



Minister
Staatssecretaris

ILT
TWO Omgeving en Bestuur
Netwerk Transport
DGLM
Maritieme Zaken
Afdeling Zeevaart

Rijnstraat 8
Den Haag
2515 XP Den Haag
www.ilent.nl

beslisnota

Aanpassing uitvoeringsbeleid asbest aan boord van zeeschepen

Inleiding

Het internationale SOLAS-verbod op het plaatsen van asbesthoudend materiaal (hierna ACM – “Asbestos Containing Materials”) in zeeschepen bestaat inmiddels bijna 20 jaar. Ondanks dit verbod kan het toch voorkomen dat er nog ACM is geplaatst. Deze nota gaat over ACM in scheepsonderdelen die tegenstrijdig aan de wetgeving zijn geplaatst bij nieuwbouw, verbouw of tijdens onderhoud aan bestaande schepen. Dit ACM dient in de meeste gevallen te worden gesaneerd om te voldoen aan de wettelijke eisen. Aanleiding voor deze nota is de wens van ILT om op termijn (2025) te stoppen met de huidige afgifte van asbestontheffingen. Deze ontheffingen worden momenteel gegeven om reders de mogelijkheid te geven om te saneren zonder dat het schip uit de vaart hoeft te worden gehaald. In 2025 hoort in zeeschepen al ruim 23 jaar geen ACM meer te worden geplaatst.

Datum
10 augustus 2020

Kenmerk

Maar schepen gaan wel 40 jaar mee.....

Dit klopt, maar het saneren kan normaliter ook plaats vinden tijdens het operationele leven van een schip. Afhankelijk van de omvang van de sanering en/of de locatie van het ACM zal het schip dan tijdelijk uit de vaart gehaald moeten worden. Een ontheffing biedt flexibiliteit voor reders met betrekking tot de planning van de sanering.

Doel van deze nota is bij u te sonderen of u het eens bent met de voorgestelde wijziging in het uitvoeringsbeleid met betrekking tot asbest aan boord van zeeschepen. Een definitief besluit zal u, na consultatie van sectorpartijen, op een later moment worden voorgelegd.

Deze nota wordt aan u beiden voorgelegd vanwege uw gedeelde verantwoordelijkheid voor dit dossier. De Minister is verantwoordelijk voor scheepsveiligheid vanuit het IMO-SOLAS verdrag, waarin het verbod op de toepassing van asbest is geregeld en de Staatssecretaris is verantwoordelijk voor het asbestbeleid (milieu) binnen ons departement. Het kabinet voert een actief bronbeleid om de gevaren van asbest voor mens en leefomgeving te

beperken. Het voorstel in deze nota sluit daar goed op aan. Om die reden is het wenselijk om de huidige uitvoeringsmethodiek aan te passen.

Geadviseerd besluit

Ik adviseer u om in te stemmen met het uit-faseren van het huidige nationale uitvoeringsbeleid ten aanzien van de afgifte van asbestontheffingen binnen een periode van 5 jaar.

Beslistermijn

Graag verzoek ik u te reageren binnen een periode van 2 weken.

Indien u zich kunt vinden in de voorgestelde uitvoeringslijn zal deze worden voorgelegd aan de sector (reders en vakbonden) waarna u gevraagd zult worden om een definitieve beslissing te nemen.

Argumentatie

Gaat het alleen om nieuwbouw van schepen?

Nee, het kan ook voorkomen dat asbest in nieuwe onderdelen voor komt, welke tijdens onderhoud of verbouwingen worden geïnstalleerd in schepen die al in de vaart zijn.

Primair verantwoordelijk voor het ACM-vrij opleveren van zeeschepen zijn de scheepsbouwers/werven en leveranciers. Dit wordt, conform IMO, namens de vlaggenstaat gecontroleerd door de klassenbureaus en reders tijdens het inkoopproces. De voorgestelde termijn van 5 jaar zou de reders, scheepswerven en toeleveranciers voldoende tijd moeten geven om hun inkoopprocessen hierop in te richten en voldoende waarborgen in te laten bouwen dat er geen ACM meer aan boord geplaatst kan worden. In 2028 is het ACM verbod ruim vijftientig jaar (een scheepsgeneratie) van kracht. De sector heeft dan voldoende tijd gehad om ervoor te zorgen dat schepen ACM-vrij gebouwd en operationeel gehouden kunnen worden.

