

Grenseffectenrapportage 2022

Dossier 5: Grenseffecten van het Nederlandse vuurwerkverbod (ex-ante)



Universiteit Maastricht

Grenseffectenrapportage 2022

Dossier 5: Grenseffecten van het Nederlandse vuurwerkverbod (ex-ante)

Sander Kramer
Pim Mertens

Het *Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM* is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).



Gemeente Maastricht



Maastricht University



Zuyd
Hogeschool **ZU**
YD

provincie limburg
gesubsidieerd door de Provincie Limburg



Dossier: Grenseffecten van het Nederlandse vuurwerkverbod

Auteur(s): Sander Kramer & Pim Mertens

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Afkortingen..... | 2 |
| 1. Inleiding | 3 |
| 2. Doelstellingen & Werkwijze | 4 |
| 2.1. Ex-ante beoordeling | 4 |
| 2.2. Afbakening van te onderzoeken grensregio en onderzoeksthema's..... | 5 |
| 3. Huidige reglementering van vuurwerk | 6 |
| 3.1. EU Pyrorichtlijn | 6 |
| 3.2. Benelux Unie | 8 |
| 3.3. Nederland | 9 |
| 3.4. België/Vlaanderen | 10 |
| 3.5. Duitsland/NRW | 11 |
| 4. Recente ontwikkelingen en ervaringen ten aanzien van Vuurwerkverbod | 13 |
| 4.1. Het initiatiefwetsvoorstel Vuurwerkverbod | 13 |
| 4.2. Ontwikkelingen België & Duitsland | 15 |
| 4.3. Ervaringen tijdens COVID-19: algeheel vuurwerkverbod | 18 |
| 5. Evaluatie de onderzoeksthema's | 21 |
| 5.1 Europese integratie..... | 21 |
| 5.2 Euregionale cohesie | 23 |
| 5.3 Sociaaleconomische/duurzame ontwikkeling | 25 |
| 6. Conclusies en aanbevelingen vanuit een Euregionaal perspectief | 26 |

Afkortingen

| | |
|--------|---|
| APV | Algemene Plaatselijke Verordening |
| BGTS | Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking |
| BVPK | Bundesverband Pyrotechnik |
| DStGB | Deutscher Städte- und Gemeindebund |
| DUH | Deutsche Umwelthilfe |
| HR | Hoge Raad |
| HvJ EU | Hof van Justitie van de Europese Unie |
| Ract | Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk |
| RvS | Raad van State |
| VNG | Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| VVSG | Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten |

1. Inleiding

Tijdens de COVID-19 pandemie is het vuurwerkverbod als middel geïntroduceerd om de gezondheidszorg te ontlasten voor de jaren 2020 en 2021. Het vuurwerkverbod verbodt het om vuurwerk te kopen en verkopen, te bezitten, te vervoeren en af te steken. Het verbod zag niet op zogenoemde F1-vuurwerk, het fop- en schertsvuurwerk dat o.a. knalerwten, sterretjes en fonteinen inhoudt.¹ Sinds december 2020 is in Nederland de verkoop en consumentengebruik van vuurwerk tevens structureel verder gelimiteerd. Bij Regeling² is de Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk (Ract)³ gewijzigd. De Ract geeft nadere invulling aan artikel 2.1.1 van het Vuurwerkbesluit⁴. Deze aanscherping maakt dat de categorie F3 vuurwerk, enkelschotsbuizen, knalvuurwerk en vuurpijlen niet langer zijn aangewezen als consumentenvuurwerk en daarmee de verkoop, opslag voor particulier gebruik en het afsteken door particulieren niet meer zijn toegestaan. In de Memorie van Toelichting wordt kort ingegaan op de omringende landen. Daarbij is gesteld dat buurlanden als België, Duitsland en Luxemburg al langer F3 vuurwerk niet toestaan voor consumenten en daarbij sprake is van harmonisering van wetgeving voor consumentenvuurwerk. Grenseffecten worden derhalve niet verwacht.

Verdergaand is het initiatiefwetsvoorstel 'Wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en het Wetboek van Strafrecht en in verband met de invoering van een vuurwerkverbod voor consumenten' (hierna: wetsvoorstel vuurwerkverbod) door Kamerleden Klaver (GroenLinks) en Ouwehand (Partij voor de Dieren) ingediend op 5 februari 2020.⁵ Op 19 maart 2020 heeft de Raad van State haar advies gegeven op het wetsvoorstel vuurwerkverbod.⁶ De reactie van de initiatiefnemers en de verdere behandeling is twee jaar later per februari 2022 vervolgd. Daarbij heeft van 4 januari 2022 tot en met 4 februari 2022 de openbare internetconsultatie opengestaan.⁷ Het initiatiefwetsvoorstel wordt nader uitgelicht in paragraaf 3.3, maar er bestaan zorgen over te verwachten grenseffecten zoals aangekaart door onder andere de Raad van State, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Kamerleden en de media. Op 8 juni 2022 vond de eerste termijn van de plenaire behandeling in de Tweede Kamer plaats. Enkele fracties hebben aangegeven met de verdere behandeling te willen wachten op de effecten van de reeds geldende gedeeltelijke vuurwerkverbod tijdens aankomende jaarwisseling van 2022 naar 2023. In navolging hebben de initiatiefnemers voor het zomerreces de Tweede Kamer laten weten de verdere plenaire behandeling uit te willen stellen en te hervatten na aankomende jaarwisseling van 2022 op 2023.⁸

¹ Een overzicht is hier te vinden:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/12/27/achtergrondinformatie-vuurwerkverbod>

² Staatscourant 2020, 45847.

³ Te raadplegen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027932/>

⁴ Te raadplegen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0013360/>

⁵ Kamerstukken II 2019-2020, 35 386, nr. 1. Zie ook:

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35386>

⁶ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 maart 2020, no. W04.20.0026/I

⁷ <https://internetconsultatie.nl/vuurwerkverbod/b1>

⁸ Kamerstukken II, 35386, nr. 11

Inmiddels zijn gedurende de twee COVID-jaren waardevolle ervaringen opgedaan rondom mogelijke grenseffecten bij een algeheel vuurwerkverbod. Met de pandemie, de epidemiologische situatie en de druk op de gezondheidszorg als argumenten hebben verschillende landen, zo ook Nederland, Duitsland en België, in zekere, en soms verschillende, mate het vuurwerk door en voor consumenten aan banden gelegd. Deze ervaringen worden in dit Grenseffectendossier gebruikt om *ex-ante* mogelijke grenseffecten van een wettelijk vuurwerkverbod voor consumenten te beoordelen.

2. Doelstellingen & Werkwijze

2.1. Ex-ante beoordeling

Het initiatiefwetsvoorstel voor een vuurwerkverbod voor consumenten zal derhalve in 2023 naar verwachting in verdere behandeling in de Tweede Kamer worden genomen. Daarmee vormt dit dossier een *ex ante* beoordeling van de mogelijke grenseffecten indien het initiatiefwetsvoorstel zou worden aangenomen. Desalniettemin kunnen ex-post relevante ervaringen worden gebruikt van de tijdelijke vuurwerkverboden in de buurlanden tijdens 2020 en 2021 omwille van COVID-19. Daarmee is er dus een ex-ante beoordeling van het initiatiefwetsvoorstel, tevens ingevuld door een ex-post analyse van de tijdelijke vuurwerkverboden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van deskresearch naar de verschillende (nieuws)berichten, artikelen en beleidsdocumenten en interviews met een aantal (ervarings)deskundigen.

Ten aanzien van de semigestructureerde interviews zijn een drietal grensgemeenten in Nederland en één in België aangeschreven, de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, alsook de Nederlandse Vereniging van Gemeenten (VNG) en Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG). Gekozen is voor een focus op de Nederlandse en Vlaamse dimensie, gelet op de meest actuele discussie die zowel tijdens COVID-19 als nu in de Nederlandse, Vlaamse en Benelux context spelen. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 4. In de onderzoeksperiode zijn gesprekken gehouden met deskundigen binnen de gemeente Arnhem, de gemeente Baarle-Nassau, de VNG, de Provincie Limburg (BE)⁹, en de gemeente Lanaken.

In hoofdstuk 3 zal eerst worden ingegaan op het juridisch kader. Daarbij wordt een korte rechtsvergelijking gemaakt van de regelgeving omtrent consumentenvuurwerk op Europees niveau, het Benelux-niveau en de vergelijking Nederland, België en Duitsland. Vervolgens zal in hoofdstuk 4 nader worden ingegaan op het initiatiefwetsvoorstel Vuurwerkverbod, de parlementaire behandeling daarvan en de ingebrachte reacties van relevante partijen. In paragraaf 4.2 worden de relevante ontwikkelingen in Duitsland en België uitgelicht, waarna paragraaf 4.3 de ervaringen uit de jaren 2020 en 2021 weergegeven zoals verkregen uit deskresearch en interviews. In hoofdstuk 5 worden vervolgens de onderzoeksthema's, zoals benoemd in de volgende paragraaf, geëvalueerd en in hoofdstuk 6 de relevante conclusies en aanbevelingen getrokken.

⁹ Middels e-mail.

2.2. Afbakening van te onderzoeken grensregio en onderzoeksthema's

2.2.1. Afbakening grensgebied

Dit dossier kent een ruime afbakening van het begrip 'grensgebied'. Het vuurwerkverbod, zoals deze geïnitieerd is en heeft gegolden in 2020 en 2021 is van toepassing op heel Nederland en daarmee ook voor alle regio's aan de Nederlandse grens met Duitsland en België. Daarmee richt het dossier zich dan ook op de Nederlandse grensgebieden met Duitsland en België. In geografische afbakening van het grensgebied concentreert dit dossier zich op het gemeentelijk niveau, hetgeen betekent dat met name de ervaringen en reflecties uit verscheidene grensgemeenten worden opgehaald. Voor deze afbakening is gekozen nu in Nederland op gemeentelijk niveau ook een belangrijke taak ligt in de handhaving en de juridische afwijkingmogelijkheden middels een Algemene Plaatselijke Verordening (APV), alsook gelet op de ervaringen uit 2020 en 2021 die met name het grensgemeentelijke niveau betroffen. Bijzonder interessant als *case study* is de gemeente Baarle-Nassau, dat als enclave nauw verweven is met buurland België en buurgemeente Baarle-Hertog. Ook interessant zijn de grensgemeenten die een lokaal vuurwerkverbod via een APV kennen, Nijmegen¹⁰, of overwegen dan wel van plan zijn, zoals Arnhem in het coalitieakkoord 2022-2026¹¹ heeft benoemd en per 2023 naar alle waarschijnlijkheid zal introduceren. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, zijn in de gesprekken ook relevant de grensoverschrijdende buurgemeente, alsook overkoepelende organisaties als de VNG en VVSG. Daarbij kennen ook de grensoverschrijdende buurgemeenten mogelijk een vuurwerkverbod, zoals de gemeente Lanaken vanaf december 2021.¹²

2.2.2. De kwestie van een Vuurwerkverbod vanuit het perspectief van de genoemde onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren

In het dossier zal de focus worden gelegd op het thema Euregionale cohesie, waarbij de vraag zich richt op hoe grensgemeenten in de handhaving grensoverschrijdend samenwerken bij een nationaal vuurwerkverbod. Het thema behelst ook de vraag in hoeverre grensoverschrijdend nationale overheden beter samen kunnen werken. Onder het thema Europese integratie wordt ingegaan op de vraag van afstemming en coördinatie van beleid en onder het thema socio-economische en duurzame ontwikkeling wordt de effectiviteit van een vuurwerkverbod in de grensregio bediscussieerd.

In het dossier zijn onder de thema's Europese integratie, socio-economische/duurzame ontwikkeling en Euregionale cohesie, onderstaande principes, benchmarks en indicatoren gedefinieerd en onderzocht.

¹⁰ Artikel 2.7.2 APV Nijmegen.

¹¹ Coalitieakkoord 2022-2026 Arnhem, opgesteld door GroenLinks, D66, Arnhem Centraal, Partij voor de Dieren, PvdA en Volt, https://www.arnhem.nl/Bestuur/Ambities_en_beleid/Coalitieakkoord_2022_2026

¹² Gemeente Lanaken, Vuurwerkverbod, <http://lanaken.be/Nieuwberichten/Vuurwerkverbod>

Tabel 1: Centrale onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren voor het beoordelen van de grensoverschrijdende effecten op...

| Onderzoeksthema | Principes | Benchmarks | Indicatoren |
|--|---|---|--|
| Europese integratie | <ul style="list-style-type: none"> • Harmonisatie wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen (overweging 5 Pyrorichtlijn) • Vrij verkeer van goederen en personen | <ul style="list-style-type: none"> • Geharmoniseerde regels omtrent verkoop en gebruik consumentenvuurwerk • Geen belemmering van grensoverschrijdende verkoop en transport | <ul style="list-style-type: none"> • Afstemming regels consumentenvuurwerk? |
| Sociaal-economische / duurzame ontwikkeling | <ul style="list-style-type: none"> • Vrij verkeer van goederen • Economische ontwikkeling grensondernemers | <ul style="list-style-type: none"> • Geen belemmering van grensoverschrijdende verkoop • Dezelfde regels voor buurvuurwerkhandelaren | <ul style="list-style-type: none"> • Grensoverschrijdend 'shoppen'? • Benadeling / bevoordeling vuurwerkhandelaren over de grens |
| Euregionale cohesie | <ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking in handhaving • Coördinatie beleid consumentenvuurwerk • Territoriale cohesie | <ul style="list-style-type: none"> • Goede coördinatie in handhaving grensoverschrijdend • Soortgelijke maatregelen | <ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijke handhaving? • Afstemming maatregelen lokaal? • Samenwerking over de grens |

3. Huidige reglementering van vuurwerk

N.B. we merken hierbij op dat ingegaan wordt op de regels omtrent consumentenvuurwerk. Pyrotechnische artikelen zijn breder gereguleerd in de desbetreffende wetten, maar de focus van dit dossier ligt op consumentenvuurwerk. We concentreren ons daarbij verder op de vraag wat een consument is toegestaan ten aanzien van het bezit en gebruik van vuurwerk.

3.1. EU Pyrorichtlijn

Op Europees niveau geldt de Richtlijn 2013/29 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013¹³ (hierna: Pyrorichtlijn). De Pyrorichtlijn is van 2013 en dient per juli 2015 in nationale wetgeving te zijn geïmplementeerd. De Pyrorichtlijn stelt eisen en standaarden aan het gebruik en verkoop van pyrotechnische artikelen. Daarmee beoogt de Pyrorichtlijn deze normen te harmoniseren, gelet op de eerder uiteenlopende bepalingen in lidstaten¹⁴, en zo het vrije verkeer van pyrotechnische artikelen in de interne markt te garanderen alsook een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en veiligheid te bieden¹⁵. De definitie van een 'pyrotechnisch artikel' is breed en beslaat onder ander vuurwerk ('pyrotechnische artikelen ter vermaak').¹⁶

De Pyrorichtlijn maakt een onderscheid in vier categorieën vuurwerk¹⁷:

¹³ Richtlijn 2013/29 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen, L 178/27

¹⁴ Overweging 4 van de Pyrorichtlijn.

¹⁵ Overweging 5 en artikel 1(1) van de Pyrorichtlijn.

¹⁶ Artikel 3, lid 1 en 2 Pyrorichtlijn.

¹⁷ Artikel 4 Pyrorichtlijn.

- F1: vuurwerk dat zeer weinig gevaar en een te verwaarlozen geluidsniveau oplevert en bestemd is voor gebruik in een besloten ruimte, inclusief vuurwerk dat bestemd is voor gebruik binnenshuis;
- F2: vuurwerk dat weinig gevaar en een laag geluidsniveau oplevert en bestemd is voor gebruik buitenshuis in een afgebakende plaats;
- F3: vuurwerk dat middelmatig gevaar oplevert en bestemd is voor gebruik buitenshuis in een grote open ruimte, en waarvan het geluidsniveau niet schadelijk is voor de menselijke gezondheid;
- F4: vuurwerk dat veel gevaar oplevert en uitsluitend bestemd is voor gebruik door personen met gespecialiseerde kennis (veelal „vuurwerk voor professioneel gebruik” genoemd) en waarvan het geluidsniveau niet schadelijk is voor de menselijke gezondheid.

Zo ook voor andere pyrotechnische artikelen:

- T1: pyrotechnische artikelen voor podiumgebruik met gering gevaar;
- T2: pyrotechnische artikelen voor podiumgebruik die uitsluitend bestemd zijn om door personen met gespecialiseerde kennis te worden gebruikt;
- P1: andere pyrotechnische artikelen dan vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik, die weinig gevaar opleveren;
- P2: andere pyrotechnische artikelen dan vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik die uitsluitend bestemd zijn om door personen met gespecialiseerde kennis te worden gehanteerd of gebruikt.

Vervolgens stelt artikel 7 van de Pyrorichtlijn beperkingen aan het aanbieden van deze artikelen aan personen. Zo geldt voor F1, F2 en F3 vuurwerk een minimumleeftijd van 12 jaar, 16 jaar en 18 jaar respectievelijk. Het staat lidstaten vrij om de leeftijdsgrenzen te verhogen, en te verlagen indien hieraan een relevante beroepsopleiding aan ten grondslag ligt. Bij EU recht wordt de verkoop van F4-vuurwerk (alsook T2 en P2) beperkt tot personen met gespecialiseerde kennis. De Pyrorichtlijn schrijft verder de regels voor omtrent de samenstelling van de verschillende vuurwerkcategorieën (ten behoeve van de CE-markering), informatievoorziening en etikettering. Wanneer de in de Pyrorichtlijn neergelegde eisen zijn nageleefd, mogen de lidstaten het vrije verkeer van de pyrotechnische artikelen niet verbieden, beperken of belemmeren.¹⁸ Desalniettemin wordt in overweging 16 gesteld *“Wat het gebruik van pyrotechnische artikelen en met name van vuurwerk betreft, bestaan er in de verschillende lidstaten sterk uiteenlopende culturele gebruiken en tradities. Daarom moeten de lidstaten nationale maatregelen kunnen nemen om het gebruik of de verkoop van bepaalde categorieën pyrotechnische artikelen aan het publiek te beperken voor redenen zoals de openbare veiligheid of gezondheid en veiligheid.”* Artikel 4, lid 2, Pyrorichtlijn biedt hiertoe de mogelijkheid aan een lidstaat om omwille van de openbare orde, milieubescherming of gezondheid en veiligheid maatregelen neemt om het bezit, gebruik en/of verkoop van F2- en F3-vuurwerk te verbieden of te beperken.

¹⁸ Overweging 12 en artikel 4, lid 1, Pyrorichtlijn.

3.2. Benelux Unie

“De Benelux-landen werken samen om vuurwerkveiligheid binnen de Benelux te bevorderen.”, aldus het Jaarplan 2022 van de Benelux Unie.¹⁹ In het meest recente Benelux Publicatieblad, nr. 2 van 2022, zijn twee Beschikkingen betreffende pyrotechniek opgenomen.²⁰ M(2022)9 wijzigt de eerdere Beschikking van het Benelux Comité van 7 december 2020 betreffende de invoering van een pyro-pass (M(2020)14). Daarmee bestaat in de Benelux een geharmoniseerde aanpak wat betreft controledocumenten (pyro-pas) als bewijs van ‘gespecialiseerde kennis’ voor de aankoop van professioneel vuurwerk, alsook de verplichting tot controle hierop bij de verkoop van professioneel vuurwerk. Het kader stelt ook de verplichting tot een nationale digitale registratie, dat door verkopers geraadpleegd kan worden. Deze Beschikking is in 2022 recentelijk gewijzigd (M (2022) 9) omwille de grensoverschrijdende wederzijdse toegang tot de nationale registers beter te faciliteren, ook mede gelet op de Algemene Verordening Gegevensbescherming²¹. Daartoe is de uiterlijke implementatie niet in 2022 maar op 7 december 2023 vastgesteld.

Een ander recente Beschikking beoogt de oneigenlijke aanwending van pyrotechnische artikelen bedoeld voor het grote publiek tegen te gaan (M (2022) 7). De Beschikking richt zich op de (nieuwe) pyrotechnische artikelen die worden verkocht als consumentenvuurwerk en qua uiterlijk zo ook worden gepresenteerd, maar eigenlijk in andere vuurwerkcategorieën thuishoren die niet voor consumenten bestemd zijn. Ter verduidelijking stelt de Beschikking “...dat pyrotechnische artikelen van de categorieën F4, T2 en P2 op grond van bovengenoemde richtlijn uitsluitend op de markt aangeboden mogen worden aan personen met gespecialiseerde kennis, en dat dit in de Benelux-landen grotendeels ook reeds geldt ten aanzien van pyrotechnische artikelen van de categorieën F3 en in sommige landen ook T1.” Daarom wordt in de bijlage op de Beschikking een opsomming gegeven van technische definities wat betreft een geharmoniseerde classificatie onder P1, F3 en T1 en de daarbij horende verboden op het bezit, gebruik en/of verkoop aan personen die geen gespecialiseerde kennis hebben. Voor categorie P1 geldt dat het geen algehele ban betreft maar een classificatie van hetgeen als gelijksoortig aan F2 en hetgeen gelijksoortig aan F3 moet worden aangemerkt. De Beschikking laat een opening over om de bijlagen bij te werken, danwel een bijlage toe te voegen. De Beschikking moet in twee jaar worden geïmplementeerd. Op grond van de Beschikking bestaat er wel een algehele ban op de verkoop van F3 en T1 vuurwerk aan consumenten. Zo “wenst de Benelux het voortouw te nemen, met dien verstande evenwel dat de beoogde Benelux-voorschriften dienen te komen vervallen wanneer zij worden ingehaald door latere Europese ontwikkelingen met betrekking tot de desbetreffende pyrotechnische artikelen.”

¹⁹ Benelux Unie, Jaarplan 2022, <https://benelux.int/nl/publicaties/publicaties-overzicht/jaarplan-2022>, p. 27.

²⁰ Benelux Publicatieblad, Jaargang 2022 – Nummer 2, ISSN 0005-8777, <https://benelux.int/nl/juridische-databank/benelux-publicatieblad>

²¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG.

3.3. Nederland

In Nederland is de Pyrorichtlijn geïmplementeerd middels het Vuurwerkbesluit²² en de nadere invulling via Regelingen, zoals de Ract. Het is in principe verboden om consumentenvuurwerk te verkopen aan een particulier, behalve op 29, 30 en 31 december.²³ Daarbij gelden de leeftijdseisen voor F1 van 12 jaar, F2 van 16 jaar en F3 van 18 jaar.²⁴ Het gebruik, ofwel het afsteken, van vuurwerk is verboden, behalve tussen 31 december 18:00 uur en 1 januari 02:00 uur van het daaropvolgende jaar.²⁵ Een consument mag over maximaal 25 kilogram consumentenvuurwerk beschikken en het is verplicht een veiligheidsbril en een aansteeklont te verstrekken en instructies te geven. De Ract vult daarbij in wat als consumentenvuurwerk wordt aangewezen. Hoewel categorie F3 nog in het Vuurwerkbesluit wordt vernoemd onder hoofdstuk 2 Consumentenvuurwerk²⁶ geldt per 2020 bij Regeling²⁷ dat de categorie F3 vuurwerk, enkelschotsbuizen, knalvuurwerk en vuurpijlen niet langer zijn aangewezen als consumentenvuurwerk en daarmee de verkoop, opslag voor particulier gebruik en het afsteken door particulieren niet meer zijn toegestaan.

Op basis van een Algemene Plaatselijke Verordening (APV) kunnen gemeentebesturen voor de gemeente een vuurwerkverbod of een vuurwerkrijkezone vaststellen. De Raad van State heeft in een uitspraak vastgesteld dat dit niet in strijd is met de regels van het Vuurwerkbesluit, nu het niet reguleert *waar* vuurwerk afgestoken mag worden.²⁸ In dit arrest betrof het de gemeente Hilversum, dat bij APV voor het centrum een vuurwerkrijkezone bepaalde. De VNG reageerde op deze uitspraak positief en verheugd. Daarbij stelt het ook voorbeeldbepalingen voor een APV ter beschikking.²⁹ Inmiddels kennen meerdere gemeenten een vuurwerkverbod of een vuurwerkrijkezone middels een APV, zo ook grensgemeente Nijmegen. Uit een recentelijke rondgang door de NOS blijkt dat twaalf gemeenten tijdens aankomende jaarwisseling van 2022 op 2023 een geheel lokaal vuurwerkverbod kennen en drie gemeenten komen in afzienbare tijd met een soortgelijk lokaal verbod.³⁰ In negen gemeenten wordt de discussie momenteel gevoerd. In het algemeen concludeert de NOS dat in toenemende mate lokaal bereidheid danwel concrete acties bestaan om vuurwerk verder aan banden te leggen.

In verband met COVID-19, de zorgbelasting en de wens om het aantal vuurwerkslachtoffers te beperken, is met de jaarwisseling van 2020 op 2021 afwijkend beleid gevoerd ten opzichte van bovenstaande. Hiertoe is tweemaal tijdelijk bij Besluit het Vuurwerkbesluit aangepast, het Besluit van 10 december 2020 en het Besluit van 16 december 2021.³¹ Met het Besluit zijn de uitzonderingen op de verkoop, het vervoer en het gebruik van consumentenvuurwerk die normaliter tijdelijk rond de

²² Besluit van 22 januari 2002, houdende nieuwe regels met betrekking tot consumenten- en professioneel vuurwerk.

²³ Artikel 2.3.2 Vuurwerkbesluit. Indien een van de dagen een zondag is, geldt ook dan het vuurwerkverbod en is het toegestaan om vuurwerk te verkopen op 28 december.

²⁴ Artikel 2.3.5 Vuurwerkbesluit.

²⁵ Artikel 2.3.6 Vuurwerkbesluit.

²⁶ Namelijk in artikel 2.3.5.

²⁷ *Staatscourant* 2020, 45847.

