

Vergaderjaar 2019–2020

35 566

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met het opnemen van een grondslag voor een erkenningplicht voor personen die pyrotechnische artikelen voor theatergebruik of vuurwerk binnen Nederland brengen

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 juni 2017 en het nader rapport d.d. 8 september 2020, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 april 2017, no. 2017000726, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met het opnemen van een grondslag voor een erkenningplicht voor personen die pyrotechnische artikelen voor theatergebruik of vuurwerk binnen Nederland brengen, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in wijziging van artikel 11a.2 van de Wet milieubeheer (Wm), inhoudende dat eisen kunnen worden gesteld aan het binnen Nederland brengen van pyrotechnische artikelen voor theatergebruik en vuurwerk.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. Dit betreft de noodzaak van regulering van de invoer van de genoemde producten, mede gelet op de eisen voortvloeiende uit de Europeesrechtelijke vrijverkeersbepalingen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Noodzaak

Het voorstel wijzigt artikel 11a.2, tweede lid, van de Wm, zodanig dat eisen kunnen worden gesteld aan de (rechts-) personen die invoerhandelingen met de pyrotechnische artikelen voor theatergebruik en vuurwerk verrichten. Op grond van het derde lid, van artikel 11.a.2 van de Wm kan bij algemene maatregel van bestuur (amvb) een erkenningplicht worden opgelegd aan deze (rechts-)personen. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Keten van handelingen

De in het wetsvoorstel voorgestelde wijziging beoogt meer zicht te krijgen op de sector die pyrotechnische artikelen en vuurwerk binnen Nederland brengt om zo de mogelijkheden tot illegale handel in die producten te beperken.² Die illegale handel heeft in de afgelopen jaren tot gevaarlijke situaties geleid, aldus de toelichting. Hiertoe wordt uitdrukkelijk niet voorzien in extra eisen aan de producten, maar in de mogelijkheid om bij amvb³ te voorzien in een erkenningplicht voor personen die pyrotechnische artikelen voor theatergebruik en vuurwerk binnen Nederland brengen.

De Afdeling onderschrijft dat illegale handel moet worden tegengegaan, om zo gevaarlijke situaties te voorkomen. Uit de toelichting blijkt echter onvoldoende dat maatregelen bij de invoer, aan het begin van de keten, effectief zijn om een veilig gebruik door de consument, aan het einde van de keten, te bereiken. Legaal ingevoerd vuurwerk kan na invoer immers alsnog illegaal worden verhandeld en tot gevaarlijke situaties bij gebruik door consumenten leiden. Het is bovendien de vraag of een erkenningplicht voor degenen die de invoerhandeling verrichten het probleem van invoer van en handel in illegale producten wel kan voorkomen.

De Afdeling wijst er op dat het geldende Vuurwerkbesluit reeds een veelvoud aan regels en instrumenten bevat ter regulering van de hele keten van handelingen met pyrotechnische artikelen voor theatergebruik en vuurwerk. Het gaat dan om de invoer, de opslag, het vervaardigen, het voorhanden hebben, het aan een ander ter beschikking stellen, het toepassen en het tot ontbranding brengen. Voorbeelden van regulering zijn: de verplichting de invoer te melden, de verplichting het ter beschikking stellen van de producten aan een groothandelaar te melden en de plicht om producten te etiketteren en te registreren.⁴ Net als de meldplicht bij invoer zal de erkenningplicht in beginsel op een ruime en onbestemde groep van marktdeelnemers rusten. Bij de invoer kunnen immers veel verschillende actoren betrokken zijn zoals importeurs, expediteurs, vervoerders, handelaren, distributeurs, maar ook eindgebruikers die de producten rechtstreeks uit het buitenland invoeren

Uit de toelichting kan worden afgeleid dat deze geldende vereisten niet of onvoldoende leiden tot het beoogde zicht op de keten. De vraag is of de voorgestelde erkenningplicht wel tot meer zicht zal leiden en problemen bij het gebruik van de producten zal voorkomen. De vraag is of een illegale handelaar, die de invoer niet bij het bevoegd gezag meldt, wel een erkenning zal aanvragen. Evenals voor de reeds bestaande verplichtingen, geldt voor de te introduceren erkenningplicht dat de effectiviteit daarvan vooral afhangt van het toezicht op en de handhaving van deze verplichting. De toelichting gaat niet in op de nalevingsbereidheid van de

² Memorie van toelichting, algemeen deel.

³ Het reeds bestaande Vuurwerkbesluit.

