

Door: Jan Horyon

Datum: 1-4-2014

Verlaging grenswaarden van asbest per 1 juli 2014 (serpentijnen) en 1 januari 2015 (amfibolen).

Van de regen in de drup of van de drup in de regen?

Inleiding

Onlangs is door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een besluit genomen tot het voornemen om de asbestgrenswaarden te verlagen. Naar verwachting zal deze in twee stappen worden ingevoerd, te weten:

Vanaf 1 juli 2014 (voor serpentijnen van 10.000 v/m³ naar 2.000 v/m³) en vanaf 1 januari 2015 (voor amfibolen van 10.000 v/m³ naar 300 v/m³).

Voorafgaand hieraan zijn de eerder voorgenomen verlaging van de grenswaarden tot tweemaal toe uitgesteld. Vanwege het verlagen van de grenswaarden is er een herziene NEN 2990 opgesteld (versie 2012). Met ingang van 1 november 2013 is een deel van deze herziene NEN 2990:2012 ingevoerd. De nog niet van toepassing zijnde onderdelen worden met ingang van de verlaging van de grenswaarden van kracht.

In opdracht van de Directie Gezond en Veilig Werken van het Ministerie van SZW is er door Panteia een onderzoek uitgevoerd waarbij de (meer)kosten als gevolg van de verlaging van de asbestgrenswaarden en de herziene NEN 2990 zijn gekwantificeerd.

In deze notitie worden er een aantal zaken, bekeken vanuit het oogpunt van eigenaren van gebouwen en opdrachtgevers van asbestvraagstukken, weerlegd die in voornoemd onderzoek zijn opgenomen. Het doel van deze notitie is om bewustwording, omdat deze bij veel partijen nog ontbreekt, te creëren. Vanuit deze bewustwording is een dialoog noodzakelijk om een veilige en gezonde leefomgeving te creëren die past binnen wat budgettair mogelijk is.

Betrokken deskundigen

Voor het onderzoek zijn een aantal deskundigen geraadpleegd:

- Jan Tempelman, TNO
- Jan van Willigenburg, BME
- Jasper Kosters, Sanitas
- Udo Waltman, Fenlab / Search
- Teun Stam, VVTB en VERAS
- Arco Engelen, Humanova

Hierover valt op te merken dat de inbreng van partijen in het merendeel vertegenwoordigd zijn als uitvoerende partijen. Vraag is dus of deze inbreng wel kritisch en objectief genoeg is geweest. Na een kleine research is gebleken dat eigenaren van gebouwen en opdrachtgevers, welke tenslotte de rekeningen zullen moeten gaan betalen van de asbestvraagstukken, op geen enkele wijze betrokken zijn bij het onderzoek.

Aantal asbestsaneringen

In het onderzoek is in paragraaf 3.3 het aantal saneringswerkzaamheden in 2012, aan de hand van de gedane meldingen bij het bevoegd gezag, inzichtelijk gemaakt.

Dit aantal meldingen komt uit op 53.110. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit het aantal meldingen betreft. Let wel dat er in 1 melding meerdere bronnen en meerdere containments in de verschillende risicoklassen verwerkt kunnen zijn. Het is in de praktijk niet ondenkbaar dat er sprake is van 1 melding waaraan 20-30 containments gekoppeld zijn.

In de rapportage is, op basis van een inschatting door TNO, een verdeling gemaakt in de drie verschillende risicoklassen welke als volgt uitkomen:

- Risicoklasse 1: 30%
- Risicoklasse 2: 60%
- Risicoklasse 3: 10%

Iedereen zal er zich van bewust zijn dat de verdeling in de verschillende risicoklassen alleen op basis van inschattingen kan worden gedaan. De feitelijke informatie over de risicoklassen (bijvoorbeeld meerdere risicoklassen binnen hetzelfde project) worden immers bij het melden van saneringswerkzaamheden niet doorgegeven aan het bevoegd gezag.

De verdeling in de voornoemde percentages worden wel ernstig in twijfel getrokken omdat een realistische onderbouwing van deze inschatting(en) ontbreekt.

