



Onderzoek naar invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentiemateriaal

15 juni 2023

Kenmerk R001-1287928-V05-prr-NL

Verantwoording

Titel	Onderzoek naar invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentiemateriaal
Opdrachtgever	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Projectleider	Walter Tobé (TAUW)
Auteur(s)	Jurgen Ooms, Chanika Schraa (TAUW bv), Wouter de Waart (Rebel)
Tweede lezer	Michiel Kort (Rebel)
Kenmerk	R001-1287928-V05-prr-NL
Aantal pagina's	60 (exclusief bijlagen)
Datum	
Handtekening	Ontbreekt in verband met digitale verwerking. Dit rapport is aantoonbaar vrijgegeven.

Colofon

TAUW bv
Handelskade 37
Postbus 133
7400 AC Deventer
T +31 57 06 99 91 1
E info.deventer@tauw.com

TAUW bv
Australiëlaan 5
Postbus 3015
3502 GA Utrecht
T +31 30 28 24 82 4
E info.utrecht@tauw.com

Inhoud

1	Samenvatting.....	6
2	Inleiding	11
2.1	Aanleiding en achtergrond	11
2.2	Onderzoeksvragen en doel	12
2.3	Leeswijzer	12
3	Werkwijze	13
3.1	Deskresearch	13
3.2	Interviews	13
3.3	Stakeholderbijeenkomsten	13
4	Beschrijving van de markt	15
4.1	De huidige markt	15
4.1.1	Producten op de markt.....	15
4.1.2	Ketenspelers	19
4.1.3	Verkoop en gebruik.....	20
4.1.4	Inzameling en verwerking	21
4.2	Ontwikkelingen in de markt	22
4.2.1	Beleidsontwikkelingen in de EU en Nederland	22
4.2.2	Ontwikkelingen in Vlaanderen	24
4.2.3	Technologische ontwikkelingen eenmalige luiers	24
4.2.4	Vergrijzing en thuiszorg	25
4.2.5	Zindelijkheid	26
4.2.6	Opkomst wasbare luiers en eco-awareness	26
4.2.7	Ontwikkelingen in recycling.....	26
4.3	Conclusies.....	27
5	UPV als instrument.....	29
5.1	Kaders van UPV.....	29
5.1.1	Totstandkoming en inrichting van een UPV	30
5.1.2	Afvalbeheerbijdrage en tariefdifferentiatie	31
5.1.3	Handhaving.....	32
5.1.4	Fondsvorming	32

5.2	Relatie met andere UPV-systemen.....	33
5.3	Relatie tot Green Deal Duurzame Zorg.....	33
5.3.1	Inrichting zorgstelsel.....	33
5.4	Wensen vanuit de keten.....	34
5.4.1	Flankerend beleid.....	34
5.4.2	Het verminderen van gebruik van eenmalige luiers en incontinentiemateriaal.....	35
5.4.3	Het verlagen van de milieu-impact per geproduceerde luier/incontinentiemateriaal.....	36
5.4.4	Het verlagen van de milieu-impact van verwerking van luier- en incontinentieafval.....	37
5.5	Conclusie.....	38
6	Scope en doelstellingen.....	40
6.1	Scope op productniveau.....	40
6.2	Inhoud van de luier en het incontinentiemateriaal.....	41
6.3	Doelstellingen binnen de UPV.....	41
7	Kosten.....	44
7.1	Inleiding: inhoud van dit hoofdstuk.....	44
7.2	Informatie over hoeveelheden en kosten.....	44
7.3	Beschrijving situatie 'Huidig' en situatie 'Toekomst'.....	45
7.3.1	Situatie Huidig.....	46
7.3.2	Situatie Toekomst.....	46
7.4	Bandbreedte kosten.....	50
7.5	Kosteninschatting van een UPV-systeem.....	50
7.6	Conclusie.....	52
8	Governance.....	53
8.1	Rollen.....	53
8.2	Producentenorganisatie.....	54
8.3	Ketenoverleg.....	54
8.4	Escalatie niveau.....	55
9	Aanbevelingen en vervolgstappen.....	57
9.1	Aanbevelingen.....	57
9.2	Vervolgstappen.....	59

Kenmerk R001-1287928-V05-prr-NL

Bijlage 1 Wettelijk kader achtergrond

Bijlage 2 Betrokken partijen

1 Samenvatting

Doel en aanleiding

In 2021 heeft het ministerie van IenW een verkenning uit laten voeren om de knelpunten bij de inzameling en hoogwaardige recycling van luiers en incontinentiemateriaal in kaart te brengen¹. Uit deze verkenning is gebleken dat om de inzameling en verwerking zo te organiseren dat de luierketen meer circulair er behoefte is aan interventies vanuit de overheid. Het instellen van een UPV-systeem is een van de interventies die de overheid kan doen die bijdraagt aan een meer circulaire luierketen. De Staatssecretaris heeft op 1 juli 2022 in brief² aan de tweede kamer aangegeven aan de slag te gaan met een UPV voor deze materiaalstromen.

Het ministerie van IenW heeft TAUW bv en Rebel gevraagd om een voorstel te doen voor de uitwerking van een UPV voor luier- en incontinentiemateriaal. Dit rapport geeft een overzicht van de aanbevelingen voor de UPV. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op deskresearch, interviews met stakeholders en twee stakeholderbijeenkomsten.

Resultaat

Een UPV-systeem kan een belangrijke bijdrage leveren aan het meer circulair maken van de keten van luiers en incontinentiemateriaal. Daarom adviseren we een UPV-systeem in te voeren. Om een effectief UPV-systeem te ontwikkelen, is het belangrijk dat het systeem aan een aantal randvoorwaarden voldoet, namelijk dat het uitvoerbaar, handhaafbaar en kostendekkend is. De vraag die tijdens het onderzoek naar voren is gekomen is wat hiervoor het meest geschikte moment is. Dit heeft te maken met een tweetal uitdagingen:

- Er is nu niet voldoende recyclingcapaciteit om de doelstelling van 12,5 % van het op de markt gebrachte volume te recyclen. De recyclingcapaciteit zal dus moeten worden gebouwd in de komende jaren. Er zijn vergevorderde plannen voor het bijbouwen van recyclingcapaciteit, zodat naar verwachting de recyclingcapaciteit rond 2025 voldoende is voor 12,5 %. De timing van het bouwen van de capaciteit en het behalen van de doelstelling zal op elkaar moeten worden afgestemd.
- De UPV-wetgeving is gericht op de achterkant van de keten, terwijl de grootste milieuwinst valt te halen in het voorkomen van afval (de voorkant van de keten). Er is verder onderzoek nodig naar eventueel flankerend beleid gericht op de voorkant van de keten.

Daarnaast leidt een UPV-systeem altijd tot verschuiving van kosten. Deze verschuiving van kosten kan het leven van bepaalde groepen, met name zorgbehoevenden, in onze samenleving nadelig beïnvloeden. Hier moet rekening mee worden gehouden bij het invoeren van de UPV. De dynamiek van de financiering van het zorgstelsel is complex en de effecten van een UPV moet ervoor zorgen dat het zorgstelsel binnen de kaders van de drie pijlers (toegankelijkheid, betaalbaarheid en beschikbaarheid) blijft. Daarnaast zal een toenemende vergrijzing ook moeten worden meegenomen om de druk van een UPV op het zorgsysteem in te kunnen schatten.

¹ [Verkenning van knelpunten en oplossingen voor het sluiten van de keten voor luiers en incontinentiemateriaal](#)

² Brief van de Staatssecretaris van infrastructuur en waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 1 juli 2022, 'Diverse onderwerpen m.b.t. circulaire economie'

Gezien deze complexiteit is ons advies is tweeledig:

1. **We adviseren het ministerie van IenW direct te starten met de voorbereidingen voor wetgeving voor een UPV-systeem** voor luiers en incontinentiemateriaal dat dan zoals het er nu uit ziet omstreeks 1 januari 2026 kan worden ingevoerd. Daarnaast zal flankerend beleid moeten worden gemaakt dat eraan bijdraagt om de hele luierketen circulair te maken zonder dat dit tot ongewenste gevolgen leidt voor de zwakkeren in de samenleving.
2. **Wij adviseren om de Staatssecretaris aan de producenten te vragen een plan te maken voor een duurzamere en meer circulaire luierketen.** In dit plan kunnen de producenten dan aangeven hoe zij een traject van verduurzaming van de luierketen voor zich zien. Zij moeten dan in het plan ingegaan op zowel de voorkant (preventie, wijziging business cases, verminderen) als de achterkant (hergebruik, recycling). De uitwerking van een UPV en de weg om daartoe te komen moet onderdeel uitmaken van dit plan, waarbij aandacht is voor het ontwikkelen van recyclingcapaciteit. Gezien de doorlooptijd voor het ontwikkelen van een AMvB zou het plan van de producenten voor 1 juli 2024 aan het ministerie moeten worden aangeleverd. Op deze manier komt het beleid voor transformatie van de luiers- en incontinentieketen beter geïnformeerd en in samenwerking tot stand.

Op basis van de kennis die nu beschikbaar is adviseren we voor het invoeren van het UPV-systeem de volgende uitgangspunten voor scope, doelstellingen en organisatie en governance:

Scope van de UPV

De luiers- en incontinentiemarkt bestaat uit diverse producten met eigen eigenschappen, zoals de gebruiker, gebruiksduur en locatie waar het product wordt gebruikt. Gebaseerd op de grootte, milieu-impact en overeenkomsten in de markt wordt aanbevolen om eenmalig luiers- en incontinentiemateriaal op te nemen in de UPV. Daarnaast wordt aanbevolen wasbaar luiers- en incontinentiemateriaal mee te nemen met een rapportageverplichting, maar zonder organisatorische of financiële verplichting. Op deze manier kan de wasbare luiersmarkt worden gemonitord wat als input kan dienen voor flankerend en toekomstig beleid waarmee herbruikbare luiers en incontinentiemateriaal worden gestimuleerd.

Doelstellingen UPV

Als **doelstelling voor recycling** adviseren wij bij invoering van de UPV een percentage van 12,5 % ten opzichte van het gewicht aan luiers en incontinentiemateriaal dat op de markt wordt gebracht te hanteren. In vijf jaar na invoering van de UPV is ons voorstel dit percentage lineair te laten groeien naar 25 %. Daarnaast adviseren we de percentages voor inzameling te laten volgen op het recycling percentage zodat er voldoende materiaal beschikbaar is voor recycling. Dit betekent een **inzameldoelstelling** van minimaal 30 % van het vrijkomende eenmalige luiers- en incontinentieafval in Nederland bij het invoeren van de UPV. Op deze manier is er voldoende gescheiden ingezameld materiaal beschikbaar voor de op basis van dit onderzoek verwachte recyclecapaciteit die tot die tijd wordt ontwikkeld. In de daaropvolgende 5 jaar kan de inzameldoelstelling groeien naar 45 %. Dus met 3 %-punt per jaar.

Naast de doelstellingen over inzameling en recycling adviseren we om **informatiedoelstellingen** op te nemen over het informeren van ouders en zorginstellingen over het voorkomen van gebruik van eenmalige luiers en incontinentiemateriaal en het op de juiste manier afdanken. Praktisch betekent dit dat producenten verantwoordelijk zijn voor een jaarlijkse communicatiecampagne gericht op ouders, patiënten en verzorgenden via consultatiebureaus, kinderdagverblijven en zorginstellingen. In deze campagne worden ouders, patiënten en verzorgenden voorzien van informatie over:

- de milieu-impact van eenmalige luiers en wasbare luiers (gebaseerd op LCA-onderzoek);
- de kosten van het gebruik van wasbare luiers en eenmalige luiers;
- ervaringen met wasbare luiers, en
- informatie over subsidiemogelijkheden voor het gebruik van wasbare luiers.
- informatie over de juiste manier van afdanken

Het organiseren van de campagne wordt collectief georganiseerd via het ketenoverleg.

We geven in overweging mee een verplichting op te nemen in de UPV-wetgeving dat **op de verpakking** van eenmalige luiers en incontinentiemateriaal **een kort bericht komt over milieu-impact en kosten en hoe die te verlagen**. Dit bericht kan vergezeld gaan van een QR-code naar een webpagina met meer informatie daarover.

Advies over organisatie en governance van de UPV staat in Tabel 1.

Tabel 1: Overzicht advies inrichting luier- en incontinentiemateriaal UPV

Ontwerp element	Advies
Vorm	Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB): overheid legt bepaalde doelstellingen op. En advies aan de producenten om een AVV aan te vragen via een producenten organisatie (PO). Dit voorkomt freeriders die via parallelle import wel gebruik maken van een door de PO opgezet inzamelsysteem, maar die daar niet aan bijdragen.
Looptijd	AMvB, totdat de wetgever aanpassingen doet. Advies is om na 5 jaar scope en doelstellingen te herzien. AVV is eindig, looptijd kunnen producenten bepalen, maar is maximaal 5 jaar.
Organisatie	<p>Advies aan de producenten is om een producentenorganisatie (PO) op te richten die collectief gaat zorgen voor het behalen van de doelen van de UPV. Per producent apart voldoen aan de doelstellingen is omslachtig, en is door geen van de stakeholders gewenst. We adviseren de producenten ook om via de PO een AVV aan te vragen ter voorkoming van freeriders.</p> <p>Naast het oprichten van een PO adviseren we om ook een ketenoverleg in de wet op te nemen met daarin de relevante ketenpartners. Een deel van de ingezamelde gelden (we denken nu aan 7,5 % van de afvalbeheerbijdrage) wordt door het ketenoverleg gebruikt om aan de informatieverplichting te voldoen en de rest wordt gebruikt voor het vergemakkelijken van het behalen van de doelen van de UPV op langer termijn.</p> <p>Daarnaast raden we aan om in het ketenoverleg onderzoek te doen naar andere manieren om fondsen te verzamelen waarmee een verduurzaming van de luierketen kan worden bewerkstelligd. Denk hierbij aan EU-fondsen en het Nationale groeifonds.</p>

Ontwerp element	Advies
Financieel instrument	Afvalbeheerbijdrage te innen door een PO. De PO zorgt voor vergoeding van gescheiden inzameling en verwerking aan gemeenten en inzamelaars. Een deel van deze afvalbeheerbijdrage wordt via het Ketenoverleg gespendeerd. Het gaat hierbij om de organisatie van de informatiecampagne en om het stimuleren van innovaties in de luier- en incontinentiemateriaalketen die ertoe bijdragen dat de doelstellingen in de toekomst makkelijker worden behaald.
Monitoring	De producenten rapporteren aan de PO over de door hen op de markt gebrachte kilogrammen. De PO verzamelt bij gemeenten, inzamelaars en recyclers gegevens over de materiaalstromen die door hen worden ingezameld en verwerkt. Het ketenoverleg rapporteert aan de PO over behaalde informatiedoelstellingen. De PO behandelt de gegevens van alle partijen vertrouwelijk volgens de mededingingsregels en rapporteert aan het ministerie over het behalen van de doelen. De op de markt gebrachte wasbare luiers en incontinentiemateriaal wordt direct aan de ILT gerapporteerd.
Inzameling	De PO is verantwoordelijk voor het contracteren van de inzameling van luiers bij de ontdoeners van het afval. Inzameling van huishoudens en kinderdagverblijven verloopt via de gemeente. We adviseren om wettelijk vast te leggen dat gemeenten ook bij kinderdagverblijven mogen inzamelen. Inzameling bij zorginstellingen verloopt via commerciële inzamelaars.
Transport en verwerking	De PO is verantwoordelijk voor het organiseren en contracteren van transport en verwerking
Handhaving	ILT zal toezien en handhaven op het behalen van de doelen door de PO. Bij het niet behalen van de doelstellingen kan de ILT via een last onder dwangsom de PO bijvoorbeeld verplichten tot opstellen van een verbeterplan met vervolgens uitvoering van verplichte gedefinieerde handelingen waarmee naar verwachting de doelstellingen wel worden behaald.
Verantwoordelijkheden in totstandkoming UPV	De Rijksoverheid zorgt voor het opstellen van een AMvB waarbij wordt gezorgd voor conformiteit met artikel 8 bis van de KRA en de toets op doelmatigheid van het afvalbeheer. Een PO kan namens de producenten een AVV aanvragen waarin nadere doelstellingen zijn opgenomen.