⁴ Bijvoorbeeld de artikelen 1.3.1 e.v., 1A.2B.1 ev, 1A.2E.1 e.v.

diffuse doelgroep noch op de capaciteit voor toezicht en handhaving die nodig is om het voorstel beoogde doel te bereiken. De toelichting maakt evenmin duidelijk waarom niet kan worden volstaan met intensivering van toezicht en handhaving van de thans geldende regels. Ten slotte wordt niet duidelijk of alternatieve instrumenten zijn overwogen, zoals nadere regulering van de verkoop aan consumenten.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met dragende argumenten voor de noodzaak en de geschiktheid van de voorgestelde wijziging, mede in het licht van de bestaande reguleringsmogelijkheden van het Vuurwerkbesluit, en zo nodig het voorstel te heroverwegen.

b. Europees recht

Dat niet op voorhand duidelijk is dat het nagestreefde doel met de voorgestelde regeling wordt bereikt en geen alternatieven meer voorhanden zijn klemmt temeer nu de voorgestelde eisen aan de invoerhandeling tot gevolg kunnen hebben dat het vrije verkeer van goederen⁵ en diensten en de vrije vestiging al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, wordt beperkt.

Het erkenningsstelsel, waarin op grond van de voorgestelde wijziging bij amvb kan worden voorzien, valt in elk geval onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn, voor zover onder de normadressaten van de erkenningplicht ook dienstverrichters⁶ kunnen vallen. Het erkenningsstelsel moet worden beschouwd als een vergunningstelsel in de zin van artikel 1 van de Dienstenrichtlijn.⁷ Dit betekent dat moet worden voldaan aan de voorwaarden van artikel 9 en artikel 10 van de richtlijn (voor zover het gaat om een dienstverlener die zich in Nederland wil vestigen) en artikel 16 (voor zover het gaat om een in een andere lidstaat gevestigd dienstverlener die diensten in Nederland wil verrichten).

In het bijzonder wijst de Afdeling op artikel 16, tweede lid, onderdeel b, van de Dienstenrichtlijn, waar het stellen van de eis aan de (in het buitenland gevestigde) dienstverrichter om een vergunning te verkrijgen in beginsel is verboden. Artikel 16, tweede lid, moet worden gelezen in relatie met artikel 16, eerste en derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Dat betekent dat er een sterke veronderstelling is dat de eisen van artikel 16, tweede lid, niet kunnen worden gerechtvaardigd omdat zij in het algemeen onevenredig zijn.⁸ Wil derhalve de erkenningplicht in overeenstemming zijn met artikel 16 van de Dienstenrichtlijn dan geldt een verzwaarde motivering waarom deze procedure aan artikel 16, eerste lid en derde lid, voldoet, dus dat deze non-discriminatoire, evenredig, noodzakelijk en gerechtvaardigd is.

In het voorgaande, onder punt a, is geconstateerd dat de noodzaak en de geschiktheid van het stellen van eisen aan de (rechts)personen die de invoerhandeling verrichten en daarmee het erkenningsstelsel niet overtuigend is gemotiveerd in de toelichting. Derhalve dringt de vraag

⁵ Hoewel het voorstel en de beoogde erkenningplicht niet voorziet in eisen aan goederen.

⁶ Anderen dan vervoerders (zie artikel 2, tweede lid, aanhef en onder d, van de Dienstenrichtlijn).

⁷ Richtlijn 2006/123/EG betreffende de diensten op de interne markt (PB 2006, L 376), zie considerans 33 van de richtlijn en de ICER-handleiding over de Dienstenrichtlijn.

⁸ De meeste voorbeelden van in lid 2 genoemde eisen zijn al beoordeeld in de jurisprudentie van het Hof van Justitie en daarin strijdig bevonden met het huidige artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Op deze basis is er een sterke veronderstelling dat dergelijke eisen niet kunnen worden gerechtvaardigd met een beroep op een van de vier doelen van algemeen belang van artikel 16, lid 3, omdat zij in het algemeen onevenredig zijn. Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen 2007, blz. 40.

zich op of wel kan worden voldaan aan de verzwaarde motiveringsplicht ingevolge artikel 16, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn. In de memorie van toelichting wordt hier niet op ingegaan. Er wordt slechts opgemerkt dat in de toelichting bij de wijziging van het Vuurwerkbesluit nader wordt aangegeven hoe de erkenningplicht is in te passen in het systeem van bestaande (Europese) regelgeving.

De Afdeling acht deze motivering ontoereikend. Het voorstel heeft als enige doel het voorzien in een grondslag voor de – door Europese regels beheerste – erkenningplicht. Dientengevolge ligt het in de rede om in de toelichting op het voorstel in te gaan op de vraag of en zo ja, onder welke voorwaarden de Dienstenrichtlijn ruimte biedt om te voorzien in een erkenningplicht. Bij de amvb kan dan vervolgens worden ingegaan in hoeverre het daar vormgegeven instrument ook daadwerkelijk voldoet aan de Europeesrechtelijke voorwaarden. De Afdeling kan, zonder kennis te hebben genomen van de concrete vormgeving van de erkenningplicht in de amvb, niet beoordelen of de Dienstenrichtlijn in de weg staat aan de introductie van deze verplichting. De wetgever dient te beoordelen of dit het geval is en of de thans voorgestelde wetswijziging uitvoerbaar is.

De Afdeling adviseert, in het bijzonder met het oog op de Dienstenrichtlijn, de evenredigheid van de beoogde erkenningplicht te motiveren en zo nodig het voorstel te heroverwegen.

2. Bescherming van de gezondheid van de mens

*Het voorstel voorziet in een verbreding van het wettelijk vastgelegde doel: behalve dat eisen kunnen worden gesteld aan de in artikel 11a.2, tweede lid, van de Wm opgesomde werkzaamheden **ter bescherming van het milieu**, kunnen – na inwerkingtreding van het voorstel – aan de invoer van pyrotechnische artikelen voor theatergebruik en vuurwerk eisen worden gesteld **ter bescherming van de gezondheid van de mens**.*

In de toelichting op het voorstel wordt als reden voor de verbreding van de wettelijke grondslag opgemerkt: «[...] pyrotechnische artikelen en vuurwerk kunnen negatieve effecten hebben op het milieu, maar nog veel evidenter zijn de gevaren die dit oplevert voor de gezondheid van de mens»... «Vanwege de verwevenheid tussen de bescherming van het milieu en de bescherming van de gezondheid van de mens is ervoor gekozen om de bescherming van de gezondheid van de mens aanvullend [] op te nemen».⁹

Hiermee is echter de noodzaak voor de verbreding van de grondslag niet voldoende gemotiveerd omdat deze slechts gaat gelden voor één van de (vele) handelingen in de hele keten, namelijk de invoer. Dit terwijl niet de invoer, maar het gebruik, het tot ontbranding brengen van illegale producten door consumenten, zal leiden tot het directe gevaar voor de gezondheid van de mens. Voor dit gebruik, maar ook voor de overige handelingen (opslag, vervaardigen, voorhanden hebben, etc.) geldt de voorgestelde verbrede grondslag echter niet. Zonder nadere toelichting maakt dit een willekeurige indruk. Daarbij komt dat voor handelingen met vuurwerk geldt dat ingevolge artikel 1.1, tweede lid, van de Wm onder «gevolgen voor het milieu» mede «de gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van de mens» moet worden verstaan. Door alleen voor de invoer de gezondheid van de mens te expliciteren, kan verwarring ontstaan over de reikwijdte van het begrip «gevolgen voor het milieu» voor de overige handelingen.

⁹ Memorie van toelichting, toelichting op artikel I, onderdeel C, onder 1, 2, en 3.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Administratieve lasten

Het voorstel brengt administratieve en bestuurlijke lasten met zich. De reële lasten van de erkenningsverplichting hangen samen met de vormgeving van dit nieuwe instrument en zijn pas kenbaar bij de wijziging van het Vuurwerkbesluit. Een indicatie van de voorgenomen wijziging en de daarbij behorende lasten voor degene die de artikelen binnen Nederland wil brengen alsmede voor het tot het verstrekken van de erkenning bevoegde bestuursorgaan, is thans reeds op zijn plaats. In de toelichting wordt echter niet ingegaan op deze lasten.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 april 2017, nr. 2017000726, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 juni 2017, nr. W14.17.0120/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat met de opmerkingen rekening is gehouden.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling en in verband met het internationale karakter van de handel in vuurwerk, is bezien of in Benelux-verband de handel in illegaal vuurwerk gezamenlijk kan worden tegengegaan. Dit heeft inmiddels geresulteerd in voorgenomen beschikking op grond waarvan de Benelux-landen zich ertoe verplichten een zogenoemde pyropas in te voeren voor o.a. vuurwerkbedrijven die handelen in vuurwerk. Met behulp van een verplichte pyropas voor vuurwerkbedrijven bij de aankoop van vuurwerk is gemakkelijker onderscheid te maken tussen professionele vuurwerkbedrijven en illegale handel. De verkoop van professioneel vuurwerk is niet toegestaan aan kopers die niet voldoen aan de wettelijke bevoegdheidseisen. In Nederland, België en Luxemburg wordt de pyropas het bewijs dat een koper van vuurwerk voldoet aan de vereisten. Duitsland en de Europese Commissie waren bij het Benelux-overleg aanwezig en steunen dit initiatief dat bij succes mogelijk navolging gaat krijgen binnen de hele Europese Unie.

De invoering van de pyropas dient hetzelfde doel als een erkenningsstelsel, namelijk de handel in illegaal vuurwerk tegengaan. De noodzaak en geschiktheid van het beoogde erkenningsstelsel komt te vervallen met de voorgenomen invoering van de pyropas.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U, verzoeken goed te vinden dat het hierbij gevoegde voorstel van wet gezien het voorgaande niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt aangeboden en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij

behorende memorie van toelichting, zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer