Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
6 maart 2023

Onze referentie
IENW/BSK-2023/59295

Opgesteld door
Bestuurskern
Financiën en Integrale Bedrijfsvoering
Directie Eigenaarsadvisering

Beslistermijn
10-03-2023

Bijlage(n)
3

Aan Staatssecretaris via SG

nota

Uitkomst bezwaar ProRail bij bezwaarcommissie met betrekking tot Kwartsstof

Aanleiding

Op 22 september 2022 hebben we u voor het laatst geïnformeerd over het lopende dossier rondom kwartsstof dat vrijkomt bij handelingen met ballaststenen onder het spoor. ProRail had op dat moment een bezwaar ingediend bij de bezwaarcommissie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tegen de besluiten van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Op 27 januari 2023 heeft de bezwaarcommissie het bezwaar van ProRail op alle gronden afgewezen. De oorspronkelijke eisen van de Arbeidsinspectie zijn hierdoor herbevestigd. Door middel van deze nota informeren we u over de uitspraak, over de impact die ProRail verwacht en adviseren wij u om een Kamerbrief hierover te sturen.

Geadviseerd besluit

1. In te stemmen met het informeren van de Kamer door middel van de voorgestelde Kamerbrief.

Kernpunten

- De bezwaarcommissie heeft uitspraak gedaan op 27 januari jl. In de begeleidende brief (bijlage 1) die aan ProRail verstuurd is, is aangegeven dat de inhoudelijke punten van ProRail niet gegrond zijn verklaard en daarmee de oorspronkelijke eis van de NLA van kracht blijft.
- Deze eis was: (1) ProRail moet binnen drie maanden na de beslissing op bezwaar in tunnels, overkappingen en kunstwerken kwartsloze ballast toepassen en (2) ProRail moet binnen drie maanden bij het overige spoor kwartsloze ballast toepassen (zie ook toelichting). Voor de tweede eis geldt een gedoogperiode waardoor uiterlijk 27 januari 2025 volledig aan die eis moet worden voldaan.
- ProRail acht de tweede eis niet binnen de gestelde termijn uitvoerbaar, omdat ProRail op basis van uitgevoerde marktverkenningen ziet dat er op die termijn onvoldoende kwartsloze ballast beschikbaar kan worden gemaakt (minder dan 30% van het jaarverbruik). De inspectie is daarvan niet overtuigd geraakt.
- ProRail gaat ter bewaring van rechten beroep instellen bij de rechter om duidelijkheid te vragen over de gedoogtermijnen en om deze te laten toetsen. Daarbij zal ProRail ook een voorlopige voorziening aanvragen om de handhaving op de eis te verdagen tot na de beroepsprocedure, met als oogmerk dat werkzaamheden grotendeels doorgang kunnen vinden en de veilige berijdbaarheid van het spoor gegarandeerd blijft.

- Als de tweede eis binnen twee jaar moet worden geïmplementeerd dan ziet ProRail gevolgen voor de uitvoerbaarheid van onderhouds- en aanlegprojecten waarin ook ballastwerkzaamheden plaatsvinden. Er zullen (grote) projecten niet of niet in de geplande termijn door kunnen gaan. ProRail heeft u een brief gestuurd (zie bijlage 2) waarin zij u over deze situatie en de mogelijke gevolgen informeert. Voorgesteld wordt deze brief mee te sturen met uw brief aan de Kamer.
- ProRail geeft in de brief aan de gevolgen voor werkzaamheden die vanaf 2025 worden uitgevoerd inzichtelijk te maken en zal u daar nader over informeren.
- ProRail vraagt in de brief, onder verwijzing naar de aandacht voor de uitvoerbaarheid van regelgeving in het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering, om een gesprek met u over de te maken keuzes en prioritering en over de effecten op de uitvoering van de concessie.
- Voor nu kunt u als bewindspersoon enkel de uitkomst uit de beroepsprocedure afwachten. In de tussentijd zal er meer informatie opgehaald worden en analyses gemaakt worden om de impact verder scherp te krijgen.
- In de Kamerbrief is een weergave gegeven van het proces dat gaat lopen en de gevolgen hiervan.

Krachtenveld

- De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) is als inspectie onafhankelijk. Op basis van bestaande wet- en regelgeving verricht zij opsporing- en handhavingsactiviteiten, onder verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De NLA geeft aan dat zij het beeld van ProRail met betrekking tot de beschikbaarheid van kwartsloze ballast niet deelt. IenW kan de beschikbaarheid niet beoordelen. Dit is een verschil van inzicht dat speelt tussen de NLA en ProRail.
- Zembla en NOS hebben hier woensdag 1 maart over bericht waarbij de nadruk lag op de onveilige werksituatie voor medewerkers op het spoor en het volledig vervangen van alle ballast. Zembla en NOS stellen in hun berichtgeving dat ProRail niet het belang van de medewerkers bovenaan stelt. In de berichtgeving lijkt het alsof er wordt gekozen tussen het economisch belang versus het gezondheidsbelang van de medewerkers. In werkelijkheid ligt dit genuanceerder. Ook ProRail let op het belang van de medewerkers van ProRail en aannemers en heeft veiligheid hoog in het vaandel. Dat tot voor kort louter kwartshoudende stenen werden toegepast had te maken met een andere interpretatie door ProRail van de zogeheten STOP-strategie in de Arobwetgeving. Om de gezondheid en veiligheid van medewerkers te waarborgen, hebben ProRail en de sector steeds ingezet op diverse technische en operationele maatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen. Dat ProRail nu beroep instelt tegen de definitieve eis van de NLA heeft te maken met de voorradigheid van kwartsloze ballaststenen.
- Als ProRail in het ongelijk wordt gesteld bij de rechter, dan heeft dit gevolgen voor het werk buiten en daarmee voor de opdracht van IenW aan ProRail. ProRail brengt dit nog concreter in beeld. Het ligt voor de hand dat er sprake zal zijn van vertragingen en kostenstijgingen, zowel bij het instandhoudingswerk als nieuwe aanleg en verbeteringen. De kans op verstoringen neemt toe.

Datum
6 maart 2023

Onze referentie
IENW/BSK-2023/59295

Opgesteld door
Bestuurskern
Financiën en Integrale Bedrijfsvoering
Directie Eigenaarsadvisering

Aan
Staatssecretaris via SG

Bijlage(n)
3

Toelichting

Eerdere nota's:

- Nota ter informatie over de definitieve eis (IENW/BSK-2022/15019; 27 januari 2022); deze nota gaf informatie over de verwachtte impact van de eis van de Nederlandse Arbeidsinspectie inzake kwartsstof
- Nota ter informatie over het voorgenomen besluit van ProRail over de maatregelen kwartsstof (IENW/BSK-2021/288341; 29 oktober 2021); deze nota betreft het besluit van ProRail hoe om te gaan met de (toen nog) voorlopige eis van de Nederlandse Arbeidsinspectie
- Nota ter informatie update bezwaarprocedure Kwartsstof (IENW/BSK-2022/90883); deze nota gaf een update over de lopende bezwaarprocedure.

Tijdlijn:

- Op 14 januari 2022 heeft ProRail de definitieve eis ontvangen van de Arbeidsinspectie (NLA) met betrekking tot de toepassing van kwartshoudende stenen als ballast. ProRail heeft op 23 februari 2022 bezwaar aangetekend tegen de eis van de NLA.
- Op 25 april 2022 is de hoorzitting geweest. Beide partijen hebben hun standpunt kunnen toelichten bij de bezwaarcommissie.
- Op 22 juni 2022 en 19 juli 2022 hebben er n.a.v. een uitnodiging van de inspectie gesprekken plaatsgevonden tussen ProRail en de NLA om te verkennen of nader begrip voor elkaar end daarmee overeenstemming over de eis te bereiken was.
- In een memo van 15 augustus 2022 is de NLA hier inhoudelijk op in gegaan heeft zij aangegeven op basis van deze gesprekken bij de oorspronkelijke eis te blijven. Daarmee is de zaak teruggewezen naar de bezwaarcommissie met verzoek voor uitspraak.

Eis NLA

- Eis 1: ProRail dient op al haar spoorinfra projecten in tunnels, kunstwerken en op- en in de directe omgeving van stations(emplacementen) onmiddellijk doch uiterlijk binnen 3 maanden kwartsloze typen ballast (steensoorten zonder kwarts) of andersoortig materiaal met in achtneming dat onder kwartsloze ballast wordt verstaan volgens openbare Richtlijn BIM Kwartsstof, maximaal 1,5% vrij kristallijn kwarts.
- Eis 2: ProRail dient op al haar "overige" spoorinfra projecten (buiten de hierboven genoemde tunnels, kunstwerken en op- en in de directe omgeving van stations(emplacementen) binnen 3 maanden kwartsloze typen ballast of andersoortig materiaal (waarmee ook voorkomen wordt dat werknemers, zelfstandigen en derden blootgesteld kunnen worden aan kankerverwekkend (kwarts)stof) voor te schrijven en toe te (laten) passen. Verstaan volgens openbare Richtlijn BIM Kwartsstof, maximaal 1,5% vrij kristallijn kwarts. Voor de termijn (totaal maximaal 24 maanden vanaf verzending BOB) dat ProRail nog niet kan beschikken over de ballast wat voldoet aan de openbare Richtlijn BIM Kwartsstof, dient ProRail als opdrachtgever - op basis van beschikbaarheid - een steensoort voor te schrijven die tijdens de werkzaamheden aantoonbaar een zo laag mogelijke emissie van kwartsstof geeft.

Context Werk aan Uitvoering
ProRail verwijst in haar brief naar het Programma Werk aan Uitvoering (WAU). Het programma Werk aan Uitvoering (WAU) richt zich op de verbetering van de dienstverlening door uitvoeringsorganisaties en zet dan ook in op de uitvoerbaarheid van beleid en de dilemma's die hierbij spelen. Tot nog toe ging het vooral om spanningen in het sociale domein (bv. toeslagen). Dit vraagstuk over kwartsstof is een voorbeeld uit het fysieke domein waarbij wet-en regelgeving grote impact heeft op uitvoerbaarheid.
Afhankelijk van de uitspraak in de bodemprocedure zullen er naar verwachting consequenties zijn voor de uitvoering van kabinetsbeleid t.a.v. onderhoud en investeringen op het spoor. Dit werkt door in het kabinetsbeleid t.a.v. de bereikbaarheid van Nederland per spoor.

Uitvoering en gevolgen voor de maatschappij
ProRail heeft de veiligheid van medewerkers hoog in het vaandel staan, net als de NLA. ProRail werkt al met diverse maatregelen om de spoormedewerkers op een zo veilig mogelijke manier met de huidige ballast te laten werken.
De gevolgen voor de instandhouding en de beoogde ontwikkeling van het spoor worden door ProRail verder in kaart gebracht, voor het geval de rechter ProRail in het ongelijk stelt.
De gevolgen voor de afvoer van de kwartshoudende ballast zijn deels in kaart. Bekend is dat het niet wordt getypeerd als gevaarlijk afval door de NLA. In het buitenland is/wordt het gebruik van kwartshoudende steen nog steeds toegestaan. Voor gebruik in andere sectoren heeft de NLA aangegeven dat dit afhankelijk is van inspectie.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Kamerbrief Kwartsstof	
2	Brief ProRail kwartsstof	
3	Uitkomst bezwaar NLA	