

Fiche 2: Herziening richtlijn bescherming van werknemers tegen blootstelling aan asbest

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel tot wijziging van Richtlijn 2009/148/EG betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan asbest op het werk

b) Datum ontvangst Commissiedocument

28 september 2022

c) Nr. Commissiedocument

COM (2022) 489

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0489&qid=1664781763007&from=EN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SEC(2022) 342 final - SWD(2022) 310 final - SWD(2022) 311 final - SWD(2022) 312 final

f) Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

h) Rechtsbasis

Artikel 153, lid 2, onder b), Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie heeft een voorstel uitgebracht voor herziening van de Richtlijn betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan asbest op het werk.

Doel van de richtlijn is om werknemers te beschermen tegen risico's voor hun gezondheid en veiligheid door blootstelling aan asbest op het werk. De richtlijn voorziet in een consistent niveau van bescherming tegen de risico's van blootstelling aan asbest op het werk door middel van een

kader van algemene beginselen dat de lidstaten in staat moet stellen te zorgen voor een consistente toepassing van minimumvoorschriften. Deze minimumvoorschriften zijn bedoeld om de werknemers op het niveau van de Unie te beschermen; lidstaten kunnen strengere bepalingen vaststellen.

Het doel van het voorliggende voorstel tot herziening is tweeledig: het zorgen dat de grenswaarde voor blootstelling aan asbestvezels in de lucht op het werk meer effect heeft door deze op basis van wetenschappelijke expertise te actualiseren, en het bereiken van een meer uniforme en betere bescherming van werknemers in de hele Europese Unie. Het verminderen van blootstelling aan asbest op de werkplek door de grenswaarde op EU-niveau te verlagen, kan helpen in het terugdringen van het aantal werkgerelateerde gevallen van kanker en het aantal werkgerelateerde sterfgevallen. Tevens kan de bescherming van werknemers leiden tot een verbetering van de lengte, kwaliteit en productiviteit van het werkende leven van werknemers in de Europese Unie. Naar schatting worden momenteel 4,1 tot 7,3 miljoen werknemers binnen de Europese Unie tijdens hun werk blootgesteld aan asbest¹.

Het voorstel omvat ten eerste een verlaging van de grenswaarde van 0,1 vezels per cm³ naar een concentratie van 0,01 vezels per cm³ als tijdgewogen gemiddelde over 8 uur. Ten tweede is in het voorstel het voorschrift aangepast over hoe de concentratie vezels moet worden bepaald. Daarbij is aangegeven dat, indien mogelijk, een andere meetmethode die gelijkwaardige of betere resultaten oplevert dan de in de originele Richtlijn genoemde methode² moet worden gebruikt, zoals een methode op basis van elektronenmicroscopie (EM).

Daarnaast wordt voorgeschreven dat de blootstelling aan asbest moet worden verlaagd tot *zo laag als technisch mogelijk* onder de grenswaarde en wordt meer in het algemeen bepaald dat indien de (overige) voorschriften uit de Carcinogenenrichtlijn³ meer bescherming bieden aan werknemers, deze van toepassing zijn op het werken met asbest. Ten slotte worden enkele kleine aanpassingen gedaan waardoor de richtlijn onder meer verwijst naar de actuele Richtlijn voor het afvoeren van afval.⁴

Het voorstel wordt vergezeld door een mededeling waarin de Commissie de asbestopgave koppelt aan de energietransitie. De noodzakelijke renovaties om gebouwen te verduurzamen vragen om een goede bescherming van werknemers. Hier dient het voorliggende voorstel tot herziening van de asbestrichtlijn in te voorzien. Daarnaast zal door de Commissie in 2023 wetgeving worden voorgesteld over de screening en (digitale) registratie van asbest in gebouwen. Ook kondigt de Commissie in de mededeling aan het EU Protocol voor omgang met bouw en sloop afval te herzien, en te gaan onderzoeken of er nieuwe technologieën beschikbaar zijn om milieuvriendelijker met sloopafval om te gaan.

¹ SWD(2022) 311 final: Impact Assessment

² Uit 1997 van de WHO, met een fasecontrastmicroscop (PCM)

³ RICHTLIJN 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.

⁴ RICHTLIJN 2008/98/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen.

b) Impact assessment Commissie

In de effectbeoordeling van het voorstel is nagegaan wat het effect is ten opzichte van de huidige situatie (geen actie door de EU) en zijn diverse grenswaarden onderzocht, rekening houdend met de wetenschappelijke evaluatie van het Comité risicobeoordeling (RAC)⁵, het advies van het Europese Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de werkplek (ACSH)⁶ en de bestaande grenswaarden in lidstaten. Verscheidene andere opties werden onevenredig of minder doeltreffend geacht voor het bereiken van de doelstellingen van het voorstel.

