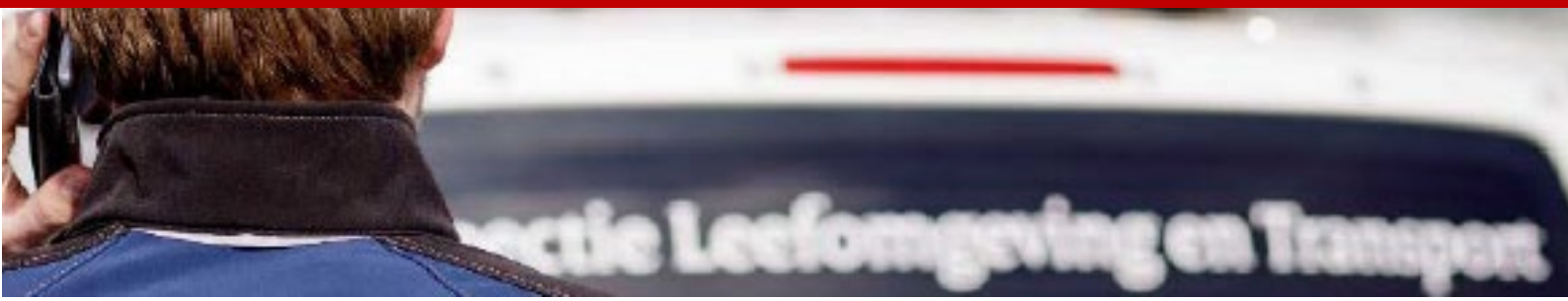
Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Signaalrapportage

CE-markering consumentenvuurwerk functioneert niet

Datum 21 september 2021

Het systeem van CE-markering voor consumentenvuurwerk functioneert niet. De CE-markering op vuurwerk moet het logische gevolg zijn van een correct doorlopen conformiteits-beoordelingsprocedure (CBP): Voldoet het product aan de CE-markering zoals beschreven in de specifieke Europese wet- en regelgeving? Dat is echter niet het geval, zo blijkt uit het onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De consument loopt daarmee risico's bij het afsteken van consumentenvuurwerk.

Inleiding

Binnen de EU is CE-markering voor pyrotechnische producten zoals vuurwerk verplicht. Hiervoor geldt een richtlijn.[1] Deze richtlijn beoogt onder meer de wetgeving voor pyrotechnische artikelen in de EU-lidstaten te harmoniseren voor wat betreft:

- Prestatiekenmerken.
- Vrij verkeer van pyrotechnische artikelen in de interne EU-markt: EU-lidstaten mogen het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen niet verbieden, beperken of belemmeren.
- Optimale bescherming van de gezondheid en veiligheid van consumenten en professionele eindgebruikers van pyrotechnische artikelen.

CE-markering moest kwaliteit verbeteren

De Pyro-richtlijn schrijft sinds 2007 voor op welke wijze producenten van vuurwerk de kwaliteit en veiligheid van vuurwerk moeten verbeteren. Deze zogeheten 'conformiteits-beoordelingsprocedure' (CBP) geeft aan welke certificaten en testrapporten verplicht zijn voor de productie van consumentenvuurwerk. Vuurwerkfabrikanten en -importeurs moeten een conformiteitsverklaring hebben. Zo tonen zij aan dat het consumentenvuurwerk aan alle eisen voldoet en dat zij de verantwoordelijkheid nemen voor de conformiteit van het product.

De fabrikanten die deze procedure volgen, moeten een CE-markering op het product vermelden. Zonder CE-markering mag het product niet worden aangeboden binnen de EU.

[1] In 2007 kondigde de Europese Unie de richtlijn 2007/23/EG, de Pyro-richtlijn af. Dit werd later Richtlijn 2013/29/EU.

Aanleiding onderzoek

De ILT houdt toezicht op de productveiligheid van consumentenvuurwerk. Uit jaarlijks onderzoek concludeert de ILT steeds opnieuw dat gemiddeld 75 procent van het geteste vuurwerk niet aan de eisen voldoet. Ongeveer een kwart hiervan haalt de ILT vervolgens van de markt vanwege een hoog risico voor de consument. Dit gegeven was voor de ILT aanleiding om te onderzoeken hoe het kan dat afgekeurd vuurwerk wel een CE-markering heeft.

Ruim nadat de verplichte CE-markering op consumentenvuurwerk (2010) inging, is van kwaliteitsverbetering nog altijd geen sprake.

De Algemene Rekenkamer heeft in het rapport 'Producten op de Europese markt: CE-markering ontrafeld' (2017) al eerder geconstateerd, dat de beoogde verbeteringen als gevolg van CE-markering zijn uitgebleven.

Onderzoeksopzet

Het consumentenvuurwerk bestemd voor de Nederlandse markt, is voor 95 procent afkomstig uit China. Het ILT-onderzoek heeft zich hier dan ook op gefocust. De ILT heeft gekeken naar de toepassing van de conformiteitbeoordelingsprocedure. Daarvoor zijn 71 partijen afgekeurde vuurwerkproducten uit ILT-productveiligheidsonderzoeken 2018 en 2020 geselecteerd:

- 23 afgekeurde partijen van fonteinen (Cat. F1).
- 48 afgekeurde partijen van batterijen van enkelschots buizen (Cat. F2).

Vervolgens vroeg de ILT bij de fabrikanten/importeurs alle documenten van deze 71 vuurwerkproducten op en vergeleek deze met haar eigen testresultaten.

Bevindingen

Alle onderzochte 71 vuurwerkproducten waren voorzien van een C-, C2- of E-certificaat behorende bij de doorlopende modules. Bij alle 71 vuurwerkproducten is een (batch)testrapport aangetroffen.

Aan 7 van de onderzochte 71 partijen vuurwerkproducten bleek een onjuist of onvolledig typecertificaat toegekend te zijn. Onjuist of onvolledig om twee redenen:

- Het vuurwerkproduct was aangepast, zonder een nieuw certificaat aan te vragen.
- De suggestie is ten onrechte gewekt dat er een certificaat was.

Bij 42 van de 71 onderzochte partijen bleek de conformiteitsverklaring onvolledig of onjuist. In de conformiteitsverklaring moet alle relevante informatie staan, zoals de naam van de fabrikant, de toezichthouder op de conformiteits-beoordelingsprocedure ('Notified Body' oftewel NoBo), identificatienummers en de omvang van de partij.

De meeste testrapporten die de ILT onderzocht, zijn opgemaakt door het Fireworks and Firecrackers Inspection Center (FFIC; Chinees staatslaboratorium). Daarnaast hebben ook andere laboratoria tests uitgevoerd, waaronder één laboratorium waarvan de naam in het rapport ontbreekt. Deze laboratoria moeten geaccrediteerd zijn door een NoBo. Of het laboratorium waarvan de naam ontbreekt gekwalificeerd is, kan de ILT uiteraard niet vaststellen. Voor de ILT is het toezicht op de werkwijze van deze laboratoria onduidelijk.

Testvergelijkingen

Alle 71 onderzochte partijen waren goedgekeurd door de diverse Chinese testlaboratoria. Op slechts 6 testrapporten van partijen vuurwerk waren één of meer afwijkingen (13 in totaal) vastgesteld. Deze afwijkingen waren echter geen reden voor afkeuring. Ze bleven binnen de normen van de goedkeuring.

In de 71 testrapporten die het Nederlands Forensisch Instituut in opdracht van de ILT heeft opgesteld, is daarentegen in totaal 195 keer een afwijking vastgesteld. Deze afwijkingen leidden allemaal tot afkeur van de partijen vuurwerk. Op basis van deze uitkomsten stelt de ILT vast dat de CE-markering een onjuist beeld creëert van de

kwaliteit van het vuurwerk. De aangebrachte CE-markering is dus misleidend. De consument wordt daardoor aan een (hoog) risico blootgesteld.

Rollen en verantwoordelijkheden

- Producenten en importeurs dienen er voor te zorgen dat het vuurwerk dat zij op de markt brengen veilig is. Zij moeten zicht houden op de kwaliteit van producten waarvoor een conformiteitsverklaring is opgemaakt, bijvoorbeeld met steekproeven.
- NoBo's hebben de verantwoordelijkheid om de CBP-procedures te bewaken.
- Toezicht kan, in het stadium dat vuurwerk eenmaal op de markt is gebracht, vuurwerk testen en laten aanpassen of vernietigen.

Omstandigheden
De weersomstandigheden in China variëren enorm. Het kan er erg warm zijn (boven de 40 graden Celsius) en erg nat met een hoge luchtvochtigheid. Vuurwerk dat chemische componenten (kruit) bevat, neemt makkelijk water op en is dus gevoelig voor vocht. Ook de papieren/kartonnen materialen die gebruikt worden (zoals tubes) zijn gevoelig voor vocht. Bovendien kan het transport over zee invloed hebben op de productveiligheid, bijvoorbeeld omdat de containers tijdens de reis nat kunnen worden. Het vochtgehalte van vuurwerk bepaalt voor een belangrijk deel de kwaliteit en veiligheid van het product.

In China is de productie van vuurwerk voor het overgrote deel handwerk. Enkele onderdelen van het vuurwerk worden wel fabrieksmatig gemaakt.

