

Vergaderjaar 2008–2009

31 779

Wijziging van de Wet explosieven voor civiel gebruik ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2008/43/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 4 april 2008 tot instelling van een systeem voor de identificatie en de traceerbaarheid van explosieven voor civiel gebruik overeenkomstig Richtlijn 93/15/EEG van de Raad betreffende harmonisatie van de bepalingen inzake het in de handel brengen van en de controle op explosieven voor civiel gebruik (PbEG L 127)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt de traceerbaarheid van explosieven te verbeteren door een unieke identificatie op alle explosieven, onderdelen en kleinste verpakkingseenheden daarvan, en gemonteerde ontstekingsmiddelen verplicht te stellen. Het betreft een één op één implementatie van de richtlijn 2008/43/EG van de Commissie van 4 april 2008 tot instelling van een systeem voor de identificatie en de traceerbaarheid van explosieven voor civiel gebruik overeenkomstig richtlijn 93/15/EEG van de Raad (PbEG L 94). Ondernemingen worden tevens verplicht een register bij te houden waarin de handel in explosieven wordt bijgehouden. In het register worden de identificatiegegevens en andere nuttige informatie bijgehouden, zoals het type explosieven en de persoon die de explosieven onder zich heeft. Met een unieke identificatie en een registratieverplichting voor transacties kan de herkomst en de houder van bepaalde explosieven beter worden getraceerd. Doordat wordt aangesloten bij het systeem van de Wet explosieven voor civiel gebruik (Wecg), worden veel van de voorschriften van de richtlijn op wetsniveau geregeld. De richtlijn kent een beperkter toepassingsbereik dan de Wecg, zoals deze tot nu toe luidde. Dit betekent dat de voorgestelde wijzigingen niet alleen geen betrekking hebben op de in artikel 2, eerste lid, genoemde explosieven (explosieven gebruikt door politie of de krijgsmacht, pyrotechnische artikelen of munitie in de zin van de Wet wapens en munitie), maar ook niet op die genoemd in artikel 2, tweede lid.

Het wetsvoorstel heeft drie hoofdelementen.

Terrorisme bestrijding

Explosieven kunnen worden misbruikt door terroristen om schade aan te richten en angst te zaaien onder de bevolking. De terreurdaad in Madrid op 1 maart 2004 is uitgevoerd met gestolen commerciële explosieven. Een Europees systeem tot registratie van explosieven beoogt de traceerbaarheid van explosieven voor de opsporingsdiensten te verhogen. Thans bestaan in verschillende lidstaten verschillende verplichtingen tot het labellen van explosieven waardoor een snelle identificatie van explosieven door opsporingsdiensten wordt bemoeilijkt. Harmonisatie van de wijze van identificatie en de registratie van de handel in explosieven binnen de Gemeenschap beoogt de handel te bevorderen en de traceerbaarheid van explosieven te verbeteren.

Unieke identificatie

Op grond van reeds bestaande wetgeving moeten explosieven die in de handel worden gebracht zijn ingedeeld in een gevarencategorie en voorzien van een etiket om de gevaren voor een ieder herkenbaar te maken (zie bijvoorbeeld de CE markering in artikel 7 van de Wecg). Daarnaast moet op grond van de transportwetgeving rekening worden gehouden met de indeling in een gevarencategorie met specifieke voorschriften voor een veilig vervoer van explosieven. De bestaande indelingen in gevarencategorieën geven onvoldoende mogelijkheden om de herkomst van explosieven snel te traceren. De unieke identificatie per product geeft deze mogelijkheid wel. De unieke identificatie omvat, onder meer, de naam van de producent, het land van productie of invoer in de Gemeenschap, de naam van de productielocatie en logistieke informatie van de producent. Bij het registreren van de handel in explosieven is de unieke identificatie van een explosief een van de gegevens die in het register opgenomen moet zijn.

Registratiesysteem

Ondernemingen die handelen in explosieven zijn verplicht om in alle stadia van de toeleveringsketen en levenscyclus van explosieven gegevens over de explosieven bij te houden. De houder van de explosieven moet steeds kunnen worden geïdentificeerd. De gegevens moeten tot 10 jaar na de levering van de explosieven worden bewaard, zelfs indien de onderneming de handel inmiddels heeft gestaakt.

HOOFDSTUK 2. EFFECTEN VAN HET WETSVORSTEL

Het met het wetsvoorstel beoogde resultaat is implementatie van richtlijn nr. 2008/43/EG in de Wet explosieven voor civiel gebruik.

