



Minister

cc Staatssecretaris

Bestuurskern

Dir. Maritieme Zaken
Afdeling Zeevaart

Den Haag
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Datum

27 januari 2022

Kenmerk

IENW/BSK-2022/

beslisnota

Asbest in zeeschepen brief KVNR/VvS/RvZ

Inleiding

Het gebruik van asbesthoudend materiaal in zeeschepen is wereldwijd (IMO – SOLAS verdrag) verboden sinds 2002, met uitzondering van enkele toepassingen. Voor schepen die gebouwd zijn na 2011 geldt een totaalverbod op asbest aan boord.

Desondanks blijkt asbest nog steeds voor te komen in zeeschepen die vóór 2011 zijn gebouwd, vooral als deze onder niet-Europees toezicht zijn gebouwd. Ook onder Nederlandse vlag varen naar schatting zo'n 70 tot 80 schepen uit de periode 2002 – 2011 rond met verboden asbest aan boord. Tegelijkertijd constateren we dat de uitvoerings- en handhavingspraktijk, met name waar het gaat om het verwijderen van verboden asbest, internationaal niet eenduidig is. Sommige landen nemen genoegen met papieren asbestvrijverklaringen, andere landen (zoals NL) constateren in de praktijk met monsternames dat sommige schepen nog weldegelijk met asbest rondvaren.

De Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR), de Vereniging van Waterbouwers (VvW) en de Redersvereniging voor de Zeevisserij (RvZ) hebben per brief van 22 april 2021 (bijlage 1) hun zorgen geuit over de in hun ogen te strenge Nederlandse uitvoeringspraktijk en het daardoor ongelijke internationale speelveld. Tevens vragen de brancheverenigingen u om dit internationaal te agenderen en te kiezen voor een risico gestuurde methodiek. Met de antwoordbrief schetst u uw zienswijze en een weg voorwaarts.

Deze weg voorwaarts is niet eenvoudig. Beantwoording van de brief heeft daarom enige tijd gevegd. In de tussentijd is intensief overleg geweest met o.a. de sectorpartijen. Het internationaal asbestverbod is immers een 'totaalverbod'. Tegelijkertijd zit asbest soms verwerkt op plaatsen in het schip waar het geen gezondheidsrisico's oplevert en waar sanering alleen mogelijk is door het verregaand demonteren van een schip. In dergelijke gevallen heeft saneren grote gevolgen voor de bedrijfsvoering, en is het soms beter om asbest ongemoeid te laten, en/of goed te beheersen, dan om het te verwijderen.

U bent als minister stelselverantwoordelijk voor schepen die varen onder Nederlandse vlag. Omdat hier sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid (de minister voor de scheepsveiligheidsaspecten (SOLAS, Schepenwet, etc.) en de staatssecretaris voor de milieuaspecten (Asbestverwijderingsbesluit, REACH, etc.)), en het hier expliciet een SOLAS regel betreft, wordt deze nota in CC aan de staatssecretaris gestuurd.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om de bijgevoegde antwoordbrief (bijlage 2) naar de KVNR, VvW en RvZ te sturen, alsmede – zoals verzocht in het Commissiedebat Maritiem van 2 juni en 24 november jl. – in afschrift aan de Kamer (bijlage 3).

Hiernaast adviseer ik u om, tot internationaal overeenstemming is bereikt met hiervoor als uiterlijke datum 1 januari 2025, aan de ILT te vragen om ontheffingen voor te saneren asbest pakkingen, geplaatst tussen 2002 en 2011 te verlengen, ook waar de maximale termijn van drie jaar al is overschreden (bijlage 4).

Beslistermijn

Eerste week van februari, met oog op toezegging aan de Kamer en de deadline (14/2) voor indiening van ons voorstel bij IMO.

Argumentatie

De uitvoeringspraktijk voor het moeten verwijderen van ongeoorloofd asbest verschilt per vlaggenstaat. Medio en eind 2020 heeft uw voorganger ingestemd met een risicogestuurd systeem voor de verwijdering van ongeoorloofd asbest uit zeeschepen. Het voorgestane categoriseringssysteem wat hiervoor begin 2021 is ontwikkeld (bijlage 5) is door enkele reders als pilot in de praktijk gebracht maar bleek onvoldoende oplossing te bieden. Voornamelijk omdat de grens tussen bereikbaar en onbereikbaar asbest in een zeeschip niet eenduidig is te bepalen. Hiernaast was met deze systematiek voorzien dat in 2025 kon worden gestopt met het uitgeven van ontheffingen.

In de antwoordbrief geeft u aan dat:

- Nederland samen met andere geïnteresseerde EU-lidstaten bij de IMO zal polsen of er draagvlak bestaat voor een voorstel met als doel een geharmoniseerde aanpak van het beheersen en saneren van ongeoorloofd asbest in zeeschepen.
- Nederland hierbij zal streven naar een risicogestuurde methodiek en zal voorstellen of pakkingen geplaatst tussen 2002 en 2011, opgenomen kan worden in een herziening van IMO Circulaire 1374.
- U van de sector inzet verwacht om het probleem internationaal in kaart te helpen brengen, ter ondersteuning van het IMO en EU traject.

Met de vraag aan ILT om door te gaan met ontheffingen langer dan de drie jaar termijn die hier normaliter voor staat, creëert u tijd die nodig is om een en ander internationaal af te stemmen. In afwachting van de bovenstaande stappen, onder voorwaarden die in samenspraak met DGLM en afgestemd met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden vastgesteld, kan de geldigheid van de ontheffingen, ten aanzien van genoemde categorie pakkingen, de in de IMO circulaire toegestane maximale drie jaar overschrijden. U stemt dit internationaal af waardoor het level playing field gewaarborgd is.

Voor de overige toepassingen van asbest (dus naast pakkingen, geplaatst tussen 2002 en 2011) blijft de ILT onder voorwaarden ontheffingen verlenen, met dien verstande dat het zondermeer afgeven van ontheffingen, (zonder dat hier door de reder vooraf onderzoek naar is gedaan) zoals reeds eerder gecommuniceerd, stopt in 2025. Hiermee krijgt de sector nog enkele jaren de tijd om inkoopprocessen aan te passen, private afspraken te maken over de aansprakelijkheid van saneerkosten en schepen te laten bouwen c.q. te kopen zonder dat daarin asbest aanwezig is.

Het kabinet voert een actief bronbeleid om de gevaren van asbest voor mens en leefomgeving te beperken. Dit voorstel sluit daar goed op aan. Om die reden is het ook wenselijk om de huidige uitvoeringsmethodiek (internationaal) aan te passen.

Afstemming

Deze nota en de antwoordbrief aan de brancheorganisaties zijn afgestemd met ILT, DGMI, HBJZ en waar relevant met het departement SZW.

Politieke context

De Nederlandse Maritieme Strategie staat voor een gezond ondernemersklimaat waarin geconcentreerd kan worden met reders die varen met schepen onder buitenlandse vlag (level playing field). Voor zowel de overheid als de werkgevers- en werknemersorganisaties staat de gezondheid van zeevarenden voorop. Ook het behoud van werkgelegenheid onder Nederlandse vlag is van groot belang.

Asbest ligt politiek gevoelig. Het CDA (Kamerlid Geurts) heeft tijdens de laatste twee Maritieme Commissie debatten gevraagd wat de minister gaat doen aan het uitvlaggen door reders van schepen door het strenge Nederlandse asbestbeleid. Uw voorganger heeft hierbij de beperkte juridische mogelijkheden geschetst en aangegeven dat de Kamer een afschrift zal ontvangen van de antwoordbrief aan de branchepartijen.

Internationaal traject / oplossingsvoorstel

Denemarken heeft in mei jl. informeel contact gezocht op werkvloerniveau. Hierbij is (mondeling) de vraag gesteld of Nederland bereid is om de huidige asbest uitvoeringsmethodiek te bespreken in de EU *Shipping Working Party*. Dit met als doel om tot een geharmoniseerde aanpak binnen de EU te komen over het omgaan met het saneren van verboden asbest in zeeschepen. Deze vraag is ook informeel aan Duitsland en Noorwegen gesteld.

