

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:3985

Datum uitspraak

20 augustus 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 9 december 2020 heeft de minister aan [appellante] een boete opgelegd van € 14.400,00. Bij besluit van 10 augustus 2021 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. [appellante] heeft asbestsaneringswerkzaamheden uitgevoerd bij een voormalige concertzaal. Het asbest bevond zich in een bekisting achter de buitenmuur. In eerste instantie was het volgens het werkplan de bedoeling om het asbest handmatig te verwijderen, maar na goedkeuring door een Hoger Veiligheidskundige van RIR Nederland is de werkmethode aangepast en is de asbest machinaal verwijderd. De kraanmachinist heeft steeds een stuk van het dak en het daarbij behorende deel van de muren gesloopt. Tijdens deze werkzaamheden is het pand ingestort, waardoor zich een stofwolk met asbest buiten het werkgebied heeft verspreid. Op dat moment was ook een arbeidsinspecteur van de Nederlandse Arbeidsinspectie ter plaatse in het kader van een inspectie. De arbeidsinspecteur heeft zijn bevindingen opgenomen in een boeterapport. Uit dit rapport volgt onder andere dat er tijdens de sloop- en verwijderingswerkzaamheden geen of onvoldoende preventieve- en bronmaatregelen werden toegepast om verspreiding van vezels dan wel een secundaire besmetting te voorkomen.

Volledige tekst

202304180/1/A3.

Datum uitspraak: 20 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd in [plaats],
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 17 mei 2023 in zaak nr. 21/4203 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Procesverloop

Bij besluit van 9 december 2020 heeft de minister aan [appellante] een boete opgelegd van € 14.400,00.

Bij besluit van 10 augustus 2021 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 mei 2023 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 10 augustus 2021 vernietigd voor zover daarbij de hoogte van de boete is vastgesteld op € 14.400,00, het besluit van 9 december 2020 herroepen, de hoogte van de boete vastgesteld op € 11.520,00 en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het besluit van 10 augustus 2021.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 23 juli 2025, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. I.E. Nauta, advocaat in Enschede, en de minister, vertegenwoordigd door mr. J.P. Stokkers en P. Vlaarkamp, zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. De voor deze zaak relevante regelgeving, zoals deze luidde ten tijde van belang, is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. [appellante] heeft asbestsaneringswerkzaamheden uitgevoerd bij een voormalige concertzaal. Het asbest bevond zich in een bekisting achter de buitenmuur. In eerste instantie was het volgens het werkplan de bedoeling om het asbest handmatig te verwijderen, maar na goedkeuring door een Hoger Veiligheidskundige van RIR Nederland (hierna: RIR) is de werkmethode aangepast en is de asbest machinaal verwijderd. De kraanmachinist heeft steeds een stuk van het dak en het daarbij behorende deel van de muren gesloopt. Tijdens deze werkzaamheden is het pand ingestort, waardoor zich een stofwolk met asbest buiten het werkgebied heeft verspreid. Op dat moment was ook een arbeidsinspecteur van de Nederlandse Arbeidsinspectie ter plaatse in het kader van een inspectie. De arbeidsinspecteur heeft zijn bevindingen opgenomen in een boeterapport. Uit dit rapport volgt onder andere dat er tijdens de sloop- en verwijderingswerkzaamheden geen of onvoldoende preventieve- en bronmaatregelen werden toegepast om verspreiding van vezels dan wel een secundaire besmetting te voorkomen. Daarnaast volgt uit het rapport dat

de ter plaatse werkzame kraanmachinist niet in het bezit was van het juiste certificaat van vakbekwaamheid om asbest te verwijderen. Volgens de minister heeft [appellante] daarmee artikel 16, tiende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet, in samenhang gelezen met artikel 4.45, eerste en tweede lid, aanhef en onder a, en artikel 4.54d, zevende lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: het Arbobesluit) overtreden.

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister er terecht vanuit is gegaan dat [appellante] het Arbobesluit heeft overtreden. In de eerste plaats heeft de rechtbank hiertoe overwogen dat de toegepaste maatregelen niet zodanig waren ingericht dat geen asbeststof werd geproduceerd of dat er geen asbeststof in de lucht vrijkwam. De Hoger Veiligheidskundige heeft volgens de rechtbank in het rapport van RIR geadviseerd dat eerst het dak in zijn geheel en daarna de buitenmuur moest worden gesloopt. De rechtbank heeft vastgesteld dat [appellante] een andere werkmethode heeft toegepast. Naar het oordeel van de rechtbank moet het voor [appellante] voorzienbaar zijn geweest dat haar uitleg van de werkmethode, en de toepassing daarvan, tot instabiliteit van het gebouw en het instorten van (een deel) van het gebouw zou (kunnen) leiden. Daarbij komt dat het ingestorte deel van het gebouw buiten het afgezette werkgebied terecht is gekomen. Volgens de rechtbank blijkt alleen al hieruit dat [appellante] onvoldoende preventieve maatregelen heeft genomen om de concentratie asbestvezels in de lucht zo laag mogelijk te houden.

In de tweede plaats heeft de rechtbank geoordeeld dat de kraanmachinist niet in het bezit was van het juiste certificaat van vakbekwaamheid om asbest te verwijderen. Volgens de rechtbank was de uitzonderingssituatie in de zin van artikel 4.54d, tiende lid, van het Arbobesluit, op grond waarvan een kraanmachinist die alleen asbest verplaatst niet hoeft te beschikken over een certificaat als hij voortdurend onder toezicht staat van een daartoe bevoegd persoon, niet van toepassing op de werkzaamheden die de kraanmachinist heeft verricht. De kraanmachinist heeft onderdelen van het gebouw waar asbest in zit losgekoppeld en deze op een andere locatie in het werkgebied neergelegd. Anders dan de uitzonderingsbepaling vereist, gaat het volgens de rechtbank om het geheel of gedeeltelijk afbreken of uit elkaar nemen van bouwwerken waarin asbest is verwerkt in de zin van artikel 4.54a, eerste lid, aanhef en onder a van het Arbobesluit.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft de minister terecht voor deze overtredingen een boete opgelegd aan [appellante].

Hoger beroep

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zij, in strijd met het Arbobesluit, bij de saneringswerkzaamheden niet voldoende maatregelen heeft genomen om de concentratie van asbestvezels in de lucht zo laag mogelijk te houden. Volgens [appellante] mocht de rechtbank zich bij dit oordeel niet baseren op het rapport van RIR, omdat dit rapport alleen ziet op het risico van de verspreiding van asbest en niet op een mogelijk instortingsgevaar. De door haar toegepaste werkwijze was het meest veilig.

Verder betoogt [appellante] dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de kraanmachinist, in strijd met het Arbobesluit, werkzaamheden heeft uitgevoerd zonder dat hij beschikte over het juiste certificaat. Volgens [appellante] brengt het verwijderen van asbest of asbesthoudende producten uit de bouwwerken of objecten als bedoeld in artikel 4.54a, eerste lid, onder b, van het Arbobesluit naar zijn aard mee dat ook het bouwwerk wordt afgebroken of uit elkaar genomen, als bedoeld onder a van dat artikel. De wetgever heeft met artikel 4.54d, tiende lid, van het Arbobesluit juist beoogd om deze werkzaamheden zonder certificaat mogelijk te maken.

4.1. De gronden die [appellante] in hoger beroep heeft aangevoerd zijn zo goed als een herhaling van wat zij in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die gronden ingegaan. [appellante] heeft geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van die gronden in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 7 tot en met 7.4 en 9 tot en met 9.2 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd. Zij voegt daaraan nog toe dat in de conclusie van het RIR-rapport staat dat machinaal gesaneerd mag worden na eerst het slopen van het dak en het buitenblad van de muur. Anders dan [appellante] betoogt is deze conclusie slechts vatbaar voor één uitleg.

5. Na de uitspraak van de rechtbank is de bepaling van artikel 4.54d, tiende lid, van het Arbobesluit gewijzigd. Op grond van deze nieuwe formulering mag een kraanmachinist - anders dan op grond van de formulering zoals deze gold ten tijde van het besluit van 10 augustus 2021 - ook zonder certificaat werken als hij werkzaamheden uitoefent in de zin van artikel 4.54a, eerste lid, onder a, van het Arbobesluit, mits daarbij wordt voldaan aan bepaalde eisen.

Op grond van artikel 5:46, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht gelezen in samenhang met artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht moet, bij verandering van wetgeving, de voor de overtreder gunstigste bepaling worden toegepast. Maar toepassing van de nieuwe bepaling kan [appellante] in dit geval niet baten, omdat de kraanmachinist gelet op de dossierstukken, en zoals de minister in het besluit op bezwaar ook al heeft tegengeworpen, niet onder voortdurend toezicht heeft gestaan van de Deskundig Toezichthouder Asbestverwijdering. Wat [appellante] hierover heeft aangevoerd is onvoldoende om haar beroep op de nieuwe bepaling te honoreren.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd, voor zover aangevallen. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. J. Schipper-Spanninga, leden, in tegenwoordigheid van mr. G.A. van de Sluis, griffier.

w.g. Van Altena
voorzitter

w.g. Van de Sluis
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 augustus 2025

802-1146

BIJLAGE

Arbeidsomstandighedenwet

Artikel 16

[...]

10. De werkgever, dan wel een ander dan de werkgever bedoeld in het zevende, achtste of negende lid en de werknemers zijn verplicht tot naleving van de voorschriften en verboden vastgesteld bij of krachtens de op grond van dit artikel, artikel 20, eerste lid, en artikel 24, negende lid, vastgestelde algemene maatregel van bestuur voor zover en op de wijze als bij of krachtens deze maatregel is bepaald.

[...]

Arbeidsomstandighedenbesluit

Artikel 4.45

1. De concentratie van asbestvezels in de lucht wordt zo laag mogelijk onder de grenswaarden, bedoeld in artikel 4.46 gehouden.

2. Ter naleving van het eerste lid worden de volgende maatregelen genomen:

a. de werkmethoden zijn zo ingericht dat er geen asbeststof wordt geproduceerd of indien dat technisch niet mogelijk is, dat geen asbeststof in de lucht vrijkomt;

[...]

Artikel 4.54a

1. In het kader van de beoordeling, bedoeld in artikel 4.2, wordt de aanwezigheid van asbest of asbesthoudende producten volledig geïnventariseerd voordat wordt aangevallen met de volgende werkzaamheden:

a. het geheel of gedeeltelijk afbreken of uit elkaar nemen van bouwwerken, met uitzondering van grondwerken, of objecten waarin asbest of asbesthoudende producten is respectievelijk zijn verwerkt;

b. het verwijderen van asbest of asbesthoudende producten uit de bouwwerken of objecten, bedoeld in onderdeel a;

c. het opruimen van asbest of asbesthoudende producten die ten gevolge van een incident zijn vrijgekomen.

[...]

Artikel 4.54d

1. De volgende werkzaamheden, indien de concentratie van asbestvezels is ingedeeld in risicoklasse 2 of 2A, worden verricht door een bedrijf dat in het bezit is van een certificaat asbestverwijdering, dat is afgegeven door Onze Minister of een certificerende instelling:

a. de werkzaamheden, bedoeld in artikel 4.54a, eerste lid;

[...]

7. Voor zover de werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid, mede worden verricht door een andere persoon dan de persoon, bedoeld in het vijfde lid, is deze andere persoon in het bezit van een certificaat vakbekwaamheid voor het verwijderen van asbest, dat is afgegeven door Onze Minister of een certificerende instelling.

[...]

10. In afwijking van het zevende lid kan een persoon die werkzaam is als machinist en die in die hoedanigheid asbest verplaatst waardoor sprake kan zijn van werkzaamheden als bedoeld in artikel 4.54a, eerste lid, onderdeel b of c, zonder het certificaat vakbekwaamheid voor het verwijderen van asbest werkzaam zijn, mits:

a. hij onder voortdurend toezicht staat van een persoon die in het bezit is van het certificaat, bedoeld in het vijfde lid;

[...]