

Vergaderjaar 2016–2017

34 675

Wijziging van de Wet milieubeheer (verwijdering asbest en asbesthoudende producten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Asbestvezels kunnen bij de mens na inademing op termijn kanker veroorzaken. De belangrijkste bronnen van asbestvezels zijn inmiddels aangepakt. Veruit de belangrijkste bron was de productie van asbesthoudende producten (hierna kortheidshalve ook aangeduid als asbestproducten). Hiervoor geldt in Nederland al sinds 1993 een algemeen verbod. Ook asbestwegen, waarin asbestproducten als verhardingmaterialen zijn toegepast, zijn inmiddels verboden.

Het kabinet streeft ernaar ook de resterende bronnen van asbestvezels aan te pakken.¹ Met de indiening van dit wetsvoorstel beoogt het kabinet de hiervoor benodigde wettelijke grondslag in artikel 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer (hierna ook afgekort als: Wm) te verduidelijken. Daartoe wordt een artikel 9.2.2.1 opnieuw geredigeerd en wordt tevens een nieuw artikel 9.2.2.1a Wm ingevoegd. De nieuwe bepaling geeft uitdrukkelijk aan dat het mogelijk is om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) op grond van artikel 9.2.2.1 Wm het voorhanden hebben van asbestproducten te verbieden. Dit kan inhouden dat bij amvb een verplichting kan worden opgelegd die de facto neerkomt op actieve verwijdering van 1) asbest(producten) in toepassingen in bouwwerken of objecten, 2) verontreiniging die een gevolg is van dergelijke toepassingen, of 3) afvalstoffen van asbestproducten die in het milieu zijn terechtgekomen. Daken van cementplaten waarin asbestvezels zijn verwerkt (hierna: asbestdaken) zijn momenteel de belangrijkste bron van asbestvezels, die vrijkomen door voortschrijdende verwerking en incidenten. Het kabinet is voornemens op grond van artikel 9.2.2.1 Wm een amvb vast te stellen, die het voorhanden hebben van een asbestdak met ingang van 1 januari 2024 verbiedt.²

¹ Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal van 7 september 2012, Kamerstukken II, 2011/12, 25 834, nr. 76.

² Het ontwerp van dit besluit is op 3 maart 2015 toegezonden aan de Voorzitters van de Tweede Kamer en Eerste Kamer van de Staten-Generaal, zie bijlage bij Kamerstukken II, 2011/12, 25 834, nr. 93. Het ontwerpbesluit is tevens voor inspraak voorgepubliceerd in Stcrt. 2015, 6208.

Het wetsvoorstel omvat verder enkele kleine wijzigingen en verduidelijkingen van de Wet milieubeheer, die in de artikelsgewijze toelichting worden toegelicht.

2. Achtergrond

Asbest is op grote schaal toegepast vanwege de praktische eigenschappen van deze stof en de producten waarin asbest is verwerkt. In het algemeen is asbest goed bestand tegen zuren, logen en hoge temperaturen. Daarnaast is het zeer slijtvast, brandwerend en isolerend. Ook was het goedkoop. Daarom zijn er veel verschillende toepassingen van asbest(houdende producten) geweest, en heeft toepassing zeer veel plaatsgevonden, vooral in de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw. Vaak is asbest in producten gebruikt om de eigenschappen van die producten te verbeteren. Circa 80% van alle asbest is toegepast in de bouw, het meeste daarvan in de vorm van asbestcementproducten, zoals golfplaten in daken. Ongeveer 75% van de golfplaten van asbestcement is toegepast in de agrarische sector. Het overige deel is aanwezig op woningen, industriegebouwen en scholen. Asbest en asbestproducten zijn ook toegepast in objecten, zoals procesinstallaties, treinen en schepen.

Na inademing blijven asbestvezels intact in het lichaam, waardoor zij bij de mens een vorm van kanker (mesotheliom) en een vorm van stoflongen (asbestose) kunnen veroorzaken. De ziekte openbaart zich pas na lange tijd, 10 tot 60 jaar na het moment van blootstelling (meestal na 30 tot 40 jaar). Daarom zijn er ook nu nog steeds veel slachtoffers als gevolg van hun betrokkenheid bij de productie van asbestproducten.

Omdat asbest grote risico's meebrengt voor de gezondheid van de mens en voor het milieu, was in Nederland al sinds 1 juli 1993 een algemeen verbod op handelingen met asbest van kracht (het toepassen van spuitasbest was al sinds 1978 verboden), uitgezonderd het voorhanden hebben van bestaande legale toepassingen. Dit is momenteel geregeld in het Productenbesluit asbest.

Op Europees niveau kwam er een verbod op het produceren van asbestvezels en van voorwerpen waaraan dergelijke vezels zijn toegepast met ingang van 1 januari 2005. Dit is opgenomen in de REACH-verordening³. Ook hierin is een uitzondering gemaakt voor bestaande toepassingen, die blijven toegelaten totdat ze worden verwijderd of aan vervanging toe zijn.

Daarnaast werd in 2000 een verbod gesteld op het voorhanden hebben van een weg waarin bij wijze van verharding asbestproducten zijn toegepast (asbestweg). Asbestwegen waren een van de belangrijkste destijds resterende bronnen van asbestvezels. Dit verbod is opgenomen in artikel 2 van het Besluit asbestwegen milieubeheer. Dit besluit is gebaseerd op artikel 9.2.2.1 Wm.

De Gezondheidsraad heeft in zijn advies van 3 juni 2010 geconstateerd dat de risico's voor de volksgezondheid als gevolg van de aanwezigheid van

³ EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen: verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PbEU 2007, L 136).

asbest in het milieu zelfs nog groter zijn dan eerder werd gedacht.⁴ De waarden die de Gezondheidsraad voor het Maximaal Toelaatbaar Risiconiveau (MTR) heeft afgeleid zijn voor chrysotiel ongeveer een factor 40, en voor amfiboolasbest ongeveer een factor 30 lager dan de huidige MTR-waarden die zijn gebaseerd op een richtlijn van de Wereldgezondheidsorganisatie (World Health Organization, afgekort als WHO) uit 1987.⁵ De Gezondheidsraad concludeert dat de in zijn advies afgeleide waarden zekerder zijn dan de schattingen die ten tijde van het afleiden van de huidige normen in 1987 zijn gemaakt.

In de jaren 80 van de vorige eeuw lagen de concentraties in de buitenlucht gemiddeld tussen de 100 en 1.000 vezels/m³. Sinds het verbod op asbest in 1993 zijn de concentraties asbest in de lucht al aanzienlijk gedaald. Op dit moment wordt de achtergrondconcentratie vooral nog veroorzaakt door emissies vanuit verweerde asbestcementproducten en door incidenten in gebouwen die asbest bevatten. Op basis van incidentele metingen die zijn uitgevoerd wordt geschat dat de huidige achtergrondconcentratie asbest in de buitenlucht tussen de 20 en 100 vezels/m³ bedraagt.

In de kabinetsreactie op het rapport van de Gezondheidsraad is aangegeven dat het asbestbeleid erop zal zijn gericht door aanpak van de bronnen van asbestvezels de concentraties van asbest in de leefomgeving te verlagen tot het niveau van het Verwaarloosbaar Risico.⁶

Asbestdaken zijn de belangrijkste nu nog resterende bron van asbestvezels in het milieu.⁷ Momenteel is er in Nederland naar schatting circa 120 miljoen m² aan asbestdaken voorhanden. De functie van het materiaal wordt door de verwerking niet aangetast. Vanwege de bestendigheid van asbestproducten en de relatief geringe betekenis van de bouwwerken waarin asbestdaken het meest zijn toegepast (schuren, stallen, bijgebouwen, vakantiehuisjes), is er in veel situaties waarschijnlijk te weinig stimulans om tot investeringen in de vervanging van asbestdaken over te gaan. Daarom blijven asbestdaken doorgaans zeer lang liggen. Bij het huidige tempo van verwijdering van asbestdaken zal het nog tientallen jaren duren voordat asbestdaken zijn verdwenen.

Asbestdaken mochten vanaf 1993 niet meer worden toegepast en zijn dus nu al ten minste 20 jaar oud. Zij zijn door hun ouderdom steeds meer onderhevig aan verwerking onder invloed van de weersomstandigheden. Hierdoor komen er ook steeds meer asbestvezels in het milieu terecht, waaraan mensen kunnen worden blootgesteld. Daarom is een versnelling van de verwijdering van asbestdaken nodig.

Asbestvezels kunnen ook vrijkomen bij incidenten, zoals de branden in Roermond (december 2014) en Westland (januari 2015). Enkele van deze branden hebben grote gevolgen gehad voor de bewoners en de lokale middenstand. Een ander voorbeeld van een incident deed zich voor in Zuidoost-Brabant, waar door een zware hagelbui in juni 2016 asbestdaken ernstig beschadigd raakten en asbestdeeltjes werden verspreid.

De verspreiding van asbestvezels uit asbestdaken kan niet alleen gevolgen hebben voor de (gezondheid van de) eigenaren van daken, maar ook voor omwonenden. Voorts kunnen incidenten tot kosten leiden voor de

⁴ Gezondheidsraad, *Asbest: Risico's van milieu- en beroepsmatige blootstelling*. Den Haag: Gezondheidsraad, 2010; publicatienr. 2010/10. ISBN 978-90-5549-800-0.

⁵ World Health Organization. *Air quality guidelines for Europe*. Copenhagen: WHO. Regional Office for Europe; 1987: WHO Regional Publications, European Series; No. 23.

⁶ Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal van 15 februari 2011, Kamerstukken II, 2010/11, 25 834, nr. 58, blz. 3.

⁷ Search, *Inventarisatie asbestcement dak- en gevelbekleding in Nederland*, juni 2012, opgesteld in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en in samenwerking met Ecorys Nederland BV.

eigenaren van terreinen waar asbest is terechtgekomen. Zij zijn namelijk verplicht tot verwijdering van het asbest op eigen kosten, zelfs wanneer zij geen schuld hebben aan het ontstaan van deze situatie. Dit blijkt uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁸ Op openbare terreinen nemen gemeenten het opruimen vaak voor hun rekening. De kosten die met het opruimen zijn gemoeid, zijn doorgaans moeilijk of helemaal niet te verhalen en komen letterlijk en figuurlijk nogal willekeurig terecht.

De huidige regelgeving bevat geen algemene verplichting tot verwijdering van asbestproducten waaruit asbestvezels vrijkomen waaraan mensen kunnen worden blootgesteld. Hierop wordt uitgebreid ingegaan in paragraaf 3.2.3. In algemene zin gesteld volgt uit de huidige regelgeving pas een verplichting om maatregelen te nemen, zoals verwijdering, indien door het vrijkomen van asbestvezels uit toepassingen van asbest(producten) in bouwwerken een concreet en direct gevaar voor de gezondheid van de mens kan ontstaan. Zowel voor eigenaren als voor toezichthouders is niet altijd duidelijk wanneer hiervan sprake is, bijvoorbeeld bij verslechtering van de toestand van een asbestdak door voortschrijdende verwerking. De mate van verwerking van het asbestproduct is niet altijd goed vast te stellen, evenmin wanneer door verwerking gevaar voor de gezondheid ontstaat. Dat wordt in de hand gewerkt doordat asbestvezels onzichtbaar zijn. Asbesthoudende producten worden zelfs niet altijd herkend, omdat hiervoor gespecialiseerde expertise nodig kan zijn.

Gebleken is dat asbestdaken zonder dakgoot vaak tot zodanige asbestverontreiniging van de toplaag van de bodem hebben geleid, dat er sprake is van een humanitair risico.⁹ De verontreiniging is vaak beperkt van omvang, zodat er geen saneringsverplichting op grond van de Wet bodembescherming (hierna ook afgekort als: Wbb) geldt.

Tevens moet er rekening mee worden gehouden dat, mede naar aanleiding van het verbod van asbestdaken na 1 januari 2024, bij de grootschalige verwijdering van asbestdaken die de komende jaren zal plaatsvinden, asbestafval door dumping ongecontroleerd in de omgeving zal terechtkomen. Er geldt nu doorgaans, behalve voor de meestal onbekende dader die het afval heeft gedumpt, geen verwijderingsverplichting voor dit afval.

Tegen de geschetste achtergrond acht het kabinet het wenselijk te voorzien in een verduidelijking van de wettelijke grondslag om bij amvb regels te kunnen stellen, waarmee de resterende bronnen van asbestvezels waaraan mensen kunnen worden blootgesteld, kunnen worden aangepakt. Het gaat met name om het kunnen verplichten tot actieve verwijdering van toepassingen van asbest(producten) in bouwwerken en objecten, asbestverontreiniging en asbestafval. Uit een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering)¹⁰ over de invoering van een verbod op het voorhanden hebben van een asbestdak met ingang van 1 januari 2024 is gebleken dat het momenteel niet zeker is dat artikel 9.2.2.1 Wm hiervoor voldoende grondslag biedt.

⁸ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS), 18 juni 2014, nr. 201310740/1/A4.

⁹ Dit is onder meer gebleken uit het volgende rapport: Geofox-Lexmond/Eelerwoude, *Bijzonder inventariserend onderzoek Erosie van Asbestdaken*, onderzoek verricht in opdracht van de provincies Gelderland en Overijssel, 29 september 2014. Te vinden op o.a. https://asbestbouw.lingacms.nl/upload/as_f48zu5ao/files/Inventariserend_onderzoek_erosie_van_asbestdaken.pdf.

¹⁰ Zie Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal van 3 februari 2016, Kamerstukken II, 2015/16, 25 834, nr. 104. Het advies wordt pas openbaar gemaakt na de vaststelling en bekendmaking van het besluit.

Volgens de Afdeling advisering is niet zeker dat «voorhanden hebben» kan worden aangemerkt als een (actieve) handeling in de zin van artikel 9.2.2.1 Wm en evenmin dat op grond van dat artikel een verbod op het voorhanden hebben van een stof mag worden gesteld indien dat het verstrekkende gevolg kan hebben dat toepassingen van de stof die in het verleden rechtmatig hebben plaatsgevonden, actief verwijderd moeten worden. De Afdeling advisering heeft de regering daarom geadviseerd om van het beoogde verbod af te zien dan wel alsnog te voorzien in een adequate wettelijke grondslag voor de overdracht van een zodanige bevoegdheid tot regelgeving aan de lagere wetgever.

3. Juridische aspecten

Overeenkomstig het advies van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot het ontwerpbesluit tot wijziging van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 beoogt dit wetsvoorstel te voorzien in een adequate wettelijke grondslag voor het bij amvb opleggen van een verbod op het voorhanden hebben van een asbestdak en een verplichting tot verwijdering van een asbestdak. Dit gebeurt door verduidelijking van het bestaande artikel 9.2.2.1 Wm en door invoeging van het nieuwe artikel 9.2.2.1a Wm.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele juridische aspecten van dit wetsvoorstel, waaronder de verhouding van genoemde bepalingen tot andere regelgeving op nationaal en Europees niveau.

3.1 Reikwijdte en invulling van de wettelijke grondslag voor een verplichting tot actieve verwijdering van toepassingen van asbest(producten), asbestverontreiniging en asbestafval

In artikel 9.2.2.1 Wm is bepaald dat, indien een redelijk vermoeden is gerezen dat door handelingen met stoffen (...) ongewenste effecten voor de gezondheid van de mens of voor het milieu zullen ontstaan, bij amvb regels worden gesteld met betrekking tot het vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, bewerken, verwerken, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, vervoeren, uitvoeren en zich ontdoen van die stoffen (...).

Blijkens het advies van de Afdeling advisering zijn er twee onduidelijkheden in deze bepaling. Hierdoor is het niet zeker dat zij voor het ontwerpbesluit voldoende grondslag biedt. In de eerste plaats is onduidelijk in hoeverre (passief) voorhanden hebben kan worden aangemerkt als een (actieve) handeling in de zin van artikel 9.2.2.1 Wm. In de tweede plaats is onduidelijk of een actieve verwijderingsverplichting kan worden opgelegd, zoals de facto voortvloeit uit een verbod op het voorhanden hebben van asbest(producten), met name in gevallen waarin de toepassing destijds rechtmatig heeft plaatsgevonden.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd te verduidelijken dat artikel 9.2.2.1 Wm ook een grondslag beoogt te bieden voor een verbod op het (passief) voorhanden hebben van een stof. Bij de herformulering van het artikel is het begrip «handeling» geschrapt, omdat dit tot misverstanden aanleiding kan geven in hoeverre het «voorhanden hebben» van een stof daaronder valt. In de nieuwe tekst van artikel 9.2.2.1 is bepaald dat bij amvb regels kunnen worden gesteld met betrekking tot, onder meer, het voorhanden hebben van een stof. Onder voorhanden hebben wordt niet alleen een (actieve) handeling begrepen, maar ook de (passieve) situatie waarin een stof in een bouwwerk of object is toegepast.

Daarnaast wordt de opsomming in artikel 9.2.2.1, tweede lid, Wm van maatregelen die kunnen worden opgelegd bij gebruikmaking van de grondslag voor de vaststelling van een amvb op grond van artikel 9.2.2.1, eerste lid, Wm, uitgebreid met een uitdrukkelijke vermelding van een verwijderingsverplichting voor 1) toepassingen van asbest(producten) in

een bouwwerk of object, 2) verontreiniging die daarvan het gevolg is en 3) asbestafval dat in het milieu is terechtgekomen. Deze verwijderingsverplichting kan ook worden opgelegd indien asbest of een asbestproduct destijds rechtmatig is toegepast. Dit gebeurt in een nieuw artikel 9.2.2.1a Wm, omdat deze maatregel uitsluitend betrekking kan hebben op asbest en asbestproducten.

Artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 9.2.2.1a Wm voorziet alleen in de door de Afdeling advisering bepleite adequate grondslag voor de overdracht van een bevoegdheid tot regelgeving aan de lagere wetgever. Uit deze bepalingen zelf volgt niet rechtstreeks een verbod op het voorhanden hebben, dan wel verplichting tot het verwijderen van asbest of een asbestproduct, asbestverontreiniging of asbestafval. Een dergelijk verbod of verplichting kan worden opgelegd bij amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 9.2.2.1a Wm. Daarbij zullen nut en noodzaak met het oog op het belang van de bescherming van de gezondheid van de mens moeten worden afgewogen tegen de gevolgen voor andere belangen. Op dit moment bestaat er alleen het concrete voornemen om het voorhanden hebben van een asbestdak te verbieden, door middel van een wijziging van het Asbestverwijderingsbesluit 2005. Het ontwerpbesluit is onderwerp geweest van een maatschappelijke kosten baten analyse (mkba)¹¹ en is voorgehangen bij de Tweede Kamer en Eerste Kamer van de Staten-Generaal¹² en ten behoeve van inspraak voorgepubliceerd in de Staatscourant¹³, van welke gelegenheid beperkt gebruik is gemaakt. Er bestaat geen concreet voornemen om van artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 9.2.2.1a Wm ook gebruik te maken om een verplichting in te voeren tot verwijdering van asbest uit objecten, asbestverontreiniging of asbestafval.

De huidige regelgeving kent, zoals hiervoor al werd opgemerkt, geen algemene verwijderingsverplichting voor asbest en asbestproducten in risicosituaties waarin mensen aan asbestvezels kunnen worden blootgesteld. Weliswaar was sinds 1 juli 1993 een algeheel verbod op handelingen met asbest van kracht, maar dit verbod bevatte een uitzondering voor bestaande toepassingen van asbest. Dit is geregeld in het Productenbesluit asbest.

In artikel 4 van het Productenbesluit asbest¹⁴ is bepaald: «Het is verboden asbest of asbesthoudende producten te vervaardigen, in Nederland in te voeren, voorhanden te hebben, aan een ander ter beschikking te stellen, toe te passen of te bewerken.»

Uit artikel 5, eerste lid, van het Productenbesluit asbest blijkt dat dit verbod niet van toepassing is op bestaande toepassingen van asbest. Hierin is bepaald: «Het verbod, bedoeld in artikel 4, is niet van toepassing voor zover dit betrekking heeft op a. het voorhanden hebben of aan een ander ter beschikking stellen van een product dat rechtmatig op de markt is gebracht of waarin asbest of een asbesthoudend product rechtmatig is toegepast en dat voor de datum van inwerkingtreding van dit besluit reeds geïnstalleerd of in bedrijf was, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald;»

¹¹ Het rapport van Search bv «Inventarisatie asbestcement dak- en gevelbekleding in Nederland» en het rapport van Ecorys «MKBA asbesthoudende (golfplaten) daken en -gevelpanelen» zijn aan de Tweede Kamer toegezonden bij brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal van 7 september 2012, Kamerstukken II, 2011/12, 25 834, nr. 76.

¹² Het ontwerp van dit besluit is op 3 maart 2015 toegezonden aan de Voorzitters van de Tweede Kamer en Eerste Kamer van de Staten-Generaal, zie bijlage bij Kamerstukken II, 2011/12, 25 834, nr. 93.

¹³ Het ontwerpbesluit is voor inspraak voorgepubliceerd in Stcrt. 2015, 6208.

¹⁴ Dit verbod was eerder opgenomen in het Asbestbesluit en vervolgens in het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Geconcludeerd kan worden dat het toepassen van asbestproducten in een bouwwerk of object, zoals een asbestdak, tot 1993 legaal heeft plaatsgevonden en dat het voorhanden hebben van het asbestproduct in die toepassing niet valt onder het verbod van artikel 4 van het Productenbesluit asbest.

In sommige specifieke situaties geldt wel een verwijderingsverplichting, zoals hierna zal worden toegelicht. Omdat deze specifieke verplichtingen niet alle situaties dekken waarin mensen aan asbestvezels kunnen worden blootgesteld, wordt in het nieuwe artikel 9.2.2.1a Wm voorzien in de bevoegdheid om bij amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm een verplichting op te leggen om toepassingen van asbest of asbestproducten, asbestverontreiniging en asbestafvalstoffen te verwijderen.

Een specifieke verwijderingsverplichting vloeit met name voort uit de Woningwet (hierna ook afgekort als: Ww) in situaties waarin een concreet en direct gevaar voor de menselijke gezondheid bestaat. Hierop zal uitgebreider worden ingegaan in paragraaf 3.2.3. Uit de daar weergegeven jurisprudentie blijkt dat het niet onredelijk is dat de overheid verlangt dat de eigenaar van een bouwwerk op zijn kosten maatregelen neemt om de gevaarlijke situatie te beëindigen.

De eigenaar van het bouwwerk, object of terrein dat de gevaarzettende situatie oplevert, komt redelijkerwijs als eerste in aanmerking als degene die maatregelen moet nemen om de risico's voor de gezondheid van de mens weg te nemen. Hij staat als eigenaar in de meest directe relatie tot de gevaarzettende situatie en is in beginsel ook de enige die daarover zeggenschap heeft en het in zijn macht heeft om aan de situatie een einde te maken. Ook al was er ten tijde van de toepassing van het asbest of de asbesthoudende producten geen enkele wettelijke bepaling die aan die toepassing in de weg stond en kan de eigenaar van het bouwwerk daarvan dus geen verwijt worden gemaakt, dit mag geen reden zijn dat de gevaarzettende situatie blijft voortduren en evenmin dat de overheid de maatregelen moet nemen of moet financieren. Dit laatste volgt uit het beginsel «de vervuiler betaalt» dat in het milieurecht wordt gehanteerd.

Een specifieke verwijderingsverplichting vloeit verder voort uit de Wet bodembescherming in situaties waarin sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging.¹⁵ Hierop zal uitgebreider worden ingegaan in paragraaf 3.2.6. Met name bij asbestdaken zonder dakgoot is vaak sprake van een zodanige asbestverontreiniging van de bodem dat er gevaar voor de gezondheid van de mens (humanitair risico) kan ontstaan. Eventuele asbestverontreiniging van de bodem door afspoeling van hemelwater beperkt zich doorgaans tot de toplaag van de bodem in een vrij smalle strook onder de dakrand. Vanwege de geringe omvang van de bodemverontreiniging is doorgaans geen sprake van een geval van ernstige bodemverontreiniging. Er geldt dan geen saneringsverplichting op grond van de Wet bodembescherming.

De verwijdering (sanering) van een beperkte asbestverontreiniging van de bodem is in het algemeen een vrij eenvoudige werkzaamheid. Dit kan het best gelijktijdig plaatsvinden met de verwijdering van het asbestdak dat de bodemverontreiniging heeft veroorzaakt.

De kans dat de bodemverontreiniging wordt gesaneerd nadat het asbestdak is verwijderd, is klein. De verontreiniging is vaak niet zichtbaar en opvolgende eigenaren zullen er niet altijd van op de hoogte zijn dat er vroeger een asbestdak aanwezig was, dat inmiddels is verwijderd. Het nieuwe artikel 9.2.2.1a Wm voorziet in een aanvullende mogelijkheid om bij amvb een verplichting tot verwijdering van asbestverontreiniging op te leggen. De Wet bodembescherming blijft van toepassing indien een

¹⁵ ABRvS 8 december 2004, 200400050/1 en 200401034/1.

asbestverontreiniging een zodanige omvang heeft dat deze als een geval van ernstige verontreiniging moet worden aangemerkt dan wel naast asbestverontreiniging andere verontreiniging aanwezig is die als een geval van ernstige verontreiniging moet worden aangemerkt. Daarom is in het voorgestelde artikel 9.2.2.1a, eerste lid, onder d, Wm een uitzondering gemaakt voor gevallen van ernstige bodemverontreiniging.

Een specifieke verwijderingsverplichting voor asbestafval dat in het milieu is terechtgekomen, vloeit voort uit artikel 10.2 Wm. Deze verplichting is echter onvoldoende omdat degene die het afval heeft achtergelaten, doorgaans niet kan worden opgespoord. Het achterlaten van afvalstoffen op natuurterreinen en landbouwgronden vormt in toenemende mate een probleem. Daarbij kan worden gedacht aan bouwafval, afgedankte meubels en drugsafval, maar ook aan verwijderde asbestproducten. Gedumpte afvalstoffen worden nu vaak vrijwillig door terreineigenaren en gemeenten opgeruimd, op hun kosten. Asbestafval dat echter niet wordt opgeruimd, kan leiden tot blootstelling van mensen aan asbestvezels.

3.2 Verhouding tot andere wetgeving

Besproken wordt de verhouding van het nieuwe artikel 9.2.2.1a Wm tot andere regelgeving, op Europees niveau (de REACH-verordening), dan wel nationaal niveau (achtereenvolgens de Arbeidsomstandighedenwet, de Woningwet, het Asbestverwijderingsbesluit 2005, het Productenbesluit asbest, de Wet bodembescherming, hoofdstuk 10 Wm en de toekomstige Omgevingswet).

3.2.1 De Europese REACH-verordening

De Europese REACH-verordening¹⁶ bevat onder meer rechtstreeks in de nationale rechtsorde doorwerkende regels die verboden of beperkingen van het gebruik van risicovolle stoffen kunnen inhouden. Dergelijke verboden en beperkingen zijn opgenomen in bijlage XVII, onder meer in categorie 6 voor asbestvezels. Het produceren van deze vezels en van voorwerpen waaraan dergelijke vezels opzettelijk zijn toegevoegd, is verboden. Hieruit blijkt ook dat het gebruik van voorwerpen die de asbestvezels bevatten, die reeds geïnstalleerd en/of in bedrijf waren vóór 1 januari 2005, blijft toegelaten totdat deze worden verwijderd of aan vervanging toe zijn.

Omdat in Nederland sinds 1993 geen asbest meer mag worden toegepast, dateren alle toepassingen van vóór 1 januari 2005. Hiervoor heeft de REACH-verordening dus geen consequenties.

Hoewel de REACH-verordening grotendeels uniformerend is en de lidstaten geen strengere nationale regels mogen stellen of toepassen, geldt in het geval van asbestvezels een uitzondering. In bijlage XVII, categorie 6, is namelijk bepaald dat de lidstaten om redenen van gezondheidsbescherming het gebruik van voorwerpen met asbestvezels die vóór 1 januari 2005 waren geïnstalleerd en/of in bedrijf waren, mogen verbieden voordat deze worden verwijderd of aan vervanging toe zijn. Afvalstoffen die door het verwijderen van asbesthoudend materiaal uit een bouwwerk vrijkomen, vallen niet onder de werkingssfeer van de REACH-verordening.

¹⁶ EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen: verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PbEU 2007, L 136).

Voor zover de REACH-verordening van toepassing is, zijn er redenen van gezondheidsbescherming, die in het voorgaande al zijn uiteengezet, om het gebruik van voorwerpen met asbestvezels die vóór 1 januari 2005 waren geïnstalleerd en/of in bedrijf waren, te verbieden voordat deze worden verwijderd of aan vervanging toe zijn. Daarom vormt de REACH-verordening geen belemmering om een nationale regeling te treffen die hierop betrekking heeft.

Voor objecten kan ook andere internationale regelgeving gelden, bijvoorbeeld voor schepen. Hierop zal niet worden ingegaan, omdat er op dit moment geen voornemens zijn om hieromtrent met toepassing van het voorgestelde artikel 9.2.2.1a Wm regels te stellen. Indien dit ooit wel het geval mocht zijn, dan dient hieraan aandacht te worden besteed bij de voorbereiding van de desbetreffende amvb.

3.2.2 De Arbeidsomstandighedenwet

De arbeidsomstandighedenregelgeving, die naast de Arbeidsomstandighedenwet ook omvat het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Arbeidsomstandighedenregeling die op deze wet zijn gebaseerd, stelt regels over de wijze waarop de inventarisatie en verwijdering van asbest(producten) moet plaatsvinden. De arbeidsomstandighedenregelgeving beoogt de bescherming van de werknemers die deze werkzaamheden uitvoeren. Zij heeft betrekking op de situatie dat arbeid wordt verricht waarbij werknemers worden of kunnen worden blootgesteld aan asbest of asbesthoudende producten. Zij is gericht op de bedrijven waar zij werkzaam zijn.

De verplichting tot verwijdering van asbest(producten) die kan worden opgelegd bij amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 9.2.2.1a Wm, heeft een andere invalshoek. Zij is bedoeld om in algemene zin de gezondheid van mensen, zoals omwonenden van een bouwwerk waarin asbest is toegepast, te beschermen. De verwijderingsverplichting is gericht tot de eigenaar. De arbeidsomstandighedenregelgeving kent geen verwijderingsverplichting. Daarom vertoont het wetsvoorstel geen overlap met die regelgeving.

3.2.3 De Woningwet

De Woningwet en het daarop gebaseerde Bouwbesluit 2012 hebben betrekking op het (ver)bouwen en slopen van bouwwerken. Deze regelgeving is vooral gericht tot de eigenaar van een bouwwerk waarin asbest is toegepast. De belangrijkste verplichting in dit verband is dat de eigenaar een sloopmelding doet voordat met de werkzaamheden wordt aangevangen. Met uitzondering van situaties waarin hij volgens het Asbestverwijderingsbesluit 2005 asbest(producten) zelf mag verwijderen (zie ook artikel 4.54b van het Arbeidsomstandighedenbesluit), moet hij hiervoor een gespecialiseerd bedrijf in de arm nemen. Voor een inventarisatie en voor verwijdering van asbest dat in risicoklasse 2 of 3 (wordt 2A) is ingedeeld, moet dit een gecertificeerd bedrijf zijn.

De Woningwet en het Bouwbesluit 2012 beogen tevens te voorkomen dat bouwwerken gevaarlijke situaties kunnen opleveren, bijvoorbeeld als gevolg van de aanwezigheid van asbest(producten). Op grond van de Woningwet geldt uitsluitend een verplichting om asbest(producten) te verwijderen indien een concreet en direct gevaar voor de gezondheid van mensen wordt veroorzaakt. Deze verplichting gaat niet zo ver dat alleen al de aanwezigheid van een asbestdak een verwijderingsverplichting meebrengt. De verwijderingsverplichting op grond van de Woningwet heeft niet alleen betrekking op toepassingen van asbest(producten) in bouwwerken maar geldt ook voor asbest(producten) die op het erf rondom een bouwwerk zijn terechtgekomen, bijvoorbeeld als afvalstof na

sloop, als bodemverontreiniging als gevolg van de toepassing of als gevolg van een incident, zoals brand.

De volgende bepalingen van de Woningwet zijn in dit verband relevant. In artikel 1a Ww, eerste lid, is bepaald dat de eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein (of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen ter zake) verplicht is ervoor zorg te dragen dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

In het tweede lid van artikel 1a Ww is bepaald dat een ieder die een bouwwerk bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken, er zorg voor draagt dat, voor zover dat in diens vermogen ligt, als gevolg van dat bouwen, gebruik of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

Ingevolge artikel 1b, tweede lid, Ww is het verboden een bestaand bouwwerk, open erf of terrein in een staat te brengen, te laten komen of te houden die niet voldoet aan de op de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, Ww.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, Ww onderscheidenlijk tweede lid, Ww worden bij of krachtens amvb technische voorschriften gegeven omtrent de staat van een bestaand bouwwerk dan wel een open erf of terrein. Ingevolge artikel 2, vierde lid, Ww kunnen bij of krachtens amvb nog andere dan technische voorschriften worden gegeven.

Over onder meer deze artikelen bestaat jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarop vervolgens uitgebreider zal worden ingegaan.

Het voorhanden hebben van een asbestdak is nu niet verboden. De enkele aanwezigheid van een asbestdak leidt ook niet tot een verplichting om toepassingen van asbest(producten) uit een bouwwerk te verwijderen. Evenmin geldt er een verplichting dat elk dak van een hemelwaterafvoer moet zijn voorzien¹⁷, bijvoorbeeld om bodemverontreiniging door afspoelende asbestvezels te voorkomen.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de weergegeven bepalingen van de Woningwet blijkt dat de aard en omvang van het gevaar bepalend zijn voor de te treffen maatregelen en voor wat in een bepaald geval mag worden verwacht. De maatregelen moeten objectief gezien geschikt zijn om het gevaar te voorkomen of te beperken.¹⁸

De gemeente kan eventueel bestuursdwang toepassen en de benodigde maatregelen nemen op kosten van de overtreder.¹⁹

Om voor de toepassing van bestuursdwang als overtreder te kunnen worden aangemerkt, is niet vereist dat de overtreder strafrechtelijk van het ontstaan van de gevaarlijke situatie een verwijt kan worden gemaakt en in verband daarmee voor strafrechtelijke vervolging in aanmerking komt.²⁰

¹⁷ ABRvS 25 april 2012, nr. 201111495/1/A1.

¹⁸ Zie o.a. ABRvS 18 november 2015, nr. 201501859/1/A4.

¹⁹ ABRvS 22 juli 2015, nrs. 201409302/1/A1 en 201409300/1/A1.

²⁰ O.a. ABRvS 18 juni 2014, nr. 201310740/1/A4; ABRvS 4 februari 2015, nr. 201404744/1/A1. In de volgende uitspraak werd overwogen dat niet van belang is hoe en waarom asbesthoudende materialen op de percelen terecht zijn gekomen en wie de eigenaars van de desbetreffende percelen zijn: ABRvS 23 juli 2014, nr. 201309656/1/A1.

De rode draad in de jurisprudentie over genoemde artikelen van de Woningwet is dat zij van toepassing kunnen zijn op situaties waarin de aanwezigheid van asbest of asbesthoudende producten in of uit een bouwwerk een concreet en direct gevaar voor de gezondheid van de mens kan opleveren. Dit kan leiden tot een verplichting om het asbest of de asbesthoudende producten te verwijderen.²¹ Van een dergelijke situatie kan ook sprake zijn indien na een brand in een bouwwerk asbestvezels in de omgeving zijn verspreid.²² Dat is ook het geval indien de asbestvezels op terreinen van andere eigenaren zijn terechtgekomen. Hoewel die situatie buiten hun toedoen is ontstaan, is zij wel in strijd met artikel 1a Ww, omdat de staat van het terrein gevaar voor de gezondheid van de mens oplevert. De terreineigenaren moeten de asbestdeeltjes (laten) verwijderen. Bij het uitblijven van maatregelen, levert het voortbestaan van de situatie een overtreding op.²³ Dit blijkt onder meer uit de volgende overweging²⁴. «De in artikel 1a Ww neergelegde zorgplicht geldt voor de eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein en degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen, ongeacht of zij handelingen hebben verricht of nagelaten die het bouwwerk, open erf of terrein in een staat hebben gebracht die gevaar voor de gezondheid of veiligheid met zich brengt. De door (appellant) gestelde omstandigheid dat hij niet betrokken is bij de brand en daardoor veroorzaakte aanwezigheid van asbestdeeltjes op zijn perceel, is derhalve niet van betekenis voor de vraag of hij de zorgplicht heeft nageleefd.»

De toepassing van de weergegeven bepalingen van de Woningwet stuit in de praktijk op de nodige beperkingen en onduidelijkheden, waardoor het probleem van de asbestdaken niet doelmatig kan worden aangepakt. Omdat de enkele aanwezigheid van een asbestdak voor een verwijderingsverplichting niet voldoende is, zal eerst moeten worden vastgesteld dat sprake is van zodanige omstandigheden dat er een concreet en direct gevaar voor de gezondheid van de mens bestaat.²⁵ Een dergelijke situatie kan zich voordoen bij ondeskundige sloop van een bouwwerk waarin (een) asbest(houdend product) is toegepast, waardoor asbestvezels zich in de omgeving kunnen verspreiden en mensen daaraan kunnen worden blootgesteld.²⁶ In de al besproken situatie waarin asbestvezels na brand in een bouwwerk waren terechtgekomen op terreinen van anderen is eveneens sprake van een situatie met een verhoogd risico van verspreiding van asbestvezels, waardoor gevaar voor de gezondheid van de mens ontstaat.

Of een asbestdak op zichzelf al een concreet en direct gevaar voor de gezondheid van de mens oplevert hangt af van de mate van verwerking van het dak. Bij sterkere verwerking kunnen heel wat asbestvezels in de omgeving terechtkomen, waardoor gevaar voor de gezondheid van de mens ontstaat.

De mate van verwerking van een asbestdak en de daardoor optredende gevaarzetting is moeilijk eenduidig vast te stellen. Daardoor is het in de praktijk vaak onduidelijk of de bepalingen van de Woningwet (al) van toepassing zijn of (nog) niet.²⁷

Daarnaast bestaat de mogelijkheid andere maatregelen dan verwijdering te treffen, die soms afdoende kunnen zijn maar waardoor de bron niet wordt aangepakt.²⁸ Zo waren met het plaatsen van bouwhekken en een

²¹ O.a. ABRvS 21 september 2011, nr. 201102170/1/H1.

²² ABRvS 20 augustus 2008, nr. 200706911/1.

²³ ABRvS 23 juli 2014, nr. 201309656/1/A1.

²⁴ Overweging 4.2 in ABRvS 23 juli 2014, nr. 201309656/1/A1.

²⁵ ABRvS 21 september 2011, nr. 201102170/1/H1; ABRvS 22 februari 2012, nr. 201103226/1/A1; ABRvS 25 april 2012, nr. 201111495/1/A1.

²⁶ ABRvS 15 april 2009, nr. 200805698/1/H1.

²⁷ ABRvS 18 december 2013, nr. 201302644/1/A1.

²⁸ ABRvS 22 februari 2012, nr. 201103226/1/A1.

waarschuwinglint toereikende voorzieningen getroffen om het gevaar voor de gezondheid en veiligheid te beëindigen, zodat artikel 1a, eerste lid, van de Woningwet niet was overtreden.²⁹ Al genoemd is het voorbeeld van afdekking van asbestwegen, zoals volgens het Besluit asbestwegen milieubeheer is toegestaan. De mate van blootstelling van mensen aan asbestvezels hangt ook af van de situering van het bouwwerk met een asbestdak. Bij een incident, met name brand, kunnen asbestvezels zich in de verre omtrek verspreiden, maar de mogelijkheid dat zich een incident voordoet, is op zich niet voldoende om een verwijderingsverplichting aan te nemen.

Omdat op grond van de Woningwet pas kan worden ingegrepen indien een asbestdak tot een concreet en direct gevaar voor de gezondheid van de mens kan leiden, kan het probleem van de «tikkende tijdbom» die veel asbestdaken vormen, niet of niet doelmatig worden aangepakt. Het is de bedoeling om gevaarlijke situaties voor te zijn en al in te grijpen vanwege de risico's die met de enkele aanwezigheid van asbestdaken zijn gemoeid (voorzorgbeginsel). Alleen door verwijdering van het asbestdak kunnen gevaren en risico's afdoende worden ingedamd. Dat geldt ook voor andere situaties waarin mensen aan asbestvezels kunnen worden blootgesteld.

Het wetsvoorstel heeft ten opzichte van de huidige regelgeving een belangrijke toegevoegde waarde doordat het risico voor de gezondheid van de mens en voor het milieu kan worden aangepakt bij de bron van de (mogelijke) blootstelling van mensen aan asbestvezels. De aanpak aan de bron (preventiebeginsel) is een van de uitgangspunten van het milieubeleid. Het is zeker dat naarmate asbestdaken langer blijven liggen door verwerking, ondeskundige behandeling en incidenten geleidelijk steeds meer asbestvezels in het milieu zullen terechtkomen.

De grondslag die met het wetsvoorstel in artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 9.2.2.1a Wm wordt geboden omvat niet alleen een verwijderingsverplichting van asbest en asbestproducten, maar ook een verplichting tot verwijdering van zodanige toepassingen uit objecten of van asbestverontreiniging van de bodem of van asbestafval dat is gedumpt of dat anderszins, al dan niet als gevolg van een incident, in de wijdere omgeving dan een bouwwerk of erf verspreid is geraakt. Daarom is in dit wetsvoorstel de grondslag voor een verplichting tot verwijdering van asbest(producten) niet opgenomen in de Woningwet, maar in hoofdstuk 9 Wm («Stoffen en producten»). Verder kunnen maatregelen worden voorgeschreven om ongewenste effecten voor de gezondheid van de mens of voor het milieu te voorkomen of beperken. In al deze gevallen waarin volgens artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 9.2.2.1a Wm regels kunnen worden gesteld, kunnen zich situaties voordoen, waarin mensen aan asbestvezels worden blootgesteld.

3.2.4 De Productenregeling asbest

De Productenregeling asbest bevat regels met betrekking tot het bepalen van de concentratie asbest in producten. Deze regels zijn van toepassing, indien moet worden vastgesteld of sprake is van een asbesthoudend product. Dit besluit is relevant voor de vaststelling of asbest aanwezig is, waarop een eventuele verwijderingsverplichting van toepassing is. Op het Productenbesluit asbest is in paragraaf 3.1 al ingegaan. Artikel 4 van dat besluit bevat een verbod op handelingen met asbest(producten), waarop artikel 5 een uitzondering maakt voor bestaande toepassingen. Het

²⁹ ABRvS 23 juli 2014, nr. 201309656/1/A1.

wetsvoorstel is bedoeld om ook bestaande toepassingen die een risico kunnen vormen dat asbestvezels vrijkomen, kunnen worden aangepakt.

3.2.5 Het Asbestverwijderingsbesluit 2005

Het Asbestverwijderingsbesluit 2005, dat is vastgesteld op grond van onder andere artikel 9.2.2.1 Wm, bevat op dit moment geen algemene verplichting tot verwijdering van asbest uit bouwwerken of objecten, wel bepalingen die van toepassing zijn wanneer tot verwijdering wordt overgegaan. Dit besluit regelt op welke wijze de verwijdering van asbest(producten) moet plaatsvinden en is vooral gericht tot de eigenaar van het bouwwerk of object dat asbest of een asbestproduct bevat en die dit zelf verwijderd (dit is toegestaan voor bepaalde asbesttoepassingen met een oppervlakte van minder dan 35 m²), of die optreedt als opdrachtgever voor het verwijderen van asbest of een asbestproduct door een gespecialiseerd bedrijf. Omdat de verplichting tot verwijdering van asbest(producten) eveneens tot de eigenaar is gericht, is het de bedoeling dat deze verplichting via een wijziging van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 in dat besluit wordt opgenomen. Omdat het niet alleen om toepassingen in bouwwerken gaat, wordt de verplichting niet in het kader van de Woningwet gesteld.

Na de verwijdering moet een eindbeoordeling van het bouwwerk worden verricht door een geaccrediteerd laboratorium.

3.2.6 De Wet bodembescherming

De Wet bodembescherming kent alleen een saneringsverplichting voor gevallen van ernstige bodemverontreiniging.³⁰ In de Circulaire bodemsanering 2013³¹ is aangegeven wanneer dit het geval is.³² Volgens de circulaire is een geval van ernstige verontreiniging aanwezig, indien de verontreiniging meer dan 25 m³ bodemvolume omvat.

Bij asbestdaken zonder dakgoot kan een zodanige asbestverontreiniging van de toplaag van de bodem ontstaan, dat dit risico's voor de gezondheid van de mens oplevert. Vaak is de omvang van de verontreiniging minder dan 25 m³. Omdat er dan geen sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, zoals omschreven in artikel 1 van de Wet bodembescherming, geldt daarvoor op grond van die wet geen saneringsverplichting.

De Wet bodembescherming bevat geen algemene verplichting tot verwijdering van een beperkte asbestverontreiniging van de bodem of mogelijkheid om een dergelijke verplichting bij amvb op te leggen. Bij amvb op grond van de artikelen 6–11 Wbb kunnen regels worden gesteld met betrekking tot handelingen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten. In artikel 13 Wbb is een zorgplicht opgenomen die inhoudt dat een ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6–11 Wbb, en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, verplicht is alle maatregelen te nemen om die verontreiniging of aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.

³⁰ ABRvS 8 december 2004, 200400050/1 en 200401034/1.

³¹ Stcrt 2013, 16 675, zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-16675.html>.

³² Zie paragraaf 2.1 van de circulaire. Daarin staat onder meer het volgende: «Er is sprake van een geval van ernstige verontreiniging indien voor ten minste één stof het gemiddelde gemeten concentratie van minimaal 25 m³ bodemvolume in het geval van bodemverontreiniging, of 100 m³ poriënverzadigde bodemvolume in het geval van een grondwaterverontreiniging, hoger is dan de interventiewaarde.»

Voor een overtreding van artikel 13 Wbb is vereist dat handelingen worden of zijn verricht als bedoeld in de artikelen 6–11 Wbb. Het voorhanden hebben van een asbestdak is niet een handeling als bedoeld in de artikelen 6–11 Wbb. Hetzelfde geldt voor de verspreiding van asbestvezels als gevolg van een incident, zoals brand.³³ Ook het verweringsproces van een dak waardoor asbest op en in de bodem kan terechtkomen is niet een handeling als in die artikelen bedoeld. De zorgplicht van artikel 13 Wbb is dus niet van toepassing.³⁴ Bovendien is geen sprake van een handeling die wordt verricht door de eigenaar van een ander terrein waar de asbestvezels terecht komen of waarbij hij enige betrokkenheid heeft, zodat hij ook om die reden niet als overtreder van de zorgplicht kan worden aangemerkt.

Artikel 13 Wbb kan wel van toepassing zijn indien asbestproducten op een terrein zijn gestort³⁵ of dergelijke producten of restanten daarvan bij sloop van een bouwwerk op of in de bodem zijn terechtgekomen³⁶. De bewijslast kan problemen opleveren.³⁷

Voor veel van de geschetste situaties kunnen, gezien het voorgaande, geen regels worden gesteld bij amvb op grond van artikel 6–11 Wbb en kan evenmin artikel 13 Wbb worden toegepast.

Om de redenen die al in paragraaf 3.1 zijn aangegeven, is het wenselijk om in artikel 9.2.2.1a Wm te voorzien in de mogelijkheid dat bij amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm ook in situaties waarin geen sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, een verplichting tot verwijdering van asbestverontreiniging van de bodem wordt opgelegd. Aanleiding hiervoor is een verzoek van het Interprovinciaal overleg (IPO) aan de Staatssecretaris van I en M om de beperkingen en problemen op te heffen waardoor bij de toepassing van de Wet bodembescherming asbestverontreiniging van de bodem niet altijd hoeft te worden opgeruimd.

Ernstige gevallen van asbestverontreiniging, die boven de drempel van 25 m³ uitkomen, vallen onder de reguliere saneringsregeling in de Wet bodembescherming en zijn daarom in artikel 9.2.2.1a Wm uitzonderd.

Iemand die vrijwillig tot sanering van bodemverontreiniging overgaat, moet voldoen aan de verplichtingen van de Wet bodembescherming, zoals opgenomen in hoofdstuk 4 Wbb. Dat geldt in beginsel ook voor iemand die tot sanering van asbestverwijdering van de bodem overgaat om te voldoen aan een verplichting tot verwijdering die is opgelegd bij een amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 9.2.2.1a Wm.

Artikel 28 Wbb verplicht, kort weergegeven, tot melding van een voorgenomen bodemsanering aan het bevoegd gezag. Dit zijn doorgaans niet burgemeester en wethouders, die met betrekking tot de verwijdering van asbestdaken het bevoegd gezag zijn, maar gedeputeerde staten (en burgemeester en wethouders van de gemeenten die bij of krachtens artikel 88 Wbb zijn aangewezen). Ten behoeve van de melding is in artikel 39 Wbb nader onderzoek bij een vermoeden van ernstige bodemverontreiniging voorgeschreven en saneringsonderzoek en een saneringsplan in geval van voorgenomen sanering van bodemverontreiniging. Artikel 38 Wbb bevat een bepaling over de wijze van sanering van

³³ ABRvS 5 juni 2002, nr. 200104666/1.

³⁴ ABRvS 8 december 2004, nr. 200401808/1.

³⁵ ABRvS 27 oktober 2004, nr. 200403478/1; ABRvS 10 augustus 2007, nr. 200704617/1; ABRvS 17 september 2008, nr. 200708636/1.

³⁶ Vz. ABRvS 18 januari 2013, nr.201211651/1/A4.

³⁷ ABRvS 16 juli 2014, nrs. 201311572/1/A4 en 201311574/1/A4; ABRvS 8 april 2015, nr. 201406848/1/A4.

bodemverontreiniging. Deze bepaling kan ook van toepassing zijn op saneringen die in een amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 9.2.2.1a Wm verplicht worden gesteld. Voor die saneringen zijn de basiseisen die in artikel 38, eerste lid, Wbb aan saneringen worden gesteld, relevant. Volgens artikel 38, tweede lid, Wbb kunnen hieromtrent bij amvb nadere regels worden gesteld.

Genoemde bepalingen kunnen volgens het voorgestelde artikel 9.2.2.1a, derde lid, Wm buiten toepassing worden verklaard voor asbestverontreinigingen van de bodem waarvoor volgens een amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 9.2.2.1a Wm een saneringsverplichting geldt. De verplichtingen volgens de reguliere saneringsregeling in de Wbb zijn voor eenvoudige en beperkte verontreinigingen onnodig zwaar. Omdat vaak sprake is van standaard situaties kan worden volstaan met een standaardaanpak en -regeling, vergelijkbaar met de regeling die is getroffen in het Besluit uniforme saneringen. Bovendien moet worden voorkomen dat met betrekking tot de verwijdering van een asbestdak en de daardoor veroorzaakte verontreiniging verschillende bestuursorganen bevoegd gezag zijn. Burgemeester en wethouders zijn het bevoegd gezag voor de verwijdering van asbestdaken. Het is wenselijk dat zij, anders dan in de reguliere saneringsregeling van de Wet bodembescherming, ook bevoegd gezag zijn voor de verwijdering van asbestverontreiniging van de bodem die het gevolg is van de aanwezigheid van het asbestdak. Het is wenselijk dat alle regels die betrekking hebben op de sanering van asbestverontreinigingen van de bodem als gevolg van de toepassing van asbest en asbestproducten worden gesteld, dezelfde wettelijke grondslag hebben. Dit is voor de toepassing van de regels het duidelijkst. Daarom wordt in het wetsvoorstel een specifieke verwijderingsverplichting voor asbestverontreiniging van de bodem niet opgenomen in de Wet bodembescherming maar in hoofdstuk 9 Wm.

Bij amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm kunnen volgens artikel 9.2.2.1a, tweede lid, Wm regels worden gesteld hoe de te treffen maatregelen moeten worden uitgevoerd. Indien een verplichting tot verwijdering van asbestverontreiniging van de bodem wordt opgelegd, kan het wenselijk zijn dat regels worden gesteld zoals opgenomen in artikel 38, eerste lid, Wbb, waarin is omschreven aan welke eisen het resultaat van de sanering moet voldoen.

Artikel 9.2.2.1, tweede lid, onder i en j, Wm wordt van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat de regels die met betrekking tot het verwijderen van asbestverontreiniging van de bodem kunnen worden gesteld, ook een verplichting tot melding of onderzoek kunnen inhouden. Het onderzoek is nodig om vast te stellen of verontreiniging aanwezig is en zo ja, wat de omvang daarvan is en of deze uitsluitend is veroorzaakt door het asbestdak. Deze bepaling is voor de zekerheid opgenomen. Asbestverontreiniging van de bodem is een gevolg van het voorhanden hebben van (een) asbest(dak). Omdat de asbestvezels in de bodem verspreid zijn geraakt, kan in deze situatie niet worden gezegd dat de eigenaar van het terrein asbest «voorhanden heeft», omdat hij niet meer de controle over de asbest heeft en deze ook niet uit de bodem kan worden geïsoleerd. De verwijderingsverplichting voor asbestverontreiniging van de bodem hangt wel samen met het voorhanden hebben van een asbestdak en valt dus in beginsel onder de reikwijdte van artikel 9.2.2.1 Wm.

3.2.7 Hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer

Na verwijdering is het asbest(product) een afvalstof waarop hoofdstuk 10 Wm van toepassing is. Op grond van artikel 10.1, eerste lid, Wm is een ieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, verplicht alle

maatregelen te nemen of na te laten die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd, teneinde die gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Op grond van artikel 10.1, tweede lid, Wm is het voor een ieder bij wie afvalstoffen ontstaan, verboden handelingen met betrekking tot die afvalstoffen te verrichten of na te laten, waarvan hij weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan.

Op grond van artikel 10.1, derde lid, Wm is het voor een ieder verboden bedrijfsmatig handelingen met betrekking tot afvalstoffen te verrichten, indien daardoor, naar hij weet of redelijkerwijs had kunnen weten, nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan. Onder handelingen wordt onder meer verwijdering verstaan.

Volgens artikel 10.2, eerste lid, Wm is het verboden zich van afvalstoffen te ontdoen door deze buiten een inrichting te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden.

Artikel 10.37 Wm bevat regels voor de afgifte van gevaarlijke afvalstoffen.

Genoemde bepalingen zijn relevant voor de verwijdering van asbest en asbestproducten, maar houden geen verwijderingsverplichting in, behoudens voor degene die zich in strijd met genoemde bepalingen van asbestafval heeft ontdaan, die echter meestal niet te achterhalen valt. Er moet rekening mee worden gehouden dat mede als gevolg van de invoering van een verwijderingsverplichting voor asbestdaken meer asbestafval op landbouwgronden en natuurterreinen zal worden gedumpt. Indien de eigenaar van het desbetreffende terrein of de gemeente dat afval niet vrijwillig op eigen kosten opruimt, blijft het liggen. Dat is een ongewenste situatie, omdat asbest dan verder in het milieu verspreid raakt, waardoor mensen aan asbestvezels kunnen worden blootgesteld.

De verplichting om asbest dat in het milieu verspreid is geraakt, op te ruimen is vooral verstrekkend indien de terreineigenaar geen betrokkenheid heeft bij het achterlaten van het asbestafval. Een nadere afweging van voor- en nadelen en consequenties van de invoering van een dergelijke verplichting zal plaatsvinden in het kader van de opstelling van de amvb waarin dit eventueel zal worden geregeld. Omdat de stof asbest het aangrijpingspunt is en vanwege de samenhang met de verwijderingsverplichting voor asbest(producten) wordt de mogelijkheid van regelgeving bij amvb opgenomen in hoofdstuk 9 Wm en niet in hoofdstuk 10 Wm. Er hoeft niet een verband te worden aangetoond tussen de verwijdering van asbest(producten) enerzijds en de illegale aanwezigheid in het milieu anderzijds, omdat het onderwerp van een amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm «het voorhanden hebben van een stof» kan zijn en de terreineigenaar na dumping van asbestafval asbest voorhanden heeft. De schuldvraag is hierbij niet relevant voor de verwijderingsverplichting, maar zal uiteraard wel sterk bepalend zijn voor de inhoud van een verwijderingsverplichting zoals die bij amvb kan worden vorm gegeven, en voor de wenselijkheid van begeleidende maatregelen, zoals nu ook worden getroffen bij de invoering van de verwijderingsverplichting voor asbestdaken.

3.2.8 De Omgevingswet

De wettelijke grondslag voor het opleggen van een verplichting tot verwijdering van asbest en asbesthoudende producten uit bouwwerken zal naar verwachting in de toekomstige Omgevingswet worden opgenomen. De verwijderingsverplichting voor asbestdaken zal verhuizen naar het Besluit bouwen leefomgeving (Bbl), waarin ook het slopen van bouwwerken is geregeld. Artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 9.2.2.1a Wm zal een grondslag blijven bieden voor een verwijderingsverplichting van

asbest(producten) uit objecten, van gedumpte asbestafval of asbest dat na een incident verspreid is geraakt alsmede voor sanering van asbestverontreiniging van de bodem. Die onderwerpen vallen namelijk (nog) niet binnen de reikwijdte van de Omgevingswet.

4. Financiële aspecten

4.1 Uitgangspunten van de regeling van vergoeding van kosten en schade

De vaststelling van regelgeving op grond van artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 9.2.2.1a Wm, bijvoorbeeld de invoering van het verbod van het voorhanden hebben van een asbestdak, kan leiden tot kosten en schade voor degenen tot wie de regelgeving is gericht.

Hierbij zijn twee aspecten te onderscheiden. Allereerst moet met de financiële gevolgen rekening worden gehouden bij de vaststelling van de regelgeving, omdat de financiële gevolgen die de regelgeving voor belanghebbenden kan hebben niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de doelen die daarmee worden gediend. Voorts moet met de financiële gevolgen rekening worden gehouden bij de toepassing van de regelgeving, omdat zich bijzondere omstandigheden kunnen voordoen waarin de kosten en schade voor een of meer individuele belanghebbende onevenredig zijn in verhouding tot de doelen die met de regelgeving worden gediend en in zoverre een financiële vergoeding op haar plaats kan zijn.

Het eerste aspect komt aan de orde bij de vaststelling van regelgeving op grond van artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 9.2.2.1a Wm. Dit moet telkens van geval tot geval worden bekeken, afhankelijk van de inhoud van de voorgenomen regelgeving. Hierop zal uitgebreider worden ingegaan in de paragrafen 4.2 en 4.3, die betrekking hebben op de sanering van asbestdaken, onderscheidenlijk de sanering van andere asbesttoepassingen.

Het tweede aspect komt vooral aan de orde bij de toepassing van de regeling die is getroffen in artikel 15.21, eerste lid, onder b, juncto artikel 15.20 Wm. Op grond van die bepaling kan degene op wie een amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm van toepassing wordt, voor een financiële vergoeding in aanmerking komen indien hij zich daardoor voor kosten ziet gesteld dan wel schade lijdt, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoren te blijven. Hierin zal eveneens uitgebreider worden ingegaan in de paragrafen 4.2 en 4.3.

In deze paragraaf worden eerst nog enkele algemene opmerkingen over bedoelde regeling gemaakt.

De regeling in artikel 15.21 Wm juncto artikel 15.20 Wm is de uitwerking in de milieuregelgeving van het stelsel van nadeelcompensatie waarvoor artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht de algemene grondslag vormt. Het beleid voor de toepassing van de regeling is vastgelegd in de Circulaire schadevergoedingen.³⁸

De regeling van nadeelcompensatie in de Wet milieubeheer zal worden aangepast of vervangen wanneer de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten in een algemene regeling voor nadeelcompensatie voorziet.³⁹ Die regeling zal worden opgenomen in een nieuwe titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna ook afgekort

³⁸ Stcrt. 1997, 246.

³⁹ Kamerstukken II 2010/2011, 32 621, nr. 3, p. 7 en p. 17/18.

als: Awb). Titel 4.5 is nog niet in werking getreden.⁴⁰ De algemene regeling geeft net als specifieke regelingen van nadeelcompensatie, zoals de regeling in artikel 15.21 Wm juncto artikel 15.20 Wm, uitdrukking aan het beginsel «*égalité devant les charges publiques*» (het zogenaamde *égalité*beginsel, te vertalen als het beginsel van de gelijke verdeling van de publieke lasten).

In artikel 4:126 Awb, dat in titel 4.5 Awb is opgenomen, is bepaald dat een bestuursorgaan dat in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, de benadeelde desgevraagd een vergoeding toekent.

Bij de inwerkingtreding van titel 4.5 Awb zal een handleiding worden opgesteld hoe met verzoeken om nadeelcompensatie zal worden omgegaan.⁴¹ Deze zal uitwerking geven aan de criteria die hiervoor tijdens de totstandkoming van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten zijn aangegeven.⁴²

Titel 4.5 Awb zal van belang zijn voor de beslissing op aanvragen om nadeelcompensatie in verband met de vaststelling van regelgeving, zoals een algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb). Omdat deze titel op vergelijkbare uitgangspunten is gebaseerd als de regeling in artikel 15.21 Wm juncto artikel 15.20 Wm, zal de inwerkingtreding van titel 4.5 Awb naar verwachting niet tot inhoudelijke veranderingen leiden.

4.2 Toetsing van het asbestdakenverbod aan de uitgangspunten

Bij de opstelling van een amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 9.2.2.1a Wm zullen de daarin opgenomen regels indien daartoe aanleiding bestaat moeten worden getoetst aan de uitgangspunten voor de verlening van nadeelcompensatie, die zijn weergegeven in paragraaf 4.1. Dit kan, afhankelijk van de inhoud van de amvb, tot verschillende uitkomsten leiden. Deze moeten worden betrokken bij de vaststelling van de amvb. Er kan sprake zijn van onevenredige kosten en schade in individuele gevallen. In dat geval kan met incidentele toepassing van de regeling in artikel 15.21 Wm juncto artikel 15.20 Wm worden volstaan. Er kan ook sprake zijn van vaker voorkomen van onevenredige kosten en schade. In dat geval kan aanleiding bestaan voor bijvoorbeeld een subsidieregeling of ander flankerend beleid dat beoogt hieraan tegemoet te komen.

In deze paragraaf zal uitgebreider worden ingegaan op de toepassing van de in paragraaf 4.1 weergegeven uitgangspunten op de invoering van het verbod op het voorhanden hebben van een asbestdak met ingang van 1 januari 2024. Op dit moment heeft het enige concrete voornemen om op grond van genoemde artikelen een verplichting tot asbestsanering in te voeren betrekking op asbestdaken.

De aanwezigheid van een asbestdak kan risico's voor de gezondheid van de mens en nadelige gevolgen voor het milieu meebrengen. Deze risico's en nadelige gevolgen gaan zich sterker manifesteren wanneer de daken beginnen te verweren, wat het geval is na gemiddeld 20 jaar waarin het

⁴⁰ Wet van 31 januari 2013 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad (Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten) (Stb. 2013, 50). Blijkens het inwerkingtredingsbesluit (Stb. 2013, 162) is deze wet op dit moment slechts ten dele in werking getreden. De bepalingen met betrekking tot nadeelcompensatie, die onder meer voorzien in een nieuwe titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht, zullen pas in werking treden nadat de nodige aanpassingswetgeving tot stand is gekomen.

⁴¹ Stb. 2013, 162, p. 3.

⁴² Kamerstukken II 2010/2011, 32 621, nr. 23.

asbestproduct aan de weersomstandigheden blootgesteld is geweest. Dit proces van verwerking is momenteel volop aan de gang en zal zich de komende jaren versterken. Omdat de toepassing van asbestproducten sinds 1993 is verboden, zijn de daken immers al minstens 20 jaar oud. Daarom is het in toenemende mate van belang dat de daken binnen afzienbare termijn worden verwijderd, teneinde de toenemende risico's voor de gezondheid van de mens en nadelige gevolgen voor het milieu, zoals bodemverontreiniging, te voorkomen of beperken. Bovendien kunnen zich door brand of beschadiging van daken bij werkzaamheden extra risico's voor de gezondheid van de mens en nadelige gevolgen voor het milieu manifesteren.

Hoewel de asbestdaken destijds rechtmatig zijn aangebracht, is dat geen reden om de verantwoordelijkheid om de nodige maatregelen te nemen om mogelijke gevolgen voor het milieu en risico's voor de gezondheid van de mens te voorkomen niet bij de eigenaar van het bouwwerk met een asbestdak te leggen. Het uitgangspunt dat de eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein verantwoordelijk is ervoor zorg te dragen dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt, is vastgelegd in onder meer artikel 1a, eerste lid, van de Woningwet (zie paragraaf 3 waarin ook is gewezen op de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak die dit bevestigt, zelfs in gevallen waarin asbestdeeltjes op het terrein zijn terecht gekomen als gevolg van brand elders waarbij de eigenaar geen enkele betrokkenheid heeft).

Wat betreft de financiële gevolgen voor eigenaren van asbestdaken, zijn de volgende aspecten in de overwegingen bij het invoeren van een verplichting tot verwijdering van asbestdaken meegenomen.

De kosten van de aanleg van het dak waren destijds (relatief) zeer laag. De kosten van het aanbrengen van vervangende dakbedekking kunnen relatief hoger zijn, alhoewel nog steeds diverse goedkope vervangende materialen beschikbaar zijn. Wellicht hebben niet al die materialen dezelfde gunstige technische eigenschappen als asbesthoudende producten, maar deze kunnen al sinds 1993 niet meer worden benut als gevolg van de invoering van het verbod om dergelijke producten nog langer toe te passen.

De verwijdering van een asbestdak kan in sommige gevallen leiden tot andere kosten dan directe vervangingskosten, bijvoorbeeld als gevolg van aanpassing van het bouwwerk om de nieuwe dakbedekking te kunnen aanbrengen. Dit zijn echter kosten die redelijkerwijs voor het risico van de eigenaar horen te komen, omdat geen enkel dak het eeuwige leven heeft. Bovendien zullen de bijkomende kosten doorgaans niet rechtstreeks het gevolg zijn van het vervangen van een asbesthoudend product door een ander product, omdat voor de toepassing daarvan in beginsel geen andere bouwkundige voorzieningen nodig hoeven te zijn.

Hoewel veel daken in bouwtechnische zin nog steeds hun functie naar behoren kunnen vervullen, afgezien van het optreden van risico's voor de gezondheid van de mens en nadelige gevolgen voor het milieu, moet worden geconstateerd dat de afschrijvingstermijn voor de investeringen die ten behoeve van het asbestdak zijn gedaan, lang geleden is verstreken en dat er in veel gevallen al rekening mee moest worden gehouden dat binnen afzienbare termijn tot vervanging zou moeten worden overgegaan, zoals ook bij andere vormen van dakbedekking het geval is. Op 1 januari 2024, de uiterste datum voor verwijdering, zijn de asbestdaken al meer dan 30 jaar oud en vaak zijn ze nog 10 tot 20 jaar ouder.

De kosten van sanering van een asbestdak zijn voorzienbaar. De verplichting om asbestdaken te verwijderen is al geruime tijd bekend en heeft ook veel publiciteit gekregen. Bovendien wordt de eigenaren tot 1 januari 2024 de tijd gegund om een asbestdak te verwijderen. Hierdoor hebben zij gelegenheid om maatregelen te nemen om de financiële gevolgen daarvan op te vangen of om de verwijdering te combineren met

andere werkzaamheden aan het gebouw die eventueel noodzakelijk of wenselijk zijn.

Ook zal naar verwachting de maatschappelijke waardering van asbestdaken kunnen leiden tot waardevermindering van gebouwen die van een dergelijk dak zijn voorzien, alleen al omdat potentiële kopers willen vermijden dat hun gezondheid als gevolg hiervan risico's loopt en zij zich bovendien als gevolg van de aanwezigheid van het dak voor de kosten van verwijdering gesteld zullen zien. Met het oog op de verkoopbaarheid van het gebouw zal verwijdering van het asbestdak daarom wenselijk zijn. De saneringskosten worden dan «terugverdiend» met een waardestijging of betere verkoopbaarheid van het gebouw.

In het geval van particulieren gaat het doorgaans om daken op kleinere bouwwerken met een geringe oppervlakte, zodat de kosten van verwijdering en vervanging doorgaans beperkt zijn. Volgens artikel 4, derde lid, van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 mogen particulieren in bepaalde gevallen asbestdaken met een oppervlakte van ten hoogste 35 m² zelf verwijderen, waardoor de kosten nog kunnen worden beperkt.

Het merendeel van de asbestdaken is toegepast in de agrarische sector. De oppervlakte van die daken kan omvangrijk zijn, maar het behoort tot de normale ondernemerskosten dat bedrijfsgebouwen van tijd tot tijd moeten worden aangepast aan de nieuwe eisen die daaraan worden gesteld, soms door de overheid maar vooral ook door verandering van bedrijfsprocessen en de eisen die aan bedrijfsgebouwen worden gesteld. Voor een deel van de agrarische bedrijven zullen de kosten van sanering van asbestdaken ongelegen komen, omdat zij in een slechte financiële situatie verkeren, maar dat is volgens gangbaar beleid geen reden voor de toekenning van een vergoeding. De kosten zijn dan namelijk op zichzelf niet onevenredig in vergelijking met de kosten die andere bedrijven moeten dragen, zodat de toekenning van een vergoeding tot een willekeurige verstoring van concurrentieverhoudingen kan leiden. Er kunnen ook andere aanleidingen zijn die dergelijke financieel kwetsbare bedrijven in financiële problemen brengen, zoals de ontwikkeling op de markt van de prijzen van producten of van de kosten van de afzet van mestoverschotten. De slechte financiële situatie is dus in algemene zin niet het gevolg van de saneringsmaatregelen die moeten worden genomen, maar wordt hierdoor alleen verder verslechterd.

Gelet op het voorgaande zijn de financiële gevolgen van de invoering van het asbestdakenverbod voor eigenaren van gebouwen met een asbestdak in algemene zin niet onevenredig in verhouding tot de doelen die met dat verbod worden gediend. Alleen bij hoge uitzondering zal naar verwachting sprake zijn van «kosten dan wel schade welke redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste behoren te blijven van degene op wie bepalingen van een amvb van toepassing worden» in de zin van artikel 15.21 Wm juncto artikel 15.20 Wm, onderscheidenlijk «schade die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft» in de zin van artikel 4:126 Awb.

Om een zo spoedig mogelijke verwijdering van asbestdaken te stimuleren bestaat tot 1 januari 2020 de mogelijkheid om op grond van de Subsidie-regeling verwijderen asbestdaken⁴³ een «aanjaagsubsidie» aan te vragen.⁴⁴ De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft op 14 december 2016 tijdens een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer bevestigd dat deze aanjaagsubsidie niet in de buurt komt van de reële saneringskosten. De reden daarvan is dat er, zoals in het voorgaande al is toegelicht, geen reden is om financieel bij te springen in de kosten van

⁴³ Stcrt. 2015, 42366.

⁴⁴ Zie hierover de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 6 december 2016 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2016/17, 25 834 nr. 116).

verwijdering. In totaal is een subsidiebedrag van 75 miljoen euro beschikbaar gesteld. Daarnaast wordt er gewerkt aan een programma-tische aanpak.⁴⁵ Dit is een integrale aanpak van de problematiek die door alle betrokken overheden wordt uitgewerkt, met het doel de sanering van asbestdaken te versnellen en te faciliteren, onder meer door financiële arrangementen te ontwikkelen om de financiering van de sanering voor eigenaren te vergemakkelijken.⁴⁶

4.3 Toetsing van andere verplichtingen tot asbestsanering aan de uitgangspunten

In andere gevallen dan het asbestdakenverbod waarin op grond van artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 9.2.2.1a Wm regels worden overwogen, kan de uitkomst van de afweging tussen het algemeen belang en de belangen van degenen die daardoor worden benadeeld, verschillend zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de eigenaar van een terrein bij amvb een verplichting zou worden opgelegd om asbestafval op te ruimen, dat zonder zijn betrokkenheid en medeweten op zijn terrein is gedumpt. Het algemeen belang vergt dat het asbestafval daar niet blijft liggen. De eigenaar heeft de meest directe betrokkenheid bij de toestand waarin zijn terrein zich bevindt en heeft het in zijn macht om de risico's die daaraan zijn verbonden te beëindigen door het opruimen van het afval. Daarom ligt het voor de hand dat de eigenaar degene is die daarmee wordt belast. Deze verplichting is niet onevenredig in verhouding tot het daarmee te dienen doel.

Indien enige betrokkenheid van de eigenaar bij het ontstaan van de risicovolle situatie op zijn terrein ontbreekt, kan echter wel sprake zijn van onevenredigheid tussen de financiële gevolgen die het opruimen voor een individuele eigenaar kan hebben, en het algemeen belang dat met het wegnemen van de risicovolle situatie is gemoeid. Dit zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld, waarvoor de regeling in artikel 15.21 Wm juncto artikel 15.20 Wm de ruimte biedt. Zo nodig kunnen ook flankerende maatregelen zoals een subsidieregeling worden overwogen.

Bij de opstelling van een amvb op grond van artikel 9.2.2.1 juncto artikel 9.2.2.1a zal dus telkens opnieuw moeten worden bezien hoe de afweging tussen algemene en individuele belangen uitvalt en zal moeten worden gemotiveerd tot welke conclusies deze afweging leidt, zowel materieel als financieel.

5. Naleving, handhaving, administratieve lasten en andere gevolgen

Het wetsvoorstel bevat een expliciete grondslag om bij amvb een verplichting op te leggen om asbest of asbestproducten uit bouwwerken te verwijderen. Er is geen sprake van een verplichting om een amvb vast te stellen, maar van een bevoegdheid. De verwachtingen omtrent de naleving en de handhaafbaarheid hangen af van de reikwijdte van een amvb en de wijze waarop de amvb wordt uitgewerkt. Datzelfde geldt voor de administratieve lasten en de financiële en andere gevolgen van de invoering van een verwijderingsverplichting.

De bevoegdheid tot regelgeving bij amvb krijgt pas materiële gevolgen wanneer daarvan daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt. Artikel 21.6, derde lid, Wm voorziet in voorhang van het ontwerp van de amvb bij de

⁴⁵ Verslag van een Algemeen Overleg, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail?id=2016D50479&did=2016D50479>, p. 36.

⁴⁶ Het concept Actieprogramma Programmatische Aanpak Asbestdaken is als bijlage gevoegd bij de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 6 december 2016 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2016/17, 25 834 nr. 116).

Tweede Kamer en Eerste Kamer en in voorpublicatie in de Staatscourant ten behoeve van inspraak door een ieder.

Zoals al eerder is aangegeven, is er een ontwerpbesluit tot wijziging van het Asbestverwijderingsbesluit (met het verbod op het voorhanden hebben van een asbestdak). Er is hiervoor een mkba verricht en tevens hebben voorhang en voorpublicatie van het ontwerpbesluit plaatsgevonden. Het besluit kan worden vastgesteld nadat het onderhavige wetsvoorstel, dat daarvoor een wettelijke grondslag biedt, van kracht is geworden.

Wat betreft de mogelijkheid van toezicht en van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving wordt het volgende opgemerkt. De wettelijke grondslag van een amvb met een verwijderingsverplichting is het bestaande artikel 9.2.2.1 Wm. Er is al voorzien in een regeling van het toezicht en van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Artikel 9.2.2.1a Wm biedt geen nieuwe grondslag voor de vaststelling van een amvb, maar expliciteert maatregelen waarvan in een amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm gebruik kan worden gemaakt, en voor asbestwegen al gebruik is gemaakt.

Volgens artikel 18.2b, eerste lid, Wm heeft normaal gesproken de Minister van Infrastructuur en Milieu onder meer tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens titel 9.2 Wm, dus ook een amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm. Volgens artikel 18.2b, tweede lid, Wm zijn de Ministers van Economische Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport eveneens daarmee belast, zover het bepalingen betreft die betrekking hebben op beleid dat tot hun verantwoordelijkheid behoort.

In het geval van een verwijderingsverplichting voor asbestdaken is dit echter geen doelmatige regeling. Het ligt meer voor de hand burgemeester en wethouders met het toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving te belasten, omdat zij ook al het bevoegd gezag zijn voor de regelgeving inzake bouwen en slopen van bouwwerken en de asbestverwijdering in dat kader plaatsvindt. Het betreft een lokale aangelegenheid, met gevaarstelling op lokale schaal.

Daartoe kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid waarin artikel 18.2b, derde lid, Wm voorziet, om in afwijking van artikel 18,2b, eerste lid, Wm bij een amvb als bedoeld in artikel 9.2.2.1, eerste lid, Wm te bepalen dat gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders in plaats van genoemde Ministers tot taak hebben zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van bij de amvb gestelde regels of van daaromtrent gestelde nadere regels.

Zoals al werd opgemerkt, is artikel 9.2.2.1 Wm de grondslag voor het stellen van een verplichting tot verwijdering van een asbestdak. Daarom hoeft artikel 9.2.2.1a Wm, dat slechts een maatregel expliciteert waarvan in een amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm gebruik kan worden gemaakt, niet aan artikel 18.2b, derde lid, Wm te worden toegevoegd. Het volstaat dat alleen artikel 9.2.2.1 Wm hier is genoemd. In het wetsvoorstel hoeft dus geen aanvullende regeling te worden opgenomen om in toezicht en handhaving te voorzien.

Er zijn ook situaties denkbaar, met name bij verwijdering van asbest(producten) uit objecten, waarin het voor de hand ligt dat de Minister van Infrastructuur en Milieu of een andere verantwoordelijke Minister hiermee is belast.

De invoering van de verwijderingsverplichting voor asbestdaken, wordt begeleid door een ondersteuningsprogramma, de Versnellingsaanpak Asbestdakensanering, dat is opgezet door het Ministerie van Infra-

structuur en Milieu (IenM).⁴⁷ Hiermee wil het ministerie samen met andere partijen de dakensanering ondersteunen, bijvoorbeeld door middel van het ontzorgen van dakeigenaren, het informeren van eigenaren en makelaars, het aanbieden van financieringsconstructies, het optimaliseren van werkmethoden en het ondersteunen van ontwikkeling van de branche. Diverse partijen hebben inmiddels hun medewerking hieraan toegezegd, bijvoorbeeld decentrale overheden, de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO), de asbestsaneringsbranche en het Verbond voor Verzekeraars. Daarbij zal ook worden gekeken naar het verloop van de dakensanering, zoals onder meer blijkt uit het beroep dat op de opengestelde subsidieregeling wordt gedaan, en of er flankerende maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld het aanbieden van meer lokale begeleiding voor particulieren bij het verwijderen van hun asbestdaken.

6. Totstandkoming van dit wetsvoorstel

Bij afwezigheid van directe en nieuwe materiële gevolgen ten opzichte van het ontwerpbesluit heeft over het wetsvoorstel geen internetconsultatie of consultatie van provincies, gemeenten of waterschappen plaatsgevonden. De decentrale overheden hebben aangegeven daaraan geen behoefte te hebben, maar wel graag te worden betrokken bij de vaststelling van een amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 9.2.2.1a Wm.

7. Artikelen

Artikel I

A

In artikel 1.1, eerste lid, Wm wordt de begrippen asbest en asbesthoudend product met bijbehorende begripsomschrijving ingevoegd. Dit is nodig met het oog op de invoeging van het nieuwe artikel 9.2.2.1a Wm, waarin de begrippen asbest en asbesthoudend product wordt gebruikt. De omschrijving van het begrip asbest komt inhoudelijk overeen met de omschrijving in de Europese huidige regelgeving, zoals REACH, en de nationale regelgeving, zoals het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en het Arbeidsomstandighedenbesluit. De precieze formulering loopt in genoemde regelgeving enigszins uiteen (in de REACH-verordening is sprake van een opsomming in tabel-vorm, met vermelding van de desbetreffende CAS-nummers. Asbestvezels omvatten a) Crocidoliet CAS-nr. 12001-28-4), b) Amosiet (CAS-nr. 12172-73-5), c) Anthofylliet CAS-nr. 77536-67-5, d) Actinoliet (CAS-nr. 77536-66-4), e) Tremoliet (CAS-nr. 77536-68-6), f) Chrysotiel (CAS-nrs. 12001-29-5 en 132207-32-0). Er is voor gekozen de omschrijving van het begrip «asbest» in artikel 4.37 (onderdeel a) van het Arbeidsomstandighedenbesluit letterlijk over te nemen om te voorkomen dat er verschillende begrippen in de nationale regelgeving worden gebruikt. De begripsomschrijving in het Asbestverwijderingsbesluit 2005 moet namelijk worden geschrapt omdat deze nu wordt gegeven in de wet waarop het besluit is gebaseerd en de omschrijving in de wet ook geldt voor de daarop gebaseerde regelgeving. De begripsomschrijving van het begrip «asbesthoudend product» is eveneens geïnspireerd op artikel 4.37 (onderdeel b) van het Arbeidsomstandighedenbesluit, met dien verstande dat deze omschrijving enigszins is aangepast zodat zij beter aansluit bij de formuleringen die in hoofdstuk 9 Wm worden gebruikt. Met de taalkundige verschillen zijn geen inhouden-

⁴⁷ Zie voor meer informatie de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal van 2 juni 2016, Kamerstukken II, 2015/16, 25 834, nr. 112.

lijke verschillen beoogd. Het verschil tussen asbest en asbesthoudend product is dat «asbest» een natuurlijk mineraal is en dat een asbesthoudend product door mensen is vervaardigd met toepassing van het natuurlijke mineraal asbest.

In de omschrijving van het begrip «afvalstoffen» wordt «preparaat» vervangen door «mengsel». De begripsomschrijving wordt niet inhoudelijk gewijzigd. Hiermee wordt een omissie hersteld, die geslopen was in de Uitvoeringswet EG-verordening indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (Stb. 2009, 440). Artikel III van die wet heeft op diverse plaatsen in de Wet milieubeheer met ingang van 1 juni 2015 de begrippen «preparaat» en «preparaten» vervangen door de begrippen «mengsel» en «mengsels». Tevens is in artikel 1.1, eerste lid, Wm het begrip «mengsel» met bijbehorende begripsomschrijving opgenomen en het begrip preparaat met bijbehorende begripsomschrijving verwijderd. De begripsomschrijving van «mengsel» is overigens dezelfde als de begripsomschrijving van «preparaat».

In genoemde wet is over het hoofd gezien dat in artikel 1.1 Wm in de begripsomschrijving van «afvalstoffen» eveneens het begrip «preparaten» door het begrip «mengsels» moest worden vervangen. Deze omissie wordt thans hersteld. Omdat de begripsomschrijving van «preparaat» dezelfde is als de begripsomschrijving van «mengsel», heeft deze wijziging geen inhoudelijke gevolgen.

B

De huidige tekst van het eerste lid van artikel 9.2.2.1 wordt ter verduidelijking vervangen door een nieuwe tekst.

De huidige tekst luidt als volgt:

«Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, indien een redelijk vermoeden is gerezen dat door handelingen met stoffen, mengsels of genetisch gemodificeerde organismen ongewenste effecten voor de gezondheid van de mens of voor het milieu zullen ontstaan, regels worden gesteld met betrekking tot het vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, bewerken, verwerken, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, vervoeren, uitvoeren en zich ontdoen van deze stoffen, mengsels of organismen.»

In deze tekst kan het verwarring oproepen dat eerst het woord «handeling» wordt gebruikt, terwijl daarna een limitatieve opsomming hiervan volgt met onder meer het begrip «voorhanden hebben». Dit begrip zou echter ook als een (statische) situatie kunnen worden gezien die niet met een handeling gepaard gaat. Door het begrip «handeling» te schrappen en concreet aan te geven waarover regels kunnen worden gesteld wil het kabinet mogelijke verwarring voorkomen.

De nieuwe tekst komt dan te luiden:

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, bewerken, verwerken, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, vervoeren, uitvoeren en zich ontdoen van stoffen, mengsels of genetisch gemodificeerde organismen, indien een redelijk vermoeden is gerezen dat daardoor ongewenste effecten voor de gezondheid van de mens of voor het milieu zullen ontstaan.

Met deze wijziging zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd.

C

De grondslag voor een amvb met betrekking tot het voorhanden hebben van stoffen is gegeven in artikel 9.2.2.1, eerste lid, Wm. Artikel 9.2.2.1, tweede lid, Wm bevat een niet limitatieve opsomming van mogelijke maatregelen waarvan in een amvb op grond van het eerste lid gebruik kan

worden gemaakt. Mogelijke maatregelen met betrekking tot asbest(producten) zijn opgenomen in een afzonderlijk artikel, omdat van de maatregelen die in artikel 9.2.2.1, tweede lid, Wm zijn genoemd in beginsel voor alle stoffen gebruik kan worden gemaakt.

Uit artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 9.2.2.1a Wm vloeien geen zelfstandige, direct werkende, verplichtingen voort. Deze artikelen bieden een mogelijkheid voor regelgeving bij amvb en bevat geen verplichting om een amvb vast te stellen. Eventuele verplichtingen voor burgers en bedrijven vloeien voort uit een amvb die op grond van artikel 9.2.2.1 Wm wordt vastgesteld.

In artikel 9.2.2.1a Wm is onder meer bepaald dat bij amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm voor asbest en asbesthoudende producten regels kunnen worden gesteld die een verplichting inhouden om de toepassing van het asbest of asbesthoudende product te beëindigen en het asbest of asbesthoudende product te verwijderen (eerste lid, onderdeel a). Dit is een actieve saneringsverplichting die valt binnen de reikwijdte van artikel 9.2.2.1 Wm, op grond waarvan bij amvb regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het voorhanden hebben van stoffen. Vooral nog is er alleen een concreet voornemen om een dergelijke verplichting voor asbestdaken in te voeren, door wijziging van het Asbestverwijderingsbesluit 2005. Er bestaat momenteel nog geen algemene verwijderingsverplichting voor toepassingen van asbest(producten).

Er kan overlap optreden met de verplichting tot verwijdering van asbest(producten) en asbestafval die voortvloeit uit de Woningwet in situaties waarin het voorhanden hebben van asbest(producten) een concreet en direct gevaar voor de gezondheid van mensen kan opleveren. In beide gevallen zijn burgemeester en wethouders het bevoegd gezag. Zij kunnen kiezen welke bepaling zij toepassen. De overlap van regelgeving is onvolledig en levert geen problemen op die het nodig maken een afstemmingsregeling te treffen. In beide gevallen zijn burgemeester en wethouders het bevoegd gezag. In gevallen waarin een asbestdak wordt verwijderd, bevat artikel 9.2.2.1a een eenduidige verplichting om tevens de daardoor ontstane asbestverontreiniging van de bodem op te ruimen.

Artikel 9.2.2.1a Wm biedt daarnaast een grondslag voor het opruimen van asbestafval dat in het milieu is terechtgekomen (eerste lid, onderdeel b). Hierbij gaat het niet om verontreiniging die een gevolg is van de toepassing zelf, maar om asbestafval dat na verwijdering van de toepassing ergens wordt gedumpt. Omdat de eigenaren van terreinen waar afval is gedumpt, hierbij doorgaans geen betrokkenheid hebben gehad, zal van deze mogelijkheid naar verwachting spaarzaam gebruik worden gemaakt. Voorkomen moet echter worden dat asbestafval blijft liggen en verder in het milieu verspreid raakt. Indien dit in de praktijk een probleem wordt, kan dit op grond van het eerste lid, onderdeel b, worden aangepakt.

Er kunnen met toepassing van artikel 9.2.2.1a bij amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm ook regels worden gesteld die de verplichting inhouden verontreiniging als gevolg van een asbesttoepassing op te ruimen, uitgezonderd gevallen van ernstige verontreiniging van de bodem (eerste lid, onderdeel d). Er wordt gesproken van «beperken of ongedaan maken» omdat het soms niet mogelijk is alle verontreiniging te verwijderen indien deze al verspreid is geraakt. Gevallen van ernstige bodemverontreiniging blijven onder de reguliere saneringsregeling in hoofdstuk 4 Wbb vallen. Deze bepaling beoogt een algemene verwijderingsverplichting in te voeren in situaties waarin deze nu nog niet bestaat. Omdat de reguliere saneringsregeling ook op voorgenomen saneringen van toepassing is, biedt artikel 9.2.2.1a, vierde lid, Wm de mogelijkheid om bepalingen van

die regeling buiten toepassing te verklaren. In de regel kan bij asbestverontreiniging van de bodem die een direct gevolg is van toepassing van asbest(producten) met een eenvoudig onderzoek en een melding van de sanering aan het bevoegd gezag worden volstaan. Bovendien kan met het uthoeken van bepalingen van hoofdstuk 4 Wbb worden voorkomen dat verschillende bestuursorganen bevoegd gezag zijn, die bemoeienis hebben met het verwijderen van een asbestdak en de daardoor ontstane verontreiniging. Indien de verontreiniging niet alleen asbest als gevolg van een asbesttoepassing betreft, bestaat in elk geval de verplichting om de asbestverontreiniging te verwijderen. Indien de terreineigenaar echter de hele verontreiniging wil saneren, is de reguliere saneringsregeling in de Wbb van toepassing.

Van de bevoegdheid tot vaststelling van een amvb op grond van artikel 9.2.2.1 Wm met toepassing van artikel 9.2.2.1a Wm kan alleen gebruik worden gemaakt met betrekking tot situaties waarin mensen het risico lopen aan asbestvezels te worden blootgesteld.

D

Met dit onderdeel wordt aan artikel 9.4.5, eerste lid, Wm een volzin toegevoegd, die de Minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid geeft om een of meer instanties aan te wijzen, die worden belast met het verrichten van conformiteitsbeoordelingen ter implementatie van de EG-richtlijn ecologisch ontwerp energiegerelateerde producten⁴⁸ en de daarop gebaseerde uitvoeringsmaatregelen, in het bijzonder verordeningen van de Europese Commissie, zoals Verordening (EU)813/2013 over het ecologisch ontwerp van ruimteverwarmingstoestellen⁴⁹. Een conformiteitsbeoordeling heeft tot doel om te toetsen of een bepaald (type) product voldoet aan de vereisten van de richtlijn en de desbetreffende uitvoeringsmaatregel. Met deze wijziging wordt een verduidelijking beoogd naar aanleiding van de aanwijzing van een instantie ter uitvoering van Verordening (EU)813/2013. De bevoegdheid tot aanwijzing van een dergelijke instantie is afgeleid uit artikel 9.4.5, eerste lid, Wm waarin is bepaald dat bij amvb regels kunnen worden gegeven met betrekking tot de wijze waarop de toetsing in het kader van de conformiteitsbeoordeling van een product plaatsvindt. Bij strikte implementatie of uitvoering van de desbetreffende Europese regelgeving kan de instantie op grond van artikel 21.6, zesde lid, Wm bij ministeriële regeling worden aangewezen. De wijze waarop dit in hoofdstuk 9 Wm is geregeld, is echter niet consistent. Dit hoofdstuk bevat namelijk ook bepalingen die uitdrukkelijk voorzien in een aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu, zoals artikel 9.2.2.4, eerste lid, Wm en artikel 9.5.1, zevende lid, Wm. In die bepalingen is bovendien geen sprake van een ministeriële regeling maar van een besluit, waartegen rechtsbescherming openstaat. Deze constructie is meer gebruikelijk. Daarom wordt artikel 9.4.5 Wm met die andere bepalingen in lijn gebracht. In afwijking van die andere bepalingen is de aanwijzingsbevoegdheid in artikel 9.4.5 Wm als een «kan-bepaling» geformuleerd. De reden daarvan is dat de EG-richtlijn ecologisch ontwerp energiegerelateerde producten en de daarop gebaseerde uitvoeringsmaatregelen niet voor alle gevallen verplichten tot aanwijzing van een uitvoeringsinstantie. Bovendien moet

⁴⁸ Richtlijn nr. 2009/125/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten (herschikking) (PbEU L 285).

⁴⁹ Verordening (EU) nr. 813/2013 van de Commissie van 2 augustus 2013 tot uitvoering van Richtlijn 2009/125/EG van het Europees parlement en de Raad wat eisen inzake ecologisch ontwerp voor ruimteverwarmingstoestellen en combinatieverwarmingstoestellen betreft (PbEU 2013, L239).

er, om te kunnen aanwijzen, in Nederland ook een instantie zijn die voor het desbetreffende product naar behoren conformiteitsbeoordelingen kan verrichten. Tot slot is het in geval van het ontbreken van een verplichting in de Europese regelgeving niet de bedoeling instanties tegen hun zin aan te wijzen, zodat instemming van de aan te wijzen instantie wenselijk is. Zij kunnen ook een verzoek bij de Minister van Infrastructuur en Milieu indienen om te worden aangewezen als instantie die voor een bepaald product conformiteitsbeoordelingen mag verrichten.

De aanwijzingsbepaling bevat geen aanwijzingscriteria. Overeenkomstig het kabinetsbeleid⁵⁰ komen in het algemeen alleen instanties in aanmerking die voor deze werkzaamheid voor het specifieke product zijn geaccrediteerd. Aanwijzing van een instantie moet echter ook mogelijk zijn indien de instantie nog niet is geaccrediteerd, indien de Minister er vertrouwen in heeft dat de instantie de werkzaamheden naar behoren zal verrichten. Aan deze mogelijkheid kan vooral behoefte bestaan indien nog geen enkele instantie voor een specifiek product voor het verrichten van conformiteitsbeoordelingen is geaccrediteerd. Met accreditatie is de nodige tijd gemoeid. Naar verwachting zal dit alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde zijn. Hierbij wordt aangetekend dat een type product na een conformiteitsbeoordeling toegang krijgt tot de gehele gemeenschappelijke markt en dat het daarom van des te meer belang is dat de conformiteitsbeoordeling goed wordt uitgevoerd, door een instantie die heeft aangetoond onafhankelijk en deskundig te zijn.

E

Artikel 10.54a, eerste lid, Wm is met ingang van 15 oktober 2014 gewijzigd. Dit is gebeurd via artikel I, onderdeel g, van de Wet van 9 juli 2014 tot wijziging van de Wet milieubeheer en van de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Stb. 2013, 144) in verband met het doorvoeren van enkele noodzakelijke reparaties en andere kleine wijzigingen (Stb. 2014, 302).

In artikel 10.54a Wm is toen ter implementatie van artikel 18 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Richtlijn 2008/98/EG) bepaald dat het verboden is gevaarlijke afvalstoffen te mengen met andere categorieën gevaarlijke afvalstoffen of met andere afvalstoffen, stoffen of materialen. In de eerste versie van dat artikel, die op 12 december 2010 in werking is getreden, was niet aangegeven wat onder «categorieën van gevaarlijke afvalstoffen» moet worden verstaan. De wetswijziging van 15 oktober 2014 beoogde dat alsnog te regelen. De bedoeling was in artikel 10.54a Wm te bepalen dat «andere gevaarlijke afvalstoffen» bij ministeriële regeling moeten worden aangewezen. Door een onzorgvuldige redactie van artikel 10.54a Wm moeten nu echter ook alle «andere afvalstoffen, stoffen of materialen» bij ministeriële regeling worden aangewezen.

Artikel 10.54a Wm wordt nu alsnog volgens de oorspronkelijke bedoeling geformuleerd.

F

Artikel 22.1, negende lid, Wm bepaalt dat artikel 9.5.2 en hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer niet van toepassing zijn voor zover daaromtrent voorschriften gelden die zijn gesteld bij of krachtens de in dat lid

⁵⁰ Het huidige kabinetsstandpunt is verwoord in: Certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 301, nr. 1. Dit kabinetsstandpunt zal worden geactualiseerd. Zie de Brief van de Minister van Economische Zaken van 14 januari 2015 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid (Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 5).

opgesomde regelgeving. In deze opsomming kan de verwijzing naar «de Hoofdstuk 3, paragraaf 3, van de Wet dieren,» komen te vervallen. Waarschijnlijk is met de verwijzing destijds vooruitgelopen op een indeling van de Wet Dieren die toen in voorbereiding was. De verwijzing naar de Wet dieren in artikel 22.1, negende lid, Wm is nadien geactualiseerd, waarbij is vergeten de oude, niet meer kloppende, verwijzing te schrappen.

Artikel II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De reden hiervan is gelegen in de Wet raadgevend referendum (Aanwijzing voor de regelgeving 178). Deze wet is referendabel. In het koninklijk besluit zal rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten en minimale termijnen (Aanwijzing voor de regelgeving 174).

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema