



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met een nieuwe vergunningplicht bij bepaalde asbestwerkzaamheden ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2668, met memorie van toelichting

Nader Rapport

27 oktober 2025

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met een nieuwe vergunningplicht bij bepaalde asbestwerkzaamheden ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2668, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 4 juli 2025, nr. 2025001521, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 augustus 2025, nr. W12.25.00162/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 4 juli 2025, no.2025001521, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met een nieuwe vergunningplicht bij bepaalde asbestwerkzaamheden ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2668, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

De vice-president van de Raad van State,

Nader rapport

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen en zij adviseert het voorstel in te dienen.

Bij de werkzaamheden aan de algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) die nodig is ter implementatie van de genoemde richtlijn, is geconstateerd dat het wetsvoorstel op een aantal punten een beperkte aanvulling nodig heeft.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om deze wijzigingen nog door te voeren in het wetsvoorstel. Het gaat om het volgende.

Artikel 16, negende lid, is aangepast om in het Arbeidsomstandighedenbesluit de normadressaat uit te kunnen breiden naar de asbestinventariseerder, de eindinspectie-instelling en de erkende opleider.

Met artikel 16a wordt de mogelijkheid gecreëerd dat de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 20.21 van de Omgevingswet, breder kan worden ingezet dan enkel in het kader van de Omgevingswet. Om te kunnen voorzien in één meldpunt voor alle asbestmeld- en informatieplichten is deze grondslag nodig. Daarmee kan de regeldruk worden beperkt.

Artikel 19a, derde lid, is aangevuld met de grondslagen voor het openbaar maken van informatie over de vergunning.

In artikel 45a is een overgangsbepaling opgenomen waarmee wordt geregeld dat bedrijven gedurende een bepaalde periode na inwerkingtreding van het wetsvoorstel de gelegenheid krijgen om aan de vergunningplicht te voldoen.

Artikel II regelt de samenloop van dit wetsvoorstel met het wetsvoorstel in verband met de Wet



invoering meld- en vergewisplicht arbeidsongevallen voor uitleners. Dit is nodig omdat nu nog niet vaststaat welke wijziging als eerste in werking zal treden indien zij beide tot wet worden verheven.

De memorie van toelichting is met deze wijzigingen in overeenstemming gebracht. Tot slot zijn in de memorie van toelichting enkele tekstuele verbeteringen aangebracht.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel.*



Advies Raad van State

No. W12.25.00162/III

's-Gravenhage, 13 augustus 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 juli 2025, no.2025001521, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met een nieuwe vergunningplicht bij bepaalde asbestwerkzaamheden ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2668, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met een nieuwe vergunningplicht bij bepaalde asbestwerkzaamheden ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2668 [KetenID WKG026462]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het voor de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2668 noodzakelijk is om in de Arbeidsomstandighedenwet een vergunningplicht op te nemen voor het verrichten van bepaalde asbestgerelateerde werkzaamheden;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

A

Na artikel 19 van de Arbeidsomstandighedenwet wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 19a. Vergunningplicht bij asbestwerkzaamheden

1. Tenzij Onze Minister hiervoor een vergunning heeft verleend, is het een bedrijf verboden om de volgende werkzaamheden uit te voeren:
 - a. asbestverwijderingswerkzaamheden;
 - b. sloopwerkzaamheden waarbij personen worden of kunnen worden blootgesteld aan asbest; of
 - c. het bewerken van asbest, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de aanvraag, verlening, wijziging, schorsing en intrekking van de vergunning, over de geldigheidsduur, over de reikwijdte van de vergunning met betrekking tot het type werkzaamheden, over de voorschriften die aan een vergunning kunnen worden verbonden en over de bij een aanvraag te overleggen gegevens.
3. Van bedrijven die beschikken over een geldige vergunning maakt Onze Minister de handelsnaam en het nummer, bedoeld in artikel 9, onderdeel a, van de Handelsregisterwet 2007, openbaar. Bij ministeriële regeling wordt bepaald wanneer en op welke wijze de openbaarmaking plaatsvindt.
4. Onze Minister kan een vergunning weigeren of intrekken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Voordat Onze Minister een besluit neemt over de weigering of intrekking kan hij het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies vragen als bedoeld in artikel 9 van die wet.

B

Artikel 33 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt '18 en 19' vervangen door '18, 19 en 19a, eerste lid'.
2. In het tweede lid wordt 'en 16, tiende lid,' vervangen door '16, tiende lid, en 19a, tweede lid,'.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.



Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Algemeen

Dit wetsvoorstel dient ter implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2668 van het Europees Parlement en de Raad van 22 november 2023 tot wijziging van Richtlijn 2009/148/EG betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan asbest op het werk (verder: Wijzigingsrichtlijn)¹. Deze Wijzigingsrichtlijn wijzigt Richtlijn 2009/148/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan asbest op het werk (verder: Asbestrichtlijn) en heeft tot doel om werknemers beter te beschermen tegen blootstelling aan asbest bij het verrichten van arbeid. De Wijzigingsrichtlijn introduceert onder meer een vergunningplicht voor bedrijven die sloop- of asbestverwijderingswerkzaamheden gaan verrichten. De Wijzigingsrichtlijn moet uiterlijk op 21 december 2025 geïmplementeerd zijn.

De Asbestrichtlijn voorziet in een consistent niveau van bescherming tegen de risico's van beroepsmatige blootstelling aan asbest via een kader van algemene beginselen dat de lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat de minimumvoorschriften op een consequente manier worden toegepast. Het doel van die minimumvoorschriften is werknemers op het niveau van de Europese Unie te beschermen, terwijl de lidstaten strengere bepalingen kunnen vaststellen. De Asbestrichtlijn is vanwege de zeer kankerverwekkende eigenschappen van asbest, en daarmee het grote gezondheidsrisico voor werknemers, van toepassing op alle activiteiten, zoals bouw-, renovatie- en sloopwerkzaamheden, waarbij werknemers tijdens hun werk worden of kunnen worden blootgesteld aan stof afkomstig van asbest of asbesthoudende materialen.

De Wijzigingsrichtlijn beoogt een betere bescherming van de werknemer tegen de risico's van blootstelling aan asbest. Maatregelen ter bescherming van werknemers tegen kankerverwekkende stoffen worden ondersteund vanuit het Europees kankerbestrijdingsplan, voorgesteld in de mededeling van de Commissie van 3 februari 2021.² Een betere bescherming van werknemers die aan asbest worden blootgesteld wordt ook belangrijk geacht in het kader van de groene transitie en de uitvoering van de Europese Green Deal, met name voor de daaruit volgende 'renovatiegolf voor Europa' die werd aangekondigd in de mededeling van de Commissie van 14 oktober 2020.³ De betere bescherming van werknemers bestaat, naast de hiervoor genoemde vergunningplicht, onder meer uit een aanscherping van een grenswaarde voor asbest in de in te ademen lucht die niet mag worden overschreden. Nederland voldoet in de huidige regelgeving reeds aan de aangescherpte grenswaarde. De basis voor de grenswaarde in Nederland, zoals vastgelegd in het Arbeidsomstandighedenbesluit, is het advies van de Gezondheidsraad uit 2010 'Risico's van milieu- en beroepsmatige blootstelling'.⁴

Doelstelling

Daar waar het huidige stelsel van certificering in Nederland bepalend is voor de toelating tot de markt om bepaalde asbestwerkzaamheden te mogen uitvoeren, wordt de toelating tot de markt voor alle werkzaamheden waarbij asbest wordt verwijderd op grond van de Wijzigingsrichtlijn in de nieuwe situatie gereguleerd via vergunningen. Volgens de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)⁵ is momenteel sprake van een slechte naleving van voorschriften door gecertificeerde bedrijven en presteert 19% goed, 63% matig en 18% slecht. 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. Hierbij kan sprake zijn van calculerend gedrag, waarbij een bedrijf de kosten van handhavend optreden, zoals een boete, afweegt tegen de kostenbesparing die kan worden bereikt door bepaalde maatregelen achterwege te laten. Het instrument van certificering is niet bedoeld om dit soort gedrag te verbeteren, maar zoals in hoofdstuk 5 zal worden toegelicht wordt wel een rol gezien voor certificering onder de vergunningplicht (als het door de Richtlijn vereiste bewijs van naleving). Het is de bedoeling het systeem van vergunningen zo in te richten dat deze bedrijven van de markt kunnen worden geweerd als zij hun naleefgedrag niet verbeteren. De resterende bedrijven die dan nog op de markt zijn, zullen dan bedrijven zijn die in de basis bereid zijn om voorschriften na te leven en daar ook blijf van geven. Beoogd wordt in de nieuwe

¹ Richtlijn – EU – 2023/2668 – EN – EUR-Lex

² Een Europees kankerbestrijdingsplan – Europese Commissie

³ Mededeling van de Commissie van 14 oktober 2020 Renovatiegolf voor Europa

⁴ Asbest: Risico's van milieu- en beroepsmatige blootstelling | Advies | Gezondheidsraad

⁵ Programmarapportage Asbest, Nederlandse Arbeidsinspectie, januari 2025

situatie een aanzienlijke verbetering in naleefgedrag te bewerkstelligen: geen slecht presterende bedrijven meer die herhaaldelijk zware overtredingen begaan en het minimaliseren van het aantal matig presterende bedrijven. Hierbij moet overigens wel als kanttekening worden geplaatst dat de genoemde naleefcijfers betrekking hebben op de bedrijven die momenteel gecertificeerd zijn en dus niet op de bedrijven die ook onder de doelgroep gaan vallen vanwege de vergunningplicht. Het is mede daarom lastig een nadere kwantificering te geven van de doelstelling om het aantal matig presterende bedrijven te minimaliseren, maar in ieder geval is het streven dat de meeste bedrijven goed gaan presteren. Dankzij de vergunningplicht ontstaat meer zicht op de bedrijven die bepaalde asbestwerkzaamheden mogen uitvoeren. Dat zicht ontbreekt nu deels, omdat voor werkzaamheden in een lagere risicoklasse geen certificeringsplicht geldt. Bovendien zijn bepaalde asbestverwijderingswerkzaamheden uitgezonderd van de meldingsplicht, zodat niet bekend is welke bedrijven deze werkzaamheden uitvoeren en waar en wanneer zij dat doen.

De doelstelling om het naleefgedrag te verbeteren draagt bij aan de doelstellingen van de Arbovisie⁶: er zouden geen mensen meer moeten overlijden door slechte omstandigheden op het werk, en, om dit te bereiken leven alle werkgevers, opdrachtgevers en werkenden de arboregelgeving na. Beoogd wordt verder om tegemoet te komen aan de constatering van de Algemene Rekenkamer⁷ dat de handhavingsinstrumenten waarover de Arbeidsinspectie beschikt, niet toereikend zijn om het nalevingsgedrag van de groep hardnekkige overtreders te verbeteren. Dat komt, volgens de Algemene Rekenkamer, door de eisen die aan het opleggen van zwaardere maatregelen gesteld worden en langlopende juridische trajecten van bezwaar- en beroepsprocedures. Vanwege het grote belang om het naleefgedrag te verbeteren, voorziet het wetsvoorstel onder meer in het kunnen inzetten van de Wet Bibob. Het voornemen is daarom ook om in de verdere uitwerking in lagere regelgeving invulling te geven aan een adequaat bewijs van naleving, dat de Wijzigingsrichtlijn voorschrijft als één van de voorwaarden om in aanmerking te kunnen komen voor een vergunning, het gebruik van toezichtsinformatie en een verklaring omtrent het gedrag voor rechtspersonen.

Het wetsvoorstel

De vereisten uit de Wijzigingsrichtlijn moeten concreet worden uitgewerkt in nationale regelgeving, zodanig dat wordt voldaan aan de Europese verplichtingen en met de vergunningplicht een effectief instrument wordt verkregen om de naleving te bevorderen. Hoewel de introductie van deze vergunningplicht onvermijdbaar leidt tot regedruk, wordt die zo beperkt mogelijk gehouden.

De vergunningplicht die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, is een rechtstreekse uitwerking van Europese verplichtingen en daarmee is geen sprake van een nationale kop op Europese verplichtingen. Dat geldt ook voor de openbaarmaking van gegevens van bedrijven waaraan een vergunning is verleend. Waar dit wetsvoorstel wel verder gaat dan Europese verplichtingen, is het creëren van een grondslag voor een vergunningplicht voor het bewerken van asbest, zoals hieronder nader toegelicht. Er wordt hiermee nog geen invulling gegeven aan een vergunningplicht voor het bewerken van asbest, maar louter gezorgd dat de Arbeidsomstandighedenwet de ruimte biedt om daar zo nodig in de toekomst wel invulling aan te kunnen geven. Daarmee wordt deze grondslag nu nog niet gezien als een nationale kop. Ten slotte maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om bij de vergunningverlening gebruik te maken van de Wet Bibob. Dit vloeit niet voort uit Europese verplichtingen en zou daarmee als nationale kop kunnen worden aangemerkt. Zoals hieronder is toegelicht is daar een goede reden voor en zijn de lasten voor het bedrijfsleven slechts zeer beperkt.

De Arbeidsomstandighedenwet heeft geen grondslag om voor bepaalde werkzaamheden een vergunning te verplichten. Het is daarom noodzakelijk dat een vergunningplicht in de Arbeidsomstandighedenwet wordt opgenomen zodat de overheid een vergunning kan afgeven aan genoemde bedrijven. Ook zal een lijst openbaar gemaakt moeten worden waarop de bedrijven staan waaraan een vergunning is verleend. Dit wetsvoorstel zorgt voor een vergunningplicht en een wettelijke grondslag voor de openbaarmakingsplicht in de Arbeidsomstandighedenwet. De vergunning zal op bedrijfsniveau worden verleend door een landelijke autoriteit en voor onbepaalde tijd geldig zijn. Een bedrijf hoeft een aanvraag dus slechts eenmalig te doen en kan dan zijn werkzaamheden in heel Nederland uitvoeren.

Ter bevordering van de naleving voorziet dit wetsvoorstel in de inzet van de Wet Bibob. Dit wordt hieronder verder toegelicht. Het wetsvoorstel voorziet ook in een grondslag om in de toekomst voor het bewerken van asbest een vergunning te kunnen verplichten. Dat kan dan via een wijziging van het

⁶ Brief aan de Tweede Kamer van 30 oktober 2023 (Kamerstuk 25 883, nr. 477)

⁷ Verantwoordingsonderzoek Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV), Rapport bij het Jaarverslag 2023, zoals vastgesteld op 6 mei 2024, Brief aan de Tweede Kamer van 15 mei 2024 (Kamerstuk 36 560XV, nr. 2)



Arbeidsomstandighedenbesluit, zonder dat daarvoor een nieuwe wetswijziging nodig is. Ook dit wordt hieronder toegelicht.

Met dit voorstel wordt geregeld dat in voorkomende gevallen in het kader van vergunningverlening gebruik kan worden gemaakt van de Wet Bibob. Dit instrument is bedoeld om te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van vergunningen die overheden verstrekken. Met het huidige instrumentarium is het nu niet goed mogelijk om te voorkomen dat bedrijven die herhaaldelijk ernstige overtredingen begaan een doorstart kunnen maken onder een andere naam. Met de inzet van de Wet Bibob wordt het veel beter mogelijk om daar zicht op te krijgen en zo nodig een vergunning te weigeren of in te trekken. Het instrument wordt heel gericht ingezet, op basis van een concrete aanleiding dat er zodanig iets mis is dat een dergelijk onderzoek gerechtvaardigd is. Naar schatting gaat het om een beperkt aantal bedrijven dat hiermee te maken krijgt, in deze Memorie van Toelichting is uitgegaan van 10 per jaar.

Het voornemen is om de vergunningplicht te laten gelden voor sloop- en asbestverwijderingswerkzaamheden, zoals de Wijzigingsrichtlijn vereist. In het wetsvoorstel is eveneens een grondslag opgenomen om de vergunningplicht in de toekomst ook van toepassing te kunnen laten zijn op het bewerken van asbest. Hoewel de Wijzigingsrichtlijn hiertoe niet verplicht, zijn de gezondheidsrisico's bij het bewerken van asbest ten minste vergelijkbaar met de gezondheidsrisico's bij het verwijderen van asbest. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bewerkingswerkzaamheden worden aangewezen waarvoor de vergunningplicht geldt. Hoewel het bewerken van asbest in het algemeen niet is toegestaan op grond van het Productenbesluit asbest, zijn er uitzonderingen omdat bepaalde handelingen onvermijdelijk zijn. Zo zou het niet toestaan van bepaalde beheer- en onderhoudswerkzaamheden onevenredige consequenties hebben, zoals wanneer op een bestaande asbestcement rioolbuis een nieuwe aansluiting moet worden gemaakt. Daarbij speelt een rol dat de toegestane bewerkingswerkzaamheden die in het Productenbesluit asbest zijn opgenomen, momenteel door de Staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu worden herzien en de gewenste uitzonderingen worden geactualiseerd. Het is nu nog niet helemaal duidelijk of werkzaamheden die in de Nederlandse regelgeving worden gezien als bewerken volledig buiten de Europese begrippen sloop- en asbestverwijderingswerkzaamheden vallen, omdat deze begrippen in de Wijzigingsrichtlijn niet zijn gedefinieerd. Daarbij speelt mee dat bij het bewerken van asbesthoudende toepassingen veelal in enige mate tevens sprake is van het verwijderen van asbest waardoor het onderscheid soms niet duidelijk is en hierover discussies ontstaan. Door het opnemen van een grondslag voor een vergunningplicht voor bewerken wordt rekening gehouden met deze onzekerheden.

In een later stadium wordt de vergunningplicht, naast de verdere wijzigingen ter implementatie van de Wijzigingsrichtlijn, verder uitgewerkt via een wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit. In hoofdstuk 5 van deze Memorie van Toelichting wordt hierop ingegaan om inzicht te geven in de mogelijke gevolgen van de introductie van de vergunningplicht. Besluitvorming hierover geschiedt echter zoals gezegd via wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Op dat moment zal ook een impactanalyse worden gedaan.

2. Implementatiewetgeving

Het wetsvoorstel dient, meer specifiek, ter implementatie van artikel 1, dertiende lid, van de Wijzigingsrichtlijn. Met dit artikel wordt artikel 15 van de Asbestrichtlijn gewijzigd. In het gewijzigde artikel 15 is bepaald dat bedrijven die sloop- of asbestverwijderingswerkzaamheden gaan verrichten, voor aanvang van die werkzaamheden over een vergunning moeten beschikken die is afgegeven door een daartoe bevoegde autoriteit. Bij de aanvraag om een vergunning zal een bedrijf ten minste een bewijs van naleving van artikel 6 van de Asbestrichtlijn moeten voegen en opleidingscertificaten waaruit blijkt dat de werknemers van het bedrijf een opleiding hebben voltooid die voldoet aan de minimum-eisen in de Asbestrichtlijn.

Naast de vergunningplicht brengt de Wijzigingsrichtlijn nog enkele andere wijzigingen met zich mee. De Asbestrichtlijn is hoofdzakelijk geïmplementeerd in hoofdstuk 4, afdeling 5, van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Daarnaast zijn regels over asbestverwijdering opgenomen in het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Voor de implementatie van de Wijzigingsrichtlijn is buiten de in dit wetsvoorstel voorgestelde vergunningplicht dus vooral een wijziging van genoemde besluiten en de Arbeidsomstandighedenregeling noodzakelijk.

Zoals bij alle nieuwe regelgeving is op grond van het *comply or explain* principe beoordeeld of de voorgestelde wetgeving ook moet gelden voor de BES-eilanden. In dit geval is ervoor gekozen om de voorgestelde wetgeving niet op de BES-eilanden toe te passen, omdat het daarvoor vanwege het insulaire kleinschalige karakter niet geschikt is. De Asbestrichtlijn is zoals gebruikelijk bij Europese regels bovendien niet van toepassing op de eilanden, maar voor het werken met asbest zijn vrij recent



nog voor de eilanden regels opgenomen in het Arbeidsveiligheidsbesluit IV Caribisch Nederland dat op 1 juli 2019 in werking is getreden.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

In dit hoofdstuk worden de hoofdpijnen van het wetsvoorstel toegelicht. In de eerste plaats wordt voorzien in een vergunningplicht ter implementatie van de Wijzigingsrichtlijn. Dit houdt in dat het een bedrijf verboden is om de omschreven werkzaamheden met asbest uit te voeren, tenzij daarvoor door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (verder: SZW) een vergunning is verleend. Verder kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de aanvraag, verlening, wijziging, schorsing en intrekking van de vergunning, de geldigheidsduur, de reikwijdte van de vergunning, de voorschriften die aan een vergunning verbonden kunnen worden en over de bij een aanvraag te overleggen gegevens. Voor zover reeds bekend, is de invulling hiervan beschreven in dit hoofdstuk.

Vanwege het belang voor de inschatting van financiële gevolgen wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de vraag of leges zullen worden geheven voor de vergunningen en ook op de vraag of een vergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd zal worden verleend. De vraag omtrent het heffen van leges is verder van belang voor het wetsvoorstel om te bezien of de daarvoor benodigde grondslag al dan niet hierin moet worden opgenomen.

De Wijzigingsrichtlijn stelt in het kader van de vergunningverlening eisen aan de opleiding van werknemers en bij de aanvraag moet een bewijs van naleving worden verstrekt. De uitwerking hiervan vindt plaats bij wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit. De Staatssecretaris van SZW heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over de hoofdpijnen van de voorgenomen verdere invulling per brief van 23 september 2024⁸. Deze verdere uitwerking maakt nog geen deel uit van dit wetsvoorstel, maar om zicht te bieden over de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel is in hoofdstuk 4 een toelichting opgenomen over de voorgenomen hoofdpijnen omtrent opleidingen en het bewijs van naleving. Overweging om deze doorkijk in dit stadium al te bieden is dat met name de uitwerking van deze onderdelen bepalend is voor de regeldruk voor de bedrijven die vallen onder de vergunningplicht.

Het gewijzigde artikel 15 van de Asbestrichtlijn schrijft tevens voor dat lidstaten een lijst van bedrijven die een vergunning hebben gekregen openbaar moeten maken, overeenkomstig het nationale recht en de nationale praktijk. Hiermee wordt beoogd dat het voor opdrachtgevers van asbestverwijdering inzichtelijk is welke bedrijven dit zorgvuldig kunnen en mogen uitvoeren. In dit wetsvoorstel is daarom een grondslag opgenomen voor de openbaarmaking van de naam en het KvK-nummer van alle bedrijven die een vergunning hebben.

3.1 Vergunningverlening door een bevoegde autoriteit

Omdat de vergunning de toelating is om op de Nederlandse markt werkzaamheden te mogen uitvoeren, zal de vergunningverlenende autoriteit een landelijke autoriteit zijn. Aangezien de vergunningplicht voortvloeit uit de gewijzigde Asbestrichtlijn en verband houdt met arbeidsomstandigheden wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld om de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan te wijzen als landelijke vergunningverlenende autoriteit. De Minister kan, binnen de daarvoor geldende regels, de bevoegdheden met betrekking tot de vergunning mandateren aan anderen, indien hiertoe behoefte bestaat.

De vergunningplicht zorgt ervoor dat bepaalde activiteiten, waaronder in ieder geval sloop- of asbestverwijderingswerkzaamheden, toegestaan worden, die zonder deze vergunning niet zijn toegestaan. Vanwege het daaruit voortvloeiende rechtsgevolg zal genoemde vergunning een beschikking overeenkomstig artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn.

Aan een vergunning kunnen voorschriften op bedrijfsniveau worden verbonden. Daarbij kan worden gedacht aan de reikwijdte van de vergunning, die wordt bepaald 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. Ook kan worden gedacht aan een beperking van de geldigheidsduur als daar in een individueel geval aanleiding voor is.

3.2 Bibob

Dit wetsvoorstel verleent de Minister van SZW de bevoegdheid om overeenkomstig de Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) een vergunning te

⁸ Kamerstuk 25 834, nr. 197

weigeren, in te trekken of daaraan voorschriften te verbinden. Dit is onder andere noodzakelijk vanwege de constatering van de Arbeidsinspectie dat verschillende bedrijven die na herhaaldelijke overtredingen hun certificaat dreigen kwijt te raken een doorstart maken onder een andere naam en daarbij telkens nieuwe rechtspersonen inzetten om onder de schorsing van het certificaat uit te komen. Ook wordt het sanctioneren in sommige gevallen belemmerd door langlopende juridische procedures waardoor termijnen verstrijken en het begaan van vergelijkbare overtredingen niet kan worden bestempeld als recidive. De vergunningplicht en de Wet Bibob bieden mogelijkheden om dergelijke malafide bestuurders te weren. De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument waarmee de integriteit van het bedrijf dat een vergunning aanvraagt of daarover beschikt kan worden getoetst om de integriteit van de overheid te beschermen.

Gronden voor weigering of intrekking vergunning

De Wet Bibob bevat vier gronden om een vergunning te weigeren of in te trekken:

- De A-grond: het ernstige gevaar – oftewel een ‘grote kans’ of een ‘groot risico’ – dat een vergunning gebruikt zal worden om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten (artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Wet Bibob, nader uitgewerkt in artikel 3, tweede lid van die wet).
- De B-grond: het ernstige gevaar dat een vergunning gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen (artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Wet Bibob, nader uitgewerkt in artikel 3, derde lid van die wet).
- Indien ter verkrijging of ter behoud van een vergunning een strafbaar feit is gepleegd (artikel 3, zesde lid, van de Wet Bibob).
- Indien de houder van een vergunning weigert om gegevens te verstrekken (artikel 4 van de Wet Bibob).

De beoordeling van het gevaar op de A- en B-grond vindt plaats aan de hand van de criteria van artikel 3 van de Wet Bibob en de bijbehorende jurisprudentie. Onder strafbare feiten worden ook begrepen bestuurlijk beboetbare feiten, waaronder de bestuurlijk beboetbare bepalingen in de arbeids- en fiscale wetgeving. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat uiteraard niet elk beboetbaar of strafbaar feit zal leiden tot het weigeren of intrekken. Er wordt altijd een beoordeling gemaakt van het geheel aan relevante feiten en omstandigheden. Het gaat hierbij niet alleen om veroordelingen of bijvoorbeeld onherroepelijke sancties, maar ook om strafbare feiten waarvoor (nog) niemand is veroordeeld of waarvoor (nog) geen sanctie is opgelegd. Voor de conclusie ‘ernstig gevaar’ is vereist dat de feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten als bedoeld in artikel 3 van de wet Bibob. Een vergunning kan ook geweigerd of ingetrokken worden als de strafbare feiten zijn gepleegd door een ander dan de betrokkene. Daarvoor is vereist dat de betrokkene in een ‘Bibob-relatie’ staat tot die andere (rechts-)persoon. Deze relaties staan opgesomd in artikel 3, vierde lid van de Wet Bibob. Het gaat om het zakelijke netwerk van de betrokkene, zoals bestuurders, aandeelhouders en financiers.

Werkwijze

Alvorens op grond van de Wet Bibob wordt getoetst, wordt uiteraard eerst gekeken naar eventuele andere reguliere gronden voor weigering of intrekking van de vergunning, oftewel of de aanvrager voldoet aan de daarvoor vastgestelde voorwaarden, respectievelijk of de vergunning op één van de andere gronden kan worden geweigerd of ingetrokken. Indien aanleiding bestaat voor een Bibob-onderzoek, dient de Minister in eerste instantie zelf onderzoek te doen naar het vermoeden dat de vergunning wordt of zal worden misbruikt. Dit zogenoemde ‘eigen onderzoek’ vindt in het algemeen plaats als er aanwijzingen zijn voor misbruik van de vergunning. Bijvoorbeeld een signaal van de toezichthouder dat er sprake is van een bedrijf dat met het starten onder een andere naam sanctieering van ernstige overtredingen willen ontlopen.

Ingevolge de Wet controle op rechtspersonen (Wcr) screent Justis doorlopend bedrijven (bv's, nv's, stichtingen, verenigingen en coöperaties), de bestuurders en andere bij deze bedrijven betrokken personen en bedrijven. Het doel hiervan is om misbruik door bedrijven te voorkomen en te bestrijden. Justis maakt het netwerk rondom de rechtspersoon inzichtelijk en onderzoekt of er een risico bestaat op misbruik, zoals het illegale arbeid en het ernstig in gevaar brengen van werknemers uit financieel gewin. Is dit het geval, dan geeft Justis een risicomelding en/of netwerktekening af aan de daarvoor aangewezen partners. De gegevens die Justis krachtens de Wcr kan verstrekken, zijn eveneens relevant in het kader van een besluit tot vergunningverlening dan wel een besluit tot intrekking. Een risicomelding kan bijvoorbeeld het startpunt zijn voor een eigen onderzoek door de Minister op grond van de Wet Bibob of voor een opdracht aan de toezichthouder om een extra toezichtscontrole te doen.

Met het eigen onderzoek op grond van de Wet Bibob kan informatie uit bepaalde bronnen worden opgevraagd. Tijdens het eigen onderzoek kan de Minister aanvullende informatie opvragen bij het

bedrijf en kan zij informatiebronnen raadplegen om tot een oordeel te komen. Als uit het eigen onderzoek blijkt dat sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunning wordt misbruikt, dan kan de Minister de vergunning weigeren of intrekken. Indien blijkt dat geen sprake is van een ernstig gevaar, kan het bestuursorgaan bij een mindere mate van gevaar voorschriften aan de vergunning verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van het desbetreffende gevaar. Het bestuursorgaan heeft dezelfde bevoegdheid indien sprake is van een ernstig gevaar waarbij de ernst van de strafbare feiten de weigering of intrekking van de vergunning niet rechtvaardigt.

Als het eigen onderzoek geen uitsluitsel oplevert, maar er wel twijfels zijn over de integriteit van het bedrijf, dan kan de Minister een adviesaanvraag indienen bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB, onderdeel van Justis). Zulke twijfels kunnen gebaseerd zijn op de door het bedrijf aangeleverde informatie, op bevindingen vanuit eigen onderzoek of op een tip van het Openbaar Ministerie (OM). Als gevolg van een wetswijziging in 2022 van de Wet Bibob is ook een tip door andere bestuursorganen mogelijk gemaakt. Het LBB kan complexere en diepgaandere onderzoeken uitvoeren en heeft toegang tot een breder scala aan informatie, ten aanzien van meer relaties. Ook heeft het LBB de mogelijkheid om het bedrijf aanvullende vragen te stellen tijdens het onderzoek. Dit zijn bijvoorbeeld vragen over de financiering en zeggenschap van het bedrijf, maar deze kunnen ook zien op een mogelijk zakelijk samenwerkingsverband. Het niet of niet volledig beantwoorden van de aanvullende vragen van het LBB kan op grond van artikel 4, tweede lid van de wet Bibob aangemerkt worden als een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid van de wet Bibob.

Het LBB brengt uiteindelijk aan de Minister advies uit over de mate van gevaar, zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid van de wet Bibob of over de feiten en omstandigheden als bedoeld in artikel 3, zesde lid van de wet Bibob. De Minister kan zich hierop baseren bij een besluit tot intrekking of weigering van de vergunning. Bij dit besluit moet hij zich ervan vergewissen dat het advies op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en dit zelf toetsen op proportionaliteit. Hiertoe wordt een evenredigheidstoets uitgevoerd, volgens artikel 3, vijfde lid van de wet Bibob. Daar kan bijvoorbeeld uit blijken dat er wel sprake is van een ernstig gevaar maar dat het intrekken of weigeren van een vergunning niet evenredig is.

Rechtvaardiging

Voor het uitbreiden van de Wet Bibob naar beschikkingen in het kader van het asbestvergunningstelsel moet op grond van staand kabinetsbeleid⁹ aan een aantal criteria worden voldaan. Ten eerste moet de uitbreiding passen binnen het doel van de Wet Bibob, te weten het beschermen van de integriteit van de overheid. Dat is het geval omdat het verlenen van vergunningen aan malafide partijen de integriteit van de overheid ondermijnt.

Ten tweede moet de uitbreiding proportioneel zijn, waardoor de inzet van het zware Bibob-instrument evenredig is. De aard en gezondheidsrisico's van de voorkomende misstanden die zich voordoen bij asbestwerkzaamheden, rechtvaardigen de inzet van de Wet Bibob en maken deze naar de mening van de regering proportioneel. Het kan bijvoorbeeld gaan om het achterwege laten van maatregelen om de blootstelling aan asbest te beperken. Omdat het gaat om een kankerverwekkende stof, kunnen dan ernstige gezondheidsrisico's voor werknemers ontstaan.

Ten derde moet de uitbreiding subsidiair zijn, in de zin dat er geen minder zware instrumenten zijn om de problematiek aan te pakken. Weliswaar is een VOG voor rechtspersonen vereist om een vergunning te verkrijgen en te behouden, maar deze drempel kan worden omzeild door inschakeling van een andere rechtspersoon. Bovendien is de handhaving op het gebied van asbestregelgeving primair bestuursrechtelijk. De gang naar de strafrechter wordt pas na langdurige of zeer ernstige misstanden gemaakt, waardoor de VOG – die ziet op strafrechtelijke vergrijpen – slechts een deeloplossing is. Er zijn geen andere instrumenten die kunnen voorkomen dat bedrijven de vergunning misbruiken om strafbare feiten te kunnen plegen.

Ten vierde moet het Bibob-instrument gekoppeld kunnen worden aan een bevoegdheid van een bestuursorgaan, zoals een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De vergunningen zoals bedoeld in dit wetsvoorstel zijn een beschikking als bedoeld in de Awb en voldoen dus aan dit criterium.

3.3 Geldigheidsduur vergunningen

Een vergunning zal ofwel een bepaalde geldigheidsduur moeten hebben of voor onbepaalde tijd worden verleend. Overwegingen voor een onbepaalde geldigheidsduur zijn het beperken van

⁹ Brief aan de Tweede Kamer van 26 november 2008 (Kamerstuk 31 109, nr. 4)

administratieve lasten en een zo laag mogelijke drempel om toelating tot de markt te verkrijgen. Daarbij laat een onbepaalde geldigheidsduur onverlet dat een vergunning kan worden geschorst of ingetrokken als daar op basis van naleefgedrag aanleiding toe is. Een overweging voor een bepaalde geldigheidsduur is dat vergunningen periodiek geactualiseerd zouden moeten worden om te voorkomen dat vergunningen blijven bestaan terwijl het bedrijf niet meer bestaat, de betreffende activiteiten niet meer uitvoert of niet meer voldoet aan de opleidingsvereisten.

In overweging 27 van de Wijzigingsrichtlijn staat dat een vergunning moet kunnen worden verlengd overeenkomstig het nationale recht en de nationale praktijk. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de Wijzigingsrichtlijn ervan uitgaat dat een vergunning een bepaalde geldigheidsduur heeft, maar de Wijzigingsrichtlijn stelt hieraan geen eisen. De Wijzigingsrichtlijn biedt dus geen grond om uit te moeten gaan van een bepaalde geldigheidsduur.

Vanuit ander Europees recht worden geen aanwijzingen gegeven over de geldigheidsduur van onderhavige vergunningen. De Dienstenrichtlijn stelt wel eisen aan de geldigheidsduur van vergunningen, maar deze richtlijn is niet van toepassing op arbeidsrecht. Voor de afweging of de onderhavige vergunningen al dan niet voor bepaalde tijd worden verleend, is desondanks gekeken welke uitgangspunten de Dienstenrichtlijn hanteert. De Dienstenrichtlijn stelt dat een vergunning voor onbepaalde tijd moet worden verleend, tenzij sprake is van het automatisch verlengen of het alleen afhankelijk zijn van het voldoen aan gestelde voorwaarden om in aanmerking te komen voor een vergunning. Van dit laatste is sprake bij de vergunningen voor asbestverwijderingen, aangezien bij het aanleveren van de juiste documenten en adequate naleving een vergunning wordt verleend. Bij deze vergunningverlening wordt er geen afweging gemaakt met andere belangen die tot een negatief oordeel zou kunnen leiden, zoals bijvoorbeeld bij de vestiging van een bedrijf op een bepaalde locatie wel het geval zou kunnen. Volgens de uitgangspunten van de Dienstenrichtlijn wordt in het algemeen dus de voorkeur gegeven aan een vergunning voor onbepaalde tijd, maar zou dit voor de onderhavige vergunningen ook voor bepaalde tijd kunnen omdat een vergunning wordt verleend als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

Omdat de vergunningen voor asbestverwijderingen enigszins vergelijkbaar zijn met de erkenningen die worden verleend volgens het Besluit bodemkwaliteit (Bbk), is ook gekeken naar argumenten die in dat kader zijn gehanteerd omtrent de geldigheidsduur van erkenningen. Artikel 9, derde lid, van het Bbk stelt dat erkenningen voor onbepaalde tijd worden verleend. In de artikelsgewijze toelichting van het aan het Bbk voorafgaande en inmiddels vervallen Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer (artikel 2, derde lid) is beschreven dat de continuïteit van de werkzaamheden wordt geborgd door de koppeling tussen de verplichte certificering en de erkenning. Mocht een bedrijf betreffende activiteiten niet of te weinig uitvoeren, dan vervalt het certificaat en daarmee ook de erkenning. Een beperkte geldigheidsduur om de continuïteit van de vergunninghouder periodiek te toetsen, is dus niet nodig. Het gaat hier overigens niet om het intrekken van een vergunning op grond van slechte naleving, maar alleen het zorgen dat een vergunning actueel blijft en bijvoorbeeld een vergunning niet blijft voortbestaan als een bedrijf niet meer actief is.

Gelet op genoemde overwegingen, zullen vergunningen voor asbestverwijdering voor onbepaalde tijd worden verleend. In het onderliggende Arbeidsomstandighedenbesluit zal een bepaling hieromtrent worden opgenomen. Argumenten hiervoor zijn het zoveel mogelijk beperken van administratieve lasten, een zo laag mogelijke drempel voor de toelating tot de markt en de mogelijkheid dat verleende vergunningen actueel worden gehouden via de koppeling met verplichte certificering. Die koppeling is voor asbestverwijdering vergelijkbaar met bodemwerkzaamheden, behalve voor eventuele werkzaamheden die zullen worden uitgezonderd van de certificeringsplicht. Voor deze uitzonderingen zal op een andere wijze invulling worden gegeven aan het toetsen of een vergunning nog in stand moet blijven. Dit zal worden uitgewerkt in het Arbeidsomstandighedenbesluit. Zo kan de bevoegde autoriteit bijvoorbeeld periodiek toetsen of deze groep bedrijven nog bestaat via gegevens van de Kamer van Koophandel.

3.4 Leges

Voor het verlenen van vergunningen worden geen kosten doorberekend in de vorm van leges. Deze kosten zal de overheid voor haar rekening nemen. Op grond van het rapport Maat houden zouden kosten voor het verlenen van vergunningen in beginsel moeten worden doorberekend omdat bedrijven profijt hebben van de vergunning. Dat profijt bestaat eruit dat zij daarmee bepaalde activiteiten mogen verrichten die zonder vergunning niet zijn toegestaan. In dit geval zijn de verschillen in profijt echter groot. Een bedrijf dat zich toelegt op het verwijderen van asbest heeft veel meer profijt van een vergunning dan een onderhoudsbedrijf dat incidenteel met asbest in aanraking komt. Voor dergelijke onderhoudsbedrijven vergt een vergunningplicht een relatief grote inspanning voor werkzaamheden waar zij zich niet primair op richten. Daarnaast is de overweging dat deze kosten niet worden doorberekend om de toename van de lastendruk te beperken, de naleving van de vergunning-

plicht te bevorderen en om te bewerkstelligen dat de markt voor de maatschappelijke opgave om asbest op een veilige en gezonde wijze te verwijderen voor zoveel mogelijk ondernemers toegankelijk is. De motivatie hiervoor is als volgt:

Voor het doorberekenen van de kosten van handhaving is een wettelijke grondslag vereist. In het rapport *Maat houden (2014)*¹⁰ is een beleidskader opgenomen op grond waarvan bepaald moet worden of de kosten van handhaving in het specifieke geval doorberekend kunnen worden aan de ondertoezichtgestelden. Toelating, waaronder het verstrekken van een vergunning, valt onder handhaving. Ook het verlengen of wijzigen van een vergunning valt onder toelating en dus handhaving. Het algemene uitgangspunt is dat kosten van handhaving in principe uit de algemene middelen worden gefinancierd. De reden hiervoor is dat deze activiteiten over het algemeen plaatsvinden ten behoeve van het algemene belang. Een uitzondering op dit algemene uitgangspunt is alleen mogelijk als individuele of groepen van (rechts)personen in substantiële mate profijt hebben bij toezicht en handhaving door de overheid, óf indien individuele (rechts)personen of groepen van (rechts)personen de overheid aanwijsbaar noodzaken tot meer dan regulier toezicht en handhaving (het 'veroorzaker betaalt'-beginsel). Van een dergelijk profijt is in het algemeen sprake als een vergunning is vereist voor het mogen verrichten van bepaalde werkzaamheden.

Echter, de markt van ondernemers die mogelijk met asbest in aanraking komen, is heel divers. Er zijn bedrijven, zoals asbestsaneerders, die dagelijks met asbest werken en waarvoor wordt voldaan aan het profijtbeginsel. Maar er zijn ook ondernemers die veel minder vaak met asbest in aanraking komen en waarvoor het verwijderen van asbest een beperkte nevenactiviteit is. Zoals gezegd, profiteert daarmee niet iedereen in gelijke mate van de vergunningplicht. Bedrijven waarvoor het verwijderen van asbest geen primaire activiteit is, hebben veel minder profijt van het hebben van een vergunning omdat zij zich niet primair profileren op de markt als bedrijf dat asbest verwijdert. Bedrijven die zich wel op de markt profileren als bedrijf dat asbest verwijdert, hebben daar veel meer profijt van.

Het doorberekenen van de kosten zou ertoe kunnen leiden dat bedrijven zich gaan onttrekken aan de vergunningplicht. Vooral voor bedrijven waarvoor het verwijderen van asbest geen primaire activiteit is, zal het in rekening brengen van kosten voor een vergunning een aanzienlijke extra drempel vormen.

Dat de overheid de kosten van vergunningverlening voor haar rekening neemt hangt ook samen met het maatschappelijke profijt. Asbest is in het verleden op grote schaal toegepast. Het is van belang dat dit op een zorgvuldige en veilige wijze kan worden verwijderd tegen enigszins betaalbare kosten. Met het oog op een goede marktwerking en voldoende saneringscapaciteit om deze maatschappelijke opgave te vervullen, is het daarom van belang dat de markt toegankelijk blijft voor zo veel mogelijk ondernemers.

Ten slotte is de overweging dat de kosten voor de vergunningverlening beperkt kunnen worden gehouden dankzij het voorgenomen gebruik maken van certificering als bewijs van naleving. Het bedrijfsleven draagt daarmee al bij aan de kosten van de overheid door het dragen van de kosten van certificering.

3.5 Buitenlandse bedrijven

De verplichting voor bedrijven om over een vergunning te beschikken voor het verrichten van asbestverwijderingswerkzaamheden en sloopwerkzaamheden waarbij personen worden of kunnen worden blootgesteld aan asbest, is rechtstreeks afkomstig uit het gewijzigde artikel 15 van de Asbestrichtlijn. Dit geldt eveneens voor de daaraan verbonden verplichting om een lijst met bedrijven openbaar te maken waaraan een vergunning is verleend. Deze verplichtingen als zodanig zijn geharmoniseerde verplichtingen waardoor deze geen beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten opleveren. Dit is mogelijk anders wat betreft de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichting om over een vergunning te beschikken voor het uitvoeren van bepaalde, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bewerkingen van asbest. De manier waarop invulling wordt gegeven aan de vergunningplicht kan daarnaast ook een beperking van de hiervoor genoemde vrijheden opleveren.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal nadere invulling worden gegeven aan de wijze waarop bedrijven uit andere lidstaten aan deze verplichtingen moeten voldoen. Bij het opstellen van deze lagere regelgeving zal de daarin opgenomen invulling van de vergunningplicht tevens worden getoetst aan de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten.

¹⁰ Brief aan de Tweede Kamer van 19 mei 2014 (Kamerstuk 24 036, nr. 407)

4. Nadere uitwerking vergunningplicht in het Arbeidsomstandighedenbesluit

Volgens het wetsvoorstel kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de aanvraag, verlening, wijziging, schorsing en intrekking van de vergunning, over de geldigheidsduur, over de reikwijdte van de vergunning met betrekking tot het type werkzaamheden, over de voorschriften die aan een vergunning kunnen worden verbonden en over de bij een aanvraag te overleggen gegevens. Daarmee wordt verdere invulling gegeven aan de vergunningplicht. De Staatssecretaris van SZW heeft zoals toegelicht in hoofdstuk 3 de Tweede Kamer geïnformeerd over de hoofdlijnen van de voorgenomen verdere invulling per brief van 23 september 2024. Deze brief is betrokken bij het commissiedebat Gezond en veilig werken van 26 september 2024¹¹.

De Wijzigingsrichtlijn stelt in het kader van de vergunningverlening eisen aan de opleiding van werknemers en bij de aanvraag moet een bewijs van naleving worden verstrekt. Hoewel deze verdere uitwerking nog geen deel uitmaakt van dit wetsvoorstel, wordt in dit hoofdstuk al zicht geboden op deze onderdelen. Overweging daarbij is dat met name de uitwerking van deze onderdelen bepalend is voor de regeldruk voor de bedrijven die vallen onder de vergunningplicht. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk een toelichting gegeven op twee andere onderwerpen die voor de vergunningverlening van belang zijn en die in het Arbeidsomstandighedenbesluit worden uitgewerkt, namelijk het betrekken van toezichtsinformatie en het vereisen van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) daarbij.

De geschetste hoofdlijnen in de genoemde brief hebben betrekking op sloop- en verwijderingswerkzaamheden. Voor bewerkingswerkzaamheden wordt in eerste instantie geen invulling gegeven aan een vergunningplicht en deze worden in dit hoofdstuk dan ook buiten beschouwing gelaten.

4.1 Opleidingen

De eisen die de Wijzigingsrichtlijn stelt aan opleidingen overeenkomstig de wijzigingen van artikel 14 en de toegevoegde bijlage I bis houden onder meer in dat een werknemer een opleiding moet worden aangeboden door een instructeur van wie de kwalificatie wordt erkend overeenkomstig het nationaal recht en de nationale praktijk. Wanneer een deelnemer op bevredigende wijze heeft deelgenomen aan een opleiding krijgt de deelnemer een opleidingscertificaat met vermelding van relevante gegevens. Verder bevat de bijlage bij de Wijzigingsrichtlijn een opsomming van onderwerpen waar via een theorie- en praktijkopleiding aandacht aan moet worden besteed.

De vereisten aan opleidingen volgens de Wijzigingsrichtlijn worden nader uitgewerkt en geïmplementeerd bij of krachtens het Arbeidsomstandighedenbesluit. Op dit moment geldt volgens het Arbeidsomstandighedenbesluit de verplichting dat de werknemers die werkzaamheden met asbest verrichten in een hogere risicoklasse (d.w.z. een blootstelling boven de grenswaarde) moeten beschikken over een certificaat van bekwaamheid (persoonscertificaat). Vanwege de eis in de Wijzigingsrichtlijn dat werknemers over een certificaat (diploma) moeten beschikken waaruit voltooiing van een opleiding bij een erkend instructeur blijkt, wordt gezien hoe invulling kan worden gegeven aan de borging van de deskundigheid en vaardigheid van werknemers. Volgens de huidige regelgeving is persoonscertificering vereist voor werknemers die asbest verwijderen. Bij de uitwerking wordt gekeken of deze persoonscertificering in stand moet blijven of dat een lichtere variant mogelijk is. In dat laatste geval kan sprake zijn van een positief effect op de regeldruk.

4.2 Bewijs van naleving

Voor het verkrijgen van een vergunning stelt de Wijzigingsrichtlijn onder meer als voorwaarde dat een bedrijf een bewijs van naleving van artikel 6 van de Asbestrichtlijn moet leveren. Artikel 6 ziet, kort samengevat, op het minimaliseren van de blootstelling van werknemers aan asbest, het beperken van het vrijkomen van asbest en het op de juiste wijze afvoeren van asbestafval. In de Wijzigingsrichtlijn worden geen eisen gesteld waaraan het bewijs van naleving moet voldoen. Het is dus geheel aan de lidstaten om hier op nationaal niveau een nadere invulling aan te geven. Binnen Europese regelgeving voor het op de markt mogen brengen van producten wordt een verklaring van conformiteit (declaration of conformity)¹² voorgeschreven, dat er op neerkomt dat een fabrikant zelf verklaart dat zijn product aan Europese eisen voldoet. Aangezien in de Wijzigingsrichtlijn wordt gesproken over een *bewijs* van naleving (proof of compliance) en hier niet is aangesloten op het op Europees niveau gangbare begrip verklaring, kan worden geconcludeerd dat hiermee een instrument met een zwaardere bewijskracht is beoogd. Een zwaardere bewijskracht dan een eigen verklaring kan

¹¹ Besluitenlijst van de procedurevergadering van dinsdag 8 oktober 2024 van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Kamerstuk 2024D37 529, 9 oktober 2024)

¹² Technical documentation and EU declaration of conformity – Your Europe



bijvoorbeeld worden verkregen door het door een onafhankelijke externe partij laten beoordelen van de naleving.

Er zijn verschillende opties verkend om te gebruiken als bewijs van naleving, zoals toegelicht in de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 23 september 2024. Omdat in Nederland voor asbestverwijdering al geruime tijd gebruik wordt gemaakt van het instrument certificering is dit een van de verkende opties als invulling van het vereiste bewijs van naleving. In het geval dat certificering wordt benut als bewijs van naleving, kan dat ook weer op verschillende manieren worden ingebed. Het is de wens om een meer risicogericht stelsel te ontwikkelen. Daarom is het voornemen om naast het huidige niveau van certificering (dat is ontwikkeld voor het werken met een blootstelling boven de grenswaarde) ook uit te gaan van een lichter niveau van certificering voor een beperkte blootstelling of eenvoudige werkzaamheden.

Ook is gekeken naar de mogelijke optie om voor alle bedrijven uit te gaan van een lichter niveau van certificering, rekening houdend met het feit dat naast certificering ook sprake is van een verplichte vergunning en een aanscherping in opleidingsvereisten ter implementatie van de Wijzigingsrichtlijn. In dat verband is de vraag gesteld of een lager niveau van certificering mogelijk is. Deze optie was nog niet beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van 23 september 2024. In het geval certificering niet zal worden benut als bewijs van naleving, zal invulling moeten worden gegeven aan een ander bewijs van naleving dan certificering. Bij gebruik van een ander bewijs van naleving moet een nieuw stelsel worden ontwikkeld om daaraan invulling te geven en ook zal de vergunningverlening erop moeten worden ingericht om dit te kunnen beoordelen.

Daarnaast is er in eerste instantie ook gekeken naar een tussenvorm door uit te gaan van certificering voor de meest risicovolle werkzaamheden en een ander bewijs van naleving voor de overige werkzaamheden. Ook dan moet een geheel nieuw stelsel worden opgezet om invulling te geven aan een ander bewijs van naleving en om de vergunningverlening voor een deel van de aanvragen daarop in te richten zodat een meer inhoudelijke toets kan worden uitgevoerd van dat andere bewijs van naleving. Deze optie zou daarnaast veel minder een level playing field bieden dan de andere opties. Op basis van deze overwegingen is deze optie niet verder uitgewerkt.

Aldus wordt hier de afweging van de volgende drie opties beschreven:

1. Gedifferentieerde certificering voor alle vergunningplichtige werkzaamheden;
2. Een lichte vorm van certificering voor alle vergunningplichtige werkzaamheden;
3. Een ander bewijs van naleving dan certificering.

Elk van de opties wordt hieronder uitgewerkt. Nadat eerst een inschatting wordt gemaakt van de initiële en structurele lastendruk voor zowel het bedrijfsleven als de overheid wordt vervolgens ingegaan op de beleidsmatige afwegingen om te komen tot een voorgenomen besluit. Daarbij zal worden toegelicht dat het voornemen is om uit te gaan van een nog nader uit te werken inzet van certificering als bewijs van naleving en dat wordt gekeken naar werkzaamheden waarvoor kan worden volstaan met een ander bewijs van naleving dan certificering. De kosten voor het bedrijfsleven die in deze paragraaf worden berekend zijn uitsluitend voor het bewijs van naleving, omdat hier de afweging wordt beschreven voor verschillende wijzen van invulling van het bewijs van naleving. In hoofdstuk 10 is een uitgebreidere kostenberekening opgenomen, waarin voor het bedrijfsleven ook de kosten voor het aanvragen van een vergunning zijn meegenomen en voor de overheid de kosten van bijvoorbeeld de benodigde ICT.

Voor de aantallen is, zoals in hoofdstuk 10 nader is toegelicht, uitgegaan van 300 bedrijven die nu reeds zijn gecertificeerd, 700 bedrijven die in aanmerking kunnen komen voor een lichte vorm van certificering, 500 bedrijven die in aanmerking kunnen komen voor een ander bewijs van naleving en 500 bedrijven die asbest uit de bodem verwijderen die nu zijn gecertificeerd en erkend op grond van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk). Omdat ervan uit wordt gegaan dat de 500 bedrijven die asbest uit de bodem verwijderen blijven opereren onder hun bestaande certificering en dat dit kan worden benut als bewijs van naleving, blijven deze bedrijven buiten beschouwing in de uitwerking van de kostenvergelijking van de verschillende opties voor het bewijs van naleving.

Van de drie opties worden nu eerst de financiële consequenties beschreven. Vervolgens wordt een beleidsmatige afweging beschreven waarin nader wordt ingegaan op de argumentatie bij de opties.

1. Gedifferentieerde certificering voor alle vergunningplichtige werkzaamheden

Certificering kan een goede invulling van het bewijs van naleving zijn omdat er werkwijzen worden vastgelegd die naast kantooraudits ook met praktijkaudits door een onafhankelijke partij worden getoetst.

Indien certificering wordt ingezet als bewijs van naleving zullen meer bedrijven dan in de huidige situatie over een certificaat moeten gaan beschikken. Deze uitbreiding zal in de asbestwerkzaamheden met relatief lagere risico's zitten, waar op dit moment geen certificaat voor is vereist. Met het oog op een risicogericht beleid is in eerste instantie het voornemen te voorzien in verschillende niveaus van certificering, bijvoorbeeld een lichtere en zwaardere variant van certificering en dit verder uit te werken. Een lichtere variant kan worden ingevuld met een lagere auditfrequentie waarmee de certificerende instelling toetst of een bedrijf nog aan de certificeringsvereisten voldoet, hetgeen leidt tot lagere kosten.

In het kader van een risicogericht beleid en het zoveel mogelijk beperken van de lasten wordt ook bekeken of het haalbaar is om bepaalde onderhoudswerkzaamheden met een zeer geringe blootstelling te identificeren, waarvoor als alternatief een 'lichter' bewijsmiddel kan worden aangedragen dan een certificaat. Tevens wordt voor bedrijven die bodemsaneringen uitvoeren gekeken hoe deze bedrijven invulling kunnen geven aan het vereiste bewijs van naleving, aangezien zij al bij een certificerings- en erkenningstelsel zijn aangesloten op grond van het Besluit bodemkwaliteit (onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu).

De initiële lastendruk van deze variant voor het bedrijfsleven wordt ingeschat op € 6,0 miljoen en de structurele lastendruk op € 4,1 miljoen. Voor de overheid bedragen de initiële kosten naar schatting € 1,1 miljoen en jaarlijks € 0,1 miljoen. De totale initiële kosten zijn dan € 7,0 miljoen en structureel € 4,2 miljoen¹³. De kosten voor de ongeveer 300 bedrijven die al beschikken over een certificaat zijn niet meegenomen, omdat deze certificeringskosten niet veranderen door de vergunningplicht en dit dus bestaande kosten zijn. Daarentegen is wel te verwachten dat de certificeringskosten voor deze 300 bedrijven iets zullen afnemen omdat vaste kosten van het beheer van het certificeringstelsel en de accreditatiekosten van de certificerende instellingen over een groter aantal bedrijven worden verdeeld. Dit effect is vooralsnog niet meegenomen in de berekening.

