

Vergaderjaar 2015–2016

**34 289**

## **Regels met betrekking tot het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven (Wet precursoren voor explosieven)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

###### *1.1 Aanleiding*

Op 9 februari 2013 is de Verordening (EU) nr. 98/2013 van het Europees parlement en de Raad van 15 januari 2013 over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven gepubliceerd in het publicatieblad (PbEU 2013, L 39) (hierna: de verordening). Dit wetsvoorstel strekt ertoe de volledige werking van de verordening in de Nederlandse rechtsorde mogelijk te maken door middel van, onder meer, de introductie van een vergunningstelsel voor precursoren voor explosieven.

Dit wetsvoorstel maakt onderdeel uit van het pakket van maatregelen ter bestrijding van jihadisme (als gewelddadige ideologie), zoals aangekondigd in het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme. In onderdeel 10a van het Actieprogramma is aangekondigd dat de beschikbaarheid van producten die gebruikt worden om zelf explosieven te maken wordt beperkt. Dit wetsvoorstel geeft aan dat voornemen uitvoering. Het levert daarmee een bijdrage aan het voorkomen van inbreuken op de nationale veiligheid.

De verordening is in overeenstemming met de Nederlandse kabinetsreactie op het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie. Alleen ten aanzien van verbetering van de werking van de interne markt is het door Nederland gewenste resultaat (nog) niet bereikt: hoewel alle lidstaten naar aanleiding van de verordening maatregelen dienen te nemen, kan de uitwerking van deze maatregelen per lidstaat (binnen de in de verordening gestelde kaders) nog verschillen.

De verordening is van toepassing sinds 2 september 2014. Mede gelet op de benodigde afstemming met de betrokken sectoren is het niet mogelijk gebleken reeds voordien een vergunningstelsel in werking te hebben. Totdat dit wetsvoorstel in werking is getreden geldt daarom, voort-

vloeiend uit de verordening zelf, een totaalverbod voor particulieren op het binnenbrengen op het grondgebied van Nederland, in bezit houden of gebruiken van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt. Ook is het verboden om precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt aan te bieden aan een particulier. In de verordening is in artikel 16 wel een overgangsbepaling opgenomen voor precursoren die voor 2 september 2014 zijn aangeschaft. Deze mag een particulier tot en met 2 maart 2016 wel in bezit hebben en gebruiken. Overigens zal eerst met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel sprake zijn van een systeem van toezicht en handhaving.

### *1.2 Doel Verordening*

Zelfgemaakte explosieven zijn een voorkeurswapen voor terroristen en andere criminelen. Dit komt ten eerste door de vrije verkrijgbaarheid van precursoren, chemische grondstoffen waarmee explosieven vervaardigd kunnen worden. Ten tweede is ook de benodigde kennis voor het zelf vervaardigen van explosieven eenvoudig te vinden, bijvoorbeeld op het internet. Bij de meeste terroristische aanslagen in West-Europa is dan ook gebruik gemaakt van zelfgemaakte explosieven. Aanslagen zoals de bomaanslag in Oslo op 22 juli 2011 illustreren dit. Deze aanslagen laten tevens zien dat zelfgemaakte explosieven ernstige gevolgen kunnen hebben, zoals aanzienlijke aantallen doden en gewonden en schade aan gebouwen en infrastructuur.

Op dit moment bestaan er in de lidstaten van de Europese Unie verschillen in regelgeving omtrent precursoren voor explosieven. Dat maakt dat de verkoop van precursoren in één land streng gereguleerd en gecontroleerd wordt, terwijl dezelfde stoffen in een ander land gemakkelijker verkrijgbaar zijn. Hier komt echter verandering in: vanaf 2 september 2014 moet elke lidstaat vergelijkbare maatregelen nemen naar aanleiding van de verordening. Daarmee ontstaat niet alleen meer veiligheid maar ook meer gelijkheid op de Europese markt.

### *1.3 Doelstellingen van het voorstel*

Het doel van het wetsvoorstel is het mogelijk maken van de uitvoering van de verordening. Het algemene doel van de verordening is een veiligere samenleving en verbetering van de werking van de interne markt.

Meer specifiek wordt ingezet op het voor terroristen en andere criminelen moeilijker maken om zelf explosieven te vervaardigen. Dat gebeurt op twee manieren: (1) door de verkoop van bepaalde precursoren voor explosieven te beperken door invoering van een vergunningplicht voor particulieren en (2) door in Nederland gevestigde marktdeelnemers te verplichten om verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen van deze precursoren voor explosieven en een aantal andere precursoren voor explosieven waarvoor een meldplicht geldt te melden bij de overheid. De tweede maatregel geldt voor:

- transacties tussen bedrijven en particulieren;
- transacties tussen bedrijven; en
- transacties tussen particulieren.

Hiermee kunnen particulieren bepaalde precursoren voor explosieven niet langer legaal in huis hebben zonder vergunning, na de in artikel 16 van de verordening vastgestelde overgangperiode. Tevens wordt verwacht dat veel bedrijven deze stoffen niet meer aan zullen bieden aan particulieren vanwege de kosten die gemaakt moeten worden om de stoffen te mogen blijven verkopen (zoals het opzetten en in stand houden van processen

voor verkopen aan particulieren met een vergunning en voor het melden van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen). Daarmee wordt – naar verwachting – de beschikbaarheid van precursoren na de inwerking-treding van het wetsvoorstel drastisch beperkt.

## 2. De verordening

De basis van de verordening is het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en met name artikel 114. Deze verordening stelt voorschriften vast inzake het aanbieden, het binnenbrengen, het voorhanden hebben en het gebruiken van stoffen of mengsels die kunnen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van explosieven, teneinde de beschikbaarheid van die stoffen en mengsels voor particulieren te beperken en ervoor te zorgen dat verdachte transacties in de gehele toevoerketen adequaat worden gemeld.

In 2008 is door de Raad een actieplan aangenomen voor het verbeteren van de beveiliging van explosieven. Daarbij werd de Commissie verzocht een permanent comité – het *European Standing Committee on Precursors* – in te stellen voor de bespreking van maatregelen en het opstellen van aanbevelingen voor regelgeving inzake op de markt verkrijgbare precursoren voor explosieven, waarbij wel rekening gehouden moest worden met de economische gevolgen, administratieve lasten en kosteneffectiviteit. Eén van de aanbevelingen van dit comité was om de verkoop van bepaalde precursoren aan particulieren aan banden te leggen en het melden van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen van deze precursoren en een aantal andere precursoren voor de gehele toevoerketen verplicht te stellen. Na een impact assessment (SEC (2010) 1040) heeft de Europese Commissie vervolgens een voorstel voor een verordening opgesteld, welke heeft geleid tot de verordening. Het doel van de verordening is om de al bestaande regels in de lidstaten te harmoniseren om het vrije verkeer van chemische stoffen en mengsels in de interne markt te verbeteren en concurrentievervalsing zoveel mogelijk weg te nemen en tegelijkertijd een hoog niveau van bescherming van de veiligheid van de bevolking te waarborgen. Met het oog op een zo uniform mogelijke regeling voor marktdeelnemers, is een verordening de meest geschikte rechtsvorm om het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven te regelen.

### 2.1 Inhoud Verordening (EU) nr. 98/2013

De verordening is als volgt opgezet. De artikelen 1 en 2 bepalen het onderwerp en het toepassingsgebied. De verordening is van toepassing op de in de bijlagen van de verordening genoemde stoffen en op mengsels en stoffen die de genoemde stoffen bevatten. Ook geeft artikel 2 in het tweede lid aan waar de verordening niet voor geldt, zoals voor een voorwerp in de zin van punt 3 van artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1907/2006<sup>1</sup>, voor pyrotechnische artikelen in de zin van artikel 2, eerste lid, van Richtlijn 2007/23/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 mei 2007 en voor geneesmiddelen. Artikel 3 van de verordening geeft de definities weer die in de verordening en daardoor ook in dit wetsvoorstel worden gebruikt. In dit wetsvoorstel zijn de begrippen «aanbieden», «binnenbrengen», «gebruik», «marktdeelnemer», «particulier» en «verdachte transactie» overgenomen. Het begrip «precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt» is aangevuld met de

<sup>1</sup> «voorwerp»: een object waaraan tijdens de productie een speciale vorm, oppervlak of patroon wordt gegeven waardoor zijn functie in hogere mate wordt bepaald dan door de chemische samenstelling

krachtens artikel 2, tweede lid, van dit wetsvoorstel aan te wijzen precursoren.

Artikel 4 van de verordening geeft aan dat precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt niet worden aangeboden aan, of binnengebracht op het grondgebied door, in bezit gehouden door of gebruikt worden door particulieren tenzij de lidstaat een vergunningsstelsel of registratiestelsel invoert of handhaaft. In Nederland is gekozen om een vergunningstelsel in te voeren, zoals vastgelegd in artikel 3 van het wetsvoorstel. Vooralsnog wordt in Nederland geen registratieplicht ingevoerd en zal in eerste instantie alleen bij de verkoper de verplichting worden neergelegd om bij een transactie na te gaan of de koper beschikt over de juiste vergunning en daadwerkelijk de koper is. Ook is in artikel 4 van de verordening aangegeven wat de vergunning verplichting inhoudt voor de particulier en de verkopende partij (in de verordening marktdeelnemer genoemd). In artikel 5 van de verordening wordt aangegeven hoe omgegaan dient te worden met de etikettering van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt. Zo moet op de verpakking van een product duidelijk worden vermeld dat deze is onderworpen aan de eisen van deze verordening. Over het vrije verkeer aangaande deze stoffen geeft artikel 6 van de verordening aan dat lidstaten zich niet kunnen beroepen op redenen in verband met de preventie van illegale vervaardiging van explosieven om een verbod of een beperking in te stellen of op een andere manier obstakels op te werpen voor de stoffen waarop deze verordening betrekking heeft.

In artikel 7 van de verordening worden de regels aangaande de vergunningen vastgelegd. In het eerste lid is aangegeven dat bij de beoordeling van een vergunningaanvraag, de bevoegde instantie rekening houdt met alle relevante omstandigheden, in het bijzonder de legitimiteit van het voorgenomen gebruik van de stof. De vergunning wordt geweigerd indien op redelijke gronden wordt getwijfeld aan de legitimiteit van het voorgenomen gebruik of aan het voornemen van de gebruiker om de stof voor een legitiem doel te gebruiken. In dit wetsvoorstel is dat uitgewerkt in artikel 6. In het tweede lid van artikel 7 van de verordening wordt aangegeven dat een vergunning beperkt kan worden door gebruik toe te staan voor een termijn van ten hoogste drie jaar. Omdat de omstandigheden van een vergunde particulier en toepassingen van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt kunnen veranderen, is in dit wetsvoorstel gekozen voor een termijn van twee jaar. Bij het bepalen van deze termijn zijn administratieve lasten en veiligheid tegen elkaar afgewogen. Het derde lid geeft aan dat er voor een vergunning een vergoeding gevraagd kan worden van ten hoogste de kosten van de behandeling van de aanvraag. In het zesde lid staat dat afgegeven vergunningen in een andere lidstaat ook geldig kunnen zijn. Mede hiervoor zijn in januari 2014 door de Commissie richtlijnen opgesteld over de technische details van vergunningen. Artikel 8 van de verordening geeft de eisen van registratie van een transactie aan, voor het geval een land kiest voor het invoeren van een registratiestelsel. Omdat hier niet voor gekozen is, is dit artikel niet relevant voor onderhavig wetsvoorstel.

In artikel 9 van de verordening zijn bepalingen opgenomen over hoe verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen van precursoren voor explosieven moeten worden gemeld. In onderhavig wetsvoorstel is de basis voor de uitwerking hiervan opgenomen in artikel 9. Als een marktdeelnemer vermoedt dat een transactie verdacht is, mag hij zich het recht voorbehouden deze te weigeren en meldt hij de (voorgenomen) transactie zo spoedig mogelijk samen met de identiteit van de klant aan de aangewezen instantie. Ook als significante hoeveelheden van precursoren voor explosieven waarvoor een meldplicht geldt verdwijnen

of worden gestolen, moet een marktdeelnemer dit zo spoedig mogelijk melden aan de aangewezen instantie. De Commissie heeft richtsnoeren vastgesteld om de samenwerking tussen de instanties en marktdeelnemers te vergemakkelijken. Artikel 10 van de verordening geeft aan dat de uitvoering van deze verordening conform Richtlijn 95/46/EG moet geschieden, met name bij de verwerking van de persoonsgegevens die nodig is voor de vergunningverlening en de transacties. In dit wetsvoorstel is dat verwerkt in de artikelen 12 en 13. Artikel 11 van de verordening verplicht lidstaten om sancties vast te stellen die in geval van inbreuk op deze verordening van toepassing zijn. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. In dit wetsvoorstel is in artikel 11 voorgesteld dat de Minister van Veiligheid en Justitie bevoegd is om een last onder dwangsom op te leggen. Artikel 15 van het wetsvoorstel brengt de overtreding van deze wet onder de Wet economische delicten (hierna: WED).

Artikel 12 van de verordening geeft aan hoe de Commissie de bijlagen bij de verordening kan wijzigen door middel van een gedelegeerde handeling. In artikel 13 van de verordening is een vrijwaringsclausule opgenomen op grond waarvan de lidstaten andere stoffen kunnen aanwijzen dan in de Bijlagen I en II bij de verordening zijn opgenomen. De vrijwaringsclausule bevat daarnaast de mogelijkheid voor de lidstaten om voor stoffen die in de Bijlage I bij de verordening zijn vermeld lagere grenswaarden vast te stellen dan in die bijlage zijn vermeld. Daarnaast kunnen de lidstaten maximum grenswaarden vaststellen voor de stoffen die zijn vermeld in de Bijlage II bij de verordening. Aan deze mogelijkheden wordt uitvoering gegeven door middel van het voorgestelde artikel 2, tweede lid. Onderdeel van de vrijwaringsclausule is voorts dat in voorkomend geval de uitgevaardigde nationale uitvoeringsmaatregelen door de betrokken lidstaat moeten worden aangepast of ingetrokken, om rekening te houden met de wijzigingen van de bijlagen, die door de Commissie door middel van een gedelegeerde handeling of op voorstel van de Commissie worden vastgesteld. Dat brengt met zich dat de nationale aanwijzingen en vaststellingen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel in beginsel tijdelijk van aard zijn. In de verordening staan enkele delegatiebepalingen aan de Commissie. Artikel 14 van de verordening geeft aan onder welke voorwaarden deze bepalingen uitgevoerd mogen worden en artikel 15 geeft de regels aan voor een spoedprocedure voor zo'n handeling.

Voor het voorhanden hebben en gebruiken van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt, die in omloop zijn gebracht voor 2 september 2014, geldt een overgangstermijn tot en met 2 maart 2016 op grond van artikel 16 van de verordening.

Artikel 17 van de verordening regelt dat lidstaten die op 1 maart 2013 al een registratiestelsel hadden, kunnen afwijken van artikel 4, eerste of tweede lid, en die registratiestelsels in overeenstemming met artikel 8 kunnen toepassen.

In artikel 18 van de verordening is een evaluatiebepaling opgenomen waardoor de Commissie uiterlijk 2 september 2017 een verslag aan de Raad aanbiedt. Tot slot is in artikel 19 van de verordening de inwerkingtreding bepaald. De verordening is in werking getreden de twintigste dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie, zijnde op 9 februari 2013 en is op 2 september 2014 van toepassing geworden.

### **3. Betrokken partijen in Nederland**

Burgers, bedrijven en overheid zijn allen betrokken bij het op de markt brengen en gebruik van precursoren voor explosieven. Zij zullen dan ook de gevolgen van maatregelen ondervinden, zij het in beperkte mate.

Particulieren kunnen de precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt op dit moment gemakkelijk verkrijgen, omdat een beperkt aantal detailhandelaren deze stoffen in de schappen heeft liggen. Daarnaast zijn de precursoren gemakkelijk via internet te bestellen. Uit de Europese impact assessment (SEC (2010) 1040) die de basis vormde van de verordening, informatie-uitwisseling in de *European Standing Committee on Precursors* en aanvullende onderzoeken op nationaal en Europees niveau blijkt echter dat deze stoffen in zeer kleine aantallen verkocht worden aan particulieren. Zij worden met name aangekocht voor zeer specifieke toepassingen binnen een hobby (zoals vliegen met modelvliegtuigen of het bleken van kunstobjecten). Daarnaast worden deze stoffen beperkt gebruikt voor alledaagse toepassingen zoals schoonmaken en desinfecteren; voor deze toepassingen zijn echter voldoende alternatieven beschikbaar.

Ook het Nederlandse bedrijfsleven zal in beperkte mate de gevolgen van de verordening en aanvullende Nederlandse wet- en regelgeving merken. Dit betreft met name bedrijven zoals drogisterijen, hobbywinkels, tuincentra en internetbedrijven, die precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt verkopen aan particulieren. Alle in Nederland gevestigde bedrijven, die precursoren voor explosieven verkopen waarvoor een meldplicht geldt, zullen daarnaast moeten investeren in aanpassing van processen en instructies, zodat zij voor de relevante producten verdachte transacties kunnen herkennen en melden bij de overheid. Bij veel Nederlandse bedrijven zijn deze processen al aanwezig; zij melden verdachte transacties van precursoren voor explosieven op basis van vrijwillige afspraken met de ministeries van Veiligheid en Justitie en Infrastructuur en Milieu. Het Nederlandse bedrijfsleven is nauw betrokken geweest bij de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen over de verordening en het opstellen van voorliggend voorstel. Dit onder meer via een nationale klankbordgroep bestaande uit de chemische industrie, groothandels, distributie, detailhandel en de vertegenwoordigers/brancheorganisaties van deze groepen en betrokkenheid op Europees niveau.

Vanuit de Nederlandse overheid zijn verschillende partijen betrokken bij het opstellen van nieuwe maatregelen op het gebied van precursoren voor explosieven. De dreigingsinschattingen betreffende precursoren voor explosieven, waarvoor maatregelen wenselijk zijn, worden gemaakt door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de politie, met inbreng van Defensie, het Nederlands Forensisch Instituut en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid is verantwoordelijk voor het beleid rondom deze stoffen en de uitvoering van de wet- en regelgeving. Bij de uitvoering zijn de volgende partijen nauw betrokken: Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) (vergunningverlening en toezicht), Douane (toezicht op binnenbrengen op het grondgebied), Koninklijke Marechaussee (toezicht binnenbrengen op het grondgebied), politie (opvolging meldingen verdachte transacties, toetsing bij vergunningverlening) en Justis (afgifte verklaring omtrent het gedrag). Het voorliggend voorstel is opgesteld in nauwe samenwerking met alle hiervoor genoemde partijen.

#### **4. Maatregelen**

##### *4.1 Beoordeling potentiële maatregelen*

Sinds 2006 zijn in nationaal en Europees verband verschillende beleidsopties besproken, waarbij de kosten en de baten van de maatregelen tegen elkaar afgewogen zijn. De hierboven genoemde Europese impact assessment uit 2010 beoordeelt een groot aantal beleidsopties:

1. geen maatregelen;
2. een verbod op verkoop van precursoren aan particulieren, ongeacht de concentratie;
3. een verbod op verkoop van precursoren via internet, ongeacht de concentratie;
4. een verbod op verkoop van precursoren aan particulieren, boven een bepaalde concentratie, al dan niet inclusief:
  - a) een verbod verkoop van precursoren aan minderjarige particulieren;
  - b) de mogelijkheid om precursoren aan particulieren te verkopen als deze in het bezit zijn van een vergunning;
  - c) een systeem voor het melden van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen;
  - d) de mogelijkheid om precursoren aan particulieren te verkopen als de transactie geregistreerd wordt;
5. vrijwillige maatregelen zoals gedragscodes, opleiden, trainen en vergroten van bewustzijn van verkopend personeel.

In de beoordeling zijn tegen elkaar afgewogen:

- effectiviteit van de maatregel;
- economische gevolgen (inclusief administratieve lasten en nalevingskosten);
- sociale gevolgen;
- gevolgen voor het milieu;
- haalbaarheid en subsidiariteit;
- risico's en onzekerheden.

De beleids optie, die als beste uit deze studie naar voren komt, is een verbod op verkoop van precursoren aan particulieren boven een bepaalde concentratie, met de mogelijkheid om precursoren aan particulieren te blijven verkopen als zij in het bezit zijn van een vergunning, aangevuld met een systeem voor het melden van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen (optie 4 inclusief b en c). Deze combinatie van maatregelen werd dan ook aangedragen in het originele voorstel van de Europese Commissie voor een verordening uit 2010. Nederland steunde dit voorstel. Op verzoek van een aantal lidstaten is in de verordening ook een registratiesysteem (optie 4d) opgenomen, evenals de mogelijkheid om een totaalverbod op verkoop aan particulieren te laten gelden. Het kabinet heeft – onder meer tijdens het opstellen van de kabinetsreactie op het originele voorstel van de Europese Commissie – met het Nederlandse bedrijfsleven afgesproken om de betreffende precursoren voor explosieven in Nederland beschikbaar te houden voor particulieren, mits zij een vergunning hiervoor hebben. Dit wordt in voorliggend voorstel van wet uitgewerkt, evenals de noodzakelijke wetgeving ter uitvoering van de direct werkende elementen van de verordening, zoals het vaststellen van verboden, het vaststellen van de hoogtes van boetes en het instellen van toezicht op naleving.

#### *4.2 Economische gevolgen van de maatregelen*

De economische impact van de beperking van verkoop aan particulieren is gering, aangezien het een klein aantal stoffen in relatief hoge concentraties betreft. Deze stoffen worden normaliter weinig verkocht aan Nederlandse particulieren en blijven, als er geen redelijk alternatief voorhanden is, middels een vergunningstelsel beschikbaar voor particulieren die de stoffen nodig hebben voor een legitiem doel. De derving van inkomsten voor bedrijven zal zodoende beperkt zijn. Deze inschatting wordt ondersteund door de Europese impact assessment: vertaald naar de Nederlandse situatie, zouden gederfde inkomsten € 1,3 miljoen tot € 3,2 miljoen kunnen bedragen. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie



verwacht echter, op basis van ervaringen uit andere landen, dat de meeste particulieren zullen overstappen op andere stoffen of lagere concentraties. Dit zal de omzetsdaling grotendeels compenseren.

De verplichting tot het melden van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen is een formalisering van huidige vrijwillige afspraken en volledig in lijn met vergelijkbare wetgeving rondom drugsprecursoren.

#### *4.3 Toezicht en strafrechtelijke handhaving*

Met het toezicht op de naleving van deze wet zullen ambtenaren van de ILT door de Minister van Veiligheid en Justitie worden aangewezen. Doordat zij ook (in mandaat) verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening hebben zij zowel zicht op de particulieren die deze stoffen gebruiken als op de marktdeelnemers die deze stoffen verkopen. Doordat er is gekozen voor een vergunningplicht in plaats van een registratieplicht is er geen overzicht van alle verkoophandelingen bij alle marktdeelnemers met zowel precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt als precursoren voor explosieven waarvoor een meldplicht geldt. In een groot deel van de keten is inzicht in deze verkoophandelingen niettemin wel te krijgen, omdat producenten, verpakkers/distributeurs, groothandels en een aantal detailhandelsbedrijven niet alleen bijhouden welke producten zij aankopen maar ook aan welke klanten zij deze verkopen. Veel bedrijven leveren deze gegevens, of vergelijkbare gegevens, reeds in het kader van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën (hierna WVMC) en hebben in 2014 vooruitlopend op dit wetsvoorstel reeds op vrijwillige basis deze gegevens aangeleverd voor precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt en precursoren voor explosieven waarvoor een meldplicht geldt. In het kader van het toezicht op de marktdeelnemers zal de ILT controleren of in het assortiment van de marktdeelnemer stoffen uit de verordening of de wet voorkomen en, indien die aanwezig zijn, of deze producten zijn aangemerkt zoals vastgelegd en of het verkoopproces op de juiste wijze is ingericht. Dit houdt in elk geval in dat bij een verkoop van deze precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt de particulier die de aankoop doet, gevraagd moet worden naar zijn vergunning en zijn identiteit gecontroleerd moet worden.

Naast een controle van de verkoophandelingen aan particulieren kan de ILT ook nagaan hoe de marktdeelnemer omgaat met het beheer van de stoffen. In een groot deel van de keten is er inzicht te verkrijgen in de stromen van ingaande en uitgaande stoffen, omdat producenten, verpakkers/distributeurs, groothandels en een aantal detailhandelsbedrijven niet alleen bijhouden welke producten zij aankopen maar ook aan welke klanten zij deze verkopen.

De ILT is, na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel, als toezichthouder bevoegd om papieren en systemen van de marktdeelnemers in te zien, waardoor het voor hen onder meer mogelijk is om een overzicht te creëren van de stromen van precursoren voor explosieven. Daarnaast kan de ILT op basis van deze gegevens nagaan welke hoeveelheden binnengekomen zijn, in voorraad zijn en verkocht zijn bij marktdeelnemers en of daar een discrepantie tussen zit; hiermee zouden verdwijningen en diefstallen geïdentificeerd kunnen worden. Door dit zicht op de keten, kan de ILT gerichte inspectiebezoeken plegen en toezicht intensiveren bij marktdeelnemers waarbij er aanwijzingen zijn dat in strijd met de wet gehandeld wordt. De ILT kan daarnaast gericht toezicht houden op de in de ministeriële regeling uit te werken verplichting voor marktdeelnemers om aan te tonen dat interne processen ingericht zijn om te voorkomen dat in strijd gehandeld wordt met dit wetsvoorstel. Tot slot kunnen bij opsporingsonderzoeken mogelijk transacties herleid worden naar bepaalde marktdeelnemers; als hieruit blijkt dat niet conform de regels



gehandeld is, is het ook mogelijk om hierop te handhaven. Op het moment dat de ILT bij zo'n controle onregelmatigheden aantreft, kan zij de daarvoor beschikbare instrumenten inzetten.

In het kader van de strafrechtelijke handhaving kan het openbaar ministerie op verschillende manieren informatie krijgen die wijst op mogelijke overtreding van de bepalingen in dit wetsvoorstel. Zo kan het openbaar ministerie door de politie, de ILT of de Douane worden geïnformeerd over het feit dat iemand zonder vergunning in het bezit is van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt of in het bezit is van een veel grotere hoeveelheid van een precursor dan redelijkerwijs nodig is voor de uitoefening van zijn hobby. In een dergelijk geval kan een strafrechtelijk onderzoek worden ingesteld naar onder meer de herkomst van de aangetroffen precursoren.

Zowel de ILT als het openbaar ministerie heeft hiermee instrumenten in handen om overtredingen van deze wet te onderzoeken.

## **5. Maatschappelijke gevolgen**

### *5.1 Gevolgen voor de veiligheid*

Het directe gevolg van de voorliggende wetgeving is dat particulieren zeven stoffen en eventueel in de toekomst bij ministeriële regeling toe te voegen stoffen boven een bepaalde concentratie niet meer (legaal) zonder vergunning kunnen binnenbrengen op het grondgebied van Nederland, in bezit houden of gebruiken. Dit zal leiden tot minder omloop van deze stoffen onder particulieren en daardoor minder veiligheidsrisico's. Ook moeten bedrijven verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen melden bij de overheid. Een toename in het aantal meldingen wordt dan ook verwacht. Daarmee krijgen de politie en inlichtingen- en veiligheidsdiensten een betere informatiepositie. Indirect gevolg van het voorstel kan zijn dat een verschuiving naar illegale verkoop/aankoop van deze stoffen plaatsvindt. Ook kan het voorstel leiden tot een verschuiving naar andere modi operandi voor aanslagen. Ontwikkelingen op deze twee terreinen worden gemonitord door de politie en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

### *5.2 Gevolgen voor de overheid*

De in het wetsvoorstel voorgestelde taken en bevoegdheden zijn belegd bij de Minister van Veiligheid en Justitie. Voor zover deze bevoegdheden (in mandaat) worden uitgevoerd door de ILT, geschiedt dit onder verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie. Ambtenaren van de ILT zullen ook worden belast met het toezicht op de naleving van de wet. Ook dat geschiedt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie.

Afgesproken is dat de kosten van de uitvoering van deze wet door de ILT ten laste komen van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Om deze reden en omdat de ILT een agentschap van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is, is de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu medeondertekenaar van dit wetsvoorstel.

Daar waar op grond van de in het wetsvoorstel neergelegde grondslagen ministeriële regelingen worden getroffen, worden deze eveneens door de Minister van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu vastgesteld, aangezien deze regelingen relevant zijn voor de uitvoering van de taken door de ILT.

De uitvoering valt daarnaast binnen de reguliere taken van de Douane, Koninklijke Marechaussee, FIOD, politie en Justis. Andere (decentrale) overheden zullen geen additionele uitvoeringslasten hebben naar

aanleiding van dit voorstel. Ook worden geen significante gevolgen voorzien voor het openbaar ministerie en de rechterlijke macht.

### *5.3 Privacy Impact Assessment en gegevensbescherming*

Gezien de aard van dit voorstel is in de fase van beleidsontwikkeling en ontwikkeling van wetgeving een Privacy Impact Assessment uitgevoerd. Met behulp hiervan is de noodzaak van gegevensverwerking bekeken en zijn op gestructureerde wijze de implicaties van de maatregelen op gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van gegevensminimalisering en doelbinding, het vereiste van een goede beveiliging en de rechten van de betrokkenen. In de opzet van het wetsvoorstel is ervoor gekozen om geen kopieën te verzoeken van identiteitsbewijzen en zullen aangeleverde bewijsstukken drie jaar na afhandeling van de vergunningsverleningsprocedure vernietigd worden. Ook wordt informatie van meldingen van verdachte transacties conform de Wet bescherming persoonsgegevens na de in de wet gestelde termijn vernietigd. De belangen van privacy van aanvragers, vergunninghouders en (potentiële) kopers van precursoren van explosieven zijn afgewogen tegen de belangen van (1) een gedegen vergunningsverleningsproces, (2) gedegen handhaving van de gestelde verboden in artikel 3 van het wetsvoorstel en (3) opsporing bij verdachte transacties.

In de verordening is in artikel 10 aangegeven hoe er met de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn in het kader van de toepassing van deze verordening moet worden omgegaan. Er moet door de lidstaten in elk geval zorg voor gedragen worden dat de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de toepassing overeenkomstig Richtlijn 95/46/EG geschiedt. De Wet bescherming persoonsgegevens is de uitwerking van deze richtlijn in Nederland en daar is in dit wetsvoorstel een link mee gelegd onder meer door aan te sluiten bij het begrippenkader uit de Wet bescherming persoonsgegevens. Er moet met name voor gezorgd worden dat de verwerking van persoonsgegevens die nodig is in het kader van het verlenen van de vergunning overeenkomstig artikel 4, leden 2 en 6, en artikel 7 van de verordening en de artikelen 8 en 17 van de verordening en van de melding van verdachte transacties overeenkomstig artikel 9 van de verordening in overeenstemming is met de richtlijn.

Op basis van de Privacy Impact Assessment wordt geconcludeerd dat verwerking van persoonsgegevens in dit wetsvoorstel zeer beperkt zal zijn en dat de nodige waarborgen in acht zijn genomen om deze gegevens te beveiligen. Mede op basis van de Privacy Impact Assessment is in de artikelen 12 en 13 vastgelegd welke informatie tussen welke overheidsorganisaties gedeeld kan worden voor welk doel. In artikel 14 is beschreven wie verantwoordelijk is voor de verwerking van persoonsgegevens en hoe lang deze persoonsgegevens bewaard worden.

### *5.4 Gevolgen voor burgers*

Burgers die nu gebruik maken van de precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt, zullen hinder ondervinden van de nieuwe regels. Voor veel toepassingen zijn echter alternatieve producten beschikbaar die minder risicovol zijn en die niet onder de verordening vallen. De Minister van Veiligheid en Justitie zal een lijst vaststellen van redelijke alternatieven voor precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt. Burgers zullen deze alternatieve stoffen moeten gebruiken of, indien dit niet mogelijk is, een vergunning moeten aanvragen voor het binnenbrengen op het grondgebied van Nederland, in bezit houden of gebruiken van een precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt. Dit laatste leidt tot administratieve lasten, bijvoorbeeld het aanvragen van een verklaring omtrent het gedrag, zoals

opgenomen in het voorgestelde artikel 6, het aanvragen van de vergunning en (op verzoek) het aantonen dat de voorwaarden van de vergunning nageleefd worden. Ook moet de particulier de vergunning meenemen bij elke aankoop.

Naar aanleiding van ervaringen in het buitenland, wordt verwacht dat een zeer beperkt aantal burgers (maximaal honderd per jaar) een vergunning zal aanvragen. Dat betekent dat de nalevingskosten voor burgers ook zeer beperkt zijn. Op basis van standaardinformatie wordt ervan uitgegaan dat burgers per twee jaar (de looptijd van een vergunning) één uur nodig hebben voor het aanvragen van een verklaring omtrent het gedrag, vierenhalf uur nodig hebben voor het aanvragen van een vergunning, één uur nodig hebben voor het op verzoek van de toezichthouder aantonen dat aan de voorschriften wordt voldaan en een half uur nodig hebben voor het tonen van de vergunning bij aankopen. Ervan uitgaande dat tweehonderd vergunningen aangevraagd en gegund worden in deze periode van twee jaar, is de geaggregeerde regeldruk van het voorstel voor burgers per jaar slechts zevenhonderd uur.

Aan het aanvragen van een verklaring omtrent het gedrag zijn kosten verbonden; voor de vergunning zelf zijn op dit moment geen leges voorzien. Tevens maken burgers kosten bij het aanvragen van de vergunning (bijvoorbeeld kosten voor kopiëren, ontwikkelen van foto's en verzenden). Uitgaande van honderd vergunningaanvragen per jaar, worden de geaggregeerde kosten voor burgers geschat op slechts € 3.000,- per jaar. Indien een burger (door het niet hebben van een vergunning) het verbod op binnenbrengen op het grondgebied van Nederland, in bezit houden of gebruiken schendt, kan als laatste handhavingsmiddel een boete volgen. In de praktijk zullen eerst andere instrumenten zoals waarschuwingen gebruikt worden. Een boete kan eveneens volgen wanneer een vergunninghouder zich niet aan de voorschriften houdt. Boetes kunnen zodoende aanvullende kosten voor burgers met zich meebrengen van maximaal € 20.250,- per overtreding.

### *5.5 Gevolgen voor het bedrijfsleven*

Het voorstel leidt tot beperkte administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven, die precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt verkopen aan particulieren, en voor bedrijven die handelen in precursoren voor explosieven waarvoor verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen gemeld moeten worden. De werkingssfeer van de regels beperkt zich tot de precursoren voor explosieven die het meest zorgwekkend zijn en reeds weinig aan particulieren verkocht worden. De inschatting van betrokken private vertegenwoordigers is dat de meeste bedrijven de precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt vrijwillig niet meer zullen verkopen. Dit omdat het veelal niche-toepassingen betreft, omdat er weinig omzet mee gemoeid is en omdat alternatieve producten vrijwel altijd beschikbaar zijn. De bedrijven die nog wel willen verkopen aan particulieren zullen moeten voldoen aan de wet- en regelgeving door het opzetten van een proces voor verkoop aan particulieren met een vergunning. Deze bedrijven moeten daarnaast processen opzetten voor het herkennen en melden van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen; zoals hierboven vermeld, geldt deze verplichting ook voor bedrijven die alleen met andere bedrijven handelen. Bedrijven zullen de effectiviteit van deze processen aan moeten tonen aan de toezichthouder. Omdat het melden van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen al gangbare praktijk is voor zowel drugsprecursoren (wettelijk verplicht) als precursoren voor explosieven (op basis van vrijwillige afspraken), wordt niet verwacht dat dit tot aanzienlijke extra lasten zal leiden. Ook wordt voorgesteld om de

toezichthouder de bevoegdheid te geven bij bedrijven het register van inkoop/verkoop op te vragen wat een informatieverplichting voor bedrijven is. De administratieve lasten hiervan zijn voor bedrijven beperkt, aangezien zij deze informatie reeds op basis van andere wet- en regelgeving moeten hebben en beschikbaar moeten stellen bij inspecties. Tot slot zullen bedrijven (eenmalig) kosten moeten maken voor het informeren van klanten over de nieuwe regels voor precursoren voor explosieven, het aanpassen van concentratielimieten in producten (zodat hiervoor geen beperking meer geldt) en het nagaan van en eventueel etiketteren van producten waarvoor een beperking geldt.

Het Europese impact assessment bevat ramingen van de kosten van administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven voor de gehele Europese Unie. Indien deze vertaald worden naar de Nederlandse situatie, zullen de kosten in Nederland per jaar € 1,8 miljoen tot € 3,6 miljoen bedragen, met eenmalige kosten van € 3,5 miljoen tot € 5,5 miljoen.

Uitgesplitst naar kostenpost, is dit per jaar:

- Opzetten en in stand houden van een proces voor verkoop van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt (inclusief kosten informatieplicht bij inspectie en kosten van verstrekken register): € 0,2 miljoen tot € 0,6 miljoen
- Controleren vergunningen bij verkoop van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt: € 0,2 miljoen tot € 0,6 miljoen
- Opzetten en in stand houden van een proces voor het melden van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen (inclusief kosten informatieplicht bij inspectie): € 0,7 miljoen
- Melden van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen: € 0,2 miljoen tot € 0,4 miljoen
- Verstrekken van informatie aan klanten over de nieuwe wet- en regelgeving voor precursoren voor explosieven: € 0,4 miljoen tot € 0,7 miljoen
- Aanpassen van producten en van etiketten: € 0,2 miljoen tot € 0,5 miljoen

Daarnaast zijn er naar verwachting eenmalige kosten van € 1,9 miljoen tot € 2,9 miljoen voor het verstrekken van informatie aan klanten over de nieuwe regels voor precursoren voor explosieven en € 1,7 miljoen tot € 2,6 miljoen voor het aanpassen van producten en etikettering van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt.

De bandbreedte in de impact assessment is vrij ruim vanwege 1) onzekerheid over de daadwerkelijk aan particulieren verkochte hoeveelheid precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt en 2) de verschillen in uitvoering in de lidstaten. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie verwacht dat de uiteindelijke kosten aan de onderkant van de bandbreedte zullen zitten, omdat precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt nauwelijks aan particulieren verkocht worden in Nederland en omdat in de uitwerking van de maatregelen sterk wordt ingezet op het beperken van de administratieve lasten en nalevingskosten. Ervaringen in het buitenland en vergelijkbare wet- en regelgeving leren zelfs dat de daadwerkelijke administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven waarschijnlijk substantieel lager zullen zijn dan de laagste Europese schattingen. Deze kosten zullen namelijk afnemen wanneer – zoals verwacht – de meeste particulieren overstappen op alternatieve stoffen of lagere concentraties en veel bedrijven de precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt niet meer verkopen.

## 5.6 Synchronisatie met inwerkingtreding Europese wetgeving

Het streven is gericht op zo spoedig mogelijke inwerkingtreding. Deze afwijking van de Vaste Verandermomenten is noodzakelijk om te synchroniseren met de Europese wetgeving. De verordening is namelijk sinds 2 september 2014 van toepassing.

## 5.7 Uitwerking in ministeriële regeling

Naast de wet zal een ministeriële regeling worden opgesteld waarin aanvullende precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt en aanvullende precursoren voor explosieven waarvoor een meldplicht geldt kunnen worden opgenomen. Dit stelt het kabinet in staat om snel te reageren bij nieuwe dreigingen en deze stoffen onder de werking van deze wet te brengen. Ook wordt bij ministeriële regeling uitgewerkt wie de aanvraag voor een vergunning behandelt, de wijze waarop de aanvraag moet worden ingediend en welke bescheiden daarbij worden verstrekt. Het is mogelijk om bij ministeriële regeling leges te heffen voor de behandeling van een aanvraag. Voor de verkoop van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt voor particulieren kunnen bij ministeriële regeling regels worden vastgesteld, zoals over de controles bij verkoop en etikettering op de verpakkingen. Naast deze regels omtrent het beperken van de beschikbaarheid van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt voor particulieren, is het ook belangrijk om verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen van deze precursoren voor explosieven en een aantal andere precursoren voor explosieven waarvoor een meldplicht geldt te herkennen en te melden bij de overheid. Hoe in deze gevallen gehandeld moet worden, wordt in de ministeriële regeling aangegeven.

## 6. Reacties

Het conceptwetsvoorstel met toelichting is ter consultatie voorgelegd aan het College van Procureurs-Generaal, het Nederlands Forensisch Instituut, de nationale politie, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie, het Verbond van Handelaren in Chemische Producten, Detailhandel Nederland, de Raad Nederlandse Detailhandel, Agriretail/Boerenbond, het Centraal Bureau Drogisterijbedrijven, EVO, de Nederlandse Cosmetica Vereniging, Koninklijke DSM N.V., Arkema B.V., A.S. Watson, de Minerale Meststoffen Federatie, het VNO-NCW, de Vereniging van Kunstmestproducenten en het College Bescherming Persoonsgegevens. Daarnaast heeft ook de Stichting Minerale Meststoffen Distributie op de consultatie gereageerd<sup>2</sup>.

### *Het College van Procureurs-Generaal*

Het College van Procureurs-Generaal vraagt zich af waarom ervoor gekozen is deze verordening te verwerken in een volledig nieuw wetsvoorstel in plaats van aan te sluiten bij de reeds bestaande WVMC. Hoewel aansluiten bij bestaande wetgeving, waarbij inderdaad kan worden gedacht aan de WVMC maar ook aan de Wet explosieven voor civiel gebruik en de Wet milieubeheer, op zichzelf wenselijk zou zijn, is hiervoor uiteindelijk niet gekozen. Zowel wat betreft de met deze wetgeving beoogde doelstellingen als wat betreft uitwerking daarvan in de wetgeving én in de uitvoering, zijn de verschillen met de onderhavige verordening zodanig groot dat inpassing in bestaande wetgeving feitelijk zou leiden tot een zelfstandig regime voor precursoren voor explosieven

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

in een reeds bestaande wet. Onder die omstandigheden heeft aansluiting bij bestaande wetgeving weinig meerwaarde en verdient een separaat wetsvoorstel de voorkeur.

Verder geeft het College aan dat hij graag in de opsomming in artikel 5 ook het doel waarvoor de precursor gebruikt gaat worden ziet opgenomen. In de opsomming van artikel 5 staat in het tweede lid onder c «welke bescheiden en gegevens, in aanvulling op de gegevens, genoemd in het eerste lid, bij de aanvraag moeten worden verstrekt». Daartoe wordt ook het doel gerekend waarvoor de precursor gebruikt gaat worden, zoals ook is vermeld in de toelichting bij artikel 5 zelf. Dit zal uitgewerkt worden in de ministeriële regeling.

Achter «Onze Minister» in artikel 7 ziet het College ook graag opgenomen «dan wel aan de door Onze Minister daartoe aangewezen ambtenaren, met toezicht of opsporing van deze wet belast». Een dergelijke aanvulling maakt het gemakkelijker voor de bestuurlijke en/of strafrechtelijke handhavers gegevens en informatie op te vragen bij de vergunninghouder, aldus het College. Dit voorstel is niet overgenomen, omdat de ILT door de Minister zal worden gemandateerd tot zowel verlening van de vergunning als het schorsen en intrekken van de vergunning. Daarbij is van belang dat in het voorgestelde artikel 10 wordt bepaald dat bij besluit van de Minister de ambtenaren worden aangewezen die zijn belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij de verordening en het bij of krachtens deze wet. Deze ambtenaren hebben alle in Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht rechtstreeks toegekende bevoegdheden. De daartoe aangewezen ambtenaren van de ILT kunnen op grond daarvan de benodigde gegevens en informatie opvragen bij de vergunninghouder. De strafrechtelijke handhavers wenden zich in voorkomend geval tot de aangewezen ambtenaren van de ILT.

Daarna staat het College stil bij het feit dat er in Nederland geen registratieplicht wordt ingevoerd, zoals die wel is opgenomen in de verordening. Hierdoor zijn de verboden naar mening van het College lastig te sanctioneren en te handhaven. Ook doet het College de aanbeveling om de strafbaarstelling onder artikel 1 onder 1° van de Wet op de economische delicten onder te brengen.

Met de keuze in het concept wetsvoorstel dat ter consultatie was voorgelegd om overtreding van de Wet precursoren voor explosieven op te nemen in artikel 1, onder 2° van de WED was aangesloten bij de Wet explosieven voor civiel gebruik. De redenering die het College van Procureurs-Generaal aangeeft in de reactie op de consultatie heeft aanleiding gegeven deze keuze nogmaals te bezien. Op basis daarvan is geconcludeerd dat het inderdaad beter zou zijn om voor de strafmaat voor precursoren voor explosieven aan te sluiten bij drugs, strategische goederen en vuurwerk. Het overhevelen van de strafbaarstelling naar artikel 1, onder 1° van de WED voor overtreding van artikel 3 maakt het ook mogelijk voor het openbaar ministerie om bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten. Dit alles bij elkaar genomen, maakt dat de suggestie van het College wat betreft artikel 3 wordt overgenomen. Het College stelde ook voor om overtreding van artikel 4, vierde lid, onder artikel 1, onder 1°, van de WED te brengen. Die suggestie is niet gevolgd omdat de overtredingen van dit artikel van een lichtere orde zijn dan de overtredingen van artikel 3.

Tot slot zijn door het College opmerkingen gemaakt over de bewijsbaarheid van het niet melden van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen, nu niet voor een registratieplicht is gekozen. Diezelfde opmerkingen zijn gemaakt voor overtredingen als «het niet kunnen aantonen dat het verkoopproces zodanig is ingericht dat er geen precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt worden verkocht aan particulieren die niet over de vereiste vergunning beschikken», zoals dat bij wijze van voorbeeld (van een verplichting die op



grond van artikel 8 in een ministeriële regeling zal worden opgenomen) in de toelichting was genoemd.

Naar aanleiding van deze opmerkingen is in overleg met het openbaar ministerie en de ILT de toelichting verduidelijkt. Toegelicht is op welke wijze bedoelde feiten aan het licht kunnen komen en hoe kan worden getraceerd welk aandeel de marktdeelnemer daarbij heeft gehad. De keuze voor een vergunningstelsel in plaats van een registratiestelsel in de zin van artikel 4 van de verordening (zoals eerder in deze toelichting is toegelicht) staat er niet aan in de weg dat voldoende zicht is op de keten, onder meer omdat delen van die keten wel degelijk worden geregistreerd. In dit verband moet worden onderscheiden tussen enerzijds een registratiestelsel in de zin van de verordening (als alternatief voor een vergunningstelsel) en de registratie van bepaalde bedrijfsprocessen. Hierop is in paragraaf 4.3 reeds uitvoerig ingegaan.

*Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie, Verbond van Handelaren in Chemische Producten, Detailhandel Nederland, Raad Nederlandse Detailhandel, Agriretail/Boerenbond, Centraal Bureau Drogisterijbedrijven, EVO, Nederlandse Cosmetica Vereniging, Koninklijke DSM N.V., Arkema B.V., A.S. Watson, Minerale Meststoffen Federatie, Stichting Minerale Meststoffen Distributie VNO-NCW en de Vereniging van Kunstmestproducenten*

De Raad Nederlandse Detailhandel en het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel hebben vragen op het gebied van de verplichtingen voor winkeliers bij verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen. Deze twee organisaties vinden de administratieve lasten die voortvloeien uit het wetsvoorstel en met name de aangepaste processen en instructies onevenredig.

Deze analyse deel ik niet. In paragraaf 5.5 van deze toelichting is ingegaan op het beperken van lasten en wordt een inschatting gegeven van de kosten op basis van de Europese Impact Assessment. De kosten zullen beperkt zijn en de handhaving is ingericht om de lasten voor de marktdeelnemers te beperken. Sinds 2005 is de Nederlandse overheid in gesprek met een groot aantal detailhandelsbedrijven, groothandels, producenten en brancheorganisaties over maatregelen voor precursoren voor explosieven en sinds medio 2014 zijn tientallen van deze organisaties bezocht om hen te informeren over de voorgestelde regels. Uit deze gesprekken komt, op een enkele uitzondering na, naar voren dat de kosten, gezien de beperkte verkoop van deze stoffen, van de voorgestelde regels voor bedrijven zeer beperkt zullen zijn. Vaak besluiten bedrijven om via procesmatige aanpassingen te borgen dat verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen herkend en gemeld worden. Veel bedrijven hebben hiervoor reeds systemen, gezien verplichtingen vanuit de WVMC en vrijwillige afspraken omtrent precursoren voor explosieven. Een groot aantal bedrijven zal naar verwachting besluiten om de betreffende producten niet langer aan te bieden en alternatieve producten aan te bieden; dit zorgt voor een geconcentreerdere verkoop door een beperkt aantal aanbieders, wat zowel uitvoering door bedrijven als toezicht door de overheid vergemakkelijkt. Om het algemene informatiemateriaal aan te vullen, wordt tevens een e-learningssysteem ontwikkeld waarmee medewerkers van bedrijven bekend kunnen worden gemaakt met de eisen en plichten die onder de verordening en de wet gelden. Dit systeem kan door de bedrijven kosteloos worden gebruikt.

De Raad stelt, net als de Stichting Minerale Meststoffen Distributie, dat de uitvoering praktisch gezien onwerkbaar is, mede doordat de gebruikte begrippen subjectief, onduidelijk dan wel globaal zijn. Ook dit standpunt onderschrijf ik niet. Nederland volgt voor het definiëren van begrippen, zoals verdachte transacties en significante hoeveelheden, de definities van verordening 98/2013 en de richtlijnen die de Europese Commissie voor

deze verordening heeft opgesteld. Deze verordening is vastgesteld in lijn met verordening (EG) nr. 273/2004 over drugsprecursoren, waar deze systematiek en bewoordingen ook gebruikelijk zijn en geen problemen in de uitvoering veroorzaken. Zo wordt een verdachte diefstal of verdwijning als volgt gedefinieerd: een diefstal of verdwijning die ongebruikelijk is voor het bedrijf en die niet gemakkelijk kan worden verklaard. Zo is het gebruikelijk dat bij bulkoverslag verschillen van duizenden kilo's ontstaan – dit is dus niet verdacht en hoeft niet gemeld te worden. Diefstallen van kleine hoeveelheden van economisch niet interessante producten (bijvoorbeeld een flesje waterstofperoxide of een zak kunstmest) is wel verdacht en dient gemeld te worden. Of een transactie of een diefstal of verdwijning verdacht is, kan alleen per geval ingeschat worden. Ervaring uit het verleden in andere EU-lidstaten en met drugsprecursoren wijst uit dat het vaststellen van criteria (zoals minimumhoeveelheden) voor verdachte transacties, verdwijningen of diefstallen contraproductief werkt. Een van de doelstellingen van de verordening is om bewustzijn bij marktdeelnemers te creëren dat zij risicovolle producten verkopen waar zij extra op moeten letten. Wanneer criteria vastgesteld worden, die per definitie maar een deel van de verdachte transacties zullen beslaan, bestaat het risico dat bedrijven niet investeren in het vergroten van bewustzijn maar alleen in het voldoen aan de criteria. Hiermee wordt deels aan het doel van de verordening voorbijgegaan.

De Raad voor de Nederlandse Detailhandel, het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel en de Minerale Meststoffen Federatie dringen erop aan dat er door Nederland in Europees verband wordt aangedrongen op implementatie en toezicht door de andere lidstaten zodat er daadwerkelijk een gelijk speelveld is, ook voor verkoop via buitenlandse internetsites. De EU-lidstaten zijn verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de verordening in hun eigen land. Nederland zal andere lidstaten blijven wijzen op het belang van goede uitvoeringsmaatregelen van deze wetgeving. Bij niet-lidstaten is dit echter niet mogelijk. Nederland ontwikkelt op dit moment samen met een aantal grote bedrijven en Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden een gedragscode voor verkoop van precursoren voor explosieven via het internet.

De Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) kan instemmen met de keuze in het wetsvoorstel de optie te creëren om meer stoffen die nog niet door de EU zijn aangewezen onder het regime te brengen. Ze verwacht wel dat de ministeriële regeling tot een noodzakelijk minimum wordt beperkt. Als de Nederlandse invulling namelijk breder wordt dan de andere lidstaten, is dit voor internationaal werkende bedrijven niet gewenst. Een aantal gedetailleerde regels kunnen het beste op het niveau van regeling worden gesteld, om de wet overzichtelijk te houden en gemakkelijker aanpassingen te kunnen doen. Dit betreft met name de details van vergunningverlening en handhaving. Op basis van de op dit moment beschikbare informatie, zal de voorziene uitvoering van de verordening in Nederland in vergelijking met andere EU-lidstaten relatief effectief zijn in het beperken van de beschikbaarheid van precursoren voor explosieven en het vergroten van bewustzijn bij bedrijven en leiden tot relatief beperkte kosten voor het bedrijfsleven.

Voor het melden van verdachte transacties verontrust het initiatiefwetsvoorstel Open Overheid<sup>3</sup> de VNCI aangezien de absolute geheimhouding wordt vervangen door een relatieve geheimhouding en de komst van het elektronisch toegankelijk openbaar register van documenten van de overheid.

<sup>3</sup> Voorstel van wet van de leden Voortman en Schouw houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid), Kamerstukken II 2013/14, 33 328.

Het wetsvoorstel Open Overheid wordt op dit moment in het parlement behandeld. Deze memorie van toelichting is niet de juiste plek om inhoudelijk op de in de consultatie naar voren gebrachte punten in relatie tot het wetsvoorstel in te gaan. Het kabinet zal haar standpunt op het daarvoor geëigende moment in de behandeling van dat wetsvoorstel naar voren brengen.

De Minerale Meststoffen Federatie wijst erop dat er sinds 2007 een Security Covenant Kunstmest bestaat. Onder meer de REACH verordening<sup>4</sup>, de Verordening nr. 98/2013 en het conceptwetsvoorstel maken wel dat dit covenant zal moeten worden aangepast, waarbij het register van de Stichting Minerale Meststoffen Distributie een belangrijk aandachtspunt is.

Het Verbond van Handelaren in Chemische Producten (hierna VHCP) gaat in op het deel van het wetsvoorstel dat ziet op de verplichting voor marktdeelnemers om verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen te melden. De VHCP kan zich vinden in de opzet waarin ervoor gekozen is om marktdeelnemers hun processen te laten inrichten en de ILT daarop te laten toetsen. Toch hoopt de VHCP dat het feit dat de «effectiviteit van deze processen moet worden aangetoond aan de toezichthouder» niet leidt tot een doorkruising van de voornoemde aanpak. Wat betreft de ministeriële regeling die op grond van het wetsvoorstel zal worden vastgesteld wijst de VHCP erop dat het een uitwerking moet zijn van een norm en niet eigenstandig nieuwe normen of bevoegdheden kan toekennen. Het aanpassen van de processen zal inderdaad in eerste instantie aan de marktdeelnemers overgelaten worden. Uiteraard zal de ILT er in het kader van de toezichtstaak op toezien dat dit goed gebeurt. In de genoemde ministeriële regeling zullen voorschriften gesteld worden, waaraan bedrijven op verschillende manieren kunnen voldoen (te denken valt aan de controle van vergunningen bij verkoop). Er is echter wel de wettelijke mogelijkheid gecreëerd om binnen de kaders van de verordening een vorm van registratie van transacties via de ministeriële regeling toe te voegen aan het systeem, mocht voorgenoemde aanpak niet effectief blijken. Er zal echter niet worden overgegaan op een registratiesysteem (ter vervanging van een vergunningenstelsel) zoals dat in artikel 4 van de verordening bedoeld is.

Wat betreft de uitvoerbaarheid merken de Stichting Minerale Meststoffen Distributie en de Minerale Meststoffen Federatie op dat ze graag of in de wet of in de nog op te stellen ministeriële regeling handvatten of richtlijnen zien aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of een klant handelt als bedrijf of als particulier. Deze zal worden vastgesteld door de Minister van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, waarbij de uitvoerbaarheid met de ILT zal worden afgestemd. Zo zal in de ministeriële regeling worden bepaald dat klanten die aangeven dat zij professioneel gebruiker zijn in ieder geval een KVK-nummer en relevante branchecode moeten overleggen, die geverifieerd dienen te worden door de verkoper. Bij veel bedrijven die leveren aan andere bedrijven is het daarnaast gebruikelijk om het «ken je klant»-principe toe te passen: nieuwe klanten worden doorgelicht en bij bestaande klanten worden extra controles uitgevoerd indien plotseling andere hoeveelheden of producten verzocht worden.

---

<sup>4</sup> Verordening 1907/2006 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/12/EG van de Commissie. Publicatieblad L 396, 30-12-2006, p.1.

Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft meegedeeld dat het voorstel het College geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Dit wetsvoorstel alsmede de toelichting is afgestemd met de ILT.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1**

Dit artikel bevat alle voor deze wet en daaronder liggende regelgeving relevante definities. Daarvoor is grotendeels aangesloten bij de definities die zijn opgenomen in de verordening. De gebruikte definities voor precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt en precursoren voor explosieven waarvoor een meldplicht geldt, maken het mogelijk om – mocht het dreigingsbeeld daar aanleiding toe geven en na een kosten/baten-afweging – aanvullende stoffen vast te stellen waarop de wet van toepassing is. Daarnaast wordt in enkele definities verwezen naar de begrippen uit de Wet bescherming persoonsgegevens.

Een marktdeelnemer is op grond van de verordening elke natuurlijke persoon of rechtspersoon of elk openbaar lichaam of elke combinatie van deze personen en/of lichamen die producten of diensten op de markt beschikbaar stelt. Hierdoor wordt ook een particulier, indien hij stoffen die onder de verordening of wet vallen aanbiedt, gezien als een marktdeelnemer. In dat geval gelden voor hem ook de plichten die voor marktdeelnemers voortvloeien uit de verordening en de wet, onder meer uit artikel 9.

De onderdelen h en i lijken op elkaar maar zijn toch verschillend.

Onderdeel h verwijst naar artikel 3, punt tien, van de verordening (zijnde een precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt op grond van bijlage I bij de verordening) en artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel. Onderdeel i verwijst naar de explosieven waarvoor een meldplicht geldt als bedoeld in artikel 9 van de verordening en een krachtens artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel daartoe aangewezen stof.

### **Artikel 2**

Artikel 13 van de verordening biedt lidstaten de mogelijkheid om zelf stoffen aan te wijzen, die naast de in de bijlagen van de verordening opgenomen stoffen onder de werking van de verordening vallen. Het artikel 2 in dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat zowel de precursoren voor explosieven in de bijlagen van de verordening als door Nederland aangewezen precursoren voor explosieven onder de werking van de wet vallen. De stoffen die buiten de verordening vallen maar wel gelden voor Nederland, zullen, zoals weergegeven in het tweede lid, bij ministeriële regeling worden vastgelegd. Hiervoor is gekozen omdat het mogelijk biedt om snel te reageren op nieuwe dreigingen. Stoffen die daarbij gebruikt worden kunnen op deze manier zo snel mogelijk onder het regime van dit wetsvoorstel gebracht worden.

In eerste instantie wordt uitgegaan van de stoffen zoals opgenomen in de verordening. Bij nieuwe dreigingsinschattingen zal dan ook eerst worden ingezet op aanpassing van de lijsten in de verordening, zodat alle lidstaten van de Europese Unie voor dezelfde stoffen maatregelen nemen. Mocht het echter niet mogelijk blijken om op korte termijn Europese maatregelen te realiseren, dan kan Nederland dus via een ministeriële regeling snel inspelen op nieuwe dreigingen. Door middel daarvan kunnen stoffen

worden aangewezen die nog niet zijn opgenomen in de bijlagen bij de verordening, maar ten aanzien waarvan op redelijke gronden kan worden aangenomen dat die kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van explosieven, zoals bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de verordening. Daarbij kunnen ook lagere grenswaarden worden vastgesteld voor een stof waarvoor al een beperking geldt op grond van de verordening op grond dat ten aanzien daarvan gegronde reden bestaat om aan te nemen dat die stof ook in een lagere concentratie al gebruikt zou kunnen worden voor de vervaardiging van explosieven, zoals bedoeld in artikel 13, tweede lid, van de verordening. Tenslotte kan ten aanzien van een stof waarvoor een meldplicht geldt in geval daartoe gegronde redenen bestaan een concentratiegrenswaarde worden ingesteld waarboven het gebruik beperkt wordt, op grond van artikel 13, derde lid, van de verordening.

### **Artikel 3**

Artikel 3 beschrijft de verboden op grond van artikel 4, eerste lid, in de verordening, met de invoering van een vergunningstelsel. Er is voor gekozen om deze verboden en andere verboden in de verordening in de wet op te nemen, ondanks dat het de regel is om dat niet te doen. Het maken van onderscheid tussen in de verordening opgenomen verboden en aanvullende nationale verbodsbepalingen, mede door de te leggen combinaties met nationaal aan te wijzen precursoren voor explosieven, zou de leesbaarheid en toegankelijkheid bemoeilijken.

Het is voor zowel bedrijven als particulieren verboden precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt te verkopen aan een particulier die geen vergunning heeft. Doorverkoop door een particulier aan een andere particulier is zodoende toegestaan, mits voldaan is aan de voorwaarden waaraan marktdeelnemers moeten voldoen.

Voor een particulier is het verboden precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt binnen te brengen op het grondgebied van Nederland (te importeren), te bezitten en te gebruiken. Deze verboden zijn niet van toepassing indien de particulier over een vergunning beschikt.

In artikel 8, eerste lid, van de verordening is bepaald dat een particulier met het oog op de registratie van de aankoop van een precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt, naast de vereiste vergunning ook een identiteitsbewijs moet overleggen aan de marktdeelnemer. De marktdeelnemer moet immers kunnen controleren of de particulier die een precursor wil kopen ook daadwerkelijk de persoon is aan wie de vergunning is afgegeven.

Het vergunningstelsel is in overeenstemming met artikel 4, tweede lid, van de verordening. Hierbij dient aangetekend te worden dat in de Nederlandse taalversie van artikel 4, tweede lid, van de verordening abusievelijk «registratieregeling» is opgenomen in plaats van «vergunningstelsel». De Engelstalige versie van de verordening en de andere taalversies spreken wel correct van «vergunningstelsel». Daarvan is bij het opstellen van dit wetsvoorstel dan ook uit gegaan.

### **Artikel 4**

Dit artikel bevat enkele nadere regels over de vergunning. Daarnaast geldt uiteraard ook, zoals bepaald in artikel 7, tweede lid, laatste volzin, van de verordening, dat in de vergunning wordt vermeld voor welke precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt zij is verleend. Dat volgt uit de rechtstreekse werking van die bepaling van de verordening.

Op grond van het vierde lid kunnen voorschriften wat betreft de vergunning worden gesteld over de onderwerpen zoals die in dat lid zijn weergegeven. Ingevolge het vijfde lid is het handelen in strijd met de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden strafbaar. Het zesde lid bevat een grondslag om bij ministeriële regeling modellen voor de vergunning en andere bescheiden vast te stellen.

### **Artikel 5**

Artikel 5 geeft de regels over de aanvraag. De behandeling van vergunningaanvragen en de afgifte van vergunningen zal plaatsvinden door de ILT. De vereisten voor de vergunning en de vergunningaanvraag zijn deels in artikel 5, eerste lid, opgenomen en worden wat aan te leveren bescheiden betreft en gegevens in aanvulling op de gegevens uit het eerste lid, bij ministeriële regeling vastgesteld. Het gaat hierbij om gegevens betreffende de precursor voor explosieven waarop de aanvraag betrekking heeft en stukken waaruit blijkt wat de activiteit is waarvoor de precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt gebruikt gaat worden, onderbouwing waarom deze precursor daarvoor benodigd is, enzovoorts. Ook zullen vragen over het gebruik van de precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt en de onderbouwing waarvoor deze nodig is, opgenomen worden op het aanvraagformulier welke bij een vergunningaanvraag ingediend wordt, zodat deze informatie meteen met de aanvraag binnen komt. Omdat deze informatie per geval verschillend kan zijn en van administratieve aard is, wordt de uitwerking hiervan in een ministeriële regeling neergelegd. In het eerste lid staan in aanvulling op artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht de gegevens opgesomd die de ILT van een aanvrager dient te ontvangen en welke ook op de vergunning zullen worden opgenomen. Op de aanvraag zal het vergunningsverleningsproces zoals de ILT dat kent van toepassing zijn. Voor de aanvraag zal niet om kopieën verzocht worden van identiteitsbewijzen. Ook kan op grond van het derde lid bij ministeriële regeling bepaald worden of er kosten zijn verbonden aan een aanvraag voor een vergunning, waarbij tevens voor een differentiatie in kosten gekozen kan worden.

### **Artikel 6**

De vergunning wordt door de Minister verleend als voldaan is aan de eisen in artikel 6.

Onder meer is de mogelijkheid opgenomen om de aanvrager een vergunning te weigeren omdat een redelijk alternatief voorhanden is waarmee een vergelijkbaar effect bereikt kan worden. Dergelijke alternatieven zijn namelijk bijna altijd voorhanden. Hier is het aan de Minister gelaten om te beoordelen wanneer sprake is van een redelijk alternatief voor een precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt. Daarnaast is het aan de Minister gelaten om te beoordelen of een aanvrager de gevraagde stoffen en gevraagde hoeveelheid nodig heeft om het voorgenomen doel te bereiken. Daarmee heeft de Minister de mogelijkheid om een vergunning te weigeren bij ongebruikelijke en onvoldoende onderbouwde hoeveelheden.

Het oordeel van de Minister kan gebaseerd worden op wetenschappelijk onderzoek, bijvoorbeeld van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu of gezaghebbende buitenlandse onderzoeksinstituten, maar ook gebaseerd zijn op andere bronnen. Zoals gezegd in het algemeen deel van deze toelichting zal de Minister van Veiligheid en Justitie een lijst vaststellen van redelijke alternatieven voor precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt. Deze zal worden gepubliceerd in de Staatscourant. Los van het bovenstaande kan de aanvraag afgewezen



worden als het noodzakelijk is ter bescherming van wezenlijke veiligheidsbelangen of om redenen van openbare orde.

In het eerste lid, onderdeel b, is opgenomen dat een aanvrager een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens moet aanleveren. De verklaring omtrent het gedrag is een verklaring dat niet is gebleken van bezwaren en is het resultaat van een onderzoek dat naar de betrokken persoon wordt ingesteld en waarbij het risico voor de samenleving en het belang van de betrokkene worden gewogen. De wijze waarop een en ander wordt gewogen is afhankelijk van de vergunning. Hierbij wordt onder meer gedacht aan eerdere veroordelingen op grond van overtreding van de Wet wapens en munitie en de Wet explosieven voor civiel gebruik.

In het tweede lid is opgenomen dat een vergunning niet verleend wordt, ook als wel voldaan is aan de eisen in het eerste lid, als dat noodzakelijk is voor de bescherming van wezenlijke veiligheidsbelangen of om redenen van openbare orde. Bij ministeriële regeling wordt dit uitgewerkt. Gedacht kan worden aan de situatie waarin er concrete aanwijzingen zijn dat de aanvrager een inbreuk op de openbare orde of nationale veiligheid heeft gepleegd of zal gaan plegen. In de praktijk kan dit het geval zijn indien er een relevant lopend onderzoek gaande is naar de aanvrager door de politie of de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Er is op de vergunningaanvraag in dit wetsvoorstel geen sprake van de *lex silencio positivo*. Op grond van artikel 28, eerste lid, Dienstenwet is de paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. In het tweede lid van artikel 28 is echter bepaald dat het eerste lid niet van toepassing is als er sprake is van een vergunning ingesteld bij of ter uitvoering van een verordening. Aangezien daar in dit wetsvoorstel sprake van is, is de *lex silencio positivo* niet van toepassing op de verlening van vergunningen op grond van dit wetsvoorstel.

## **Artikel 7**

Artikel 7 geeft verplichtingen voor een vergunninghouder. Zo is er op grond van het eerste lid de plicht om wijzigingen die betrekking hebben op de vergunning of de aanvraag van de vergunning zo spoedig mogelijk door te geven en dat een vergunninghouder, indien daar door de bevoegde instantie om gevraagd wordt, aantoont dat hij nog steeds voldoet aan de voorwaarden voor verlening van de vergunning. Het tweede lid geeft gronden om een vergunning te schorsen of in te trekken.

## **Artikel 8**

In artikel 8 is een delegatiebepaling opgenomen op grond waarvan bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop marktdeelnemers precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt aanbieden aan particulieren, waaronder in elk geval regels over de vormgeving van de etiketten, bedoeld in artikel 5 van de verordening en regels over de controles die marktdeelnemers toepassen bij het aanbieden van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt. Wanneer een precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt aangeboden wordt aan een particulier, dient een marktdeelnemer na te gaan of de koper een vergunning heeft. Op welke wijze dat gebeurt, wordt bij ministeriële regeling vastgelegd. Deze regels gelden ook voor een particulier die precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt doorverkoopt aan een andere particulier. Op grond van de definitie

van marktdeelnemer zoals deze is opgenomen in de verordening, valt een verkopende particulier ook onder de definitie van marktdeelnemer. Bij ministeriële regeling worden in elk geval de bewoordingen opgenomen die op de etiketten van producten met precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt, dienen te staan en op welke plaats op het etiket deze geplaatst dienen te worden. In de richtsnoeren die de Commissie in januari 2014 heeft vastgesteld, is de tekst opgenomen zoals deze in het Nederlands zal luiden en op etiketten geplaatst zal worden: «Aankoop, bezit en gebruik door particulieren is aan beperkingen onderhevig». Ook worden er regels gesteld over de controles die marktdeelnemers zelf toepassen bij het aanbieden aan particulieren van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt. Met de vertegenwoordigers van de marktdeelnemers is afgesproken dit eerst aan de marktdeelnemers zelf over te laten en de ILT er op te laten toetsen. Echter, zodra blijkt dat dit handhavingsregime niet voldoende is, moet het mogelijk zijn snel over te stappen naar een zwaarder handhavingsregime. Dit kan door aanvullende regels over controles die uitgevoerd dienen te worden door marktdeelnemers op te nemen in een ministeriële regeling, zoals ook beschreven in de laatste alinea van paragraaf 4.3.

### **Artikel 9**

Dit artikel stelt dat het verboden is te handelen in strijd met artikel 9 van de verordening waarin het de marktdeelnemers verplicht tot het melden van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen van precursoren voor explosieven die in de bijlagen bij de verordening zijn vermeld. Op grond van artikel 9, tweede lid, van het wetsvoorstel zijn de meldplichten van het artikel 9 van de verordening ook van toepassing op precursoren voor explosieven waarvoor een meldplicht geldt die op grond van artikel 2, tweede lid, van dit wetsvoorstel worden aangewezen. Op grond van het derde lid van artikel 9 van de verordening mag een marktdeelnemer een transactie weigeren. Indien dit gebeurt of als een marktdeelnemer na een transactie alsnog het idee heeft dat het een verdachte transactie is geweest, meldt de marktdeelnemer dit zo spoedig mogelijk inclusief alle beschikbare gegevens. Het vermoeden dat het gaat om een verdachte transactie kan aangewakkerd worden doordat de (potentiële) klant onduidelijk is geweest over het voorgenomen gebruik van de stof of het mengsel, niet vertrouwd blijkt te zijn met het voorgenomen gebruik van de stof of het mengsel of er geen plausibele verklaring voor kan geven, voornemens is stoffen te kopen in hoeveelheden, combinaties of concentraties die ongebruikelijk zijn voor eigen gebruik, geen bewijsstukken betreffende zijn identiteit of verblijfplaats over wil leggen of nadrukkelijk verzoekt om op een ongebruikelijke wijze te betalen, onder meer met contant geld.

Ook moeten marktdeelnemers op grond van het vierde lid van artikel 9 van de verordening verdwijning en diefstallen van significante hoeveelheden van de in de bijlage bij de verordening genoemde stoffen en mengsels of stoffen die deze stoffen bevatten melden. Bij ministeriële regeling wordt vastgelegd op welke wijze en waar verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen gemeld moeten worden. Er is voor gekozen dit op het niveau van een ministeriële regeling te doen om snel in te kunnen spelen op ontwikkelingen zoals naamswijzigingen of bevoegdheidswijzigingen. Ook voor dit artikel geldt dat er met de vertegenwoordigers van de marktdeelnemers is afgesproken dit eerst aan de marktdeelnemers zelf over te laten en de ILT er op te laten toetsen. Echter, zodra blijkt dat dit meldingsregime niet voldoende is, moet het mogelijk zijn snel over te stappen naar een zwaarder regime. Dit kan door de aanvullende regels over het melden op te nemen in een ministeriële regeling. Het vierde lid stelt vervolgens, in aanvulling op het eerste lid, dat

het verboden is te handelen in strijd met de in het derde lid bedoelde regels omtrent de melding.

#### **Artikel 10**

Bij besluit van de Minister worden de ambtenaren aangewezen die worden belast met het toezicht. Deze aangewezen ambtenaren hebben alle in Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht rechtstreeks toegekende bevoegdheden.

#### **Artikel 11**

De mogelijkheid van het opleggen van een last onder dwangsom is een instrument om ervoor te zorgen dat een marktdeelnemer, die precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt en precursoren voor explosieven waarvoor een meldplicht geldt aanbiedt, voldoet aan de regels die gelden voor verkoop van deze precursoren. Een marktdeelnemer moet kunnen aantonen dat het verkoopproces zodanig is ingericht dat geen precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt worden verkocht aan particulieren die niet over de vereiste vergunning beschikken. Ook moet een marktdeelnemer kunnen aantonen dat de interne processen zodanig zijn ingericht dat verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen van precursoren voor explosieven waarvoor een meldplicht geldt herkend en gemeld kunnen worden. De ILT zal bij de handhaving van de wet gebruik maken van de interventiestrategie die eind 2013 intern is vastgesteld en op termijn zal worden gepubliceerd. Daarbij wordt de interventie gebruikt die het meest effectief is. Het is echter ook mogelijk om een last onder dwangsom op te leggen aan een particulier indien die zich niet houdt aan de voorschriften van de wet en de daarop gebaseerde regelgeving.

#### **Artikel 12 en 13**

Teneinde vergunningverlening, toezicht en handhaving optimaal op elkaar te kunnen afstemmen moeten de daarbij betrokken partijen informatie kunnen uitwisselen. Artikel 12 regelt dat de politie en de Koninklijke marechaussee de Minister, dan wel de krachtens deze wet aangewezen toezichthouder, kunnen verzoeken om de gegevens die zijn opgesomd in artikel 5, eerste lid, dan wel andere gegevens of bescheiden. Dit houdt concreet in dat het informatie is die noodzakelijk is om te delen voor een goede handhaving van de in de wet gestelde verboden (zoals rapporten van inspecties en gegevens die zijn verworven via (bijzondere) opsporingsmiddelen). Artikel 13 regelt dat de Minister dan wel de krachtens deze wet aangewezen toezichthouder de politie of de Koninklijke marechaussee kan verzoeken om deze gegevens en bescheiden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van deze wet. Ook andere bestuursorganen kunnen uit eigen beweging of desgevraagd informatie delen. In de meeste gevallen heeft het delen van gegevens en bescheiden betrekking op aangetroffen overtredingen en handhaving op grond van deze wet. Het gaat hierbij om informatiedeling tussen handhavers dan wel opsporingsdiensten. Denk bijvoorbeeld aan de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, of de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit die in hun werk overtredingen tegen kunnen komen.

#### **Artikel 14**

In dit wetsvoorstel worden op verschillende momenten persoonsgegevens verwerkt. De Minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de verwerking en vernietiging van deze gegevens. De gegevens en bescheiden die op grond van artikel 5, eerste lid, en tweede lid, onderdeel

c, beschikbaar komen zullen drie jaar bewaard worden, ook indien de vergunning geweigerd wordt, zodat er zicht is op wie er aanvragen voor vergunningverlening hebben gedaan. De termijn van drie jaar is vastgesteld door de vergunde periode van twee jaar en een jaar voor (na)inspecties en eventuele vervolgaanvragen bij elkaar op te tellen. De gegevens en bescheiden die de bij besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen ambtenaren verkrijgen tijdens het uitoefenen van het toezicht en de handhaving worden maximaal vijf jaar bewaard. Dit komt overeen met de bewaartermijn van politiegegevens.

## **Artikel 15**

Dit artikel bevat wijzigingen in de Wet op de economische delicten (hierna WED) die verband houden met de invoering van de Wet precursoren voor explosieven. Het gaat in dit geval om overtredingen die marktdeelnemers en particulieren kunnen begaan door zich niet aan de voorschriften en de verboden van de wet te houden. Voor de gelijkwaardigheid in de strafbaarstelling en de handhaving is voor de strafmaat aangesloten bij de WVMC, overtredingen van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Wet milieubeheer inzake vuurwerk. Al deze wet- en regelgeving kent misdrijven dan wel overtredingen die strafbaar zijn gesteld onder artikel 1 of 1a, onder 1°, van de WED, hetgeen een gevangenisstraf van zes jaar mogelijk maakt. Het gaat bij deze delictscategorie om de meest ernstige schendingen van het ordeningsrecht, reden waarom de toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk is en meer dwangmiddelen kunnen worden ingezet. Voorgesteld wordt om overtreding van artikel 3, eerste en tweede lid, strafbaar te stellen door onderbrenging ervan in artikel 1, onder 1°, van de WED. Indien het verbod overtreden wordt, is het strafbare feit een misdrijf indien het opzettelijk wordt begaan en anders is het een overtreding. De overtredingen van de artikelen 4, vijfde lid, en 9, eerste lid, worden strafbaar gesteld door onderbrenging in artikel 1, onder 2°, van de WED. Deze keus is gemaakt omdat die overtredingen van een lichtere orde zijn dan overtreding van artikel 3, eerste en tweede lid. Het zijn in dit geval de overtreding van voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden dan wel het niet naleven van de verplichting om verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen te melden. Ook daarbij wordt aangesloten bij vergelijkbare bepalingen in andere wetgeving. Voor deze strafbaarstelling geldt ook dat als het strafbare feit niet opzettelijk begaan is, het een overtreding is en geen misdrijf. Voorgesteld wordt om overtreding van artikel 8, eerste lid, dan wel 9, vierde lid, strafbaar te stellen onder artikel 1, 4° van de WED. Het gaat hierbij om de voorgescreven administratieve handelingen van marktdeelnemers bij de verkoop aan particulieren en (administratieve) regels omtrent de melding van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen. Overtreding daarvan wordt minder schadelijk geacht dan overtreding van de artikelen 3, eerste en tweede lid, 4, vijfde lid, en 9, eerste lid, en de strafbedreiging is dan ook lager.

In ieder geval worden, zoals zal worden geregeld bij ministeriële regeling op grond van de artikelen 4, 8 en 9, bij de volgende overtredingen boetes opgelegd:

- Het verkopen aan particulieren die geen vergunning hebben;
- Het niet melden van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen;
- Het niet melden op de verpakking van een product dat het een precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt betreft;
- Het niet kunnen aantonen dat het verkoopproces zodanig is ingericht dat geen precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt worden verkocht aan particulieren die niet over de vereiste vergunning beschikken;

- Het niet kunnen aantonen dat de interne processen zodanig zijn ingericht dat verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen van precursoren voor explosieven waarvoor een meldplicht geldt herkend en gemeld kunnen worden;
- Het zonder vergunning binnenbrengen op het grondgebied van Nederland, bezitten of gebruiken van een precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt; en
- Het overtreden van de regels van een vergunning.

Daarnaast is aan de opsomming in het artikel 6, vierde lid, van de WED een verwijzing naar artikel 3, eerste en tweede lid, ingevoegd die tot gevolg heeft dat, indien de precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt wordt binnengebracht op het grondgebied van Nederland, in bezit wordt gehouden, gebruikt of aangeboden met een terroristisch oogmerk, een gevangenisstraf van acht jaar mogelijk is.

#### **Artikel 16**

Doordat de Wet explosieven voor precursoren is opgenomen in de bijlage behorende bij de artikelen 1.1 en 1.3 van de Algemene Douanewet wordt het voor de Douane ook mogelijk om te controleren op de naleving van de bepalingen in deze wet en met name de onderdelen die zien op het in- en uitvoeren van de precursoren. De Douane zal in het kader van deze wet een toezichthoudende rol hebben. Voor de uitvoering zullen conform artikel 1.3, vijfde lid, van de Algemene douanewet afspraken worden gemaakt tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Veiligheid en Justitie aangaande de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van de Douane.

#### **Artikel 17**

De verordening is sinds 2 september 2014 van toepassing. Het streven is derhalve dat deze wet zo snel mogelijk in werking treedt, op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
G.A. van der Steur

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,  
W.J. Mansveld

**Transponeringstabel**

Verordening Artikel	Uitvoering Artikel	Toelichting
1 en 2		Behoeven naar hun aard geen uitvoering
3	1 sub a t/m j, m.u.v. e en g	
4, eerste, tweede en zesde lid	3 tot en met 11 en 16	Betreft facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt
4, derde lid		Behoeven naar hun aard geen uitvoering
4, vierde en vijfde lid		
4, zevende lid	8	
5	8	
6		Behoeft naar zijn aard geen uitvoering
7, eerste lid	6	
7, tweede lid	4, derde lid, 7	
7, derde lid	5, derde lid	
7, vierde lid	7, tweede lid	
7, vijfde lid	Hfdst. 7 en 8 Awb	
7, zesde lid, eerste zin		Betreft facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt
7, zesde lid, tweede en derde zin		Behoeven naar hun aard geen uitvoering
8		Behoeft geen uitvoering, wegens samenhang met gemaakte keuze t.a.v. artikel 4, derde lid
9, eerste lid	9	
9, tweede lid		Behoeft naar zijn aard geen uitvoering
9, derde en vierde lid	9	
9, vijfde en zesde lid		Behoeven naar hun aard geen uitvoering
10	12, 13, 14	
11	15	Wijzigt de Wet op de economische delicten
12		Behoeft naar zijn aard geen uitvoering
13, eerste, tweede en derde lid	1, sub h en i, 2, tweede lid	
13, vierde, vijfde en zesde lid		Behoeven naar hun aard geen uitvoering
14, 15, 16, 17, 18, 19		Behoeven naar hun aard geen uitvoering