

Wijziging van de Wet precursoren voor explosieven en de Wet op de economische delicten ter uitvoering van Verordening (EU) 2019/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 en tot intrekking van Verordening (Wijziging van de Wet precursoren voor explosieven en de Wet op de economische delicten ter uitvoering van Verordening (EU) 2019/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 98/2013 (PbEU 2019, L 186)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is de Wet precursoren voor explosieven en de Wet op de economische delicten te wijzigen ter uitvoering van Verordening (EU) 2019/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 98/2013 (PbEU 2019, L 186);

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De **Wet precursoren voor explosieven** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 komt te luiden:

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- aanbieden: aanbieden als bedoeld in artikel 3, punt vier, van de verordening;
- gebruik: gebruik als bedoeld in artikel 3, punt zes, van de verordening;
- gereguleerde precursor voor explosieven: een precursor voor explosieven als bedoeld in artikel 3, punt dertien, van de verordening;
- marktdeelnemer: marktdeelnemer als bedoeld in artikel 3, punt tien, van de verordening;
- onlinemarktplaats: onlinemarktplaats als bedoeld in artikel 3, punt 11, van de verordening;
- Onze Minister: Onze Minister van Justitie en Veiligheid;
- particulier: een particulier als bedoeld in artikel 3, punt acht, van de verordening;
- persoonsgegevens, verwerking van persoonsgegevens, onderscheidenlijk verantwoordelijke: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 4, aanhef en onder 1, 2 en 7, van de Algemene verordening gegevensbescherming;
- precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt: een precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt als bedoeld in artikel 3, punt twaalf, van de verordening, alsmede een krachtens artikel 2, tweede lid, van deze wet daartoe aangewezen precursor voor explosieven;
- precursor voor explosieven waarvoor een meldplicht geldt: precursor voor explosieven waarvoor een meldplicht geldt als bedoeld in artikel 9, eerste, tweede, en vierde tot en met zesde lid, van de verordening, alsmede een krachtens artikel 2, tweede lid, van deze wet daartoe aangewezen precursor voor explosieven;
- vergunning: een vergunning als bedoeld in artikel 5, derde lid, van de verordening;
- verordening: Verordening (EU) 2019/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 98/2013 (PbEU 2019, L 186).

B

In de artikelen 2, tweede lid, 4, zesde lid, 5, tweede en derde lid, 6, tweede lid, 8, tweede lid, en 9, derde lid wordt "Onze Minister van Infrastructuur en Milieu" telkens vervangen door "Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat".

C

In artikel 2, tweede lid, wordt "maximumconcentraties worden vastgesteld voor de stoffen die zijn vermeld in de bijlage II behorende bij de verordening" vervangen door "grenswaarden worden vastgesteld waarboven een in bijlage II behorende bij de verordening vermelde stof onderworpen is aan de beperkingen die gelden voor precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt".

D

Artikel 3 komt te luiden:

Artikel 3

1. Het is verboden te handelen in strijd met artikel 5, eerste lid, van de verordening.
2. Het verbod is niet van toepassing indien de particulier over een vergunning beschikt.

E

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt "als bedoeld in artikel 3, derde lid,".
2. In het eerste, vierde en vijfde lid wordt na "voorschriften" telkens ingevoegd "en beperkingen".
3. In het tweede lid wordt na "is" ingevoegd "persoonlijk en".
4. In het vierde lid vervalt telkens "waarvoor een beperking geldt".

F

Aan artikel 5, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- e. een verklaring omtrent het gedrag van de aanvrager als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, die niet meer dan twee maanden oud is.

G

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. Onverminderd artikel 6, eerste en tweede lid, van de verordening, betreft Onze Minister bij zijn besluit een vergunning te verlenen of het voorgenomen gebruik niet in strijd is met de wet en naar het oordeel van Onze Minister proportioneel is om het voorgenomen doel te bereiken.
2. In het tweede lid wordt "De vergunning wordt niet verleend" vervangen door "Onverminderd artikel 6, tweede lid, van de verordening wordt de vergunning niet verleend", en wordt "gegeven" vervangen door "gesteld".

H

Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, onderdeel c, wordt na "van" ingevoegd "of beperkingen aan" en wordt "artikel 5:20" gewijzigd in "artikel 5:20, eerste lid,".
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 3. In de situatie, bedoeld in artikel 6, vijfde lid, laatste zin, van de verordening, treedt een besluit tot schorsing of intrekking van de vergunning in werking op de dag dat het is genomen.

Artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht blijft in zoverre buiten toepassing. De bekendmaking van de schorsing of intrekking vindt onverwijld plaats zodra voormelde situatie zich niet langer voordoet.

I

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "voorschriften gesteld bij artikel 5" vervangen door "de artikelen 7 en 8".
2. Het tweede lid komt te luiden:
2. Bij regeling van Onze Minister en Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat worden regels gesteld over de wijze waarop marktdeelnemers gereguleerde precursoren voor explosieven aanbieden, en over de wijze waarop onlinemarktplaatsen hun gebruikers informeren over de verplichtingen ingevolge de verordening. Daarbij worden in elk geval regels gesteld over de verificaties die marktdeelnemers uitvoeren bij het aanbieden van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt.

J

Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "voorschriften gesteld bij artikel 9, eerste, derde en vierde lid" vervangen door "artikel 9, eerste, tweede, en vierde tot en met zesde lid".
2. Het tweede lid komt te luiden:
2. Artikel 9, eerste, tweede, en vierde tot en met zesde lid, van de verordening is van toepassing op de krachtens artikel 2, tweede lid, van deze wet aangewezen precursoren.
3. In het derde lid wordt "melding" vervangen door "meldingen en procedures".

Artikel II

De **Wet op de economische delicten** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, onder 1°, wordt in de zinsnede met betrekking tot de Wet precursoren voor explosieven "artikel 3, eerste en tweede lid" vervangen door "artikel 3, eerste lid".

B

In artikel 6, vierde lid, wordt "artikel 3, eerste en tweede lid, van de Wet precursoren voor explosieven" vervangen door "artikel 3, eerste lid, van de Wet precursoren voor explosieven".

Artikel III

Indien het bij koninklijke boodschap van 10 juli 2019 ingediende voorstel van wet tot Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht (35256) tot wet is of wordt verheven en artikel 4.8 van die wet eerder in werking is getreden of treedt dan artikel I, onderdeel H, subonderdeel 1 van deze wet, komt dat subonderdeel te luiden:

1. In artikel 7, tweede lid, onderdeel c, wordt na "van" ingevoegd "of beperkingen aan".

ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

Memorie van toelichting

Algemeen deel.....	5
1. Inleiding	5
1.1 Hoofdpijnen van de verordening en het wetsvoorstel	5
2. De verordening.....	6
2.1 Systeem van Vo 2013/98/EU	6
2.2 Doel en totstandkoming verordening.....	7
2.3 Inhoud verordening	7
3. Wetsvoorstel en uitvoering.....	9
4. Betrokken partijen en regeldruk	11
4.1 ILT	11
4.2 Andere actoren vanuit de overheid	11
4.3 Particulieren	12
4.4 Marktd deelnemers, onlinemarktplaatsen en professionele gebruikers.....	12
5. Financiële gevolgen.....	13
6. Advisering.....	13
Artikelsgewijs deel	14
Bijlage: transponeringstabel.....	18

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan Verordening 2019/1148/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 98/2013 (hierna: de verordening).

De verordening reguleert het aanbieden, binnenbrengen, bezit en gebruik van precursoren voor explosieven. Precursoren voor explosieven zijn chemicaliën die gebruikt kunnen worden voor legitieme toepassingen, maar tevens kunnen worden misbruikt voor de vervaardiging van explosieven. Voorbeelden van dergelijke precursoren zijn ammoniumnitraat, waterstofperoxide, aceton en zwavelzuur. Deze precursoren worden onder meer gebruikt in respectievelijk kunstmest, bleekmiddel, nagellakremover en gootsteenontstopper. De verordening vervangt Verordening (EU) Nr. 98/2013 over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven (PbEU 2013, L 39; hierna: verordening 2013/98/EU). De verordening beoogt de beschikbaarheid van precursoren voor explosieven voor particulieren te beperken, en bevordert dat verdachte transacties in de gehele toeleveringsketen adequaat worden gemeld.

De verordening is van toepassing met ingang van 1 februari 2021. Het onderhavige wetsvoorstel dient ter uitvoering ervan en strekt tot aanpassing van de Wet precursoren voor explosieven (hierna: Wpe) en de Wet op de economische delicten (hierna: WED). In de bijlage bij deze toelichting is een transponeringstabel opgenomen.

Omdat het wetsvoorstel gevolgen heeft voor de uitoefening van de taken van de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: de ILT) is de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat medeondertekenaar van dit wetsvoorstel.

1.1 Hoofdpijnen van de verordening en het wetsvoorstel

Ten opzichte van Vo 2013/98/EU bevat de verordening hoofdzakelijk aangescherpte regels waar partijen aan moeten voldoen, zodra zij te maken hebben met precursoren voor explosieven.

Gelijk aan de huidige situatie blijft:

1. De verordening is van toepassing op de stoffen genoemd in bijlagen I en II daarvan. Het is mogelijk om bij nationale regeling aanvullende stoffen aan te wijzen.
2. Voor de stoffen op bijlage I geldt een totaalverbod voor particulieren, tenzij de lidstaat kiest voor een vergunningsstelsel. De stoffen op bijlage II zijn vrij verkrijgbaar, maar er gelden administratieve verplichtingen en meldingsplichten.
3. Marktdeelnemers zijn verplicht om verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen van precursoren te melden.
4. Marktdeelnemers zijn verplicht hun particuliere klanten te informeren over de regels voor stoffen die op bijlage I zijn opgenomen.
5. De Europese Commissie kan stoffen toevoegen aan bijlage II, of de grenswaarden voor de stoffen op bijlage I wijzigen.
6. Het is niet mogelijk om nationale aanvullende of afwijkende regels te treffen, als die regels zijn gericht op het voorkomen van de illegale vervaardiging van explosieven.

Nieuw is:

7. De mogelijkheid om een registratiestelsel te hanteren is geschrapt. In Nederland was van deze mogelijkheid overigens geen gebruik gemaakt.
8. Aan zowel bijlage I als bijlage II zijn stoffen toegevoegd. Voor enkele van de op bijlage I opgenomen stoffen zijn de concentratiegrenswaarden waaronder geen vergunning is vereist, verlaagd. Voor alle op bijlage I opgenomen stoffen is een bovengrenswaarde opgenomen, waarboven geen gebruik door particulieren is toegestaan.
9. Onder Vo 2013/98/EU gold het vergunningsstelsel alleen voor natuurlijk personen, en niet voor rechtspersonen. Dat verandert: precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt kunnen alleen nog vergunningvrij worden verstrekt aan *professionele gebruikers*. Dit zijn (rechts)personen die een precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt aantoonbaar nodig hebben voor de uitoefening van een beroep of bedrijf.
10. De verordening schrijft dwingend voor welke elementen in elk geval moeten worden betrokken bij de beoordeling van een aanvraag om een vergunning.
11. Verschillende verplichtingen die voorheen golden voor marktdeelnemers gelden nu ook voor andere groepen gebruikers van precursoren:
 - De informatieplicht van marktdeelnemers (zie 4) geldt nu bij alle transacties, ongeacht de afnemer of het platform (particulieren, professionele gebruikers en onlinemarktplaatsen). De informatieplicht is bovendien niet langer beperkt tot de stoffen op bijlage I, maar geldt voor alle door de verordening gereguleerde precursoren.
 - De verplichting verdachte transacties, verdwijningen en vermissingen te melden (zie 3) geldt nu ook voor onlinemarktplaatsen, professionele gebruikers en particulieren.
12. Marktdeelnemers zijn verplicht hun personeel te instrueren over precursoren voor explosieven en de verplichtingen uit de verordening.
13. Lidstaten zijn verplicht te investeren in opleidings- en bewustmakingscampagnes, gericht op sectoren die met precursoren voor explosieven werken.

Wetsvoorstel en feitelijke uitvoering

De verplichtingen ten aanzien van precursoren voor explosieven vloeien rechtstreeks voort uit de verordening, die directe werking heeft. Er zijn slechts beperkte aanpassingen in de bestaande wetgeving nodig om de uitvoering van deze verordening in de Nederlandse rechtsorde mogelijk te maken. Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van de verordening en brengt, ten opzichte daarvan, geen aanvullende wijzigingen met zich. De keuze voor een verordening betekent bovendien dat er maar beperkte ruimte is voor de nationale wetgever om op het terrein van precursoren voor explosieven zelf iets (afwijkends) te regelen. Daar waar de verordening ruimte laat voor nationale keuzes is er voor gekozen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande praktijk. Op deze punten wordt nader ingegaan in paragraaf 2.3 en hoofdstuk 3 van deze toelichting.

2. De verordening

2.1 Systeem van Vo 2013/98/EU

Vo 2013/98/EU gaf voorschriften 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. De verordening had twee doelstellingen: een veiligere samenleving en de verbetering van de werking van de interne markt. Dat gebeurde door:

- de verkoop van bepaalde precursoren voor explosieven te beperken door invoering van een totaalverbod, vergunningplicht, of een registratiestelsel, en

- door marktdeelnemers te verplichten om verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen van bepaalde precursoren voor explosieven te melden bij de overheid.

In Nederland is aan Vo 2013/98/EU uitvoering gegeven met de Wpe en de Regeling precursoren voor explosieven (hierna: de Regeling). Sindsdien kunnen particulieren precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt slechts verkrijgen en gebruiken als zij over een vergunning beschikken. Voor rechtspersonen bleven deze precursoren vrij verkrijgbaar. De in de Wpe en de Regeling opgenomen taken en bevoegdheden zijn belegd bij de Minister van Justitie en Veiligheid. Deze taken en bevoegdheden worden (in mandaat) uitgeoefend door de inspecteur-generaal van de ILT.

2.2 Doel en totstandkoming verordening

Na de inwerkingtreding van Vo 2013/98/EU is het aantal precursoren voor explosieven op de consumentenmarkt afgenomen. De beoogde harmonisatie werd echter slechts deels bereikt, omdat lidstaten de keuze werd geboden een totaalverbod, een registratiestelsel of een vergunningsstelsel in te voeren. Door deze verschillende stelsels werd ook het misbruik van precursoren voor explosieven door terroristen en andere criminelen niet voldoende voorkomen, omdat de grenswaarden waarboven niet meer vrijelijk over bepaalde precursoren mocht worden beschikt nog te veel ruimte boden. Sinds de inwerkingtreding van verordening 2013/98/EU is ook de dreiging veranderd. Terroristen gebruiken nieuwe tactieken en ontwikkelen nieuwe recepten en technieken om explosieven te maken. Ten slotte miste Vo 2013/98/EU bepalingen die naleving en handhaving vergemakkelijken. Zo waren niet alle actoren in de toeleveringsketen zich voldoende bewust van hun verplichtingen op grond van Vo 2013/98/EU.

De nieuwe verordening biedt een oplossing voor de hiervoor gesignaleerde punten. De verordening kwam tot stand na een evaluatie door de Europese Commissie (COM/2017/0103), resoluties van het Europees Parlement over terrorismebestrijding (2015/2530(RSP)) en de strijd tegen cybercriminaliteit (2017/2068(INI)), conclusies van de Raad van de Europese Unie (Doc 15648/17), en consultatiereacties aan de Commissie vanuit met name de private sector. Tevens heeft de Europese Commissie een effectbeoordeling verricht (SWD(2018) 104).