In de sheets, van de presentatie van de heer Jan Tempelman van TNO die bij de Nationale Asbestconferentie in 2011 aan de orde zijn gekomen, is aangegeven dat de impact voor de verlaging van de grenswaarden alleen impact heeft op de zogenaamde **'hoog risicosaneringen'** (risicoklasse 3). De omvang hiervan is destijds door TNO gekwantificeerd als 20%.

Dit is maar liefst een toename van 100% ten opzichte van het percentage dat in het onderzoek van Panteia is opgenomen welke gebaseerd is aan de hand van de opgave van TNO. Tot op heden is het niet duidelijk wat de reden is van dit enorme verschil.

Verder kan de onderbouwing van de verdeling in de risicoklassen bij benadering ook worden berekend op basis van de verschillende asbestsoorten. Het is bekend dat er in Nederland sprake is van de volgende verdeling in asbestsoorten welke in verschillende toepassingen zijn opgenomen:

- Chrysotiel: ca. 85% van alle asbesthoudende toepassingen.
- Amosiet: ca. 10% van alle asbesthoudende toepassingen.
- Crocidoliet: ca. 5 % van alle asbesthoudende toepassingen.

De overige drie asbestsoorten zijn, gezien het percentage in het aantal toepassingen nihil, buiten beschouwing gelaten.

Voor de onderbouwing van een percentage dat de werkelijkheid beter zal benaderen, kan als realistisch uitgangspunt worden aangenomen dat alle saneringen met amosiet en crocidoliet in een risicoklasse 3 uitgevoerd dienen te worden. Voor toepassingen met chrysotiel zal dit percentage, naar een realistische inschatting, uitkomen op circa 8%. Het overige deel van toepassingen met chrysotiel zal in risicoklasse 1 of 2 uitkomen. Het totaal voor risicoklasse 3 komt hiermee dan uit op een percentage van 23%.

Op basis van het voornoemde kan de verdeling van de risicoklassen in het onderzoek door Panteia en de daarmee de berekende (meer)kosten ter discussie worden gesteld.

Geen impact voor risicoklasse 1 en 2?

In het onderzoek is de conclusie uit het TNO-rapport d.d. 11 november 2013 overgenomen welke er in hoofdlijnen op neer komt dat bij saneringen in risicoklasse 2 'waarschijnlijk' aan de nieuwe grenswaarden kan worden voldaan mits er zorgvuldig gewerkt zal worden, bronmaatregelen toegepast zullen worden en de juiste adembeschermingsmiddelen gebruikt zullen worden. Ook de voor dit onderzoek geraadpleegde deskundigen zijn het er over eens dat de verlaging van de grenswaarden nauwelijks tot geen directe gevolgen zal hebben voor de uitvoering van asbestsaneringen in risicoklasse 1 en 2.

Over dit laatste aspect, risicoklasse 1 saneringen, valt op te merken dat er wel degelijk sprake zal zijn van directe gevolgen in de kostensfeer. De werkzaamheden welke nu, onder de vigerende grenswaarden, nog in risicoklasse 1 kunnen worden uitgevoerd zullen, na de invoering van de verlaagde grenswaarde, voor een deel in een risicoklasse 2 moeten gaan plaatsvinden (dus in containment inclusief eindcontrole). Ook de reeds eerder verrichtte validatie onderzoeken zullen opnieuw beoordeeld moeten gaan worden om te kijken dat deze de 2.000 v/m³ niet overschreden hebben. Indien dit het geval zullen deze werkzaamheden weer in een risicoklasse 2 uitgevoerd moeten gaan worden. Dit heeft wel degelijk impact op het prijsniveau, doorlooptijd en eindcontrole van saneringen (lees: ook deze kosten nemen toe). Geconcludeerd kan worden dat er een afname zal zijn van het aantal risicoklasse 1 saneringen met als gevolg het aantal risicoklasse 2 saneringen zal toenemen. De feitelijke kostenimpact hiervan dient nader inzichtelijk gemaakt te worden middels een zorgvuldige onderbouwing.

Impact hoog risicosaneringen (risicoklasse 3)

In het onderzoek wordt terecht gesteld dat het behalen van een lagere grenswaarde bij risicoklasse 3 saneringen alleen gerealiseerd zal kunnen worden indien er emissiebeperkend gewerkt zal worden. In tabel 3.1 (Panteia rapport) zijn vier voorbeelden opgenomen die afkomstig zijn uit de asbestbranche. Hierbij is het uitgangspunt dat 70% van alle saneringswerkzaamheden, welke uitgevoerd dienen te worden in een risicoklasse 3, worden afgedekt door rekenvoorbeeld 1 (Panteia rapport). Het gehanteerde rekenvoorbeeld 1 bestaat uit een sanering en een eindcontrole van asbesthoudend vloerzeil welke thans volgens de vigerende regelgeving in een risicoklasse 2 kan worden uitgevoerd. Helaas staat in het Panteia rapport de vermelding dat deze in de huidige situatie in een risicoklasse 3 uitgevoerd zal moeten worden. Dit voorbeeld is niet juist. Hiermee kunnen tevens, mede gezien dit aannames zijn zonder enige vorm van onderbouwing, ook de onderverdeling van de overige drie rekenvoorbeelden ter discussie worden gesteld.

Ook betreffende de hoog risico saneringen valt op te merken dat de herziene NEN 2991 geen onderscheid maakt in de omvang van het werkgebied (containment). Dit heeft als gevolg dat in de praktijk, bij saneringen met een beperkte omvang van het werkgebied, de kosten voor de vrijgaven / eindcontrole de saneringskosten zullen overstijgen. Door middel van rekenvoorbeelden, vanuit de praktijk, is dit ook volledig te onderbouwen.

Het is een pure noodzaak dat er voor saneringen, ook met een beperkte omvang, de extreme kostenverhogende factoren inzichtelijk worden gemaakt. Ook hieronder valt bijvoorbeeld het bieden van tijdelijk onderdak (uitplaatsen bewoners/gebruikers). De werkzaamheden zullen, bij het verlagen van de grenswaarden, nog maar zelden binnen één werkdag uitgevoerd kunnen worden. Bij het onderzoek is dit wel gemeld, echter zijn hiervan de extra kosten niet inzichtelijk gemaakt.

Conclusie

De onderbouwing en daarmee ook de uitkomsten van het onderzoek, verricht door Panteia, kunnen sterk in twijfel worden getrokken. Met name het aantal containments per melding en de verdeling in de verschillende risicoklassen zijn zeer discutabel. Deze zijn niet onderbouwd en in sommige gevallen zijn deze gebaseerd op aannames. Een verschuiving van de beoogde percentages naar een meer reële situatie zal een aanzienlijke impact hebben op het prijsniveau van de saneringswerkzaamheden waarbij de daarmee samenhangende kosten, voor de te verrichten eindcontroles, de saneringskosten zullen overstijgen.

Voor vastgoedeigenaren en woningcorporaties zal dit betekenen dat zij, na invoering van de verlaging van de grenswaarden, met hetzelfde budget veel minder saneringen kunnen uitvoeren. Hiermee zullen zij, al dan niet gedwongen, sneller een keuze moeten gaan maken om asbesthoudende bronnen duurzaam dicht te gaan zetten. Als gevolg hiervan zullen zij een beheersplan opzetten welke ook de nodige risico's met zich mee zal brengen. Dit zal resulteren dat, zolang er geen toereikend budget vrijgemaakt kan worden, asbestsaneringen en de daarmee samenhangende renovatieprojecten uitgesteld zullen gaan worden. Dit zal indirect, ook landelijk, een economisch gevolg hebben.

In de praktijk zal het ook resulteren dat huurders en/of bewoners (huurderstoepassingen met huur contracten voor 2001) vaker aangezet zullen gaan worden dat zij het asbest zelf zullen moeten gaan saneren. Dit zal vervolgens weer ongecontroleerde saneringen in de hand werken.