De Commissie heeft de overwogen opties vergeleken en rekening gehouden met de standpunten van de verschillende geledingen van het ACSH. Op basis hiervan heeft de Commissie de voorkeur gegeven aan de vaststelling van een grenswaarde van 0,01 vezels per cm³ als tijdgewogen gemiddelde over 8 uur. De optie wordt beschouwd als evenwichtig en gerechtvaardigd in het licht van voordelen op de lange termijn, namelijk de vermindering van gezondheidsrisico's als gevolg van blootstelling van werknemers aan asbest en het redden van levens, zonder dat het bedrijfsleven in de betrokken sectoren, waaronder het mkb, onevenredig zwaar wordt belast. Zo schat de Commissie bijvoorbeeld in dat met dit voorstel in de EU meer dan 663 gevallen van werkgerelateerde kanker kunnen worden voorkomen over een periode van 40 jaar. De kostenvoordelen voor gezondheidszorg worden ingeschat op een bedrag tussen de 166 en 323 miljoen euro over eenzelfde tijdspanne.

Rekening houdend met de technische ontwikkelingen en de noodzaak om veel lagere blootstellingsniveaus te meten om na te gaan of de mogelijk herziene grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling wordt nageleefd, zijn alle geledingen van het ACSH overeengekomen dat naast PCM (momenteel de referentiemethode voor het kwantificeren van asbestvezels in de lucht op de werkplek) een modernere en gevoeliger methode op basis van elektronenmicroscopie (EM) kan worden gebruikt wanneer dat haalbaar is. De werkgeversgeleding en de geleding van de lidstaten benadrukten dat enige tijd nodig zal zijn om de nieuwe meetmethode in te voeren, aangezien veel lidstaten nog steeds PCM gebruiken. Om die reden zal een aanpassingsperiode nodig zijn om de laboratoria bijvoorbeeld in staat te stellen nieuwe apparatuur aan te schaffen en technici op te leiden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht veel waarde aan gezond en veilig werken. Richtlijn 2009/148/EG is geïmplementeerd in de Nederlandse Arboreggeving. In het Arbeidsomstandighedenbesluit staan deze aanvullende voorschriften voor asbest omschreven. Zo is bepaald dat de concentratie van asbestvezels van het type chrysotiel niet de grenswaarde van 2.000 vezels per m³ mag

⁵ Het Comité risicobeoordeling (RAC) is verantwoordelijk voor het voorbereiden van de adviezen van ECHA met betrekking tot de risico's van stoffen voor de gezondheid van de mens en voor het milieu.

⁶ Het ACSH is een tripartiet orgaan dat de Commissie bijstaat bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van activiteiten op het gebied van beroepsmatige gezondheid en veiligheid.

overschrijden (oftewel: 0,002 vezels per cm^3), als tijdgewogen gemiddelde over 8 uur. Ook mag de concentratie van de amfibole asbestvezels actinoliet, amosiet, anthofylliet, tremoliet en crocidoliet gezamenlijk niet de grenswaarde van 0,002 vezels per cm^3 overschrijden als tijdgewogen gemiddelde over 8 uur⁷. De Nederlandse grenswaarde is de laagste in de EU en is zodoende lager dan de grenswaarde van 0,01 vezels per cm^3 die in het voorstel van de Europese Commissie is opgenomen. De waarde van 0,002 vezels per cm^3 is gebaseerd op adviezen van de Gezondheidsraad en de SER Subcommissie Grenswaarden voor Stoffen op de Werkplek (GSW). Nederland is één van de vier lidstaten (samen met Frankrijk, Duitsland en Denemarken) waar reeds dezelfde of een lagere grenswaarde wordt gehanteerd dan in het voorstel van de Commissie.

In Nederland wordt de voorgestelde meetmethode van scanning elektronenmicroscopie (SEM) (een type elektronenmicroscopie, zoals in het voorstel) voor werkplekmetingen reeds toegepast (opgenomen in NEN-norm 2939).

