

Kenmerk	W08.04.0331/V
Datum advies	6 september 2004
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 8 februari 2005, nr 27

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende regels betreffende asbest en asbesthoudende producten (Productenbesluit asbest), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2004, no.04.002735, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels betreffende asbest en asbesthoudende producten (Productenbesluit asbest), met nota van toelichting.

In het ontwerpbesluit worden uit een oogpunt van duidelijkheid en eenvoud van regelgeving het Warenwetbesluit asbest, het Besluit asbestvrije frictiematerialen Wet milieugevaarlijke stoffen alsmede hoofdstuk 4, paragraaf 5, afdeling 2, en de artikelen 9.11 tot en met 9.13 van het Arbeidsomstandighedenbesluit geïntegreerd. Tevens worden in het ontwerpbesluit richtlijn nr. 1999/77/EG (*zie noot 1*) en artikel 1, vijfde lid, van richtlijn nr. 2003/18/EG (*zie noot 2*) geïmplementeerd. Voorgesteld wordt een totaalverbod op het vervaardigen, invoeren, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, toepassen of bewerken van asbest of asbesthoudende producten (het zogenoemde asbestverbod). Het Asbest-verwijderingsbesluit en het Stortbesluit bodembescherming en de overige paragrafen van hoofdstuk 4, paragraaf 5, van het Arbeidsomstandighedenbesluit worden niet in het ontwerpbesluit geïntegreerd, omdat zij andere doelen dienen. De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt een aantal opmerkingen, onder andere over de wijze waarop richtlijn nr. 1999/77/EG wordt geïmplementeerd. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Particulieren

Ter implementatie van richtlijn nr. 1999/77/EG wordt met dit besluit het asbestverbod ook van toepassing op particulieren. Uit deze richtlijn noch uit de toelichting op het ontwerpbesluit leidt de Raad af dat de uitbreiding van de werkingssfeer van dit verbod tot het voorhanden hebben van asbest door particulieren noodzakelijk is. Particulieren zullen steeds moeten onderzoeken of een asbesthoudend product rechtmatig op de markt is gebracht. In dat geval bestaat op grond van het voorgestelde artikel 5, aanhef en onderdeel a, namelijk een uitzondering op het verbod om asbesthoudende producten voorhanden te hebben. Dergelijk onderzoek kan naar het oordeel van de Raad niet van een particulier worden verwacht. Voorts betwijfelt de Raad de handhaafbaarheid van het verbod voor particulieren. De Raad adviseert dit verbod te laten vervallen.

2. Transponeringstabel implementatie

In het ontwerpbesluit wordt een aantal EG-richtlijnen geïmplementeerd. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen richtlijnen die reeds eerder zijn geïmplementeerd in andere besluiten en richtlijnen die voor het eerst in dit ontwerpbesluit worden geïmplementeerd. Zowel in hoofdstuk 2 van de toelichting als in de transponeringstabel wordt niet consequent aangegeven in welk van de besluiten of artikelen van het Arbeidsomstandighedenbesluit die vervallen, een richtlijn reeds was omgezet, in welke besluiten deze eveneens is geïmplementeerd en in welk artikel van het ontwerpbesluit de implementatie heeft plaatsgevonden. Tevens sluit de informatie over de implementatie van de richtlijnen in de toelichting en in de transponeringstabel niet op elkaar aan. (zie noot 3)

Hierdoor is het moeilijk te achterhalen hoe de implementatie precies plaats heeft. De Raad beveelt aan de transponeringstabel overeenkomstig Ar 344 aan te vullen.

3. Omschrijving asbest

In artikel 1, onderdeel b, van het ontwerpbesluit wordt het begrip asbest omschreven. Deze omschrijving sluit niet volledig aan op de definities die in bovengenoemde EG-richtlijnen en besluiten worden gehanteerd. (zie noot 4)

De Raad adviseert de omschrijvingen van asbest in de Nederlandse regelingen zo veel mogelijk op elkaar en op de EG-richtlijnen af te stemmen.

