

Sectorplan 18

Papier en karton

1 Achtergrondgegevens

1. Belangrijkste afvalstoffen	Papier en karton
2. Belangrijkste bronnen	Huishoudens, kantoren en grafische industrie
3. Aanbod in 2000 (in Nederland)	4.160 kton, waarvan 2.610 kton (63%) gescheiden ingezameld
4. % nuttige toepassing in 2000	63% (alle gescheiden ingezameld papier en karton)
5. % verwijdering in 2000	37%
6. Verwacht aanbod in 2006	4.640 kton (integraal en gescheiden ingezameld)
7. Verwacht aanbod in 2012	5.050 kton (integraal en gescheiden ingezameld)
8. Bijzondere kenmerken	Euralcodes 09.01.08 en 20.01.01

2 Afbakening sectorplan

In dit sectorplan is het beleid uitgewerkt voor gescheiden ingezameld papier en karton van huishoudens en bedrijven. Het betreft onder meer kranten, drukwerk, tijdschriften, grafisch papier (van printers en kopieerapparaten), verpakkingen en snijafval.

Voor zover papier en karton niet gescheiden wordt ingezameld maakt het onderdeel uit van 'Huishoudelijk restafval' (sectorplan 1) en 'HDO-restafval' (sectorplan 3).

3 Beleid

Het beleid voor papier en karton is gericht op het bevorderen van preventie en afvalscheiding met het oog op materiaalhergebruik.

3.1 Preventiemogelijkheden

Bedrijven spelen een belangrijke rol bij het realiseren van afvalpreventie van papier en karton via het zogenoemde productbeleid. Dat wil zeggen dat bij het ontwerp zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met de milieubelasting van een product in de afvalfase. Verpakkingen zijn bijvoorbeeld in de loop van de tijd lichter geworden of zijn van vorm veranderd, waardoor voor dezelfde inhoud minder materiaal nodig is. Naast het productbeleid wordt preventie ook op procesniveau bevorderd. Het 'Handboek milieumaatregelen grafische industrie en verpakkingindustrie' bevat daartoe maatregelen. De activiteiten die de overheden ontplooiën om preventie te bevorderen, worden vastgelegd in het uitvoeringsprogramma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen'. In dit programma en in het programma STAP worden ook afvalpreventie door consumenten meegenomen.

3.2 Inzamelen

Het algemene beleid voor gescheiden inzameling van huishoudelijk afval is beschreven in het beleidskader, hoofdstuk 14 'Afvalscheiding'. In dit hoofdstuk is aangegeven en gemotiveerd dat gemeenten de verplichting hebben om de stromen GFT-afval, papier/karton, glas, textiel, wit- en bruingoed en klein chemisch afval, gescheiden in te zamelen. Als doelstelling is opgenomen dat in 2006 van het aanbod aan papier 75% gescheiden ingezameld moet worden. In 2000 is circa 63% van het papier en karton gescheiden ingezameld, terwijl 50% van het papier en karton uit huishoudens gescheiden is ingezameld.

Om afvalscheiding en preventie van onder meer papier en karton uit huishoudens een nieuwe impuls te geven, wordt het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval' (STAP) uitgevoerd. Belangrijk onderdeel van dit programma is de 'Subsidieregeling Aanpak Milieudruk'.

Gemeenten hebben keuzevrijheid in de wijze waarop zij de papierinzameling organiseren, bijvoorbeeld via papierbakken of huis-aan-huis-inzameling. Zij kunnen voor de inzameling ook scholen, verenigingen en andere instellingen inschakelen. De verantwoordelijkheid voor de inzameling kan echter veranderen wanneer gedurende de planperiode het 'Besluit beheer verpakkingen en papier en karton' tot stand komt.

3.3 Be- en verwerken

Het storten van gescheiden ingezameld papier en karton is op grond van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen verboden (categorie 9). Voorzover papier en karton niet gescheiden wordt ingezameld, wordt het verwerkt met het restafval.

4 Aspecten van vergunningverlening

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

4.1 Inzamelen en opslaan

Behoudens eventuele veranderingen ingevolge het 'Besluit beheer verpakkingen en papier en karton' kunnen gemeenten via de plaatselijke verordening een vergunningplicht instellen voor de inzameling van papier en karton.

4.2 Be- en verwerken

Minimumstandaard

- De minimumstandaard voor het be- en verwerken van gescheiden ingezameld papier en karton is nuttige toepassing in de vorm van materiaalhergebruik. Voor gescheiden ingezameld of door nascheiding verkregen drankenkartons is de minimumstandaard nuttige toepassing. Voor papier en karton dat niet voor materiaalhergebruik geschikt is, is de minimumstandaard verwijderen door verbranden.
- Grove rejets, zoals touw, plastic en metaal, die vrijkomen bij de bewerking, alsmede de restfracties van verwerking van gescheiden ingezameld papier en karton zoals papierslib en ontinkingsresidu, moeten worden verwerkt conform de minimumstandaard voor industrieel afval (zie sectorplan 2 'Procesafhankelijk industrieel afval').

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 papier 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 en is een voortzetting van het bestaande beleid.
- De minimumstandaard komt overeen met de wijze waarop deze afvalstroom in het buitenland verwerkt wordt. Uitvoer voor nuttige toepassing als brandstof is in principe mogelijk. Er zijn echter in het algemeen geen financiële prikkels om dat te doen.

De minimumstandaard houdt in dat geen vergunning mag worden verleend voor het verbranden (in de vorm van verwijdering en in de vorm van nuttige toepassing) van papier en karton dat geschikt is voor nuttige toepassing in de vorm van materiaalhergebruik.

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 papier en karton is hierna gegeven.

5.1 Verwijderen

Invoer van gescheiden ingezameld papier en karton 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 voor storten wordt op basis van nationale zelfverzorging in beginsel niet toegestaan.

Tegen invoer van gescheiden ingezameld papier en karton 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 gescheiden ingezameld papier en karton voor verbranden als vorm van verwijderen wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt.

5.2 Nuttige toepassing

Gescheiden ingezameld papier en karton staat op de groene lijst van de EVOA. Gescheiden ingezameld papier en karton dat onvoldoende gescheiden is of verontreinigingen bevat, wordt in beginsel aangemerkt als stedelijk afval. Stedelijk afval staat op de oranje lijst van de EVOA.

Gelet op de aard van de afvalstoffen is directe nuttige toepassing (zonder voorbereiding) van afval vallend onder dit sectorplan in het algemeen niet aan de orde. In gevallen waarin dit toch aan de orde is wordt tegen invoer voor nuttige toepassing wordt in beginsel echter 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 nuttige toepassing wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt.

5.3 Voorlopige verwijdering of voorlopige nuttige toepassing

Wordt gescheiden ingezameld papier en karton na overbrenging verkleind, gesorteerd, gedroogd, geperst, gemengd 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.

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. Het gestelde in de vorige zin geldt niet voor uitval en/of afgescheiden delen waarvoor door de kennisgever voldoende aannemelijk wordt onderbouwd dat nuttige toepassing of verbranden als vorm van verwijderen niet goed 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 hoeveelheid ingezameld papier en karton vanuit gemeenten wordt jaarlijks gemonitord door het CBS in de enquête 'Van gemeentewege ingezameld afval' en de Federatie Nederlandse Oudpapier Industrie (FNOI). De Commissie Verpakkingen rapporteert jaarlijks onder meer over de hergebruiksresultaten van papieren en kartonnen verpakkingen.