

**Van:** Vakgroep Bitumineuze Werken  
📍  
✉️

**Aan:** Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**C.c.:**

**Datum:** 17 november 2022

**Betreft:** Reactie op Verzamelbesluit Omgevingswet 2023 aangaande Besluit activiteiten leefomgeving

Geachte heer/mevrouw,

Het voornemen om de erkende maatregel BRL9320 uit het Besluit activiteiten leefomgeving te halen als methode voor de beperking van de emissie van PAK bij de productie van asfalt is de aanleiding tot het indienen van deze reactie. Dit punt 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 2023 (Keten-ID 14532). Wij verzoeken dit besluit te heroverwegen en zullen hieronder toelichten waarom.

Meer dan 15 jaar is de erkende maatregel gebaseerd op de BRL9320 de basis geweest voor het hergebruik van oud asfalt. Deze maatregel houdt in dat er een ingangscntrole plaatsvindt op het PAK-gehalte in oud asfalt. Als het PAK-gehalte van het asfaltgranulaat onder de grenswaarde zit dan verwordt het oude asfalt van afvalstof tot grondstof. Uit metingen uitgevoerd in onze opdracht en uit metingen uitgevoerd door omgevingsdiensten is gebleken dat er ondanks het voldoen aan de BRL9320 geen garantie is dat er voldaan wordt aan de algemeen geldende regelgeving rondom de emissie van PAK. Dit is mede voor ons de aanleiding geweest voor het heroverwegen van de op de BRL9320 gebaseerde erkende maatregel. Wij zijn hier dan ook sinds eind vorig jaar over in gesprek met zowel omgevingsdiensten als vertegenwoordigers van het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat. In eerste instantie om het probleem te duiden en in tweede instantie om te komen tot een goede oplossing die zowel bijdraagt aan een gezonde leefomgeving als ook aan de toenemende maatschappelijke eisen m.b.t. circulariteit. Het nu plotseling intrekken van de erkende maatregel geeft de sector vanwege de technische complexiteit te weinig tijd om zich hierop voor te bereiden. De productie van asfalt, de ontwikkeling van duurzame asfaltmengsels en de gevraagde circulariteit komen hiermee onder druk te staan met als mogelijk gevolg beperking van de bereikbaarheid van Nederland.

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 N welke betreft Artikel 4.128.

In het voorstel tot besluit wordt aangegeven artikel 4.128 van het BaL te wijzigen door lid 1 te schrappen in vergelijking met de situatie op 1 november 2022. Lid 1 leest op 1 november 2022: "1. Aan artikel 4.127, eerste lid, wordt voor polycyclische koolwaterstoffen in ieder geval voldaan als aan de kwaliteitseisen voor asfalt en asfaltgranulaat volgens BRL9320 wordt voldaan."

De gevolgen van het voorstel tot intrekking van de erkende maatregel zijn ons inziens niet goed onderzocht en daarmee onverantwoord.

Door vast te houden aan dit voorstel krijgt de sector geen mogelijkheid om op een verantwoorde manier om te schakelen en wordt er een situatie gecreëerd, waarbij de kans bestaat dat gehele asfalt sector op slot gaat. Hierbij moet worden opgemerkt dat de sector al door een sterke ontwikkeling gaat om emissies te reduceren:

- een aantal asfaltcentrales is in 2022 al omgeschakeld naar de nieuwste productietechnieken en een aantal centrales zal deze stap in 2023 en de jaren daarna maken. Veel sneller is niet mogelijk i.v.m. de beperkte beschikbaarheid van de benodigde aanpassingen en de daarmee gepaard gaande levertijden, langdurige vergunningstrajecten om aanpassingen te mogen doorvoeren en de vaak grotendeels benodigde grootschalige (ver)nieuwbouw van asfaltcentrales;
- de leden van de Vakgroep Bitumineuze Werken (VBW) faseren per 1 januari 2023 blanke bindmiddelen uit en;
- de leden van de VBW faseren per 1 januari 2024 hoge productietemperaturen uit.

Daarnaast investeert de sector in de duurzaamheidstransitie. Hierbij werken we onder andere nauw samen met Rijkswaterstaat in bijvoorbeeld het "Transitiepad duurzame wegverharding" aan emissieloos en circulair asfalt. Dit is een proces dat tijd en grote investeringen vraagt, omdat hiervoor nieuwe technieken moeten worden ontwikkeld. Het doel is om 2030 100% circulair en emissieloos asfalt toe te kunnen passen.

Ook sluiten de voorgestelde grenswaarden niet aan bij de daadwerkelijke fysische en toxicologische kenmerken van de vluchtige componenten van PAK (zoals bijvoorbeeld naftaleen). Het stellen van een niet passende strenge emissiegrenswaarde leidt met de beschikbare end-of-pipe oplossingen tot een netto schade aan de volksgezondheid. De onderbouwing van deze uitspraken staan in het bijgevoegde stuk met kenmerk N001-1288957-V01. Het voorstel tot wijziging raakt de asfaltsector enorm aangezien uit ons eigen onderzoek en uit onderzoek van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen blijkt dat naftaleen een aandeel heeft van 70 tot 90% van de totale PAK uitstoot.

Wij vragen het intrekken van de erkende maatregel op basis van de BRL9320 uit het Bal te heroverwegen door het introduceren van een maatregel die recht doet aan de eisen voor een gezonde leefomgeving en daarbij invulling geeft aan de maatschappelijke eisen m.b.t. duurzaamheid. Naar onze mening is dit zeer goed mogelijk door voor de productie van asfalt:

- onderscheid te maken tussen de uitstoot van PAK's met ZZS-eigenschappen en PAK's zonder ZZS-eigenschappen;
- onderscheid te maken tussen de uitstoot van vluchtige en stofgebonden PAK's;
- onderscheid te maken in vluchtige PAK's en stofgebonden PAK's bij het stellen van emissiegrenswaarden;
- een redelijke overgangstermijn te stellen, zodat de sector de tijd krijgt voor passend onderzoek naar nageschakelde technieken.
- het standpunt van het kabinet op te nemen in de wetgeving (brief nr. 3251), zodat het verwaarloosbaar risico op blootstelling van mens en milieu als criterium geldt voor verantwoorde recycling van materiaal dat ZZS bevat. Dit betreft de afbakening van het begrip 'beperken' in artikel 5.24 (vermijdings- en reductieprogramma).

Daarnaast willen we erop wijzen dat de definitie van PAK in het voorstel niet is beschreven. Het is bij ons onbekend of er uit wordt gegaan van de huidige 8 stoffen (zoals beschreven in het Activiteiten Besluit milieubeheer), 10 volgens VROM, 16 volgens EPA of alle bestaande PAK.

Tijdens een gesprek lichten wij bovenstaande graag toe. Daarnaast gaan wij graag met het ministerie in gesprek om een tijdspad 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.

Ron Wesseling  
Vakgroepmanager

## Notitie

<b>Aan</b>	Pascal Kregting	<b>Opgesteld door</b>
<b>Datum</b>	16 november 2022	Reinoud van der Auweraert
<b>Kenmerk</b>	N001-1288957-V01	<b>Email</b>
<b>Onderwerp</b>	Voornemen om de BRL 9320 als erkende maatregel zoals opgenomen in het Bal op te heffen	reinoud.vanderauweraert@tauw.com

## Tekstvoorstel voor de internetconsultatie

### Zienswijze van Koninklijke Bouwend Nederland ten aanzien van het voornemen van de minister voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting om de BRL 9320 als erkende maatregel zoals opgenomen in het Bal op te heffen

Koninklijke Bouwend Nederland verzoekt de minister voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting het voornemen om de BRL 9320 als erkende maatregel zoals opgenomen in het Bal op te heffen te heroverwegen gelet op de volgende beschouwingen.

#### 1) Vluchtige PAK's hebben geen zeer zorgwekkende eigenschappen.

Gericht op volksgezondheid moet worden benadrukt dat naftaleen en voor zover bekend fenantreen, antraceen en pyreen (andere vluchtige PAK) geen ZZS-eigenschappen hebben volgens de criteria van artikel 2.3b van het Activiteitenbesluit. De RIVM Memo over luchtnormen PAK's van 20 januari 2022 stelt het volgende:

Op basis van de beschikbare gegevens zijn de vluchtige PAK's, als ze al kankerverwekkend blijken, ook minder potent dan benzo(a)pyreen. Niettegenstaande de vluchtige PAK's een ZZS-status hebben, ze voldoen op individuele basis niet aan de ZZS-criteria voor carcinogeniteit, mutageniteit of reproductietoxiciteit (CMR Categorie 1).

Op basis van de toxicologische kenmerken van naftaleen en de vluchtigheid zou de emissiegrenswaarde voor stofklasse gO.2 of gO.1 passend zijn voor naftaleen, fenantreen, antraceen en pyreen. Door het vervallen van de erkende maatregel zal het afgas van de droogtrommel en de asfaltproductie-installatie moeten voldaan aan een emissiegrenswaarde die niet passend is voor de vluchtigheid en toxische kenmerken van naftaleen, fenantreen, antraceen en pyreen. De emissiegrenswaarde volgens artikel 4.127 is een factor vierhonderd tot duizend keer strenger dan op passend volgens de fysische en toxicologisch kenmerken. Zoals onder punt

3 aangehaald leidt het stellen van niet passende strenge emissiegrenswaarde tot netto schade aan de volksgezondheid.

*Koninklijke Bouwend Nederland verzoekt de minister van Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting om onderscheid te maken tussen de uitstoot van PAK's met ZZS-eigenschappen en PAK's zonder ZZS-eigenschappen zoals naftaleen. Zo kan de toelichting bij het Activiteitenbesluit worden overgenomen, namelijk dat de emissiegrenswaarde betrekking heeft op het gehalte aan benzo(a)pyreen overeenkomstig de norm voor luchtkwaliteit.*

## **2) Vluchtige PAK's kunnen niet met een filterende afscheider worden verwijderd.**

Met het vervallen van de erkende maatregel zal de emissiegrenswaarde van 0,05 mg/Nm<sup>3</sup> bij 17% zuurstof naast stofvormige PAK's ook gaan gelden voor PAK's zoals voor naftaleen en andere vluchtige PAK's overeenkomstig artikel 4.127 van het Bal. Deze emissiegrenswaarde komt overeenkomt met de algemene emissiegrenswaarde voor stofklasse MVP1 zoals gesteld in artikel 5.30 van het Bal. Stofklasse MVP1 is echter bedoeld voor stoffen die als stofvormige deeltjes vrijkomen en kunnen worden afgevangen met een filterende afscheider. Wij merken op dat de dampen van naftaleen en andere vluchtige PAK's<sup>1</sup> niet effectief met een filter kunnen worden afgescheiden.

Het afgas van de droogtrommel en de asfaltproductie-installatie wordt in alle asfaltcentrales door een filterende afscheider gevoerd en de PAK's die worden uitgestoten bestaan in hoofdzaak uit naftaleen en andere vluchtige PAK's. Deze komen als damp vrij en kunnen niet worden afgevangen met een filter. Zoals ook opgemerkt in het Adviesdocument<sup>2</sup> van de Omgevingsdienst NL zou op basis van de vluchtigheid, de emissiegrenswaarde van stofklasse MVP2, te weten 1 mg/Nm<sup>3</sup> passend zijn voor naftaleen en de overige vluchtige PAK's in plaats van de huidige emissiegrenswaarde van stofklasse MVP1 aangezien de emissiegrenswaarde van stofklasse MVP1 gebaseerd is op de beste beschikbare techniek voor stofvormige deeltjes en deze techniek niet effectief voor gassen en dampen.

*Koninklijke Bouwend Nederland verzoekt de minister van Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting om onderscheid te maken tussen de uitstoot van vluchtige en stofgebonden PAK's. Zo kan worden in het Bal worden aangegeven dat de emissiegrenswaarde betrekking heeft op stofgebonden PAK's.*

## **3) Emissiegrenswaarde niet haalbaar zonder nageschakelde techniek, wat netto resulteert in aantoonbare schade aan de volksgezondheid.**

De praktijk van asfaltproductie met een aanzienlijk gehalte aan gerecycled asfaltgranulaat laat zien dat het niet mogelijk is om alleen met procesmaatregelen de uitstoot van vluchtige PAK's te voorkomen en beperken tot de emissiegrenswaarde van artikel 4.127 zodat aanvullende

---

<sup>1</sup> Gebaseerd op de dampspanning beschouwt het RIVM naftaleen, 2-methylnaftaleen, acenaftyleen, acenafteen, fluoreen, fenantreen, antraceen en fluoranteen als vluchtig en pyreen als semi-vluchtig (Memo over luchtnormen PAK's; 20 januari 2022)

<sup>2</sup> Laatste alinea van paragraaf 3.2 van het Adviesdocument omgevingsdiensten voor vergunningverlening en controle op emissies van benzeen en PAK bij asfaltcentrales; 28 juni 2022

nageschakelde technieken noodzakelijk zijn. Dit blijkt uit zowel de controlemetingen als nader onderzoek.

Alle nageschakelde 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, alle vormen van thermische oxidatie. Het opwekken van warmte en elektriciteit leidt tot de uitstoot van:

- Koolmonoxide, een ZZS, waarbij er netto is er sprake 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.