Kosten aanbevolen UPV

Uit de eerste inschattingen die volgen uit het in het kader van dit onderzoek opgestelde kostenmodel op hoofdlijnen blijkt dat het gemiddeld tussen de EUR 0,02 en EUR 0,03 per luier kost om de kosten van gescheiden inzameling en recycling te dekken. Het is aan de producenten om te bepalen waar deze kosten vallen. Ter vergelijking: prijzen per luier lopen van EUR 0,12 tot EUR 0,35. Prijzen zijn hierbij uiteraard afhankelijk van de maat, merk en ingekochte aantallen. Tegenover deze kosten per luier staan ook besparingen omdat er minder restafval hoeft te worden ingezameld en omdat de recycling ook opbrengstenstromen met zich meebrengt.

In de aanloop naar de invoering van de UPV adviseren we de berekeningen opnieuw te doen met aangepaste input aan de hand van bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen (zoals aanvullende

recyclecapaciteit). Het opgeleverde ketenmodel kan hiervoor worden gebruikt. Met dit model kan ook input worden gegenereerd voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding en achtergrond

TAUW bv heeft in opdracht van Rijkswaterstaat in 2021 een verkenning uitgevoerd om de knelpunten bij inzameling en hoogwaardige recycling van luiers en incontinentiemateriaal in beeld te brengen. De focus hierbij lag op de schaalvergroting die nodig zal zijn om te komen tot meer en betere verwerkingsmogelijkheden voor luier- en incontinentieafval in Nederland. Daarbij is ook naar het instrument UPV gekeken om een inschatting te maken of de UPV een geschikt instrument zou kunnen zijn om (een deel van) de knelpunten weg te nemen.

Uit de inventarisatie in de Verkenning bleek dat door gemeenten, ontwikkelaars van recyclingtechnologie voor absorberende hygiëneproducten (AHP), investeerders en producenten nog steeds actief wordt gekeken om grootschaliger verwerking mogelijk te maken voor de Nederlandse markt maar dat de partijen afwachtend zijn tegenover elkaar.

De volgende belemmeringen kwamen voort uit het vooronderzoek:

- Er is geen grotere dwingende drijvende kracht om de markt naar meer circulariteit te bewegen via wetgeving of normering;
- Ontwikkelingen binnen luierontwerp (steeds wisselende samenstellingen) staan het toewerken naar een volledig circulair ontwerp nog in de weg;
- Het is onzeker of naast de 'first-movers' uiteindelijk ook voldoende andere gemeenten over de streep kunnen worden getrokken om grootschaliger gescheiden luierinzameling te realiseren;
- Er is onvoldoende operationele recyclecapaciteit beschikbaar om een substantiële hoeveelheid luier- en incontinentiemateriaal te recyclen;
- Er wordt getwijfeld aan de hoogwaardigheid van de huidige recyclingtechniek waarbij een grote wens is naar een hoger percentage aan grondstofterugwinning uit recycling (naast de plastics ook de super absorberende polymeren (SAP's) en de cellulose);
- Er zijn tot op heden onvoldoende mogelijkheden tot afzet van secundaire producten (SAP en cellulose) en het is niet duidelijk of en binnen welke termijn hiervoor gewenste einde-afval kan worden verkregen;
- Er is een onrendabele top voor recycling versus het verbrandingssценario

Uit de verkenning bleek dat een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) systeem in dit geval kan helpen om de achterkant van de keten (einde gebruiksduur) te organiseren. De invoering van een stelsel van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) zou een belangrijk middel kunnen vormen om circulariteitsdoelstellingen te halen. De verwachting is dat wanneer de producent verantwoordelijk wordt voor de gehele levenscyclus van luiers- en incontinentiemateriaal – ook voor de afvalfase – deze geprikkeld wordt om kosten van inzameling, sortering, recycling te verlagen door recycling en terugwinning te stimuleren, duurzamer gebruik te motiveren en mogelijk het gebruik van herbruikbare producten te stimuleren.

Naar aanleiding van de Verkenning is door de Staatssecretaris van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in een Kamerbrief van 1 juli 2022³ aangekondigd aan de slag te gaan met de uitwerking van een UPV voor luiers- en incontinentiemateriaal. TAUW bv en Rebel zijn door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gevraagd om een voorstel te maken voor uitwerking van een UPV voor luiers- en incontinentiemateriaal.

Om tot een voorstel voor de UPV voor luiers- en incontinentiemateriaal te komen, zijn in dit onderzoek stakeholders uit de Nederlandse luiers- en incontinentiemateriaalketen en experts op het gebied van de luiers- en incontinentiemateriaalketen en/of de UPV betrokken.

2.2 Onderzoeksvragen en doel

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft gevraagd om een onafhankelijk onderzoek te doen naar UPV voor luiers- en incontinentiemateriaal waarbij alle partijen worden gehoord en alle perspectieven goed worden meegenomen en gewogen. Het doel van het onderzoek is om te komen tot een rapport met aanbevelingen voor de Rijksoverheid over het invullen van een toekomstige UPV voor luiers- en incontinentiemateriaal bij het afval dat vrijkomt bij huishoudens en bedrijven (zoals instellingen en kinderdagverblijven).

In het onderzoek worden de volgende hoofdvragen beantwoord:

- Welke doelstellingen en scope kunnen worden geformuleerd ten einde een meer circulaire keten te realiseren?
- Wat zijn de kosten en opbrengsten van (de achterkant van) de luierketen?
- Wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de ketenpartners?

2.3 Leeswijzer

In dit rapport leest u het antwoord op de hiervoor genoemde onderzoeksvragen. Deze antwoorden staan respectievelijk in hoofdstuk 6, 7 en 8. In hoofdstuk 3 geven we een korte beschrijving van de manier waarop we tot deze antwoorden zijn gekomen. Hoofdstuk 4 beschrijft de markt van luiers en incontinentiemateriaal. Hoofdstuk 5 geeft meer achtergrond over UPV in het algemeen en in relatie tot scope van dit onderzoek. Ook staan daarin de wensen van de betrokkenen verwoord met betrekking tot de UPV. Hoofdstuk 9 sluit het rapport af met aanbevelingen en vervolgstappen. Wanneer de lezer weinig tijd heeft dan kan de samenvatting in hoofdstuk 1 uitkomst bieden. In Bijlage 1 staat meer informatie over de wettelijke achtergrond van een UPV-systeem. Bijlage 2 bevat de namen van de partijen die input hebben geleverd voor dit onderzoek.

³ Brief van de staatssecretaris van infrastructuur en waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 1 juli 2022, 'Diverse onderwerpen m.b.t. circulaire economie'

3 Werkwijze

De aanpak in dit onderzoek is erop gericht om aan de hand van input van experts en partijen in de luiers- en incontinentiemateriaal keten en op basis van ervaringen met UPV in andere sectoren in het binnen- en buitenland tot een onafhankelijk advies over de vormgeving van een stelsel van UPV voor luiers- en incontinentiemateriaal te komen. De onderstaande paragrafen beschrijven de manieren van informatie verzamelen.

3.1 Deskresearch

Aan de hand van deskresearch zijn (1) de bestaande (wettelijke) kaders voor een UPV-stelsel (voor luiers- en incontinentiemateriaal) in kaart gebracht, (2) een aantal bestaande UPV-stelsels in binnen- en buitenland geanalyseerd en (3) de relevante trends en toekomstige ontwikkelingen in (en om) de luiers- en incontinentiemarkt beschreven.

3.2 Interviews

Na de deskresearch zijn interviews met stakeholders ingepland. Stakeholders uit de luiers- en incontinentieketen en experts zijn betrokken om de antwoorden op de onderzoeksvragen te concretiseren. Om tot een voorstel voor de doelstellingen van de UPV te komen, inzicht te verkrijgen in kosten en opbrengsten en rollen en verantwoordelijkheden te expliciteren, zijn verschillende interviews georganiseerd. Als onderdeel van dit project zijn 25 interviews met stakeholders uitgevoerd door Rebel en TAUW bv. Hierin zijn de volgende (groepen) stakeholders meegenomen:

- Importeurs (producenten) kinderluiers
- Importeurs (producenten) zorgmiddelen
- Importeurs (producenten) wasbare luiers
- Supermarkten
- Drogisterijen
- Gemeenten/gemeentelijke inzamelaars
- Vereniging afvalbedrijven
- Commerciële inzamelaars
- Recyclingbedrijven
- Afvalverbrandingsinstallaties
- Handhaving
- Ministerie van VWS
- Recycling technologieleveranciers luiers
- Milieu NGO's
- Kennisorganisaties kinderluiers
- Kennisorganisaties incontinentie
- Verzekeraars
- Ziekenhuizen/zorginstellingen
- Kinderdagverblijven

De interviews bestonden uit groepsinterviews, waarbij meerdere stakeholders in een vergelijkbare sector en positie werden geïnterviewd, en individuele interviews, waarbij een stakeholderpartij (organisatie) individueel werd geïnterviewd. Een overzicht van de geïnterviewde stakeholders staat in Bijlage 2.

3.3 Stakeholderbijeenkomsten

In dit project zijn twee stakeholderbijeenkomsten gehouden waarin stakeholders met elkaar en de onderzoekers van gedachten konden wisselen. De eerste stakeholderbijeenkomst vond plaats op 12 januari 2023. Tijdens de bijeenkomst zijn de stakeholders meegenomen in de vragen en

planning van het onderzoek, is een introductie gegeven over het concept Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) en is er de eerste input voor het onderzoek verzameld. De bijeenkomst was een startsignaal voor het onderzoek waarbij de stakeholders geïntroduceerd werden met het concept UPV en ook aan het denken werden gezet.

Het adviesteam van TAUW bv en Rebel heeft tijdens de tweede stakeholderbijeenkomst op 6 april 2023 concept bevindingen gepresenteerd voor commentaar aan ongeveer 35 vertegenwoordigers van verschillende organisaties in de keten van luiers- en incontinentiemateriaal. Het doel was om de inbreng van stakeholders mee te nemen in de verdere uitwerking van de bevindingen en het advies aan het Ministerie van IenW. Na een plenaire presentatie zijn er vijf deelgroepen gevormd waarin verder is gediscussieerd over de concept bevindingen. In de bijeenkomst stonden de volgende vragen centraal:

- Is nu invoeren van een UPV de meeste effectieve prikkel om de luierketen circulair te maken?
- Wanneer er een UPV komt: welke doelen moeten worden gesteld in een UPV en welke producten zijn onderdeel van de UPV?
- Wat zijn de kosten en opbrengsten van de achterkant van de keten?
- Als er een UPV komt, hoe kan deze georganiseerd worden?

De input uit de interviews en de stakeholderbijeenkomsten zijn meegenomen in het schrijven van dit rapport. De adviezen zijn tot stand gekomen na afweging door het onderzoeksteam en komen niet altijd overeen met de standpunten van de stakeholders.

4 Beschrijving van de markt

Dit hoofdstuk beschrijft de markt van luiers en incontinentiemateriaal. Eerst beschrijven we de huidige markt, daarna de trends die de toekomst van de markt beïnvloeden. Het hoofdstuk sluit af met conclusies.

4.1 De huidige markt

Deze paragraaf beschrijft de huidige markt van luiers en incontinentiemateriaal. We beginnen hierbij met de producten die op de markt worden aangeboden en kijken vervolgens naar gebruik en afvalfase.

4.1.1 Producten op de markt

Een van de vragen die beantwoord moet worden is welke producten er onder de scope van de UPV moeten vallen. In deze paragraaf beschrijven we de producten die onder de scope van de UPV *zouden kunnen* vallen. De definitie van de scope staat uitgewerkt in hoofdstuk 6. De producten die in aanmerking zouden kunnen komen voor de UPV zijn:

1. Eenmalige luiers voor kinderen
2. Vochtige doekjes/billendoekjes
3. Luierzakjes
4. Wasbare luiers voor kinderen
5. Wasbaar incontinentiemateriaal
6. Eenmalig incontinentiemateriaal
7. Maandverband

Deze producten zijn hieronder beschreven.

Eenmalige luiers voor kinderen

De eenmalige luier bestaat uit een aantal verschillende aan elkaar bevestigde functionele lagen die tot doel hebben om fecaliën en urine effectief op te vangen en vast te houden. Tegelijkertijd dient de gebruiker draagcomfort te ervaren en moet het product veilig zijn bij gebruik direct op de kwetsbare huid. Tussen de bovenlaag en de buitenlaag bevinden zich een absorptie distributielaag en een absorberende kern met daarin een combinatie van fluffy cellulose en SAP's (Super Absorberende Polymeren). Het SAP is een polymeer van natriumacrylaat met dwarsverbindingen (cross-link) zodat een netwerk van polymeerketens wordt verkregen. Het heeft een zeer hoog vermogen om water op te nemen en vast te houden.

Daarnaast bevat een luier in de regel elastiek en tape om de luier op zijn plaats te houden bij het dragen. Voor babyluiers en incontinentiemateriaal wordt in hoofdlijnen gebruik gemaakt van vergelijkbare typen materialen alleen zijn de onderlinge (massa)verhoudingen afwijkend.

Over de samenstelling van luiers kan het volgende worden opgemerkt dat van belang is voor de samenstelling en het volume aan luierafval dat na gebruik vrijkomt:

- Het gemiddelde gewicht van een lege eenmalige babyluier is in de periode tussen de jaren '80 en nu vrijwel gehalveerd. Ook incontinentieluiers zijn lichter geworden maar in relatief mindere mate. De tendens naar lichtere luiers is nog steeds gaande
- De samenstelling van luiers is continu aan verandering onderhevig. Een belangrijke reden hiervoor is dat door toepassing van verhoudingsgewijs meer SAP's en minder cellulose pulp luiers dunner en lichter kunnen worden geproduceerd. Het gewicht aan plastics als PE en PP is vrijwel constant gebleven
- Veel van de componenten zoals PE, LDPE, PET, PU en SAP zijn afkomstig uit op aardolie gebaseerde productieprocessen. Voor de toegepaste cellulose fluff vezels geldt dat deze bestaan uit hernieuwbare materialen als katoen-, hout- of hennepvezels
- De totale afvalstroom die vrijkomt na gebruik bestaat hoofdzakelijk uit fecaliën en urine. Luiermaterialen zelf vormen zo'n 20-33 % van de vrijkomende massa

Het ligt voor de hand om eenmalige luiers voor kinderen in de scope op te nemen. Het gaat hierbij om een flink deel in het huishoudelijk afval waarvoor via een UPV een weg kan worden gevonden om dit luierafval te laten recylen. Eenmalige luiers komen zowel vrij bij huishoudens als bij kinderdagverblijven. Een klein deel van de eenmalige luiers zal vrijkomen in zorginstellingen voor kinderen.

Vochtige doekjes

Vochtige doekjes worden bij het verschoenen gebruikt om de billen van de dragers van luiers en incontinentiemateriaal schoon te maken. De doekjes worden na gebruik vaak in de luier of het incontinentiemateriaal gewikkeld en met de luier of incontinentiemateriaal afgedankt. Er zijn verschillende soorten vochtige doekjes op de markt beschikbaar. Sommige vochtige doekjes zijn gemakkelijker afbreekbaar in het milieu. Andere doekjes zijn slecht afbreekbaar. Vochtige doekjes die plastic bevatten vallen al onder het Besluit kunststofproducten eenmalig gebruik. Via die UPV betalen producenten voor het bewustmaken van consumenten van verkeerde manieren van afdanken en betalen zij aan overheden voor het opruimen en verwerken van zwerfafval dat ontstaat doordat hun producten verkeerd worden afgedankt.

Luierzakjes

Luierzakjes worden gebruikt om luiers (en incontinentiemateriaal) luchtdicht te verpakken zodat de geur van het gebruikte materiaal zich niet verspreid. De luierzakjes worden met de luiers afgedankt. De zakjes bestaan voornamelijk uit polyethyleen (PE).

Wasbare luiers voor kinderen

Er zijn verschillende wasbare luiers op de markt: de All-in-one (AIO) luier, de pocketluier, het Snap-in-one (SIO) systeem, en het tweedelige systeem met meerdere types binnenluiers. Een AIO-luier bestaat slechts uit één gedeelte en is hierdoor zeer eenvoudig in gebruik. Pocketluiers zijn er in veel kleuren en prints en zijn geschikt voor overdag. Het SIO-systeem bestaat uit een overbroek met een binnengedeelte dat in het overbroek geklikt wordt. Hierna kan de luier in één geheel omgedaan worden. Een tweedelig systeem met een voorgevormde luier kan over het

algemeen het meeste vocht opnemen en is hierdoor geschikt voor gebruik 's nachts⁴. De materialen bestaan vaak uit bamboe/hennep, polyester en katoen en de prijs kan variëren tussen de 6 en 30 euro per stuk.

Op de huidige markt zijn naar schatting 70 verschillende merken beschikbaar in 17 grotere webshops. In een ruwe schatting door nappy's (een van de platforms waar wasbare luiers te koop zijn) bestaat maximaal 5 % van de luiermarkt uit wasbare luiers⁵.

Wasbare luiers bieden vanuit duurzaamheidsperspectief voordelen ten opzichte van eenmalige luiers. Belangrijke daarvan zijn:

- Minder grondstoffen (De massa van eenmalige luiers is ca 260 kg per jaar per kind)
- Minder CO₂ uitstoot (wassen is daarin meegenomen)
- Door verschillende stakeholders wordt de verwachting geuit dat kinderen sneller zindelijk worden met gebruik van wasbare luiers. Hier is echter geen onderbouwing voor gevonden.

Wasbare luiers worden ook gebruikt in combinatie met een eenmalige liner. De uitwerpselen worden bij het verschonen met de liner weggegooid. Na ongeveer 450 keer gebruik komen de wasbare luiers aan het einde van hun levensduur. De wasbare luiers mogen aan het einde van hun levensduur in de textielbak (ze zijn tenslotte gemaakt van textiel). Voor het einde van de levensduur is bereikt worden ze vaak opnieuw gebruikt voor het volgende kind/geruild/weggegeven of verkocht aan andere gezinnen (bijvoorbeeld via marktplaats, binnen de kennissenkring of op online platforms). Het is niet bekend hoe groot de markt voor tweedehands wasbare luiers is. In interviews werd de tweedehands markt benoemd als 'levendig'. Daarnaast zijn er ook steeds meer services gelinkt aan wasbare luiers, zoals een was-service. Wasbare luiers vallen niet onder de UPV-textiel. Binnen de scope van die UPV vallen alleen kleding en bed, bad en keukentextiel.

Eenmalig incontinentiemateriaal

Incontinentiemateriaal wordt gebruikt door mensen die last hebben van urine- of ontlastingsverlies. De samenstelling van incontinentiemateriaal is in grote lijnen vergelijkbaar met die van luiers voor kinderen. De producten bevatten dezelfde materialen. Echter afval van incontinentiemateriaal zal naar verwachting meer medicijnresten bevatten dan luierafval van kinderen. Dit komt omdat incontinentiemateriaal vaker wordt gebruikt in een levensfase waarin meer medicijnen worden gebruikt. Incontinentiemateriaal komt zowel bij huishoudens als bij zorginstellingen vrij.

Wasbaar incontinentiemateriaal

Er zijn verschillende wasbare incontinentieluiers voor volwassenen op de markt: de All-in-one (AIO) luier, de 2in1, de pocketluier, het Snap-in-one (SIO) systeem en het pull-up systeem. Bij deze systemen wordt gewerkt met klittenband, optrek en/of drukknoopjes. Veel van deze luiers zijn voor zowel baby's als volwassenen op de markt verkrijgbaar, maar afhankelijk van de maat

⁴ <https://www.nappys.nl/informatie-over-wasbare-luiers/welk-systeem-kies-ik>

⁵ <https://www.rtinieuws.nl/economie/business/artikel/4903171/luiers-plastic-wegwerp-wasbaar-pampers-milieu>

geschikt voor ofwel baby's ofwel volwassenen (bijvoorbeeld een Junior/Adult Pocketluier). Wasbaar incontinentiemateriaal valt niet onder de UPV-textiel. Binnen de scope van die UPV vallen alleen kleding en bed, bad en keukentextiel.

Maandverband

Maandverband wordt gebruikt door vrouwen in de vruchtbare leeftijd tijdens de maandelijkse menstruatieperiode. De samenstelling van maandverband is in grote lijnen vergelijkbaar met die van luiers voor kinderen, het bevat dezelfde materialen. Echter afval van maandverband zal een andere samenstelling hebben dan luierafval van kinderen. Het zal bloed bevatten, en door de manier waarop het gebruikt wordt mogelijk ook meer verpakkingsmateriaal. Daarnaast komt maandverband slechts periodiek vrij. Het meeste maandverband komt vrij bij huishoudens, een klein deel zal vrijkomen in zorgcentra.

Tabel 3.2 Overzicht op de markt

Product	Samenstelling van het product	Afwijkende samenstelling van het afval ten opzichte van kinderluiers	Locatie van vrijkomen	Omvang afvalstroom
Enmalige luiers voor kinderen	Kunststof, cellulose, SAP	-	Huishoudens, kinderdagverblijven	Groot, samen met incontinentiemateriaal 400 kton.
Vochtige (billen)doekjes	Kunststof (viscose/polyester), conserveermiddel, geurstof	Conserveermiddel, geurstof	Huishoudens, kinderdagverblijven	Onderdeel van de 400 kton.
Luierzakjes	Kunststof, geurstof	Geurstof	Huishoudens, kinderdagverblijven	Onbekend, maar veel minder dan luierafval.
Herbruikbare luiers voor kinderen	Textiel, polyester, eventueel harde delen (druknopen van metaal/kunststof), hennep/bamboe	Textiel, harde delen, hennep/bamboe	Huishoudens	Onbekend. Ter indicatie: naar schatting gebruiken 5% van de baby's/kinderen wasbare luiers.
Enmalig incontinentiemateriaal	Katoen, kunststof, cellulose, SAP	In sommige gevallen meer medicijnresten.	Huishoudens, zorgcentra	Groot, samen met kinderluiers 400 kton.
Herbruikbaar incontinentiemateriaal	Textiel, polyester, eventueel harde delen (druknopen van	Textiel, harde delen, hennep/bamboe	Huishoudens, zorgcentra	Onbekend, maar slechts een heel klein deel van de mensen die

Product	Samenstelling van het product	Afwijkende samenstelling van het afval ten opzichte van kinderluiers	Locatie van vrijkomen	Omvang afvalstroom
	metaal/kunststof), hennep/bamboe			incontinentiemateriaal gebruiken, gebruiken wasbaar incontinentiemateriaal.
Maandverband	Katoen, kunststof, siliconenpapier, cellulose, SAP	Katoen, bloed, meer verpakkingsmateriaal, geen urine of fecaliën	Voornamelijk huishoudens, weinig in zorgcentra.	Onbekend.

4.1.2 Ketenspelers

Leveranciers van grondstoffen

Jaarlijks wordt er meer dan 700.000 ton aan grondstoffen ingezet binnen de EU voor de vervaardiging van eenmalige luiers en incontinentiemateriaal. Deze worden door converterbedrijven omgezet in halffabrikaten die in bulk worden aangeleverd bij de Fabrikanten van luier- en incontinentiemateriaal. De meeste van deze grondstoffen zijn afkomstig uit de EU zelf, maar er vindt ook import plaats van met name fluff (USA), SAP's (Azië) en onderdelen als plakstrips en de elastische tailleband. De kosten voor deze materialen vormen de hoofdcomponent van de kostprijs voor luiers. Er wordt een kostenniveau in de orde grootte van EUR 0,09 per luier aangegeven al zal dit variëren met olieprijsen en derivaten daarvan⁶.

Fabrikanten

De productie van luier en incontinentiemateriaal vindt plaats op internationale schaal. Grote fabrikanten hebben productielocaties geografisch verspreid over de diverse continenten en in het geval van Europa vindt deze vaak ook plaats in landen met lagere loonkosten. Dit heeft tot gevolg dat er grote handelsstromen bestaan tussen landen om te kunnen voorzien in de nationale behoefte. De grote meerderheid (ongeveer 90 %) van het in de EU27 geproduceerde luier en incontinentiemateriaal wordt ook in de EU27 geconsumeerd⁷. Op Europees niveau is de totale marktwaarde van luiers ca 6 miljard Euro in 2022. De verwachting is dat de markt jaarlijks groeit met 5,65 % (CAGR 2022-2027). In Nederland vindt beperkt productie plaats van AHP. Essity fabriceert in samenwerking met Unicharm babyluiers in Hoogezand en daarnaast incontinentiematerialen in zowel Hoogezand als Gennepe⁸.

⁶ Disposable baby diapers: Life cycle costs, eco-efficiency and circular economy - Journal of Cleaner Production 211: 455-467 Mendoza, J. M. F. (2019b)

⁷ Development of EU Ecolabel Criteria for Absorbent Hygiene Products - JRC (2013)

⁸ Essity website

De belangrijkste fabrikanten in Europa zijn:

- Proctor & Gamble
- Unicharm
- Essity
- Kimberley-Clark
- Abena
- Ontex

De materialen beslaan zo'n 75 % van de kosten. Energie (5 %) en arbeid (8 %) zijn de andere componenten⁹. De productie van luier en incontinentiemateriaal is kapitaalintensief. Productielijnen zijn verregaand geautomatiseerd en produceren in snelheden van boven de 1.000 luiers per minuut. Achtereenvolgende stappen bestaan uit het vervezelen van de fluff pulp en vermenging met de SAP's om de absorberende kern te vormen. Vervolgens vindt laminatie plaats met film, nonwovens en worden de elastische elementen aangebracht. De materialen worden door thermolassen of ultrasoon lassen aan elkaar bevestigd waarna individuele luiers worden gevormd, gesneden, gevouwen en verpakt¹⁰. Fabrikanten maken luiers en incontinentiemateriaal onder eigen merknaam maar ook in opdracht van anderen, met name retailers (supermarkten en drogisten).

4.1.3 Verkoop en gebruik

Verkoop van luiers en incontinentiemateriaal

Luiers en incontinentiemateriaal vinden via verschillende routes hun weg naar de uiteindelijke eindgebruikers. Babyluiers worden verkocht via het retailkanaal voor gebruik thuis. Er zijn ook servicemodellen waarbij luiers worden aangeboden via een abonnementsdienst. Kinderdagverblijven worden meestal toegeleverd via de groothandel, maar soms ook via de detailhandel.

Er is een brede prijsrange voor verkochte luiers in Nederland variërend tussen EUR 0,12 per stuk voor huisklerluiers tot bedragen rond de EUR 0,35 per luier voor premium merken¹¹. Een gemiddelde prijs tussen de EUR 0,20 en EUR 0,25 per luier die ook is gebleken uit een ouder onderzoek lijkt aannemelijk¹².

Incontinentiemateriaal wordt door particulieren gekocht in de detailhandel (supermarkt, drogist). Bij zwaardere incontinentie komen thuiswonende gebruikers van incontinentiemateriaal in aanmerking voor een vergoeding vanuit de basisverzekering ziektekosten. In dat geval worden de incontinentiematerialen vaak bezorgd vanuit een leverancier. Wanneer incontinentiematerialen worden gebruikt door patiënten in een zorginstelling dan worden de incontinentiematerialen door de zorginstelling ingekocht en geleverd aan het bed. Incontinentiematerialen zijn om te maken duurder dan kindluien omdat zij meestal groter zijn en dus meer materiaal vergen. De

⁹ 'We willen AB InBev van de luiers zijn' (Ontex) - De Tijd (2014)

¹⁰ <https://echa.europa.eu/documents/10162/c1ec4326-2fa7-004a-039d-f3b9fbb45566>

¹¹ Luiersplaats.nl

¹² Limited European baby diaper price survey - YNC (2012)

verkoopprijs voor een incontinentieluier is echter niet te achterhalen, omdat die afhangt van maat, inkoopvolume en bezorgkosten.

Gebruik van luier en incontinentiemateriaal

Er zijn in Nederland ongeveer 530.000 baby's en kinderen die gemiddeld 4,5 tot 5 luiers per dag dragen vanaf hun geboorte tot een leeftijd van gemiddeld 3,16 jaar¹³. Het aantal van bijna een miljard luiers per jaar resulteert in een geschatte afvalstroom van 160-245 kiloton. Deze range wordt bevestigd door uitkomsten van sorteeranalyses op huishoudelijk restafval waaruit blijkt dat het aandeel aan incontinentiemateriaal 7,9 % bedraagt (2019)¹⁴. In deze cijfers ontbreekt het aandeel dat vanuit ziekenhuizen, zorginstellingen en kinderdagverblijven als bedrijfsafval wordt ingezameld¹⁵.

Voor incontinentiemateriaal geldt dat dit door een brede leeftijdsgroep wordt gebruikt met het hoogst aantal gebruikers op hogere leeftijd en in verzorgings- en verpleeghuizen. Uit de Genees- en hulpmiddelen Informatie Project (GIP) databank blijkt dat er 459.000 gebruikers zijn van incontinentiematerialen via de Zorgverzekeringswet (Zvw) bij een kostenniveau van EUR 147 miljoen¹⁶. Hierin zijn de kosten van incontinentieproducten in de vrije verkoop (retail, apotheek) en de verpleeghuizen nog niet opgenomen. De geadviseerde vervangingsfrequentie ligt op 4-6 keer per dag.¹⁷ Op basis van beschikbare informatie is het lastig om een meer nauwkeurige schatting te maken van het aantal ingezette incontinentieluiers. De vaker geciteerde omvang van 200 kton per jaar aan gebruikte incontinentiematerialen wordt daarom voor deze verkenning gehandhaafd¹⁸.

4.1.4 Inzameling en verwerking

Inzameling

In Nederland bestaat al jarenlange ervaring met gescheiden inzameling van luiers door gemeenten. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met de mogelijkheden die er in het verleden waren voor verwerking bij Knowaste in Arnhem (1999-2008) en bij Orgaworld in Lelystad (2007-2021). Ook heeft een aantal gemeentenvoorzieningen ingericht of in stand gehouden voor gescheiden inzameling van luierafval in afwachting van mogelijke andere verwerking dan verbranding in een AVI. Moverende redenen zijn ook de invoer van een diftar systeem of aanpassingen van het systeem voor inzameling van restafval waarbij bijvoorbeeld de frequentie van lediging van restafvalcontainers wordt teruggebracht (capaciteit, stankoverlast). Deze maatregelen worden genomen als onderdeel van beleid om de doelstellingen uit het VANG programma te kunnen realiseren. Door het bieden van een mogelijkheid voor gescheiden inzameling van luier- en incontinentieafval wordt vaak ook tegemoetgekomen aan de verhoudingswijs hoge kosten die gezinnen met jonge kinderen of thuiswonende patiënten met incontinentieklachten hebben.

¹³ Milieucentraal Luiers

¹⁴ Samenstelling van het huishoudelijk restafval, sorteeranalyses 2020 - RWS (2021)

¹⁵ Ketenproject luiers - NVRD (2015)

¹⁶ <https://www.gipdatabank.nl/nieuws/actualisatie-mei-2021>

¹⁷ Hulpmiddelenonline.nl

¹⁸ Huishoudelijk afval per gemeente per inwoner - CBS gegevens (2020)

Uit de door het CBS geregistreerde gegevens blijkt dat in 2019 in totaal 92 gemeenten de hoeveelheid huishoudelijk luierafval per inwoner registreren. Het is niet duidelijk of in hoeverre dit representatief is voor het aantal gemeenten dat daadwerkelijk een vorm van gescheiden inzameling kent.

Het kan ook zijn dat het in een aantal gevallen een schatting betreft op basis van uitgevoerde sorteeranalyses op ongescheiden restafval. Uit deze gegevens blijkt dat gemeenten die een separate inzameling hadden dit vaak in stand hielden ook na wegvallen van de mogelijkheid tot verwerking anders dan verbranden. Ook is een toename zichtbaar in de periode 2017-2019 van nieuwe gemeentes die inzameling aanbieden. Het ligt in de lijn der verwachting dat dit aantal nog verder is toegenomen in de periode na 2019¹⁷. Deze toename heeft te maken met de realisatie van de verwerkingsinstallatie bij ARN. De verwachting dat er op korte termijn (meer) mogelijkheden komen tot recycling van luiers speelt nadrukkelijk mee in de besluitvorming bij gescheiden luierinzameling.

Verwerking

In de huidige situatie wordt vrijwel al het vrijkomende luier- en incontinentieafval verbrand in AVI's met energierecuperatie. Dit is ook de minimum standaard voor gescheiden ingezamelde luiers en incontinentiemateriaal in het Landelijk afvalbeheerplan (LAP3). Hoogwaardige verwerking is toegestaan wanneer materialen veilig zijn toe te passen. Binnen Nederland is op dit moment één verwerkingslocatie in gebruik bij ARN in Nijmegen met een totale capaciteit van 15 kiloton luiers op jaarbasis gebaseerd op het Elsinga proces. Vanuit het EMBRACED-project is in 2019/2020 een pilot uitgevoerd in Amsterdam waarbij de ingezamelde luiers (200 ton per week¹⁹) uiteindelijk werden verwerkt via het FaterSMART proces in Italië. In de huidige recycling processen kan plastic granulaat en PP/PE worden teruggewonnen (Elsinga proces). Daarnaast wordt biogas geproduceerd.

4.2 Ontwikkelingen in de markt

4.2.1 Beleidsontwikkelingen in de EU en Nederland

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) is een belangrijk onderdeel van het milieubeleid van de Europese Unie (EU). UPV is vastgelegd in verschillende EU-richtlijnen. Deze richtlijnen vereisen dat producenten bijdragen aan de financiering van de inzameling, recycling en verwijdering van hun producten aan het einde van hun levensduur.

De EU heeft ook een aantal specifieke regelingen voor UPV opgezet voor bepaalde producten, zoals batterijen (2006/66/EG), elektrische en elektronische apparatuur (2012/19/EU) en voertuigen (2000/53/EG).

¹⁹ Presentatie Luiermateriaal in Amsterdam - Webinar Luierketen NVRD (2021)

Over het algemeen is UPV binnen de EU dus een belangrijk beleidsinstrument voor het bevorderen van duurzaamheid en het verminderen van afval en vervuiling. De EU blijft zich inzetten voor het verder ontwikkelen en versterken van UPV als onderdeel van haar bredere inspanningen om de overgang naar een circulaire economie te bevorderen.

In mei 2018 heeft de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd om de Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) te herzien. Het voorstel bevat een aantal maatregelen om UPV verder te versterken, zoals het vaststellen van bindende doelen voor afvalpreventie en het verbeteren van de traceerbaarheid van afvalstoffen.

In maart 2021 presenteerde de Europese Commissie haar nieuwe strategie voor duurzame producten. Deze strategie bevat verschillende maatregelen om UPV verder te versterken, zoals het opzetten van een EU-brede database voor producten, het vaststellen van minimumeisen voor duurzaamheid en het bevorderen van reparatie en hergebruik van producten.

De Europese Richtlijn Ecodesign (2009/125/EG) legt minimumeisen op voor de milieuprestaties van producten. Dit omvat ook de verantwoordelijkheid van producenten om de levenscyclus van producten te verbeteren, waaronder het beheer van afval aan het einde van de levensduur.

De Europese Green Deal is een ambitieus initiatief van de Europese Unie om Europa tegen 2050 klimaatneutraal te maken. Een belangrijk onderdeel van de Green Deal is de overgang naar een circulaire economie, waarbij producten en grondstoffen zo lang mogelijk worden gebruikt en afval wordt geminimaliseerd. In Nederland is de Green Deal Duurzame Zorg opgezet. De Green Deal Duurzame Zorg is een initiatief van de Nederlandse overheid om de zorgsector te verduurzamen. Het doel is om de CO₂-uitstoot in de zorgsector te verminderen en tegelijkertijd de kwaliteit van de zorg te verbeteren.

Een van de afspraken die in de Green Deal Duurzame Zorg zijn gemaakt, is de inzet van herbruikbare medische hulpmiddelen. Dit is een belangrijk onderdeel van de Green Deal Duurzame Zorg, omdat het kan bijdragen aan het behalen van de gestelde doelen en afspraken. Het gebruik van herbruikbaar incontinentiemateriaal is daarbij een goed voorbeeld. Het is dan ook niet verrassend dat er steeds meer onderzoek (ook in de praktijk) wordt gedaan naar de mogelijkheden van herbruikbaar incontinentiemateriaal.

Naast herbruikbaar incontinentiemateriaal wordt er ook onderzoek gedaan naar 'slim' incontinentiemateriaal dat de gebruiksduur van eenmalig incontinentiemateriaal kan verlengen. Hierbij worden slimme sensoren in het incontinentiemateriaal verwerkt die aangeven wanneer het tijd is voor het verschonen met het doel om pas te verschonen op het moment dat het nodig is, waardoor onnodig afval wordt voorkomen.

Kortom, de EU Green Deal en de Green Deal Duurzame Zorg hebben veel raakvlakken als het gaat om het verminderen van de CO₂-uitstoot en het bevorderen van duurzaamheid. Het gebruik

van herbruikbaar en 'slim' incontinentiemateriaal kan hierbij een belangrijke rol spelen en verdient daarom de nodige aandacht en onderzoek.

4.2.2 Ontwikkelingen in Vlaanderen

In Vlaanderen bestaat ongeveer 12 % van het restafval uit de hygiënische fractie, met name luiers en incontinentiemateriaal. Dit komt neer op gemiddeld 13,2 kg per inwoner per jaar.²⁰

Op dit moment is er geen wettelijke regeling voor een UPV voor luiers in Vlaanderen/België. Er lopen gesprekken tussen de overheid en de producenten over de invoering van een UPV-systeem voor luiers. In een advies van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is te lezen dat de UPV-regeling voor eenmalige luiers voor het Lokaal Materialenplan 2023 een cruciaal onderdeel vormt om de doelstellingen te behalen²¹. Er wordt echter op gewezen dat de UPV-regeling pas van start kan gaan als wordt voldaan aan de nodige randvoorwaarden waaronder duidelijke identificatie en definiëring van recycling, valorisatie milieupact, kosten/baten inclusief sociale impact etc. Een van de randvoorwaarden die ook wordt genoemd is dat de verwerkingscapaciteit gepland, vergund en gerealiseerd moet worden voor de verdere uitwerking van de UPV-regeling. Anderzijds mag dit niet leiden tot onnodig uitstel.

4.2.3 Technologische ontwikkelingen eenmalige luiers

In het verleden werd het absorberend vermogen van luiers en incontinentiemateriaal bereikt door middel van 'fluff', een materiaal dat wordt verkregen uit houtpulp. Dit fluff kan veel vocht absorberen. Na de ontdekking van Super Absorbent Polymers (SAP's) en hun toepassing voor luiers- en incontinentiemateriaal werd fluff steeds vaker vervangen door SAP's.

Daarnaast is er de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar het verbeteren van de absorptiecapaciteit van SAP's. Door de structuur van SAP te optimaliseren en nieuwe polymeren te ontwikkelen, zijn fabrikanten erin geslaagd om SAP te produceren met een hoger absorptiecapaciteit dan voorheen. Dit heeft geleid tot luiers die meer vocht kunnen vasthouden en minder snel doorlekken.

Door de hogere absorptiecapaciteit van SAP's kunnen fabrikanten eenmalige luiers dunner en lichter maken terwijl ze toch dezelfde absorptieprestaties leveren. De concurrentie op dit gebied is hoog, waardoor de ontwikkelingen erg snel plaatsvinden en de samenstelling van de eenmalige luiers continue aan veranderingen onderhevig is. Het aandeel cellulose (fluff) in de luier is hierbij over de jaren verminderd. Dit maakt de eenmalige luiers comfortabeler en gemakkelijker te dragen.

Deze ontwikkelingen hebben enerzijds tot gevolg dat het voor recyclingbedrijven lastiger is om hun processen toe te spitsen op een snel veranderend product, anderzijds is door meerdere deskundigen benoemd dat het hogere comfortgehalte van luiers ervoor zorgt dat kinderen minder ongemak ervaren door het dragen van een luier en hierdoor minder snel zindelijk worden en dus langer luiers dragen. Dit is echter niet door onderzoek onderbouwd.

Naast deze functionele verandering wordt er ook onderzoek gedaan naar sensoren die meten of de luier vervangen moet worden.

²⁰ <https://ovam.vlaanderen.be/luiers1>

²¹ https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_Miniraad_20221219_Vlarema%209_ADV.pdf

Een zorg die veel recyclingbedrijven delen bij deze ontwikkeling is dat het niet altijd duidelijk is of het elektronische gedeelte in het 'slimme' incontinentiemateriaal ook makkelijk kan worden verwijderd na gebruik. Dit is nodig om het incontinentiemateriaal bij weggooien via dezelfde route als 'niet slim' incontinentiemateriaal te verwerken (en bijvoorbeeld niet als elektronisch afval). Het is belangrijk dat dit materiaal is ontworpen op een manier die het mogelijk maakt om de sensor eruit te halen en deze herbruikbaar te maken. Nota bene: Sensoren die energie krijgen via een batterij of een stekker vallen onder de UPV voor elektrische en elektronische apparaten.

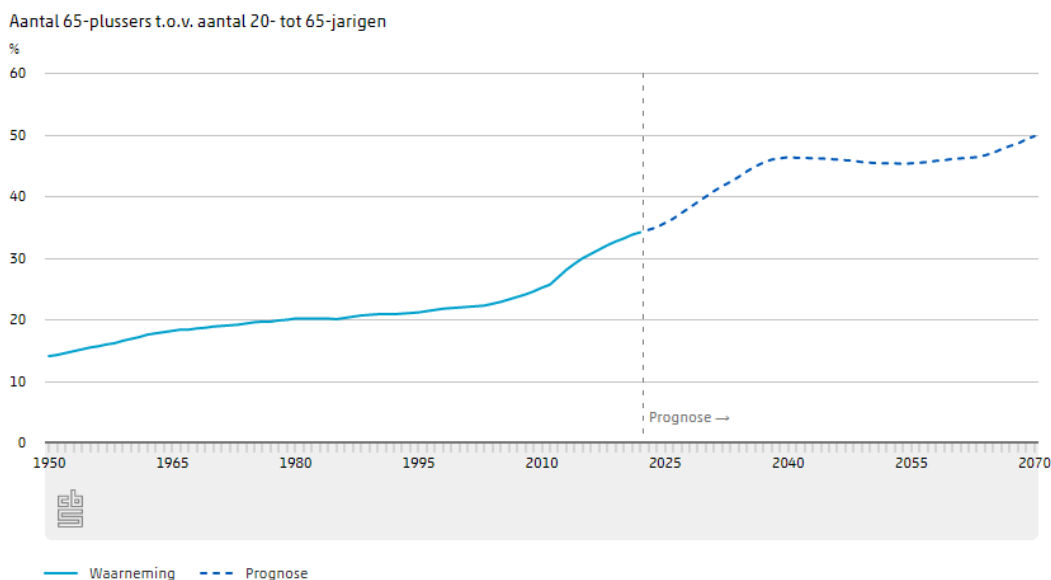
4.2.4 Vergrijzing en thuiszorg

In Nederland wordt de vergrijzing steeds prominenter. Er is een toenemend aantal ouderen ten opzichte van het aantal mensen dat nog in de werkzame leeftijd zit.

Volgens prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal het aantal ouderen in Nederland de komende 10 jaar verder toenemen. Zo wordt verwacht dat het aantal 65-plussers in 2030 zal zijn gestegen met ongeveer 24 % ten opzichte van 2020. Ook het aantal 80-plussers zal naar verwachting toenemen.

De vergrijzing heeft verschillende gevolgen voor de samenleving. Zo zal er naar verwachting een grotere vraag zijn naar zorg en ondersteuning voor ouderen, wat mogelijk leidt tot hogere kosten voor de gezondheidszorg en de sociale zekerheid. Het ligt voor de hand dat bij een toenemend aantal ouderen het gebruik van incontinentiemateriaal ook toe zal nemen.

Een meerderheid van de zelfstandig wonende 55-plussers denkt in hun woning te willen blijven wonen bij gezondheids- of ouderdomsklachten. Ook als de woning in de toekomst (toch) niet geschikt blijkt, willen de meeste 55-plussers de woning liever aanpassen dan verhuizen. De verwachting is dan ook dat er steeds meer continentiëafval vrij zal komen bij huishoudens.



Figuur 4.2-1 CBS-gegevens over de toename van het aantal 65-plussers t.o.v. 20- tot 65-jarigen

4.2.5 Zindelijkheid

Kinderen worden steeds later zindelijk. Gemiddeld worden kinderen tegenwoordig zindelijk bij 3,16 jaar²². Kinderen zijn zeven tot twaalf maanden later zindelijk dan dertig jaar geleden²³. Bij een gemiddeld gebruik van luiers betekent dit het gebruik van 1,150 tot 1,970 extra luiers in zeven tot twaalf maanden²⁴. Een van de mogelijke oorzaken die hiervoor is aangemerkt is dat eenmalige luiers comfortabel zijn. Ze nemen urine goed op dus heeft het kind minder last van een volle luier. Hierdoor kan de motivatie om zindelijk te worden voor een kind minder groot worden. Andere oorzaken die worden genoemd in interviews liggen in de opvoeding en hoeveel tijd ouders hebben om hun kind te begeleiden in het zindelijk worden. Een ouder pakt de eerste tekenen van interesse in de wc misschien later op of heeft minder tijd om een paar weken consequent de zindelijkheid te trainen. Met zindelijkheidstraining is echter veel te bereiken en in verschillende om ons heen liggende landen is de periode waarin kinderen luiers gebruiken korter dan in Nederland.

4.2.6 Opkomst wasbare luiers en eco-awareness

De laatste jaren is een toename te merken in het gebruik van wasbare luiers onder ecologisch bewuste ouders²⁵. Dit komt voornamelijk door een toenemend bewustzijn bij ouders, die bezig zijn met impact van eenmalige luiers op het milieu. Daarnaast zijn wasbare luiers vaak ook financieel voordeliger op de lange termijn. Ze zijn herbruikbaar en gaan lang mee, waardoor ouders kosten kunnen besparen. De toenemende vraag naar wasbare luiers lijkt ook ruimte te bieden voor een groeiende markt voor startups en bedrijven die wasbare luiers ontwikkelen.

Hoewel wasbare luiers nog maar een erg klein aandeel vormen van de luiersmarkt staan steeds meer ouders open voor deze optie²⁶. Hierdoor wordt de vraag naar duurzame alternatieven steeds groter en kunnen producenten hun aanbod hierop aanpassen. Dit is een positieve ontwikkeling voor de circulaire economie en het verminderen van afvalstromen. Het gebruik van herbruikbare luiers kan worden gestimuleerd.

Gemeente Aalten voerde bijvoorbeeld in juni een [subsidieregeling](#) in voor wasbare luiers.

Inwoners krijgen bij de geboorteaangifte een waardebon van 50 euro, bedoeld voor een proefpakket. Inwoners die al wasbare luiers hebben aangeschaft, kunnen een deel van de kosten terugkrijgen. Ook in andere landen (België, Italië, Verenigd Koninkrijk) worden vergoedingen gegeven voor wasbare luiers.

4.2.7 Ontwikkelingen in recycling

De laatste jaren zijn verschillende luier-recycling technieken (Fater, Elsinga, Knowaste technologie) doorontwikkeld. En de technieken worden nog steeds verder ontwikkeld.

Aan de andere kant is gebleken dat recyclingcapaciteit nog onvoldoende is in Nederland (15Kton) en alleen gericht op terugwinning van kunststof. Voor de invoer van een UPV is het dus belangrijk om de recyclingcapaciteit te verhogen.

²² Milieucentraal Luiers

²³ NRC, Kinderen zijn zeven tot twaalf maanden later zindelijk dan dertig jaar geleden, 11 augustus 2019

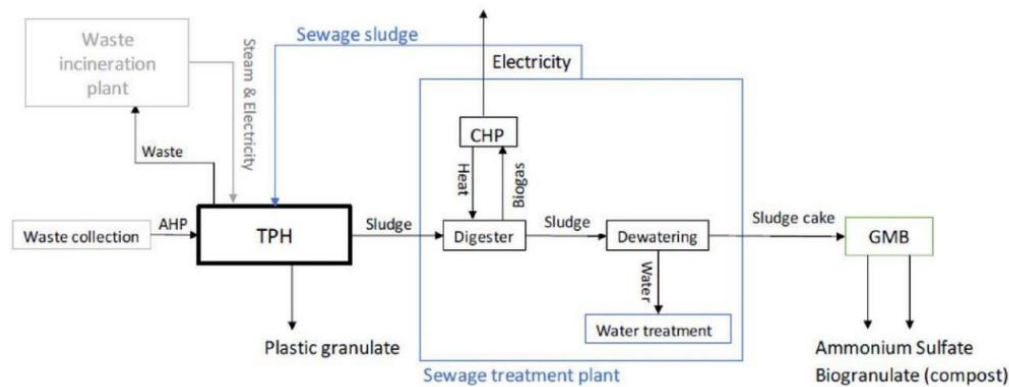
²⁴ <https://www.luiergids.nl/hoeveel-luiers-per-dag-gebruik-je/>

²⁵ Interviews wasbare luier branche

²⁶ Interviews wasbare luier branche

Er zijn verschillende technieken en processen voor het recyclen van luiers en incontinentiemateriaal onderzocht waarbij het proces van Elsinga vandaag de dag het enige proces is met terugwinning van grondstoffen dat full scale operationeel is. Het TPH-proces van Elsinga is in de afgelopen 10 jaar ontwikkeld en er zijn plannen om op te schalen in Nederland. Bij dit proces worden luiers- en incontinentiemateriaal via thermische drukhydrolyse (onder 40 bar druk en 250 graden Celsius verhitting) verwerkt waarbij de kunststoffen in het materiaal smelten en kunnen worden afgescheiden. Pathogenen worden onder de hoge druk en hitte gedood. Medicijnresten worden ook (grotendeels) vernietigd. De slurry die naast de kunststof uit het proces komt wordt vergist. De installatie verwerkt jaarlijks 15.000 ton, bijna 4 procent van wat er per jaar aan luierafval vrijkomt. Zonder subsidie van het Rijk zou de installatie niet bestaan²⁷. Een schematisch overzicht van het proces is weergegeven in Figuur 4.2.

TPH proces Elsinga



Figuur 4.2 TPH-proces Elsinga

Op welke termijn opschaling en verbetering van de huidige recyclingtechnieken gerealiseerd kan worden staat op dit moment nog niet vast en is mede afhankelijk van praktijkproeven, vergunningverlening, financiering, stroomvoorziening, beschikbare openbare ruimte, etc. Er zijn wel vergevorderde initiatieven om recyclecapaciteit bij te bouwen, waarvoor onder andere al subsidies zijn toegekend. Dit betreft initiatieven van Diaper Recycling Europe, Meerlanden en Renewi. Zie het hoofdstuk over kosten wat deze initiatieven betekenen voor de verwachte capaciteit.

4.3 Conclusies

De eenmalige luiers en incontinentiemarkt in Nederland is in handen van enkele grotere spelers. De veel kleinere markt voor wasbare luiers wordt bediend door voornamelijk kleinere partijen.

²⁷ <https://www.gemeente.nu/ruimte-milieu/afval/gemeenten-verlost-van-vieze-luiers/>

De gescheiden inzameling van luier- en incontinentieafval vindt plaats in Nederland en kan naar verwachting snel worden opgeschaald. De recyclingcapaciteit is echter onvoldoende om de gescheiden ingezamelde afvalstromen te verwerken. De recyclingtechnieken worden nog ontwikkeld, voornamelijk richting de terugwinning van extra materialen en er zijn vergevorderde plannen om de recyclingcapaciteit uit te breiden.

Gezien de bevolkingsgroei en de vergrijzing zal er een gestage groei van het gebruik van luier en incontinentiemateriaal plaatsvinden. In het scenario zonder UPV of andere regelgeving om de keten meer circulair te krijgen, zal hierdoor de hoeveelheid afval van dit materiaal toenemen. Hierdoor is het belangrijk dat er regelgeving komt die inspeelt op deze ontwikkelingen en de milieudruk van luier- en incontinentieafval verlaagt.

Producenten zetten veelal in op vermindering van de milieu impact van hun product, bijvoorbeeld in de selectie en het gebruik van materialen. Maar ook door het integreren van slimme sensoren die in de gebruiksfase van het product voor verduurzaming (minder verbruik van eenmalig incontinentiemateriaal) kunnen zorgen.

In het verleden zijn luiers en incontinentiemateriaal al op kleine schaal ingezameld. Op dit moment vindt er beperkte gescheiden inzameling plaats rondom de recyclinglocatie waar het materiaal kan worden verwerkt. Inzameling zal naar verwachting pas opschalen wanneer de recyclingcapaciteit wordt vergroot.

Incontinentiemateriaal wordt gebruikt door mensen die kinderen hebben, of die incontinentieproblemen hebben, veelal ouderen. Een deel van deze mensen kunnen in een situatie zijn dat een verhoging van de prijs van luiers en incontinentiemateriaal ze voor problemen stelt. Hierbij geldt echter dat de kosten voor het afgeven van luier- en incontinentieafval naar 0 gaan terwijl daarvoor nu via afvalstoffenheffing of inzamelkosten voor betaald wordt. Daarnaast is het gebruik van wasbare alternatieven in veel gevallen op termijn goedkoper, al zijn de aanschafkosten hoger. Vergoeding van wasbaar incontinentiemateriaal door zorgverzekeraars zou kunnen worden afgedwongen.

5 UPV als instrument

Het hoofddoel waarnaar wordt gestreefd met het invoeren van een UPV voor luier en incontinentiemateriaal is het verminderen van milieudruk en de afvalproductie van de luier- en incontinentieketen. Het in werking stellen van een UPV kan bijdragen aan dit hoofddoel, voornamelijk aan de achterkant van de keten waarbij het zwaartepunt ligt op stimulering van recycling en terugwinning van grondstoffen.

5.1 Kaders van UPV

Een UPV heeft als doel om de negatieve milieueffecten, met name die gerelateerd zijn aan het afvalbeheer van door producenten op de markt gebrachte producten, te beperken. De definitie van een UPV is opgenomen in de Wet milieubeheer en houdt in dat de producenten geheel of gedeeltelijk financieel of organisatorisch verantwoordelijk zijn voor het beheer van de afvalstoffen die overblijven na het in de handel brengen van stoffen, mengsels of producten.

Een UPV richt zich hoofdzakelijk op het beheer van afval binnen een productketen en heeft slechts een indirecte invloed op de voorkant van die keten. De Europese wetgeving over UPV, zoals vastgelegd in de Kaderrichtlijn afvalstoffen (KRA), biedt richtlijnen voor een UPV-systeem, maar het is aan de individuele lidstaten om deze richtlijnen naar eigen inzicht in te vullen. In Nederland zijn de wetten en regels over UPV opgenomen in de Wet milieubeheer (Wm) en het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, waarbij voor elk specifiek UPV-systeem aparte randvoorwaarden kunnen worden vastgesteld in een wettelijke regeling (AMvB).