Tijdens een zeer recent IMO overleg heeft China aangegeven het asbestverbod in de periode tussen 2002 en 2011 te beschouwen als 'period of grace'. Dit kan ook een oorzaak zijn van het ontstane scheve level playing field tussen IMO lidstaten. Nederland heeft tijdens dit overleg zorgen geuit over deze zienswijze. Dit werd ondersteund door Denemarken. Nederland heeft hierbij ook aangegeven een oplossingsvoorstel te presenteren op het komende IMO veiligheidscomité in april 2022.

Bij het voorstel zullen de bovengenoemde IMO lidstaten als co-sponsor worden gevraagd. Ook zal de Europese Commissie hierbij worden betrokken. Dit in verband met een mogelijke competentieclaim op basis van de REACH Verordening. Dit is Europese wetgeving die vanaf 2006 alle vormen van handel en vervoer van asbesthoudend materiaal binnen Europa verbiedt.

Tot slot

U komt met bovenstaande aanpak (deels) tegemoet aan de wensen van de sector. U stelt een risicogestuurde systematiek voor, maar wel op basis van een aan te passen IMO circulaire en gericht op de meest voorkomende probleemtoepassing zijnde pakkingen geplaatst tussen 2002 en 2011.

Toelichting

Een door Nederland in 2010 aangedragen IMO circulaire bepaalt dat asbest wat tegen de regels is geplaatst (dus na 2002) dient te zijn verwijderd binnen drie jaar na het vinden ervan. Op die manier krijgen reders de kans om het asbest gefaseerd binnen het onderhoudsschema van het schip te saneren. Het veiligheidscertificaat wordt, tot er is gesaneerd door ILT voorzien van een ontheffing. Asbest wat voor 2002 in zeeschepen is geplaatst kan normaliter, wanneer het geen gevaar oplevert voor de gezondheid en voldoende gemonitord wordt, blijven zitten tot de sloop van het schip. Hiervoor is geen ontheffing nodig onder het veiligheidscertificaat.

Probleem bij saneren is dat het bij asbest in zeeschepen voornamelijk gaat om pakkingen tussen pijpflenzen waarvan er vele duizenden in een schip zijn verwerkt. Alles moeten saneren betekent in de praktijk het volledig moeten demonteren van het schip met niet alleen bedrijfseconomische- maar ook gezondheidsrisico's van dien. Besloten complexe machineruimtes van zeeschepen lenen zich soms ook slecht voor saneren.

In de praktijk gaat het voornamelijk om asbesthoudende pakkingen, geplaatst tussen 2002 en 2011. Omdat het er vooralsnog op lijkt dat de risico's van deze categorie voor personen aan boord beperkt en goed te beheersen zijn, en de gevolgen van het moeten saneren van deze categorie voor reders het grootst zijn, richt het nieuwe voorstel zich dan ook alleen op deze categorie. Meer onderzoek en internationale afstemming is nodig om tot een definitieve oplossing te komen.

Gezonde werkomgeving

Met betrekking tot een gezonde werkomgeving dienen Nederlandse schepen te allen tijde te voldoen aan de Arbeidsomstandighedenwet. Regels hierin over asbest blijven met dit voorstel onverminderd van kracht. De reder blijft verantwoordelijk voor een gezonde werkomgeving en de wettelijk verplichte risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E) o.g.v. de Arbeidsomstandighedenwet.

Alleen pakkingen die tijdens de normale operatie van het schip niet beroerd worden behoeven niet te worden verwijderd. Andere pakkingen die tijdens normaal gebruik wel beroerd kunnen worden moeten direct (in geval van direct risico tot blootstelling) of anders zo snel mogelijk en uiterlijk binnen de ontheffingsperiode van maximaal 3 jaar worden verwijderd door een daartoe gecertificeerd bedrijf.

Voor eventuele noodreparaties worden veiligheidsmiddelen aan boord voorgeschreven. Hierdoor is sprake van een aanvaardbaar risico voor opvarenden.

Risicogestuurd handelen en juridische mogelijkheden.

Risicogestuurd handelen past binnen het bestaande kabinetsbeleid. Bovendien kan saneren in kleine besloten ruimtes van zeeschepen ook risico's met zich meebrengen. Verwijdering kan erin resulteren dat verontreiniging van de lucht met asbestvezels in een dergelijk kleine ruimte ontstaat.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verantwoordelijk voor de Arbeidsomstandighedenwet, bevestigt dat er binnen de bestaande ARBO regelgeving geen sprake is van een saneerplicht en geeft aan dat het de verantwoordelijkheid van de werkgever is om vast te stellen wat de risico's zijn. Indien er sprake is van blootstelling aan asbestvezels, door dat bijvoorbeeld door beschadiging vrije asbestvezels in de omgevingslucht ontstaan, dan dient dit gevaar (onmiddellijk) door de werkgever weggenomen te worden. Dit kan door sanering volgens het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en Arbeidsomstandighedenbesluit. Het Arbeidsomstandighedenbesluit limiteert het aantal toegestane asbestvezels per kubieke meter in een werkruimte.

De juridische mogelijkheden om ongeoorloofd asbest op zeeschepen te laten zitten zijn zeer beperkt. Een in 2010 door Nederland ontwikkelde IMO-circulaire biedt de ruimte om eenmalig voor een periode van maximaal drie jaar een ontheffing te verlenen. Na afloop van die drie jaar dient het ongeoorloofd asbest verwijderd te zijn.

Met het SOLAS-veiligheidscertificaat wordt internationaal (aan kust- en havenstaten) door de vlaggenstaat verklaard dat het schip aan de eisen van het SOLAS verdrag voldoet. De geldigheid van het certificaat staat ter discussie wanneer er sprake is van verboden asbest en er tegelijkertijd geen sprake is van een onderliggende ontheffing van de vlaggenstaat. Zonder een geldig veiligheidscertificaat kan een schip geen internationale reizen maken en komen schepen in buitenlandse havens in de problemen.

Internationale praktijk en level playing field.

Het SOLAS-verdrag gaat v.w.b. asbesthoudend materiaal uit van 'aanpakken aan de bron', ook weer omschreven in een aantal IMO-circulaires. Hierin wordt uitgelegd dat documentenonderzoek de basis zou moeten zijn om te bepalen of schepen aan SOLAS voldoen of niet. Praktisch gaat het hier om een controle van asbestvrijverklaringen uitgegeven door scheepswerven en leveranciers tijdens de (ver)bouw van het schip.

Nederland vraagt in een instructie aan de klassenbureaus, naast de bovenstaande procedure, sinds 1 december 2011 ook om monsters te laten nemen, door gecertificeerde bedrijven, om te bepalen of er asbest aanwezig is. Dit omdat na controles is gebleken dat asbestvrijverklaringen onbetrouwbaar kunnen zijn. Andere vlaggenstaten lieten tot voor kort geen monsters nemen en baseerden zich enkel op asbestvrijverklaringen zoals omschreven in de relevante IMO circulaire. En weer andere vlagstaten passen de 'verwijderplicht' pas toe vanaf de datum dat de circulaire die dit beschrijft is gepubliceerd (december 2010).

Er is dus geen sprake van een level playing field en dit is ook waarom de sector het Nederlandse asbestbeleid als streng ervaart.

Omdat er op 31 december 2020 nieuwe Europese wetgeving in werking is getreden (Verordening inzake scheepsrecycling) waarbij inventarisaties (met monsternames) worden gedaan van gevaarlijke stoffen, ter voorbereiding van de uiteindelijke sloop van een schip, komen andere vlaggenstaten nu ook vaker

verboden asbest tegen. Dit ondanks dat er sprake was van asbestvrijverklaringen.

Dit kan in de toekomst ook toenemen wanneer de onderliggende internationale Conventie voor deze EU-verordening (de Hong Kong Conventie) van kracht wordt. Bovenstaande in acht genomen, lijkt het momentum dan ook daar om dit probleem internationaal aan te kaarten.

Equivalente Regeling

Het SOLAS-verdrag biedt vlaggenstaten de mogelijkheid om af te wijken van het Verdrag. Er dient dan sprake te zijn van een gelijkwaardig veiligheidsniveau. De manier waarop dit bereikt wordt dient omschreven te worden en aangemeld bij de IMO. Dit noemen we een equivalente regeling.

De brancheorganisaties pleiten ervoor dat ongeoorloofd asbest langer dan drie jaar wordt toegestaan, zolang het maar goed wordt beheerst en zo nodig wordt ingepakt op het schip. De KNVR pleit ervoor deze aanpak aan te melden als een equivalente regeling bij de IMO. De KNVR heeft hiertoe ook juridisch onderzoek laten uitvoeren.

Uit de Nota van Toelichting bij het Schepenbesluit 2004 alsmede het SOLAS-Verdrag leiden HBJZ en ILT-Juridische Zaken af, dat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest om verboden, in dit geval het asbestverbod, te omzeilen door middel van het treffen van een gelijkwaardige voorziening. Een gelijkwaardige voorziening is blijkens de toelichting bedoeld om *'innovatieve technieken en (alternatieve) voorzieningen mogelijk te maken'*. In dit geval is daar geen sprake van. Het ongeoorloofd asbest blijft, weliswaar binnen aanvaardbare veiligheidsrisico's, aanwezig op en in het schip. Bovendien levert het verbod om ongeoorloofd asbest op een schip te installeren ook een verwijderingsplicht op. Door het plaatsen van het asbest is er een onrechtmatige situatie ontstaan. Die situatie kan alleen worden opgeheven door het asbest te verwijderen of door het verkrijgen van een tijdelijke ontheffing. Door het verkrijgen van een tijdelijke ontheffing wordt de mogelijkheid geboden het verboden asbest onder voorwaarden op een later moment te saneren echter, uiterlijk binnen drie jaar.

De enige manier om internationaal te bewerkstelligen dat ongeoorloofd asbest dat niet gesaneerd kan worden te laten zitten op een zeeschip wat aan SOLAS moet voldoen, is door dit internationaal (met de Europese Commissie en de IMO) af te stemmen. Dit ook omdat anders Nederlandse zeeschepen hiermee in buitenlandse havens alsnog in de problemen kunnen komen. De mogelijkheid voor een ontheffing langer dan drie jaar zal dan ook gepaard moeten gaan met een aanpassing van IMO circulaire 1374 (internationaal traject) en de Regeling Veiligheid Zeeschepen (nationaal traject) waarin de betreffende circulaires opgenomen zullen worden en hiermee een verplichtend karakter zullen krijgen. Hiermee wordt een wettelijke mogelijkheid voor het verlenen en verlengen van ontheffingen voor deze categorie gecreëerd.

Inzet van de sector.

Reders laten in het verre oosten schepen bouwen en/of brengen oudere schepen onder Nederlandse vlag. Reders zijn er zelf verantwoordelijk voor dat deze schepen voldoen aan de nationale en internationale regels. De verificatie hiervan wordt uitgevoerd door de klassenbureaus die namens de overheid certificeringsinspecties uitvoeren en internationale veiligheidscertificaten

afgeven. Daarnaast dragen zij bij het (ver)bouwen en certificeren van schepen verantwoordelijkheid voor de verificatie van de eisen zoals omschreven in diverse zg. 'unified interpretations' door de internationale brancheorganisatie van klassenbureaus, IACS. Het identificeren en saneren van asbesthoudend materiaal bij het onder Nederlandse vlag brengen en certificeren van zeeschepen dient in eerste instantie te worden voorkomen door de sector zelf.

Reders zijn echter ook afhankelijk van asbestvrijverklaringen door (vaak Aziatische scheepswerven) en in de praktijk kunnen niet van alle onderdelen monsters worden genomen. Daarvoor zijn schepen simpelweg te groot en te complex. Hiernaast is internationaal afgesproken dat aanpakken aan de bron op basis van documenten (asbestvrijverklaringen) de methodiek is om te bepalen of een schip aan SOLAS voldoet, en niet op basis van monsternames zoals Nederland dat in een instructie aan de klassenbureaus vereist.

Bijlages nota:

1. Brief van de brancheorganisaties
2. Antwoordbrief minister (in cc naar de Kamer)
3. Aanbiedingsbriefje afschrift Kamer
4. Verzoek Minister aan de IG (in cc naar de Kamer)
5. Afgewezen beleidswijziging met blokschema aanleiding brief