²⁸ ECLI:NL:RVS:2016:3342

²⁹ <https://vng.nl/artikelen/overlast-en-openbare-orde-vuurwerkverboden>

³⁰ NOS, Algeheel vuurwerkverbod in twaalf gemeenten bij komende jaarwisseling, <https://nos.nl/artikel/2451115-algeheel-vuurwerkverbod-in-twaalf-gemeenten-bij-komende-jaarwisseling>

³¹ Staatsblad 2020, 520 & Staatsblad 2021, 626

jaarwisseling gelden, komen te vervallen. Op het afsteken van vuurwerk stond een boete van €250 en een aantekening op het strafblad. De straf kon ook hoger uitvallen, afhankelijk van de hoeveelheid of de frequentie. Ook het vervoer van vuurwerk, zoals vanuit het buitenland is strafbaar. Aan de grens met België en Duitsland is door de politie geïntensiveerd gecontroleerd.

Waar tijdens de jaarwisseling van 2019-2020 ongeveer 1.300 vuurwerkslachtoffers zich op de spoedeisende hulp of huisartsenpost meldden, gold dat voor de jaarwisseling 2020-2021 nog maar 400 personen. Tijdens de jaarwisseling 2021-2022 waren er echter naar schatting 773 vuurwerkslachtoffers.³² Als oorzaak voor de toename noemt VeiligheidNL: “Dat er meer vuurwerk is afgestoken heeft er voor een deel mee te maken dat je dit jaar in België wel vuurwerk kon kopen. Daarnaast hebben we het vermoeden dat ook de afname van het draagvlak voor de lockdownmaatregelen een rol heeft gespeeld.”³³ Inderdaad, in de jaarwisseling 2020-2021 bleek uit de enquête dat niet massaal vuurwerk in het buitenland is gekocht.³⁴ Over het algemeen wordt over de jaren heen in enquêtes aangegeven dat het vuurwerk dat in het buitenland is aangeschaft, met name in Duitsland en België betreft.³⁵ Het gaat dan ook wel eens over vuurwerk dat wel aldaar legaal is, maar niet in Nederland wordt toegestaan.³⁶

3.4. België/Vlaanderen

In België geldt op federaal niveau het Koninklijk Besluit van 20 oktober 2015 betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen (hierna: KB 20 oktober 2015), dat de Pyrorichtlijn implementeert. Het KB 20 oktober 2015 baseert zich op de Wet betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen van 28 mei 1956 (hierna: Wet van 28 mei 1956). Het is toegestaan om consumentenvuurwerk aan consumenten te verkopen van de categorieën F1 en F2.³⁷ Hierbij geldt een leeftijdsgrens van 12 jaar voor F1 en van 16 jaar voor F2.³⁸

In Vlaanderen is op 3 april 2019 in afwijking een voorstel van een decreet aangenomen door het Vlaams parlement. Het decreet van 26 april 2019³⁹ introduceert een algeheel vuurwerkverbod voor het gewest Vlaanderen, waaronder moet worden verstaan het verbod op F2-vuurwerk. Het decreet stelde burgemeesters in de gelegenheid om lokaal afwijkingen toe te staan. Tegen dit decreet is een beroep ingesteld door Federale Regering samen met vuurwerkverkopers. Op 17 december 2020 heeft het Grondwettelijk Hof het decreet vernietigd en in de kern geoordeeld dat een vuurwerkverbod een

³² Veiligheid.nl, ‘Type vuurwerk en letsel jaarwisseling 2021-2022’,

<https://www.veiligheid.nl/kennisaanbod/cijferreportage/type-vuurwerk-en-letsel-jaarwisseling-2021-2022>

³³ Veiligheid.nl, ‘Verdubbeling vuurwerkslachtoffers ten opzichte van vorig jaar’,

<https://www.veiligheid.nl/actueel/verdubbeling-vuurwerkslachtoffers-ten-opzichte-van-vorig-jaar>

³⁴ VeiligheidNL, Vuurwerkaankoop en -gebruik 2020-2021, rapport 894, p. 19.

³⁵ Zoals benoemd in VeiligheidNL, Vuurwerkaankoop en -gebruik 2021-2022, rapport 933, p. 16; VeiligheidNL, Vuurwerk aankoop- en afsteekgedrag 2020, rapport 843, p. 10.

³⁶ Kamerbrief van 19 oktober 2022 Minister J&V, Beantwoording motie van het lid Van der Plas (Nr. 685), kenmerk 4247077. Bijvoorbeeld Romeinse kaarsen en babypijltjes, VeiligheidNL, Vuurwerkaankoop en -gebruik 2021-2022, rapport 933, p. 16; VeiligheidNL, Vuurwerk aankoop- en afsteekgedrag 2020, rapport 843, p. 19.

³⁷ Artikel 12 KB 20 oktober 2015.

³⁸ Artikel 13 KB 20 oktober 2015.

³⁹ Decreet houdende een reglementering op het gebruik van vuurwerk, voetzoekers, carbuurkanonnen en wensballonnen, C – 2019/12337

federale bevoegdheid vormt.⁴⁰ Verwijzend naar de Wet van 28 mei 1956, constateerde het Grondwettelijk Hof dat deze geen bevoegdheid overhevelt aan de gewesten of gemeenschappen en als basisbeginsel geldt dat in de bevoegdheidsverdeling in beginsel slechts één wetgever bevoegd kan zijn. In het geval van vuurwerk, is dat op federaal niveau belegd.

Het is echter voor gemeenten wel mogelijk om lokaal een verbod af te kondigen. Op basis van de gemeentewet kan het afsteken van vuurwerk in een gemeente verboden worden. Voor 2021 gold in een 15-tal Belgisch Limburgse gemeenten een vuurwerkverbod. Aanvullend kunnen gouverneurs eveneens een provinciaal verbod op het afsteken en bezit van vuurwerk voor de nacht van 31 december op 1 januari opleggen omwille van veiligheidsredenen. De regelgeving omtrent de verkoop van vuurwerk blijft echter een federale bevoegdheid.

Ook in België is tijdens de jaarwisseling van 2020 op 2021 afwijkend beleid ingevoerd. Op 27 november 2020 maakte het Overlegcomité bekend dat er een algemeen verbod op het verkopen en afsteken van vuurwerk komt.⁴¹ Het Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (C-2020/31695) verbiedt middels artikel 3 het gebruik van vuurwerk. De betreffende bepaling gold tot 15 januari 2021. Van een wettelijk verbod op de verkoop van vuurwerk lijkt het niet meer op federaal niveau gekomen, nu ook destijds geen verplichte sluiting van niet-essentiële winkels gold.⁴² In het jaar 2021 is geen soortgelijk federaal vuurwerkverbod meer ingevoerd.

3.5. Duitsland/NRW

Onder de Duitse *Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz* is normaliter de verkoop van F2-vuurwerk alleen toegestaan van 29 december tot en met 31 december en mag dit worden afgestoken op 31 december en 1 januari door consumenten.⁴³ Hierbij geldt een minimumleeftijd van 18 jaar; voor F1-vuurwerk geldt 12 jaar.⁴⁴ Het is mogelijk om lokaal strengere maatregelen te treffen, zoals een verbodszones voor vuurwerk.

Als gevolg van COVID-19 gold echter ook in Duitsland tegen de achtergrond van de reeds zeer hoge bezetting van de medische behandelingscapaciteit, aanvankelijk voor het jaar 2020 een eenmalig verkoopverbod (*Überlassungsverbot*) op het in omloop brengen van pyrotechnische artikelen van categorie F2 bij consumenten zonder explosievenvergunning.⁴⁵ Als gevolg daarvan waren er op oudejaarsavond 2020 aanzienlijk minder ongevallen en minder medische hulp- en ambulancediensten dan het jaar daarvoor. Voor het jaar 2021 gold opnieuw een algemeen verbod op de overdracht van nieuwjaarsvuurwerk aan consumenten zonder vergunning op grond van de explosievenwetgeving.⁴⁶

⁴⁰ Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 165/2020 van 17 december 2020

⁴¹ Overlegcomité 27 november 2020, <https://www.info-coronavirus.be/nl/news/archive/occ-27-11/>

⁴² <https://www.demorgen.be/nieuws/dan-toch-geen-nationaal-verbod-op-vuurwerkverkoop-handelaars-begrijpen-het-allemaal-niet-meer~bbc9492c/>

⁴³ Op grond van § 22, lid 1 en § 23, lid 2 Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (1. SprengV).

⁴⁴ Op grond van § 20, lid 1 Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (1. SprengV).

⁴⁵ Vierte Verordnung zur Änderung der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz 20 december 2021, Bundesgesetzblatt 2021, Teil I, nr. 85, p. 1.

⁴⁶ Op grond van art. 1 Vierte Verordnung zur Änderung der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz 20 december 2021, Bundesgesetzblatt 2021, Teil I, nr. 85. Deze *Verordnung* (besluit) is gebaseerd op de grondslag in artikel 6, lid 1, nummer 4, juncto artikel 39, lid 1, eerste zin *Sprengstoffgesetz*. Europeesrechtelijke berust dit verbod op art. 4, lid 2 Richtlijn 2013/29

Het voorstel voor een algemeen verbod op de verkoop van pyrotechnische artikelen voor oudejaarsavond kwam van de door de Unie geleide deelstaten en het door de *Groenen* geleide Baden-Württemberg. Volgens de Duitse wetgever zou een louter verbod op het gebruiken van pyrotechnische artikelen niet voldoende zijn, aangezien de ervaring telkens weer leert dat veel consumenten in strijd met het gebruiksverbod vuurwerk hebben verbruikt op andere dagen dan 31 december en 1 januari.⁴⁷

Het betrof dus geen algeheel (gebruiks)verbod op vuurwerk. Een (gebruiks)verbod op vuurwerk gold echter wel voor aangewezen openbare gelegenheden, bijvoorbeeld kerken, ziekenhuizen, verzorgingstehuizen.⁴⁸ F2-vuurwerk mochten daarmee gebruikt worden met oudjaar, mits de leeftijd van 18 jaar bereikt.⁴⁹ Het gebruik van vuurwerk werd echter wel sterk afgeraden (wegens de kans op verwondingen en daarmee belasting van de gezondheidszorg).⁵⁰

Ook in de deelstaat NRW gold dat het particulier afsteken van vuurwerk over het algemeen toegestaan was met uitzondering van drukke plekken (*publikumsträchtigen Plätzen*). Volgens de beschermingsverordening (*Schutzverordnung*) is het aan de plaatselijke autoriteiten om te bepalen waar deze plekken zich precies bevonden. De *Coronaschutzverordnung* werd op 16 december 2021 door de *NRW-Landesregierung* herzien. Op grond hiervan konden de (plaatselijke) bevoegde autoriteiten – op grond van algemene voorschriften (*Allgemeinverfügungen*) – een verbod afkondigen op het afsteken van elk type vuurwerk in bepaalde delen van bepaalde steden in *Nordrhein-Westfalen*.⁵¹ In Nordrhein-Westfalen varieert het boetebedrag voor overtreding van het vuurwerkverbod van €250 tot €2600 per overtreding, afhankelijk van de aard van de overtreding.⁵²

Er bestonden op federaal niveau overigens geen statistische gegevens over de belasting van ziekenhuizen als gevolg van letsel door vuurwerk ter gelegenheid van de jaarwisseling, noch over de behandelingskosten van door vuurwerk veroorzaakt letsel.⁵³ Ook waren geen gegevens beschikbaar over het aantal poliklinische en intramurale behandelingen wegens letsels veroorzaakt door uit het buitenland ingevoerd vuurwerk. Het Duitse Federaal Bureau voor de Statistiek beschikt namelijk niet over gegevens over de externe oorzaak van een ziekenhuisopname. Ondanks het gebrek aan statistische gegevens was het volgens de Bondsregering algemeen bekend dat het afsteken van nieuwjaarsvuurwerk van categorie F2 elk jaar tot een groot aantal ernstige verwondingen leidt. Bij de jaarwisseling 2020/2021, toen er ook een algemeen verbod op het overhandigen van pyrotechnische voorwerpen van categorie F2 aan consumenten gold, waren er aanzienlijk minder verwondingen dan in het voorgaande jaar, voor zover informatie daarover openbaar is geworden. Dit was volgens de Bondsregering ook te verwachten voor de jaarwisseling 2021/2022 als gevolg van overeenkomstige

van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen, L 178/27.

⁴⁷ Vierte Verordnung zur Änderung der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz 20 december 2021, Bundesgesetzblatt 2021, Teil I, nr. 85, p. 2.

⁴⁸ Zie bijv. https://www.essen.de/meldungen/pressemeldung_1454536.de.html. Dit is ook neergelegd in § 23, lid 1 Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (1. SprengV).

⁴⁹ Zie ook § 23, lid 2 Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (1. SprengV).

⁵⁰ Zie bijv. <https://www.land.nrw/pressemitteilung/minister-laumann-vorsicht-vor-boellern-und-raketen-aus-dem-internet>

⁵¹ Zie voor een overzicht van deze gebieden in de 15 grootste steden van Nordrhein-Westfalen:

<https://www1.wdr.de/nachrichten/feuerwerk-verbot-nrw-silvester-100.html>

⁵² Zie voor een overzicht per *Bundesland*: <https://www.bussgeldkatalog.org/umwelt-feuerwerk-sprengstoff/#nowe>

⁵³ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Stephan Brandner und der Fraktion der AfD – Drucksache 20/578 – Auswirkungen des Überlassungsverbotes für Silvesterfeuerwerk 1 maart 2022.

maatregelen. Deze veronderstelling werd ook ondersteund door uitspraken van het *Verwaltungsgericht Berlin*, dat bijvoorbeeld in zijn uitspraak (VG 1 L 564/21) van 27 december 2021 onder meer stelt dat na een summier onderzoek kan worden aangenomen dat het verkoopverbod vanaf 2020 tot een merkbare verlichting van de ziekenhuizen heeft geleid.

Over uit het buitenland ingevoerd vuurwerk dat door de douane en de politie in beslag is genomen meldde de federale regering het volgende.⁵⁴ Voor zover de federale politie in het kader van haar oorspronkelijke taken kan vaststellen, werden gegevens hieromtrent doorgegeven aan de federale douaneadministratie, die ter zake bevoegd is. De bevindingen van de federale politie vormden derhalve slechts een vrij klein deel van de algemene nationale bevindingen. De hoeveelheid pyrotechniek die door de federale politie in beslag is genomen, werd in een kort overzicht weergegeven.⁵⁵

Het *Bundesverband Pyrotechnik* (BVPK) waarschuwde reeds dat door het verkoopverbod er meer vuurwerk zou worden gekocht uit andere Europese landen dat in Duitsland niet is toegestaan.⁵⁶ Dit verband wees ook erop zolang de autoriteiten dit niet effectief kunnen aanpakken, het verbod op getest en veilig vuurwerk waarschijnlijk eerder een last zal zijn voor het gezondheidszorgsysteem dan een verlichting. De Duitse wetgever erkende dat zowel voor de pyrotechnische industrie als voor de handel omzetverliezen waren te verwachten.⁵⁷ Volgens de verenigingen wordt de totale omzet met pyrotechnische artikelen in de referentieperiode van 2019, waarin de laatste distributie van oudejaarsvuurwerk aan consumenten mogelijk was, geschat op ca. 122 miljoen euro, waarvan het grootste deel voor rekening komt van de pyrotechnische artikelen van categorie F2 die onder het betreffende overdrachtsverbod vallen.

4. Recente ontwikkelingen en ervaringen ten aanzien van Vuurwerkverbod

4.1. Het initiatiefwetsvoorstel Vuurwerkverbod

Op 5 februari 2020 is door Kamerleden Klaver (GroenLinks) en Ouwehand (Partij voor de Dieren) een initiatiefwetsvoorstel ingediend in verband met de invoering van een vuurwerkverbod voor consumenten. Het initiatief is beargumenteerd op basis van het aantal vuurwerkslachtoffers, schade, overlast voor mens en dier, en de toename van het aandeel fijnstof, zwaveldioxide, stikstofdioxiden en metalen in de lucht.⁵⁸ Daartoe beoogt het wijzigingen te introduceren in de Wet milieubeheer en het Wetboek van Strafrecht. In de Wet milieubeheer zou een aanvullende titel 9.2a worden ingevoegd, waarin wordt bepaald dat categorieën F2 tot en met F4 vuurwerk niet tot afsteking mogen worden gebracht, als daar geen vergunning voor is verleend. Daarmee is het slechts nog voor professioneel

⁵⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Stephan Brandner und der Fraktion der AfD – Drucksache 20/578 – Auswirkungen des Überlassungsverbotes für Silvesterfeuerwerk 1 maart 2022.

⁵⁵ Op p. 3 van Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Stephan Brandner und der Fraktion der AfD – Drucksache 20/578 – Auswirkungen des Überlassungsverbotes für Silvesterfeuerwerk 1 maart 2022.

⁵⁶ <https://www.tagesspiegel.de/politik/bundesverband-pyrotechnik-entsetzt-uber-feuerwerksverbot-zu-silvester-8129167.html>

⁵⁷ Vierte Verordnung zur Änderung der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz 20 december 2021, Bundesgesetzblatt 2021, Teil I, nr. 85, p. 2.

⁵⁸ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2019-2020, 35386 nr. 3.

gebruik beschikbaar. Het voorgestelde tweede lid geeft echter de mogelijkheid om via het Vuurwerkbesluit soorten vuurwerk aan te wijzen dat wel nog voor consumenten beschikbaar blijft. Via wijziging van het Wetboek van Strafrecht wordt het afsteken als gevaarzettingsdelict strafbaar gesteld.

Op 19 maart 2020 volgde het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS)⁵⁹, waarop de initiatiefnemers op 16 februari 2022 reageerden en een aangepast voorstel aan de Kamer hebben doen toekomen.⁶⁰ In de herziene vorm is geconcretiseerd dat vuurwerk afsteken voorbehouden blijft aan de door Onze Minister aan te wijzen personen met gespecialiseerde kennis. De uitzonderingsmogelijkheid voor F2-vuurwerk is geschrapt, op de constatering van de RvS dat een dergelijke uitzondering niet helder is afgebakend en de naleving en handhaafbaarheid bemoeilijkt. Tot slot valt een overtreding niet onder het Wetboek voor Strafrecht, maar onder de Wet economische delicten en daarmee als economisch delict te kwalificeren, ook in navolging van advisering door RvS.

4.1.1. Reacties & Behandeling

Als internetconsultatie zijn 12.199 reacties binnengekomen.⁶¹ In de vernieuwde Memorie van Toelichting wordt dit door de initiatiefnemers samengevat.⁶² Uiteenlopend bestaan er tegenstanders, zoals de vuurwerkbranche, als voorstanders, zoals hulpverleners. Een ruime meerderheid binnen het Veiligheidsberaad, waarin de 25 veiligheidsregio's zijn verenigd, ondersteunt het voorstel. Daarbij worden wel punten gezet bij de handhaving. Zo raadt het aan om in Europees verband afspraken te maken over de aanpak van handel in illegaal vuurwerk en moeten voldoende maatregelen genomen worden voor versterking van de handhaving. Ook dient ingezet worden op extra mogelijkheden voor gemeenten voor het organiseren van professionele vuurwerk- en lichtshows en het afgeven van vergunningen voor vuurwerkverenigingen. Dit deelt ook de G4, de burgemeesters van de vier grootste Nederlandse gemeenten. Daarbij moet ook de illegale vuurwerkimport vanuit buurlanden tegen worden gegaan. De VNG heeft na de consultatieperiode middels een brief aan de commissie Infrastructuur en Waterstaat een reactie gegeven.⁶³ Daarbij geldt dat de VNG reeds begin 2020 voorstander is van een landelijk vuurwerkverbod, mits dit handhaafbaar is. Begin 2022 heeft de VNG een enquête verspreid onder de Nederlandse gemeenten. Ongeveer de helft van de gemeenten hebben hierop gereageerd (173 unieke reacties). Bijna 65% van de gemeenten geeft hierbij aan voorstander te zijn van een algemeen vuurwerkverbod.⁶⁴ Een lokaal vuurwerkverbod heeft echter nooit de voorkeur gehad van de VNG, met name gelet op een onwenselijk waterbedeffect. Dit bleek ook uit de enquête, waarbij een ruime 70% aangaf tegen een lokaal verbod te zijn.

Desalniettemin blijft het een politiek gevoelig onderwerp, waarbij de gemeente zeer verdeeld is.⁶⁵ Een behoorlijke groep is ook géén voorstander. Door gemeenten worden ook de grensoverschrijdende

⁵⁹ W04.20.0026/I

⁶⁰ Kamerstukken II, 2021-2022, 35 386 nr. 4.

⁶¹ <https://internetconsultatie.nl/vuurwerkverbod/reacties>

⁶² Kamerstukken II, 2021-2022, 35 386 nr. 6, p. 8-10.

⁶³ VNG, inbreng initiatiefwet landelijk vuurwerkverbod, 15 maart 2022, https://vng.nl/sites/default/files/2022-03/20220315_brief-parlement_VNG-inbreng-initiatiefwet-landelijk-vuurwerkverbod-17-maart.pdf

⁶⁴ VNG, Gemeenten steunen algemeen vuurwerkverbod, 16 maart 2022, <https://vng.nl/nieuws/gemeenten-steunen-algemeen-vuurwerkverbod>

⁶⁵ Zo blijkt ook uit het interview met iemand binnen de VNG.

aspecten benoemd, waarbij de landelijke politiek wordt opgeroepen om ook de (illegale) vuurwerkimport uit buurlanden en andere EU-lidstaten tegen te gaan en bij dit wetsvoorstel te betrekken. *“Het kabinet moet regie voeren op deze internationale component om dit af te stemmen. (...) Afstemming met grenslanden is logisch en noodzakelijk (...)”*, aldus de randvoorwaarden van de VNG-commissies.⁶⁶ In reactie mede hierop, met name ten aanzien van illegaal vuurwerk, hetgeen met dit initiatiefwetsvoorstel significant wordt verruimd, benadrukken de initiatiefnemers in de Memorie van Toelichting *“daarbij het belang van effectieve handhaving (intensivering van de aanpak van de invoer, het bezit en het afsteken van illegaal vuurwerk), onder meer door afspraken te maken met buurlanden en met andere EU-lidstaten. Te denken valt bijvoorbeeld aan de toepassing van een ingezetenen criterium. Met landen zoals Duitsland en België zou afgesproken kunnen worden dat geen vuurwerk mag worden verkocht aan Nederlandse ingezetenen.”*⁶⁷

De grensoverschrijdende handhavingsaspecten, alsook de grensoverschrijdende waterbedeffecten komen nog meermaals terug in de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. In het schriftelijke verslag wordt door meerdere Kamerfracties min of meer dezelfde vraag gesteld, hetgeen neerkomt op het kopen van vuurwerk over de grens.⁶⁸ In de beantwoording verduidelijken de initiatiefnemers dat ze inschatten dat het mogelijk is om significante import te voorkomen door in overleg met België en Duitsland te zorgen dat het verboden wordt om vuurwerk aan Nederlanders te verkopen. Hierbij wordt geen disproportionele last voorzien voor ondernemers in buurlanden. De initiatiefnemers verwijzen echter naar de Minister om zulke afspraken met buurlanden te maken en stellen voor dit in de plenaire behandeling aan te kaarten. Op 8 juni vond de eerste termijn van de zijde van de Kamer plaats, waarbij wederom dezelfde grensoverschrijdende aspecten zijn benoemd. Op basis van dit overleg berichtte onder andere de NOS dat geen meerderheid in de Tweede Kamer voor een totaalverbod consumentenvuurwerk bestaat.⁶⁹ Van verdere beantwoording, noch een plenaire behandeling is het echter niet gekomen in 2022, nu de initiatiefnemers de verdere behandeling willen uitstellen tot na de jaarwisseling van 2022 op 2023.⁷⁰

4.2. Ontwikkelingen België & Duitsland

De discussie omtrent vuurwerk en een mogelijk verbod leeft niet alleen in Nederland. Ook in België is begin 2022 is in opdracht van de federale minister Verlinden een vragenlijst onder de VVSG rondgestuurd, waarbij gevraagd is naar de wenselijkheid van een nationaal vuurwerkverbod. Deze actie is in het Vlaams parlement positief ontvangen.⁷¹ Uit de vragenlijst blijkt dat een ruime meerderheid (78%) van de Vlaamse burgemeesters ook een verbod op particulier vuurwerk steunt. Daaronder vallen ook grensgemeenten zoals Lanaken. Daarbij geeft 2 op de 3 gemeenten aan dat nu

⁶⁶ VNG brief 15 maart 2022, p. 4.

⁶⁷ Kamerstukken II, 2021-2022, 35 386 nr. 6, p. 10.

⁶⁸ Kamerstukken II, 2021-2022, 35 386, nr. 7.

⁶⁹ NOS, Geen meerderheid voor wetsvoorstel totaalverbod consumentenvuurwerk, 8 juni 2022, <https://nos.nl/artikel/2431960-geen-meerderheid-voor-wetsvoorstel-totaalverbod-consumentenvuurwerk>

⁷⁰ Kamerstukken II, 2021-2022, 35 386, nr. 11.

⁷¹ Report meeting Commissie voor Brussel en de Vlaamse Rand en Dierenwelzijn, 2 februari 2022, <https://www.vlaamsparlement.be/en/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1598761/verslag/1600664>

al voorwaarden aan het afsteken van vuurwerk worden gesteld.⁷² In de gemeente Lanaken geldt een lokaal vuurwerkverbod sinds december 2021, nadat een online referendum onder de burgers is gehouden. Daarbij bleek dat ongeveer 2/3 voor een verbod op het afsteken van vuurwerk was. De gemeente Lanaken constateert een veranderend tendens, waarbij de maatschappelijke waardering van dierenwelzijn toeneemt en van knallend vuurwerk afneemt. Dit is een tendens dat in meerdere Belgische gemeenten waarneembaar is.