De genoemde kosten zijn als volgt berekend. Voor de initiële lastendruk is uitgegaan dat 700 bedrijven € 3.000 per bedrijf moeten betalen aan een certificerende instelling om een licht certificaat te krijgen. Daarnaast is rekening gehouden met een tijdsbesteding van het bedrijf van 24 uur à € 125 voor de werkzaamheden die nodig zijn om het certificaat te verkrijgen. Voor het verkrijgen van een ander bewijs van naleving voor 500 bedrijven is uitgegaan van € 1.500 om het benodigde document te verkrijgen of zelf op te stellen. Omdat een mogelijk alternatief bewijs van naleving voor bepaalde werkzaamheden met een geringe blootstelling nog moet worden ingevuld is het inschatten van dit bedrag op dit moment lastig. Wanneer een groot aantal bedrijven hierin gezamenlijk actie onderneemt, kunnen deze kosten mogelijk lager uitvallen. Daarnaast is rekening gehouden met een tijdsbesteding van 16 uur à € 125 voor het implementeren van de werkwijze in het bedrijf. Opgeteld leidt dit tot een bedrag van € 6,0 miljoen.

Voor de jaarlijkse lastendruk is uitgegaan van jaarlijkse kosten voor een licht certificaat van € 2.000 met een tijdsbesteding van 16 uur (voor 700 bedrijven) en jaarlijkse kosten voor een ander bewijs van naleving van € 1.000 met een tijdsbesteding van 12 uur (voor 500 bedrijven). Opgeteld leidt dit tot een bedrag van € 4,1 miljoen. Deze tijdsbesteding is nodig om te zorgen dat de werkzaamheden in overeenstemming zijn en blijven met de omschreven werkwijze, deze actueel te houden en in het geval van certificering ook het bijwonen van de audits.

Voor de overheidskosten is uitgegaan van initieel 2.000 aanvragen en 6 uur benodigde tijd per aanvraag tegen een tarief van € 90 en jaarlijks 10% wijzigingen en nieuwe aanvragen ten opzichte van het totale aantal vergunningen van 2.000. Opgeteld leidt dit tot een bedrag van € 1,1 miljoen initieel en € 0,1 miljoen jaarlijks.

2. Een lichte vorm van certificering voor alle vergunningplichtige werkzaamheden

Een alternatief voor gedifferentieerde certificering zoals hiervoor beschreven is om uitsluitend uit te gaan van een lichte vorm van certificering. De voordelen van certificering voor de vergunningverlening blijven dan behouden, maar dan tegen lagere kosten. De vraag die hierbij speelt is of de mate van borging, in de vorm van lagere auditfrequenties, dan nog voldoende vertrouwen biedt om het certificaat te kunnen laten dienen als het door de Wijzigingsrichtlijn vereiste bewijs van naleving. Hierbij zijn eventueel ook varianten denkbaar, zoals het verhogen van de toetsingsfrequentie als een certificerende instelling tekortkomingen constateert.

De totale initiële kosten voor het bedrijfsleven en de overheid worden voor deze optie ingeschat op € 7,0 miljoen en structureel € 1,8 miljoen.

¹³ Door afrondingen kunnen de opgetelde bedragen iets afwijken.

De initiële lastendruk voor het bedrijfsleven wordt voor deze variant ingeschat op € 6,0 miljoen. Dit verandert niet ten opzichte van de optie waarin sprake is van gedifferentieerde certificering omdat de bedrijven met een zwaardere vorm van certificering daar al over beschikken. De structurele lastendruk wordt wel lager en wordt geschat op € 1,7 miljoen. Deze verlaging ontstaat doordat de huidige 300 gecertificeerde kunnen volstaan met een lichtere vorm van certificering, waardoor de certificeringskosten voor deze 300 bedrijven dalen van € 8.000 naar € 2.000 per jaar en de bijbehorende tijdsbesteding per bedrijf neemt af van 32 uur naar 16 uur tegen een uurtarief van € 125. Het aantal bedrijven dat in aanmerking komt voor een lichte vorm van certificering neemt dan toe tot 1.000 (waarvoor de jaarlijkse kosten worden ingeschat op € 2.000 en een tijdsbesteding van 16 uur tegen een uurtarief van € 125).

Voor de overheid zijn de kosten gelijk aan de vorige variant, namelijk initieel € 1,1 miljoen en jaarlijks € 0,1 miljoen. De werkwijze voor de vergunningverlener wijzigt niet, omdat bij deze optie ook gebruik wordt gemaakt van certificering als bewijs van naleving.

3. Een ander bewijs van naleving dan certificering

Voor het invullen van het bewijs van naleving zijn, naast certificering, verschillende andere opties bekeken. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan arbocatalogi of werkplannen die bedrijven kunnen opstellen. Deze opties hebben met elkaar gemeen dat het gaat om het vastleggen van werkwijzen voor asbestwerkzaamheden zonder een onafhankelijke toetsing op de werkzaamheden zelf. Of de werkwijzen in de praktijk ook worden nageleefd, wordt dus niet door het bedrijf zelf bewezen, maar zal volledig door het publieke stelsel moeten worden geverifieerd. Er komen dus meer lasten bij de overheid te liggen. In de eerste plaats vergt de beoordeling van alle afzonderlijke werkmethoden veel tijd en deskundigheid van de overheidspartij die de vergunningaanvraag beoordeelt. Daarnaast zal er op enige wijze in de praktijk moeten worden getoetst of wordt gewerkt volgens het ingediende bewijs van naleving. Voor arbocatalogi wordt onafhankelijk toezicht soms door brancheverenigingen georganiseerd. Dat vergt het vervangen van iets dat nu al geregeld is binnen het certificeringsstelsel en bij de verdere uitwerking wordt hier dan ook niet van uitgegaan. Het publieke toezicht voldoet momenteel niet om het bewijs van naleving in de praktijk te toetsen, omdat het publieke toezicht risicogericht wordt ingezet en aanvullend alle 300 gecertificeerde bedrijven eens per drie jaar worden bezocht. De capaciteit van het publieke toezicht moet dus worden uitgebreid om in de praktijk vaker en bij meer bedrijven te controleren.

De initiële lastendruk voor het bedrijfsleven wordt bij deze variant ingeschat op € 5,3 miljoen en de structurele lastendruk op € 0,5 miljoen. Voor de overheid bedragen de initiële kosten naar verwachting € 4,1 miljoen en jaarlijks € 0,9 miljoen. De totale initiële kosten zijn dan € 9,3 miljoen en structureel € 1,4 miljoen.

Hierbij is voor de initiële lastendruk uitgegaan van 1.500 bedrijven die een ander bewijs van naleving moeten verkrijgen met kosten per bedrijf van € 1.500 voor het verkrijgen van dit bewijs van naleving met daarnaast een tijdsbesteding per bedrijf van 16 uur tegen een uurtarief van 125 om te borgen dat conform de werkwijze wordt gewerkt. Een verlaging van de structurele lastendruk komt voort uit het vervallen van de kosten voor het in stand houden van certificering door 300 bedrijven op het huidige niveau, zijnde € 8.000 per jaar per bedrijf met een bijbehorende tijdsbesteding per bedrijf van 32 uur tegen een uurtarief van € 125. De jaarlijkse kosten voor de 1.500 bedrijven die in aanmerking komen voor een ander bewijs van naleving bedragen per bedrijf € 1.000 met een tijdsbesteding van 12 uur tegen een uurtarief van € 125. In de situatie waarin geen sprake is van certificering zal er meer toezicht worden uitgeoefend. Er is van uitgegaan dat de 1.500 bedrijven eenmaal in de twee jaar worden bezocht en dat de bedrijven hieraan per keer 4 uur moeten besteden tegen een uurtarief van € 125. Opgeteld zijn geschatte initiële kosten voor het bedrijfsleven € 5,3 miljoen en structureel € 0,5 miljoen.

Voor de overheidskosten is uitgegaan van initieel 2.000 aanvragen en 16 uur benodigde tijd per aanvraag tegen een tarief van € 90 en jaarlijks 10% wijzigingen en nieuwe aanvragen ten opzichte van het totale aantal vergunningen van 2.000. Zonder certificatie is meer toezicht nodig. Initieel wordt ervan uitgegaan dat elk van de 1.500 bedrijven (exclusief de bodembedrijven) in het kader van de vergunningverlening eenmaal wordt gecontroleerd, met een tijdsbesteding van 8 uur tegen een uurtarief van € 100. Structureel en structureel dat de 1.500 bedrijven eenmaal in de twee jaar worden bezocht en dat de toezichthouder hieraan per keer 8 uur moeten besteden tegen een uurtarief van € 100. Opgeteld zijn de geschatte initiële kosten voor de overheid € 4,1 miljoen en structureel € 0,9 miljoen.

Samenvatting kosten

De lastendruk voor het bedrijfsleven en de kosten voor de overheid zijn voor de verschillende opties in

onderstaand overzicht samengevat. De bedragen zijn afgerond, waardoor de optelling kan afwijken.

	Gedifferentieerde certificering	Lichte vorm van certificering	Een ander bewijs van naleving dan certificering
Kosten bedrijfsleven	Initieel € 6,0 miljoen Jaarlijks € 4,1 miljoen	Initieel € 6,0 miljoen Jaarlijks € 1,7 miljoen	Initieel € 5,3 miljoen Jaarlijks € 0,5 miljoen
Kosten overheid	Initieel € 1,1 miljoen Jaarlijks € 0,1 miljoen	Initieel € 1,1 miljoen Jaarlijks € 0,1 miljoen	Initieel € 4,1 miljoen Jaarlijks € 0,9 miljoen
Kosten bedrijfsleven en overheid	Initieel € 7,0 miljoen Jaarlijks € 4,2 miljoen	Initieel € 7,0 miljoen Jaarlijks € 1,8 miljoen	Initieel € 9,3 miljoen Jaarlijks € 1,4 miljoen

De jaarlijkse kosten voor het bedrijfsleven zijn bij de optie gedifferentieerde certificering het hoogst. De hogere kosten ten opzichte van de optie lichte vorm van certificering zitten met name bij de bedrijven die nu gecertificeerd zijn en hun bedrijfsactiviteiten (in belangrijke mate) richten op de verwijdering van asbest. Deze gespecialiseerde bedrijven maken deze kosten op dit moment ook al. De kosten voor de overheid liggen bij een ander bewijs van naleving initieel en jaarlijks aanzienlijk hoger. Wanneer de kosten voor bedrijfsleven en overheid worden opgeteld, blijkt de optie met een lichte vorm van certificering te leiden tot de laagste initiële kosten en iets hogere jaarlijkse kosten dan de optie ander bewijs van naleving. Hierbij moet worden opgemerkt dat voor de kostenberekening diverse grove aannamen moesten worden gedaan, waardoor de uitkomsten een grote onzekerheid kennen.

Beleidsmatige afweging/voorgenomen besluit

In dit wetsvoorstel wordt zoals hiervoor aangegeven de keuze uit de hiervoor beschreven opties voor de invulling van het bewijs van naleving nog niet wettelijk vastgelegd, dat gebeurt bij wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Invulling geven aan het vereiste bewijs van naleving houdt in dat een keuze moet worden gemaakt tussen het leggen van meer verantwoordelijkheid en inspanning bij het bedrijfsleven in de vorm van certificering of het leveren van meer inspanning vanuit de overheid om een andere vorm van bewijs te toetsen bij de vergunningaanvraag en meer toezicht uit te oefenen om te toetsen of sprake is van naleving. Bij de keuze wordt enerzijds gestreefd naar een beperking van de regeldruk en anderzijds naar een invulling die daadwerkelijk een zinvolle bijdrage biedt aan de verbetering van de naleving.

Het voornemen is om uit te gaan van de inzet van het instrument van certificering als bewijs van naleving, waarbij de zwaarte van certificering gedifferentieerd kan worden om invulling te geven aan een risicogerichte aanpak. Daarbij is ook het voornemen om te kijken naar werkzaamheden waarvoor vanwege de zeer geringe risico's kan worden volstaan met een ander bewijs van naleving dan certificering. De motivatie voor dit voornemen is als volgt.

Volgens de Arbeidsinspectie is momenteel sprake van een slechte naleving van voorschriften door gecertificeerde bedrijven en presteert 19% goed, 63% matig en 18% slecht. 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 matig presterende bedrijven. Vergunningen en certificaten werken op deze wijze complementair aan elkaar. Het huidige systeem van certificering zal wel moeten worden aangepast om effectiever te zijn en meer dan nu gericht moeten worden op kwaliteitsverbetering. Met de introductie van een publiek vergunningstelsel waarbij het certificaat niet meer bepalend is voor de marktoegang maar een van de voorwaarden wordt om de vergunning te verkrijgen, worden de publieke en private belangen beter gescheiden.

Een volledig dekkend bewijs dat een bedrijf de asbestregelgeving altijd en volledig naleeft is niet realistisch. Certificering (in combinatie met publiek toezicht) komt daaraan echter wel het meest aan tegemoet. Bij certificering toetst een onafhankelijke en deskundige partij (de certificerende instelling, die daartoe geaccrediteerd is) bij een bedrijf, zowel op kantoor als bij de uitvoering van projecten, of een bedrijf in staat is een beschreven werkwijze in de praktijk uit te voeren en dat in de praktijk ook daadwerkelijk laat zien. Via certificering stelt de sector zelf de werkwijze op, waarmee invulling wordt gegeven aan zelfregulering en daarmee wordt de deskundigheid van de sector benut. Voor de vergunningverlening is het gebruik kunnen maken van certificaten de meest eenvoudige vorm, aangezien geen inhoudelijke beoordeling hoeft te worden uitgevoerd van het certificaat als bewijs van naleving. Er hoeft slechts te worden getoetst op de geldigheid en reikwijdte van het certificaat. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de wijze van vergunningverlening optimaal gebruik maakt van het beschikbaar hebben van een certificaat. Het is dus geen dubbele toetsing. Voor de aanvrager van een vergunning is dat gunstig vanwege de beperkte doorlooptijd en de rechtszekerheid dat een verkregen certificaat een afdoende bewijs van naleving biedt bij de vergunningaanvraag.

Zonder certificering zal op een andere wijze invulling moeten worden gegeven aan een bewijs van naleving. Dit zal er kortweg op neerkomen dat een bedrijf zijn werkwijze op papier aanlevert en daarmee min of meer verklaart de beschreven werkwijze ook zo uit te voeren en daarmee te voldoen aan de nalevingsvereisten. Hiervoor zou bijvoorbeeld gebruik kunnen worden gemaakt van arbocatalogi. Voor de bedrijven leidt deze optie tot de laagste kosten. Voor de vergunningverlener brengt dit echter met zich mee dat een oordeel moet worden geveld of de beschreven werkwijze adequaat is om als bewijs van naleving te dienen. Dit zou per bedrijf moeten worden gedaan als de vorm geheel vrij wordt gelaten of per bedrijfstak als bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van arbocatalogi. Voor de vergunningaanvrager is het minder zeker of het bewijs van naleving wordt geaccepteerd.

Certificering is geen vervanging van publiek toezicht, maar ondersteunt het toezicht wel door structureel de werkwijze te toetsen bij alle gecertificeerde bedrijven. Daardoor kan het toezicht zich meer richten op bedrijven waarvan een slechte naleving wordt verwacht of waar de risico's het grootst zijn (risicogericht toezicht). Als er geen gebruik wordt gemaakt van certificering als bewijs van naleving vallen ook de audits in de praktijk weg. Dit betekent dat veel meer bedrijven structureel moeten worden gecontroleerd door de overheid om te controleren of de werkwijzen inderdaad worden nageleefd in de praktijk.

In de variant zonder certificering wordt het systeem dus vrijwel geheel bij de overheid neergelegd, van het opstellen van de (technische) normen, het zorgen voor en eventueel ontwikkelen van een nieuw bewijs van naleving van de normen, toetsen van dit bewijs inhoudelijk én controle op naleving in de praktijk. Dit zorgt voor een aanzienlijke toename van de overheids capaciteit met dito kosten voor vergunningverlening. Bovendien moet een nieuw stelsel worden opgezet waarmee de nodige tijd gepaard gaat en waarmee de datum van implementatie (21 december 2025) nog meer in gedrang komt. De implementatietermijn van de Wijzigingsrichtlijn is zeer kort. Opties die meer ontwikkeltijd vergen vergroten het risico dat de Europese Commissie een inbreukprocedure start tegen Nederland en dat het Europese Hof een dwangsom of boete oplegt.

Het voorgenomen benutten van certificering als bewijs van naleving zal vergezeld gaan met het doorvoeren van verbeteringen in het certificeringsstelsel. Er is kritiek op de werking van het huidige certificeringsstelsel. Die kritiek richt zich onder andere op het te gedetailleerd zijn van de normen in het certificatieschema, de invloed van partijen bij de totstandkoming van de normen en de vermenigvuldiging van publiek en privaat. Met de introductie van een publiek vergunningenstelsel, waarbij het certificaat niet meer bepalend is voor de markttoegang maar een van de voorwaarden wordt om de vergunning te verkrijgen, worden de publieke en private belangen beter gescheiden. Samen met de stakeholders zal worden gewerkt aan verbeteringen van het certificeringstelsel. In de regelgeving zullen meer kaders worden gesteld aan de totstandkoming en de inhoud van het certificatieschema. Hierbij kan worden gedacht aan het stellen van nadere normen aan de wijze van vaststelling van het certificatieschema en het opnemen van minder details in het certificatieschema. Een aantal essentiële uitvoeringsvoorschriften in het certificatieschema, die zien op de bescherming van werknemers, zal in de arbeidsomstandighedenregelgeving worden opgenomen. Daarmee krijgt de Arbeidsinspectie bevoegdheid om toezicht uit te oefenen op deze voorschriften.

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan certificering moet nog nader worden vastgesteld en dit is van grote invloed op de jaarlijkse kosten voor het bedrijfsleven, die volgens de berekening naar schatting liggen tussen € 1,7 miljoen voor een laag niveau van certificering en € 4,1 miljoen per jaar voor gedifferentieerde certificering. Bij de verdere uitwerking wordt ernaar gestreefd de jaarlijkse kosten te minimaliseren waarbij dan nog wel recht moet worden gedaan aan een risicogerichte mate van borging die via certificering wordt bewerkstelligd. Daarbij wordt bij de verdere uitwerking nagegaan of voor het lichte niveau van certificering misschien kan worden aangesloten op het VCA-certificaat voor bedrijven¹⁴. Ongeveer 15.000 bedrijven hebben dit certificaat al en voor het deel daarvan dat asbest verwijdert zal het weinig inspanning vergen om aan het certificeringsvereiste te kunnen voldoen. Het is echter nog niet bekend of het bestaande VCA-certificaat kan worden uitgebreid met bepalingen voor het werken met asbest om te kunnen dienen als het benodigde bewijs van naleving. Daarbij moet ook worden nagegaan wat het betekent als sprake zou zijn van twee certificeringssystemen. In de kostenberekening is deze variant daarom nog niet meegenomen.

4.3 Toezichtsinformatie

Uit het feit dat de Wijzigingsrichtlijn voorschrijft dat een bedrijf bij het aanvragen van een vergunning een bewijs van naleving van bepaalde voorschriften moet verstrekken, blijkt dat naleving een cruciaal aspect is om in aanmerking te komen voor een vergunning. Met het verlenen van een vergunning biedt de overheid bedrijven toegang tot de markt en spreekt daarmee het vertrouwen uit dat een

¹⁴ <https://www.vca.nl/>

bedrijf beschikt over voldoende bekwaamheid en dat de asbestwerkzaamheden goed worden uitgevoerd.

Het bewijs van naleving is een document waar een bedrijf zelf over moet beschikken. In de voorgaande paragraaf is globaal omschreven hoe hieraan invulling zal worden gegeven. Daarnaast biedt toezichtsinformatie in de vorm van eventuele overtredingen die zijn geconstateerd bij een bedrijf inzicht in de mate van niet-naleving. Toezichtsinformatie kan daarmee een contra-indicatie zijn van het bewijs van naleving dat een bedrijf heeft aangeleverd bij de vergunningaanvraag.

Met het oog op de verantwoordelijkheid van de overheid dat bij het verlenen van een vergunning vertrouwen in de naleving door een bedrijf wordt uitgesproken en het feit dat volgens de Arbeidsinspectie momenteel 18% van de gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven herhaaldelijk overtredingen begaat, zal bij het afgeven van vergunningen informatie over (naleef)gedrag worden betrokken. Hiermee kan worden vastgesteld of een bedrijf een zodanig slecht (naleef)gedrag heeft dat het niet verantwoord is een aangevraagde vergunning af te geven. Als het naleefgedrag daar aanleiding toe geeft, kan de overheid vervolgens de verleende vergunning ook schorsen of intrekken.

Omdat een vergunning het instrument is voor markttoelating, is het niet verlenen, schorsen of intrekken een zware maatregel die proportioneel moet zijn. Het moet daarom gaan om een zodanig ernstig en structureel gebrek aan naleving (vanwege ernst en herhaling) dat handhavingsinstrumenten als een boete of een last onder dwangsom niet meer toereikend zijn. Er zal nog een keuze moeten worden gemaakt of een kader wordt opgesteld voor het weigeren van een vergunning, het schorsen of het intrekken op basis van toezichtsinformatie of dat dit bewust open wordt gelaten om maatwerk te kunnen leveren.

Met het gebruik van toezichtsinformatie bij de vergunningplicht wordt een effectief middel verkregen om herhaalde overtreders aan te pakken, zoals ook aangegeven in de kamerbrief van 4 juni 2024¹⁵ als antwoord op de vraag hoe de aanpak tegen herhaalde overtreders in de asbestsaneringssector verbeterd kan worden. Zo worden werknemers beter beschermd tegen werkgevers die gezond en veilig werken met asbest onvoldoende in acht nemen. Verwacht wordt dat dit een belangrijke verbetering is ten opzichte van het huidige asbeststelsel. Bedrijven die met een dusdanige gevaarlijke stof herhaaldelijk overtredingen begaan en daarmee de gezondheid van werknemers op het spel zetten, kunnen van de markt worden gehaald.

4.4 Verklaring omtrent het gedrag (VOG)

Het overleggen van een VOG voor rechtspersonen (VOG rp) zal een voorwaarde worden voor het verkrijgen en behouden van een vergunning. Dit wordt uitgewerkt in de wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Het vereiste om een VOG rp te overleggen voorkomt dat bedrijven die relevante strafbare feiten op hun naam hebben staan, of waarvan een of meer bestuurders dat hebben, een vergunning verkrijgen of behouden. In het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) worden alle misdrijven en een groot aantal overtredingen van natuurlijke en rechtspersonen geregistreerd. Via de VOG rp kan de vergunningverlener te weten komen of de aanvrager relevante strafrechtelijke antecedenten heeft. Ook bij het gebruiken van toezichtsinformatie kan mogelijk dergelijke bezwaarlijke informatie over het gedrag van de aanvrager aan het licht komen, maar het delen van strafrechtelijke informatie is aan beperkingen gebonden. Bovendien is bij de Arbeidsinspectie niet alle informatie bekend over strafbare feiten die een aanvrager heeft begaan. Via de VOG rp wordt een veel vollediger inzicht verkregen in het voor de vergunning relevante criminele verleden van de aanvrager voor zover misdrijven en/of overtredingen zijn ingeschreven in het JDS. Het is belangrijk dat deze eenvoudig toegankelijke informatie wordt meegenomen in de afweging om een vergunning te verlenen, aangezien wordt beoogd dat bedrijven met een slecht naleefgedrag niet in aanmerking komen voor een vergunning. Daarnaast mag worden verwacht dat van het op deze wijze betrekken van strafrechtelijke informatie via de VOG rp een preventieve werking uitgaat aangezien bedrijven zullen willen voorkomen dat zij hun positie voor het kunnen verkrijgen van een vergunning in gevaar brengen. Daar tegenover staan de kosten die een bedrijf moet maken voor het aanvragen van een VOG rp. Deze kosten bedragen eenmalig € 207 en zijn relatief beperkt. Omdat vergunningen voor onbepaalde tijd worden verleend, zoals toegelicht in paragraaf 3.3, zijn het slechts eenmalige kosten voor zover er geen sprake is van wijzigingen zoals hieronder worden genoemd.

De VOG voor rechtspersonen mag ten tijde van overlegging niet ouder zijn dan drie maanden. Bij een wisseling van personen op sleutelposities bij het bedrijf, zoals bestuurders, vennoten, maten of beheerders, moet het bedrijf opnieuw een VOG overleggen. Het periodiek overleggen van een VOG

¹⁵ Lijst van vragen en antwoorden over Aanbieding van het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerstuk 36 560-XV-6.

voor rechtspersonen gaat structurele malafiditeit in de sector tegen. Bij iedere aanvraag tot het verlenen van een vergunning of bij een wisseling van bestuur wordt immers gecontroleerd of het bedrijf aan de voorwaarden voor afgifte van de VOG voldoet.

Voordat de VOG wordt verstrekt worden door Justis justitiële of strafvorderlijke gegevens geraadpleegd die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de professionele betrouwbaarheid van het betreffende bedrijf.

De voorwaarde om een VOG voor rechtspersonen te overleggen zal niet gelden voor bedrijven die buiten Nederland zijn gevestigd. Dergelijke bedrijven kunnen geen VOG voor rechtspersonen aanvragen. Een buitenlandse rechtspersoon met een of meer Nederlandse bestuurders dient wel voor de betreffende bestuurder(s) een VOG voor natuurlijke personen te overleggen. In dat geval worden deze bestuurders gescreend, maar niet de buitenlandse rechtspersoon.

De regering heeft overwogen om buitenlandse rechtspersonen een verklaring te laten overleggen die naar aard en strekking overeenkomt met een VOG en die door een daartoe bevoegde instantie van het land van vestiging is afgegeven. Voor de beoordeling van een dergelijke verklaring is echter kennis nodig van het strafrechtelijke systeem van andere landen. Onduidelijk is welke landen een vergelijkbare verklaring kunnen overleggen en wat daarvan de status is. Deze kennis is dusdanig specifiek, dat het niet proportioneel wordt geacht om deze eis in te voegen. Het onderscheid dat hierdoor tussen Nederlandse en buitenlandse bedrijven ontstaat acht de regering onvermijdelijk. Het VOG-vereiste is een onmisbaar element in de beoordeling van vergunningaanvragen. In de wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit zal worden uitgewerkt hoe wordt omgegaan met buitenlandse bedrijven.

5. Verhouding tot hoger recht

5.1 Asbestrichtlijn

De Asbestrichtlijn bevat voorschriften die zijn bedoeld om werknemers te beschermen tegen risico's voor hun gezondheid die zich voordoen of kunnen voordoen als gevolg van blootstelling aan asbest op het werk.

De Wijzigingsrichtlijn heeft de Asbestrichtlijn op een aantal punten gewijzigd. Zoals hiervoor is toegelicht, dient dit wetsvoorstel ter implementatie van twee van deze wijzigingen. Dit zijn de verplichting voor bedrijven om over een vergunning te beschikken om bepaalde asbestgerelateerde werkzaamheden te mogen verrichten en de verplichting om een lijst met bedrijven openbaar te maken waaraan een vergunning is verleend.

5.2. REACH-verordening

De REACH-verordening¹⁶ bevat een verbod op de vervaardiging, het in de handel brengen en het gebruik van bepaalde asbestvezels en voorwerpen en mengsels waaraan deze vezels opzettelijk zijn toegevoegd. Tevens bevat de REACH-verordening een klein aantal uitzonderingen op dit verbod. Het verbod in de REACH-verordening is van toepassing in alle lidstaten van de Europese Unie.

