

## **Aantekeningen n.a.v. vrij gegeven informatie van Ministerie I en W. over het benzeen-vraagstuk.**

### **Inleiding**

Het doel van het inwinnen van informatie bij het Ministerie van I. en W. was meer inzicht te krijgen in de onderzoeksopzet van de VBW (Vakgroep Bitumineuze Werken), onderdeel van Bouwend Nederland naar de oorzaken van benzeenuitstoot bij het recirculeren van oud asfalt. Daarnaast was ik geïnteresseerd in de betrokkenheid van het ministerie bij dit onderzoek en de beleidsinzet van het ministerie van I. en W. als het gaat om dit vraagstuk.

Bij het lezen van de aanbiedingsbrief van het Ministerie van I. en W. was ik aanvankelijk wat teleurgesteld, maar bij het lezen kwam ik toch tot de conclusie dat de vrij gegeven stukken iets toevoegen aan de informatie die al was opgenomen in het artikel van Trouw van 2 februari 2021.

De honorering van mijn verzoek gaat gepaard met een aanbiedingsbrief waarin een beschouwing is opgenomen over de relatie tussen het DGMI (directoraat generaal milieu internationaal) en Rijkswaterstaat (zie kopje inventarisatie documenten). De beleidsondersteuning vanuit Rijkswaterstaat functioneerden binnen het verband van het DGMI, waarbij ingehuurd krachten voor het DGMI en "niet namens Rijkswaterstaat opereerden". Overigens staat het DGMI wel gewoon op het organogram van Rijkswaterstaat. Even heb ik mij afgevraagd of hier sprake zou kunnen zijn van een vervaging en verdunning van verantwoordelijkheid. Het is immers moeilijk te begrijpen, dat RWS niet op de hoogte zou zijn geweest van wat hier beleidsmatig werd voorbereid. Hoe dan ook: Het kan gevolgen hebben voor de teksten, die ik geschreven heb. Dus graag hier kritisch naar kijken.

Als een soort begeleidende notitie heb ik de informatie overgenomen in deze tekst. Soms heb ik letterlijk geciteerd, maar soms heb ik het ook weergegeven in mijn eigen woorden. Mijn doel is alles wat toegankelijker te maken. De keuze van de onderwerpen en de weergave hiervan zijn gekozen vanuit het perspectief van een bewoner, die afhankelijk is van een zorgzame overheid, die waakt over de luchtkwaliteit van omwonenden van een asfaltcentrale. Deze tekst is dus vatbaar voor kritiek en nuancering. Er kan echter altijd worden teruggegrepen op de brondocumenten. Aan het slot heb ik nog op een rijtje gezet wat de belangrijkste zaken zijn. Ook deze opsomming en de interpretaties die hierin staan zijn voor mijn rekening.

### **Document 1:**

afz. Rijkswaterstaat naar Rijkswaterstaat (interne e-mail).

Datum 31-10-2018 / 15-10-2018:

Gememoreerd wordt dat de vierde tranche van het activiteitenbesluit in werking is getreden. Emissie-eis bij massastroom van 2,5 gr/uur is 1 mgr/m<sup>3</sup>. Deze eisen gelden ook voor asfaltmenginstallaties. In enkele gevallen zijn bij metingen overschrijdingen van de grenswaarde geconstateerd. Naast het bedrijf is ook VBW (koepelorganisatie Asfaltcentrales) op de hoogte gesteld. De VBW is een inventarisatie gestart van het probleem.

De VBW laat een eerste verkenning plaatsvinden naar de oorzaak van de benzeen-emissie en hun "kosteneffectiviteit".

e-mail 10-10-2018:

Aan dit document is een stukje tekst gehecht van Bouwend Nederland betreffende benzeenmetingen bij drie bedrijven.

26-9-2018.

Afzender bouwend Nederland, bestemming brief weggelakt, maar aangenomen kan worden RWS. Er wordt gesproken over AgiE. *AgiE= Adviesgroep Industriële emissies.*

Oorzaak benzeenemissie ligt bij drogen en verwarmen asfaltgranulaat. Er is enigszins verband tussen temperatuur en het verwarmde asfaltgranulaat.