4. Ontbreken toelichting

De Raad constateert dat de artikelen 6, tweede lid, 10, onderdeel C, en 11 van het ontwerpbesluit niet of onvoldoende worden toegelicht. Hierdoor blijven enkele zaken onduidelijk.

Met betrekking tot artikel 6, tweede lid, wordt niet aangegeven aan welke bij ministeriële regeling te stellen regels kan worden gedacht en waarom deze niet kunnen worden gesteld met het oog op het voorkomen van gevaren voor de mens (vgl. artikel 6, eerste lid).

In de toelichting op artikel 10, onderdeel C, wordt niet ingegaan op de vraag hoe "met inbegrip van daaraan voorafgaande handelingen" (artikel 4.37, tweede lid, onderdeel b, van het Arbeidsomstandighedenbesluit) zich verhoudt tot artikel 2, onderdeel a, van het ontwerpbesluit, waaraan deze zinsnede niet is toegevoegd. Hetzelfde geldt voor "opruimen", "incidenten" en "calamiteiten" (artikel 4.37, tweede lid, onderdeel c) in verhouding tot de artikelen 2 en 5 van het ontwerpbesluit, waarin deze begrippen niet worden gebruikt.

Artikel 11 wordt niet toegelicht, terwijl onder andere wordt voorgesteld de thans bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde onderzoeksmethode bij ministeriële regeling vast te stellen.

De Raad adviseert bovengenoemde artikelen alsnog of nader toe te lichten en daarbij rekening te houden met deze aandachtspunten.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Ontwerpbesluit

- In de considerans "richtlijn nr. 90/394/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene agentia op het werk (PbEG L 196)" vervangen door: "richtlijn nr. 2004/37/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk (PbEU L 158)". Eerstgenoemde richtlijn is gecodificeerd in de laatstgenoemde en ingetrokken.
- In artikel 6, eerste lid, "onverminderd" niet gebruiken (Ar 85).
- In artikel 10, onderdeel C, in artikel 4.37c, eerste lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit "en bepaald overeenkomstig een krachtens dat onderdeel vastgestelde methode" laten vervallen en ", bedoeld" vervangen door: "als bedoeld" (Ar 82).
- In artikel 10, onderdeel C, artikel 4.37c, tweede lid, aanhef, laten luiden: "De paragrafen 3, 4 en 7 van deze afdeling zijn van toepassing op handelingen:". Voorts aan het slot van dit lid ", zijn de paragrafen 3, 4 en 7 van deze afdeling van toepassing" vervangen door een punt. Tevens in onderdeel a van dit lid "bedoeld" vervangen door: "als bedoeld" (Ar 82).
- In artikel 10, onderdeel F, in artikel 4.45a, tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit ", bedoeld in 4.37c, eerste lid, niet worden overschreden" vervangen door: "niet hoger is dan honderd milligram per kilogram droge stof als bedoeld in artikel 2, onderdeel b, van het Productenbesluit asbest" (Ar 78).
- In artikel 10, onderdeel L, gelet op de laatstbekende officiële tekst van het Arbeidsomstandighedenbesluit, "artikel 9.9a, eerste lid, onder b," vervangen door: artikel 9.9a, eerste lid, onder c,.
- In artikel 11, onder 2, "Productenbesluit asbest" vervangen door: de bijlage bij het Productenbesluit asbest.
- In artikel 13, eerste lid, "na de inwerkingtreding van dit besluit" laten vervallen en vervolgens de zin aanpassen.
- In artikel 17 "vier weken" vervangen door: "acht weken". Dit in verband met artikel 32b, tweede lid, van de Warenwet.
- In de bijlage, behorend bij artikel 7, in de figuur "Houdt" vervangen door: Houd.

