

# **Klap Op De Vuurpijl**

## **Uitvoering en naleving van het Vuurwerkbesluit bij vuurwerkopslagen**

**VROM-Inspectie**  
Regio Noord-West  
Veiligheid & Risico's

Kennemerplein 6-8  
Postbus 2001  
2001 BA HAARLEM  
Interne postcode -

Telefoon 023-5150700  
Fax 023-5150777  
Wouter.Tuijnman@minvrom.nl  
www.vrom.nl

Artikelcode: 5278

### **Projectteam**

Eric Siegersma, VI Noord-West (projectleider)

Wouter Tuijnman, TAG advies (waarnemend projectleider), auteur

André Hage, VI-ZW

Bernd Jurriëns, VI-O

Caroline Altena, VI-NW

Edwin van Bakel, VI-Z

Janne Christoffel, VI-O

John Haazen, VI-Z

Henk Bal, VI-ZW

Rob van Slijpe, VI-NW

Ron van Gaans, VI-NW

Ronald Viergever, VI-N

Adri de Weijer, Vbv



## Samenvatting

De VROM-Inspectie heeft in 2004 en 2005 een onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van het Vuurwerkbesluit door gemeenten en provincies. Aanleiding voor dit onderzoek was het van kracht worden van het Vuurwerkbesluit en de veiligheidsrisico's binnen deze branche. Dit onderzoek richtte zich op opslaglocaties voor professioneel vuurwerk (met provincie als bevoegd gezag), verkooppunten voor consumentenvuurwerk (met gemeente als bevoegd gezag) en grote opslagen van consumentenvuurwerk (met de provincie als bevoegd gezag). Hieruit zijn onder meer de volgende conclusies getrokken:

- De opslag van professioneel vuurwerk bij vuurwerkbedrijven in Nederland is beëindigd.
- De landelijke handhavingsactie eind 2004 bij de opslag- en verkooppunten voor consumentenvuurwerk en de vele regionale acties hebben een groot preventief effect gehad. Verkooppunten hebben hun veiligheidsvoorzieningen zoals sprinklers op het laatste moment op orde gebracht, of afgezien van verkoop.
- De lokale autoriteiten hebben intensief gecontroleerd. Het overheersende beeld is dat gemeenten er goed in geslaagd zijn om met preventieve acties te voorkomen dat onveilige situaties zijn ontstaan tijdens de verkoop. Gemeenten en politie hebben tijdens de verkoopperiode nauwelijks repressief hoeven optreden.
- In april-mei 2005 bleek nog slechts 28% van alle 39 grote opslagbedrijven geheel te voldoen aan het Vuurwerkbesluit. Anders dan het IPO is de VROM-Inspectie van mening dat de provincies op grond van het Vuurwerkbesluit direct handhavend hadden moeten optreden in situaties waarin er nog geen vuurwerk is opgeslagen in de inrichting. Deze lijn is inmiddels in ALOM-verband overgenomen.
- Bij het afhandelen door provincies van vergunningaanvragen voor inrichtingen met kleinere veiligheidsafstanden is bij 9 van de 14 inrichtingen (in 5 provincies) de beoordeling van de warmtestralingsbelasting óf niet uitgevoerd, óf gebaseerd op onjuiste uitgangspunten. In deze gevallen zijn de provincies inmiddels begonnen met het opnieuw beoordelen van de veiligheidssituatie.

Het onderzoek heeft zich gericht op de belangrijkste veiligheidsrisico's bij deze bedrijven (sprinklerinstallatie, brandwerende voorzieningen, elektrische installatie en veiligheidsafstanden) en de rol van het bevoegd gezag.

In dit onderzoek heeft de VROM-Inspectie de volgende inspecties uitgevoerd:

- medio 2004 zijn controles uitgevoerd bij alle 40 opslagen voor professioneel vuurwerk;
- in november en december 2004 zijn controles uitgevoerd bij 114 verkooppunten in 13% van de gemeenten,
- op 29, 30 en 31 december 2004 zijn verkennende controles bij alle 1900 verkooppunten uitgevoerd tijdens de verkoop;
- in januari en februari 2005 zijn gerichte verificatiecontroles uitgevoerd bij 56 verkooppunten;



- medio 2004 en in april en mei 2005 zijn inspecties uitgevoerd met betrekking tot de vergunningverlening en handhaving door de provincies van de 47 grote opslagen van consumentenvuurwerk;
- medio en najaar 2005 zijn bij de provincies dossieronderzoeken gedaan, ondermeer gericht op de vraag of de juiste veiligheidsafstanden zijn gehanteerd.

Ten aanzien van de verkooppunten signaleerde de VROM-Inspectie in september/oktober 2004 een grootschalig nalevingsprobleem inzake de sprinklerinstallaties en andere veiligheidsvoorzieningen. In verband daarmee vroeg de Branchevereniging Consumentenvuurwerk Nederland (BCN) aan VROM om generiek uitstel. Daar is niet mee ingestemd. Eind oktober 2004 heeft de Staatssecretaris van VROM breed in de media bekend gemaakt dat het Vuurwerkbesluit onverkort moest worden gehandhaafd. In een brief van de Inspecteur-Generaal VROM, ondersteund met vergelijkbare brieven van het IPO en het College van Procureurs-Generaal, is de handhavingslijn uitgezet. Het uitgangspunt is dat er geen vuurwerk mag worden opgeslagen zonder dat de vereiste veiligheidsvoorzieningen op orde zijn en dat het vuurwerk anders direct moet worden verwijderd. Deze preventieve aanpak heeft goed gewerkt. De gemeenten hebben intensief volgens deze lijn gecontroleerd. Veel verkooppunten hebben onder druk met moeite vlak voor de verkoopperiode hun veiligheidsvoorzieningen op orde gekregen. De gemeenten zijn hierdoor vlak voor en tijdens de drie verkoopdagen met weinig overtredingen geconfronteerd. Hierdoor behoeften de gemeenten bijna niet repressief op te treden.

In het vierde kwartaal 2004 is een samenwerkingsverband van de VROM-Inspectie, IPO, VNG en OM ingesteld. De ontwikkelingen gingen snel, waarbij diverse landelijke problemen plotseling opdoken. De VROM-Inspectie heeft daarbij ondermeer een richtlijn Overmacht sprinklerinstallaties opgesteld.

Om actueel over dit onderzoek te rapporteren, zijn over de resultaten reeds twee tussenrapportages verschenen, in de vorm van brieven aan de Tweede Kamer, namelijk op 30 augustus 2004 (over de opslagen van professioneel vuurwerk) en 10 mei 2005 (over de verkooppunten). Deze brieven zijn als bijlage opgenomen bij dit rapport. De resultaten zijn integraal verwerkt in de onderhavige eindrapportage.

De belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn als volgt.

- De opslag van professioneel vuurwerk bij vuurwerkbedrijven is per 1 maart 2004 in Nederland beëindigd. De branche heeft er kennelijk niet voor gekozen haar opslagactiviteiten onder het nieuwe regime voort te zetten. Bij 2 van de oorspronkelijke 40 inrichtingen met professioneel vuurwerk was er, in strijd met het Vuurwerkbesluit, na 1 maart 2004 nog steeds opslag van professioneel vuurwerk. Onder druk van de VROM-Inspectie is het vuurwerk door de inrichtinghouders terstond afgevoerd.
- Ruim de helft van de onderzochte kleine opslagbedrijven met consumentenvuurwerk, tevens verkooppunten, voldeed eind november/begin december 2004 niet volledig aan de veiligheidseisen van het Vuurwerkbesluit, terwijl de overgangstermijn op 1 november 2004 was afgelopen. De branche-organisatie en de individuele ondernemers hadden in het algemeen onvoldoende actief ingespeeld op de wettelijke termijnen. Mede daardoor dreigden zeer veel verkooppunten niet tijdig te gaan voldoen aan het Vuurwerkbesluit.
- De Staatssecretaris van VROM heeft publiekelijk uitgesproken dat het Vuurwerkbesluit onverkort moest worden gehandhaafd. Op basis daarvan is een landelijke handhavingsactie gestart. Die handhavingsactie, in samenhang met de vele regionale acties, heeft een grote preventieve werking gehad: veel verkooppunten hebben afgezien van verkoop of hebben toch tijdig de vereiste voorzieningen getroffen; hierdoor was repressief optreden door gemeenten bijna niet nodig.



- De vuurwerkverkoop eind 2004 is ordelijk verlopen. Er was, in tegenstelling tot de verwachting van de vuurwerkbranche, maar in overeenstemming met de verwachting van de VNG, geen sprake van chaos of extreem lange wachttijden. Een vierde verkoopdag is daarom niet nodig.
- Van de grote opslagbedrijven met consumentenvuurwerk bleek medio 2004 dat ongeveer de helft van de 22 gecontroleerde bedrijven niet voldeed aan het Vuurwerkbesluit, terwijl de overgangstermijn voor deze bedrijven op 1 maart 2004 was verstreken. Voor de overige opslagbedrijven gold een overgangstermijn tot 1 maart 2005. In april-mei 2005 bleek nog slechts 28% van alle 39 grote opslagbedrijven geheel te voldoen aan het Vuurwerkbesluit. De VROM-Inspectie is van mening dat op grond van het Vuurwerkbesluit direct handhavend had moeten worden opgetreden. Een aantal provincies had hierover een andere mening in verband met het nog afwezig zijn van vuurwerk. De door de VROM-Inspectie voorgestane handhavinglijn is later als gemeenschappelijke lijn in ALOM-verband afgesproken.
- Nabij veel van de grote opslagbedrijven met consumentenvuurwerk (16 van de 39) bevinden zich kwetsbare objecten (zoals woningen) op een afstand die kleiner is dan de vereiste standaardafstanden uit het Vuurwerkbesluit. Hiervoor kunnen de provincies afwijkende (kleinere) afstanden vaststellen, mits er maatregelen worden getroffen waarmee het wettelijke veiligheidsniveau geborgd blijft. Bij 5 van deze 16 inrichtingen hebben de provincies op juiste wijze de veiligheid beoordeeld en kleinere veiligheidsafstanden vastgesteld. Bij de overige 11 inrichtingen is er nog geen duidelijk beeld van de veiligheidsrisico's. De VROM-Inspectie heeft de provincies en het IPO geadviseerd hoe deze beoordeling en vaststelling op juiste wijze kan worden uitgevoerd. De Inspectie zal dit proces volgen en toetsen of het veiligheidsniveau rond deze vuurwerkbedrijven voldoet of gaat voldoen aan de wettelijke eisen.
- Er zijn vele goede voorbeelden gebleken van (de wettelijk voorgeschreven) coördinatie door de provincies binnen het eigen provinciale gebied. De landelijke coördinatie tussen de provincies is nog een aandachtspunt, zoals ten aanzien van het vaststellen van kleinere veiligheidsafstanden. Verder is het gewenst dat er landelijk zicht is op de nalevingssituatie bij de verkooppunten en op uitvoeringsknelpunten die een landelijke coördinatie vergen. Dit kan het beste geregeld worden in ALOM-verband. Voor de vuurwerkperiode eind 2005 is hiervoor recentelijk een ALOM-samenwerkingsverband gestart.

Op grond van het onderzoek is het algemene beeld dat de uitvoering en naleving van het Vuurwerkbesluit met betrekking tot de opslagen in 2004 en 2005 een grote impuls heeft gekregen. Vanwege de complexe materie (waaronder de voorschriften voor de brandbeveiligingsinstallatie en de periodiciteit in opslag en verkoop) en de ingrijpende (kostbare) veiligheidsvoorzieningen bij ondernemers, is enige tijd nodig om in de branche een stabiele situatie te bereiken. Dat betekent een situatie met voldoende naleving en adequate handhaving. Die situatie was medio 2005 nog niet bereikt. Hopelijk is dat wel het geval bij de aanvang van de komende verkoopperiode eind 2005. In het lopende overleg met de brancheorganisatie en in ALOM-verband zijn hiervoor de nodige condities geschapen. Ook zijn afspraken gemaakt over de monitoring van de naleving.



Samenvatting	2
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel van het onderzoek	7
1.3 Projectfasering	7
1.4 Tussentijdse rapportages	8
2 Opslag van professioneel vuurwerk	9
2.1 Eisen voor de opslag van professioneel vuurwerk	9
2.2 Opslagbedrijven voor professioneel vuurwerk	9
2.3 Opslag van theatervuurwerk	10
2.4 Illegaal en in beslaggenomen vuurwerk	10
3 Opslagbedrijven voor de verkoop van consumentenvuurwerk	11
3.1 Eisen voor de opslag en verkoop van consumentenvuurwerk	11
3.1.1 Overgangstermijnen	11
3.1.2 Bouwkundige en afstandseisen	11
3.1.3 Eisen aan de sprinklerinstallatie	11
3.2 Handhaving Vuurwerkbesluit bij verkooppunten	12
3.2.1 Handhavingsactie 2004	12
3.2.2 Richtlijn overmacht	12
3.2.3 Coördinatie van de handhaving	12
3.3 Naleving van het Vuurwerkbesluit eind 2004	13
3.3.1 Naleving in de aanloop tot de verkoopperiode	13
3.3.2 Controles tijdens de verkoopperiode: naleving en openbare orde	14
4 Grote opslagbedrijven voor consumentenvuurwerk	16
4.1 Eisen voor opslag van meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk	16
4.1.1 Standaard externe veiligheidsafstanden	16
4.1.2 Mogelijkheid tot vaststellen van kleinere veiligheidsafstanden	16
4.1.3 Mogelijkheid tot uitstel in verband met veiligheidsafstanden	16
4.2 Naleving van het Vuurwerkbesluit bij bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag	17
4.2.1 Aantal inrichtingen voor opslag van meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk	17
4.2.2 Naleving in de aanloop tot de verkoopperiode eind 2004	17
4.2.3 Naleving per 1 maart 2005	18
4.3 Beoordeling van de veiligheidssituatie bij afwijkende veiligheidsafstanden	20
4.3.1 Gehanteerde werkwijze bij de motivering van afwijkende veiligheidsafstanden bij 16 inrichtingen	20
4.3.2 Veiligheidssituatie bij inrichtingen met afwijkende veiligheidsafstanden	21
5 Ervaringen met het Vuurwerkbesluit	23
5.1 Voorschriften voor de brandbeveiligingsinstallatie	23
5.2 Vaststellen van kleinere veiligheidsafstanden	25
5.3 Vuurwerkbesluit en vergunning	25
5.4 Wisseling bevoegd gezag	26
5.5 Handhaving als er geen vuurwerk is opgeslagen.	27
6 Conclusies en aanbevelingen	29
6.1 Inleiding	29
6.2 Conclusies opslag van professioneel vuurwerk	29
6.3 Conclusies opslagbedrijven voor de verkoop van consumentenvuurwerk	29



<b>6.4</b>	<b>Conclusies grote opslagbedrijven consumentenvuurwerk</b>	<b>30</b>
<b>6.5</b>	<b>Coördinatie van de uitvoering</b>	<b>31</b>
<b>6.6</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>32</b>
<b>6.7</b>	<b>Algemeen beeld</b>	<b>32</b>
Bijlage 1	Provinciale vergunningen voor vuurwerkopslagbedrijven op 1 maart 2005	34
Bijlage 2	Voorbeelden van aangetroffen situaties bij vuurwerkopslagbedrijven	36
Bijlage 3	Beoordelen van een vergunningaanvraag voor kleinere veiligheidsafstanden	40
Bijlage 4	Voortgangsrapportage 1	42
Bijlage 5	Voortgangsrapportage 2	45
Bijlage 6	Brief aan het IPO over de handhaving van het Vuurwerkbesluit	51



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Na de vuurwerkram্প in Enschede op 13 mei 2000 zijn grote veranderingen doorgevoerd in het beleid en de praktijk rond de Nederlandse vuurwerksector.

Op 1 maart 2002 is het Vuurwerkbesluit in werking getreden. Hierbij is een overgangstermijn vastgelegd tot 1 maart 2004, zodat betrokken bedrijven de gelegenheid kregen om te voldoen aan het Vuurwerkbesluit, of hun activiteiten (deels) te staken. Op 16 januari 2004 is het Vuurwerkbesluit gewijzigd. Naast enkele inhoudelijke aanpassingen is daarbij een overgangstermijn tot 1 maart 2005 geïntroduceerd voor een deel van de bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag. Het volledig van kracht worden van deze nieuwe regelgeving en de veiligheidsrisico's binnen deze branche zijn voor de VROM-Inspectie aanleiding geweest om een tweedelijns toezicht onderzoek uit te voeren.

## 1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om de handhaving en vergunningverlening bij het bevoegd gezag met betrekking tot opslagen met vuurwerk te toetsen en waar nodig te verbeteren. Daarbij is het uiteindelijke doel dat de vuurwerkbedrijven de voorschriften goed naleven en dat de opslag van vuurwerk dus veilig plaatsvindt. Verder heeft dit onderzoek beoogd een landelijk beeld te geven van de uitvoering en naleving van de voorschriften die gelden bij de opslag van vuurwerk.

## 1.3 Projectfasering

Dit onderzoek is verdeeld in drie fasen in verband met drie wettelijke termijnen uit het Vuurwerkbesluit. Deze drie fasen sloten aan bij drie verschillende doelgroepen van opslagbedrijven, te weten bedrijven voor de opslag van professioneel vuurwerk, bedrijven voor de opslag van vuurwerk ten behoeve van de verkoop aan consumenten en bedrijven voor de opslag van grote hoeveelheden consumentenvuurwerk.

1. De eerste fase (m.b.t. wettelijk termijn tot 1 maart 2004) had betrekking op de opslagen van professioneel vuurwerk. Hierbij is onderzocht of op 1 maart 2004 nog professioneel vuurwerk werd opgeslagen in Nederland.
2. De tweede fase (m.b.t. wettelijke termijn tot 1 november 2004) had betrekking op de naleving en handhaving van het Vuurwerkbesluit bij de opslag en verkoop van consumentenvuurwerk eind 2004. Hierbij is beoogd een beeld te verkrijgen van de handhaving en naleving van eisen uit het Vuurwerkbesluit. Met name is gekeken naar de veiligheidsrelevante voorzieningen zoals de uitvoering en brandwerendheid van bouwconstructies, de sprinklerinstallatie en



andere risico-aspecten zoals de interne en externe veiligheidsafstanden, de verpakking van het vuurwerk en de aanwezigheid van brandbare of gevaarlijke stoffen.

3. In de derde fase (m.b.t. wettelijke termijn tot 1 maart 2005) is gekeken naar de vuurwerkopslagbedrijven onder provinciaal bevoegd gezag. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de afstand tot (geprojecteerde) kwetsbare objecten. In die gevallen dat niet voldaan wordt aan de standaard externe veiligheidsafstanden is beoordeeld of de betrokken provincies op een juiste manier kleinere afstanden hebben vastgesteld, of handhavend hebben opgetreden.

#### 1.4 Tussentijdse rapportages

Door de verschillende voornoemde overgangstermijnen uit het Vuurwerkbesluit heeft dit project een lange doorlooptijd gekend. Daarom is gedurende dit project een samenvatting van de resultaten uit de eerste en tweede fase door de Staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer aangeboden in de brieven van 30 augustus 2004 (kenmerk VI/NW14259/ES/MV) en 10 mei 2005 (kenmerk VI/NW/2005044454/PvE). Deze brieven zijn als bijlage bij deze rapportage gevoegd.





## 2 Opslag van professioneel vuurwerk

### 2.1 Eisen voor de opslag van professioneel vuurwerk

Professioneel vuurwerk is in het Vuurwerkbesluit gedefinieerd als 'vuurwerk, niet zijnde consumentenvuurwerk'. Of sprake is van consumentenvuurwerk wordt vooral bepaald door de vraag wie de uiteindelijke gebruiker van het vuurwerk is. Een belangrijk verschil tussen de regels voor consumentenvuurwerk en die voor professioneel vuurwerk is dat ten aanzien van consumentenvuurwerk specifieke productveiligheidseisen zijn vastgesteld, die zijn neergelegd in de Regeling Nadere eisen voor vuurwerk 2004. Voor professioneel vuurwerk gelden in dit verband alleen de algemene productveiligheidseisen (artikel 1.2.1 Vuurwerkbesluit). Hiermee samenhangend bestaat een belangrijk verschil tussen professioneel en consumentenvuurwerk in de afstandseisen en de maximaal toegestane hoeveelheden vuurwerk per inrichting. Voor bedrijven met professioneel vuurwerk geldt afhankelijk van de hoeveelheid een afstand van 400 of 800 meter tot (geprojecteerde) kwetsbare objecten en een maximum van 6000 kg vuurwerk per inrichting.

Met de wijziging van het Vuurwerkbesluit van 16 januari 2004 is één bepaalde soort professioneel vuurwerk uitgezonderd van de veiligheidsafstand van 800 meter. Dit betreft theatervuurwerk en vuurwerk als bedoeld in artikel 3.1.4. De aan te houden veiligheidsafstanden zijn voor de opslag van dit vuurwerk gelijkgesteld aan consumentenvuurwerk. De eisen bij de opslaglocaties voor dit soort vuurwerk komen daarmee overeen met de eisen voor de grote opslagen voor consumentenvuurwerk. Zie hiervoor hoofdstuk 4 van dit rapport.