Grote variaties in het benzeengehalte ook bij dezelfde installatie.

“Het blijft onduidelijk welke parameters van belang zijn.”

Er is geen eenduidig antwoord op de BBT (best beschikbare techniek).

Opdrachtgevers (Rijk en gemeentes) wensen dat de productie in 2030 voor vijftig procent plaats vindt door oud asfalt te recirculeren. Binnen de branche is afgesproken continu metingen uit te voeren.

Document 1a.

**Het stuk Asfaltcentrales en hoe nu verder dateert van na 15 maart 2018.**

Er wordt gesproken over een AgIE (*Agie=Adviesgroep Industriële emissies*) van 15 maart 2018!

Opgemerkt wordt: Er is geen duidelijke oorzaak voor het ontstaan van de hoge emissiewaarden gevonden. Wel worden een elftal relevante emissieparameters genoemd. **Even verder in het document staat dat wordt gedacht aan de configuratie van de brander, het systeem van verwarmen, de status van de trommel en het debiet van materiaal en gasstromen.**

Er zal voor de omgevingsdiensten waar andere asfaltcentrales staan een informatiedocument worden opgesteld over het reduceren van benzeen. Dit document zal worden besproken en getoetst in het AgIE.

Een branchegerichte aanpak wordt uit een oogpunt van efficiëntie en draagvlak (onder wie?) afgewezen. Asfaltcentrales zijn te heterogeen (te verschillend). Dus ook geen branchegericht onderzoek meer. Voorgesteld wordt de regels van het Abm te volgen, “waarbij het bevoegde gezag (omgevingsdiensten die voor gemeentes werken) eventueel een maatwerkbesluit kan nemen voor een hogere emissiewaarde.

Het bevoegde gezag moet dan een horizonbepaling opnemen in de maatwerkvoorziening. Hoe dan ook geldt de minimalisatieverplichting. (*toch meer een streven dat uitgewerkt wordt in voornemens zonder duidelijke resultaatverplichting*). RWS-infomil kan bevoegd gezag hierbij ondersteunen.

**Interessant is dat onder het kopje “Kleine punten” juist gepleit wordt voor een branchegerichte aanpak, een merkwaardig verschil van inzicht!**

*Dit verschil van inzicht wordt mijns inziens onvoldoende uitgewerkt. Alleen het argument van de heterogeniteit heeft mogelijk bestaansgrond, maar dan zou dit beter uitgelegd moeten worden. Op dit punt is sprake van een motiveringsgebrek!*

De andere hierin opgenomen stukken (teksten Abm met NvT en Arm met toelichting) draaien ook om technische aspecten van de wetgeving, die voortdurend in ontwikkeling is als gevolg van beschikbaar komende nieuwe technieken (BBT's, best beschikbare technieken) en de nieuwe omgevingswet.

Van belang zijn de zinnen: “Door de aard van het proces en de gebruikte grondstoffen is het niet zondermeer mogelijk te voldoen aan de eisen van artikel 2.5 en 2.6. Dit geldt in het bijzonder voor installaties, die voor 1-1-2009 in bedrijf zijn genomen.

Document 1b.

Verslag van Rijkswaterstaat bestemd voor o.a. VBW en Infomil (afd. RWS?), gedateerd 29-1-2018.

Vermeld wordt dat op 22 maart 2017 bij twee asfaltcentrales in Gelderland te hoge benzeen-emissies zijn gemeten.

De metingen zijn gedaan bij hergebruik van oud asfalt. De hoogste concentraties benzeen zijn gemeten bij een percentage asfaltgranulaat (PR) rond de 70 procent. Lagere emissies bij lagere opwarmingstemperatuur.

Gesproken wordt over de mogelijkheid een andere norm voor te schrijven in een informatiedocument. Daar wordt van gezegd, dat dit niet voor de hand ligt. Wel kan in een informatiedocument beschreven worden welke maatregelen genomen kunnen worden de emissies te beperken. Hiervoor wordt afgesproken, dat de subwerkgroep Adviesgroep Industriële Emissies (AgIE) dit informatiedocument gaat opstellen. Eerstvolgende bijeenkomst gepland op 15 maart 2018.

Uit een beschouwing over de regelgeving blijkt, dat wanneer in het vergunningsvoorschrift geen bepaling is opgenomen over benzeen de algemene richtlijn uit tabel 2.5 direct geldt. Als er wel een voorschrift is opgenomen in de vergunning dan geldt deze nog drie jaar als maatwerkvoorschrift. Verder staat genoteerd: Via artikel 2.4 lid 8 en 9 kan worden afgeweken van de emissiewaarden mits voldoende onderbouwd. Er is dan wel een minimalisatieverplichting (*inspanningsverplichting de uitstoot van ZZS te beperken*). Via de wet Milieubeheer is er wel een grens aan de immissie (gehalte op leefniveau). Afspraken: opstellen meetplan; memo naar AgIE, VBW gaat breder zoeken.

Document 2.

E-mail d.d. 12-11-2018:

Een omgevingsdienstmedewerker verklaart hier akkoord te zijn met de onmogelijkheid om een BBT (best beschikbare techniek) vast te stellen; gepleit wordt voor een naverbrandingsmethodiek.

Document 3.

E-mail 19-11-2018 van omgevingsdienst Noord Veluwe aan DGMI.

Een medewerker (deelnemer aan het overleg) stelt de volgende vragen aan o.a.

Rijkswaterstaat en andere omgevingsdiensten in Gelderland:

Is er voldoende onderzocht door de asfaltcentrales?

Is het de bedoeling dat er per asfaltcentrale aanvullend onderzoek gedaan?

Of gaan we afwijken van de norm  $1 \text{ mgr/m}^3$  ?

Er komt een reactie uit Nijmegen per e-mail op 15 november 2018:

Volgens mij stappen we af van het idee om tot een gezamenlijke aanpak van het benzeenprobleem te komen. Het onderzoek van de branche leert ons dat we per installatie maatwerk moeten afleveren (*welk onderzoek? Wat is hier uitgekomen?*).

Deze medewerker van OD Nijmegen ziet geen rol meer voor de AgIE. Hij wil aan de gang gaan met het regelen van een maatwerkvoorziening.

Document 4.

E-mail van afd. Regelgeving en duurzaamheid van Infomil d.d. 20-11-2021.

Mededeling: Overleg gaat door. De belangen worden benoemd: benzeen emissie, energietransitie. Circulaire economie. Het creëren van draagvlak binnen de branche is nodig.

Document 5.

Een e-mail van @odrn (waarschijnlijk omgevingsdienst regio Nijmegen). Citaat: We kregen pas in de loop van 2015 door dat benzeen een probleem was en hebben dus nooit een eis aan de vergunning verbonden.

Document 6a.

Verslag van Asfalt emissiemetingen opgesteld door Ministerie van Infrastructuur en Rijkswaterstaat d.d. 21-11-2018.

De bron van de benzeenemissie is het drogen en verwarmen van het asfaltgranulaat in de trommel. Bij dezelfde Asfaltcentrale kunnen de emissiewaarden variëren. De oorzaak hiervan is nog niet duidelijk.

Dan volgt een conclusie: Er is slechts een indicatie voor de oorzaak voor het ontstaan van de benzeen. Het idee om deze emissies branche-gericht aan te pakken wordt vanuit een oogpunt van efficiëntie, uniformiteit en draagvlak verlaten.

De volgende emissierelevante parameters worden genoemd:

- kwaliteit asfaltgranulaat;
- temperatuur van het asfaltgranulaat;
- vochtgehalte;
- afgasdebiet;
- al dan niet directe verwarming!**
- verblijftijd in de trommel;
- percentage PR;
- vervuiling wand trommel;
- afstelling brander;
- beschoeping in de trommel;
- afstelling brander;
- toerental van de trommel.

Gewezen wordt op andere ontwikkelingen:

Energietransitie;  
Circulaire economie;  
Klimaat akkoord.