Nota van toelichting

- In de toelichting op artikel 9 "artikel 16, negende lid" vervangen door: artikel 16, tiende lid.
- In de toelichting op artikel 10 het kopje "Onderdelen B, Q en R" vervangen door: Onderdelen B, P en Q.

Nader rapport (reactie op het advies) van 15 december 2004

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. Naar aanleiding van de vraag van de Raad omtrent de noodzaak van de uitbreiding van het asbestverbod tot particulieren merken wij het volgende op. Richtlijn nr. 76/769/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (PbEG L 262) heeft betrekking op alle burgers. Als gevolg van richtlijn nr. 83/478/EEG voorzagt richtlijn nr. 76/769/EEG in een verbod op het op de markt brengen en het gebruik van crocidoliet (blauw asbest) en van producten die

crocidolietvezels bevatten alsmede in bepalingen betreffende de etikettering van asbesthoudende producten. Als gevolg van de inwerkingtreding van richtlijn nr. 1999/77/EG voorziet richtlijn nr. 76/769/EEG thans in een verbod voor het op de markt brengen en het gebruik van alle categorieën van asbest alsmede van asbesthoudende producten. Een dergelijk verbod gold in Nederland reeds op grond van het Arbeidsomstandighedenbesluit doch uiteraard slechts ten aanzien van werknemers en werkgevers. In het onderhavige besluit wordt dit in het Arbeidsomstandighedenbesluit opgenomen verbod geïntegreerd en ter omzetting van richtlijn nr. 1999/77/EG uitgebreid tot particulieren. Teneinde richtlijn nr. 1999/77/EG volledig in nationale regelgeving om te zetten, achten wij het dan ook noodzakelijk het verbod tot het voorhanden hebben van asbest ook te doen gelden voor particulieren. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de nota van toelichting (hoofdstuk 2) op dit punt verduidelijkt.

Wat betreft de opmerking van de Raad met betrekking tot het door particulieren te verrichten onderzoek naar de vraag of een asbesthoudend product rechtmatig op de markt is gebracht, wijzen wij er op dat particulieren sinds de inwerkingtreding van het Warenwetbesluit asbest en de in het Arbeidsomstandighedenbesluit opgenomen asbestverboden weinig toegang hebben tot nieuwe asbesthoudende producten. Particulieren kunnen als gevolg van dat verbod alleen nog asbesthoudende materialen betrekken van bedrijven die buiten Nederland zijn gevestigd. Dit is, voorzover bekend, nagenoeg niet voorgekomen. Er kan derhalve in redelijkheid van worden uitgegaan dat nagenoeg alle asbesthoudende producten die in het bezit zijn van particulieren voor 1994 op de markt zijn gebracht en dat het op de markt brengen van die asbesthoudende producten derhalve rechtmatig is geschied.

2. De transponeringstabel en hoofdstuk 2 van de nota van toelichting zijn overeenkomstig de opmerkingen van de Raad aangepast. Daarbij is een aantal verbeteringen aangebracht in de verwijzingen naar de onderdelen van richtlijnen die in dit ontwerpbesluit worden omgezet alsmede in de verwijzingen naar de nationale regelgeving waarin de betrokken onderdelen van richtlijnen zijn omgezet. Daarnaast is de aanhef van het ontwerpbesluit met die verbeteringen in overeenstemming gebracht.

3. In artikel 1, onderdeel b, van het ontwerpbesluit is naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de omschrijvingen van asbest een definitie van asbest opgenomen die overeenkomt met de omschrijving van het begrip asbest in diverse Europese richtlijnen, waaronder richtlijn nr. 87/217/EEG en richtlijn nr. 2003/18/EG.

Aanpassing van het Arbeidsomstandighedenbesluit aan het in de hiervoor genoemde Europese richtlijnen gehanteerde begrip asbest en de daarbij behorende omschrijving, zal plaatsvinden in het kader van de algemene maatregel van bestuur waarin richtlijn nr. 2003/18/EG voor het overige deel zal worden omgezet. Het ontwerpbesluit voorziet slechts in omzetting van artikel 1, vijfde lid, van die richtlijn.