De bedrijven met opslag van professioneel vuurwerk moesten uiterlijk 1 maart 2004 voldoen aan de eisen van het Vuurwerkbesluit, waaronder de eis dat de opslag op tenminste 400 of 800 meter van (geprojecteerde) kwetsbare objecten is gelegen. Bedrijven die niet konden voldoen aan deze afstandseisen kunnen de vuurwerkactiviteiten niet voortzetten en komen daardoor in aanmerking voor sanering (via het intrekken van de vergunning) en voor schadevergoeding van de overheid. VROM heeft een uitvoeringsorganisatie opgezet voor het uitvoeren van de schadevergoedingsactiviteiten. Bedrijven konden een aanvraag voor schadevergoeding indienen als het bevoegd gezag en de VROM-Inspectie hebben aangegeven dat ze niet aan het Vuurwerkbesluit kunnen voldoen. In maart 2005 waren 26 vergunningplichtige bedrijven gesaneerd (vergunning ingetrokken en schadevergoeding toegewezen).

### 2.2 Opslagbedrijven voor professioneel vuurwerk

Medio 2004 heeft de VROM-Inspectie in het kader van dit project zelfstandig een inventarisatie uitgevoerd naar de bedrijven waar eventueel professioneel vuurwerk werd opgeslagen. Daarbij is naast de inventarisatielijsten van de provincies ook gekeken naar andere informatie over de daadwerkelijke



aanwezigheid van opslagen van professioneel vuurwerk, zoals historische bedrijvenlijsten, signalen van contacten van de VROM-Inspectie, actuele ambtelijke informatie en het bedrijvenregister van de Kamer van Koophandel. Op deze wijze zijn 54 potentiële locaties geselecteerd.

Al deze locaties zijn door inspecteurs van VROM bezocht en gecontroleerd aan de hand van checklisten. Bij 40 locaties was inderdaad sprake van een bedrijf met (voormalige) opslag van vuurwerk. Dit betrof 18 bedrijven waar vroeger uitsluitend professioneel vuurwerk werd opgeslagen en 22 bedrijven waar zowel professioneel als consumentenvuurwerk werd opgeslagen. Bij deze laatste bedrijven, de zogenaamde combi bedrijven, moest meestal alleen de opslag van professioneel vuurwerk zijn beëindigd vóór 1 maart 2004.

Bij 38 bedrijven was de opslag van professioneel vuurwerk inderdaad beëindigd op 1 maart 2004. In 2 gevallen ging de (door het verstrijken van de overgangdatum 1 maart 2004 illegale) opslag van professioneel vuurwerk door, zonder dat dit door het bevoegd gezag opgemerkt was. Deze illegale opslagen stonden te dicht bij kwetsbare objecten in de omgeving. Door de druk van de VROM-Inspectie is het vuurwerk door de inrichtinghouders terstond afgevoerd. Bij deze bedrijven is in totaal 5000 kg professioneel vuurwerk van de minst gevaarlijke klasse 1.4 verwijderd.

Geconcludeerd wordt dat er geen vergunde opslagbedrijven voor professioneel vuurwerk meer in Nederland gevestigd zijn. De branche heeft er kennelijk niet voor gekozen om de opslag van professioneel vuurwerk onder het regime van het Vuurwerkbesluit voort te zetten.

### 2.3 Opslag van theatervuurwerk

Op 1 maart 2004 waren er geen bedrijven meer in Nederland die professioneel vuurwerk van de klasse 1.3 of lager mogen opslaan. Wel waren er nog twee bedrijven waar de opslag van 1.000 kg en twee bedrijven waar de opslag van 2.000 kg theatervuurwerk of vuurwerk als bedoeld in artikel 3.1.4 was vergund (zie hiervoor bijlage 1). De vergunning van één van deze bedrijven wordt al geruime tijd niet gebruikt en zal naar opgave van de provincie eind 2005 worden ingetrokken. Er is medio 2005 één vergunning in procedure waarbij de opslag van 5.000 kg 'bijzondere producten' wordt toegestaan. De VROM-Inspectie beschouwt deze producten als professioneel vuurwerk en heeft beroep ingesteld tegen de vergunning. Bij een andere bestaande vergunning is sprake van onduidelijkheid in de classificatie. Hier loopt ook een revisievergunningprocedure. Naar verwachting zijn er eind 2005 vier bedrijven in Nederland die 1.000 of 2.000 kg theatervuurwerk mogen opslaan.

### 2.4 Illegaal en in beslaggenomen vuurwerk

Naast de opslag van theatervuurwerk vindt, zo is de verwachting, ook op een zekere schaal illegale opslag plaats van professioneel vuurwerk, of verboden consumentenvuurwerk. Deze opslagen zijn veelal onbekend. Bij het ontdekken van zo een opslag wordt door het bevoegd gezag opgetreden en volgt in beslagname van het vuurwerk. De opslag van professioneel vuurwerk voor zover dit in beslag is genomen valt niet onder de reikwijdte van het Vuurwerkbesluit. Voor de kortstondige opslag van kleine hoeveelheden in beslaggenomen vuurwerk, veelal politiebureaus, hebben de provincies als bevoegd gezag op 18 augustus 2005 gezamenlijk selectievoorschriften opgesteld. In beslag genomen vuurwerk zal zo snel mogelijk worden afgevoerd naar de opslagplaats voor in beslaggenomen vuurwerk in Ulicoten.



## 3 Opslagbedrijven voor de verkoop van consumentenvuurwerk

### 3.1 Eisen voor de opslag en verkoop van consumentenvuurwerk

#### 3.1.1 Overgangstermijnen

Het Vuurwerkbesluit stelt bouwkundige, technische en afstandseisen aan bedrijven waar opslag (en verkoop) van vuurwerk plaatsvindt. Vuurwerkopslagbedrijven met een 'nieuwe vergunning' (melding of vergunning daterend na 1 maart 2002) moesten per direct aan het Vuurwerkbesluit voldoen. Bedrijven met een oudere vergunning voor de opslag van maximaal 10.000 kg moesten per 1 november 2004 voldoen aan het Vuurwerkbesluit. Bedrijven voor de opslag van theatervuurwerk of meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk moesten per 1 maart 2004 aan het Vuurwerkbesluit voldoen. Hierop is één uitzondering mogelijk: bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag die niet konden voldoen aan de veiligheidsafstanden uit bijlage 3 van het Vuurwerkbesluit konden onder voorwaarden uitstel krijgen van de voorschriften uit het Vuurwerkbesluit tot maart 2005. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4.

#### 3.1.2 Bouwkundige en afstandseisen

Het Vuurwerkbesluit stelt gedetailleerde eisen aan de inrichting van een vuurwerkbedrijf. Een van de eisen is dat vanuit de deuropening van een (buffer)bewaarplaats de deur van een andere (buffer)bewaarplaats of de deur van de verkoopruimte niet zichtbaar mag zijn. In verschillende situaties is dat "opgelost" door het plaatsen van een extra (brandwerende) deur tussen deze twee ruimten. Hierover heeft de Raad van State op 23 maart 2005 een uitspraak gedaan (200405100/1) waaruit blijkt dat een dergelijke extra deur geen oplossing biedt, omdat deze ook open kan staan. Indien de deuropeningen van de ruimten waar vuurwerk kan zijn dichters dan 8 meter van elkaar gelegen zijn is het nodig dat hier een vaste bouwkundige afscheiding tussen zit. In het betreffende geval werd niet voldaan aan de afstandseis van voorschrift 6.2. Gelet op artikel 8.10, tweede lid, en artikel 8.9 van de Wet milieubeheer had de vergunning moeten worden geweigerd. Bij de controles door de VROM-Inspectie eind 2004 is deze situatie verschillende keren gesignaleerd. Hierbij bleek dat het bevoegd gezag deze situaties regelmatig heeft toegestaan.

#### 3.1.3 Eisen aan de sprinklerinstallatie

Alle ruimten waarin consumentenvuurwerk aanwezig mag zijn, moeten zijn voorzien van een automatische sprinklerinstallatie. De eisen die gesteld worden aan de sprinklerinstallatie zijn uitgewerkt in memorandum 60, een uitwerking van de Voorschriften voor Automatische Sprinklerinstallaties (VAS). Dit geldt voor de (buffer)bewaarplaatsen en voor de verkoopruimte. Het Vuurwerkbesluit bepaalt het type brandbestrijdingssysteem en een kwaliteitsborging ten aanzien van ontwerp en inspectie. De gedetailleerde uitvoering van de installatie moet blijken uit het Programma van Eisen. De sprinklerinstallatie moet in de ontwerpfase (Programma van Eisen) worden beoordeeld door een conform EN45004 geaccrediteerde type A inspectie-instelling en goedgekeurd door het bevoegd gezag.



Na de aanleg moet de feitelijke installatie ook worden goedgekeurd door een dergelijke geaccrediteerde instelling, of worden voorzien van een certificaat van een conform EN45011 geaccrediteerde inspectie-instelling.

## 3.2 Handhaving Vuurwerkbesluit bij verkooppunten

### 3.2.1 Handhavingsactie 2004

In september/oktober 2004 signaleerden de VROM-Inspectie en het IPO dat bij veel vuurwerk-verkooppunten sprake zou zijn van het niet voldoen aan de wettelijke veiligheidseisen. Door de Staatssecretaris van VROM is toen besloten dat het Vuurwerkbesluit onverkort moest worden gehandhaafd en dat er geen sprake kon zijn van generiek uitstel, zoals door de branche was verzocht. Deze lijn is eind oktober 2004 vastgelegd in een brief van de Inspecteur Generaal aan alle gemeenten en provincies en is door de Staatssecretaris van VROM in de media krachtig neergezet. Ondertussen is een samenwerkingsforum geïnitieerd van VROM met IPO, VNG en OM, waarin de lijn van de Staatssecretaris van VROM als gemeenschappelijke lijn is afgesproken en uitgewerkt. Vanwege de beoogde veiligheid is het uitgangspunt dat er geen vuurwerk aanwezig mag zijn als de vereiste veiligheidsvoorzieningen niet op orde zijn. Als er toch vuurwerk aanwezig blijkt te zijn zonder deze voorzieningen zal dit direct via handhavend optreden door gemeente of politie moeten worden verwijderd. De uitgewerkte handhavingslijn is vastgelegd in een brief van de VROM-Inspectie van 28 oktober 2004 aan de provincies en gemeenten. Rond 1 november 2004 hebben het IPO en het OM (college van procureurs-generaal) overeenkomstige brieven uitgestuurd aan de provincies en gemeenten respectievelijk de arrondissementsparketten, met daarin dezelfde handhavingslijn. Het uitgangspunt was "vuurwerk onmiddellijk verwijderen als er onvoldoende veiligheidsvoorzieningen zijn".

### 3.2.2 Richtlijn overmacht

Bij het goedkeuren van de sprinklerinstallaties werden in oktober 2004 gevallen van overmacht voorzien. Het betrof met name die gevallen waarin de verkooppunten tijdig opdracht hadden verleend voor het installeren van een sprinkler, maar waar er door factoren buiten hun invloed vertraging ontstond (bijvoorbeeld doordat de gemeente veel te lang deed over de goedkeuring van het Programma van Eisen of doordat het installatie- of keuringsbedrijf zijn contractuele verplichting plotseling niet nakwam). De VROM-Inspectie heeft hiervoor een richtlijn geschreven als vertaling van bestaand beleid (het gemeenschappelijk beleidskader gedogen). Deze "Richtlijn beoordeling overmachtsituaties bij vuurwerkbedrijven zonder goedgekeurde sprinklerinstallatie" d.d. 27 oktober 2004, is overgenomen door IPO, VNG en OM. Hiermee kon het bevoegd gezag overmacht in hun afweging meenemen en zondig in bijzondere gevallen toestaan dat er toch vuurwerk werd opgeslagen en verkocht.

### 3.2.3 Coördinatie van de handhaving

Halverwege 2004 ontstond een tamelijk chaotische situatie bij vuurwerkopslagbedrijven. Op dat moment werd duidelijk dat vergunningverlening, ontwerp, installatie en keuring van sprinklerinstallaties zo veel tijd kosten dat naar verwachting veel bedrijven er niet in zouden slagen hun voorzieningen tijdig op orde te brengen. Bij verschillende vooruitstrevende provincies werden vanaf dat moment regionale acties uitgevoerd. Deze acties hadden echter geen onderlinge samenhang en werden alle op een eigen manier opgezet en uitgevoerd. Afstemming onderling en met andere partners (VNG, VROM, IVW, OM) is pas later op gang gekomen, toen de landelijke handhavingsactie 2004 is gestart (zie paragraaf 3.2.1). Met name de provincie Noord Brabant heeft via de voorzitter van de IPO-werkgroep Vuurwerkcoördinatoren vanaf dat moment een grote bijdrage geleverd aan de technisch inhoudelijke afstemming.

Onder andere de volgende zaken zijn eind 2004 door IPO en VROM geregeld:

- Via een speciaal daarvoor ingerichte website en veel communicatie via nieuwsbrieven, een helpdesk van provinciale vuurwerkcoördinatoren ten behoeve van gemeenten, contacten met de



branche en berichtgeving via de media is ervoor gezorgd dat elk bevoegd gezag en de betrokken bedrijven adequaat zijn ingelicht over de vereisten en de handavingslijn;

- Er is een communicatieprotocol handavingsacties opgesteld;
- Acties zijn afgestemd met de IVW;
- Er is voldoende opslagcapaciteit voor mogelijk te verwijderen vuurwerk in de opslagplaats in Ulicoten geregeld;
- Er is overleg gevoerd met de branche.
- Oplossingen voor problemen die op landelijke schaal voorkwamen zijn via IPO en VNG aan het bevoegd gezag gemeld. Een dergelijk probleem betrof bijvoorbeeld het tekort aan sprinklermaterialen dat zich eind november voordeed. Een ander probleem was het intrekken medio november 2004 van de accreditatie van een keuringsinstelling met een groot marktaandeel. De VROM-Inspectie heeft hiervoor in een advies de relatie met de richtlijn "Overmacht sprinklers" uitgewerkt.
- Signalen inzake strafrechtelijke overtredingen rond deze sprinklerproblematiek zijn overgedragen aan de VROM-IOD (Opsporing en Inlichtingen Dienst).

Tijdens de landelijke actie bleken verschillende provincies geen actueel landelijk beeld te kunnen geven van het aantal verkooppunten en de nalevingssituatie, terwijl zij op grond van het Vuurwerkbesluit wel een coördinerende taak hebben. Het Vuurwerkbesluit geeft vervolgens het LMIP een rol in het beheren van gegevens over opslaginrichtingen, maar heeft daarbij onvoldoende duidelijk gemaakt hoe de provincies en het LMIP aan die gegevens moeten komen. Het bleek niet gemakkelijk om hier sluitende afspraken over te maken. Een van de oorzaken hiervoor was de grote dynamiek, omdat veel bedrijven eind 2004 nog bezig waren met het op orde brengen van de voorzieningen. Nu, na de eerste verkoopperiode waarin het Vuurwerkbesluit volledig van kracht is, zal het aantal inrichtingen en de vergunningensituatie zich stabiliseren. Een andere oorzaak was het gebrek aan medewerking vanuit het lokale bevoegd gezag. Hier werd de meerwaarde van landelijke monitoring in twijfel getrokken. Mede hierdoor was er onvoldoende zicht op de frequentie en ernst van belangrijke uitvoeringsknelpunten. Anderzijds hadden gemeenten, als bevoegd gezag, soms onvoldoende kennis genomen van de landelijke oplossingsrichtingen voor veel voorkomende knelpunten. Om slagvaardiger te kunnen optreden zijn afspraken nodig tussen het Landelijk Meld- en Informatie Punt (LMIP), de provincies (IPO) en gemeenten (VNG) over structurele informatie-uitwisseling over vuurwerkopslagen. Deze afspraken zijn in oktober 2005 gemaakt.

Begin 2005 is de coördinatiestructuur van de landelijke actie beëindigd. In mei 2005 is in het BLOM/ALOM besloten om een werkgroep te belasten met de landelijke coördinatie voor de rest van 2005. In deze werkgroep hebben IPO, VNG, OM, politie, IVW en VROM zitting. De voorzitter opereert onder verantwoordelijkheid van het BLOM/ALOM. De werkgroep is in augustus 2005 gestart.

### 3.3 Naleving van het Vuurwerkbesluit eind 2004

#### 3.3.1 Naleving in de aanloop tot de verkoopperiode

Om een beeld te krijgen van de naleving heeft de VROM-Inspectie in de maanden november en december controles uitgevoerd bij 114 (voormalige) vuurwerkopslagbedrijven in 63 gemeenten (13 % van alle gemeenten in Nederland). Met deze steekproef werd mede beoogd de naleving en handhaving binnen deze steekproef te bevorderen en zonodig af te dwingen. De locaties zijn gekozen uit bestaande lijsten, of aan de hand van signalen uit het veld. Deze steekproef is niet zuiver aselekt. De percentages die binnen deze steekproef zijn gevonden zijn daarom niet representatief voor het geheel. Bij de selectie is er wel op gelet dat de bedrijven gevestigd waren in zoveel mogelijk verschillende gemeenten. De bezoeken zijn deels zelfstandig en deels in aanwezigheid van het bevoegd gezag, de politie of de brandweer uitgevoerd.



De controles zijn uitgevoerd aan de hand van checklisten. Hierbij is gelet op alle relevante veiligheidsaspecten zoals de sprinklerinstallatie, de elektrische installatie, bouwkundige voorzieningen en soort en hoeveelheid opgeslagen vuurwerk.

Ongeveer 20% van de 114 bedrijven die de VROM-Inspectie in deze periode heeft gecontroleerd, had al eerder geen intenties meer om in 2004 vuurwerk te verkopen. Daarnaast heeft ongeveer 10% van de bedrijven in de aanloop naar de verkoopperiode, naar aanleiding van de bekend gemaakte handhavingslijn, besloten geen vuurwerk te verkopen. Verder heeft ongeveer 5% van de bedrijven geconcludeerd geen vuurwerk te kunnen verkopen omdat de gemeente nadrukkelijk niet toestond dat er vuurwerk werd verkocht, omdat niet werd voldaan aan de veiligheidseisen uit het Vuurwerkbesluit. Uiteindelijk bevatte de steekproef van de VROM-Inspectie 78 bedrijven die eind 2004 vuurwerk verkocht hebben. Bij de controles eind november en begin december bleek dat bij ruim de helft van deze bedrijven nog niet werd voldaan aan de eisen uit het Vuurwerkbesluit, terwijl de wettelijke overgangstermijn op 1 november 2004 was afgelopen. Het betrof daarbij veiligheidsrelevante aspecten met betrekking tot de bouwkundige, technische en afstandseisen. In enkele gevallen (5 bedrijven) was desondanks vuurwerk opgeslagen. Aan deze situaties is door de druk van de VROM-Inspectie direct een einde gemaakt.

De geconstateerde tekortkomingen zijn zeer divers van aard. Regelmatig werd geconstateerd dat de brandwerendheid van constructiedelen onvoldoende was (deuren, bewaarplaatsen en brandwerendheid van bluswateropslagvoorzieningen). Afwijkingen bij de sprinklerinstallatie liepen uiteen van te weinig capaciteit boven de verkoopbalie, tot het ontbreken van het gehele systeem. Soms ontbrak de bluswatervoorziening, of was het gedeelte in de verkoopruimte nog niet aangelegd. Andere voorbeelden zijn te kleine maatvoering van de leidingen, niet de vereiste uitvoering (stalen gefitte leidingen), te weinig sprinklerkoppen, verkeerde uitvoering van de pompen, lekken enz. Bij verschillende bedrijven moesten nog muurtjes opgetrokken worden om aan de afstandseisen te voldoen. Ook is in een aantal gevallen een brandwerende deur geplaatst waar eigenlijk een vaste scheidende constructie moet bestaan. Bij ongeveer een vijfde van de bezochte bedrijven was de elektrische installatie nog niet op orde. Hier ontbrak bijvoorbeeld een aardlekschakelaar, of waren de wandcontactdozen niet veilig. Enkele voorbeelden van de aangetroffen situaties zijn in bijlage 2 in deze rapportage weergegeven. De knelpunten die bij deze bedrijven zijn gesignaleerd zijn doorgegeven aan het bevoegd gezag, met het verzoek hierop te handhaven. Door de VROM-Inspectie is niet onderzocht in hoeverre de technische uitvoering bij de bedrijven waar eerder tekortkomingen zijn geconstateerd tijdens de verkoopperiode in overeenstemming was gebracht met de vereisten.

### **3.3.2 Controles tijdens de verkoopperiode: naleving en openbare orde**

Nadat duidelijk werd dat geen generiek uitstel verleend zou worden van het Vuurwerkbesluit heeft de branche ( ) gewaarschuwd voor chaos tijdens de drie verkoopdagen vanwege te weinig verkooppunten en gepleit voor een vierde verkoopdag. De Staatssecretaris van VROM heeft begin december aangegeven dat hij bereid was om met de VNG te bezien of het wenselijk was om vanuit de optiek van openbare orde voor dit jaar een vierde verkoopdag mogelijk te maken. Dit is niet doorgegaan omdat de VNG van mening was dat de voordelen niet zouden opwegen tegen de nadelen.



Tijdens de drie verkoopdagen op 29 t/m 31 december 2004 heeft de VROM-Inspectie verkennende controles laten uitvoeren bij verkooppunten. Deze controles hadden tot doel de volgende vragen te kunnen beantwoorden:

- Bij hoeveel verkooppunten wordt daadwerkelijk vuurwerk verkocht?
- Is er een sprinklerinstallatie aanwezig boven de verkoopbalie?
- In hoeverre is er sprake van onacceptabele wachtrijen of chaos als gevolg van het teruggelopen aantal verkooppunten.

De verkennende controles zijn uitgevoerd aan de hand van een lijst met 1900 adressen van (voormalige) verkooppunten. Deze lijst is samengesteld uit een 30-tal lijsten van provincies en regio's. De lijst bevatte alle bekende locaties waar eventueel vuurwerk verkocht werd. Hiervan is ongeveer 90 % bezocht.

De bevindingen waren als volgt:

- Tijdens de verkennende controles is bij 920 locaties verkoop geconstateerd. Omdat niet alle locaties van de lijst met 1900 adressen zijn bezocht en omdat bleek dat een aantal verkooppunten niet op de lijst stond is het totale aantal verkooppunten groter geweest. Middels extrapolatie is geconcludeerd dat er 1100 tot 1200 verkooppunten hebben deelgenomen aan de vuurwerkverkoop eind 2004.
- Bij vrijwel alle verkooppunten was een sprinklerinstallatie aanwezig in de verkoopruimte. Deze conclusie is mede gebaseerd op verificatie-controles die begin 2005 door de VROM-Inspectie zijn uitgevoerd bij 56 verkooppunten waar tijdens de verkenning twijfels waren gerezen over de naleving van de sprinklereis uit het Vuurwerkbesluit. Bij vier van deze verkooppunten was inderdaad geen sprinkler aanwezig, maar was sprake van goedkeuring op basis van overmacht. Bij de overige 52 verkooppunten was weldegelijk een sprinkler aanwezig. Tijdens de verkoopdagen is ook door de politie samen met het bevoegd gezag intensief gecontroleerd. Uit informatie van de politie blijkt dat slechts één verkooppunt is aangetroffen dat vuurwerk verkocht zonder de vereiste sprinklerinstallatie, zonder goedkeuring van de gemeente in lijn met de gedoogrichtlijn.
- Bij  $\frac{3}{4}$  van de verkooppunten was geen sprake van een serieuze wachtrij (minder dan 10 personen). Bij  $\frac{1}{4}$  van de verkooppunten stond er op het moment van het bezoek een rij met meer dan 10 personen. Bij slechts 14 verkooppunten stonden meer dan 50 personen. Bij enkele van deze punten bestond er een onoverzichtelijke/chaotische situatie. Dus in een zeer beperkt aantal gevallen was er sprake van grote oploop. Dit beeld bestond echter ook in voorgaande jaren. De conclusie is dat de verkoop vanuit het oogpunt van openbare orde goed is verlopen en dat een vierde verkoopdag niet nodig is. In de komende jaren zal dit nog minder nodig zijn, omdat er naar verwachting enkele honderden verkooppunten bij zullen komen; namelijk de verkooppunten die nu niet op tijd hun veiligheidsvoorzieningen konden realiseren, maar wel verder willen met de vuurwerkverkoop.



## 4 Grote opslagbedrijven voor consumentenvuurwerk

### 4.1 Eisen voor opslag van meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk

#### 4.1.1 Standaard externe veiligheidsafstanden

Voor vuurwerkopslagbedrijven die meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk opslaan is de provincie het bevoegd gezag. De technische en bouwkundige eisen die aan deze inrichtingen gesteld worden, bijvoorbeeld ten aanzien van de sprinklerinstallatie, zijn grotendeels hetzelfde als de eisen die gelden bij kleinere opslagplaatsen. Bij de grote opslagplaatsen gelden wel grotere veiligheidsafstanden tot kwetsbare objecten. Deze afstanden moeten worden beoordeeld vanaf de deuropening van een (buffer)bewaarplaats. De aan te houden afstand in voorwaartse richting varieert tussen de 20 en de 48 meter. Daarbij wordt geen rekening gehouden met eventuele voorzieningen die zich tussen de deuropening en een kwetsbaar object bevinden.

#### 4.1.2 Mogelijkheid tot vaststellen van kleinere veiligheidsafstanden

De provincies kunnen afwijkende veiligheidsafstanden vaststellen voor vuurwerkbedrijven die niet kunnen voldoen aan de veiligheidsafstanden uit bijlage 3 van het Vuurwerkbesluit. De provincies moeten daarbij zorgdragen dat personen binnen de grens van een (geprojecteerd) kwetsbaar object (binnen of buiten een gebouw) een gelijkwaardige bescherming genieten als de bescherming die het Vuurwerkbesluit biedt met de standaardafstanden. Hiertoe moeten zij op grond van artikel 4.2 zesde lid bij het vaststellen van de kleinere veiligheidsafstanden zodanige voorschriften aan de Wm-vergunning verbinden dat:

- 1°. de warmtestraling ten gevolge van brand in die inrichting waarbij vuurwerk betrokken is voor personen die zich ophouden buiten een gebouw dat onderdeel is van een kwetsbaar object of een geprojecteerd kwetsbaar object beperkt blijft tot ten hoogste  $10 \text{ kW/m}^2$ , en
- 2°. de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag tussen de deuropening van een bewaarplaats of een bufferbewaarplaats en een gebouw, indien dat gebouw een kwetsbaar object of een geprojecteerd kwetsbaar object is, niet lager is dan 60 minuten.

Veiligheidsafstanden zijn een belangrijke voorwaarde voor de veiligheid in de omgeving. Bij eventuele fouten in het vaststellen van afwijkende (kleinere) veiligheidsafstanden, kan het beschermingsniveau beduidend afnemen. Er is dan sprake van schijnveiligheid. Om deze reden heeft de VROM-Inspectie in haar onderzoek nadruk gelegd op dit onderwerp.

#### 4.1.3 Mogelijkheid tot uitstel in verband met veiligheidsafstanden

Voor de bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag die op 1 maart 2004 niet aan de externe veiligheidsafstanden konden voldoen, bestond de mogelijkheid om voor die datum een verzoek tot het vaststellen van afwijkende veiligheidsafstanden bij de provincie in te dienen op grond van artikel 5.3.2 van het Vuurwerkbesluit. Een dergelijke procedure betekende voor die bedrijven dat tot 1 maart 2005 niet aan





een aantal voorschriften van het Vuurwerkbesluit hoefde te worden voldaan. Het betrof onder andere de voorschriften met betrekking tot de sprinklerinstallatie.

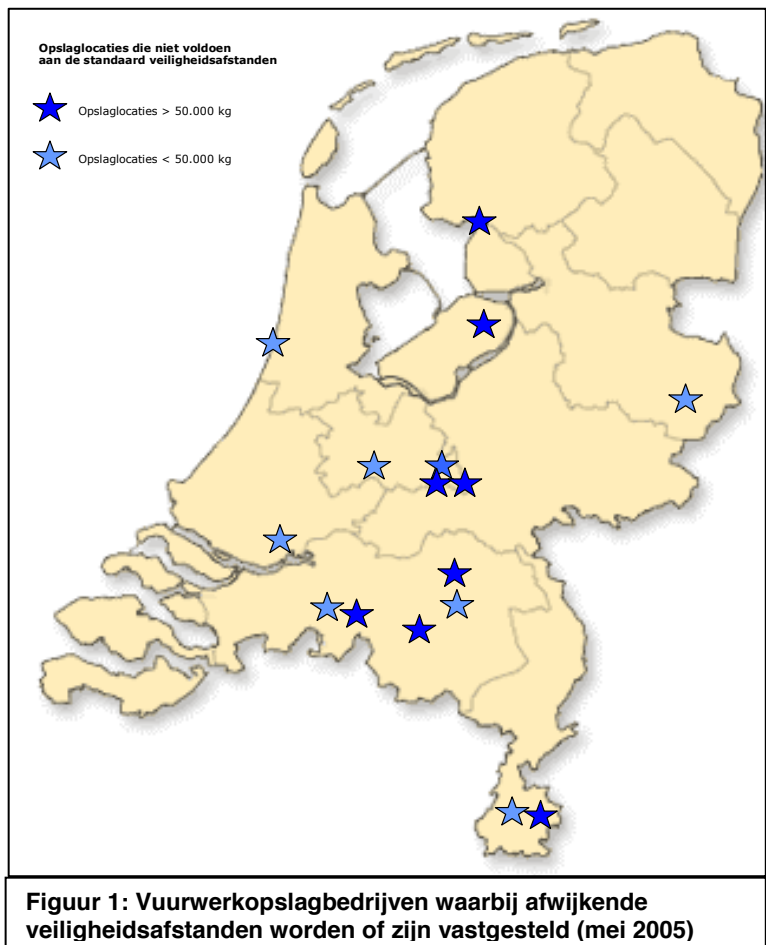
De provincie Friesland heeft alle bedrijven uitstel verleend zonder te toetsen of sprake was van het niet kunnen voldoen aan de veiligheidsafstanden. Dit is in strijd met het Vuurwerkbesluit.

## 4.2 Naleving van het Vuurwerkbesluit bij bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag

### 4.2.1 Aantal inrichtingen voor opslag van meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk

Nederland telde in 2005 ruim 40 vuurwerkopslaginrichtingen voor consumentenvuurwerk die op grond van de opslagcapaciteit onder provinciaal bevoegd gezag vallen (zie bijlage 1). Medio 2005 waren er ruim 20 inrichtingen waar verkoop en opslag plaatsvindt van 10.000 tot 50.000 kg consumentenvuurwerk. Dit zijn 'grote verkooppunten'. De opslagcapaciteit die dit soort inrichtingen nodig hebben voor één verkooperiode bedraagt maximaal zo'n 50.000 kg. De branche en het bevoegd gezag geven aan dat zij verwachten dat er in de toekomst (veel) meer van dit soort inrichtingen komen. Verder waren er medio 2005 ook ruim 20 inrichtingen die opereren als groothandel. Bij deze inrichtingen kan ook verkoop plaatsvinden. De opslagcapaciteit bedraagt per inrichting tussen de 50.000 kg en bijna 3 miljoen kg consumentenvuurwerk.

Bij het dossieronderzoek van de VROM-Inspectie in april / mei 2005 is gebleken dat in totaal 16 bedrijven niet voldoen aan de standaard veiligheidsafstanden uit bijlage 3 van het Vuurwerkbesluit. Deze bedrijven hebben een gezamenlijke opslagcapaciteit van ruim 6 miljoen kg vuurwerk. De overschrijding van de standaardafstanden heeft bij de grotere opslagen meestal betrekking op enkele van de vaak vele bewaarplaatsen binnen één inrichting. Bij deze 16 bedrijven heeft de betrokken provincie de opslag van vuurwerk toegestaan in een Wm-vergunning dan wel is dit in voorbereiding. Deze bedrijven zijn geografisch aangegeven in figuur 1.



### 4.2.2 Naleving in de aanloop tot de verkooperiode eind 2004

Medio 2004 zijn controles uitgevoerd bij de (voormalige) opslaglocaties voor professioneel vuurwerk. Hierbij zaten ook 22 bedrijven met een vergunning voor de opslag van meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk. Ongeveer de helft van deze 22 vuurwerkopslagbedrijven voldeed in 2004, ettelijke maanden na het verstrijken van de wettelijke overgangstermijn, niet aan het Vuurwerkbesluit. Een groot deel van de vergunningen vertoonde gebreken. Bijvoorbeeld vergunningen voor inrichtingen met bewaarplaatsen die bouwkundig gezien niet voldeden, of waarvan de deuropening niet juist was



gepositioneerd. In de meeste gevallen dat geen sprake was van een actuele vergunning is een nieuwe vergunningprocedure opgestart, of is sprake van vooroverleg met de inrichtinghouder.

De bij de opslaglocaties aangetroffen tekortkomingen waren zeer divers, vergelijkbaar met de tekortkomingen zoals die zijn aangetroffen bij de opslagbedrijven voor minder dan 10.000 kg. De provincies hebben deze bedrijven middels handhaving niet tijdig tot naleving van het Vuurwerkbesluit laten komen. In veel gevallen is pas ruim na het verstrijken van 1 maart 2004 een handhavingsbeschikking verzonden. Bij de meeste bedrijven is op die manier geborgd dat er geen vuurwerk werd opgeslagen zonder de vereiste voorzieningen. In twee gevallen is door de betrokken provincies Flevoland en Gelderland een handhavingsbeschikking met een begunstigingstermijn na 1 januari 2005 genomen. Dit betrof de opslag van meer dan 10.000 kilogram consumentenvuurwerk zonder de vereiste branddetectie- en brandrepressie-installatie. Daarmee werd het voor deze bedrijven mogelijk om hun werkzaamheden voort te zetten in het verkoopseizoen 2004. Voor wat betreft één van deze beschikkingen is door de VI een voorlopige voorziening gevraagd bij de Raad van State. De VI vond dat het vuurwerk direct verwijderd moest worden. Dit verzoek is afgewezen. (200409510/1). Bij het andere bedrijf is door het OM strafvervolg ingesteld.

#### 4.2.3 Naleving per 1 maart 2005

In april en mei 2005 heeft de VROM-Inspectie dossieronderzoek uitgevoerd naar alle vuurwerk-opslagbedrijven onder het bevoegd gezag van de provincies. Hierbij is gekeken naar de dossiers van bedrijven met bestaande vergunningen en naar de lopende procedures. Bij enkele bedrijven die niet voldoen aan de standaard veiligheidsafstanden uit het Vuurwerkbesluit is door de VROM-Inspectie een verificatie-controle uitgevoerd om de feitelijke situatie in ogenschouw te nemen.

Tien van de twaalf provincies zijn bevoegd gezag voor één of meer vuurwerkopslagbedrijven (in totaal 50 inrichtingen). Daarnaast loopt bij de provincie Drenthe een procedure voor een vergunning voor een opslag van 100.000 kg. In de provincie Zeeland is geen provinciaal opslagbedrijf meer gevestigd. Drie inrichtingen vallen onder provinciaal bevoegd gezag vanwege de opslag van theatervuurwerk. Bij twee bedrijven is de opslag van minder dan 10.000 kg consumentenvuurwerk vergund, maar valt de inrichting onder provinciaal bevoegd gezag op grond van andere bedrijfsactiviteiten. Bij 45 inrichtingen is de opslag van meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk vergund. Een overzicht van de vergunde opslagcapaciteit per 1 maart 2005 is weergegeven in bijlage 1. De totale vergunde opslagcapaciteit bedroeg bijna 13 miljoen kg consumentenvuurwerk.

Inrichtingen onder provinciaal bevoegd gezag (1 maart 2005)	Aantal inrichtingen
Vergunningen voor theatervuurwerk	3
Vergunning voor < 10.000 kg consumentenvuurwerk	2
Vergunningen voor > 10.000 kg consumentenvuurwerk	45
Totaal aantal inrichtingen GS	50

Bij 6 van de 45 inrichtingen voor de opslag van meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk is het niet waarschijnlijk dat de vergunning nog ooit gebruikt zal (kunnen) worden. De VROM-Inspectie is van mening dat het uitgangspunt moet zijn, dat de vergunning van vuurwerkbedrijven die gestopt zijn met de opslag van vuurwerk, moeten worden ingetrokken. Het vuurwerkbedrijf moet in principe kiezen: of doorgaan mét de vereiste voorzieningen of stoppen en de vergunning laten intrekken. Door te handhaven op de vereiste voorzieningen kan de provincie het bedrijf dwingen om die keuze te maken. Alleen als het bedrijf feitelijk niet meer als vuurwerk-inrichting kan worden aangemerkt (bijvoorbeeld als de bewaarplaatsen onbruikbaar zijn gemaakt), is handhaving onmogelijk en kan pas na drie jaar de vergunning worden ingetrokken (art. 8.25 Wet milieubeheer). Slechts één provincie (Limburg) had op 1 maart 2005 inderdaad een



handhavingsbeschikking aan het betreffende bedrijf gestuurd. Daarmee werd geborgd dat voldaan wordt aan het Vuurwerkbesluit, of door de inrichtinghouder een verzoek gedaan wordt om de vergunning in te laten trekken. Andere provincies hebben minder voortvarend gebruik gemaakt van het handhavingsinstrumentarium. Deze 6 inrichtingen (met een gezamenlijke vergunde opslagcapaciteit van ruim 500.000 kg) zijn verder buiten beschouwing gelaten.

Zodoende waren er op 1 maart 2005 negenendertig inrichtingen met een vergunning voor de opslag van meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk die daar ook gebruik van wisten te maken. Van deze 39 inrichtingen waren er slechts 11 (met een gezamenlijke opslagcapaciteit van ruim 2 miljoen kg) die per 1 maart 2005 de (bouwkundige)voorzieningen geheel op orde hadden. De overige 28 bedrijven (goed voor een vergunde capaciteit van ruim 10 miljoen kg) mochten op die datum geen vuurwerk opslaan. De tekortkomingen bij deze bedrijven waren zeer divers. In sommige gevallen ontbrak alleen het goedkeurend inspectierapport van de sprinklerinstallatie. Hierbij speelde in een aantal gevallen ook de problematiek rondom de intrekking van de accreditatie van een van de inspectie-instellingen een rol. In andere gevallen moesten nog bouwkundige voorzieningen getroffen worden, ontbrak de gehele sprinklerinstallatie, of alleen de goedkeuring van de brandmeldinstallatie.

Verschillende provincies zagen in april / mei 2005 in deze overtredingen geen aanleiding om een handhavingstraject te starten. Het motief daarbij was dat er geen risico's zijn als er geen vuurwerk is opgeslagen. De VROM-Inspectie is van mening dat in al die gevallen handhavend optreden noodzakelijk is, uiteraard nadat het bevoegd gezag alle belangen heeft afgewogen. In deze beschikking kan wel rekening gehouden worden met een redelijke begunstigingstermijn, zolang er geen vuurwerk wordt opgeslagen. Uit de reactie van een aantal provincies valt op te maken dat het bevoegd gezag in ieder geval ten dele van mening is dat een handhavingsbeschikking niet opportuun is bij bedrijven die niet voldoen aan het Vuurwerkbesluit, maar geen vuurwerk opslaan. Inmiddels is de door de VROM-Inspectie voorgestane lijn in ALOM-verband bevestigd.

<b>Vergunningen voor &gt; 10.000 kg consumentenvuurwerk (1 maart 2005)</b>	<b>Aantal inrichtingen</b>
Vergunningen die moeten worden ingetrokken	6
Vergunningen die (nog) niet gebruikt mogen worden ivm overtreding Vuurwerkbesluit	28
Inrichtingen die voldoen aan Vuurwerkbesluit	11
Totaal aantal vergunningen	45

De handhaving door verschillende provincies bij de grote opslagbedrijven voor consumentenvuurwerk is onvoldoende. Dit geldt bij de bedrijven die op 1 maart 2004 moesten voldoen en bij alle overige bedrijven die op 1 maart 2005 moesten voldoen. Twee maanden na het verstrijken van de laatste overgangstermijn voldeed slechts 28 % van de opslagbedrijven voor meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk aan het Vuurwerkbesluit. Bij de bedrijven die niet aan het Vuurwerkbesluit voldeden is (een deel van) het vuurwerk door de vergunninghouder verwijderd. In deze gevallen hebben de betrokken provincies uiteenlopend gereageerd. De reacties van het bevoegd gezag lopen uiteen van sporadische of juist frequente controlebezoeken, het sturen van een ambtelijke waarschuwingsbrief, tot het opleggen van een last onder dwangsom met een korte, maar redelijke begunstigingstermijn.



### 4.3 Beoordeling van de veiligheidssituatie bij afwijkende veiligheidsafstanden

#### 4.3.1 Gehanteerde werkwijze bij de motivering van afwijkende veiligheidsafstanden bij 16 inrichtingen

Bij 16 vuurwerkopslagbedrijven wordt niet voldaan aan de standaard externe veiligheidsafstanden. Bij de vergunningaanvraag is door de meeste van deze inrichtinghouders een rapportage meegeleverd waarin middels een berekening wordt aangegeven dat wordt voldaan aan het vereiste beschermingsniveau (warmtestralingsbelasting  $< 10 \text{ kW/m}^2$ ). Er zijn twee verschillende methoden van deze berekening gevonden die door het bevoegd gezag zijn geaccepteerd:

- Methode A is gehanteerd door één adviesbureau bij in totaal 7 vergunningaanvragen. Hierbij is een (niet nader onderbouwde) bronflux vanuit de deuropening van de bewaarplaatsen gekozen van 45 of  $100 \text{ kW/m}^2$ . Deze berekeningsmethode is volgens de VROM-Inspectie en volgens een advies van het RIVM niet in overeenstemming met de uitgangspunten die bij het Vuurwerkbesluit gehanteerd zijn. Bij één van deze aanvragen heeft de provincie (Overijssel) de procedure aangehouden totdat aan de hand van een nieuwe berekening duidelijkheid was verkregen over het veiligheidsniveau;
- Methode B is gehanteerd door 3 verschillende adviesbureaus bij in totaal 4 vergunningaanvragen. Hierbij wordt uitgegaan van de maximale bronflux die conform de NEN6069 achter een brandwerende voorziening kan optreden. De uitgangspunten bij deze berekeningsmethode zijn volgens de VROM-Inspectie correct;

Naast deze twee methoden is nog een andere berekeningsmethodiek gevonden, gehanteerd door weer een ander adviesbureau. Hierbij werd uitgegaan van een bolvormige straler in het middelpunt van de deuropening. Deze berekening werd niet geaccepteerd door het bevoegd gezag en de betreffende bewaarplaatsen zijn niet in gebruik genomen.