Asfaltmengsels kunnen tot zeventig procent bestaan uit oud asfalt. Het streven is dit percentage verder op te voeren tot honderd procent.

*Dan volgt een wat kreupele zin:*

*Deze ontwikkelingen zijn niet loos van de benzeenproblemen van de branche. Waarschijnlijk moet zijn niet loos vervangen worden door "staan niet los".*

### **Hoe verder**

Volg de regels van het activiteitenbesluit. Hierbij kan het bevoegde gezag eventueel een maatwerkbesluit nemen. Bijvoorbeeld 5 mgr/Nm<sup>3</sup> voor drie jaar.

Verder nog de volgende afspraken:

VBW: Binnen twee weken gaat elke ac een plan van aanpak indienen bij het bevoegd gezag;

VBW: Elke AC informeert het bevoegde gezag over het indienen van het plan van aanpak.

VBW informeert de AC's

Een deelnemer aan het overleg is klankbord voor vergunningverleners.

Directeur van de ODN (omgevingsdienst Nijmegen?) als voorzitter RUD's (ruimtelijke uitvoeringsdiensten) informeert hier directeuren over.

Een deelnemer aan het overleg informeert vergunningverleners.

#### Document 7:

E-mail DGMI (directoraat-generaal milieu internationaal ministerie I en W) d.d. 28-2-2019.

Interne memo tussen personen:

Citaat:

**“Omdat de branche en wij er pas recent achter kwamen dat er benzeenemissies waren vanuit de asfaltcentrales, waren er eind vorig jaar een aantal formeel in overtreding. Om onverkwikkelijke situaties te voorkomen hebben we samen met de VBW en een aantal omgevingsdiensten afspraken gemaakt dat de AC's voorlopig een maatwerkbesikking aanvragen bij hun bevoegde gezag, zodat evt. illegale situatie wordt opgeheven. En er tijd kan worden genomen voor onderzoek voor de herkomst/vorming van de benzeen en de minimalisatie hiervan. Hierdoor zal de asfaltrecycling geen belemmeringen ondervinden. Ik begrijp dat er nu gemiddeld 60 a 70 procent gerecycled asfalt wordt toegevoegd en dat er wel een relatie bestaat tussen het bijmengpercentage en de emissie van benzeen. Maar Nader onderzoek moet daar maar meer duidelijkheid over geven. Bijgaande stukken bevatten meer informatie”, einde citaat.**

E-mail van een medewerker van bouwend Nederland over meetonderzoek en model maatwerkverzoek, gericht aan WV (?).

Document 7a.

Dit betreft een plan van aanpak van bouwend Nederland (*en vermoed ik VBW*) d.d. 20-12-2018.

Hierin wordt beschreven, dat de benzeenproblematiek in relatie tot de wettelijke voorschriften in 2017 bekend is geworden. Beschreven wordt dat bij twee van de zes Gelderse Asfaltmengcentrales de benzeennorm wordt overschreden.

Ook de wetgevingshistorie wordt in dit plan van aanpak helder beschreven, bijvoorbeeld het aflopen van de overgangsregeling per 1-1-2019.

In dit plan van aanpak duikt ook de inzet van de VBW op, namelijk om te beargumenteren, dat de effecten van de benzeenemissie op de benzeenimmissie op leefniveau nihil is (*vergelijk dit met de stelling van de WHO over benzeen*). Er wordt in dit plan opgenomen, dat de asfaltcentrales voor het aflopen van de overgangsregeling een maatwerkvoorschrift zullen aanvragen. Op deze manier wordt voor alle partijen de nodige ruimte qua tijd gecreëerd”, zo staat er in dit plan.

Een verkennend onderzoek en meetonderzoek worden aangekondigd. Het volledige onderzoek zal bestaan uit twee fases, waarbij een belangrijk doel is te achterhalen wat de factoren zijn die tot benzeenuitstoot leiden.

Document 7b.

Dit betreft een model-aanvraag voor een maatwerkvoorschrift.

Hierin wordt beargumenteerd waarom een maatwerkvoorschrift voor de duur van drie jaar

nodig is, waarbij een maximale benzeenemissie van 5 mgr/m<sup>3</sup> wordt toegestaan.

Document 8.

Dit document is een gedeeltelijke herhaling van document 7.

Document 9.

Verzendlijst Agie-verslag 28-3-2019. Aankondiging schakeldag Den Bosch op 25 juni 2019.  
*Agie=Adviesgroep Industriële emissies.*

Document 9a.

Verslag Adviesgroep Industriële Emissies, datum bespreking 28 maart 2019.

Veel met geel onzichtbaar gemaakt.

Onder punt 6a. van de agenda staat de tekst:

Uit een meetrapport van de omgevingsdienst van regio Arnhem blijkt dat bij twee van de zes installaties de emissiewaarden voor benzeen wordt overschreden.

In Nederland staan zesendertig asfaltmengcentrales.

Volgens de Vakgroep Bitumineuze werken speelt de benzeenproblematiek bij meerdere bedrijven in Nederland. Het idee was deze emissies branche-gericht aan te pakken. VBW heeft metingen uitgevoerd, maar daaruit kwam geen eenduidige technische oorzaak naar voren. Voor iedere installatie zal daarom apart beoordeeld moeten worden of en welk maatwerk nodig is (*technische aanpassingen aan de installatie of een maatwerkbesluit van de omgevingsdienst?*).

Document 10.

E-mail van DGMI (directeur generaal milieu internationaal) aan DGMI minenw (interne communicatie) d.d. 8-8-2019: "Hi, Als O en M volgen we de discussie, maar jullie zijn beleidsverantwoordelijk. Dus zitten we altijd op een lijn."

E-mail van DGMI aan DGMI (interne communicatie d.d. 7-8-2019:

(zie voor DGMI ook aanbiedingsbrief besluit WOB onder kopje inventarisatie documenten)

"N.a.v. **ons advies** hebben de asfaltcentrales bij hun bevoegd gezag (de regionale milieudiensten) tijdelijk maatwerk aangevraagd voor drie jaar om een ruimere emissie te krijgen van 3 mgr/Nm<sup>3</sup> (*moet mogelijk 5 mgr/Nm<sup>3</sup> zijn*). Daar werd met wisselend enthousiasme op gereageerd door een aantal OD's, ondanks onze (I&W, Infomail en ORDN) uitleg hierover aan de OD's (omgevingsdiensten).

Maar voor zover ik weet is het probleem toch tijdelijk opgelost.

De branche hoopt eind van de maand een concept-opdracht met een meetplan klaar te hebben dat beoordeeld kan worden door de OD's en RWS/Infomil. Zie onderstaande mail van bouwend Nederland. Dit zal gebeuren door de OD's die hierbij betrokken willen worden. Bouwend Nederland heeft hiervoor al 300.000 euro vrijgemaakt voor de start van het onderzoek. Voor volgend jaar is weer 300.000 euro nodig, maar daarvoor heeft bouwend Nederland nog geen toestemming van zijn leden.

**Voor die toestemming is van belang dat het onderzoek ook iets oplevert, m.a.w. dat de OD's de oplossing die wij als overheid kiezen ook draagvlak heeft bij de vergunningverleners bij de OD's. En daar twijfelt de branche aangezien de reacties tot dusver van de OD's die (begrijpelijkerwijs) hun handen nog even vrij willen houden.**

**Nu is het veel te kort dag om voor 11 september de (meeste) OD's op één lijn te krijgen, maar als het plan er goed uitziet wil ik wel een signaal afgeven dat we ons best gaan doen een oplossing te verzinnen die ook werkt, dat wil zeggen ook zo breed mogelijk draagvlak heeft bij de OD's.**

**Desnoods zoeken we de oplossing in algemene regels, maar die kaart wil ik nog even achter de hand houden.**

**Concreet de vraag aan jou in hoeverre O&M bij het onderzoek betrokken wil zijn, zodat we straks als Rijksoverheid op één lijn zitten over de cijfers. Over de oplossingen (maatwerk/algemene regels/overgangsrecht) spreken we elkaar daarna sowieso."**

E-mail bouwend Nederland aan odrn.nl (omgevingsdienst) augustus 2019 over emissiemetingen:

In deze e-mail wordt bezorgdheid geuit over "het creëren van draagvlak op het bestuurlijke niveau van zowel de asphaltproducenten als bij de omgevingsdiensten.

