No.W14.16.0313/IV 's-Gravenhage, 9 december 2016

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 10 oktober 2016, no.2016001734, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (verwijdering asbest en asbestproducten), met memorie van toelichting.

Het voorstel wijzigt artikel 9.2.2.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer en introduceert een nieuw artikel 9.2.2.1a. Op basis daarvan kan bij algemene maatregel van bestuur (amvb) een verplichting worden opgelegd om toegepast asbest te verwijderen en om afvalstoffen van asbest uit het milieu te verwijderen en bodemverontreiniging door asbest op te ruimen. Op deze wijze zou een algemeen verbod op asbestdaken ontstaan, zoals het kabinet voor ogen staat.[[1]](#footnote-1)

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanvulling van de toelichting aangewezen wat betreft de betekenis van de bestaande algemene regeling van vergoeding van kosten en schade in de Wet milieubeheer voor de op de grondslag van (het gewijzigde) artikel 9.2.2.1 vast te stellen amvb’s. Daarnaast geeft de Afdeling in overweging om voor het voorgenomen asbestdakenverbod te voorzien in een specifieke vergoedingsregeling en daartoe in het voorstel een delegatiegrondslag op te nemen.  
  
1. Gevolgen van de vast stellen algemene regels

Het voorkomen van gezondheidsrisico’s in verband met de asbestproblematiek kan van groot maatschappelijk belang worden geacht. Tegelijkertijd kunnen de gevolgen van het voorgenomen asbestdakenverbod voor belanghebbenden financieel ingrijpend zijn als zij verplicht worden om hun asbestdak te (laten) verwijderen. Ook andere op de grondslag van (het gewijzigde) artikel 9.2.2.1, in samenhang met artikel 9.2.2.1a, vast te stellen algemene regels kunnen voor belanghebbenden ingrijpend zijn. Een verplichting om asbest dat in het milieu verspreid is geraakt op te ruimen is bijvoorbeeld vooral verstrekkend indien de terreineigenaar ten aanzien waarvan deze verplichting geldt geen betrokkenheid heeft bij het achterlaten van het asbestafval.[[2]](#footnote-2)

a. *Bestaande algemene regeling voor vergoeding van kosten en schade*  
In het algemeen geldt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een regeling niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met de regeling te dienen doelen.[[3]](#footnote-3) In de toelichting bij het voorstel is niet ingegaan op de wijze waarop wordt voorkomen dat de op de grondslag van (het gewijzigde) artikel 9.2.2.1 vast te stellen amvb’s onevenredige gevolgen voor individuele belanghebbenden met zich brengen, terwijl daar gezien de mogelijke ingrijpendheid van deze amvb’s wel reden voor is.

De Afdeling wijst er op dat het evenredigheidsbeginsel in de Wet milieubeheer is geconcretiseerd, onder meer voor amvb’s op de grondslag van artikel 9.2.2.1. Artikel 15.21, in samenhang met artikel 15.20, bevat een regeling voor vergoeding van kosten en schade als gevolg van het van toepassing worden van dergelijke amvb’s.[[4]](#footnote-4) Deze algemene regeling zal ook gelden voor het voorgenomen asbestdakenverbod, alsmede voor alle andere amvb’s over asbest op de grondslag van (het gewijzigde) artikel 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer.   
  
De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de betekenis van de bestaande algemene regeling van vergoeding van kosten en schade in de Wet milieubeheer voor de op de grondslag van (het gewijzigde) artikel 9.2.2.1 vast te stellen amvb’s.  
  
b. *Specifieke regeling voor het asbestdakenverbod*  
De toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel vermeldt dat er op dit moment nog ongeveer 120 miljoen m² aan asbestdaken aanwezig is. Volgens de toelichting bij het ontwerpbesluit over het asbestdakenverbod bedragen de (bruto)kosten van het voorgenomen verbod voor particulieren en bedrijven, op basis van de geactualiseerde MKBA uit 2015, ongeveer € 882 miljoen (contante waarde). Het verbod zal dus een groot aantal particulieren en bedrijven rechtstreeks treffen. Gelet op het bijzondere karakter van het verbod – een directe verplichting om in het verleden veelal rechtmatig aangebrachte asbestdaken te verwijderen – en het grote aantal belanghebbenden dat het treft, is niet uitgesloten dat velen, al dan niet succesvol, een beroep zullen doen op de algemene regeling van artikel 15.21 van de Wet milieubeheer. De Afdeling ziet hierin aanleiding om in overweging te geven om voor het asbestdakenverbod in een specifieke regeling van vergoeding van kosten en schade te voorzien. Een dergelijke regeling, waartoe in het wetsvoorstel een delegatiegrondslag zou moeten worden opgenomen, biedt als voordeel dat aan de hand van voor categorieën van gevallen eenduidig vastgestelde criteria op de aanvragen kan worden beslist. Daarmee is ook de rechtszekerheid van belanghebbenden gediend.

De Afdeling adviseert om te bezien of er voldoende aanleiding is om voor het asbestdakenverbod te voorzien in een specifieke regeling voor vergoeding van kosten en schade, en zo ja, om daartoe in het wetsvoorstel een delegatiegrondslag op te nemen.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.16.0313/IV

* In artikel I, onderdeel A, in de voorgestelde begripsomschrijving van asbest consequent “CAS-nummer” hanteren (CAS in hoofdletters).
* In artikel I, onderdeel A, omwille van de duidelijkheid ook een begripsomschrijving opnemen van het begrip “asbesthoudend product” (zoals ook in het Arbeidsomstandighedenbesluit).
* In artikel I, onderdeel C, in het voorgestelde artikel 9.2.2.1a, eerste lid, onder d, “asbestproduct” vervangen door: asbesthoudend product.
* In artikel I, onderdeel C, in het voorgestelde artikel 9.2.2.1a, tweede lid, “onder c” vervangen door: onder d.

1. Het kabinet is voornemens om een amvb vast te stellen die het voorhanden hebben van een asbestdak met ingang van 1 januari 2024 verbiedt. Het ontwerp van dit besluit – dat strekt tot wijziging van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 – is op 3 maart 2015 toegezonden aan de Voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer van de Staten-Generaal (bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 25 834, nr. 93). Het ontwerpbesluit is ook voor inspraak gepubliceerd (Stcrt. 2015, nr. 6208). [↑](#footnote-ref-1)
2. Zie ook de toelichting, paragraaf 3.2.7. [↑](#footnote-ref-2)
3. Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Deze aanwijzing correspondeert met artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artikel 15.21, in samenhang met artikel 15.20, bepaalt dat degene op wie bepalingen van een amvb op die grondslag van toepassing worden en die zich daardoor voor kosten ziet gesteld dan wel schade leidt, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoren te blijven, voor zover op andere wijze in een redelijke vergoeding niet is of kan worden voorzien, op zijn verzoek dan wel uit eigen beweging een naar billijkheid te bepalen vergoeding wordt toegekend. [↑](#footnote-ref-4)