Een zuivere UPV-regeling schrijft alleen regels voor die gelden aan het einde van de levensduur van het product. In wetgeving kunnen ook regels worden opgenomen over andere fasen in de productketen, bijvoorbeeld eisen aan producten die op de markt worden gebracht, of eisen tijdens het gebruik. Dit soort regels hebben een andere wettelijke grondslag, dat wil zeggen zij zijn gebaseerd op andere (delen van) artikelen in de Wet milieubeheer, of Europese richtlijnen. Daarbij moet dan ook rekening gehouden worden met andere regels en verdragen, bijvoorbeeld over vrije handel.

Samengevat kan, en moet, de Rijksoverheid in een UPV over de volgende zaken regels stellen:

- de producten die onder de UPV vallen;
- wie de normadessaat is (de partij die producent is en de verantwoordelijkheid krijgt);
- wat de verantwoordelijkheden van de andere partijen in de keten zijn;
- de te behalen doelstellingen (aan de achterkant van de keten);
- financiële verplichtingen;
- monitorings- en verslagverplichtingen;

In het verder vormgeven van de UPV is zaak om een goede balans te vinden tussen wat (de overheid) in een UPV kan regelen en wat ketenpartners in een UPV zouden willen regelen.

Tijdens het onderzoek is het duidelijk geworden dat niet alles wat partijen zouden willen regelen

ook daadwerkelijk te regelen is in een UPV. In bijlage 1 staat meer informatie over de wettelijke regels rondom UPV.

5.1.1 Totstandkoming en inrichting van een UPV

Er zijn twee manieren om een regeling voor UPV op te stellen (zie ook Bijlage 1):

- i. Via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), opgesteld door de Rijksoverheid. De minister van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor het opstellen van deze regeling. Bij een AMvB wordt de verantwoordelijkheid voor het nakomen van de verplichtingen bij individuele producenten gelegd. Het staat producenten vrij om via een producenten organisatie (PO) collectief aan de verplichtingen te voldoen.
- ii. Via een zelf opgestelde overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage (opgesteld door de producenten) die ter algemeenverbindendverklaring (AVV) voorgelegd wordt aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Zowel een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) als een algemeen verbindend verklaarde overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage vallen onder de definitie van *regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV)*.

In de praktijk zijn veel UPV-regelingen een combinatie van de twee eerdergenoemde mogelijkheden. Hierbij worden de doelstellingen en verplichtingen van de UPV wettelijk vastgelegd via een AMvB. Om de uitvoering van de UPV efficiënt te regelen, richten producenten vaak een collectieve producentenorganisatie op. Door middel van een AVV wordt dan bijvoorbeeld de afdracht van de afvalbeheerbijdrage aan de producentenorganisatie verplicht gesteld voor alle producenten. Op deze manier wordt voorkomen dat er te veel 'freeriders' zijn die niet bijdragen aan het systeem, maar er wel van profiteren.

Een AVV voor luiers en incontinentiemateriaal vereist dat een grote meerderheid van de producenten (of het merendeel van de markt) zich achter de aanvraag voor algemeen verbindend verklaren schaaft. Als deze meerderheid niet kan worden bereikt kan er geen AVV worden aangevraagd.

In onderstaande tabel worden beide routes vergeleken.

Tabel 2 Vergelijking AMvB en AVV (Bron: Rapport UPV textiel door Rebel/TAUW bv)

	AMvB	AVV
Trekker/ initiatiefnemer	Ministerie	Organisatie namens producenten
Verantwoordelijke voor het afvalbeheer	Individuele producenten. Het staat producenten vrij om het collectief te regelen. De collectieve organisatie is verantwoordelijk voor de aangesloten producenten.	Collectieve organisatie namens de producenten.
Looptijd	'Oneindig', of totdat de wetgever aanpassingen doet.	Maximaal 5 jaar, daarna moet een nieuw verzoek ingediend worden.
Recht om afvalproducten in te zamelen van huishoudens	Producenten dragen een inzamelplicht. Gemeenten staan producenten automatisch toe via de gemeentelijke afvalverordening deze plicht uit te oefenen.	Recht moet per gemeente worden aangevraagd. Gemeente bepaalt wie gerechtigd is om huishoudelijk afval in te zamelen.
Verantwoordelijkheden in de totstandkoming UPV	De Rijksoverheid zorgt voor conformiteit met artikel 8 bis van de KRA en de toets op doelmatigheid van het afvalbeheer.	De producenten dienen een verzoek in tot AVV. Het ministerie controleert of de overeenkomst voldoet

	AMvB	AVV
Handhaving	De overheid kan handhaven op het behalen van de doelen bij iedere producent. Bij een eventueel collectief systeem is handhaving gericht op de producentenorganisatie.	aan de eisen in de KRA en bijdraagt aan het doelmatig beheer van afvalstoffen. Alle partijen die deel uitmaken van de Overeenkomst kunnen elkaar (privaatrechtelijk) aanspreken op het voldoen aan de afspraken in de overeenkomst. De overheid kan deze afspraken niet handhaven.
Fondsvorming	Met fondsvorming kan de producent anticiperen op toekomstige verplichtingen en onvoorziene omstandigheden. Een innovatiefonds kan onderdeel uitmaken van de afvalbeheerbijdrage die producenten betalen (bij gezamenlijk uitvoeren van de verantwoordelijkheid via een producentenorganisatie).	Idem. In de Regeling verzoek tot AVV staat verder expliciet dat het fonds (voor onvoorziene omstandigheden/als reserve) maximaal 1,5 keer de jaarsom voor afvalbeheer mag zijn.
Doorlooptijd	De doorlooptijd voor het maken van een AMvB is ongeveer een jaar tot anderhalf jaar.	De doorlooptijd die staat tussen het moment van indienen van een AVV-verzoek en het publiceren van het besluit is formeel een half jaar. De tijd die nodig is om de overeenkomst tussen producenten op te stellen komt hierbij. De doorlooptijd tot inwerkingtreding van de AVV is naar schatting ongeveer anderhalf jaar.

In de uitvoering van de UPV-regeling dragen producenten in eerste instantie individueel de verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelen. Door de inzameling en verwerking van het luiier- en incontinentieafval collectief te regelen, zal dit naar verwachting efficiënter verlopen. Alle partijen die zijn geïnterviewd in dit onderzoek pleiten voor een collectieve aanpak. Dit voorkomt namelijk dat alle houders van dit type afval individueel in overleg moeten met alle verschillende producenten. Een collectieve organisatie die namens de producenten de werkzaamheden coördineert, is effectiever.

Om de producenten in beweging te krijgen om de UPV-collectief aan te pakken en hen te bewegen een AVV aan te gaan vragen kan de overheid beginnen met het opstellen van de wettelijke regeling voor UPV (AMvB). Dit legt de juridische basis en verlangt van producenten om voorbereidende maatregelen te treffen om actie te ondernemen, zoals het oprichten van een collectieve producentenorganisatie of individueel voldoen aan de doelen van de AMvB.

5.1.2 Afvalbeheerbijdrage en tariefdifferentiatie

Wanneer er één of meerdere collectieve producentenorganisaties (PO's) komen zullen producenten een afvalbeheerbijdrage leveren aan deze collectieven. In artikel 6 van het Besluit Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid staat dat de financiële bijdrage die de PO betaalt, kostendekkend moet zijn voor de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de UPV-regeling. Hierbij dient ook rekening gehouden te worden met de inkomsten uit hergebruik en de verkoop van secundaire grondstoffen van producten.

De producentenorganisatie moet, indien mogelijk, verschillende tarieven rekenen (tariefdifferentiatie) voor afzonderlijke of groepen van soortgelijke producten die op de markt worden gebracht, rekening houdend met de gehele levenscyclus van producten en de duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid, recyclebaarheid en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen.

5.1.3 Handhaving

Zowel onder de AMvB als de AVV is de ILT de partij die als taak heeft om toezicht te houden om de naleving van de wet- en regelgeving.

In geval van een AVV geldt dat als één van de partijen aanwijzingen heeft dat een andere partij in de overeenkomst zich niet aan de afspraken houdt, deze partij de minister kan vragen om via de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een onderzoek in te laten stellen. De minister zal de bevindingen van dit ILT-onderzoek ter beschikking stellen aan degene die het onderzoek heeft aangevraagd. Deze bevindingen kunnen dan in een privaatrechtelijke procedure worden gebruikt. De overheid heeft dus in de handhaving van de afspraken in de AVV op zich geen rol. De producenten zullen zelf optreden tegen partijen die zich niet aan de afspraken houden en eventuele freeriders. Bij een UPV op basis van een AMvB kan de ILT direct handhaven als een producent niet kan aantonen te voldoen aan de doelen.

De ILT handhaaft door te controleren of het afgesproken doel is gehaald en hoe betrouwbaar de resultaten zijn. De ILT kan de UPV goed handhaven als partijen een wettelijke verplichting hebben, zodat deze partijen hierop aangesproken kunnen worden.

Om de betrouwbaarheid van de data goed te kunnen controleren is het van belang dat de informatiestroom in de keten goed functioneert. De verwerking van inzamelingsgegevens moet goed op elkaar aansluiten. Het is daarvoor belangrijk dat er weinig versnippering is in de gegevensverzameling. Het kan helpen om hier een (of twee) partijen voor verantwoordelijk te maken.

5.1.4 Fondsvorming

Een UPV-regeling biedt een PO de mogelijkheid de afvalbeheerbijdrage te gebruiken voor meer dan alleen de lopende kosten die worden gemaakt voor inzameling en recycling in het lopende jaar. Er kan ook geld apart worden gezet voor drie doeleinden. Een PO kan

1. een voorziening te maken voor voorziene kosten, (voor producten die later afval worden)
2. een fonds voor onvoorziene omstandigheden, (prijsfluctuaties, strengere regels)
3. een innovatiefonds oprichten. (om het behalen van de doelen kosteneffectiever te maken)

Al deze 'potjes' worden gevoed vanuit de afvalbeheerbijdrage.

Bij de regeling voor een AVV geldt echter wel een limiet voor de omvang van het fonds voor onvoorziene omstandigheden. Volgens de toelichting bij de Regeling verzoek algemeenverbindendverklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage is dit namelijk maximaal 1½ keer de begrote kosten van de afvalbeheerstructuur per jaar. Als de fondsvorming deze omvang overschrijdt, moet de afvalbeheerbijdrage worden aangepast.

Met betrekking tot het innovatiefonds geeft de toelichting bij het Besluit regeling voor uitgebreide producenten verantwoordelijkheid' aan dat de afvalbeheerbijdragen niet hoger mogen zijn dan de kosten die nodig zijn voor kostenefficiënte afvalbeheersdiensten. Het opzetten van een kennisinstituut of innovatiefonds kan hier onderdeel van zijn.

Een innovatiefonds heeft toegevoegde waarde in het aanjagen van innovatie, bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van hoogwaardigere recyclingtechnieken en het opschalen van recyclingsystemen. Het fonds kan dus bijvoorbeeld gebruikt worden om:

- Te onderzoeken hoe luiers beter (goedkoper/met een hogere opbrengst) kunnen worden gerecycled
- Te onderzoeken hoe het recycelaat mogelijk zou kunnen worden ingezet (draagt bij aan hogere opbrengst)
- Te onderzoeken welke designeisen kunnen worden doorgevoerd om tot betere recycling te komen

5.2 Relatie met andere UPV-systemen

Er moet voorkomen worden dat één en hetzelfde product onder meer dan één UPV-systeem valt. Het is dus belangrijk om te kijken of er geen overlap is met andere UPV-systemen. De verpakkingen van luiers en incontinentiemateriaal vallen binnen de scope van de UPV Verpakkingen. Deze UPV heeft als doel het verminderen van de milieubelasting door verpakkingen en het stimuleren van recycling. Het gaat hierbij expliciet om de verpakking die om de luier zit en niet om de luier zelf. Vochtige doekjes met daarin kunststof vallen onder de UPV 'kunststofproducten voor eenmalig gebruik'. Producenten van vochtige doekjes met daarin kunststof moeten onder dat UPV-systeem betalen voor het opruimen van zwerfafval dat wordt veroorzaakt door hun product. Wasbare luiers vallen niet onder de scope van de UPV-textiel. Als een luier een elektrisch onderdeel bevat, zoals een sensor, dan valt het nu onder de UPV elektrische en elektronische apparatuur. In de definitie van de producten die onder de scope van de UPV-luiers en incontinentiemateriaal vallen moet hier rekening mee worden gehouden, zodat er geen twee UPV-systemen van toepassing zijn op één product.

5.3 Relatie tot Green Deal Duurzame Zorg

In de Green Deal Samen werken aan duurzame zorg (gestart in 2022) zijn doelstellingen opgenomen waaraan de ontwikkeling naar een meer circulaire luier- en incontinentiemateriaal keten zou kunnen bijdragen. Het gaat om de volgende doelen waar een meer circulaire luier- en incontinentieketen aan zouden kunnen bijdragen:

- Het zichtbaar opnemen van (het belang van) preventie en duurzame zorg in strategie- en visiedocumenten van zorgorganisaties en zorgverzekeraars/zorgkantoren;
- Waar mogelijk bewust kiezen voor herbruikbare boven eenmalige hulpmiddelen. Met de ambitie: tenminste 20 % van de (medische) hulpmiddelen zijn herbruikbaar in 2026.
- Zorgorganisaties en groothandels in de zorg nemen duurzaam en circulair inkopen als uitgangspunt van hun inkoopbeleid voor (bouw)materialen, (medische) hulpmiddelen en voeding.

5.3.1 Inrichting zorgstelsel

De zorg in Nederland is gebouwd op de drie pijlers toegankelijkheid, betaalbaarheid en beschikbaarheid. Dit zijn de kaders waarbinnen producten in de zorg moeten blijven.

Eventuele kostenverhogingen kunnen ervoor zorgen dat één of meerdere van deze pijlers in het geding komen. In de invulling en uitvoering van de UPV op het gebied van incontinentiemateriaal moet hier rekening mee worden gehouden.

In Nederland wordt incontinentiemateriaal in veel gevallen vergoed vanuit de basisverzekering. Dit geldt voor mensen met incontinentieproblemen die een medische indicatie hebben. De vergoeding verschilt per zorgverzekeraar en per pakket.

Binnen de wet langdurige zorg krijgen zorginstelling een bepaald bedrag per patiënt per dag en ze kunnen zelf kiezen hoe ze het besteden. Bij mensen die vallen onder de zorgverzekeringswet (deze mensen kunnen ook in een instelling leven) krijgt de leverancier een bepaalde vergoeding van de zorgverzekering om uit te geven aan zorgmiddelen.

