

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Koude immobilisatie van afvalstoffen bij
V.o.F. 't Oost te Den Helder,
en de aanvulling daarop

11 oktober 2002

1012-80

ISBN 90-421-0994-7
Utrecht, Commissie voor de milieueffectrapportage.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	1
2. OORDEEL OVER HET MER EN DE AANVULLING DAAROP.....	2
2.1 Algemeen.....	2
2.2 Toelichting op het oordeel	3
2.2.1 Acceptatiebeleid en waarborgen	3
2.2.2 Bescherming gevoelige gebieden.....	5
3. OVERIGE OPMERKINGEN OVER HET MER MET AANBEVELINGEN VOOR DE BESLUITVORMING.....	6
3.1.1 Toetsing aan landelijk beleid: MJPGA2 en LAP.....	6
3.1.2 Toetsing aan landelijk beleid: Nederlandse emissierichtlijnen.....	7
3.1.3 Toetsing aan landelijk beleid: beoordelingsrichtlijn bij uitloging	7
3.1.4 Toetsing aan landelijk beleid: Eural	8

1. INLEIDING

V.o.F. 't Oost te Den Helder wil haar activiteiten op het gebied van afvalstoffenverwerking door koude immobilisatie uitbreiden. Daarbij wil ze de bestaande immobilisatie-installatie gebruiken. Naast een vergroting van de bestaande doorzet van niet-gevaarlijk afval behelst het voornemen de immobilisatie van gevaarlijk afval.

Voor een besluit over de aanvraag van een revisievergunning heeft 't Oost een milieueffectrapport (MER) ingediend.

Bij brief van 15 april 2002¹ heeft de provincie Noord-Holland (als coördinerend bevoegd gezag) de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over het MER. Dit MER is vanaf 18 april 2002 ter inzage gelegd².

Het advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.³ De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd.

Op grond van artikel 7.26, lid 1 van de Wm toetst de Commissie:

- aan de richtlijnen van het MER⁴, zoals vastgesteld op 25 juni 1999;
- op eventuele onjuistheden⁵;
- aan de wettelijke regels voor de inhoud van een MER⁶.

Tijdens de toetsing inventariseert de Commissie eerst of er tekortkomingen zijn in het voldoen aan de wettelijke vereisten en de richtlijnen en gaat zij na welke onderdelen van het MER in aanmerking komen voor een positieve vermelding. Vervolgens beoordeelt de Commissie de ernst van de tekortkomingen. Daarbij staat in dit geval de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij het besluit over de uitbreiding van koude immobilisatie van afvalstoffen op 't Oost in Den Helder.

Is dat naar haar mening niet het geval dan betreft het een *essentiële tekortkoming*. De Commissie zal dan adviseren tot een aanvulling. Overige tekortkomingen worden in het toetsingsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. Deze werkwijze impliceert dat de Commissie zich in het advies tot hoofdzaken beperkt en niet ingaat op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezen⁷, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. In dit advies verwijst de Commissie naar een reactie wanneer deze naar haar oordeel:

- informatie bevat over een essentiële tekortkoming in het MER, waarvoor de Commissie adviseert een aanvulling op het MER op te stellen alvorens de besluitvorming doorgang kan vinden;

¹ Zie bijlage 1.

² Zie bijlage 2.

³ Zie bijlage 4 voor de samenstelling van de werkgroep en andere projectgegevens.

⁴ Wm, artikel 7.23, lid 2.

⁵ Wm, artikel 7.23, lid 2.

⁶ Wm, artikel 7.10

⁷ Zie bijlage 5 voor een lijst hiervan.

- informatie bevat over de inhoud van het MER die van belang is voor de besluitvorming en waarover zij een aanbeveling doet in het advies.

Tijdens de toetsing heeft op 7 juni 2002 een gesprek plaats gevonden tussen de Commissie, het bevoegde gezag en de initiatiefnemer. Daar heeft de Commissie kenbaar gemaakt dat het MER naar haar oordeel op een aantal onderdelen onvolledig is. Naar aanleiding daarvan heeft het bevoegde gezag de Commissie verzocht de advisering op te schorten⁸ om de initiatiefnemer in de gelegenheid te stellen om een aanvulling op het MER te maken. De aanvulling heeft niet ter visie gelegen. Daarom is in dit advies inspraak over de aanvulling niet beschouwd. De Commissie adviseert om de aanvulling bij de eerstvolgende daartoe passende procedurele stap ter visie te leggen.

Op 19 augustus 2002 ontving de Commissie een *Aanvulling Geluid*, die op verzoek van het bevoegde gezag als aanvulling bij de vergunningaanvraag is opgesteld. De detaillering van deze aanvullende informatie is ook duidelijk afgestemd op de vergunning. De Commissie heeft kennisgenomen van de inhoud en concludeert dat deze niet leidt tot nadere opmerkingen in het kader van de toetsing van het milieueffectrapport.

Dit advies van de Commissie bevat het oordeel over het MER inclusief de aanvulling.

2. OORDEEL OVER HET MER EN DE AANVULLING DAAROP

2.1 Algemeen

De Commissie is van oordeel dat in het MER en de aanvulling tezamen de **essentiële informatie aanwezig** is voor een besluit over de vergunningaanvragen. Zij gaat er daarbij van uit dat in de vergunning afspraken kunnen worden vastgelegd over de werkwijze die zal worden gevolgd als de initiatiefnemer koude immobilisatie zal willen gebruiken om afvalstoffen te bewerken met een samenstelling waarmee 't Oost (nog) geen ervaring heeft. Proeven zullen daarbij noodzakelijk zijn.

Tijdens het overleg bleek dat het MER onvoldoende duidelijkheid bood over:

- het acceptatiebeleid en de waarborgen ten aanzien van de verwerking en de kwaliteit van het eindproduct;
- de bescherming van gevoelige gebieden.

Verder had de Commissie opmerkingen gemaakt in verband met de ontwikkeling van het (rijks-)beleid.

Het vervolg van dit advies gaat op deze punten in.

⁸ Zie bijlage 3.

2.2 Toelichting op het oordeel

2.2.1 Acceptatiebeleid en waarborgen

MER

Uit het MER werd duidelijk dat V.o.F. 't Oost op dit moment slechts globaal kan aangeven welke afvalstoffen zij wil accepteren⁹ en aan welke kwaliteitseisen deze afvalstoffen moeten voldoen¹⁰.

Terwijl aldus de **acceptatiecriteria** in dit stadium slechts indicatief konden worden weergegeven, gaf het MER ook geen duidelijkheid over de **acceptatieprocedures**.

Het MER maakte niet duidelijk hoe zou worden bepaald of effectieve immobilisatie van verontreinigingen mogelijk was. Het was vooral onduidelijk of de immobiliseerbaarheid in de acceptatieprocedure zou worden gecontroleerd met uitloogproeven¹¹.

Het leek erop alsof het vooronderzoek van afvalstoffen nauwelijks zou worden gericht op de acceptatievraag maar op het vinden van het "juiste" mengprocédé en de juiste procescondities¹².

Bij de beoordeling van acceptatiecriteria en -beleid betrof de Commissie de mogelijkheid om, als de acceptatie ruimer zou zijn dan milieuhygiënisch verantwoord zou zijn, naderhand zodanig te **corrigeren** dat uiteindelijk aan alle eisen zou worden voldaan.

De richtlijnen stellen:

"Aangezien de ervaringen met koude immobilisatie nog beperkt zijn, zal het MER uitgebreid in dienen te gaan op de waarborgen in het proces om te komen tot eindproducten die voldoen aan het Bouwstoffenbesluit. Het kunnen voldoen aan de eisen van het Bouwstoffenbesluit dient te worden onderbouwd met resultaten van proeven voor die afvalstoffen die regulier verwerkt gaan worden. In het MER dient tevens aandacht besteed te worden aan de wijze waarop de monitoring van de kwaliteit van het eindproduct plaats gaat vinden."

Het MER gaf aan dat het vooronderzoek nauw gekoppeld was aan de toepassingsmogelijkheden¹³. Ook maakte het duidelijk dat tussen de

⁹ Bij de lijst van "mogelijk te accepteren" stoffen was onduidelijk of deze limitatief was – aangezien in de hoofdtekst was aangegeven dat dat niet zou kunnen – of alleen een indicatie gaf. Op blz. 34 van het MER werd opgemerkt dat "geen limitatieve lijst is samen te stellen van te immobiliseren afvalstoffen".

¹⁰ Het MER noemde (blz. 43) enkele "invoereisen" die echter deels globaal omschreven ("sulfaat en chloride mogen slechts beperkt aanwezig zijn") en ten dele afhankelijk worden gesteld van de kwaliteit van het eindproduct ("slib is te mengen met andere afvalstoffen zodat de korrelverdeling zo ligt dat het uiteindelijke product aan alle civieltechnische eigenschappen voldoet"). Daarnaast vermeldde het (blz. 40) "acceptatiecriteria", maar stelde tevens: "De voorgenomen activiteit zal worden uitgevoerd met de betreffende procedures. De acceptatiecriteria zullen voor de voorgenomen activiteit worden aangevuld".

¹¹ In processchema 4.1 (tegenover bladzijde 32) was aangegeven dat uitloogproeven onderdeel zouden uitmaken van de acceptatieprocedure; daarentegen kwam uit de beschrijving van de acceptatieprocedure op blz. 36 t/m 40 niet naar voren dat uitloogproeven daar onderdeel van zouden uitmaken.

¹² "De eerste stap in het immobilisatieproces is altijd een uitgebreid fysisch en chemisch vooronderzoek in het laboratorium om de haalbaarheid van immobilisatie te onderzoeken. De laboratoriumproeven richten zich op het bepalen van het optimale mengprocédé en bepaling van de receptuur". Bij de bepaling van de receptuur stelde het MER (blz. 41): "Voldoen de geteste recepten niet aan de eisen die gelden voor de immobilisaten dan moeten meer recepten worden getest. Net zo lang totdat een recept wel voldoet (tijdens de acceptatie is al vast komen te staan of de afvalstof kan worden geïmmobiliseerd)".

productie (van een mengsel) en de toepassing op een werk slechts een korte periode kan zitten. Het MER vermeldde echter tevens dat proefstukken vanuit het vooronderzoek pas na 28 dagen zijn uitgehard en kunnen worden gecontroleerd op uitlooggedrag. Resultaten van **proeven** voor de afvalstoffen die regulier verwerkt gaan worden ontbraken in het MER.

De Commissie leidde hieruit af dat er na acceptatie en/of vooronderzoek slechts geringe mogelijkheden zouden zijn om te corrigeren. De mogelijkheid om, als uitloogproeven van een bepaald mengsel negatief zouden uitvallen, een eenmaal met dit mengsel aangelegd werk af te breken¹⁴, achtte zij geen werkzame aanpak voor de reguliere bedrijfsvoering.

De Commissie heeft aangegeven dat het MER op deze punten niet de informatie bevatte die zij essentieel achtte voor besluitvorming over de aanvraag van een revisievergunning.

Aanvulling

In de Aanvulling zijn enkele ervaringen met immobilisatie opgenomen. Een analyse van de relatie tussen enerzijds de kwaliteit van de uitgangsmaterialen en anderzijds de mogelijkheden om hier een eindproduct van te maken dat voldoet aan het Bouwstoffenbesluit, gebaseerd op proeven en activiteiten elders, ontbreekt echter. De Commissie vindt het daarom nog nauwelijks mogelijk om op basis van deze ervaringen een beeld te vormen van wat het acceptatiebeleid zou kunnen zijn. Zij kan uit de opgenomen resultaten van proefnemingen niet afleiden of er drempelwaarden van verontreinigingen bestaan waarboven verwerking via koude immobilisatie niet meer leidt tot een product dat zowel aan het Bouwstoffenbesluit voldoet als de civieltechnische eigenschappen bezit die op de markt gevraagd worden.

De Commissie constateert dat de initiatiefnemer wel aangeeft dat via het vooronderzoek kan worden vastgesteld of de verontreiniging in een stof zo kunnen worden geïmmobiliseerd dat er een bruikbaar eindproduct ontstaat; ook gaat 't Oost ervan uit dat alle mengsels uiteindelijk aan de eisen zullen voldoen en dat het daarom niet nodig zal zijn om te storten.

| De Commissie concludeert dat de aanpak die 't Oost wil volgen hiermee helder is. Ze constateert dat milieueffectrapportage voor deze situatie weinig direct bruikbare gegevens heeft opgeleverd; alleen nadere proefnemingen kunnen meer informatie leveren. Zij adviseert om te overwegen om de vergunning voor het koud immobiliseren vooralsnog te beperken tot die afvalstoffen waarmee 't Oost ervaring heeft en deze stapsgewijs uit te bouwen, gebaseerd op goed gedocumenteerde resultaten van proefnemingen. Zij beveelt aan om bij het overwegen van de vergunningverlening te bezien of dit uitbouwprincipe ook voor verschillende graden van verontreiniging kan worden gebruikt, waarbij stapsgewijs, afhankelijk van extrapolaties van eerdere ervaringen en op basis van proefnemingen, de toegestane concentraties van gevaarlijke componenten in het te verwerken afval kunnen worden verhoogd.

¹³ Uit § 4.3.6 leidt de werkgroep af dat dit vooronderzoek pas plaatsvindt als er een beoogde toepassing is; er wordt immers gesteld dat tijdens het vooronderzoek bekend moet zijn *“of er voldoende afvalstoffen aangeboden of reeds aanwezig zijn om het werk (meestal een gebonden wegfundering) af te maken”*.

¹⁴ Het MER vermeldt in § 4.3.10: *“Wordt niet voldaan aan de eisen dan moet het immobilisaat worden weggebroken. Daarna wordt bekeken of het immobilisaat nog kan worden hergebruikt als immobilisaat. Indien dit niet het geval is, moet het immobilisaat worden gestort.”*

2.2.2

Bescherming gevoelige gebieden

MER

De richtlijnen stellen:

“De locatie grenst aan de Waddenzee, een gebied dat op basis van vastgesteld beleid, waaronder het Structuurschema Groene Ruimte een speciale beschermingsstatus heeft. Als de activiteit effecten heeft in één of meerdere gevoelige gebieden zoals aangeduid in het Structuurschema Groene Ruimte, dan geldt het compensatiebeginsel.

Indien dit het geval is zal het MER moeten beschrijven of het voornemen ook na het treffen van mitigerende maatregelen, wezenlijke waarden in deze gebieden aantasten.

Als er wezenlijke waarden worden aangetast, moet worden aangegeven:

- of er een zwaarwegend maatschappelijk belang is voor realiseren van de activiteit in of nabij de gevoelige gebieden;*
- of er alternatieve locaties mogelijk zijn waarbij geen wezenlijke waarden worden aangetast. Indien dat het geval is zullen deze locatiealternatieven moeten worden uitgewerkt op hetzelfde detailniveau als de overige alternatieven;*
- welke fysieke compenserende maatregelen bij de alternatieven genomen kunnen worden, indien ook na het treffen van mitigerende maatregelen wezenlijke waarden worden aangetast.”*

Het MER vermeldde dat de inrichting grenst aan de PEHS¹⁵, maar gaf niet aan wat het beschermingsregiem van (dit deel van) de PEHS is, noch in hoeverre de alternatieven hieraan waren getoetst.

Er leek daarom sprake te zijn van een essentiële tekortkoming voor een besluit over de vergunningaanvraag.

Aanvulling

De Aanvulling geeft aan welke status de Waddenzee als milieubeschermingsgebied heeft in het Streekplan Noord-Holland-Noord. Het geeft aan dat de provincie moet beoordelen of een voornemen strookt met deze status. De Aanvulling vermeldt ook de status van het Waddenzeegebied nabij t Oost als stiltegebied en bodembeschermingsgebied.

Tevens wordt de status van het Balgzandpoldertje als gemeentelijk aangewezen natuurgebied vermeld.

Er wordt niet specifiek ingegaan op de bescherming zoals aangegeven in het SGR (1)¹⁶ of in de Wetlandsconventie.

Wel wordt besproken waarom noch bodemverontreiniging, noch (afval)water, noch geluid noch luchtverontreiniging kunnen leiden tot effecten op de gevoelige gebieden.

| De Commissie acht voldoende aannemelijk gemaakt dat het voornemen van t Oost niet tot aantasting van wezenlijke kenmerken en waarden zal leiden. Zij adviseert om bij de besluitvorming over de vergunningaanvragen hier expliciet aandacht aan te besteden.

¹⁵ Provinciale ecologische hoofdstructuur.

¹⁶ Inmiddels is een tweede Structuurschema Groene Ruimte verschenen.

3. OVERIGE OPMERKINGEN OVER HET MER MET AANBEVELINGEN VOOR DE BESLUITVORMING

In dit hoofdstuk geeft de Commissie adviezen die naar haar mening van belang zijn voor de kwaliteit van de besluitvorming, maar geen betrekking hebben op essentiële tekortkomingen.

3.1.1 Toetsing aan landelijk beleid: MJPGA2 en LAP

MER

De richtlijnen stellen dat het MER zal moeten ingaan

“op de vigerende minimumstandaard voor de verschillende type te verwerken hoofdstromen zoals vastgelegd in het Meerjarenplan Gevaarlijk Afval.”

Hoewel op dit moment als beleidskader nog het Meerjarenplan Gevaarlijk Afval 2 (MJPGA2) van kracht is, zal binnen afzienbare tijd het Landelijk Afvalbeheersplan (LAP) van kracht worden.

Het MER gaf aan dat het de bedoeling was om koude immobilisatie te gaan gebruiken voor verwerking van afvalstromen waarvoor op dit moment een andere minimumstandaard geldt. Het vermeldde het bestaan van minimumstandaards, maar bevatte geen vergelijking met de standaards voor de belangrijkste afvalstromen die 't Oost wil verwerken. Het MJPGA2, en ook het LAP stellen dat alleen afgeweken kan worden van de minimumstandaard als aangetoond wordt dat het voorgenomen initiatief in milieutermen gelijkwaardig of beter scoort. Het was niet duidelijk of hier sprake was van een essentiële tekortkoming in het MER.

Aanvulling

Uit mondelinge toelichting en de Aanvulling blijkt dat de gedachten over de vergunningverlening gewijzigd zijn ten opzichte van de startnotitie. 't Oost beschouwt het MER als een raamdocument, en zal per nieuwe afvalstof extra gegevens bij de provincie inleveren om op basis daarvan toestemming te vragen voor koude immobilisatie (of deze stof niet accepteren). De betekenis van het milieueffectrapport is daarmee aanzienlijk geringer geworden.

De Commissie acht deze aanpak in principe mogelijk. Zij kan echter niet beoordelen of deze in de praktijk werkbaar zal zijn.

Het Landelijk Afvalbeheersplan (LAP) (dan wel het MJPGA2) geeft een duidelijk stappenplan hoe de vergelijking met de minimumstandaard moet worden uitgevoerd en welke gegevens daarbij noodzakelijk zijn¹⁷. Geadviseerd wordt in de vergunning expliciet aan te geven dat voor elke nieuwe afvalstof *alle volgens het LAP per afvalstof benodigde informatie voor vergelijking met de minimumstandaard* moet worden geleverd bij de aanvraag om toestemming. Afhankelijk van het type afvalstof en de formulering van de geldende minimumstandaard kan dat bijvoorbeeld betekenen dat een simpele vergelijking van het zogeheten tredenniveau voldoet, maar het zou ook kunnen inhouden dat een levenscyclusanalyse (LCA) nodig is om aan te tonen dat koude immobilisatie een minstens even hoogwaardige techniek is als de minimumstandaard

¹⁷ Zie het LAP, hoofdstuk 10 in relatie tot hoofdstuk 5.

De Commissie geeft in overweging om bij de beoordeling van nieuwe afvalstoffen ook de rol van *inspraak* te bezien.

Zij meent dat onder deze omstandigheden de *evaluatie* zoals die bij m.e.r. wettelijk is voorgeschreven een bijzondere rol kan vervullen en adviseert om hier in het besluit ook op in te gaan.

