

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

De Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR)
Vereniging van Waterbouwers (VvW)
Redersvereniging voor de Zeevisserij (RvZ)

Bestuurskern
Dir. Maritieme Zaken
Afdeling Zeevaart

Den Haag
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Ons kenmerk
IENW/BSK-2022/19533

Datum 9 februari 2022
Betreft Antwoordbrief voorstel brancheverenigingen dossier
asbest in zeeschepen

Geachte mevrouw Koster, mevrouw Vollebrecht en heer Van Balsfoort,

Allereerst veel dank voor uw betrokkenheid bij het dossier asbest in zeeschepen. De aandacht voor dit langlopende dossier bevestigt het gezamenlijk belang van een veilige en gezonde werk- en leefomgeving voor zeevarenden op Nederlandse zeeschepen.

Daarnaast excuseer ik mij dat u pas nu reactie ontvangt op uw brief van 22 april 2021. Het vinden van een werkbare weg voorwaarts binnen de zeer beperkt beschikbare juridische ruimte vraagt zorgvuldigheid en kostte meer tijd dan voorzien. Uw brief wordt beantwoord met een algemene zienswijze en een oplossingsvoorstel. Uw recente zienswijze met betrekking tot de mogelijkheid van een equivalente regeling, die moet worden aangemeld bij de IMO, wordt hierin meegenomen. In bijlage 1 wordt inhoudelijk gereageerd op uw betoog en uw vier voorgestelde uitgangspunten.

Algemeen

Uw oproep dat het beleid en de uitvoerings- en handhavingspraktijk met betrekking tot asbesthoudend materiaal aan boord van zeeschepen helderheid voor de maritieme sector in Nederland moeten bieden, zodat deze in zijn handelen daarmee rekening kan houden, wordt gedeeld. Leidende beginselen daarbij zijn het borgen van een veilige en gezonde werk- en leefomgeving aan boord met inachtneming van de Arbeidsomstandighedenwet, alsmede het voldoen aan internationale verdragsverplichtingen. Tegelijkertijd dient daarbij zo veel mogelijk sprake te zijn van een internationaal level playing field. Dit om te voorkomen dat Nederlands gevlagde schepen in een onredelijk nadelige positie zouden komen ten opzichte van schepen die varen onder een andere vlag.

Internationaal is bepaald dat asbesthoudend materiaal aan de bron dient te worden aangepakt. Het SOLAS-verdrag verbiedt sinds 1 juli 2002 de installatie in zeeschepen van materialen die asbest bevatten.

Sinds 1 januari 2011 geldt dit verbod zonder uitzonderingen. Leveranciers en scheepswerven moeten ervoor zorgen dat scheepsbouw- en/of uitrustingsmaterialen asbestvrij zijn. Klassenbureaus en reders dienen dit te controleren bij de bouw van het schip en de aanschaf van het materiaal. Het is dan ook zorgelijk dat bijna 20 jaar na de inwerkingtreding van het asbestverbod er wereldwijd nog steeds asbesthoudend materiaal wordt aangetroffen op schepen die zijn opgeleverd nadat dit verbod van kracht is geworden.

Bestuurskern
Dir. Maritieme Zaken
Afdeling Zeevaart

Ons kenmerk
IENW/BSK-2022/19533

Het internationale level playing field lijkt de afgelopen jaren uit balans te zijn geweest. Buitenlandse vlaggen baseerden zich voor de SOLAS-certificering tot voor kort mogelijk alleen op asbestvrijverklaringen en documenten en niet op monsternames, zoals Nederland al geruime tijd doet. Aan deze periode lijkt een einde te komen met de opmaak van inventarisaties van gevaarlijke stoffen (IHM) in zeeschepen voor de nieuwe EU verordening inzake scheepsrecycling, waarbij ook asbest monsters worden genomen. De klassenbureaus melden een toename van ontheffingsaanvragen voor asbestverwijderingen uit schepen varend onder buitenlandse vlag. Hiermee beweegt het level playing field in de richting van de Nederlandse praktijk.

Hiernaast is uit een recent IMO document gebleken dat de periode tussen 2002 en 2011 niet eenduidig wordt geïnterpreteerd als een SOLAS verbodsbepaling. Een belangrijke IMO lidstaat (en scheepsbouw-, uitrustingsproducent) kwalificeert deze periode als 'period of grace'. Dit wordt door de EU lidstaten anders gezien en het kan ook verklaren waarom er nog steeds veel asbesthoudende pakkingen worden gevonden die zijn geplaatst in deze periode.

Het momentum lijkt hiermee dan ook gekomen om internationaal aandacht te vragen voor een geharmoniseerde aanpak, in het bijzonder voor asbest geplaatst tussen 2002 en 2011.

Weg voorwaarts

Gezien de bovenstaande ontwikkelingen en uitgangspunten, en omdat de voorgestane uitvoeringspraktijk (het stoppen met het verlenen van ontheffingen) vooruitloopt op een daadwerkelijk internationaal level playing field, met mogelijk negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie van de Nederlandse vlag, doe ik hierbij de volgende voorstellen:

- Nederland zal samen met andere geïnteresseerde EU-lidstaten en eventuele anderen bij de IMO polsen of er draagvlak bestaat voor een meer geharmoniseerde aanpak, en zal daartoe voor de eerstvolgende vergadering van het Maritime Safety Committee (MSC) een voorstel indienen.
- Nederland zal hierbij streven naar een risicogestuurde methodiek, specifiek gericht op pakkingen geplaatst tussen 2002 en 2011, opgenomen in een herziening van IMO Circulaire 1374.
- De KVNR vraagt aan ICS en IACS om het probleem internationaal in kaart te brengen ter onderbouwing van de discussie.
- In afwachting van de bovenstaande stappen en totdat internationaal overeenstemming (level playing field) is bereikt, met

hiervoor een uiterste datum van 1 januari 2025, zal aan ILT worden gevraagd om ontheffingsperiodes te verlengen voorbij de maximale drie jaar, daar waar het gaat om de bovengenoemde categorie. Hierbij zullen DGLM en ILT samen en in afstemming met SZW duidelijke toetsingscriteria en voorwaarden opstellen.

- Voor de overige toepassingen van asbest (dus naast pakkingen, geplaatst tussen 2002 en 2011) blijft de ILT onder voorwaarden ontheffingen verlenen tot 2025 onder de huidige uitvoeringspraktijk. Hiermee krijgen scheepsbeheerders nog enkele jaren de tijd om het inkoopproces aan te passen en schepen te bouwen c.q. te kopen zonder dat daarin asbest aanwezig is.

Bestuurskern
Dir. Maritieme Zaken
Afdeling Zeevaart

Ons kenmerk
IENW/BSK-2022/19533

Dit betekent voor de korte termijn, totdat het internationale traject is afgerond, niet dat er geen sprake meer zou hoeven te zijn van saneren van eventueel ander asbesthoudend materiaal dat is geplaatst na de verbodsbepaling.

De uitzondering voor pakkingen geplaatst tussen 2002 en 2011 kan alleen definitief (permanent) worden gemaakt zodra dit internationale traject is afgerond, de IMO lidstaten overeenstemming hebben bereikt en de gereviseerde circulaire 1374 is gepubliceerd.

Waar het niet gaat om deze categorie en er ook geen sprake is van risico's door het saneren in besloten ruimtes van een zeeschip, dient dit gewoon plaats te vinden op reguliere onderhoudsmomenten binnen de drie hiervoor gestelde jaren. Een verlenging van een ontheffing na drie jaar is hiervoor dan ook normaliter (ook juridisch) onmogelijk. Waar sprake is van asbesthoudend materiaal dat een direct risico voor de gezondheid vormt, zoals gedefinieerd in het Arbeidsomstandighedenbesluit, dient beheersen onmiddellijk en sanering zo snel mogelijk plaats te vinden onder de bestaande voorwaarden van het Asbestverwijderingsbesluit 2005.

Nadat internationaal overeenstemming is bereikt zal bij een aanvraag voor het verlengen van de ontheffingsperiode, waar het gaat om pakkingen geplaatst tussen 1 juli 2002 en 1 januari 2011, de scheepsbeheerder moeten bepalen welke extra maatregelen aan boord van de betreffende schepen nodig zijn zolang de ontheffing duurt en ook moeten bepalen welke pakkingen uit de bovenstaande categorie zijn geplaatst in systemen waaraan regulier onderhoud (planned maintenance) wordt verwacht, zodat sanering, beheerst en conform de voorschriften, plaats kan vinden. Bij extra maatregelen kunt u denken aan periodieke lucht- en plakmonsternames om er zeker van te zijn dat werkruimtes aan de Arbeidsomstandighedenwet voldoen.

De scheepsbeheerder dient het monitoren van asbesthoudend materiaal onder RI&E verplichtingen en/of bij de vernieuwing van de veiligheidscertificaten aan te tonen. Indien er sprake is van ongeoorloofd asbesthoudend materiaal en dientengevolge van een ontheffing onder het scheepsveiligheidscertificaat, aanvaardt de scheepsbeheerder de aansprakelijkheid voor de potentiële gevolgen. Goede afspraken over de aansprakelijkheid voor saneringskosten, en het volgen van IMO circulaire 1426rev1, zijn hierbij ook van belang.

Tot slot

Zoals toegezegd tijdens het Commissiedebat Maritiem op 2 juni en 24 november jl. is deze brief in afschrift naar de Kamer gestuurd.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Mark Harbers

Bestuurskern
Dir. Maritieme Zaken
Afdeling Zeevaart

Ons kenmerk
IENW/BSK-2022/19533

Bijlage 1

In deze bijlage wordt inhoudelijk gereageerd op uw zienswijze en voorstellen.

Om te beginnen uw opmerking dat de ILT reders in een onzekere situatie zou hebben gebracht; zowel vanuit de ILT als vanuit de beleidsdirectie is er alles aan gedaan om dit te voorkomen. Periodieke overleggen hebben uiteindelijk tot een categoriseringsmethodiek geleid die risicogestuurd kan worden uitgevoerd. Na een pilot door de KVNR uitgezet bij verschillende reders, bleek dit systeem in de praktijk echter lastig uitvoerbaar. Hiervoor wordt dan ook een alternatief geboden. Dit geldt ook voor de aanpassing van de desbetreffende instructie, wat momenteel werk in uitvoering is.

Uw uitleg met betrekking tot het 'strengere' asbesthandhavingsbeleid en het uit de pas lopen van Nederland met de internationale uitvoering, wordt ten dele gedeeld. Het klopt dat Nederland streng is op de toepassing van de asbestregelgeving. Dit beleid heeft er volgens de Klassenbureaus toe geleid dat schepen gebouwd onder Nederlandse vlag, anders dan sommige buitenlands gevlagde schepen, daadwerkelijk asbestveiliger zouden worden opgeleverd. Er is echter in mindere mate sprake van handhaving op de SOLAS-regel. Handhaving is toezicht (FSC/PSC) gerelateerd. Het gaat hier om de uitvoering van statutaire certificering-, vergunning- en ontheffingsverlening waarbij geen sprake is van meer of minder streng. Een verbod op asbest, een gevaarlijke stof, valt niet pragmatisch toe te passen.

U schrijft dat het beleid in de juiste verhouding moet staan tot de internationale standaarden waardoor concurrentieoverwegingen, zoals omvlaggen niet nodig hoeven te zijn. Het beleid moet aansluiten bij de internationale praktijk. Dit is juist in uw branche, de zeevaart, voor de concurrentiepositie van groot belang. Het punt is echter dat voor wat betreft asbesthoudend materiaal in zeeschepen de standaard al 20 jaar duidelijk is maar asbestvrijverklaringen daarentegen niet altijd betrouwbaar blijken te zijn. Dit is een risico voor de zeevarende.

Ten aanzien van uw vier uitgangspunten;

1. Gezondheidsrisico: asbest dat een direct gevaar voor de gezondheid geeft, wordt indien mogelijk direct effectief geïsoleerd en beheerst waardoor het directe gevaar verdwijnt. Indien dit niet mogelijk is, wordt het direct verwijderd. Asbest dat geen direct gevaar voor de gezondheid geeft, wordt niet verwijderd maar beheerst met bewezen technieken.

Een risicogebaseerde aanpak is gewenst en dit was dan ook al verwerkt in het eerdere categoriseringsvoorstel. Voor wat betreft het kunnen laten zitten van ongeoorloofd asbest zijn de voorwaarden en mogelijkheden die de SOLAS-Conventie hiervoor biedt zeer beperkt. Het basisprincipe blijft dat onder Nederlandse vlag varende schepen te allen tijde voldoen aan de Arbeidsomstandighedenwet en dat de reder hiervoor garant staat.

Bestuurskern
Dir. Maritieme Zaken
Afdeling Zeevaart

Ons kenmerk
IENW/BSK-2022/19533

Naast het gezondheidsaspect kent het asbestdossier echter nog een tweede belangrijke component: de statutaire veiligheids certificering. Het verschil tussen nog toegestaan asbest en niet-toegestaan asbest bepaalt of een schip een veiligheids certificaat krijgt of niet, dan wel gebruik moet maken van een ontheffing. En het voor de SOLAS certificering toepassen van langdurige ontheffingen of vrijstellingen, die nodig kunnen zijn wanneer het (verboden) asbest om welke reden dan ook niet wordt gesaneerd, blijkt vooralsnog juridisch onmogelijk. Hier dienen internationaal afspraken over te worden gemaakt.

Bestuurskern
Dir. Maritieme Zaken
Afdeling Zeevaart

Ons kenmerk
IENW/BSK-2022/19533

2. Doelmatigheid: het verboden én het niet-verboden asbest en geeft daardoor een betere bescherming van de gezondheid van de opvarenden;

Onder ARBO-regelgeving moet er altijd sprake zijn van bescherming van de werknemers, ongeacht de wettelijke status van de gevaarlijke stof. Zoals hierboven uitgelegd, het verschil tussen verboden en niet-verboden asbest is het verkrijgen van een SOLAS-veiligheids certificaat. Zonder zo'n certificaat kan een schip geen internationale zee reizen maken en komen schepen in buitenlandse havens in de problemen met de plaatselijke autoriteiten.

Omdat het in veruit de meeste gevallen gaat om asbesthoudende pakkingen geplaatst tussen 2002 en 2011, zou de uitzondering voor sanering omschreven in de IMO Circulaire zich dan ook specifiek op die categorie moeten richten. Dit geldt ook voor het voorstel aan de IMO.

3. Juridisch: het beleid is niet in tegenspraak met het SOLAS-verdrag;

Dit is een misvatting; asbest is al 20 jaar verboden onder het SOLAS-verdrag. Wanneer het aanwezig is, is dit in tegenspraak met het SOLAS-verdrag. In de annex van uw brief refereert u aan de bestaande IMO-circulaires die zijn gericht op de omgang met asbest aan boord van zeeschepen waar dit asbest nog was toegestaan. Circulaire 1374, door Nederland bij IMO aangedragen, adviseert om asbest dat tegen de Conventie in is geplaatst, maximaal binnen drie jaar na het ontdekken van dit asbest te verwijderen. De ILT heeft de afgelopen jaren, afhankelijk van groot onderhoud, in uitzonderlijke gevallen de ontheffingsduur opgerekt naar maximaal vijf jaar en zelfs langer. Om bovengenoemde reden is het onwenselijk om deze praktijk onbeperkt door te blijven zetten zonder dat de circulaire hiervoor is aangepast.

Voor de equivalente (gelijkwaardige) regeling die u voorstelt, lijkt in eerste instantie juridisch geen ruimte. Afwijken van de Conventie kan alleen wanneer er sprake is van een gelijkwaardige regeling die gericht is op de regel in de Conventie, en niet op een (in dit geval niet in de Conventie voorgeschreven) sanering die als mitigerende of corrigerende maatregel is bedoeld. De regel is, 'het plaatsen van asbesthoudend materiaal is verboden', en daarvoor is een equivalent, die bij IMO aangemeld moet worden, niet reëel. U stelt feitelijk dat asbest toegestaan kan (blijven) worden zolang er maar geen vezels vrijkomen. De recente juridische analyse die u heeft laten uitvoeren, zal worden betrokken bij de internationale discussie hierover en kan zodoende bijdragen aan de vraag of voor de categorie pakkingen geplaatst tussen 2002 en 2011,

internationaal kan worden volstaan met een algemene equivalent of dat hier per individueel schip nog een doorlopende ontheffing voor nodig is.

Bestuurskern
Dir. Maritieme Zaken
Afdeling Zeevaart

Uit de Nota van Toelichting bij het Schepenbesluit 2004 alsmede het SOLAS-Verdrag leid ik 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.

Ons kenmerk
IENW/BSK-2022/19533

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 ontheffing wordt de mogelijkheid geboden het verboden asbest (gefaseerd) te saneren.

De enige manier om te bewerkstelligen dat ongeoorloofd asbest langer dan drie jaar mag blijven zitten op een zeeschip wat aan het SOLAS-verdrag 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. Het verlengen van 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 circulaire's opgenomen zullen worden en hiermee een verplichtend karakter zullen krijgen. Hiermee wordt een wettelijke mogelijkheid voor het verlengen van de ontheffingsperiode gecreëerd.

4. Voorbeeldfunctie: Nederland kan zich internationaal op de kaart zetten met een pragmatisch model voor andere vlaggenstaten die zich ook geconfronteerd zien met asbest in zeeschepen.

Nederland heeft uitvoeringscirculaire 1374 bij IMO geïntroduceerd. Hierin is opgenomen dat verboden (risicovrij) asbest drie jaar na het vinden ervan dient te zijn verwijderd. Tegelijkertijd voelt Nederland daarmee ook een verantwoordelijkheid om binnen haar vermogen bij te dragen aan een zo veel mogelijk gelijklopende internationale uitvoeringspraktijk. Daarom is de Nederlandse overheid ook bereid om samen met andere geïnteresseerde lidstaten en met voldoende draagvlak, aanpassing van de IMO circulaire voor te stellen.

Om een methodiek bij IMO aan te dragen waar andere vlaggenstaten een voorbeeld aan kunnen nemen, is meer feitelijke informatie nodig over de omvang van het probleem en de wijze waarop andere vlaggenstaten hiermee omgaan. Afgezien van het accepteren van asbestvrijverklaringen door andere vlaggenstaten kan het ook nog zo zijn dat vlaggenstaten IMO Circulaire 1374 alleen toepassen op asbest houdend materiaal gevonden na de publicatiedatum van deze circulaire (december 2010). Voor die tijd

stond immers nergens omschreven dat het asbest binnen drie jaar verwijderd dient te worden. Onderzoek, mede door de sector en dan in het bijzonder ICS, de internationale redersvereniging, ondersteund door IACS, de vereniging van Klassenbureaus en Nautilus kan hier duidelijkheid helpen verschaffen. In het bijzonder tijdens de discussies hierover bij IMO.

Bestuurskern
Dir. Maritieme Zaken
Afdeling Zeevaart

Ons kenmerk
IENW/BSK-2022/19533