

Asbestafval na de Sanering: Feiten, Fabels en Verplichte Logica

Asbestafval roept in de praktijk nog steeds reflexmatige regels op: "Altijd een begeleidingsbrief!", "Altijd ADR!", "Altijd een afsluitbare container!"

Maar geen van deze reflexen is een wettelijke standaardregel.

De wetgeving over asbestafval is juist opvallend helder. Wat het ingewikkeld maakt, zijn de hardnekkige misvattingen die blijven rondzingen — vaak ontstaan doordat Arboregels, milieuregels en ADR-voorschriften door elkaar worden gehaald. Daardoor ontstaan fictieve verplichtingen die nergens in de wet staan, maar wél worden gehandhaafd.

Dit artikel zet drie van die misverstanden recht: **de begeleidingsbriefplicht, de ADR-toepassing en de vermeende verplichting van een afsluitbare container.**

Steeds op basis van de wettelijke systematiek, de uitzonderingen en de risicogestuurde logica die de wet zelf voorschrijft.

Daarnaast bevat dit stuk een concreet juridisch toetsingskader om onjuiste handhaving te herkennen en te weerleggen — voor iedereen die in de praktijk te maken krijgt met standaardregels die geen wettelijke basis hebben.

1. Begeleidingsbrief: wél naar de stort, niet naar je eigen tussenopslag

In de praktijk ontstaat opvallend vaak verwarring over de begeleidingsbriefplicht bij asbestafval. Sommige omgevingsdiensten handhaven alsof **elk** transport van asbestafval een begeleidingsbrief vereist.

Dat is juridisch onjuist — de wet maakt namelijk een **fundamenteel onderscheid** tussen twee situaties:

1. **Afgifte aan een meldingsplichtige inrichting** (zoals een stortplaats of inzamelaar)
2. **Intern transport naar een niet-meldingsplichtige locatie**, zoals de eigen tussenopslag van een saneringsbedrijf

Dat onderscheid bepaalt of een begeleidingsbrief verplicht is.

1.1 Naar een meldingsplichtige inrichting (stort / inzamelaar) = Begeleidingsbrief verplicht (géén AP04-plicht)

Bij afgifte van asbestafval aan een **meldingsplichtige inrichting** geldt altijd de begeleidingsbriefplicht.

Deze verplichting volgt rechtstreeks uit hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer (Wm). De kernartikelen zijn:

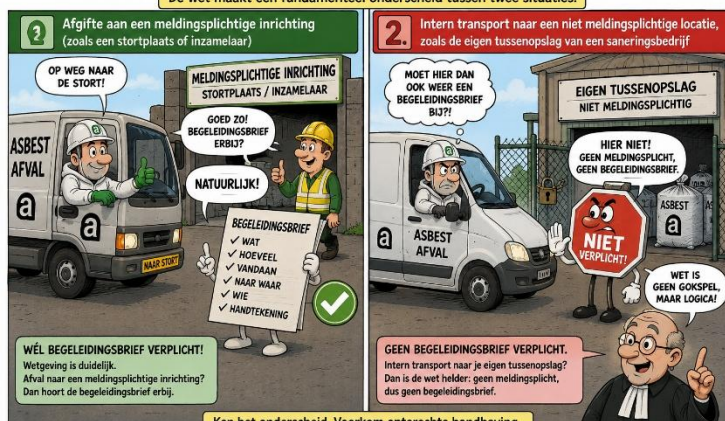
- **Art. 10.39 Wm** – de ontdoener moet een begeleidingsbrief meegeven
- **Art. 10.44 Wm** – de vervoerder moet de begeleidingsbrief bij zich hebben
- **Art. 10.40 lid 2 Wm** – de ontvanger mag géén afval aannemen zonder begeleidingsbrief

De begeleidingsbrief moet minimaal bevatten: **Euralcode, VIHB-nummer, afvalstroomnummer, ontdoener, vervoerder, bestemming.**

Bij **asbestafval** mag de begeleidingsbrief worden opgesteld in **elk wettelijk toereikend format**, zolang alle verplichte gegevens aanwezig zijn.

BEGELEIDINGSBRIEF: WÉL NAAR DE STORT, NIET NAAR JE EIGEN TUSSENOPSLAG

De wet maakt een fundamenteel onderscheid tussen twee situaties.



De ketenrollen moeten altijd worden bevestigd door ondertekening door:

1. de **ontdoener**, 2. de **vervoerder**, 3. de **ontvanger** en i.v.t. de handelaar/bemiddelaar.

In de praktijk eisen sommige omgevingsdiensten ten onrechte het **AP04-formulier**.

Dat formulier is echter **uitsluitend bedoeld voor bodemgerelateerde afvalstromen** binnen het LMA-systeem en vormt **géén algemene verplichting** voor gevaarlijke afvalstoffen — dus **ook niet voor asbestafval**.

Dit alles vormt de **in de kern dwingende structuur** van hoofdstuk 10 Wm: helder geregeld, met slechts beperkte ruimte voor beleidsinvulling.

1.2 Naar de eigen tussenopslag van het saneringsbedrijf = Geen begeleidingsbrief verplicht — mits géén sprake is van afgifte aan een inrichting
Transport van asbestafval naar de eigen tussenopslag kan onder de uitzonderingsbepaling van **artikel 11 lid 1(b) van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen** vallen.

Dat artikel bepaalt dat:

- vervoer met een voertuig van rijbewijscategorie B,
- naar een **niet-meldingsplichtige inrichting**,
→ **buiten de begeleidingsbriefplicht kan vallen**.

De kern is dus niet het woord *tussenopslag*, maar de juridische vraag:

Is dit intern transport, of is dit feitelijke afgifte aan een inrichting?

In veel gevallen is de tussenopslag géén ontvanger in de zin van art. 10.40 Wm, omdat er nog geen afgifte aan een meldingsplichtige inrichting plaatsvindt. De bijlage verwoordt dit correct:

“De tussenopslag is namelijk geen ontvanger, omdat het asbestafval nog niet bij een meldingsplichtige inrichting is terecht gekomen.”

Maar — en dit is de noodzakelijke nuance — een interne tussenopslag is **niet automatisch** vrijgesteld.

Wanneer de opslaglocatie zelf als **inrichting** kwalificeert (bijv. structurele opslag, vergunde opslag, of administratief gescheiden milieubelastende activiteit), kan deze wél als ontvanger worden gezien en geldt de begeleidingsbriefplicht alsnog.

Daarom is de juiste formulering:

Transport naar de eigen tussenopslag valt in beginsel onder de uitzondering van art. 11 lid 1(b), zolang geen sprake is van afgifte aan een inrichting in de zin van art. 10.40 Wm.

1.3 Wat wél verplicht is bij transport naar de tussenopslag

Ook zonder begeleidingsbrief gelden drie verplichtingen:

- **Afvalstroomnummer**
(mag bijvoorbeeld het projectnummer zijn)
- **Registratie van herkomst en hoeveelheid**
(verplicht volgens art. 46 lid 3 van het certificatieschema)
- **Melding aan het LMA**
(zodra het afval op de tussenopslag is ontvangen)

Dit is de enige juiste juridische combinatie.

2. ADR: alleen verplicht als er vezels kunnen vrijkomen

ADR staat voor Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route — oftewel het Europees verdrag voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg.

Het regelt hoe gevaarlijke stoffen moeten worden verpakt, gelabeld en vervoerd om risico's voor mens en milieu te voorkomen.

De ADR-regels voor asbest zijn verrassend eenvoudig, maar worden in de praktijk nog steeds verkeerd toegepast. De ADR maakt namelijk een **hard onderscheid** tussen:

1. **Hechtgebonden asbest dat geen vezels kan vrijlaten**
2. **Asbest (hecht- of niet-hechtgebonden) dat wél vezels kan vrijlaten door slechte verpakking**

“Asbestvezels die in een bindmiddel zijn gebonden en geen gevaarlijke hoeveelheden vezels kunnen vrijlaten, vallen niet onder ADR.”

Dat is precies wat **Bijzondere bepaling 168** van de ADR voorschrijft.



2.1 Wanneer géén ADR van toepassing is

ADR 168 bepaalt dat transport van asbest **vrijgesteld** is wanneer:

- het materiaal **hechtgebonden** is, én
- de verpakking **voorkomt dat er gevaarlijke vezels kunnen vrijkomen**.

Voorbeelden:

- golfplaten in een **luchtdicht afgesloten bigbag met afgetapete inliner**,
- hechtgebonden materialen die **geen emissierisico** vormen tijdens transport.

Zolang de verpakking voldoet aan

ADR-verpakkingsvoorschriften (4.1.1.1 t/m 4.1.1.3), is er **geen ADR-plicht**.

2.2 Waar het in de praktijk misgaat

De ADR wordt wél van toepassing zodra er **kans op emissie** is.

Dat gebeurt wanneer bedrijven:

- hechtgebonden platen **los** in een bigbag gooien,
- de **inliner niet luchtdicht afsluiten**,
- niet-hechtgebonden materiaal **zonder verpakking** in de container storten,
- beschadigde of open verpakkingen gebruiken.

In al deze gevallen kan tijdens transport **inadembare vezelvrijkomst** optreden.

En dan geldt:

- **ADR van toepassing**
- **Niet-ADR-conform transport = economisch delict (WED art. 1a jo. ADR)**

Rechtspraak over ADR-overtredingen bevestigt dit consequent:

bij twijfel over emissie → géén vrijstelling → ADR verplicht.

2.3 De regel blijft simpel

- **Luchtdicht verpakt + geen vezelvrijkomst → géén ADR**
- **Twijfel over vezelvrijkomst → wél ADR**
- **Slechte verpakking → economisch delict**

3. Afsluitbare container: verplicht als er vezels kunnen vrijkomen — niet omdat iemand het roept

Het debat over de “verplichte afsluitbare asbestcontainer” is een klassiek voorbeeld van hoe regels verkeerd worden toegepast.

Sommige omgevingsdiensten handhaven alsof een afsluitbare container **altijd** verplicht is.

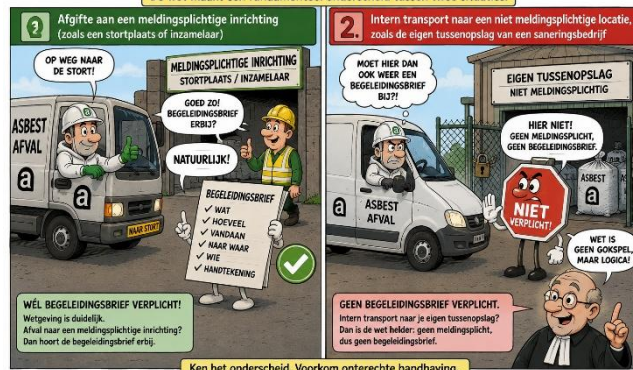
Dat is niet alleen onjuist — het is in strijd met de wet.

De verplichting hangt namelijk **niet** af van het soort container, maar van **het risico op vezelvrijkomst**.

Dat is precies wat zowel de wetgeving als het certificatieschema voorschrijven.

BEGELEIDINGSBRIEF: WÉL NAAR DE STORT, NIET NAAR JE EIGEN TUSSENOPSLAG

De wet maakt een fundamenteel onderscheid tussen twee situaties.



3.1 Wat zegt de wetgeving écht?

3.1.1 Asbestverwijderingsbesluit – art. 7(d) en 7(e)

Dit is de basisregel:

- **Art. 7(d) → Luchtdicht verpakt asbest moet worden opgeslagen in een afgesloten opslagplaats.**
- **Art. 7(e) → Als het asbest niet luchtdicht kan worden verpakt, moet het in een afgesloten container worden opgeslagen.**

Dus:

- **Goed luchtdicht verpakt = afgesloten opslagplaats volstaat**
- **Niet-luchtdicht verpakt = afsluitbare container verplicht**

Dit is een risicobenadering, geen container-fetisj.

3.1.2 Wet milieubeheer – art. 10.1, 17.10 en 17.12

De zorgplichtartikelen uit de Wet milieubeheer leggen drie hoofdverplichtingen op:

- **Voorkom verontreiniging van het milieu**
- **Neem passende preventieve maatregelen**
- **Het bevoegd gezag mag aanvullende maatregelen eisen wanneer er risico's zijn**

Deze bepalingen geven het bevoegd gezag een **brede discretionaire ruimte**, maar die ruimte is **niet onbeperkt**.

Maatregelen moeten altijd:

- **redelijk en proportioneel zijn**
- **gebaseerd op een concreet, feitelijk risico**, niet op een standaardregel of reflex
- **passen binnen de systematiek van de wet en lagere regelgeving**

Daarom kan een OD niet als generieke standaardregel zonder risicobeoordeling eisen dat **élke** container afsluitbaar moet zijn.

Een afsluitbare container is alleen gerechtvaardigd wanneer er **feitelijk emissierisico** bestaat — bijvoorbeeld bij niet-luchtdichte verpakking of beschadigde bigbags.

Binnen deze grenzen heeft het bevoegd gezag ruimte om maatregelen te verlangen, maar die ruimte moet **risicogestuurd en proportioneel** worden ingevuld.

3.2 Waar het in de praktijk misgaat

Veel misverstanden komen voort uit drie denkfouten:

3.2.1 “Asbest = altijd container met slot”

Onjuist. De wet zegt: **alleen verplicht bij niet-luchtdichte verpakking**.

3.2.2 “Het certificatieschema eist een afsluitbare container”

Nee. Het schema (versie 34077 23 oktober 2024) eist **toegangsbeperking**, geen container-type.

3.2.3 “OD mag altijd extra eisen stellen”

Alleen als er **concreet risico** is.

Niet als standaardregel of als zij dit wil.

3.3 Wanneer is een afsluitbare container wél verplicht?

Heel simpel:

- Beschadigde verpakking
- Niet-hechtgebonden materiaal dat niet luchtdicht verpakt is
- Open bigbags zonder afgetapete inliner
- Losse pakkingen, koorden, isolatie, board
- Weefselzakken zonder buitenzak
- Elke situatie waarin vezels kunnen ontsnappen

Omdat er emissierisico is — niet omdat iemand het roept.



3.4 Wanneer is een afsluitbare container niet verplicht?

- Luchtdicht verpakt asbest
- Bigbags met goed afgesloten inliner
- Verpakking die niet kan scheuren
- Opslag op afgesloten terrein
- Opslag achter bouwhekken
- Inpandige opslag
- Direct transport naar stort

Dan is een afsluitbare container niet verplicht.

Want er is geen emissierisico.

4. Opslag & toezicht:

In de praktijk zien we dat omgevingsdiensten soms eisen stellen die verder gaan dan de wet toestaat.

Dat gebeurt vooral bij opslag van asbestafval: afsluitbare containers, extra maatregelen, aanvullende documentatie, of zelfs eisen die rechtstreeks in strijd zijn met het certificatieschema.

Het probleem is niet onwil — het is **juridische verwarring**.

Toezichthouders mengen drie rechtsgebieden door elkaar:

1. **Arbo-recht** (certificatieschema)
2. **Milieurecht** (Wm, Asbestverwijderingsbesluit 2005)
3. **Afvaltransportrecht** (ADR, Besluit melden)

En zodra die drie door elkaar lopen, ontstaan eisen die nergens op gebaseerd zijn.

4.1 Wat een OD wél mag eisen (en waarom)

Op basis van **Wm art. 10.1, 17.10 en 17.12** mag het bevoegd gezag maatregelen eisen wanneer er:

- risico op vezelvrijkomst is,
- risico op verontreiniging van de omgeving is,
- risico op onbevoegde toegang is.

Voorbeelden van terechte eisen:

- afsluitbare container bij **niet-luchtdichte verpakking**,
- herstel van beschadigde bigbags,
- afscherming tegen onbevoegden,
- maatregelen bij stormrisico of omvallen van containers.

Dit is **risicogestuurd toezicht**, zoals de wet het bedoelt.

4.2 Wat een OD niet als generieke standaardregel zonder risicobeoordeling mag eisen (maar soms toch doet) Hier gaat het vaak mis.

4.2.1 Een afsluitbare container als standaardregel

De wet zegt: **alleen verplicht bij niet-luchtdichte verpakking** (Asbestverwijderingsbesluit 2005 art. 7(d)–(e)) Een OD mag dit dus **niet** als algemene verplichting opleggen.

4.2.2 Eisen die het certificatieschema tegenspreken

Het certificatieschema eist: “opgeslagen op een alleen voor bevoegde personen toegankelijke locatie.”

Dat kan op meerdere manieren.

Een OD mag dus **niet** als generieke standaardregel zonder risico-beoordeling eisen dat dit uitsluitend via een container met slot gebeurt.

4.2.3 Eisen zonder risico-onderbouwing

De Wm geeft géén carte blanche.

Een OD moet altijd:

- het risico benoemen,
- de maatregel motiveren,
- de proportionaliteit aantonen.

“Wij eisen dit altijd” is géén wettelijke grondslag.

5. Slotconclusie — De feiten zijn eenvoudig, de misvattingen hardnekkig

De regels voor asbestafval zijn niet ingewikkeld. Ze zijn juist opvallend helder.

Wat het ingewikkeld maakt, zijn de hardnekkige misvattingen die blijven rondzingen — vaak zonder enige wettelijke basis.

Zodra iedereen zijn eigen rol speelt, verdwijnen de misverstanden, daalt de regeldruk en stijgt de naleving. Niet door meer regels, maar door betere toepassing van de regels die we al hebben.

6. Tip: Wat te doen als u hiermee te maken krijgt

Krijgt u te maken met een OD die standaardregels toepast — zoals “altijd een begeleidingsbrief”, “altijd een afsluitbare container” of “altijd ADR” — dan is het belangrijk om te weten dat de wet anders werkt. De bestuursrechter toetst niet aan gewoontes, maar aan feiten, proportionaliteit en motivering.

Gebruik daarom onderstaand toetsingskader:

OD MET STANDAARDREGELS? WIJ MET DE WET!

WET BOVEN GEWOONTE. FEITEN BOVEN STANDAARDEN.

GEBRUIK DIT TOETSINGSKADER!

1 VRAAG ALTIJD NAAR DE FEITELIJKE ONDERBOUWING

GEEN FEITELIJKE AFGIFTE = GEEN BEGELEIDINGSBRIEFPLICHT.

FEITELIJKE SITUATIE LEIDEND

De Afdeling bestuursrechtspraak bepaalt dat de feitelijke situatie leidend is. (o.a. ECLI:NL:RVS:2018:2116)

Zoals de bijlage zelf aangeeft: “De tussenopslag is namelijk geen ontvanger, omdat het asbestafval nog niet bij een meldingsplichtige inrichting is terecht gekomen.”

2 VRAAG OM EEN CONCRETE RISICOANALYSE

“WIJ EISEN DIT ALTIJD” IS NIET GENOEG!

CONCRETE RISICOANALYSE

Een generieke eis is in strijd met art. 3:46 Awb. Zonder risicoanalyse is een maatregel niet noodzakelijk en niet proportioneel (art. 3:4 Awb).

3 WIJS OP EVENREDIGHEID

EEN AFSLUITBARE CONTAINER MAG ALLEEN ALS DIT GESCHIKT, NOODZAKELIJK EN PROPORTIONEEL IS!

AFSLUITBAAR? ☒ GESCHIKT ☒ NOODZAKELIJK ☒ PROPORTIONEEL

ECLI:NL:RVS:2019:1603

Standaardmaatregelen houden juridisch geen stand.

4 VRAAG NAAR ADR CLASSIFICATIE

ADR IS ALLEEN VAN TOEPASSING ALS:

1. HET MATERIAAL ONDER EEN UN NUMMER VALT

2. GEEN VRIJSTELLING VAN TOEPASSING IS

Zonder classificatie ontbreekt de juridische grondslag.

5 LEG VAST DAT STANDAARDBELEID NIET VOLSTAAT

De Afdeling vernietigt besluiten die zijn gebaseerd op:

- standaardredeneringen
- gebruikelijke werkwijze
- beleid zonder individuele afweging (o.a. ECLI:NL:RVS:2017:1259)

STANDAARDBELEID

BESLUIT

INDIVIDUELE AFWEGING = JURIDISCH STERK!

WAT TE DOEN ALS U HIERMEE TE MAKEN KRIJGT?

DE BESTUURSRECHTER TOETST NIET AAN GEWOONTES, MAAR AAN FEITEN, PROPORTIONALITEIT EN MOTIVERING!

UW CHECKLIST

- ☒ WAAR IS HET RISICO?
- ☒ WAAR IS DE MOTIVERING?
- ☒ WAAR IS DE CLASSIFICATIE?

ONTBREKT ÉÉN VAN DEZE DRIE? DAN IS HET BESLUIT JURIDISCH KWETSBAAR EN VAAK ONRECHTMATIG!

STANDAARD = GEEN RECHT! MAATWERK = WEL RECHT!

MAAR... WIJ DOEN DIT ALTIJD ZO...

KEN UW RECHT. STEL VRAGEN. VRAAG OM MOTIVERING. LAAT U NIET KLUITEN MET STANDAARDEN!

De publicatie is naar eer en geweten opgesteld en gebaseerd op de best beschikbare informatie. Desondanks kunnen fouten of onvolledigheden voorkomen en kan informatie verouderen. De inhoud is niet bedoeld als vervanging van professioneel advies. Gebruik van de informatie is volledig op eigen risico. Ik aanvaard geen aansprakelijkheid voor directe of indirecte schade voortvloeiend uit het gebruik van deze informatie, noch voor de inhoud van externe websites waarnaar wordt verwezen.

Deze inhoud is copyright-free en valt in het publiek domein (CC0)