

OPENBAAR MINISTERIE

Functioneel Parket Rotterdam

Memo

Datum 27 april 2021
Onderdeel Afdeling milieu
Onderwerp Voorgenomen (technische) wijziging Vuurwerkbesluit

Inleiding

In verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet¹, treedt het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL) op 1 januari 2022 in werking en wijzigt per diezelfde datum het Vuurwerkbesluit. Deze wijziging van het Vuurwerkbesluit is al wel vastgesteld maar nog niet gepubliceerd.

De voornoemde wijziging van het Vuurwerkbesluit is een, voor de opsporing en vervolging van verboden handelingen met vuurwerk, zeer ingrijpende wijziging. Voor zover het OM kan overzien heeft deze wijziging echter grote nadelige gevolgen, die de opsporing en vervolging van overtredingen van het Vuurwerkbesluit ernstig zullen bemoeilijken. Het is om die reden spijtig dat deze wijziging niet eerder aan het OM is voorgelegd voor advies.

Ten einde deze onvolkomenheden te repareren, is het de bedoeling dat kort na de inwerkingtreding van de hiervoor genoemde wijziging een technische wijziging van het Vuurwerkbesluit in werking treedt (hierna: de technische wijziging). Het is echter niet zeker of dat ook lukt.

Door het Ministerie van I&W is op 2 april jl. aan het OM verzocht een reactie te geven op de voorgenomen concept-wijziging van het Vuurwerkbesluit (de zgn. technische wijziging).

Standpunt Openbaar Ministerie ten aanzien van de wijziging van het Vuurwerkbesluit

Het OM voorziet op drie onderdelen grote problemen in de handhaafbaarheid van het Vuurwerkbesluit na wijziging.

¹ Naar alle waarschijnlijkheid treedt de Omgevingswet per 1 januari 2022 in werking zie https://www.eerstekamer.nl/id/vkt1mlo1r6o4/overzicht/stand_van_zaken_wet_en_regelgeving.

A. vervallen van de definities professioneel vuurwerk en consumentenvuurwerk in het Vuurwerkbesluit.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en daaruit voortvloeiende wijzigingen worden de definities van professioneel en consumentenvuurwerk uit artikel 1.1.1 Vuurwerkbesluit gehaald.

Het OM voorziet in de eerste plaats grote problemen in de handhaafbaarheid van het Vuurwerkbesluit en de strafrechtelijke vervolging door het vervallen van de definities van professioneel vuurwerk en consumentenvuurwerk.

De definities van professioneel vuurwerk en consumentenvuurwerk vormen dé kernbegrippen in het Vuurwerkbesluit voor de opsporing en vervolging. De definities staan vermeld in de artikelen waar door het OM in vrijwel alle zaken op vervolgd wordt.

In het huidige Vuurwerkbesluit staan in artikel 1.1.1 Vuurwerkbesluit (definitiebepaling) de volgende definities van consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk vermeld:

"Consumentenvuurwerk:

vuurwerk dat is ingedeeld in categorie F1, F2 of F3 en dat bij of krachtens het Vuurwerkbesluit is aangewezen als vuurwerk dat ter beschikking mag worden gesteld voor particulier gebruik (artikel 1.1.1 lid 1 Vuurwerkbesluit)."

Welk vuurwerk van deze categorieën is aangewezen voor consumenten staat vermeld in de Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk (afgekort: RACT).

"Professioneel vuurwerk:

vuurwerk dat is ingedeeld in categorie F4 alsmede vuurwerk dat is ingedeeld in categorie F2 of F3 en dat niet bij of krachtens dit besluit is aangewezen als vuurwerk dat ter beschikking mag worden gesteld voor particulier gebruik (artikel 1.1.1 lid 1 Vuurwerkbesluit)."

Daarnaast wordt op grond van de Tijdelijke Regeling ex artikel 1.1.1, derde lid, Vuurwerkbesluit onder professioneel vuurwerk mede verstaan vuurwerk dat niet is ingedeeld in één van de categorieën F1, F2 en F3 en dat de bestemming particulier gebruik heeft of waarvan de bestemming niet kan worden vastgesteld.

In het huidige Vuurwerkbesluit wordt vervolgens bij de verschillende eisen en regels aangaande vuurwerk telkens volstaan met een verwijzing naar de definities 'consumentenvuurwerk' of 'professioneel vuurwerk'. Zo staat er bijvoorbeeld in 1.2.2 lid 3 Vuurwerkbesluit "*Het is verboden (...) professioneel vuurwerk (...) voorhanden te hebben of tot ontbranding te brengen.*"

Samengevat:

Consumentenvuurwerk:

Vuurwerk met daarop vermeld categorie F1 ofwel F2 of F3 én aangewezen in de RACT.

Professioneel vuurwerk:

Vuurwerk van de categorie F4,

Vuurwerk van de categorie F2 en F3 en niet aangewezen in de RACT,
Vuurwerk dat niet is ingedeeld in een categorie F1, F2 of F3 met de bestemming particulier gebruik of een onbekende bestemming.

De wijziging brengt met zich mee dat er geen definities meer worden voorzien voor consumentenvuurwerk en voor professioneel vuurwerk in artikel 1.1.1 Vuurwerkbesluit. De technische wijziging biedt de gelegenheid om deze onvolkomenheden te corrigeren.

Het is de bedoeling dat in de verschillende artikelen van het Vuurwerkbesluit in plaats van consumentenvuurwerk wordt gesproken over "vuurwerk van de categorie F1 of F2 dat op grond van artikel 2.1.1 is aangewezen als vuurwerk dat ter beschikking mag worden gesteld voor particulier gebruik".

In plaats van professioneel vuurwerk wordt in de verschillende artikelen van het Vuurwerkbesluit gesproken van "vuurwerk van categorie F4 of daarmee gelijkgestelde pyrotechnische artikelen".

In artikel 1.1.1 van het Vuurwerkbesluit zal een bepaling worden opgenomen waarin staat vermeld welke pyrotechnische artikelen met vuurwerk van de categorie F4 worden gelijkgesteld.

Deze wijziging levert diverse problemen op die zowel zien op communicatieve als op technische en praktische aspecten:

1.

Door het wegvallen van deze definities kan in de tenlastelegging in strafzaken niet meer op kernachtige wijze het verwijt voor het voetlicht worden gebracht. Het verwijt op de tenlastelegging wordt zeer technisch verwoord, dekt veel minder goed de lading/geeft minder goed de ernst van het verwijt weer en wordt voor de verdachte onbegrijpelijk².

2.

In het verlengde daarvan wordt voorlichting en communicatie richting burgers over hetgeen wel en niet is toegestaan met vuurwerk nog lastiger door het wegvallen van de definities. Economische wetgeving is naar haar aard al zeer technische wetgeving. Het is in de regel wetgeving die zich richt tot professionals.

² Zie bijgevoegde voorbeelden van een tenlastelegging voor artikel 1.2.2. lid 3 Vuurwerkbesluit voor en na wijziging.

Het Vuurwerkbesluit richt zich echter hoofdzakelijk tot de particulier, en niet tot de professional, en geeft regels welke handelingen ten aanzien van vuurwerk door wie (particulier of professional) mogen worden verricht.

Met een onderwerp dat zo leeft in de Nederlandse samenleving als vuurwerk is het absoluut noodzakelijk dat de wetgeving daaromtrent, duidelijk en helder wordt geformuleerd zonder te abstract en technisch te zijn. De regels zijn dan immers voor de burger minder goed uitlegbaar en duidelijk.

3.

Zoals hiervoor al vermeld zijn de definities van professioneel vuurwerk en consumentenvuurwerk de kernbegrippen voor de opsporing en vervolging van zaken onder het Vuurwerkbesluit. Het wegvallen van deze definities heeft grote nadelige gevolgen voor de handhaving en opsporing.

Politiefactcodes moeten van de ene op de andere dag worden aangepast, evenals standaardteksten voor pv's in politiesystemen en de determinatiepv's van het Centraal Onderzoeksteam Vuurwerk van de politie. Het is absoluut de vraag of zo'n grote essentiële wijziging in zoveel politiesystemen haalbaar zal zijn. Zonder deze wijzigingen is een goede handhaving, opsporing en vervolging echter niet mogelijk, omdat dan foute/niet meer bestaande termen in pv's worden gebruikt.

4.

Door het vervallen van de definities van professioneel vuurwerk en consumentenvuurwerk in het Vuurwerkbesluit bevat het Vuurwerkbesluit bovendien, ook ná de voorgenomen technische wijziging een groot aantal technische fouten. Op veel plaatsen zijn de definities niet consequent vervangen door te verwijzen naar het juiste vuurwerk. Hierdoor zijn soms meer handelingen met bepaalde soorten vuurwerk voor consumenten toegestaan dan de bedoeling is (zoals bv. handelingen met vuurwerk van de categorie F2 die niet zijn aangewezen als consumentenvuurwerk of vuurwerk van de categorie F3). Daarnaast worden in het Vuurwerkbesluit nu nieuwe termen opgevoerd als "vuurwerk voor particulier gebruikt" en "vuurwerk voor professioneel gebruik" die niet nader worden gedefinieerd of omschreven. Het laten wegvallen van de eerder genoemde definities, maar vervolgens, zonder nadere duiding, invoeren van de hiervoor genoemde termen, maakt het Vuurwerkbesluit er niet duidelijker op en geeft aanleiding tot discussie.

Oplossing.

De hiervoor genoemde problemen in de handhaving, opsporing en vervolging kunnen eenvoudig worden opgelost door het weer invoeren (ofwel niet laten vervallen) van de definities van professioneel vuurwerk en consumentenvuurwerk. De verbinding tussen wat in het Vuurwerkbesluit onder vuurwerk wordt verstaan en in het Besluit activiteiten leefomgeving kan plaatsvinden door hetgeen vermeld staat in voornoemde definitiebepalingen.

B. Samenvoeging artikelleden 1 t/m 3 van artikel 1.2.2 Vuurwerkbesluit

Memo

Datum 27 april 2021

Onderwerp Voorgenomen (technische) wijziging Vuurwerkbesluit

Pagina 5/7

Het Openbaar Ministerie heeft de afgelopen jaren al meermalen bij de wetgever het belang aangegeven van een samenvoeging van de artikelleden 1 t/m 3 van artikel 1.2.2 van het Vuurwerkbesluit. Artikel 1.2.2 Vuurwerkbesluit betreft het artikel waarin de verboden handelingen met professioneel vuurwerk vermeld staan. Bij de vervolging van illegale handelingen met professioneel vuurwerk wordt *altijd* gebruik gemaakt van dit artikel.

Door het uit elkaar halen van de verboden handelingen met professioneel vuurwerk in drie artikelleden worden het Vuurwerkbesluit en de opsporing van vervolging van verboden handelingen met professioneel vuurwerk nodeloos ingewikkeld. In combinatie met hetgeen in de Nota van Toelichting bij het Vuurwerkbesluit staat vermeld ten aanzien van deze verschillende artikelleden kan discussie ontstaan over de vraag of bepaalde artikelleden niet voor een ieder gelden en een specialis t.o.v. de andere artikelleden vormen.

Dat zo'n discussie niet denkbeeldig is blijkt wel uit een uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, die zich op grond van de huidige regeling genoodzaakt heeft gezien te bepalen dat het derde lid van artikel 1.2.2 een specialis is ten opzichte van het eerste lid van dat artikel.³ Ook in andere strafzaken wordt het verweer met regelmaat gevoerd.

De uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft ernstige gevolgen voor de opsporing en vervolging van vuurwerkzaken. De uitspraak heeft als consequentie dat de invoer van professioneel vuurwerk door consumenten nu bijvoorbeeld niet meer vervolgd kan worden omdat deze handeling enkel in het eerste artikellid staat vermeld en niet in het tweede of het derde artikellid van artikel 1.2.2 Vuurwerkbesluit.

Hoewel van het arrest van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden cassatie is ingesteld en de conclusie van de A-G bij de Hoge Raad⁴ in het voordeel van het OM pleit, blijft de samenvoeging van de genoemde artikelleden van belang.

Het samenvoegen van de eerste drie artikelleden van artikel 1.2.2 maakt de opsporing en vervolging veel makkelijker. In de visie van het OM is de voorgenomen technische wijziging de uitgelezen mogelijkheid om ook deze wijziging door te voeren.

Het OM stelt voor om het artikel als volgt te wijzigen:

1. Het is een ieder verboden professioneel vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik, indien bestemd voor particulier gebruik, binnen het grondgebied van Nederland te

³ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 22 oktober 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:8857.

⁴ CAG 20 april 2021 (Keulen), ECLI:NL:PHR:2021:411.

- brengen, op te slaan, te vervaardigen, voorhanden te hebben of tot ontbranding te brengen.
2. Het is een ieder verboden professioneel vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik ter beschikking te stellen aan een ander dan een persoon met gespecialiseerde kennis.
 3. Lid 3 vervalt.

Om discussie met betrekking tot de normadressaat van deze artikelleden te voorkomen moet uit de Nota van Toelichting duidelijk blijken dat deze artikelleden voor de gehele keten gelden.

C. De timing van de inwerkingtreding

De reeds definitieve wijziging van het Vuurwerkbesluit in verband met de Omgevingswet, treed op 1 januari 2022 in werking. Het moge duidelijk zijn dat het tijdstip van inwerkingtreding, op het moment van de jaarwisseling, gelet op de aard van de wetgeving, op zijn zachtst gezegd uitermate ongelukkig is. Te meer gelet op de enorme gevolgen die de wijziging heeft voor de handhaving, opsporing en vervolging van vuurwerkzaken. Om te kunnen blijven handhaven op het Vuurwerkbesluit is het noodzakelijk dat de voorgenomen wijziging(en) (zowel de wijziging van de Omgevingswet als de technische wijziging) op een later moment dan 1 januari 2022 in werking treden, bijvoorbeeld op 1 juli 2022, in ieder geval nooit op 1 januari van enig jaar.

Daarbij komt dat in de definitieve wijziging van het Vuurwerkbesluit een groot aantal onvolkomenheden staan. Door deze onvolkomenheden is het, na inwerkingtreding van de definitieve wijziging, niet meer mogelijk te vervolgen voor bepaalde typen vuurwerk die gevaarlijk en illegaal geproduceerd zijn en niet in handen van consumenten mogen zijn.

Deze onvolkomenheden worden (deels) hersteld in de technische wijziging. Om er voor te zorgen dat er geen vacuüm ontstaat in de regelgeving is het absoluut noodzakelijk dat de technische wijziging direct na de definitieve wijziging in werking treedt. Indien dit niet wordt aangepast is het bijvoorbeeld onmogelijk om op 1 januari 2022 vanaf 00:00 uur te handhaven op vuurwerk zonder categorie aanduiding zoals veel Shells en een groot aantal cobra's. Ook mag dan op dat moment ineens een groot aantal handelingen weer met F3 vuurwerk. Hieronder vallen bijvoorbeeld diverse nitraten.

Memo
Datum 27 april 2021
Onderwerp Voorgenomen (technische) wijziging Vuurwerkbesluit
Pagina 7/7

Bijlage:

Voorbeeld tenlastelegging 1.2.2 lid 3 Vuurwerkbesluit (huidig):

hij op of omstreeks 27 april 2021 te Rotterdam,

opzettelijk,

als een ander dan een persoon met gespecialiseerde kennis,

professioneel vuurwerk, te weten

- meerdere stuks Cobra 6 en/of
- meerdere vlinders en/of
- meerdere shells,

heeft opgeslagen en/of voorhanden heeft gehad;

[artikel 1.2.2 lid 3 Vuurwerkbesluit]

Voorbeeld tenlastelegging 1.2.2 lid 3 Vuurwerkbesluit (na technische wijziging)

hij op of omstreeks 27 april 2022 te Rotterdam,

opzettelijk,

als een ander dan een persoon met gespecialiseerde kennis,

vuurwerk van de categorie F4 of daarmee gelijkgestelde pyrotechnische artikelen,
te weten

- meerdere stuks Cobra 6 en/of
- meerdere vlinders en/of
- meerdere shells,

heeft opgeslagen en/of voorhanden heeft gehad;

[artikel 1.2.2 lid 3 Vuurwerkbesluit]