CPB: zeker niet stoppen met gescheiden inzameling plastic verpakkingen

04-10-2017

De afgelopen tijd is er veel te doen geweest over het CPB-rapport over de gescheiden inzameling van kunststoffen. Berichten in de media zorgden voor veel reuring in afvalland en onder inwoners. Wie het rapport las, kwam echter vaak tot de conclusie dat het CPB nog niet zulke gekke dingen schreef.



Als antwoord op de vraag of er maar niet beter helemaal gestopt moest worden met de inzameling van kunststof, gaf de onderzoekster als antwoord “zeker niet”[[1]](http://www.nvrd.nl/cms/showpage.aspx?id=5308" \l "_ftn1). Wel zou er meer moeten worden geïnvesteerd in innovatie en zouden instrumenten aangepast moeten worden zodat er meer op kwaliteit dan op kwantiteit van het ingezamelde kunststof wordt gestuurd. Al met al toch een heel ander beeld dan we uit de media konden opmaken. Genoeg reden voor een analyse van het CPB-rapport.

Het onderzoek vond plaats in het kader van de onderzoekslijn circulaire economie en onderzoekt economische aspecten van een circulaire economie. Daarbij wordt gekeken naar de effecten van de circulaire economie op de brede welvaart wat alle zaken betreft die mensen belangrijk vinden, ook als daarvoor geen markten of marktprijzen bestaan (zoals voor natuur, veiligheid, landschap en milieu). Reden om de rol van de kunststofketen in de circulaire economie te bekijken is het beslag op schaarse grondstoffen, milieuvervuiling bij grondstofwinning en de productie van kunststof en tot slot milieuvervuiling door kunststofafval (plasticsoep, zwerfvuil, milieuvervuiling bij storten en verbranden). Hoewel de aandacht in de media vooral uitging naar de inzameling en recycling van kunststof verpakkingen, is het belangrijk om te realiseren dat de CPB-notitie over de gehele kunststofsector gaat.

Het CPB-rapport geeft voldoende aanknopingspunten om de bijdrage van de kunststofketen aan de circulaire economie te verbeteren. Belangrijk is te beseffen dat het hier om een nieuwe mondiale markt van grondstoffen gaat, waarbij vraag en aanbod beter op elkaar afgestemd kunnen worden. Hierbij is het belangrijk dat geïnvesteerd wordt in duurzame technieken die niet alleen de stromen beter scheiden of in het geval van afvalwater beter filteren, maar die ook inzetten op reductie van het gebruik van niet recyclebare kunststoffen. Dit doet recht aan de doelen van de circulaire economie. Iedere partij in de keten heeft hierbij zijn rol. Die van de producenten is bijvoorbeeld om minder kunststoffen te gebruiken, meer herbruikbare en secundaire grondstoffen in te zetten en die van NVRD-leden zit hem met name in de optimalisatie van de inzameling en regie op de sortering. Hiervoor is niet alleen meer capaciteit nodig maar ook meer inzicht in de gehele keten. Daarnaast wordt werk gemaakt van de inkoop van meer circulaire producten. De burger doet het buitengewoon goed en moet dat ook vooral blijven doen. Hiermee leggen zij de lat hoog en nu is het aan de andere schakels in de keten om de circulaire economie naar een hoger plan te brengen.

Hieronder worden de conclusies van het CPB kort geciteerd en worden de aanbevelingen tegen het licht gehouden:

1. *“De productie van kunststoffen is de afgelopen vijftig jaar sterk toegenomen. De verwachting is dat dat de komende decennia wereldwijd ook het geval zijn”.* In het rapport wordt gesteld dat 40% van de kunststoffen in Nederland wordt gebruikt voor verpakkingen maar tegelijkertijd wordt aangegeven dat het onduidelijk is hoeveel kunststof er in Nederland daadwerkelijk wordt gebruikt, geproduceerd en gerecycled en welke kunststoffen worden meegeteld (bijvoorbeeld producten die deels van kunststoffen zijn, worden niet meegeteld). Hierdoor is het lastig om inzicht te krijgen in de daadwerkelijke omvang van de problematiek rondom kunststof en afval- en recyclingdoelstellingen te onderbouwen. Wat wel bekend is, is de hoeveelheid gescheiden ingezameld huishoudelijk kunststof verpakkingen waardoor de focus onevenredig daarop komt te liggen. Inzicht in de totale kunststofsector is dus belangrijk.
2. *“De uitputting van fossiele grondstoffen voor kunststofproductie (olie of gas) speelt de komende decennia een bescheiden rol, aangezien mondiale verduurzaming van de transport- en energiesector maakt dat de olievoorraad naar verwachting nog voor enkele honderden jaren toereikend is* *voor de productie van kunststof*”. Slechts 4 tot 8% van fossiele grondstoffen wordt gebruikt voor kunststoffen. De totale afhankelijkheid van olie en gas en de macht van de landen die het produceren wordt een stuk minder. Daarnaast wordt de prijs van kunststoffen door meerdere factoren bepaald en de huidige en verwachte olie- en gasprijzen spelen geen doorslaggevende rol. Dit punt speelt dan ook op dit moment nauwelijks een rol in de bepaling of de recycling van kunststoffen zinvol is in economische zin.
3. *“Het gebruik van kunststoffen gaat gepaard met externe schades met name als gevolg van vervuiling van de leefomgeving, de ‘plasticsoep’ en de uitstoot van CO₂”*. Hierbij wordt de link gelegd met zwerfafval dat vooral uit verpakkingen bestaat en uiteindelijk als plastic soep eindigt. Dit vraagt om een effectieve aanpak van zwerfafval op land. Onbekend is hoeveel Nederlands verpakkingsafval als plastic soep eindigt. Hiervan zijn geen cijfers. Daarnaast wordt het probleem van de microplastics aangehaald. Zwerfafval, afvalwater en regenwater worden hier als bronnen genoemd. Dit betreft ook een mondiaal probleem dat een internationale aanpak vraagt. De link die tussen zwerfafval in Nederland en plastic soep wordt gelegd heeft niets te maken met de vraag of recycling zinvol is Bij de productie van kunststof is CO₂ verreweg de belangrijkste emissie. In Nederland bestaat restafval voor ongeveer 14 procent uit kunststof. Bij de huidige energiemix bedraagt deze zogenaamde vermeden uitstoot als gevolg van de opwekking van warmte en elektriciteit ongeveer een derde deel van de CO₂-uitstoot die vrijkomt bij het verbranden van kunststofafval. Opvallend is wel dat het CPB de CO₂ besparing afzet tegen de gehele economie in plaats van tegen de kunststofsector. De bijdrage van de kunststofsector als geheel aan de CO₂-uitstoot is ongeveer 0,9%. De besparing door de recycling van kunststoffen kan dus sowieso nooit hoger worden dan die 0,9%. De CO₂-besparing ten opzichte van de gehele kunststofsector is daarmee een stuk significanter, namelijk 15%. Andere onderzoeksbureaus gebruiken dit getal dan ook.
4. *“Bioplastic vormen maar beperkt alternatieven voor de fossiele productie van kunststof”.* Bij dit punt wordt aangegeven dat het geen oplossing biedt voor de problemen en dat tegenover de beperkte winst bij de reductie van de CO₂-uitstoot, een geïntensiveerd beslag op natuur- of landbouwgrond staat. Voor de circulaire economie speelt dit punt dus geen rol.
5. *“Het intensiveren van het scheiden van kunststof afval van huishoudens via bijvoorbeeld ‘de plastic heroes’ voor recycling is, bij de huidige technologie, vanuit het oogpunt van de maatschappelijke welvaart niet kansrijk”.* In het rapport wordt aangegeven dat het merendeel van het gerecyclede kunststofafval bestaat uit ‘mix’ en ‘folies’ waarvoor op dit moment weinig toepassingsmogelijkheden zijn en de marktprijs laag of zelfs negatief is. Vanuit oogpunt van economie klopt dit. Volgens het CPB komt de lage prijs met name door beperkte toepassingsmogelijkheden en de lage prijs van primair plastic (olieprijs en CO₂-prijs). Tegelijk is bekend dat de inzameling, sortering en recycling van kunststoffen nog in de kinderschoenen staan en dat er een aantal stappen in de keten structureel verbeterd moet worden. Op dit moment worden er al verschillende initiatieven in de keten genomen om knelpunten aan te pakken zoals meer sturen op output (meer monostromen uit sortering, beter recyclebare verpakkingen en aanpassingen in de inzameling). Door het grote succes van de kunststof inzameling en door alle inspanningen om tot minder restafval te komen waardoor nog meer kunststoffen gescheiden gaan worden, zullen de verbeteringen in de keten versneld doorgevoerd moeten worden. Het CPB vreest dat door meer afvalscheiding de kunststoffen alsnog verbrand moeten worden waardoor de milieuwinst onder druk komt te staan. De relatie tussen recycling en zwerfafval en plastic soep is er niet en wordt onterecht gelegd. Meer aanbod biedt echter ook kansen. Er zal dan ook aan de vraagkant actie moeten worden ondernomen. De NVRD stimuleert dit met haar project ‘we maken werk van circulair’ waarin leden en gemeenten worden opgeroepen producten van circulair materiaal in te kopen.
6. *“De kwaliteit van het gerecyclede kunststof en daarmee de toepassingsmogelijkheden kunnen ook bij de huidige technieken al worden verbeterd door de sortering te verbeteren. Dit maakt de bewerking echter wel duurder”*. Op dit moment zijn afspraken gemaakt over de hoeveelheid monostromen (45%) die uit de sortering moeten komen en daarmee liggen de financiële prikkels te veel op de output. Door afspraken te maken die meer afgestemd zijn op de vraag vanuit de recycling industrie zou hier een belangrijke verbeterslag gemaakt kunnen worden. Het CPB geeft ook aan dat dit nader onderzocht moet worden.
7. *Een bijkomend effect van het sturen op de hoeveelheid restafval van huishoudens is dat hiermee de kans op vervuiling van overige afvalstromen, zoals groente- en tuinafval, toeneemt. Het CPB zegt hierover:” Hoewel cijfers hierover ontbreken, lijkt deze tendens in de praktijk al zichtbaar bij AVI’s.” Het is natuurlijk vreemd en niet bewezen dat deze conclusie getrokken wordt in relatie tot de inzamelingsystemen en kunststofrecycling terwijl niet bewezen is dat dit de oorzaak van de vervuiling is. Het is ook merkwaardig dat volgens het CPB de AVI’s zouden merken dat het groente- fruit en tuinafval meer vervuild raakt, aangezien deze stroom helemaal niet bij de AVI’s terecht komt. Dat plastic uit compost een belangrijke bron van de plasticsoep is lijkt daarmee overtrokken. Wel is het belangrijk dat dit punt nader onderzocht wordt en dat er gewerkt wordt aan technologieën om de vervuiling tegen te gaan.*
8. *“Het uitbreiden van het statiegeldsysteem is een vorm van beleid die direct aangrijpt bij de preventie van zwerfafval en daarmee de reductie van de voeding van de plasticsoep vanuit Nederland”.* Het CPB geeft aan dat kunststof zwerfafval voor ruim 90 procent uit verpakkingen bestaat en dat uitbreiding van het statiegeldsysteem hier een oplossing voor kan bieden. Hoewel dit rapport ingaat op de economische aspecten van de kunststofinzameling is niet onderzocht of de kosten opwegen tegen de baten. Daarnaast is ook niet bewezen dat het zwerfafval in Nederland een grote bijdrage levert aan de plastic soep. Zwerfafval zorgt wel voor de vervuiling van de leefomgeving.
9. *“Ook bij het tegengaan van andere bronnen van de plasticsoep kan overheidsbeleid een bijdrage leveren, bijvoorbeeld op het terrein van regelgeving, wellicht veelal in internationaal verband”*. Belangrijke conclusie van het CPB is dat innovatieve technieken om die kunststof uit afvalwater te filteren gestimuleerd moeten worden. Ook hier zijn de baten van de maatregelen ten opzichte van de kosten niet onderzocht.
10. *“De hoofdconclusies volgen uit een analyse die uitgaat van de huidige stand van de techniek”*. Technologische ontwikkelingen kunnen bijvoorbeeld de kwaliteit van het gerecyclede kunststof verbeteren en de kosten reduceren. Hiervoor worden al belangrijke stappen gezet met onderzoeken die voor de verschillende stappen in de keten belangrijke verbeterpunten formuleren. Het CPB geeft aan dat de overheid hieraan kan bijdragen door het stimuleren van innovatie met bijvoorbeeld subsidies deals of fiscale regelingen of het beprijzen van de externe effecten soelaas bieden waardoor duurzame initiatieven een kans krijgen.

[[1]](http://www.nvrd.nl/cms/showpage.aspx?id=5308" \l "_ftnref1) <http://www.nporadio1.nl/nos-radio-1-journaal/onderwerpen/425673-plastic-afval-recyclen-heeft-weinig-effect-op-milieu>.