Bij de overige 5 situaties met afwijkende veiligheidsafstanden waren in april 2005 nog geen berekeningen overgelegd aan het bevoegd gezag. In twee gevallen was sprake van een pril stadium van de vergunningaanvraag waarbij het betreffende rapport nog ontbrak. In drie gevallen heeft de provincie ingestemd met een vergunning met kleinere afstanden, zonder dat er een deugdelijke motivatie aan ten grondslag lag. Dit betrof de volgende situaties:

- Een inrichting voldoet niet aan de standaardafstand tot een kwetsbaar object dat is gelegen achter een muur van ca. 53 cm dikte. De provincie (Noord Holland) oordeelde zonder motivering dat hier geen risico's zijn en heeft verzuimd de kleinere afstanden vast te stellen. Inmiddels heeft de provincie advies gevraagd aan het RIVM over de feitelijke risico's en is gebleken dat voldaan wordt aan de norm over warmtestraling uit het Vuurwerkbesluit;
- Een inrichting met drie bewaarplaatsen en één bufferbewaarplaats kan in vrijwel alle richtingen niet voldoen aan de veiligheidsafstanden. De provincie (Zuid Holland) stelt in de vergunning dat zij andere veiligheidsafstanden mag **aanhouden**. In deze vergunning wordt niet duidelijk welke afstanden tot kwetsbare objecten in deze situatie feitelijk bestaan. Daarmee voldoet de provincie niet aan het Vuurwerkbesluit dat stelt dat andere veiligheidsafstanden **vastgesteld** kunnen worden door het bevoegd gezag. Ook de motivering van de gelijkwaardigheid van het beschermingsniveau is niet correct. De provincie vermeldt in de considerans slechts "Door de aanwezigheid van muren en deuren in de richtingen van kwetsbare objecten wordt aan die eisen voldaan. Om die reden blijven de veiligheidsafstanden beperkt tot binnen de inrichting." Hierbij gaat de provincie er ook nog eens ten onrechte vanuit dat een brandwerende voorziening mag bestaan uit een deur. Dit is niet correct, zoals door de Raad van State op 23 maart 2005 is bepaald in de zaak 200405100/1;
- Bij een inrichting in Friesland is de afstand vanaf de deuropening van de bufferbewaarplaats tot een kwetsbaar object dat gelegen is achter andere bedrijfsgebouwen minder dan de standaardafstand. Bij deze inrichting loopt een revisievergunningprocedure. De provincie heeft in



de ontwerpbeschikking geen aandacht besteed aan deze kleinere veiligheidsafstand. Bij de aanvraag is geen berekening van het warmtestralingsniveau gevoegd. Bij de behandeling van bedenkingen is aan de hand van een advies van de regionale brandweer gemotiveerd dat het maximale warmtestralingsniveau uit het Vuurwerkbesluit niet wordt overschreden.

Provincie	Aantal inrichtingen		
	Onjuiste berekening	Geen berekening	Juiste berekening
Flevoland			1
Friesland		1	
Gelderland	1		
Limburg			1
Noord Brabant	5		
Noord Holland		1	
Overijssel			1
Utrecht			2
Zuid Holland		1	
totaal	6	3	5

**Tabel: Overzicht van de gevolgde berekeningsmethode bij kleinere veiligheidsafstanden**

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat bij 5 provincies bij de vergunningen voor 9 van de 14 inrichtingen die niet voldoen aan de standaard externe veiligheidsafstanden de veiligheidsrisico's onvoldoende in beeld zijn gebracht en beoordeeld. Bij 6 vergunningen is een foute berekeningswijze (methode A) geaccepteerd en bij 3 vergunningen is helemaal geen berekening uitgevoerd. Deze vergunningaanvragen hadden daarom geweigerd moeten worden. Bij 5 inrichtingen is de situatie wel voldoende duidelijk in beeld gebracht. Deze omissies zijn door de VROM-Inspectie niet in het vergunningverleningsstadium gesignaleerd, omdat geen sprake is van zogenoemde "TOP-bedrijven" waarvan ontwerpvergunningen standaard worden beoordeeld.

#### **4.3.2 Veiligheidssituatie bij inrichtingen met afwijkende veiligheidsafstanden**

Het feit dat bij 9 inrichtingen een deugdelijke berekening van de warmtestraling ontbreekt (zie bovenstaande tabel) wil niet zeggen dat er in al die gevallen ook daadwerkelijk een overschrijding van de maximale warmtestralingsbelasting op de grens van de (geprojecteerde) kwetsbare objecten optreedt.

Bij verschillende van deze 9 inrichtingen bevindt zich een brandwerende constructie tussen de deur van de bewaarplaatsen en het kwetsbaar object. Voor deze situaties zal de feitelijke warmtestraling opnieuw beoordeeld moeten worden, waarbij dan wel met de juiste uitgangspunten gerekend moet worden. Dan zal blijken of aan het vereiste veiligheidsniveau wordt voldaan.

Bij de overige van deze 9 inrichtingen, waar zich geen brandwerende constructie tussen de deur van de (buffer)bewaarplaatsen en het kwetsbaar object bevindt, vindt een overschrijding plaats van de maximale warmtestraling. Bij het Vuurwerkbesluit is uitgegaan van een warmtestralingsniveau van  $10 \text{ kW/m}^2$  gedurende 20 seconden. Het verkleinen van de veiligheidsafstanden met bijvoorbeeld 2 meter heeft al een aanzienlijk effect op de kans op (letaal) letsel. Zie kader.



Uit het volgende berekeningsvoorbeeld blijkt hoe snel de onveiligheid kan toenemen als de afstand kleiner is:

Bij de verkleining van de afstand van 48 naar 46 meter neemt het warmtestralingsniveau toe tot 10,89 kW/m<sup>2</sup>, de letaliteit neemt toe van 1,2 % naar 2,4 % en de kans op eerstegraads brandwonden neemt toe van 90,4 % naar 95,0 %. Het verkleinen van de veiligheidsafstand van 20 naar 18 meter heeft een groter effect. Het warmtestralingsniveau neemt dan toe tot 12,35 kW/m<sup>2</sup>, de letaliteit neemt toe van 1,2 % naar 6,0 % en de kans op eerstegraads brandwonden neemt toe van 90,4 % naar 98,4 %.

De VROM-Inspectie zal eind 2005 de veiligheidssituatie bij deze inrichtingen nader beoordelen. Hiertoe heeft de Inspectie een handreiking gemaakt voor de beoordeling van een aanvraag voor kleinere veiligheidsafstanden en de wijze waarop deze in de vergunning kunnen worden verankerd. Dit beoordelingskader is opgenomen in bijlage 3 bij dit rapport. De provincies en het IPO zijn gevraagd om, mede op basis van dit beoordelingskader, zo spoedig mogelijk ervoor te zorgen dat voor deze inrichtingen de feitelijke situatie en de vergunningen in overeenstemming met het Vuurwerkbesluit worden gebracht.



## 5 Ervaringen met het Vuurwerkbesluit

Tijdens de uitvoering van dit project is gebleken dat enkele onderdelen van het Vuurwerkbesluit (soms in combinatie met de Wet milieubeheer) tot problemen leiden bij de vergunningverlening of handhaving door gemeenten en provincies. Het gaat om onduidelijkheden met betrekking tot de voorschriften voor de brandbeveiligingsinstallatie en het vaststellen van kleinere veiligheidsafstanden. Ook de relatie tussen Vuurwerkbesluit en de vergunning is niet altijd duidelijk voor de uitvoeringspraktijk. Ook zijn er vragen over de wisseling van bevoegd gezag als de opgeslagen hoeveelheid wijzigt. Tenslotte is er onduidelijkheid over de noodzaak tot handhaving als er geen vuurwerk is opgeslagen. Deze problemen en vragen worden hieronder besproken.

### 5.1 Voorschriften voor de brandbeveiligingsinstallatie

De voorschriften met betrekking tot de automatische sprinklerinstallatie hebben voor verreweg de meeste discussie gezorgd. Daarbij kan een aantal vraagstukken en problemen worden onderscheiden:

1. De onoverzichtelijkheid van de voorschriften.  
Hoe verhouden de voorschriften zich tot elkaar? Wanneer is precies welk voorschrift overtreden?
2. Het proces van certificering.  
Hoe moet er worden gekeurd. Welke instantie is daartoe bevoegd. Aan welke eisen moet een rapport of certificaat voldoen?
3. Het Programma van Eisen (PvE) en de vergunde hoeveelheid.

Hieronder wordt eerst ingegaan op de juridische complexiteit van de voorschriften. Vervolgens komen de andere vraagstukken in aparte paragrafen aan de orde.

#### **Onoverzichtelijkheid van de voorschriften voor de brandbeveiligingsinstallatie**

In voorschrift 5.1, Bijlage 1, Vuurwerkbesluit is bepaald dat de bewaarplaatsen en de verkoopprijs zijn voorzien van een automatische sprinklerinstallatie. Vervolgens wordt in de voorschriften 5.2 tot en met 5.4 bepaald aan welke eisen die sprinklerinstallatie moet voldoen. In die voorschriften ontbreekt een duidelijke structuur. Daardoor is de verhouding tussen de diverse bepalingen voor een aantal betrokkenen in de uitvoeringspraktijk niet altijd duidelijk. Dat heeft geleid tot verschillende interpretaties van de voorschriften. Een duidelijk voorbeeld is de opslag van vuurwerk zonder de vereiste sprinklerinstallatie. Is dat een overtreding van alleen voorschrift 5.1 of van voorschrift 5.2 of van voorschrift 5.3 of een combinatie van die voorschriften?

Op 3 augustus 2005 heeft de VROM-Inspectie een brief gestuurd aan het IPO waarin zij aangeeft op welke wijze de VROM-Inspectie deze voorschriften interpreteert. Deze brief is opgenomen in bijlage 6.



### **Proces van certificering**

In het Vuurwerkbesluit is de kwaliteit van het ontwerp, de installatie en de keuring van de sprinklerinstallatie geborgd via certificering. Deze kwaliteitsborging roept veel vragen op en brengt onzekerheden met zich mee. Het Vuurwerkbesluit stelt dat het ontwerp en de feitelijke installatie moeten worden geïnspecteerd door een type A inspectie-instelling. Deze inspectie-instelling moet zijn geaccrediteerd overeenkomstig EN45004 (wordt vervangen door ISO/IEC 17020) voor het keuren van sprinklers die zijn ontworpen en aangelegd op basis van Memorandum 60. Dit Memorandum 60 is op 12 maart 2004 door de Raad van Advies Brandbeveiliging van de Stichting Nationaal Centrum voor Preventie te Houten (NCP) vastgesteld.

Het is niet gemakkelijk om te beoordelen of een inspectie-instelling bevoegd (geaccrediteerd) is voor het beoordelen van een sprinklerinstallatie bij vuurwerkopslagbedrijven. Zeker niet als een dergelijk bedrijf in het buitenland is gevestigd. Eind 2004 had een inspectie-instelling met een Belgische erkenning een zeer groot marktaandeel in Nederland. Deze accreditatie is op 16 november 2004 opgeschort en later definitief ingetrokken. Veel vuurwerkopslagbedrijven hadden daardoor geen mogelijkheid om hun installatie te laten keuren door één van de andere vier bevoegde bedrijven. Hierdoor dreigden vele verkooppunten gedupeerd te worden. Omdat het bevoegd gezag onvoldoende houvast had om te beoordelen of sprake was van veiligheidsrisico's en of individuele gevallen gedoogd konden worden heeft de VROM-Inspectie in december 2004 een aanvullende richtlijn moeten opstellen voor overmachtsituaties waarbij dit Belgische bedrijf betrokken was.

De normalisatie van brandbeveiligingssystemen is niet eenduidig. In Memorandum 60 is een model Programma van Eisen opgenomen met zowel ontwerpcriteria als inspectiecriteria. Daarmee sluit dit model niet goed aan op andere (latere) certificeringen voor brandbeveiligingssystemen. Door de Raad van Advies Brandbeveiliging (een adviescollege voor het bestuur van de NCP, de instantie die Memorandum 60 heeft vastgesteld) is een overkoepelende regeling voorgesteld voor de brandveiligheid van (alle) gebouwen. Deze regeling heet Schema Certificering Brandveiligheid (SCBV). In dit schema is sprake van twee documenten: een document met de titel Master Plan Brandveiligheid (MPB), waarin integraal alle eisen rondom brandveiligheid voor een object zijn beschreven en een inspectiedocument, het Basis document Brandveiligheid (BdB). In de uitvoeringspraktijk is van een dergelijk BdB gebruik gemaakt als ware het een PvE. Maar een BdB is niet hetzelfde als een PvE voor een sprinklerinstallatie bij een vuurwerkopslagbedrijf. Het gaat er daarbij om dat er onafhankelijkheid is tussen degene die het systeem ontwerpt en degene die keuringen doet. Om de onduidelijkheid hieromtrent weg te nemen heeft VROM in september 2005 de inspectie-instellingen en de vuurwerkbranche aangeschreven en hebben IPO en VNG een nieuwsbrief voor haar leden gemaakt. Daarin is aangegeven dat er vanaf 1 oktober 2005 door het bevoegd gezag niet meer kan worden ingestemd met een Basisdocument Brandbeveiliging als ware het een Programma van Eisen.

### **Het Programma van Eisen en de vergunde hoeveelheid**

In het programma van eisen (PvE) wordt de uitvoering van de sprinklerinstallatie gedetailleerd beschreven. In het PvE wordt een hoeveelheid vuurwerk berekend in relatie tot de sprinklerinstallatie en de opslagcapaciteit in de bewaarplaatsen. Voor bestaande situaties blijkt het zich regelmatig voor te doen dat de hoeveelheid in het PvE afwijkt van de vergunde hoeveelheid. Met name de situatie dat de blusinstallatie die is beschreven in het PvE een kleinere capaciteit heeft dan de vergunde hoeveelheid komt regelmatig voor. Ook in nieuwe situaties blijkt dit voor te komen

In de praktijk is de vraag gerezen welke betekenis de hoeveelheid die wordt genoemd in het PvE precies heeft en wat dat betekent voor de handhaving. Het antwoord hierop is te vinden in Memorandum 60. Hierin staat dat de goedkeuring van een PvE alleen geldt zolang het PvE gevolgd wordt. Zodra meer vuurwerk wordt opgeslagen dan de blusinstallatie overeenkomstig het PvE kan beveiligen vervalt de





goedkeuring. Daarnaast kan bij de handhaving gebruik gemaakt worden van voorschrift 5.6 Bijlage 1 Vuurwerkbesluit, waarin is gesteld dat de wijze van opslag overeenkomstig het PvE moet zijn..

#### **Conclusie met betrekking tot de voorschriften voor de brandbeveiligingsinstallatie**

De voorschriften voor de sprinklerinstallatie hebben geleid tot vragen en problemen in de uitvoeringspraktijk. Inmiddels lijkt de uitvoeringspraktijk redelijk goed mee verder te kunnen werken op basis van een brief van de VROM-Inspectie over de interpretatie van de voorschriften, de gemaakte afspraken over de verhouding tussen het BdB en het PvE en de antwoorden van de provinciale vuurwerkcoördinatoren over het PvE.

Het blijft noodzakelijk dat een goed functionerend faciliterend netwerk bestaat voor beantwoording van vragen en overleg over de oplossing van problemen. Zie verder de aanbevelingen in hoofdstuk 6.

## 5.2 Vaststellen van kleinere veiligheidsafstanden

Tijdens dit tweedelijns toezichtproject is gebleken dat de provincies niet goed weten hoe zij moeten beoordelen of een vergunningaanvraag voldoet aan de voorwaarden uit artikel 4.2.6 en of daarmee de inrichting in aanmerking kan komen voor kleinere veiligheidsafstanden. Met name de beoordeling van het warmtestralingsniveau op de grens van een kwetsbaar object levert veel problemen op. Alle provincies die als onderdeel van een vergunningaanvraag een berekening hebben beoordeeld, gaven aan geen duidelijkheid te hebben over wat de correcte wijze van berekenen is. Opmerkelijk is dat hierbij geen gebruik is gemaakt van de expertise van het Centrum voor Externe Veiligheid van het RIVM. Dit terwijl het bevoegd gezag hier kosteloos advies kan vragen. Ook de wijze waarop de kleinere afstanden in de vergunningen zijn opgenomen loopt sterk uiteen bij verschillende provincies. Opmerkelijk is ook dat het IPO op dit punt de handen niet ineen heeft geslagen.

Om een juiste en eenduidige werkwijze vast te stellen voor het beoordelen van vergunningaanvragen voor kleinere veiligheidsafstanden en uniformiteit te brengen in de wijze waarop dit in een vergunning is geborgd zijn nadere afspraken nodig tussen de provincies als bevoegd gezag. Om de provincies hierbij op gang te helpen heeft de VROM-Inspectie een beoordelingskader gemaakt, zoals genoemd in paragraaf 4.3 (zie bijlage 3). Dit beoordelingskader geeft aan hoe een aanvraag voor kleinere afstanden en de verankering in de vergunning kan worden beoordeeld.

#### **Conclusie:**

De VROM-Inspectie heeft een beoordelingskader gemaakt waarmee de provincies een landelijk uniforme werkwijze kunnen bepalen voor het vaststellen van afwijkende veiligheidsafstanden en het vastleggen daarvan in vergunningen. Aan de hand hiervan kunnen de provincies nadere afspraken maken over uniforme vergunningverlening.

## 5.3 Vuurwerkbesluit en vergunning

Voor alle vergunningplichtige vuurwerkinrichtingen gelden zowel de voorschriften uit de vergunning als de betreffende voorschriften uit het Vuurwerkbesluit. Het Vuurwerkbesluit bevat in principe een uitputtende regeling voor de opslag van vuurwerk. Aangezien de voorschriften voor de opslag in het Vuurwerkbesluit rechtstreeks voor de drijver van de inrichting gelden (zie artikel 2.2.2 Vwb) kan het aantal voorschriften in de vergunning beperkt zijn. De vergunning dient duidelijk aan te geven welk soort vuurwerk in welke hoeveelheden is toegestaan en welke activiteiten daarmee mogen worden verricht (opslaan, verpakken, bewerken of opslaan). Ook dient duidelijk te zijn waar die activiteiten worden verricht. Zo



dient bijvoorbeeld de bufferbewaarplaats te zijn aangegeven. Verder kunnen de voorschriften nadere eisen bevatten, tenminste voorzover dat op grond van artikel 2.2.3 Vwb is toegestaan.

Globaal gesproken regelt de vergunning dus "wat er mag" en het Vuurwerkbesluit "onder welke voorwaarden dat mag". Deze zaken zijn in de voorlichtingsbijeenkomsten over het Vuurwerkbesluit nadrukkelijk aan de orde geweest.

Kort na de inwerkingtreding van het Vuurwerkbesluit bleek de verhouding tussen het Vuurwerkbesluit en de vergunning voor sommige gemeenten en provincies niet duidelijk. Dat leidde tot de volgende problemen en vragen.

- In vergunningen werden de voorschriften uit het Vuurwerkbesluit "gekopieerd". Dat is niet alleen overbodig en onjuist, maar kan ook tot problemen leiden. Er kan namelijk verwarring ontstaan over de handhaving van overtredingen. Moet bij overtredingen gehandhaafd worden op overtreding van de vergunningvoorschriften of op overtreding van de voorschriften uit het Vuurwerkbesluit? Verder kunnen wijzigingen in de voorschriften uit het Vuurwerkbesluit leiden tot verschillen tussen die voorschriften en de betreffende voorschriften uit de vergunning.

- Hoe moet worden omgegaan met een vergunning die qua voorschriften afwijkt van het Vuurwerkbesluit?

Allereerst dient opgemerkt te worden dat oude vergunningen op 1 maart 2004 niet automatisch vervallen. Per vergunning dient bezien te worden in hoeverre aanpassing of (gedeeltelijke) intrekking noodzakelijk is. In de vergunning dient duidelijk te zijn aangegeven welk soort vuurwerk in welke hoeveelheden is toegestaan en welke activiteiten daarmee mogen worden verricht (opslaan, herverpakken, bewerken of opslaan). Als dat niet zo is, dient de vergunning in ieder geval te worden aangepast. Aanpassing is in principe niet nodig voor wat betreft de rechtstreeks werkende voorschriften van het Vuurwerkbesluit. Die gelden ongeacht de inhoud van de vergunning. Voorzover vergunningvoorschriften in strijd zijn met het Vuurwerkbesluit, gelden de voorschriften uit het Vuurwerkbesluit (als "hogere regels"). In een aantal bijzondere gevallen lijkt aanpassing toch nodig. Zo zal een vergunninghouder waarbij niet in de vergunning een bufferbewaarplaats is aangewezen, geen onverpakt vuurwerk mogen opslaan. Als dat wel gewenst is, dient de vergunning te worden aangepast. Dit soort gevallen is maatwerk. Gemeenten en vergunninghouder zullen moeten nagaan in hoeverre de vergunning nog voldoet aan de milieu-eisen respectievelijk de eisen van de ondernemer. Verder geldt dat een vergunning die niet is "toegesneden" op het Vuurwerkbesluit wellicht onduidelijkheid kan opleveren.