In het bijbehorende nieuwsbericht van de VVSG uit juni 2022 wordt daarbij niet alleen het belang van federale engagement, maar ook de grensoverschrijdende dimensie gemeld: *“Het is wel zonneklaar dat deze problematiek de landsgrenzen overschrijdt. Om de grensverkoop te vermijden zullen er gesprekken gevoerd worden met Nederland en het Beneluxparlement. Voor een verbod op de online verkoop én de toelating voor een nationaal verbod hopen we het gesprek aan te knopen met de Europese Commissie en het Europees parlement.”*⁷³

Vlaamse ministers zoals Ben Weyts, minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand, en Bart Somers, minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen, bevestigen desgevraagd dat de Vlaamse insteek is om vuurwerk verder op federaal niveau aan banden te leggen en hebben de federale regering hiertoe opgeroepen.⁷⁴ Op federaal niveau is de kwestie ook aangekaart in de Kamer. Zo zijn in de Kamer begin 2022 tweemaal vragen gesteld aan minister Verlinden⁷⁵, Binnenlandse Zaken, en minister Pierre-Yves⁷⁶, Economie en Werk. In de beantwoording geeft minister Verlinden aan bereid te zijn het debat over een vuurwerkverbod in het Parlement te openen. Minister Pierre-Yves is van plan om de verkoop van de meest lawaaierige soorten vuurwerk, Bengaals vuur en rookgeneratoren te verbieden. Verder is er een federale werkgroep opgericht om een totaalverbod op de verkoop van vuurwerk te onderzoeken.⁷⁷

Zoals hiervoor reeds besproken, is een federaal verbod in heel Duitsland slechts mogelijk via het *Sprengstoffgesetz*, onder de verantwoordelijkheid van de federale overheid. In Duitsland pleit de Deutsche *Umwelthilfe* reeds meerdere jaren voor een dergelijk geheel vuurwerkverbod voor consumenten, danwel uitgebreide mogelijkheden voor gemeenten om vuurwerk te verbieden.⁷⁸ Recentelijk heeft de Deutsche *Umwelthilfe* de Duitse federale regering, meer specifiek de Minister van Binnenlandse Zaken, Faesser, opgeroepen om met een geheel vuurwerkverbod voor consumenten te komen en het beleid van tijdens de pandemie door te zetten. Door enkele wijzigingen in de *Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz* kan de minister snel een einde maken aan het voor het milieu schadelijke vuurwerk, volgens de DUH. Voorts roept de DUH gemeenten op om hun

⁷² VVSG, Particulier vuurwerk: gedaan met knallen (als het van de steden en gemeenten afhangt), 1 juni 2022, <https://www.vvsg.be/nieuws/particulier-vuurwerk-gedaan-met-knallen-als-het-van-de-steden-en-gemeenten-afhangt>

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid, & Verslag vergadering Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering, 11 januari 2022, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1589068/verslag/1590523>

⁷⁵ Mondelinge vraag Nr : V55023866C, 12 januari 2022, <https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=inqo&language=nl&cfm=inqoXml.cfm?db=INQO&legislat=55&dossierID=Q55023866C>

⁷⁶ Mondelinge vraag Nr : V55023978C, 2 februari 2022, <https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=inqo&language=nl&cfm=inqoXml.cfm?db=INQO&legislat=55&dossierID=Q55023978C>

⁷⁷ Zo blijkt o.a. uit Verslag Gemeenteraad/OCMW-raad Lanaken van 28 maart 2022,

⁷⁸ Deutsche Umwelthilfe, Silvesterfeuerwerk, <https://www.duh.de/projekte/silvesterfeuerwerk/>

verantwoordelijkheid te nemen en meer verbodszones voor vuurwerk in te stellen. Het korte rapport van de DUH over bestaande wettelijke mogelijkheden kan door de gemeenten worden gebruikt als sjabloon voor verordeningen. Bovendien eist de DUH een wijziging van de *Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz* met betrekking tot §24 lid 2 zin 1 nr. 2. Als de vijf woorden "exclusief knaleffect" en "in bevolkte gebieden" zouden worden geschrapt, zou elke gemeente grootschalige verboden kunnen opleggen volgens DUH.

In een enquête van het *Insa Consulere Institute* namens het Brandenburgse consumentencentrum stemde overigens 53 procent van de Duitse respondenten voor een verbod, terwijl 39 procent ertegen was.⁷⁹ Het consumentencentrum legde uit dat oudejaarsvuurwerk niet alleen controversieel is vanwege de Coronapandemie, maar ook vanwege het risico op letsel, milieu- en dierenbescherming, en momenteel vanwege de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne.

In diens reactie, laat het Ministerie van Binnenlandse Zaken weten dat het niet van plan is om vuurwerk federaal te verbieden.⁸⁰ Onder andere onder coalitiepartij FDP bestaat geen steun voor een dergelijk vuurwerkverbod. Interessant genoeg, berichtte de *Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)* – de Duitse collega van VNG en VVSG – reeds in 2019 dat het tegen een algemeen consumentenvuurwerkverbod is. Als tegenargumenten worden de handhaving genoemd en “(e)in Neujahrsfeuerwerk ist Ausdruck von Lebensfreude und sollte daher nicht pauschal untersagt werden”.⁸¹ Oproepen tot een algemeen verbod zouden er ook toe bijdragen dat het vertrouwen van de mensen in de staatsinstellingen wordt aangetast. De verboden van de afgelopen twee jaar hadden immers een specifieke reden.

Zonder een algemeen verbod is de beslissing aan de steden en districten, aldus het federale ministerie van Milieu. Nu de beslissing aan de *Städten* en *Landkreisen* is, lijkt een versnipperd beleid hieraan inherent. In verschillende grote steden in Noordrijn-Westfalen wordt op komende oudejaarsavond om veiligheidsredenen een vuurwerkverbod ingesteld.⁸² De NRW-stedenbond juicht het vrijwillig afzien van vuurwerk op oudejaarsavond toe, maar wijst een algemeen verbod op vuurwerk af. Hoewel door de stedenbond wordt erkend dat minder/geen vuurwerk leidt tot minder lawaai en fijnstof, meer rust voor dieren en bewoners, minder ongelukken en minder afval, zijn zij geen voorstander van het verbieden hiervan aangezien voor veel mensen vuurwerk deel uitmaakt van de oudejaarsviering.⁸³

⁷⁹ Verbraucherzentrale Brandenburg, Mehrheit deutschlandweit für Verbot von privatem Feuerwerk zu Silvester, <https://www.verbraucherzentrale-brandenburg.de/presse-meldungen/presse-bb/mehrheit-deutschlandweit-fuer-verbot-von-privatem-feuerwerk-zu-silvester-78296>.

⁸⁰ ZDF, Faeser plant kein Böllerverbot an Silvester, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/faeser-silvester-feuerwerk-100.html>

⁸¹ DStGB, Verbote allein helfen nicht weiter, 28 oktober 2019, <https://www.dstgb.de/aktuelles/archiv/archiv-2019/verbote-alleine-helfen-nicht-weiter/> & DStGB, Kein Pauschalverbot für Silvesterfeuerwerke, 22 augustus 2019, <https://www.dstgb.de/aktuelles/archiv/archiv-2019/kein-pauschalverbot-fuer-private-silvesterfeuerwerke/>

⁸² Tagesschau, Mehrere NRW-Großstädte planen Böllerverbotzone an Silvester, <https://www.tagesschau.de/inland/regional/nordrheinwestfalen/wdr-story-51705.html>

⁸³ Ten aanzien van de mindering in uitstoot fijnstof, zie Hessisches Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie, *Deutlich bessere Luft durch Verzicht auf Feuerwerk Weniger Feinstaub in der Silvesternacht*, Pressemitteilung, p. 3, te raadplegen via <https://www.presseportal.de/pm/128799/5112752>

Van de tien grootste steden in de dichtstbevolkte deelstaat van Duitsland stellen Keulen, Düsseldorf en Bielefeld een lokaal vuurwerkverbod in voor komende jaarwisseling. Zij bereiden ook hun veiligheidsdiensten voor op de nieuwjaarsviering. Essen, Wuppertal en Münster plannen daarentegen geen aparte verbodszones en verwijzen naar basisregels zoals dat het verbranden van pyrotechnische voorwerpen in de onmiddellijke nabijheid van kerken, ziekenhuizen, kinder- en bejaardentehuizen en bijzonder brandgevoelige gebouwen zoals riet- en vakwerkhuizen en tankstations het hele jaar door verboden is.

Ook onder de verschillende *Kommunen* (gemeenten) in Duitsland heerst verdeeldheid ten aanzien van een verbod op vuurwerk. Bijvoorbeeld, de gemeenten in Mecklenburg-Vorpommern, grenzend aan de Poolse landsgrens, verwachten geen algemeen vuurwerkverbod op oudejaarsavond.⁸⁴ In Rostock, Schwerin, Greifswald, Stralsund, Wismar en Neubrandenburg plannen de verantwoordelijke autoriteiten alleen de gebruikelijke verboden gebieden rond kerken, ziekenhuizen, kinder- en bejaardentehuizen en andere brandgevaarlijke gebouwen. Op oudejaarsavond dit jaar zullen er weer gebieden in Berlijn zijn waar vuurwerk verboden is.⁸⁵ Nadat er de laatste keer ongeveer 50 waren, zullen er nu weer drie zones zijn: Alexanderplatz, de zogenaamde Steinmetzkiez in Schöneberg en sommige straten in Alt-Moabit. In München wordt het afsteken van vuurwerk op 31 december opnieuw verboden op de Mittlerer Ring, terwijl in Neurenberg de vroegere verboden zones in het gebied rond de Hauptmarkt en de Kaiserburg eveneens van kracht blijven. In Regensburg geldt op oudejaarsavond een verbod op vuurwerk in de oude binnenstad. In Nedersaksen en Bremen zullen tijdens de jaarwisseling waarschijnlijk minder beperkingen gelden voor het afsteken van vuurwerk dan de vorige keer. Volgens de huidige stand van zaken zullen er geen verbodszones meer zijn voor het afsteken van vuurwerk vanwege de Coronapandemie - zoals in voorgaande jaren.

4.3. Ervaringen tijdens COVID-19: algeheel vuurwerkverbod

Zoals in hoofdstuk 3 is uitgewerkt, hebben Nederland, België en Duitsland tijdens de COVID-pandemie in 2020 en 2021 in zekere mate afwijkend beleid gevoerd ten aanzien van vuurwerk. Daarbij waren de verschillen tijdens de jaarwisseling van 2020/2021 effectief minimaal. Nederland kende een totaalverbod op de verkoop, het bezit en gebruik van vuurwerk, zo ook in België – hoewel een wettelijke bepaling ten aanzien van het verbod op verkoop van vuurwerk lijkt te ontbreken. In Duitsland betrof het in feite alleen een (federaal) verbod op de verkoop van vuurwerk, en niet het bezit en gebruik ervan. Daarnaast golden strenge algemene COVID-restricties. Ter herinnering, Nederland, Duitsland en België kenden beperkingen ten aanzien van groepsgroottes binnen en buiten, een verbod op samenscholing en in België gold een avondklok.⁸⁶ Grenseffecten speelden daarmee in de jaarwisseling 2020/2021 nauwelijks een rol, nu de buurlanden in min of meer gelijksoortige positie verkeerden wat betreft vuurwerk.

⁸⁴ NTV, Mecklenburg-Vorpommern: Kommunen: Kein Böllerverbot an Silvester erwartet, <https://www.ntv.de/regionales/mecklenburg-vorpommern/Kommunen-Kein-Boellerverbot-an-Silvester-erwartet-article23713651.html>

⁸⁵ Rbb24, Drei Verbotszonen für Böller und Feuerwerk in Berlin geplant, <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2022/11/berlin-boellerverbot-zonen-silvester-debatte-parteien-innenverwaltung.html>

⁸⁶ Zie ook het maatregelenoverzicht van 31 december '20 in het kader van het INTERREG EMR PANDEMERIC project: https://pandemic.info/wp-content/uploads/2021/01/201231_Overzicht-maatregelen-Corona-in-de-EMR.pdf

Dit gold niet voor de jaarwisseling van 2021 op 2022. Waar Nederland het algeheel verbod op de verkoop, het bezit en gebruik van vuurwerk herhaalde en ook Duitsland het verkoopverbod wederom introduceerde, kwam het niet tot een herhaling van beleid in België. Ook het breder kader aan Coronamaatregelen was meer verschillend. Zo gold in Nederland net een lockdown, gold in Duitsland voor bijeenkomsten en verzamelingen een 2G-regel (gevaccineerd of recentelijk genezen) en werd het Belgische coronabeleid juist gekenmerkt door enkele versoepelingen.⁸⁷ Waar niet-essentiële winkels gesloten waren in Nederland en een 2G-regel in de Duitse niet-essentiële winkels, mochten de niet-essentiële winkels in België open onder ‘slechts’ een maximum aan klanten per m².

