KONINKLIJKE
VERENIGING VAN
NEDERLANDSE
REDERS

KVNR
Boompjes 40
3011 XB Rotterdam

010 4146 001
kvnr@kvnr.nl
www.kvnr.nl

Bank ABN AMRO
IBAN NL20ABNA0412113236
BIC ABNANL2A

KvK 40347143
BTW NL8017.69.413.B.01

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen-Wijbenga
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

AK/RB/7.01.13/2021-0871 Rotterdam, 22 april 2021

Betreft : Asbest aan boord van zeeschepen - een voorstel voor een risico-gebaseerde aanpak

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen Wijbenga,

Namens de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR), Vereniging van Waterbouwers (VvW) en de Redersvereniging voor de Zeevisserij (RvZ) vragen wij uw aandacht in het asbestdossier voor de zeer onzekere situatie waarin de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) Nederlandse reders, waterbouwers en zeevisserij heeft gebracht. Dit nadat deze groep in 2011 al werd geconfronteerd met streng beleid t.a.v. asbest in bestaande Nederlandse zeeschepen. Het uitblijven van duidelijk (risico gebaseerd) beleid leidt tot grote bezorgdheid onder de Nederlandse reders, waterbouwers en zeevisserij. Hierdoor loopt Nederland internationaal uit de pas en is geen sprake van een betere bescherming van de gezondheid van zeevarenden. Als bijkomend effect loopt de aantrekkelijkheid van de Nederlandse vlag bovendien een groter risico. Omdat de onderlinge gesprekken niet leiden tot een voor ons vruchtbare aanpak, zijn wij helaas genoodzaakt ons nu tot u te wenden.

De Nederlandse reders, waterbouwers en zeevisserij begrijpen heel goed dat verandering noodzakelijk is en dat er een werkbaar en efficiënt handhavingsbeleid moet zijn. Onderdeel daarvan is, zo menen wij, dat het beleid in de juiste verhouding staat tot internationale standaarden waardoor concurrentieoverwegingen, zoals bijvoorbeeld omvlaggen, niet nodig zijn. Namens de KVNR, VvW en RvZ doen wij daarom een concreet voorstel voor de verwijdering van asbest uit zeeschepen. Dit voorstel heeft 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
2. **Doelmatigheid**: het verboden én het niet-verboden asbest en geeft daardoor een betere bescherming van de gezondheid van de opvarenden;
3. **Juridisch**: het beleid is niet in tegenspraak met het SOLAS-verdrag;
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.

De KVNR, VvW en RvZ verzoeken u daarom de bovenstaande uitgangspunten voor een risico gebaseerde aanpak van asbest in zeeschepen te omarmen ten behoeve van wederzijds passend beleid voor regelgeving en handhaving. Dit zou voor alle betrokkenen een efficiënte oplossing moeten zijn, in plaats van het steeds strenger wordende asbestbeleid zoals nu wordt uitgedragen.

Om meer context te bieden bij bovenstaande uitgangspunten, is een notitie als bijlage toegevoegd. Vanzelfsprekend lichten de KVNR, VvW en de RvZ graag in een gesprek nader toe waarom dit voorstel alle denkbare belangen van de betrokken partijen behartigt.

Alvast vriendelijk bedankt voor uw schriftelijke reactie.

Met vriendelijke groet,

Annet Koster Directeur KVNR	Andrea Vollebrecht Directeur VvW	Gerard van Balsfoort Voorzitter RvZ

Bijlage(n)

- **Bijlage - Achtergrondinformatie voorstel voor risico gebaseerd asbestbeleid**

Bijlage - Achtergrondinformatie voorstel voor risico gebaseerd asbestbeleid

1. Inleidende probleemschets

Het internationale SOLAS-verdrag[1] van de IMO verbiedt de installatie van materialen die asbest bevatten in zeeschepen. Dit verbod gold van 1 juli 2002 met enkele uitzonderingen tot 1 januari 2011 en sindsdien geldt het zonder uitzonderingen.

