

Vergaderjaar 1997–1998

25 834

Problematiek rondom asbest

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 december 1997

1. Aanleiding

Mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bericht ik u het volgende.

Uit slooppuin wordt **puingranulaat** geproduceerd. Het grootste deel daarvan, meer dan 95%, wordt in wegfunderingen toegepast. Jaarlijks wordt ca. 10 mln ton puingranulaat geproduceerd.

Puingranulaat kan asbest bevatten, ondanks het strikte wettelijke regiem dat voorafgaand aan en bij sloopwerkzaamheden van kracht is. Dit kan betekenen dat selectieve sloop, i.c. verwijdering van asbest voorafgaand aan algehele sloop, onvoldoende zorgvuldig heeft plaatsgevonden. Het kan wellicht ook zo zijn dat een 100% verwijdering van asbest in de praktijk niet mogelijk is. Het Arbeidsomstandighedenbesluit (Staatsblad 1997, nr. 70) verbiedt de verwerking van asbesthoudende produkten. Voor een produkt als puingranulaat betekent dit dat asbestgehalten daarvan in elk geval niet hoger mogen zijn dan de achtergrondwaarden zoals die in het milieu voorkomen. Voorzover de in puingranulaat aanwezige hoeveelheden asbest deze achtergrondwaarden overstijgen, is toepassing ervan in strijd met de verbodsregels.

In 1995 hebben de bewindslieden van VROM en SZW, naar aanleiding van vragen van het lid Poppe, de Tweede Kamer informatie verschaft naar aanleiding van een incident waarbij asbest was aangetroffen in puingranulaat. In de beantwoording is onder meer ingegaan op toen reeds getroffen maatregelen c.q. nog te treffen maatregelen gericht op het voorkomen van dergelijke incidenten. In bijlage I¹ bij deze brief treft u een overzicht aan van de keten van het voornemen tot sloop tot en met de productie van puingranulaat, en van hetgeen sinds 1995 is geschied ter voorkoming van de aanwezigheid van asbest in puingranulaat.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Recentelijk is – anders dan in 1995 bij de beantwoording van de eerder genoemde vragen van het Kamerlid Poppe nog werd verondersteld – gebleken uit nog niet gepubliceerde tussenresultaten van lopend onderzoek dat, ondanks de getroffen maatregelen, puingranulaat structureel verontreinigd is met asbest. De concentraties liggen in de meeste gevallen lager dan 100 mg chrysotielasbest per kg en 10 mg amfiboolasbest per kg puingranulaat. Incidenteel zijn ook hogere concentraties gemeten. Het betreft hier onderzoek door TNO in opdracht van VROM. Naar verwachting kan dit onderzoek voorjaar 1998 worden afgerond. Onderzocht wordt:

- de oorzaken van de aanwezigheid van asbest in puingranulaat
- het percentage gevallen waarin asbest in puingranulaat wordt aangetroffen
- het asbestgehalte in puingranulaat
- de asbestconcentratie in lucht bij handelingen met asbesthoudend puingranulaat.

Verder bestaat er nog geen genormaliseerde en gevalideerde meetmethode voor de bepaling van asbest in sloopafval en puingranulaat. In het kader van het project normalisatie en validatie van milieumeetmethoden 1993 – 1997 wordt thans een dergelijke methode ontwikkeld. Deze methode is naar verwachting in het voorjaar van 1998 gereed.

Tevens moet worden gemeld dat enkele praktijkgevallen zijn voorgekomen (niet bij Rijkswaterstaat(RWS)-werken) waarbij in puingranulaat visueel waarneembaar asbest werd aangetroffen. Daar is tegen opgetreden door de Arbeidsinspectie. Bij gebleken asbestverontreiniging kunnen toepassers van het materiaal aansprakelijk gesteld worden en worden gedwongen om het materiaal terug te nemen. Naar mag worden aangenomen geldt hetgeen hiervoor is gemeld naar aanleiding van nog niet gepubliceerde tussenresultaten van nog lopend onderzoek, ook voor het puingranulaat dat bij RWS-werken wordt toegepast.

Doel van deze brief is u de hiervoor geschetste situatie te melden en u aan te geven hoe nu verder.

2. Risico's voor werknemers en milieu en handhaving door inspecties

Onvolledige verwijdering van asbest voorafgaand aan sloop impliceert dat het bij sloop gevormde puin asbest bevat. Als gevolg daarvan kunnen werknemers van sloop-, puinsorteer-, puinbreek- en wegenbouwbedrijven aan asbest worden blootgesteld.

Uit berekeningen van het RIVM kan worden afgeleid dat handelingen met sloopafval en puingranulaat met een chrysotielgehalte lager dan 100 mg per kg en een amfiboolgehalte lager dan 10 mg per kg vermoedelijk geen noemenswaardige risico's voor mens en milieu veroorzaken. Zekerheid hierover ontstaat pas wanneer het eerder genoemde TNO-onderzoek naar asbest in puingranulaat is afgerond.

De Inspectie Milieuhygiëne van het ministerie van VROM hanteert als advies een voorlopige (niet-wettelijke) interventiewaarde voor asbest in puingranulaat. Dit houdt in dat zij andere handhavers adviseert niet op te treden indien puingranulaat wordt toegepast met een eventueel daarin aanwezig gehalte aan asbest lager dan 100 mg/kg voor chrysotiel of 10 mg/kg voor amfiboolasbest. Deze voorlopige advieswaarden komen overeen met advieswaarden die door de Inspectie Milieuhygiëne worden gehanteerd bij de beoordeling van gevallen waarbij asbestdeeltjes in de bodem worden aangetroffen. Dit is gebaseerd op de verwachting dat bij het toepassen van puingranulaat met deze asbestconcentraties de risico's

voor werknemers en het milieu slechts verwaarloosbaar klein zijn en dat dan ook geen aanvullende maatregelen nodig zijn.

In het lopend TNO-onderzoek (zie boven) zijn geen aanwijzingen gevonden voor specifiek beleid met betrekking tot puingranulaat in de landen van de Europese Unie.

De Arbeidsinspectie handhaaft de verbodsbepalingen van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Daarbij wordt in ieder geval als lijn gehanteerd dat, indien door middel van visuele inspectie asbest wordt aangetroffen, tegen de eigenaar/gebruiker wordt opgetreden. Het puin(granulaat) kan dan alleen nog maar worden gestort op een daartoe ingerichte stortplaats.

3. Hoe nu verder?

Inzet van alle betrokkenen is nodig om zo snel mogelijk de problematiek nader in kaart te brengen en tot een oplossing te brengen. Uitgangspunt daarbij is dat in ieder geval gegarandeerd zal moeten worden dat alle betrokken (categorieën van) werknemers geen extra gezondheidsrisico's mogen lopen. Primaire lijn is derhalve het treffen van al die maatregelen bij de bron en in het vervolg van de gebruiksketen, die mogelijk zijn ter minimalisering van de asbestconcentratie, alsmede een zo effectief mogelijk handhavingsbeleid. Secundair moet vervolgens onder ogen worden gezien wat de resultaten zijn van de thans lopende eerder genoemde TNO-studies en van thans lopende evaluaties (VROM). Op basis daarvan dient te worden bezien in hoeverre de huidige arbeidsomstandighedenregelgeving intact kan blijven of aanpassing behoeft. Dit laatste alleen dan wanneer sprake zal zijn van een in alle opzichten aanvaardbare (en meetbare) restconcentratie die hoger zou liggen dan de «natuurlijke» achtergrondconcentratie die op grond van de huidige regelgeving aanvaardbaar is.

Het beperken van gezondheidsrisico's staat dus voorop. Het storten van alle slooppuin zou grote problemen opleveren:

- er zou per jaar 10 mln ton meer afval gestort moeten worden. Afgezien van de zeer hoge kosten (f 1500 mln/jr) zijn daar op korte termijn onvoldoende stortmogelijkheden voor.
- de (wegen)bouw zou tijdelijk hier en daar stagneren omdat op korte termijn vervanging van een dergelijke hoeveelheid door zand en grind problemen zou opleveren.
- het breed gedragen beleid gericht op minder storten, meer hergebruik en minder primaire grondstoffen winnen zou sterk gefrustreerd worden. Het toepassen van puingranulaat bespaart namelijk de winning van 10 mln ton primaire grondstoffen als grind en zand, waarvoor ca. 50 ha gebied ontgrond zou moeten worden en voorkomt het storten van 10 mln ton slooppuin, waarvoor ca. 100 ha nodig zou zijn.

In het navolgende worden een aantal extra maatregelen gemeld die op korte termijn zullen worden genomen (punt 4). In punt 5 wordt aangegeven hoe is voorzien de problematiek op te lossen. Uitgangspunt hierbij is dat, indien met betrekking tot asbest nadere eisen worden gesteld aan puingranulaat, Nederland aan geïmporteerd materiaal dezelfde eisen zal stellen.

4. Voorziene extra maatregelen korte termijn (komende maanden)

a. Bronbeleid

Bronbeleid dient centraal te staan. Dit impliceert de strikte naleving van de wettelijke bepalingen met betrekking tot inventarisatie en asbestverwijdering voorafgaand aan sloop.

Ten behoeve van een goede uitvoering door de gemeenten van de asbestonderzoeksplicht voorafgaande aan slopen (zie bijlage I) zal door VROM tezamen met de VNG een leidraad worden opgesteld. Deze leidraad is naar verwachting gereed in het voorjaar van 1998. Tevens zullen VROM en de VNG in het voorjaar van 1998 over dit onderwerp voorlichtingsbijeenkomsten organiseren voor gemeenten.

b. Verderop in de keten

Bouw- en sloopafvalsorteerders en puinbrekers gaan werken volgens de in overleg met de brancheorganisaties van deze bedrijven en vertegenwoordigers van SZW, VROM en V&W opgestelde asbestzorgvuldigheidsmodules voor respectievelijk sorteerders en brekers. Deze modules, waarover overeenstemming is met de besturen van de brancheorganisaties, zijn opgenomen als bijlagen bij deze brief. Met deze modules wordt beoogd dat, op korte termijn, bij sorteerders en brekers iedere binnenkomende vrachtauto met puin wordt gecontroleerd op asbest. Als bij het aanbieden de aanwezigheid van asbest (visueel) wordt aangetroffen worden de nodige maatregelen getroffen (zie bijlagen 2 en 3)¹. Op deze wijze wordt de kans op aanwezigheid van asbest in puingranulaat zo klein mogelijk. Deze asbestzorgvuldigheidsmodules zijn aanvullend op de vigerende wetgeving op het punt van verwijdering van asbest bij het slopen (Asbestverwijderingsbesluit (Staatsblad 1993 nr. 290) en Arbeidsomstandighedenbesluit).

Over deze modules is tevens overleg gevoerd met vertegenwoordigers van IPO, VNG en van enkele belangrijke organisaties van opdrachtgevers in de bouw.

De Rijkswaterstaat neemt zo spoedig mogelijk in de bestekken op dat geen puingranulaat wordt geaccepteerd dat niet is voorzien van een conformiteitsverklaring. Dit houdt in dat bij de productie van het puingranulaat is gewerkt conform de asbestzorgvuldigheidsmodules.

Zo spoedig mogelijk informeren de brancheorganisaties van sorteerders en brekers, SZW, VROM en V&W de betrokkenen over een en ander. Daardoor zullen naar verwachting ook andere opdrachtgevers de voorwaarde van de conformiteitsverklaring in hun bestekken opnemen zodat, naar verwachting, dit in de praktijk op korte termijn algemeen landelijk wordt toegepast.

c. Verscherping handhaving

SZW zal, in overleg met de andere betrokkenen, op korte termijn een project starten ter versterking van de handhaving van de asbestregelgeving in de gehele keten van slopen tot en met het toepassen van puingranulaat.

5. Maatregelen op middellange termijn (binnen ca. 1 jaar)

a. Bronbeleid

Nadere aanscherping van het bronbeleid is mogelijk noodzakelijk, bijvoorbeeld m.b.t. de asbestonderzoeksplichting voorafgaand aan

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

sloop. Indien bij de evaluatie hiervan zou blijken dat de wettelijke verplichting terzake, zoals thans geïmplementeerd wordt via de gemeentelijke bouwverordeningen, onvoldoende garanties biedt dat, voorafgaand aan sloop, de aanwezigheid van asbest in te slopen bouwwerken voldoende in kaart wordt gebracht, dan is aanscherping van het beleid terzake aangewezen.

b. Verderop in de keten

De resultaten van het eerdergenoemde TNO-onderzoek (zie punt 1) zouden kunnen leiden tot nieuwe aanvullende maatregelen c.q. regelgeving ter voorkoming van asbest in puingranulaat. Zo zou een wettelijke regeling omtrent het controleren op asbest van iedere vracht puin die bij een sorteerder/puinbreker wordt aangeleverd, kunnen worden overwogen.

c. Restconcentratienorm

Op basis van de resultaten van het eerder genoemde TNO-onderzoek zullen SZW, VROM en V&W overleggen over een gezamenlijk standpunt omtrent eventuele aanpassingen in het beleid (inclusief regelgeving) op dit terrein. Mogelijk leidt dit tot een restconcentratienorm hoger dan de achtergrondwaarde. In dat geval kan aanpassing van de arbeidsomstandighedenregelgeving nodig zijn. Dat kan uiteraard alleen aan de orde zijn als te allen tijde gewaarborgd is dat geen schade aan de gezondheid van werknemers kan optreden bij de uitvoering van werken.

d. Tot slot

Problemen met asbest vinden vaak hun oorsprong in de onbekendheid van de aanwezigheid ervan in bijvoorbeeld gebouwen en dergelijke. Staatssecretaris De Grave van SZW en minister De Boer van VROM zullen in een separaat schrijven aan de Kamer voorstellen doen voor aanvullend beleid voor een structurele aanpak van deze problematiek.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink