

Notitie : 5VERAS-ASB.17563.B
Voor : Ministerie van SZW
Datum : 31 maart 2025
Betreft : inspraakreactie ontwerpbesluit wijziging Arbowet ter implementatie van de wijziging van de Europese Asbestrichtlijn

Inleiding

Deze notitie bevat de inspraakreactie namens de asbestbranche, vertegenwoordigd in VOAM (asbestinventarisatie), VERAS (slopen en asbestsanering), VVTB (asbestsanering), VAVB (asbestsanering) en Fenelab, op het voorstel tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met een nieuwe vergunningplicht bij bepaalde asbestwerkzaamheden ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2668.

VERAS, VVTB en VAVB vertegenwoordigen samen een groot deel van de gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven en asbestinventarisatiesbureaus en eindbeoordelingsinstellingen in Nederland.

In mei 2024 hebben wij de Position paper “Denkrichtingen voor de implementatie van de nieuwe Europese asbestregelgeving in de Nederlandse praktijk” gepubliceerd en met de betrokkenen binnen het ministerie van SZW besproken. Deze paper is ook de leidraad voor onze inbreng in de door uw ministerie ingestelde Klanbordgroep rondom de implementatie van de gewijzigde Asbestrichtlijn.

Het ontwerp wetsvoorstel dient om een wettelijke grondslag te creëren voor de vergunningplicht. Nu dit noodzakelijk is vanwege het gewijzigde Europese recht hebben wij ter zake deze vergunningplicht op zich geen inspraakreactie.

Onze inspraakreactie heeft achtereenvolgens betrekking op 1) de reikwijdte van de vergunningplicht, 2) de Bibob beoordeling en VoG en 3) de door u voorgenomen verdere invulling van de vergunningplicht in de vorm van een certificatieplicht, waarop in de Memorie van Toelichting uitgebreid wordt ingegaan.

Reikwijdte van de vergunningplicht

De reikwijdte van de vergunningplicht wordt geregeld in artikel 19a, lid 1 onder a, b en c, van het wetsvoorstel. Onder b van dit artikellid staat dat de vergunningplicht ook betrekking heeft op “sloopwerkzaamheden waarbij personen worden of kunnen worden blootgesteld aan asbest”. Deze formulering wekt de indruk dat de vergunningplicht ook betrekking heeft op sloopwerkzaamheden in algemene zin. In het wetsvoorstel is onduidelijk op welke wijze het criterium “worden of kunnen worden blootgesteld aan asbest” juridisch (en daaropvolgend in de werkpraktijk) moet worden uitgelegd. Verzocht wordt om dit te concretiseren, zodat er geen twijfel bestaat over de (begrenzing van de) reikwijdte van de vergunningplicht. Daarbij moet helder zijn dat de vergunningplicht niet geldt indien er enkel sloopwerkzaamheden worden verricht.

In het wetsvoorstel wordt niet ingegaan op de positie van het asbestinventarisatiebureau en/of daarvoor ook een vergunningplicht gaat gelden. De Asbestrichtlijn schrijft daarvoor een “gekwalificeerde marktpartij” voor.

De vraag is of voor de asbestinventarisatie in het wetsvoorstel ook niet een vergunningplicht moet worden opgenomen, dan wel een (andere) regeling moet worden opgenomen.

Bibob beoordeling en Verklaring omtrent het gedrag (VOG)

In de Memorie van Toelichting staat dat bij de vergunningaanvraag een Verklaring omtrent het gedrag (VOG) van de rechtspersoon moet worden overgelegd. In het wetsvoorstel zelf staat dit echter niet. Daarom de vraag waar dit dan wordt geregeld en of dit niet dubbel is met de Bibob-beoordeling in het kader waarvan bij de vergunningaanvraag ook informatie moet worden overgelegd.

Het wetsvoorstel regelt dat een Bibob beoordeling onderdeel kan zijn van de vergunningaanvraag. Wij hebben vragen over hoe dat praktisch wordt ingevuld. Zal er bij alle vergunningaanvragen dan een Bob beoordeling worden uitgevoerd? En zo niet, waar wordt vastgelegd in welke gevallen wel of niet een Bibob beoordeling wordt uitgevoerd en hoe wordt willekeur voorkomen?

Een Bibob beoordeling leidt tot forse extra administratieve lasten voor de ondernemer en tot het risico van (grote) vertraging bij de verlening van vergunningen (een adviesaanvraag bij het landelijk bureau Bibob is tijdrovend). Naar ons oordeel is een Bibob beoordeling niet nodig, indien goed wordt geregeld dat de vergunning kan worden ingetrokken op basis van het concrete nalevingsgedrag van de vergunninghouder ter zake de asbestvoorschriften.

Uitwerking vergunningplicht: certificaat als bewijs van naleving

Ondanks dat het wetsvoorstel enkel gaat over het creëren van een wettelijke grondslag voor de vergunningplicht, wordt in de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel uitgebreid ingegaan op het voornemen om binnen dit vergunningstelsel gebruik te maken van het instrument van certificering als bewijs van naleving. Als onderdeel van de vergunningaanvraag dient dit certificaat als bewijs van naleving te worden overgelegd.

In onze Position paper “Denkrichtingen voor de implementatie van de nieuwe Europese asbestregelgeving in de Nederlandse praktijk” is door ons aangegeven dat wij er in beginsel voorstander zijn om certificering als onderdeel van het “bewijs van naleving” te laten dienen bij het verlenen van de vergunningaanvraag en het behouden van de vergunning.

Hieraan hebben wij de belangrijke voorwaarde verbonden dat een aantal knelpunten in het huidige asbestcertificatiestelsel en de inhoud van de certificatie-eisen wordt opgelost. Zie in onderstaand tekstkader wat daarover onder andere in de Positon paper staat.

Belangrijke knelpunten zijn de rechtspositie van de certificatie-instelling (CI) en het sanctiebeleid. De CI dient ons inziens uit het domein van het bestuursrecht te worden gehaald. Dit is één van de grote knelpunten binnen het huidige Asbestcertificatiestelsel, die juridificering in de hand werkt. Bovendien blokkeert het de doelstelling van certificering, namelijk de verbetercyclus van gecertificeerde bedrijven.

Certificatietoezicht dient een bonus-malus systeem te bevatten, zodat asbestverwijderingsbedrijven die goed presteren binnen het certificatiestelsel worden beloond. Bij overeenstemming tussen de sociale partners, moet het certificatieschema snel kunnen worden aangepast; uiteraard mits deze wijzigingen voldoen aan de nationale en Europese doelvoorschriften. Het certificatiestelsel dient te worden gebouwd op vertrouwen en niet op wantrouwen.

Alhoewel in de Memorie van Toelichting bij het ontwerp wetsvoorstel uitgebreid op de concrete invulling van het toekomstige certificatiestelsel wordt ingegaan, wordt juist niet ingegaan op de positie van de CKI in dit nieuwe stelsel. Wij verzoeken u om hieraan in de Memorie van toelichting wel aandacht te besteden en dit punt ook te betrekken bij de adviesaanvraag bij de Raad van State.

Zoals toegelicht in onze Paper en zoals ook ingebracht in de Klankbordgroep, dient de CKI naar ons oordeel "uit het bestuursrecht" te worden gehaald. Daaruit volgt dat in het nieuwe stelsel de CKI niet langer een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) zal zijn. Het certificaat is in ons beeld van het vergunningenstelsel één van de onderdelen van het "bewijs van naleving" en niet langer meer onderdeel van het overheidstoezicht.

Opmerkelijk is dat in de Memorie van Toelichting de voorgenomen keuze voor certificatie als bewijs van naleving inhoudelijk wordt gemotiveerd, terwijl tevens wordt opgemerkt dat er sprake is van een "slechte naleving van voorschriften door gecertificeerde bedrijven". Deze stellingname vinden wij ongenueanceerd, enkel op basis van de informatie in de Programmarapportage Asbest waarnaar wordt verwezen. In dat geval rijst de vraag waarom er desondanks voor een systeem van certificering - als bewijs van naleving - wordt gekozen. En daaropvolgend of er bovendien wel voldoende grondslag is om te differentiëren in het certificatieniveau.

Verder wordt in de Memorie van Toelichting (met name waar het gaat om de kosten) al ingegaan op de wijze van differentiatie in het certificatiestelsel. Er wordt onderscheid gemaakt in het "bestaande niveau" en een "lichter certificeringsniveau". Deze uitwerking vinden wij prematuur, omdat nog onbekend is hoe de differentiatie er precies uit ziet en wat dan precies de verschillen tussen de certificatieniveaus zijn. De kostenverschillen tussen de twee certificatieniveaus zoals weergegeven in de Memorie van Toelichting zijn onduidelijk, niet te controleren en dit wordt ook niet onderbouwd in de Memorie van Toelichting.

Overigens zien wij voordelen in één niveau van (lichte) certificering. Differentiatie leidt namelijk snel tot complexiteit en (juridische) discussies over de indelingsprincipes en het gevaar van manipulatie om in een lager certificatieregime terecht te komen.

In de Memorie van Toelichting wordt de indruk gewekt dat het huidige certificatiestelsel ongewijzigd wordt voortgezet voor de huidige gecertificeerde bedrijven. Daar zijn wij geen voorstander van. Wij pleiten juist voor een andere certificatiestelsel, waarin de huidige knelpunten zijn weggenomen en waarin de mogelijkheden voor een effectieve borging van veilig en gezond werken en de systematische en onafhankelijke toetsing daarvan wordt vergroot.

In het Memorie van Toelichting wordt met geen woord gerept welke concrete verbeteringen worden voorzien. Dat is wellicht nog prematuur, maar dat geldt dan ook voor de uitwerking van het certificatiestelsel op andere onderdelen (differentiatie en kosten).

Afsluiting

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende van onze zienswijze op de hoogte te hebben gebracht. Uiteraard zijn wij bereid tot een nadere toelichting en wij zullen deze inspraakreactie ook hanteren voor onze verdere inbreng in de Klankbordgroep.