Ik acht deze wijziging in uitvoeringspraktijk wenselijk omdat met het blijven verlenen van ontheffingen er onvoldoende prikkel is om in de productieketen

Je zou ook een deadline kunnen stellen?

De ontheffing heeft een einddatum (deadline). Door te stoppen met ontheffen in 2025 ontstaat de deadline 2028 waarbij alle schepen gesaneerd moeten zijn.

een verandering te bewerkstelligen. Ook zijn er de afgelopen jaren door IMO en de EU bruikbare richtlijnen ontwikkeld en is het steeds de bedoeling van de Nederlands overheid geweest dat het huidige uitvoeringsbeleid inclusief de afgifte van ontheffingen van tijdelijke aard zou moeten zijn.

Huidige situatie

De ILT heeft sinds 2011 in totaal ruim 100 (tijdelijke) ontheffingen verleend, circa een derde van het aantal schepen dat vanaf 2011 onder Nederlandse vlag is komen varen. De ILT wil in 2025 stoppen met het uitgeven van ontheffingen met betrekking tot ACM.

Gewijzigd uitvoeringsbeleid

- Voor schepen waarin ACM is geïnstalleerd na 1 juli 2002 en die vanaf 1 januari 2025 onder Nederlandse vlag willen komen of blijven varen, worden geen ontheffingen meer afgegeven. Vanaf 1 januari 2025 dient geconstateerd asbest volledig gesaneerd te worden voordat deze schepen onder Nederlandse vlag mogen opereren.

- Het aparte asbestinventarisatie onderzoek kan worden geïntegreerd in de nieuwe gevaarlijke stoffen inventarisatie (IHM) verplichting waar ACM een onderdeel van is. Deze IHM is gekoppeld aan een periodiek (door de klassenbureaus) geverifieerd handelingsplan waarvan monsternames en saneren ook onderdeel uitmaken.
- Asbestinventarisatieonderzoeken worden niet uitgevoerd op plaatsen waar het schip fysiek niet bereikbaar is, zoals in dubbele bodemtanks, normaliter ontoegankelijke ruimtes (void spaces), onbereikbare pijpflekskoppelingen, afsluiters of als onderdeel verwerkt in bepaalde scheepsuitrusting waarbij de reder dient aan te tonen dat deze plaatsen niet bereikbaar zijn. Voor deze delen is dus niet bekend of ACM aanwezig is maar dit dient op basis van elders (bereikbaar) gevonden ACM als 'ACM verdacht' behandeld en (op tekening) gemarkeerd te worden. Deze verantwoordelijkheid van de reder vloeit ook voort uit bestaande ARBO regelgeving waarmee mitigerende maatregelen geborgd zijn (RI&E plicht).
- Tot 1 januari 2025 blijft de ILT eenmalig ontheffingen verlenen aan schepen voor ACM dat geen direct risico voor de mensen aan boord oplevert bij normale operatie van het schip. De termijn om geïnventariseerd ACM te verwijderen beperkt zich tot de volgende droogzetting en/of werfbezoek met een maximum van 3 jaar (dit is in overeenstemming met IMO Circulaire 1374 van het Maritime Safety Committee van de Internationale Maritieme Organisatie).

Alle schepen onder Nederlandse vlag zijn dan uiterlijk op 1 januari 2028, voorzien van valide asbestvrijverklaringen, gesaneerd, of indien het ACM onbereikbaar is opgenomen in het handelingsplan van het IHM.

Hoe doet de rest van de EU lidstaten dit?

De andere Lidstaten gaan uit van de verleende asbestvrij verklaringen. De ILT krijgt signalen dat andere Lidstaten er nu toch ook tegenaan lopen dat er nog asbest wordt aangetroffen. Er lijkt dus een grotere bewustwording te ontstaan dat een gedeelte van de asbestvrijverklaringen onbetrouwbaar is.

Consequenties

Tot 1 januari 2025 kan men een ontheffing aanvragen zodat het ACM bij een eerstvolgende dokbeurt (binnen 3 jaar) gesaneerd kan worden. Na 2025 dient men voorafgaand aan het invlaggen het ACM te saneren, reders dienen hun inkoopproces aan te passen en er rekening mee houden dat geïnventariseerd ACM eerst gesaneerd dient te worden, met uitzondering van door de reder aantoonbaar onbereikbaar ACM, alvorens de veiligheidscertificaten af kunnen worden gegeven. Het alternatief voor een reder is om een andere vlag te kiezen.

