

Van: Asfalt Productie Rotterdam Rijnmond bv
☎ 010-2956000 en 06-41567314 (Paul Kagchèl)
✉ pkagchel@art-asfalt.nl

Aan: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Datum: 3 maart 2024

Betreeft: Reactie op Verzamelbesluit Omgevingswet IenW milieu 2025 (Keten-ID 25523)

Geachte heer/mevrouw,

Uw voornemen tot wijziging van de regelgeving voor asfaltcentrales in de Omgevingswet is de aanleiding voor het indienen van deze reactie. Deze wijziging is een onderdeel van het voornemen tot het doorvoeren van wijzigingen in vier algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet, welke samen zijn gebracht in het Verzamelbesluit Omgevingswet 2025 (Keten-ID 25523). Wij verzoeken dit besluit te heroverwegen en zullen hieronder toelichten waarom.

Samenvattend: Met deze derde wijziging in korte tijd in de regelgeving wordt een onstabiel en onzeker ondernemingsklimaat gevormd en aanpassingen aan de asfaltcentrale zijn op deze korte termijn onhaalbaar. De aanpassingen die nodig zijn om te voldoen aan deze regelgeving zullen leiden. De aanpassingen die nodig zijn om te voldoen aan deze regelgeving zullen leiden tot een netto negatieve impact op het milieu (o.a. meer broeikasgassen zoals CO₂ en meer stikstofoxiden). Ook moet gesteld worden dat door uw keuze om geen onderscheid te maken in de verschillende zeer zorgwekkende stoffen in de groep PAK, de verbetering voor wat betreft gezondheid en milieu niet aantoonbaar inzichtelijk is.. Dit geldt specifiek voor de vluchtige componenten van PAK, zoals naftaleen. In het geval van naftaleen onderschrijft een recentelijk STAB-advies dat. Daarbij roept de rechtbank Gelderland (aanvrager van dit STAB-advies) de politiek nadrukkelijk op om hier een standpunt over in te nemen. Op dit moment zijn de asfaltcentrales op basis van de huidig aangescherpte eisen (november 2022 met terugwerkende kracht) nog aan het investeren om te voldoen aan de emissie-eisen, met een verwachte terugverdientijd van ca. 10-15 jaar. Aanscherping (verdubbeling) van de eisen vraagt om nieuwe investeringen en tijd om dit te realiseren. We vragen u dit besluit, inclusief onze inhoudelijke opmerkingen, minimaal uit te stellen tot 1 januari 2027 om voldoende tijd te hebben om te investeren en de aanpassingen in de praktijk te kunnen realiseren. Ook vragen we u te overwegen om vanuit consistent beleid en stabiel ondernemingsklimaat de regelgeving op dit vlak op de middellange termijn niet nogmaals te wijzigen ofwel een consistent toekomstig beleid te communiceren, zodat daarop keuzes gemaakt kunnen worden,

Uw voornemen heeft dus impact op de gehele asfaltketen in Nederland. Daarnaast kan een indirect gevolg van uw voorgenomen wijziging zijn dat de huidige afvalstromen van wegbeheerders (lees vrijkomend asfaltgranulaat) niet tot nauwelijks hergebruikt kunnen worden, waardoor Nederland jaarlijks met een afvalberg van 3.5 miljoen ton vrijkomend asfaltgranulaat blijft zitten. Tevens zal door het wegvallen van deze secundaire bouwstoffenstroom dit tekort gecompenseerd worden door de toepassing van nieuwe grondstoffen. Dit heeft vergaande negatieve gevolgen voor uw eigen ambities op het gebied van duurzaamheid en circulariteit en de vervangings- en renovatieopgave van Nederlandse wegbeheerders.

Hieronder ga ik in op het voornemen om enkele technische wijzigingen door te voeren in de algemene maatregel van bestuur (AMvB) "het Besluit activiteiten leefomgeving"; specifiek Artikel I:

- Onderdeel E (Artikel 4.129 lid 3)

U stelt hier een nieuwe toetsing aan de emissiegrenswaarde (EGW) voor de sommatie van polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK) vast: toetsing aan PAK16(EPA).

Allereerst willen we u bedanken dat u hiermee verduidelijking heeft aangebracht voor wat betreft de definitie in het kader van toetsing van PAK in het Besluit activiteiten leefomgeving. Hiermee wordt een gelijk speelveld voor alle asfaltcentrales in Nederland gecreëerd.