*Mede in het belang van de volksgezondheid en de natuur verzoekt de Koninklijke Bouwend Nederland de minister van IenW om onderscheid te maken in naftaleen, andere vluchtige PAK's en stofgebonden PAK's bij het stellen van emissiegrenswaarden en de ondergrens in artikel 4.127 van het Bal rekening houdend met de fysische en toxicologische kenmerken en met de mate van persistentie in het milieu.*

#### **4) Overgangstermijn nodig voor onderzoek naar nageschakelde technieken.**

De milieu-investeringen van de asfaltcentrales zijn de afgelopen periode vooral gericht op het voldoen aan de emissiegrenswaarde voor benzeen. Het in opdracht van Koninklijke Bouwend Nederland uitgevoerde onderzoek en de praktijkmetingen laten zien dat deze emissiegrenswaarde haalbaar is met procesmaatregelen, ook met een aanzienlijk deel gerecycleerd asfalt. De procesmaatregelen voorkomen de vorming van benzeen en PAK's. Nageschakelde technieken zijn in principe niet nodig zodat Koninklijke Bouwend Nederland geen onderzoek naar effectieve nageschakelde technieken heeft uitgevoerd, mede gelet op de negatieve afwenteleffecten zoals hiervoor genoemd.

De praktijk van asfaltproductie met een aanzienlijk gehalte aan gerecycled asfaltgranulaat laat zien dat het niet mogelijk is om alleen met procesmaatregelen de uitstoot van vluchtige PAK's te voorkomen en beperken tot de emissiegrenswaarde van artikel 4.127 zodat aanvullende nageschakelde technieken noodzakelijk zijn. Dit blijkt uit zowel de controlemetingen als nader onderzoek.

*Koninklijke Bouwend Nederland verzoekt de minister van Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting om een redelijke overgangstermijn zodat de asfaltcentrales de tijd krijgen om passend onderzoek naar nageschakelde technieken.*

**5) Mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften.**

In tegenstelling tot de uitstoot van benzeen is voor de uitstoot van PAK's door asfaltcentrales in het Bal geen mogelijkheid voor het stellen van maatwerkvoorschriften opgenomen. Gelet op de onzekerheid van nageschakelde technieken voor vluchtige PAK's bij asfaltproductie ten aanzien van de validatie, het rendement, de kosten en de afwenteleffecten is de mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften noodzakelijk

*Koninklijke Bouwend Nederland verzoekt de minister van Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting om de mogelijkheid voor het stellen van maatwerkvoorschriften op te nemen in het Bal.*

**6) Verwaarloosbaar risico als grond voor het beperken van de uitstoot van zeer zorgwekkende stoffen bij recycling van afvalstoffen.**

Zoals hiervoor aangegeven zijn nageschakelde technieken bij de productie van asfalt met een aanzienlijk deel gerecycleerd asfaltgranulaat nodig om te kunnen voldoen aan de emissiegrenswaarde van 0,05 mg/Nm<sup>3</sup> bij 17% zuurstof, waarbij netto schade aan de volksgezondheid zal optreden. Voor een afgewogen oordeel wordt voorgesteld om bij het maatwerkvoorschrift zoals in vorig punt aangehaald het risico voor de volksgezondheid te betrekken als criterium.

In de brief nr. 3251 van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 3 december 2021 staat in hoofdstuk 3 staat:

*'Ten aanzien van het raakvlak tussen deze beleidsdoelen staat het kabinet voor een benadering van geval tot geval, waarin wordt gekeken naar alle milieu- en gezondheidseffecten van de verschillende opties voor de verwerking (recycling, verbranding, storten).<sup>13</sup> Deze benadering houdt in dat onverminderd gestreefd wordt naar het uitfaseren van verontreinigende stoffen, maar dat er ruimte moet zijn voor een verantwoorde recycling van materiaal dat een verontreinigende stof bevat in specifiek aangewezen producten (toepassingen). Dit is het geval indien er een verwaarloosbaar risico is op blootstelling van mens en milieu aan die stof, ook wanneer deze producten opnieuw afval worden en nogmaals gerecycled worden, en dit bezien vanuit het geheel van milieu en gezondheidseffecten de beste optie is.'*

De asfaltcentrales zijn een essentieel onderdeel in de circulaire economie voor wat het hergebruik van oud asfalt en vlieggas betreft en in het verlengde hiervan ook de hoogwaardige toepassing van bitumen.

*Koninklijke Bouwend Nederland verzoekt de minister van Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting om het genoemde standpunt van het kabinet op te nemen in de wetgeving zodat het verwaarloosbaar risico op blootstelling van mens en milieu als criterium geldt voor verantwoorde recycling van materiaal dat ZZS bevat. Dit betreft de afbakening van het begrip 'beperken' in artikel 5.24 (vermijdings- en reductieprogramma).*