

Zienswijze Federatie Nederlandse Oudpapier Industrie (FNOI) op ontwerp Circulair Materialen Plan (CMP)

18 februari 2025

Algemeen

Het CMP is de beoogde opvolger van LAP-3 en moet eind 2025 in werking treden. Nieuw ten opzichte van LAP-3 is dat een zestal Ketenplannen naast de traditionele Sectorplannen wordt geïntroduceerd.

Ketenplannen hebben als doel overheden en bedrijven meer kennis te verstrekken over de gehele keten en te wijzen op welke schakels in de keten kunnen bijdragen om circulaire keuzes te maken en zo de werking van de keten te optimaliseren.

Eén van de Ketenplannen is het Ketenplan Papier en Karton.

De FNOI heeft met grote belangstelling naar de komst van het Ketenplan uitgekeken.

De enorme hoeveelheid werk die in het CMP is gestoken en ook in het Ketenplan papier en karton is duidelijk zichtbaar.

Met een tussentijdse update begin 2024 – waarop we op hebben gereageerd – waren we enigszins voorbereid dat het Ketenplan weinig ingrediënten zou bevatten om richting circulariteit in 2050 te kunnen bewegen. Het eindresultaat biedt helaas geen verrassing, en moet uiteindelijk als een *‘gemiste kans’* worden gekwalificeerd.

De papier en kartonketen functioneert uitstekend, dankzij het feit dat papier en karton niet alleen bestaat uit hernieuwbare grondstoffen, maar ook omdat brongescheiden (schoon en droog) oudpapier van oudsher al een waardevolle secundaire grondstof is met een economische waarde.

Op een aantal punten kan de keten geoptimaliseerd worden, teneinde de recyclingketen nog beter te kunnen laten functioneren en circulariteit verder te verbeteren.

In de afgelopen decennia zijn deze punten bij het ministerie onder de aandacht gebracht.

Die punten betreffen:

- Optimaliseren brongescheiden inzameling, waaronder:
 - Optimalisering inzamelstructuur (inzamelsystemen/inzamelmiddelen) huishoudelijke inzameling;
 - Optimalisering bedrijfmatige inzameling (wegnemen drempels scheidingsplicht MKB, sorteerplicht bouw- en slooplocaties);
- Erkenning oudpapier en karton als secundaire grondstof (vaststelling einde-afval-criteria oudpapier en karton).

Het is jammer te moeten constateren dat met die essentiële punten ook in dit ontwerp CMP te weinig wordt gedaan om zo de voorgestane circulariteit in 2050 te realiseren.

Er zijn zelfs tendensen waarneembaar, die haaks staan op circulariteit. Zoals het wederom benoemen van 'nascheiding' als mogelijk middel (H16. Toekomstplannen Ketenplan Papier en Karton).

Alle mogelijkheden om bronscheiding te verbeteren en het tonnage oudpapier en karton dat nog in het restafval verdwijnt te verkleinen, worden benoemd in het Ketenplan (MKB-papier/bouw en sloop papier), maar vervolgens niet beleidsmatig ingevuld.

Dat wederom 'nascheiding' wordt benoemd als enige toekomstvisie in plaats van een visie op mogelijkheden tot optimalisering van bronscheiding, is onbegrijpelijk.

Het theoretisch kader van het CMP is blijven steken in de lineaire afvalvisie van het LAP. Het staat veraf van de (economische) realiteit en draagt niet bij aan de transitie naar de Circulaire Economie.

Gelet op de enorme hoeveelheid documenten en pagina's die dit ontwerp CMP bevat en het tijdsbestek van een vijftal jaren waarin een groot aantal ambtenaren van IenW en RWS met het opstellen van deze documenten bezig is geweest, is een periode van 6 weken voor het indienen van een Zienswijze op een beleidsdocument van ca. 800 bladzijden veel te kort.

Het zou beter zijn geweest als de ideeën en betreffende relevante documenten en wijzigingen ook vooraf met de relevante partijen in de keten en sectororganisaties waren afgestemd. Op die manier hadden ideeën vooraf kunnen worden getoetst, en had mogelijk ook de 'lineaire kokervisie' kunnen worden doorbroken.

Inhoudelijke reactie

Hieronder vindt u ons commentaar op de volgende documenten:

- **Ketenplan papier en karton**
- **Afvalstof of niet-afvalstof**
- **Secundaire grondstoffen**
- **Gescheiden houden bedrijfsafval en gevaarlijk afval**
- **Afvalscheiding**
- **Grensoverschrijdend transport**

Puntsgewijs:

Ketenplan papier en karton

H 3 t/m 5

Aan al hetgeen is opgenomen in hoofdstukken 4, 5 en 6 over (recyclebaar) ontwerp, gebruik en verwerking/inzameling (betere en meer verplichte bronscheiding) worden geen consequenties verbonden. Ook wordt niets van de inzichten meegenomen in de visie voor de toekomst (Toekomstplannen, H.16).

Door te reguleren dat er voor de ca. 30-40.000 ton **bouw en slooppapier** - dat nu nog in het restafval terecht komt - een verplichte scheidingsplicht aan de bron komt, valt circulaire winst te behalen.

Door ook **kleinere MKB bedrijven (240 liter)** verplichten om hun oudpapier en karton te scheiden, wordt een sprong voorwaarts gezet richting voorgestane circulariteit.

Daar worden echter geen ideeën voor uitgewerkt. Ook niet als optie in de toekomst.

In 'Toekomstplannen' wordt alleen concreet ingegaan op mogelijk meer 'nascheiding' in de toekomst.

Dat is exact de enige route waar de circulaire economie en de papier- en kartonketen geen stap verder mee komen.

H 4. & H 5. Alternatieve grondstoffen 4.3/5.1

Er is ogenschijnlijk veel aandacht voor alternatieve vezelbronnen als bermgrassen.

Die zijn hernieuwbaar. Dat is hout ook. Oudpapier en karton is 25x opnieuw als grondstof te recyclen.

De toegevoegde waarde van die speciale aandacht voor de alternatieve grondstoffen is ons niet duidelijk. Er zijn geen onderzoeksresultaat bekend dat genoemde alternatieven een positieve milieu-impact hebben, of meer circulair zijn.

H 6.1 Vermijden en lang gebruiken

Het online lezen wordt in dit hoofdstuk gepromoot ten faveure van papier.

Het online lezen van boeken, kranten, tijdschriften vergt een enorme hoeveelheid dataverkeer, waarbij jaarlijks enkele terrawattuur aan elektriciteit wordt verbruikt.

In Nederland moeten hierdoor steeds meer en grotere datacentra worden neergezet.

Het energienetwerk heeft de grenzen van haar capaciteit al overschreden.

Het is de vraag hoe de duurzaamheidsbalans papier – online uitvalt. En of je online derhalve wel zo moet promoten in dit document.

H 7.1 Verhogen inzamelpercentage

Het inwerkingtreden van de Omgevingswet leidt niet tot een hogere inzameling van papier en karton, als de bedrijven en sectoren die wij hierboven bij het commentaar op H3 t/m5 hebben genoemd, geen verplichting krijgen om oudpapier en karton brongescheiden aan te bieden. Daar zitten de tonnages. Ook in de grote steden valt nog veel winst te behalen, als het gaat om het verhogen van kwantiteit en kwaliteit (zie optimaliseren van de huishoudelijke inzameling).

Het niet borgen van de randvoorwaarden voor een betere gescheiden inzameling van papier en karton betekent dat het inzamelpercentage en daarmee het recyclingpercentage niet verder zal stijgen.

H 7.2 /10.2 Gescheiden schoon en droog inzamelen

De criteria voor 'schoon en droog' oudpapier worden in dit hoofdstuk gekoppeld aan de groene lijst Beleidsregel criteria, die bedoeld is voor beoordeling van grensoverschrijdende transporten van oudpapier en karton. Die koppeling is formeel niet correct.

In de praktijk is het echter niet bezwaarlijk om dergelijke vuistregels voor kwaliteit ook in zijn algemeenheid te gebruiken.

Echter de in **H 10.2** getrokken conclusie dat papier en karton met >2% niet voor recycling is geschikt (en je dus volgens het toetsingskader zou moeten besluiten tot 'verbranding'), is niet wenselijk.

Daar moet worden opgenomen dat **dit materiaal dan verder dient te worden gezuiverd tot aan de criteria wordt voldaan.**

Beleidsregel is gewijzigd in 2022. In hoofdstuk 7.2 wordt nu verwezen naar versie 2015.

H. 8 Afvalstof of niet-afvalstof

De gekozen aanpak in het CMP 'individueel vragen' om rechtsoordeel per stroom/batch ipv (nationale) Einde-Afvalcriteria via een Besluit/Regeling is voor een hoogwaardige homogene

materiaalstroom als oudpapier en karton **onwenselijk**: niet doelmatig, niet effectief en creëert rechtsonzekerheid/rechtsongelijkheid.

Daarbij geeft het een enorme hoeveelheid onnodig werk voor individuele ondernemingen, Omgevingsdiensten, alsmede ILenT.

In 2023 heeft de FNOI een volledig uitgewerkt **concept voor een ministeriële regeling tot vaststelling van nationale einde-afval-criteria voor oudpapier en karton** opgesteld, en die aan het ministerie van IenW aangeboden.

Het ministerie gaf echter aan geen capaciteit te hebben om deze regeling verder in de lijn te brengen.

De in het CMP voorgestane handelwijze vraagt een veelvoud aan capaciteit bij overheden, en valt voor deze hoogwaardige homogene secundaire grondstofstroom niet uit te leggen.

De passage op blz 17 (1^e alinea) dat papier dat is gerecycled en uit de papierfabriek komt rollen, nog een keer moet worden beoordeeld of het wel of geen afvalstof meer is, zal ongetwijfeld niet zo bedoeld zijn. Het staat er echter wel.

Toetsingskaders afval

9. Afbakening toetsingskaders

Beleidsregel 2015 m/z beleidsregel 2022.

10.2 Minimumstandaard

De in **H 10.2** getrokken conclusie dat papier en karton met >2% niet voor recycling is geschikt (en je dus in het toetsingskader zou moeten besluiten tot ‘verbranding’) , is niet wenselijk. Daar moet de conclusie komen te staan dat dit materiaal dan verder dient te worden gezuiverd tot aan de criteria wordt voldaan. Dit dient anders te worden geformuleerd.

13.1.2 Toelichting bij mengen

3^e alinea is in het geval van papier en karton verwarrend.

Essentie bij oudpapier en karton is dat **niet** wordt gemengd met ‘ander afval’ (1^e alinea 13.2.2).

Diverse brongescheiden oudpapier stromen uit verschillende bronnen worden gemengd en uitgesorteerd naar kwaliteiten.

Mengen met ‘ander afval’ en/of niet brongescheiden oudpapier is verboden. Zo niet wettelijk, dan wel op basis van de Europese kwaliteitscriteria van de papier- en kartonfabrieken.

13.3.3 Andere nuttige toepassing

Omschrijving is niet correct, en moet anders worden geformuleerd.

Brongescheiden oudpapier en karton dat nog >2% verontreiniging bevat, moet verder worden gezuiverd tot het wel aan die criteria voldoet. Pas als dat niet lukt, omdat het materiaal te zeer organisch is verontreinigd en/of afkomstig is uit nascheiding, dan moet het naar de verbranding.

16. Toekomstplannen

Zoals hierboven aangegeven, is het een gemiste kans dat het Ketenplan papier en karton niets in zich draagt, waarmee het zich onderscheidt van sectorplan papier en karton uit LAP-3.

Zoals eerder hierboven aangegeven: dat het ministerie wederom ‘nascheiding’ inbrengt als enige toekomstvisie in plaats van een visie op mogelijkheden tot optimalisering van bronscheiding, is ronduit teleurstellend.

Afvalstof of niet-afvalstof

Algemeen

Zie commentaar H8 Ketenplan papier en karton. De hier voorgestelde ‘individuele’ methode (besluit of bestuurlijk rechtsoordeel) is voor oudpapier en karton niet wenselijk: het is niet doelmatig, niet efficiënt, en werkt rechtsonzekerheid/rechtsonzekerheid in de hand.

De FNOI pleit daarom wederom voor vastlegging van nationale einde-afval-criteria voor oudpapier en karton tot het moment dat Europese einde-afval-criteria zijn vastgesteld. In 2023 heeft de FNOI een volledig uitgewerkt **concept voor een ministeriële regeling tot vaststelling van nationale einde-afval-criteria voor oudpapier en karton** opgesteld, en die aan het ministerie van IenW aangeboden.

Het ministerie gaf echter aan geen capaciteit te hebben om deze regeling verder in de lijn te brengen.

De in het CMP voorgestane handelwijze vraagt een veelvoud aan capaciteit bij overheden, en valt voor deze hoogwaardige homogene secundaire grondstofstroom niet uit te leggen.

Secundaire Grondstoffen

Dit onderdeel van het CMP bevat geen toetsingskaders. Dit betekent dat formeel hier geen zienswijze op mogelijk is. Echter, dit onderdeel bevat **essentiële uitgangspunten** voor het beleid van het ministerie dat verder in onderdelen met toetsingskaders wordt uitgewerkt.

Derhalve is het onmogelijk om dit document niet te betrekken in onze zienswijze. Wij gaan er vanuit dat u er ook goede nota van wilt nemen.

In dit onderdeel wijst het ministerie op het belang van het stimuleren van afzetmarkten voor secundaire grondstoffen ten behoeve van het realiseren van een circulaire economie.

Het vigerende en voorgestane beleid, zoals omschreven in de ‘Toekomstplannen’, ondersteunt deze uitspraak echter niet.

Het geformuleerde beleid staat in gevallen zelfs haaks op hetgeen in dit onderdeel wordt beschreven als uitgangspunt.

Oudpapier en karton is een wereldwijd gevraagde secundaire grondstofstroom die wordt ingezet als grondstof voor de productie van nieuw papier en karton.

De mondiale markt is ook essentieel, omdat Europa een **jaarlijks surplus** kent van ruim 5 miljoen ton oudpapier en karton. Dit betekent concreet dat er in Europa **5 miljard kilo** aan oudpapier en karton meer wordt ingezameld dan de Europese papier en kartonindustrie als grondstof kan inzetten. Export buiten de EU is derhalve noodzakelijk voor de economische waarde van oudpapier en karton.

De **exportrestricties** op basis van de nieuwe EVOA-regels die feitelijk per 21 mei 2027 in werking treden, zullen een totale verstoring van die internationale markt veroorzaken. Hierdoor zal bij ongewijzigd beleid een overschot van 5 miljoen ton in Europa ontstaan (ca. 200.000 ton in Nederland).

Erkenning van gezuiverd en gesorteerd oudpapier en karton als secundaire grondstof (niet-afvalstof) via nationale **einde-afval-criteria** is de enige juiste manier om oudpapier en karton ook na 21 mei 2027 nog als een waardevolle secundaire grondstof te behouden.

Dat het ministerie in dit dossier geen stap zet, is in het licht van het **Circulair Materialen Plan** en de urgentie om te kiezen voor circulariteit zoals ook in dit onderdeel ‘Secundaire Grondstoffen’ wordt uitgedragen, onbegrijpelijk.

Bij hoofdstuk 3.3 van dit onderdeel **‘Wegnemen/voorkomen van belemmeringen in regelgeving’** vraag je je dan ook af waarom dit hoofdstuk is opgenomen, als daar beleidsmatig geen gevolg aan wordt gegeven.

In dit CMP staan geen concrete maatregelen om voor een hoogwaardige recyclingstroom als oudpapier en karton te komen tot meer hoogwaardige brongescheiden inzameling.

Ook wordt hiertoe geen ambitie uitgesproken.

Dat in de Toekomstplannen wederom alleen ‘nascheiding’ wordt genoemd, spreekt boekdelen.

Dat maakt ook het bepaalde in hoofdstuk 3.4 **‘Kwaliteit van recyclaat’** weinig geloofwaardig.

Er is geen concreet beleid om de inzet van hoogwaardige secundaire grondstoffen te stimuleren, en/of de kwaliteit van recyclingstromen te verbeteren.

Het in dit onderdeel genoemde Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) wordt al vele jaren genoemd als instrument om via overheidsinkopen circulariteit in positieve zin te beïnvloeden. In de praktijk functioneert dit middel nog steeds niet. Tal van duurzaamheidseisen en ingewikkelde rekenformules zijn ontwikkeld. Uiteindelijk blijkt de hoogste of laagste prijs toch allesbepalend bij aanbesteding (en spelen duurzaamheidsaspecten onderaan de streep een te onbeduidende rol).

Gescheiden houden bedrijfsafval en gevaarlijk afval

3.1 Bron- en nascheiden

Laatste alinea: Niet alleen textiel, maar ook oudpapier en karton is niet meer te recyclen, als het nat en vies is geworden. Nascheiding is derhalve ook voor oudpapier en karton geen optie.

3.7.1 Gescheiden houden van afvalstoffen op bouw- en slooplocaties

Gelet op het gegeven dat volgens onderzoeken nog 30-40.000 ton oudpapier in het restafval op bouw- en slooplocaties aanwezig is, lijkt het voor de hand liggend dat ook voor oudpapier een sorteerplicht wordt ingevoerd op bouw- en slooplocaties.

4.1 Bedrijfsafval dat altijd gescheiden moet worden gehouden

Om een stap voorwaarts te maken richting Circulaire Economie dient oudpapier en karton te worden toegevoegd aan **tabel 1**, een materiaalstroom die door alle ontdoeners – ongeacht grootte – apart gehouden moet worden.

Afvalscheiding

Zie hierover ook **Zienswijze Stichting Papier Recycling Nederland (PRN)**.

De FNOI sluit zich hierbij aan.