De gestelde EGW voor PAK (Artikel 4.127) en de verdubbeling van het aantal stoffen in de definitie van PAK (Artikel 4.129 lid 3) zorgen er voor dat de resulterende eis aan de emissies van PAK bij asfaltcentrales in de praktijk tenminste twee maal zo scherp wordt als voor de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024. Uw wijziging is ons inziens alleen haalbaar als de in Artikel 4.127 gestelde EGW voor PAK hierop wordt verhoogd.

Daarnaast gaat u met deze gecombineerde EGW voor PAK voorbij aan de verschillende zeer zorgwekkende eigenschappen van PAK. Gericht op volksgezondheid moet worden benadrukt dat naftaleen en voor zover bekend fenantreen, antraceen en pyreen (andere vluchtige PAK-verbindingen) geen ZZS-eigenschappen hebben. Voor wat betreft naftaleen is dit op 6 februari 2024 wederom bevestigd in het deels gepubliceerde STAB-advies behorende bij de rechtszaak ECLI:NL:RBGEL:2024:586. De conclusie in paragraaf 3.3.2 (v.w.b. carcinogeniteit, persistentie en PBT en vPvB) van het gegeven STAB-advies luidt:

"STAB heeft niet kunnen achterhalen hoe de opname van naftaleen als ZZS in bijlage 12a van de Activiteitenregeling is gemotiveerd. Naftaleen wordt verdacht van kankerverwekkendheid, maar voldoet niet aan de criteria om op basis van REACH als carcinogeen te worden aangemerkt. Naftaleen voldoet ook niet aan de criteria uit REACH om als vPvB of PBT te worden aangemerkt. Dit betekent dat de stof niet om die reden op grond van artikel 2.3b, lid 1, van het Activiteitenbesluit als ZZS kan worden aangemerkt. Of naftaleen desondanks vanwege de verdachte carcinogeniteit terecht is opgenomen in bijlage 12a van de Activiteitenregeling kan STAB niet beoordelen omdat de criteria voor opname niet inzichtelijk zijn. Naftaleen behoort tot de PAK's die als groep in de POP-verordening zijn opgenomen. De onderbouwing hiervoor is niet bekend. Binnen de methodiek van REACH is naftaleen echter wel "zeer persistent"."

Een soortgelijke conclusie trekt STAB in paragraaf 3.3.2 v.w.b. de stofklasse van naftaleen:

"Volgens de stoffendatabase van het ECHA heeft naftaleen een dampspanning van tussen de 0,0072 kPa en 0,0105 kPa bij 20oC tot 25oC. Hiermee valt naftaleen volgens de definitie van het RIVM dus net onder stofklasse MVP1 (stofvormige stoffen; 0,0072 kPa bij 20oC is lager dan de 0,01 kPa die het RIVM als grens hanteert). De dampspanning van naftaleen is relatief laag (ter vergelijking: de dampspanning van water is 2,34 kPa bij 20oC en die van ethanol is 5,95 kPa bij 20oC). Er zijn echter wel argumenten om naftaleen desondanks als gas- of dampvormig te beschouwen. In de context van emissies naar de lucht worden 2- of 3-ring PAK's vrijwel altijd "vluchtig" genoemd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het "Background Document on Polycyclic Aromatic Hydrocarbons (PAHs)" van de OSPAR-commissie. Met name bij verhittingsprocessen (zoals bij eiseres) wordt naftaleen vrijwel alleen in vluchtige (gas- of damp)vorm geëmitteerd. Dit blijkt ook uit het door eiseres overgelegde meetrapport van TA UW (19 januari 2022; Kenmerk R001-1284023RXM-V02-bgj-NL; zie bijlage STAB-1.4, p. 26). Ook in de atmosfeer is naftaleen volledig in gasvorm aanwezig (en niet deeltjesgebonden; zie afbeelding 3-3). Er zijn dus redenen om te overwegen om naftaleen als vluchtig te beschouwen en/of om met maatwerk een andere emissiegrenswaarde toe te staan."

Naftaleen is dus als vluchtig te beschouwen en er zal dus voor naftaleen vanuit maatwerk een andere emissiegrenswaarde moeten worden vastgesteld. Op basis van de toxicologische kenmerken van naftaleen en de vluchtigheid is de emissiegrenswaarde voor stofklasse MVP2 passend voor naftaleen, fenantreen, antracene en pyreen. Voor naftaleen wordt dit in het stuk "Adviesdocument Omgevingsdiensten voor vergunningverlening en controle op emissies van benzeen en PAK bij Asfaltcentrales" (Omgevingsdienst Nederland, 28 juni 2022) onderschreven.

Mocht u blijven vasthouden aan de door u voorgestelde aanscherping van emissiegrenswaarden en de sommatie toets van PAK dan wil ik u erop wijzen dat dit in grote waarschijnlijkheid zal leiden tot de toepassing van nageschakelde technieken. Alle nageschakelde technieken kennen inherente afwenteleffecten die schadelijk zijn voor de volksgezondheid, waarbij de gezondheidswinst door het afvangen van schadelijke PAK's verwaarloosbaar is. De afwenteleffecten met negatieve effect op de volksgezondheid en de natuur hangen samen met de energie die nodig is voor de nageschakelde technieken, met name het opwekken van warmte en elektriciteit voor bijvoorbeeld mechanische ventilatie, het verwarmen van leidingsystemen om verstopping te voorkomen, het regenereren van actiefkool en alle vormen van thermische oxidatie. Het opwekken van warmte en elektriciteit leidt tot de uitstoot van:

- Koolmonoxide, een ZZS, waarbij er sprake is van de netto toename van ZZS-uitstoot
- Stikstofoxiden, die bijdragen aan grootschalige luchtverontreiniging met aantoonbare schade voor de volksgezondheid waarbij in vergelijking de gezondheidswinst door het beperken van de ZZS-uitstoot door PAK's verwaarloosbaar is
- Broeikasgassen en bijgevolg een bijdrage aan de opwarming van de aarde.

Een door ons uitgevoerde inventarisatie wijst uit dat de toepassing van nageschakelde technieken leidt tot netto milieuschadetekosten. Aan het ministerie wordt gevraagd te onderzoeken wat de feitelijke milieuschadetekosten zijn en de uitkomsten van uw onderzoek mee te nemen in uw afweging ten aanzien van de EGW van vluchtige PAK-verbindingen.

- Onderdeel F (Artikel 4.130 lid 3)

De opbouw en warrige schrijfstijl van lid 3 zorgt voor een moeilijk te interpreteren lid. Een opbouw zoals u dat heeft gedaan in lid 2 zou de voorkeur verdienen.

- Onderdeel F (Artikel 4.130 lid 4)

De door u voorgestelde meetfrequentie voor PAK en benzeen is ons inziens behoorlijk. Echter pleiten wij voor de aanpassing van de meetfrequentie (verlaagd) indien uit opvolgende metingen blijkt dat een asfaltcentrale voldoet en er geen wijzigingen zijn geweest.

- Onderdeel G (Artikel 4.131 lid 1b)

U stelt voor om de duur van de metingen naar benzeen en polycyclische aromatische koolwaterstoffen te maximaliseren op drie deelmetingen van ieder twee uur. We begrijpen dat een langere periode van meten mogelijk leidt tot meer inzicht in de uitstoot van PAK componenten die normaliter onder de detectiegrenzen blijven.

De eisen die gesteld worden aan een volgens de norm correct uitgevoerde meting (Artikel 4.129 lid 2a en 2f) en de door uw gevraagde meetduur vragen om relatief continue proces- en productieomstandigheden. Deze omstandigheden komen, door een veelvoud van te produceren asfaltmengsels, gedurende een aaneengesloten periode van zes uur zelden tot nooit voor bij een asfaltcentrale. De correcte uitvoering van een meting van drie maal 120 minuten is daardoor niet tot nauwelijks mogelijk. Vanwege de discontinuïteit in de proces- en productieomstandigheden is een deelmeting tot maximaal 30 minuten haalbaar.

Tijdens een gesprek lichten wij bovenstaande graag toe. Daarnaast gaan wij graag met het ministerie in gesprek om een tijdsfad af te spreken dat enerzijds recht doet aan de belangen van het kabinet en anderzijds de verduurzamingsopgave niet in de wielen rijdt. In gezamenlijkheid kunnen wij dit verder doorspreken en uitwerken.

Paul Kagchèl, Directeur Asfalt Productie Rotterdam Rijnmond bv



Mede namens de aandeelhouders,

Ad de Boer, Boskalis Nederland bv
Leendert Ripping, Van Gelder Groep bv
Joep Hartjes, Ballast Nedam Road Specialties bv
Ton van Oosterhout, Strukton Roads & Concrete bv