#### **Conclusie:**

Kort na de inwerkingtreding van het Vuurwerkbesluit bleek de verhouding tussen het Vuurwerkbesluit en de vergunning voor sommige gemeenten en provincies niet duidelijk. Dat leidde tot de bovengenoemde problemen en vragen. Inmiddels lijkt de praktijk gewend te zijn aan de hierboven beschreven verhouding tussen de vergunning en het Vuurwerkbesluit, voorzover het gaat om de vergunningverlening.

## 5.4 Wisseling bevoegd gezag

Voor bedrijven met een opslag van consumentenvuurwerk tot en met 10.000 kg is de gemeente het bevoegd gezag. Boven die grens is de provincie bevoegd gezag.

Op basis van de vergunning kan meestal eenvoudig worden vastgesteld wie er bevoegd gezag is.

Op basis van artikel 8.3, eerste lid Wet milieubeheer is echter niet de vergunning bepalend voor de vraag wie er bevoegd gezag is, maar de activiteiten die feitelijk binnen de inrichting worden verricht. Dit lid luidt als volgt:



“ Indien bij of krachtens een wettelijke bepaling, dan wel door een verandering van de inrichting of de werking daarvan de bevoegdheid te beslissen op aanvragen om een vergunning voor een inrichting overgaat naar een ander orgaan, worden reeds voor die inrichting verleende vergunningen gelijkgesteld met vergunningen, verleend door dat andere orgaan.”

Deze bepaling leidt in de praktijk regelmatig tot discussie. Dat geldt met name bij inrichtingen waar de bevoegdheid is gekoppeld aan een hoeveelheid en waar die hoeveelheid sterk kan fluctueren. Ook bij inrichtingen waar (illegaal) afvalstoffen worden opgeslagen is het bevoegd gezag soms niet eenvoudig te bepalen, mede omdat niet altijd duidelijk is of er sprake is van opslag of verwerking van afvalstoffen. Vuurwerkbedrijven zijn een duidelijk voorbeeld van de eerste groep inrichtingen (sterk fluctuerend hoeveelheden). In veel opslagen van consumentenvuurwerk ligt het grootste deel van het jaar weinig of geen vuurwerk, terwijl in de periode november-december de vergunde hoeveelheid – of een groot deel daarvan – ligt opgeslagen. Het kan niet de bedoeling zijn van de wetgever dat die fluctuaties leiden tot een ander bevoegd gezag. De vraag is wat dan wel een “verandering van de inrichting of de werking daarvan” is, die leidt tot een wijziging van bevoegd gezag.

Stel dat een vuurwerkinrichting met een vergunning voor 15.000 kg aan de provincie schriftelijk meedeelt dat niet meer dan 9000 kg zal worden opgeslagen. Is dan de gemeente bevoegd gezag geworden? Dat lijkt vanuit het oogpunt van handhaving ongewenst. Het zou duidelijker zijn als er sprake dient te zijn van een fysieke wijziging, namelijk een vermindering van opslagcapaciteit.

Overigens zijn er nog meer (praktische) vragen in dit soort gevallen:

- Moet de vergunning deels worden ingetrokken en zo ja door wie (provincie of gemeente)?
- Is het mogelijk om in plaats van intrekking te kiezen voor de wijziging van de inrichting via een revisievergunning en zo ja wie is daarvoor het bevoegd gezag?
- Hoe vindt de overgang van het ene naar het andere bevoegde gezag plaats? Zijn daarover afspraken gemaakt?
- Hoe te handelen wanneer een vergunning is aangevraagd en verleend voor de opslag van meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk, maar feitelijk op basis van het Programma van Eisen nooit meer dan 10.000 kg kan worden opgeslagen?

#### **Conclusie:**

De bepaling in artikel 8.3, eerste lid, Wet milieubeheer leidt bij vuurwerkinrichtingen tot vragen over de wisseling van bevoegd gezag. Die vragen doen zich niet alleen voor bij vuurwerkbedrijven, maar zijn van meer algemene aard. De ervaringen met vuurwerkbedrijven vormen echter wel aanleiding om nog eens kritisch naar artikel 8.3. te kijken.

Zie verder de aanbevelingen in hoofdstuk 6.

## 5.5 Handhaving als er geen vuurwerk is opgeslagen.

De sterk fluctuerende hoeveelheden vuurwerk in de opslag leiden ook tot discussie over de handhavingaanpak. Hoe moet de handhaving plaatsvinden als de bewaarplaatsen geheel leeg zijn?

Bij het onderzoek naar de handhaving door provincies bij grote consumentenopslagen bleek het enkele feit dat er geen vuurwerk wordt opgeslagen regelmatig aanleiding te zijn om af te zien van bestuursrechtelijke handhaving. Het ging dan met name om de automatische sprinklerinstallatie. Voor die aanpak werden de volgende argumenten genoemd:

1. Er is geen overtreding als er geen vuurwerk wordt opgeslagen.
2. Er is geen veiligheidsknelpunt als er geen vuurwerk ligt opgeslagen.



3. Er zijn duidelijke afspraken met de vuurwerkinrichting dat geen vuurwerk mag worden opgeslagen totdat de vereiste sprinklerinstallatie in werking is.
4. Er wordt direct bestuursrechtelijk en strafrechtelijk opgetreden als toch vuurwerk wordt opgeslagen.

In een brief van 3 augustus 2005 aan het IPO heeft de VI toegelicht dat het ontbreken van een sprinklerinstallatie evenals het ontbreken van het vereiste certificaat in principe een overtreding opleveren. Deze brief is opgenomen in bijlage 6 bij dit rapport. Het voornoemde argument 1 is dus onjuist. Er kan dus bestuursrechtelijk worden opgetreden.

De VROM-Inspectie is van mening dat het ook goed is om bestuursrechtelijk op te treden (in principe door het opleggen van een dwangsom) wanneer veiligheidsvoorzieningen ontbreken ook als er geen vuurwerk ligt opgeslagen. Door een dwangsom op te leggen in de fase, dat er nog geen vuurwerk binnen de inrichting is en de veiligheidsvoorzieningen nog niet op orde zijn, kunnen later problemen worden vermeden. Immers als later in het jaar het vuurwerk komt en de veiligheidsvoorzieningen toch nog niet klaar zijn, zal het vuurwerk moeten worden verwijderd. Dit legt dan een grote druk op het bevoegd gezag waardoor het risico bestaat dat het vuurwerk dan niet wordt verwijderd, langer blijft liggen en zelfs wordt verkocht. De praktijk heeft uitgewezen dat dit niet denkbeeldig is.

Verder heeft het opleggen van een dwangsom, in vergelijking met het maken van afspraken de volgende voordelen:

- het geeft meer zekerheid dat de overtreding zal worden beëindigd;
- het is het duidelijker voor het bedrijf en zeker voor derden;
- het is efficiënter omdat direct kan worden gehandhaafd (innen dwangsom), terwijl na schending van afspraken alsnog een handhavingstraject moet worden gestart.

**Conclusie:**

De VROM-Inspectie is van mening dat bestuursrechtelijk moet worden opgetreden (in principe door het opleggen van een dwangsom) wanneer veiligheidsvoorzieningen ontbreken, ook als er geen vuurwerk ligt opgeslagen. Uiteraard nadat het bevoegd gezag alle belangen heeft afgewogen. Deze lijn is in oktober 2005 in het ALOM onderschreven en door de voorzitter schriftelijk aan alle gemeenten en provincies gemeld. Ook is deze lijn opgenomen in Handhavingsdocument Vuurwerk 2005 dat door alle partners is onderschreven. Van het bevoegd gezag mag verwacht worden dat zij deze lijn volgt en terughoudend is met het oordeel dat in individuele situaties hiervan afgeweken kan worden.



## 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Inleiding

Hieronder volgen de conclusies en aanbevelingen uit het tweedelijns toezichtproject Klap op de Vuurpijl (KODV) dat de VROM-Inspectie in 2004 en 2005 heeft uitgevoerd naar de uitvoering en naleving van het Vuurwerkbesluit voor wat betreft de opslag van vuurwerk.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een algemeen beeld van de uitvoering en naleving van het Vuurwerkbesluit.

### 6.2 Conclusies opslag van professioneel vuurwerk

- De opslag van professioneel vuurwerk (klasse 1.1, klasse 1.2 of klasse 1.3) bij vuurwerkbedrijven is in Nederland beëindigd. De branche heeft er kennelijk niet voor gekozen haar opslagactiviteiten onder het nieuwe regime van het Vuurwerkbesluit voort te zetten.
- Bij 2 van de oorspronkelijke 4 inrichtingen bleek dat er na 1 maart 2004 nog steeds opslag van professioneel vuurwerk was, zonder dat dit door het bevoegd gezag was opgemerkt. Onder druk van de VROM-Inspectie is het vuurwerk (5000 kg) door de inrichtinghouders terstond afgevoerd.
- Er bestaan nog 4 bedrijven waar opslag is toegestaan van theatervuurwerk of professioneel vuurwerk dat is gelijk gesteld aan consumentenvuurwerk.

### 6.3 Conclusies opslagbedrijven voor de verkoop van consumentenvuurwerk

- Ruim de helft van de kleine opslagbedrijven voldeed eind november/begin december 2004 niet volledig aan de eisen van het Vuurwerkbesluit, terwijl de overgangstermijn op 1 november 2004 was afgelopen. De branche-organisatie en de individuele ondernemers hebben in het algemeen onvoldoende actief ingespeeld op de wettelijke overgangstermijnen. Mede daardoor dreigden veel opslagbedrijven niet tijdig te kunnen voldoen aan het Vuurwerkbesluit.
- De lokale autoriteiten hebben, onder andere in het kader van vele regionale acties, intensief gecontroleerd. Het overheersende beeld is dat gemeenten er goed in geslaagd zijn om met preventieve acties te voorkomen dat onveilige situaties zijn ontstaan tijdens de verkoop. Gemeenten en politie hebben tijdens de verkoopperiode nauwelijks repressief hoeven optreden.



- De Staatssecretaris van VROM heeft zowel in een brief aan gemeenten en provincies als in de media duidelijk uitgesproken dat het Vuurwerkbesluit onverkort moest worden gehandhaafd. Op basis daarvan is een landelijke handhavingsactie gestart, waarin de VROM-Inspectie een faciliterende rol heeft gespeeld. Die handhavingsactie heeft een grote preventieve werking gehad. Veel verkooppunten hebben afgezien van verkoop of toch tijdig de vereiste voorzieningen getroffen. Hierdoor was repressief optreden door gemeenten bijna niet nodig. Zonder de landelijke handhavingsactie waren vermoedelijk veel meer nalevings- en handhavingsproblemen ontstaan.
- Bij vrijwel alle 1100 á 1200 verkooppunten was tijdens de verkoop eind 2004 een sprinklerinstallatie aanwezig in de verkoopruimte.
- De verkoop eind 2004 is ordelijk verlopen. Er was, in tegenstelling tot de verwachting van de vuurwerkbranche, maar in overeenstemming met de verwachting van de VNG geen sprake van chaos of extreem lange wachttijden. Een vierde verkoopdag is daarom niet nodig.

## 6.4 Conclusies grote opslagbedrijven consumentenvuurwerk

### *Algemeen*

- Er waren op 1 maart 2005 vijfenveertig grote opslagbedrijven van consumentenvuurwerk. Bij zes van deze inrichtingen is klaarblijkelijk sprake van stoppen met de opslag. De provincies verwachten dat er in de komende tijd maximaal enkele tientallen bedrijven bij zullen komen.

### *Opslagbedrijven die stoppen*

- Bij de 6 bedrijven die geen vuurwerk meer willen of kunnen opslaan, is slechts bij 1 bedrijf handhavend opgetreden. Bij de overige 5 bedrijven zijn de vergunningen van kracht, maar is de daadwerkelijke situatie niet in overeenstemming met de eisen van het Vuurwerkbesluit. De inspectie is, in tegenstelling tot het IPO, van mening dat de vergunning van vuurwerkbedrijven die gestopt zijn met de opslag van vuurwerk moet worden ingetrokken. Door handhavend optreden wordt het bedrijf dan gedwongen te kiezen: of doorgaan (met de vereiste voorzieningen) of stoppen en de vergunning laten intrekken.

### *Naleving, handhaving en vergunningverlening in 2004 (opslagbedrijven zonder uitstel)*

- Medio 2004 voldeed ongeveer de helft van de 22 gecontroleerde grote opslagbedrijven niet aan het Vuurwerkbesluit, terwijl de overgangstermijn op 1 maart 2004 was verstreken.
- In veel van deze gevallen is pas ruim na het verstrijken van de overgangstermijn een handhavingsbeschikking verzonden. De Inspectie is van mening dat op grond van het Vuurwerkbesluit direct handhavend had moeten worden opgetreden. Veel provincies hadden hierover een andere mening.
- Een groot deel van de vergunningen van deze grote bedrijven vertoonde gebreken. Voor wat betreft vergunningverlening kan worden geconstateerd dat er in vrijwel alle gevallen nieuwe vergunningprocedures liepen of sprake was van vooroverleg.

### *Opslagbedrijven met uitstel tot 1 maart 2005*

- Één provincie heeft aan alle grote opslagbedrijven uitstel verleend zonder te toetsen of sprake was van het niet kunnen voldoen aan de veiligheidsafstanden. Dit is in strijd met het Vuurwerkbesluit.
- In de controleperiode april-mei 2005 voldeed nog slechts 28 % van alle opslagbedrijven voor meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk (11 van de 39) geheel aan het Vuurwerkbesluit. Bij een deel van de bedrijven met overtredingen was wel door het bevoegd gezag gecontroleerd of er geen vuurwerk werd opgeslagen.



- Veelal was het feit dat er geen vuurwerk werd opgeslagen voor provincies aanleiding om niet bestuursrechtelijk handhavend op te treden. De inspectie is van mening dat op grond van het Vuurwerkbesluit veiligheidsvoorzieningen (zoals de sprinklerinstallatie) er ook moeten zijn als er geen vuurwerk ligt. Handhavend optreden is daarom op zijn plaats. Later is deze lijn in ALOM-verband bevestigd.
- De vergunningverlening bij deze inrichtingen is niet gemakkelijk gebleken. Veel vergunningen zijn pas na 1 maart 2005 verleend, vooral omdat de (revisie)vergunningenprocedures zeer veel tijd in beslag namen. Hierdoor hebben veel inrichtingen een tijd lang een gebrekkige oude vergunning gehad, zodat geen of minder vuurwerk opgeslagen mocht worden.

#### *Vaststellen afwijkende veiligheidsafstanden*

- 16 van de 39 provinciale inrichtingen voldoen niet aan de standaard afstandseisen tot kwetsbare objecten. Hiervoor kunnen de provincies afwijkende (kleinere) veiligheidsafstanden vaststellen.
- Het beoordelen van de veiligheidsrisico's en vaststellen van kleinere veiligheidsafstanden is door de provincies bij 5 inrichtingen uitgevoerd conform het Vuurwerkbesluit. Dit betrof inrichtingen in de provincies Utrecht, Overijssel, Limburg en Flevoland. Bij 9 inrichtingen (in 5 provincies) was de beoordeling van de warmtestralingsbelasting óf niet uitgevoerd, óf gebaseerd op onjuiste uitgangspunten. Bij 2 inrichtingen was er nog geen ontwerpbeschikking. Het gevolg van deze onjuiste beoordelingen door deze provincies is dat er geen duidelijk beeld is van de veiligheidsrisico's rond deze inrichtingen.

Het Vuurwerkbesluit is niet erg duidelijk over de werkwijze die gevolgd moet worden bij het beoordelen van een aanvraag voor een vergunning met kleinere externe veiligheidsafstanden. Hoewel het IPO vindt dat VROM aan zet was, is de mening van de VROM-Inspectie dat de provincies in IPO-verband dit probleem hadden kunnen signaleren en initiatieven hadden kunnen nemen om in samenspraak met VROM een juiste en landelijk uniforme werkwijze te ontwikkelen en toe te passen. Het gaat immers om een uitvoeringsprobleem bij de provincies. De provincies zijn inmiddels gestart met het opnieuw beoordelen van de veiligheidsafstanden bij deze inrichtingen op basis van de expertise van het RIVM en het beoordelingskader dat inmiddels door de VROM-Inspectie is aangereikt.

## 6.5 Coördinatie van de uitvoering

- De provincies hebben op grond van het Vuurwerkbesluit een coördinerende taak voor de uitvoering en handhaving van het Vuurwerkbesluit binnen elk van de provincies. Er zijn vele goede voorbeelden gebleken van coördinatie door de provincies binnen het provinciale gebied. Een aandachtspunt is wel de landelijke coördinatie tussen de provincies. Het Vuurwerkbesluit verplicht hier niet toe, maar tijdens de uitvoering van dit Inspectieonderzoek is gebleken dat het gewenst is daar meer aandacht aan te besteden. Een voorbeeld hiervan is het voornoemde punt van de vaststelling van kleinere veiligheidsafstanden. Verder is het gewenst dat er (op basis van informatie via de provinciale vuurwerkcoördinatoren) landelijk zicht is op de nalevingssituatie bij de verkooppunten en op uitvoeringsknelpunten die een landelijke coördinatie vergen. Verschillende provincies en vuurwerkcoördinatoren hebben eind 2004 aan deze landelijke coördinatie een grote inspanning en bijdrage geleverd. De provincie Noord-Brabant heeft een virtueel kantoor ingericht met veel relevante informatie voor het veld. De landelijke coördinatie was echter een lastig punt, vooral gezien de druk die op het proces stond door de vele uitvoeringsproblemen die zich eind 2004 in kort tijdsbestek voordeden. Deze landelijke coördinatie kan het beste in ALOM-verband worden geregeld, met een belangrijke rol voor de vuurwerkcoördinatoren. Voor de vuurwerkperiode eind 2005 is hiervoor inderdaad een ALOM-samenwerkingsverband opgezet.



## 6.6 Aanbevelingen

### Provincies en Gemeenten

- Aan het bevoegd gezag wordt aanbevolen om meer en vooral tijdig gebruik te maken van handhavingsbeschikkingen (met name het opleggen van een dwangsom) bij overtredingen van het Vuurwerkbesluit, ook als er nog geen vuurwerk wordt opgeslagen. Daarmee kan worden voorkomen dat zaken vlak voor de verkoopperiode onder grote druk alsnog gerealiseerd moeten worden of dat meer ingrijpende sancties nodig zijn (bestuursdwang en in beslag nemen) als toch vuurwerk wordt opgeslagen zonder de vereiste voorzieningen.
- De provincies die bevoegd gezag zijn voor inrichtingen met afwijkende veiligheidsafstanden waarbij een deugdelijke berekening van het warmtestralingsniveau ontbreekt, wordt aanbevolen de feitelijke risico's bij deze dossiers opnieuw te beoordelen. Hierbij zou gebruik gemaakt kunnen worden van de expertise van het Centrum voor Externe Veiligheid van het RIVM en het beoordelingskader van de VROM-Inspectie. Dit proces is inmiddels gestart.

### Provincies en IPO

- Uit dit onderzoek is gebleken dat er behoefte is aan een sterkere landelijke coördinatie tussen IPO, VNG, OM, Politie, VROM en andere betrokkenen. Dit kan het beste worden geregeld in ALOM-verband. Voor het vuurwerkseizoen eind 2005 is in ALOM-verband een dergelijk landelijk coördinatie-overleg gestart. Aan het IPO wordt aanbevolen om voor de komende jaren in dat kader samen met het Landelijk Meld en Informatiepunt vuurwerk (LMIP) hiervoor een structurele faciliteit te organiseren met een rol voor de vuurwerkcoördinatoren. Hierbij zou ook de taak- en bevoegdhedenverdeling bij vuurwerkevenementen betrokken kunnen worden.
- Aan de provincies wordt aanbevolen om de provinciale vuurwerkcoördinator meer ruimte te geven om binnen het gebied van de provincie overzicht te verkrijgen van de uitvoering en naleving van het Vuurwerkbesluit, ook bij gemeentelijk inrichtingen. Daarnaast is het gewenst dat deze coördinatoren fungeren als een aanspreekpunt voor het landelijke coördinatie overleg (in ALOM-verband) én voor alle gemeenten en andere organisaties die taken hebben bij de uitvoering van het Vuurwerkbesluit, ook tijdens de eindejaarsvakantie vlak voor en tijdens de verkoopperiode.

### Directie EV

- De directie EV wordt aanbevolen vooral kennis te nemen van de juridische knelpunten die in hoofdstuk 5 worden gesignaleerd. Deze knelpunten konden in de uitvoeringspraktijk redelijk worden opgelost en lijken niet direct aanleiding te geven tot wijziging van het Vuurwerkbesluit.

