

26 april 2001

Henk Donkers

## De zegeningen van afval

De internationale handel in afvalstoffen staat in een kwaad daglicht. Westerse landen zouden zo hun milieuproblemen afwentelen op ontwikkelingslanden. Milieu-econoom Pieter van Beukering onderzocht de explosief groeiende stroom afvalstoffen richting Derde Wereld en Oost-Europa. Zijn conclusie: internationale handel in recyclebare afvalstoffen is goed voor het milieu en de economie van zowel Westerse als ontwikkelingslanden.

Nederland neemt in de wereld een koppositie in bij de inzameling van recyclebare afvalstoffen als oud papier, glas, rubber en allerlei soorten metaalschroot. Een steeds groter deel daarvan verdwijnt naar het buitenland, vooral naar minder ontwikkelde gebieden als Oost-Europa en de Derde Wereld. Zo wordt momenteel nog maar 40 procent van het ingezamelde oud-papier in Nederland verwerkt, de rest wordt geëxporteerd. Veel oud-papier komt in India terecht, afvalplastics gaan naar China en autobanden naar Oost-Europa.

Milieu-econoom Pieter van Beukering vroeg zich af of al dat gesleep met laagwaardige materialen over grote afstanden economisch en milieuhygiënisch wel verantwoord is. Wentelen Westerse landen hun afvalproblemen zo niet af op minder ontwikkelde landen? Worden lokale afvalverzamelaars in ontwikkelingslanden niet weggeconcurrereerd door de dumping van grote hoeveelheden Westers afval? Van Beukering, werkzaam bij het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit in Amsterdam, schreef er een proefschrift over waarop hij eind maart promoveerde. Voor zijn onderzoek bezocht hij honderden recyclingfabrieken en stortplaatsen in India, China en Oost-Europa.

Zoals vele andere markten is er ook op de afvalstoffenmarkt sprake van globalisering. Van Beukering: "Sinds het Rapport van de Club van Rome uit 1972 worden er, vooral in de industrielanden, veel meer afvalstoffen ingezameld. Een opvallende trend in het afgelopen decennium is dat een steeds groter percentage daarvan wordt uitgevoerd naar minder ontwikkelde landen. Mondiaal gezien is er sprake van een specialisatieproces. Grof gezegd legt het Noorden zich toe op inzameling en export, het Zuiden op import en verwerking. De internationale handel is de verbindende schakel. Ik heb de achtergronden en effecten daarvan onderzocht."

De conclusie van Van Beukering is dat de internationale handel de recycling op wereldschaal optimaliseert. Zowel het Noorden als het Zuiden kunnen zo doen waar ze goed in zijn. In het Noorden is veel afval van goede kwaliteit beschikbaar, wat schaalvoordelen biedt bij de inzameling. Daarvoor bestaat in Westerse landen een goede infrastructuur en een breed draagvlak door het milieubewustzijn van overheid en consument. Ontwikkelingslanden hebben volgens Van Beukering een uitgesproken talent in de verwerking van afval. Arbeid is er goedkoop. Grote aantallen mensen verdienen er de kost met het demonteren van apparaten en het sorteren van wat Van Beukering "secundaire materialen" noemt. Daardoor neemt de kwaliteit en de zuiverheid van de materialen toe en kunnen er betere eindproducten van

gemaakt worden. Van Beukering: "In Nederland kunnen we van plastic flessen alleen bierpaaftjes maken omdat het perfect uitsorteren op soorten plastic hier onmogelijk is. In China, dat 85 procent van de import van afvalplastic voor zijn rekening neemt, gebeurt dat met de hand. PVC-flessen worden daar gerecycled tot regenpijpen en dakgoten, van PET-flessen maakt men fleece enzovoorts."

Voor gerecyclede producten bestaat in ontwikkelingslanden een grote markt. Van Beukering: "Consumenten kunnen vaak kiezen uit twee varianten van een product. Producten van secundaire materialen zijn heel populair. Ze zijn van iets mindere kwaliteit, maar een stuk goedkoper. Men neemt daar genoeg met minder wit papier."

In ontwikkelingslanden wordt ook wel veel afval ingezameld door de overbekende afvalrapers die de straten afstruinen, en de gespecialiseerde inzamelaars die huizen langsgaan om afval op te kopen. Toch is er volgens Van Beukering te weinig afval van voldoende kwaliteit beschikbaar om een goede recyclingindustrie op te zetten. Veel materiaal bereikt uiteindelijk de recyclingindustrie niet. Oude kranten bijvoorbeeld worden gebruikt als wc-papier of verpakkingsmateriaal. De import van grote hoeveelheden kwalitatief hoogwaardig Westers afval maakt een rendabele recyclingindustrie mogelijk. Van Beukering: "Het ingezamelde oud-papier in India bestaat bijvoorbeeld uit korte vezels, Westers oud-papier bevat veel lange vezels. Door ze samen te verwerken kun je een redelijke kwaliteit gerecycled papier maken. Westers oud-papier vervangt het Indiase dus niet, maar is er een prima, bijna noodzakelijke aanvulling op."