Op 10-4-2019 vond er een bijeenkomst plaats tussen de VBW en de OD Regio Nijmegen.

Uitkomst:

Dwingende opties niet mogelijk volgens OD Regio Rijnmond, maar het goed informeren van de OD's wel. Er zal nauwgezet naar het onderzoek van de VBW worden gekeken, zonder dat er vooraf toezeggingen kunnen worden gedaan. "Omgevingsdienst Regio Nijmegen is hierop de welkome uitzondering".

"Niet een uitgesproken draagvlak, zo constateert de VBW. De leden van het VBW vragen zich af of de uitkomsten van het onderzoek überhaupt waarde hebben nu er een terugtrekkende beweging bij de omgevingsdiensten te bemerken is en in welke mate hierom er nog een noodzaak is om een dergelijke aanpak te financieren." De schrijver van deze e-mail vraagt zich af of er vanuit het ministerie mogelijkheden zijn de zaken te bespoedigen.

Op 11 september 2019 moet er in de ledenvergadering van de VBW een besluit over de financiering genomen worden.

Document 11.

E-mail aan DGMI, van DGMI.

Nauwelijks informatie. Aanbiedingsbrief concept-notulen "klankbordgroep".

Document 11a.

Verslag Klankbordgroep Stookinstallaties en afvalverbranding. 29 oktober 2019.

Er wordt gediscussieerd over de mogelijkheid aan te sluiten bij het meetprogramma van de asphaltcentrales. Twee deelnemers aan het overleg van de Klankbordgroep zullen samen optrekken en terugkoppelen naar de klankbordgroep.

Document 12:

E-mail van functionaris Omgevingsdienst Nijmegen d.d. 22-11-2019 aan ambtenaar Rijkswaterstaat om een "landelijke aanpak van de grond te krijgen.\Deze medewerker somt nog alle belangen, die spelen op.

Document 13:

Concept-Rapportage van een functionaris van de provincie Gelderland voor Adviesgroep Industriële emissies d.d. 31-1-2018:

Naar aanleiding van twee asfaltcentrales in Gelderland, die te hoge emissies benzeen uitstoten luidt deze de noodklok en spreekt de verwachting uit, dat ook bij andere centrales benzeen een probleem kan zijn.

Er worden over de problematiek een drietal vragen gesteld hoe asfaltcentrales de problemen het hoofd zouden kunnen bieden.

### **Belangrijke zaken op een rijtje**

1. In de overgangsjaren van 2017 en 2018 is er weinig gerichte actie ondernomen door de branche om te anticiperen op de verandering in de grenswaarde van benzeen, gemeten aan de schoorsteen. Toch waren er ook in deze jaren al signalen, dat er asfaltcentrales waren die teveel benzeen uitstootten.  
Eind 2018 en begin 2019 leidde dit tot paniek op het ministerie van I en W.
2. De metingen, die door de VBW zijn uitgevoerd en de hypothesen die hierover zijn geformuleerd maken geleidelijk steeds duidelijker waar de schoen wringt, namelijk verwarmen van oud asfalt, de temperatuur en directe verwarming. Toch duurt het vrij lang vooraleer de eindconclusie van het laatste VBW-onderzoek tot een meer definitieve conclusie komt.
3. Met vereende krachten, schouder en schouder met Bouwend Nederland en de VBW is er door het MDGI (onderdeel ministerie van I. en W. een plan ontwikkeld om ervoor te zorgen, dat de centrales ondanks een te hoge benzeenuitstoot konden doorgaan met produceren en hun bedrijfsactiviteiten niet illegaal zouden worden.
4. De inhoud van het plan was als volgt: De omgevingsdiensten zou een onderzoek in het vooruitzicht gesteld worden en tegelijkertijd zou de VBW de leden met een te hoge benzeenuitstoot adviseren een maatwerkvoorschrift aan te vragen.  
Het was het DGMI, onderdeel van het Ministerie dat adviserend was ten aanzien van het plan de VBW-leden met een te hoge benzeenuitstoot een maatwerkvoorschrift aan te laten vragen voor de periode van drie jaar. Gedurende deze drie jaar zou dan een vijf keer hogere grenswaarde gelden. De bedoeling was, dat er "draagvlak zou ontstaan voor deze benadering bij de omgevingsdiensten en bij de leden van het VBW, die zouden moeten bijdragen aan de onderzoekskosten (twee keer 300.000 euro).  
Dit draagvlak is tot teleurstelling van de leden van de VBW bij de OD's slechts ten dele ontstaan bij de omgevingsdiensten, waardoor de financiering van het onderzoek aan een zijden draadje heeft gehangen.  
Dit alles heeft zich medio 2019 afgespeeld.
5. Het VBW onderzoek is volledig gefinancierd door de sector zelf. Het eerste doel was de oorzaak te achterhalen van de benzeenuitstoot. Een belangrijk nevensdoel was de omgevingsdiensten te overtuigen van de door de sector (en het ministerie) voorgestelde aanpak. Mede door dit nevensdoel kwam de financiering rond. Dit roept serieuze vragen op over de onafhankelijkheid van het onderzoek.



6. Een functionaris van het DGMI, onderdeel het ministerie van I. en W. heeft gespeeld met het idee via een algemene regel het probleem van de asfaltcentrales met een te hoge uitstoot op te lossen. Deze kaart wilde hij echter nog niet trekken.
7. De contacten van het Ministerie van I. en W. met Bouwend Nederland en sommige omgevingsdiensten over deze beleidskwestie zijn behoorlijk intensief geweest. Er is een leidinggevende van een omgevingsdienst geweest die gepeild heeft onder vertegenwoordigers van andere omgevingsdiensten hoe de vlag ervoor stond.
8. Er is tussen afdelingen van het Ministerie van I. en W. een e-mail-wisseling geweest om op één lijn te komen. Hierbij merkt een aangeschreven ambtenaar op: De beleidsverantwoordelijkheid ligt bij jullie, maar we zitten op één lijn. Is hier sprake van indekken?
9. Er duikt in de stukken bij de omgevingsdiensten eerst het idee op van een branchegerichte aanpak. Dit idee sneuvelt. Er wordt gekozen voor een aparte benadering van ieder bedrijf. De bedrijven zouden technisch te verschillend zijn. Dit laatste wordt echter nog onvoldoende onderbouwd.
10. In 2018 blijkt, dat er in vele -mogelijk alle- lopende vergunningen van asfaltcentrales geen specifieke bepalingen zijn opgenomen over benzeen. Hierdoor wordt de algemene richtlijn ( 1 mgr/Nm<sup>3</sup> ) aan de schoorsteen direct van kracht. Was er wel een bepaling geweest dan zou deze als maatwerkvoorschrift kunnen gelden. Dit wordt gepercipieerd als een tegenvaller.
11. Uit de stukken blijkt een evolutie in het denken van het ministerie. De grenswaarde van het benzeen, gemeten aan de schoorsteen wordt gezien als een einddoel dat via maatwerkvoorschriften naar de toekomst kan verschuiven. Daarentegen wordt er meer nadruk gelegd op de “minimalisatieverplichting” (een inspanningsverplichting en het benzeengehalte op leefniveau (de immissie). Past deze benadering nog wel binnen de geest van de wet?
12. Belangrijk in deze opsomming is de belangen te schetsen die de verschillende partijen hebben bij dit vraagstuk.  
Allereerst de belangen van de overheid:  
De overheid (zowel de rijksoverheid als gemeentelijke overheden) heeft belang bij kwalitatief goed en zeer slijtvast asfalt tegen een lage kostprijs; CO<sup>2</sup>-reductie i.v.m het klimaatakkoord en leveringszekerheid. De overheid heeft ook belang bij het recirculeren van asfalt. Enerzijds leidt het een afvalstroom in goede banen en anderzijds leidt het tot een lagere kostprijs. De ambitie is het percentage oud asfalt bij de asfaltproductie te verhogen naar hogere percentages. Deze doelen zijn te vinden in de doelstellingen van de stuurgroep Asfalt-impuls, maar duiken ook in de stukken op. Hier zien we dus een overheid als marktpartij en als hoeder van het belang van klimaatmitigatie.  
Er is echter ook een overheid die geacht wordt te waken over de luchtkwaliteit en de gezondheidsbelangen van burgers en in het bijzonder omwonenden van een asfaltcentrale.

Kijken we kritisch naar deze twee rollen, dan zien we de Rijksoverheid vrijwel uitsluiten handelen als marktpartij en als bewaker van een proces dat tot klimaatmitigatie moet leiden (akkoorden van Parijs). Als je het belang van een burger definieert als een beleid dat zich maximaal inzet voor verlaging van het benzeengehalte bij de recirculatie van asfalt dan keert het ministerie zich in feite actief tegen dit belang.

De asfaltsector zit ingeklemd tussen de contracten die door de overheid worden afgesloten met deze bedrijven en de milieueisen. Zij zijn gebaat bij contracten die voldoende uitzicht bieden op rendementen waarbij ook dure investeringen om aan de milieueisen te voldoen betaalbaar zijn, dus mogelijk leiden tot een hogere kostprijs voor asfalt. Ook willen zij liever niet op een negatieve manier in het centrum van de aandacht staan.

Het belang van de burger is hierboven reeds gedefinieerd. Dit belang is tot uitdrukking gekomen bij de omgevingsdiensten die de rug recht gehouden hebben. In Bergen op Zoom heeft dit geleid tot de totstandkoming van jurisprudentie die een eind heeft gemaakt aan uitstelgedrag en hiermee daadwerkelijk iets in beweging heeft gezet. Op het niveau van het Ministerie is het belang van de burger bij een zo schoon mogelijke benzeen-arme lucht niet of nauwelijks aan bod geweest. Hoewel het ministerie via het WOB-verzoek heel goed wist wat mijn invalshoek was als belanghebbende heb ik niets kunnen vinden wat wijst op een vorm van georganiseerde tegenspraak binnen het ministerie. Bouwend Nederland daarentegen weet de weg op het ministerie goed te vinden.

### 13. Openheid en transparantie.

De benzeenproblematiek van asfaltcentrales is in het nieuws gekomen door een publicatie van Trouw op 2 februari jl. Verder heeft de onafhankelijke rechter een uitspraak gedaan in een enkel geval. Deze uitspraak is als belangrijke jurisprudentie anoniem gepubliceerd.

Inmiddels heeft de staatssecretaris Kamervragen beantwoord. Hierin heeft zij aangegeven dat de emissiegrenswaarde van  $1 \text{ mgr/Nm}^3$  nog steeds van kracht is en dat er wel maatwerkverzoeken gedaan kunnen worden voor een tijdelijke verhoging naar  $5 \text{ mgr/Nm}^3$ . Zie vraag acht van het kamerlid Eijs van D66.

Deze informatie klopt, maar de staatssecretaris vertelt hier niet bij dat het Ministerie van I. en W, althans het DGMI, een advies gaf aan alle asfaltcentrales met een hoge benzeenuitstoot een maatwerkverzoek in te dienen. Met deze beleidsinzet is er toch –in elk geval tijdelijk– wat veranderd in het beleid van het Ministerie en de praktische betekenis van de grenswaarde. Deze informatie is niet gedeeld met de Tweede Kamer waardoor het niet getoetst kon worden. Formeel wellicht niet noodzakelijk maar als antwoord op een Kamervraag toch twijfelachtig lijkt mij.

Inmiddels heeft de staatssecretaris de bovengenoemde grenswaarde voor benzeen bij metingen aan de schoorsteen wel weer bevestigd. Dit kan dan weer positief geïdentificeerd worden.

Al bij al heeft de maatschappelijke discussie over dit complexe vraagstuk te lang in een schemerzone verkeert.

Bergen op Zoom, 19 juli 2021  
P. Kwaadgras.