Krachtenveld, afstemming, financiële en juridische implicaties, communicatie

Het gaat hier om oudere schepen waarvan reders zich bewust dienen te zijn dat er ACM in voor zou kunnen komen en waarbij extra onderzoek en sanering ingecalculiseerd dient te worden wanneer men hiermee onder Nederlandse vlag wil komen varen. Voor reders is van belang dat er geen asbest in hun schepen zit i.v.m. de gezondheid-risico's voor bemanningen en potentiële schadeclaims. Tegelijkertijd hechten Nederlandse reders eraan dat de uitvoeringspraktijk in Nederland niet wezenlijk strenger is dan in andere landen (level playing field).

Omdat Nederland vrijwel uniek is in de afgifte van asbest ontheffingen buigt u, met het besluit hiermee te zullen stoppen, meer mee met de internationale lijn. Mede ook door hierbij gebruik te maken van de internationale IMO/EU richtlijnen die inmiddels zijn ontwikkeld.

Werknemers zullen naar verwachting een beëindiging van de praktijk van ontheffingen toejuichen omdat dit eerder tot gezondere schepen kan leiden; tegelijkertijd zouden ze de voorgestelde aanpak kunnen interpreteren als een versoepeling van de regelgeving rond ACM in zeeschepen, aangezien verondersteld ACM welke zich op onbereikbare plaatsen zou kunnen bevinden meegaat in de IHM van het schip en niet wordt gesaneerd.

Reders die al hebben gesaneerd kunnen zich benadeeld voelen indien sanering van verondersteld ACM welke zich op onbereikbare plaatsen bevindt tot de sloop van het schip uitgesteld kan worden.

Hoe doen andere landen dat dan?

Andere landen geven aan dat dit voor hen geen probleem is. Ze houden zich aan de bestaande IMO richtlijnen die aangeven dat asbestvrijverklaringen bepalend zijn bij de beoordeling van asbest in zeeschepen. ILT heeft na een inspectiecampagne vastgesteld dat deze documenten onbetrouwbaar zijn en eist monsternames door gespecialiseerde bedrijven. Ondanks het hebben van asbestvrijverklaringen blijkt er zich dan toch nog vaak asbest aan boord te bevinden. Zie hiervoor ook de toelichting.

Ook het niet langer toepassen van uw wettelijke mogelijkheid om individuele schepen te ontheffen voor dit onderwerp (asbest), kan onaantrekkelijk zijn voor reders. Volgens de klassenbureaus gaat het echter om een zeer geringe aantal schepen waarbij sanering nog problematisch is.

Hoeveel ongeveer?

De klassenbureaus geven aan dat het minder dan 10 gevallen betreft.

Verspreid over meerdere reders?

Ja, het kan op alle schepen (en dus bij alle reders) voor komen.

Om wat voor bedragen gaat het bij dit saneren? Dit ivm de huidige economische vooruitzichten.

Dit ligt aan de hoeveelheid en locatie van het ACM. Bedragen lopen uiteen van enkele duizenden Euro's voor beperkte hoeveelheden en eenvoudig bereikbaar materiaal tot in de vele tonnen voor saneringen op lastig bereikbare plaatsen waarvoor het schip tijdelijk uit de vaart moet. Met de voorgestelde uitfasering kunnen deze werkzaamheden beter worden ingepland en ingecalculeerd en zou er in de tussentijd mogelijk ook weer economisch herstel kunnen hebben opgetreden.

Afstemming

Deze nota is afgestemd met DGLM, DGMI en HBJZ.

Zodra u in beginsel kunt instemmen met deze uitvoeringslijn dan zullen ILT en DGLM dit voorleggen aan de sector. Het resultaat hiervan zal opnieuw aan u ter finale besluitvorming worden voorgelegd.

DE INSPECTEUR-GENERAAL LEEFOMGEVING EN TRANSPORT,

Toelichting

Om reders de mogelijkheid te geven om te saneren zonder dat het schip uit de vaart hoeft te worden gehaald is in de huidige regelgeving een ontheffingsmogelijkheid opgenomen. Hiermee krijgt de reder de mogelijkheid om de sanering van ACM, op plaatsen waar dit geen direct risico voor de mensen aan boord oplevert bij normale operatie van het schip, aan te passen aan de onderhoudsplanning van het desbetreffende schip. ACM dat een direct gezondheidsrisico oplevert dient uiteraard onmiddellijk na constatering te worden gesaneerd en hiervoor is een ontheffing dan ook uitgesloten.

ILT heeft voor dit proces een instructie voor de maritieme industrie ontwikkeld. Deze instructie werkt goed voor schepen gebouwd onder Nederlandse vlag na 2011 en zorgt ervoor dat die schepen ook daadwerkelijk asbestvrij worden opgeleverd. Dit onderdeel in de uitvoeringspraktijk blijft dan ook onveranderd.

Problemen ontstaan voornamelijk voor de categorie schepen gebouwd onder buitenlandse vlag, welke na in werking treden van het asbestverbod onder Nederlandse vlag zijn gekomen. Bij nieuw- en verbouw van schepen dienen reders en klassenbureaus asbestvrijverklaringen te valideren, zoals omschreven in de relevante IMO Circulaires. Deze schepen zijn vaak niet conform de instructie gebouwd waardoor de asbestvrijverklaringen onbetrouwbaar kunnen zijn. Tijdens een onderzoek van ILT in 2012 op schepen, varende onder buitenlandse vlag, bleek er ondanks de aanwezige asbestvrijverklaringen op 10 van de 11 onderzochte schepen sprake te zijn van asbesthoudend materiaal. Hierop heeft de ILT destijds besloten dat monsternames onder toezicht van de klassenbureaus leidend zouden zijn voor de uitgave van de relevante statutaire (SOLAS) veiligheidscertificaten.

Volgens de experts kent saneren ook risico's. Complexe machinekamer-ruimtes van zeeschepen lenen zich slecht voor 'stofloos' saneren. Zo kan het voorkomen dat ruimtes na een sanering meer vrij zwevende asbestvezels per m³ bevatten dan voor de sanering. Dit is uiteraard niet de bedoeling en ook de reden waarom internationaal is bepaald dat voorkomen (aanpakken aan de bron) het meest effectief is. In Nederland mogen alleen specialistische bedrijven saneren volgens het Asbestverwijderingsbesluit. Voorts is het een verplichting van de reder om er voor te zorgen dat ruimtes voldoen aan de Arbeidsomstandighedenwet. Eenmalige luchtmonsters van ruimtes die zijn gesaneerd en periodieke luchtmonsters van ruimtes waar ACM (gecontroleerd) kan blijven zitten, zijn dan ook een verantwoording van de reder. Klassenbureaus kunnen dit controleren na saneringen en tijdens de periodieke verificatie van de veiligheidscertificaten.

Wettelijk kader

Op grond van nationale en internationale regelgeving mag in zeeschepen die vallen onder het SOLAS-verdrag vanaf 2002 grotendeels en 2011 helemaal geen ACM meer worden geïnstalleerd. ACM geïnstalleerd voor 2002/2011 hoeft op grond van het Verdrag, zolang dit geen direct risico voor de mensen aan boord oplevert bij normale operatie van het schip, onder verantwoordelijkheid van de reder, niet te worden gesaneerd. Het Arbeidsomstandighedenbesluit en het Asbestverwijderingsbesluit zijn van toepassing op onder Nederlandse vlag

varende schepen in bedrijf, die worden gerenoveerd of worden gesloopt. IMO heeft t.b.v. eenduidige uitvoering van dit asbestverbod een zestal circulaires ontwikkeld. Hierin is opgenomen dat het aanpakken aan de bron, bij de bouw en verbouw van zeeschepen d.m.v. controles door klassenbureaus de meest effectieve methode is om ACM in zeeschepen te voorkomen. Ook is hierin een richtlijn voor een tijdelijke ontheffing opgenomen.

De EU Verordening scheepsrecycling (1257/2013) verplicht alle schepen onder EU-vlag vanaf 2019 en schepen uit derde landen die Europese havens aandoen vanaf 31 december 2020 een gevaarlijke stoffen inventarisatie aan boord te hebben waarvan ACM een onderdeel is. Het momentum lijkt nu dan ook aangebroken om de aparte ACM monstername procedure te staken en onder het IHM proces voort te zetten.

Hiernaast worden, onder de door Nederland geratificeerde Hong Kong Conventie (nog niet internationaal van kracht), monsternames verplicht en zullen Nederlandse reders in het voordeel zijn. De bestaande monsternames kunnen dan immers copy-paste worden overgenomen waar andere IMO lidstaten nog aan monsternames moeten beginnen.

Aanpak andere vlaggenstaten

Na een rondgang langs vergelijkbare vlaggenstaten lijkt dit geen issue te zijn. Bij de meeste vlaggenstaten valt asbest aan boord van zeeschepen onder ARBO en gezondheidsdepartementen. Hiernaast houden vlaggenstaten zich aan de IMO circulaires waarbij de klassenbureaus, op scheepswerven en bij leveranciers, document-controles uitvoeren (voornamelijk asbestvrijverklaringen). Dit in combinatie met ISM (veiligheidsmanagement) procedures van het schip, zoals uitgelegd in IMO circulaire 1426 Rev.1. Voor deze vlaggenstaten is dit afdoende.

Aantallen

Informatie over aantallen loopt sterk uiteen.

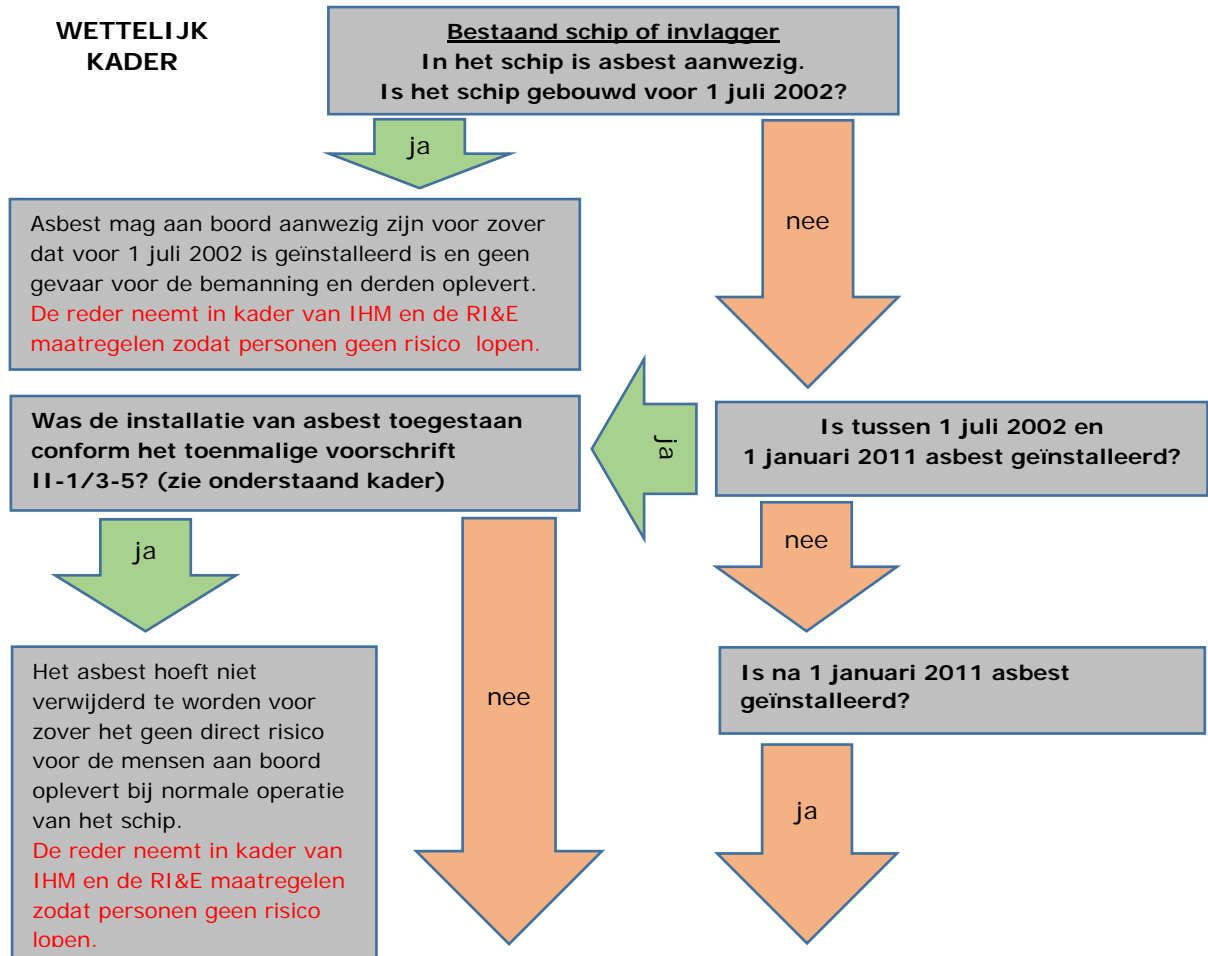
ILT krijgt 100 aanvragen binnen voor ontheffingen in tien jaar tijd.

De KVNR heeft uitgezocht dat de categorie schepen waarvoor dit van toepassing is, gebouwd onder buitenlandse vlag na 2002 en nu varend onder Nederlandse vlag, uit ongeveer 75 schepen bestaat.

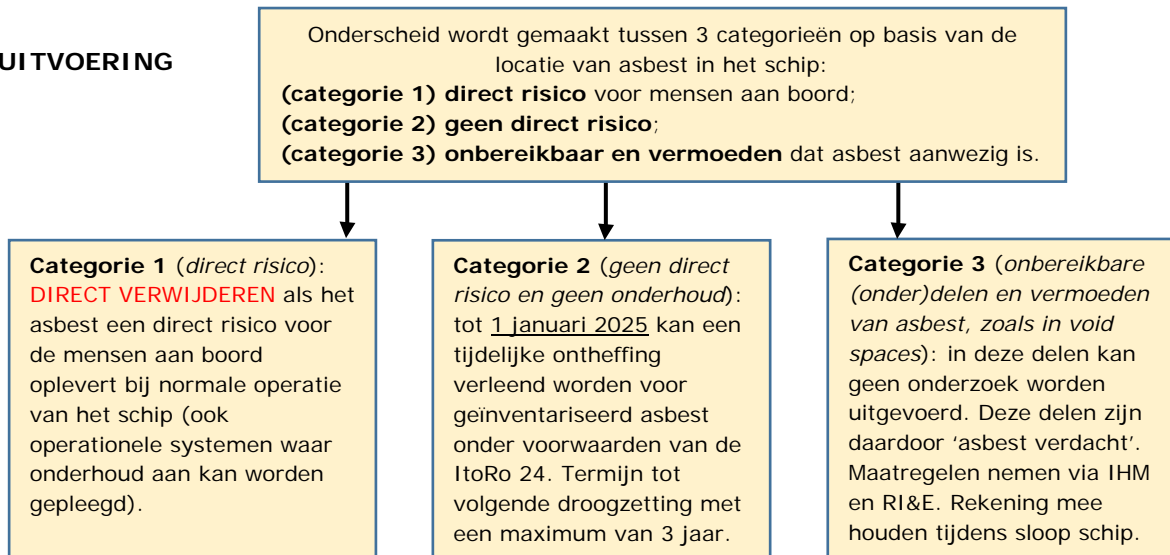
De klassenbureaus geven aan dat er nog steeds asbest gevonden wordt maar dat dit in veruit de meeste gevallen binnen de gestelde termijn gesaneerd wordt. Echte probleem gevallen zijn er minder dan 10.

Volgens de asbest inventarisatie- en saneerbedrijven is het probleem groot en wordt in 90% van de onderzochte schepen asbesthoudend materiaal gevonden.

WETTELIJK KADER



UITVOERING



Voorschrift II-1/3-5 (geldend tussen 1-7-2002 en 1-1-2011):

Toegestaan asbest in uitrusting of onderdelen geïnstalleerd op schepen tussen 1 juli 2002 en 1 januari 2011:

- (1) Schoepen in roterende schoepcompressor en vacuümpompen met raaischoepen;
- (2) Waterdichte koppelingen en bekledingen gebruikt voor het laten circuleren van vloeistoffen;
- (3) Soepele en flexibele thermische isolatievoorzieningen die worden gebruikt voor temperaturen boven 1000 °C.

LET OP!

Indien asbest aan boord aanwezig is (of wordt vermoed) dan is dat de verantwoordelijk van de reder.

De reder neemt in kader van IHM en de RI&E maatregelen zodat personen geen risico lopen aan blootstelling asbestvezels. Niets in deze instructie ontheft de reder van deze verantwoordelijkheid. Voor categorie 2 en 3 dienen alle mitigerende maatregelen conform IHM en de ItoRO no.24 worden gevolgd.