandingstoestemming* nodig (Vuurwerkbesluit, art. 3.3.2 lid 3). Ook deze wordt verleend door de provincie, maar door de provincie waar het evenement plaatsvindt. Dat is natuurlijk niet vanzelfsprekend de provincie waarin het vuurwerkbedrijf gevestigd is en zijn toepassingsvergunning heeft aangevraagd. Om deze vergunning te verkrijgen is een verklaring van geen bezwaar nodig, die wordt afgegeven door de burgemeester van de gemeente waarbinnen het vuurwerk tot ontbranding wordt gebracht. Dit is zo geregeld omdat de burgemeester verantwoordelijk is voor lokale openbare orde en veiligheid (Strik, 2003a). De gemeenten hebben verder nauwelijks nog taken voor wat betreft professioneel vuurwerk.

Op deze wijze is de rol van de Rijksverkeersinspectie heroverwogen en verminderd waarbij taken bij de provincie zijn neergelegd. Hetzelfde geldt voor een aantal taken van de gemeenten die ook zijn over gedragen aan de provincie. Even werd gedacht dat er steeds meer aanvragen uit het buitenland zouden komen maar deze ontwikkeling heeft zich niet voortgezet.

In 2002 was overigens overgangsrecht van toepassing waardoor oude bezigingsvergunningen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat werden beschouwd als toepassingsvergunningen in het kader van het nieuwe Vuurwerkbesluit 2002.

In het Vuurwerkbesluit zijn geen veiligheidsafstanden opgenomen voor het afsteken van professioneel vuurwerk. In 2002 (de genoemde overgangssituatie) werd aan de burgemeesters overgelaten of zij veiligheidsafstanden in hun verklaring van geen bezwaar opnamen. Vanaf 2003 kan de provincie afstandseisen dwingend opleggen.

De minister van VROM heeft, naar aanleiding van een rapport van TNO 'Effectafstanden voor het bezigen van professioneel vuurwerk' dat in opdracht van het ministerie is opgesteld, alle gemeenten en provincies in mei 2002 het dringende advies gegeven om de veiligheidsafstanden die TNO onderscheidt voor te schrijven in vergunningen (Strik, 2003a). In het Inter Provinciaal Overleg is afgesproken dat provincies in principe de afstanden uit de adviesbrief voorschrijven.

Vanaf 1 maart 2002 is het bestaande certificaat van vakbekwaamheid op basis van het Vuurwerkbesluit vervangen door een nieuw regime. Het keuringsinstituut Kiwa verstrekt de voor afstekers verplichte certificaten van vakbekwaamheid die vijf jaar geldig zijn. Er zijn twee typen van certificaten: één voor grote vuurwerkevenementen en één voor speciale effecten met vuurwerk in theater en film. Om het certificaat te behouden moeten de houders hun vaardigheden aantoonbaar bijhouden. Als houders van het oude vakbekwaamheidsbewijs zich voor 1 april 2002 hadden ingeschreven bij een opleidingsinstituut bleef het oude bewijs geldig tot het eind van 2002.

Tenslotte moeten vuurwerkevenementen ook gemeld worden bij het Landelijk Informatie- en Meldpunt van het ministerie van VROM, voor het vervoer naar de locatie gelden de regels zoals beschreven in hoofdstuk 3.

#### *5.4 Arbeidsomstandigheden van werknemers*

De veiligheid van de werknemers van vuurwerkbedrijven vormt ook een thema voor de overheid. De Arbeidsomstandighedenwetgeving in Nederland is er op gericht de gezondheid en veiligheid van werknemers zeker te stellen. Voor de vuurwerkkramp was er weinig toezicht op de arbeidsomstandigheden van werknemers van professionele vuurwerkbedrijven en special niet voor het opbouwen en afsteken op locatie. Bewerkers en afstekers van professioneel vuurwerk lopen risico. Daarom bepaalt het Arbeidsomstandighedenbesluit dat voordat een vuurwerkevenement wordt opgebouwd en afgestoken een werkplan moet worden opgesteld (artikel 4.8).

Dit werkplan betreft het opbouwen, assembleren, installeren, monteren, tot ontbranding brengen en het na ontbranding verwijderen van professioneel vuurwerk. Een werkplan bevat een omschrijving van de werkzaamheden, de gevaren die daaraan zijn verbonden zijn en de wijze waarop deze gevaren zo veel mogelijk vermeden of beperkt kunnen worden. Dit werkplan dient bij de aanvraag voor

ontbrandingstoestemming aan Gedeputeerde Staten te worden bijgevoegd (Openbaar Ministerie, 2002).

De branche signaleert dat provincies sterk uiteenlopende benaderingen kennen. Van de voor de hand liggende gemeenschappelijke en uniforme aanpak, bijvoorbeeld ten aanzien van het werkplan, schijnt nog weinig te merken te zijn in 2005. Dit zelfs in een mate dat samenwerking met het Inter Provinciaal Overleg alleen als zinnig wordt beschouwd als de provincies ook toezeggen zich aan de gemeenschappelijke modelaanpak te houden. Ondertussen moet de branche voor verschillende provincies uiteenlopende werkplannen maken. In combinatie met de noodzakelijke ontbrandingsvergunning levert dit nogal wat werk en administratieve lasten op, bijvoorbeeld als een show waarbij theatervuurwerk wordt gebezigd door het hele land theaters aandoet.

Verder moet een bedrijf waaraan een toepassingsvergunning is verleend een register bijhouden, waarin staat aan wie een certificaat van vakbekwaamheid is afgegeven, bij welke evenementen en voorstellingen professioneel vuurwerk tot ontbranding is gebracht en welke type vuurwerk dat was. Ook de fouten, ongevallen en bijna-ongevallen die zich hebben voorgedaan moeten worden geregistreerd (art. 3.3.6 Vuurwerkbesluit). Deze gegevens moeten gedurende 10 jaar beschikbaar zijn voor het bevoegd gezag (Openbaar Ministerie, 2002).

Tot het territorium van de Arbeidsinspectie behoort daarnaast ook de thuisbasis van de opbouwers en afstekers. De veiligheid van werknemers op hun werk is in de vorm van de arbeidsveiligheidsrapportage voor werkzaamheden waar risico aan verbonden is al langer bekend. Wel is er wat veranderd: één van de actiepunten van het kabinet betrof de aanpassing van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Dit is inmiddels gebeurd<sup>23</sup>. De arbeidsveiligheidsrapportage is vervangen door een aanvullende risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) met een aangepast grenswaardensysteem voor ontplofbare stoffen. In een risico-inventarisatie en -evaluatie is een werkgever verplicht om vast te leggen welke risico's de arbeid voor de werknemers meebrengt en welke maatregelen worden getroffen om deze risico's te beperken. Ook worden scenario's voor mogelijke zware ongevallen beschreven (Wijziging Arbeidsomstandighedenbesluit, art. 2.5b lid 1). Op grond van een risico-inventarisatie en -evaluatie worden alle technische en organisatorische maatregelen getroffen die

---

<sup>23</sup> Besluit van 7 februari 2004 tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit

een zwaar ongeval kunnen voorkomen en die de gevolgen van een zwaar ongeval zoveel mogelijk beperken (Wijziging Arbeidsomstandighedenbesluit, art. 2.5b lid 2). Uiteraard hebben die dan vaak weer betrekking op de inrichting waar ook opslag plaatsheeft (zie hoofdstuk 4).

### 5.5 Toezicht in bedrijf

Er is een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de wijze waarop vuurwerkevenementen worden voorbereid, opgebouwd en afgestoken. Bij deze onderzoeken treden met name de VROM-Inspectie en de VROM-Inspectie op de voorgrond.

#### *Onderzoek van VROM-Inspectie in 2002 'Vuurpijlen beneden pijp'*

De VROM-Inspectie is sinds 2002 belast met het tweedelijns toezicht op binnenlandse bezigers. Het eerstelijns toezicht ligt bij provincies en gemeenten die daarbij coördineren met de Vliegende brigade Vuurwerk. Overigens lag voorheen de eerstelijns taak met name bij de gemeenten en is het zwaartepunt hierin opgeschaald tot provinciaal niveau, eerder is in dit kader al enkele malen gewezen op de provinciale coördinerende rol.

In 2002 heeft de VROM-Inspectie het 'Project afstekers/bezigers professioneel vuurwerk' uitgevoerd (Strik, 2003a). Een belangrijk element in het project betrof de toetsing van de toepassingsvergunning en de ontbrandingstoestemming tijdens controlebezoeken bij 35 vuurwerkevenementen. Deze evenementen waren willekeurig van de lijst van ongeveer 1500 evenementen van het Landelijk Meld- en Informatiepunt (LMIP) voor controle geselecteerd. Uit het onderzoek kwam naar voren dat tot 1 maart 2002 zelden veiligheidsafstanden gehanteerd werden door burgemeesters in hun 'verklaringen van geen bezwaar'. De vaststelling van de afstanden werd overgelaten aan de beziger zelf, waarbij werd overlegd met brandweerfunctionarissen.

De uitkomsten van de controles van de VROM-Inspectie schetsten een ontluisterend beeld van de 'oude' situatie: de VROM-Inspectie concludeert namelijk wel dat 75% van de 35 gecontroleerde - hoofdzakelijk gemeentelijke - ontbrandingstoestemmingen onvoldoende adequaat waren. Ook veel verklaringen van geen bezwaar waren onvoldoende adequaat en in slechts 20% van de gevallen vond er controle door gemeenten plaats. Er bleken verder geen veiligheidsafstanden in acht

te worden genomen bij het opbouwen van vuurwerk terwijl juist het werken met vuurwerk risicovol blijkt. Tevens bleek dat het vuurwerk dat wordt afgestoken niet altijd overeenkomt met het vuurwerk dat in de vergunning genoemd staat. Ook aan de hulpmiddelen voor het afsteken van vuurwerk zijn geen eisen gesteld. Bij het opruimen van het vuurwerk werd de door Inspectie Verkeer en Waterstaat voorgeschreven tweede controle op achtergebleven niet-ontbrand vuurwerk bijna nooit uitgevoerd. De VROM-Inspectie stelt dat er geen kwalitatief oordeel gegeven kan worden over de in 2002 afgegeven provinciale toepassingsvergunningen en ontbrandingstoestemmingen. Het aantal provinciale toepassingsvergunningen was gering vanwege het eerdere genoemde overgangsrecht.

#### *Onderzoek VROM-Inspectie in 2003 'Er zit schot in de mortieren'*

Gezien de aangetroffen toestand in 2002 heeft de VROM-Inspectie ook in 2003 controles uitgevoerd naar het bezigen van professioneel vuurwerk bij 64 van de 863 vergunde evenementen (Strik, 2003b). In 2002 was er nog sprake van een overgangssituatie, in 2003 waren de Inspectie en de provincies in staat om hun taken volledig uit te voeren. Er zijn door de provincies 22 toepassingsvergunningen verleend.

Evenementen waarbij een buitenlandse beziger betrokken was zijn vanzelfsprekend meegenomen, immers de VROM-Inspectie is hier de eerstelijns toezichthouder. De evenementen waarbij een binnenlandse beziger betrokken was en de provincie het bevoegde gezag is, zijn aselect gekozen en bezocht. Hiervan vonden 7 controles plaats bij binnenevenementen.

Uit het onderzoek blijkt met betrekking tot de geldende veiligheidsafstanden tussen de afsteeklocatie enerzijds het publiek en kwetsbare objecten anderzijds, dat de provincies de afgesproken afstanden hanteren, waarmee het beleid van provincies overeen komt met de brief van de Minister van VROM van 13 mei 2002. Dit zorgde er voor dat een aantal traditionele vuurwerkevenementen geen doorgang meer konden vinden. De gehanteerde veiligheidscircles lijken afdoende. De bezigers van professioneel vuurwerk hebben er echter erg aan moeten wennen. Opvallend is de tendens naar het afsteken van een kleiner kaliber vuurwerk waarbij de veiligheidsafstanden kleiner zijn. Ook wordt er meer gebruik gemaakt van consumentenvuurwerk tijdens professionele vuurwerkevenementen. Ook hierbij zijn de veiligheidsafstanden kleiner. De aanbevolen veiligheidsafstanden voor dit type vuurwerk blijken echter ontoereikend te zijn, als meerdere artikelen consumentenvuurwerk worden 'doorgelont' of samengevoegd. De VROM-Inspectie

verwijt de bezigers dat zij de afzetting rondom de afsteeklocatie onvoldoende controleren, het publiek blijkt de veiligheidscirkels vaak binnen te gaan.

Met betrekking tot het werkplan, dat bij de aanvraag van een ontbrandingstoestemming moet worden voorgelegd aan de provincie, concludeert de VROM-Inspectie dat het vuurwerk vaak niet overeenkomt met het vuurwerk dat daadwerkelijk wordt afgestoken. De branche vindt dat in veel gevallen gevaarlijker vuurwerkproducten zijn vervangen door lichtere en minder gevaarlijke producten. Dat mag dan wel niet strikt volgens de letter van de wet zijn, maar absoluut volgens de geest van de wet. De branche wijst erop dat de formaliteiten wel zeer ruim van te voren afgehandeld moeten worden. Er is overigens voor heel kleine vuurwerkevenementen sinds kort een lichtere procedure van toepassing, waarin een element van doorgesloten, onvoldoende verfijnde en onderbouwde regelgeving is teruggedraaid.

Verder bleken er bij het opbouwen van vuurwerk vaste veiligheidsafstanden te worden gehanteerd. Deze afstanden zijn echter veel kleiner dan de afstanden die bij de ontbranding van toepassing zijn, wat merkwaardig is, omdat over het algemeen het werken aan vuurwerk een risicovolle activiteit is.

Met betrekking tot binnenvuurwerk zijn er geen veiligheidsafstanden vastgesteld. In deze gevallen geeft het etiket van het product of de beziger zelf aan wat een veilige afstand tot het publiek is. Deze afstanden neemt de provincie dan over in de ontbrandingstoestemming. De VROM-Inspectie heeft geen overtredingen vastgesteld van de voorschriften uit de ontbrandingstoestemmingen, wat niet wil zeggen dat alle evenementen als veilig konden worden beschouwd. "Vanwege het ontbreken van objectief vastgestelde veiligheidsafstanden tussen vuurwerk en publiek en het ontbreken van deze afstanden in ontbrandingstoestemmingen kan de veiligheid van derden onvoldoende gewaarborgd worden" (Strik, 2003b, p. 26). Hierbij merkt de branche op dat het binnenvuurwerk van hoogwaardiger en betrouwbaarder kwaliteit is.

Ondanks een standaard-ontbrandingstoestemming die door het Interprovinciaal Overleg is ontwikkeld, heeft de VROM-Inspectie een grote variatie aan ontbrandingsvergunningen aangetroffen. De tekortkomingen hebben in de meeste gevallen betrekking op de standaard-ontbrandingsvergunningen die leiden tot onvoldoende maatwerk, veiligheidsafstanden die niet overeenkomen met de afspraken, onduidelijke voorschriften en slecht handhaafbare voorschriften.

De handhaving van de ontbrandingsvergunningen door de provincies kan over het algemeen als adequaat worden beschouwd. In principe werden in 2003 alle (buiten)vuurwerkevenementen bezocht door de provinciale toezichthouders.

De hoofdconclusies uit het project luiden dat er in 2003 veel minder gevaarlijke situaties zijn geweest bij evenementen dan in 2002 en voorgaande jaren, mede als gevolg van betere vergunningen en betere handhaving. Toch hebben zich er een aantal risicovolle situaties voorgedaan. Voor het binnenvuurwerk kan door onvoldoende maatwerk de veiligheid niet gewaarborgd worden. Tenslotte zijn er indicaties dat vrachtwagens geladen met professioneel vuurwerk ten behoeve van vuurwerkevenementen reeds dagen voorafgaand aan het evenement op de openbare weg en/of een bedrijfsterrein staan. De vervoersregelgeving voorziet hier niet in. Er is inmiddels in de vervoerregelgeving een noodverband gelegd (vergelijk hoofdstuk 3).

#### *Onderzoek naar arbeidsomstandigheden bij evenementen in 2002*

In 2002 heeft de Arbeidsinspectie de arbeidsomstandigheden bij vuurwerkevenementen voor het eerst geïnspecteerd (Arbeidsinspectie, 2003). De Arbeidsinspectie heeft zich beperkt tot de toepassers: de bedrijven of personen die vuurwerk op locatie tot ontbranding brengen en hiervoor in het bezit zijn van een toepassingsvergunning en een ontbrandingstoestemming. In totaal zijn er 26 controles uitgevoerd in de periode van 30 april 2002 tot en met 31 december 2002, 23 Controles vonden plaats bij buitenevenementen en 3 op binnenevenementen.

Over de drie controles bij binnenevenementen wordt geconcludeerd dat de afstand van de toepasser tot het vuurwerk voldoende was en dat de brandweer aanwezig was. De afstand van de artiesten tot het vuurwerk en de vlamwerendheid van hun kleding wordt als een aandachtspunt genoemd. In alle gevallen was men zich hier bewust van .

Bij de buitenevenementen werd geconcludeerd dat in alle gevallen sprake was van tekortkomingen op de geïnspecteerde punten. De werkplannen waren in het algemeen onvoldoende opgesteld conform bijlage VB van de Arbeidsomstandighedenregeling, met name met betrekking tot de risico-beschrijving. Ook is gebleken dat het tot ontbranding te brengen vuurwerk niet altijd overeenkwam met het werkplan.

Over het algemeen was de algemene veiligheidssituatie van het terrein waar het vuurwerk werd ontbrand voldoende. Ook de staat van de mortieren, waarmee het vuurwerk werd afgeschoten, bleek over het algemeen voldoende te zijn. Er werd vaak gebruik gemaakt van zelf gefabriceerde afvuursystemen. Het verbod op roken en open vuur werd in alle gevallen nagekomen door de toepassers. In de meeste gevallen waren er voldoende vluchtwegen. Met betrekking tot het tot ontbranding brengen van vuurwerk merkt de Arbeidsinspectie op dat het handmatig tot ontbranding brengen risicovol is<sup>24</sup>. Het is echter niet verboden. Doordat de mogelijkheid van het minder risicovolle elektrisch ontbranden op afstand bestaat, kan het handmatig tot ontbranding brengen volgens de Arbeidsinspectie worden gezien als het nemen van onnodig risico. Sommigen in de branche geven er echter de voorkeur aan omdat het een extra zorgvuldige manier van omgaan met het vuurwerk afdwingt die met name voor de omstanders van betekenis kan zijn.

Toepassers maken niet structureel gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. Veel toepassers vinden zulke beschermingsmiddelen belemmerend. De branche heeft geen onderzoek gedaan naar blootstelling aan geluid en inademingslucht, waardoor niet geen doelmatige keuze tussen persoonlijke beschermingsmiddelen kan worden gemaakt.

De Arbeidsinspectie beveelt aan om op korte termijn de thuisbasis van toepassers te inspecteren op de aanwezigheid van een risico-inventarisatie en een –evaluatie en een plan van aanpak. Andere aandachtspunten: het nemen van maatregelen ter beperking van gevaren bij het handmatig afsteken, het nemen van maatregelen ter beperking van het geluidsniveau en de blootstelling aan dampen van gevaarlijke stoffen en een doelmatige keuze van persoonlijke beschermingsmiddelen.