Voor asbest is in de REACH-verordening opgenomen dat voorwerpen waaraan asbest opzettelijk is toegevoegd en die voor 1 januari 2005 in gebruik zijn genomen, mogen worden blijven gebruikt tot ze worden verwijderd of aan vervanging toe zijn. De arbeidsomstandighedenregelgeving ziet onder meer op de bescherming van de werknemer bij het gebruik van asbest en asbesthoudende voorwerpen dat volgens de REACH-verordening is toegestaan en op het verwijderen van asbest.

5.3. Vrij verkeer van diensten en vrijheid van vestiging

De vergunningplicht en de daaraan gekoppelde openbaarmakingsplicht in het gewijzigde artikel 15 van de Asbestrichtlijn, die met dit wetsvoorstel worden geïmplementeerd, zullen niet alleen van toepassing zijn op in Nederland gevestigde bedrijven, maar tevens op bedrijven die zich vanuit andere lidstaten van de Europese Unie (verder: EU) of de Europese Economische Ruimte (verder: EER) in Nederland willen vestigen om alhier werkzaamheden uit te voeren waarop de vergunningplicht

¹⁶ 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



betrekking heeft. Beide plichten zullen daarnaast van toepassing zijn op bedrijven die vanuit de hiervoor genoemde lidstaten in Nederland vergunningplichtige werkzaamheden willen verrichten.

Alle nationale maatregelen die een lidstaat instelt, moeten passen binnen de Europese beginselen voor de interne markt. Voor dit wetsvoorstel zijn de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten relevant. In artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (verder: VWEU) is het recht geregeld van zelfstandigen en bedrijven om zich in een andere lidstaat te vestigen (vrijheid van vestiging). Daarnaast regelt artikel 56 van het VWEU het recht van onderdanen van de Europese Unie om diensten te verrichten in andere lidstaten dan die waar zij gevestigd zijn (vrij verkeer van diensten). Zowel de hiervoor genoemde vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten zijn nader uitgewerkt in Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (verder: Dienstenrichtlijn).

Hoewel het verwijderen van asbest een dienst is, vallen de vergunningplicht voor de in dit wetsvoorstel opgenomen asbestwerkzaamheden en de daaraan gekoppelde openbaarmakingsplicht niet binnen het bereik van de Dienstenrichtlijn. In artikel 1, zesde lid, van de Dienstenrichtlijn staat namelijk dat die richtlijn niet van toepassing is op het arbeidsrecht, 'met inbegrip van de gezondheid en veiligheid op het werk'. Om de vergunningplicht en openbaarmakingsplicht te toetsen aan het Europees recht over de vrijheid van diensten en de vrijheid van vestiging moet daarom worden teruggevallen op het primaire Unierecht in de artikelen 49 en 56 van het VWEU.

Bij de toetsing aan het primaire Unierecht moet worden bekeken of de voorgestelde maatregelen raken aan de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten. Is dit het geval en levert een bepaalde maatregel een beperking op van deze rechten, dan zal moeten worden bekeken of deze beperking gerechtvaardigd is. In het geval van de vrijheid van vestiging zijn in de artikelen 51 en 52 van het VWEU uitzonderingen opgenomen op de vrijheid van vestiging. Deze uitzonderingen zijn op grond van artikel 62 van het VWEU ook van toepassing op het vrij verkeer van diensten. Daarnaast kan, overeenkomstig jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie¹⁷, een beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten gerechtvaardigd zijn, indien de beperking niet discriminerend van aard is, deze noodzakelijk is om dwingende redenen van algemeen belang, de beperkende maatregel geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken ('rule of reason').

De verplichting voor bedrijven om over een vergunning te beschikken voor het verrichten van asbestverwijderingswerkzaamheden en sloopwerkzaamheden waarbij personen worden of kunnen worden blootgesteld aan asbest, is rechtstreeks afkomstig uit het gewijzigde artikel 15 van de Asbestrichtlijn. Dit geldt eveneens voor de daaraan verbonden verplichting om een lijst met bedrijven openbaar te maken waaraan een vergunning is verleend. Deze verplichtingen als zodanig zijn geharmoniseerde verplichtingen waardoor deze geen beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten opleveren. Dit is mogelijk anders wat betreft de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichting om over een vergunning te beschikken voor het uitvoeren van bepaalde, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bewerkingen van asbest.

De manier waarop invulling wordt gegeven aan de vergunningplicht kan daarnaast ook een beperking van de hiervoor genoemde vrijheden opleveren.

Naar het oordeel van de regering levert de invulling van de openbaarmakingsplicht in dit wetsvoorstel, die inhoudt dat van bedrijven waaraan een vergunning is verleend de handelsnaam en het KvK-nummer openbaar worden gemaakt, geen beperking op van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten. Dit zal eveneens gelden voor de regels over het tijdstip en de wijze van openbaarmaking die op grond van het voorgestelde artikel 19a, derde lid, zullen worden opgenomen in de Arbeidsomstandighedenregeling.

In hoofdstuk 3 van deze Memorie van toelichting is op hoofdlijnen uiteengezet hoe invulling zal worden gegeven aan de vergunningplicht. Enkele onderdelen van deze invulling kunnen worden beschouwd als een beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten.

Het gaat hierbij om de volgende onderdelen:

1. De verplichting om over een certificaat te beschikken als bewijs van naleving van artikel 6 van de Asbestrichtlijn.
2. Het gebruik van toezichtsinformatie.
3. De verplichting tot het overleggen van een Verklaring omtrent het gedrag (VOG).

¹⁷ Zie o.a. HvJ EG 30 november 1995, ECLI:EU:C:1995:411, HvJ EG 3 oktober 2000, ECLI:EU:C:2000:527 en HvJ EU 1 juni 2010, ECLI:EU:C:2010:300.

4. De inzet van een onderzoek op grond van de Wet Bibob.

De beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten die deze maatregelen met zich meebrengen, zijn naar het oordeel van de regering gerechtvaardigd overeenkomstig de eerdergenoemde 'rule of reason'. Hiertoe overweegt de regering als volgt.

De maatregelen zijn allen niet-discriminerend van aard: zij zullen van toepassing zijn op zowel bedrijven die actief zijn in Nederland als bedrijven die zich van buiten Nederland in Nederland willen vestigen dan wel, vanuit een andere lidstaat van de EU of EER, vergunningplichtige werkzaamheden in Nederland willen verrichten.

Deze maatregelen zijn daarnaast allen noodzakelijk ter bescherming van dwingende redenen van algemeen belang, in dit geval het waarborgen van de veiligheid op het werk en het beschermen van de gezondheid van personen. De regering is van mening dat de voorgestelde maatregelen daarbij geschikt zijn om deze doelen te bereiken en niet verder gaan dan noodzakelijk is om deze doelen te bereiken.

Blootstelling aan asbest brengt aanzienlijke gezondheidsrisico's met zich mee, met name indien dit in hoge concentraties of gedurende een langere periode plaatsvindt. Bij asbestverwijderingswerkzaamheden, sloopwerkzaamheden waarbij asbest is betrokken en bepaalde bewerkingen van asbest zijn, vanwege de aard van de werkzaamheden, deze risico's in het bijzonder aanwezig. Het onjuist of onzorgvuldig uitvoeren van deze werkzaamheden kan niet alleen de gezondheid schaden van de personen die rechtstreeks met het asbest werken, maar ook anderen, die niet direct bij de werkzaamheden betrokken zijn, zoals personen op dezelfde arbeidsplaats die andere werkzaamheden verrichten en omwonenden.

Het is daarom van het grootste belang dat bedrijven die werkzaamheden willen verrichten waarop de vergunningplicht betrekking heeft, beschikken over deskundig personeel en de benodigde kennis en middelen om deze werkzaamheden veilig en deugdelijk te verrichten en dat erop kan worden vertrouwd dat de uitvoering van de werkzaamheden in overeenstemming met alle wettelijke voorschriften zal plaatsvinden.

Zoals aangegeven in paragraaf 4.2 van deze toelichting, behelst het certificeringsstelsel een uniform kwaliteitsborgingssysteem voor het werken met asbest dat is voorzien van de nodige waarborgen. Certificaten als hier bedoeld worden in de praktijk afgegeven door certificerende instellingen die in het bezit moeten zijn van een accreditatie van de Raad voor Accreditatie. Daarnaast vinden bij de houders van certificaten periodieke controles plaats en kan een certificaat worden ingetrokken of niet worden verlengd, indien een bedrijf niet langer aan de voorwaarden voldoet.

Gezien het voorgaande beschouwt de regering de inzet van een verplicht certificaat als een geschikt middel om bij te dragen aan de veiligheid op het werk en de gezondheid van personen. Dit middel gaat naar het oordeel van de regering daarbij niet verder dan noodzakelijk is, nu de certificaatverplichting gezien deze risico's passend is om erop te kunnen vertrouwen dat bedrijven die vergunningplichtige werkzaamheden willen verrichten, dit naar behoren doen. Er wordt nog wel gekeken of voor bepaalde werkzaamheden met een zeer geringe blootstelling kan worden volstaan met een ander bewijs van naleving dan certificering. In het kader van de evenredigheid wordt nog opgemerkt dat ook bij de afgifte van certificaten aan bedrijven rekening zal worden gehouden met opgedane kennis en ervaring in een andere lidstaat van de EU of EER.

Het gebruik van toezichtsinformatie, de verplichting om een VOG te overleggen en de inzet van Bibob-onderzoeken zijn allen bedoeld om te beoordelen of een bedrijf dan wel een of meer van haar bestuurders, strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke overtredingen hebben begaan op grond waarvan aan het bedrijf geen vergunning zou moeten worden verstrekt dan wel een reeds afgegeven vergunning zou moeten worden geschorst of ingetrokken.

Een geschiedenis van overtredingen kan, zeker als dit ernstige overtredingen betreft, leiden tot een gerede twijfel dat een bedrijf de werkzaamheden waarvoor hij een vergunning aanvraagt naar behoren zal verrichten. Om mogelijke toekomstige overtredingen in relatie tot asbest, met alle (gezondheids)gevolgen van dien, te voorkomen, kan het daarom nodig zijn om aan een zodanig bedrijf geen vergunning te verstrekken. Daarnaast kunnen overtredingen die na de vergunningverlening zijn begaan, een aanleiding zijn om de verleende vergunning in te trekken, om zo verdere overtredingen met de daaruit voortkomende gevolgen voor de gezondheid van personen, te voorkomen. Met de in de vorige alinea genoemde maatregelen kunnen deze overtredingen onder de aandacht van de vergunningverlener komen.

Het komt daarnaast voor dat bedrijven die overtredingen op het gebied van asbest hebben begaan,

een doorstart maken onder een andere naam of bedrijfsvorm. Ook komt het voor dat personen die aan het hoofd stonden van dergelijke bedrijven of zitting hadden in haar bestuur, een nieuw bedrijf starten op naam van een naaste om zo de betrokkenheid bij het eerdere bedrijf te maskeren. In beide gevallen kan het gebruik van toezichtsinformatie en een Bibob-onderzoek aangewezen zijn om dit aan het licht te brengen en mee te wegen in een beslissing tot afgifte, schorsing of weigering van een vergunning.

Op basis van het voorgaande acht de regering het gebruik van toezichtsinformatie, de verplichting om een VOG te overleggen en de inzet van Bibob-onderzoeken als geschikte maatregelen om bij te dragen aan de dwingende redenen van algemeen belang, te weten de veiligheid op het werk en het beschermen van de gezondheid van personen. Naar het oordeel van de regering gaan deze maatregelen daarbij ook niet verder dan nodig is. Zo zal het Bibob-onderzoek niet standaard worden ingezet, maar slechts indien hier aanleiding toe is. Om de inzet van het Bibob-instrument in te kaderen, onder andere gericht op de aanleiding om dit instrument in te zetten en welke strafbare feiten relevant zijn, zullen beleidsregels worden opgesteld. Daarnaast zal bij het delen en gebruiken van toezichtsinformatie, dit zoveel als mogelijk beperkt blijven tot die informatie die betrekking heeft op asbestgerelateerde overtredingen van wet- en regelgeving. Wat betreft de verplichting tot het overleggen van een VOG geldt dat deze verplichting alleen van toepassing is op in Nederland gevestigde bedrijven en op de Nederlandse bestuurders van buitenlandse bedrijven. Buitenlandse bedrijven als zodanig hoeven geen VOG voor rechtspersonen te overleggen.

Zoals volgt uit hoofdstuk 3 en 4, zal een groot deel van de invulling van de vergunningplicht in lagere regelgeving plaatsvinden. Bij het opstellen van deze lagere regelgeving zal de daarin opgenomen invulling van de vergunningplicht tevens worden getoetst aan de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten.

Tot slot zal de regering voorafgaande aan het nemen van een beslissing over het vergunningplichtig maken van bepaalde bewerkingen van asbest op grond van het voorgestelde artikel 19a, eerste lid, onderdeel c, toetsen of dit past binnen de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten.

5.4. Grondwet, EVRM en IVBPR

Op grond van artikel 10, eerste lid, van de Grondwet heeft eenieder recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Dit recht kan bij of krachtens de wet worden beperkt.

Vervolgens heeft op grond van artikel 8, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (verder: EVRM) eenieder recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

Artikel 8, tweede lid, van het EVRM bepaalt de voorwaarden waaronder een inmenging in het recht op privéleven is toegestaan. Een inmenging moet zijn voorzien bij de wet en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor een van de in dit lid genoemde doelen.

Het begrip 'wet' in de zin van het EVRM is een breed begrip dat ook lagere regelgeving omvat. Volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) moet een 'wet' voldoende toegankelijk ('accessible') en voorzienbaar ('foreseeable') zijn om te voldoen aan de voorwaarde dat de inmenging is voorzien bij de wet.¹⁸ Een wet in de zin van het EVRM is toegankelijk indien deze voldoende toegankelijk is voor betrokkenen en is voorzienbaar indien betrokkenen voldoende duidelijk uit de wet kunnen afleiden wanneer deze op hen van toepassing zal zijn en wat de gevolgen hiervan zijn.

Volgens vaste rechtspraak van het EHRM dient bij de invulling van het criterium of een maatregel noodzakelijk is in een democratische samenleving te worden nagegaan of er sprake is van een dringende maatschappelijke noodzaak ('pressing social need') en dienen de genomen maatregelen proportioneel te zijn ten opzichte van de te bereiken doelen.¹⁹

Tot slot is nog relevant dat artikel 17, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (verder: IVBPR) bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan een willekeurige of onwettige inmenging in zijn privéleven.

Inmengingen in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

De in dit wetsvoorstel opgenomen vergunningplicht voor bedrijven om bepaalde asbestgerelateerde

¹⁸ Zie o.a. ECLI:CE:ECHR:1990:0424JUD001110584; EHRM 24 april 1990, nr. 11801/85 (Kruslin/Frankrijk).

¹⁹ Zie o.a. ECLI:CE:ECHR:2018:1106JUD002552713, EHRM 6 februari 2019, nr. 25527/13 (Vicent del Campo/Spanje).

werkzaamheden te mogen verrichten, zal leiden tot de verwerking van persoonsgegevens. Het gaat hierbij dan allereerst om de gegevens van concrete personen die namens een bedrijf een vergunning hebben aangevraagd. Van deze personen zijn bepaalde gegevens nodig om contact te kunnen onderhouden over de ingediende aanvraag voor een vergunning. Ook kunnen dergelijke gegevens worden verwerkt in het kader van de schorsing of intrekking van een vergunning, waaronder het mededelen van een voornemen of een beslissing hiertoe.

Bij de aanvraag, schorsing en intrekking van vergunningen kan de Minister van SZW gebruik maken van toezichtsinformatie. Deze informatie, afkomstig van toezichthouders op het gebied van asbest, kan bestaan uit persoonsgegevens. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan informatie over een bestuurlijke boete of andere bestuursrechtelijke sanctie die is opgelegd aan de bestuurder van een bedrijf voor het overtreden van een asbestgerelateerd wettelijk voorschrift.

Ook kunnen persoonsgegevens worden verwerkt als onderdeel van de openbaarmakingsplicht in het voorgestelde artikel 19a, derde lid. In dit geval zal het dan gaan om bedrijfsnamen waaruit de identiteit van een of meer personen kan worden afgeleid.

Tot slot zullen er persoonsgegevens worden verwerkt als er gebruik wordt gemaakt van een Bibob-onderzoek op grond van de Wet Bibob.

De bovenstaande verwerkingen van persoonsgegevens kunnen worden beschouwd als een inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zoals vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet, artikel 8, eerste lid, van het EVRM en artikel 17, eerste lid, van het IVBPR. Naar het oordeel van de regering zijn deze inmengingen echter gerechtvaardigd in het licht van de Grondwet, het EVRM en het IVBPR.

Wat de doelen, genoemd in artikel 8, tweede lid, van het EVRM, betreft, is de regering van mening dat de inmenging in de persoonlijke levenssfeer als gevolg van de voornoemde categorieën van gegevensverwerkingen, noodzakelijk is ter voorkoming van wanordelijkheden en strafbare feiten, en het beschermen van de gezondheid.

In de volgende onderdelen wordt per categorie gegevensverwerking kort toegelicht waarom de daarbij behorende inmenging in de persoonlijke levenssfeer naar het oordeel van de regering gerechtvaardigd is.

Verwerking persoonsgegevens als onderdeel van de aanvraag, schorsing en intrekking van een vergunning

De verwerking van persoonsgegevens als onderdeel van de aanvraag, schorsing en intrekking van vergunningen is nodig voor het onderhouden van contact tussen de vergunningverlener en het bedrijf dat een vergunning heeft aangevraagd dan wel waaraan een vergunning is verleend. Deze verwerkingen van persoonsgegevens zijn terug te voeren op het voorgestelde artikel 19a in dit wetsvoorstel. In de nadere regels die overeenkomstig het voorgestelde artikel 19a, tweede lid, zullen worden gesteld en de daarbij op te stellen Data Protection Impact Assessment (DPIA), zal nader worden verduidelijkt welke gegevens er precies worden verwerkt. Hierbij zal ernaar worden gestreefd om slechts die gegevens op te vragen en verwerken die strikt noodzakelijk zijn voor het hiervoor genoemde doel.

De regering is van mening dat met het voorgestelde artikel 19a en de daarop te baseren regels, wordt voldaan aan de voorwaarden die worden gesteld in de artikelen 10, eerste lid, van de Grondwet, 8, tweede lid, van het EVRM en 17, eerste lid, van het IVBPR aan beperkingen van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Toezichtsinformatie

De toezichtsinformatie die in het kader van de vergunningplicht in het voorgestelde artikel 19a, eerste lid, zal worden gebruikt, kan naast informatie over bedrijven, tevens bestaan uit informatie over concrete personen, zoals de bestuurder van het bedrijf dat een vergunning heeft aangevraagd. Het gebruik van toezichtsinformatie is op zichzelf al toegestaan door de bestaande grondslag van artikel 29a van de Arbeidsomstandighedenwet.

De genoemde verwerkingen van persoonsgegevens zijn noodzakelijk om te kunnen beoordelen of er een band bestaat tussen een bepaald bedrijf en een ander, al dan niet meer bestaand bedrijf, dat asbestgerelateerde overtredingen heeft begaan, wat een reden zou kunnen zijn om een aangevraagde vergunning op grond van het voorgestelde artikel 19a, eerste lid, in dit wetsvoorstel te weigeren, schorsen of in te trekken. Ook kunnen bepaalde bestuursrechtelijke overtredingen in relatie tot asbest die door een of meer personen van een bepaald bedrijf zijn begaan, reden zijn om aan dit bedrijf geen

vergunning te verlenen of deze te schorsen of in te trekken. Het is dan wel nodig dat de vergunning-verlenende instantie over deze informatie kan beschikken.

Door de toezichtsinformatie te beperken tot informatie over een bedrijf zelf, ontstaat het risico dat (ernstige) overtredingen die zijn begaan door het personeel van een bedrijf en die een gegronde reden kunnen geven om te twijfelen aan de betrouwbaarheid van een bedrijf, niet aan het licht komen. Dit zou dan weer betekenen dat aan een bedrijf mogelijk een vergunning wordt verleend of deze niet wordt geschorst dan wel ingetrokken, terwijl er vanwege het begaan van overtredingen door het personeel goede gronden zijn om dit wel te doen. Het achterwege blijven van een afwijzing, schorsing of intrekking komt er in een geval als dit op neer dat een bedrijf vergunningplichtige werkzaamheden kan (blijven) verrichten, terwijl dit wellicht gevaar veroorzaakt voor het personeel en anderen. Hetzelfde geldt voor de situatie dat een bedrijf toebehoort of wordt bestuurd door een of meer personen, die eerder betrokken zijn geweest bij een al dan niet meer bestaand bedrijf dat herhaaldelijk of in ernstige mate overtredingen in relatie tot asbest heeft begaan.

Het gebruik van toezichtsinformatie is uiteindelijk terug te voeren op het voorgestelde artikel 19a in dit wetsvoorstel. In lagere regelgeving en de eerdergenoemde DPIA zal het gebruik van toezichtsinformatie nader worden uitgewerkt. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt wanneer en waarvoor de toezichtsinformatie wordt gebruikt.

Gezien het voorgaande is de verwerking van persoonsgegevens als onderdeel van de toezichtsinformatie naar het oordeel van de regering gerechtvaardigd in het licht van de Grondwet, het EVRM en het IVBPR.

Bedrijfsnamen

Op grond van het voorgestelde artikel 19a, derde lid, in dit wetsvoorstel, zal een lijst met bedrijven openbaar worden gemaakt waaraan op grond van dit artikel een vergunning is verleend. Hierbij zal onder meer de naam van het bedrijf openbaar worden gemaakt.

In de praktijk komt het voor dat een bedrijf de naam draagt van een persoon dan wel een zodanige naam heeft dat de identiteit van een persoon hieruit kan worden afgeleid. Het publiceren van de bedrijfsnaam kan in dat geval worden beschouwd als een verwerking van persoonsgegevens.

De regering is van mening dat deze verwerking neerkomt op een toelaatbare inmenging in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Op grond van artikel 15, tweede lid, van de Asbestrichtlijn rust er op Nederland een verplichting om een lijst met vergunninghoudende bedrijven openbaar te maken. Het voorgestelde artikel 19a, derde lid, verduidelijkt hierbij welke gegevens precies van bedrijven openbaar worden gemaakt. Deze openbaarmaking is daarbij nodig zodat het voor eenieder duidelijk is welke bedrijven vergunningplichtige asbestwerkzaamheden mogen verrichten en om te voorkomen dat deze werkzaamheden worden verricht door bedrijven die hiervoor geen vergunning hebben gekregen.

Gezien het voorgaande acht de regering de in dit onderdeel beschreven inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als gerechtvaardigd in het licht van de Grondwet, het EVRM en het IVBPR.

Wet Bibob

In paragraaf 3.4 is vanuit een beleidsmatig perspectief uitgelegd waarom dit instrument geschikt en proportioneel is. Het is echter belangrijk om ook nadrukkelijk stil te staan bij de grondrechtelijke en internationaalrechtelijke aspecten. Hierbij zijn verschillende bepalingen uit de Grondwet en internationale verdragen relevant.

De toepassing van de Wet Bibob maakt het mogelijk om bij de beoordeling van de vergunningaanvraag en ook tijdens de looptijd van de vergunning in het kader van een eigen onderzoek veel gegevens op te vragen over een ondernemer en over personen in zijn netwerk, waaronder burgerservicenummers, veel financiële informatie en ook politiegegevens. Dit kan al snel raken aan de persoonlijke levenssfeer, en daarmee aan de hiervoor genoemde grondrechten. Het LBB kan nog weer meer persoonlijke informatie doorzoeken, zoals informatie over bestuursrechtelijke en strafrechtelijke overtredingen. Voor zover dat nodig is om het advies te onderbouwen, kan het LBB ook (strafrechtelijke) persoonsgegevens aan Onze Minister verstrekken. Daarom is beoordeeld of de toevoeging van het Bibob-instrument aan dit wetsvoorstel verenigbaar is met het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals dat in de Grondwet, het EVRM en het IVBPR is vastgelegd. De regering is op basis van de volgende drie punten tot de slotsom gekomen dat sprake is van een gerechtvaardigde inmenging in dit recht.

In de eerste plaats geldt dat alleen bij het vermoeden van een verhoogd risico gekozen zal worden voor een eigen onderzoek. Een beperkt deel van de aanvragers en vergunninghouders zal hieraan onderworpen worden. Een nog kleiner aantal krijgt te maken met een onderzoek door het LBB. Dit betekent dat vanwege het beperkte aantal eigen onderzoeken en een nog kleiner aantal onderzoeken door het LBB in verreweg de meeste gevallen überhaupt geen sprake zal zijn van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Met de Wet Bibob wordt ook een belangrijk ander doel behaald: het beschermen van de samenleving tegen personen die bewust onzorgvuldig met asbest omgaan en daarmee grote gezondheidsrisico's creëren voor werknemers en voor andere derden, zoals omwonenden. Dat resultaat kan bovendien niet op een andere manier worden bereikt. Er is namelijk geen alternatief instrument voorhanden waarmee risicovolle situaties kunnen worden gescreend en waarmee minder persoonlijke gegevens hoeven te worden ingezien. Het creëren van een specifiek screeningsinstrument voor de asbestvergunning is ook geen reële optie. Dit zou grotendeels een kopie worden van het Bibob-stelsel, omdat veel (financiële) gegevens over het netwerk van de aanvrager nodig zijn om te kunnen beoordelen of sprake is van een stromanconstructie waarmee een ondernemer die veel asbestovertredingen op zijn naam heeft staan, probeert een schone lei te krijgen. Daarmee komt de regering tot de conclusie dat de inzet van het Bibob-instrument en het onderzoek van persoonlijke gegevens dat daarbij hoort, proportioneel is.

In de derde plaats zal met beleidsregels de concrete inzet van het eigen onderzoek en het onderzoek door het LBB worden ingekaderd. Daarmee kan de inzet van het Bibob-instrument zoveel mogelijk worden gericht op de kleine groep bedrijven die daadwerkelijk malafide zijn. Deze inkadering, in combinatie met het voorgestelde artikel 19a, vierde lid, en de bepalingen van de Wet Bibob, maken naar het oordeel van de regering dat er geen sprake zal zijn van een willekeurige of onwettige inmenging als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van het IVBPR en dat wordt voldaan aan de eisen in artikel 8, tweede lid, van het EVRM met betrekking tot toegankelijk en voorzienbaar zijn van de wettelijke bepalingen op grond waarvan de inmenging in de persoonlijke levenssfeer plaatsvindt.

In het licht van het voorgaande acht de regering de inmenging in de persoonlijke levenssfeer, voortkomend uit de inzet van de Wet Bibob, als gerechtvaardigd.

5.5. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (verder: Handvest) is het recht van eenieder op eerbiediging van onder andere zijn privéleven opgenomen. In artikel 8, eerste lid, van het Handvest is het recht van eenieder op bescherming van zijn persoonsgegevens vastgelegd. Het tweede lid van artikel 8 schrijft voor dat als gegevens worden verwerkt, dit op een eerlijke manier moet plaatsvinden, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Daarnaast heeft eenieder recht op inzage in zijn gegevens en rectificatie hiervan. Artikel 52, eerste lid, van het Handvest bevat de voorwaarden waaronder de rechten in het Handvest kunnen worden beperkt.

Omdat de eisen die het Handvest stelt aan de verwerking van persoonsgegevens en de beperking van de in het Handvest opgenomen rechten samenvallen met de eisen die in de AVG zijn opgenomen, wordt verwezen naar paragraaf 5.6.

5.6. Algemene verordening gegevensbescherming

De AVG is een Europese verordening die regels bevat over de verwerking van persoonsgegevens. De AVG is niet op alle verwerkingen van persoonsgegevens van toepassing, maar alleen op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens en op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen (artikel 2, eerste lid, AVG).

Uit artikel 5 van de AVG volgt een aantal eisen waaraan dient te worden voldaan bij het verwerken van persoonsgegevens. Zo dient de verwerking plaats te vinden op een zodanige wijze dat het voor betrokkenen rechtmatig, behoorlijk en transparant is. De verwerking dient daarnaast gebonden te zijn aan specifieke doelen en de gegevens moeten toereikend, ter zake dienend en beperkt tot het noodzakelijke zijn. Voorts geldt de eis dat de verwerkte gegevens juist zijn, dat gegevens niet langer mogen worden bewaard dan nodig en dat maatregelen worden getroffen ter bescherming van de integriteit en vertrouwelijkheid van de gegevens.

De Minister van SZW zal met name bedrijfsgegevens verwerken voor het behandelen van de aanvragen voor de asbestvergunning, al zullen in het kader van het voorgestelde artikel 19a ook persoonsgegevens worden verwerkt. Hierop is in paragraaf 5.4 van deze Memorie van toelichting



reeds ingegaan. Deze verwerkingen van persoonsgegevens vallen onder de verwerkingsgrondslagen in artikel 6, eerste lid, onderdelen c en e, van de AVG.

Op grond van het voorgestelde artikel 19a, tweede lid, in dit wetsvoorstel kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot een aantal onderwerpen. Deze nadere regels zullen in eerste instantie worden opgenomen in het Arbeidsomstandighedenbesluit en onder andere een deel van de verwerkingen van persoonsgegevens, genoemd in paragraaf 5.4, nader concretiseren. Zo zal in het Arbeidsomstandighedenbesluit worden bepaald op welke wijze er gebruik wordt gemaakt van toezichtsinformatie, waar ook persoonsgegevens onderdeel van uit kunnen maken. Daarnaast zal bij het stellen van de nadere regels in het Arbeidsomstandighedenbesluit een DPIA worden opgesteld.

6. Verhouding tot nationale regelgeving

In dit hoofdstuk wordt kort stilgestaan bij de wet- en regelgeving die verband houdt met de wijzigingen die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel.

Wet Bibob

De Wet Bibob vormt het juridische kader voor Bibob-onderzoeken en biedt een grond om vergunningen te weigeren of in te trekken naar aanleiding van een dergelijk onderzoek. De Minister van SZW kan op grond van het voorgestelde artikel 19a, vierde lid, in dit wetsvoorstel een vergunning als bedoeld in het voorgestelde artikel 19a weigeren of intrekken en het Bureau Bibob in dat kader om advies vragen. Een toelichting op de koppeling van de Bibob-bevoegdheden aan dit wetsvoorstel is te lezen in de paragrafen 3.2.6, 4.3 en 4.4.

Arbeidsomstandighedenbesluit

Het Arbeidsomstandighedenbesluit bevat regels ter uitwerking van de Arbeidsomstandighedenwet, zowel van algemene aard als regels die specifiek van toepassing zijn bij bepaalde arbeid of op bepaalde (kwetsbare) typen werknemers.

In afdeling 5 van hoofdstuk 4 van het Arbeidsomstandighedenbesluit zijn specifieke regels opgenomen die van toepassing zijn indien werknemers tijdens hun werkzaamheden worden of kunnen worden blootgesteld aan asbest of asbesthoudende producten. De hierin opgenomen bepalingen zijn grotendeels een implementatie van de Asbestrichtlijn. De regels in deze afdeling komen bovenop de regels voor gevaarlijke stoffen en voor kankerverwekkende stoffen, die zijn opgenomen in de afdelingen 1 en 2 van hoofdstuk 4, op een paar uitzonderingen na.

Arbeidsomstandighedenregeling

In de Arbeidsomstandighedenregeling worden bepaalde bepalingen in de Arbeidsomstandighedenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit nader uitgewerkt. De Arbeidsomstandighedenregeling bevat onder meer nadere regels op het gebied van het werken met asbest.

Asbestverwijderingsbesluit 2005

In het Asbestverwijderingsbesluit 2005 zijn regels opgenomen over de verwijdering van asbest uit objecten en de sloop van objecten als bedoeld in dat besluit waarin asbest of een asbesthoudend product is toegepast of ten aanzien waarvan het redelijke vermoeden bestaat dat dit het geval is. De regels richten zich primair op opdrachtgevers en particulieren.

Productenbesluit asbest

Het Productenbesluit asbest bevat onder meer een verbod tot het vervaardigen, in Nederland invoeren, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, toepassen en bewerken van asbest of asbesthoudende producten. Ook bevat het besluit een aantal uitzonderingen op dit verbod.

Het Productenbesluit asbest is als gevolg van de REACH-verordening op een aantal punten achterhaald. Het voornemen is om te zijner tijd het Productenbesluit asbest in lijn te brengen met de REACH-verordening.²⁰

²⁰ Zie o.a. *Kamerstukken II*, 2019/20, 25 834, nr. 169, p. 3.

Besluit bouwwerken leefomgeving

Het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat regels over onder meer de sloop van bouwwerken waarin asbest voorkomt of ten aanzien waarvan het redelijke vermoeden bestaat dat dit daarin voorkomt. Ook bevat dit besluit regels over de verwijdering van asbest uit bouwwerken.

Besluit bodemkwaliteit/Regeling bodemkwaliteit 2022/Besluit activiteiten leefomgeving

Volgens het Besluit bodemkwaliteit mogen aangewezen werkzaamheden alleen worden uitgevoerd door instellingen die daarvoor een erkenning hebben van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. In de Regeling bodemkwaliteit 2022 zijn deze werkzaamheden aangewezen, waaronder het ontgraven in een bodem met een kwaliteit boven de interventiewaarde bodemkwaliteit en het saneren van de bodem. De erkenningsverplichting voor deze werkzaamheden volgt ook uit het Besluit activiteiten leefomgeving. Omdat het bij genoemde werkzaamheden mede kan gaan om een verontreiniging met asbest, is bij het ontgraven of saneren dan ook sprake van het verwijderen van asbest in de zin van de Asbestrichtlijn. Dat betekent dat hierop ook de vergunningplicht van toepassing is.

7. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

De Wijzigingsrichtlijn maakt dat alle bedrijven die sloop- en verwijderingswerkzaamheden met asbest verrichten voor aanvang van die werkzaamheden over een vergunning moeten beschikken. Deze vergunningplicht heeft daarmee gevolgen voor alle bedrijven die op dit moment sloop- (voor zover sprake is van asbest) of asbestverwijderingswerkzaamheden verrichten. Voor een eventuele vergunningplicht voor het bewerken van asbest kunnen de gevolgen hier nog niet worden aangegeven, aangezien nog niet bekend is of en wanneer deze vergunningplicht zal worden geïntroduceerd. Bovendien zijn de toegestane bewerkingswerkzaamheden nog sterk in ontwikkeling via een lopende aanpassing van het Productenbesluit asbest. Een vergunningplicht vraagt weliswaar de benodigde inspanning van bedrijven, maar de daaraan gekoppelde duidelijkheid over wat is toegestaan en onder welke voorwaarden heeft een aanzienlijk positief effect ten opzichte van het niet mogen uitvoeren van bijvoorbeeld noodzakelijk onderhoud of als alternatief dat eerst een omvangrijke of ingrijpende asbestverwijdering zou moeten worden uitgevoerd.

Voor het afgeven van de vergunning wordt, zoals aangegeven, een aantal eisen gesteld, zoals eisen aan (het aantonen van) de naleving en te volgen opleiding. Zoals hierboven aangegeven in paragraaf 4.2 zal het aantonen van de naleving worden ingevuld met een certificeringsplicht (mogelijke uitzonderingen daargelaten). Op dit moment geldt alleen voor bedrijven die asbest verwijderen met een blootstelling boven de grenswaarde, zoals bedoeld in het Arbeidsomstandighedenbesluit, een certificeringsplicht. Bedrijven die sloop- of asbestverwijderingswerkzaamheden verrichten met een blootstelling onder de grenswaarde, hoeven volgens de huidige regelgeving niet gecertificeerd te zijn. Deze bedrijven zijn veelal niet gespecialiseerd in het verwijderen van asbest, maar kunnen hier in de dagelijkse werkp praktijk wel tegenaan lopen, zoals het geval is met bijvoorbeeld onderhoudsbedrijven. Waar deze bedrijven deze werkzaamheden op dit moment zelf kunnen uitvoeren zonder gecertificeerd te zijn, zo lang zij zich aan de eisen van de arbeidsomstandighedenregelgeving houden, moeten deze bedrijven na implementatie van de Wijzigingsrichtlijn over een vergunning (incl. certificaat) beschikken voor hun werkzaamheden. Deze bedrijven krijgen te maken met een grotere toename van de (administratieve) lasten dan bedrijven die op dit moment al gecertificeerd zijn. Bedrijven die nu sporadisch asbest verwijderen zullen de afweging moeten maken of zij dat zelf willen blijven doen of dat zij deze werkzaamheden aan een ander bedrijf overlaten dat hiervoor een vergunning heeft. Naast de benodigde inspanning om een vergunning te verkrijgen kan het voor een ondernemer voordelen hebben als onder andere naar opdrachtgevers toe duidelijk is dat men deskundig en bevoegd is om bepaalde werkzaamheden met asbest uit te voeren.

Hoewel de wijze waarop een vergunning moet worden aangevraagd verder wordt uitgewerkt in de lagere regelgeving, kan al wel worden verwacht dat het aanvragen van een vergunning eenvoudig zal zijn en weinig tijd zal kosten wanneer men over de juiste documenten beschikt (diploma's en een bewijs van naleving). Het verlenen van de vergunning houdt in dat een positief oordeel wordt gegeven over de ingediende documenten en de beschikbare toezichtsinformatie niet belemmerend is. Dat zal in het algemeen een kortdurend proces zijn, tenzij sprake is van signalen dat de integriteit nader moet worden onderzocht. De meting van de extra regeldruk zal nader in beeld worden gebracht bij de uitwerking in de lagere regelgeving.

Het is niet mogelijk gebleken om een nauwkeurige schatting te geven van het aantal bedrijven dat een vergunning gaat aanvragen. Om een schatting te kunnen maken is gekeken naar het aantal bedrijven dat momenteel beschikt over een certificaat en hoeveel bedrijven de afgelopen jaren een melding voor het verwijderen van asbest waarvoor geen certificatieplicht geldt hebben gedaan bij de Arbeidsinspectie.

Op dit moment bedraagt het aantal gecertificeerde bedrijven circa 300. Daarnaast hebben ongeveer 650 niet-gecertificeerde bedrijven de afgelopen vier jaar een melding gedaan van asbestwerkzaamheden die onder de grenswaarde vallen. Daarvan hebben ongeveer 500 bedrijven in de afgelopen vier jaar slechts één melding gedaan. Het is de vraag of al deze bedrijven daadwerkelijk zelf de sloop- en asbestverwijderingswerkzaamheden blijven uitvoeren als daarvoor een vergunningplicht gaat gelden.

Daarnaast bestaat momenteel op grond van de artikelen 4.47c, vierde lid, in samenhang met 4.54b van het Arbeidsomstandighedenbesluit voor een aantal werkzaamheden een vrijstelling van de meldingsplicht. De uitzonderingen betreffen werkzaamheden als werkzaamheden aan het ondergrondse gaswater- en rioolleidingnet, (vloerplaten onder) verwarmingstoestellen, beglazingskit in kassen, en pakkingen in procesinstallaties en verwarmingstoestellen. Bedrijven die deze werkzaamheden verrichten zijn onder andere net- en drinkwaterbedrijven, waarvan er ongeveer 16 in Nederland zijn, onderhoudsbedrijven en aannemers. Daarvan zijn er vele duizenden in Nederland. Er is geen zicht op het precieze aantal bedrijven dat van deze uitzonderingen gebruik maakt. Uit gesprekken met brancheverenigingen is opgemaakt dat veel bedrijven 'van asbest afblijven' en waarschijnlijk niet de moeite gaan nemen om een vergunning aan te gaan vragen. Voor een eerste inschatting wordt aangenomen dat 500 bedrijven die nu van de uitzonderingen gebruik kunnen maken een vergunning gaan aanvragen.

Ten slotte zullen bedrijven die asbest uit de bodem verwijderen ook een vergunning moeten aanvragen. Het gaat om circa 500 bedrijven.

Opgeteld is het geschatte aantal bedrijven dat een vergunning gaat aanvragen ongeveer 2000 (afgerond). Dit aantal is hoger dan het ingeschatte aantal van ongeveer 1.500 dat door de staatssecretaris van SZW is genoemd tijdens het Commissiedebat Gezond en veilig werken op 26 september 2024. Bij nadere beschouwing bleek dat dit aantal destijds enigszins te laag was ingeschat. Bij de verdere uitwerking in lagere regelgeving zal een impactanalyse worden uitgevoerd waarbij mogelijk zicht komt op concretere getallen.

De implementatie van de Wijzigingsrichtlijn zal ook tot gevolg hebben dat persoonsgegevens worden verwerkt. Hierop is ingegaan in hoofdstuk 5.

8. Uitvoering

Voor de uitvoering is met name van belang dat er een grondslag is opgenomen om in het Arbeidsomstandighedenbesluit nader te bepalen op welke wijze de afgifte, schorsing en intrekking van vergunningen zal plaatsvinden. De bevoegdheid tot vergunningverlening, schorsing en intrekken zullen onder verantwoordelijkheid van de Minister van SZW worden uitgevoerd door een ambtelijke dienst of agentschap. Op dit moment is nog niet vastgesteld welke ambtelijke dienst of agentschap deze taken op zich gaat nemen. Dat wordt momenteel verkend, waarbij er getoetst wordt of de uitvoering van de bij de vergunningverlening behorende uitvoeringstaken passen bij de ambities, strategische positie en mogelijkheden van de betreffende organisatie. In dat kader zal ook een uitvoerbaarheids-toets verricht worden. De toets zal input geven voor de nadere invulling van de bevoegdheid tot vergunningverlening, schorsing en intrekking.

De voorgenomen wijze van de implementatie van de Wijzigingsrichtlijn wordt besproken in een klankbordgroep die is samengesteld voor de implementatie van de Wijzigingsrichtlijn. Hierin zijn zowel de gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven als niet-gecertificeerde partijen vertegenwoordigd. Daarnaast bestaat de groep uit vertegenwoordigers van laboratoria- en eindinspectie-instellingen, asbestinventariseerders, opdrachtgevers en toezichthouders. Voor de invulling van de vergunningplicht zijn ook de huidige beheerder van het certificatieschema en de certificerende instellingen betrokken.

Vanuit een deel van het uitvoerend bedrijfsleven dat de bedrijven vertegenwoordigt die nu nog niet gecertificeerd zijn (met name de onderhoudsbedrijven) en opdrachtgevers van werkzaamheden die nu niet onder de certificeringsplicht vallen, is zorg geuit over de verzwarende van de eisen door het verplicht stellen van certificering als bewijs van naleving. In paragraaf 4.2 is gemotiveerd waarom certificering nodig is als invulling van het bewijs van naleving. Om aan de genoemde zorgen zoveel mogelijk tegemoet te komen, wordt met stakeholders gesproken over het voornemen om binnen het certificeringsstelsel een lichter niveau mogelijk te maken. Daarbij wordt bij de verdere uitwerking tevens nagegaan of voor het lichte niveau van certificering misschien kan worden aangesloten op het VCA-certificaat voor bedrijven²¹. Ongeveer 15.000 bedrijven hebben dit certificaat al en voor het deel daarvan dat asbest verwijdert zal het weinig inspanning vergen om aan het certificeringsvereiste te

²¹ <https://www.vca.nl/>



kunnen voldoen als hiermee zou kunnen worden volstaan. Daarnaast wordt het voornemen om voor bepaalde nader uit te werken werkzaamheden te kunnen volstaan met een ander bewijs van naleving dan certificering met de stakeholders verkend.

9. Toezicht en handhaving

Het introduceren van een vergunningplicht voor sloop- of verwijderingswerkzaamheden met betrekking tot asbest biedt de handhaving een instrument om herhaalde overtreders beter aan te kunnen pakken. Op dit moment wordt de markttoelating voor een deel van de bedrijven ingevuld door middel van certificering. De toezichthouders kunnen signalen over overtredingen doorgeven aan een conformiteitsbeoordelende instelling, maar deze kunnen alleen volgens de bepalingen in het certificatieschema hieraan opvolging geven. Omdat het verlenen van vergunningen wordt belegd bij de overheid, kan directer de beschikbare toezichtsinformatie worden benut.

Voor de wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt een Uitvoerbaarheids- en Handhaafbaarheidstoets uitgevoerd door de Arbeidsinspectie.

10. Financiële gevolgen

10.1 Algemeen

Als gevolg van de door Europa geïntroduceerde vergunningplicht zullen er onvermijdelijk meer financiële lasten ontstaan, ongeacht de invulling. De kosten zullen ten laste van de overheid en het bedrijfsleven komen. De exacte kosten hangen uiteraard sterk af van de nadere uitwerking in het Arbeidsomstandighedenbesluit. De regeldruk en de budgettaire gevolgen voor de overheid zijn in deze Memorie van Toelichting geraamd op basis van het introduceren van een vergunningplicht en de hoofdlijnen zoals beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van 23 september 2024.²²

Er is gekeken naar mogelijkheden om de toename van financiële lasten zoveel mogelijk te beperken. In paragraaf 4.2 zijn deze toegelicht. Het gaat dan om het aanbrengen van differentiatie binnen de certificeringsplicht, uitzonderingen op de certificeringsplicht, een aparte aanpak voor bedrijven die asbest uit de bodem verwijderen en de mogelijkheid om van de nu verplichte persoonscertificatie voor de asbestverwijderaars over te gaan op registratie van de diploma's. Daarnaast is in paragraaf 3.4 toegelicht dat geen leges zullen worden geheven voor het in behandeling nemen van een vergunning-aanvraag en dat een vergunning voor onbepaalde tijd zal worden verleend.

De financiële gevolgen van een eventuele vergunningplicht voor bewerkingswerkzaamheden zijn niet opgenomen in dit hoofdstuk, aangezien nog niet bekend is of en wanneer deze vergunningplicht zal worden geïntroduceerd. Bovendien zijn de toegestane bewerkingswerkzaamheden nog sterk in ontwikkeling via een lopende aanpassing van het Productenbesluit asbest (IenW).

10.2 Regeldruk

Zoals in paragraaf 10.1 is toegelicht worden de kosten voor het verlenen van vergunningen niet via leges doorberekend aan de aanvragers. Aanvragers moeten daarentegen wel de volgende kosten maken om te voldoen aan de aanvraagvereisten:

- Opleiding
- Bewijs van naleving
- VOG
- Tijd om een vergunning aan te vragen

Opleidingskosten

Voor de ongeveer 300 reeds gecertificeerde bedrijven geldt momenteel de verplichting dat de personen die asbest verwijderen moeten beschikken over een persoonscertificaat. Voor deze bedrijven kan ervan uit worden gegaan dat de opleidingsvereisten voor de vergunning niet tot hogere kosten zullen leiden, hoewel als eis zal gelden dat een opleidingscertificaat moet worden verkregen van een erkend instructeur. In theorie is het denkbaar dat een erkend instructeur hogere kosten met zich meebrengt ten opzichte van de instructeurs die nu niet hoeven te zijn erkend. Aangenomen wordt dat deze meerkosten verwaarloosbaar zijn. Daarnaast kan sprake zijn van een kostenverlaging als van persoonscertificering wordt overgegaan op een lichtere vorm. Dit wordt overwogen en bij de wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit en de -regeling zal daarin een keuze worden gemaakt.

²² Kamerstuk 25 834, nr. 197

Voor de bedrijven die een vergunning nodig hebben en nu nog niet gecertificeerd zijn, geldt dat zij reeds op grond van artikel 4.45b van het Arbeidsomstandighedenbesluit moeten zorgen dat hun werknemers die bij werkzaamheden worden of kunnen worden blootgesteld aan asbest, passend onderricht krijgen en dat dit met tussenpozen moet worden herhaald. Met dit artikel zijn de opleidingsvereisten uit de eerdere Asbestrichtlijn geïmplementeerd. Zoals hiervoor is toegelicht wordt aangenomen dat de meerkosten vanwege het moeten beschikken over een opleidingscertificaat van een erkend instructeur verwaarloosbaar zijn.

De opleidingsvereisten zullen naar verwachting dus niet leiden tot meer regeldruk. Dit zal verder worden nagegaan aan de hand van de wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Bewijs van naleving

Het voornemen is om in het Arbeidsomstandighedenbesluit op te nemen dat als bewijs van naleving een certificaat vereist is. Voor de ongeveer 300 reeds gecertificeerde bedrijven betekent dit geen verandering in lastendruk. De overige ongeveer 1.200 bedrijven zullen een certificaat moeten verkrijgen of een andere vorm van een bewijs van naleving voor zover zij in aanmerking komen voor een uitzondering van de certificeringsplicht. Aangenomen wordt dat van deze 1.200 ongeveer 500 bedrijven daarvoor in aanmerking komen. De kosten worden berekend voor de optie waarbij differentiatie wordt aangebracht binnen het certificatieschema, waardoor naast het bestaande niveau een lichter certificeringsregime wordt geïntroduceerd dat passend is voor de complexiteit van de werkzaamheden en de risico's die het werken met asbest met zich meebrengt. Daarnaast wordt inzichtelijk gemaakt wat het betekent als wordt uitgegaan van alleen een licht niveau van certificering, zodat inzicht wordt verkregen in de bandbreedte van de kosten waarin de kosten uitkomen afhankelijk van de verdere uitwerking. Voor de berekening wordt ervan uitgegaan dat de bedrijven die nu nog geen certificaat hebben, in aanmerking komen voor de lagere certificeringskosten. Dit betekent dat de initiële kosten niet lager worden als in plaats van gedifferentieerde certificering zou worden uitgegaan van de optie dat kan worden volstaan met een lichte vorm van certificering. De jaarlijkse kosten worden dan wel lager. Ten slotte is het aantal bedrijven dat asbest uit de bodem verwijdert ongeveer 500. Naar verwachting kunnen zij voor het bewijs van naleving volstaan met het bestaande certificaat op grond van het Besluit bodemkwaliteit. Dit leidt tot het volgende overzicht:

Huidig niveau van certificering:	300
Licht niveau van certificering:	700
Certificering Besluit bodemkwaliteit	500
Andere vorm van bewijs van naleving:	500
Totaal:	2.000

Een kostenindicatie voor het bestaande niveau van certificering is ongeveer € 8.000–€ 10.000 per jaar. Voor het lichtere niveau wordt uitgegaan van ongeveer € 2.000–€ 3.000 per jaar. De maximale bedragen in deze bandbreedten worden aangehouden voor het initieel verkrijgen van het certificaat en de minimale bedragen voor de jaarlijkse kosten daarna. Dit zijn de kosten die een conformiteitsbeoordelende instelling maakt. Daarbij geldt dat ongeveer 300 bedrijven al gecertificeerd zijn en de genoemde kosten momenteel dus al hebben, zodat voor de berekening van de lastendruk als gevolg van de wetswijziging geen extra kosten in rekening worden gebracht voor deze groep bedrijven. Voor een ander bewijs van naleving wordt ingeschat dat het een bedrijf € 1.500 kost om te verkrijgen en € 1.000 jaarlijks kost om te onderhouden.

Naast de genoemde kosten voor de conformiteitsbeoordelende instelling maakt een bedrijf ook kosten om te voldoen aan de voorwaarden van certificering en om de audits bij te wonen. Aangenomen wordt dat een bedrijf voor een licht niveau van certificering gemiddeld 3 dagen tegen een dagtarief van € 1.000 nodig heeft om gecertificeerd te kunnen worden en vervolgens 2 dagen tegen een dagtarief van € 1.000 nodig heeft om gecertificeerd te blijven. Voor het huidige niveau van certificering wordt aangenomen dat een bedrijf 10 dagen nodig heeft om het certificaat te verkrijgen en vervolgens elk jaar 4 dagen om het te behouden. Voor een ander bewijs van naleving wordt aangenomen dat een bedrijf 2 dagen nodig heeft om het te verkrijgen en te implementeren en vervolgens elk jaar 1,5 dag om het te onderhouden.

VOG

Het voornemen is om als indieningsvereiste een verklaring omtrent het gedrag voor rechtspersonen op te nemen in het Arbeidsomstandighedenbesluit. Dit is op het niveau van een bedrijf en niet voor de individuele werknemers. De kosten hiervan bedragen € 207 per bedrijf (prijspeil 2024).

BIBOB

In voorkomende gevallen kan de bevoegde autoriteit gebruik maken van de Bibob. In dat geval zal het bedrijf gevraagde informatie moeten aanleveren. Aangenomen wordt dat initieel, bij het verstrekken van 2000 vergunningen in 10 gevallen gebruik wordt gemaakt van de Bibob. Verder wordt aangenomen dat jaarlijks ook in 10 gevallen daarvan gebruik wordt gemaakt. Dat zal dan deels betrekking hebben op bedrijven die al beschikken over een vergunning en deels op nieuwe bedrijven die een vergunning aanvragen. Aangenomen wordt dat het betreffende bedrijf hiervoor 5 werkdagen à € 1000 nodig heeft om opgevraagde informatie te leveren.

Tijd om een vergunning aan te vragen

De tijd voor een bedrijf om een vergunning aan te vragen zal bestaan uit het zich verdiepen in de verplichtingen, het verzamelen van de benodigde documenten en het op de voorgeschreven wijze indienen van de aanvraag. Hiervoor wordt uitgegaan van een tijdsbesteding van een dag, waarvoor een dagtarief van € 1.000 wordt aangenomen. Voor het actueel houden van de verleende vergunning wordt een halve dag per jaar tegen een dagtarief van € 1.000 aangenomen, waarbij ervan uit wordt gegaan dat jaarlijks 10% van de bedrijven een aanpassing van de vergunning nodig hebben.

Benadrukt wordt dat de aannames ten behoeve van de regeldrukcalculatie zeer onzeker zijn.

Initiële regeldruk	Berekening	Uitkomst
Opleidingen	Nihil	Nihil
Bewijs van naleving via certificering	Kosten voor de certificerende instelling (CBI): 700 bedrijven à € 3.000 en 0 bedrijven à € 10.000 500 bedrijven ander bewijs à € 1.500	Kosten voor de CBI: € 2.100.000 € 750.000
	Kosten intern: 700 bedrijven lichte certificering, 3 dagen à € 1.000 500 bedrijven ander bewijs, 2 dagen à € 1.000	Kosten intern: € 2.100.000 € 1.000.000
VOG Rechtspersonen	2.000 bedrijven à € 207	€ 414.000
Benodigde tijd Bibob	10 bedrijven. Per bedrijf 5 dagen à € 1.000	€ 50.000
Benodigde tijd vergunningaanvraag	2.000 bedrijven, 1 dag à € 1.000	€ 2.000.000
Totaal initieel		€ 8.400.000 (afgerond)
Structurele regeldruk (jaarlijks)	Berekening	Uitkomst
Opleidingen	Nihil	Nihil
Bewijs van naleving via certificering	Kosten voor de certificerende instelling (CBI): 700 bedrijven à € 2.000 en 0 bedrijven à € 8.000 Kostenverlaging alleen lichte certificering: 300 bedrijven € 2.000 i.p.v. € 8.000 500 bedrijven ander bewijs à € 1.000	Kosten voor de CBI: € 1.400.000 -€ 1.800.000 € 500.000
	Kosten intern: 700 bedrijven lichte certificering, 2 dagen à € 1.000 Kostenbesparing alleen lichte certificering: 300 bedrijven 2 dagen i.p.v. 4 dagen à € 1.000/dag 500 bedrijven ander bewijs 1,5 dag à € 1.000	Kosten intern: € 1.400.000 -€ 600.000 € 750.000
Benodigde tijd Bibob	10 bedrijven. Per bedrijf 5 dagen à € 1000	€ 50.000
Benodigde tijd actualiseren vergunning	200 bedrijven, 0,5 dag à € 1.000	€ 100.000
Totaal structureel		€ 1.800.000 – 4.200.000/jaar (afgerond)

In de berekeningen van de initiële en de jaarlijkse kosten is uitgegaan van genoemde aantallen die daar bij de invoering van de vergunningplicht voor in aanmerking komen. Daarnaast kan sprake zijn van nieuwe bedrijven die zich op de markt begeven en bestaande bedrijven die hun asbestwerkzaamheden beëindigen. Stel dat jaarlijks 100 bedrijven starten en 50 bedrijven stoppen, dan zijn de kosten als volgt.