2.3 Inhoud verordening

Het uitgangspunt van de verordening is vergelijkbaar met dat van Vo 2013/98/EU: precursoren waarvoor een beperking geldt mogen niet worden aangeboden aan, of binnengebracht, in bezit gehouden of gebruikt door particulieren, tenzij de particulier over een vergunning beschikt. Dit is geregeld in artikel 5 van de verordening. De mogelijkheid van het invoeren of handhaven van een registratiestelsel is beëindigd. Lidstaten die hiervoor hebben gekozen, moeten dit daarom vervangen voor een totaalverbod of een vergunningstelsel.

Artikel 2 bepaalt het toepassingsgebied van de verordening. De verordening is van toepassing op de stoffen genoemd in bijlagen I en II bij de verordening.

Bijlage I bevat precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt. Deze stoffen zijn tot een bepaalde grenswaarde vrij verkrijgbaar voor particulieren. Boven die grenswaarde geldt een verbod, tenzij de particulier over een vergunning beschikt. Voor alle op bijlage I opgenomen stoffen is een bovengrenswaarde opgenomen. Voor stoffen in concentraties hoger dan die bovengrenswaarde mag geen vergunning worden verleend en is dus geen gebruik door particulieren toegestaan. Twee stoffen die onder Vo 2013/98/EU nog op bijlage II stonden, zijn overgeheveld naar het strengere regime van bijlage I: zwavelzuur en ammoniumnitraat.

Bijlage II bevat precursoren voor explosieven die vrij verkrijgbaar zijn, maar waarvoor een meldplicht geldt bij verdachte transacties, aanmerkelijke verdwijningen en diefstallen. Deze bijlage is gelijk aan die van Vo 2013/98/EU, maar is aangevuld met de stoffen magnesium (poeders), magnesiumnitraathexahydraat en aluminium (poeders).¹

Net als onder Vo 2013/98/EU, kunnen lidstaten extra precursoren aanwijzen waarvoor op hun grondgebied een beperking of meldplicht geldt, in aanvulling op de stoffen genoemd in bijlagen I en II van de verordening. Dit is geregeld in artikel 14 van de verordening. Het is tevens mogelijk om lagere grenswaarden vast te stellen voor de stoffen genoemd in bijlage I, of om grenswaarden vast te stellen voor stoffen genoemd in bijlage II van de verordening waarboven deze stoffen onderworpen zijn aan het regime van bijlage I.

¹ Deze aanvulling is een codificatie van eerdere gedelegeerde handelingen van de Europese Commissie onder Vo 2013/98/EU. Zie gedelegeerde verordeningen 2017/214/EU, 2017/2015/EU en 2017/216/EU.

De vergunningsplicht geldt alleen voor particulieren. Een particulier is eenieder die handelt voor doeleinden die buiten zijn handels-, bedrijfs- of beroepsactiviteiten vallen. Zoals in de inleiding van deze toelichting is opgemerkt, is het begrip 'particulier' niet langer beperkt tot natuurlijke personen. Ook rechtspersonen vallen nu onder dit begrip, voor zover zij handelen voor doeleinden die buiten de handels-, bedrijfs- of beroepsactiviteiten vallen. Precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt mogen nog slechts vergunningvrij worden verstrekt aan professionele gebruikers. Een professionele gebruiker is een natuurlijk persoon of rechtspersoon die een precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt *aantoonbaar* nodig heeft voor doeleinden die verband houden met zijn handels-, bedrijfs-, of beroepsactiviteit. Het onderscheid tussen particulieren en professionele gebruikers is dus gelegen in het beoogde gebruik: precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt mogen slechts zonder vergunning worden aangeboden aan een persoon of rechtspersoon die beroepsmatig actief is op een gebied waar die specifieke precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt doorgaans wordt gebruikt.

Artikel 6 van de verordening regelt het vergunningsstelsel. De verordening schrijft de belangrijkste onderdelen van dit stelsel dwingend voor. Zo noemt de verordening een aantal omstandigheden die in ieder geval moeten worden betrokken bij de beoordeling om een aanvraag voor een vergunning. Deze omstandigheden komen overeen met de criteria die in de huidige Nederlandse praktijk worden gehanteerd. Wel nieuw is dat bij de beoordeling van een aanvraag om een vergunning ook de persoon van de aanvrager wordt betrokken, waaronder eventuele strafrechtelijke veroordelingen van de aanvrager waar dan ook in de Europese Unie. Dit wordt in hoofdstuk 3 uitgewerkt.

Artikel 7 legt alle actoren in de toeleveringsketen verschillende informatieverplichtingen op. Marktdeelnemers die precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt aanbieden aan particulieren zijn verplicht die particulier ervan op de hoogte te stellen dat de aankoop, het voorhanden hebben of het gebruik van die precursor aan beperkingen onderhevig is. Dit volgde ook al uit Vo 2013/98/EU. Nieuw is dat de verordening deze informatieverplichting uitbreidt naar transacties tussen marktdeelnemers onderling en transacties tussen marktdeelnemers en professionele gebruikers. Voor onlinemarktplaatsen is een bijzondere regeling opgenomen: omdat onlinemarktplaatsen zelf geen producten aanbieden maar slechts vraag en aanbod met elkaar in verband brengen, geldt dat zij hun gebruikers moeten informeren over de verplichtingen op grond van de verordening. Dat kan bijvoorbeeld door het opzetten van een informatiepagina.

Artikel 8 van de verordening bepaalt dat marktdeelnemers die precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt aanbieden verplicht zijn de identiteit van een beoogde koper vast te stellen, om te bepalen of de beoogd koper een particulier, een professionele gebruiker of een andere marktdeelnemer is. Marktdeelnemers moeten deze transactiegegevens bewaren om de autoriteiten te helpen bij het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van ernstige criminaliteit, gepleegd met zelfgemaakte explosieven, en bij de controle op de naleving van de verordening.

Artikel 9 bevat meldingsverplichtingen voor marktdeelnemers, professionele gebruikers, particulieren en onlinemarktplaatsen. Gelijk aan Vo 2013/98/EU is dat marktdeelnemers verdachte transacties, aanmerkelijke verdwijningen en diefstallen van gereguleerde precursoren voor explosieven moeten melden. In Nederland wordt deze melding gedaan bij het Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën. Dit is bestaande praktijk. Nieuw is dat ook voor onlinemarktplaatsen, professionele gebruikers en particulieren meldingsplichten zijn opgenomen.

De artikelen 10 en 11 bepalen dat lidstaten verplicht zijn bewustwordingsacties en opleidingen te verzorgen, gericht op partijen die betrokken zijn bij de handhaving van de verordening. Het is tevens aan de lidstaten om de bevoegde instanties aan te wijzen die zijn belast met het toezicht op de handhaving van de verordening. In Nederland is dit toezicht primair belegd bij de ILT.

Artikel 12 bepaalt dat de Europese Commissie richtsnoeren opstelt om de actoren in de toeleveringsketen en de bevoegde instanties bij te staan.²

Evenals onder Vo 2013/98/EU is aan de Commissie de bevoegdheid toegekend om wijzigingen in de bijlagen aan te brengen, door de in bijlage I opgenomen grenswaarden van precursoren voor

² Dit is inmiddels gebeurd door de publicatie van de Richtsnoeren voor de toepassing van Verordening (EU) 2019/1148 over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven (PbEU 2020, C 210).

explosieven waarvoor een beperking geldt aan te passen, en nieuwe stoffen aan bijlage II toe te voegen. Dit is geregeld in de artikelen 15, 16 en 17.

De artikelen 20 en 21 bepalen dat de lidstaten de Europese Commissie jaarlijks van gegevens voorzien over onder meer het aantal meldingen van verdachte transacties, aanmerkelijke verdwijningen en diefstallen en het aantal aanvragen om vergunningen. Deze gegevens worden gebruikt om de resultaten en het effect van de verordening te monitoren en te evalueren.

3. Wetsvoorstel en uitvoering

Omdat de verordening rechtsreeks toepasselijk is, zijn slechts beperkte aanpassingen in de Wpe en de WED nodig om de uitvoering van de verordening mogelijk te maken. Daar waar de verordening ruimte laat voor nationale keuzes is aangesloten bij de bestaande praktijk.

De verordening biedt, net als zijn voorganger, de mogelijkheid een vergunningsstelsel te hanteren. Het in Nederland bestaande vergunningsstelsel kan daarom worden gehandhaafd. Er is geen aanleiding hierin nu een andere keuze te maken: dit vergunningsstelsel is de afgelopen jaren opgezet en functioneert goed. Daardoor blijven precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt beschikbaar voor particulieren, mits over een vergunning wordt beschikt. De handhaving van het vergunningsstelsel draagt er aan bij dat de illegale handel in precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt wordt ontmoedigd, en dat een verantwoorde legale markt wordt gestimuleerd. Zoals hierna wordt toegelicht, zijn voor een aanvraag om een vergunning geen leges verschuldigd.

De thans in artikel 2, tweede, lid Wpe opgenomen mogelijkheid om bij ministeriële regeling aanvullende stoffen aan te wijzen die onder de werking van de verordening vallen is evenzeer gehandhaafd. Daardoor is het mogelijk om op nationaal niveau stoffen aan te wijzen die onder de werking van de verordening vallen, als het dreigingsbeeld daar aanleiding toe geeft. Vooral nog wordt aangesloten bij de op bijlage I en II opgenomen stoffen. De inhoud van deze bijlagen komt overeen met de inzet van Nederland tijdens de totstandkoming van de verordening.

De bestaande artikelen 3 tot en met 7 Wpe geven regels over het vergunningsstelsel. Deze artikelen zijn in lijn gebracht met de verordening. Waar mogelijk is volstaan met een verwijzing naar de verordening, zoals ten aanzien van de regels over de verplichte verificatie die marktdeelnemers moeten verrichten als zij precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt aanbieden. Een inhoudelijke wijziging is gelegen in de manier waarop een aanvraag om een vergunning wordt beoordeeld. Het bestaande artikel 6, eerste lid, Wpe bevatte een aantal limitatieve weigeringsgronden. Als geen van de in dit artikel genoemde weigeringsgronden zich voordeed, werd de vergunning verleend. Gelet op artikel 6 van de verordening wordt deze imperatieve formulering verlaten. Daardoor wordt bij de beoordeling van een aanvraag om een vergunning niet langer aan een limitatief aantal omstandigheden getoetst, maar worden alle omstandigheden van het geval betrokken.

Met artikel 8 Wpe wordt uitvoering gegeven aan de regels uit de artikelen 7 en 8 van de verordening. In het eerste lid is volstaan met een verwijzing naar de verordening. Het betreft hier een verwijzing naar de regels over de informatieverplichtingen voor alle actoren in de toeleveringsketen, en naar de regels over de verificatieverplichtingen voor marktdeelnemers bij de verkoop van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt. Het voorgestelde tweede lid maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling regels te stellen over de wijze waarop gereguleerde precursoren voor explosieven worden aangeboden, en over de verificaties die marktdeelnemers daarbij moeten uitvoeren. Deze administratieve voorschriften worden uitgewerkt in de Regeling, die samen met het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt.

Het bestaande artikel 9, derde lid, Wpe bevat een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de wijze waarop verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen moeten worden gemeld. Dit blijft ongewijzigd. Wel worden in de Regeling aanvullende regels opgenomen over de procedures die marktdeelnemers en onlinemarktplaatsen moeten hebben om verdachte transacties op te sporen. Van online marktplaatsen wordt een inspanning verwacht die aansluit bij hetgeen passend, redelijk en evenredig is, gelet op de specifieke omgeving waarin zij opereren.

Artikel 15 Wpe brengt de overtreding van de verordening en hetgeen bij of krachtens de Wpe is bepaald onder de WED. Het betreft hier overtredingen van de in artikelen 5 en 7 tot en met 9 van de verordening opgenomen gebods- en verbodsbepalingen, alsmede overtreding van de krachtens artikelen 4, vijfde lid, 8, eerste lid en 10, derde lid, Wpe gestelde ministeriële voorschriften.

Net als haar voorganger biedt de verordening de mogelijkheid om leges te heffen voor de aanvraag van de vergunning. Hiervan wordt geen gebruik gemaakt. Daarmee wordt gestimuleerd dat er daadwerkelijk aanvragen om een vergunning worden gedaan. Met een verwacht aantal aanvragen van <50 per jaar, heeft het achterwege laten van leges geen financiële gevolgen van enige betekenis. Evenmin is gebruikgemaakt van de mogelijkheid om door andere lidstaten afgegeven vergunningen te erkennen. Daardoor wordt bewerkstelligd dat elke particulier die in Nederland een precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt wil verwerven, binnenbrengen, bezitten of gebruiken, een vergunning moet verkrijgen. Daardoor wordt zoveel mogelijk zicht gehouden op de aantallen en het gebruik van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt. Dit is in lijn met de praktijk in andere lidstaten.³

Er wordt evenmin gebruikgemaakt van het in bijlage III bij de verordening opgenomen model voor een vergunning. Het model dat de ILT thans gebruikt voldoet. Dat geldt evenzeer voor het in bijlage IV bij de verordening opgenomen model voor een verklaring, waarmee een klant aangeeft voor welk doel hij de precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt wenst te gebruiken.

Uitbreiding VOG-beoordeling

Nieuw is dat bij de beoordeling van een aanvraag om een vergunning de achtergrond van de aanvrager wordt betrokken, waaronder informatie over eerdere strafrechtelijke veroordelingen van de aanvrager waar dan ook in de Europese Unie (artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c, verordening). Hieraan wordt uitvoering gegeven door deze gegevens te betrekken bij de beoordeling van de verklaring omtrent het gedrag (VOG). Als onderdeel van het al bestaande vergunningsstelsel wordt thans door middel van een door Justis af te geven VOG gecontroleerd of een aanvrager relevante antecedenten heeft. Bij deze beoordeling zal Justis, na inwerkingtreding van de verordening, ook informatie gaan betrekken over eerdere strafrechtelijke veroordelingen van de aanvrager waar dan ook in de Unie. Hiervoor zijn geen wijzigingen in de nationale wet- of regelgeving vereist. Artikel 6, eerste en negende lid, van de verordening is rechtstreeks toepasselijk en biedt, gelezen in samenhang met de artikelen 28 en 36 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, de benodigde grondslag voor de verwerking van deze persoonsgegevens en de wijze waarop dat gebeurt. Artikel 6, negende lid, verordening bepaalt dat deze informatie wordt verkregen door middel van het bij Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten (PB L 93; hierna: het Kaderbesluit) opgezette systeem.⁴ In Nederland is het Kaderbesluit geïmplementeerd in onder meer het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. Daarbij is de Justitiële Informatiedienst (Justid) aangewezen als centrale autoriteit. Justis kan Justid daarom verzoeken om justitiële gegevens van onderdanen van andere lidstaten. Justid richt vervolgens een verzoek aan de centrale autoriteit van die andere lidstaat. Een dergelijk verzoek wordt binnen tien werkdagen beantwoord. De ontvangen gegevens worden vervolgens aan Justis verstrekt, en betrokken bij de beoordeling van de aanvraag om een VOG.

Er is niet voor gekozen om de beoordeling en (daarmee) verwerking van deze (bijzondere categorieën van) persoonsgegevens bij de ILT te beleggen. De weging van gegevens over buitenlandse strafrechtelijke veroordelingen vergt specifieke kennis en ervaring, die bij de ILT niet aanwezig is. Bovendien beschikt de ILT niet over de noodzakelijke systemen en processen om deze persoonsgegevens met de benodigde waarborgen te verwerken. Justis heeft deze kennis, systemen en ervaring wel: het beoordelen van antecedenten van natuurlijk personen en rechtspersonen en het in dat verband verwerken van (bijzondere categorieën van) persoonsgegevens, behoort tot de kerntaak van Justis.

³ COM/2017/0103, p. 4.

⁴ Dit kaderbesluit wordt met ingang van 22 juni 2022 vervangen door Richtlijn 2019/884/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot wijziging van Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad, betreffende de uitwisseling van informatie over onderdanen van derde landen en betreffende het Europees Strafregerinformatiesysteem (Ecris), en ter vervanging van Besluit 2009/316/JBZ van de Raad.

4. Betrokken partijen en regeldruk

4.1 ILT

De Minister van Justitie en Veiligheid is de bevoegde instantie als bedoeld in artikel vijf, derde lid, van de verordening. Aan de inspecteur-generaal van de ILT is mandaat verleend tot zowel verlening van de vergunning, als tot schorsing of intrekking daarvan, alsook tot het houden van toezicht op de naleving van de verordening en hetgeen bij of krachtens de Wpe bepaald.⁵ Dit blijft ongewijzigd.

Eveneens ongewijzigd blijft dat de ILT, als (gemandateerd) toezichthouder, beschikt over alle in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen bevoegdheden. De ILT is bevoegd tot oplegging van een last onder dwangsom ter handhaving van de verordening en de Wpe. De ILT zet in op sectoren en bedrijven waar het risico op overtreding van de gestelde verboden het grootst is en de grootste veiligheidsimpact heeft. Deze sectoren en bedrijven worden bepaald in samenspraak met de Nationaal coördinator terrorisme en veiligheid (hierna: de NCTV) en relevante ketenpartners. De strafrechtelijke handhaving ligt in handen van de politie en het openbaar ministerie. De ILT levert vanuit haar toezichthoudende rol informatie aan die relevant kan zijn voor het opsporen van illegale activiteiten. Ook kan de ILT ten behoeve van haar taken informatie van ketenpartners ontvangen, zoals de politie en de Koninklijke Marechaussee.

Ten behoeve van de uitvoering van de verordening heeft de ILT een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidsstoets uitgevoerd. De verordening en de voorgestelde wijzigingen in de Wpe zijn daarin beoordeeld als handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig.

De verordening noopt niet tot het toekennen van nieuwe bevoegdheden aan de ILT. Wel zal de ILT haar toezicht meer richten op de nieuwe aspecten die in de verordening zijn benoemd. Zo zal de ILT erop toezien dat marktdeelnemers elkaar informeren over de verplichtingen op grond van de verordening als zij gereguleerde precursoren voor explosieven aan elkaar aanbieden, en of zij bij verkoop van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt aan professionele gebruikers verifiëren of het beoogde gebruik strookt met de aard van het beroep, bedrijf of de professie. Met de inwerkingtreding van de verordening wordt dit toezicht bovendien uitgebreid naar onlinemarktplaatsen. Zo zal de ILT toetsen of onlinemarktplaatsen maatregelen hebben getroffen om marktdeelnemers die middels die onlinemarktplaats precursoren voor explosieven aanbieden voldoen aan hun verificatieverplichtingen, en of zij beschikken over passende, redelijke en proportionale procedures voor het opsporen van verdachte transacties.

4.2 Andere actoren vanuit de overheid

Naast de ILT zijn vanuit de Nederlandse overheid verschillende andere partijen betrokken bij de uitvoering van de maatregelen op het gebied van precursoren voor explosieven.

De NCTV is verantwoordelijk voor het nationale beleid inzake precursoren voor explosieven. De NCTV voert tevens bewustwordingscampagnes om particulieren, marktdeelnemers, onlinemarktplaatsen en professionele gebruikers te informeren over hun verplichtingen op grond van de verordening. Zo is de NCTV een campagne gestart voor winkelpersoneel, zodat verdachte transacties beter worden herkend. Ook is er aandacht voor de andere verplichtingen uit de verordening en voor de wijze waarop marktdeelnemers en andere betrokken partijen hier uitvoering aan kunnen geven. Dat gebeurt onder meer via de webpagina www.nctv.nl/aanslagmiddelen, waarop informatie beschikbaar is over de wet- en regelgeving over precursoren voor explosieven. Deze campagne en website zal geüpdatet en aangevuld worden om de wijzigingen uit de verordening te reflecteren. Hiervoor stelt de NCTV middelen beschikbaar. Overigens geven ook andere ketenpartners, zoals de ILT, voorlichting en informatie over de uitvoering van de verordening en de Wpe. Met andere lidstaten van de Europese Unie wordt regelmatig informatie uitgewisseld over de bewustwordingscampagnes. Bovendien heeft de NCTV regelmatig contact met brancheverenigingen die precursoren verkopen.

Naast de NCTV vervullen ook de Douane en de Koninklijke Marechaussee (toezicht op binnenbrengen op het grondgebied), politie (opvolging meldingen verdachte transacties), Justis (afgifte verklaring omtrent het gedrag) en Justid (verstrekken gegevens over eerdere strafrechtelijke veroordelingen van een aanvrager) een rol. De verordening en het onderhavige wetsvoorstel is met deze partijen besproken. De uitvoering valt binnen de reguliere taakstelling

⁵ Besluit mandaat inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport en aanwijzing toezichthouders Wet precursoren voor explosieven.

van deze partijen. De verordening leidt niet tot additionele taken of enige uitvoeringsgevolgen van significante omvang.

4.3 Particulieren

Voor particulieren is vaker dan voorheen een vergunning vereist als zij precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt willen aanschaffen, bezitten of gebruiken. Dat komt door de wijzigingen in bijlage I bij de verordening en door de aanscherping van het begrip particulier door de introductie van het begrip 'professionele gebruiker'. Daardoor zullen ook rechtspersonen die geen professionele gebruiker zijn als particulier worden aangemerkt en over een vergunning moeten beschikken.

In de overige bestaande verplichtingen voor particulieren komt geen verandering. Zo zullen particulieren een verklaring omtrent het gedrag moeten verkrijgen alvorens zij een vergunning aanvragen, op verzoek moeten aantonen dat aan de voorwaarden van de vergunning wordt voldaan, en de vergunning moeten meenemen bij iedere aankoop van een precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt. Wat wel verandert, is dat particulieren verplicht worden aanmerkelijke verdwijningen of diefstallen van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt te melden. Deze melding kan worden gedaan bij het meldpunt Verdachte Transacties voor Precursoren. Dit kan zowel telefonisch als per e-mail. Gelet hierop, en omdat een dergelijke vermissing of verdwijning zich niet snel zal voordoen, leidt dit niet tot enige significante administratieve lasten of nalevingskosten.

Op basis van ervaringen uit de huidige praktijk wordt ervan uitgegaan dat particulieren per twee jaar (de looptijd van een vergunning) één uur nodig hebben voor het aanvragen van een verklaring omtrent het gedrag, viereneenhalf uur nodig hebben voor het aanvragen van een vergunning, één uur nodig hebben voor het op verzoek van de ILT aantonen dat aan de voorschriften wordt voldaan en een half uur nodig hebben voor het tonen van de vergunning bij aankopen. Ervan uitgaande dat maximaal 50 vergunningen per jaar aangevraagd worden, is de geaggregeerde regeldruk voor particulieren per jaar 175 uur. Aan het aanvragen van een verklaring omtrent het gedrag zijn kosten verbonden; voor de vergunning zelf zijn geen leges verschuldigd.

4.4 Marktdeelnemers, onlinemarktplaatsen en professionele gebruikers

Het wetsvoorstel en de verordening zijn besproken in een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van onder meer de chemische industrie, groothandels, distributie, detailhandel en brancheorganisaties van deze groepen. Tevens zijn er afzonderlijke contacten geweest met onlinemarktplaatsen.

Marktdeelnemers (waaronder producenten die precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt produceren) zullen te maken krijgen met een uitbreiding van het aantal precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt. Zij zullen zich ervan moeten vergewissen welke producten deze precursoren voor explosieven bevatten. Een aantal producten zal niet meer in de huidige samenstelling aan particulieren worden verkocht. Dit geldt bijvoorbeeld voor producten met hoge concentraties zwavelzuur, zoals accu's en (producten voor) private zwembaden. Voor deze producten zijn echter vaak alternatieven beschikbaar, zoals stoffen met een lagere concentratie precursor waarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt. Ten opzichte van de huidige situatie is tevens nieuw dat marktdeelnemers hun personeel moeten instrueren over de verplichtingen uit de verordening. Tevens zullen marktdeelnemers en onlinemarktplaatsen processen moeten opzetten om verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen te herkennen, en hun afnemers of gebruikers moeten informeren over de verplichtingen uit de verordening. Ten slotte geldt voor zowel marktdeelnemers als professionele gebruikers dat zij verdachte verdwijningen en vermissingen moeten melden.

De gesprekpartners uit het bedrijfsleven hebben de verwachting uitgesproken dat het enige kosten met zich zal brengen om te voldoen aan de verplichtingen uit de verordening, maar dat deze kosten en uitvoeringsgevolgen te overzien zijn omdat de verordening veelal een aanscherping is van bestaande werkwijzen.

In het Europese impact assessment (SWD(2018) 104 final) zijn ramingen opgenomen van de kosten van administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven voor de gehele Europese Unie. In de gehele Europese Unie zullen de additionele jaarlijkse kosten als gevolg van deze verordening voor het bedrijfsleven tussen de 23,8 en 82,6 miljoen Euro bedragen, met eenmalige

kosten tussen de 5,5 en 25,3 miljoen Euro.⁶ Voor Nederland komt dit, uitgesplitst naar kostenpost per jaar voor het bedrijfsleven, neer op:

- uitbreiding van bijlage 1 bij de verordening (extra precursoren waarvoor een beperking geldt): € 0,86 miljoen tot € 2,79 miljoen.
- introductie van bovengrenslimieten (waarboven geen vergunning mag worden verstrekt) en verlagen ondergrenswaarden (waaronder geen vergunning is vereist) voor precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt: € 0,02 miljoen tot € 0,05 miljoen.
- training personeel en uitoefenen controles daarop: € 0,16 miljoen tot € 0,87 miljoen.

Tevens zorgt de uitbreiding van het aantal precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt voor eenmalige kosten tussen € 0,27 miljoen tot € 1,23 miljoen.

Voor de overige veranderingen die de verordening met zich brengt, zoals de aanscherping van het begrip 'particulier' en de introductie van het begrip 'professionele gebruiker', en de uitbreiding van de verplichting verdachte verdwijningen en diefstallen te melden, zijn in het impact assessment geen of verwaarloosbare kosten voorzien.

5. Financiële gevolgen

De uitvoering van de verordening heeft primair gevolgen voor de ILT. Dit betreft de uitvoering van het vergunningsstelsel en het uitoefenen van toezicht en handhaving op de naleving van de verordening. Bij de totstandkoming van de Wpe is afgesproken dat de kosten van de uitvoering van de Wpe door de ILT ten laste komen van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Dit blijft gehandhaafd.

De uitvoering van de verordening leidt niet tot aanvullende kosten voor de ILT. Gelet op de ervaringen onder de huidige Wpe en de EU Impact Assessment wordt verwacht dat het aantal aanvragen om vergunningen slechts beperkt zal toenemen. Tot de verwachte 50 aanvragen per jaar kan dit door de ILT met de huidige bezetting worden uitgevoerd en zijn de extra financiële lasten nihil. Voor het houden van toezicht op de naleving van de verordening heeft de ILT thans 2 fte beschikbaar. Bij handhaving van het huidige uitvoeringsniveau zijn geen extra personele kosten voorzien.

Voor de overige betrokken partijen (NCTV, politie, Douane, Justis, Justid, KMar) valt de uitvoering van de verordening binnen het huidige takenpakket. De verordening leidt niet tot additionele taken of uitvoeringsgevolgen van enige significante omvang, zodat dit binnen de bestaande bekostiging kan worden opgevangen.

De financiële gevolgen en regeldruk voor particulieren, marktdeelnemers, professionele gebruikers en onlinemarktplaatsen zijn in paragrafen 4.3 en 4.4 beschreven.

6. Advisering

Omdat het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van een verordening en deze beleidsarm wordt uitgevoerd is het niet in (internet)consultatie gegeven. Zoals hiervoor is vermeld zijn het wetsvoorstel en de verordening wel besproken met de belangrijkste stakeholders.

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) en het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). De AP en de ATR hebben geen opmerkingen bij het concept.

⁶ Het betreft hier kosten in aanvulling op de kosten die reeds voortvloeien uit Vo 2013/98/EU.

Artikelsgewijs deel

ARTIKEL I

Onderdeel A

Onderdeel A bevat verschillende technische wijzigingen van artikel 1. In aansluiting op de verordening zijn drie nieuwe definities geïntroduceerd. Het betreft hier definities voor de begrippen 'gereguleerde precursor voor explosieven', 'online marktplaats' en 'vergunning'. Net als bij de totstandkoming van de Wpe gebeurt dat onder verwijzing naar de verordening. Twee definities vervallen. Dit betreft ten eerste het begrip 'verdachte transactie'. Deze definitie werd en wordt in de Wpe niet gebruikt. Door de voorgestelde aanpassing van artikel 3 kan de definitie voor 'binnenbrengen' evenzeer vervallen (zie onderdeel D). Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de opsomming in overeenstemming te brengen met de huidige Aanwijzingen voor de Regelgeving.

Voor het overige zijn de bestaande begripsbepalingen en de verwijzingen in lijn gebracht met de nieuwe verordening. Zoals in het algemene deel van de toelichting is opgemerkt, betreft dit meer dan een technische wijziging. Artikel 3 van de verordening bevat namelijk op onderdelen andere definities dan haar voorganger. Het gaat met name om de definities voor binnenbrengen (punt 5) en professionele gebruiker (punt 9).

Onderdeel B

Dit onderdeel actualiseert de namen van de Minister van Justitie en Veiligheid en van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Onderdeel C

De bewoordingen van artikel 2, tweede lid, zijn in overeenstemming gebracht met artikel 14, eerste en tweede lid, van de verordening. De strekking van deze bepaling is ongewijzigd: in aanvulling op de stoffen genoemd in bijlagen I en II van de verordening kunnen bij ministeriële regeling precursoren worden aangewezen waarvoor een beperking of meldplicht geldt. Het is tevens mogelijk om bij ministeriële regeling lagere grenswaarden vast te stellen voor de stoffen genoemd in bijlage I, of om grenswaarden vast te stellen voor stoffen genoemd in bijlage II van de verordening. Een stof in een hogere concentratie dan een dergelijke grenswaarde, valt onder het regime van bijlage I. Artikel 14, eerste tot en met derde lid, van de verordening biedt daarvoor de ruimte.

Onderdeel D

Dit onderdeel vervangt de huidige verbodsbepalingen in artikel 3, eerste en tweede lid, door een enkele verwijzing naar het in artikel 5, eerste lid, van de verordening opgenomen verbod. Dit betreft geen inhoudelijke wijziging: artikel 5, eerste lid, van de verordening komt overeen met het oude artikel 3, eerste en tweede lid, Wpe. Wel nieuw is dat dit verbod ingevolge artikel 5, tweede lid, van de verordening ook van toepassing is op mengsels die de in bijlage I bij de verordening vermelde chloraten of perchloraten bevatten, indien de totale concentratie van die stoffen in het mengsel hoger is dan de in kolom 2 van de tabel in bijlage I bepaalde grenswaarde voor elk van de stoffen.

Het tweede lid (nieuw) komt naar inhoud overeen met het oude derde lid, en bepaalt dat het verbod niet van toepassing is indien de particulier over een vergunning beschikt.

Onderdeel E

Subonderdeel 1 betreft een technische wijziging. Subonderdeel 2 voegt in het eerste, vierde en vijfde lid na 'voorschriften' telkens in 'en beperkingen'. Hiermee wordt verduidelijkt dat de krachtens het vierde lid op te leggen voorschriften niet louter op te leggen verplichtingen behelzen (zoals de te nemen maatregelen bij verdwijning of vermissing van de precursor), maar ook kunnen zien op het gebruik van de vergunning (zoals ten aanzien van het gebruik van de precursor). Subonderdeel 3 verduidelijkt dat de vergunning persoonlijk is en alleen kan worden gebruikt door de persoon die op de vergunning is vermeld. Dit sluit aan op de huidige praktijk, waarin vergunningen louter op naam worden afgegeven. Subonderdeel 4 bevat een tekstuele wijziging: omdat de vergunningsplicht naar zijn aard alleen van toepassing op precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt, hoeft dat niet telkens te worden benoemd.

Onderdeel F

Het niet overleggen van een VOG leidt tot afwijzing van de aanvraag (artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, Wpe (oud)). Het is daarom wenselijk de VOG op te nemen in de opsomming van zaken ten minste moeten worden verstrekt bij de aanvraag om een vergunning. Deze verplichting is thans neergelegd in artikel 2, derde lid, aanhef en onder a, van de Regeling, maar wordt hiermee opgenomen in de Wpe.

Onderdeel G

Subonderdeel 1 bevat enkele wijzigingen in artikel 6, eerste lid, Wpe. Deze wijzigingen zijn zowel van technische als inhoudelijke aard.

De imperatieve formulering van artikel 6, eerste lid, is verlaten. De noodzaak daartoe volgt uit artikel 6, eerste lid, van de verordening, dat bepaalt dat bij de beoordeling van een aanvraag om een vergunning alle relevante omstandigheden moeten worden betrokken. Het is daarom niet langer mogelijk te bij de beoordeling van een aanvraag om een vergunning slechts aan een limitatief aantal omstandigheden te toetsen.

De onderdelen a, b, c en e vervallen. Deze wijzigingen zijn van technische aard:

- Onderdeel a bepaalde dat de aanvrager de benodigde gegevens en stukken overlegt. Bij nader inzien is deze bepaling overbodig. Het is immers mogelijk een incomplete aanvraag buiten behandeling te stellen (artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onder c, Awb). Dit is ook bestaande praktijk.
- Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt de verplichting een VOG over te leggen opgenomen in artikel 5, eerste lid (nieuw). Daardoor vervalt onderdeel b.
- De onderdelen c en e zijn (anders dan onder Vo 2013/98/EU) in de verordening opgenomen, zodat het niet nodig is deze in de Wpe te herhalen (zie artikel 6, eerste en tweede lid, van de verordening).

De in onderdeel d (oud) opgenomen voorwaarde dat de aanvraag niet ziet op gebruik in de uitoefening van een beroep, is geschrapt. Deze voorwaarde strookt niet met de introductie van het begrip 'professionele gebruiker'.

Subonderdeel 2 stelt buiten twijfel dat de daarin opgenomen weigeringsgrond in aanvulling is op de in artikel 6, tweede lid, van de verordening opgenomen weigeringsgrond.

Onderdeel H

Subonderdeel 1 voert de in onderdeel E, subonderdeel 2, opgenomen wijziging ook door in artikel 7, tweede lid, Wpe. Tevens wordt de bestaande verwijzing naar artikel 5:20, eerste lid, Awb gepreciseerd. Aanleiding daarvoor is het bij koninklijke boodschap van 10 juli 2019 ingediende voorstel van wet tot Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht (35 256). Dit voorstel van wet beoogt artikel 5:20 Awb aan te vullen met een derde lid, op grond waarvan bestuursorganen overtredingen van de medewerkingsplicht jegens hun toezichthouders kunnen sanctioneren met een last onder bestuursdwang. Deze aanvulling brengt met zich dat de in artikel 7, tweede lid, Wpe opgenomen verwijzing naar artikel 5:20 Awb moet worden gepreciseerd. Daarin voorziet dit subonderdeel. Omdat deze wijziging ook is opgenomen in voormeld wetsvoorstel (zie artikel 4.9 daarvan) is in artikel III van het onderhavige wetsvoorstel een samenloopbepaling opgenomen voor het geval voormelde wet eerder in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel.

Subonderdeel 2 voorziet in een noodzakelijke uitzondering op artikel 3:40 van de Awb. Artikel 6, vijfde lid, van de verordening staat eraan in de weg dat een beschikking tot schorsing of intrekking van een vergunning bekend wordt gemaakt als daardoor een lopend onderzoek in gevaar wordt gebracht. Daarom is in een nieuw derde lid geregeld dat in een dergelijke situatie een besluit, in afwijking van artikel 3:40 van de Awb, in werking treedt op de dag dat het is genomen. De bekendmaking vindt alsnog en onvermijld plaats zodra lopende onderzoeken hierdoor niet meer kunnen worden doorkruist. Het ligt overigens niet in de lijn der verwachting dat deze situatie zich in de Nederlandse praktijk zal voordoen. Verwacht wordt dat intrekking geheel achterwege zal blijven als daardoor een strafrechtelijk onderzoek kan worden doorkruist. Hiertoe vindt afstemming plaats tussen de ILT en ketenpartners, zoals de politie en het openbaar ministerie.

Onderdeel I

Subonderdeel 1 brengt het bestaande artikel 8, eerste lid, in overeenstemming met de verordening. Het verbod te handelen in strijd met artikel 5 van Vo 2013/98/EU is vervangen door een verbod om in strijd te handelen met de artikelen 7 en 8 van de verordening.

Subonderdeel 2 brengt de delegatiegrondslag van artikel 8, tweede lid, Wpe in lijn met artikel 8 van de verordening. De grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de wijze waarop marktdeelnemers precursoren voor explosieven aanbieden blijft gehandhaafd. De zinsnede dat in elk geval regels worden gesteld over de vormgeving van de etiketten, bedoeld in artikel 5 van Vo 2013/98/EU, vervalt. Anders dan haar voorganger schrijft de verordening niet langer voor dat marktdeelnemers verplicht zijn etiketten aan te brengen op precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt.

In de Regeling worden nadere voorschriften gegeven over de wijze waarop deze verificatie plaatsvindt en de informatieverplichtingen moeten worden ingevuld.

Onderdeel J

Artikel 9, eerste, tweede, en vierde tot en met zesde lid van de verordening verplicht marktdeelnemers om verdachte transacties aangaande gereguleerde precursoren voor explosieven te melden. Artikel 9, eerste lid, Wpe verbiedt te handelen in strijd met deze meldingsplichten. Overtreding van deze verbodsbepaling is strafbaar gesteld door onderbrenging in artikel 1, onder 2°, van de WED (zie artikel II).

Het bestaande artikel 9, tweede lid, regelt dat de in Vo 2013/98/EU opgenomen meldplicht ook van toepassing is op stoffen die krachtens artikel 2, derde lid, Wpe worden aangewezen. Subonderdeel 2 actualiseert deze bepaling met verwijzingen naar de verordening.

Subonderdeel 3 bevat een technische wijziging.

ARTIKEL II

Dit onderdeel brengt de huidige strafbaarstelling in de WED in lijn met de verordening. Het betreft hier overtredingen van de in artikel 5, eerste lid, en artikelen 7 tot en met 9 van de verordening opgenomen ge- en verbodsbepalingen. Onderdelen A en B betreffen aanpassingen van technische aard, als gevolg van de wijziging van artikel 3, eerste lid, Wpe (zie artikel I, onderdeel D). Dit heeft geen materiële gevolgen voor de strafbaarstelling: overtreding van deze bepaling is en blijft strafbaar onder artikel 1, onder 1°, WED.

