

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2025

Nr. 64

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 november 2024

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 6 september 2024 over het Ontwerp Verzamelbesluit Omgevingswet IenW milieu 2025 (Kamerstuk 36 410 XII, nr. 85).

De vragen en opmerkingen zijn op 26 september 2024 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 19 november 2024 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Peter de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het ontwerp-verzamelbesluit Omgevingswet lenW milieu 2025.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de stukken voor dit schriftelijk overleg en hebben momenteel geen vragen of opmerkingen.

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Verzamelbesluit Omgevingswet lenW milieu 2025 en hebben daarover nog een enkele vraag.

GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de emissie- en monitoringseisen benzeen en polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) bij asfaltcentrales zijn aangescherpt. Hoe scherp zijn die eisen? En op welke wetenschappelijke inzichten zijn deze gebaseerd? Hoe is de inspraak van omwonenden vormgegeven bij de totstandkoming van deze wetgeving? Zijn de omwonenden tevreden over de resultaten?

NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie lezen dat in het Verzamelbesluit de minimale waarde voor de verkeersintensiteit waarbij de vastlegging van de basisgeluidemissie (BGE) verplicht is (de drempelwaarde), wordt aangepast van 1.000 naar 2.500 motorvoertuigen per etmaal en voorts dat deze aanpassing gebaseerd is op geactualiseerde emissiekentallen voor wegverkeerslawaaï, waardoor dit niet ten koste zou gaan van de bescherming tegen geluidhinder voor omwonenden. Deze leden vragen om een nadere onderbouwing van dit besluit. Voorts vragen deze leden om een uitleg bij de geactualiseerde emissiekentallen voor wegverkeerslawaaï. Betekent dit dat wegverkeer minder luidruchtig is geworden? Tot slot vragen deze leden ook welke rechtsbescherming voor geluidgevoelige bestemmingen langs wegen met een verkeersintensiteit tot 2.500 motorvoertuigen er na deze wijziging overblijft.

II Reactie van de bewindspersoon

GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de emissie- en monitoringseisen benzeen en polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) bij asfaltcentrales zijn aangescherpt. Deze leden vragen zich af hoe scherp die eisen zijn en op welke wetenschappelijke inzichten deze zijn gebaseerd.

Ook vragen deze leden hoe de inspraak van omwonenden is vormgegeven bij de totstandkoming van deze wetgeving en of de omwonenden tevreden zijn over de resultaten.

Reactie:

In dit verzamelbesluit gaat het om een aanpassing van de monitoringseisen. Een aanscherping van de emissie-eisen is niet in het voorstel opgenomen. De emissiegrenswaarde voor PAK's (polycyclische aromatische koolwaterstoffen) is op dit moment 0,05 mg/Nm³ bij asfaltcentrales, dit verandert niet met dit verzamelbesluit. Dit wordt in paragraaf 7.3.2 in

de reactie op consultaties toegelicht en in de algemene toelichting in paragraaf 2.2. In het verzamelbesluit zijn verplichtingen opgenomen over het jaarlijks meten van benzeen en PAK's, en welke PAK's er gemeten moet worden.

Het RIVM stelt aan het Ministerie van IenW een stofklasse voor per stof, waarna het ministerie een besluit neemt en ze in bijlage III van het Besluit activiteiten leefomgeving vastlegt. Daarmee is benzeen ingedeeld als MVP2 als stofklasse voor luchtmissies. Voor deze stofklasse is een emissiegrenswaarde bepaald van 1,0 mg/Nm³. PAK's zijn ingedeeld als MVP1, met een bijbehorende emissiegrenswaarde van 0,05 mg/Nm³. De emissiegrenswaarden die worden vastgesteld voor deze klassen zijn gebaseerd op onder andere de beschikbare technieken om de emissies te reduceren en de kosteneffectiviteit hiervan. Uiteindelijk geldt voor deze stoffen de minimalisatieplicht en moet er worden gestreefd naar nul-emissie.

Wat betreft het monitoringsregime gold tot nu toe voor PAK's dat deze eenmalig gemeten dienden te worden. Uit vragen bij de helpdesk van Informatiepunt Leefomgeving bleek dat er veel onduidelijkheid was over het meten van PAK's. Daarom is er gekeken naar het monitoringsregime van deze stofgroep. Uit inventarisaties blijkt dat asfaltcentrales nog niet allemaal aan de emissiegrenswaarde voor PAK's voldoen. Daarom is een eenmalige meting niet voldoende en is besloten om het monitoringsregime aan te passen naar één keer per jaar meten van PAK's. Een bevoegd gezag kan, als de situatie daar om vraagt, via maatwerk een meer frequente meetverplichting opleggen. Er was ook onduidelijkheid bij de bedrijven, omgevingsdiensten en omwonenden over welke groep PAK's er gemeten moest worden. Dit was niet in het Besluit activiteiten leefomgeving gedefinieerd. Dit leidt tot verschillen in toezicht en handhaving door bevoegd gezag tussen asfaltcentrales. Daarom is nu vastgelegd welke PAK's er gemeten moeten worden. De groep van 16 PAK's is de groep waarvoor een NEN-norm is opgesteld en de meetmethode dus internationaal is afgestemd.

Inspraak van omwonenden heeft plaatsgevonden via de internetconsultatie, wat gebruikelijk is bij het proces van wijziging van een algemene maatregel van bestuur. Vanuit omwonenden is gereageerd op het voorstel, waaronder de onderdelen die ingaan op de monitoringsverplichting.

In de reactie van omwonenden wordt een continue meetverplichting aanbevolen. Mijn reactie daarop is dat er een zorgvuldige afweging gemaakt is in de meetfrequentie van PAK's bij asfaltcentrales. Uiteindelijk is besloten om deze één keer per jaar te laten meten. Een continue meting van PAK's is niet mogelijk, want er bestaat (nog) geen automatisch meetsysteem voor metingen in rookgassen. Een automatisch meetsysteem voor benzeen bestaat wel, wat ook is aangedragen in de reactie van omwonenden als alternatief. Mijn reactie daarop is dat een continue meting van benzeen vrij kostbaar is door de kwaliteitsborging van automatische meetsystemen volgens NEN-EN 14181. Bovendien is benzeen niet altijd een goede indicator voor PAK's-emissies. Het aantal overschrijdingen van benzeen-emissies lijkt ook beperkt in de inventarisaties. Daarom is een continue meting van benzeen niet opgenomen als voorschrift. Een bevoegd gezag kan wel per maatwerkbesluit een (indicatieve) continue benzeenmeting laten opnemen in de vergunning voor de situaties waarin de periodieke metingen laten zien dat er veel spreiding is. Dat is ook verduidelijkt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.130.

Een andere zorg uit de reactie van omwonenden was dat deze wijziging een milder regime zou betekenen. Het is verduidelijkt in paragraaf 4.2.2 van de Nota van toelichting dat deze nieuwe monitoringseis geen versoepeling betekent: Als per vergunning is geregeld dat er vaker wordt gemeten aan benzeen of PAK's, dan blijft dat geldig.

Een ander onderdeel van de reactie ging in op een vervallen meetverplichting van zwaveloxiden. Deze uitzondering is onbedoeld in het ontwerp van het verzamelbesluit opgenomen en is geschrapt.

NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie lezen dat in het Verzamelbesluit de minimale waarde voor de verkeersintensiteit waarbij de vastlegging van de basisgeluidemissie (BGE) verplicht is (de drempelwaarde), wordt aangepast van 1.000 naar 2.500 motorvoertuigen per etmaal en dat die aanpassing gebaseerd is op geactualiseerde emissiekentallen voor wegverkeerslawaai, waardoor dit niet ten koste zou gaan van de bescherming tegen geluidhinder voor omwonenden. Deze leden vragen om een nadere onderbouwing hiervan.

Voorts vragen deze leden om een uitleg bij de geactualiseerde emissiekentallen voor wegverkeerslawaai. Deze leden vragen zich af of dit betekent dat wegverkeer minder luidruchtig is geworden.

Tot slot vragen deze leden zich af welke rechtsbescherming voor geluidgevoelige bestemmingen langs wegen met een verkeersintensiteit tot 2.500 motorvoertuigen overblijft na deze wijziging.

Reactie:

Om het rekeninstrumentarium voor wegverkeerslawaai actueel te houden heeft het RIVM in 2020 op uitgebreide schaal geluidsmetingen uitgevoerd. Op basis daarvan zijn bij inwerkingtreding van de Omgevingswet de emissiekentallen in bijlage IVe van de Omgevingsregeling geactualiseerd. In vergelijking tot de emissiekentallen die sinds 2012 zijn gebruikt is het wegverkeer bij lagere snelheden inderdaad minder luidruchtig geworden. Hoe lager de snelheid, hoe groter deze afname is. Dit wordt verklaard doordat het geluid van de aandrijflijn van auto's in de loop der jaren in het algemeen is afgenomen. Bij lagere snelheden speelt het rolgeluid, veroorzaakt door het contact tussen autoband en het wegdek, een minder belangrijke rol waardoor het aandrijfgeluid belangrijker is dan bij hogere snelheden.

Voor wegen waarvoor de basisgeluidemissie moet worden vastgelegd, met een maximumsnelheid variërend tussen 30 km/u en 70 km/u, heeft dit inderdaad geleid tot een afname van de emissie: binnen dit snelheidsbereik is het verkeer stiller geworden.

De oorspronkelijke drempelwaarde van 1.000 motorvoertuigen per etmaal als kalenderjaargemiddelde was gebaseerd op een aantal factoren, waaronder de emissiekentallen voor het wegverkeer. Naar aanleiding van de actualisatie van deze emissiekentallen is daarom nader gekeken naar de mogelijke doorwerking daarvan in de drempelwaarde voor de BGE. Hierbij was het startpunt dat een zeker geluidsniveau in woningen (de «binnenwaarde») in het algemeen bereikt kan worden, net zoals dat bij de vaststelling van de aanvankelijke drempelwaarde voor de BGE is gebeurd. Bij afnemende emissie per voertuig betekent dit dat aan hetzelfde binnenniveau kan worden voldaan met een hoger aantal motorvoertuigen per etmaal. Daardoor kunnen de uitvoeringslasten voor gemeenten en waterschappen worden verminderd zonder dat het beschermingsniveau voor omwonenden wordt verlaagd in vergelijking tot de situatie met de oorspronkelijke drempelwaarde en emissiekentallen.

De basisgeluidemissie is het instrument dat gebruikt zal worden voor de monitoring van het geluid door gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen zonder geluidproductieplafonds. Door de verhoging van de drempelwaarde van 1.000 naar 2.500 motorvoertuigen per etmaal zal de verplichting om deze monitoring uit te voeren voor minder wegen gelden. Dit leidt niet alleen tot minder uitvoeringslasten voor gemeenten en waterschappen, maar leidt er ook toe dat de monitoring van de BGE

robuuster wordt, omdat de onzekerheid in verkeerscijfers groter is naarmate de verkeersintensiteit lager is.

Bij zowel de oorspronkelijke drempelwaarde van 1.000 motorvoertuigen per etmaal als de voorgenomen verhoging naar 2.500 zijn naast de emissiekentallen factoren als maximumsnelheid, verkeerssamenstelling, wegdektype, wegprofiel etc. gehanteerd om een passende drempelwaarde te kunnen bepalen waarmee in het algemeen voldaan wordt aan de toepasselijke binnenwaarde. Bij de drempelwaarde is monitoring van de BGE verplicht voor het overgrote deel van de relevante geluidssituaties. Bij een verkeersintensiteit lager dan 2.500 motorvoertuigen per etmaal stelt de regelgeving monitoring niet verplicht, maar dat laat onverlet dat het bevoegd gezag wel de mogelijkheid heeft om dat voor wegen met een lagere verkeersintensiteit in voorkomende gevallen toch te doen. Het bevoegd gezag kent de lokale situaties het beste en kan dan ook voor een specifieke lokale situatie het beste inschatten of dat zinvol is. Een lagere drempelwaarde zou er echter toe leiden dat monitoring verplicht zou zijn voor tal van situaties waarin dat geen meerwaarde zou hebben, terwijl dat wel een forse uitvoeringslast met zich mee zou brengen.

Dezelfde drempelwaarde van 2.500 motorvoertuigen per etmaal geldt ook als ondergrens voor de instructieregels van paragraaf 5.1.4.2a voor het betrekken van geluid bij besluitvorming over de aanleg en wijziging van wegen en het toelaten van geluidgevoelige gebouwen. Die situatie is vergelijkbaar met de situatie onder de Wet geluidhinder voor wegen zonder geluidszone. Ook onder de Wet geluidhinder was de specifieke toetsing aan geluid(normen) wettelijk beperkt tot situaties waarin dat het meest relevant is.

Naast die specifieke toetsing gold ook het uitgangspunt van een «goede ruimtelijke ordening» zoals dat in de Wet ruimtelijke ordening was vastgelegd. Ook dat komt in de Omgevingswet terug in het vereiste dat bij het stellen van regels in een omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening wordt gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid. Dat betekent dat in voorkomende gevallen geluid ook een rol speelt bij een omgevingsplan over (ontwikkelingen nabij) wegen met een verkeersintensiteit van minder dan 2.500 motorvoertuigen per etmaal. Ook hiervoor geldt dat dit ter beoordeling aan het lokaal bevoegd gezag is. Via de procedure omtrent het omgevingsplan is rechtsbescherming voor geluidgevoelige gebouwen langs alle wegen, dus ook wegen met een verkeersintensiteit van minder dan 2.500 motorvoertuigen per etmaal, geborgd.