

Vergaderjaar 2014–2015

28 663

Milieubeleid

Nr. 62

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2015

Met deze brief informeer ik u ten behoeve van het AO Externe Veiligheid van 12 maart 2015 over Bewust Omgaan met Veiligheid, een nadere invulling van het begrip ketenverantwoordelijkheid in de chemische sector, en ontwikkelingen in het asbestbeleid.

Bewust Omgaan met Veiligheid

De brief en nota «Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden» zonden de Minister en ik vorig jaar aan de Eerste Kamer, en in afschrift aan uw Kamer (Kamerstuk 28 663, nr. 60). Op 10 februari jongstleden zijn de brief en nota besproken met de Eerste Kamer. In aanvulling op dit stuk is dit jaar de tweede fase van het programma Bewust Omgaan met Veiligheid gestart voor alle risico- en veiligheidsvraagstukken die onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu vallen.

De inzichten zoals verwoord in de «Rode Draden» hebben al meegespeeld bij de recente ontwikkelingen in bijvoorbeeld het omgevingsveiligheidsbeleid. Met fase 2 van ons programma zullen ook de andere veiligheidsvraagstukken waar het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een verantwoordelijkheid heeft, vergeleken en waar nodig gemoderniseerd worden vanuit de in de nota genoemde uitgangspunten. U zult daarover in de loop van het programma nader geïnformeerd worden.

In de tweede fase van het programma zullen opnieuw deskundigen van adviesraden en wetenschappelijke instituten, zoals WRR, Gezondheidsraad en Rli, betrokken worden. Daarmee wordt voortgebouwd op de adviezen die reeds van hen ontvangen zijn in de eerste fase van het programma, en die mede bepalend zijn geweest voor de nota Rode Draden.

Bovendien zal specifiek aandacht geschonken worden aan het omgaan met onzekere nieuwe risico's, voorzorg, verantwoordelijkheidsverdeling

en daaruit mogelijk voortvloeiende aansprakelijkheid, en doelen en normstelsels. Daarmee wordt ook een dwarsverband gelegd met onder andere de Modernisering van het Milieubeleid, het beleid gericht op een Gezonde en Veilige Leefomgeving, en de Omgevingswet.

Ketenverantwoordelijkheid in de chemische sector

«Geef concrete betekenis en invulling aan ketensamenwerking en ketenverantwoordelijkheid», zo luidde een aanbeveling aan de opdrachtgevers van Odfjell Terminals Rotterdam uit het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) over Odfjell. De initiatiefnota van D66, Veiliger omgaan met chemie, van juni 2013¹ benoemt ook het stimuleren en borging van een goede veiligheidscultuur als belangrijk punt. Ketenverantwoordelijkheid maakt onderdeel uit van een goede veiligheidscultuur.

Onder ketenverantwoordelijkheid versta ik de medeverantwoordelijkheid van alle individuele bedrijven voor de veiligheidsprestaties van de bedrijven waar zij zaken mee doen. Deze verantwoordelijkheid kan enkel iets toevoegen aan het wettelijk vereiste niveau van veiligheid, als zij tot uitdrukking komt in een gedeeld veiligheidsbewustzijn en een gedeelde veiligheidscultuur. Dat betekent dat ketenverantwoordelijkheid naast de volledige naleving van wet- en regelgeving bijdraagt aan de verbetering van de veiligheidscultuur. De bedrijven die daarin voorop lopen bepalen het niveau en tillen hun partners naar een hoger niveau. Ketenverantwoordelijkheid is primair de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Veiligheid Voorop heeft de handschoen opgepakt en recent het position paper «Veiligheid in de keten» (bijlage 1)² gestuurd, waarin nadere invulling wordt gegeven aan ketenverantwoordelijkheid. Dit onderwerp is een belangrijk onderdeel van de totale aanpak van Veiligheid Voorop.

In het position paper biedt Veiligheid Voorop instrumenten waarmee individuele bedrijven vorm kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid binnen de keten. Veiligheid Voorop brengt *best practices* in beeld die individuele bedrijven al toepassen in de relatie met opdrachtnemers. Daaruit blijkt dat bedrijven goede en gevalideerde mogelijkheden hebben om contractpartners aan te zetten tot investeringen in veiligheidscultuur.

Ik heb recent een gesprek gehad met Veiligheid Voorop over het onderwerp ketenverantwoordelijkheid, waarbij ik heb aangegeven dat het een goede zaak is dat de sector zijn verantwoordelijkheid neemt. Wel staat of valt het resultaat met het commitment van de hele sector om de instrumenten in te zetten. Ik verwacht daarom dat alle majeure risicobedrijven zich gaan aansluiten bij Veiligheid Voorop. Veiligheid Voorop heeft aangegeven veel tijd te hebben geïnvesteerd om draagvlak binnen de eigen gelederen tot stand te brengen. Het uiteindelijke doel moet zijn dat majeure risicobedrijven geen zaken doen met bedrijven die geen goede veiligheidscultuur hebben.

Ik heb ook aangegeven dat ik het belangrijk vind dat de voorlopers in Veiligheid Voorop hun kennis en praktijkervaring inzetten om actief andere bedrijven – waar nodig – te helpen om de veiligheidscultuur te verbeteren.

Acties van het bedrijfsleven om de veiligheidscultuur te verbeteren, worden ondersteund met het instrument Safety Deals. De eerste Safety Deal betrof een essaywedstrijd voor professionals in de chemische sector

¹ Kamerstuk 33 679, nr. 2

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

over het thema Veiligheid en leiderschap. Veiligheid moet in alle lagen van de onderneming goed verankerd zijn, zeker in de directiekamer. Drie prijswinnaars hebben een beurs gekregen voor een postacademische opleiding Veiligheid. De essaybundel is als bijlage 2 bijgevoegd³. Daarnaast is een Safety Deal gesloten voor de ontwikkeling van een laagdrempelig instrument voor met name MKB-bedrijven om de eigen veiligheidscultuur te kunnen beoordelen. Dit instrument zal breed worden uitgerold door de regionale veiligheidsnetwerken.

Veiligheid Voorop is bezig een meerjarenplan op te stellen met concrete en afrekenbare doelen – bijvoorbeeld over de aansluitingsgraad en de invoering van een leveranciersbeoordelingssysteem. De inzet is om de concrete doelen te monitoren in de rapportages van Veiligheid Voorop en jaarlijks mee te nemen in de Staat van Veiligheid majeure risicobedrijven. De Staat van Veiligheid over 2014 wordt u in september 2015 toegestuurd. Daarin zal ook worden gerapporteerd over de gesloten Safety Deals.

Ontwikkelingen Asbestbeleid

Verbod asbestdaken

De afgelopen periode heeft zich helaas een aantal branden voorgedaan waarbij asbestdeeltjes in de leefomgeving zijn verspreid. Niet alleen brengt het opruimen van de vervuilde neerslag van die branden veel kosten met zich mee, ook is sprake van een directe maatschappelijke impact doordat bijvoorbeeld bewoners hun huizen niet in of uit konden, winkels en scholen gesloten moesten blijven en het openbaar vervoer moest wijken. Dat sterkt mij in het voornemen om asbestdaken te verbieden per 2024, wat ook los van de asbestbranden nodig is om te voorkomen dat het asbest zich door verwerking in de leefomgeving gaat verspreiden. Het ontwerpbesluit dat dit verbod beoogt vast te leggen in het Asbestverwijderingsbesluit 2005 is u kortgeleden toegezonden⁴.

Het jaar 2024 is om twee redenen gekozen. In de eerste plaats zijn alle asbestdaken dan tenminste 30 jaar oud, en de meeste een stuk ouder. Vanaf 1993 mag asbest immers niet meer toegepast worden. In de tweede plaats biedt de periode tussen bekendmaking en 2024 zowel de eigenaren als de asbestverwijderingsbranche een periode van acht jaar om naar dat verbod toe te werken. Het doel van het verbod is dat in 2024 alle asbestdaken zijn gesaneerd. Er ligt nog ongeveer 120 mln m² asbestdak (stand 2012), waarvan 75% in de agrarische sector. Het is belangrijk dat eigenaren van asbestdaken niet wachten tot tegen 2024 om de verwijdering ter hand te nemen. Er wordt daarom (minimaal) € 75 mln beschikbaar gesteld voor een subsidieregeling die eraan bij zal dragen dat de sanering al in 2016 op gang komt. Nadere vormgeving en besluitvorming daarover vindt plaats in het kader van de begrotingsvoorbereiding voor 2016.

Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS)

Het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS) is een geautomatiseerd systeem waarin informatie van asbestinventarisaties en -saneringen wordt ingevoerd door partijen in de asbestketen. De informatie is ook toegankelijk voor de handhavers die toezicht houden op de asbestverwijdering. Bovendien blijft de informatie, met het oog op bijvoorbeeld latere calamiteiten, beschikbaar voor het bevoegd gezag.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Kamerstuk 25 834, nr. 93.

In 2013 was informatie van 2.300 asbestprojecten in LAVS ingevoerd. In 2014 is dat gegroeid naar circa 12.500 projecten. De verwachting is dat deelname in 2015 verder toeneemt.

Door het LAVS te koppelen aan de Atlas Leefomgeving kan de informatie uit het LAVS voor iedereen inzichtelijk worden gemaakt. Deze dynamische koppeling wordt dit jaar operationeel. Gezien het publieke belang is de informatie over de asbestsituatie in scholen en ziekenhuizen reeds vooruitlopend op die dynamische koppeling op de Atlas gezet. De informatie die wordt gepresenteerd, is afkomstig van de scholen en ziekenhuizen zelf.

Asbestwegen

De afgelopen jaren is een programma uitgevoerd gericht op het saneren van particuliere asbestwegen. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu was opdrachtgever voor de sanering van asbestwegen in de twee gebieden rondom de voormalige asbestfabrieken van Eternit (Hof van Twente) en Asbestona (Harderwijk). In de recente geschiedenis van de betreffende regio is asbest dominant aanwezig. Ten tijde van de asbestindustrie is tot midden jaren '70 afval van de asbestfabrieken gebruikt ter verharding van particuliere landweggetjes en oprijlanen. De gevolgen daarvan manifesteerden zich jaren later: er is in die streek een hoog sterftecijfer door asbestkanker (mesotheliom). Met het verbod op asbest en later asbestwegen kwamen deze zelfde mensen ook nog onder financiële druk om tot sanering over te gaan. De overheid heeft zich dit aantrokken en voor de sanering van deze particuliere asbestwegen in drie opeenvolgende rondes regelingen opengesteld om die wegen te laten saneren.

In totaal zijn sinds 2001 ruim 3.500 locaties gesaneerd. Dat betekent niet alleen het weghalen van asbesthoudende grond, maar ook het herstellen in oorspronkelijke staat (terugplanten van bomen bijvoorbeeld). De totale kosten bedragen ongeveer € 150 mln. Er is dus sprake van een aanzienlijke investering door het Rijk met een aansprekend resultaat. Eind 2013 is het afronden van de feitelijke werkzaamheden gemarkeerd middels een bijeenkomst met lokale bestuurders. Eind 2014 is het programma financieel afgesloten.

In 2011 zijn vanuit uw Kamer vragen gesteld over de mogelijkheid om het bedrijf Eternit aansprakelijk te stellen voor de kosten die de overheid maakt bij het saneren van particuliere asbest(wegen)⁵. In antwoord op deze vragen is toegezegd deze mogelijkheid nader te onderzoeken⁶. Inmiddels is het onderzoek van de Landsadvocaat afgerond. Hieronder vindt u de uitkomsten.

Het onderzoek heeft lang geduurd. Ten eerste moest worden gezocht naar saneringslocaties waarbij een mogelijke verhaalactie kansrijk zou kunnen zijn. Vervolgens is door zowel de Landsadvocaat als het ministerie zorgvuldig gekeken naar alle opties, omdat een simpel antwoord op de vraag niet voorhanden bleek.

Uit het advies van de Landsadvocaat blijkt dat een juridische procedure tegen Eternit om de kosten van de saneringen te verhalen, zeer weinig kans van slagen heeft.

De juridische redenen die tot deze conclusie leiden, zijn:

- De jurisprudentie over aansprakelijkheid van Eternit jegens asbestslachtoffers bevat onvoldoende aanknopingspunten voor een

⁵ Aanhangsel Handelingen II 2011/12, nr. 252

⁶ Kamerstuk 22 343, nr. 279

aansprakelijkstelling door de rijksoverheid. Aan het «relativiteitsver-eiste», dat Eternit destijds kon voorzien dat haar handelen (of het nalaten daarvan) zou leiden tot vermogensschade bij de staat, kan hoogstwaarschijnlijk niet worden voldaan.

