

HET CHINEES IMPORTVERBOD OP PLASTIC EN DE BASELCONVENTIE: HOE WE DE PLASTIC TSUNAMI OP ONTWIKKELINGSLANDEN KUNNEN TEGENHOUDEN



HET CHINEES IMPORTVERBOD OP PLASTIC EN DE BASELCONVENTIE: HOE WE DE PLASTIC TSUNAMI OP ONTWIKKELINGSLANDEN KUNNEN TEGENHOUDEN

BRIEFING PAPER

Inhoud

1. Wat houdt het Chinees importverbod op plastic in?
2. Hoeveel plastic moet een andere bestemming krijgen?
3. Is het Chinees importverbod een probleem?
4. Waar gaat het voor China bestemde plastic nu heen?
5. Zijn er duidelijke internationale afspraken en regels?
6. Welke rol speelt de Basel Conventie?
7. Wat houdt het Noorse voorstel in?
8. Wat zijn de voordelen van het Noorse amendement?
9. Wat kunnen Vlaanderen, België en de EU concreet doen op internationaal vlak?
10. Wat kunnen Vlaanderen, België en de EU concreet doen in de eigen achtertuin?

Bond Beter Leefmilieu, oktober 2018

www.bondbeterleefmilieu.be

LAY-OUT Geert Jaspers (concept: ZAP)

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Danny Jacobs, Tweekerkenstraat 47, 1000 Brussel

MEER WETEN?

Bond Beter Leefmilieu

Olivier Beys - Beleidsmedewerker circulaire economie

olivier.beys@bblv.be | @olivierbeys | 02/282.19.49



Begin dit jaar sloot China zijn grenzen voor de import van plastic afval uit rijke landen. Het gevolg? Ontwikkelingslanden dreigen die miljoenen tonnen plastic op te vangen, terwijl ze dikwijls niet eens in staat zijn hun eigen afval te managen. We moeten en kunnen, ook vanuit België, snel handelen om te vermijden dat dit uit de hand loopt. Deze briefing paper geeft een blik op de achtergrond van dit snel groeiend probleem, en stelt enkele concrete aanbevelingen voor waarop Vlaanderen, België en de EU op internationaal en binnenlands vlak kunnen inzetten.

1. WAT HOUDT HET CHINEES IMPORTVERBOD OP PLASTIC IN?

Al sinds februari 2017 voert China een nieuw (handels)beleid rond afval uit, nogal onheilspellend ‘National Sword’ genoemd. Het beleid moet antwoord bieden op de massale milieuovertredingen, corruptie bij de douane, kwaliteitsproblemen en de haast [onmenselijke arbeidsomstandigheden](#)⁽¹⁾ in de recyclagesector. De Chinese regering wil de circulaire economie een duw in de rug geven, door het eigen afval hoogwaardiger te verwerken en sterker in te zetten op gescheiden inzameling.

Om de recyclage-industrie op te waarderen en het milieu te beschermen, een steeds belangrijker thema in China, wil de regering ook de import van vervuilende en onzuivere afvalstromen indammen. De overheid voert inmiddels veel strengere controles uit op de import, en verhoogde de toegelaten hoeveelheid onzuiverheid tot verwaarloosbare hoeveelheden. [Voor kunststofafval](#)⁽²⁾ is dat bijvoorbeeld 0,02%, een erg strenge limiet.

Op 1 januari 2018 ging de regering nog een stap verder door een rechtstreekse importban in te voeren op 24 types afvalstromen, waaronder gemengd papier en een hele reeks plastics. Daardoor moet de Chinese recyclageindustrie op zoek naar materiaal uit eigen land, waarvoor meer selectieve inzameling nodig is. Al tegen 2019 wil ze de weggevallen import invullen met binnenlands materiaal. In China moet (en kan) het duidelijk snel gaan.

Dat is op zich een goede zaak. Tussen de 1,3 en 3,5 miljoen ton plastic afval [belandt jaarlijks in de oceaan](#)⁽³⁾ vanaf de Chinese kustlijn. Dat komt omdat China nog steeds niet over een goed ontwikkeld afvalbeheersysteem beschikt. De import van plastic verhoogt het binnenlandse aanbod van plastic afval met 10 à 13%. Door het importverbod zal dus een pak minder afval in zee belanden.