3.1.2 Toetsing aan landelijk beleid: Nederlandse emissierichtlijnen

MER

De Commissie kon uit het MER niet afleiden hoe de uitstoot uit de nieuwe activiteiten van V.o.F. t Oost zich zou verhouden tot paragraaf 3.8 van de NER¹⁸. Hierbij zijn naast de stuifklassen ook de gehalten aan zware metalen, extreem risicovolle stoffen etc. van de opgeslagen en te verwerken stoffen van belang. Deze aspecten – en de consequenties voor de inrichting – werden in het MER niet behandeld.

Aanvulling

De Aanvulling geeft aan dat er geen afvalstoffen zullen worden geaccepteerd met een “*hoog gehalte aan vluchtige componenten*” – zonder daar overigens criteria voor te stellen.

Tevens wordt dat bij “mogelijk te accepteren afvalstoffen” per geval een stuifklasse zal worden vastgesteld, waarbij ook het gehalte aan bijzondere componenten (zware metalen, risicovolle stoffen etc.) wordt bepaald. Vervolgens zou de KAM-coördinator/uitvoerder toetsen aan de vergunde acceptatiecriteria.

De Aanvulling geeft aan dat t Oost bij stuifgevoelige afvalstoffen adequate maatregelen kan treffen.

! De Commissie adviseert om bij een besluit over de vergunningaanvraag heldere criteria te stellen voor de concentraties van vluchtige componenten, zware metalen, risicovolle stoffen etc. die nog zouden mogen worden geaccepteerd, en om bij eventuele afspraken over de aanmelding van nieuwe afvalstoffen (zie de aanbeveling bij § 3.1.1) duidelijk aan te geven welke procedure er wordt gevolgd ten aanzien van de acceptatie van niet eerder behandelde *stuifgevoelige* afvalstoffen.

3.1.3 Toetsing aan landelijk beleid: beoordelingsrichtlijn bij uitloging

MER

Bij het beoordelen van het eindproduct zullen uitloogproeven worden uitgevoerd. Het MER gaf op enkele plaatsen aan dat daarbij ook de beoordelingsrichtlijn (BRL) 2506¹⁹ zal worden gebruikt.

De Commissie heeft erop gewezen dat deze richtlijn geldt voor ongebonden puingranulaten.

Overigens gaat de hoofdtekst van het MER ervan uit dat zowel aan de BRL 2506 als aan het Bouwstoffenbesluit getoetst zal moeten worden.

Aanvulling

De Aanvulling bevat geen nadere informatie over het omgaan met de BRL 2506. Wel zijn als bijlagen documenten uit begin vorig jaar opgenomen waaruit blijkt dat bij de toetsing van de uitloging de sulfaatimmissie de normen

¹⁸ Nederlandse emissierichtlijnen (laatste herziening september 2000).

¹⁹ MER, § 4.3.9 en bijlage IV bij diffusieproef en cascadeproef.

van het Bouwstoffenbesluit (Bsb) overschrijdt. Deze overschrijding wordt echter acceptabel beoordeeld op grond van de Ministeriële Vrijstellingsregeling samenstellings- en immissiewaarden (MVR).

! De Commissie wijst erop dat de MVR voor de immissiewaarde van sulfaat voor menggranulaat of niet-vormgegeven categorie-1 bouwstof gold tot 1 juli 2001. Zij adviseert om bij een besluit over de vergunningaanvraag de uitloping nadrukkelijk te betrekken en de voorwaarden te baseren op het vigerende rijksbeleid.

3.1.4 Toetsing aan landelijk beleid: Eural

MER

Het MER is geschreven toen het Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen (BAGA) nog van kracht was; op 1 januari 2002 is echter de Eural (Europese afvalstoffenlijst) in werking getreden. De Commissie heeft dit geconstateerd en achtte dit geen essentiële tekortkoming, aangezien er transponeringstabellen vanuit BAGA naar Eural beschikbaar zijn.

Aanvulling

De Aanvulling gaat uitgebreid in op de invoering van Eural en vermeldt de transponeringstabellen.

! De Commissie acht op dit punt voldoende informatie beschikbaar voor het tevoegde gezag om bij het besluit over de vergunningaanvraag het milieubelang voldoende waardig te betrekken.