Het kabinet werkt aan wijzigingen in de nationale arboregeling om het asbeststelsel meer risicogericht te maken⁸. Daarbij hecht het kabinet waarde aan bescherming van werknemers die past bij de risico's, en ruimte voor innovatie in werkwijzen en in beschermingsmaatregelen. De wijzigingen in het nationale beleid - waarin o.a. de bestaande certificatieplicht voor het verwijderen van asbest zal worden verankerd zodat deze geldt bij verwijderen van inherent meer risicovolle asbesttoepassingen - staan los van het voorstel.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief ten opzichte van de doelen die de Commissie stelt in dit voorstel. Asbest is een gevaarlijke stof die risico's met zich meebrengt, waartegen werknemers beschermd moeten worden.

Het kabinet ziet de voorgestelde verlaging van de grenswaarde naar 0,01 vezels per cm^3 als een noodzakelijke stap in de goede richting op Europees niveau. Nederland heeft in het verleden actief bij de Commissie op verlaging van de Europese grenswaarde aangedrongen⁹. Dat de grenswaarde in het voorstel met een factor tien wordt aangescherpt is een significante stap. Het kabinet had tegelijkertijd graag nog meer ambitie willen zien. Een verdere verlaging van de Europese grenswaarde zou naar de mening van het kabinet mogelijk moeten zijn, mits in voldoende lange overgangstermijnen wordt voorzien. Dit sluit aan bij de opinie van de geleding van de lidstaten in het Raadgevend Comité, die de Commissie opriep om na 3-4 jaar de haalbaarheid van een verdere verlaging te bepalen.

Het kabinet is van mening dat bij het bepalen van de concentratie vezels/ cm^3 tijdens het werk, een methode gebaseerd op elektronenmicroscopie op termijn het uitgangspunt moet worden. Het kabinet zal oproepen tot meer harmonisatie op dit punt.

⁷ Deze grenswaarden mogen niet worden 'opgeteld', dus bij gecombineerde blootstelling aan chrysotiel en asbest amfibolen geldt een grenswaarde van 0,002 vezels per cm^3 totaal.

⁸ Zie Kamerstuk 25 834 nr. 150 en Kamerstuk 25 834 nr. 186 voor laatste stand van zaken.

⁹ Zie brief aan de Europese Commissie 'Publieke consultatie Europese arbeidsomstandighedenstrategie' van

03-09-2013.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten zijn nog bezig een formeel standpunt over het voorstel te formuleren. Naar verwachting zal er brede steun in de Raad zijn voor het beter beschermen van werknemers tegen blootstelling aan asbest via het verlagen van de grenswaarde. Wel zal er naar verwachting discussie zijn over de exacte hoogte van de nieuwe grenswaarde omdat de huidige grenswaarden tussen de lidstaten uiteen liggen. Omdat de voorgestelde grenswaarde (significant) onder de huidige grenswaarden van het grote merendeel van de lidstaten ligt, is het onwaarschijnlijk dat er brede steun onder lidstaten zal bestaan voor verdere aanscherping van de grenswaarde.