1 www.youtube.com/watch?v=v0Kif9cugQ0

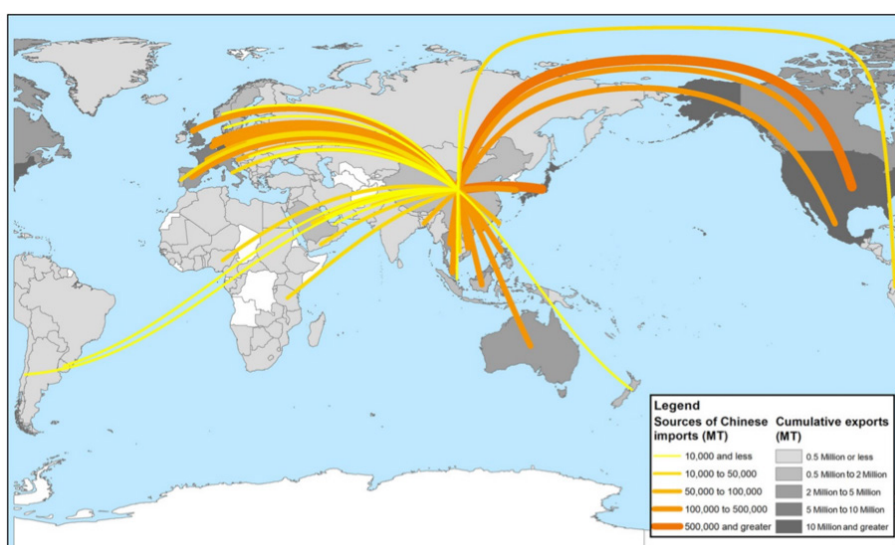
2 www.recyclepro.be/impact-strengere-chinese-importregels-op-recyclage-kunststoffen

3 science.sciencemag.org/content/347/6223/768.full

2. HOEVEEL PLASTIC MOET EEN ANDERE BESTEMMING KRIJGEN?

Van de 14,1 miljoen ton plastic afval bestemd voor recyclage in 2016, nam China met 7,35 miljoen ton [meer dan de helft](#)⁽⁴⁾ binnen. Onderzoekers aan de University of Georgia hebben de historische data volgens een business as usual scenario geëxtrapoleerd naar 2030: ruim 111 miljoen ton plastic afval moet tegen 2030 een andere bestemming krijgen. Dat komt overeen met 46.250 keer het gewicht van het Atomium aan plastic afval.

Tot dusver werpt het Chinese beleid vruchten af. In de eerste helft van 2017 werd voor 3,5 miljoen ton import vergund, terwijl dat voor de eerste helft van 2018 [nog slechts 21.300 ton was](#)⁽⁵⁾.



Figuur 1: Oorsprong van plastic afval geïmporteerd in China in 2016, en cumulatieve export tussen 1988 en 2016, in miljoen ton. Bron en meer informatie: [Brooks et. al](#)⁽⁶⁾ (in *Science Advances* Vol 4, No. 6, 1 juni 2018).

Historisch gezien zijn rijke landen de grootste exporteurs. Sinds 1988 nemen ze 87% van alle export van plastic afval voor hun rekening. Daarvan zijn de 28 EU-lidstaten samen opgeteld de grootste exporteur. Niet toevallig, want ongeveer de helft van alle kunststof afval dat Europa verzamelt, belandde tot vorig jaar in China om daar gerecycleerd te worden, vaak in erbarmelijke omstandigheden.

Vanuit België vertrok enkel kunststof verpakkingsafval van bedrijven naar China, aangezien onze huishoudelijke afvalstromen in Europa verwerkt worden. In Vlaanderen zou het [volgens schattingen](#)⁽⁷⁾ van Ovam jaarlijks over 40.000 tot 50.000 ton gaan, maar dat is wellicht een onderschatting. Sinds '88 staat België op de [9de plaats](#)⁽⁸⁾ als exporteur van plastic afval, wellicht vanwege de belangrijke mondiale positie van onze havens.

4 advances.sciencemag.org/content/4/6/eaat0131.full

5 resource-recycling.com/recycling/2018/02/06/latest-chinese-permit-details-show-impacts-national-sword

6 advances.sciencemag.org/content/4/6/eaat0131.full

7 www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/de-afvoerbuis-voor-afval-zit-verstopt/9959180.html

8 advances.sciencemag.org/content/4/6/eaat0131.full

3. IS HET CHINEES IMPORTVERBOD EEN PROBLEEM?

Het plastic dat de rijke landen naar China verscheepten, was doorgaans van [lage kwaliteit](#)⁽⁹⁾, en werd eufemistisch bestempeld als ‘recycling door export’. In de eerste plaats was het een goedkope oplossing voor slecht ingezameld en gesorteerd afval. Door de importban raken de Europese markten overspoeld met deze laagwaardige stromen. Vooral landen zoals de VS, waar de export ruim 5 miljard dollar waard is, en de VK, dat een half miljoen ton exporteert, zitten nu in nauwe schoentjes.

Maar ook in eigen land is het geen rozegeur en maneschijn. We belanden nu in een zogenaamde ‘recycler’s market’. De recyclagebedrijven kunnen ervoor kiezen om op de oververzadigde markt enkel beste kwaliteit te aanvaarden. Het bemoeilijkt de afzet van het overige materiaal, waardoor de prijs daalt. Normaal gezien besparen bedrijven door afval gescheiden aan te bieden, want dat is goedkoper. Doordat de prijzen van het materiaal echter dalen, zal op een gegeven moment de kost voor aparte inzameling van bepaalde stromen hoger liggen dan de opbrengsten. Dit vormt duidelijk een probleem voor de inzamelaars, en leidt tot onzekerheid in de sector. Het neemt de stimulans weg om selectief in te zamelen en werkt het opbouwen van voorraden afval in de hand, hetgeen niet eindeloos kan voortduren.

Tot slot ontmoedigt de lage olieprijs de kunststofproducenten om gebruik te maken van gerecycleerd plastic als grondstof voor nieuwe producten, aangezien nieuw plastic voordeliger is, en blijft in het algemeen de markt vraag naar gerecycleerde materialen te klein om een sterke stimulans te vormen voor recyclage. [Zoals we eerder al schreven](#)⁽¹⁰⁾, kan het versneld invoeren van wetgeving rond ‘recycled content’ alvast een welkome oplossing zijn.

Dat de huidige situatie geen stimulans geeft aan bedrijven om vol in te zetten op bronscheiding, heeft ook gevolgen voor de afvaldoelstellingen in Vlaanderen. In het [uitvoeringsplan](#)⁽¹¹⁾ huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval wil Vlaanderen het bedrijfsrestafval doen dalen met 15% tegen 2022.

Zowel de laatste sorteeraanlyse op bedrijfsrestafval als verschillende handhavingsacties hebben aangetoond dat er nog veel afval door inzamelaars van restafval wordt meegenomen dat eigenlijk onder de sorteerplicht voor bedrijven valt. Voor kunststoffen zien we zelfs een [achteruitgang](#)⁽¹²⁾. De impact op de markt zoals hierboven beschreven is dus een extra hinderpaal om stappen vooruit te zetten.

9 www.recycling-magazine.com/2017/09/25/chinas-sudden-halt-imports-brings-waste-management-back-reality

10 www.bondbeterleefmilieu.be/artikel/vlaanderen-recycleert-minder-plastic-dan-je-denkt

11 www.ovam.be/uitvoeringsplan

12 www.ovam.be/sites/default/files/atoms/files/Rapport_monitoring_15pct_restafval_2015.pdf

4. WAAR GAAT HET VOOR CHINA BESTEMDE PLASTIC NU HEEN?

Gewiekste ondernemers in China hebben in sneltempo fabrieken gezet in Zuidoost-Aziatische landen om de afvalstromen op te vangen, te verwerken en dan in pelletvorm naar China te verschepen. Enkele voorbeelden: in Taiwan steeg de import gedurende de eerste zes maanden van 2018 met 250% ten opzichte van 2017, in Thailand was dat zelfs een stijging van 650%.

Maar wat voor China geldt, is ook van toepassing voor deze landen. Door meer plastic te importeren, vergroot de druk op de eigen, gebrekkige, afvalverwerkingsystemen. Bovendien leidt het overaanbod en de lagere kwaliteit tot een dalende marktprijs, waardoor ook de lokale markt in gevaar komt. De problemen zijn nu al ernstig, en zullen dus alleen nog maar groter worden, [aldus de Thaise minister van Leefmilieu^{\(13\)}](#).

Niet verwonderlijk dat overheden in deze landen [maatregelen^{\(14\)}](#) nemen om de plastic tsunami tegen te houden. Het gevaar bestaat dat de afvalstroom nu naar India en Afrikaanse landen wegvloeit, waar de capaciteit om dit te verwerken nog veel lager ligt. Los van de ethische bezwaren is ook dit geen langetermijnoptie, want ook India zal binnen afzienbare tijd het Chinese voorbeeld volgen. Het is slechts uitstel van executie.

Er zal eerder een oplossing moeten gezocht worden om de verdere verspreiding van dit afval tegen te gaan. Er moet een akkoord worden gevonden om te vermijden dat de last van de steeds grotere afvalbergen uit de rijke landen belandt op de rug van andere (en vaak kwetsbare) landen. Daarom moeten de exporterende landen hun verantwoordelijkheid opnemen, en moeten importerende landen hefboomen aangereikt krijgen die hen toelaten om zelf de invoer van plastic afval te beheren.

5. ZIJN ER DUIDELIJKE INTERNATIONALE AFSPRAKEN EN REGELS?

Er zijn [enkele internationale initiatieven^{\(15\)}](#) die zich richten op plasticvervuiling, zoals MARPOL, de Honolulu Strategy, en de Clean Seas Campaign van het VN-Milieuprogramma (UNEP). Zij richten zich echter niet op engagementen die de uitdaging op globaal niveau aanpakken. In zekere zin staan internationale akkoorden rond plasticvervuiling op het niveau waar men ten aanzien van klimaatverandering in 1992 stond: er was toen een erkenning van het klimaatprobleem, maar geen krachtige (en bindende) maatregelen om het krachtdadig op te lossen.

Gelet op de [vaststelling^{\(16\)}](#) dat slechts 9% van al het plastic in de geschiedenis is gerecycleerd, 12% is verbrand en 79% in stortplaatsen of de natuur is beland, is het de hoogste tijd dat een internationaal akkoord wordt gesloten met als doel dat alle plastics ingezameld en hergebruikt of veilig verwerkt worden. Als de huidige trends zich doorzetten, zal tegen 2050 naar schatting

13 resource-recycling.com/plastics/2018/08/22/markets-update-asian-countries-further-limit-plastic-imports

14 www.no-burn.org/wp-content/uploads/Plastic-waste-trade-Southeast-Asian-countries-restrict-imports-.pdf

15 www.pnas.org/content/114/38/9994

16 advances.sciencemag.org/content/3/7/e1700782

12 miljard ton plastic in stortplaatsen en de natuur belanden (dat is 5 miljoen keer het gewicht van het Atomium).

6. WELKE ROL SPEELT DE BASELCONVENTIE?

Hoewel er nog geen alomvattend mondiaal akkoord bestaat over het gebruik en beheer van plastic, bestaat er wel een breder internationaal kader: de [Baselconventie](#)⁽¹⁷⁾. De doelstelling van de Conventie is het beschermen van de gezondheid van mens en planeet tegen gevaarlijk afval. De Conventie zag het levenslicht vanwege de toenemende handel in toxisch afval van geïndustrialiseerde landen naar ontwikkelingslanden in de jaren 80.

Tot dusver heeft dit internationaal akkoord weinig tanden om landen toe te laten om massale import van plastic afval te beheren. Landen kunnen enkel actie ondernemen wanneer het materiaal heel specifieke en welomschreven schadelijke eigenschappen vertoont, of als het gaat om verbrandingsresidu's of huishoudelijk afval.

Eerder dit jaar bracht Noorwegen echter een voorstel op tafel dat het toepassingsgebied van de Conventie zou verbreden, zodat (ontwikkelings)landen in een sterkere positie komen te staan om de import van plastic afval te beheren. Het voorstel leidt niet tot een definitieve oplossing, maar zou toch een belangrijke eerste stap zijn om de ongecontroleerde handel in plastic afval aan banden te leggen.

In april 2019 komen de landen die de Baselconventie ondertekenden opnieuw samen op een COP (Conference of Parties). Voordien zal de EU via de Raad van Ministers een onderhandelingsmandaat overeenkomen, waaronder een standpunt over het Noorse voorstel. In een werkgroepvergadering van de Conventie in september heeft de EU zich [nog geen voorstander](#)⁽¹⁸⁾ getoond van het voorstel. De milieubeweging is van mening dat de EU zich moet aansluiten bij Noorwegen, Zwitserland en tal van anderen die zich wel achter het voorstel schaarden.

17 [www.basel.int/Portals/4/Basel Convention/docs/text/BaselConventionText-e.pdf](http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-e.pdf)

18 www.ciel.org/wp-content/uploads/2018/06/Progress-on-Plastics-Update-Issue-6-Basel-OEWG-6-Sept-2018.pdf

7. WAT HOUDT HET NOORSE VOORSTEL IN?

Noorwegen stelt voor om een technische aanpassing te doen aan de Baselconventie, zodat het toepassingsgebied van de Conventie ook geldt voor plastic afval. Concreet betekent dat:

- Het verwijderen van 'solid plastic waste' uit Bijlage IX van de Conventie. Afval dat in deze bijlage is opgenomen, wordt geschouwd als niet-schadelijk, tenzij speciale omstandigheden gelden. Daardoor kan elk land op dit moment plastic afval vrijelijk uitvoeren.
- Het toevoegen van een nieuwe categorie van plastic afval (Y48) in Bijlage II van de Conventie, als een categorie waarvoor speciale aandacht vereist is. Dat zou inhouden dat exporterende landen vooraf toestemming moeten vragen aan importerende landen.

Hierdoor kunnen landen die het meest bedreigd worden door plastic vervuiling hun leefmilieu en hun bevolking beter beschermen. Ze zouden beter in staat zijn te weigeren om vervuilde of gemengde plastics te aanvaarden die ze niet kunnen verwerken.

8. WAT ZIJN DE VOORDELEN VAN HET NOORSE AMENDEMENT?

Het Noorse amendement:

- Geeft ontwikkelingslanden een krachtig instrument in handen om een geïnformeerde keuze te maken over de import die hun installaties en hun lokale markt aankunnen.
- Vergroot transparantie in de sector, doordat de handel in plastic afval nauwkeurig wordt vastgelegd, wat leidt tot betere data en monitoring.
- Zorgt ervoor dat landen die tot voor kort afhankelijk waren van export naar China een extra stimulans hebben om in te zetten op recyclage in eigen land of regio.
- Stimuleert exporterende landen om versneld in te zetten op strategieën rond preventie, reductie, ecodesign en het lokaal sluiten van plastic kringlopen.

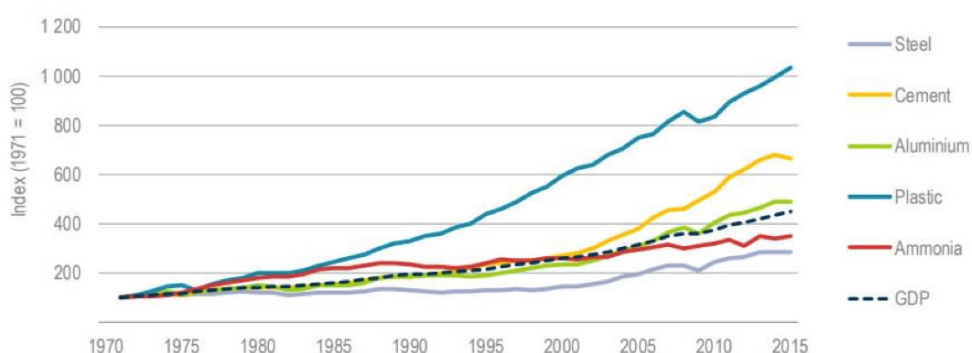
9. WAT KUNNEN VLAANDEREN, BELGIË EN DE EU CONCREET DOEN OP INTERNATIONAAL VLAK?

1. Gelet op de standpuntbepaling die binnenkort gebeurt om het onderhandelingsmandaat vast te leggen, stelt de milieubeweging voor om het Noorse amendement te ondersteunen, en te bekijken in welke mate aanpassingen nodig zijn om de Europese Verordening voor transport van afvalstoffen hiermee in lijn te brengen. Wijzigingen van Europese wetgeving in functie van internationale akkoorden gebeuren regelmatig, en mogen geen reden zijn om vooruitgang in de Basel Conventie te blokkeren.

Het amendement is een eerste stap, want het gaat enkel over het beheer van plastic materialen op het einde van hun levensduur. De uitdaging is echter een pak groter. Het

Internationaal Energieagentschap [voorspelt](#)⁽¹⁹⁾ dat wereldwijde groei in de vraag naar olie tegen 2050 voor de helft afkomstig zal zijn van de petrochemie (m.a.w. plastics en meststoffen). Dat hoeft niet te verwonderen, want de groei van plastics in het bijzonder overtreft ruimschoots de groei van de economie.

Figure 1.3 • Production growth for selected bulk materials and GDP



Figuur 2: Groei in de productie van enkele belangrijke materialen t.o.v. de evolutie van het mondiaal BBP. Bron: [IEA](#)⁽²⁰⁾, *The Future of Petrochemicals*

In het licht van die evolutie is een internationaal bindend akkoord nodig om plastic vervuiling over de hele levenscyclus aan te pakken, en daarbij in te zetten op een reductie van productie en consumptie van plastic. Volgend jaar dient zich een concrete gelegenheid aan.

2. Tijdens de vierde Algemene Vergadering van het VN-Milieuagentschap (UNEA) zal niet alleen gestemd worden over de Basel Conventie, maar [ook over het mandaat](#)⁽²¹⁾ om een nieuw kader op te zetten om plastic vervuiling aan te pakken. We roepen onze overheden en administraties op om een positieve rol te spelen in dit belangrijk proces.

19 webstore.iea.org/the-future-of-petrochemicals

20 webstore.iea.org/the-future-of-petrochemicals

21 www.ciel.org/reports/unea-progress-on-plastics

10. WAT KUNNEN VLAANDEREN, BELGIË EN DE EU CONCREET DOEN IN DE EIGEN ACHTERTUIN?

De export van laagwaardig plastic afval naar China was lange tijd goedkoop en gemakkelijk. Tegelijk ging de praktijk in tegen de principes van de circulaire economie. Volgens de Europese wet moesten exporteurs aantonen dat het afval in China volgens Europese standaarden verwerkt wordt, maar is altijd een zo goed als lege doos gebleven. In Europa heerste jarenlang een volstrekt gebrek aan transparantie en interesse in de eindbestemming van het afval, dat men opgetogen als ‘gerecycleerd’ noteerde in de statistieken.

Dat moet anders:

- 1.** Doordat Europa jarenlang gewillig aan het Chinese afvalinfuus lag, ontbrak het aan initiatieven om zelf de vereiste verwerkingscapaciteit op te bouwen. Daarin moet nu massaal geïnvesteerd worden. Overheden moeten die investeringen ondersteunen en stimuleren, en de [vraag naar gerecycleerde grondstoffen stimuleren](#)⁽²²⁾.
- 2.** Minstens even belangrijk is het verbeteren van de kwaliteit van de plastics en het inzetten op ‘design for recycling’ vanuit de producenten, zodat de materialen een hogere waarde behouden om de binnenlandse of Europese recyclagemarkt.
- 3.** Aansluitend daarop kan men onder producenten en binnen beheersorganismen afspraken maken om te streven naar meer homogeniteit en standaardisering van plastic (verpakkings) producten, en recycleerbaarheid van plastic verpakkingen te verhogen.
- 4.** Aangezien er nog veel ruimte voor verbetering mogelijk is inzake bedrijfsafval, moeten inzamelaars een grotere verantwoordelijkheid krijgen om bedrijven beter te laten inzamelen en sorteren.
- 5.** Het bredere beleid moet inzetten op preventie en reductie van plastics via andere logistiek en businessmodellen waarin hergebruik en gesloten kringlopen verzekerd worden.

Kortom, we moeten niet naar China wijzen, maar vooral naar onszelf kijken. Gelet op de enorme vraag in China naar grondstoffen van hoogwaardige kwaliteit, is het inzetten op opwaardering van afvalstromen naar materiaalstromen, naast een ecologische ook een economische opportuniteit.

22 www.bondbeterleefmilieu.be/artikel/vlaanderen-recycleert-minder-plastic-dan-je-denkt

BOND BETER LEEFMILIEU

Tweekerkenstraat 47 - 1000 Brussel - Tel: +32 2 282 17 27 - bondbeterleefmilieu.be