---

<sup>24</sup> Bij het handmatig tot ontbranding brengen van vuurwerk wordt door de toepasser een afsteeklont bij het vuurwerk gehouden. Hierbij bevindt de toepasser zich op enkele decimeters afstand van het vuurwerk. Als de toepasser de lont aansteekt, ontbrandt het vuurwerk zeer kort daarna. Met een vertragingslont kan de toepasser enkele seconden winnen om zich uit de voeten te maken. Daarnaast zorgt het handmatig tot ontbranding brengen van vuurwerk ervoor dat de toepasser verhoogd wordt blootgesteld aan dampen van gevaarlijke stoffen. Bij elektrisch aansteken wordt het vuurwerk door middel van een ontstekingsmechanisme op afstand (20-50 cm) tot ontbranding gebracht (Arbeidsinspectie, 2003, p. 12).

### *Onderzoek naar arbeidsomstandigheden bij vuurwerkevenementen in 2003*

In 2003 heeft de Arbeidsinspectie inspecties uitgevoerd die een voortzetting zijn van de inspecties uit 2002 (Arbeidsinspectie, 2004a). Hadden de inspecties in 2002 nog een oriënterend karakter, in 2003 waren de inspecties op handhaving gericht. Er zijn 59 controles bij vuurwerkevenementen uitgevoerd, waarvan 53 bij buitenevenementen en 6 bij binnenevenementen. In totaal hebben er in 2003 845 vuurwerkevenementen plaatsgevonden. In totaal zijn er 9 overtredingen geconstateerd bij de gecontroleerde evenementen (15%). De meeste overtredingen hebben te maken met (1) het niet werken volgens het werkplan, (2) het niet gebruiken van persoonlijke beschermingsmiddelen, (3) het niet gebruiken van gehoorbescherming en ontbreken van toezicht op het gebruik. Van de zeventien betrokken bedrijven zijn er vele bij meerdere evenementen gecontroleerd, zes bedrijven hebben een waarschuwing of boete gehad (35%), bij elf bedrijven zijn geen overtredingen geconstateerd, drie bedrijven kregen meerdere waarschuwingen of boetes .

In 22 van de 59 gecontroleerde gevallen was sprake van het elektrisch afsteken van vuurwerk. In 23 gevallen werd er handmatig vuurwerk tot ontbranding gebracht. In 3 gevallen werden beide methoden gebruikt en in 9 gevallen is niet bekend welke ontstekingsmethode werd gebruikt. Bij vrijwel alle binnenevenementen wordt gebruik gemaakt van een elektrisch ontstekingsmechanisme. Het dominante argument van bedrijven voor handmatig afsteken zijn volgens de Arbeidsinspectie de kosten die met apparatuur voor elektrisch afsteken gemoeid zijn.

In 2003 zijn er 5 geluidsmetingen verricht bij gecontroleerde buitenevenementen. Hieruit blijkt dat het gemiddelde geluidsniveau dusdanig hoog ligt dat toepassers geluidsbescherming dienen te dragen (> 80 dB). Het piekgeluidsniveau ligt boven de toegelaten waarde van 130 dB. Deze resultaten zijn aan het IPO en de branche verstuurd.

In 2003 is één ongeval bekend. Een 'flowerbed' ontbrandde voortijdig tijdens het opbouwen waarbij een werknemer door de drukgolf werd omgegooid. Er is onvoldoende afstand geconstateerd, onvoldoende instructie over de risico's en onvoldoende persoonlijke beschermingsmiddelen. Voor deze overtredingen van de Arbeidsomstandighedenwet is een (ongevallen) boeterapport opgesteld .

Tenslotte merkt de Arbeidsinspectie op dat in de provinciale vergunningverlening het onderdeel arbeidsveiligheid onderbelicht blijft. De verplichting om in het werkplan de risico's en maatregelen te beschrijven wordt onvoldoende ingevuld. Het veiligheidsbewustzijn van vuurwerkbedrijven is niet groot, veiligheid van het eigen personeel geen issue.

#### *Onderzoek "Toepassers op thuisbasis" door de Arbeidsinspectie in 2004*

Zoals al werd aangekondigd in 2002 en 2003 is in 2004 is de professionele vuurwerkbranche op thuisbasis geïnspecteerd op de aanwezigheid van een risico-inventarisatie en –evaluatie en een plan van aanpak (Arbeidsinspectie 2004b).

Alle binnenlandse bedrijven die in bezit zijn van een toepassingsvergunning zijn bezocht voor controle. In de periode van eind maart 2004 tot begin juli 2004 zijn 17 bedrijven bezocht, waarbij in 3 gevallen geen handhaving van de arbeidsomstandigheden kon plaatsvinden, omdat sinds lange tijd geen vuurwerk was afgestoken of omdat men geen werkgever in de zin van de wet was.

In totaal constateerde de Arbeidsinspectie 35 overtredingen bij de 14 bedrijven. Daarbij ging het in veertien gevallen om blootstelling aan geluid, ook in veertien gevallen om blootstelling aan gevaarlijke stoffen en zeven maal een onvolledige risico-inventarisatie en –evaluatie (RI&E). In alle gevallen heeft de handhaving plaatsgevonden middels een waarschuwing. Bij alle bedrijven ontbraken de blootstellingbeoordelingen geluid en gevaarlijke stoffen. Bij 7 bedrijven was de RI&E niet in orde. Bij de bedrijven werd geen vuurwerk opgeslagen of bewerkt, waardoor geen officiële rondgang heeft plaatsgevonden met controle op het gebied van chemische veiligheid.

De Arbeidsinspectie concludeert dat er in de vuurwerkbranche onvoldoende aandacht wordt geschonken aan arbeidsomstandigheden. In de dagelijkse praktijk wordt langzaam zichtbaar dat de aandacht voor persoonlijke beschermingsmiddelen toeneemt.

#### *5.6 Is de situatie verbeterd? Analyse en conclusies*

Allereerst dient opgemerkt te worden dat het aantal evenementen is afgenomen. Van zo'n 4000 per jaar daalde het naar zo'n 1800. Inmiddels klimt het aantal weer wat naar twee- à drieduizend per jaar. Ook wordt er per keer minder vuurwerk gebruikt.

Volgens de branche weerspiegelt dit vooral de moeilijkheidsgraad van de procedures en niet zozeer de omvang van de vraag vanuit de samenleving die onverminderd hoog is gebleven (met kleine deukjes vlak na Enschede, maar meer nog na “11 september”, de aanslag op de TwinTowers en periodes van economische neergang). In dit opzicht zou je dus kunnen zeggen dat het veiliger is geworden. Er trad een sterke vermindering van het aantal professionele evenementen vuurwerkbedrijven op. Over heel Nederland daalde het aantal bedrijven van ruim 70 voor de ramp in Enschede tot 18.

Maar het gaat natuurlijk toch in de eerste plaats om de manier waarop het vuurwerk bij evenementen wordt gebruikt.

Conclusie:

De afstanden tot het publiek zijn in principe veel groter geworden. In die zin zal ook de veiligheid zijn toegenomen. Een aantal traditionele vuurwerkevenementen kan niet meer worden gehouden als gevolg van de nieuwe regels. In het verleden liet de burgemeester dit aspect veelal over aan het inzicht van de beziger. De provincie lijkt de taak veel serieuzer te nemen. De provinciale ontbrandingsvergunningen verplichten tot afstanden die duidelijk groter zijn dan in het verleden. Die ontbrandingsvergunningen zijn over de hele linie beter dan het voorafgaande systeem van de gemeente.

Dit laatste betekent dat wanneer de beziger dat zelf niet doet de provincie duidelijke aanwijzingen geeft. Verder neemt de provincie haar taak als toezichthouder en coördinator en facilitator van de inspanningen van gemeente, brandweer en politie serieus. Opvallend is de tendens in de branche naar het afsteken van een kleiner kaliber vuurwerk waarbij de veiligheidsafstanden kleiner zijn. Ook wordt er meer gebruik gemaakt van consumentenvuurwerk tijdens professionele vuurwerkevenementen.

Conclusie:

In de afgelopen jaren is het toezicht op aangemelde vuurwerkevenementen intensief geweest. Vaak was er sprake van toezicht op één evenement vanuit verschillende diensten. De branche heeft de dat de toezichtdruk nu weer iets afneemt. Die mate van toezicht was overigens ook wel erg hoog.

Beseft moet wel worden dat de branche meent dat er ook illegale vuurwerkevenementen worden gehouden. Aandacht voor die eventualiteit naast toezicht op vergunde evenementen lijkt een verrijking op te leveren. Deze zou ook tegemoet komen aan in de branche gevoelde onvrede dat goedwillenden wel heel erg tegen het licht gehouden worden en zwarte schapen niet de aandacht krijgen.

Vanuit de sector wordt aangegeven dat de diverse Arbo-maatregelen de veiligheid van de werknemers verbeteren, maar op korte termijn het “welzijn” verminderen. Zij dragen bij aan de druk die men voelt door de controles en de talrijke discussies met inspecteurs over de naleving van werkplannen. Die discussies dragen bij aan stress en dat vergroot volgens de branche de veiligheid allerminst. De werkplannen worden vooral als een “administratieve last” gezien omdat zij zo ver van te voren moeten worden ingediend dat zij bijna niet reëel kunnen zijn (14 weken, inmiddels voor hele kleine evenementen zoals gebruik in theaters als eerder gemeld teruggebracht tot 2 weken). Ook worden ze als nodeloos uitvoerig gezien. Gepleit wordt voor het slechts te hoeven aangeven van afwijkingen van een standaard.

Conclusie:

Wanneer controleurs de werkplannen niet ‘naar de geest’ en ‘met het oog op veiligheid’, maar ‘naar de letter’ gaan controleren kan dit tot grote spanningen bij de evenementen leiden. Hierdoor kan tijdens het evenement geen improvisatie of wijziging plaatsvinden.

Verder heeft de branche soms kritiek op de kennis die toezichthouders (algemeen) van vuurwerk hebben en de onmogelijkheid om de veiligheid van evenementen voldoende te kunnen inschatten. Wanneer het optreden ook nog gepaard gaat met een gepercipieerd gebrek aan respect voor de bezigers, komen er al gauw spanningen en conflicten voor. Het aantal provinciale toezichthouders dat is opgeleid tot het bezigen van vuurwerk is inmiddels groter dan het aantal professionele bezigers in Nederland. Zij hebben dezelfde opleiding gehad als de bezigers. Overigens is dit een korte cursus van slechts vier dagen theorie en wat praktijk. Toch wordt ook door overheden wel erkend dat de kennis en kunde nog tekort schieten om flexibel en effectgericht te kunnen handhaven. Ook worden er wel vraagtekens gezet bij de versnippering van het toezicht over meerdere instanties, waarvan er soms geen en vaak meerdere aanwezig zijn. Een betere afstemming zou handhaving door de een namens alle relevante disciplines mogelijk moeten maken.

De vuurwerkbedrijven onder toezicht bekritiseerden verder een aantal aspecten zoals de lange termijnen die gelden voordat een ontbrandingstoestemming verkregen wordt (voor kleine evenementen dus nu teruggebracht), de grote voorgeschreven veiligheidsafstanden tussen de afsteeklocatie en het publiek, de starheid van vergunningen en de strenge 'naar de letter' handhaving daarvan door provincies.

De Arbeidsinspectie houdt nu toezicht op de veiligheid van degenen die de werkzaamheden omtrent het tot ontbranding brengen van professioneel vuurwerk uitvoeren. Hierbij is aandacht voor de aanwezigheid van een werkplan, het werken conform het werkplan, de aanwezigheid van een gecertificeerde deskundige en de aanwezigheid van het certificaat van die deskundige. Het werkplan biedt tevens een goede basis voor toezicht van de Arbeidsinspectie omdat deze bij de aanvraag voor ontbrandingstoestemming aan Gedeputeerde Staten dient te worden gevoegd. De Arbeidsinspectie voert zijn taak uit in afstemming met de provinciale vuurwerkteams (Openbaar Ministerie, 2002).

Effecten op de vuurwerkbranche zijn er ook. In de eerste plaats zijn er minder evenementenvuurwerkbedrijven, de marginalen worden klaarblijkelijk de markt uit gedrukt. De regeldruk en toegenomen controles leiden tot het gebruik van lichter vuurwerk en soms zelfs consumentenvuurwerk. De verminderde opslag van professioneel vuurwerk in Nederland leidt er toe dat professioneel vuurwerk rechtstreeks uit het buitenland wordt aangevoerd.

De branche geeft aan dat het meeste theatervuurwerk afkomstig is uit de USA en Groot Brittannië, waar de sterkere 'claim'-cultuur ervoor gezorgd heeft dat de producten inherent zeer veilig zijn en ook het gebruik met grote veiligheidswaarborgen is omgeven. Bovendien is men er zich steeds heel goed van bewust geweest dat men te midden van andere disciplines bezig was met de opstelling en dat het publiek en de spelers op zeer korte afstanden zitten. Er is dus al altijd veel overleg over de opstelling geweest.

De overige conclusies

- Vuurwerkevenementen in de buitenlucht zijn aanzienlijk veiliger geworden voor het publiek.

- Dit wordt vooral veroorzaakt door het gevoerde overheidsbeleid en in mindere mate door initiatieven van bedrijven, welke door kosten en concurrentie-overwegingen beperkt zijn.
- Voor theatervuurwerk zijn minder verdere vorderingen wat veiligheid betreft tot stand gebracht. In de vuurwerkketen besteedt de internationale vuurwerkbranche al veel aandacht aan beheersing van deze risico's. Het meeste theatervuurwerk is afkomstig uit de USA en Groot Brittannië, waar de sterkere 'claim-cultuur' ervoor gezorgd heeft dat de producten inherent zeer veilig zijn en ook het gebruik met grote veiligheidswaarborgen is omgeven.
- Het opschalen van gemeentelijke taken naar de provincie en het aldaar situeren van specifieke voormalige taken van de Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft tot betere vergunningen geleid, het toezicht is verscherpt en de laatste jaren bijna één op één, hoewel er een tendens is dit niveau van toezicht te verminderen.
- De Arbeidsinspectie houdt nu toezicht op de veiligheid van degenen die de werkzaamheden omtrent het tot ontbranding brengen van professioneel vuurwerk uitvoeren.
- Er is twijfel of alle vuurwerkevenementen worden gemeld bij het Landelijk Meld- en Informatiepunt en van de nodige vergunningen zijn voorzien. Gezien de extra administratieve kosten voor legale vuurwerkevenementen en de concurrentieverhoudingen is aandacht hiervoor wenselijk.

Er zijn wel wat verbeteringsuggesties voor de toekomst:

- Het aantal bij het Landelijk Meld- en Informatiepunt aangemelde evenementen lijkt aan de lage kant. De branche meent dat illegale evenementen voorkomen en dat deze oneerlijke concurrentie frustrerend is voor legale activiteiten. De kosten van alle procedures, de administratieve lasten, wordt geschat op circa de helft van de kosten van een vuurwerkevenement.
- Bij het opbouwen van het vuurwerk worden geringere afstanden in acht genomen dan bij het afsteken. Aangezien opbouwen risicovol is lijkt dit niet voor de hand te liggen.
- Met betrekking tot het tot ontbranding brengen van vuurwerk wordt dit nog tamelijk vaak handmatig gedaan. Dat is niet verboden maar wel meer risicovol voor de beziger dan elektrisch ontbranden op afstand.
- De arbeidsomstandigheden en veiligheid van werknemers worden nauwelijks ter hand genomen, veiligheidsbewustzijn ten opzichte van werknemers gering, bedrijfseconomische motieven voeren de boventoon. Toepassers maken niet structureel gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. Ook nieuwe Arbo-

- eisen worden niet nauwgezet toegepast, veiligheid van het eigen personeel is nog niet altijd een issue. Al wordt hier door de branche wel aan gewerkt. - De branche heeft geen onderzoek gedaan naar blootstelling aan geluid en inademingslucht, waardoor niet geen doelmatige keuze tussen persoonlijke beschermingsmiddelen kan worden gemaakt.
- In provinciale vergunningverlening is het onderdeel arbeidsveiligheid onderbelicht. De verplichting om in het werkplan de risico's en maatregelen te beschrijven wordt onvoldoende ingevuld.
  - Op lokaal niveau is de betrokkenheid van brandweer en politie als toezichthouders een aandachtspunt, vanuit de provinciale coördinerende rol wordt in uiteenlopende mate van succes vorm aan gegeven.
  - Controle in de geest van de wet in plaats van de letter waar het werkplannen betreft kan de acceptatie van de regels verbeteren zonder de veiligheid aan te tasten. Deze vergt echter een mate van deskundigheid die nog niet altijd bij de handhavers aanwezig is.
  - De verschillen in aanpak en de gebrekkige uitwisseling van informatie tussen provincies en de samenkomst van handhavers uit verschillende disciplines kunnen inefficiëntie en ineffectiviteit in de hand werken en de legitimiteit van het beleid schaden.



## **6. MET VUURWERK TOCH EEN VEILIGE JAARWISSELING?**

### *6.1 Inleiding*

Om vuurwerk te kunnen afsteken moet het eerst verworven worden door de eindgebruiker. Met uitzondering van de categorie zelfgemaakt vuurwerk zal daarbij een leverancier een rol spelen. Die leverancier kan legaal of illegaal zijn of iets er tussen in. Lang voor de vuurwerkcramp was het bij sommige detaillisten die in consumentenvuurwerk handelden in december mogelijk om kenbaar te maken dat men op zoek was naar 'iets anders' dan uitgestald lag. De 'onder de toonbank' voorraad werd dan aangesproken als de drukte in de winkel dit zonder risico mogelijk maakte. Risico op te vatten als de kans om 'gepakt te worden'. Indien de situatie als te risicovol werd beschouwd werd gezegd dat men moest terugkomen op een moment dat het rustiger was in de zaak. In de wetenschap dat jaarlijks een fors aantal mensen gewond raken door het afsteken van vuurwerk en een enkeling zelfs gedood, ligt het voor de hand dat de overheid ook toen al probeerde om deze schakel van de vuurwerkketen transparant en controleerbaar te houden. De desastreuze brand in café het Hemeltje in Volendam is door het binnen ontsteken van vuurwerk, een 'sterretje', veroorzaakt. Het geeft de risico's van vuurwerk tijdens de jaarwisseling, eventueel in combinatie met alcohol, treffend weer.

#### *Vooruitblik*

In §5.2 wordt ingegaan op de situatie vóór de vuurwerkcramp, in §5.3 op de situatie na de vuurwerkcramp. In §5.4 wordt de vraag aan de orde gesteld of het consumentenvuurwerk veiliger is geworden. In §5.5 wordt aan de orde gesteld of het aantal slachtoffers door consumentenvuurwerk afneemt. In §5.6 wordt geanalyseerd en beschreven in hoeverre er indicaties zijn dat de toestand is verbeterd.

### *6.2 De situatie voor de vuurwerkcramp*

Waar het de detailhandel voor consumentenvuurwerk aangaat bestaat het volgende beeld van voor de vuurwerkcramp: vele van de circa 3500-4000 detaillisten die vuurwerk als bij-activiteit bedreven laten zich niet erg veel gelegen liggen aan de toch al beperkte regelgeving. Het gaat daarbij om handelaren in rijwielen,

tabaksartikelen, bouwmarkten, enzovoorts, die gedurende een zeer beperkte periode in december vuurwerk verkopen. Het is niet ongebruikelijk dat gedeelten van een bestaande verkooppuimte provisorisch voor de verkoop van vuurwerk werden ingericht. Ook werd wel rechtstreeks uit containers verkocht. De maximale hoeveelheden vuurwerk die daarbij in voorraad mochten worden gehouden en de eisen waaraan de bewaarplaats moest voldoen, werden dikwijls met voeten getreden. Nu speelt de lokale context waarin 'kleine' zelfstandigen enkele dagen per jaar vuurwerk verkopen als financieel aantrekkelijke aanvulling op de eigen detailhandelactiviteiten een rol. De toestemming diende bij de gemeente gevraagd te worden. Gemeenten zagen in hun plaatselijke verordeningen de verkoop van vuurwerk eerder als een vraagstuk dat vanuit openbare orde benaderd dient te worden dan vanuit veiligheid.

Dat er geregeld partijen vuurwerk werden verhandeld die als illegaal moeten worden beschouwd is duidelijk. In hoofdstuk 2 is al gewezen op de hoeveelheden vuurwerk die jaarlijks in beslag worden genomen, deels bij particulieren maar ook aanzienlijke partijen bij handelaren. Dat er wel 3500-4000 detaillisten vuurwerk aan consumenten verkochten maakt enerzijds duidelijk dat dit een lucratieve activiteit is en anderzijds dat het toezicht en de handhaving niet gemakkelijk was. Aan de andere kant stelde het ook niet veel voor.

Tot 11 december 2001 was de Keuringsdienst van Waren (KvW) verantwoordelijk voor de handhaving van de vereiste productkwaliteit van het consumentenvuurwerk. Daarbij was het streven partijen vuurwerk die gevaar opleveren uit de detailhandel te houden. Op basis van de aangiften van invoer van vuurwerk bij de douane selecteerde het 'Importcontroleteam' van de Keuringsdienst van Waren welke partijen vuurwerk voor nader onderzoek in aanmerking kwamen zoals al in hoofdstuk 2 aangegeven. De handhaving in 2001 en begin 2002 van de productkwaliteit van consumentenvuurwerk is door de Keuringsdienst van Waren in gedeeltelijke samenwerking met de VROM-Inspectie uitgevoerd. Deze gedeeltelijke samenwerking was een gevolg van afspraken tussen minister Borst van VWS en minister Pronk van VROM over de overdracht van vuurwerktaken.

### *6.3 Na de vuurwerkcramp*

Na 15 maart 2002 vervult de VROM-Inspectie het toezicht op de kwaliteit van het consumentenvuurwerk. Bij het toezicht op de veiligheid van het consumenten-

vuurwerk richt men zich op het uit de handel halen van grote partijen ondeugdelijk (gevaarlijk) consumentenvuurwerk bij import, importeurs en de groothandel, kleinschalige monitoring van de vuurwerkkwaliteit en vuurwerkveiligheid bij de detailhandel alsmede op ondersteuning van opsporingsdiensten (o.a. politie en douane).

Soms wordt bij de controles gewerkt volgens het principe van de zogenaamde verschoven controle. Voordat de partij vuurwerk wordt gelost op het adres van de aangever, waren dan een controleur van de Keuringsdienst van Waren en een douaneambtenaar aanwezig. Hierdoor was het dus mogelijk tijdens het lossen een geselecteerde partij te controleren en te bemonsteren.

In de nieuwe situatie wordt het ter beschikking stellen van vuurwerk sterk door algemene regels aangestuurd in het Vuurwerkbesluit. Het ter beschikking stellen van consumentenvuurwerk voor handelsdoeleinden is alleen toegestaan aan een handelaar die een inrichting voor de opslag van consumentenvuurwerk heeft die voldoet aan de Nederlandse eisen en aan een in het buitenland gevestigde vuurwerkhandelaar. Het bedrijfsmatig ter beschikking stellen van consumentenvuurwerk aan particulieren is alleen in een verkoopruimte toegestaan. De verkoopruimte is een besloten ruimte die geheel of gedeeltelijk toegankelijk is voor het publiek en waarin de verkoop en aflevering van consumentenvuurwerk plaatsvindt. Voor een verkoopruimte geldt dat er gedurende de toegestane openingstijden niet meer dan 250 kilo consumentenvuurwerk in aanwezig is. Dat vuurwerk mag zich niet binnen handbereik van het publiek bevinden. Verder dient er een automatische sprinklerinstallatie in de verkoopruimte aanwezig te zijn en in de directe nabijheid een brandmeldinstallatie.

Zowel voor bewaarplaatsen, bufferbewaarplaatsen en verkoopruimten geldt dat zij niet eerder in gebruik mogen worden genomen dan na afgifte van een goedkeurend inspectierapport/certificaat. Iedere twaalf maanden na aanleg van de brandbeveiligingsinstallatie dient deze te worden gecontroleerd. In bijlage 1 van het Vuurwerkbesluit zijn nadere voorschriften opgenomen voor de inrichting van de verkoopruimte.

Daarnaast gelden er volgens het Vuurwerkbesluit regels die als zeer bekend en logisch voorkomen zoals dat er alleen gedurende de laatste drie dagen van december verkocht mag worden aan particulieren, dat er niet meer dan tien kilo

vuurwerk verkocht mag worden aan een particulier en dat er niet verkocht mag worden aan personen die jonger zijn dan zestien jaar. In het verleden hanteerden gemeenten zo hun eigen regels inzake het afsteken van consumentenvuurwerk. Meestal was in de plaatselijke gemeentelijke verordening het een en ander geregeld. Met het in werking treden van het Vuurwerkbesluit is er een landelijk eenvormige regeling van kracht en is het afsteken van consumentenvuurwerk alleen tussen 31 december 10.00 uur en 1 januari 02.00 uur toegestaan (Vuurwerkbesluit, art. 2.3.6).

Ook op het gebied van het transparanter en beter controleerbaar maken van de vuurwerkstromen is in de vorm van een meldingsplicht iets gedaan. Het voornemen tot het ter beschikking stellen van consumentenvuurwerk aan een groothandelaar dient schriftelijk gemeld te worden aan de minister van VROM. Deze melding dient ten minste drie werkdagen voor de terbeschikkingstelling te gebeuren. Als consumentenvuurwerk in de periode van 15 december tot 1 januari ter beschikking wordt gesteld, geldt een termijn van tenminste 24 uur voor de schriftelijke melding.

Vanzelfsprekend hebben B&W van de gemeente eigen bevoegdheden waarbij de gemeenten geacht worden de eisen uit het Vuurwerkbesluit toe te passen. Verder is uiteraard de VROM-Inspectie gerechtigd om toezicht te houden op de producteisen vanuit haar eerstelijns toezichtstaak, als tweedelijns toezichthouder kijkt zij mee over de schouder van de gemeenten. De eerder genoemde Vliegende brigade Vuurwerk kan daarbij een rol spelen.

#### *6.4 Is het vuurwerk veiliger geworden?*

In deze paragraaf wordt de aandacht gericht op het ter beschikking stellen van consumentenvuurwerk. Naar de resultaten kan vanuit meerdere invalshoeken gekeken worden. Zo kan men de vraag aan de orde stellen of de verkooppunten voor consumentenvuurwerk aan de nieuwe strengere eisen voldoen. Duidelijk is dat het aantal verkooppunten dramatisch is afgenomen als gevolg van de nieuwe eisen en de daardoor noodzakelijke investeringen. Dat effect was verwacht. Van de overgebleven verkooppunten bleek echter een flink aantal nog niet aan de eisen te voldoen. In hoofdstuk 4 is al ingegaan op onderzoek van de VROM-Inspectie gedurende de periode april 2004 tot mei 2005 waaruit blijkt dat vuurwerkbedrijven op grote schaal de sprinklereisen uit het Vuurwerkbesluit overtraden. Het voldoen aan deze regelgeving blijkt in 50-75 % van de bedrijven een probleem te vormen (Wolters, 2004). Daaraan kan men toevoegen dat blijkt dat gemeenten in hun

toezichthoudende taken op de sprinklerinstallaties zich meestal beperken tot het controleren van het certificaat dat een bevoegde keuringsinstantie moet afgeven. In december 2004 meent de Adviesraad Brandveiligheid echter dat voor vuurwerkopslag en verkoopverkooppunten op 'redelijke schaal' certificaten worden afgegeven voor sprinklerinstallaties die niet aan de eisen voldoen ([www.vuurwerkopslagvanslag.nl](http://www.vuurwerkopslagvanslag.nl)).

Terwijl de verkoopinrichtingen soms toch nog niet foutloos blijken, is er ook een andere kwestie die om aandacht vraagt. Als de consument een verkooppunt binnenloopt, is de kans dan groot dat hij spullen koopt die niet door de beugel kunnen? Laten we maar eens beginnen vlak na de vuurwerkkramp in 2001 en van daaruit terugkijken tot aan 1996 en vooruit kijken tot 2005, dit om ons een beeld te vormen van de ontwikkeling van de productveiligheid van consumentenvuurwerk.

Er zijn in 2001 totaal 181 douanemeldingen van import van vuurwerk (zowel consumentenvuurwerk als een deel professioneel vuurwerk) bij het Importcontrole-team van de Keuringsdienst van Waren binnengekomen (Keuringsdienst van Waren en VROM-Inspectie, 2002). Uiteindelijk hebben 11 meldingen geleid tot een 'verschoven controle' door de Keuringsdienst van Waren in de maanden oktober en november. Twee meldingen werden gecontroleerd in het kader van de opsporing van illegaal vuurwerk en betroffen assistentie aan andere opsporingsdiensten. In totaal zijn 27 partijen vuurwerk bemonsterd (exclusief opsporing). Bij afwijkingen is gekozen voor een strafrechtelijke aanpak: het in beslag nemen van de partij vuurwerk en het opmaken van een proces-verbaal.