Richtlijn 93/15/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende harmonisatie van de bepalingen inzake het in de handel brengen van en de controle op explosieven voor civiel gebruik bevat in artikel 14 reeds de verplichting voor ondernemingen om over een systeem van trajectcontrole te beschikken waardoor te allen tijde de houder van bepaalde explosieven kan worden geïdentificeerd. De bijbehorende toepassingsvoorwaarden zijn thans via een comitologieprocedure vastgelegd in richtlijn 2008/43/EG van de Commissie. Deze richtlijn is de uitwerking van artikel 14 van de richtlijn uit 1993 over hetzelfde onderwerp.

Het wetsvoorstel verplicht producenten tot het aanbrengen van een unieke identificatie op alle explosieven, onderdelen en verpakkings-eenheden daarvan, en gemonteerde ontstekingsmiddelen. Verder moeten ondernemingen de handel in explosieven in een register bijhouden. Het wetsvoorstel bevat een grondslag om bij ministeriële regeling nadere

regels te stellen over, onder meer, de wijze waarop de unieke identificatie moet worden aangebracht of bevestigd. De Wet explosieven voor civiel gebruik bevat in artikel 21, vijfde lid, reeds een grondslag om bij ministeriële regeling het opzetten van de registratie en de te registreren gegevens nader te regelen. Het wetsvoorstel schept de mogelijkheid om ook het bijhouden en beschermen van de verzamelde gegevens en het testen van het registratiesysteem bij ministeriële regeling te regelen.

Bedrijfseffecten

Explosieven voor civiel gebruik worden gebruikt in de mijnbouwindustrie (opsporing en winning), bij de sloop van grote gebouwen en constructies en bij vervormen van metalen. In Nederland is deze markt zeer beperkt. Daarnaast wordt er in beperkte mate gebruik gemaakt van explosieven door sport-, culturele-, en historische gezelschappen en individuen. De verplichtingen tot uniforme labelling en registratie van explosieven voor civiel gebruik hebben geen negatieve invloed op de concurrentieverhoudingen en de marktwerking. Er is immers sprake van een Europees geharmoniseerd systeem. In Nederland zullen circa 40 rechtspersonen die explosieven op commerciële basis verhandelen, vervoeren, verkopen of gebruiken met de verplichtingen van deze wijziging te maken krijgen. Dat blijft overigens beperkt tot de registratieverplichtingen, omdat Nederland geen fabrikanten van dit type stoffen meer kent. De kosten die hierbij gemaakt moeten worden vallen uiteen in eenmalige kosten voor het aanpassen van het administratieve systeem en terugkerende kosten voor het bijhouden van de administratie. Ten aanzien van die laatste kosten moet worden opgemerkt dat de Wecg al een verplichting kent voor het bijhouden van een administratie. De nu te implementeren verplichting voegt daar weinig extra werk aan toe. In zekere zin wordt het eenvoudiger om de administratie bij te houden, omdat het unieke nummer een leidende rol gaat spelen.

Bij de inschatting van de effecten van de richtlijn wat betreft de eenmalige investeringen zijn alleen de kosten voor de producenten van explosieven in aanmerking genomen. Op basis van de gegeven getallen valt wel een inschatting te geven van de eenmalige kosten voor een handelaar in explosieven.

Apparatuur om labels af te lezen	€ 4 000,00
Softwareaanpassingen	€ 1 500,00
Installatie en in bedrijfstelling	€ 1 500,00
Totaal	€ 7 000,00

Met een afschrijving over 7 jaar (gelijk aan de inschatting van de effecten van de richtlijn voor producenten) bedragen de jaarlijkse kosten € 1 000,00 per bedrijf dat handelt in explosieven voor civiel gebruik. Voor incidentele handelsactiviteiten en voor de eindgebruiker zijn deze investeringen niet per se nodig, omdat de administratie ook handmatig kan worden bijgehouden. Een handelaar kan ook profijt hebben van een geautomatiseerd systeem.

Omdat de Wecg ook van toepassing is op personen die voor hun hobby kruit gebruiken (zowel zwart als nitro- of rookzwak kruit), zal de onderhavige wijziging ook voor hen een geringe invloed hebben. In de huidige Wecg staat dat de bezitters en gebruikers van los kruit een erkenning (art. 17) en een administratie (art 21) dienen te hebben. Deze wordt nu aangevuld met de verplichting om het unieke identificatienummer, het type aangeschafte kruit en het gebruik te noteren. Voorts wordt de duur van de registratieplicht verlengd van 3 naar 10 jaar. De omvang van deze extra last valt niet te becijferen door de geringe omvang ervan. Het aantal personen waarvoor dit geldt wordt geschat op circa 20 000.