Verdeling aantallen	Nieuwkomers	Groei aantal bedrijven
Huidig niveau van certificering:	15	7
Licht niveau van certificering:	35	18
Certificering Besluit bodemkwaliteit	25	12
Andere vorm van bewijs van naleving:	25	13
Totaal:	100	50

De kosten die nieuwe bedrijven maken voor het huidige niveau van certificering tellen niet mee, aangezien die certificeringsplicht nu reeds geldt voor werkzaamheden in de hogere risicoklasse en dus niet toegerekend worden aan de vergunningplicht. Vanwege de relatief lage kosten worden besparingen via de optie om alleen uit te gaan van een lichte vorm van certificering hier achterwege gelaten.

Initiële regeldruk nieuwkomers	Berekening	Uitkomst (afgerond)
Opleidingen	Nihil	Nihil
Bewijs van naleving via certificering	Kosten voor de certificerende instelling (CBI): 35 bedrijven à € 3.000	Kosten voor de CBI: € 105.000
	25 bedrijven ander bewijs à € 1.500	€ 38.000
	Kosten intern: 35 bedrijven lichte certificering, 3 dagen à € 1.000	€ 105.000
	25 bedrijven ander bewijs, 2 dagen à € 1.000	€ 50.000
VOG Rechtspersonen	100 bedrijven à € 207	€ 21.000
Benodigde tijd Bibob	1 bedrijven. Per bedrijf 5 dagen à € 1.000	€ 5.000
Benodigde tijd vergunningaanvraag	100 bedrijven, 1 dag à € 1.000	€ 100.000
Totaal initieel		€ 324.000
Structurele regeldruk (jaarlijks)	Berekening	Uitkomst
Opleidingen	Nihil	Nihil
Bewijs van naleving via certificering	Kosten voor de certificerende instelling (CBI): 18 bedrijven à € 2.000	Kosten voor de CBI: € 36.000
	Kosten intern: 18 bedrijven lichte certificering, 2 dagen à € 1.000	€ 36.000
	13 bedrijven ander bewijs 1,5 dag à € 1.000	€ 20.000
Benodigde tijd Bibob	1 bedrijven. Per bedrijf 5 dagen à € 1.000	€ 5.000
Benodigde tijd actualiseren vergunning	5 bedrijven, 0,5 dag à € 1.000	€ 3.000
Totaal structureel		€ 100.000/jaar (afgerond)

10.3 Budgettaire gevolgen voor de overheid

De budgettaire gevolgen voor de overheid bestaan uit de kosten die de bevoegde autoriteit maakt voor het verlenen van de vergunningen en het openbaar maken van de verleende vergunningen.

Als eerste zal een bevoegde autoriteit zich moeten voorbereiden op het in behandeling kunnen nemen van vergunningaanvragen. Hiervoor zullen medewerkers moeten worden aangenomen, geïnstrueerd en zullen werkprocessen moeten worden ontwikkeld. Aangenomen wordt dat hiervoor 125 dagen à € 800 voor nodig zijn.

Aangenomen wordt dat de bevoegde autoriteit initieel 2000 vergunningaanvragen krijgt en daar per aanvraag 4 tot 8 uur (gemiddeld 6 uur) à € 90 voor nodig heeft. Het uurtarief is afkomstig uit de Handleiding Overheidstarieven 2025. De initiële kosten zijn dan € 1.080.000. Aangenomen wordt dat voor 10% van de vergunningen jaarlijks wijzigingen worden doorgegeven of opvolging moet worden gegeven aan signalen van het toezicht. Bij een aangenomen tijdsbesteding van 6 uur per vergunning en een uurtarief van € 90 bedragen de jaarlijkse uitvoeringskosten € 108.000.

Aangenomen wordt dat voor 10 bedrijven een Bibob-onderzoek wordt verricht en dat de bevoegde autoriteit daar per onderzoek 5 dagen voor nodig heeft tegen een uurtarief van € 100. De kosten voor Bibob-onderzoeken zijn dan € 40.000. Hier komen de kosten van € 700 per onderzoek die het Bureau Bibob rekent, dan wordt het in totaal € 47.000 (afgerond).

De bevoegde autoriteit zal daarnaast kosten maken voor het behandelen van bezwaar en beroep.



Aangenomen wordt dat bij 20 vergunningaanvragen bezwaar en beroep wordt ingediend. Per bezwaar en beroep wordt aangenomen dat hiervoor 5 dagen nodig zijn tegen een uurtarief van € 100 (800 per dag). De kosten bedragen dan € 80.000.

Om het proces van vergunningverlening te faciliteren zal de bevoegde autoriteit moeten beschikken over een ICT-systeem waarmee de aanvragen kunnen worden ingediend en afgehandeld. Aangenomen wordt dat voor de ontwikkeling een bedrag van € 500.000 nodig is en voor het jaarlijkse onderhoud 10% daarvan, zijnde € 50.000.

Ten slotte zal de bevoegde autoriteit kosten maken voor voorlichting en het beantwoorden van vragen. Aangenomen wordt dat hiervoor een bedrag van € 50.000 per jaar nodig is. Voor het openbaar maken van de verleende vergunningen is naar schatting € 20.000 per jaar nodig.

De Arbeidsinspectie zal op basis van beschikbare toezichtsinformatie de bevoegde autoriteit informeren over het naleefgedrag van bedrijven die een vergunning aanvragen. Op dit moment vindt informatie-uitwisseling reeds met de certificerende instellingen plaats. In welke mate meer tijd nodig is voor het informeren van de bevoegde autoriteit, is afhankelijk van de uitwerking van deze taak en op dit moment niet in te schatten. Daar zal bij de verdere uitwerking in lagere regelgeving in samenwerking met de Arbeidsinspectie een inschatting van worden gemaakt. Overweging daarbij is verder dat het informeren van de bevoegde autoriteit over meer bedrijven gaat, maar dat slechts voor een beperkt deel bezwarende toezichtsinformatie beschikbaar is. Bovendien wordt enige efficiency verwacht in het toezicht omdat met het niet verlenen, schorsen of intrekken van een vergunning een effectief instrument wordt verkregen om notoire overtreders aan te pakken.

Initiële kosten overheid	Berekening	Uitkomst
Vergunningverlening	2.000 aanvragen, 6 uur per aanvraag à € 90	€ 1.080.000
Inrichten bevoegde autoriteit Bibob	125 dagen à € 800 10 onderzoeken. 5 dagen per onderzoek à € 800, 10 keer het tarief van € 700 van Bureau Bibob	€ 100.000 € 47.000
Bezwaar en beroep	20 keer bezwaar en beroep, zijnde 5 dagen à € 800	€ 80.000
ICT ontwikkelkosten Voorlichting		€ 500.000 € 40.000
Openbaar maken vergunningen	2.000 vergunningen, 0,25 uur à € 90/uur	€ 45.000
Totaal		€ 1.900.000 (afgerond)

Structurele kosten overheid (jaarlijks)	Berekening	Uitkomst
Wijzigingen vergunningen	10% van de vergunningen, zijnde 200, 6 uur per wijziging à 90	€ 108.000
Bibob	10 onderzoeken per jaar. 5 dagen per onderzoek à € 800, 2 keer het tarief van 700€ van Bureau Bibob	€ 47.000
Bezwaar en beroep	20 keer, 5 dagen à € 800	€ 80.000
ICT onderhoudskosten		€ 50.000
Voorlichting en beantwoorden vragen		€ 20.000
Openbaar maken vergunningen		€ 4.500
Totaal		€ 300.000 (afgerond)

11. Evaluatie

Bij de eerder voorziene herziening van het asbeststelsel is een evaluatie van de regelgeving gevraagd door de Tweede Kamer en toegezegd. Deze zou een half jaar na inwerkingtreding starten. Vanwege de invoering van een heel nieuwe werkwijze, is het goed een invoeringstoets uit te voeren waarin kan worden onderzocht of er in de praktijk knelpunten voor de uitvoering of voor de doelgroep optreden zodat die snel kunnen worden opgepakt. De evaluatie van dit wetsartikel zal plaatsvinden samen met de evaluatie van de nadere uitwerking in de wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

12. Advies en consultatie

Constitutionele toets

Met het ministerie van Binnenlandse Zaken is afgesteld dat voor dit wetsvoorstel geen constitutionele toets hoeft te worden gedaan.



J&V rijksbrede wetgevingstoets

Met het ministerie van Justitie en Veiligheid is afgestemd dat voor dit wetsvoorstel geen rijksbrede wetgevingstoets hoeft te worden gedaan.

Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO)

Met de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) wordt vooraf getoetst of nieuwe beleidsplannen en wetsvoorstellen uitvoerbaar zijn door decentrale overheden.

De VNG is via overleggen met de ministeries van IenW, VRO en SZW betrokken geweest bij de bredere beleidsontwikkeling die heeft geleid tot het wetsvoorstel. In het vervolg zullen de uitwerkingen voor de wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit en de daarmee samenhangende milieu- en bouwregelgeving worden uitgewerkt. De VNG heeft bij dit wetsvoorstel geconstateerd dat de vergunningplicht een verbetering zal opleveren van het asbeststelsel vanwege de mogelijkheid die het biedt om bedrijven van de markt te weren als die de regelgeving slecht naleven.

Nadat voor het wetsvoorstel de internetconsultatie was afgerond, is met de VNG en de genoemde ministeries opnieuw overleg gevoerd over het doorlopen van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO). In dit stadium van het wetsvoorstel was de beleidsontwikkeling al in een vergevorderd stadium, hetgeen zou overeenkomen met stap 5 van de UDO waarin de afweging wordt gemaakt om te komen tot één of meer voorkeursopties. De VNG heeft hierbij aangegeven dat de wijziging met name het VTH-takenpakket van gemeenten en haar omgevingsdiensten raakt en voor een kleiner deel provincies (provinciale inrichtingen). Daarbij is geconstateerd dat het wetsvoorstel louter een vergunningplicht introduceert die volgt uit Europese regelgeving en dat de gevolgen voor decentrale overheden met name worden bepaald door de uitwerking op het niveau van het Arbeidsomstandighedenbesluit en de daarmee samenhangende milieu- en bouwregelgeving. In overleg met de VNG is daarom besloten om voor deze wetswijziging af te wijken van de UDO-werkwijze en deze niet hierop toe te passen.

Het UDO-proces wordt gevolgd in het vervolgtraject waarbij het Arbeidsomstandighedenbesluit en de daarmee samenhangende milieu- en bouwregelgeving worden gewijzigd. Los van de introductie van een vergunningplicht is naast dit specifieke wetsvoorstel ook nog een stelselwijziging ingezet in de afgelopen jaren. De UDO processtappen dienen dan volledig te worden doorlopen in de bredere beleidsontwikkeling.

In het overleg over het wetsvoorstel heeft een gesprek over de voorkeursvariant (onderdeel 5 uit de UDO) plaatsgevonden, waarin de VNG heeft gevraagd of het regelen van de vergunning via de Omgevingswet ook verkend is. Zij heeft daarbij gewezen op de mogelijke samenhang van deze vergunningplicht met de gemeentelijke VTH-taken die al volgen uit de Omgevingswet. Tevens ziet VNG wel iets in een gedachte van één loket waarbij ook de aanvraag van de vergunning via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) wordt aangevraagd.

Een overweging bij een eventueel te bewerkstelligen één loket is dat bedrijven zich niet kunnen beperken tot het zich verdiepen in verplichtingen die volgen uit de Omgevingswet, maar zich sowieso ook moeten vergewissen van diverse verplichtingen die volgen uit de Arboregelgeving om werknemers gezond en veilig te kunnen laten werken. Verder hoeft de partij die moet beschikken over een vergunning om asbest te verwijderen niet dezelfde partij te zijn als de partij die voor een project de meldingen moet doen, deels via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), waardoor het niet relevant is dat er één loket zou zijn. Via gerichte communicatie zal zoveel mogelijk worden bewerkstelligd dat bedrijven op de hoogte zijn van de vergunningplicht en hoe en bij welke instantie ze een vergunning kunnen aanvragen.

Werknemers die asbest verwijderen kunnen vaak en aan hoge concentraties asbest worden blootgesteld en het is daarom van essentieel belang dat zij dit gezond en veilig doen. Om die reden heeft de Europese Commissie ook een Asbestrichtlijn vastgesteld die zich richt op de bescherming van werknemers. De minister van SZW is verantwoordelijk voor een adequate implementatie van deze Richtlijn en vergunningen worden daarom logischerwijs ook door hem verleend. Er is niet gekozen voor een vergunningplicht via de Omgevingswet omdat de vergunning zich richt op de bescherming van de werknemer en de Arbowet daarvoor het geëigende instrument is. Voor de VNG was het van belang dat duidelijk is dat dit de overweging was bij de keuze om de vergunningplicht op te nemen in de Arbeidsomstandighedenwet.

Uiteraard is daarnaast zeker ook van belang dat tijdens het verwijderen van asbest de omgeving adequaat wordt beschermd en is hiervoor ook wet- en regelgeving van toepassing waar vanuit het milieu intensief toezicht op wordt gehouden. Wanneer volgens de Arboregelgeving asbest op een

goede manier wordt verwijderd, met aandacht voor het beperken van het vrijkomen van asbestvezels, wordt daarmee ook een vorm van invulling gegeven aan de bescherming van de leefomgeving. Voor de toezichthouders die toezicht houden op naleving van de milieuregelgeving betekent de vergunningplicht dat in plaats van het vaststellen of een bedrijf beschikt over een vereist certificaat, zoals nu voor bepaalde werkzaamheden is voorgeschreven, moet worden vastgesteld of een bedrijf over een vergunning beschikt. Door openbaarmaking van de bedrijven waaraan een vergunning is verleend, is dit eenvoudig vast te stellen en is niet relevant binnen welk wettelijk kader de vergunningen worden verleend. Naast de eerdergenoemde verwachting dat de vergunningplicht bijdraagt aan een betere naleving van de asbestregelgeving, heeft dit verder dus geen directe gevolgen voor decentrale overheden anders dan dat er een andere controleslag plaatsvindt door de decentrale overheden.

De omgevingsvergunning is verder over het algemeen toegespitst op locatiegebonden projecten, terwijl het verkrijgen van een vergunning voor het verwijderen van asbest een handeling is die bedoeld is om als bedrijf een landelijke, niet-locatiegebonden bevoegdheid te krijgen. Bij een onbeperkte geldigheidsduur van een vergunning voor het verwijderen van asbest is dit bovendien een eenmalige handeling. De Omgevingswet en daarvan afgeleide regelgeving kennen regels die bepalen wie het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen en belast is met de handhaving in dit verband. Vanwege de niet-locatiegebonden aard van de vergunning voor het verwijderen van asbest, kan het echter problematisch zijn om te bepalen wie nu het bevoegd gezag is. Dit zou een afwijkende regeling voor de vergunning voor het verwijderen van asbest noodzakelijk maken, in die zin dat één landelijk bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunning zou moeten worden aangewezen. Mogelijk zijn er daarnaast nog andere afwijkingen noodzakelijk, bijvoorbeeld in relatie tot de bevoegdheid tot het geven van maatwerkvoorschriften. Dit maakt de regeling van de vergunningplicht in het omgevingsrecht complexer dan een regeling hiervan in de arbeidsomstandigheden-regelgeving.

De vergunningplicht die op grond van de Asbestrichtlijn moet worden geïmplementeerd, is onlosmakelijk verbonden met andere voorschriften ter bescherming van werknemers die werken met asbest. Het onderbrengen van de vergunningplicht in het omgevingsrecht zou er echter toe leiden dat onder meer de beoordeling van het recht op een vergunning en de handhaving hiervan zal plaatsvinden in een omgevingsrechtelijk kader, terwijl de overige voorschriften die zien op de bescherming van werknemers bij het werken met asbest, waaronder de handhaving hiervan, het arbeidsomstandighedenrecht als kader hebben. Nu het zwaartepunt van de vergunning ligt bij de bescherming van werknemers, verdient het naar het oordeel van de regering de voorkeur om ten behoeve van de uitvoerbaarheid zowel de vergunningplicht als de overige regels met betrekking tot de bescherming van werknemers bij het werken met asbest vast te leggen in de Arbowet, het Arbobesluit en de Arboregeling. Dat is ook in lijn met het uitgangspunt in de Aanwijzingen voor de regelgeving dat ter uitvoering van de hogere regeling zo mogelijk één algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling wordt vastgesteld.

Bedrijfseffectentoets (BET)

De verplichte kwaliteitseis BET is het instrument om de aard en omvang van de gevolgen van ontwerpregelgeving voor het bedrijfsleven in kaart te brengen. De BET bestaat uit de volgende vier onderdelen:

1) MKB-toets

Indien er verwacht wordt dat de verplichtingen in de nieuwe regelgeving tot substantiële regel-drukgevolgen voor het MKB kunnen leiden, wordt er doorgaans een MKB-toets uitgevoerd. De MKB-ondernemers kunnen daarin meekijken op de uitvoerbaarheid, werkbaarheid en de regeldruk van het voorstel. Alhoewel er met de vergunningen die verplicht worden vanuit de gewijzigde Asbestrichtlijn wel degelijk regeldrukgevolgen ontstaan, is de inhoud van de Wetsartikelen die met dit voorstel geïntroduceerd worden daarvoor minder relevant. Dit wetsvoorstel regelt slechts de vergunningplicht en de grondslag om die in de lagere regelgeving te kunnen uitwerken en is daarmee een rechtstreekse implementatie van de Wijzigingsrichtlijn. Dat hiermee de regeldruk toeneemt, is een onvermijdelijk gegeven. De effecten op regeldruk, uitvoerbaarheid en werkbaarheid zijn verder afhankelijk van de uitwerking die plaatsvindt via een wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Hiervoor wordt via een MKB-panel een MKB-toets uitgevoerd.

Normaliter vindt er ook een consultatie via mkb-panelen plaats voor Europese wet- en regelgeving. De onderdelen uit de Wijzigingsrichtlijn die tot de meest substantiële bedrijfseffecten voor ondernemers leiden (met name de vergunningplicht en het bewijs van naleving), maakten geen deel uit van het oorspronkelijke Commissievoorstel en zijn pas in de laatste fase van de totstandkoming van de Wijzigingsrichtlijn, zijnde de triloof fase, ingebracht door het Europees Parlement.

2) Effecten op innovatie

Dit wetsvoorstel regelt een door de EU vereiste vergunningplicht. Dit zal niet direct effecten hebben op de innovatie in de branche. De uitwerking van de vergunningplicht en de overige implementatie van de Richtlijn in de lagere regelgeving kan dat mogelijk wel hebben.

3) Markteffecten

Dit wetsvoorstel zal effecten hebben op de markt. Een deel van de asbestwerkzaamheden op dit moment vereist certificatie. Voor die bedrijven zal de overgang naar een vergunningplicht kleiner zijn dan voor bedrijven die werkzaamheden uitvoeren waarvoor momenteel geen certificatie vereist is. Deze bedrijven zullen mogelijk de drempel tot het aanvragen van een vergunning te hoog vinden en geen werkzaamheden met asbest meer willen uitvoeren. Deze effecten zijn onlosmakelijk verbonden met de Wijzigingsrichtlijn. Bij de verdere implementatie in lagere regelgeving zullen deze effecten in het oog worden gehouden.

4) Regeldruk voor bedrijven

De gevolgen voor de regeldruk van dit wetsvoorstel zijn voor zover mogelijk in kaart gebracht in hoofdstuk 10. Omdat de verdere uitwerking pas in lagere regelgeving zal plaatsvinden zijn de exacte regeldrukgevolgen pas later inzichtelijk te maken. Bij de implementatie van de Wijzigingsrichtlijn in de lagere regelgeving vinden nog veel meer wijzigingen plaats dan alleen de introductie van een vergunningplicht. De implementatie in totaliteit hoeft niet noodzakelijkerwijs alleen tot verhoging van de regeldruk te leiden.

Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

ATR heeft op 2 april 2025 advies uitgebracht over de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van een toetsingskader waarin gekeken wordt naar nut en noodzaak, minder belastende alternatieven, werkbaarheid en de berekening van de regeldrukgevolgen. Op deze aspecten heeft ATR geen opmerkingen en het eindoordeel ten aanzien van het voorstel is indienen/vaststellen.

U&H-toets Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)

De Arbeidsinspectie acht het wijzigingsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar mits voldoende rekening wordt gehouden met een aantal punten.

De Arbeidsinspectie wijst in dit verband op de stelling in de Memorie van Toelichting dat geen extra inspanning nodig is voor het uitwisselen van toezichtsinformatie met de vergunningverlenende instantie. Terecht stelt de Arbeidsinspectie dat dit een nieuwe taak is. In de Memorie was echter bedoeld dat de verwachting is dat dit binnen de bestaande capaciteit kan worden opgelost. De formulering is hierop aangepast en met de Arbeidsinspectie worden de gevolgen voor de capaciteit verder besproken.

De Arbeidsinspectie mist in het voorstel bijvoorbeeld de rol van Omgevingsdiensten vanwege het door hen signaleren van overtredingen door asbestbedrijven. Dit zal aan de orde komen bij de wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit waarin de informatie-uitwisseling wordt uitgewerkt. Dat geldt ook voor een aantal specifieke onderwerpen waarvoor de Arbeidsinspectie aandacht vraagt, zijnde eisen die worden gesteld aan instructeurs die opleidingen verzorgen, eisen aan buitenlandse bedrijven en verschillende vormen van certificatie en andere bewijzen van naleving.

Ten slotte geeft de Arbeidsinspectie ter overweging mee het eisen van een waarborgsom bij de vergunningaanvraag, waarmee kosten kunnen worden gedekt bij een faillissement van een bedrijf. Om de regeldruk te beperken en geen nationale kop op de Europese Richtlijn te introduceren, wordt hiervoor niet gekozen.

U&H-toets Omgevingsdienst NL

De omgevingsdiensten geven als belangrijkste punt mee dat zij de handhaafbaarheid willen vergroten. Daartoe geven zij als mogelijkheid dat zij het middel krijgen om een vergunning te schorsen of in te trekken of dat zij een zwaarwegend advies kunnen geven aan het bevoegd gezag om dat te doen. Bij de verdere uitwerking van de vergunningplicht in het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt aandacht besteed aan de rol die informatie vanuit het milieutoezicht kan spelen bij de vergunningverlening.

Daarnaast geven de omgevingsdiensten aan dat de vergunningplicht voor bepaalde werkzaamheden te ruim is omschreven. Hierop is reeds ingegaan bij de beschrijving van de reacties die zijn ontvangen via de internetconsultatie. Dat geldt ook voor het standpunt van de omgevingsdiensten dat de vergunningplicht ook zou moeten gelden voor asbestinventarisatiebedrijven en inspectie-instellingen die de eindcontroles verrichten. De omgevingsdiensten geven aan dat zij hiermee handvatten willen krijgen om te kunnen handhaven. Om in die behoefte te voorzien zal bekeken worden of het normadressaat kan worden uitgebreid tot die partijen, zoals is toegelicht bij de beschrijving van de reacties die zijn ontvangen via de internetconsultatie. Het voornemen is dit in de wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit mee te nemen en mogelijk ook in de omgevingsregelgeving waarin nu ook verplichtingen staan om een asbestinventarisatie en een eindbeoordeling uit te voeren, voorafgaande respectievelijk na het verwijderen van asbest.

De omgevingsdiensten stellen de vraag welke mogelijkheden het vergunningstelsel biedt om handhavend op te treden tegen bijvoorbeeld bouwbedrijven die asbest op een malafide wijze verwijderen. Zij zien problemen met bedrijven die hun werk doorzetten als zij geschorst zijn en vragen welke mogelijkheden het vergunningstelsel biedt om dit te voorkomen. In beide gevallen is sprake van een overtreding van de verbodsbepaling in dit wetsvoorstel om zonder vergunning de daarvoor aangewezen werkzaamheden uit te voeren. Voor toezichthouders die toezicht houden op grond van deze wetgeving staan hiervoor de handhavingsinstrumenten ter beschikking die deze wet biedt. Daarnaast is het voornemen om in de omgevingsregelgeving op grond waarvan momenteel een certificeringsverplichting voor bepaalde asbestwerkzaamheden geldt, de vergunningplicht op te nemen ter vervanging van die certificeringsverplichting. De toezichthouders die op grond van deze regelgeving toezicht houden, kunnen gebruik maken van de handhavingsinstrumenten die deze regelgeving hen biedt.

UHT Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)

De SodM concludeert op basis van de door hen uitgevoerde toets dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. SodM benoemt het toezichthouden op de (nieuwe) vergunning een extra taak ten opzichte van het huidige pakket. Volgens SodM lijkt deze extra taak beperkt van omvang en passend binnen de bestaande capaciteit, als er in de uitwerking duidelijke keuzes en werkbare afspraken gemaakt worden. SodM zal op dit aspect toetsen bij de verdere uitwerking. SodM ondersteunt de noodzaak van een vergunningstelsel waarin vergunningen ook ingetrokken kunnen worden als daar aanleiding voor is. Toezichtsinformatie is daarin een belangrijk onderdeel en kan een signalerende functie vervullen.

SodM heeft als aandachtspunt dat zij voor het kunnen uitoefenen van hun toezichtstaak moeten kunnen beschikken over de gehele vergunning, inclusief eventuele voorwaarden. Dit gaat dan om meer informatie dan de handelsnaam en het nummer die volgens artikel 19a derde lid van het wetsvoorstel openbaar gemaakt moeten worden. Het is zeker de bedoeling dat de toezichthouders gaan beschikken over de vereiste meer gedetailleerde informatie die in de vergunning is opgenomen. Het aangehaalde artikellid is bedoeld ter invulling van de verplichting tot openbaarmaking vanuit de Wijzigingsrichtlijn. Volgens artikel 3.1 van de Wet open overheid (Woo) heeft een bestuursorgaan reeds de bevoegdheid en zelfs een inspanningsverplichting om uit eigen beweging documenten openbaar te maken als dat zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is.

Een ander aandachtspunt van SodM betreft de wens om duidelijkheid te creëren welke activiteiten en bedrijven onder de vergunningplicht vallen. Uiteraard zal hieraan tegemoet worden gekomen.

HUF-toets Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De ILT concludeert op basis van de door hen uitgevoerde HUF-toets dat het wetsvoorstel niet handhaafbaar, niet uitvoerbaar is en niet fraudebestendig is.

Volgens de ILT is het onduidelijk wat de reikwijdte van de vergunning is. Zo stelt zij dat sloopwerkzaamheden worden genoemd, maar onderhoud, renovatie en reparatie ontbreken. Daarmee is volgens de ILT onduidelijk wat er met asbestverwijderingswerkzaamheden wordt bedoeld en of dit ook van toepassing is op de inventariseerders en de vrijgavelabs. Met asbestverwijderingswerkzaamheden worden alle werkzaamheden bedoeld waarbij asbest wordt verwijderd. Of er in het geval van onderhouds-, renovatie- en reparatiewerkzaamheden sprake zal zijn van de verwijdering van asbest en dus een vergunningplicht, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Er geldt geen vergunningplicht als geen sprake is van het verwijderen van asbest bij die werkzaamheden. Er geldt ook geen vergunningplicht als sprake is van het bewerken van asbest. Voor de toelichting daarop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting. De vergunningplicht geldt niet voor asbestinventarisaties en eindbeoordelingen.