Om de overdracht van kennis en ervaring aan de VROM-Inspectie nader in te vullen zijn vanaf 20 november 2001 daarnaast ook gezamenlijke controles van Keuringsdienst van Waren en de VROM-Inspectie gehouden. Daarbij zijn 17 gezamenlijke bedrijfscontroles uitgevoerd, waarbij 34 partijen vuurwerk zijn bemonsterd. Ook hier is bij afwijkingen gekozen voor een strafrechtelijke aanpak met inbeslagname van de partij vuurwerk en het opmaken van een proces-verbaal.

De monsters knalvuurwerk zijn onderzocht op het geluidsniveau, de ontsteekvertraging en de aanwezigheid van weigeraars. Relevante parameters waren het geluidsniveau (maximaal 153 dB), de ontsteekvertraging (minimaal 3 seconden en maximaal 8 seconden) en de aanwezigheid van weigeraars (weigeraars hebben een 'oneindige ontsteekvertraging'), en de vraag of het verloop van de ontsteking tot aan de ontbranding voortdurend zichtbaar is. De monsters siervuurwerk werden ook

beoordeeld op het punt of ze tijdens functioneren omvielen en daarna gevaar op konden leveren voor omstanders als gevolg van verspreiding van brandende en/of explosieve lading in horizontale richting.

In totaal zijn er in 2001 25 bedrijfscontroles uitgevoerd waarin 61 partijen vuurwerk zijn bemonsterd (inclusief verschoven controles). Van de 61 onderzochte monsters werden 11 monsters (18 %) als afwijkend bevonden. Dit resultaat is lager dan in 2000. In dat jaar werd 24,1% afwijkend bevonden.

In tabel 6.1 is een overzicht gegeven van de resultaten van de handhaving in de afgelopen zes jaar. Hierbij is een vergelijking te maken tussen het aantal monsters, aantal opgemaakte processen-verbaal, aantal processen-verbaal van inbeslagname, afwijkingpercentage en de hoeveelheid in beslaggenomen vuurwerk.

*Tabel 6.1: Vergelijking van de resultaten van de handhaving in 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 en 2001.*

Jaar	Aantal monsters	Aantal PV's	Aantal PVI's	Afwijkingspercentage (*)	In beslaggenomen vuurwerk (kg)
1996	48	6	14	41,7 (20)	106.600
1997	64	8	8	31,2 (20)	63.600
1998	67	9	9	26,9 (18)	26.455
1999	64	3	4	15,6 (10)	3.992
2000	58	0	7	24,1 (14)	41.000
2001	61	-	9	18,0 (11)	27.400

PV = Proces-verbaal, PVI = Proces-verbaal en inbeslagneming.

(\* = tussen haakjes is het aantal afwijkende monsters weergegeven.

*Bron: Keuringsdienst van Waren en VROM-Inspectie, 2002*

De afwijkingen werden in 2001 vooral aangetroffen bij de monsters knalvuurwerk. Er zijn 24 monsters knalvuurwerk onderzocht waarvan er zes (25%) afwijkingen vertoonden. De meeste afwijkingen werden veroorzaakt door overschrijding van de eis voor het geluidsniveau (153 dB). Daarnaast zijn er dat jaar 37 monsters siervuurwerk genomen. Hiervan bleken er vijf (13,5%) afwijkend te zijn vanwege onvoldoende stabiliteit tijdens het functioneren.

Tijdens de verkoopperiode van vuurwerk aan de consumenten (28, 29 en 30 december 2001), heeft net als voorgaande jaren een monitoringsactie plaatsgevonden. Willekeurig werden door medewerkers van de Keuringsdienst van Waren en de VROM-Inspectie monsters aangeschaft bij de detailhandel. Hierbij zijn 29

verkooppunten bezocht variërend van 'de sigarenboer op de hoek' tot het grote tuincentrum. Het doel van de monitoringsactie was na te gaan of de inspanningen met betrekking tot het optreden tegen ondeugdelijk (gevaarlijk) vuurwerk bij de importeurs effect hebben. Tevens werd op deze manier informatie verzameld die gebruikt kon worden bij de handhaving in het nieuwe seizoen. Totaal zijn er in 2001 bij 29 verkooppunten 53 monsters vuurwerk aangeschaft ten behoeve van onderzoek, 30 monsters knalvuurwerk en 23 monsters siervuurwerk.

Alle 30 monsters knalvuurwerk voldeden aan de eisen van geluidsniveau en ontsteekvertraging. Van de 23 onderzochte monsters siervuurwerk leverde geen enkele een gevaar op voor omstanders. Tijdens het uitproberen is geen van de geteste exemplaren omgevallen zodat de lading horizontaal zou verspreiden.

In tabel 6.2 is een overzicht gegeven van het afwijkingspercentage en het aantal onderzochte monsters van knal- en siervuurwerk van deze en eerdere monitoringsacties. Gegevens over siervuurwerk zijn voor het eerst in 2000 beschikbaar omdat vanaf dat jaar ook siervuurwerk werd onderzocht.

*Tabel 6.2: Aantal onderzochte en afwijkende monsters vuurwerk en afwijkingspercentages van de monitoringsacties in 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 en 2001.*

Monitoring (jaartal)	Aantal monsters		Afwijkende monsters		Afwijkingspercentage	
	Knal	Sier	Knal	Sier	Knal	Sier
1996	139	-	86	-	61,9	-
1997	171	-	49	-	28,7	-
1998	168	-	57	-	33,9	-
1999	148	-	21	-	14,2	-
2000	145	29	47	8	32,4	27,8
2001	30	23	0	0	0	0

*Bron: Keuringsdienst van Waren en VROM-Inspectie, 2002*

Zeer opvallend is dat alle monsters knal- en siervuurwerk in 2001 jaar geen afwijkingen meer vertoonden. De afwijkingspercentages zijn in 2001 tot nul gereduceerd. Onduidelijk is nog wat de oorzaak is van deze opmerkelijke uitkomst. Met name is de uitkomst zo opmerkelijk omdat in 2000 nog wel een aanzienlijk afwijkingspercentage is geconstateerd.

Een verklaring die de controlerende dienst zelf geeft voor de uitschieter is dat in 2001 de monsters werden verzameld door relatief onervaren medewerkers op het gebied van consumentenvuurwerk. Dit is een lezing die door de branche wordt ondersteund,

in de periode 2000-2005 ervaart de branche een ontwikkeling bij het toezicht waarbij de toezichthouders er steeds beter in slagen verdachte producten te selecteren en aan te pakken.

Als gevolg van de veranderende handhavingorganisatie zijn de cijfers vanaf 2001 niet direct vergelijkbaar met de resultaten uit de vijf voorafgaande jaren. In 2003 is door de Vliegende brigade Vuurwerk vrij breed onderzoek gedaan naar de productveiligheid (Vliegende brigade Vuurwerk, 2003). Er werden 274 artikelen getest, waarvan 60 (22%) niet voldeed aan de eisen van het Vuurwerkbesluit en de Regeling Nadere eisen aan vuurwerk. Daarnaast heeft de Vliegende brigade Vuurwerk in 2003 een onderzoek gedaan naar consumentensiervuurwerk. De actie 'Goede Sier' was specifiek gericht op siervuurwerk omdat daarbij een steeds zwaardere lading populair wordt. Deze 'multishotsartikelen' vallen binnen de producteisen gesteld aan consumentenvuurwerk maar lijken voor wat betreft de effecten steeds meer op professioneel vuurwerk. Controles en monsters zijn veelal genomen bij zogenaamde importcontroles ten tijde van het lossen van de vrachtwagens bij de importeur, de eerdere genoemde 'verschoven' controles, soms was er sprake van opslagcontrole. Zo zijn 55 artikelen bemonsterd en onderzocht. 14 Artikelen, oftewel 26%, werden afgekeurd en 41 werd goedgekeurd, waarvan echter 11 met bedenkingen. In 2004 is er een producteis toegevoegd, namelijk dat de stabiliteit bij afsteken ook gewaarborgd moet blijven indien het product op een 10 graden hellend vlak wordt afgestoken. Overigens was in een aantal gevallen ook een steen des aanstoots dat de verpakking en classificatie-aanduiding van het vuurwerk onvoldoende was (VROM-Inspectie, 2004b).

In 2004 deed de VROM-Inspectie opnieuw onderzoek naar de stabiliteit van vuurwerk, opnieuw voldeed ruim 20% van de monsters niet aan de stabiliteitseisen ([www.vuurwerkopslagvanslag.nl](http://www.vuurwerkopslagvanslag.nl)).

### *6.5 Vallen er minder slachtoffers?*

In het vorige hoofdstuk is aandacht besteed aan de mate waarin consumentenvuurwerk aan de gestelde producteisen voldoet. In een tijdreeks werd getoond dat er geen reden is om aan te nemen dat consumentenvuurwerk thans beter aan de producteisen voldoet dan in het verleden. Steeds blijkt circa 20% van het consumentenvuurwerk niet aan de producteisen te voldoen. Louter het feit dat het percentage afgekeurde producten langjarig op ongeveer hetzelfde niveau blijft, zegt

de branche niet zoveel. Dit sluit volgens de branche niet uit dat vuurwerkproducten veiliger is geworden. Ook zijn de producteisen volgens overheden niet strenger geworden in deze periode. De kanttekening die de branche bij de reeks heeft is, zoals eerder gemeld, dat de toezichthouders beter erin slagen om verdachte producten te traceren en testen: zij krijgen er 'een betere neus voor'. Daarmee slagen zij er in toenemende mate in om de doelstelling te realiseren om foute partijen uit de markt te houden.

Er kan niet van onschuldige zaken gesproken worden als bijvoorbeeld wordt geconstateerd dat de ontstekingsvertraging niet in orde is, de stabiliteit onvoldoende is en de gebruiksaanwijzing niet aanwezig is. Volgens de branche is de kwaliteit van de producten echter niet het grootste probleem voor de veiligheid van consumenten. De meeste dodelijke slachtoffers en zware gewonden vallen bij het ondeskundig afsteken van illegaal vuurwerk of zelfgemaakt vuurwerk. Of bij gebruik dat ver afwijkt van de voorschriften zoals het gezamenlijk tot ontploffing brengen van grote hoeveelheden.

Bij de jaarwisseling van 2004–2005 werd in kranten gewaarschuwd dat er mogelijk niet genoeg verkooppunten zouden overblijven. Volgens sommigen heeft dat ervoor gezorgd dat er extra veel vuurwerk illegaal in het buitenland werd gekocht. Wie er op internet naar zoekt zal zich verbazen over de talrijke mogelijkheden om per postorder vuurwerk van allerlei soort aan te schaffen uit het buitenland alsmede spullen om zelf vuurwerk te fabriceren. Daar staat dan wel bij dat men niemand wil aanzetten de wet te overtreden, maar of dát veel effect heeft.

De aantallen vuurwerkslachtoffers die rond de jaarwisseling vallen zou een aanwijzing over de vraag naar de veiligheid kunnen opleveren ([www.veiligheid.nl](http://www.veiligheid.nl)). Tijdens de jaarwisseling 2004-2005 is één dodelijk slachtoffer gevallen. Het slachtoffer had illegale knalpatronen afgestoken die vermoedelijk voortijdig ontbrand zijn. Eén dode is vrij normaal vergeleken met de cijfers over de afgelopen 10 jaar. Tabel 6.3 geeft een overzicht van het aantal gewonden door vuurwerkongevallen dat behandeld is door de Spoedeisende Hulpafdelingen van ziekenhuizen, zonder twijfel de ernstiger vuurwerkongevallen.

Tabel 6.3: Aantal behandelingen in Spoedeisende Hulp afdelingen van ziekenhuizen

93-94	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05
1800	1100	800	1100	1200	1300	1200	900	960	760	630	620

Bron: Stichting Consument en Veiligheid, Letsel Informatie Systeem 1993-2004

De voor de hand liggende interpretatie van de cijfers in tabel 6.3 wijst op een afnemend aantal vuurwerkslachtoffers door consumentenvuurwerk waarbij de eerst abrupte en vervolgens geleidelijke daling na de vuurwerkcramp opvalt. Als voor de hand liggende verklaringen worden genoemd: vuurwerk dat beter aan de producteisen voldoet en voorzichtiger consumenten ([www.veiligheid.nl](http://www.veiligheid.nl)). Beide aangedragen factoren zouden wellicht een deel van de ontwikkeling in de tijdreeks kunnen verklaren. Door de jaren heen zijn er campagnes in allerlei vormen gevoerd om te wijzen op de gevaren van het afsteken van vuurwerk. De branche meent dat hier sprake is van een interactie tussen de aard van het vuurwerk en de wijze waarop men er mee omgaat. Bekend is dat het zogeheten “knalvuurwerk” flink terrein heeft moeten prijsgeven aan het siervuurwerk. Het is niet ondenkbaar dat mensen ‘rustiger’ met het afsteken van duur en groot siervuurwerk te werk gaan dan dat bij een deel van de consumenten bij knalvuurwerk het geval is.

Hiermee wordt een verklaring gegeven voor een trend in een tijdreeks. Voordat een dergelijke verklaring wordt aanvaard dient men zich echter af te vragen of de cijfers wel een betrouwbare afspiegeling vormen van wat men wil meten: het aantal slachtoffers als indicator van de mate van veiligheid. Daar zijn twijfels over. Het zou wel eens zo kunnen zijn dat de afname van het aantal getelde slachtoffers komt doordat deze zich meer dan voorheen elders laten behandelen. In de periode 2000-2005 zijn geleidelijk aan door het hele land de zogenaamde huisartsenposten opgericht, met een intensivering van avond- en weekend diensten opgericht. De constatering dat het aantal gewonden afneemt zou kunnen komen doordat meer slachtoffers daar naar toe gaan in plaats van naar het ziekenhuis.

Over de karakteristieken van de vuurwerkongevallen is het één en ander bekend. Circa 80% is man en 20% vrouw, ongeveer 10 % is jonger dan 10 jaar, circa 30-40% is 10-19 jaar. In 40% is het ongeval veroorzaakt door vuurwerk van het slachtoffer, in circa 30% is het slachtoffer een omstander. In 2004/2005 werden ongeveer evenveel slachtoffers door siervuurwerk veroorzaakt als door knalvuurwerk. Dat een deel van de slachtoffers vallen door illegaal vuurwerk is zeker, het aantal is echter niet bekend ([www.veiligheid.nl](http://www.veiligheid.nl)).

Een laatste dimensie die wij in verband willen brengen met de veiligheid bij het afsteken van consumentenvuurwerk is het toezicht door de politie. In een lik-op-stuk benadering worden jeugdige vuurwerkovertreeders doorverwezen naar een Halt bureau of een Stop-reactie. Van 1999 tot en met 2001 was er sprake van een van een sterke terugloop van het aantal verwijzingen in relatie tot vuurwerkdelicten zoals het te vroeg afsteken van vuurwerk en in het bezit hebben van illegaal vuurwerk. In de periode 1999-2001 had de politie door andere prioriteiten minder aandacht voor vuurwerk. Daarna is de samenwerking tussen Halt bureaus en de politie verbeterd en hebben vuurwerkzaken een hogere prioriteit gekregen. Het gevolg was een stijging tot 5241 rond de jaarwisseling 2004/2005 (<http://www.ccv.nu/web/show/id=113077>). Ook deze factor zou naast de verschuiving van het soort vuurwerk dat afgestoken ervoor kunnen zorgen dat er minder wordt gestunt met vuurwerk

## *6.6 Conclusies*

Conclusie:

De verkoop van vuurwerk en opslag bij de detaillist is aangepakt. Slechts een derde van de verkooppunten is over. Redelijkerwijs maakt dit de situatie overzichtelijker en het toezicht beter uitvoerbaar.

Conclusie:

Voor de stelling dat consumentenvuurwerk veiliger is geworden zijn in de achtereenvolgende onderzoeken geen overtuigende argumenten. Steeds voldoet 20-25% van selecte steekproeven niet aan de eisen. De producteisen zijn in 2004 wel veranderd, maar daarvan is de invloed nog niet vastgesteld.

Conclusie:

Het afsteken van consumentenvuurwerk lijkt aantoonbaar veiliger geworden. Er is een duidelijke trend naar minder gewonden die zich bij de Spoedeisende Eerste Hulpafdelingen van ziekenhuizen melden. Maar misschien schetst dit een verkeerd beeld als meer slachtoffers zich bij de inmiddels opgerichte huisartsenposten laten behandelen.

Conclusie:

Als het totaal aantal gewonden daadwerkelijk een dalende tendens te zien geeft komen als verklaringen een verschuiving van het soort vuurwerk dat afgestoken

wordt in aanmerking en het toegenomen gerichte toezicht en handhavingacties gericht op risicogroepen.

Conclusie:

Dat consumentenvuurwerk gemiddeld wat veiliger is geworden door een verschuiving in het assortiment in de richting van groot en duur siervuurwerk waarmee minder gestunt wordt is in combinatie met trends in beschikbare statistieken aannemelijk, maar niet zeker. De keuze om groter vuurwerk met meer werkzame stof toe te laten als consumentenvuurwerk is een beleidskeuze die past bij deze analyse en vermindert waarschijnlijk ook de drive van mensen om over de grens te gaan winkelen of in Nederland illegaal vuurwerk te kopen.