Grenseffecten kwamen hierdoor veelvuldig aan het licht. In aanloop naar de jaarwisseling 2021/2022 berichtten meerdere nieuwsberichten over het Nederlands toerisme naar de buurlanden om de strenge lockdown-regels te ontlopen.⁸⁸ Dit gold evenzo voor vuurwerk. De Belgische gemeente Baarle-Hertog, dat nauw verweven is met het Nederlandse Baarle-Nassau, werd eind 2021 overrompeld door Nederlandse vuurwerkklanten, die vanuit het gehele land kwamen.⁸⁹ Dit gold voor meerdere Belgische grensgemeenten, waarbij vele Duitsers en Nederlanders de Belgische grens overstaken om daar vuurwerk te kopen.⁹⁰ Belgische vuurwerkhandelaren zagen een verveelvoudiging van het aantal klanten. Dit zorgde ook voor frustratie bij meerdere Belgische burgemeesters, zoals van Lanaken. De Lanaakse burgemeester Marino Keulen is voor een algeheel verbod op de verkoop van vuurwerk aan particulieren, maar het ontbreekt hierbij aan lokale bevoegdheden. *“Het doet pijn aan mijn ogen als ik zie dat mensen vijf uur in de file staan te wachten om hier vuurwerk te kopen.”*⁹¹ Desalniettemin, gaf de gemeente Lanaken aan niet bang te zijn voor een zeker waterbedeffect ten aanzien van het afsteken van vuurwerk, nu in Lanaken in 2021 ook gemeentelijk een verbod op het afsteken van vuurwerk gold. Ten grondslag hieraan ligt de waarneming dat burgers graag vuurwerk zo dicht mogelijk bij de woning wensen af te steken. Het aantal dat naar een andere gemeente uitwijkt is verwaarloosbaar. Daarnaast bestaat, zo bleek uit de eerdergenoemde burgerreferendum, voldoende draagvlak onder de burgers. In dit kader bestaat bijvoorbeeld bij de gemeente Lanaken wel de wens om lokaal ook een verbod te kunnen instellen op de verkoop van vuurwerk binnen de gemeente. Zo kan lokaal maatwerk mogelijk worden gemaakt, om gedragen regels in de gemeente in te stellen.

Baarle: perfect storm

De Nederlandse grensgemeente Baarle-Nassau geeft aan veel overlast te hebben ervaren. *“Alsof de uitdagingen niet groot genoeg waren, hadden we in de laatste weken van het jaar ook te maken met overlast vanwege het brandstof- en vuurwerktoerisme. Het was daarbij schrijnend om te zien dat vele*

⁸⁷ Zie in dit kader bijvoorbeeld het maatregelenoverzicht van 30 december 2021: https://pandemic.info/wp-content/uploads/2021/12/211230_Overzicht-grensverkeer-in-de-EMR.pdf

⁸⁸ Zie onder andere: NOS, Nederlanders blijven welkom in buurlanden maar vraag is hoelang, 20 december 2021, <https://nos.nl/artikel/2410287-nederlanders-blijven-welkom-in-buurlanden-maar-vraag-is-hoelang>

⁸⁹ Omroep Brabant, Noodkreet van burgemeester: ‘Kom niet naar Baarle om vuurwerk te kopen’, 30 december 2021, <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/4015633/noodkreet-van-burgemeester-kom-niet-naar-baarle-om-vuurwerk-te-kopen>

⁹⁰ Zo schrijft onder andere De Limburger, Ondanks verbod drie uur in de rij voor vuurwerk: ‘We steken het toch veilig af?’, 29 december 2021, https://www.limburger.nl/cnt/dmf20211229_95992178

⁹¹ 1Limburg, Burgemeesters pleiten voor verbod op vuurwerkverkoop België, 3 januari 2022, <https://www.1limburg.nl/nieuws/1639913/burgemeesters-pleiten-voor-verbod-op-vuurwerkverkoop-belgie>

Nederlanders van heinde en ver kwamen om over de grens te tanken en vuurwerk te kopen.”, aldus de burgemeester van Baarle-Nassau, Marjon de Hoon-Veelentuf, in diens nieuwjaarsbericht.⁹² Hoewel de nationale kaders dusdanig verschillend waren tussen Nederland en België, heeft Baarle-Nassau ingezet op meer coördinatie en afstemming met de gemeente Baarle-Hertog. Nu de verkoop van vuurwerk in België en het verbod hierop een federale bevoegdheid vormt is dit echter complex te realiseren. Immers, niet-essentiële winkels in België mochten open en vuurwerk mocht worden verkocht. In de samenwerking hebben Baarle-Nassau en Baarle-Hertog met inzet van Belgische en Nederlandse politie en BOA's geprobeerd om de situatie beheersbaar te houden. Handhaving blijkt echter een terugkomend onderwerp uit de gesprekken. Het ontbrak aan handhavingscapaciteit, die ook scheef verdeeld is. Zo is er aan Belgische kant de politie die handhaaft en aan Nederlandse zijde de BOA. De Nederlandse BOA heeft aan de Belgische zijde geen handhavingsbevoegdheden. De landelijke politie heeft aangegeven geen specifieke handhavingscapaciteiten te hebben voor Baarle. Anderzijds geeft de Belgische politie aan geen Nederlands probleem op te zullen lossen. Een en ander neemt niet weg dat wel gehandhaafd is. Zo berichtte meerdere kranten dat zo'n 500 kilogram vuurwerk in beslag is genomen tijdens controles in en om Baarle-Nassau.⁹³ Steekproefsgewijs zijn controleacties opgezet, waarbij auto's aan de kant zijn gezet.⁹⁴ Immers, hoewel vuurwerk in België legaal gekocht kon worden door Nederlanders, was het bezit ervan in Nederland nog steeds illegaal. Het ontbrak echter aan handhavingscapaciteiten om dit in structureel verband uit te voeren.

Een 'perfect storm', zoals benoemd tijdens het gesprek met betrokkenen van de gemeente Baarle-Nassau. Het gaat daarbij om een verschil tussen bron- en effectgebied, waarbij het brongebied van het probleem dat in het Nederlandse Baarle-Nassau wordt ervaren, in België, c.q. Baarle-Hertog ligt. Daarbij bestaat vanuit de gemeente Baarle-Nassau weinig invloed op de bron. Maatregelen die getroffen konden worden betreffen vooral verkeersmaatregelen om het centrum en de inwoners te ontlasten.

Uit de gesprekken bleek dat het probleem in Baarle-Hertog minder prangend is gevoeld. Problemen die wel gelijksoortig worden gevoeld, worden succesvol gezamenlijk opgepakt. Het betreft daarbij wederom verkeersmaatregelen om overlast door inwoners te verminderen. Hierbij hebben beide buurgemeenten ook een competentie. Zo zijn gezamenlijke verkeersmaatregelen ook in oktober 2022 ingezet. De verwachting is dat COVID-19 er mede ervoor heeft gezorgd dat Nederlandse consumenten de Belgische vuurwerkmarkt hebben ontdekt en dit een blijvend effect nasorteert. Belgische vuurwerkhandelaren in Baarle-Hertog ervaren in oktober 2022 al een stormloop, waar het voor Corona nog rustig zou zijn. Het gaat wederom ook om een grote groep Nederlanders.⁹⁵ In reactie hierop hebben Baarle-Nassau en Baarle-Hertog gezamenlijk verkeersmaatregelen getroffen, zoals

⁹² Baarle-Nassau, Gelukkig nieuwjaar, <https://www.baarle-nassau.nl/nieuws/nieuws/actueel/artikel/gelukkig-nieuwjaar-743.html>

⁹³ PZC, 500 kilo illegaal vuurwerk uit België in beslag genomen bij controles vlakbij grens in Baarle-Nassau, 20 december 2021, <https://www.pzc.nl/breda/500-kilo-illegaal-vuurwerk-uit-belgie-in-beslag-genomen-bij-controles-vlakbij-grens-in-baarle-nassau>

⁹⁴ Politie, 180 kilo vuurwerk in beslag genomen bij controle in grensstreek, 11 december 2021, <https://www.politie.nl/nieuws/2021/december/11/08-honderdtachtig-kilo-vuurwerk-in-beslag-genomen-bij-controle-in-de-grensstreek.html>

⁹⁵ VRT, Nu al stormloop op vuurwerk in Baarle-Hertog: "Twee jaar geleden stonden we nu alleen in de winkel", 16 oktober 2022, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/10/16/drukte-vuurwerk-winkels/>

éénrichtingswegen en parkeerverboden.⁹⁶ De kern van het probleem, namelijk dat in België vuurwerk mag worden verkocht terwijl dat in Nederland niet mag, blijft onvermoeid. Het verbaast dan ook niet dat de gemeente Baarle-Nassau even later op 3 november 2022 in een nieuwsbericht aangeeft verdere maatregelen te willen treffen – “Denk aan het plaatsen van extra afvalcontainers, mobile toiletcabines en het creëren van extra parkeerruimte en toezicht”.⁹⁷

In de samenwerking en preventie zou de gemeente Baarle-Nassau wel verder willen gaan dan reactief acteren, zo blijkt uit de gesprekken. Zo is er de wens om scenario's uit te werken met daaronder een divers maatregelenpakket wat zich onder andere richt op crowdmanagement, communicatie, handhaving en bestuursrechtelijke mogelijkheden van zowel Baarle-Nassau als Baarle-Hertog. Echter, het daadwerkelijk uitvoeren van deze scenario's is lastig door de verschillende bevoegdheden in beide landen. Hierbij is ook de bevoegdheid op lokaal niveau beperkt, zoals hiervoor uiteen is gezet. Een verbod op de verkoop van vuurwerk vormt immers een federale bevoegdheid en sluiting van winkels kan alleen als de openbare orde en veiligheid in het gedrang komt.

Weliswaar speelt reeds enige jaren de discussie of de vuurwerkhandelaren niet uit het centrum van Baarle-Hertog weg kunnen, en verhuisd kunnen worden naar de buitenranden van Baarle-Hertog. Baarle-Nassau is hier voorstander van en ook de burgemeester van Baarle-Hertog geeft aan te werken aan het verhuizen van de vuurwerk winkels. Daarin vindt de burgemeester ‘enorm veel bezwaar tegen het vorige ruimtelijke uitvoeringsplan. We werken dus aan een nieuwe versie.’⁹⁸ Hoewel het de overlast voor inwoners in het centrum van Baarle-Nassau en Baarle-Hertog zou verminderen dan wel verhelpen, wordt het probleem hiermee slechts verplaatst – het vormt geen volledige maatregel tegen het vuurwerktoerisme.

5. Evaluatie de onderzoeksthema's

5.1 Europese integratie

Een nationaal vuurwerkverbod in Nederland zoals het initiatiefwetsvoorstel beoogt, zorgt voor afwijkend beleid met de buurlanden, die een dergelijk verbod niet kennen. Hoewel de EU Pyrorichtlijn meer coördinatie en harmonisatie beoogt, zou het initiatiefwetsvoorstel het tegenovergestelde bewerkstelligen. De EU Pyrorichtlijn laat in de implementatie en nadere uitwerking ook veel aan de lidstaten, zoals leeftijdsbeperkingen. Hoewel de EU Pyrorichtlijn vrij verkeer van pyrotechnische artikelen beoogt, wordt in hetzelfde artikel nog de mogelijkheid aan lidstaten gegeven om het bezit, gebruik en/of verkoop te verbieden of te beperken.

Naast de discussie over een vuurwerk(verkoop)verbod, zien we echter nu al andere bestaande problemen aan de grens omtrent vuurwerk. Hoewel de regels rondom de verkoop, het bezit en gebruik

⁹⁶ Baarle-Hertog, 13 oktober 2022: <https://www.baarle-hertog.be/verkeersmaatregelen-vuurwerkverkoop> & Baarle-Nassau, 13 oktober 2022: <https://www.baarle-nassau.nl/nieuws/nieuws/actueel/artikel/baarlese-gemeenten-nemen-maatregelen-om-overlast-rond-vuurwerkverkoop-te-beperken-890.html>

⁹⁷ Baarle-Nassau, 3 november 2022: <https://www.baarle-nassau.nl/nieuws/nieuws/actueel/artikel/vuurwerkoverlast-in-baarle-902.html>

⁹⁸ Ibid.

van vuurwerk door consumenten in Duitsland en Nederland min of meer gelijksoortig zijn, bestaan met België reeds afwijkingen. Zo is het in België toegestaan om vuurwerk gedurende het hele jaar te verkopen en te vervoeren als consument, waar dit in Nederland en Duitsland slechts tijdelijk is uitgezonderd. Dit zorgt momenteel voor grenseffecten in de vorm van vuurwerktoerisme in de grensgemeenten Baarle-Nassau en Baarle-Hertog, hetgeen langs de hele Belgische grens waargenomen kan worden.