Het is voor de ILT onduidelijk of handhaving nu plaatsvindt via het bestuursrecht of het strafrecht. In het wetsvoorstel wordt daarnaast artikel 28a niet meegenomen, wat betekent dat er geen bestuursdwang of een last onder dwangsom opgelegd kan worden. De ILT geeft aan dat ten gevolge hiervan een duidelijke strafmaat ontbreekt. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om een bestuurlijke boete op te leggen indien een bedrijf vergunningplichtige werkzaamheden verricht, terwijl hij niet over een vergunning beschikt. Ook zal het mogelijk zijn om een boete op te leggen als een bedrijf weliswaar beschikt over een vergunning, maar daarmee andere vergunningplichtige werkzaamheden verricht dan waar de vergunning betrekking op heeft. Daarnaast zal er de mogelijkheid bestaan om een vergunning niet (opnieuw) te verlenen, te schorsen of in te trekken. De regering acht deze maatregelen voldoende en ziet geen reden om daarnaast een last onder bestuursdwang of dwangsom mogelijk te maken. Wat betreft het ontbreken van een duidelijke strafmaat merkt de regering op dat in beleidsregels nader zal worden uitgewerkt welke normbedragen er zullen gelden voor de bestuurlijke boete. De

gronden tot weigering, schorsing en intrekking van de vergunning zullen worden uitgewerkt in het Arbeidsomstandighedenbesluit. De regering herkent daarom niet het beeld dat een duidelijke strafmaat ontbreekt.

De ILT geeft aan dat in het wetsvoorstel wordt gesproken over werkgever en bedrijf en dat deze begrippen niet per definitie hetzelfde zijn. Daarmee is de normadressaat onduidelijk. De regering deelt de opvatting van de ILT dat de begrippen werkgever en bedrijf niet per definitie hetzelfde zijn, maar is het niet eens met de conclusie dat de normadressaat onduidelijk zou zijn. De normadressaat van de vergunningplicht is het bedrijf dat voornemens is een van de werkzaamheden te verrichten waarvoor bij of krachtens het voorgestelde artikel 19a, eerste lid, een vergunningplicht geldt. Wel is in de Memorie van toelichting meer consequent het begrip bedrijf gehanteerd.

De ILT is van mening dat aan het verlenen van een vergunning voorschriften moeten worden verbonden en dat het wetsvoorstel een artikel dient te bevatten dat gebiedt dat de houder van een dergelijke vergunning zich dient te houden aan deze vergunningvoorschriften. Het voorgestelde artikel 19a, derde lid, geeft de bevoegdheid om regels te stellen over de voorschriften die aan een vergunning kunnen worden verbonden. De regering is voornemens om van deze bevoegdheid gebruik te maken en in het Arbeidsomstandighedenbesluit in ieder geval de bevoegdheid op te nemen om voorschriften te verbinden aan een vergunning. Indien de houder van een vergunning zich niet aan deze voorschriften houdt, dan kan hierop worden gehandhaafd en dit kan ook een grond opleveren voor schorsing of intrekking van de vergunning.

De ILT merkt op dat alleen wordt gesproken over bedrijven, maar niet over stichtingen, verenigingen en vrijwilligersorganisaties. Artikel 15 van de gewijzigde Asbestrichtlijn, waar de vergunningplicht in het voorgestelde artikel 19a een implementatie van is, vereist van lidstaten alleen dat zij een vergunningplicht opleggen aan ondernemingen. In het voorgestelde artikel 19a in dit wetsvoorstel wordt het begrip 'bedrijf' gebruikt dat, gelet op het principe van een richtlijnconforme uitleg, moet worden uitgelegd in overeenstemming met het Europeesrechtelijke begrip 'onderneming'. De door de ILT genoemde partijen vallen doorgaans niet onder het Europeesrechtelijke begrip 'onderneming' en daardoor ook niet onder het begrip 'bedrijf' in het voorgestelde artikel 19a. Dat neemt niet weg dat als de genoemde partijen op basis van het recht van de Europese Unie kunnen worden gekwalificeerd als een onderneming, de vergunningplicht in het voorgestelde artikel 19a ook voor hen zal gaan gelden. De regering acht het echter onaannemelijk dat dit zich in de praktijk zal voordoen. Om deze reden ziet de regering geen reden om ook de genoemde partijen expliciet te benoemen als zijnde vergunningplichtig. Daarbij zal in het Arbeidsomstandighedenbesluit en daarmee samenhangende voorschriften in het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en het Besluit bouwwerken leefomgeving worden opgenomen dat het verwijderen van asbest alleen mag worden uitgevoerd door een bedrijf dat over een daartoe strekkende vergunning beschikt. In het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en het Besluit bouwwerken leefomgeving zal alleen nog een uitzondering bestaan voor particulieren die zelf bepaalde asbestverwijderingen mogen uitvoeren.

Daarnaast merkt de ILT op dat er geen rekening is gehouden met asbestwerkzaamheden buiten Nederland en op zeeschepen die onder de Nederlandse vlag varen. Artikel 2 van de Arbeidsomstandighedenwet breidt de reikwijdte van de Arbeidsomstandighedenwet en de daarop gebaseerde regelgeving uit tot onder meer arbeid die geheel of ten dele buiten Nederland wordt verricht op zeeschepen die varen onder de Nederlandse vlag. De voorgestelde vergunningplicht zal daarom ook op vergunningplichtige werkzaamheden op die zeeschepen van toepassing zijn. De Arbeidsomstandighedenwet en de daarop gebaseerde regelgeving beperkt zich in principe tot arbeid verricht in Nederland. Het van toepassing verklaren van de vergunningplicht op werkzaamheden buiten Nederland, anders dan in de situaties, genoemd in artikel 2 van de Arbeidsomstandighedenwet, zou kunnen leiden tot een doorkruising van het geldende recht in het land waar de werkzaamheden worden verricht. Bovendien zou dit een uitbreiding van de reikwijdte van de Arbeidsomstandighedenwet op andere onderdelen noodzakelijk maken. Dit is naar de mening van de regering onwenselijk en onhaalbaar. Hierbij wordt nog opgemerkt dat de andere lidstaten van de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte vanwege de Asbestrichtlijn tevens een vergunningplicht zullen moeten invoeren. Een Nederlands bedrijf dat in een van die landen asbestverwijderingswerkzaamheden wil verrichten zal over een vergunning van dat land moeten beschikken.

De ILT stelt dat het wetsvoorstel de bevoegdheid creëert om bij algemene maatregel van bestuur toe te staan dat asbest wordt bewerkt. Dit is, aldus de ILT, in strijd met het Productenbesluit asbest en de REACH-verordening. Met dit wetsvoorstel wordt niet geregeld in welke gevallen het bewerken van asbest is toegestaan. Hiervoor blijven het Productenbesluit asbest en de REACH-verordening leidend. Wel regelt dit wetsvoorstel dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat bepaalde bewerkingen van asbest vergunningplichtig zijn. In de hiervoor bedoelde algemene maatregel van bestuur zullen uiteraard alleen die bewerkingen van asbest worden aangewezen die op grond van de relevante regelgeving zijn toegestaan.

De ILT vraagt zich verder af wat er precies in de vergunning komt te staan en of hier bijvoorbeeld ook in wordt opgenomen hoe, waar en hoe lang afval op locatie mag liggen. De ILT vraagt zich ook af hoe moet worden omgegaan met de handhaving op het onjuist afvoeren van asbesthoudend afval. In het Arbeidsomstandighedenbesluit zal onder meer worden bepaald dat aan een vergunning voorschriften kunnen worden verbonden. Tot deze voorschriften zal in elk geval de verplichting behoren om alleen die werkzaamheden te verrichten waarvoor de vergunning is bedoeld. In de vergunning zullen in principe geen voorschriften worden opgenomen die al rechtstreeks uit wet- en regelgeving voortvloeien. Op deze bepalingen kan al worden gehandhaafd en het is daarom niet nodig om deze nog als voorschrift in de vergunning op te nemen. Regels met betrekking tot de opslag en het afvoeren van afval behoren tot deze uit wet- en regelgeving al voortvloeiende bepalingen. Dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de handhaving van deze regels, waardoor de handhaving op het onjuist afvoeren van asbesthoudend afval op dezelfde manier zal blijven verlopen als nu het geval is. Uit de Wijzigingsrichtlijn volgt dat voor een vergunningaanvraag een bewijs van naleving van artikel 6 van de Richtlijn moet worden verstrekt. Dat artikel ziet mede op het op de juiste wijze afvoeren van vrijgekomen asbesthoudend afval. Dit betekent dat dankzij het gebruik van toezichtsinformatie overtredingen van bijvoorbeeld wettelijke regels omtrent het opslaan en afvoeren van asbesthoudend afval, eraan bij kunnen dragen dat een vergunning wordt geweigerd, geschorst of ingetrokken.

De ILT merkt daarnaast op dat de gevolgen van de sloop voor de leefomgeving en het milieu niet worden benoemd. Dat de gevolgen voor de leefomgeving en het milieu niet worden benoemd, komt omdat dit buiten de scope van de Arbeidsomstandighedenwet en de daarop gebaseerde regelgeving valt. Voor de bescherming van de leefomgeving en het milieu geldt aparte regelgeving die uiteraard ook door het vergunningplichtige bedrijf dat een sloopactiviteit verricht, moet worden nageleefd.

De ILT vraagt zich verder af wat de reikwijdte van de vergunning is en of alleen Nederlandse bedrijven een vergunning mogen hebben voor het verrichten van vergunningplichtige werkzaamheden of dat ook buitenlandse bedrijven dit recht hebben. Alle bedrijven die in Nederland vergunningplichtige werkzaamheden willen verrichten, zullen over een vergunning moeten beschikken. Hier vallen dus ook buitenlandse bedrijven onder die vanuit het buitenland in Nederland werkzaamheden willen verrichten.

Het is voor de ILT niet duidelijk wie de vergunning intrekt en wie hiervoor wordt gemandateerd. De vergunning zal formeel worden verleend door de Minister van SZW. Hij is ook degene die bevoegd is tot schorsing en intrekking van de vergunning. Wie deze taken in de praktijk zal uitvoeren en of dit plaatsvindt op basis van mandaat of een ander instrument, zal in lagere regelgeving nader worden uitgewerkt.

De ILT merkt op dat het begrip 'verwijdering' in de REACH-verordening een ander begrip is dan wordt gebruikt in de Asbestrichtlijn. In de REACH-verordening wordt verwijdering in de Franse tekst beschreven als 'elimination' en in de Engelse tekst 'dispose of'. In de Asbestrichtlijn wordt dat vertaald als 'elimination' en 'removal'. Hier zit verschil tussen. De regering herkent het onderscheid dat de ILT benoemt. Voor dit wetsvoorstel acht zij dit onderscheid echter als niet van belang, nu de vergunningplicht in het voorgestelde artikel 19a van de Arbeidsomstandighedenwet onderdeel is van de implementatie van artikel 15 van de Asbestrichtlijn en deze implementatie losstaat van de REACH-verordening. Het begrip 'verwijderen' moet in relatie tot het voorgestelde artikel 19a worden uitgelegd in het licht van de Asbestrichtlijn en het al bestaande begrip 'verwijdering' in het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Daarnaast merkt de ILT op dat het onduidelijk is wie de vergunningplicht zal handhaven. De ILT beveelt hierbij aan om de handhaving gezamenlijk door de NLA, omgevingsdiensten, de SodM en de ILT te laten uitvoeren. Op de handhaving van de vergunningplicht zal het gebruikelijke toezichtsregime op grond van de Arbeidsomstandighedenwet van toepassing zijn. Op grond van de 'Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving' is de ILT bijvoorbeeld belast met het toezicht op de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet in vliegtuigen, voertuigen en schepen. . Daarnaast zal de vergunningplicht worden verwerkt in het milieu- en omgevingsrecht, zoals daar nu al is geregeld dat bepaalde werkzaamheden alleen mogen verricht door een bedrijf dat in het bezit is van een certificaat met verwijzing naar de betreffende bepaling in het Arbeidsomstandighedenbesluit.

De ILT kan geen eenduidige conclusie trekken over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel vanwege de impact op de capaciteit van de gezamenlijke inspectiediensten.

De ILT oordeelt dat het wetsvoorstel niet fraudebestendig is, omdat niet de mogelijkheid wordt geboden via de Wet Bibob vaker te toetsen dan eenmalig bij het starten van de bedrijfsactiviteiten. De regering herkent zich niet in het beeld dat het wetsvoorstel geen mogelijkheid zou bieden om vaker te toetsen dan bij het starten van de bedrijfsactiviteiten. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om een

vergunning te weigeren of in te trekken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. Een onderzoek in het kader van de Wet Bibob kan niet alleen ten tijde van de vergunningaanvraag maar ook daarna worden gedaan, als zich situaties voordoen die daarvoor aanleiding geven.

In de huidige vorm van het wetsvoorstel ziet de ILT enkel een check op de juiste documenten, diploma's en dergelijke. Hierdoor is een inhoudelijke check volgens de ILT niet geborgd. De regering deelt die mening niet. Een bedrijf dat een vergunning wenst aan te vragen, zal bij de vergunningaanvraag een bewijs van naleving moeten overleggen. Dit zal in veel gevallen een certificaat zijn dat is afgegeven door een certificerende instelling die is aangewezen op grond van artikel 20 van de Arbeidsomstandighedenwet of een erkenning bodemkwaliteit als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit. Als onderdeel van het proces tot verkrijging van een dergelijk certificaat of een dergelijke erkenning wordt al inhoudelijk beoordeeld of een bedrijf in staat is tot het naleven van de relevante wet- en regelgeving met betrekking tot de te vergunnen werkzaamheden. Het is voor de Minister van SZW als vergunningverlenende instantie dan niet meer nodig om nogmaals inhoudelijk na te gaan of een bedrijf in staat is om de betreffende werkzaamheden te verrichten. Dit blijkt dan uit het feit dat een certificaat of erkenning wordt overgelegd. Wat betreft de bedrijven die in plaats van een certificaat of erkenning kunnen volstaan met een ander bewijs van naleving, geldt dat er in lagere regelgeving waarborgen zullen worden getroffen om ervoor te zorgen dat bij de vergunningaanvraag er (redelijkerwijs) van uit kan worden gegaan dat het bedrijf in staat is de werkzaamheden waarop de vergunningaanvraag ziet, naar behoren uit te voeren. De bij een vergunningaanvraag te overleggen opleidingscertificaten zullen moeten voldoen aan de eisen in het Arbeidsomstandighedenbesluit- en regeling, zowel gericht op theorie als praktijk, en door een erkende partij moeten worden verstrekt. Ook in dit geval is naar het oordeel van de regering geen verdere inhoudelijke controle door de Minister van SZW nodig, afgezien van de controle of het bedrijf dat de vergunning heeft aangevraagd, over opleidingscertificaten van zijn werkenden beschikt. Voor de VOG is een inhoudelijke controle ook niet mogelijk, omdat een VOG ofwel wel ofwel niet wordt afgegeven. Hier ligt voor de Minister van SZW geen verdere mogelijkheid tot controle. Tot slot merkt de regering op dat bij de aanvraag tevens toezichtsinformatie wordt betrokken. Dit vergt een inhoudelijke controle van de Minister van SZW inhoudende of deze informatie zodanig is, dat de vergunningaanvraag zou moeten worden afgewezen. Verder zal de Minister van SZW, indien hij reden ziet om een onderzoek te starten op grond van de Wet Bibob, in dit verband ook een inhoudelijke controle uitvoeren die verdergaat dan het enkele controleren van documenten. De regering acht gelet op het vorenstaande inhoudelijke checks in het vergunningproces als voldoende geborgd.

Ook merkt de ILT het risico op van de doorstart van een bedrijf in het geval dat een vergunning is ingetrokken, waarbij de werkwijze onveranderd blijft. Mede om een ongewenste doorstart van bedrijven te voorkomen, wordt er gebruikgemaakt van toezichtsinformatie in het proces van vergunningverlening. Uit deze informatie kan aan het licht komen dat een bedrijf een doorstart is van een eerder bedrijf waarvan de vergunning is ingetrokken, bijvoorbeeld omdat hier dezelfde personen bij betrokken zijn. Daarnaast wordt er met dit wetsvoorstel gekozen voor het instrument van het Bibob-onderzoek vooral om ongewenste doorstart te voorkomen. Indien blijkt dat het bedrijf dat de vergunning heeft aangevraagd een doorstart is van een bedrijf waarvan de vergunning om een zwaarwegende reden, zoals het begaan van meerdere ernstige overtredingen, is ingetrokken, dan kan dit een reden zijn om het aanvragende bedrijf een vergunning te weigeren.

De ILT doet tot slot nog twee algemene aanbevelingen:

1. Beleg voor een effectief toezicht en effectieve handhaving het toezicht bij NLA, OD, SodM en ILT gezamenlijk voor een laagdrempelige uitwisseling van informatie en gegevens.
2. Houd rekening met de gevolgen van asbestwerkzaamheden in de leefomgeving. Het onjuist afvoeren asbesthoudend afval kan blootstelling bij gebruikers van de ruimten veroorzaken.

Aan de aanbeveling van de ILT over toezicht en informatie-uitwisseling wordt invulling gegeven via de verdere uitwerking in het Arbeidsomstandighedenbesluit en de inrichting van het toezicht en de informatie-uitwisseling tussen toezichthouders. Daarbij worden de genoemde toezichthouders nauw betrokken. Aan de aanbeveling van de ILT over de gevolgen voor de leefomgeving, waaronder de gevolgen van het onjuist afvoeren van asbesthoudend afval wordt invulling gegeven. Het bewijs van naleving dat is vereist bij de vergunningaanvraag heeft betrekking op naleving van artikel 6 van de Richtlijn. Dat artikel bepaalt onder andere dat het vrijkomen van asbeststof zoveel mogelijk moet worden vermeden, hetgeen niet alleen de bescherming van de werknemer maar ook de bescherming van de leefomgeving dient. Artikel 6 stelt daarnaast eisen aan de snelle en juiste afvoer van vrijkomend asbestafval. De bepalingen van artikel 6 zijn al vrijwel geheel geïmplementeerd in het Arbeidsomstandighedenbesluit, maar vanwege de Wijzigingsrichtlijn zijn hier beperkte aanpassingen op nodig.

De ILT onderkent dat de memorie van toelichting een voorschot is op de komende gerelateerde

wetswijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Dat maakt het wat haar betreft lastig om deze HUF-toets los te zien van de komende wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming, geraadpleegd over het concept Wetsvoorstel vergunningsplicht asbestwerkzaamheden. De AP heeft geen aanmerkingen.

Raad voor de Rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak ziet geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Daarnaast verwacht de Raad voor de rechtspraak geen werklastgevolgen voor de rechtspraak. Mocht het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen worden gewijzigd of uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. De Raad wordt graag geïnformeerd over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Bij nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Als dit zich voordoet ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving. Bij het vervolgtraject zal tegemoet worden gekomen aan de genoemde verzoeken van de Raad voor de rechtspraak.

Data Protection Impact Assessment

De Data Protection Impact Assessment (DPIA) wordt uitgevoerd op basis van de wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit omdat de effecten voor de privacyrisico's afhankelijk zijn van de uitwerking op dat niveau.

Impactanalyse Justis/Landelijk Bureau Bibob (LBB)

Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) is onderdeel van Justis en voert op verzoek van overheden integriteitscreeningen uit aan de hand van de Wet Bibob. Het LBB heeft op verzoek van het ministerie van SZW een impactanalyse gedaan op de wijzigingen van de Arbeidsomstandighedenwet die zien op de introductie van een vergunningplicht voor sloop- en asbestverwijderingswerkzaamheden. In de Impactanalyse is gekeken naar de uitvoerbaarheid, in termen van de benodigde expertise, het aantal adviesaanvragen, de voorlichtingstaak en het gebruik van het Bibob-register. Het wetsvoorstel leidt niet tot een nieuw product bij het LBB en overwegende de beschikbare informatie concludeert het LBB dat de wetswijziging uitvoerbaar wordt geacht. In de reactie benoemt LBB enkele kanttekeningen en aanbevelingen. Het is onder ander wenselijk dat in een later stadium nog exactere ramingen gemaakt worden van de aantallen adviesverzoeken vanuit de bevoegde autoriteit en daarnaast vraagt het bureau dat zij tijdig geïnformeerd worden over het precieze moment van inwerkingtreding. Hieraan zal tegemoet worden gekomen.

Internetconsultatie

Van 18 februari tot 2 april 2025 liep de internetconsultatie voor de wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met een vergunningplicht voor bepaalde asbestwerkzaamheden. Op de internetconsultatie zijn tien openbare en twee niet openbare reacties binnengekomen. Daarnaast is een reactie van Omgevingsdienst NL binnengekomen, deze wordt beschreven onder het kopje U&H-toets Omgevingsdienst NL. De reacties zijn afkomstig van verschillende belanghebbenden. Het merendeel van de reacties is afkomstig van belangenverenigingen van onder andere de asbestbranche (vertegenwoordigd in VOAM (asbestinventarisatie), VERAS (slopen en asbestsanering), VVTB (asbestsanering), VAVB (asbestsanering) en Fenelab (laboratoria)), vakbond FNV, drinkwaterbedrijven (Werkgeveringsvereniging Drinkwaterbedrijven), opdrachtgevers van asbestverwijderingen, waaronder de Vereniging VIA, afbouw- en bouwbedrijven en enkele burgers.

In dit verslag worden de ingediende reacties op hoofdlijnen benoemd, dan wel punten die door meerdere partijen zijn ingediend, en wordt voor zover aan de orde aangegeven tot welke wijzigingen in het ontwerp van de wetswijziging dit heeft geleid. Op reacties die geen verband houden met het ontwerpbesluit dat ter consultatie voorlag, wordt niet ingegaan. Tegelijkertijd heeft de consultatie een aantal zeer nuttige reacties opgeleverd vanuit het veld die betrekking hebben op het Arbeidsomstandighedenbesluit. Daarom zal detailinbreng hier niet worden besproken, maar wel worden meegenomen voor de verdere invulling van de komende wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Vergunningplicht

De ingediende reacties waren zeer uiteenlopend, maar over het algemeen is er steun en begrip terug te vinden voor de vergunningplicht. Niet alleen omdat dit volgt uit Europese verplichtingen maar ook omdat dit wordt gezien als een middel om de naleving te bevorderen.

Door Stigas is gevraagd naar de meerwaarde van de vergunning. Buiten het feit dat het hier gaat om een Europese verplichting, is in de toelichting van het wetsvoorstel uitvoerig toegelicht dat hiermee het huidige asbeststelsel ook wel degelijk wordt verbeterd. Een burger heeft opgemerkt dat de vergunning te ver gaat en dat de gevaarlijkste soorten asbest moeten worden benoemd. In de toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat er in de verdere uitwerking wordt gekeken naar differentiatie onder de vergunningplicht, waarbij de regels worden afgestemd op de risico's. Door een opdrachtgevende partij (niet openbaar) is als reactie aangegeven dat de implementatie niet in lijn was met het huidige regeerakkoord, en dat er sprake zou zijn van een nationale kop. Dit is niet het geval, omdat de vergunningplicht die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd en de invulling daarvan een rechtstreekse uitwerking is van Europese verplichtingen en daarmee is geen sprake van een nationale kop op Europese verplichtingen.

Wel spreekt uit meerdere reacties vanuit onder meer de industrie (VIA), onderhoudsbedrijven (OnderhoudNL en Techniek Nederland) en de drinkwatersector (WBb) zorg over de toename in administratieve lasten vanwege de vergunningplicht en de daaruit volgende verplichtingen, hoewel dat in belangrijke mate afhankelijk is van de wijze waarop een en ander wordt uitgewerkt in lagere regelgeving. Zo stelt OnderhoudNL dat de certificatiekosten voor schildersbedrijven niet te dragen zijn, met als gevolg dat deze werkzaamheden door asbestsaneringsbedrijven moeten worden uitgevoerd terwijl die daar onvoldoende capaciteit voor hebben. Zoals in de Memorie van toelichting is aangegeven, wordt gewerkt aan een differentiatie waarbij bedrijven kunnen volstaan met een ander bewijs van naleving als zij alleen bepaalde werkzaamheden uitvoeren. Afhankelijk van deze uitwerking hoeven bijvoorbeeld schildersbedrijven de kosten voor certificering dan wel of niet te maken.

In een reactie van de FNV is gesteld dat de belangen van de werknemer meer zouden moeten worden meegenomen bij de afweging van de proportionaliteit van de vergunningplicht. Dit zou volgens die reactie onder andere gebaseerd moeten worden op het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de Grondwet op grond waarvan een werknemer onder meer recht heeft op veilig en gezond werk. Als reactie hierop kan worden gesteld dat de Asbestrichtlijn en de arbeidsomstandighedenregelgeving juist in het leven zijn geroepen om tegemoet te komen aan de rechten die volgen uit het hoger recht. Met de introductie van de vergunningplicht en de uitwerking hiervan wordt een verbetering van de naleving bewerkstelligd, wat ten goede komt aan de veiligheid en gezondheid van werknemers.

Door een burger is gevraagd waarom de vergunningplicht niet ook voor Bonaire wordt ingevoerd. Hiervoor wordt verwezen naar hetgeen hierover is toegelicht in hoofdstuk 2.

Bewerken van asbest

Bouwend Nederland en Techniek Nederland wijzen op de noodzaak dat bepaalde vormen van bewerken van asbest toegestaan blijven. Het wetsvoorstel regelt alleen een grondslag voor een vergunningplicht voor deze werkzaamheden, maar brengt geen verandering aan in welke vormen van bewerking zijn toegestaan. De FNV stelt dat het bewerken van asbest altijd samengaat met het slopen of verwijderen en dat daarom uit de Asbestrichtlijn volgt dat daarvoor de vergunningplicht moet gelden. Voor een reactie hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

De FNV gaf als reactie dat vanuit gezondheidsrisico's de vergunningplicht ook moet gelden voor het bewerken van asbest, waarbij wordt gewezen op de passage in de Memorie van toelichting dat de gezondheidsrisico's van het verwijderen en het bewerken van asbest vergelijkbaar zijn. Ondanks dit argument wordt nu nog niet overgegaan tot een vergunningplicht voor het bewerken van asbest. Reden is dat de vraag welke bewerkingen zijn toegestaan momenteel onderdeel is van een beleidsontwikkeling onder verantwoordelijkheid van het ministerie van IenW. Vooruitlopend daarop is het nu niet goed mogelijk een afweging te maken van een vergunningplicht voor het bewerken van asbest. Daarbij is het goed om nu de focus te leggen op het introduceren van een vergunningplicht zoals die volgt uit de Asbestrichtlijn.

Reikwijdte vergunning

De asbestbranche en de FNV hebben gevraagd om het criterium 'worden of kunnen worden blootgesteld aan asbest' dat is opgenomen bij de vergunningplicht voor sloopwerkzaamheden 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 zonder dat sprake is van asbesthoudende materialen. Bij de uitwerking in het Arbeidsomstandighedenbesluit zal dit worden verduidelijkt. Bedoeld is inderdaad om een onderscheid te maken tussen sloopwerkzaamheden waarbij geen asbest vrijkomt en sloopwerkzaamheden waarbij dat wel het geval is en waarbij dus sprake is van het aan asbest blootgesteld worden of kunnen worden.

De FNV pleit in een reactie voor het kenbaar maken dat een vergunning een bepaalde reikwijdte heeft, in overeenstemming met de activiteiten waarvoor een bewijs van naleving is geleverd bij de vergunningaanvraag. Dit is zeker de bedoeling.

Door Stigas is de vraag gesteld of de wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet ook van toepassing is op werkzaamheden die betrekking hebben op asbesthoudende grond. Dat is inderdaad het geval. Er is in de toelichting aangegeven dat rekening wordt gehouden met het feit dat voor de bedrijven die deze werkzaamheden uitvoeren al een certificerings- en erkenningstelsel bestaat op grond van het Besluit bodemkwaliteit (onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu).

De asbestbranche merkt op dat in het wetsvoorstel niet wordt ingegaan op de positie van het asbestinventarisatiebureau en heeft de vraag gesteld of voor de asbestinventarisatie in het wetsvoorstel ook niet een vergunningplicht moet worden opgenomen, dan wel een (andere) regeling moet worden opgenomen. De reden dat in het wetsvoorstel hier niet op is ingegaan, is dat er geen voornemen is een vergunningplicht te introduceren voor asbestinventarisatiebedrijven. De Richtlijn spreekt van een 'gekwalficeerde marktdeelnemer overeenkomstig het nationale recht en de nationale praktijk'. In de huidige regelgeving is dit ingevuld met een certificatieplicht en er is geen voornemen dit nu in te vullen met een vergunningplicht. Dat is geen vereiste vanuit de Richtlijn. Vanuit de omgevingsdiensten is echter aangegeven dat er behoefte is om op te kunnen treden als bij de asbestinventarisaties fouten worden gemaakt. Deze inbreng zal worden meegenomen bij de uitwerking van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

De FNV merkt op dat de concepten 'bedrijf' en 'onderneming' niet consistent en/of juist worden gebruikt in het Wetsvoorstel, waarbij ook duidelijkheid nodig is over de vraag of zzp'ers een vergunning nodig hebben. De vergunningplicht op grond van de Wijzigingsrichtlijn is gericht aan 'ondernemingen' in plaats van 'bedrijven'. In het wetsvoorstel is echter gekozen om de vergunningplicht te richten aan 'bedrijven', omdat de term 'bedrijf' reeds wordt gebruikt in de Arbeidsomstandighedenwet, niet alleen als aanduiding van een plaats, maar ook als aanduiding van een juridische entiteit. Het in plaats daarvan spreken over een 'onderneming' is naar het oordeel van de regering daarom niet alleen overbodig, maar ook onwenselijk, nu het tot de vraag kan leiden in welk opzicht het begrip 'bedrijf' verschilt van 'onderneming'. Bij de toepassing van artikel 19a zal het begrip 'bedrijf' richtlijnconform worden geïnterpreteerd. Dit houdt in dat bij de invulling van het begrip 'bedrijf' zal worden aangesloten bij de invulling die op Europeesrechtelijk niveau is en wordt gegeven aan het begrip 'onderneming'. Deze invulling brengt met zich mee dat ook zelfstandigen zonder personeel moeten worden beschouwd als bedrijf in de zin van het voorgestelde artikel 19a van de Arbeidsomstandighedenwet. Zij zullen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel daarom ook moeten beschikken over een vergunning voor het verrichten van de werkzaamheden, bedoeld in artikel 19a, eerste lid, onderdelen a en b, en, voor zover dit bij algemene maatregel van bestuur is bepaald, c. Daar waar in het wetsvoorstel nog werd gesproken over een onderneming, is dit nu aangepast naar 'bedrijf'.

Leges

Bouwend Nederland en OnderhoudNL spreken steun uit om geen leges te heffen voor het verkrijgen van de vergunning, zowel om onnodige administratieve lasten te voorkomen als om het asbeststelsel werkbaar te houden.

Geldigheidsduur vergunningen

Een geldigheidsduur van de vergunning voor onbepaalde tijd wordt door de Stichting VIA gesteund. De FNV pleit voor een vergunning voor een bepaalde tijd, waarbij een termijn van vijf jaar is genoemd. Naar aanleiding hiervan is nogmaals een afweging gemaakt. Het voordeel van een tijdelijke vergunning zou zijn dat daardoor periodiek een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd en dan wordt getoetst of een bedrijf nog aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning voldoet. Een periodieke toetsing is niet nodig voor de voorwaarde dat de werknemers moeten beschikken over een diploma. Via de meldingen moet ook informatie over diploma's worden verstrekt en op deze wijze kan de toezichthouder toetsen of een bedrijf aan de vereisten voldoet. Voor de voorwaarde dat een bedrijf moet beschikken over een bewijs van naleving is een periodieke toetsing ook niet nodig. In de meeste gevallen zal dit bewijs van naleving bestaan uit een certificaat en heeft

het schorsen of intrekken direct gevolgen voor de vergunning. Wanneer sprake is van een ander bewijs van naleving, dan kan hierop vanuit het toezicht worden getoetst. Het ontvangen van relevante toezichtsinformatie door de vergunningverlener is niet voorbehouden aan het moment dat een vergunning wordt aangevraagd, maar het is de bedoeling dat dit op elk moment kan gebeuren zodra de informatie beschikbaar is. Daar tegenover staat dat een vergunning voor onbepaalde tijd de kosten en inspanning voor bedrijven beperkt. Dit is van belang om de drempel tot naleving van de vergunningplicht en toetreding tot de markt te verlagen. Dit laatste is mede van belang vanwege de benodigde marktcapaciteit om asbest te verwijderen. Alles overwegende blijft het voornemen om vergunningen voor onbepaalde tijd te verlenen. Daarbij bestaat echter wel de mogelijkheid om in voorkomende gevallen de geldigheidsduur van een vergunning te beperken. Het wetsvoorstel voorzagt hier al in. Dit zou bijvoorbeeld kunnen als er op basis van toezichtsinformatie aanleiding is om een bedrijf een vergunning voor bepaalde tijd te verlenen, waarbij de kans wordt gegeven om een beter naleefgedrag te tonen. Daarmee kan meer maatwerk worden toegepast dan wanneer de keuze alleen zou bestaan uit een vergunning verlenen voor onbepaalde tijd of het weigeren van een vergunning.

Berekening financiële gevolgen

De FNV stelt dat in de kostenberekening ten onrechte bepaalde kosten zijn meegeteld. Het gaat dan om bestaande verplichtingen, zoals het moeten opstellen van een RI&E voor het werken met asbest of opleidingseisen. Hetzelfde zou gelden voor bestaande verplichtingen die bijdragen aan het behalen van de nieuwe vorm van certificering. Daarnaast is het dragen van certificeringskosten geen kostenpost die normaal gesproken door de overheid wordt gedragen, hetgeen wel wordt gesuggereerd met de zin in de Memorie van toelichting dat het bedrijfsleven bijdraagt aan de kosten van de overheid door het dragen van de kosten van certificering. Aan het punt dat de opleidingseisen niet leiden tot extra kosten is reeds tegemoetgekomen aangezien deze in de berekening op nihil zijn gesteld. Het is lastig om een correctie in te voeren voor bepaalde inspanningen zoals een RI&E. Naar verwachting is deze verfijning in de kostenberekening niet zinvol, gelet op de vrij grove aannamen die moesten worden gedaan. Het klopt dat de overheid niet de certificeringskosten draagt. Dit is dan ook niet bedoeld met de aangehaalde zinsnede. Wat werd bedoeld is dat bij de afweging om wel of niet leges te heffen, is meegenomen dat de kosten van vergunningverlening voor de overheid kunnen worden beperkt dankzij het gebruik kunnen maken van certificering.

De asbestbranche stelt dat de uitwerking van de kosten prematuur is, omdat nog onbekend is hoe de differentiatie er precies uit ziet en wat dan precies de verschillen tussen de certificatie-niveaus zijn. Daarbij is gesteld dat de kostenverschillen tussen de twee certificatie-niveaus zoals weergegeven in de Memorie van Toelichting onduidelijk zijn, niet te controleren zijn en dit ook niet wordt onderbouwd in de Memorie van Toelichting. Het klopt dat nog niet bekend is hoe differentiatie in certificering er precies uit zal komen te zien. De regering vond het echter van belang om in dit wetsvoorstel een inschatting van de kosten op te nemen. Daarbij is aangegeven dat er onvermijdelijk grove aannamen moesten worden gedaan. De vermelde bandbreedte in kosten onderstreept dat ook. De kosten voor certificering zijn gebaseerd op gesprekken met certificerende instellingen en geven een indicatie van de kosten van het huidige certificeringsniveau en de kosten van een minimaal certificeringsniveau. OnderhoudNL stelt dat de kosten voor certificering mogelijk te laag zijn en alleen gebaseerd op de kosten voor de certificerende instelling. Dat is correct, hier komen inderdaad nog kosten bij die het bedrijf zelf moet maken. In de kostenberekening is daar rekening mee gehouden.

Wet Bibob/VOG

De inzet van de wet Bibob wordt door de FNV gesteund, om ongewenste doorstarters een vergunning te kunnen weigeren. De asbestbranche plaatst als kanttekening dat dit leidt tot administratieve lasten en een langere proceduredtijd met zich zal meebrengen. Daarbij is ook gesteld dat een dergelijk instrument niet nodig is omdat een vergunning zo nodig later weer kan worden ingetrokken. Zoals in de toelichting reeds verwoord, zal het aantal Bibob-onderzoeken beperkt zijn. Het instrument wordt gericht ingezet als er aanleiding toe is. De kosten voor het uitvoeren van een Bibob-onderzoek worden niet in rekening gebracht bij het bedrijf dat de vergunning aanvraagt. De Wet Bibob is bedoeld om te voorkomen dat een vergunning wordt verleend voor criminele doeleinden. Daarom vindt een dergelijk onderzoek, voor zover daar aanleiding voor is, plaats in het kader van de vergunningverlening. De meerwaarde van een Bibob-onderzoek is dat er door de diepgang van dit onderzoek meer feiten boven water kunnen komen dan alleen uit het toezicht op de naleving van de asbestregelgeving.

De asbestbranche heeft als vraag gesteld of het gebruik van de VOG rp niet een dubbeling is met de inzet van de Wet Bibob. Een VOG rp kan worden verstrekt als een rechtspersoon geen bezwarend strafrechtelijke veroordeling heeft. Dit is een licht instrument en een VOG rp kan snel worden verstrekt. Met de inzet van de Wet Bibob kan een gericht onderzoek worden gedaan om alle beschikbare bestuursrechtelijke en strafrechtelijke informatie boven water te krijgen. Dit is een aanzienlijk zwaarder instrument en zal daarom alleen gericht worden ingezet wanneer er aanleiding voor is.

Ingediende reacties die niet direct ingaan op het wetsvoorstel (op hoofdlijnen)

Bewijs van naleving

In de Memorie van toelichting is ingegaan op de voorgenomen rol die certificering speelt bij de vergunningverlening, waarbij verschillende opties zijn toegelicht. In bijna alle reacties wordt hierop gereageerd. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel niet ziet op de rol van certificering maar dit pas in het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt geregeld, worden deze reacties niet in dit verslag meegenomen. In het algemeen kan wel worden geconstateerd dat er steun is voor het maken van onderscheid in diverse vormen van een bewijs van naleving (differentiatie), maar dat het dan wel belangrijk is om heel duidelijke criteria te stellen om discussies daarover te voorkomen. Daarnaast wordt vanuit het uitvoerend bedrijfsleven en de opdrachtgevers gepleit om het werkbaar te houden, vooral voor kleinere bedrijven en voor werkzaamheden met een beperkt risico. Daarbij wordt door de drinkwatersector (WVb) en Batteryspray B.V. aandacht gevraagd voor de bestaande uitzonderingen op de inventarisatie-, certificatie- en meldingsplichten, gelet op de administratieve lasten van de nieuwe verplichtingen en het grote belang om snel onderhoud te kunnen uitvoeren of storingen te verhelpen. De inbreng wordt verder meegewogen bij de totstandkoming van de wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Ditzelfde geldt voor bijvoorbeeld inbreng op de bestaande uitzonderingen, de opleidingseisen en inventarisatie.

De FNV geeft aan dat het bewijs van naleving meer moet zijn dan een certificaat en dat ook toezichtsinformatie moet worden betrokken. Het is zeker zo dat naast een certificaat ook toezichtsinformatie wordt betrokken bij de verlening en instandhouding van vergunningen. In de terminologie wordt onder bewijs van naleving echter verstaan datgene wat een bedrijf moet aanleveren bij de vergunningaanvraag, zoals ook verwoord in artikel 15 van de Asbestrichtlijn. Dit moet dus iets zijn waar een bedrijf zelf over beschikt. Dat geldt niet voor toezichtsinformatie, aangezien dit wordt uitgewisseld tussen het toezicht en de vergunningverlener. Hoewel deze toezichtsinformatie dus relevant is voor de vraag in welke mate sprake is van naleving, wordt dat in dit wetsvoorstel niet gezien als bewijs van naleving. Daarbij is ook van belang dat toezichtsinformatie in verschillende mate beschikbaar kan zijn en de afwezigheid van geconstateerde overtredingen niet kan worden gezien als bewijs van naleving.

Overige regelgeving

Techniek Nederland vraagt aandacht voor de uitzonderingspositie van particulieren, die tot 35 m² asbest zelf mogen verwijderen en de risico's die dit ook voor monteurs meebrengt die later in een gebouw aan de slag gaan. Dit is onderdeel van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en dat wordt niet gewijzigd met dit wetsvoorstel.

Status certificerende instellingen

De asbestbranche verzocht om in de Memorie van toelichting in te gaan op de juridische positie van certificerende instellingen en dit vraagstuk ook te betrekken in de adviesvraag aan de Raad van State. In de reactie is toegelicht dat de huidige positie van zelfstandig bestuursorgaan (zbo) juridificering in de hand werkt. Hoewel niet nader toegelicht in de reactie, is uit overleggen bekend dat hieronder wordt verstaan dat certificaathouders regelmatig een juridische procedure starten tegen de certificerende instelling als een afwijking wordt geconstateerd. Dit wetsvoorstel biedt geen aanleiding om in te gaan op de juridische positie van certificerende instellingen. Vanuit de Arbeidsomstandighedenwet en de Algemene wet bestuursrecht volgt dat wanneer certificering wettelijk verplicht is, een uitspraak van een certificerende instelling gevolgen heeft voor de rechtspositie van de certificaathouder. Hoewel certificering na de introductie van de vergunningplicht een andere positie krijgt, zal ook dan een certificerende instelling een zbo zijn. Reden hiervoor is dat een certificaat wettelijk vereist zal worden om in de daarvoor aangewezen gevallen een vergunning aan te vragen en te behouden. Het beperken van de aanleiding voor juridische procedures tussen certificaathouders en certificerende instellingen te beperken, zal worden meegenomen als verbeterpunt voor het nieuwe certificatieschema.

13. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Implementatie van de Wijzigingsrichtlijn moet plaatsvinden uiterlijk 21 december 2025. Nederland voldoet al op een aantal punten die essentieel zijn voor de bescherming van de werknemer aan de Wijzigingsrichtlijn, waaronder de verlaagde grenswaarde. Voor de markttoelating en de kwalificatie van werknemers kent Nederland voor het werken in een hogere risicoklasse al een borgingsniveau, maar dit moet worden aangepast om te kunnen voldoen aan de Wijzigingsrichtlijn. Hiervoor is aanpassing van de Arbeidsomstandighedenwet vereist om de vergunningplicht zoals omschreven in de Wijzigingsrichtlijn te kunnen implementeren. Deze regelgeving moet daarom intreden zo snel als mogelijk is.

Artikelsgewijs

Artikel I

Artikel I, onderdeel A

Met deze wijziging wordt een nieuw artikel 19a toegevoegd aan de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet). Artikel 19a bevat een grondslag voor de asbestvergunning en enige regels die daarmee samenhangen. Hierna zal per artikellid een toelichting worden gegeven.

Eerste lid

In het eerste lid is de vergunningplicht opgenomen. Als normadressaat voor de vergunningplicht is gekozen voor de term 'bedrijf'. Dat wijkt af van de systematiek van de Arbeidsomstandighedenwet, waarin bij verplichtingen doorgaans wordt gekozen voor de term 'werkgever'. Hier is gekozen om daarvan af te wijken omdat de term 'bedrijf' meeromvattend is dan de term 'werkgever'. Een vennootschap onder firma is bijvoorbeeld wel een bedrijf, maar geen werkgever, want de vennoten zijn de werkgevers in de zin van de Arbeidsomstandighedenwet. Het is echter wel de bedoeling dat de vennootschap onder firma een vergunning aanvraagt als zij vergunningplichtige asbestwerkzaamheden wil uitvoeren. Bovendien is ook de openbaarmakingsplicht van het derde lid gekoppeld aan de term 'bedrijf', omdat een bedrijf beter identificeerbaar is dan een werkgever. Overigens zal de term 'bedrijf' niet worden overgenomen in alle artikelen in het Arbeidsomstandighedenbesluit. De normadressaat voor de verplichtingen in het Arbeidsomstandighedenbesluit blijft dus de werkgever.

In de onderdelen a, b en c is omschreven voor welke werkzaamheden de vergunningplicht zal gelden. De onderdelen a en b zijn rechtstreeks overgenomen uit de richtlijn. Onderdeel c is hieraan toegevoegd om de vergunningplicht ook van toepassing te kunnen laten zijn op het bewerken van asbest. Het voornemen is echter om de vergunningplicht in eerste instantie te beperken tot sloop- en asbestverwijderingswerkzaamheden. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bewerkingswerkzaamheden worden aangewezen waarvoor de vergunningplicht geldt. Meer uitleg hierover staat in hoofdstuk 1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Het begrip 'asbestverwijderingswerkzaamheden' moet breed worden opgevat. Dit omvat niet alleen het verwijderen van asbest uit bouwwerken en objecten, maar ook het opruimen van asbest dat als gevolg van een incident is vrijgekomen en andere handelingen die zijn gericht op het verwijderen van asbest. Het bewerken van asbest, voor zover dit is toegestaan, valt daarentegen niet onder de noemer asbestverwijdering. Op het niveau van de Arbeidsomstandighedenwet behoeven de begrippen geen nadere duiding of definitie omdat de begrippen reeds voorkomen in bestaande regelgeving. Zo komt het begrip bewerken reeds voor in het Productenbesluit asbest en het begrip verwijderen reeds in het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Bewerken is niet gericht op het verwijderen van asbest, hoewel dat soms ook in enige mate een onvermijdelijk gevolg is van een bewerkingshandeling, maar op het veranderen van de hoedanigheid van een asbesttoepassing. In het geval van bewerkingen van asbest geldt er slechts een vergunningplicht als dit in het Arbeidsomstandighedenbesluit is bepaald. Uiteraard mag er alleen tot bewerking worden overgegaan, indien dit op grond van de relevante milieuregelgeving is toegestaan. Als het weghalen van asbest of asbesthoudende toepassingen onderdeel uitmaakt van de betreffende werkzaamheden, dan is er sprake van een verwijdering waarvoor een vergunningplicht geldt. Vindt er daarentegen als onderdeel van de werkzaamheden alleen een (toegelaten) bewerking van asbest plaats, waarbij de verwijdering van het asbest als zodanig niet het doel is, zoals het maken van een aanboring in asbesthoudend materiaal, dan zal er in beginsel geen vergunningplicht gelden.

Bij het bewerken van asbest zal het gaan om toegestane bewerkingen van asbest die niet gepaard gaan met het verwijderen van asbest en toegestane bewerkingen waarbij het verwijderen van asbest niet het doel is, maar wel een onvermijdelijk gevolg van de bewerkingshandeling. Een voorbeeld van het eerstgenoemde type bewerking is het in een laboratorium chemisch bewerken van asbest of een asbesthoudend product om de samenstelling van het asbest en het asbestgehalte van het asbesthoudende product vast te stellen. Bij het tweede type bewerking kan gedacht worden aan het maken van een aanboring waarbij asbest vrijkomt (en derhalve wordt verwijderd).

Of, en zo ja, voor welke bewerkingen een vergunningplicht zal gaan gelden, zal in het Arbeidsomstandighedenbesluit worden bepaald. Hierbij zal onder meer rekening worden gehouden met de gevaren die de betreffende bewerkingen met zich meebrengen voor werkenden en de omstandigheden waaronder deze worden verricht. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat het enkele feit dat een bepaalde bewerking van asbest niet vergunningplichtig is, niet betekent dat er geen voorzorgsmaatregelen moeten worden genomen als er bij het uitvoeren van de bewerkingshandeling sprake

kan of zal zijn van blootstelling aan asbeststof. Er zal in dat geval nog steeds in lijn moeten worden gehandeld met de daarop betrekking hebbende voorschriften.

De vergunningplicht heeft betrekking op de concrete werkzaamheden die worden uitgevoerd. Dat is relevant in combinatie met het tweede lid, waarin onder andere een grondslag staat om categorieën vergunningen met verschillende reikwijdten in het leven te roepen. Dat betekent dat de situatie kan ontstaan dat een bedrijf alleen bepaalde soorten asbestverwijderingen mag uitvoeren, en dat dit bedrijf dus een overtreding begaat als het andere soorten asbestverwijderingen uitvoert.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat de werkzaamheden, genoemd in het eerste lid, ook de voorbereidende en afrondende werkzaamheden omvatten die hiermee samenhangen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het opbouwen van een containment.

Tweede lid

Het tweede lid biedt de grondslag om regels te stellen aan de aanvraagprocedure voor de asbestvergunning en aan de toekenning, weigering, wijziging, schorsing, intrekking en geldigheidsduur van de vergunning, en mogelijke vergunningvoorschriften. Verder biedt deze grondslag de mogelijkheid om vergunningtypen met verschillende reikwijdten te creëren, zoals een vergunning voor bepaalde verwijderingswerkzaamheden of bewerkingswerkzaamheden. Deze regels zullen een plek krijgen in het Arbeidsomstandighedenbesluit en in de Arbeidsomstandighedenregeling. Aansluitend hierop is deze grondslag ook bedoeld om de werkzaamheden te benoemen die verbonden zijn met de verwijdering, sloop of bewerking – zoals de opbouw van een containment of de reiniging na de werkzaamheden – en die daarmee ook onder de vergunningplicht worden gebracht.

Derde lid

De Wijzigingsrichtlijn verplicht de lidstaten om een lijst te publiceren van bedrijven met een vergunning. Het derde lid is de implementatie van deze verplichting. De openbaarmaking heeft het gewijzigde artikel 15, tweede lid, van de Asbestrichtlijn en deze bepaling in de Arbeidsomstandighedenwet als grondslag, en is daarom geen openbaarmaking in de zin van artikel 3.1 van de Wet open overheid (Woo).

Op de openbare lijst met bedrijven kunnen potentiële opdrachtgevers en andere geïnteresseerden zien of een bedrijf een vergunning heeft, en dus ook welke asbestwerkzaamheden een bedrijf mag uitvoeren. Daarom is bewust gekozen voor de bewoording 'geldige vergunning'. Geschorste of verlopen vergunningen zullen van de lijst worden verwijderd. Op de lijst zullen voor elk bedrijf de handelsnaam en het KvK-nummer te zien zijn, omdat bedrijven aan de hand van deze gegevens makkelijk herkend kunnen worden. Bovendien zijn deze gegevens al openbaar via het handelsregister, zodat er geen sprake is van openbaarmaking van extra gegevens van bedrijven. De Wijzigingsrichtlijn vereist openbaarmaking, maar laat de manier waarop de openbaarmaking plaatsvindt over aan de lidstaten. Verdere regels over de openbaarmaking, zoals de vaststelling van het platform voor openbaarmaking en de termijnen waarbinnen de openbaarmaking plaats vindt, zullen worden opgenomen in de Arbeidsomstandighedenregeling.

Vierde lid

Het vierde lid is de aansluiting op de Wet Bibob. Hiermee krijgt de Minister bij de beoordeling van de vergunningaanvragen twee extra bevoegdheden. In de eerste plaats is dat de bevoegdheid om een vergunning te weigeren of in te trekken als aan de voorwaarden van artikel 3 van de Wet Bibob is voldaan. In de tweede plaats is dat de bevoegdheid om aan het Landelijk Bureau Bibob een advies te vragen over de aanvrager van een vergunning. De regels over het gebruik van deze twee bevoegdheden, en over het eigen onderzoek door de Minister dat voorafgaat aan een adviesaanvraag aan het Bureau Bibob, staan in de Wet Bibob en de onderliggende regelgeving.

Artikel I, onderdeel B

Met deze wijziging wordt artikel 19a, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet toegevoegd aan de opsomming van artikel 33, eerste lid, van deze wet. Daarmee wordt het – in combinatie met artikel 34, eerste lid – voor de Arbeidsinspectie mogelijk om een boete op te leggen aan de werkgever die de vergunningplicht overtreedt.

De voorgestelde toevoeging van artikel 19a, tweede lid, van de Arbeidsomstandighedenwet aan artikel 33, tweede lid, van deze wet, maakt het mogelijk om in het Arbeidsomstandighedenbesluit daarin opgenomen regels die gaan over de vergunning aan te wijzen als beboetbare overtreding. Dit betekent dat voor het niet naleven van deze regels een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.



Transponeringtabel

Richtlijn (EU) 2023/2668	Arbeidsomstandighedenwet	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze bij invulling beleidsruimte
Artikel 1, dertiende lid (eerste lid, vergunningplicht)	Artikel 19a, eerste en tweede lid	Eerste lid: Het verbod om zonder vergunning asbestverwijderingswerkzaamheden of sloopwerkzaamheden uit te voeren, volgt rechtstreeks uit de Richtlijn. Aanvullend hierop is een grondslag opgenomen om zo nodig ook het bewerken van asbest zonder vergunning te kunnen verbieden. Tweede lid: De Wijzigingsrichtlijn stelt als voorwaarde dat bij de vergunningaanvraag een bewijs van naleving en opleidingscertificaten moeten worden verstrekt. De Richtlijn stelt geen verdere eisen aan het instrument vergunningen. Als onderdeel van de nader te stellen regels zal ook invulling worden gegeven aan het bewijs van naleving en de opleidingscertificaten. De Richtlijn stelt geen eisen aan het bewijs van naleving. Aan de opleidingen worden als eisen gesteld dat de instructeur erkend moet zijn en dat de opleidingen bepaalde inhoudelijke onderwerpen moeten behandelen.	Het voornemen is om de vergunningplicht in eerste instantie te beperken tot sloop- en asbestverwijderingswerkzaamheden. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bewerkingswerkzaamheden worden aangewezen waarvoor de vergunningplicht geldt. Hierover zal in een later stadium over worden besloten, mede afhankelijk van het ontstaan van meer duidelijkheid over de definities van bewerken in relatie tot het verwijderen van asbest, de herziening van de toegestane vormen van bewerken door de staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu en de afweging van gezondheidsrisico's die zich kunnen voordoen bij het bewerken waardoor een vergunningplicht nodig kan worden geacht. De mogelijkheid om genoemde nadere regels te kunnen stellen zijn vereist om de vergunningplicht te kunnen implementeren en het een werkbaar en effectief instrument te kunnen laten zijn. Het bewijs van naleving wordt met dit wetsvoorstel niet ingevuld. Omdat via certificering een onafhankelijke derde structureel toetst of een bedrijf zich houdt aan bepaalde vooraf vastgestelde bepalingen, wordt certificering gezien als een adequate invulling van het vereiste bewijs van naleving. Dit is in de Memorie van Toelichting beschreven.
	Artikel 19a, 4 ^e lid Dit lid biedt de mogelijkheid om de integriteit van een aanvrager of bezitter van een vergunning te toetsen via de Wet Bibob.	De Richtlijn stelt geen eisen aan de gronden om een vergunning te weigeren of in te trekken als een bedrijf een slecht naleefgedrag vertoont, anders dan dat een bewijs van naleving moet worden verstrekt bij de aanvraag.	De Wet Bibob is bedoeld om te voorkomen dat een door de overheid verleende vergunning wordt misbruikt om strafbare feiten te plegen, waarvan ook sprake kan zijn bij de betreffende asbestwerkzaamheden. Hiermee wordt tevens een instrument verkregen om ongewenste doorstarters effectief aan te pakken.
Artikel 1, dertiende lid (openbaarmakingsplicht vergunningen)	Artikel 19a, derde lid	De openbaarmakingsverplichting is vertaald naar dit deel van het nieuwe wetsartikel. Daarbij is gespecificeerd dat de bedrijven aan de hand van de handelsnaam en het nummer volgens de Handelsregisterwet 2007 worden aangeduid bij de openbaarmaking. Lidstaat mogen de openbaarmakingsverplichting invullen met hun nationale recht en praktijk.	De minister SZW is volgens de Wijzigingsrichtlijn verplicht een lijst openbaar te maken van bedrijven die beschikken over een vergunning. Hoe de openbaarmakingsverplichting precies zal worden uitgevoerd, wordt bepaald in het Arbeidsomstandighedenbesluit of de Arboregeling.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,