- De bewijslast voor een aansprakelijkheidstelling is complex, omdat de schade lang geleden is ontstaan, op veel verschillende locaties van particuliere wegen, waarvoor per geval aansprakelijkheid van Eternit moet worden aangetoond;
- De Wet milieubeheer of de Wet bodembescherming bevat geen bruikbare grondslag voor verhaal van de kosten van de sanering van asbestwegen;
- Het afgeven van asbestafval aan particulieren door Eternit vond lang geleden plaats, waardoor de verjaringstermijnen voor aansprakelijk-stelling zijn verlopen.

In de loop van het onderzoek werd duidelijk dat met een procedure, mocht de Staat deze winnen, slechts een zeer klein deel van de kosten die zijn gemaakt, teruggevorderd konden worden. Toch is het onderzoek doorgezet, omdat een geslaagde procedure ook een signaalwerking zou kunnen hebben. Gezien het advies van de Landsadvocaat acht ik het voeren van een procedure niet opportuun.

Evaluatie TNS

Blootstelling aan asbest kan leiden tot de dodelijke ziekte maligne mesothelioom. Bij ongeveer 540 mensen per jaar wordt de diagnose mesothelioom gesteld. In de meeste gevallen was de asbestblootstelling arbeidsgerelateerd. Om slachtoffers de juridische lijdensweg te besparen bij het aansprakelijk stellen van de voormalige werkgever voor de geleden schade, is in 1998 het Convenant Instituut Asbestslachtoffers gesloten. In 2000 heeft dat geleid tot de oprichting van het Instituut Asbestslachtoffers (IAS) en de totstandkoming van de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers (TAS). Voor die regeling kwamen uitsluitend asbestslacht-offers in aanmerking die de ziekte mesothelioom in loondienstverband hadden opgelopen. In 2007 is aanvullend de Regeling tegemoetkoming niet-loondienstgerelateerde slachtoffers van mesothelioom (TNS) ingesteld.

Begin 2015 is de evaluatie van de TNS-regeling afgerond. Het rapport treft u als bijlage 3 bij deze brief aan⁷. De belangrijkste conclusie is dat, conform de doelstelling van de TNS-regeling, de snelle afhandeling van een aanvraag de juridische lijdensweg verkort en dat slachtoffers in belangrijke mate maatschappelijke erkenning van hun leed ervaren door het bestaan van de regeling en de manier waarop die wordt uitgevoerd. Parallel daaraan is in overleg met de Sociale Verzekeringsbank de administratieve uitvoering van de regeling vereenvoudigd, onder meer door het aantal rapportages in verband met de voorfinanciering terug te brengen van per kwartaal naar jaarlijks.

Het onderzoek laat zien dat de doelstellingen van de TNS-regeling behaald worden. De slachtoffers weten de weg naar het IAS inmiddels goed te vinden, mede dankzij longartsen die patiënten in toenemende mate wijzen op het IAS. De onderzoekers geven de aanbeveling na te gaan hoe de slachtoffers nog beter bereikt kunnen worden, bijvoorbeeld door het verder vergroten van de bekendheid van de regeling onder longartsen. Het proces dat slachtoffers moeten doorlopen, verloopt in de meeste gevallen vlot (soms vergt het stellen van de diagnose wat meer tijd), waarbij er in de periode 2007–2014 een verbetering zichtbaar is. Het

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

merendeel van de slachtoffers ontvangt de tegemoetkoming bij leven. De diagnose mesothelioom is zonder uitzondering een grote belasting voor het slachtoffer. De dienstverlening van het IAS wordt positief beoordeeld, waar uit op te maken valt dat het indienen van een aanvraag en het proces dat daarop volgt voor de aanvrager goed verloopt. Het uitbreiden van het uitvoeringsproces met een facultatief huisbezoek in 2007 lijkt de belasting voor slachtoffers verminderd te hebben. Tegenover de belasting van het proces staat de aandacht die de aanvragers krijgen tijdens het huisbezoek. Hierdoor krijgt het slachtoffer maatschappelijke erkenning van het leed. Het bestaan van de TNS-regeling en de financiële tegemoetkoming wordt door hen zeer gewaardeerd. De financiële tegemoetkoming zet de boodschap van genoegdoening kracht bij. Daarmee voldoet de TNS-regeling aan het doel waarvoor die tot stand is gebracht.

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