### VROM-Inspectie

- De VROM-Inspectie wordt aanbevolen om de problematiek van de wisseling van bevoegd gezag (zie paragraaf 5.4.) aan de orde te stellen in het kader van het wetsvoorstel voor de Omgevingsvergunning.

## 6.7 Algemeen beeld

Op grond van het onderzoek is het algemene beeld dat de uitvoering en naleving van het Vuurwerkbesluit met betrekking tot de opslagen in 2004 en 2005 een grote impuls heeft gekregen. Vanwege de complexe materie (waaronder de voorschriften voor de brandbeveiligingsinstallatie en de periodiciteit in opslag en verkoop) en de ingrijpende (kostbare) veiligheidsvoorzieningen bij ondernemers, is enige tijd nodig om in





de branche een stabiele situatie te bereiken. Dat betekent een situatie met voldoende naleving en adequate handhaving. Die situatie was medio 2005 nog niet bereikt. Hopelijk is dat wel het geval bij de aanvang van de komende verkooperiode eind 2005. In het lopende overleg met de brancheorganisatie en in ALOM-verband zijn hiervoor de nodige condities geschapen. Ook zijn afspraken gemaakt over de monitoring van de naleving.



## Bijlage 1 Provinciale vergunningen voor vuurwerk-opslagbedrijven op 1 maart 2005<sup>1</sup>

Provincie	Gemeente	Professioneel vuurwerk <sup>2</sup> (kg)	Consumenten-vuurwerk (kg)	Opslag toegestaan op 1 maart 2005 <sup>3</sup>	Vergunning intrekken <sup>4</sup>
Flevoland	Lelystad		166.000	Nee	
Flevoland	Dronten		2.000.000	Nee	
Friesland	Franeker		20.000	Nee	
Friesland	Lemmer		40.000	Nee	
Friesland	Leeuwarden		49.545	Ja	
Friesland	Haulerwijk		147.000	Nee	
Friesland	Skarterlân		150.000	Ja	
Friesland	Leeuwarden		1.400.000	Nee	
Friesland	Wolvega	1.000	1.000	Nee	Ja
Gelderland	Lieren		19.250	Nee	
Gelderland	Ede		40.000	Nee	
Gelderland	Lingewaal		60.000	Ja	
Gelderland	Wapenveld		110.000	Ja	
Gelderland	Twello		1.052.000	Ja	
Gelderland	Lichtenvoorde		2.907.000	Nee	
Groningen	Groningen		240.000	Nee	
Groningen	Appingedam		50.000	Nee	Ja
Groningen	Delfzijl		50.000	Nee	Ja
Limburg	Heel		10.250	Nee	Ja
Limburg	Landgraaf		171.000	Nee	
Limburg	Nuth	2.000		Nee	
Noord Brabant	Vlijmen		10.000	Ja	
Noord Brabant	Gilze en Rijen		15.000	Nee	Ja
Noord Brabant	Volkel		30.630	Ja	
Noord Brabant	Veghel		43.671	Nee	
Noord Brabant	Breda		50.000	Nee	
Noord Brabant	Gilze en Rijen		50.000	Nee	
Noord Brabant	Nistelrode		126.000	Nee	
Noord Brabant	Best		150.000	Nee	
Noord Brabant	Oosterhout		300.000	Nee	
Noord Brabant	Tilburg	1.000	638.000	Nee	
Noord-Holland	Ijmuiden		23.500	Nee	
Noord-Holland	Lijnden		320.000	Nee	Ja
Overijssel	Hengelo		27.000	Ja	
Overijssel	Enschede		40.000	Ja	
Overijssel	Enschede		40.000	Nee	
Overijssel	Steenwijk		49.900	Nee	
Overijssel	Almelo		49.988	Ja	
Overijssel	Kampen		9.900	Nee	
Overijssel	Kampen		442.000	Ja	
Utrecht	Utrecht		35.000	Nee	
Utrecht	Veenendaal		88.000	Nee	Ja
Utrecht	Veenendaal		305.000	Nee	
Utrecht	Veenendaal		400.000	Nee	

<sup>1</sup> Naast de genoemde vergunningen bestonden er op 1 maart 2005 nog enkele vergunningen die vòòr 1 juli 2005 zijn ingetrokken. Verder waren er op 1 maart 2005 diverse (revisie)vergunningaanvragen in procedure. Dit betreft wijzigingen van de hoeveelheden en twee nieuwe provinciale inrichtingen, één in Hoogeveen (Drenthe) en één in Hengelo (Overijssel).

<sup>2</sup> Alleen theatervuurwerk of professioneel vuurwerk als bedoeld in artikel 3.1.4;

<sup>3</sup> Opslag is niet toegestaan als niet wordt voldaan aan het Vuurwerkbesluit, bijvoorbeeld indien niet wordt voldaan aan de veiligheidsafstanden, of als de sprinklerinstallatie niet is gecertificeerd.

<sup>4</sup> Dit betreft situaties waar het zeer onwaarschijnlijk is dat de vergunning nog ooit gebruikt zal (kunnen) worden. Deze vergunningen waren echter op 1 juli 2005 nog niet ingetrokken. In één geval was hiertoe in april een handhavingsbrief verzonden.



Utrecht	Veenendaal		2.053.000	Nee	
Zuid holland	Zoetermeer		1.000	Nee	
Zuid holland	Dordrecht		26.000	Nee	
Zuid holland	Dordrecht		35.000	Nee	
Zuid holland	s-Gravezande		35.100	Nee	
Zuid holland	Ter Aar		56.000	Nee	
Zuid Holland (DCMR)	Rotterdam	1.000		Nee	



## Bijlage 2 Voorbeelden van aangetroffen situaties bij vuurwerkopslagbedrijven

Bij de controles door de VROM-Inspectie eind 2004 zijn diverse overtredingen van het Vuurwerkbesluit geconstateerd. Om een beeld te geven van de aangetroffen situaties zijn hieronder een vijftal spraakmakende voorbeelden opgenomen.

### **Naleving Vuurwerkbesluit casus 1; 16 november 2004**

Een vuurwerkbedrijf slaat vuurwerk op in een kelder waarvan het luik midden in de verkoopruimte uitkomt. Onder aan de trap, op een paar meters afstand van dit luik, bevindt zich de deur naar de vuurwerkopslag. Het luik en de deur en een stukje van de sprinklerinstallatie zijn duidelijk zichtbaar op de foto hiernaast.

Dit is in strijd met paragraaf 2.6, 6.1 en 62 uit bijlage 1 van het Vuurwerkbesluit. De inrichtinghouder is door de VROM-Inspectie in de gelegenheid gesteld om het aanwezige vuurwerk per ommekeer te laten afvoeren door de leverancier. Er is omstandig overleg nodig om de regio brandweer, die deze situatie heeft goedgekeurd van het tegendeel te overtuigen.



### **Naleving Vuurwerkbesluit casus 2; 24 november 2004**

Bij een bedrijf is op 24 november 2004 nog niets ondernomen om fysiek aan de eisen van het Vuurwerkbesluit te voldoen. Ook het laten opstellen van een Programma van Eisen en de aanbesteding voor het aanleggen van een sprinklerinstallatie is nog niet gedaan. De inrichtinghouder geeft desgevraagd aan, dat de gemeente hem een jaar uitstel heeft gegeven. Als een gemeenteambtenaar desgevraagd aangeeft dat de gemeente inderdaad wil gaan gedogen, besluit de VROM-Inspectie om deze beslissing met de burgemeester te bespreken. Na het horen van de argumenten van de VROM-Inspectie, vindt ook de burgemeester dat deze casus niet binnen de kaders van een gedoogsituatie past en dat gedogen uit het oogpunt van veiligheid niet gewenst is. De inrichtinghouder voelt zich met dit besluit onheus bejegend en gaat in bezwaar bij de Staatssecretaris van VROM. De Staatssecretaris van VROM geeft aan dat het rijksbeleid hier correct wordt toegepast en dat alleen, wanneer de nodige veiligheidsmaatregelen worden getroffen, de gemeente mag overgaan tot gedogen. Helaas is dit voor de onderhavige inrichting niet haalbaar.



### **Naleving Vuurwerkbesluit casus 3; 28 december 2004**

Een vuurwerkbedrijf slaat vuurwerk op in een opslagplaats waarvan de sprinklerinstallatie niet overeenkomt met het Programma van Eisen. Als de VROM-Inspectie ter plaatse contact opneemt met het bevoegd gezag, is de laatste verbaasd over de aanwezigheid van het vuurwerk. Er liep een handhavingstraject tegen onderhavig bedrijf, waarbij de gemeente aangegeven had, dat zich binnen het bedrijf, op dat moment geen vuurwerk mocht bevinden. Het bevoegd gezag heeft de bevindingen doorgegeven aan het milieuteam van de politie, welke op zijn beurt nog een partij vuurwerk ontdekte, die het bedrijf buiten de vuurwerkopslag had opgeslagen. Voor het bedrijf betekende dit een proces verbaal en inbeslagname van het vuurwerk.



#### **Naleving Vuurwerkbesluit casus 4; 28 december 2004**

Tijdens een controledoor de VROM-Inspectie op 28 december werd geconstateerd dat een grote hoeveelheid onverpakt vuurwerk in een ruimte buiten de reguliere vuurwerkopslagplaatsen stond (zie foto).

Dit is in strijd met artikel 1.3 onder bijlage 1, van het Vuurwerkbesluit. Na een sommatie om per ommegaande het vuurwerk in de bufferbewaarplaats onder te brengen, heeft de ondernemer toegezegd om hier direct mee te beginnen. Direct na de controle is telefonisch contact opgenomen met het bevoegd gezag gezocht. Namens het bevoegd gezag, heeft de brandweer toegezegd, dat het milieuteam van de politie verzocht zou worden, om te controleren of het vuurwerk daadwerkelijk in de bufferbewaarplaats was gezet en zoniet Proces Verbaal op te maken.



#### **Naleving Vuurwerkbesluit casus 5; 30 december 2004**

Bij controles van één verkooppunt door het bevoegd gezag, de politie en de VROM-Inspectie werden diverse overtredingen geconstateerd:

1. er bevond zich vuurwerk in dozen buiten de bufferbewaarplaats;
2. op de verkoopbalie bevond zich vuurwerk (geen dummies) direct onder handbereik van het publiek;
3. de bufferbewaarplaats lag zodanig vol met vuurwerk dat visuele inspectie van het vuurwerk niet mogelijk was en het vuurwerk in de bufferbewaarplaats lag te hoog opgestapeld;
4. de verkoopbalie was niet in voldoende mate van sprinklers is voorzien;
5. tussen de ruimte van de deur bufferbewaarplaats en de verkoopruimte ontbrak een zelfsluitende deur;
6. er was geen door het bevoegd gezag goedgekeurd PvE (Programma van Eisen);
7. de maximale toegestane opslaghoeveelheden werden overschreden.

In een brief van de gemeente van 26 september 2002 is deze inrichtinghouder uitvoerig gewezen op de inrichtingseisen van het vigerende Vuurwerkbesluit voor het verkrijgen van een vergunning voor de opslag van meer dan 1.000 kg. Door de inrichtinghouder is toen verzuimd een vergunningaanvraag in te dienen teneinde in december 2003 de gewenste hoeveelheid van meer dan 1.000 kg te kunnen opslaan. Met een brief van de gemeente van 21 augustus 2003 is de inrichtinghouder erop gewezen dat in december 2003 een maximum van 1.000 kg kon worden opgeslagen, mits hiervoor een melding werd gedaan. De inrichtinghouder heeft uiteindelijk pas op 22 november 2004 middels een meldingsformulier initiatief genomen om aan de sprinklereisen te kunnen gaan voldoen. In het vervolgtraject is gepoogd ijzer met handen te breken. Het aan de melding gekoppelde PvE is tot twee maal toe (op 22 november 2004 en 9 december 2004) door de om advies gevraagde Regionale Brandweer conform Memorandum 60



afgekeurd. Uiteindelijk werd op 17 december aan de inrichtinghouder duidelijk gemaakt dat hij in 2004 geen vuurwerk kon opslaan en verkopen, aangezien de ingehuurde installateur de klus – na het late opdracht geven van 18 november - niet tijdig kon klaren. Vervolgens is op 20 december een andere installateur opgetrommeld die middels een fax liet weten de sprinklerinstallatie in week 52 te kunnen plaatsen. De installatie is vervolgens door de lokale brandweer goedgekeurd.

De burgemeester van de betreffende gemeente had ondertussen met een collegebesluit van 21 december 2004 ervoor gezorgd dat de inrichtinghouder toestemming kreeg voor de opslag en verkoop van vuurwerk, onder de voorwaarde van een quickscan van de sprinklerinstallatie door een inspectie-instelling in het bijzijn van de lokale brandweer. Hierbij werden de overige voornoemde tekortkomingen buiten beschouwing gelaten. Na gedegen beoordeling echter kwamen de gemeente en de VROM-Inspectie tot het oordeel dat in deze situatie geen beroep kon worden gedaan op het beoordelingskader overmacht.

Op 30 december 2004 is door de VROM-Inspectie een handhavingsverzoek bij de gemeente ingediend. Inmiddels heeft de inrichting een dwangsombeschikking m.b.t. voornoemde overtredingen van de gemeente ontvangen. Verder heeft de VROM-inspectie contact gezocht met het Openbaar Ministerie wat alsnog een Proces-verbaal opleverde voor de ondernemer, dit PV is opgemaakt door de politie. Voor de verkoopperiode 2005 geldt een verbod op het verkopen van vuurwerk zolang niet aan de inrichtingseisen en aan de eisen van een deugdelijke brandbeveiligingsinstallatie wordt voldaan.



## Bijlage 3 Beoordelen van een vergunningaanvraag voor kleinere veiligheidsafstanden

### Inleiding

De provincies kunnen afwijkende veiligheidsafstanden vaststellen voor vuurwerkbedrijven die niet kunnen voldoen aan de veiligheidsafstanden uit bijlage 3 van het Vuurwerkbesluit. De provincies moeten daarbij zorgdragen dat personen binnen de grens van een (geprojecteerd) kwetsbaar object (binnen of buiten een gebouw) een gelijkwaardige bescherming genieten als de bescherming die het Vuurwerkbesluit biedt met de standaardafstanden. Hiertoe moeten zij op grond van artikel 4.2 zesde lid bij het vaststellen van de kleinere veiligheidsafstanden zodanige voorschriften aan de Wm-vergunning verbinden dat:

- 1°. de warmtestraling ten gevolge van brand in die inrichting waarbij vuurwerk betrokken is voor personen die zich ophouden buiten een gebouw dat onderdeel is van een kwetsbaar object of een geprojecteerd kwetsbaar object beperkt blijft tot ten hoogste 10 kW/m<sup>2</sup>, en
- 2°. de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag tussen de deuropening van een bewaarplaats of een bufferbewaarplaats en een gebouw, indien dat gebouw een kwetsbaar object of een geprojecteerd kwetsbaar object is, niet lager is dan 60 minuten.

Dit stelt bijzondere eisen aan de aanvraag en aan de inhoud van de vergunning. In dit beoordelingskader is aangegeven waaraan volgens de VROM-Inspectie een aanvraag en een vergunning in deze situatie moeten voldoen. Hierbij heeft de VROM-Inspectie aangegeven hoe gezorgd kan worden voor duidelijke en juridisch houdbare vergunning.

### Aanvraag

De aanvraag moet inzicht bieden in de hieronder genoemde onderwerpen. Deze gegevens zijn nodig om de mogelijke schadelijke gevolgen van de inrichting te kunnen beoordelen. Indien hier onvoldoende inzicht in bestaat moet de aanvraag worden geweigerd.

#### 1. Feitelijke afstanden tot kwetsbare objecten

Uit de aanvraag moet duidelijk blijken welke afstanden er bestaan tussen de deuropeningen van de (buffer)bewaarplaatsen en (geprojecteerd) kwetsbare objecten. Er is een duidelijke geschaalde plattegrond van de inrichting en diens directe omgeving nodig, waarop de (buffer)bewaarplaatsen moeten zijn aangegeven. Vanuit de deuropeningen moeten hierop de standaard veiligheidsafstanden zijn ingetekend. De standaardafstanden hangen samen met de vraag of sprake is van een buffer of gewone bewaarplaats, de grootte van de deuropening en de hoeveelheid opgeslagen vuurwerk.

In de aanvraag kan ervoor gekozen worden om de veiligheidsafstand tot de erfgrans te bepalen. Indien op de erfgrans aan de voorwaarden uit het Vuurwerkbesluit wordt voldaan (warmtestraling en brandwerende voorziening) is het niet meer nodig om te beoordelen of zich buiten de erfgrans een (geprojecteerd) kwetsbaar object bevindt.

#### 2. Positie van de brandwerende voorzieningen

In de aanvraag moet de positie van de brandwerende voorzieningen op tekening zijn aangegeven. Hierbij moet duidelijk zichtbaar gemaakt worden dat deze dusdanig zijn gepositioneerd dat (geprojecteerd) kwetsbare objecten volledig worden afgeschermd. In deze voorzieningen mogen geen openingen zitten, ook geen brandwerende deur.





### **3. Dimensionering van de brandwerende voorzieningen**

Van de voorzieningen moet de hoogte worden aangegeven. Zoals aangegeven in de toelichting op het Vuurwerkbesluit is het normaliter voldoende als de brandmuur 50 centimeter uitsteekt boven de deuropening van de kluis.

### **4. Uitvoering van de voorzieningen**

De voorzieningen moeten een brandwerendheid hebben van ten minste 60 WBDBO conform NEN 6069 en voldoende stevig zijn om ook bij een vuurwerkbrand waar sprake kan zijn van drukopbouw overeind te blijven. Muren van metselwerk, beton of cellenbeton voldoen daar in principe aan. Indien de voorzieningen een afgesloten ruimte (portaal) vormen voor de deuropening van de kluis moeten er voorzieningen zijn aangebracht die kunnen zorgen voor een drukontlasting.

### **5. Afstand van de voorzieningen tot de grens van het kwetsbaar object**

De voorzieningen moeten op voldoende afstand van het (geprojecteerd) kwetsbare object staan. Bij een voorziening die voldoet aan de NEN6069 zal 1 meter achter de voorziening het warmtestralingsniveau niet hoger worden dan  $15 \text{ kW/m}^2$ . Na deze meter moet er voldoende afstand zijn om het warmtestralingsniveau te doen afnemen tot  $10 \text{ kW/m}^2$ . De minimaal benodigde additionele afstand moet worden berekend conform CPR14.

Indien de voorziening bestaat uit metselwerk, beton of cellenbeton met een dikte van ten minste 20 cm, mag worden aangenomen dat het warmtestralingsniveau direct achter de voorziening onder de  $10 \text{ kW/m}^2$  blijft. Dit volgt uit een advies van het RIVM van 31 augustus 2005 aan de provincie Noord "Holland: "Warmtestralingsberekening voor Hermans Marine in IJmuiden".

## **Vergunning**

### **6. De geldende afstandseisen en de feitelijke afstanden expliciet benoemen**

In de vergunning moeten de geldende afstandseisen en de feitelijke afstanden voor alle (geprojecteerd) kwetsbare objecten expliciet worden genoemd. Voor alle (geprojecteerd) kwetsbare objecten moet duidelijk zijn hoeveel kleiner de veiligheidsafstand is ten opzichte van de standaardafstand. Door de objecten en de afstanden expliciet te noemen krijgen de betrokken belanghebbenden inzicht in de consequenties die de vergunning voor hun heeft.

### **7. Motivering van de risico's**

In de overwegingen moet worden aangegeven waarom het bevoegd gezag van mening is dat er geen sprake is van grotere risico's dan bij de standaard situatie uit het Vuurwerkbesluit. Normaal gesproken zal aangesloten kunnen worden bij de aanvraag.

### **8. Besluit tot vaststellen van kleinere veiligheidsafstanden**

Het Vuurwerkbesluit stelt dat het bevoegd gezag kleinere veiligheidsafstanden vast kan stellen. De VROM-Inspectie gaat ervan uit dat daarmee is bedoeld dat het vaststellen van de kleinere veiligheidsafstanden niet alleen in de overwegingen, maar ook in het besluit moet worden genoemd. De afstanden moeten zoals eerder aangegeven expliciet zijn benoemd.

### **9. Zijn de voorzieningen in de voorschriften geborgd?**

In de voorschriften moet de doeltreffendheid van de vereiste voorzieningen zijn geborgd. Hiertoe zal ten minste een deel van de aanvraag tot onderdeel van de vergunning gemaakt moeten worden. Voor de handhaafbaarheid van de vergunning is het beter om de plaats en uitvoering van de voorzieningen expliciet in de voorschriften op te nemen.



## Bijlage 4 Voortgangsrapportage 1

Tekst van de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer met voortgangsrapportage 1.

Datum

30 augustus 2004

Kenmerk

VI/NW14259/ES/MV

Geachte Voorzitter,

In mijn brief van 4 mei 2004 (kenmerk EV2004041094) heb ik u, op uw verzoek, geïnformeerd over de inwerkingtreding en handhaving van het Vuurwerkbesluit. In die brief heb ik u toegezegd, u in augustus 2004 te informeren over de tussentijdse resultaten van een onderzoek van de VROM-Inspectie. Vooruitlopend op het Algemeen Overleg handhaving op 16 september 2004, wil ik u nu reeds de resultaten van het inspectieonderzoek geven ten aanzien van de opslag van professioneel vuurwerk. De opslagen met professioneel vuurwerk moeten ingevolge het Vuurwerkbesluit uiterlijk 1 maart 2004 zijn beëindigd. Het onderzoek naar de opslag van professioneel vuurwerk is een onderdeel van de eerste fase van het Inspectieonderzoek. Omdat de eerste fase nog niet geheel voltooid is, worden de overige resultaten later in het eindrapport vermeld. In deze brief geef ik u de nu beschikbare informatie.

Het Inspectieonderzoek heeft aangetoond dat er 40 opslagen van professioneel vuurwerk bekend zijn, deze 40 opslagen inmiddels beëindigd zijn en in twee gevallen na 1 maart 2004 dwang van de VROM-Inspectie ter beëindiging nodig was. In het navolgende wordt een toelichting gegeven.

De VROM-Inspectie voert in de periode 2004 – 2005, in het kader van haar tweedelijns toezichttaak, een onderzoek uit naar de wijze waarop het bevoegde gezag (provincie of gemeente) invulling geeft aan haar taken in relatie tot de vuurwerkopslagen. Dit onderzoek is verdeeld in drie fasen. De eerste fase betreft de opslagen van professioneel vuurwerk, die per 1 maart 2004 moeten voldoen aan de eisen van het Vuurwerkbesluit (alsmede de opslagen van theatervuurwerk en de opslagen van meer dan 10 ton consumentenvuurwerk, voorzover deze geen uitstel van de provincie hebben gekregen tot 1 maart 2005 om te voldoen aan de eisen van het Vuurwerkbesluit). Voor deze bedrijven is de provincie het bevoegd gezag.



De tweede fase betreft de opslagen van minder dan 10 ton consumentenvuurwerk die, voor wat betreft de sprinklerinstallaties, per 1 november 2004 aan de eisen moeten voldoen. Voor deze bedrijven is de gemeente bevoegd gezag. De derde fase betreft opslagen van meer dan 10 ton consumentenvuurwerk en/of theatervuurwerk die van de provincie uitstel hebben gekregen tot 1 maart 2005 om te voldoen aan de eisen van het Vuurwerkbesluit. Voor deze bedrijven is de provincie bevoegd gezag.

Medio 2005 zult u de eindrapportage over dit gehele onderzoek ontvangen. Vooruitlopend daarop ga ik, vanwege de politieke relevantie, in deze brief alvast in op de belangrijkste resultaten inzake de opslagen van professioneel vuurwerk.

De bedrijven met opslag van professioneel vuurwerk moeten uiterlijk 1 maart 2004 voldoen aan de eisen van het Vuurwerkbesluit. Een belangrijke eis is dat de opslag op tenminste 800 meter van gevoelige objecten is gelegen. Omdat deze afstand bij de bestaande opslagen niet haalbaar was, moesten deze bedrijven dus uiterlijk 1 maart 2004 de opslag van professioneel vuurwerk hebben beëindigd.

De provincies en gemeenten zijn voorafgaand aan het Inspectieonderzoek via IPO en VNG geïnformeerd over de opzet en de inhoud van het onderzoek en daarmee gestimuleerd om invulling te geven aan hun wettelijke taken inzake de vuurwerkopslagen. Met het tijdig informeren hadden provincies en gemeenten voldoende gelegenheid om hun eerstelijns handhavingstaak uit te voeren.

In de eerste fase van het Inspectieonderzoek is gecontroleerd of alle bekende opslagen van professioneel vuurwerk daadwerkelijk zijn beëindigd en of de provincie als bevoegd gezag haar taken ten aanzien van deze bedrijven voldoende uitvoert. Daarbij is naast de inventarisatielijsten van de provincies ook gekeken naar andere informatie over de daadwerkelijke aanwezigheid van opslagen van professioneel vuurwerk, zoals historische bedrijvenlijsten, signalen, actuele ambtelijke informatie en het bedrijvenregister van de Kamer van Koophandel. Wat dit laatste betreft is kritisch bezien of de eigenaar of vergunninghouder niet inmiddels onder een andere bedrijfsnaam of op een andere locatie opslag van professioneel vuurwerk heeft.

Bij de start van het Inspectieonderzoek bleek het niet mogelijk om via IPO een actueel landelijk overzicht van onder andere alle opslagen met professioneel vuurwerk te verkrijgen. De VROM-Inspectie heeft vervolgens zelf de vereiste inventarisatie voltooid. Uit deze inventarisatie van de Inspectie bleek dat er 40 inrichtingen zijn waarvan bekend is dat zij professioneel vuurwerk in opslag hadden (dan wel mochten hebben ingevolge hun vergunning), al dan niet in combinatie met consumentenvuurwerk. Al deze inrichtingen zijn door de Inspectie gecontroleerd.

Binnen veruit de meeste van deze 40 inrichtingen is geen professioneel vuurwerk meer aangetroffen. Binnen twee inrichtingen (5% van het totaal) was wel professioneel vuurwerk aanwezig. Dit vuurwerk is inmiddels door handhavend optreden van de VROM-Inspectie verwijderd. De betrokken provincies hadden in de aangetroffen situaties ten onrechte passief gedoogd, respectievelijk recent geen controles uitgevoerd. Het verwijderde vuurwerk betrof de transportgevarenklasse 1.4 (minst gevaarlijke klasse binnen professioneel vuurwerk) met een totaalgewicht van circa 5.000 kilogram.



Alle tot op heden gecontroleerde bedrijven geven aan dat professioneel vuurwerk momenteel in opslag is in het buitenland (Duitsland en België). Er zijn geen gevallen bekend van bedrijven die vergunning hebben aangevraagd voor een opslag binnen Nederland van maximaal 750 kg professioneel vuurwerk. Deze mogelijkheid is door de recente wijziging van het Vuurwerkbesluit geïntroduceerd, mits een veiligheidsafstand van 400 meter tot gevoelige objecten wordt aangehouden. Al het professionele vuurwerk ten behoeve van vuurwerkevenementen kan derhalve alleen vanuit het buitenland aangevoerd worden.

De VROM-Inspectie heeft op dit moment nog geen volledig landelijk beeld van de uitvoering door provincies (vergunningverlening en handhaving) omdat de onderzoeken bij de provincies nog gaande zijn. Alhoewel een effectieve handhaving van het Vuurwerkbesluit door de provincies de opslag van professioneel vuurwerk voldoende kan uitsluiten, is het om juridische redenen en omwille van de duidelijkheid toch gewenst dat de vergunningen van deze opslagbedrijven per 1 maart 2004 zijn ingetrokken of aangepast. Momenteel zijn nog niet alle milieuvergunningen door de provincies ingetrokken of gewijzigd.

Hoogachtend,  
de Staatssecretaris van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

drs. P.L.B.A. van Geel



## Bijlage 5 Voortgangsrapportage 2

Tekst van de bijlage bij de brief met de tweede voortgangsrapportage aan de Voorzitter van de Tweede Kamer

Datum  
3 mei 2005

Kenmerk  
VI/NW/2005044454/PvE

### **Tussentijdse rapportage van het tweedelijns onderzoek van de VROM-Inspectie inzake vuurwerkopslagen 2004/2005**

Bijlage bij de brief van de Staatssecretaris van VROM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer dd. mei 2005 met kenmerk VI/NW/2005044454/PvE.

#### *Inspectieonderzoek*

De VROM-Inspectie voert in de periode 2004-2005 een tweedelijns toezichtonderzoek uit naar de wijze waarop het bevoegd gezag (provincie of gemeente) invulling geeft aan haar taken in relatie tot de vuurwerkopslagen. Dit onderzoek is verdeeld in drie fasen in verband met drie wettelijke termijnen uit het Vuurwerkbesluit. Over de eerste fase is in augustus 2004 een tussenrapportage aan de Tweede Kamer gezonden. Deze had betrekking op de opslagen van professioneel vuurwerk. De eindrapportage over het gehele onderzoek is (na afronding van de derde fase) voorzien in augustus 2005. Ondertussen zijn er al conclusies beschikbaar uit de tweede fase. De onderhavige tussenrapportage gaat over deze tweede fase. Dit deel van het onderzoek was gericht op de naleving en handhaving van het Vuurwerkbesluit bij de opslag en verkoop van consumentenvuurwerk eind 2004. Met name is gekeken naar de naleving van de veiligheidseisen.

#### *Veiligheidseisen*

Het Inspectieonderzoek richtte zich primair op de belangrijkste veiligheidseisen, namelijk de uitvoering van de elektrische installatie, de brandwerendheid van bouwconstructies en de sprinklerinstallatie. Daarnaast is gekeken naar andere risico-aspecten zoals de interne en externe veiligheidsafstanden, de verpakking van het vuurwerk en de aanwezigheid van brandbare of gevaarlijke stoffen. Deze veiligheidsvoorzieningen zijn extra belangrijk bij de vuurwerkverkooppunten omdat deze vaak in een kwetsbare (woon)omgeving liggen. De veiligheidseisen zijn niet alleen gericht op bescherming van de omgeving maar ook van het kopend publiek en werknemers.

Een veilige elektrische installatie is van belang om de kans op het veroorzaken van een brand te verkleinen. De vereiste brandwerendheid is noodzakelijk om branddoorslag tegen te gaan. De sprinklerinstallatie is van belang voor branddetectie, brandbestrijding en tegengaan van brandverspreiding. Zonder veiligheidsvoorzieningen zoals de sprinklerinstallatie (inclusief de automatische branddetectie) zou een brand zich snel kunnen uitbreiden.

#### *Landelijke handhavingsactie*

Vanuit haar veldcontacten signaleerden de VROM-Inspectie en het IPO in september/oktober 2004 dat sprake zou zijn van het grootschalig niet voldoen aan de wettelijke veiligheidseisen bij vuurwerkverkooppunten (per 1 november 2004). Deze eisen zijn in april 2004 definitief geworden. De aandacht ging vooral uit naar de sprinklerinstallaties, maar het ging ook om andere belangrijke veiligheidseisen. Veel ondernemers (verkooppunten) hadden op dat moment onvoldoende geanticipeerd op het tijdig treffen van de noodzakelijke voorzieningen. De Staatssecretaris van VROM heeft toen besloten dat het Vuurwerkbesluit overkort moest worden gehandhaafd en dat er geen sprake zou zijn van generiek uitstel



zoals bepleit door de Branchevereniging Consumentenvuurwerk Nederland (BCN). Het Vuurwerkbesluit beoogde namelijk om tijdens de vuurwerkperiode eind 2004 een veilige opslag en verkoop van consumentenvuurwerk te realiseren.

Vanwege de beoogde veiligheid is het uitgangspunt dat er geen vuurwerk aanwezig mag zijn als de vereiste veiligheidsvoorzieningen niet op orde zijn. Als er toch vuurwerk aanwezig blijkt te zijn zonder deze voorzieningen, zal dit direct, via handhavend optreden door gemeente of politie, moeten worden verwijderd. Deze handhavingsslijn is uitgewerkt en vastgelegd in een brief van de VROM-Inspectie van 28 oktober 2004 aan de provincies en gemeenten en door de Staatssecretaris van VROM in de media breed bekendgemaakt. Ondertussen is naar aanleiding van de gesignaleerde nalevingsproblemen een landelijk samenwerkingsforum gestart van VROM, OM, IPO en VNG. Het Functioneel Parket heeft een grote rol gespeeld bij het maken van landelijke afspraken over de handavingsaanpak. In de uitvoering is nauw samengewerkt tussen OM en politie en de bestuurlijke toezichthouders. Het doel van de samenwerking in dit landelijke forum was de verkooppunten er toe aan te zetten om tijdig de veiligheidsvoorzieningen te realiseren en om anders af te zien van opslag en verkoop van vuurwerk. De vuurwerkleveranciers, verenigd in de BCN, zijn door de VROM-Inspectie gevraagd geen vuurwerk te leveren aan verkooppunten die niet over de vereiste veiligheidsvoorzieningen beschikten.

Deze landelijk aangestuurde handavingsactie is door de VROM-Inspectie gefaciliteerd, ondermeer met de "Richtlijn beoordeling overmachtsituaties bij vuurwerkbedrijven zonder goedgekeurde sprinklerinstallatie" d.d. 27 oktober 2004, die door IPO en VNG is onderschreven. Op grond van deze richtlijn kon het bevoegd gezag (gemeente), met behoud van de beoogde veiligheid, verkooppunten tegemoetkomen die tijdig opdracht hadden verleend voor het installeren van een sprinklerinstallatie, maar waar er door factoren buiten hun invloed vertraging is ontstaan. Met de Dienst der Domeinen zijn afspraken gemaakt over het gebruik van Ulicoten voor de opslag van vuurwerk dat met bestuursdwang is verwijderd. Van deze faciliteit is geen gebruik gemaakt vanwege de preventieve werking van de handavingsactie.

Begin november 2004 "ging de knop om". Veel ondernemers (verkooppunten) vertoonden tot die tijd een afwachtende houding vanwege een onderschatting van de benodigde inspanning, omdat ze dachten dat het met de handhaving zo'n vaart niet zou lopen en omdat er in ondernemerskring (ten onrechte) geruchten waren dat er wel een generiek uitstel zou komen. Een dergelijk generiek uitstel was de insteek van BCN ondanks dat het ministerie van VROM al eerder had kenbaar gemaakt hier tegen te zijn. Na de publiciteit inzake het handavingsstandpunt ontstond begin november een hausse aan opdrachten bij sprinklerbedrijven. Via de voornoemde publiciteit, brieven aan de handavingsinstanties en een speciaal hiertoe ingerichte website van het IPO, werden alle actoren (bedrijven, overheden en burgers) bereikt en werd snel en effectief de handavingslijn duidelijk gemaakt.

Uit de contacten van de VROM-Inspectie met verkooppunten bleek dat de ondernemers in het algemeen de boodschap serieus namen en niet van plan waren vuurwerk te laten komen als de veiligheidsvoorzieningen niet op orde waren. De gemeenten hebben ook duidelijk ingezet op het voorkomen van dergelijke illegale situaties. Deze preventieve werking was immers het primaire doel van de handavingsactie. Zonder de preventieve werking zou een forse repressieve inspanning nodig zijn geweest. Het is de vraag hoe dit gelopen zou zijn.

#### *Controles door de VROM-Inspectie in de aanloop naar de verkoopperiode*

In het kader van het tweedelijns toezichtonderzoek van de Inspectie zijn eind november en begin december controles uitgevoerd bij 114 (voormalige) vuurwerkopslagbedrijven in 63 gemeenten. Met deze steekproef werd beoogd de naleving en handhaving binnen deze steekproef te bevorderen en zondig af te dwingen, en een landelijk beeld te verkrijgen van de naleving van het Vuurwerkbesluit, de



veiligheidssituatie en de rol van het bevoegd gezag. Bovendien werd hiermee ook landelijk een stimulerende werking beoogd omdat de gemeenten tevoren op de hoogte waren van deze Inspectiesteekproef bij 13% van de gemeenten, zonder te weten welke gemeenten het zou gaan betreffen.

Ongeveer 20% van de bedrijven die de VROM-Inspectie heeft gecontroleerd, had al eerder geen intenties meer om in 2004 vuurwerk te verkopen. Daarnaast heeft ongeveer 10% van de bedrijven in de aanloop naar de verkoopperiode, naar aanleiding van de bekend gemaakte handhavingslijn, besloten geen vuurwerk te verkopen. Verder heeft ongeveer 5% van de bedrijven geconcludeerd geen vuurwerk te kunnen verkopen omdat de gemeente nadrukkelijk niet toestond dat er vuurwerk werd verkocht, omdat niet werd voldaan aan de veiligheidseisen uit het Vuurwerkbesluit.

Uiteindelijk bevatte de steekproef van de VROM-Inspectie 78 bedrijven die eind 2004 vuurwerk verkocht hebben. Bij de controles eind november en begin december bleek dat bij ruim de helft van deze bedrijven nog niet werd voldaan aan de eisen uit het Vuurwerkbesluit. Het betrof daarbij veiligheidsrelevante aspecten met betrekking tot de bouwkundige, technische en afstandseisen. In enkele gevallen (5 bedrijven) was desondanks vuurwerk opgeslagen. Aan deze situaties is direct een einde gemaakt. De geconstateerde tekortkomingen zijn zeer divers van aard. Regelmatig werd geconstateerd dat de brandwerendheid van constructiedelen onvoldoende was (deuren, bewaarplaatsen en brandwerendheid van bluswateropslagvoorzieningen). Afwijkingen bij de sprinklerinstallatie liepen uiteen van te weinig capaciteit boven de verkoopbalie, tot het ontbreken van het gehele systeem. Soms ontbrak de bluswatervoorziening, of was het gedeelte in de verkoopruimte nog niet aangelegd. Andere voorbeelden zijn te kleine maatvoering van de leidingen, niet de vereiste uitvoering (stalen gefitte leidingen), te weinig sprinklerkoppen, verkeerde uitvoering van de pompen, lekken enz. Bij verschillende bedrijven moesten nog muurtjes opgetrokken worden om aan de afstandseisen te voldoen. Bij ongeveer een vijfde van de bezochte bedrijven was de elektrische installatie nog niet op orde. Hier ontbrak bijvoorbeeld een aardlekschakelaar, of waren de wandcontactdozen niet veilig. De knelpunten die bij deze bedrijven zijn gesignaleerd zijn doorgegeven aan het bevoegd gezag, met het verzoek hierop te handhaven. Uit recente informatie van de provinciale vuurwerkcoördinatoren en de politie komt het beeld naar voren dat de veiligheidssituatie vlak voor de verkoopperiode door het bevoegd gezag serieus is beoordeeld. Van de 114 bedrijven uit de steekproef van de VROM-Inspectie hebben 78 bedrijven eind 2004 vuurwerk verkocht. Door de VROM-Inspectie is niet onderzocht in hoeverre de technische uitvoering bij deze bedrijven in overeenstemming is met de vereisten.

#### *Problemen bij de aanleg en certificatie van sprinklerinstallaties*

Het Vuurwerkbesluit vereist dat de sprinklerinstallatie door deskundige instanties wordt ontworpen, aangelegd en gekeurd. Veel bedrijven met het voornemen om vuurwerk te verkopen zijn pas eind 2004 begonnen met de aanbesteding van het ontwerp en de aanleg van de sprinklerinstallatie. Hierdoor ontstond in december een piek in de vraag naar specifieke sprinkleronderdelen, waaronder moedersprinkler-koppen. Hierdoor zijn deze onderdelen enige tijd slecht verkrijgbaar geweest. Naast dit materiaaltekort was de krappe capaciteit bij ontwerp-, installatie- en keuringsinstanties een groter probleem. Door de Raad van Accreditatie zijn in Nederland vier inspectie-instellingen geaccrediteerd voor het keuren van sprinklerinstallaties bij vuurwerkopslagbedrijven. Eind 2004 opereerde naast deze vier bedrijven ook een inspectie-instelling met een Belgische accreditatie voor het keuren van sprinklerinstallaties op de Nederlandse markt.

Deze Belgische accreditatie is op 19 november 2004 opgeschort en uiteindelijk in 2005 geheel ingetrokken. De betreffende inspectie-instelling had honderden Nederlandse klanten (vuurwerkopslagbedrijven) die mogelijk door het wegvallen van de accreditatie gedupeerd zijn. Deze vuurwerkopslagbedrijven waren gezien de toenmalige overspannen marktsituatie voor de aanleg en het



keuren van sprinklerinstallaties niet meer in staat om een ander geaccrediteerd bureau in te schakelen. Ook na het opschorten van de accreditatie is de betreffende inspectie-instelling doorgegaan met werkzaamheden. Tientallen, mogelijk honderden, vuurwerkbedrijven zijn hierbij op het verkeerde been gezet en beschikken nu niet over de vereiste beoordeling van het programma van eisen, of de goedkeuring van de sprinklerinstallatie. De Belgische accreditatie-instelling is geïnformeerd. De gang van zaken wordt momenteel door het Openbaar Ministerie onderzocht, ondermeer door inschakeling van de Inlichtingen- en Opsporings Dienst (IOD) van het ministerie van VROM.

In verband hiermee heeft de VROM-Inspectie op 15 december 2004 in samenwerking met IPO en VNG aan het bevoegd gezag een advies gegeven op welke wijze zij de veiligheidssituatie bij deze bedrijven kan beoordelen, met behoud van het beoogde veiligheidsniveau. In dit advies is een relatie gelegd met de voornoemde Richtlijn. De beslissing over het al dan niet accepteren van dergelijke aangetroffen situaties in verband met overmacht, is en blijft uiteindelijk die van het bevoegd gezag. Dit advies is via het eerder genoemde samenwerkingsforum verspreid onder het bevoegd gezag. Uit contacten met de provinciale vuurwerkcoördinatoren en de sprinklerbranche maakt de VROM-Inspectie op dat het bevoegd gezag in veel gevallen inderdaad heeft toegestaan dat de sprinklerinstallatie niet door een geaccrediteerde inspectie-instelling was goedgekeurd. Het is niet duidelijk om hoeveel bedrijven het gaat. Ook is niet duidelijk of het bevoegd gezag in al deze gevallen via een handhavingsbeschikking (conform het Inspectieadvies) heeft geborgd dat de keuring alsnog plaatsvindt binnen een redelijke termijn. De bedrijven die onder de voornoemde Richtlijn vallen hebben ondanks deze situatie vuurwerk kunnen verkopen, aangezien zij tijdig, namelijk vóór 1 november 2004, opdracht hadden gegeven voor ontwerp en aanleg van de sprinklerinstallatie.

Bij ruim de helft van de bedrijven was tijdens de controles door de VROM-Inspectie in de periode eind november tot begin december 2004 geen geldig goedkeuringscertificaat aanwezig. De redenen voor het ontbreken van een geldig certificaat zijn divers. In een aantal gevallen was de installatie wel geheel conform het Vuurwerkbesluit ontworpen, aangelegd en gekeurd, maar ontbrak slechts een geldig certificaat vanwege de lopende administratieve afhandeling van de uitgevoerde goedkeurende inspectie. In andere gevallen was de installatie niet gekeurd, aangelegd zonder de goedkeuring van het programma van eisen door bevoegd gezag, of aangelegd door een niet-erkende installateur. Uit deze steekproef en uit gesprekken met de op dit moment erkende inspectie-instellingen is geconcludeerd dat in een (groot) aantal gevallen het door het bevoegd gezag goedgekeurde programma van eisen niet aan de hoofdpunten van de wettelijke eisen (het zogenoemde Memorandum 60) voldoet. In deze gevallen zal een nieuw programma van eisen moeten worden opgesteld en zullen de installaties daarop moeten worden aangepast, alvorens de inspectie-instellingen deze installaties kunnen certificeren.

#### *Aanpak door bevoegd gezag*

Bij de controles door de VROM-Inspectie is gebleken dat veel vergunningen dateren van voor het Vuurwerkbesluit. In de meeste gevallen is dat juridisch geen probleem omdat de voorschriften uit het Vuurwerkbesluit rechtstreeks werken. Enkele aspecten moeten echter wel in de vergunning zijn geregeld, bijvoorbeeld de maximaal toegestane hoeveelheid en het soort vuurwerk. Bij de steekproef zijn voorbeelden aangetroffen van vergunningen waar dat niet het geval was. De algemene conclusie is dat veel vergunningen verbeterd kunnen worden, maar dat dit slechts in een beperkt aantal gevallen strikt noodzakelijk is.

In oktober 2004 werd de inschatting gemaakt dat de gemeenten met grote aantallen knelpunten geconfronteerd konden worden. Door de landelijke handhavingsactie, ondersteund door het standpunt van de Staatssecretaris van VROM, is de preventieve werking groot geweest (veel verkooppunten hebben immers onder druk met moeite vlak voor de verkoopperiode hun veiligheidsvoorzieningen op orde





gekregen). De gemeenten zijn hierdoor met weinig overtredingen geconfronteerd vlak voor en tijdens de verkoopperiode. Hierdoor was repressieve handhaving bijna niet nodig. Bovendien heeft landelijke facilitering er toe geleid dat er duidelijkheid kwam voor de overmachtssituaties en de certificeringsproblematiek, hetgeen veel onzekerheid en rechtsongelijkheid heeft voorkomen. Dit is in het belang voor eenduidig optreden.

Bij de steekproef van de VROM-Inspectie in de periode van eind november tot begin december 2004 bleek dat de gemeenten veel (preventieve) controles bij vuurwerkopslagbedrijven hebben uitgevoerd, vaak in samenwerking met brandweer en politie. Bij een beperkt aantal situaties heeft de Inspectie geconstateerd dat het bevoegd gezag de veiligheidssituatie bij vuurwerkopslagbedrijven onvoldoende of onjuist beoordeelde. Centraal stond telkens de vraag of de veiligheidsvoorzieningen voldoende op orde waren om de opslag van vuurwerk toe te staan. Over de meeste situaties zijn de VROM-Inspectie en het bevoegd gezag het eens geworden. In één geval vindt nog een nader onderzoek plaats. Het overheersende beeld is dat gemeenten er goed in geslaagd zijn om met preventieve acties te voorkomen dat onveilige situaties zijn ontstaan tijdens de verkoop.

Tijdens de landelijke actie bleken de provincies geen actueel landelijk beeld te kunnen geven van het aantal verkooppunten en de nalevingssituatie, terwijl zij op grond van het Vuurwerkbesluit wel een coördinerende taak hebben. Een van de oorzaken hiervoor was de grote dynamiek, omdat veel bedrijven eind 2004 nog bezig waren met het op orde brengen van de voorzieningen. Nu, na de eerste verkoopperiode waarin het Vuurwerkbesluit volledig van kracht is, zal het aantal inrichtingen en de vergunningensituatie zich stabiliseren. De provinciale vuurwerkcoördinatoren van sommige provincies hanteerden geen systeem om de stand van zaken bij de verkooppunten bij te houden met betrekking tot de handhaving en naleving. Mede hierdoor was er onvoldoende zicht op de frequentie en ernst van belangrijke uitvoeringsknelpunten. Anderzijds hadden gemeenten, als bevoegd gezag, soms onvoldoende kennisgenomen van de landelijke oplossingsrichtingen voor veel voorkomende knelpunten. Om slagvaardiger te kunnen optreden is het wenselijk dat afspraken gemaakt worden tussen het Landelijk Meld- en Informatie Punt (LMIP) en de provincies (IPO) over de informatie-uitwisseling over vuurwerkopslagen.

#### *Situatie tijdens de verkoopperiode*

Tijdens de drie verkoopdagen op 29 t/m 31 december 2004 heeft de VROM-Inspectie verkennende controles uitgevoerd bij 1900 adressen van bekende (voormalige) verkooppunten. Het doel van deze verkenning was na te gaan bij hoeveel verkooppunten in 2004 vuurwerk verkocht werd, of er een sprinklerinstallatie aanwezig was boven de verkoopbalie en om na te gaan in hoeverre er sprake was van onacceptabele wachtrijen of chaos als gevolg van het teruggelopen aantal verkooppunten.

Uit deze verkenning is geconcludeerd dat er 1100 tot 1200 verkooppunten hebben deelgenomen aan de vuurwerkverkoop eind 2004. In januari/februari 2005 zijn verificatie-controles uitgevoerd bij 56 verkooppunten waar tijdens de verkenning geen sprinkler boven de verkoopbalie aanwezig leek te zijn. Bij vier van deze verkooppunten was inderdaad geen sprinkler aanwezig, maar was sprake van goedkeuring op basis van overmacht. Bij de overige 52 verkooppunten was weldegelijk een sprinkler aanwezig.

Hieruit is geconcludeerd dat tijdens de verkoopperiode bij ruim 99% van de verkooppunten een sprinkler aanwezig was.

Tijdens de verkoopdagen is ook door de politie samen met het bevoegd gezag intensief gecontroleerd. Uit informatie van de politie blijkt dat slechts één verkooppunt is aangetroffen dat vuurwerk verkocht zonder de vereiste sprinklerinstallatie.



Dit beeld is in overeenstemming met informatie van het Landelijk Meld- en Informatiepunt vuurwerk (LMIP). Er is namelijk bij Domeinen geen bestuurlijk verwijderd vuurwerk aangeboden en de strafrechtelijk inbeslaggenomen hoeveelheid vuurwerk (meestal afkomstig uit andere bronnen dan verkooppunten) is ongeveer gelijk aan die in voorgaande jaren (120.000 kg waarvan ongeveer 100.000 kg illegaal consumentenvuurwerk).

#### *Vierde verkoopdag*

Omdat veel verkooppunten te laat zijn gestart met het treffen van de vereiste veiligheidsvoorzieningen, zouden veel verkooppunten eind 2004 niet meer kunnen deelnemen aan de verkoop. Vanuit de branche is in de media gewaarschuwd voor chaos tijdens de verkoop vanwege een te grote toeloop van kopers bij de resterende verkooppunten. De Staatssecretaris van VROM heeft overwogen om, alleen voor 2004, een vierde verkoopdag (op 28 december 2004) mogelijk te maken. Dit om eventuele problemen te vermijden op het gebied van de openbare orde door lange wachtrijen en eventuele chaos. Volgens de VNG was het gedogen van een vierde verkoopdag niet nodig. Daarom is besloten af te zien van die mogelijkheid. Bij de voornoemde verkenning zijn 920 verkooppunten bezocht terwijl de verkoop plaatsvond. Bij  $\frac{3}{4}$  van de verkooppunten was geen sprake van een serieuze rij wachtende personen (minder dan 10). Bij  $\frac{1}{4}$  van de verkooppunten stond een rij van meer dan 10 personen. Bij slechts 14 verkooppunten stonden meer dan 50 personen. Bij slechts enkele van deze verkooppunten bestond er een onoverzichtelijke of chaotische situatie. Deze drukte lijkt vergelijkbaar met die van voorgaande jaren.

De conclusie is dat de vuurwerkverkoop vanuit het oogpunt van openbare orde goed is verlopen en dat een vierde verkoopdag inderdaad niet nodig is. Temeer omdat er vanaf 2005 volgens de sprinklerbranche honderden verkooppunten bij zullen komen, namelijk de verkooppunten die nu niet op tijd hun veiligheidsvoorzieningen konden realiseren, maar wel verder willen met de vuurwerkverkoop.

#### *Verwachting voor het komende vuurwerkseizoen*

In 2005 is er nog een belangrijke nasleep uit 2004 ten aanzien van de certificering van de sprinklerinstallaties. Naast de jaarlijkse herkeuringen zullen de sprinklerinstallaties bij alle geaccepteerde overmachtsituaties moeten worden aangepast en zullen nieuwe verkooppunten worden gerealiseerd. Gezien het periodieke karakter van de vuurwerkverkoop moet voorkomen worden dat de noodzakelijke activiteiten in 2005 te laat worden opgepakt. Om dit risico te verkleinen heeft het ministerie van VROM in afstemming met het IPO en de VNG aan de BCN en de VIVB (de Vereniging van Inspectie-instellingen voor Veiligheid en Brandveiligheid) gevraagd om met een afgestemde programmatische aanpak ervoor te zorgen dat de verkooppunten in 2005 tijdig op orde zullen zijn. Het IPO en de VNG hebben aangegeven dat door handhavend optreden ervoor gezorgd zal worden dat alle inrichtingen tijdig over een goedgekeurd programma van eisen beschikken dat is beoordeeld door een erkende inspectie-instelling en dat er een certificaat of goedkeurend inspectierapport is alvorens vuurwerk wordt opgeslagen. Hiervoor is een inhaalslag nodig bij de verkooppunten uit 2004.

Het jaar 2005 zal nog nodig zijn om ten aanzien van de handhaving en naleving binnen deze bedrijfstak een stabiele beheerssituatie te verkrijgen zoals bij veel andere bedrijfstakken het geval is. Hierbij is een zekere landelijke coördinatie nodig om deze problematiek in 2005 blijvend op te lossen. Momenteel worden hierover met de andere overheidsinstanties afspraken gemaakt in het kader van het Landelijke Overleg Milieuhandhaving (LOM). Alle betrokken partijen hebben inmiddels uitgesproken dat zij bij de voorbereiding en uitvoering van de handhavingsacties in 2005 lering zullen trekken uit de ervaringen opgedaan in 2004.

VROM-Inspectie  
29 april 2005



## Bijlage 6 Brief aan het IPO over de handhaving van het Vuurwerkbesluit

Tekst van de brief over de handhaving van het Vuurwerkbesluit van de VROM-Inspectie regio Noord West aan het IPO.

Datum

3 augustus 2005

Kenmerk

VI/NW/2005170964/RN

Geachte heer Bruggeman,

De VROM-Inspectie is momenteel bezig met de afronding van een tweedelijns toezichtsproject met betrekking tot vuurwerkopslagen. Over dit project is in mei een tussenrapportage aan de Tweede Kamer gestuurd. Daaruit blijkt dat er een extra inspanning nodig is om de vuurwerkopslagen in de loop van 2005 aan alle veiligheidseisen te laten voldoen. Het gaat dan met name om de vereiste sprinklerinstallatie. Deze problematiek is besproken in het ALOM van mei. Daarin zijn afspraken gemaakt over de landelijke coördinatie. Aan de concrete invulling daarvan wordt momenteel gewerkt.

Het lijkt mij goed om nu reeds een aantal zaken met betrekking tot de handhaving aan u voor te leggen, vooruitlopend op de eindrapportage van het project. In de laatste fase van het project (toetsing van de provinciale vergunningverlening en handhaving) is mij namelijk gebleken dat diverse provincies nog onvoldoende voortvarend handhaven. De VROM-Inspectie heeft die provincies daarop gewezen. Ik heb de indruk dat het gebrek aan handhaving deels wordt veroorzaakt door een onjuiste interpretatie van het Vuurwerkbesluit, voor wat betreft de voorschriften over de sprinklerinstallatie. Daarom wil ik in deze brief een aantal zaken verhelderen over die voorschriften, met oog op zowel de handhavende taak van de provincies als de coördinerende taak.

Op basis van voorschrift 5.1, Bijlage 1, Vuurwerkbesluit dienen de bewaarplaats, de bufferbewaarplaats en de verkoopruimte te zijn voorzien van een automatische sprinklerinstallatie. Dit voorschrift is gebaseerd op artikel 2.2.2 Vuurwerkbesluit, waarin staat dat degene die een inrichting drijft waar meer dan 1000 kilogram consumentenvuurwerk wordt opgeslagen, herverpakt of bewerkt, moet voldoen aan de voorschriften uit bijlage 1 en aan de toepasselijke voorschriften uit de bijlage 3 (veiligheidsafstanden). Artikel 2.2.2 betekent niet dat als in een (vuurwerk)inrichting tijdelijk geen vuurwerk wordt opgeslagen de voorschriften uit bijlage 1 niet van toepassing zouden zijn. Een inrichting als bedoeld in artikel 2.2.2 dient te allen tijde te beschikken over de vereiste sprinklerinstallatie.

In het algemeen zal er geen onduidelijkheid zijn over de vraag wanneer er sprake is van "het drijven van een vuurwerkinrichting" zoals bedoeld is artikel 2.2.2 Vuurwerkbesluit. Dat kan wel het geval zijn bij de start van een nieuw bedrijf of bij de beëindiging van een bedrijf. Naar mijn mening moet in beginsel worden aangenomen dat er sprake is van een "vuurwerkinrichting" als daarvoor een vergunning is verleend respectievelijk nog niet is ingetrokken. Een dergelijke inrichting moet voldoen aan de eisen uit het Vuurwerkbesluit, zoals de vereiste sprinklerinstallatie, en het bevoegd gezag dient daarop in principe te handhaven.

In de praktijk blijkt het enkele feit dat er geen vuurwerk wordt opgeslagen regelmatig aanleiding te zijn om af te zien van handhaving voor wat betreft de sprinklerinstallatie. Dit is, zoals ik hierboven heb aangegeven, niet juist. Ook het feit dat er nog een procedure loopt voor wijziging van de vergunning of dat bepaalde fysieke aanpassingen (bijvoorbeeld verbouwing van bewaarplaatsen) nog niet zijn afgerond, zijn op zichzelf geen belemmeringen om te handhaven op basis van het Vuurwerkbesluit. Wel kunnen deze omstandigheden van belang zijn voor de concrete invulling van de handhavingaanpak. Zo zal in een



dwangsombeschikking de lengte van de begunstigingstermijn moeten aansluiten op de omstandigheden in dat specifieke geval.

Ten slotte wijs ik erop dat ook de langste overgangstermijn in het Vuurwerkbesluit, namelijk tot 1 maart 2005 (voor de zogenaamde “uitstelbedrijven”) ruimschoots is afgelopen.

In voorschrift 5.2 staan de eisen waaraan de brandbeveiligingsinstallatie, waaronder de sprinklerinstallatie, moet voldoen. Op basis van het bovengenoemde toezichtsproject is er op dit moment geen aanleiding om op dit voorschrift in te gaan.

Voor de handhaving van voorschrift 5.3, dat gaat over het vereiste certificaat (of goedkeurend inspectierapport), wordt in de praktijk vaak een koppeling gelegd met de aanwezigheid van vuurwerk. Als er geen vuurwerk opgeslagen zou zijn, zou handhaving van voorschrift 5.3 niet mogelijk zijn of niet opportuun zijn. Naar mijn mening berust die opvatting op een verkeerde interpretatie van voorschrift 5.3. Dat licht ik hieronder toe. Gemakshalve spreek ik daarbij steeds over “het vereiste certificaat”. Daarvoor kan ook gelezen worden “het goedkeurend inspectierapport”.

Voorschrift 5.3 bepaalt dat een (buffer)bewaarplaats of verkooppriimte niet eerder in gebruik genomen mag worden dan nadat het vereiste certificaat is afgegeven. In de Nota van toelichting bij het besluit tot wijziging van het Vuurwerkbesluit van 16 januari 2004 (Stb. 2004, 26) wordt op p. 38 het volgende gezegd over het proces van goedkeuring en certificatie: “Er is nu sprake van toetsing door een geaccrediteerde inspectie-instelling bij aanvang (voorschrift 5.2) en aan het einde (voorschrift 5.3) van het ontwerp- en installatieproces en periodieke toetsing van in gebruik zijnde installaties (voorschrift 5.4). Deze passage maakt duidelijk dat het proces van ontwerp, aanleg en oplevering wordt afgesloten met het vereiste certificaat. Pas na verlening van dat certificaat mag vuurwerk worden opgeslagen en verkocht.

De term “in gebruik nemen” van voorschrift 5.3 duidt op een eenmalige handeling. Een vuurwerkinrichting waarvoor een sprinklerinstallatie is vereist, zal dus vanaf het moment dat de bewaarplaats voor het eerst in gebruik genomen is, in het bezit moeten zijn van het vereiste certificaat. Dat betekent dat bedrijven waarop de overgangsbepalingen 5.3.2 en 5.3.3 van het Vuurwerkbesluit niet van toepassing zijn – dat wil zeggen dat die bedrijven op 1 maart 2004 moesten voldoen aan het Vuurwerkbesluit - en die op enig moment vanaf 1 maart 2004 vuurwerk hebben opgeslagen of verkocht, in het bezit moeten zijn van het vereiste certificaat voor de betreffende sprinklerinstallatie. Het niet hebben van het vereiste certificaat is een voortdurende overtreding. Die overtreding wordt niet opgeheven door gedurende een bepaalde periode geen vuurwerk meer op te slaan. De bedrijven die pas op 1 maart 2005 een sprinklerinstallatie hoefden te hebben (de zogenaamde “uitstelbedrijven”) en tot op heden geen vuurwerk hebben opgeslagen of verkocht, hoeven nog niet in het bezit te zijn van het vereiste certificaat. Het lijkt mij echter wel gewenst deze bedrijven er (preventief) nadrukkelijk op te wijzen dat zonder het vereiste certificaat geen vuurwerk mag worden opgeslagen of verkocht en dat men tijdig moet starten met het aanvragen van een dergelijk certificaat. Tevens kan er dan op gewezen worden dat stringent zal worden gehandhaafd. Die handhaving dient er mijns inziens op gericht te zijn dat eventueel opgeslagen vuurwerk in een bewaarplaats zonder het vereiste certificaat, wordt verwijderd.

Voorschrift 5.4 verplicht tot een jaarlijkse keuring van de sprinklerinstallatie. Als die keuring niet tijdig heeft plaatsgevonden, mag geen vuurwerk worden opgeslagen of verkocht. Dit voorschrift dient op soortgelijke wijze gehandhaafd te worden als voorschrift 5.3.

Zoals gezegd is het de bedoeling van deze brief om de voorschriften in het Vuurwerkbesluit over de sprinklerinstallatie - en daarmee de handhaving van die voorschriften - te verduidelijken. Ik realiseer mij dat er in specifieke gevallen nog meer zaken moeten worden afgewogen bij het nemen van een handhavingsbesluit. Daarbij denk ik bijvoorbeeld aan die gevallen waarbij er wel een of ander certificaat is, maar waarbij dit certificaat niet voldoet aan de eisen van voorschrift 5.3. Voor dat soort zaken kunnen



zonodig nadere afspraken gemaakt worden binnen de landelijke afstemmingsvorm die in mei in het ALOM is afgesproken.

Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met de heer A. Moerkerken of de heer R. van Slijpe, tel. 023-5150700.

Hoogachtend,  
de inspecteur,

mw. ir. A.M. Roessen

c.c.  
VNG, dhr. R. van Vliet  
OM/Functioneel Parket, dhr. G.A. Biezeveld  
Provincie Flevoland, dhr. Visbeen  
Provincie Noord-Brabant, dhr. L. van Egmond  
Provincie Noord-Brabant, dhr. B. Algera  
Provincie Groningen, dhr. J. Dubbeldam  
VROM, dhr. G.J.R. Wolters  
VROM, dhr. G.J. Bos  
VROM, dhr. A. van Dop (LMIP)  
VROM, dhr. M. Schreuder (VBV)  
VROM, dhr. T. van Oosterhout