Ook de categorieën toegestaan vuurwerk verschillen op het niveau van details. Waar sinds 2020 in Nederland ook bepaalde soorten F2-vuurwerk niet meer zijn toegestaan, zoals knalvuurwerk en vuurpijlen, zijn deze in de buurlanden wel nog voorhanden. Daarmee bestaat er al afwijkend beleid ten aanzien van een gedeeltelijk vuurwerkverbod en de daarbij komende handhavingsvraagstukken, zo kwam ook uit de gesprekken naar voren. In die zin vormt een nationaal vuurwerkverbod niet geheel een nieuw probleem, maar een verbreding van de verboden vuurwerktypes.⁹⁹

In dit kader kunnen de recentste ontwikkelingen binnen de Benelux als positief worden aangemerkt, waarbij middels Beschikking M (2022) 7 wordt beoogd om vuurwerk dat niet voor consumenten bestemd is uniform in de Benelux te classificeren en te adresseren. Met de Beschikking wordt gesteld dat “het gezamenlijk optreden van de Benelux-landen niet alleen de goede werking van de interne Benelux-markt ten goede komt, maar tevens helpt om paal en perk te stellen aan onrechtmatige praktijken die vaak in de grensstreken voorkomen en die erop gericht zijn de voorschriften van een land te omzeilen door de betrokken pyrotechnische artikelen in een buurland te gaan aanschaffen.”¹⁰⁰

De Beschikking richt zich op P1, F3 en T2 vuurwerk, en daarmee een afbakening van wat onterecht als gelijk aan F2-vuurwerk op de markt wordt aangeboden. De Beschikking adresseert echter – nog – niet het feit dat bepaalde categorieën F2 vuurwerk in een Benelux-land (bijvoorbeeld België) wel en in een ander Benelux-land (bijvoorbeeld Nederland) niet mag worden verkocht aan en gebruikt door consumenten. In de gezamenlijke Memorie van Toelichting wordt echter opgemerkt: *“Naar de toekomst toe wordt bovendien een opening gemaakt om dergelijke maatregelen zo nodig ook te nemen ten aanzien van pyrotechnische artikelen uit een andere categorie (zijnde F2), dit voor zover nodig ten gevolge van eventuele marktontwikkelingen die heden nog niet kunnen worden voorzien.”*¹⁰¹ Daarmee wordt de Beschikking in de gesprekken als positieve en behulpzame ontwikkeling aangemerkt, om het beleid grensoverschrijdend daadwerkelijk beter te coördineren en te harmoniseren.

Ten aanzien van de handhaving van grensoverschrijdende verkoop van – in Nederland – illegaal vuurwerk, opperen de initiatiefnemers dat buitenlandse vuurwerkhandelaren geen vuurwerk aan Nederlands ingezetenen mogen verkopen, op basis van een ingezetenen criterium. Zo beogen de initiatiefnemers het vuurwerktoerisme en de illegale aankoop, bezit en gebruik van vuurwerk door consumenten in Nederland tegen te gaan. Een ingezetenen criterium is niet geheel nieuw. Zo kent de

⁹⁹ Met beide aspecten, dat vuurwerk door het hele jaar door mag worden verkocht en dat in België zwaarder vuurwerk is toegestaan dan bijvoorbeeld in Nederland, wordt ook nadrukkelijk geadverteerd door vuurwerkhandelaren aan de grens. Zie bijvoorbeeld Loots Vuurwerk in Baarle-Hertog: <https://www.lootsvuurwerk.nl/informatie/>

¹⁰⁰ Gemeenschappelijke memorie van toelichting bij beschikking M (2022) 7 van het Benelux Comité van Ministers betreffende het tegengaan van de oneigenlijke aanwending van pyrotechnische artikelen bedoeld voor het grote publiek

¹⁰¹ Ibid.

verkoop van drugs in Nederland ook een ingezetenen criterium.¹⁰² De vraag rijst of hierbij sprake kan zijn van discriminatie. Mag een vuurwerkhandelaar onderscheid maken in de verkoop van vuurwerk aan Nederlands ingezetenen en niet-ingezetenen van Nederland? In 2015 heeft de Hoge Raad (HR) zich gebogen over een soortgelijke vraag bij softdrugs en het verbod op de verkoop ervan aan niet-ingezetenen van Nederland.¹⁰³ In rechtsoverweging 3.3 stelt de HR dat het geen ongerechtvaardigde discriminatie oplevert en verwijst naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) van 16 december 2010 (C-137/09) en daarin *“heeft het HvJEU geoordeeld dat een verbod om niet-ingezetenen tot coffeeshops toe te laten een maatregel is om het drugstoerisme aanzienlijk te beperken en bijgevolg de daardoor veroorzaakte problemen te verminderen en dat het niet incoherent kan worden geacht dat een lidstaat passende maatregelen neemt om het hoofd te bieden aan een massale instroom van inwoners uit andere lidstaten die willen profiteren van de in deze staat gedoogde verkoop van producten die wegens hun aard in alle lidstaten onder een verkoopverbod vallen. Tegen deze achtergrond heeft het Hof zonder miskening van een discriminatieverbod kunnen oordelen dat toepassing van het onderhavige ingezetenen criterium geen grond oplevert voor niet-ontvankelijkverklaring van het Openbaar Ministerie in de vervolging.”* In dit kader wordt het ingezetenen criterium derhalve geschikt geacht om het doel van de bestrijding van drugstoerisme te verwezenlijken, zonder dat het verder gaat dan noodzakelijk (immers het blijft toegestaan om naar andere horeca, niet zijnde coffeeshops, te gaan). In analogie van dit arrest kan worden geredeneerd dat een soortgelijk ingezetenen criterium ook een geschikt middel vormt om vuurwerktoerisme te bestrijden en daarmee niet verder gaat dan noodzakelijk – nu de initiatiefnemers het beperken tot in Nederland illegaal vuurwerk en daarmee niet F1-vuurwerk benoemen. Een belangrijke noot hierbij is derhalve dat de verkoop van vuurwerk door Belgische handelaren aan Nederlandse consumenten slechts beperkt kan worden tot vuurwerk dat in Nederland verboden is.

5.2 Euregionale cohesie

De geschetste ervaringen tijdens de jaarwisseling van 2021 op 2022 laten zien dat lokale grensoverschrijdende samenwerking uiterst lastig is als de nationale kaders niet zijn afgestemd. Lokaal bestaan mogelijkheden voor gemeenten in Nederland, België en Duitsland om vuurwerk verder aan banden te leggen en zelfs vuurwerkvrije zones of een geheel gemeentelijk vuurwerkverbod af te kondigen. Deze maatregelen zien echter slechts op het gebruik van vuurwerk. Zoals vaker aangekaart door gemeenten blijft de verkoop van vuurwerk daarmee ongemoeid, hetgeen de bron vormt van blijvend overlast.

Zelfs al zou een lokaal verkoopverbod tot het gemeentelijke instrumentarium worden toegevoegd, dan vormt dit geen effectief instrument om grenseffecten te voorkomen of de gewenste situatie te bereiken. Het zogenoemde ‘waterbedeffect’ zorgt ervoor dat het probleem zich slechts verplaatst. Hierbij kan wederom gewezen worden op het vuurwerktoerisme in België ten tijde van het vuurwerkverbod in Nederland en Duitsland. Ook indien Belgische grensgemeenten lokaal een verkoopverbod kunnen instellen, zou het probleem – en in feite de grens of grenseffect – zich verplaatsen. Daarmee vormt de grensoverschrijdende samenwerking en afstemming op lokaal niveau

¹⁰² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/drugs/gedoogbeleid-softdrugs-en-coffeeshops>

¹⁰³ ECLI:NL:HR:2015:2884, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2015:2884>

geen effectief instrument. Dit wordt versterkt door het gegeven dat grensoverschrijdende handhaving niet tot moeilijk mogelijk blijkt. Er bestaan lokaal wel ideeën om de handhaving via grensoverschrijdende samenwerking te versterken. Zo zijn in de gesprekken als voorbeelden genoemd, het inzetten van Nederlandse handhaving bij de Belgische vuurwerkhandelaren om Nederlandse consumenten te controleren danwel af te schrikken, gezamenlijke grenscontroles en het uitwerken van gezamenlijke protocollen waarbij de sluiting van een vuurwerkhandelaar tot de opties behoort. Echter, aan de andere kant, blijkt uit de gesprekken ook dat de Nederlandse handhaving geen bevoegdheden heeft in de buurlanden, het aan Nederlandse handhaving capaciteit ontbreekt om structureler aan grenscontroles te doen en de Belgische politie zich niet geroepen voelt om een Nederlands probleem op te lossen (namelijk dat Nederlandse vuurwerktoeristen in België de Nederlandse regels komen omzeilen). Het is in dit kader dan ook niet verrassend dat zowel in de enquête van de VNG als die van de VVSG de gemeenten aangeven dat lokaal geen aanvullende instrumenten nodig zijn en zij geen voorstander zijn van lokale verboden maar een taak zien weggelegd voor de nationale overheid. Een en ander neemt niet weg dat in gemeenten wel de behoefte kan bestaan om lokaal meer bevoegdheden te krijgen omtrent de verkoop van vuurwerk, om lokaal beter en breder gedragen beleid te kunnen voeren.¹⁰⁴

Een complicerende factor betreft mede de verschillende politieke opvattingen ten aanzien van vuurwerk. Hoewel een meerderheid van de gemeenten in de enquête aangeeft voor een nationaal vuurwerkverbod te zijn, bestaat ook een aanzienlijk aantal gemeenten dat tegen zo'n verbod is. De meningen zijn derhalve sterk verdeeld tussen de gemeenten, zoals dat ook in de Tweede Kamer zichtbaar bleek. Daarmee wordt lokale samenwerking aan en over de grens tussen gemeenten verder bemoeilijkt. In grensoverschrijdende context komt daar nog een extra aspect bij kijken. In Nederland zijn burgemeesters namelijk benoemd, maar in België zijn burgemeesters direct gekozen. In deze zin hebben burgemeesters mogelijk andere belangen, mede onder druk van het electoraat dat al dan niet een rol speelt. Zo kunnen belangen op gemeentelijk niveau anders wegen bijvoorbeeld naar gelang van het aantal vuurwerkhandelaren die aldaar zijn gevestigd. Dit kan direct, bijvoorbeeld via een positie in de gemeenteraad, als indirect, als kiesgerechtigde, een rol spelen. Anderzijds, zorgt het, bijvoorbeeld in het geval van de gemeente Lanaken, ervoor dat lokale maatregelen en vuurwerkbeperkingen breed draagvlak vinden onder de burgers. Als andere relevante factor in de grensoverschrijdende afstemming tussen buurgemeenten werd de afwijkende bestuursperioden genoemd, alsook de stabiliteit en gelijkgezindheid van coalities in de gemeenten.

Wel bewijst de samenwerking tussen Baarle-Nassau en Baarle-Hertog dat grensoverschrijdende samenwerking de grenseffecten in termen van lokaal overlast kan inperken. De grensoverschrijdende afstemming dat veelvuldig onder het dak van de Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking (BGTS) Baarle plaatsvindt, resulteert wel in gezamenlijke acties wat betreft verkeersmaatregelen of het overleg tot verhuizing van de vuurwerkhandelaren in Baarle-Hertog. Het kent ook hier tot op heden nog tekortkomingen. Zo gaven de experts uit Baarle-Nassau aan graag verder te willen met *crowdmanagement*, maar de samenwerking is nog niet verder gekomen dan verkeersmaatregelen. Grensoverschrijdend overleg en actie is in die zin relatief ad-hoc en responsief gebleven; de

¹⁰⁴ Zo werd aangegeven in het gesprek met gemeente Lanaken.

preventieve insteek blijft achter. Ook vanuit de gemeente Lanaken werd aangegeven dat op het gebied van veiligheid de grensoverschrijdende afstemming en samenwerking beperkt is gebleven.

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat afwijkend beleid in vuurwerk in grensregio's de grensoverschrijdende samenwerking niet per definitie versterkt, maar eerder voor aanvullende spanningen kan zorgen. Het vuurwerktoerisme dat nu al voor problemen zorgt, zoals in Baarle-Nassau, kan toenemen zodra een algeheel vuurwerk(verkoop)verbod geldt in Nederland, zonder dat grensoverschrijdend mitigerende maatregelen worden genomen. Dergelijke mitigerende maatregelen en grensoverschrijdende afstemming dient op nationaal niveau plaats te vinden, aldus de lokale overheden. De VNG heeft de bal voor het internationale gesprek neergelegd bij de verantwoordelijke ministeries van Justitie & Veiligheid – voor handhaving – en Infrastructuur & Waterstaat – wat betreft de reglementering van consumentenvuurwerk. De VVSG geeft in diens nieuwsbericht ook aan dat de federale overheid aan zet is. De initiatiefnemers van het Vuurwerkverbod onderschrijven ook het belang van grensoverschrijdende afstemming tussen de buurlanden, zoals in voorgaande paragraaf geschetst. Inderdaad, “(g)rensoverschrijdende afspraken over welke vuurwerken verboden zijn, lijken mij ook noodzakelijk om vuurwerktoerisme (...) tegen te gaan.”, aldus de Vlaamse minister Bart Somers.¹⁰⁵

5.3 Sociaaleconomische/duurzame ontwikkeling

Tot slot wordt in deze paragraaf kort ingegaan op de sociaaleconomische en duurzame ontwikkeling. Zoals in het dossier aangehaald worden de laatste weken van 2021 gekenmerkt door vuurwerktoerisme in België. Dit vuurwerktoerisme dat door verschillen in Coronamaatregelen is ingezet, lijkt een blijvend effect te hebben, nu in de grensstreek reeds vroeg in het najaar van 2022 een toename van Nederlands vuurwerktoerisme in België is te bemerken. Grensondernemers aan de Belgische kant profiteerden wat betreft de jaarwisseling 2021/2022 sterk van het verkoopverbod bij de buurlanden en doen dat nog steeds, nu het vuurwerktoerisme hoger ligt dan voor Corona.