## **7. SAMENVATTING EN CONCLUSIES**

Dit hoofdstuk is als samenvatting in dit rapport opgenomen



## Bronvermelding

- Arbeidsinspectie (2003) *Eindverslag Pilotproject vuurwerkevenementen 2002*.
- Arbeidsinspectie (2004a) *Arbeidsveiligheid bij vuurwerkevenementen 2003. Projectverslag vuurwerkevenementen*. Den Haag.
- Arbeidsinspectie (2004b) *Inspectierapport Project A625. Toepassers op thuisbasis*. Den Haag.
- Biezeveld, G., & J.P. de Poorter (2005) *Landelijk handhavingsprogramma 2005 prioriteit consumentenvuurwerk. Ontwerp eindrapport*. Den Haag.
- Boer, R.H. de (2002) *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Aanbieding van herziene Beleidsregel ontheffing vervoer van vuurwerk met zeeschepen (kenmerk G/V/-02/005592)*. Den Haag.
- Commissie onderzoek vuurwerkcramp (2001a) *De vuurwerkcramp. Eindrapport*. Enschede/Den Haag.
- Commissie onderzoek vuurwerkcramp (2001b) *40 vragen over de vuurwerkcramp. 40 antwoorden van de Commissie onderzoek vuurwerkcramp (publieksversie)*. Enschede/Den Haag
- Dekker, S.M. (2004) *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vuurwerkconcentratiegebieden (kenmerk EV\2004009877)*. Den Haag.
- Doornbos, H.C., VROM-Inspectie Regio Zuid-West VI-Adviezen bij de sanering van vuurwerkbedrijven. *Advisering van het bevoegd gezag i.h.k.v. de Circulaire Schadevergoedingen (20040809)*.
- Geel, P.L.B.A. van (2004) *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vierde voortgangsrapportage inzake het externe veiligheidsbeleid (kenmerk EV2004.082038)*.
- Keuringsdienst van Waren Regionale Dienst Zuid-West & VROM-Inspectie (2002) *Controle producteisen consumentenvuurwerk 2001*. Rotterdam/Haarlem.
- Klinken, J. van (2001) *Echo Culemborg was snel verstomd. Reformatorisch dagblad*, 4(26).
- Matthijssen, A.J.C.M. (2001) *Overzicht van veiligheidsafstanden voor de opslag van vuurwerk in Nederland en enkele andere landen (RIVM rapport 610066013)*. Bilthoven.
- Ministerie van VROM, Inspectie Milieuhygiëne & Inspectie Ruimtelijke Ordening (2000) *Rapport Inventarisatie en controle vuurwerkbedrijven Nederland*. Den Haag.
- Ministerie van VROM (2004) *Vuurwerk in zeehavens. Een handreiking voor nederleggen tijdens vervoer*. Den Haag.
- Nationaal Centrum voor Preventie (2004) *Memorandum 60: Voorschriften voor sprinkler-, brandmeld- en ontruimingsinstallaties in vuurwerkbewaarplaatsen en verkooppunten voor consumentenvuurwerk*.
- Nota van toelichting van het Vuurwerkbesluit. *Staatsblad*, 2002(33), 48-112.
- Openbaar Ministerie (1998) *Stevige aanpak vuurwerkcriminaliteit blijft nodig*. Den Haag.
- Openbaar Ministerie (2002) *Handhavingsdocument vuurwerk 2002*. Den Haag.
- Remkes, J.W. (2003) *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Eindrapportage Actiepunten Enschede Volendam (kenmerk EVIP2003/65418)*. Den Haag.
- Remkes, J.W. (2004) *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Voortgangsrapportage Actieprogramma Bewust Veiliger (kenmerk EB2004/53053)*. Den Haag.

Rijksdienst voor het wegverkeer (2003) *Eisen voor vervoer vuurwerk en andere ontplofbare stoffen en voorwerpen (v1.1)*. Zoetermeer.

Strik, S.F., VROM-Inspectie Regio Zuid-West (2003a) *Vuurpijlen beneden peil. Onderzoek naar het bezigen van professioneel vuurwerk in 2002*. Rotterdam.

Strik, S.F., VROM-Inspectie Regio Zuid-West (2003b) *Er zit schot in de mortieren. Onderzoek naar het bezigen van professioneel vuurwerk in 2003*. Rotterdam.

Slijpe, R. v., VROM-Inspectie Regio Noord-West (2002) *Controles vuurwerkbedrijven met consumentenvuurwerk december 2001. Deelrapportage in het kader van het crashproject Vuurwerkbesluit*. Haarlem.

TNO Prins Maurits Laboratorium (2001) *Richtlijnen voor de opslag en bewerking van vuurwerk (TNO rapport 2001-C73)*. Rijswijk.

Vliegende brigade Vuurwerk (2003) *Jaarverslag 2003*. Den Haag.

Vries, K.G. de (2001a) *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Kabinetsstandpunt Vuurwerkkramp (kenmerk ES2001/61971)*. Den Haag.

Vries, K.G. de (2001b) *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Voortgangsrapportage vuurwerkkramp (kenmerk EVIP2001/88965)*. Den Haag.

Vries, K.G. de (2002) *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Voortgangsrapportage Actiepunten Enschede Volendam (kenmerk EVIP2002/68573)*. Den Haag.

VROM-Inspectie (2003a) *Jaarrapportage 2002*.

VROM-Inspectie (2003b) *Onderzoek opslagplaatsen consumentenvuurwerk 'Opslag van slag'*. Arnhem.

VROM-Inspectie (2004a) *Jaarrapportage 2003*.

VROM-Inspectie (2004b) *Rapportage actie "Goede Sier"*. Den Haag.

VROM-Inspectie (2004c) *Memo Grenscontroles vuurwerk*.

VROM-Inspectie (2004d) *Beoordeling coördinerende rol van de provincie op het gebied van vuurwerk*, Arnhem

VROM-Inspectie Directie Bestuurszaken & Landelijk Meld- en Informatiepunt (2004) *Een knaller van een brigade. Evaluatie Vliegende brigade Vuurwerkbesluit*. Den Haag.

Wolters, G.J.R., VROM-Inspectie (2004) *Brief aan het College van Gedeputeerde Staten en het College van Burgemeester en Wethouders. Naleving Vuurwerkbesluit (VI/NW/15006/AM/JB)*. Den Haag.

## **Wet- en regelgeving**

(07-02-2004) Besluit van 7 februari 2004 tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit ter vervanging van de bepalingen met betrekking tot de arbeidsveiligheidsrapportage door aanvullende voorschriften met betrekking tot de risico-inventarisatie en –evaluatie en enige andere wijzigingen. *Staatsblad*, 2004(69).

(22-01-2002) *Vuurwerkbesluit*.

Ministerie van VROM *Handboek implementatie milieubeleid EU in Nederland (hoofdstuk 7.8 en 7.8A)*.

(12-10-1995) *Wet vervoer gevaarlijke stoffen*.

## Websites

Bewonerscomité Oldenzaalsestraat. [www.vuurwerkopslagvanslag.nl](http://www.vuurwerkopslagvanslag.nl)

Blokker, B. (05-12-2000) *Enschede laconiek met opslag vuurwerk*. NRC (05-12-2000)  
<http://www.nrc.nl/W2/Lab/Enschede/001205-a.html>

Blokker, B. & S. Derix (20-05-2000) *Rudi was de baas, Willy was de stille*. NRC (20-05-2000)  
<http://www.nrc.nl/W2/Lab/Enschede/000520-b.html>

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (14-01-2005) *Nog nooit zoveel vuurwerkverwijzingen naar Halt*. <http://www.ccv.nu/web/show/id=113077>

Inspectie Verkeer en Waterstaat (30-11-2004) *Geschiedenis van de IVW*.  
<http://www.ivw.nl/nl/overivw/historie/index.jsp>

Inspectie Verkeer en Waterstaat (23-11-2004) *Gevaarlijke stoffen*.  
[http://www.ivw.nl/nl/gevaarlijkestoffen/wet\\_vervoer\\_gevaarlijke\\_stoffen.jsp](http://www.ivw.nl/nl/gevaarlijkestoffen/wet_vervoer_gevaarlijke_stoffen.jsp)

Infomil (2004) *Cd-rom 'het vuurwerkbesluit onder de loep' (versie 3.0)*. <http://www.infomil.nl>

Knap, K. (01-03-2001) *Vuurwerkbranche wist van onjuiste indeling*  
<http://www.nrc.nl/Wz/Lab/Enschede/010301-d.html>

Ministerie van V&W (2003) *Risicoatlassen*.  
<http://www.verkeerenwaterstaat.nl/?lc=nl&page=290&filter=1>

Ministerie van V&W. *Risicoatlas vervoer gevaarlijke stoffen: weg*. [http://www.rws-avv.nl/servlet/page?\\_pageid=116&\\_dad=portal30&\\_schema=PORTAL30&p\\_item\\_type=product&p\\_item\\_id=15627](http://www.rws-avv.nl/servlet/page?_pageid=116&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&p_item_type=product&p_item_id=15627)

Ministerie van VROM. *Dossier vuurwerk. Meer info*. <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=8348>

Ministerie van VROM. *Dossier externe veiligheid. Vraag en antwoord*.  
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=9256#12>

Parlement en Politiek. *Milieutoezicht* <http://www.parlement.com/9291000/modulesf/gbxmqjai>

Regering (22-12-2004) *Verkoop vuurwerk blijft beperkt tot drie dagen*.  
[http://www.regering.nl/actueel/nieuwsarchief/2004/12December/22/0-42-1\\_42-52223.jsp](http://www.regering.nl/actueel/nieuwsarchief/2004/12December/22/0-42-1_42-52223.jsp)

SenterNovem. *Schadevergoedingsfaciliteit*.  
[http://www.senter.nl/sites/schadevergoedingsfaciliteitvuurwerk/contents/i000008/leaflet\\_vuurwerk\\_20030412.pdf](http://www.senter.nl/sites/schadevergoedingsfaciliteitvuurwerk/contents/i000008/leaflet_vuurwerk_20030412.pdf)

Stichting Consument en Veiligheid *Ongevals cijfers vuurwerk 2004-2005*. <http://www.veiligheid.nl>  
<http://www.13mei2000.nl>

## **BIJLAGE: LIJST VAN RESPONDENTEN:**

De heer F. Arntz	Voorzitter Vereniging voor Professioneel Vuurwerk, Pyrotechniek en Toepassingen (PVPT)
De heer G. Biezeveld	Openbaar Ministerie, betrokken bij LOM-vuurwerk
De heer A. Dam	Vuurwerkcoördinator provincie Overijssel, projectleider project 'Uitvoering Vuurwerkconvenant Overijssel 2002'
De heer A. van Dop	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu / Beleidscoördinator Landelijk Meld en Informatiepunt vuurwerk (LMIP)
De heer W. Heijboer	Voorzitter Branchevereniging Consumentenvuurwerk Nederland
De heer A. Moerkerken,	VROM-Inspectie regio Noord-West
Mevrouw M. van der Plas	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu / Expertise Centrum voor Externe Veiligheid en Vuurwerk
Mevrouw A. Raap	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, betrokken bij de vuurwerksaneringsregeling
De heer M. Schreuder	Coördinator Vliegende brigade Vuurwerk
De heer J.P. Visser	Ministerie van Verkeer en Waterstaat / Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)
De heer G.J. Wagenvoort	Voorzitter Vereniging Evenementenvuurwerk Nederland (VEN)