

Stichting Papier Recycling Nederland
Kruisweg 761
2132 NE Hoofddorp
T: 020 – 65409 89/ 06 – 44834906
E: h.vandenbrink@prn.nl

Aan de Tweede Kamer der Staten Generaal,
t.a.v. de Commissie Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum	Onze referentie	Uw referentie
3 april 2023	2023004/PRN/EN	-

Onderwerp

Behandeling van het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) in de commissievergadering I&W van 20 april 2023

Geachte Commissieleden,

De materialen papier en karton zijn uiterst circulair en duurzaam geproduceerd¹. Van oudpapier maken we nieuw papier. Het is een natuurproduct dat veelvuldig (tot wel 25 maal) gerecycled kan worden en dient als secundaire grondstof voor nieuw papier.

De Nederlandse papierindustrie recyclet het ingezamelde oudpapier zeer efficiënt. 87% van de ingezette vezels komt uit oudpapier. Het scheiden van oudpapier wordt door burgers als normaal ervaren en het ingezamelde oudpapier is van goede kwaliteit. Bijna 90% van het jaarlijks op de markt gebrachte papier en karton wordt ingezameld en gerecycled.

Nederland staat hiermee in de Europese top vijf (cijfers 2020). De marktwaarde van schoon en gescheiden ingezameld oudpapier is hoog. Daardoor is de inzamel- en recycling infrastructuur, die nodig is om de recyclingdoelstellingen te halen, zelffinancierend. Het Nederlandse recyclingsysteem van papier en karton is een succesverhaal en kan als voorbeeld dienen voor de realisering van een circulaire economie.

Ondertekenende partijen en hun leden (verder: de Papierketen) leveren elke dag hun bijdrage aan het realiseren van een circulaire economie voor de materialen papier en karton. Wij hebben kennis genomen van het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE). Met deze brief reageren wij als keten op het NPCE. Aan het eind van de brief geven wij suggesties over de manier waarop de komende jaren kan worden gewerkt aan het verder sluiten en verduurzamen van de papier- en kartonkringloop.

¹NEa CO2-efficiëntie factsheet industrie. <https://www.emissieautoriteit.nl/binaries/nederlandse-emissieautoriteit/documenten/publicatie/2022/11/15/co2-efficientie-factsheet-2021/Factsheet+CO2-effici%C3%ABntie+2021.pdf>

Kwaliteit gaat boven tempo

Het kabinetsdoel om in 2050 een circulaire economie te realiseren is terecht en ambitieus. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) concludeert in haar Integrale Circulaire Economie Rapportage dat er nog veel moet gebeuren om een circulaire economie in zicht te laten komen.

De in het NPCE aangekondigde maatregelen, onderzoeken en verkenningen getuigen van een weloverwogen en realistische benadering. Terecht wordt in het NPCE vastgesteld (pagina 20) dat er op dit moment nog onvoldoende zicht is op de mogelijke effecten en haalbaarheid van tussentijdse doelstellingen. Het scheppen van meer duidelijkheid is nodig. Deze benadering onderschrijven wij, temeer omdat in dit verband belangrijke EU Wetgeving, zoals de Packaging and Packaging Waste Regulation en de te herziene Waste Framework Directive zich nog in hun conceptfase bevinden.

De tijdspanne waarbinnen de beoogde circulariteit moet worden gerealiseerd is kort. Wat ons betreft mag de tijdsdruk niet ten koste gaan van de kwaliteit van de maatregelen die worden genomen. Het is belangrijk om op Europese wetgeving aan te sluiten om op die wijze ook een Europees level playing field te verzekeren. Tenslotte past bij een weloverwogen benadering ook aandacht voor beheersing van de administratieve lasten en kosten voor het bedrijfsleven.

Om de ambities uit het NPCE uit te voeren en te realiseren zijn aanzienlijk meer financiële middelen nodig.

Samenwerking papierketen reden voor circulair succes

De indrukwekkende circulaire resultaten van de papierketen zijn te danken aan goede samenwerking tussen producenten, verwerkers, gemeenten, inzamelaars en papierfabrieken. Op nationaal en Europees niveau weten publieke en private partijen elkaar te vinden. Samen sluiten zij de papierkringloop, vaak zonder dat het Rijk daarbij een grote rol speelt. Zo zijn op basis van de eisen van de afzetmarkt afspraken gemaakt wat er wel en niet in de papierbak mag (de PRN scheidingswijzer) en wat de kwaliteitseisen zijn voor ingezameld oudpapier. Op Europees niveau worden brancheafspraken gemaakt over kwaliteitsstandaarden. Ook worden normen opgesteld voor design for recycling, die op nationaal en bedrijfsniveau worden toegepast.

Het PRN-systeem, een vrijwillige vorm van producentenverantwoordelijkheid voor niet-verpakkingen van papier en karton, is een goed voorbeeld van deze samenwerking. Gemeenten (VNG) en producenten/importeurs van niet-verpakkingen van papier en karton, oudpapierondernemingen en papierfabrieken hebben vrijwillig afspraken gemaakt. Hiermee zorgen zij dat het Nederlandse oudpapier (niet-verpakkingen) altijd ingezameld en gerecycled zal worden. De in het systeem opgenomen rechten en plichten van gemeenten en oudpapierondernemingen zijn wederzijds afdwingbaar. De staatssecretaris van I&W heeft dit systeem onlangs algemeen verbindend verklaard, tot het jaar 2027. Het PRN-systeem heeft zijn waarde en uitvoerbaarheid bewezen; hoge recyclingresultaten en stabiliteit voor de papierkringloop.

Hergebruik en Recycling zijn complementair

Een belangrijke en bewezen kracht van papier en karton is dat de materialen uitermate geschikt zijn voor recycling. Producten en verpakkingen van papier en karton kunnen tot wel 25 maal gerecycled worden. De Papierketen ziet hergebruik en recycling als complementaire oplossingen om circulariteit te bereiken.

Het recyclen van de natuurlijke vezels vormt het feitelijke hergebruik in de papier- en kartonketen. Onze keten zet zich er continu voor in om alle producten en verpakkingen van papier en karton goed recyclebaar te produceren.

In het NPCE wordt aangegeven dat herbruikbare verpakkingen de norm zouden moeten gaan worden. De levensduur van producten en verpakkingen zo organiseren dat hergebruik de norm wordt vereist een intensieve verandering van de huidige manier van ontwerpen, afdanken en inzamelen. Hergebruik is in de praktijk vaak lastig te organiseren. Zo zijn logistieke ketens (afstanden) vaak bepalend en stelt wetgeving op het gebied van voedselveiligheid (food contact) grenzen aan hergebruik. Ook moeten de gebruikers hergebruik (willen) accepteren en zullen zij eraan moeten meewerken (positief inzamelgedrag burgers). Bovendien kan het ontwerpen voor hergebruik als averechts effect hebben dat het product minder goed recyclebaar is.

Door de Papierketen wordt sterk betwijfeld of hergebruik voor papier en karton de gewenste duurzaamheidswinst oplevert. In meerdere Life Cycle Analysis (LCA) studies wordt bijvoorbeeld aangetoond dat re-use verpakkingen lang niet altijd milieuvriendelijker zijn dan single-use verpakkingen. De Papierketen dringt er dan ook op aan om de duurzaamheidswinst goed te onderzoeken alvorens een normverschuiving van recycling naar hergebruik voor te schrijven voor papier en karton. Een LCA benadering waarbij de totale levenscyclus van een papiervezel wordt meegenomen zou de basis moeten vormen van dit onderzoek.

Naast de milieu-impactanalyse zijn innovatie en grondstoffenvoorzieningszekerheid binnen de EU, voor het beoordelen van hergebruik en recycling van belang. Recycling past beter bij biogene en hernieuwbare grondstoffen, zoals papier en karton. Dit betekent dat een gedifferentieerde aanpak voor verschillende materialen dus noodzakelijk is. Een materiaalspecifieke aanpak zou ook ingebed moeten worden in de wetgeving over bijvoorbeeld secundaire grondstoffen ipv afval, hoogwaardige recycling, biodegradeerbaarheid en het nieuwe biograndstoffenbeleid.

Meer bronscheiding is essentieel

De Papierketen ondersteunt de keuze om voor het sluiten van materiaalketens de aandacht te richten op de gehele keten. In het NPCE worden verschillende onderzoeken en verkenningen aangekondigd die bij kunnen dragen aan het verder sluiten van de papierketen. Wij geven graag een constructieve bijdrage aan de discussie over hoe inzameling en recycling kunnen worden gestimuleerd.

In de afvalfase kan niet worden opgelost wat eerder in de keten is misgegaan. De Papierketen is voorstander van het waardevol toepassen van afvalstromen die niet geschikt zijn voor papierrecycling. Heffingen of verboden die met name de energetische verwaarding ontmoedigen kunnen een rem zijn op innovatie op het vlak van biograndstoffen. Producten en verpakkingen die ongeschikt zijn om opnieuw te recyclen, bijvoorbeeld omdat ze zodanig zijn ontworpen of omdat ze te zeer vervuild zijn om te voldoen aan de kwaliteitseisen van de papierindustrie, kunnen op termijn via nieuwe processen worden gerecycled. Deze verkenningen dienen in het kader van het te ontwikkelen biograndstoffenbeleid te worden gestimuleerd. Verder blijven goede bronscheiding van oudpapier en design for recycling cruciaal voor de Papierketen.

Wij vinden het heel positief dat de staatssecretaris het belang van stimuleren van circulair gedrag van burgers benadrukt. Immers, of oudpapier goed wordt afgedankt en ingezameld is doorslaggevend voor de toepassing daarvan als secundaire grondstof. Aan de achterkant van de keten zou de focus voornamelijk moeten liggen op brongescheiden inzameling. Oudpapier dat eerst in contact is geweest met vervuiling of ander afval is ongeschikt voor recycling. Nascheiding is derhalve geen optie. Ook bij bedrijfsmatige ontdoeners geldt dat nascheiding leidt tot stromen die niet geschikt zijn voor recycling. Er is nog veel winst te behalen door de regels omtrent bronscheiding beter te handhaven. Wat ons betreft zou de focus daarom moeten liggen op de burgers en bedrijven als ontdoeners van afval. Bewustwording van en kennis over afvalscheiden zou een vast onderdeel moeten zijn van het opvoedingscurriculum. Het Informatiecentrum Papier en Karton heeft daarom een lespakket ontwikkeld voor de groepen 7 en 8 van de basisschool.

We waarderen het dat het NCPE specifieke aandacht besteedt aan de internationale context van circulariteit. Het is belangrijk dat Nederland aantrekkelijk blijft voor investeringen in circulaire initiatieven. Nederlands oudpapier wordt met name in Europa ingezet, maar dient ook elders ter wereld als nuttige circulaire grondstof. Binnen Europa wordt immers meer oudpapier brongescheiden ingezameld dan dat er capaciteit is om te verwerken. Export naar derde landen blijft dan ook nodig om al het ingezamelde oudpapier als grondstof te kunnen laten dienen voor nieuwe producten. Uiteraard is het daarbij van belang dat de verwerking op een milieuverantwoorde wijze plaatsvindt.

Aanvullende maatregelen die nu genomen moeten worden

Om de keten verder te kunnen sluiten is de Papierketen voorstander van de volgende aanvullende maatregelen:

- *Verbetering gescheiden inzameling.* Er gaan nog teveel waardevolle grondstoffen verloren doordat oudpapier onvoldoende goed gescheiden wordt door burgers en bedrijven. Gemeenten en bedrijven hebben nu geen inzamelingsdoelstellingen, alleen een inspanningsverplichting. PRN stelt voor dat UPV-organisaties de noodzakelijke invloed krijgen om goed scheidingsgedrag af te dwingen óf dat gemeenten en bedrijven inzamel- en kwaliteitsdoelstellingen krijgen opgelegd;
- *Onderzoek inzamellogistiek.* Een circulaire economie stelt nieuwe eisen aan de omgang met secundaire grondstoffen, waaronder oudpapier. PRN stelt voor dat onderzoek gedaan wordt naar de wijze waarop de Nederlandse afvalinzameling in 2030 en 2050 moet zijn geregeld om te kunnen voldoen aan de in het NCPE gestelde ambities. Dit geeft inzamelaars en gemeenten een perspectief inzake de inzamellogistiek. Dit onderzoek dient betrekking te hebben op alle materiaalstromen die (zullen) worden ingezameld;
- *Innovaties.* Er zou meer aandacht mogen komen voor passend stimuleringsbeleid voor pre concurrentieel onderzoek naar hernieuwbare biogene en recyclebare productinnovaties. Bijvoorbeeld nieuwe coatings, nano-cellulose, biodegradeerbare producten van papier en karton, maar ook nieuwe toepassingen van bestaande technologieën. Dergelijk onderzoek komt tot stand door samenwerking binnen waardeketens en is van groot belang om verduurzamingskansen te creëren voor ketens in zijn geheel.

Namens de papierketen,



Hielke van den Brink, directeur Papier Recycling Nederland



Stichting Papier Recycling Nederland



Corrugated Benelux Association



Koninklijke Vereniging van Nederlandse
Papier- en Kartonfabrieken



Officers World



Koninklijke Vereniging van Nederlandse Fabrikanten
Van Kartonnages en Flexibele Verpakkingen



NDP Nieuwsmedia



Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen



De Mediafederatie



Stichting Hergebruik Kartonnen
Drankverpakkingen



Federatie Nederlandse Oudpapier Industrie



Raad Nederlandse detailhandel

Stichting Leveranciers van
Hygiënische Papierproducten