Toezicht op het naleven van de conformiteitbeoordelingsprocedure in Europa

Nationale overheden van de individuele lidstaten in Europese Unie zijn verantwoordelijk voor het aanwijzen van de Notified Body (NoBo) en voor de totstandkoming van het toezicht op deze partij. NoBo's moeten op onafhankelijke en bekwame wijze hun diensten aanbieden aan de fabrikant of importeur van vuurwerk. Stelt de NoBo vast dat een product niet conform de CBP gemaakt is, dan moet deze actie nemen richting de betrokken marktpartij.

Vertegenwoordigers van Europese lidstaten waarin ook de NoBo's vertegenwoordigd zijn, bespreken in zogeheten 'Administrative Co-operation (AdCo)'working group' regelmatig testresultaten van de markttoezichthouders. In een gezamenlijk systeem staan hoog-risicoproducten vermeld. De NoBo's kunnen dus kennisnemen van niet-conforme vuurwerkproducten. Voor de ILT is onduidelijk wat de NoBo's met deze informatie doen en hoe de terugkoppeling naar de betrokken fabrikant of importeur verloopt.

Conclusies

Het systeem van CE-markering voor consumentenvuurwerk functioneert niet. De CE-markering op consumentenvuurwerk moet het logische gevolg zijn van een correct doorlopen conformiteitsbeoordelingsprocedure. Dat is echter niet het geval. De CE-markering voor consumentenvuurwerk is dan ook misleidend. De CE-markering zou de consument het vertrouwen moeten geven dat het vuurwerkproduct veilig is, maar dat is niet het geval. De consument loopt onnodig risico's bij het afsteken van vuurwerk met CE-markering.

In het bijzonder baren de testrapporten de ILT zorgen. Er zit een aanmerkelijk verschil tussen de waarnemingen (in opdracht) van de ILT en de rapportages uit de laboratoria in China. De Chinese testrapporten geven een onjuist beeld van de kwaliteit van de geproduceerde partij vuurwerk.

Relevante gegevens om het product te kunnen traceren ontbreken vaak. Ook hier zal verbetering in moeten komen om een risicovol product van de markt te weren.

Fabrikant verantwoordelijk voor veiligheid.
De productie van veilig consumentenvuurwerk is een verantwoordelijkheid en taak voor producenten en importeurs, en van NoBo's die de CBP-procedures moeten bewaken. Meer toezicht door de markttoezichthouder op het eindproduct is niet het antwoord op dit probleem.

Kwaliteitsverbetering NoBo's
De lidstaten moeten invulling geven aan hun toezichthoudende zaak ten aanzien van de NoBo's. De Europese Commissie kan lidstaten wijzen op hun verantwoordelijkheid in dit stelsel. Nader onderzoek door de AdCo naar de toepassing van de conformiteitsbeoordelingsprocedure kan uitwijzen hoe het toezicht kan worden verbeterd.

Wetgeving
We constateren dat wetgeving via de conformiteitsbeoordelingsprocedure eisen stelt aan het productieproces. Bij toepassing van module E van de CBP is de NoBo bijvoorbeeld alleen betrokken bij het opstellen en accorderen van het kwaliteitsproces, en niet meer bij het testen van het vuurwerk zelf. Voor consumentenvuurwerk geeft dit teveel ruimte voor fouten.

Testen in China door fabrikant/importeur
Er zijn vraagtekens bij de kwaliteit van de productie van consumentenvuurwerk. Het merendeel van de testen van vuurwerk door NoBo's worden uitgevoerd in China. NoBo's lijken onvoldoende zicht te hebben op de kwaliteit van deze laboratoria. Andere factoren, zoals omstandigheden gedurende de productie en de condities tijdens transport, kunnen ook een rol spelen in de kwaliteit van het vuurwerk.

Markttoezicht / Samenwerking
Een doeltreffend toezicht op de markt vraagt om meer samenwerking tussen Europese markttoezichthouders. Nu nog ligt in veel EU-landen het toezicht op een gedifferentieerd niveau: het verschilt per land. Door het toezicht te intensiveren en de krachten te bundelen, komen de markttoezichthouders sterker te staan. De marktdeelnemers zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het consumentenvuurwerk, en moeten met dien verstande meer gestimuleerd worden om de kwaliteit van het consumentenvuurwerk naar een hoger niveau te tillen. Er zijn daarvoor gedachten om een Europees testcentrum voor markttoezichthouders op te richten.

Informatie delen
Het delen van informatie over consumentenvuurwerk in Europa is belangrijk. De meldingen van testen van producten zouden sneller in waarschuwingssystemen (zoals [2]Rapex en ICSMS) moeten worden gedaan. Dit is momenteel nog niet gebruikelijk in alle EU-landen.

[2] About European Rapid Alert system for dangerous products (RAPEX) | Joinup (europa.eu)