

Sectorplan 14

Verpakkingsafval

1 Achtergrondgegevens

1. Belangrijkste afvalfracties	Papier/karton, kunststoffen, glas, metalen en hout
2. Belangrijkste bronnen	Huishoudens, industrie en HDO-sectoren
3. Aanbod in 2000 (in Nederland)	3.000 kton
4. % nuttige toepassing in 2000	57%
5. % verwijdering in 2000	43%
6. Verwacht aanbod in 2006	3.300 kton
7. Verwacht aanbod in 2012	3.700 kton
8. Bijzondere kenmerken	Euralcodes 15.01.01 t/m 15.01.09

2 Afbakening sectorplan

In dit sectorplan is het beleid voor verpakkingsafval uitgewerkt. Op materiaalniveau wordt in dit sectorplan ingegaan op glazen en houten verpakkingen. Voor de overige verpakkingsmaterialen papier/karton, kunststoffen en metalen wordt verwezen naar de sectorplannen 18 'Papier en karton', 19 'Kunststoffen' en 21 'Metaalhoudende afvalstoffen'. Het beleid voor gebruikte verpakkingen van chemicaliën en bestrijdingsmiddelen met een restinhoud is uitgewerkt in sectorplan 17 'KCA/KGA en chemicaliënverpakkingen'.

3 Beleid

Het beleid voor verpakkingsafval is gericht op het bevorderen van preventie en het optimaliseren van afvalscheiding ten behoeve van nuttige toepassing van de verschillende verpakkingsmaterialen. Vertrekpunt daarbij is de Europese Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval gewijzigd door middel van de Europese Richtlijn 2004/12/EG, die in Nederland is omgezet in de het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (Stb. 2005, 183). Lidstaten zijn op grond van eerstgenoemde Europese richtlijn (art. 14) verplicht het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval in een afvalbeheersplan uit te werken.

3.1 Preventiemogelijkheden

Preventie van verpakkingsafval richt zich primair op bedrijven, en krijgt in de planperiode op de volgende wijze invulling:

- regulering via 8.40 AMvB's Wet milieubeheer en preventievoorschriften in de vergunningen. Voor verschillende bedrijfstakken zijn informatiebladen of handboeken opgesteld met mogelijkheden om preventie te realiseren. Het informatieblad 'Kantoorgebouwen' is hiervan een voorbeeld. Het bevoegd gezag gebruikt deze documenten bij het beoordelen van vergunningaanvragen.
- kwalitatieve preventiedoelstellingen in de Richtlijn 94/62/EG, gewijzigd door middel van de Europese Richtlijn 2004/12/EG, en het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton. Deze doelstellingen gelden voor alle producenten en importeurs.

- de handreiking “wegen naar preventie bij bedrijven” van InfoMil. Dit betreft een integrale systematiek voor toepassing van preventie in vergunningverlening en handhaving in het kader van de Wet milieubeheer.

3.2 Inzamelen

In Nederland is geen aparte inzamelstructuur voor gebruikte verpakkingen uit huishoudens en bedrijven opgezet (zoals in omringende landen met een ‘groene punt’ systeem). Verpakkingen uit huishoudens van glas en papier en karton worden sinds lange tijd door gemeenten ingezameld. Voor metalen en kunststof verpakkingen bestaat in de meeste gemeenten geen systeem voor gescheiden inzameling. Het overgrote deel van de metalen verpakkingen wordt uit het afval teruggewonnen door metalen uit de reststoffen van AVI’s af te scheiden. In hoofdstuk 14 ‘Afvalscheiding’ van het beleidskader is aangegeven en gemotiveerd welke materiaalstromen door consumenten en bedrijven aan de bron gescheiden moeten worden.

Voor bedrijven is de scheidingsverplichting vastgelegd in de Wet milieubeheervergunning of op grond van de 8.40 AMvB’s Wet milieubeheer verplicht gesteld.

Krachtens het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton is, anders dan tot en met 31 december 2005, de producent/importeur per 1 januari 2006 financieel verantwoordelijk voor de gescheiden inname of inname en nascheiding van door hem op de markt gebrachte verpakkingen. Daarnaast zijn in het besluit aparte bepalingen opgenomen voor kunststof drankenverpakkingen.

In het Bestuit zijn de volgende resultaatsverplichtingen voor producenten en importeurs opgenomen:

Resultaatverplichtingen op basis van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton	
Verpakkingsafval algemeen	
Materiaalhergebruik verpakkingsafval	65%
Nuttige toepassing verpakkingsafval	70 %
Materiaalhergebruik verpakkingsafval per soort	
Papier/karton	75%
Glas	90%
Kunststof drankenverpakkingen (≤ ½ liter)	55%
Kunststof drankenverpakkingen (> ½ liter)	95%
Overige kunststoffen	27%
Metalen	85%
Hout	25%
Nuttige toepassing verpakkingsafval	
Overige kunststoffen	45%

Het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton voorziet ook in de mogelijkheid om statiegeld in te voeren voor drankenverpakkingen ter hoogte van 10 eurocent voor meermalige en 25 eurocent voor éénmalige drankenverpakkingen. Van statiegeld vrijgestelde verpakkingen en dranken worden in artikel 9 van het Besluit vermeld. De betreffende artikelen zijn met het in werking treden van het besluit zelf nog niet van toepassing geworden, maar kunnen bij apart besluit later alsnog in werking worden gesteld.

3.3 Be- en verwerken

Gescheiden ingezameld verpakkingsafval van glas en hout kan, behoudens een kleine fractie productgebonden vervuiling, volledig nuttig worden toegepast in de vorm van materiaalhergebruik. Hout kan daarnaast ook nuttig worden toegepast als brandstof (bijvoorbeeld in elektriciteitscentrales).

Voor het verbranden van ongescheiden ingezameld verpakkingsafval, dat onderdeel uitmaakt van huishoudelijk en HDO-restafval, zijn AVI's gebouwd. Het beleid is er op gericht om onder meer door nascheiding de relatief hoogcalorische fractie (bijvoorbeeld verpakkingsafval) uit het integraal ingezameld restafval te halen ten behoeve van nuttige toepassing met hoofdgebruik als brandstof.

Op grond van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen is het storten van de volgende stromen niet toegestaan: gescheiden ingezameld verpakkingsafval (categorieën 7 en 8), verpakkingsafval als bestanddeel van integraal ingezameld huishoudelijk afval (cat. 30), HDO-restafval (categorie 31) en industrieel afval (categorie 32).

4 Aspecten van vergunningverlening

Voor de algemeen geldende bepalingen bij vergunningverlening wordt verwezen naar 'Toelichting bij de sectorplannen'. Aanvullingen op en afwijkingen van deze algemeen geldende bepalingen zijn hierna gegeven.

4.1 Inzamelen en opslaan

Ten aanzien van verzamelen en opslaan zijn geen afvalstroomspecifieke aspecten van vergunningverlening aan de orde.

4.2 Be- en verwerken

Minimumstandaard

- De minimumstandaard voor het be- en verwerken van gescheiden ingezameld verpakkingsafval
 - van de materiaalsoorten glas, papier, karton en metaal is nuttige toepassing in de vorm van materiaalhergebruik.
 - voor de materiaalsoort kunststof (bijvoorbeeld folies uit de HDO-sector en PET-flessen) is dit nuttige toepassing waarbij geldt dat van deze categorie het gescheiden ingezameld kunststofafval dat daarvoor geschikt is, als materiaal moet worden hergebruikt.
 - voor de materiaalsoort hout is de minimumstandaard nuttige toepassing.
- Voor de minimumstandaard voor niet-gescheiden ingezameld verpakkingsafval wordt verwezen naar de sectorplannen 1 'Huishoudelijk restafval' en 3 'HDO-restafval'.

Overwegingen bij het vaststellen van de minimumstandaard

- De aangegeven minimumstandaard sluit aan op de bestaande praktijk van scheiden, sorteren en hergebruiken, en is daarmee uitvoerbaar en bedrijfszeker.
- Gescheiden inzameling en vervolgens nuttig toepassen van verpakkingsafval is goedkoper dan gemengde inzameling en verwijderen door verbranden. De kostenvoordelen zitten niet zozeer bij de inzameling, maar bij de vermeden verwijdering. Daarmee is de minimumstandaard kosteneffectief.
- De aangegeven minimumstandaard is milieuhygiënisch gewenst. Verwijdering door verbranden is onder meer door het verlies aan grondstoffen milieuhygiënisch ongewenst.
- De wijze van verwerking van gescheiden ingezameld verpakkingsafval in het buitenland is in een aantal gevallen laagwaardiger dan de minimumstandaard. Op grond van het zelfverzorgingsbeginsel wordt uitvoer voor storten in beginsel niet toegestaan. Gelet op de beheerstructuur die in Nederland operationeel is, is gekozen om de minimumstandaard vast te stellen op nuttige toepassing voor houten verpakkingen en materiaalhergebruik voor de overige verpakkingen.

5 In- en uitvoer

Het toetsingskader, de bezwaargronden en de bijbehorende procedures voor in- en uitvoer zijn opgenomen in hoofdstuk 12 van het beleidskader. De uitwerking voor verpakkingsafval is hierna gegeven, met uitzondering van verpakkingsafval als bestanddeel van het huishoudelijk restafval en HDO-restafval. Zie hiervoor de sectorplannen 1 'Huishoudelijk restafval' en 3 'HDO-restafval'.

5.1 Verwijderen

Invoer van verpakkingsafval voor storten wordt op basis van nationale zelfverzorging en/of omdat de overbrenging niet in overeenstemming is met nationale wettelijke bepalingen in beginsel niet toegestaan.

Uitvoer van verpakkingsafval voor storten wordt op basis van nationale zelfverzorging in beginsel niet toegestaan.

Tegen invoer van verpakkingsafval voor verbranden als vorm van verwijdering wordt in beginsel bezwaar gemaakt daar dit in strijd is met de Nederlandse minimumstandaard en als zodanig niet kan worden vergund aan een verwerker in Nederland. Het gestelde in de vorige zin geldt niet voor partijen waarvoor door de kennisgever voldoende aannemelijk wordt onderbouwd dat nuttige toepassing vanwege aard en samenstelling niet goed mogelijk is. Hiervoor wordt invoer toegestaan wanneer de verwerking is vergund aan de beoogde verwerker.

Tegen uitvoer van verpakkingsafval voor verbranden als vorm van verwijderen wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt.

5.2 Nuttige toepassing

Wanneer huishoudelijk restafval of HDO-restafval is bewerkt (bijvoorbeeld door nascheiden) kan dit ertoe leiden dat een scheidingsfractie wordt aangeduid als afzonderlijke materiaalstroom, bijvoorbeeld papierafval of plasticafval, dat voor een deel uit verpakkingsafval bestaat. Overbrenging van dergelijke stromen ten behoeve van nuttige toepassing, voor zover ingedeeld in de groene lijst, is in beginsel vrij. Indien de gescheiden fractie nog steeds als stedelijk afval wordt aangemerkt (ingedeeld op de oranje lijst) wordt voor de uitwerking verwezen naar de sectorplannen 1 'Huishoudelijk restafval' en 3 'HDO-restafval'.

Tegen invoer van verpakkingsafval voor nuttige toepassing wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt wanneer de beoogde verwerking in lijn is met de Nederlandse minimumstandaard en als zodanig is vergund aan de beoogde verwerker, danwel wanneer het materiaal geschikt is voor directe nuttige toepassing binnen de daarvoor geldende nationale normen.

Tegen uitvoer verpakkingsafval voor nuttige toepassing wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt.

5.3 Voorlopige verwijdering of voorlopige nuttige toepassing

Worden verpakkingsmateriaalstromen na overbrenging verkleind, gesorteerd, gepelletiseerd of anderszins voorbehandeld, dan is in het algemeen sprake van voorlopige nuttige toepassing (R12/R13) of van voorlopige verwijdering (D13/D14/D15).

Tegen in- en uitvoer voor voorlopige verwijdering wordt in beginsel bezwaar gemaakt op grond van nationale zelfverzorging wanneer als vervolghandeling een deel van het overgebrachte afval wordt gestort.

Tegen invoer voor voorlopige verwijdering waarbij de vervolghandeling geheel bestaat uit verbranden als vorm van verwijdering wordt in beginsel bezwaar gemaakt daar dit in strijd is met de Nederlandse minimumstandaard en als zodanig niet kan worden vergund aan een verwerker in Nederland. Het gestelde in de vorige zin geldt niet voor partijen waarvoor door de kennisgever voldoende aannemelijk wordt onderbouwd dat nuttige toepassing vanwege aard en samenstelling niet goed mogelijk is. Hiervoor wordt invoer toegestaan wanneer de verwerking is vergund aan de beoogde verwerker.

Tegen uitvoer voor voorlopige verwijdering waarbij de vervolghandeling geheel bestaat uit verbranden als vorm van verwijdering wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt.

Tegen invoer voor voorlopige nuttige toepassing wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt wanneer de beoogde verwerking in lijn is met de Nederlandse minimumstandaard en als zodanig is vergund aan de beoogde verwerker.

Tegen uitvoer voor voorlopige nuttige toepassing wordt bezwaar gemaakt wanneer als vervolghandeling zoveel van het overgebrachte afval wordt gestort dat de mate van nuttige toepassing de overbrenging niet rechtvaardigt. Het toetsingskader hiervoor is paragraaf 12.4 beleidskader. Als uitgangspunt geldt hierbij dat iedere mate van storten in beginsel te hoog is om de overbrenging te rechtvaardigen aangezien nuttige toepassing of verbranden als vorm van verwijdering mogelijk is.

Wanneer de kennisgeving onvoldoende gegevens bevat over de vervolghandeling(en) wordt in beginsel bezwaar gemaakt, zowel bij voorlopige nuttige toepassing als bij voorlopige verwijdering.

6 Monitoring

De minister van VROM is ingevolge de Europese Richtlijn 94/62/EG, gewijzigd door middel van de Europese Richtlijn 2004/12/EG, verplicht jaarlijks aan de Europese Commissie te rapporteren hoeveel verpakkingen van papier en karton, glas, kunststoffen, metalen en hout nieuw op de markt zijn gebracht en hoeveel van deze verpakkingsmaterialen jaarlijks wordt hergebruikt. Producenten en importeurs zijn ingevolge artikel 8 van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton verplicht jaarlijks de minister hierover te rapporteren.