

Reactie Federatie Nederlandse Vakbeweging op consultatie “Wijziging Arbeidsomstandighedenwet in verband met een vergunningsplicht voor bepaalde asbestwerkzaamheden.”

Inleiding

De wijdverbreide en voortdurende toepassing van asbest, ondanks herhaalde waarschuwingen van wetenschappers voor asbestose en mesothelioomkanker, heeft veel onnodig leed veroorzaakt dat door onveilig werken tot op de dag van vandaag voortduurt. Ondanks kennis over de gevaren en de noodzaak tot bescherming, overleden in 2023, 29 jaar na de invoering van het asbestverbod in 1994, nog steeds 465 mensen door mesothelioomkanker.¹ Het is van groot belang om de samenleving tegen deze nare ziekte te beschermen door asbest veilig te verwijderen en af te voeren. Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) verwelkomt het Europese initiatief om de bescherming van werknemers tegen ziekte en overlijden door asbestblootstelling te verbeteren. Met name de vergunningsplicht, welke ervoor zorgt dat een bedrijf eerst moet aantonen dat deze in staat is om veilig te werken met asbest, voordat werknemers of ZZP'ers tijdens hun werk worden of kunnen worden blootgesteld aan stof afkomstig van asbest of asbesthoudende materialen, is een belangrijke en doeltreffende toevoeging. Uit inspecties van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) blijkt dat te vaak basisverplichtingen als “werk door/onder toezicht van gecertificeerd toezichthouder/deskundig persoon” en “maatregelen om onder de grenswaarde te komen en blootstelling zo laag mogelijk te houden (ALARA)” te vaak overtreden worden.² Dit betekent dat werknemers nog steeds regelmatig onnodig gevaar lopen, hierdoor ziek kunnen worden en overlijden. Het voorkomen van asbestose en mesothelioomkanker kan hierdoor nog decennia voortduren. Daarnaast is het verontrustend dat bij een sector die herhaaldelijk geïnspecteerd wordt, overtredingen blijven voortduren. Slechts 19% van de bedrijven blijkt op basis van ten minste 4 inspecties de wet grotendeels na te leven.³ Het is goed dat er nu een mogelijkheid komt om de vergunning in te trekken bij herhaalvoertreders en het is van groot belang dat die mogelijkheid ook benut gaat worden.

Toepassingsgebied vergunningsplicht

Het is onmogelijk om asbest te bewerken zonder iets te af te breken, te verwijderen of te slopen. FNV is van oordeel dat op basis van richtlijn (EU) 2023/2668 niet geclaimd kan worden dat het bewerken van asbest niet onder de definitie van slopen en verwijderen valt. Er wordt uitsluitend onderscheid gemaakt tussen sloop, asbestverwijdering, reparatie en onderhoud.

¹ <https://www.vzinfo.nl/mesothelioom/sterftcijfers> (geraadpleegd 28 maart 2025).

² Zie tabel 2, pagina 9 in: Programmarapportage Asbest, Nederlandse Arbeidsinspectie, januari 2025; <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2025/01/09/programmarapportage-asbest>

³ Zie figuur 1, pagina 7 in: Programmarapportage Asbest, Nederlandse Arbeidsinspectie, januari 2025; <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2025/01/09/programmarapportage-asbest>

Voorts wil FNV erop wijzen dat overweging 13 van richtlijn 2009/1148/EG (legal act) het volgende stelt:

Er moet nadrukkelijk op worden toegezien dat sloopwerkzaamheden of werkzaamheden voor het verwijderen van asbest worden verricht door ondernemingen die op de hoogte zijn van alle voor de bescherming van de werknemers te treffen voorzorgsmaatregelen.

De vergunningsplicht op basis van richtlijn (EU) 2023/2668 moet geïnterpreteerd worden vanuit de voortdurende nadruk op het belang van toezicht. Iets wat de Nederlandse overheid ook wenst volgens de memorie van toelichting: “Beoogd wordt in de nieuwe situatie een aanzienlijke verbetering in naleefgedrag te bewerkstelligen: geen slecht presterende bedrijven meer die herhaaldelijk zware overtredingen begaan en het minimaliseren van het aantal slecht presterende bedrijven.” Deze nadruk betekent ook dat er geen uitzonderingen gemaakt dienen te worden, tenzij de richtlijn er zelf in voorziet. Aansluitend blijkt uit overweging van 3 van (EU) 2023/2668 dat het “tijdens hun werk worden of kunnen worden blootgesteld aan stof afkomstig van asbest of asbesthoudende materialen” de toetssteen is om te bepalen of de richtlijn van toepassing is. Aangezien niet uitgesloten kan worden dat stof afkomstig van asbest of asbesthoudende materialen vrij komt bij bewerking, hoort het bewerken van asbest uitgaande van overweging 3 als een vorm van slopen en verwijderen uitgelegd te worden. Op basis van de gezondheidsrisico's voor werknemers kan het onderscheid tussen bewerken en verwijderen ook niet gemaakt worden. Zoals de voorgestelde memorie van toelichting op pagina 3 uitlegt, “zijn de gezondheidsrisico's bij het bewerken van asbest ten minste vergelijkbaar met de gezondheidsrisico's bij het verwijderen van asbest.”

Verder wil FNV erop wijzen dat in de Nederlandse wet, met name de Omgevingswet, reeds vastgelegd is dat “slopen” gedefinieerd wordt als “geheel of gedeeltelijk afbreken of uit elkaar nemen” (bijlage bij artikel 1.1 van deze wet). Het Asbestverwijderingsbesluit 2005 noemt slopen niet eens als handeling, maar verwijst wel herhaaldelijk naar geheel of gedeeltelijk afbreken. Dit sluit ook aan bij de in het maatschappelijk verkeer gangbare definitie van slopen, welke consistent slopen uitlegt als een handeling die zaken afbreekt.⁴ Nogmaals, het is onmogelijk om asbest te bewerken zonder iets te af te breken, te verwijderen of te slopen.

Indien de Staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het bewerken van asbest niet uitlegt als een vorm van slopen en verwijderen, maakt zij een onderscheid waarvoor richtlijn (EU) 2023/2668 geen ruimte biedt en gaat zij in tegen de overwegingen van richtlijn 2009/1148/EG en richtlijn (EU) 2023/2668. Daarnaast zal dit leiden tot verwarring, omdat het in aanleunende wetgeving en in het maatschappelijk verkeer juist wel gebruikelijk is om het bewerken van asbest te beoordelen als een sloopactiviteit.

Altezamen betekent dit dat de toevoeging “het bewerken van asbest” geen uitbreiding is van richtlijn (EU) 2023/2668, maar een rechtstreekse uitwerking van de Europese verplichting. Strikt gezien is deze toevoeging dus niet nodig. Wel kan de toevoeging de toezichthouder onnodige discussies besparen en de rechtspraak ontlasten. Daarnaast betekent dit dat richtlijn (EU) 2023/2668 geen ruimte biedt om in het geval van “het bewerken van asbest” de vergunningsplicht te laten vervallen voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Concreet betekent dat minimaal het volgende gewijzigd dient te worden:

- Artikel 19 lid 1c, “het bewerken van asbest, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen” dient vervangen te worden door: “het bewerken van asbest.”

⁴ <https://www.encyclo.nl/begrip/slopen> (geraadpleegd 28 maart 2025).

- Het toevoegen van artikel 19 lid 1c op de wijze van “het bewerken van asbest” is wenselijk, maar de memorie van toelichting dient deze toevoeging als rechtstreekse uitwerking toe te lichten, het is niet een bepaling die verder gaat dan Europese verplichtingen.
- De memorie van toelichting dient uit te leggen dat op basis van richtlijn (EU) 2023/2668 met een algemene maatregel van bestuur geen uitzondering gemaakt kan worden voor de vergunningsplicht voor het bewerken van asbest.
- De memorie van toelichting dient de ongekwalificeerde term “bepaalde werkzaamheden” te vervangen door “werkzaamheden in verband met sloop of asbestverwijdering en of werkzaamheden waarbij werknemers of ZZP’ers tijdens hun werk worden of kunnen worden blootgesteld aan stof afkomstig van asbest of asbesthoudende materialen.”

Tot slot wil FNV benadrukken dat richtlijn (EU) 2023/2668 de vergunningsplicht oplegt aan ondernemingen, in plaats van bedrijven. De term “onderneming” dient behouden te worden, zodat er geen onnodige twijfel ontstaat of ZZP’ers verplicht zijn om een vergunning aan te vragen voor het slopen en verwijderen van asbest en of werkzaamheden waarbij ZZP’er tijdens hun werk worden of kunnen worden blootgesteld aan stof afkomstig van asbest of asbesthoudende materialen. Het is immers van groot belang voor ZZP’ers en derden dat dit gevaarlijke werk conform de vereisten van richtlijn 2009/148/EG verricht wordt.

- In artikel 19 lid 1 dient “bedrijf” vervangen te worden door “onderneming.”
- De memorie van toelichting dient te vermelden dat ZZP’ers als onderneming verplicht zijn om een vergunning aan te vragen voor werkzaamheden in verband met sloop of asbestverwijdering.

Vergunningsverlening en bewijs van naleving

FNV steunt het voorstel om de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan te wijzen als landelijke vergunningverlenende autoriteit, omdat de vergunning voortvloeit uit het voldoen aan arbeidsomstandighedenwetgeving en kennis daarover vereist is.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aangekondigd dat de vergunningsplicht nader wordt uitgewerkt in het Arbeidsomstandighedenbesluit. FNV verzoekt om in deze uitwerking naast de positie van bij het bedrijf werkzame werknemers, ook de positie van uitzendkrachten, ZZP’ers en arbeidsmigranten te borgen zodat deze ook doeltreffend beschermd worden en een gelijk beschermingsniveau genieten als werknemers die direct in dienst zijn bij een bedrijf en werkzaamheden verrichten waarbij zij tijdens hun werk worden of kunnen worden blootgesteld aan stof afkomstig van asbest of asbesthoudende materialen.

De Tweede Kamer heeft uitgesproken dat naleefgedrag betrokken moet worden bij het toekennen van een vergunning. Alleen certificering is geen adequate invulling van het vereiste bewijs van naleving. Om te voorkomen dat private partijen in de praktijk alsnog verantwoordelijk worden voor markttoelating, dient ook de NLA een rol te hebben bij het tot stand komen en de continuering van het bewijs van naleving. Het belangrijkste toezicht vindt immers niet vooraf plaats, maar tijdens het verwijderen en slopen van asbest. Deze toezichtsinformatie dient gebruikt te worden bij de beoordeling of een onderneming nog voldoet aan de vergunningsvoorwaarden. Daarnaast moet voorkomen worden dat de opdrachtgevers en werknemers ervan uitgaan dat een onderneming voldoet aan de vergunningsvereisten op basis van een verleende en openbaar gemaakte vergunning, terwijl de overheid nooit controleert of nog voldaan wordt aan de vereisten voor deze vergunning. Kortom, er moet voorkomen worden dat het vertrouwen van een opdrachtgever en

werknemer misbruikt kan worden doordat een onderneming onterecht als vergunningshouder vermeld staat op een door de overheid beheerde lijst. Afgifte en publicatie van vergunningen betekent ook dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat deze actueel blijven. FNV stelt voor om dit op te lossen door naast risicogerichte inspecties, net als bij de RI&E een administratieve controle in te voeren. Dit betekent dat de NLA iedere drie jaar, of vaker als daartoe aanleiding voor is, controleert of het bewijs van naleving van artikel 6 en certificaten waaruit de voltooiing van opleiding overeenkomstig artikel 14 en bijlage I bis blijkt nog steeds voldoet.

- Leg vast in de memorie van toelichting dat alleen certificering niet voldoende is als bewijs van naleving. Stel naast certificering ook toezichtsinformatie, zoals een positief oordeel vanuit de NLA over naleefgedrag of een verklaring van geen bezwaar vanuit de NLA als voorwaarde voor het vereiste bewijs van naleving.
- Laat de NLA iedere drie jaar, of vaker als daartoe aanleiding voor is, controleren of het bewijs van naleving van artikel 6 en de certificaten waaruit de voltooiing van opleiding overeenkomstig artikel 14 en bijlage I bis blijkt nog steeds voldoende. Indien aanwezig dient eigen handhavingsinformatie van de NLA ook betrokken te worden bij deze controle.
- Verleen vergunningen onder voorbehoud van naleving van de arbeidsomstandighedenwet- en bijbehorende regelgeving voor de duur van maximaal 5 jaar en leg dit vast in de memorie van toelichting.

FNV steunt de inzet van de wet Bibob om herhaalovertreeders de mogelijkheid te ontzeggen de markt opnieuw te betreden. Uit de praktijk blijkt immers dat kwaadwillende herhaalovertreeders nog te weinig in de weg staat om onder een andere naam op soortgelijke wijze de wet te overtreden. Tegelijkertijd vindt FNV het belangrijk dat ook het schorsen of intrekken van de vergunning geschiedt indien de NLA daartoe verzoekt. De memorie van toelichting suggereert het gebruik van deze mogelijkheid met de volgende zin, maar maakt dit niet concreet: "Met het publieke instrument van vergunningverlening wordt beoogd om effectiever op te kunnen treden tegen bedrijven die slecht presteren en ondanks handhavend optreden hierin blijken geen verbetering aan te brengen."

- Leg vast in de memorie van toelichting dat verzoeken vanuit de NLA om de vergunning in te trekken of te schorsen gehonoreerd worden door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

FNV begrijpt de wens voor verschillende niveaus voor het bewijs van naleving, maar acht het noodzakelijk dat deze niveaus ook tot uiting komt in de reikwijdte van de vergunning. Indien een bedrijf een lichter bewijs van naleving heeft, kan deze immers niet aantonen dat deze in aanmerking komt voor een vergunning voor alle sloop- en verwijderingswerkzaamheden. De memorie van toelichting geeft aan dat aan een vergunning voorschriften op bedrijfsniveau kunnen worden verbonden. Het laat echter open of de reikwijdte van de vergunning bepaald gaat worden door hetgeen bij de aanvraag is aangegeven en waartoe de aanvrager bevoegd is op grond van opleidingen en de reikwijdte van het bewijs van naleving. Dit onderdeel verdient verheldering in de wet zelf: er dient geen vergunningen verstrekt te worden voor activiteiten waarvoor het bewijs van naleving ontbreekt.

- Leg in de memorie van toelichting vast dat de reikwijdte van de vergunning niet verder reikt dan de activiteiten waarvoor een bewijs van naleving geleverd is.

Wat betreft het voorstel tot niet-gecertificeerd werken met asbest in het geval van relatief laag risico activiteiten, beschouwt FNV een door een arbeidshygiënist getoetste RI&E inclusief Plan van Aanpak voor werkzaamheden waarbij gewerkt wordt met asbest of waarbij

asbest vrij kan komen een onderdeel van de minimumeis voor bewijs van naleving. Vanzelfsprekend moet de RI&E (inclusief het plan van aanpak) overeenstemmen met de wettelijke voorschriften en gebruik maken van landelijk gevalideerde werkmethodes. Een arbocatalogus is ongeschikt om veilig werken op bedrijfsniveau te garanderen en het past niet bij de verplichte individuele vergunningen voor bedrijven. FNV wil benadrukken dat de activiteiten beschreven in artikel 3 lid 3 van de richtlijn ook onder de vergunningsplicht vallen.

- Een geactualiseerde en door een arbeidshygiënist getoetste, maximaal drie jaar oude, RI&E inclusief Plan van Aanpak voor werken met asbest dient één van de minimumeisen te zijn voor een bewijs van naleving op bedrijfsniveau.

Verhouding tot hoger recht

Bij het beoordelen van de proportionaliteit van wetgeving dienen de legitieme belangen van hen die asbest verwijderen en slopen afgewogen te worden. Voor werknemers is het heel belangrijk dat ze kunnen nagaan of hun werkgever een vergunning heeft als er asbest verwijderd en gesloopt moet worden. Eveneens hebben werknemers er belang bij dat opdrachtgevers in staat gesteld worden om als verantwoord opdrachtgever de juiste bevoegde en bekwame partij in te schakelen. FNV mist artikel 19 en 20 van de grondwet, het recht op veilig en gezond werk en het recht op bestaanszekerheid, in de afweging of de voorgestelde wetswijziging proportioneel is. Eveneens wordt artikel 2, het recht op leven, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden gemist. Voorts mist FNV de overweging dat op basis van artikel 8, het recht op een privé-, familie- en gezinsleven, de voorgestelde wetswijziging proportioneel is voor hen die asbest verwijderen en slopen. De huidige memorie van toelichting heeft ten onrechte hier geen aandacht voor.

- Weeg in de memorie van toelichting ook de legitieme belangen af van hen die asbest verwijderen en slopen. Geef aan dat hun recht op leven, het recht op een privé-, familie- en gezinsleven en het recht op veilige en gezonde arbeidsomstandigheden geborgd dient te worden.

Financiële gevolgen

FNV concludeert dat de Staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de financiële gevolgen voor bedrijven tot een minimum beperkt door het voornemen om de kosten van vergunningsverlening voor haar rekening te nemen. FNV steunt deze pragmatische keuze die bijdraagt aan het veilig verwijderen en afvoeren van asbest.

FNV maakt bezwaar tegen de wijze waarop de financiële kosten van 'bewijs van naleving via certificering' zijn berekend, omdat de berekening veronderstelt dat alle bij certificering behorende verplichtingen en bijbehorende kosten nieuw zijn. Zo hebben bedrijven reeds de verplichting om een RI&E op te stellen voor werken met asbest, inclusief Plan van Aanpak, dat getoetst moet worden door een arbeidshygiënist. Of het nu gaat om hoog risico werkzaamheden of laag risico werkzaamheden. Hetzelfde geldt voor opleidingsverplichtingen. FNV is van oordeel dat bestaande verplichtingen die bijdragen aan het behalen van de nieuwe vorm van certificering, niet geboekt mogen worden als aanvullende certificeringskosten. Kortom, er moet verantwoord worden in hoeverre de kosten voor certificatie daadwerkelijk nieuw zijn voor werkgevers door de certificatiekosten uit te splitsen in onderdelen. Daarnaast is het binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling de verantwoordelijkheid van werkgevers om aan te tonen dat werknemers veilig en gezond werken. Het dragen van de kosten van certificering is geenszins een kostenpost die normaal gesproken door de overheid gedragen wordt.

- Bereken opnieuw de financiële kosten van 'bewijs van naleving' door de kosten van bestaande verplichtingen buiten de kosten van certificatie te houden.
- Schrap de volgende zin uit de memorie van toelichting: "Het bedrijfsleven draagt daarmee al bij aan de kosten van de overheid door het dragen van de kosten van certificering."