De aanwezigheid van verboden asbest in zeeschepen wordt wereldwijd steeds zichtbaarder nu zeeschepen[2] sinds 1 januari 2021 conform de EU-scheepsrecyclingverordening een Inventaris van Gevaarlijke Materialen moeten hebben. Asbest is één van die gevaarlijke materialen waarvan de locatie en de hoeveelheid aan boord via bemonstering in kaart moet zijn gebracht. Door deze eis blijken schepen, die op papier asbestvrij waren verklaard, toch asbesthoudende materialen te bevatten.

Het installatieverbod van asbest in zeeschepen in het SOLAS-verdrag is goed en nodig, maar blijkt helaas geen garantie voor asbestvrije schepen. Er zijn dus nog steeds zeeschepen waar asbest wordt gevonden dat er volgens het SOLAS-verdrag niet had mogen zitten. Reders doen er alles aan om dit te voorkomen, maar zijn daarbij wereldwijd afhankelijk van toeleveranciers en de waarde van de asbestvrijverklaringen bij hun producten.

Deze achtergrondbriefing betreft uitsluitende bestaande zeeschepen. Nieuwbouwschepen, gebouwd onder Nederlandse vlag, moeten namelijk asbestvrij zijn voordat de schepen worden opgeleverd, onder toezicht van het klassenbureau. Dit blijkt effectief en wordt toegejuicht door de KVNR, VvW en RvZ.

2. Staand beleid

Omdat de regelgeving voor asbest verwerkt in zeeschepen is gevat in internationale verdragen, moet eerst worden gekeken naar het beleid van IMO hierover. Daarna kan het beleid van de Inspectie Leefomgeving en Transport aan het IMO-beleid worden gespiegeld.

Internationaal beleid IMO

Nederland heeft in 2010 het voortouw genomen om het probleem van asbest in zeeschepen bij de IMO op de agenda te zetten. Dit heeft geleid tot een IMO-circulaire[3] waarnaar wordt verwezen in het SOLAS-verdrag. In de circulaire wordt geadviseerd dat verboden asbest binnen drie jaar na het moment dat het wordt aangetroffen, wordt

[1] Voorschrift II-1/3-5 van het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (SOLAS)
[2] Zeeschepen die een EU-vlag voeren en zeeschepen die een EU-haven aanlopen.
[3] Information on prohibiting the use of asbestos on board ships (MSC.1/Circ.1374)

verwijderd. Het zeeschip dient zolang een ontheffingscertificaat te krijgen van de vlaggenstaat.

Nationaal beleid Inspectie Leefomgeving en Transport

Voortbordurende op het SOLAS-verdrag en deze IMO-circulaire voert de ILT sinds 2011 een asbestbeleid voor zeeschepen. De gekozen handhaving is uitzonderlijk wanneer een vergelijking wordt gemaakt met andere vlaggenstaten. Dit asbestbeleid[4] is namelijk streng door de knellende werking voor bestaande zeeschepen:

Het asbest dat na een speciaal asbestonderzoek wordt aangetroffen in bestaande schepen die onder de Nederlandse vlag (gaan) varen en niet geïnstalleerd had mogen worden, moet worden verwijderd, ook als er geen direct gevaar is voor gezondheid van opvarenden. Uit onderzoek van TNO is echter gebleken dat verwijderen niet tot een veiligere werkomgeving hoeft te leiden. Dit is verwoord in een brief van het ministerie van SZW aan de Tweede Kamer van 9 november 2020.

3. Gewijzigde handhaving is breuk met geldend beleid

De interpretatie door de ILT van de handhaving van het asbestbeleid voor bestaande zeeschepen loopt niet in de pas met het asbestbeleid dat geldt voor bouwwerken en objecten in Nederland. Net als voor zeeschepen, geldt voor bouwwerken en objecten aan land een asbestinstallatieverbod en geldt dat asbest geen direct gevaar voor de gezondheid (van o.a. werknemers) mag geven. In tegenstelling tot voor zeeschepen, geldt voor bouwwerken en objecten aan land dat pas bij voorgenomen sloop- of renovatiewerkzaamheden het asbest verwijderd moet worden.

In de overtuiging dat binnen één jaar een nieuwe asbestinstructie zou worden opgezet werd eind 2018 door de ILT besloten om de termijn voor een ontheffing terug te brengen tot maximaal één jaar in plaats van de in de IMO circulaire opgenomen drie jaar. Deze werkwijze breekt met de praktijk sinds 2011 zonder dat regelgeving is aangepast. En hoewel de intentie an sich niet gericht was op het strenger maken van het beleid worden Nederlandse reders door deze wijziging nu na meer dan twee jaar nog steeds geconfronteerd met een ontheffing met de looptijd van één jaar.

De ILT heeft in 2020 te kennen gegeven de in 2018 gewijzigde handhaving opnieuw aan te passen. De ILT wil namelijk volledig stoppen met het verlenen van nieuwe ontheffingen. Hiermee negeert ILT volledig het in hoofdstuk 8 van de nog steeds geldende ItoRO No 24 aangegeven aantekening dat Nederland zich bij de IMO zal

[4] ILT-asbestinstructie "Ban on the use of asbestos on board ships"(ItoRO Nr. 24)

inspannen om tot een mogelijkheid van permanente ontheffingen te komen voor asbest dat moeilijk te verwijderen is en geen gevaar oplevert. De redenen hiervoor zijn volgens de ILT:

a. Er moet een einde komen aan de afgifte van ontheffingen op het SOLAS-asbestinstallatieverbod omdat ontheffingen een tijdelijk karakter hebben en het verbod al bijna twintig jaar geleden is ingegaan; en
b. Door het ontbreken van een ontheffing zou er zélfs geen veiligheidsconstructiecertificaat meer mogen worden verstrekt of verlengd aan een schip waar verboden asbest is aangetroffen.

Geconcludeerd zou kunnen worden dat de ILT tussen 2011 en 2020 simpelweg voldeed aan wat in het SOLAS-verdrag wordt geëist en in de IMO-circulaire wordt aanbevolen. Daarnaast kan bovendien worden gesteld dat de ILT sinds 2018 heeft gebroken met het IMO-beleid en dat de ILT in 2021 nog meer afstand neemt van het internationale beleid dat, nogmaals, op voorspraak van Nederland tot stand is gekomen.

Op 14 april 2021 heeft de ILT het document “FAQ asbestos in seagoing ships – version 2.0” als bijlage toegevoegd aan de geldende asbestinstructie ItoRO No 24. In de inleiding van het FAQ document staat aangegeven dat het dient als aanvulling op de bestaande instructie tot een nieuwe asbestinstructie is vastgesteld. Het FAQ-document geeft niet alleen het strengere gewijzigde handhavingsbeleid weer, maar roept ook de vraag op of dergelijke vergaande beleidsaanpassingen via een FAQ-document mogen worden ingevoerd. FAQ’s zijn in de regel bedoeld om bestaande regelgeving van uitleg te voorzien maar niet om aanvullende regelgeving in te voeren.

De ILT staat hiermee een handhaving van het asbestbeleid voor dat dermate streng wordt en dermate uit de pas loopt met IMO-beleid, dat reders van Nederlands gevlagde zeeschepen binnenkort onomkeerbaar worden belemmerd en, doorgetrokken naar het zwartste scenario, hun schepen aan de kant moeten leggen. Zonder een veiligheidsconstructiecertificaat mag een schip simpelweg niet varen.

De handhaving van het asbestbeleid van de ILT voor Nederlandse zeeschepen was sinds 2011 al veel strenger dan het beleid van andere vlaggenstaten en dreigt nu, en zonder overdrijving, geheel onwerkbaar te worden. Reders schromen om buitenlandse schepen onder de Nederlandse vlag te brengen en overwegen om Nederlandse schepen uit te vlaggen vanwege de huidige uitvoering van het asbestbeleid door de ILT.

4. Mogelijke weg voorwaarts: voorstel KVNR

De vraag rijst of de aangepaste handhaving het juiste en enig mogelijke beleid is. Moet al het verboden asbest koste wat kost geheel worden verwijderd? Is een complete asbestsanering de enige manier om aan het SOLAS-verdrag te voldoen? De KVNR, VvW en RvZ menen van niet. Het kan anders en beter en nu is het goede moment om tot een werkbare handhaving van het gevoerde beleid te komen.

Andere vlaggenstaten zien namelijk ook dat de Inventarissen van Gevaarlijke Materialen aantonen dat hun schepen asbest bevatten. Het probleem dat Nederland al 10 jaar onderkent, wordt geleidelijk een internationaal onderkend probleem. Het is daarom niet ondenkbaar dat vlaggenstaten dit als IMO-lidstaten op de agenda van de IMO willen zetten: hoe om te gaan met het asbestinstallatieverbod in SOLAS?

Gelet op de ontwikkelingen op nationaal en internationaal niveau dient de kans zich aan voor Nederland om opnieuw het voortouw te nemen. Een oplossingsgerichte aanpak die de gezondheid van opvarenden voorstaat en juridisch in lijn is met bestaande en internationale regelgeving en beleid.

De oplossing bestaat uit een risico gebaseerde aanpak: Asbest met een direct gevaar voor de gezondheid indien mogelijk isoleren en beheersen. Indien dit niet mogelijk is dient direct gesaneerd te worden. De conditie van asbest dat geen direct gevaar oplevert voor de gezondheid beheersen door middel van monitoring.

Deze risico gebaseerde aanpak past in de IMO-richtlijn[5] voor het onderhoud en de beheersing van asbesthoudende materialen aan boord: het asbest verwijderen of juist laten zitten en beheersen, afhankelijk van de situatie en de conditie van het asbest. De IMO roept IMO-lidstaten op deze richtlijn te gebruiken bij het omgaan met asbest in zeeschepen die in de vaart zijn. Het SOLAS-verdrag biedt ook de ruimte voor deze risico gebaseerde benadering. Het SOLAS-verdrag (en de Nederlandse Schepenwet) staan namelijk het gebruik van een 'gelijkwaardige voorziening' [6] toe die ten minste even doelmatig is als de betreffende 'bijzondere voorziening' (het asbestinstallatieverbod in SOLAS-voorschrift II-1/3-5, in combinatie met een asbestverwijdering binnen 3 jaar).

Gelijkwaardige voorziening

De KVNR, VvW en RvZ stellen daarom een gelijkwaardige voorziening voor die bestaat uit:

1. het effectief isoleren of het waar redelijkerwijs mogelijk verwijderen van *alle* asbest dat een direct gevaar voor de gezondheid van de opvarenden geeft; en

[5] IMO Guidelines for maintenance and monitoring of on-board materials containing asbestos (MSC/Circ.1045)
[6] Wanneer in een SOLAS-voorschrift wordt geëist dat een bijzondere voorziening wordt getroffen, dan kan de vlaggenstaat een andere voorziening toestaan mits de vlaggenstaat ervan overtuigd is dat die andere voorziening 'ten minste even doelmatig is als die in het SOLAS-voorschrift wordt geëist', een zogenaamde 'gelijkwaardige voorziening' (SOLAS-voorschrift I/5)

2. het niet verwijderen maar beheersen en monitoren van *alle* asbest dat géén direct gevaar voor de gezondheid van de opvarenden geeft.

Deze gelijkwaardige voorziening is niet alleen 'ten minste even doelmatig' als de bijzondere voorziening (binnen drie jaar verwijderen van aangetroffen asbest dat niet geïnstalleerd had mogen worden) in SOLAS-voorschrift II-1/3-5, maar zelfs doelmatiger en met een volledig terugwerkende kracht. Dit omdat hierin álle asbest dat aan boord wordt aangetroffen wordt meegenomen. Dus zelfs ook het niet-verboden asbest dat vóór 1 juli 2002 is geïnstalleerd en voldoet aan SOLAS-voorschrift II-1/3-5. De knip tussen enerzijds het niet-verboden asbest dat vóór 1 juli 2002 en anderzijds het verboden asbest dat ná 1 juli 2002 is geïnstalleerd, wordt daarmee weggenomen. Dit komt de bescherming van de gezondheid van opvarenden ten goede. Het moment van installeren bepaalt namelijk niet of het asbest al dan niet gevaarlijk is.

De KVNR, VvW en RvZ zijn ervan overtuigd dat de geschetste alternatieve aanpak leidt tot een effectiever beleid met bijhorende handhaving voor de aanpak van asbest in zeeschepen. Een beleid dat de gezondheidsrisico's voorop heeft staan, doelmatiger én proportioneel is in aanpak, juridisch internationaal passend is en waarschijnlijk ook internationaal veel draagvlak heeft en als voorbeeld kan dienen.