Bij het verlagen van de grenswaarden zullen de wachttijden op vrijgaven nog verder toenemen (op korte termijn een laboratorium inplannen lijkt nu al vaak een praktisch probleem).

Hierdoor zullen er, tijdens de duur van de meting en het analyseren van de monsters, bij het gedwongen (nog) langer operationeel houden van containments aanvullende extra risico's optreden. In de praktijk zal blijken dat containments vaker (onnodig) 's-nachts en in weekenden operationeel zullen moeten blijven staan. Tijdens de 6-uurs meting(en) zal er een DTA op locatie aanwezig moeten zijn. De projectverantwoordelijke DTA kan, gezien zijn dagproductie, waarschijnlijk zijn eigen project niet meer tot het beoogde eindresultaat brengen. Om nog verdere vertragingen en extra verhogende kosten zoveel mogelijk te beperken zal er in de praktijk in de meeste gevallen een 2e DTA ingezet moeten gaan worden.

Ook een eventuele afkeur van een meting zal pas op zijn vroegst na 8 uur (na plaatsing pompen) bemerkt kunnen worden. Indien de opdrachtgever/eigenaar van het vastgoed deze risico's af wenst te kopen zullen de uitvoerende partijen deze risico's laten meewegen in hun aanbieding.

In de praktijk zullen er met de grootste regelmaat situaties ontstaan waarbij er tijdens nachten en weekenden (tijdelijke) bewaking geplaatst moet worden. Of er moet naar een andere passende oplossing gezocht worden. Elke keuze zal tenslotte resulteren in een kosten verhogende factor.

Rest de volgende vragen:

Zal het verlagen van de grenswaarden uiteindelijk de veiligheid en gezondheid in Nederland, op het gebied van asbest, ten goede komen?

Is het raadzaam om in dialoog te treden met alle betrokkenen? Dus niet alleen partijen welke een direct (financieel) belang hebben bij een invoering van de verlaging van de grenswaarden?

Zijn laboratoria afdoende innovatief bezig om een efficiëntieslag te maken waardoor zij kostenverlagende factoren in kunnen zetten?

Denk hierbij aan bijvoorbeeld de inzet van mobiele SEM microscopen (welke in Nederland gewoon te koop zijn). Ook het volledig geautomatiseerd analyseren van monsters behoren tot de hedendaagse mogelijkheden.

Concreet:

Er dient een gedegen aanvullend onderzoek plaats te vinden om duidelijkheid te verkrijgen naar de daadwerkelijke impact welke er zal ontstaan na de invoering van de nieuwe grenswaarden.

Om een gedegen indruk te verschaffen in de financiële gevolgen, zijn er als bijlagen enkele rekenvoorbeelden toegevoegd.

Datum : 10 maart 2014

Betreft : praktijkvoorbeeld NEN 2990:2012 en herziene grenswaarden per 01-01-2015

Omschrijving praktijkvoorbeeld

De situatie betreft een sanering van één niet-hechtgebonden asbesthoudende toepassing in een schacht over vijf verdiepingen (gestapelde woningen)

Het containment bestaat uit drie foliewanden en heeft per containment een oppervlakte van < 1 m². De vloerafwerking is afgeplakt met folie en stucloop.

Omschrijving kosten	Vigerende grenswaarden en NEN 2990:2012 (1-11-2013)	Herziene grenswaarden en NEN 2990:2012 (per 1-1-2015)	Totaal extra kosten
Asbestsanering RK 3	€ 6.885	€ 9.885	€ 3.000
Eindcontrole (5 containments)	€ 960	€ 10.350	€ 9.390
Totaal kosten	€ 7.845	€ 20.235	€ 12.390

Datum : 10 maart 2014
Betreft : praktijkvoorbeeld NEN 2990:2012 en herziene grenswaarden per 01-01-2015

NEN 2990:2005

Vloeroppervlakte containment (m2)	Minimum aantal luchtmonsters (PLM) in containment	Aantal luchtmonsters buiten containment	Analysekosten per monster	Totaalkosten eindcontrole (incl. Kosten voor visueel onderzoek)
tot 100	2	2	€ 20,00	€ 370
101 - 300	3	2	€ 20,00	€ 465
301 - 600	5	2	€ 20,00	€ 580
601 - 1.000	6	2	€ 20,00	€ 600
1.001 - 2.000	8	2	€ 20,00	€ 715
2.001 - 5.000	10	2	€ 20,00	€ 980
5.001 - 10.000	12	2	€ 20,00	€ 1.020
> 10.000	≥ 13	2	€ 20,00	€ 1.190

NEN 2990:2012 incl. herziene grenswaarden (01-01-2015): analyse SEM > 24 uur

Vloeroppervlakte containment (m2)	Minimum aantal luchtmonsters (SEM) in containment	Minimum aantal KM (SEM)	Aantal luchtmonsters buiten containment (tot 100 m2) en 1 aangrenzende ruimte	Analysekosten per monster (SEM) > 24 uur	Totaalkosten > 24 uur (incl. kosten voor visueel onderzoek)	Verskil kosten eindcontrole vigerend en herziene grenswaarde en NEN > 24 uur	Indicatie extra manuren en kosten equipment (SC-530) ivm meettijd 6 uur en analyse SEM)	Totaal extra kosten
tot 100	2	4	4	€ 95,00	€ 2.035	€ 1.665	€ 600	€ 2.265
101 - 300	3	6	4	€ 95,00	€ 2.395	€ 1.930	€ 900	€ 2.830
301 - 600	5	10	4	€ 95,00	€ 3.040	€ 2.460	€ 1.800	€ 4.260
601 - 1.000	6	12	4	€ 95,00	€ 3.325	€ 2.725	€ 2.700	€ 5.425
1.001 - 2.000	8	16	4	€ 95,00	€ 3.970	€ 3.255	€ 3.600	€ 6.855
2.001 - 5.000	10	20	4	€ 95,00	€ 4.765	€ 3.785	€ 4.500	€ 8.285
5.001 - 10.000	12	24	4	€ 95,00	€ 5.335	€ 4.315	€ 5.000	€ 9.315
> 10.000	≥ 13	≥ 25	4	€ 95,00	€ 5.675	€ 4.485	€ 5.000	€ 9.485

NEN 2990:2012 incl. herziene grenswaarden (01-01-2015): analyse SEM < 24 uur

Vloeroppervlakte containment (m2)	Minimum aantal luchtmonsters (SEM) in containment	Minimum aantal KM (SEM)	Aantal luchtmonsters buiten containment (tot 100 m2) en 1 aangrenzende ruimte	Analysekosten per monster (SEM) < 24 uur	Totaalkosten > 24 uur (incl. kosten voor visueel onderzoek)	Verschil kosten eindcontrole vigerend en herziene grenswaarde en NEN < 24 uur	Indicatie extra manuren en kosten equipement (SC-530) ivm meettijd 6 uur en analyse SEM)	Totaal extra kosten
tot 100	2	4	4	€ 125,00	€ 2.335	€ 1.965	€ 1.200	€ 3.165
101 - 300	3	6	4	€ 125,00	€ 2.785	€ 2.320	€ 1.800	€ 4.120
301 - 600	5	10	4	€ 125,00	€ 3.610	€ 3.030	€ 3.600	€ 6.630
601 - 1.000	6	12	4	€ 125,00	€ 3.985	€ 3.385	€ 5.400	€ 8.785
1.001 - 2.000	8	16	4	€ 125,00	€ 4.810	€ 4.095	€ 6.800	€ 10.895
2.001 - 5.000	10	20	4	€ 125,00	€ 5.785	€ 4.805	€ 7.500	€ 12.305
5.001 - 10.000	12	24	4	€ 125,00	€ 6.535	€ 5.515	€ 8.500	€ 14.015
> 10.000	≥ 13	≥ 25	4	€ 125,00	€ 6.935	€ 5.745	€ 8.500	€ 14.245

Noot:

In de berekening zijn geen bijkomende kosten als gevolg van tijdelijke huisvesting, hotelovernachtingen etc. opgenomen.