

De Nederlandse oud-papiermarkt

Nederland wordt overstroomd met oud papier uit het buitenland. Daardoor daalt de prijs sterk en komt de recycling van het Nederlandse oud papier in het gedrang. Een algemene beffing op papierproducten kan de verwerking van oud papier bevorderen.

Naast hout gebruikt de papierindustrie in toenemende mate oud papier als grondstof. Oud papier is zeer goed te gebruiken als grondstof voor nieuw papier; in totaal kunnen houtvezels een vijftal keren worden gebruikt. Een regelmatige aanvoer van niet-gerecycleerde vezels blijft echter noodzakelijk.

Nederland loopt voorop met het inzamelen van oud papier en karton. Een aantal factoren is hiervoor verantwoordelijk. Op de eerste plaats is Nederland een relatief bosarm land. Zonder de inzameling van oud papier zouden ten behoeve van de papierfabricage grote hoeveelheden hout moeten worden geïmporteerd, hetgeen, vanwege de transportkosten, een concurrentienadeel voor de papierindustrie zou opleveren. Op de tweede plaats is het land dichtbevolkt. Dit leidt ertoe dat, mits de inzameling goed georganiseerd is, de inzamelingskosten relatief laag kunnen worden gehouden. Op de derde plaats is de techniek van de papierfabricage hier thans zover voortgeschreden dat het grootste deel van de voor de papierfabricage verbruikte grondstoffen uit oud papier bestaat. Bij de produktie van nieuw papier en karton bestond in 1989 ongeveer 69% van de gebruikte grondstoffen uit oud papier¹. Op de vierde plaats, ten slotte, is het milieubewustzijn in Nederland relatief sterk ontwikkeld, hetgeen het scheiden bij de bron van papier en ander huishoudelijk afval ook zonder overheidsingrijpen mogelijk maakt. De recycling van oud papier levert een positieve bijdrage aan de bescherming van het milieu omdat de afvalstroom wordt verminderd. Voorts zijn energieverbruik en emissies naar bodem, water en lucht kleiner in vergelijking met processen op basis van maagdelijke grondstoffen. Ten slotte wordt minder primair materiaal (i.c. hout, water) verbruikt dan anders het geval zou zijn.

Oud papier is geen homogeen goed. De prijs hangt af van de kwaliteit en de omvang van de aangeboden partij. Het afvalprobleem is het grootst bij de zogenaamde ondersoort (bont papier). Van deze ondersoort staan de prijzen ook het meest onder druk. In 1985 bracht bont papier op het niveau van de particuliere inzamelaar nog twintig cent per kilo op. Nu is de prijs hiervoor tot beneden nul gedaald. De oorzaak hiervan is het milieubeleid in Duitsland en de Verenigde Staten. In deze landen is het thans verboden oud papier bij het huisvuil te doen. Dit heeft tot gevolg dat Duitse en Amerikaanse handelaren het oud papier bijna voor niets kunnen inkopen. Zij zijn daardoor in staat oud papier te dumpen op de Nederlandse markt. Ter illustratie: de Nederlandse papierfabrikanten betalen op dit moment slechts twee cent per kilo voor bont papier afkomstig uit het buitenland². De inzamelingskosten van Nederlands oud papier tot aan de fabriekspoort bedragen daarentegen minstens zeven cent per kilo.

In dit artikel komen verder achtereenvolgens aan de orde de organisatie van de handel in oud papier, de totstandkoming van de prijs van het oud papier en het gevoerde overheidsbeleid. Ter afsluiting worden enige aanbevelingen geformuleerd.

De handel in oud papier

De handel in oud papier is in handen van ongeveer 250 lokale oudpapierhandelaren en circa honderd groothandelsbedrijven. De taak van de oud-papierhandel bestaat uit het inzamelen, verwerken en doorverkopen van het oud papier. De verwerking bestaat uit sorteren en reinigen. Na verwerking wordt het papier in balen geperst aan de papier- en kartonindustrie geleverd. Hierbij moet aan standaard kwaliteitseisen worden voldaan. De laatste jaren wordt de handel steeds meer overgenomen

door de papierindustrie die op deze wijze de continuïteit van de grondstofvoorziening tegen de laagst mogelijke prijzen wil veilig stellen.