Milieueffecten

Het wetsvoorstel beoogt potentieel misbruik van explosieven voor civiel gebruik te ontmoedigen door de traceerbaarheid te verhogen. Het verhogen van de traceerbaarheid van gevaarlijke stoffen is een instrument om schade voor de mens en de leefomgeving door misbruik van die stoffen indien mogelijk te voorkomen.

HOOFDSTUK 3. LASTEN VOOR DE OVERHEID, BEDRIJFSLEVEN EN BURGER

Bestuurslasten

De bestuurslasten van de Wet explosieven voor civiel gebruik (Wecg) bestaan uit het verlenen van vergunningen en erkenningen. Dit wetsvoorstel voegt daaraan geen nieuwe bestuurslasten toe.

De handhaving van de Wecg is neergelegd bij de politie, de douane en ambtenaren van VROM en Verkeer en Waterstaat.

Het toezicht op de naleving en de handhaving van de verplichte trajectcontrole wordt vergemakkelijkt door de Europese uniformering van de labelling en registratieverplichtingen voor explosieven voor civiel gebruik. Naar verwachting zullen de bestuurslasten van de Wecg niet stijgen als gevolg van deze wetswijziging.

Bedrijfslasten en administratieve lasten

In Nederland zijn thans geen producenten op dit terrein actief, die een labelling systeem in moeten voeren. Voor zover zich in de toekomst een producent in Nederland vestigt, zal deze dezelfde bedrijfslasten op grond van dit wetsvoorstel hebben als concurrenten in andere lidstaten van de EU, omdat richtlijn 2008/43/EG ook daar geïmplementeerd moet worden. De Europese Commissie heeft de kosten van een labelling systeem geschat op 66 100 Euro per productielijn. De kosten van voorlichting en training van personeel zijn geschat 1 000 Euro per producent. De Federatie van Europese Explosieven Producenten (FEEM) is betrokken bij de totstandkoming van richtlijn 2008/43/EG. De FEEM was positief over het vervangen van verschillende bestaande nationale labelling systemen door een uniform Europees systeem. Wat betreft de registratieverplichting kan worden opgemerkt dat het wetsvoorstel de bestaande registratie verplichting op grond van artikel 21 Wecg verder uitwerkt. De verplichtingen tot uniforme labelling en registratie van explosieven voor civiel gebruik hebben geen negatieve invloed op de concurrentieverhoudingen en marktwerking, omdat alle ondernemers zich eraan moeten houden ook bij de invoer van buiten de EU. Voor Nederlandse bedrijven worden geen additionele administratieve lasten voorzien voor deze wetswijziging van de Wecg.

Lasten voor burgers

De wetswijziging is gericht op ondernemingen in de sector explosieven en brengt derhalve geen lasten voor burgers mee. Het voorstel is niet voorgelegd aan Actal aangezien er geen gevolgen zijn voor de administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

HOOFDSTUK 4. UITVOERBAARHEID EN HANDHAAFBAARHEID

Handhaafbaarheid

De handhaafbaarheid van de Wecg verbetert door het uniformeren van de labelling en registratieverplichtingen voor explosieven voor civiel gebruik. Uniformering van verplichtingen vergemakkelijkt tevens de internationale informatie-uitwisseling en opsporing van illegale handel in explosieven voor civiel gebruik.

Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van het labelling en registratiesysteem is op Europees niveau geborgd door de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de totstandkoming van de richtlijn. Het aanbrengen van een barcode is op verzoek van het bedrijfsleven facultatief. Het aanbrengen van een sticker met het label op het product is voldoende.

Het labelling en registratiesysteem heeft geen invloed op de uitvoerbaarheid van het verlenen van vergunningen en ontheffingen op grond van de Wecg. De VNG beoordeelt de uitvoerbaarheid van deze wetswijziging positief.

Gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht.

De handhaving van de Wecg kan resulteren in bestuursrechterlijke geschillen over handhavingsbesluiten. Deze wetswijziging brengt daarin geen verandering. De handel in explosieven voor civiel gebruik met een terroristisch oogmerk kan leiden tot strafrechterlijke vervolging. De verbetering van de opsporingsmogelijkheden kan een stijging van strafzaken tot gevolg hebben, maar dat wordt niet verwacht vanwege de beperkte omvang van de handel in explosieven voor civiel gebruik in Nederland.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

Bij de ontstekingsmiddelen (zie artikel 3, derde lid), die worden gedefinieerd in onderdeel j, kan onder meer gedacht worden aan gewone ontstekers en lonten, elektrische ontstekers, elektronische ontstekers, primers, boosters, slagsnoeren en veiligheidslonten.

Artikel I, onderdeel B

Het huidige artikel 2 van de Wecg bepaalt de reikwijdte van de wet. Deze verschilt van de reikwijdte van de richtlijn 2008/43/EG, die met dit wetsvoorstel wordt geïmplementeerd. Het voorgestelde tweede lid beoogt het toepassingsbereik van de Wecg uitsluitend aan te passen, voor zover het voorschriften betreft met betrekking tot identificatie en traceerbaarheid van explosieven.

Artikel I, onderdeel C

Het huidige artikel 3 van de Wecg betreft een verbod explosieven in de handel te brengen die niet voldoen aan een aantal specifieke eisen. Richtlijn 2008/43/EG acht markering van explosieven met een unieke identificatie van essentieel belang voor het, via de eerste keer dat zij in de handel worden gebracht, kunnen identificeren en traceren van explosieven in alle stadia van de toeleveringsketen en de levenscyclus van de explosieven. Daarom wordt door de voorgestelde wijziging in onderdeel d van het eerste lid het in dat lid opgenomen verbod verder uitgebreid. Dit houdt in

dat aan het verhandelen van explosieven een nieuwe voorwaarde, zijnde markering met een unieke identificatie, wordt verbonden. Voorts schrijft richtlijn nr. 2008/43/EG voor op welke wijze de unieke identificatie moet worden aangebracht of bevestigd (art 4) en door welke ondernemingen (artikel 3, eerste en zesde lid). Door het voorgestelde derde lid wordt deze verplichting in de wet opgenomen. Het voorgestelde vierde lid beoogt de mogelijkheid te scheppen om voor bepaalde aspecten van de unieke identificatie bij ministeriële regeling nadere regels te stellen, terwijl het vijfde lid de grondslag biedt om bij ministeriële regeling te bepalen welke instantie een productlocatiecode toewijst, wie deze code dient aan te vragen, en afwijkingen toe te staan van de verplichting explosieven te markeren met een identificatie, voor zover de explosieven traceerbaar blijven.

Artikel I, onderdeel D

Zoals in het algemene deel reeds is aangegeven, is richtlijn 2008/43/EG er primair op gericht dat ondernemingen in de sector explosieven op een juiste manier gegevens, waaronder de unieke identificatie, verzamelen en bewaren, zodat zowel de herkomst van de explosieven als de locatie waar de explosieven zich op een concreet moment bevinden, binnen korte tijd kunnen worden geïdentificeerd. De voorwaarde hiervoor is dat de ondernemingen registers bijhouden die in alle stadia van de toeleveringsketen correct en volledig zijn. Met name de artikelen 13 en 14 van de richtlijn 08/43/EG bevatten daartoe specifieke voorschriften. De voorgestelde wijzigingen van artikel 21 van de Wecg beogen deze bepalingen te implementeren, danwel de mogelijkheid te benutten of te creëren om dit bij ministeriële regeling te doen. Het betreft, onder meer, het opnemen van de unieke identificatie bij de opsomming van de te verstrekken gegevens en het verlengen van de huidige minimum bewaartermijn van 3 jaar tot 10 jaar.

Artikel I, onderdeel E

Gelet op de verwijzing naar de bijlage van richtlijn 2008/43/EG in artikel 3, eerste lid, onder d, wordt artikel 33 aangevuld met het oog op eventuele toekomstige wijzigingen van deze bijlage.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

Richtlijn 2008/43/EG	Wecg (nieuwe nummering)
Art 2	Art 2, tweede lid, art 21, vierde lid
Art 3, eerste lid, eerste zin, derde en zesde lid, en art 4	Art 1 sub j, art 3, eerste lid, sub d, en derde lid
Art 3, eerste lid, tweede zin, tweede, vierde en vijfde lid	Art 3, vijfde lid
Art. 5–12	Art 3, vierde lid
Art 13, eerste lid en art 14, sub f («in alle stadia van de toeleveringsketen en de levenscyclus»)	Art 21, tweede lid, sub a, c, d en f (jo. art 21, eerste lid, en art 1, sub i)
Art 13, eerste en tweede lid, en art 14, sub a, b, f en g	Art 21, tweede lid
Art 13, derde lid	Art 21, derde lid
Art 14 sub c, d, e	Art 21, vijfde lid