Hoewel de exacte gegevens niet voor handen lijken te zijn, is de verwachting te rechtvaardigen dat een Nederlands Vuurwerkverbod voor een verplaatsing van vuurwerkhandelaren over de grens kan veroorzaken. “Dan ga ik naar België.”, aldus een vuurwerkhandelaar in het Algemeen Dagblad indien een nationaal vuurwerkverbod er komt.¹⁰⁶ Daarbij draagt het ‘fluïde’ karakter van de grens, dat in grensregio's frequent en gemakkelijk wordt overgestoken, ook niet bij aan een van de doelen van een mogelijk vuurwerkverbod: bescherming van het milieu en de luchtkwaliteit en daarmee dus de duurzaamheid van de grensregio. Voor de grensregio en de waarborging van de luchtkwaliteit en het milieu is het nemen van grensoverschrijdende maatregelen derhalve noodzakelijk.

In dat kader wordt in meerdere gesprekken ook de zorgen geuit over de online verkoop van vuurwerk, dat veelal illegaal en zwaarder van soort is. Het grootste deel van het lokale overlast betreffende het

¹⁰⁵ Verslag vergadering Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering, 11 januari 2022,

<https://www.vlaamsparlament.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1589068/verslag/1590523>

¹⁰⁶ AD.nl, *Vuurwerkverkopers stoppen er massaal mee*, 13-12-2022, <https://www.ad.nl/binnenland/vuurwerkverkopers-stoppen-er-massaal-mee~a7536df5/>

afsteken van vuurwerk is het illegaal online verkregen vuurwerk. Hoewel vuurwerktoerisme voor overlast kan zorgen, richten de zorgen omtrent veiligheid zich met name op de online verkoop. De lokale handhaving ter plekke is niet mogelijk, aangezien men personen dan op heterdaad moet betrappen. Op de invoer van illegaal vuurwerk dient daarom gezamenlijk, bijvoorbeeld in Benelux-verband, sterker te worden gehandhaafd.

6. Conclusies en aanbevelingen vanuit een Euregionaal perspectief

Een nationaal vuurwerkverbod in Nederland zoals het initiatiefwetsvoorstel beoogt, zou een afwijking in beleid behelzen ten opzichte van de buurlanden België en Nederland die een dergelijk algeheel verbod niet kennen. Voorts bestaan verschillen in de nationale regels rondom de verkoop, het bezit en gebruik van vuurwerk door consumenten in de drie landen. Bijvoorbeeld, in België is het toegestaan om vuurwerk gedurende het hele jaar te verkopen en te vervoeren als consument, waar dit in Nederland en Duitsland slechts tijdelijk is uitgezonderd. Dit leidt tot grenseffecten – i.e. vuurwerktoerisme – aan met name de Belgisch-Nederlandse grens. Dit vuurwerktoerisme gaat tevens gepaard met een beslag op de openbare orde en veiligheid.

Hoewel de EU-Pyrorichtlijn meer coördinatie en harmonisatie beoogt – met name ten aanzien van de categorisering van vuurwerk - laat het de implementatie en nadere uitwerking over aan de lidstaten, zoals leeftijdsbeperkingen. In dit kader kunnen de recentste ontwikkelingen binnen de Benelux als positief worden aangemerkt, waarbij middels Beschikking M (2022) 7 wordt beoogd om vuurwerk dat niet voor consumenten bestemd is uniform in de Benelux te classificeren en te adresseren.

Dit rapport laat verder zien dat lokale grensoverschrijdende samenwerking uiterst lastig is als de nationale kaders niet zijn afgestemd. Lokaal bestaan mogelijkheden voor gemeenten in Nederland, België en Duitsland om vuurwerk verder aan banden te leggen en zelfs vuurwerkvrije zones of een algeheel gemeentelijk vuurwerkverbod af te kondigen. De gesprekken laten zien dat niet zozeer voor een waterbedeffect wordt gevreesd, waarbij burgers vuurwerk in de nabijgelegen buurgemeente gaan afsteken. Deze maatregelen zien echter slechts op het gebruik van vuurwerk. Zoals vaker aangekaart door gemeenten blijft de verkoop van vuurwerk daarmee ongemoeid, hetgeen de bron vormt van blijvend overlast. Zelfs al zou echter een lokaal verkoopverbod tot het gemeentelijke instrumentarium worden toegevoegd, dan vormt dit geen effectief instrument om grenseffecten te voorkomen of de gewenste situatie te bereiken. Het zogenoemde ‘waterbedeffect’ zorgt ervoor dat het probleem zich slechts verplaatst. Wel is het een effectief middel om tot beter gedragen lokaal vuurwerkbeleid te kunnen komen.

Als voorbeelden worden genoemd, het inzetten van Nederlandse handhaving bij de Belgische vuurwerkhandelaren om Nederlandse consumenten te controleren danwel af te schrikken, gezamenlijke grenscontroles en het uitwerken van gezamenlijke protocollen waarbij de sluiting van een vuurwerkhandelaar tot de opties behoort. Aan de andere kant, blijkt uit de gesprekken ook dat de Nederlandse handhaving geen bevoegdheden heeft in de buurlanden, het aan Nederlandse handhavingscapaciteit ontbreekt om structureler aan grenscontroles te doen en de Belgische politie zich niet geroepen voelt om een Nederlands probleem op te lossen (namelijk dat Nederlandse vuurwerktoeristen in België de Nederlandse regels komen omzeilen). Ten aanzien van de handhaving van grensoverschrijdende verkoop van – in Nederland – illegaal vuurwerk, zou een ingezetenen criterium een centrale rol kunnen innemen. Dit middel wordt geschikt geacht om het doel

van de bestrijding van drugstoerisme te verwezenlijken, zonder dat het verder gaat dan noodzakelijk (immers het blijft toegestaan om naar andere horeca, niet zijnde coffeeshops, te gaan), mede gelet op de jurisprudentie van de Hoge Raad en het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Een complicerende factor betreft mede de verschillende politieke opvattingen ten aanzien van vuurwerk. Hoewel een meerderheid van de gemeenten in de enquête aangeeft voor een nationaal vuurwerkverbod te zijn, bestaat ook een aanzienlijk aantal gemeenten dat tegen zo'n verbod is. De meningen zijn derhalve sterk verdeeld tussen de gemeenten, zoals dat ook in de Tweede Kamer zichtbaar bleek.

Wel bewijst de samenwerking tussen Baarle-Nassau en Baarle-Hertog dat grensoverschrijdende samenwerking de grenseffecten in termen van lokaal overlast kan inperken. De grensoverschrijdende afstemming dat veelvuldig onder het dak van de Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking (BGTS) Baarle plaatsvindt, resulteert wel in gezamenlijke acties wat betreft verkeersmaatregelen of het overleg tot verhuizing van de vuurwerkhandelaren in Baarle-Hertog. Het kent ook hier tot op heden nog tekortkomingen. Zo gaven de experts uit Baarle-Nassau aan graag verder te willen met *crowdmanagement*, maar de samenwerking is nog niet verder gekomen dan verkeersmaatregelen. Grensoverschrijdend overleg en actie is in die zin relatief ad-hoc en responsief gebleven; de preventieve insteek blijft achter.

Hoewel de exacte gegevens niet voor handen lijken te zijn, is de verwachting te rechtvaardigen dat een Nederlands Vuurwerkverbod een verplaatsing van vuurwerkhandelaren over de grens kan veroorzaken. Daarbij draagt het 'fluïde' karakter van de grens, dat in grensregio's frequent en gemakkelijk wordt overgestoken, ook niet bij aan een van de doelen van een mogelijk vuurwerkverbod: bescherming van het milieu en daarmee dus de duurzaamheid van de grensregio. Voor de grensregio en de waarborging van de luchtkwaliteit en het milieu is het nemen van grensoverschrijdende maatregelen derhalve noodzakelijk.

Het bovenstaande pleit voor een aanpak primair op nationaal niveau, gebaseerd op samenwerking en dialoog over de grens. Een gescheiden 'ieder voor zich'-aanpak in ieder van de drie landen lijkt te leiden tot ongewenste grenseffecten, zoals vuurwerktoerisme, en de daarbij komende mogelijke overlast voor de openbare orde. Nu de discussie – richting jaarwisseling – omtrent nationale verboden op vuurwerk weer opkomt, lijkt het momentum te groeien om de discussie een stap verder te brengen. Nationale overheden zijn nu aan zet om te komen tot een afgestemde en coherente aanpak van het 'vuurwerkdossier'. Dit momentum lijkt verder versterkt door de klimaatdoelstellingen, de versterkte bewustwording van luchtkwaliteit – reductie fijnstofuitstoot – en dierenwelzijn, en diverse oproepen tot samenwerking tussen nationale overheden. Voorts bemoeilijkt mogelijk het verschil in nadruk in de vuurwerkverbod-discussie het komen tot een afgestemde grensoverstijgende aanpak. Waar in België het waarborgen van dierenwelzijn een aanzienlijke rol inneemt, speelt in Duitsland het vermijden van fijnstofuitstoot een grotere rol. In Nederland wordt het primaat gelegd bij het bewaken van de openbare orde en veiligheid.

Zoals de preambule van de Pyrorichtlijn echter stelt, bestaan er in de verschillende lidstaten sterk uiteenlopende culturele gebruiken en tradities wat betreft het gebruik van pyrotechnische artikelen en dan met name vuurwerk. Daarom moeten de lidstaten nationale maatregelen kunnen nemen om het gebruik of de verkoop van bepaalde categorieën pyrotechnische artikelen aan het publiek te beperken voor redenen zoals de openbare veiligheid of gezondheid en veiligheid. In deze context blijkt

uit onderhavig rapport dat in met name Duitsland de instandhouding van de vuurwerktraditie als tegenargument de discussie domineert. Het lijkt daarom minder waarschijnlijk dat het in Duitsland zal komen tot een federaal verbod op vuurwerk. Zonder een algemeen federaal verbod is de beslissing aan de *Städten* en *Landkreisen* en lijkt de oplossing op decentraal niveau meer waarschijnlijk. Daarentegen wordt de vuurwerkcultuur in België als niet sterk benoemd in de gesprekken. Iets dat met name via Nederland, en de Nederlanders die in België – bijvoorbeeld grensgemeenten als Lanaken¹⁰⁷ – wonen, is overgewaaid. Daarmee is het geen langgevestigde traditie, dat nu ook weer een neerwaartse tendens lijkt te zijn. Anderzijds blijkt dat Nederlandse vuurwerkhandelaren zelf ook in toenemende mate stoppen met de verkoop van vuurwerk.¹⁰⁸ Deels hebben de COVID-jaren geleid tot andere bedrijfsactiviteiten, anderzijds geven ondernemers aan ook omwille van de huidige maatschappelijke en politieke discussies te stoppen. In dit kader kan het gaan om dierenwelzijn ofwel de vrees dat een nationaal vuurwerkverbod er binnenkort zal komen en investeringen niet rendabel meer zijn. Hoewel de verkoop van consumentenvuurwerk in Nederland geen dalende trend kent, lijkt het initiatiefwetsvoorstel zo wel al een effect voor te sorteren. Een effect dat ook op lokaal niveau wordt getracht te bewerkstelligen met een lokaal vuurwerkverbod, zoals in de gemeente Lanaken.

Afsluitend, lijkt het vuurwerktoerisme met name plaats te vinden over de grens tussen België en Nederland, met name vanwege verschillen in de regels rondom de verkoop van vuurwerk, i.e. in België is het toegestaan om vuurwerk gedurende het hele jaar te verkopen en te vervoeren als consument, waar dit in Nederland slechts tijdelijk is uitgezonderd. In dat kader, pleiten we voor het meer gezamenlijk optrekken van VNG en VVSG, waarbij de focus wordt geplaatst op een gecoördineerde aanpak tussen België en Nederland. Met name de Benelux kan hierin een centrale rol innemen, als forum voor verdere reglementering en harmonisatie van de aanpak van vuurwerk(overlast) en de hiermee gepaard gaande grenseffecten. In de Benelux hebben landen hierin reeds het voortouw genomen met de Beschikking M (2022) 7 waarmee wordt beoogd om vuurwerk dat niet voor consumenten bestemd is uniform in de Benelux te classificeren en te adresseren. Zoals beschreven, bestaat hiermee reeds een opening om verdere coördinatie mogelijk te maken. Hiermee kan de Benelux worden gezien als ‘proeftuin van Europa’. Voorts kan de Benelux een centrale rol innemen als het gaat om een grensoverschrijdend gecoördineerde handhaving, door hierbij te komen tot meer Benelux-afspraken. Als voorbeeld kan in dit verband worden gewezen op het recent gesloten Benelux-politieverdrag. Een dergelijke aanpak wordt gezien als de hoeksteen van de samenwerking binnen de Benelux en bevat veel vernieuwende elementen die van de Benelux-samenwerking een levend en operationeel laboratorium voor samenwerking binnen de Europese Unie maken.

¹⁰⁷ Waar zo’n 30% van de inwoners Nederlander van nationaliteit is.

¹⁰⁸ AD.nl, *Vuurwerkverkopers stoppen er massaal mee*, 13-12-2022, <https://www.ad.nl/binnenland/vuurwerkverkopers-stoppen-er-massaal-mee~a7536df5/>