Het oud papier wordt op de volgende wijzen ingezameld:

- inzameling uit industriële bron. Het aanbod vanuit de industrie maakt ongeveer 50% uit van het totale aanbod. Het gaat hier vaak om grote, homogene partijen van hoge kwaliteit. Het aanbod vanuit deze bron is onafhankelijk van het prijsniveau. Veel oud-papierhandelaren hebben vaste afspraken met bedrijven over de afname van het papier;
- inzameling uit informele bron. Hieronder valt de inzameling door scholen, verenigingen en liefdadigheidsinstellingen. De omvang van de inzameling is hier wel afhankelijk van de prijs van het oud papier. De continuïteit is hier dus niet gewaarborgd;
- inzameling van oud papier door gemeentelijke overheden, die het huisvuil gescheiden laten ophalen. Deze vorm van inzameling is afhankelijk van het gemeentelijke huisvuilbeleid.

Met name het aanbod van oud papier uit informele bron is gevoelig voor prijsveranderingen. Wanneer de prijzen van het oud papier zich gedurende langere tijd op een te laag niveau bevinden, dan zou dit wel eens het einde kunnen betekenen van deze vorm van inzameling. Noch de overheid, noch de handel zijn hier op langere termijn bij gebaat. Dit is de reden waarom veel gemeenten overgaan tot het subsidiëren van de inzameling van oud papier door verenigingen en andere instellingen.

De prijs van oud papier

In figuur 1 toont de door de papierfabrikanten betaalde reële gemiddelde prijzen van oud papier en de door de industrie gevraagde hoeveelheid oud papier voor de periode 1975-1988³. De prijselasticiteit van de vraag naar oud papier (η) is, zoals te verwachten valt, laag ($\eta = -0,12$).

1. Vereniging van Nederlandse papier- en kartonfabrieken, *Jaarverslag 1990*, Haarlem, 1990.

2. M. Hoogma, Oud papier, liefdewerk, *Intermediair*, 1991, nr. 12, blz. 5.

3. De prijzen in figuur 1 zijn een gewogen gemiddelde van de prijzen voor uiteenlopende soorten. De reële prijzen zijn berekend met het samengesteld gewogen prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie van het CBS.

Het aanbod van oud papier wordt mede bepaald door de 'recovery rate', in het Nederlands met 'valpercentage' aangeduid⁴. Het valpercentage is het percentage van de totale hoeveelheid nieuw papier dat wordt gerecycleerd. In Nederland is dat circa 55%. Het valpercentage vermenigvuldigd met de totale jaarlijks verbruikte hoeveelheid nieuw papier, plus het invoeroverschot van oud papier levert het totale aanbod van oud papier per jaar op. De jaarlijks verbruikte hoeveelheid nieuw papier bestaat uit de in Nederland geproduceerde hoeveelheid nieuw papier plus het importoverschot van nieuw papier. In 1989 bedroeg het importoverschot van oud papier circa 199.000 ton; het importoverschot van nieuw papier was in dat jaar 429.304 ton⁵. Beide importsaldi hebben een negatief effect op de prijs van oud papier.

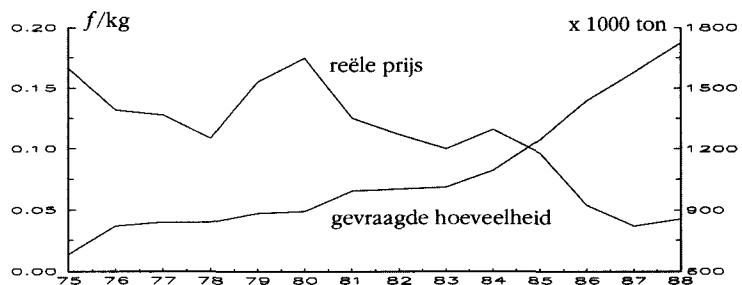
De genoemde vraag- en aanbodfactoren leiden tot het volgende verband tussen de relatieve verandering van de prijs van oud papier (p) en de relatieve veranderingen van de importoverschotten van nieuw papier en oud papier (respectievelijk i_n en i_o)⁶:

$$p = -5 \cdot i_n - 3,33 \cdot i_o + 0,58 \quad (1)$$

Uit vergelijking (1) blijkt dat een vermindering van het invoeroverschot van nieuw papier met 1% een positieve invloed heeft op het prijsniveau van ongeveer 5%, terwijl een vermindering van het invoeroverschot van oud papier een positieve invloed heeft op het prijsniveau van 3,33% (ceteris paribus). Het invoeroverschot van nieuw papier heeft dus een grotere invloed op de prijs van het oud papier dan het invoeroverschot van oud papier. Het is in ieder geval duidelijk dat, ten einde de oud-papierberg te reduceren, het importoverschot van oud papier en het importoverschot van nieuw papier verminderd zouden kunnen worden.

De invoer van nieuw papier bestaat overigens voor het overgrote deel uit 'hoogwaardig papier'. Dit is papier waarvoor bij de productie geen of nauwelijks gebruik is gemaakt van gerecycleerde grondstoffen. Het zal duidelijk zijn dat de uit een eventuele terugdringing van het importoverschot van nieuw papier voortvloeiende initiële prijsverhoging voor oud papier weer snel ongedaan gemaakt zal worden door een vergroting van het importoverschot van oud papier. In het te voeren overheidsbeleid zal daarmee rekening moeten worden gehouden.

Figuur 1. Reële prijzen van oud papier en de door de industrie gevraagde hoeveelheden, 1975-1988 (in guldens van 1975)



Het overheidsbeleid

Minister Alders heeft onlangs voorgesteld kranten en tijdschriften een heffing op te leggen om met de opbrengst daarvan de recycling van Nederlands oud papier te bevorderen. De particuliere inzamelaars (verenigingen e.d.) zouden met de opbrengst hiervan een gegarandeerde prijs voor oud papier kunnen ontvangen, terwijl de prijs die de groothandel de papierfabrikanten in rekening brengt op die manier kunstmatig laag gehouden kan worden. Ongetwijfeld zal een dergelijke maatregel de concurrentiepositie van Nederlands oud papier sterk verbeteren en kan zo het invoeroverschot van oud papier worden teruggedrongen.

Een meer verfijnde maatregel om dat doel te bereiken is een heffing op het verbruik van papier, die omgekeerd evenredig is aan het inzetpercentage (van oud papier). De opbrengst van deze heffing zou moeten worden gebruikt om de recycling van Nederlands oud papier te bevorderen. Dit mes snijdt aan twee kanten. Omdat de import van nieuw papier bijna alleen maar uit 'hoogwaardig papier' bestaat, zal een dergelijke heffing papierproducten die uit geïmporteerd papier zijn vervaardigd, het sterkste treffen. Het importoverschot van nieuw papier zal daardoor teruglopen. Door de financiële ondersteuning van de recycling van Nederlands oud papier zal ook het importoverschot van oud papier teruglopen. Een heffing op het verbruik van primaire cellulose bij het productieproces lijkt minder doeltreffend omdat met een dergelijke heffing de import van nieuw papier niet wordt tegengegaan. Een aanvullende maatregel zou kunnen zijn een heffing op de import van oud papier. Uiteraard is het in het kader van de Europese markt onmogelijk om hiermee de import van Duits oud papier aan banden te leggen. Wel lijkt het met deze maatregel mogelijk de import van Amerikaans oud papier minder aantrekkelijk te maken.

Conclusies

De prijzen van oud papier worden niet alleen in negatieve zin beïnvloed door het importoverschot van oud papier, maar ook, en dit in sterkere mate, door het importoverschot van nieuw papier.

Een heffing op kranten en tijdschriften waarvan de opbrengst wordt gebruikt om de recycling van Nederlands oud papier te bevorderen, zal een positief effect hebben op het verbruik van Nederlands oud papier en het importoverschot van oud papier reduceren.

Het verdient aanbeveling te overwegen om in plaats van een heffing op kranten en tijdschriften een algemene heffing op papierproducten in te voeren die omgekeerd evenredig is aan het inzetpercentage. Een heffing op de inzet van primaire cellulose in het productieproces is minder effectief. In Europees verband zou een heffing op de import van oud papier aan de buitengrenzen van de EG kunnen worden overwogen.

W.J.M. Heijman
M. Bánki

W. Heijman is universitair docent bij de vakgroep Staathuishoudkunde van de Landbouwniversiteit. M. Bánki is doctoraalstudent agrarische economie. Dit artikel is in belangrijke mate gebaseerd op de scriptie van M. Bánki, *Een modelmatige beschrijving van de prijsdaling op de oud-papiermarkt*, Landbouwniversiteit Wageningen, 1991. De auteurs danken R. Florax voor zijn nuttige commentaar.

4. R.K. Turner, The economics of waste paper recycling, in: D.W. Pearce en I. Walter, *Resource conservation; social and economic dimensions of recycling*, Londen, 1977.

5. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarstatistiek van de buitenlandse handel 1989*, Voorburg, 1990.

6. Voor de afleiding van deze vergelijking verwijzen wij naar de scriptie van M. Bánki, *Een modelmatige beschrijving van de prijsdaling op de oud-papiermarkt*, Landbouwniversiteit Wageningen, 1991.