De verordening noopt niet tot andere aanpassingen van de WED. De voorgestelde wijzigingen in de Wpe werken namelijk direct door in de bestaande strafbaarstellingen in de WED:

- overtreding van de artikelen 4, vijfde lid, en 9, eerste lid, Wpe is en blijft strafbaar door onderbrenging ervan in artikel 1, onder 2°, van de WED. Het betreft hier overtredingen van de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden, het niet naleven van de verplichting om verdachte transacties te melden, of het nalaten te beschikken over passende, redelijke en evenredige procedures voor het opsporen van dergelijke transacties.
- overtreding van de artikelen 8, eerste lid, en 9, vierde lid, Wpe is en blijft strafbaar op grond van artikel 1, onder 4°, van de WED. Het betreft hier overtreding van de informatieverplichtingen, het nalaten van (maatregelen ter bevordering van) de verplichte verificatie bij verkoop van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt, en het overtreden van administratieve voorschriften gerelateerd aan de melding van verdachte transacties.

ARTIKEL III

Dit artikel bevat een samenloopbepaling. Dit is toegelicht onder artikel I, onderdeel H.

ARTIKEL IV

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Omdat de verordening van toepassing is met ingang van 1 februari 2021 wordt indien noodzakelijk afgeweken van het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten voor regelgeving (zie Ar. 4.17, vijfde lid, aanhef en onder d).

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

Bijlage: transponeringstabel

Bepaling verordening	Bepaling in onderhavig wetsvoorstel of elders.	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
Artikel 1 (onderwerp)	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering	-	-
Artikel 2 (Toepassingsgebied)	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering	-	-
Artikel 3 (Definities)	Artikel I, onderdeel A (artikel 1 Wpe)	-	-
Artikel 4 (Vrij verkeer)	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering	-	-
Artikel 5 (Aanbieden, binnenbrengen, bezit en gebruik)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel I, onderdeel D (artikel 3, eerste lid, Wpe)	-	-
<i>Tweede lid</i>	Artikel I, onderdeel D (artikel 3, eerste lid, Wpe)	-	-
<i>Derde lid</i>	Artikel I, onderdeel D (artikel 3, tweede lid, Wpe).	Invoeren vergunningsstelsel.	Geen wijziging in bestaande situatie door handhaving vergunningstelsel.
<i>Vierde lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering	-	-
<i>Vijfde lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering	-	-
Artikel 6 (Vergunningen)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel I, onderdelen D t/m G (artikelen 3, tweede lid, 4, 5, 6 Wpe).	Voorwaarden vergunningverlening.	Aangesloten bij bestaande situatie.
<i>Tweede lid</i>	Artikel I, onderdeel G (artikel 6, tweede lid, Wpe)		
<i>Derde lid</i>	Artikelen 4, derde lid, en 7, eerste lid, Wpe	Enkelvoudig of meervoudig gebruik en geldigheidsduur vergunningen.	Geen wijziging in bestaande situatie: meervoudig gebruik en geldigheidsduur 2 jaar.
<i>Vierde lid</i>	Artikel 5, derde lid, Wpe	Vergoeding voor aanvraag om vergunning.	Bestaande grondslag in regeling precursoren voor explosieven.
<i>Vijfde lid</i>	Artikel I, onderdeel E (artikel 4, eerste lid, Wpe) en onderdeel H (artikel 7, tweede en derde lid, Wpe)	-	-
<i>Zesde lid</i>	Hoofdstukken 7 en 8 Awb	-	-
<i>Zevende lid</i>	-	Erkenning vergunningen van andere lidstaten.	Facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt.
<i>Achtste lid</i>	-	-	Facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt.
<i>Negende lid</i>	Kaderbesluit 2009/315/JBZ is geïmplementeerd in het Besluit justitiële	-	-

	en strafvorderlijke gegevens (Stb. 2012, 130). Zie voor Justis/VOG artikel 5, eerste lid, aanhef en onder e, Wpe (nieuw), artt. 1, 28 en 36 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, en de uitwerking daarvan in het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.		
Artikel 7 (De toeleveringsketen informeren)	Artikel I, onderdeel I (artikel 8, tweede lid, Wpe)	Anders dan in Vo 98/2013/EU is niet langer voorgeschreven hoe de in kennis stelling moet plaatsvinden.	Nader uitgewerkt in Regeling precursoren explosieven. Deze regeling wordt aangepast.
Artikel 8 (Verificatie bij verkoop) <i>Eerste, tweede en vijfde lid</i>	Artikel I, onderdeel I (artikel 8, tweede lid, Wpe)	Stellen regels over verificatie bij verkoop, gebruikmaken van model in bijlage IV.	Nader uitgewerkt in Regeling precursoren explosieven. Deze regeling wordt aangepast.
<i>Derde en vierde lid</i>	Behoeven naar hun aard geen uitvoering.	-	-
Artikel 9 (Melding van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen) <i>Eerste, tweede en vierde tot en met zesde lid</i>	Artikel I, onderdeel J (artikel 9 Wpe)	Regels over de meldingen.	Nader uitgewerkt in Regeling precursoren explosieven. Deze regeling wordt aangepast.
<i>Derde lid</i>	Artikel 9, derde lid, Wpe	Instellen contactpunt.	Nader uitgewerkt Regeling precursoren explosieven. Deze regeling wordt aangepast.
Artikel 10 (Opleiding en bewustmaking)	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering	-	-
Artikel 11 (Nationale inspectie-instanties)	Artikelen 10, 11, 12 en 13 Wpe	Aanwijzing toezichthouders en attribueren taken en bevoegdheden.	
Artikel 12 (Richtsnoeren)	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering	-	-
Artikel 13 (Sancties)	Artikel I, onderdeel D (artikel 3, eerste lid, Wpe), artikel I, artikel 4, vijfde lid, Wpe, artikel I, onderdeel I (artikel 8, eerste lid, Wpe), artikel I, onderdeel J (artikel 9, eerste en vierde lid, Wpe), artikel 11 Wpe, artikel 1, onder 1°, 2° en 4°, en artikel 6, vierde lid, WED	Vaststelling sancties.	Geen wijziging in bestaande situatie: last onder dwangsom en strafbaarstelling in WED.

Artikel 14 (Vrijwaringsclausule)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel I, onderdeel C (artikel 2, tweede lid, Wpe) en onderdeel J (artikel 9, tweede lid, Wpe)	Aanwijzen stoffen die onder werking bijlage I en II vallen.	Geen wijziging in bestaande situatie: delegatie naar ministeriële regeling.
<i>Tweede lid</i>	Artikel I, onderdeel C (artikel 2, tweede lid, Wpe)	Verlagen van grenswaarden stoffen op bijlage I .	Geen wijziging in bestaande situatie: delegatie naar ministeriële regeling.
<i>Derde lid</i>	Artikel I, onderdeel C (artikel 2, tweede lid, Wpe)	Stellen van grenswaarden bij stoffen op bijlage II, waarboven zij worden behandeld als ware opgenomen op bijlage I.	Geen wijziging in bestaande situatie: delegatie naar ministeriële regeling.
<i>Vierde, vijfde, zesde lid</i>	Behoeven naar hun aard geen uitvoering	-	-
Artikel 15 (Wijzigingen in de bijlagen)	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering	-	-
Artikel 16 (Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie)	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering	-	-
Artikel 17 (Spoedprocedure)	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering	-	-
Artikel 18 (Wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006)	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering	-	-
Artikel 19 (Verslaglegging)	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering	-	-
Artikel 20 (Monitoringsprogramma)	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering	-	-
Artikel 21 (Evaluatie)	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering	-	-
Artikel 22 (Intrekking)	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering	-	-
Artikel 23 (Inwerkingtreding en toepassing)	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering	-	-