Dat lokale inzamelaars weggeconcurrereerd worden is volgens hem onjuist. Met opzet heeft hij twee case studies uitgevoerd waarbij sprake was van (tijdelijke) importverboden of -beperkingen. Zo stelde India begin jaren '90 een importheffing van 100 procent in voor oud-papier. Enerzijds omdat inzamelaars zich beklaagden over de importen, anderzijds omdat India niet afhankelijk wilde zijn van 'afval' uit het Westen. Het effect was dat de papierindustrie gebrek aan grondstoffen kreeg, papier duurder werd, de kwaliteit daalde en de papierindustrie moest overschakelen op productiemethoden die het milieu zwaar belasten. Recycling kost immers veel minder grondstoffen, energie en water, en is veel minder vervuilend dan de primaire productie van papier uit houtpulp of agrarische reststoffen zoals stro en suikerrietafval. Door de import van oud-papier hoeven er minder bomen gekapt te worden en kunnen afvalstoffen uit de landbouw weer ten goede komen aan de bodemvruchtbaarheid. Inmiddels is de importheffing weer van de baan.

Vrij van problemen zijn de papierimporten overigens niet. Van Beukering: "Een Indiase papierfabrikant in de islamitische staat Gujarat vertelde me dat hij gestopt was met de verwerking van Westers oud-papier. Een lokale krant had hem beschuldigd van de import van pornografie. Wat was er gebeurd? Vrouwen die het papier uitsorteerden kwamen plaatjes van blote vrouwen tegen en renden gillend weg. De man wil nu alleen nog oud-papier uit Maleisië en Singapore."

In China onderzocht Van Beukering 120 bedrijven die afvalplastic verwerkten. De helft daarvan werkte met lokale grondstoffen, de rest met geïmporteerde. De laatste werkte veel grootschaliger, goedkoper en schoner. Zij raakten in de problemen toen China de import van afvalplastic verbood omdat het afval vermengd was met giftige stoffen. In 1997 werden er ruim 200 ladingen als verdacht aangemerkt. Zo vermengde een Nederlandse exporteur Russisch radioactief afval met afvalplastics. Zijn lading werd onderschept in Hongkong. Hij zit nu achter de tralies in Nederland. In China zou deze milieucrimineel de doodstraf gekregen hebben.

Van Beukering vindt het jammer dat "een handvol negatieve incidenten" een "buitenproportioneel schadelijke invloed heeft op de legale handel in secundaire materialen." Hij wil geen "hele klas straffen als er één enkele raddraaier tussen zit". Verscherping van de controle door exporterende landen en de instelling van internationale standaarden voor soorten en kwaliteiten van secundaire materialen zouden de handel in goede banen moeten leiden. Verder

vindt hij dat landen als Nederland te veel de nadruk leggen op één aspect van het Verdrag van Bazel, namelijk op de instelling en handhaving van exportverboden van gevaarlijke afvalstoffen. Van Beukering: "In dat verdrag is ook afgesproken dat er een fonds komt voor technische ondersteuning om de verwerking van secundaire materialen te verbeteren. Het verdrag is in 1992 in werking getreden, maar ondanks toezeggingen heeft geen enkel Westers land, ook Nederland niet, geld gestort in dit fonds."

De Nederlandse en de internationale milieubeweging verzetten zich al vele jaren tegen internationale afvaltransporten en ook tegen de globalisering in het algemeen. Van de drie grote Nederlandse milieustructuren, Natuur & Milieu, Milieudefensie en Greenpeace, kan alleen de laatste commentaar geven op het proefschrift van Van Beukering. De twee andere hebben een vacature voor een afvalspecialist.

Eco Matser van Greenpeace heeft het proefschrift van Van Beukering gelezen. Hij is bang dat het de indruk wekt dat de handel in alle afvalstoffen goed is, terwijl zijn onderzoek zich beperkte tot niet-gevaarlijke afvalstoffen als oud-papier en plastic. Matser: "Naar de handel in gevaarlijke afvalstoffen als pesticiden, chemicaliën en radioactief afval heeft hij geen onderzoek gedaan. En wat het zogenaamde niet-gevaarlijke afval betreft: dat is vaak verontreinigd met toxische stoffen en niet of slechts gedeeltelijk verwerkbaar. Alleen voor 'schone', niet-gevaarlijke afvalstoffen geldt dat internationale handel de verwerking daarvan kan optimaliseren."

Verder vindt Matser dat ontwikkelingslanden goede redenen kunnen hebben om hun grenzen (tijdelijk) te sluiten voor afvalimporten, ook van niet-gevaarlijk afval. Matser: "Rond 1990 werd Nederland overspoeld met goedkoop oud-papier uit Duitsland. De Nederlandse inzameling dreigde daardoor onrendabel te worden. De regering heeft toen per kilo een dubbeltje subsidie gegeven aan inzamelende organisaties om de infrastructuur voor inzameling te beschermen. Ontwikkelingslanden hebben daar geen geld voor. Hun enige middelen zijn importheffingen of -verboden."

Tenslotte plaatst hij nog twee kanttekeningen bij het onderzoek: "De tegenstelling tussen het Noorden dat goed is in verzamelen, en het Zuiden dat goed is in verwerken is te simpel. Vergeten wordt dat het Noorden zoveel afval produceert dat recycling milieuhygiënisch gezien een absolute must is. Ook moeten we niet vergeten dat ons afval dat in ontwikkelingslanden wordt hergebruikt, daar uiteindelijk wel in het milieu terecht komt omdat het niet eendeloos gerecycled kan worden."

Pieter J.H. van Beukering, *Recycling, International Trade and the Environment: An Empirical Analysis*, Kluwer Academic Press, Dordrecht