

25834 Problematiek rondom asbest

Nr. 197 Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2024

Niet alleen in Nederland, maar wereldwijd hebben we te maken met een in het verleden op grote schaal toegepaste kankerverwekkende stof in de gebouwde omgeving, namelijk asbest. Bij het uitvoeren van onderhoud, reparaties of het slopen of verbouwen kan dat asbest vrijkomen met grote risico's voor de gezondheid van werkenden en hun omgeving als het werk niet zorgvuldig en veilig wordt gedaan.

Tegen de achtergrond van een renovatiegolf in Europa in het kader van verduurzaming, heeft de Europese Commissie de regelgeving op het gebied van asbest vorig jaar aangescherpt. De Commissie beoogt hiermee een betere bescherming van werknemers die aan asbest worden blootgesteld. Met het oog hierop is een vergunningplicht opgenomen in de nieuwe Richtlijn (EU) 2023/2668 (hierna: Asbestrichtlijn).

De Asbestrichtlijn heeft tot gevolg gehad dat het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Arbo-besluit hier niet goed bij aansloot en uit de procedure is gehaald. In haar brief van 22 april 2024¹ heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer laten weten de meer fundamentele wijzigingen, voor zover deze binnen de kaders van de Asbestrichtlijn passen, mee te nemen bij de implementatie van de Asbestrichtlijn.

In deze brief ga ik in op de implementatie van de Asbestrichtlijn in de nationale regelgeving, voor wat betreft de vergunningplicht.

Vergunningplicht

Volgens de Asbestrichtlijn moet uiterlijk 21 december 2025 een vergunningplicht worden ingevoerd voor alle ondernemingen die asbestsloop- en asbestverwijderingswerkzaamheden uitvoeren. Welke werkzaamheden dit exact betreft, moet worden uitgewerkt in de nog op te stellen conceptregelgeving.

Dat is een ingrijpende wijziging ten opzichte van het huidige asbeststelsel dat is gebaseerd op een certificeringsplicht alleen voor bedrijven die asbestverwijderingen verrichten boven de

¹ Kamerstukken II 2023/24, 25834, nr. 196

grenswaarde. Hiermee komt er nog meer aandacht voor de veiligheid van werknemers. Tegelijkertijd volgt uit de Europese vergunningplicht direct een toename van de lastendruk voor de Nederlandse bedrijven en bestuurlijke lasten. Vooral voor bedrijven die op dit moment werkzaamheden onder de grenswaarde uitvoeren en niet gecertificeerd hoeven te zijn. Ik realiseer me dat terdege en zet me ervoor in om bij de implementatie van de vergunningplicht de extra administratieve lasten als gevolg van de (Europese) Asbestrichtlijn zo veel mogelijk te beperken. Uitgangspunt hierbij is om niet verder te gaan dan de Asbestrichtlijn. De veiligheid van werknemers blijft uiteraard ook een belangrijk uitgangspunt.

Omdat de invoering van een vergunningplicht zo ingrijpend is voor het Nederlandse asbeststelsel vind ik betrokkenheid van het werkveld en medeoverheden bij de implementatie van belang. De afgelopen maanden is intensief overlegd met stakeholders in een klankbordgroep van gecertificeerde en niet-gecertificeerde asbestverwijderaars, asbestinventariseerders, opdrachtgevers, toezichthouders en laboratoria. Ook de sociale partners zijn betrokken bij de vormgeving van de vergunningplicht en de verdere uitwerking daarvan. Daarnaast praten de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) mee over een mogelijke invulling van deze vergunningplicht. Er zijn regelmatig stakeholdersbijeenkomsten en er is een nieuwsbrief in het leven geroepen om een bredere groep van geïnteresseerden te informeren.

Mede op basis van de genoemde overleggen, ben ik gekomen tot onderstaande invulling van de vergunningplicht, die ik de komende maanden verder uitwerk.

Vergunningverlening

De Asbestrichtlijn schrijft voor dat de bevoegde autoriteit de vergunning verstrekt. Dit houdt in dat een nog nader te bepalen overheidsinstantie de vergunningen afgeeft. De verantwoordelijkheid tot de markttoegang komt daarmee volledig in het publieke domein te liggen. Omdat de vergunning de toelating is om op de Nederlandse markt werkzaamheden te mogen uitvoeren, zal dit een landelijke autoriteit zijn.

Daarnaast stelt de Asbestrichtlijn twee eisen aan het verlenen van de vergunning. De bedrijven moeten bij de aanvraag een bewijs van naleving van artikel 6 van de Asbestrichtlijn verstrekken en documenten waaruit blijkt dat de werknemers van het bedrijf een

opleiding hebben voltooid die voldoet aan in de Asbestrichtlijn gestelde eisen.

Bewijs van naleving

Voor het verkrijgen van een vergunning stelt de Asbestrichtlijn dat een onderneming een bewijs van naleving van artikel 6 van de Asbestrichtlijn moet leveren.² Artikel 6 ziet, kort samengevat, op het minimaliseren van de blootstelling van werknemers aan asbest, het beperken van het vrijkomen van asbest en het op de juiste wijze afvoeren van asbestafval.

Om invulling te geven aan dit bewijs van naleving wil ik, na afweging van eventuele alternatieven, gebruik maken van een verbeterd certificeringsstelsel. Het certificaat beoogt een uniform kwaliteitsborgingsstelsel. Dit systeem is gericht op het kunnen beschermen van werknemers tegen de blootstellingen aan asbest en is met veel waarborgen omgeven, waaronder een toetsing in de praktijk door onafhankelijke certificerende instellingen.³ Deze praktijktoets is een meerwaarde van certificering als invulling van het bewijs van naleving ten opzichte van alternatieven zoals bijvoorbeeld arbocatalogi. Daarmee geeft certificering een goede invulling aan het vereiste bewijs van naleving. Door certificering als een van de voorwaarden te stellen aan de vergunningverlening ontstaat ook een level playing field, omdat alle ondernemingen moeten beschikken over een certificaat en niet slechts een deel van de markt. Wel kijk ik nog naar specifieke situaties die kunnen worden uitgezonderd, zoals sporadische onderhoudswerkzaamheden met een zeer geringe blootstelling.

De stakeholders steunen in principe het behoud van certificering maar vinden dat de werking daarvan sterk moet worden verbeterd. De VNG heeft nog vraagtekens bij de inzet van dit instrument vanwege het functioneren van het bestaande certificeringsstelsel.

² Dit is een expliciete wijziging ten opzichte van de vorige Asbestrichtlijn waarin stond dat een bedrijf bekwaam moet zijn.

³ Kamerstukken II 2015/16, 29304, nr. 6. Brief van 19 september 2016, *Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid*.

De voorgestelde implementatie biedt mogelijkheden om tegemoet te komen aan de breed gedragen wens het certificeringsstelsel te verbeteren. Met de introductie van een publiek vergunningenstelsel waarbij het certificaat niet meer bepalend is voor de markttoegang maar een van de voorwaarden wordt om de vergunning te verkrijgen, worden de publieke en private belangen beter gescheiden. Certificering kan dan weer worden ingezet waarvoor het bedoeld is, namelijk om de kwaliteit van de bedrijven te borgen en te verbeteren. Samen met de stakeholders ga ik werken aan verbeteringen van het certificeringstelsel. Hierbij denk ik aan het stellen van nadere normen aan de wijze van vaststelling van het certificatieschema en het opnemen van minder details in het certificatieschema. Zoals ook voorzien was in de meerjarenaanpak⁴ zal ik een aantal essentiële uitvoeringsvoorschriften, die zien op de bescherming van werknemers, van het certificatieschema naar de arboregelgeving verplaatsen. Daarmee komt het toezicht en de handhaving hierop bij de Arbeidsinspectie te liggen.

De audits door certificerende instellingen zijn aanvullend op het toezicht van de Arbeidsinspectie. In tegenstelling tot het publieke toezicht vinden deze audits echter niet risicogericht plaats maar periodiek. De Arbeidsinspectie inspecteert op dit moment alle gecertificeerde bedrijven ten minste een keer per drie jaar en daarnaast inspecteren ze risicogericht. Daarmee beschikt de Arbeidsinspectie dus ook over informatie over de naleving door bedrijven van de eisen uit artikel 6.

Opleiding werknemers

De Asbestrichtlijn schrijft ook voor dat een onderneming bij het aanvragen van een vergunning van de betreffende werknemers diploma's moet aanleveren, die zijn verkregen van een erkende instructeur. Ik werk momenteel uit hoe invulling te geven aan het erkennen van instructeurs en informeer uw Kamer daar op een later moment over.

Naleefgedrag

De vergunningplicht brengt verantwoordelijkheid voor de overheid met zich mee. Nu geeft het certificaat, verstrekt door certificerende instellingen, toegang tot de markt. Straks wordt de vergunning, verstrekt door de overheid, voor ondernemingen die asbest

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 25 834, nr. 150

verwijderen, de toegang tot de markt. Daarmee spreekt de overheid het vertrouwen uit dat een onderneming beschikt over voldoende bekwaamheid én de asbestwerkzaamheden goed uitvoert.

Met het oog op die verantwoordelijkheid en het feit dat momenteel 20% van de asbestverwijderingsbedrijven herhaaldelijk overtredingen begaat,⁵ heb ik besloten bij het afgeven van vergunningen informatie over (naleef)gedrag te betrekken. Dit werk ik de komende tijd verder uit. Hierbij wil ik in ieder geval gebruikmaken van toezichtsinformatie en een VOG-rechtspersoon. Hiermee kan worden vastgesteld of een onderneming een zodanig (naleef)gedrag heeft dat het verantwoord is een aangevraagde vergunning af te geven.

Als het naleefgedrag daar aanleiding toe geeft, kan de overheid vervolgens de verleende vergunning ook schorsen of intrekken. Ik onderken dat dit een zware maatregel is, die proportioneel moet zijn. Deze maatregel is alleen bedoeld voor een zodanig ernstig en structureel gebrek aan naleving (vanwege ernst en herhaling) dat andere zware handhavingsinstrumenten (boete, preventieve stillegging, last onder dwangsom) niet meer toereikend zijn.

Daarmee wordt met deze richtlijn een effectief middel verkregen om herhaalde overtreders aan te pakken, zoals ook aangegeven in de brief aan uw Kamer van 4 juni 2024⁶. Zo worden werknemers beter beschermd tegen werkgevers die gezond en veilig werken met asbest onvoldoende in acht nemen. Ik verwacht dat dit een belangrijke verbetering is ten opzichte van het huidige asbeststelsel.

Bedrijven die met een dusdanige gevaarlijke stof herhaaldelijk overtredingen begaan en daarmee de gezondheid van werknemers op het spel zetten, kunnen van de markt worden gehaald.

Lastendruk beperken

Zoals gezegd gaat de introductie van een door de (Europese) Asbestrichtlijn voorgeschreven vergunningplicht ook gepaard met een toename van de lasten. Het is niet bekend hoeveel bedrijven een vergunning gaan aanvragen. De huidige markt voor asbestverwijdering bestaat uit circa 300 bedrijven die zijn

⁵ Volgens de Nederlandse Arbeidsinspectie is een groep van ongeveer 60 bedrijven (circa 20% van de gecertificeerde bedrijven) herhaalde overtreders; in meer dan de helft van het aantal inspecties constateert een inspecteur één of meer zware overtredingen.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 560 XV, nr. 6

gecertificeerd voor asbestverwijdering. Daarnaast hebben circa 650 niet-gecertificeerde bedrijven de afgelopen jaren een melding gedaan voor het verwijderen van asbest, waarvan 500 bedrijven dat slechts één keer per jaar hebben gedaan. Er zijn circa 500 bedrijven die asbest uit de bodem mogen verwijderen. Tot slot maakt een onbekend aantal bedrijven momenteel gebruik van een uitzondering op de certificerings- en meldingsplicht. Dit ben ik nu beter in kaart aan het brengen.

Om de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken en tegemoet te komen aan de zorg vanuit werkgevers dat de vergunningplicht leidt tot een ongewenste verhoging van administratieve lasten, zie ik de volgende mogelijkheden:

- a. Ik ga differentiatie aanbrenge binnen de verplichte certificering. Dit sluit aan bij de risicogerichte aanpak die in 2018 is ingezet met de modernisering van het asbeststelsel. Voor de minder risicovolle werkzaamheden kan een lichter certificaat ontwikkeld worden dan het huidige certificaat. Hier kunnen dan minder strenge eisen worden gesteld aan het kennisniveau en het aantal audits, waarmee de kosten lager worden gehouden. Voor de lichtere vormen van certificering kunnen bedrijven mogelijk ondersteund worden met een kwaliteitshandboek dat ter beschikking wordt gesteld.
- b. Ik wil bekijken of het haalbaar is om sporadische onderhoudswerkzaamheden met een zeer geringe blootstelling te identificeren, waarvoor als alternatief een 'lichter' bewijsmiddel kan worden aangedragen dan een certificaat. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gelden bij het verwijderen van beglazingskit door schilders.
- c. Ik ga voor bedrijven die bodemsaneringen uitvoeren kijken of deze bedrijven met een lichter bewijs kunnen volstaan, aangezien zij al bij een certificerings- en erkenningstelsel zijn aangesloten op grond van het Besluit bodemkwaliteit (I&W).

Tot slot bekijk ik ook op andere punten van het asbeststelsel naar mogelijkheden om de lasten te verminderen. Ik kijk bijvoorbeeld naar de mogelijkheid om van de nu verplichte persoonscertificatie voor de asbestverwijderaars over te gaan op persoonsregistratie.

Al met al zorgt de vergunningplicht voor een betere bescherming van werknemers, doordat de overheid de verantwoordelijkheid tot toelating krijgt en de eisen van toelating uniformer worden. Er ontstaat een betere scheiding tussen publiek en privaat en versterking van het publieke stelsel, waarmee herhaalde overtreders beter geweerd kunnen worden. De markt mag alleen open staan voor bedrijven die de bescherming van werknemers serieus nemen.

Stand van zaken implementatie

Net als de zojuist genoemde vergunningplicht moeten ook de overige vereisten uit de Asbestrichtlijn uiterlijk 21 december 2025 geïmplementeerd zijn in de Nederlandse regelgeving. Dit tijdpad is ambitieus. Helaas kan ik niet garanderen dat dit gehaald gaat worden.

Inmiddels is duidelijk geworden dat voor de invulling van de vergunningplicht uit de Asbestrichtlijn een grondslag moet worden opgenomen in de Arbeidsomstandighedenwet. Zowel aan de wijziging van de wet als aan de implementatie in onderliggende regelgeving wordt gewerkt. Daarnaast moet er een overheidsorganisatie gevonden worden, die bereid is de vergunningverlening op zich te nemen. Gesprekken met potentiële organisaties zijn gaande. Een keuze is nog niet gemaakt. Daarna moet de uitvoering daarvan worden ingeregeld.

Ten slotte neemt ook de geschetste afstemming met de stakeholders en sociale partners de nodige tijd in beslag. Ik hecht er groot belang aan dat de nieuw te ontwerpen regelgeving kan rekenen op voldoende draagvlak en deze in de praktijk goed werkbaar is. Uiteindelijk is het namelijk vooral van belang hoe de regelgeving uitpakt in de praktijk. Het doel is om werknemers beter te beschermen tegen de blootstelling aan asbestvezels. Het streven is daarom om met de regelgeving in de praktijk een verandering teweeg te brengen om het aantal asbestvezels dat vrijkomt zoveel mogelijk te beperken. Hiervoor is een goede afstemming met de stakeholders en sociale partners onontbeerlijk.

Ook met andere lidstaten houd ik contact over de implementatie van de Richtlijn. Van een aantal is bekend dat er ook met een certificeringsstelsel wordt gewerkt.

Mijn inzet is er uiteraard op gericht om de Asbestrichtlijn zo snel mogelijk te implementeren. Ik verwacht in het komende voorjaar een betere inschatting te kunnen maken over de termijn die nodig is voor implementatie. Als blijkt dat tijdige implementatie niet haalbaar is, zal ik hierover contact opnemen met de Europese Commissie en uw Kamer daarover informeren, evenals over andere relevante ontwikkelingen.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel