

EEN NEOKOLONIAAL PLASTICSCHANDAAL

NEDERLAND SPEELT HOOFDROL IN
INTERNATIONALE HANDEL IN PLASTICAFVAL



**PLASTIC
SOUP** FOUNDATION

VOORWOORD

‘Weet u wel wat er met uw plasticafval gebeurt nadat u het hebt weggegooid?’

Zo begint de 14-jarige Aeshnina Azzahra Aqilani (roepnaam Nina) uit Indonesië in 2021 haar speech op de Plastic Health Summit in Amsterdam. *‘Het zou zomaar kunnen dat een deel ervan wordt gedumpt en verbrand in de voortuin van mijn dorpsgenoten in Oost-Java.’¹*

Tijdens haar presentatie legt Nina uit dat er in Indonesië onvoldoende capaciteit is om al dat geïmporteerde plasticafval te verwerken en dat maar weinig mensen zich realiseren hoe schadelijk plasticvervuiling en -verbranding zijn. De gevolgen zijn ernstig. De rivier de Brantas, waarvan zes miljoen mensen afhankelijk zijn voor water en voedsel, is zwaar vervuild met plasticafval

en microplastics. In ruim 80% van de vissen in deze rivier worden microplastics aangetroffen. Het afval dat niet in de rivier belandt, wordt vaak verbrand. Hierbij komen schadelijke stoffen vrij die worden ingeademd, op akkers neerdalen en in de voedselketen worden opgenomen.

Ondanks al deze problemen blijven Westerse landen plasticafval naar Indonesië exporteren. Nina laat zien dat er overal in haar leefomgeving verpakkingen rondzwerven die niet uit Indonesië komen. Het gaat om Westerse merken met etiketten in het Frans, Duits, Engels en helaas ook in het Nederlands. De oproep van Nina is duidelijk: *‘Stuur uw plasticafval niet meer naar mijn dorp. De kinderen van Indonesië hebben recht op een veilige en gezonde toekomst vrij van gevaarlijke plasticvervuiling. Daarom vraag ik u: verbied de export van plasticafval naar Indonesië.’*

¹ Bekijk de gehele toespraak van Nina hier: www.youtube.com/watch?v=RHbk8acijlQ



**NINA RUIMT
SAMEN MET
MILIEUORGANISATIE
ECOTON DE OEVERS
VAN DE BRANTAS-
RIVIER OP**



Deze aangrijpende toespraak was aanleiding voor het onderzoek dat nu voor u ligt. Hoe zit het met het Westerse plasticafval dat Nina aantreft in haar dorp en wat is hierin de rol van Nederland? Met behulp van data van de Verenigde Naties hebben wij in dit rapport de grootste exporteurs van plasticafval ter wereld in kaart gebracht.

² Revision of the EU's Waste Shipment Regulation: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729330/EPRS_BRI\(2022\)729330_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729330/EPRS_BRI(2022)729330_EN.pdf)

En wat blijkt? Nederland is een heel grote speler in de internationale handel in plasticafval. Op basis van de gegevens van de VN staat Nederland in de top 5 van grootste exporteurs van plasticafval en is de export in 2021 naar niet-westerse landen meer dan verdubbeld. Indonesië is een veel gekozen exportbestemming.

De uitkomsten van dit onderzoek bevestigen daarmee de zorgen van Nina. Ondanks de grote rol van Nederland is er nog maar weinig aandacht voor handel in plasticafval. Het is de plastic olifant in de kamer. Met dit rapport roepen we de Nederlandse regering op om daar een einde aan te maken.

De tijd is er rijp voor. De Europese Commissie werkt momenteel aan het actualiseren van de EU Waste Shipment Regulation.² Deze wetgeving heeft betrekking op de internationale handel in afvalstoffen, waaronder plastics. De EU zou er goed aan doen te luisteren naar de oproep van Nina en de export van plasticafval naar landen buiten de EU te verbieden. Nederland – als een van de grootste exporteurs van plasticafval – heeft hierin een grote verantwoordelijkheid en zou Nina moeten steunen door vóór een verbod te pleiten om zo het probleem bij de bron aan te pakken.

ONDERZOEK

De rol van Nederland in de internationale plasticafvalhandel is in dit onderzoek in kaart gebracht met behulp van de UN COMTRADE-database.³ Deze database bevat gedetailleerde import- en exportinformatie die door bijna 200 staten en/of wereldregio's wordt aangeleverd. UN COMTRADE wordt beschouwd als de meest uitgebreide handelsdata-bank die beschikbaar is, met meer dan 1 miljard datapunten van nagenoeg alle handelsgoederen ter wereld. De gegevensbank wordt voortdurend bijgewerkt. De Afdeling Statistiek van de VN voegt de ontvangen handelsgegevens na standaardisering toe aan de database van UN COMTRADE.

Voor dit onderzoek is het nettogewicht plasticafval geanalyseerd aan de hand van de in de UN COMTRADE-database gebruikte handelscode 3915, de algemene code voor alle verschillende soorten stromen plasticafval.⁵ Dankzij deze gegevens kan per land de import en export van plasticafval in kaart worden gebracht.

De focus ligt in dit onderzoek vooral op de rol van Nederland.

³ comtrade.un.org/Data

⁴ www.dripcapital.com/hsn-code/3915

De belangrijkste conclusies die uit onze analyse getrokken kunnen worden:

- de EU was in 2021 de grootste exporteur van plasticafval ter wereld, gevolgd door de Verenigde Staten en Japan;
- binnen de EU was Nederland in 2021 de grootste exporteur van plasticafval naar niet-westerse landen;
- ondanks internationale wetgeving is de export van plasticafval vanuit Nederland naar niet-Westerse landen in 2021 sterk toegenomen ten opzichte van 2020;
- nadat China in 2018 de invoer van plasticafval verbood, is de export van afval naar Indonesië, Vietnam en Maleisië sterk toegenomen;
- in 2021 was Nederland de grootste exporteur ter wereld van plasticafval naar Indonesië.

DE SCHIMMIGE INTERNATIONALE HANDEL IN PLASTICAFVAL

De internationale handel in plasticafval is een complex web van regels en tussenpersonen. Als plasticafval niet wordt verwerkt in eigen land, dient het voorzien te worden van een specifieke handelscode voordat het geëxporteerd mag worden. Het afval mag dan conform internationale afspraken (zie paragraaf Wet- en Regelgeving) worden verhandeld en kan door afvalmakelaars via verschillende landen worden getransporteerd voordat het uiteindelijk in het land van bestemming aankomt. Door het te verkopen aan recyclingfabrieken kan er geld worden verdiend aan de handel in plasticafval.

Overheidsregels en subsidies kunnen voor (tijdelijke) prikkels zorgen die het aantrekkelijk maken om het plasticafval in een ander land te verwerken. Hierdoor is een levendige en complexe internationale markt voor plasticafval ontstaan waarbij ladingen plasticafval in grote hoeveelheden over de hele wereld worden versleept. Dit bemoeilijkt het toezicht op de handel.



Het exporteren van plasticafval is voor rijke landen die veel plastic produceren en consumeren een manier om van overtollig plasticafval (doorgaans moeilijk te recyclen⁵) af te komen. Lange tijd was China hiervan de grootste importeur, totdat dit land vanwege grootschalige vervuiling in 2018 besloot zijn grenzen te sluiten voor vrijwel alle import van plasticafval.⁶

Een groot probleem is dat de export op papier bestemd is om te worden gerecycled, maar dat het voor het exporterende land niet mogelijk is om te controleren of dat ook werkelijk gebeurt.

⁵ www.cbs.nl/en-gb/news/2019/11/less-recyclable-plastic-waste-sent-to-china

⁶ resource-recycling.com/resource-recycling/wp-content/uploads/2017/07/CHN1211.pdf



WET- EN REGELGEVING

HET VERDRAG VAN BAZEL

De belangrijkste regels voor de internationale handel in afvalstoffen zijn vastgelegd in het Verdrag van Bazel (1989). Deze overeenkomst is gesloten om het internationale vervoer en de verwerking van gevaarlijk afval te reguleren. In mei 2019 is een aantal wijzigingen in het Verdrag van Bazel doorgevoerd om de handel in plasticafval transparanter en beter controleerbaar te maken. Deze zijn per 1 januari 2021 van kracht.

Een van de belangrijkste wijzigingen is dat er vooraf toestemming verleend moet zijn, er moet een zogenaamde *Prior Informed Consent* ofwel *PIC* afgegeven zijn voor gemengd plasticafval.⁷

Dat wil zeggen dat de export van plasticafval beter controleerbaar wordt en dat landen ladingen kunnen weigeren. Echter, voor plasticafval dat is gesorteerd op plasticsoort (bijv. Polyethyleen, PVC of PET) en 'bijna vrij is van verontreiniging' (*almost free from contamination*) is geen toestemming nodig. Het verdrag definieert helaas niet wat het verstaat onder deze omschrijving, waardoor er ruimte ontstaat om vervuild plastic mee te vervoeren.

In het Verdrag van Bazel zijn voor de verschillende plasticafvalstromen aparte handelscodes vastgelegd die door de betrokken partijen gebruikt moeten worden en waarbij duidelijk wordt gemaakt of er een PIC nodig is.⁸ Het betreft een ander codesysteem dan gehanteerd wordt voor de UN COMTRADE-database. Alle codes uit Bazel vallen onder de grotere paraplu van UN COMTRADE-handelscode 3915, maar zijn zelf niet openbaar. Als dit wel het geval zou zijn, dan zouden veel nauwkeurigere analyses gemaakt kunnen worden van de handel in plasticafval.

Wij kunnen niet zien in hoeverre Indonesië wel of geen toestemming heeft gegeven.

Landen die het verdrag hebben geratificeerd, mogen vanaf 2021 verontreinigd of gemengd plasticafval (ongesorteerd) alleen exporteren naar een ander land als dat land het verdrag heeft ondertekend en daarvoor toestemming heeft gegeven. Landen die het verdrag van Bazel niet hebben geratificeerd, zoals de Verenigde Staten, moeten (met ontvangende landen) aparte afspraken maken over de im- en export van (plastic)afval.

⁷ www.basel.int/Implementation/Plasticwaste/PlasticWasteAmendments/FAQs/tabid/8427/Default.aspx

⁸ www.basel.int/Implementation/Plasticwaste/Amendments/Overview/tabid/8426/Default.aspx

EU WASTE SHIPMENT DIRECTIVE

In aanvulling op het verdrag van Bazel heeft de Europese Unie eigen wet- en regelgeving geïmplementeerd. Het transport van afval moet voldoen aan de 'Directive on shipments of waste' (1013/2006) (EU, 2006). Deze richtlijn heeft ook betrekking op de handel in plastic-afval. Export van afval bestemd voor de vuilnisbelt naar landen buiten de EU is verboden. Voor een aantal – niet vervuilde – gespecificeerde afvalstromen moet door de bevoegde autoriteit van het ontvangende land toestemming worden verleend. Voor export naar landen buiten de EU mag 2% van het afval vervuild zijn en voor export naar landen binnen de EU mag 6% vervuild zijn.⁹ 'Vervuild' wil zeggen dat het gaat om plasticafval dat dusdanig afwijkend is of van lage kwaliteit dat het niet gerecycled kan worden.

Momenteel werkt de EU aan een herziening van de wetgeving. De voorgestelde nieuwe regels over het transport van afval, waaronder plastic, zijn strenger, maar niet streng genoeg. Ze moeten er onder meer voor zorgen dat de Europese Unie:

- niet langer afval exporteert dat te lastig of te duur is om zelf te recyclen;
- de illegale export van afval effectiever bestrijdt;
- export alleen nog toestaat wanneer de ontvangende landen kunnen garanderen dit afval op een verantwoorde wijze te zullen verwerken.

Ondanks de oproep van milieuorganisaties is er in de huidige voorstellen tot op heden geen algeheel verbod opgenomen op de export van plasticafval naar landen buiten de EU.

⁹ environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/waste-shipments/waste-shipments-correspondents-guidelines_en



ILLEGALE EXPORT

Naast legale afvalstromen, zoals opgenomen in de UN COMTRADE-database, bestaan er ook omvangrijke illegale handelsstromen in plasticafval. In een in 2020 verschenen rapport¹⁰ constateerde Interpol een sterke stijging van criminaliteit in verband met de handel in plasticafval. Onder het mom van recycling wordt de laatste jaren feitelijk steeds meer plastic gedumpt. Criminelen maken misbruik van mazen in de regelgeving, van gebrekkig toezicht in de exportlanden en van gebrek aan controle in landen die illegale containertransporten ontvangen. Een van de manieren waarop plasticafval illegaal wordt verhandeld, is door het te verstoppert achter balen oud papier die worden geëxporteerd. Hierover werd in 2021 bericht door het tv-programma Pointer¹¹.

¹⁰ www.interpol.int/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-report-alerts-to-sharp-rise-in-plastic-waste-crime

¹¹ pointer.kro-ncrv.nl/zo-verdien-je-geld-aan-plastic-afval-de-zee-over-sturen

ONDERZOEKSRESULTATEN:

NEDERLAND GROOTMACHT IN HANDEL IN PLASTICAFVAL

De uitgevoerde analyse is gedaan op basis van de exportdata met handelscode 3915 (Waste, pairings and scraps of plastics) van alle landen gedurende het jaar 2021. Vervolgens is gekeken naar de export van plasticafval vanuit landen die lid zijn van de Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) naar niet-leden. Dit filter maakt het mogelijk om de export van rijke landen naar niet-Westerse landen in kaart te brengen.

Tabel 1 is een weergave van de grootste exporteurs ter wereld naar niet-OESO-landen in 2021. De EU als handelsblok staat bovenaan, wat niet verwonderlijk is omdat het om een optelsom gaat van 27 lidstaten. Als we kijken naar individuele landen voert Japan de lijst aan, gevolgd door de Verenigde Staten. Op de derde plaats staat Nederland. Op iets grotere afstand volgen Duitsland en Australië. De hoge plek van Nederland op deze lijst is opmerkelijk aangezien Nederland een veel kleinere populatie heeft dan de andere landen op de lijst.

TABEL 1

	YEAR	COUNTRY	COUNTRY CODE	NETWEIGHT (KG) TO Niet-OESO
Top exporters to niet-OESO	2021	European Union (all 27 member states)	EU	887.452.255
Top-5 exporters to niet-OESO	2021	Japan	JPN	462.639.933
	2021	USA	USA	249.944.634
	2021	Netherlands	NLD	211.489.172
	2021	Germany	DEU	94.613.101
	2021	Australia	AUS	84.469.222

TABEL 2

	YEAR	COUNTRY	COUNTRY CODE	NETWEIGHT (KG) TO Niet-OESO
2017-2021 NLD exports	2017	Netherlands	NLD	122.187.908
	2018	Netherlands	NLD	80.787.311
	2019	Netherlands	NLD	68.031.333
	2020	Netherlands	NLD	98.214.939
	2021	Germany	DEU	94.613.101
	2021	Netherlands	NLD	211.489.172

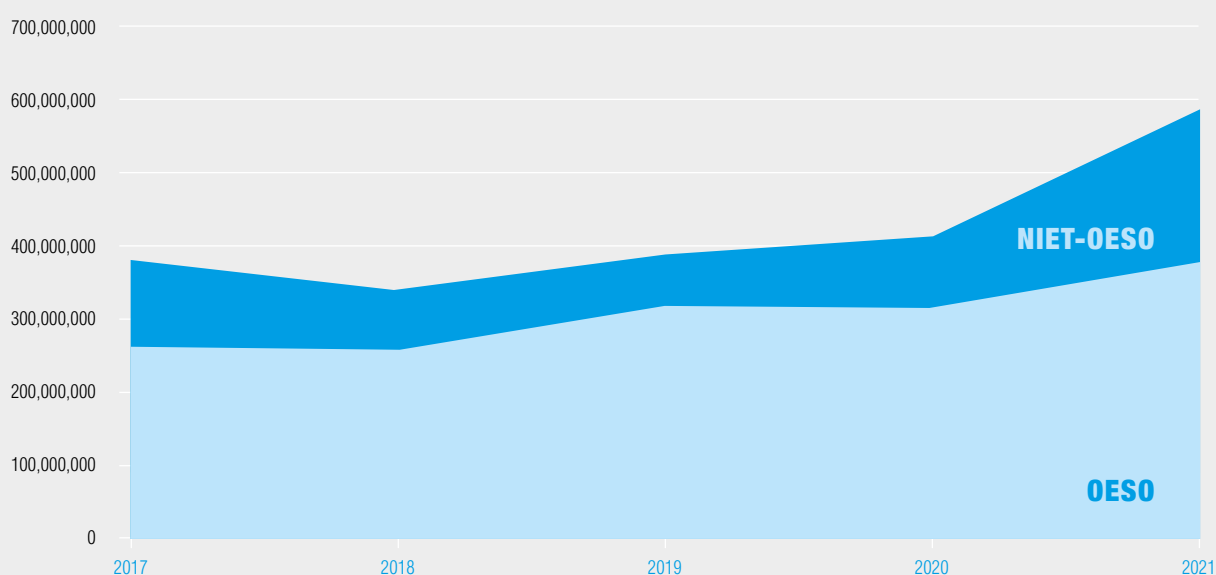
In tabel 2 wordt ingezoomd op Nederland. Hierin wordt gekeken naar de export naar niet-OESO-landen in de afgelopen vijf jaar. Hierbij valt op dat – na een daling in 2018 en 2019 (wegens het importverbod van China voor plasticafval) de exports de afgelopen twee jaar weer sterk zijn gestegen. In 2021 is er zelfs sprake van meer dan een verdubbeling ten opzichte van 2020.

De stijging is opvallend want, zoals grafiek 1 laat zien, de export naar OESO-landen is veel minder hard gestegen. Dit is extra opmerkelijk te noemen omdat in 2021 de aangescherpte regels in het verdrag van Bazel van kracht zijn geworden. Het lag in de lijn der verwachtingen dat dit juist een dempend effect zou hebben, maar voor de export van Nederland blijkt dat (nog) niet het geval te zijn.

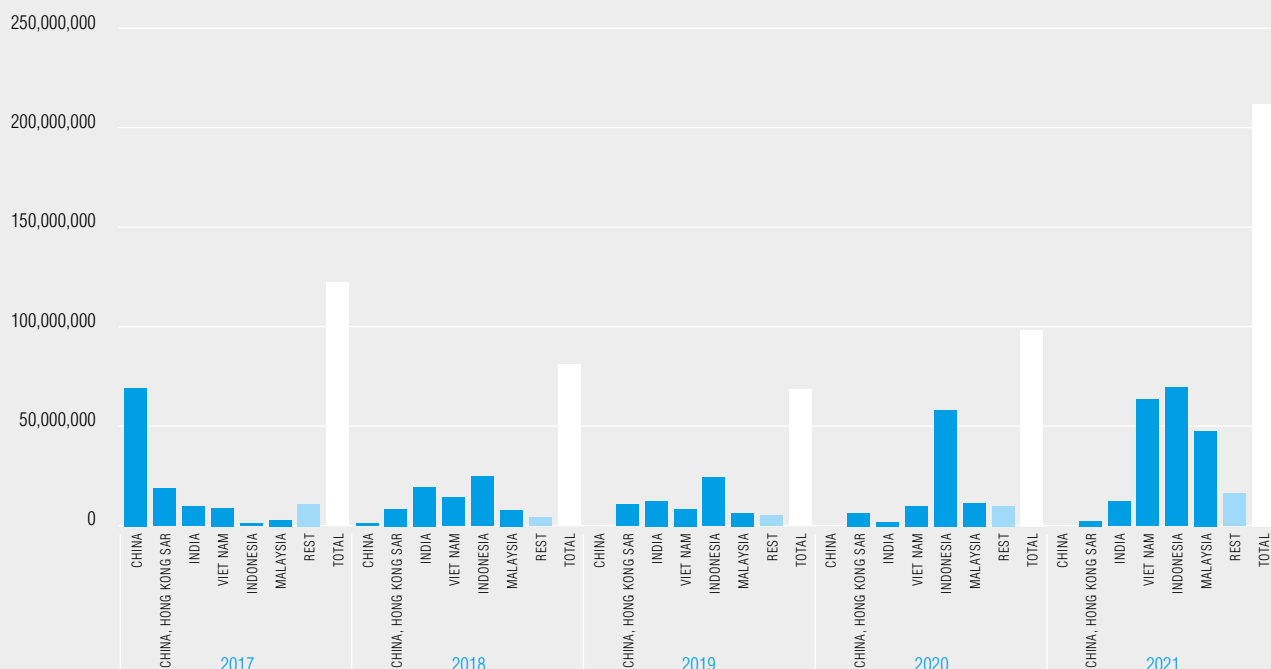
Grafiek 2 laat zien naar welke niet-OESO-landen het meeste plasticafval vanuit Nederland wordt geëxporteerd. Hierbij valt op dat na het Chinese importverbod de export naar niet-OESO-landen vanuit Nederland leek af te nemen, totdat deze in 2020 en 2021 weer omhoog schoot. Vooral Indonesië, Vietnam en Maleisië zijn in 2021 dé bestemming voor veel plasticafval.

Indonesië is in 2021 de grootste exportbestemming vanuit Nederland. Door in te zoomen op deze handelsstroom, zien we dat Nederland de afgelopen vijf jaar de grootste exporteur van plasticafval naar Indonesië was (zie grafiek 3). Nederland exporteerde in 2021 bijna 70 miljoen kg plasticafval. Daarmee was Nederland verreweg de grootste exporteur van plasticafval naar Indonesië, een land dat helemaal niet in staat is zoveel plasticafval op een verantwoorde wijze te verwerken.

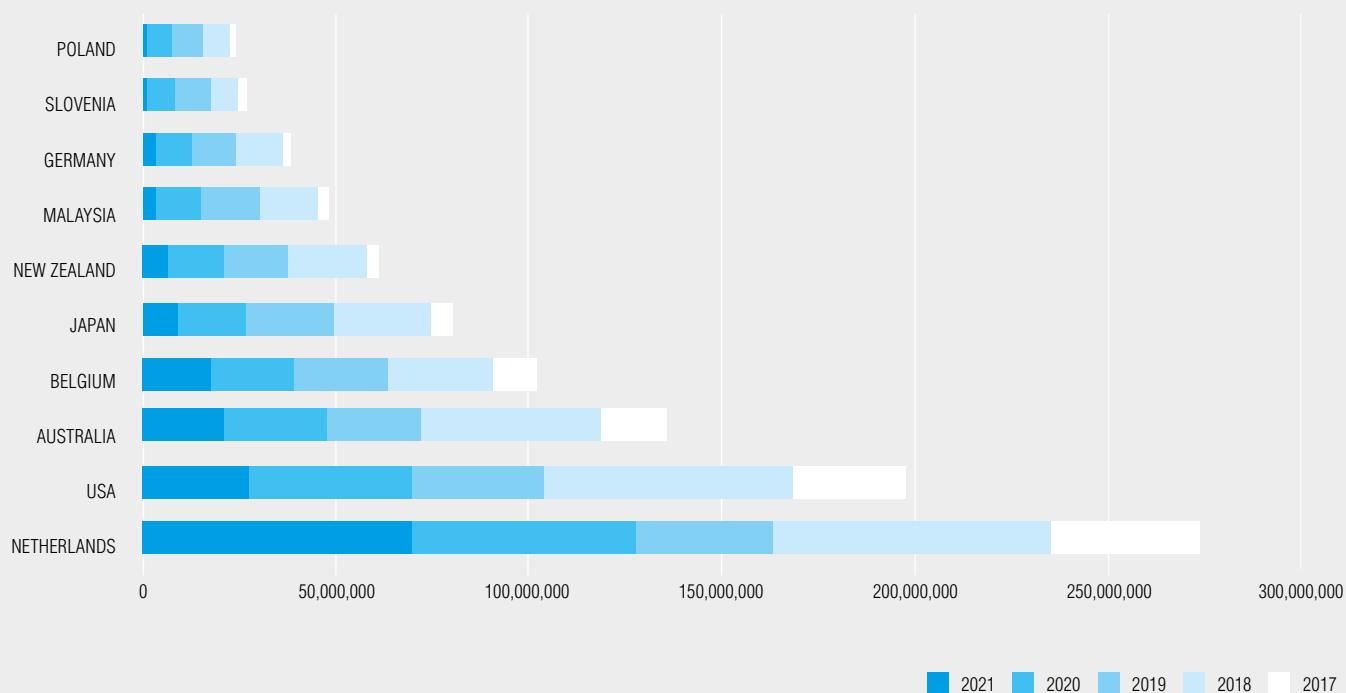
GRAFIEK 1 2017-2021 NLD EXPORTS NETWEIGHT (KG)



GRAFIEK 2 NLD EXPORTS TO NIET-OESO (KG)



GRAFIEK 3 PAST 5 YEARS OF EXPORTS TO INDONESIA NETWEIGHT (KG)



AFVALBEHEER IN INDONESIA

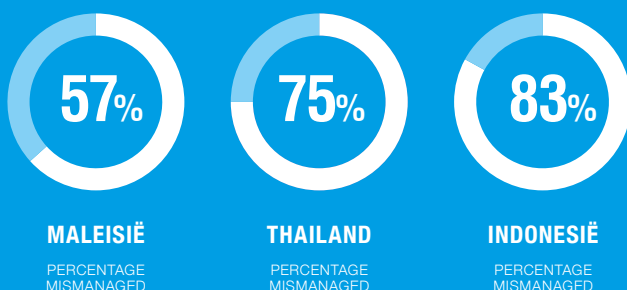
Sinds China in 2018 zijn grenzen sloot voor vrijwel al het plasticafval, zorgde dit voor een grote verschuiving van de internationale handel in plasticafval. Landen in Zuidoost-Azië zijn sindsdien populaire bestemmingen voor plasticafval. Hieronder vallen Maleisië (57 procent mismanaged), Thailand (75 procent mismanaged) en Indonesië waar zelfs 83 procent van het afval niet goed verwerkt wordt.¹²

Dat hoge cijfer is niet verwonderlijk wanneer men kijkt naar de totale hoeveelheid plasticafval in Indonesië en deze afzet tegen de verwerkingscapaciteit. Tegenover 12,24 miljoen ton plasticafval staat een recyclingcapaciteit van slechts 730.000 ton.¹³ Deze discrepantie maakt de claim dat plasticafval naar Indonesië wordt geëxporteerd voor recycling zeer twijfelachtig.



Onderzoek van het International Pollutants Elimination Network IPEN in samenwerking met milieuorganisatie Ecoton in Indonesië bevestigen die zorgen. De oevers van de rivier de Brantas liggen vol met plasticafval uit andere delen van de wereld, waaronder Nederland. De schadelijke gevolgen voor het milieu en de volksgezondheid zijn er duidelijk zichtbaar¹⁴.

POPULAIRE BESTEMMINGEN VOOR PLASTICAFVAL

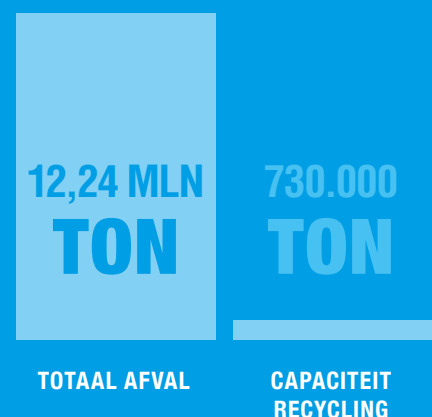


MALEISIË
PERCENTAGE
MISMANAGED

THAILAND
PERCENTAGE
MISMANAGED

INDONESIË
PERCENTAGE
MISMANAGED

AFVAL INDONESIA



¹² slacc.org.uk/wp-content/uploads/2017/12/10.-Jambeck2015.pdf

¹³ Independent Commodity Intelligence Services (2021). Recycling Supply Tracker – Global: <https://www.icis.com/explore>

¹⁴ Plastic Waste poisons Indonesia's foodchain, november 2019: ipen.org/sites/default/files/documents/indonesia-egg-report-v1_9-web.pdf

OPROEP:

STOP DE EXPORT VAN PLASTICAFVAL NAAR LANDEN BUITEN DE EU

De resultaten van ons onderzoek laten zien dat Nederland een grote speler is in de internationale handel in plasticafval en dat – ondanks de aanscherping van het Verdrag van Bazel – er in het afgelopen jaar meer afval is geëxporteerd naar landen die dit niet goed kunnen verwerken, waaronder Indonesië, Maleisië en Vietnam.

Uit de data van de UN COMTRADE kan niet worden opgemaakt wat hiervoor de exacte reden is. Meer transparantie, bijvoorbeeld door het openbaar maken van de in het Verdrag van Bazel afgesproken handelscodes, kan meer inzicht geven in de specifieke handelsstromen vanuit Nederland. De data laten wel zien dat Nederland een spil is in de internationale plasticafvalhandel en dat daarvan een groeiend aandeel wordt geëxporteerd naar landen aan de andere kant van de wereld. Landen waarvan iedereen weet dat het plasticafval niet op een verantwoorde wijze wordt verwerkt. De export naar deze landen is zeer problematisch en moet een halt worden toegevoerd.

Het huidige proces om de Europese Waste Shipment Directive te actualiseren biedt mogelijkheden om hier iets aan te doen. De meest effectieve maatregel, een verbod op de export van plasticafval naar landen buiten de EU, ontbreekt echter in de voorstellen. Met een verbod wordt de vervuiling zo dicht mogelijk bij de bron aangepakt en wordt de illegale handel in plasticafval veel moeilijker. De huidige wet- en regelgeving is te complex en laat te veel ruimte voor het transport van verontreinigd plasticafval. Daaraan moet een einde komen.

Het proces om de EU Waste Shipment Regulation te actualiseren loopt op zijn einde. Een definitief voorstel vanuit de Europese Commissie wordt in het najaar van 2022 verwacht. Het ligt op dit moment niet in de lijn der verwachtingen dat in dit voorstel een exportverbod voor plasticafval buiten de EU wordt opgenomen. De meeste kans hierop is wanneer dit door de lidstaten wordt afgedwongen. Als grote verantwoordelijke speler in dit dossier kan en dient Nederland hierin het voortouw te nemen door een verbod zonder uitzonderingen op de export van plasticafval naar landen buiten de EU voor te stellen.





PLASTIC SOUP FOUNDATION

Plastic Soup Foundation

Sumatrakade 1537

1019 RS Amsterdam

+31 (0)20 211 13 48

info@plasticsoupfoundation.org

www.plasticsoupfoundation.org

KVK 5207 2894

BANK TRIODOS

IBAN NL13TRIO0198047517

BIC TRIONL2U

