



Werkprogramma handhaving vuurwerk

ILT
Koningskade 4
Den Haag
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Kenmerk
ILT-2015/52161

1. Inleiding

In het Algemeen Overleg met Tweede Kamer van 4 juni 2015 heeft de staatssecretaris van IenM toegezegd een werkprogramma ter verbetering van de handhaving vuurwerk aan de Tweede Kamer te sturen. In dit document wordt dit werkprogramma beschreven. Zoals in de brief aan de Tweede Kamer (kst 33 750-XII-73) is aangegeven, is uitgangspunt dat de bestaande verantwoordelijkheid- en bevoegdheidsverdeling tussen de diverse handhavende instanties ongewijzigd blijft. Voorop staat dat de verschillende toezichthouders (vanuit zowel het strafrecht als het bestuursrecht) als één overheid opereren, elkaar daarbij versterken en zo effectief optreden.

Het werkprogramma richt zich op de handhaving in het kader van bestuursrecht en daardoor op de handhaving en de afstemming van de legale (handels)stromen van vuurwerk. Kern van het programma is de verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de verschillende handhavingspartners. Voor een deel wordt de uitwisseling gefaciliteerd door Inspectievew. Afstemming in de Landelijk Werkgroep Vuurwerk Coördinatoren (LWVC) maakt echter een essentieel onderdeel uit van de verbetering van de informatie-uitwisseling. In de informatie-uitwisseling wordt ook de opsporing nadrukkelijker betrokken, maar dit is geen onderdeel van dit werkprogramma.

De opsporing wordt uitgevoerd door de opsporingsdiensten onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. De uitvoering staat onder de supervisie van de Milieukamer. In de Milieukamer, waar gestuurd wordt op aanpak (opsporing) en verzamelen van relevante informatie, is het thema vuurwerk een van de onderwerpen van aanpak van milieucriminaliteit. De Milieukamer heeft er voor gekozen om deze te richten op productie en de illegale handel in zwaar explosief vuurwerk. Zij laat zich adviseren door een multidisciplinaire werkgroep waarin zowel politie, ILT en het Functioneel Parket vertegenwoordigd zijn.

Op initiatief van de ILT zijn vertegenwoordigers van de politie, de douane, omgevingsdiensten/regionale uitvoeringsdiensten (namens provincies en gemeenten, verder RUD genoemd) en de ILT bijeen gekomen om de uitgangspunten voor het hier voorliggende werkprogramma handhaving vuurwerk vast te stellen. In dit werkprogramma zijn deze vastgelegd. Het programma is afgestemd met de leden van de Milieukamer, de SMK en de LWVC.

2. Huidige situatie

a. Wettelijk kader

Het Vuurwerkbesluit 2002 (Vwb 2002) bevat de wettelijke bepalingen rondom o.a. het transport, de kwaliteit, het gebruik en de opslag van vuurwerk en regelt verplichtingen die de verschillende marktdeelnemers hebben. Afgeleid daarvan is de bevoegdheidsverdeling van de verschillende toezichthouders zoals die in andere regelgeving is vastgelegd. In de toelichting van het Vwb 2002 wordt over de bestaande bevoegdheidsverdeling gesteld:

“Met de bovenvermelde, eenduidige bevoegdhedenverdeling op het vlak van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving wordt versnippering zoveel mogelijk voorkomen en is een doeltreffende en doelmatige handhaving van het onderhavige besluit mogelijk”.

Kort geschetst houden de wettelijke bepalingen de volgende verdeling in. De ILT ziet o.a. toe op de (product)veiligheid en het transport van vuurwerk. De douane is een fiscale dienst onder de Algemene Douanewet en heeft met betrekking tot vuurwerk een signalerende taak naar de ILT. Gemeenten en provincies zijn op grond van de Wabo en het Vwb 2002 het bevoegd gezag voor de opslag van vuurwerk. Onder de zelfde wettelijke bepalingen zijn ook de opslag bij verkoop en de verkoop tijdens de eindejaarsperiode belegd bij gemeenten. Provincies zijn het bevoegd gezag voor het verlenen van ontbrandingstoestemmingen (evenementen) en de handhaving daarvan. ILT is bevoegd gezag voor het verlenen van toepassingsvergunningen.

De Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH) heeft als doel een veilige en gezonde leefomgeving te creëren, door het bevorderen van de kwaliteit en de samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. Deze wet is een invulling van de Wabo en is op 14 april 2016 in werking getreden. De Wet VTH verplicht de verschillende toezichthouders o.a. tot de uitwisseling van informatie die voor de handhaving van belang is. Nog niet in alle gevallen is dit goed geregeld. Inspectiewet voorziet in deze lacune. Alle RUD's zijn of worden aangesloten op Inspectiewet, dat bedoeld is om deze handavingsinformatie uit te wisselen. Verwacht wordt dat in de loop van 2017 alle RUD's zijn aangesloten.

b. Bevoegdheidsverdeling

Het toezicht op de naleving en de bestuurlijke handhaving van de vuurwerkregels vindt op verschillende overheidsniveaus plaats. Deze overheden hebben ieder op hun eigen terreinen tot taak toe te zien op de naleving van de voorschriften en zo nodig bestuurlijke handavingsinstrumenten toe te passen.

De bestaande bevoegdheidsverdeling voor de uitoefening van het toezicht is gekoppeld aan de verschillende onderdelen die de vuurwerkketen beslaat. Toezicht op zaken die door heel Nederland kunnen voorkomen en vooraan in de keten zitten, is daarbij voorbehouden aan diensten die ook een landelijke dekking hebben. De douane richt zich op de invoer van het vuurwerk en verschaft de ILT daarover informatie. Op grond van die informatie selecteert de ILT vuurwerk dat wordt onderworpen aan tests die de essentiële veiligheidseisen moeten aantonen.

Toezicht op zaken die inrichtinggebonden zijn, is voorbehouden aan toezichthouders met een duidelijke plaatselijke binding zoals gemeenten en provincies. Gemeenten zijn belast met het toezicht op de opslagen van kleinere hoeveelheden vuurwerk. Bij grotere opslagen is de provincie het bevoegd gezag omdat de risico's voor de omgeving gemeentegrens overschrijdend kunnen zijn. Daarnaast is de provincie het bevoegd gezag voor evenementen omdat hier specialistische kennis nodig is die niet bij elke gemeente aanwezig is. Toezicht en handhaving op opslag en activiteiten die in het buitenland plaatsvinden, is voorbehouden aan autoriteiten in het land waar deze plaats vinden.

Provincies en gemeenten hebben de uitvoering van de taken in het kader van het Vwb 2002 belegd bij de RUD's als onderdeel van het Basistakenpakket. In een aantal gevallen zijn ook de handhavende bevoegdheden op het gebied van vuurwerk gemandateerd aan deze omgevingsdiensten (RUD's). Hierdoor vindt een bundeling van kennis plaats die gunstig is voor de uitvoering van het toezicht op de verschillende onderdelen.

Slechts in uitzonderlijke gevallen kan de Rijksoverheid taken van provincies of gemeenten over nemen. Er moet dan sprake zijn van aantoonbare ernstige taakverwaarlozing van medebewindstaken, zoals bepaald in de Wet revitalisering generiek toezicht. Regie voeren op de uitvoering van taken van andere overheden is behoudens genoemde uitzondering niet mogelijk.

De opsporing van illegaal vuurwerk is voorbehouden aan de opsporingsdiensten, in dit geval de politie en ILT-IOD. Het Openbaar Ministerie is belast met het vervolgen van strafbare feiten op het gebied van de vuurwerkregelgeving. In de Milieukamer, waar gestuurd wordt op de aanpak (opsporing) en verzamelen van relevante informatie, is het thema vuurwerk een van de onderwerpen in het kader van de bestrijding van milieucriminaliteit. De politie en ILT-IOD werken daarbij nauw samen. De politie levert vooral meerwaarde vanuit de kennis van het opsporingsproces en de ILT-IOD stelt vooral specifieke kennis en informatie beschikbaar die daarbij ondersteunend is. Onderwerp van opsporing zijn bijvoorbeeld bestellingen van illegaal vuurwerk bij buitenlandse websites en de illegale import van illegaal zwaar vuurwerk. Informatie uit andere landen daarover kan alleen via een rechtshulp verzoek via het OM worden verkregen.

Onderdeel van de verkoop via webshops uit het buitenland is het vervoer van illegaal vuurwerk door reguliere postpakketbedrijven. In dit traject hebben zowel de ILT als de douane de pakketbedrijven geholpen met het vinden van deze illegale pakketten. Primair ligt echter de verantwoordelijkheid bij de postbedrijven zelf. De informatie over de afzenders en de geadresseerden van onderschepte pakketten wordt met de opsporingsdiensten gedeeld, zodat opsporing en vervolging plaats kan vinden.

c. Afstemming voor het werkprogramma

Om het werkprogramma op te stellen is een bijeenkomst belegd met de verschillende diensten die een taak hebben bij de handhaving in het kader van het Vwb. Met die input is het programma opgesteld. Als vertegenwoordiger van de provincies heeft het IPO voorgesteld om deelnemers van het provinciale (vuurwerk) coördinatorenoverleg (LWVC) daarvoor te benaderen. De VNG is van mening dat het gebruik van vuurwerk openbare orde problemen veroorzaakt rond

de jaarwisseling met als gevolg schade en overlast en was daarom niet vertegenwoordigd.

3. Werkprogramma: verbetering samenwerking toezichthouders

Met de verschillende toezichthouders zijn afspraken gemaakt waardoor de samenwerking wordt verbeterd. De bestaande bevoegdheden- en taakverdeling is daarbij het uitgangspunt. Deze verdeling wordt door de partijen niet als een probleem of als knelpunt ervaren.

De afspraken richten zich op de verbetering van de informatie-uitwisseling en het bespreken van specifieke gevallen (cases) die zich in de uitvoeringspraktijk voordoen. Dit verbetert de eenduidigheid van handhavend optreden en brengt situaties aan het licht die in meerdere regio's voor komen. Onderdeel van de informatie-uitwisseling is ook het delen van toezichtinformatie met de opsporingsdiensten zodat ook de opsporing inzicht heeft in dit deel van de keten.

a. Risico gestuurd toezicht

Met de vertegenwoordigers van de verschillende toezichthouders is een inschatting gemaakt van de risico's die in de onderdelen van de keten worden gezien. Opslag van vuurwerk in Nederland vormt een laag risico. De hogere risico's voor de omgeving van opslagen komen vooral voor rond opslag van professioneel vuurwerk, maar deze bevinden zich in het buitenland (voornamelijk Duitsland, vaak vlak over de grens) waar zij vallen onder het toezicht van de autoriteiten aldaar. Ook evenementen waar professionals het vuurwerk afsteken, hebben in de ogen van de bevoegde toezichthouders een laag risico.

Een hoog risico wordt vooral gezien bij het door particulieren afsteken van consumentenvuurwerk. Door het tijdstip van het afsteken in combinatie met de gebruikers (die bijvoorbeeld alcohol hebben gedronken) is het risico hoog. De VNG neemt een vergelijkbaar standpunt in. Een hoog risico vormt ook het afsteken van illegaal vuurwerk. Uit onderzoek blijkt dat vooral illegaal vuurwerk een zodanig letsel veroorzaakt dat amputatie noodzakelijk is. Zowel het afsteken door consumenten tijdens de jaarwisseling, als het afsteken van illegaal vuurwerk vallen onder het toezicht op de openbare orde en de opsporing.

b. Informatie-uitwisseling

Via verschillende kanalen wordt nu informatie uitgewisseld tussen de verschillende toezichthouders. De verschillende toezichthouders zullen dit intensiveren. Met de inrichting en aansluiting van de verschillende diensten op Inspectieview, vindt deze uitwisseling steeds beter plaats. Daarmee wordt ook voldaan aan de Wet VTH waardoor de rijksoverheid, provincies, gemeenten en RUD's gehouden zijn de gegevens uit toezicht te delen met andere toezichthouders en opsporingsdiensten. In Inspectieview was vuurwerk één van de pilots voor de uitwisseling van gegevens. Ter verbetering van de informatie-uitwisseling zijn voor de RUD's checklists opgesteld die er voor moeten zorgen dat het toezicht in het kader van de Wabo en het Vwb 2002 wordt geüniformeerd. Hierdoor wordt het toezicht op een vergelijkbare manier door het hele land uitgevoerd. De informatie wordt geüniformeerd verzameld waardoor analyses makkelijker kunnen worden

uitgevoerd. Een tweede kanaal waar informatie wordt geregistreerd is Flits. Daarin worden o.a. meldingen geregistreerd voor import en export van vuurwerk, bepaalde ter beschikking stellingen van vuurwerk en vergunningen/meldingen voor het tot ontbranding brengen van vuurwerk tijdens evenementen. Met dit systeem kan het bevoegd gezag kennis nemen van deze informatie. Door gebruikmaking van beide systemen (Inspectieweb en Flits) wordt de informatievoorziening van de handhavende diensten verbeterd.

De grondslag voor informatie-uitwisseling tussen de ILT en de douane over de verschillende onder toezicht staanden, is geregeld in de Kaderovereenkomst tussen de ministeries van Financiën en Infrastructuur en Milieu, bijlage 7. In een brief wordt jaarlijks vastgelegd welke onderwerpen prioriteit hebben. De ILT maakt onder deze overeenkomst gebruik van informatie die bij de douane aanwezig is over vuurwerk dat via de Rotterdamse haven wordt geïmporteerd. Op grond van deze informatie selecteert de ILT vuurwerk dat wordt onderworpen aan een veiligheidscontrole. Deze informatie-uitwisseling behoeft geen verdere optimalisatie en kan in zijn huidige vorm blijven bestaan.

Het delen van informatie over vuurwerk dat niet voldoet aan de fundamentele veiligheidseisen wordt verbreed. Via de deelnemers aan de LWVC wordt deze informatie gedeeld zodat omgevingsdiensten meer inzicht krijgen in afgekeurd vuurwerk dat mogelijk in opslag aanwezig is. Naast de informatie die vanuit de ILT wordt aangeleverd bij de RUD's, wordt in de toekomst ook informatie die afkomstig is van de RUD's gedeeld met de ILT via dezelfde kanalen. Informatie die is verkregen bij het onderscheppen van postpakketten met illegaal vuurwerk, zal ook onderdeel uitmaken van deze informatie-uitwisseling. Door de deelname van de opsporingsdiensten aan de LWVC is ook de informatie verstrekking aan de opsporing gewaarborgd. Dit helpt met name de opsporingsdiensten in hun werk.

Naast informatie over specifieke onder toezicht staanden zal ook algemene informatie worden gedeeld via Omgevingsdienst.nl. Deze site bevat het zogenaamde Kennisnet waar in een afgesloten gebied algemene kennis en ervaring kan worden gedeeld die van belang kan zijn voor het toezicht en handhaving.

Van belang is dat het bestuursrechtelijke toezicht en opsporing elkaar versterken door informatiedeling. De effectiviteit van optreden wordt hierdoor versterkt. Op die manier kan de overheid als één opereren.

c. Vuurwerk coördinatoren overleg

In de toelichting op het Vwb 2002 is aangeduid hoe het toezicht op de vuurwerkketen is vorm gegeven. In elke provincie wordt actief samengewerkt in een provinciebreed vuurwerkteam, waarin naast de provincie minimaal de gemeenten, politie en brandweer vertegenwoordigd zijn. Dit team staat onder leiding van een coördinator, die het team naar buiten toe vertegenwoordigt. De provincie is de beheerder van het team. Periodiek komen de vuurwerk-coördinatoren bijeen in de Landelijke Werkgroep Vuurwerk Coördinatoren (LWVC). Via het provinciefonds stelt de Rijksoverheid voor deze afstemming fondsen beschikbaar.

De LWVC is benoemd als de plaats waar informatie uitwisseling en het bespreken

van cases plaats moet vinden. De ILT neemt deel aan dit overleg en eerder was ook de politie en de douane bij het overleg aanwezig. Er is afgesproken dat ook de politie weer deel gaat nemen aan het overleg. De douane wordt agendalid, zodat per keer kan worden bekeken of aanwezigheid noodzakelijk is. Door de brede samenstelling van het overleg en de ingebrachte informatie, is het platform goed in staat om de verbinding te vormen en de informatie op waarde te schatten. Door de verbetering van de informatie-uitwisseling kunnen de verschillende diensten ook scherper hun prioriteiten stellen. Dit alles verbetert de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht en de informatie-uitwisseling tussen toezicht en opsporing.

d. Samenvatting werkprogramma

Door de afspraken die in de bijeenkomst met de verschillende partijen zijn gemaakt is invulling gegeven aan de verschillende aspecten waaraan het werkprogramma moet voldoen. Door de verbeterde informatie-uitwisseling en het bespreken van cases in de LWVC wordt de regie en prioriteitstellig vorm gegeven. Dit met inachtneming van de bevoegdheid die elk van de toezichthouders heeft. De prioriteitstelling is gebaseerd op de verbeterde informatiepositie die het gevolg is van de uitwisseling via Flits en Inspectieview. Het overleg in het LWVC is noodzakelijk om een optimale afstemming te bewerkstelligen en de operationele afstemming in te vullen, een laatste voorwaarde voor het werkprogramma. Tot slot is de aanpak van illegaal vuurwerk gegarandeerd, voor zover dit vanuit de bestuursrechtelijke kolom mogelijk is, door de informatie die vanuit het bestuursrecht aan het strafrechtelijke spoor wordt geleverd. Met de voorgestelde maatregelen is het uitgangspunt gehandhaafd om de bestaande verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling tussen de diverse handhavende diensten ongewijzigd te laten.