4. De toelichting op de artikelen 6, tweede lid, en 11 is overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad met betrekking tot de toelichting op artikel 10, onderdeel C, is aan artikel 5 een nieuw onderdeel toegevoegd, dat erin voorziet dat het verbod, bedoeld in artikel 4, tevens niet van toepassing is op handelingen die betrekking hebben op het opruimen van asbest of een asbesthoudend product dat ten gevolge van een incident is vrijgekomen. In verband hiermee is in artikel 10, onderdeel C, onderdeel c van

artikel 4.37c, tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit geschrapt evenals, in artikel 10, onderdeel H, onderdeel c van artikel 4.56, eerste lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

5. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn grotendeels overgenomen.

Niet overgenomen is de voorgestelde aanpassing met betrekking tot artikel 11, onderdeel 2, inzake het vervangen van de zinsnede "Productenbesluit asbest" door "de bijlage bij het Productenbesluit asbest". De reden hiervoor is dat het betreffende voorschrift waarnaar verwezen wordt, is opgenomen in artikel 7 waarin die bijlage wordt genoemd.

Tevens is de voorgestelde aanpassing van de inwerkingtredingsbepaling (thans artikel 16) niet overgenomen. Deze bepaling is echter wel aangepast. Het ontwerpbesluit voorziet er thans in dat het Productenbesluit asbest op een bij koninklijke besluit te bepalen tijdstip in werking zal treden. Hiervoor is gekozen omdat dat besluit tegelijkertijd met de regeling, bedoeld in artikel 2, onder b, van het ontwerpbesluit in werking moet treden. Het Productenbesluit asbest zal in ieder geval niet eerder in werking treden dan acht werken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. In de toelichting op artikel 16 is het bovenstaande aangegeven.

Van de gelegenheid is gebruikt gemaakt om in het ontwerpbesluit of de nota van toelichting nog een aantal wijzigingen aan te brengen:

- Naar aanleiding van een opmerking van de Europese Commissie die is gemaakt naar aanleiding van de notificatie van het ontwerpbesluit (2004/294/NL) is artikel 5, onder a, van het ontwerpbesluit zodanig aangepast dat de in deze bepaling opgenomen uitzondering slechts ziet op producten die reeds geïnstalleerd of in bedrijf waren. Deze aanpassing is nodig omdat er anders sprake zou zijn van strijdigheid met richtlijn nr. 1999/77/EG.
- Omdat het Productenbesluit asbest niet voor 1 januari 2005 in werking zal treden, is de in artikel 14 opgenomen overgangsregeling geschrapt.
- Voorts is een aantal technische verbeteringen in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting aangebracht.

Wij mogen U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

(1) Richtlijn nr. 1999/77/EG van de Commissie van 26 juli 1999 (PbEG L 207) tot zesde aanpassing aan de technische vooruitgang van bijlage 1 bij richtlijn nr. 76/769/EEG.

(2) Richtlijn nr. 2003/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 maart 2003 (PbEG L 97) tot wijziging van richtlijn 83/477/EEG van de Raad betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan asbest op het werk.

(3) Met betrekking tot richtlijn 83/477/EG staat bijvoorbeeld in de toelichting in welk artikel van het Arbeidsomstandighedenbesluit de richtlijn was geïmplementeerd en in de tabel in welke beluiken de richtlijn eveneens is omgezet.

(4) In het nog niet geïmplementeerde artikel 1, tweede lid, van richtlijn nr. 2003/18/EG is bijvoorbeeld geen sprake van "stof" en "een of meer" maar wel van "vezelachtige", terwijl in

artikel 4.37 van het arbeidsomstandighedenbesluit sprake is van "stoffen" en "vezelachtige".