Ook in dit document zou meer ambitie moeten worden vastgelegd om huishoudelijke recyclingstromen beter en vooral hoogwaardiger in te zamelen. Er dient te worden geborgd dat de gemeentelijke inzamelstructuur (inzamelsystemen en inzamelmiddelen) niet alleen is gericht op het verminderen van het restafval zoals nu het geval is, maar tevens om de kwaliteit van de ingezamelde hoogwaardige recyclingstromen te optimaliseren. Die randvoorwaarden voor borging van de kwaliteit dienen te worden ingevuld en geharmoniseerd op rijksniveau.

Grensoverschrijdend transport

2. Belang voor de circulaire economie

Metalen en oudpapier en karton zijn de grootste materiaalstromen in tonnage die grensoverschrijdend worden getransporteerd, en waarop de EVOA van toepassing is. Beide zijn hoogwaardige secundaire grondstofstromen met een financiële waarde, waar een wereldwijde vraag naar is om als grondstof te worden ingezet voor de hoogwaardige productie van nieuwe producten.

Het is jammer dat in de toelichting op het hoofdstuk ‘belang voor de circulaire economie’ dit niet wordt benoemd als bepalende factor voor het grensoverschrijdend verkeer van recyclingstromen. Het zijn hoogwaardige economische goederen, die virgin grondstoffen vervangen, en waar wereldwijd vraag naar is.

Daar zit de essentie van de Circulaire Economie. Het CMP zou dit bij uitstek als vertrekpunt moeten benoemen: het sluiten van de keten, het toekennen van waarde aan secundaire grondstoffen, de (wereldwijde) vraag naar hoogwaardige secundaire grondstoffen.

Het belang van de EVOA is dat ‘afvalstoffen’ die geëxporteerd worden als secundaire grondstof, ook aan de hiervoor gestelde kwaliteitscriteria voldoen. Daar zit de crux van de EVOA.

3.2 EVOA in relatie tot andere wet- en regelgeving

Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving verontreinigd papier-, kunststof- en metaalafval (2022) met kwaliteitscriteria voor overbrenging is een helder en eenduidig document voor grensoverschrijdend transport van **recycling**stromen (tbv kwaliteit materiaalstroom) in het belang van de Circulaire Economie, dat door de papier- en kartonketen wordt gedragen. Daar zou in dit document de klemtoon op moeten liggen.

4.2.2 Mate van nuttige toepassing

Onder II wordt gesteld dat de mate van recycling en/of voorbereiding voor hergebruik **minimaal gelijk** moet zijn. Dit is **niet correct**. Dat moet zijn: geschiedt onder min of meer vergelijkbare omstandigheden (‘broadly equivalent conditions’).

Slotopmerkingen

Uw ministerie heeft aangegeven dat het CMP een dynamisch document is dat in de komende jaren zal worden aangepast om de circulaire economie verder te faciliteren.

Zoals uit onze Zienswijze blijkt, bieden de nu in concept voorliggende CMP documenten en de daarin opgenomen 'Toekomstplannen' weinig tot geen basis om de transitie naar de Circulaire Economie te kunnen faciliteren. Daarvoor is het theoretisch kader van het CMP teveel blijven steken in de lineaire afvalvisie van het LAP.

Ongetwijfeld zal deze zienswijze op het CMP door tal van andere sectoren en ketens worden onderschreven.

Graag gaan wij op korte termijn met uw ministerie aan tafel om te bespreken hoe het Circulaire Materialen Plan en aanpalende regelgeving en beleid kan worden omgebogen naar een raamwerk op basis waarvan wij als maatschappij de sprong naar de Circulaire Economie kunnen realiseren in 2050.

Een economie waarbij beleid en regelgeving de randvoorwaarden hebben gecreëerd voor een circulaire productie en hoogwaardige recyclingstromen als oudpapier en karton zijn erkend als waardevolle, essentiële secundaire grondstofstroom.



*De **Federatie Nederlandse Oudpapier Industrie (FNOI)** is de belangenorganisatie voor de oudpapier- en datavernietigingsbranche.*

Bij de FNOI zijn 70 oudpapierbedrijven aangesloten en ruim 20 geassocieerde leden.

Zij zijn gespecialiseerd in de inzameling, bewerking en handel in oudpapier en/of archief- data- en productvernietiging.

FNOI-leden zijn gecertificeerd op basis van de Erkenningregeling OPK.

In 2023 is in Nederland bijna 2,4 miljoen ton oudpapier en karton ingezameld voor recycling. De omzet bedroeg ca. € 500 miljoen. In de oudpapierbranche zijn bijna 1.500 personen werkzaam.

Federatie Nederlandse Oudpapier Industrie (FNOI)

Directeur: Lennert Vermaat (lvermaat@fnoi.nl)

Mob nr: 06-57334985

FNOI-secretariaat: mail@fnoi.nl

Telefoonnummer: 070 – 312 39 15