

18 Mengen

18.1 Inleiding

Afvalstoffen dienen na het ontstaan zoveel als mogelijk gescheiden te worden gehouden van andere afvalstoffen. De reden hiervoor is dat hergebruik en nuttige toepassing van homogene stromen over het algemeen beter mogelijk is dan van samengestelde stromen. Verder is het ongewenst wanneer er in afval gecumuleerde milieugevaarlijke stoffen door wegmengen ongecontroleerd in het milieu verspreid raken.

Onder bepaalde condities kunnen verschillende afvalstromen echter net zo goed of soms zelfs beter samengesteld worden verwerkt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij verwerking van afvalstoffen in afvalwaterzuiveringsinstallaties en verbrandingsinstallaties, waar een sterk fluctuerende samenstelling van de invoer een negatief effect heeft op het verwerkingsproces. Het samenvoegen van stromen om een meer homogene samenstelling te verkrijgen komt in dit geval de verwerking ten goede. Ook met het oog op transportefficiëntie kan het samenvoegen van afvalstromen voordelen hebben. Verder kan bij een integrale milieuafweging de milieuwinst door het vervangen van primaire grond- of brandstoffen door afval soms opwegen tegen de milieubelasting door verspreiding van stoffen.

Onder mengen wordt verstaan het samenvoegen van qua aard, samenstelling of concentraties niet met elkaar vergelijkbare (verschillende) afvalstoffen. Ook het samenvoegen van afvalstoffen met niet-afvalstoffen wordt beschouwd als een vorm van mengen. In de regel vallen menghandelingen in EU-verband onder de afvalbewerkingshandelingen R12 of D13.

Onder opbulken wordt verstaan het samenvoegen van afvalstoffen die qua aard, samenstelling en concentraties wel vergelijkbaar zijn.

In dit hoofdstuk wordt aangegeven onder welke condities mengen al dan niet is toegestaan.

18.2 Algemene uitgangspunten

18.2.1 Mengen mag niet, tenzij...

Mengen is niet toegestaan, tenzij dat expliciet en gespecificeerd is vastgelegd in de vergunning van een inzamelaar, een bewerker of een verwerker. Dit volgt uit het feit dat menghandelingen moeten worden gezien als afvalbewerkingshandelingen (R12 of D13), waardoor er op grond van de milieuwetgeving een vergunning voor nodig is (tenzij algemene regels zijn gesteld).

18.2.2 Algemene uitgangspunten bij vergunningverlening

Het vergunnen van menghandelingen vraagt maatwerk per vergunning, op grond van een aanvraag waarin expliciet is beschreven welke afvalstoffen met welk doel worden gemengd. Er dient in ieder geval zeker te worden gesteld dat het mengen geen nadelige consequenties heeft voor het milieu en de volksgezondheid.

Er gelden de volgende uitgangspunten:

1. Er moet worden voorkomen dat mengen ertoe leidt dat een van de te mengen afvalstoffen niet conform de minimumstandaard voor die afvalstroom wordt verwerkt.
2. Er moet worden voorkomen dat het mengen van afvalstoffen leidt tot belasting van het milieu door diffuse verspreiding van specifieke milieugevaarlijke stoffen waarvoor op grond van internationale regelgeving (vergaande) beperkingen gelden.

Naast deze twee basisuitgangspunten dient op het niveau van de inrichting te worden beoordeeld of er negatieve consequenties zijn voor milieu en gezondheid. Zo moet de menghandeling worden uitgevoerd volgens de best beschikbare technieken. Ook dient te worden beoordeeld of de menghandeling van invloed is op de emissie-eisen voor de inrichting.

Verder moet worden voorkomen dat mengen andersoortige risico's met zich meebrengt voor de mens en zijn omgeving. Daarbij kan worden gedacht aan sterk met elkaar reagerende of ontplofbare stoffen. Dit veiligheidsaspect is geregeld in specifieke veiligheid- en arbo-gerelateerde regelgeving.

Toelichting algemene uitgangspunten

Het centrale beleidsinstrument voor de sturing op een hoogwaardige eindverwerking is de minimumstandaard. Alle afvalstoffen dienen minstens even hoogwaardig te worden verwerkt als de in dit LAP vastgestelde minimumstandaarden. Een menghandeling mag niet tot gevolg hebben dat een van de afvalstoffen (of beide) op een laagwaardiger wijze wordt verwerkt. Uiteraard is het wel mogelijk dat een afwijkende verwerkingsmethode, na een beoordeling van de hoogwaardigheid volgens de systematiek die daarvoor in dit LAP is opgenomen (zie hoofdstuk 11 Minimumstandaard), wordt vergund.

Om te borgen dat het afval na menging daadwerkelijk conform de voorgeschreven minimumstandaard wordt verwerkt, ook wanneer in de gemengde stroom de oorspronkelijke stromen niet meer herkenbaar zouden zijn, is een goede registratie van belang.

Mengen kan leiden tot diffuse verspreiding van verontreinigingen. Bij het vaststellen van de minimumstandaarden zijn onder andere de negatieve effecten voor mens en milieu van diffuse verspreiding van gevaarlijke stoffen en de positieve effecten van het hergebruiken van materialen tegen elkaar afgewogen. In sommige gevallen zijn de negatieve effecten van verspreiding van in de afvalstroom voorkomende stoffen zodanig groot, dat het afval verwijderd moet worden, of dat de afvalstroom moet worden ontdaan van bepaalde schadelijke componenten alvorens de reststroom nuttig mag worden toegepast. De minimumstandaard geeft in zo'n geval in feite ook de maximaal toegestane hoogwaardigheid van verwerking aan (dit is vermeld in de sectorplannen). Voorbeelden daarvan zijn de minimumstandaarden voor PCB-houdende olie en C-hout.

Het doel van het tweede uitgangspunt is het tegengaan van wegmengen van stoffen die zodanig gevaarlijk zijn dat ze onder geen beding in de stoffenkringloop mogen blijven circuleren. Het gaat hier met name om stoffen waarvoor een (wereldwijd) verbod geldt of die worden uitgefaseerd. Concreet gaat het in elk geval om de lijst van persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) uit het Verdrag van Stockholm, zoals op dit moment geïmplementeerd met EU-Verordening EG/850/2004. Op deze lijst staan PCB's, bepaalde dioxinen en furanen, PAK's en een groep van bestrijdingsmiddelen. De Verordening bepaalt ook direct dat geen handelingen mogen worden verricht die kunnen leiden tot nuttige toepassing, recycling, terugwinning of hergebruik van de POP-stoffen. Ook gaat het om de stoffen waarvan in het kader van REACH ((EG) 1907/2006) van is bepaald dat zij voldoen aan de criteria voor stoffen van zeer ernstige zorg. Dit zijn stoffen die PBT (persistent, bioaccumulerend en toxisch) en/of vPvB (zeer persistent en zeer bioaccumulerend) en/of CMR (carcinogeen, mutageen, reproductietoxisch) of soortgelijk (zoals hormoonverstorend) zijn. Op grond daarvan zijn ze kandidaat voor een totale uitfasering (autorisatie).

Ondanks de inbedding van de gevaren van diffuse verspreiding in de vaststelling van de minimumstandaarden voor afvalverwerking, wordt het beleidskader voor mengen niet beperkt tot het eerstgenoemde uitgangspunt. De betreffende milieugevaarlijke stoffen kunnen namelijk in vele soorten afvalstromen voorkomen en dat is niet altijd op voorhand te voorzien. Per situatie moet worden beoordeeld of de aanwezigheid van deze stoffen te verwachten is. Daarbij dient tevens rekening te worden gehouden met mogelijke verstoringen in de procesvoering. Zo worden bij een

normale procesvoering geen dioxines verwacht in rookgasreinigingsresiduen, maar kan dat bij een verstoord proces wel het geval zijn.

18.2.3 Wettelijke achtergrond

De algemene beleidsuitgangspunten voor het mengen gelden zowel voor gevaarlijke als voor niet-gevaarlijke afvalstoffen. De Europese wetgeving die hieraan ten grondslag ligt is de Kaderrichtlijn afvalstoffen. In de eerste plaats bepaalt de Kaderrichtlijn dat elke vorm van afvalbewerking, dus ook een menghandeling, geregeld moeten worden. Voor gevaarlijk afval moet dit via een vergunning, voor niet-gevaarlijk afval mag het ook via algemene regels. Verder zijn uitgangspunten uit de Kaderrichtlijn dat het mengen geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu en in overeenstemming is met de best beschikbare technieken.

Genoemde bepalingen zijn in Nederland geïmplementeerd met het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, het verbod op mengen (van gevaarlijk afval) buiten een inrichting en de Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen (RsgH). Mede naar aanleiding van de herziening van de Kaderrichtlijn is ook de RsgH gewijzigd. De regeling onderscheidt een aantal categorieën gevaarlijke afvalstoffen die in elk geval van elkaar gescheiden moeten blijven. Deze categorie-indeling sluit aan bij de indeling van afvalstoffen waarvoor in dit LAP minimumstandaarden zijn vastgesteld. Bij de volgende tranche van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) wordt getracht een aantal categorieën van niet-gevaarlijk afval verwerkende bedrijven onder algemene regels te brengen, waarbij ook regels ten aanzien van mengen worden gesteld.

18.3 Specifieke bepalingen

De algemene uitgangspunten van het mengbeleid kunnen in de sectorplannen voor specifieke afvalstromen nader zijn ingevuld. Het specifieke beleid gaat boven het algemene beleid. Daarnaast worden hieronder aanvullende kaders gegeven voor enkele specifieke verwerkingsroutes en toepassingen. Deze kaders zijn voor een deel gebaseerd op beleid of regelgeving buiten het afvalstoffenbeleid. In onderstaande paragrafen worden uit die andere kaders slechts enkele voor mengen relevante aspecten op hoofdlijnen toegelicht. Voor een volledig beeld dienen de genoemde documenten en regelingen zelf te worden geraadpleegd.

18.3.1 Mengen en storten

Het gezamenlijk storten van afvalstoffen die op eenzelfde type stortplaats mogen worden gestort, wordt niet gezien als een handeling waarbij afvalstoffen worden gemengd. Overigens mogen bepaalde afvalstoffen niet gezamenlijk in eenzelfde stortplaats worden gestort. Welke afvalstoffen dit zijn, is vastgelegd in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa). Het Bssa bevat tevens acceptatiecriteria per type stortplaats (onder meer gebaseerd op uitloging) en stelt dat het verboden is afvalstoffen te verdunnen of te vermengen om zo aan die aanvaardingscriteria te voldoen.

Indien het mengen van afvalstoffen waarvoor de minimumstandaard storten is, onderdeel uitmaakt van een behandeling die leidt tot een vermindering van de uitloging van een afvalstof, kan mengen wel worden toegestaan. Dit kan het geval zijn bij immobilisatie.

18.3.2 Mengen ten behoeve van afvalwaterzuivering

In het CIW-document "Verwerking waterfractie gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen" is een zogeheten negatieve stoffenlijst opgenomen. Waterstromen die componenten van die lijst (überhaupt of boven bepaalde concentraties) bevatten, mogen niet worden geloosd of toegelaten ter behandeling in een afvalwaterzuivering. Ook mogen ze niet worden gemengd met een andere afvalstof of worden verdund met als doel de concentratie zodanig te verlagen dat acceptatie door een afvalwaterzuivering alsnog mogelijk is.

18.3.3 Bouwstoffen, grond en baggerspecie

Het Besluit bodemkwaliteit stelt voor de bescherming van de bodem kwaliteitseisen aan onder meer toe te passen bouwstoffen, verontreinigde grond en baggerspecie. Voor het meten en beoordelen daarvan wordt uitgegaan van relatief homogene partijen die niet vanuit zeer verschillende herkomsten zijn gemengd. Vanuit die gedachte regelt het Besluit bodemkwaliteit het mengen van reeds geproduceerde bouwstoffen. Voor het mengen van bouwstoffen en afvalstoffen bij de productie van een bouwstof gelden de beleidskaders in dit LAP.

In de toelichting van het Besluit bodemkwaliteit wordt, onder verwijzing naar het afvalstoffenbeleid, aangegeven dat alleen partijen van vergelijkbare kwaliteit mogen worden samengevoegd, omdat anders sprake zou zijn van het wegmengen van verontreinigingen, wat onwenselijk is voor het milieu. Met het oog op het voorkomen van ongeclausuleerd wegmengen geldt, in aanvulling op de algemene uitgangspunten uit de vorige paragraaf én in aanvulling op hetgeen in het Besluit bodemkwaliteit is geregeld ten aanzien van de eindproducten, voor steenachtige materialen nog het onderstaande.

Bouwstoffen

Het is in principe niet toegestaan om afvalstoffen die afzonderlijk niet voldoen aan de kwaliteitseisen van het Besluit bodemkwaliteit via mengen alsnog aan die eisen te laten voldoen.

Wel is het toegestaan om bij de productie van een bouwstof afvalstoffen te gebruiken die op zichzelf niet voldoen aan de eisen van het Besluit bodemkwaliteit, mits:

- de nuttige toepassing van de afvalstof in een bouwstof op grond van de minimumstandaard is toegestaan;
- én het noodzakelijk is voor de fysische en/of bouwtechnische eigenschappen van de bouwstof;
- én het gaat om het bijmengen van functionele hoeveelheden.

Grond en bagger

Het mengen van grond en bagger met afvalstoffen is niet toegestaan. Bij verwerking van verontreinigde grond en baggerspecie mogen in principe alleen stromen van dezelfde bodemkwaliteitsklasse worden gemengd.

Het is toegestaan partijen van verschillende kwaliteitsklassen voor verwerking via een reinigingstechniek te mengen indien de afzonderlijke stromen met de voorgestane reinigingstechniek tot hetzelfde eindproduct kunnen worden gereinigd.

18.3.4 Meststoffen

Het Uitvoeringsbesluit meststoffenwet bepaalt dat meststoffen niet met afvalstoffen of reststoffen mogen worden gemengd en dat ze (met uitzondering van zuiveringsslib en compost) ook niet (deels) uit afvalstoffen of reststoffen mogen worden geproduceerd.