Het Europees Parlement heeft nog geen formeel standpunt ingenomen t.a.v. het voorstel, maar zal naar verwachting voor een lagere grenswaarde pleiten. Het Europees Parlement heeft in 2021 een initiatiefrapport gepubliceerd over asbest waarin het pleit voor een grenswaarde van 0,001 vezels per cm³.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 153, lid 2, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op basis van dit artikel kan de Unie op de in lid 1, onder a) tot en met i), bedoelde gebieden bij richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen die geleidelijk van toepassing zullen worden, met inachtneming van de in elk van de lidstaten bestaande omstandigheden en technische voorschriften. In deze richtlijnen wordt vermeden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat zij de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen zouden kunnen hinderen. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. Op het terrein van sociaal beleid heeft de Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder b), VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel om meer uniforme en betere bescherming van werknemers te realiseren en het aantal werkgerelateerde gevallen van kanker en sterfgevallen terug te dringen. Tevens kan de bescherming van werknemers leiden tot een verbetering van de lengte, kwaliteit en productiviteit van het werkende leven van werknemers. Aangezien de risico's van blootstelling aan asbest voor de gezondheid en de veiligheid van werknemers in de hele EU grotendeels gelijk zijn, is er voor de EU een duidelijke rol weggelegd bij de aanpak van deze risico's. Tussen de lidstaten bestaan verschillen wat betreft de vaststelling van grenswaarden voor asbest waardoor het beschermingsniveau voor werknemers afhankelijk is van waar zij werken. Deze verschillen tussen lidstaten zijn onwenselijk en dragen bij aan een ongelijk speelveld binnen de EU. Het kabinet ziet daarom meerwaarde in optreden op EU-niveau omdat dit leidt tot betere bescherming van werknemers binnen de gehele EU en daarmee tot een gelijk speelveld.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel om meer uniforme en betere bescherming van werknemers te realiseren en het aantal werkgerelateerde gevallen van kanker en sterfgevallen terug te dringen. De voorgestelde maatregelen zijn geschikt om dit doel te bereiken omdat de voorgestelde lagere grenswaarde zorgt voor een betere bescherming tegen blootstelling aan asbest en minder gevallen van kanker tot gevolg heeft. De voorgestelde maatregelen gaan ook niet verder dan noodzakelijk, omdat bij de voorgestelde waarden de sociaaleconomische haalbaarheidsfactoren in aanmerking zijn genomen na overleg met alle belanghebbenden (werkgevers, werknemers, overheden). Lidstaten kunnen indien nodig nationaal nog strengere grenswaarden stellen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft betrekking op maatregelen die werkgevers en lidstaten moeten nemen. Het voorstel heeft volgens de Commissie daarom geen consequenties voor de EU-begroting. Nederland is van mening dat eventuele middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De Commissie schat in het voorstel de gemiddelde kosten op €390.000 per lidstaat per jaar. Het voorstel heeft voor Nederland (Rijksoverheid en/of medeoverheden) echter geen directe financiële gevolgen, omdat in Nederland al een lagere grenswaarde wordt gehanteerd dan in het voorstel. Zodoende worden de door de Commissie genoemde kosten voor Nederland niet verwacht. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger actief in Nederland zijn nihil, omdat in Nederland al een lagere grenswaarde wordt gehanteerd dan in het voorstel. Voor het bedrijfsleven en burgers in lidstaten die momenteel een hogere grenswaarde hanteren dan in het voorstel opgenomen, kan dit voorstel wel leiden tot financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Dit initiatief zal volgens de Commissie een positief effect hebben op de concurrentie in de interne markt door: (i) de concurrentieverschillen tussen bedrijven die actief zijn in lidstaten met verschillende nationale grenswaarden voor asbest te verkleinen; en ii) meer zekerheid te bieden over een afdwingbare blootstellingsgrenswaarde in de hele EU.

De invoering van een lagere Europese grenswaarde zal een positief effect hebben op het concurrentievermogen van bedrijven in lidstaten die een grenswaarde hanteren die al dichterbij de voorgestelde grenswaarde ligt. Dit is met name relevant voor bedrijven die actief zijn in

Frankrijk, Denemarken, Nederland en Duitsland, waar de grenswaarden vergelijkbaar zijn met of lager zijn dan de voorgestelde grenswaarde. Hoewel de meeste asbestgerelateerde activiteiten worden uitgevoerd door bedrijven die slechts in één lidstaat actief zijn, zouden grotere bedrijven (en in mindere mate middelgrote bedrijven) met vestigingen in meerdere lidstaten kunnen profiteren van administratieve vereenvoudiging dankzij meer geharmoniseerde regelgeving.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Nationale regelgeving zal in overeenstemming moeten worden gebracht met de verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien. Voor Nederland zijn er geen consequenties voorzien als gevolg van het verlagen van de Europese grenswaarde, omdat de Nederlandse grenswaarde al lager (strenger) is dan de nieuwe voorgestelde Europese grenswaarde. Ook zijn er geen consequenties als gevolg van de nieuwe formulering van de eis over de te gebruiken meetmethode tijdens het werk. Mogelijk leidt de bepaling dat wanneer de voorschriften uit de Carcinogenenrichtlijn meer bescherming bieden aan werknemers, deze van toepassing zijn op het werken met asbest, ertoe dat de schakelbepalingen in het Arbobesluit moeten worden aangepast, maar dit zal geen grote wijziging in de praktijk betekenen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat geen gedelegeerde en/of uitvoeringsbevoegdheden voor de Commissie.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Volgens het richtlijnvoorstel dienen wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig zijn ter uitvoering van de voorgestelde richtlijn uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de richtlijn van kracht te worden. Voor Nederland is dit haalbaar, aangezien op basis van het voorstel geen aanpassing van de grenswaarde vereist is.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De voorgestelde richtlijn voorziet niet in een evaluatie.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Omdat het voorstel niet zal leiden tot (substantiële) wijzigingen in de regelgeving worden geen implicaties voor uitvoering en/of handhaving verwacht.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel beperkt zich tot een verplichting voor Europese werkgevers en werknemers. Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.