Als het gaat om niet-vergoede zorg, bijvoorbeeld omdat er geen medische indicatie is of omdat het gaat om producten die niet worden vergoed, dan zijn de kosten voor eigen rekening. In dat geval is het mogelijk om zelf incontinentiemateriaal te kopen bij de drogist/supermarkt of online. Het is belangrijk om te weten dat incontinentiemateriaal relatief duur kan zijn, zeker als het gaat om langdurig gebruik. Dit kan een financiële last vormen voor mensen die afhankelijk zijn van incontinentiemateriaal. Daarom is het verstandig om goed te kijken naar de mogelijkheden voor vergoeding en om eventueel te zoeken naar goedkopere alternatieven, zoals herbruikbare materialen.

Het gebruik van wasbaar incontinentiemateriaal als alternatief voor eenmalig incontinentiemateriaal is een duurzame keuze die steeds meer in overweging wordt genomen. Hoewel het gebruik van wasbaar incontinentiemateriaal in het verleden heel normaal was, is dit de laatste jaren sterk afgenomen. Dit komt deels door de sterke daling van de tarieven voor eenmalig incontinentiemateriaal, waardoor het prijsverschil tussen eenmalig en wasbaar incontinentiemateriaal kleiner is geworden.

De vergoedingssystemen voor incontinentiemateriaal zijn in de afgelopen jaren sterk veranderd. Vroeger was het gebruikelijk dat zorgverzekeringen wasbare luiers vergoedden, maar tegenwoordig is dit niet meer het geval. Dit betekent dat mensen die ervoor kiezen om wasbare luiers te gebruiken, dit volledig op eigen kosten moeten doen.

5.4 Wensen vanuit de keten

Om de milieudruk en de afvalproductie van de keten van luiers en incontinentiemateriaal te verlagen zijn drie strategieën van belang:

1. Het verminderen van het gebruik van eenmalige luiers- en incontinentiemateriaal
2. Het verlagen van de milieu-impact per geproduceerde luier/incontinentiemateriaal
3. Het verlagen van de milieu-impact per verwerkte luier- en incontinentiemateriaal

Een succesvolle combinatie van de drie strategieën leidt tot een significante milieudrukverlaging. In de onderstaande alinea's worden de wensen vanuit de keten toegelicht die tijdens interviews en de stakeholdersessies zijn geuit ten aanzien van het verduurzamen van de keten.

5.4.1 Flankerend beleid

Om keten van luier- en incontinentiemateriaal in beweging te krijgen richting circulariteit en daarmee minder milieudruk is een UPV een belangrijk beleidsinstrument.

Binnen de UPV kan gestuurd worden op de achterkant van de keten (afvalverwerking) waardoor recycling een stimulans krijgt en grondstoffen kunnen worden teruggewonnen uit het luiers- en incontinentie afval. De UPV is niet primair gericht op verbetering van de voorkant van de keten (waaronder het voorkomen van afval). Vanuit de keten zijn wensen uitgesproken voor maatregelen en beleid die naast of in combinatie met een UPV-regeling voor een meer circulaire keten kunnen zorgen.

5.4.2 Het verminderen van gebruik van eenmalige luiers en incontinentiemateriaal

Het verminderen van gebruik van eenmalige luiers- en incontinentiemateriaal staat bovenaan de R-ladder en heeft de meeste impact als het gaat om afvalvermindering en het verminderen van grondstofgebruik. Deze strategieën kunnen meegenomen worden in een UPV, maar het is lastig om hier resultaatgerichte doelstellingen aan te koppelen. Wel kunnen er middelen worden voorgeschreven waarvan gebruik kan worden gemaakt. Denk hierbij aan een verplichting om informatie ter beschikking te stellen aan gebruikers van luiers en incontinentiemateriaal. Om het gebruik van eenmalige luiers- en incontinentiemateriaal te verminderen kan aan verschillende strategieën gedacht worden:

Zindelijkheidstraining

Meer ondersteuning en bewustwording op het gebied van zindelijkheid kan helpen om het gebruik van luiers te verminderen. Zindelijkheidstraining begint meestal als het kind tussen de 2 en 3 jaar oud is. Het proces kan bestaan uit verschillende stappen, zoals het leren van signalen van de blaas en darmen, het introduceren van de wc of het potje, en het aanleren van goede hygiëne.

Wasbare luiers en incontinentiemateriaal

Een ander onderdeel van het reduceren van het gebruik van eenmalige luiers en eenmalig incontinentiemateriaal is het motiveren van het gebruik van wasbare luiers en incontinentiemateriaal. Dit kan gebeuren door middel van voorlichting, educatie en financiële prikkels (zoals een hogere prijs voor eenmalige producten, of juist een lagere prijs voor wasbare producten). Voor wasbare luiers is het erg belangrijk om in een vroeg stadium bij de jonge ouders (het liefst al voor de geboorte) de voordelen van wasbare luiers over te brengen en een handreiking te geven over de duurzame ingebruikname van wasbare luiers.

Bij ziekenhuizen en zorginstellingen ligt de werkdruk al hoog, waardoor een extra klus als het wassen van incontinentiemateriaal waarschijnlijk een lastige opgave is. Voor deze sector is het, naast voorlichting en training, belangrijk om het opschalen van services gerelateerd aan wasbaar incontinentiemateriaal (zoals een was- en droogservice) te stimuleren.

Wasbaar incontinentiemateriaal wordt op dit moment niet vergoed door zorgverzekeraars (terwijl dit voor de opkomst van eenmalig incontinentiemateriaal wel in het pakket zat). Het is dus ook belangrijk om wasbaar incontinentiemateriaal weer onderdeel te laten vormen van de vergoede zorg.

Daarnaast kan het stimuleren van bewustwording bij gebruikers ook bijdragen aan het verminderen van het gebruik van eenmalige luiers en incontinentiemateriaal.

Door informatie te verstrekken over duurzame alternatieven en de impact van eenmalige producten op het milieu, kunnen gebruikers gestimuleerd worden om bewuster te kiezen en bij te dragen aan een duurzamere wereld.

Het op de juiste manier inzetten van 'slim' incontinentiemateriaal

Daarnaast kan het op de juiste manier inzetten van 'slim' incontinentiemateriaal ook bijdragen aan het verminderen van het gebruik van eenmalige producten. 'Slim' incontinentiemateriaal wordt uitgerust met sensoren die aangeven wanneer het materiaal moet worden vervangen, waardoor de gebruiker minder vaak hoeft te wisselen waardoor de hoeveelheid afval verminderd. Bij het inzetten van 'slim' incontinentiemateriaal moet wel goed nagedacht worden over het ontwerp waarbij de sensoren makkelijk uit het incontinentiemateriaal moeten kunnen worden gehaald. Vervolgens moet ook kunnen worden gegarandeerd dat de sensoren niet in het incontinentiemateriaal afval komen (bijvoorbeeld wanneer ze uit gemak met het incontinentiemateriaal mee weg worden gegooid als ze niet meer goed werken). Wanneer de sensoren wel in het gescheiden ingezamelde afval meekomen, krijgen recyclingbedrijven te maken met een afvalstroom die ze niet kunnen verwerken. Daarnaast zou ook een nieuwe afvalstroom ontstaan, namelijk afgedankte elektronische sensoren.

Het verminderen van het gebruik van eenmalige luiers en incontinentiemateriaal vereist een combinatie van verschillende methodes. Door bewustwording te creëren, alternatieven aan te bieden, te stimuleren met financiële prikkels en te investeren in nieuwe technologieën, kan er een verschuiving optreden naar een duurzamere toekomst.

5.4.3 Het verlagen van de milieu-impact per geproduceerde luier/incontinentiemateriaal

Om de milieu-impact per geproduceerde luier te verlagen, zijn er verschillende strategieën die kunnen worden toegepast. Deze strategieën kunnen niet worden afgedwongen binnen de UPV-wetgeving, hier is flankerend beleid voor nodig. Het gaat om de volgende strategieën:

Vermindering grondstoffengebruik

Een belangrijke strategie is het verduurzamen van de luierproductie. Een van de manieren om de productie duurzamer te maken is door minder grondstoffen te gebruiken, met name de SAP's die verantwoordelijk zijn voor het hoge absorptievermogen van eenmalige luiers en incontinentiemateriaal hebben een grote milieu-impact²⁸. Door het gebruik van de SAP's te verminderen, kan de milieu-impact van de productie van luiers worden verlaagd. Dit kan niet direct ingebouwd worden in een UPV en vraagt om flankerend beleid, bijvoorbeeld via de Europese Richtlijn Ecodesign (2009/125/EG) of een eco-label.

Gebruik duurzame energiebronnen in de productie

Een andere strategie is het gebruik van duurzame energiebronnen, zoals zonne- en windenergie, bij de productie van luiers. Dit kan helpen om het gebruik van fossiele brandstoffen en de CO₂-uitstoot tijdens de productie te verminderen.

²⁸ De milieu-impact van plaszakken, 10 juni 2020, TAUW

Dit kan niet direct ingebouwd worden in een UPV en vraagt om flankerend beleid, bijvoorbeeld via de Europese Richtlijn Ecodesign (2009/125/EG) of een eco-label.

Substitutie van grondstoffen

Daarnaast kan het gebruik van biobased grondstoffen (materialen die afkomstig zijn van plantaardige of dierlijke bronnen en kunnen worden gebruikt als alternatief voor traditionele petrochemische grondstoffen). Biobased materialen zijn hernieuwbaar, wat betekent dat ze op natuurlijke wijze worden geproduceerd en zichzelf kunnen vernieuwen. Hierdoor hebben ze meestal een lagere CO₂-voetafdruk en zijn ze minder belastend voor het milieu dan traditionele grondstoffen. Bij de productie van eenmalige luiers worden vaak verschillende soorten plastic gebruikt, zoals polyethyleen en polypropyleen, die afkomstig zijn van petrochemische bronnen. Het vervangen van deze materialen door biobased alternatieven kan bijdragen aan het verminderen van de milieu-impact van de productie van luiers en incontinentiemateriaal. Enkele voorbeelden van biobased materialen die kunnen worden gebruikt bij de productie van luiers en incontinentiemateriaal zijn suikerriet, katoen, hennep, bamboe en houtpulp. Dit kan niet ingebouwd worden in een UPV en vraagt om flankerend beleid, bijvoorbeeld via de Europese Richtlijn Ecodesign (2009/125/EG) of een eco-label.

Gerecyclede grondstoffen gebruiken

Het gebruik van gerecyclede grondstoffen kan helpen om de milieubelasting van luiers te verminderen, omdat het de vraag naar nieuwe grondstoffen vermindert en de hoeveelheid afval vermindert. Ook kan het bijdragen aan een meer circulaire economie, waarin grondstoffen worden hergebruikt in plaats van dat ze worden weggegooid. Hoewel het hergebruik van grondstoffen uit oude luiers mogelijk een optie zou kunnen zijn, is dit in de praktijk lastig te realiseren vanwege de hygiëne. Er zijn echter andere soorten gerecyclede materialen die kunnen worden gebruikt bij de productie van luiers waaronder gerecycled PP en PE. Dit kan niet ingebouwd worden in een UPV en vraagt om flankerend beleid, bijvoorbeeld via de Europese Richtlijn Ecodesign (2009/125/EG) of een eco-label.

Verlagen van de milieu-impact per luier via tariefdifferentiatie in de UPV

Producenten hebben als zij een PO oprichten wel de verplichting om de afvalbeheerbijdrage te moduleren (korting of extra afdracht) naar gelang een product in de gehele keten milieuvriendelijker is. Een producent van een product met een lagere milieu-impact kan een korting krijgen op de afvalbeheerbijdrage zodat producenten gestimuleerd worden om producten met bijvoorbeeld meer gerecycled materiaal, of biobased materiaal op de markt te brengen. Het is echter aan de producenten om hier over te beslissen.

5.4.4 Het verlagen van de milieu-impact van verwerking van luier- en incontinentieafval

Om een verlaging van de milieu-impact van de verwerking van gebruikte luiers te bereiken zijn er verschillende strategieën die kunnen worden toegepast. Hieronder wordt per strategie aangegeven of deze wel of niet via de UPV uitvoerbaar is.

Meer luiers recyclen

De eerste strategie is het verhogen van het recyclingpercentage van luiers. Momenteel wordt slechts een klein deel van de gebruikte luiers gerecycled, terwijl het merendeel ervan wordt verbrand. Het verhogen van het percentage van recycling van luiers kan helpen met het terugwinnen van grondstoffen (denk aan plastics, SAP's en cellulose) die weer kunnen worden hergebruikt in de productie van een nieuw product. Dit valt onder de UPV, en met de juiste doelstellingen kan dit worden gestimuleerd.

Betere recyclebaarheid

Een andere strategie is het verbeteren van de recyclebaarheid van luiers. Dit kan bijvoorbeeld door het ontwerpen van luiers met minder verschillende materialen (design eisen), waardoor ze gemakkelijker te scheiden en te recyclen zijn. Momenteel bevatten luiers nog veel verschillende materialen die lastig van elkaar te scheiden zijn, zoals plastics, cellulose en SAP's. Door gebruik te maken van materialen die beter te recyclen zijn, kan de efficiëntie van het recyclingproces worden verhoogd. Dit kan niet ingebouwd worden in een UPV en vraagt om flankerend beleid. Producenten hebben als zij een PO oprichten wel de verplichting om de afvalbeheerbijdrage te moduleren (korting of extra afdracht) naar gelang een product in de gehele keten milieuvriendelijker is. Een producent van een eenvoudiger recyclebaar product kan een korting krijgen op de afvalbeheerbijdrage zodat producenten gestimuleerd worden om beter recyclebare producten op de markt te brengen. Dit zou zich (deels) terug moeten verdienen door goedkopere verwerkingskosten.

5.5 Conclusie

Vanuit de UPV-regelgeving kan worden gestuurd op de achterkant van de keten: de afvalbeheersstructuur (inzameling, sortering en verwerking). Met het stellen van doelen voor de afvalbeheerstructuur worden prikkels ingebouwd voor verbeteringen naar een meer circulair systeem waarin recycling van luiers- en incontinentiemateriaal een belangrijke rol speelt. Het uiteindelijke hoofddoel waarvan UPV-regelgeving een stimulerend onderdeel vormt betreft het verlagen van de algehele milieu-impact en verduurzaming van de keten.

De UPV-regelgeving geeft de mogelijkheid om prikkels in te bouwen die kunnen sturen op de voorkant van de keten, bijvoorbeeld door prijsmodulatie een korting te geven op de afvalbeheerbijdrage voor luier en incontinentiemateriaal met een lagere milieu-impact. Hier kan de overheid vooral richtlijnen meegeven; de uiteindelijke invulling is aan de producenten. Ook het instellen van een innovatiefonds dat moet helpen bij het behalen van de doelen van de UPV kan een goede prikkel zijn om de luierketen te verduurzamen. Let op: innovaties moeten gericht zijn op het behalen van de doelstellingen want producentenorganisaties zijn verplicht om de doelen op kostenefficiënte wijze te behalen.

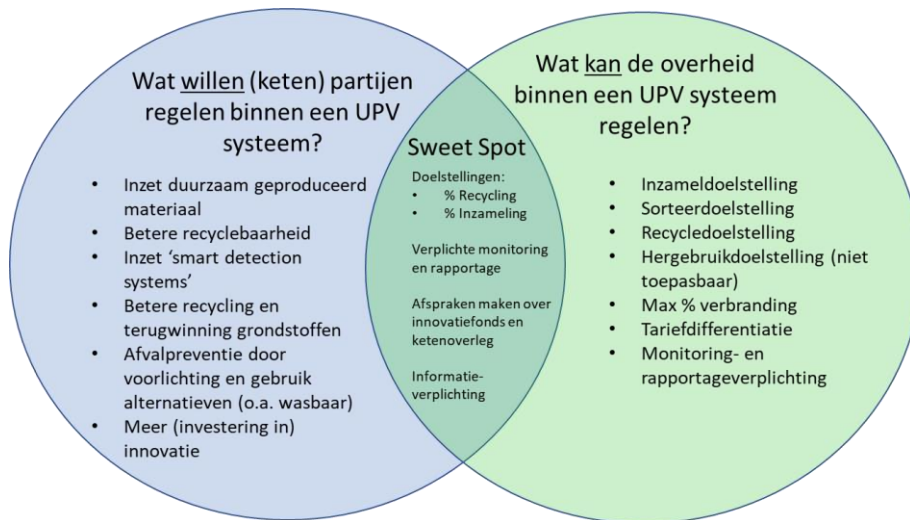
In het verder vormgeven van de UPV is zaak om een goede balans te vinden tussen wat (de overheid) in een UPV kan regelen en wat ketenpartners en de maatschappij in de UPV zouden willen regelen. Tijdens het onderzoek is het duidelijk geworden dat niet alles wat partijen zouden willen regelen ook daadwerkelijk te regelen is in een UPV.

De geïnterviewde partijen hebben een grote vraag en ambitie voor meer circulariteit aan de voorkant van de keten. Daarvoor bestaan op dit moment nog niet de juiste stimulerende middelen.

Het gaat hierbij vooral om maatregelen om het aandeel eenmalige luiers en eenmalig incontinentieafval in het restafval te verminderen (preventie van afval). Hierbij kan gedacht worden aan de volgende maatregelen:

- Het stimuleren van zindelijkheidstraining en -voorlichting
- Het stimuleren van het gebruik van wasbare luiers en het stimuleren van services die het gebruik hiervan vergemakkelijken (bijvoorbeeld een wasservice).
- Het inlichten van zorgverleners die te maken hebben met (wasbare) luiers en incontinentiemateriaal (bijvoorbeeld kraamzorg en thuiszorg)
- Het stimuleren van het ontwikkelen van design eisen voor de productie van wegwerpmateriaal zodat deze beter recyclebaar zijn

Expliciete doelstellingen gericht op het verminderen van luier en incontinentieafval in restafval is lastig omdat het behalen van deze doelstellingen maar tot een bepaalde hoogte binnen de macht van producenten ligt. Doelmaatregelen voorschrijven op het informeren van ouders en zorgprofessionals kunnen wel onderdeel zijn van de UPV.



Figuur 5.5: Schematische weergave van wat wel en niet in een UPV kan worden geregeld

In figuur 5.5 staat weergegeven welke onderwerpen wel en niet binnen een UPV geregeld kunnen worden door de Rijksoverheid. In het midden van de figuur bevindt zich een 'sweet spot' waarin de doelstellingen van de Rijksoverheid (en de ketenpartners) via een UPV kunnen worden bereikt en waar andere prikkels kunnen worden ingebouwd om de keten te sturen naar meer circulariteit. De andere maatregelen die ketenpartijen graag willen regelen moeten via flankerend beleid worden geregeld.

6 Scope en doelstellingen

Dit hoofdstuk beschrijft de scope en de doelstellingen die volgens de onderzoekers gehanteerd kunnen worden als uitgangspunt voor het opstellen van de UPV-regeling. We raden aan om na vijf jaar de scope en doelstellingen van de UPV te herzien omdat naar verwachting de luier en incontinentiemateriaalketen er dan heel anders uit zien. Er is nu te weinig informatie om zinnige adviezen te geven over scope en doelstellingen voor de periode daarna.

6.1 Scope op productniveau

Een UPV richt zich met name op de afvalketen van een productketen. In deze productketen zitten de grootste hoeveelheden afvalstoffen bij eenmalige luiers en eenmalig incontinentieafval. Samengaat het dan naar schatting om 400 kton afval in Nederland. Deze afvalstromen kunnen op eenzelfde manier worden gerecycled, en de recycling leidt tot een duidelijke milieuwinst. Daarom is het van belang dat de recycling in ieder geval voor deze stroom op gang komt. Deze producten moeten daarom zeker in de scope van de UPV worden opgenomen. De afvalstromen van de andere producten die in paragraaf 4.1.1 zijn genoemd zijn qua omvang veel kleiner (herbruikbare luiers), niet op dezelfde manier recyclebaar (herbruikbare luiers, menstruatieafval), of zij worden in de regel mee ingezameld met luier/incontinentieafval (billendoekjes/luierzakjes).

In de scope

Allereerst ligt het voor de hand om de volgende producten onder de UPV te laten vallen:

- Eenmalige luiers voor kinderen
- Eenmalig incontinentiemateriaal

Producenten van deze producten hebben zowel een financiële als een organisatorische verplichting binnen de UPV.

In de toekomst zou de UPV gebruikt kunnen worden om dwingender te sturen naar meer herbruikbare luiers en incontinentiemateriaal. Dit kan nu niet omdat er weinig tot geen inzicht is in de herbruikbare luiermarkt. Daarom is het belangrijk om meer inzicht te krijgen in de verhouding tussen de op de markt gebrachte eenmalige luiers en incontinentiemateriaal en de wasbare varianten. Doordat de eenmalige luiers en incontinentiemateriaal in de scope van de UPV zitten ontstaat er inzicht in de hoeveelheden die op de markt worden gebracht. Voor wasbare luiers en incontinentiemateriaal is dat inzicht er niet. En geen van de ketenpartijen kan er een goed beeld van geven. Om in de toekomst te kunnen sturen naar meer herbruikbare producten is inzicht belangrijk. Daarom adviseren we om in de UPV voor wasbare luiers en incontinentiemateriaal een verslagplicht op te nemen over de hoeveelheden die zij op de markt hebben gebracht. Wij stellen voor om de volgende producten met alleen verslagplicht, direct aan het ILT (dus niet via de PO), en zonder organisatorische of financiële verplichting voor het afvalbeheer onder de UPV te laten vallen:

- Wasbare luiers voor kinderen, inclusief eenmalige liners;
- Wasbaar incontinentiemateriaal, inclusief eenmalige liners;

Buiten de scope

Producten die wij voorstellen niet onder de UPV te laten vallen zijn:

- Maandverband
- Billendoekjes
- Luierszakjes

Het opzetten van een dekkend inzamelsysteem voor maandverband zou te complex zijn, gezien het wijdverspreide gebruik ervan in huishoudens. Vergeleken met luier- en incontinentiemateriaal is de hoeveelheid gebruikt maandverband ook relatief klein.

Billendoekjes kunnen zonder problemen mee worden ingezameld met het luier- en incontinentieafval. Billendoekjes vallen al onder een UPV (voor eenmalige plastic producten). We stellen daarom voor deze producten niet in de scope op te nemen.

Luierszakjes kunnen zonder problemen mee worden ingezameld met het luier en incontinentieafval. De massa van luierszakjes is veel kleiner dan de massa van de luiers en incontinentiemateriaal. Het is dus niet nodig ze op te nemen in de scope van de UPV.

6.2 Inhoud van de luier en het incontinentiemateriaal

Omdat bij de recycling van luiers het uiteindelijk gaat om het terugwinnen van de materialen die in de luier zitten (plastics, cellulose, e.a.) adviseren we de recyclingdoelstelling te richten op de hoeveelheden materiaal die nieuw op de markt worden gebracht. Hierbij wordt het gerecyclede materiaal afgezet tegen de op de markt gebrachte luiers. Om dit recyclepercentage te behalen zal er ook moeten worden ingezameld. In het ingezamelde afval is uiteraard ook de inhoud van de luier of het incontinentiemateriaal aanwezig. Omdat het product gemaakt is om deze inhoud op te nemen valt de inzameling van de inhoud ook onder de verantwoordelijkheid van de producenten.

6.3 Doelstellingen binnen de UPV*Recycling*

In het huidige scenario kunnen alleen de plastics worden teruggewonnen bij het recycleproces van luiers en incontinentiemateriaal (Elsinga proces). Dit laat zien dat het op het gebied van recycling nog erg belangrijk is om te focussen op de ontwikkeling van nieuwe technologieën die het mogelijk maken om meer materialen uit gebruikte luiers en incontinentiemateriaal te halen en deze te hergebruiken. Ook is het belangrijk dat er wordt gekeken naar manieren om de huidige recyclingprocessen te verbeteren, zodat er meer materialen kunnen worden teruggewonnen en hergebruikt. De ontwikkelingen richten zich nu op naast plastics ook cellulose en SAP terugwinnen. De inhoud van de luier is een stroom met negatieve waarde waar naar verwachting de komende tijd geen terugwinning van materialen uit wordt verwacht. Omdat bij de recycling van luiers het uiteindelijk gaat om het terugwinnen van de materialen die origineel in de luier of het incontinentiemateriaal zitten (plastics, cellulose, e.a.) adviseren we de recycledoelstelling te baseren op de luier en het incontinentiemateriaal dat, zonder de inhoud, op de markt wordt gebracht.

Als doelstelling voor recycling adviseren wij bij invoering van de UPV op 1 januari 2026 een percentage van 12,5 % ten opzichte van het gewicht aan luiers en incontinentiemateriaal dat op de markt wordt gebracht te hanteren. 5 jaar na invoering van de UPV zou dit percentage kunnen groeien naar 25 %, dus in stappen van 2,5 %-punt per jaar. Hiermee begint de doelstelling onder de capaciteit die nu naar verwachting wordt bijgebouwd in de komende jaren, maar eindigt bij gelijkblijvende volumes op de markt gebracht, boven de capaciteit die nu wordt verwacht. Producenten zullen dus het bijbouwen van capaciteit, en/of het terugwinnen van extra fracties uit de luiers moeten stimuleren. Een andere mogelijkheid om het recyclepercentage bij een beperkte capaciteit omhoog te krijgen is een verschuiving van eenmalige naar herbruikbare producten.

Inzameling

We adviseren om het inzamelingpercentage te laten volgen op de beschikbare recyclingcapaciteit. (Veel) meer inzamelen dan er aan recyclingcapaciteit beschikbaar is leidt niet tot een beter milieuprofiel. Een klein overschot aan inzameling zorgt voor een garantie dat de recycle-installaties op volle capaciteit draaien. Dit zorgt voor de laagst mogelijke recyclekosten. Het overschot aan ingezameld luier en incontinentieafval zal nog naar verbranding moeten.

We adviseren om voor inzamelingspercentage als basis het totale luier- en incontinentieafval te nemen. De massa van het ingezamelde afval is afhankelijk van hoe vol de luier of het incontinentiemateriaal is. Dit kan verschillen en dat brengt een extra onzekere factor met zich mee wanneer de hoeveelheid op de markt als basis zou worden gekozen. Door de inzamelingsdoelstelling op basis van het werkelijke vrijkomende afval te stellen valt deze onzekere factor weg. Het werkelijk vrijkomende afval is een optelling van het gescheiden ingezameld luier en incontinentieafval en het luier- en incontinentieafval in het gemengd restafval (huishoudelijk en bedrijfs).

We adviseren om een minimaal inzamelpercentage van 30 % bij het invoeren van de UPV op 1 januari 2026. Op deze manier is er gegarandeerd voldoende gescheiden ingezameld materiaal beschikbaar voor alle nu geplande bij te bouwen capaciteit. In de daaropvolgende 5 jaar kan de inzamelingsdoelstelling groeien naar 45 %. Dus met 3 %-punt per jaar.

De organisatorische verantwoordelijkheid voor het inzamelen bij inwoners en kinderdagverblijven zou moeten liggen bij gemeenten. Hiervoor moeten gemeenten via de wet de mogelijkheid krijgen om luier- en incontinentieafval ook bij kinderdagverblijven op te halen. De financiële verantwoordelijkheid voor de inzameling ligt bij de producenten. De organisatorische en financiële verantwoordelijkheid voor inzameling bij zorginstellingen ligt volledig bij de producenten. Zij kunnen hiervoor inzamelaars inhuren.

Hierbij moet opgemerkt worden dat een inzamelsysteem land dekkend en voor alle houders van het afval toegankelijk moet zijn. Dit kan betekenen dat er door gemeenten en bij zorginstellingen meer luier- en incontinentieafval gescheiden wordt ingezameld dan de minimale verplichte hoeveelheid.

Het volume van luier- en incontinentieafval dat wordt ingezameld en niet kan worden gerecycled vanwege een tekort aan recyclecapaciteit wordt op kosten van de producenten verbrand. Daarmee worden de inzamel- en verwerkingskosten voor het gescheiden ingezamelde afval verschoven van gemeenten en zorginstellingen naar de producenten. Het is echter belangrijk dat gemeenten en zorginstellingen zich realiseren dat dit de maatschappij als geheel extra geld kost en dat dit vanwege extra transport en menghandelings meer milieubelasting met zich meebrengt. Wij raden daarom aan via het ketenoverleg de inzameling af te stemmen op de recyclingcapaciteit.

Een strategie zou kunnen zijn om op alle gemeentelijke milieustraten luiers in te zamelen zodat een land dekkend inzamelsysteem ontstaat. Hiermee wordt dan formeel voldaan aan de eis voor een landelijk dekkend inzamelsysteem, al is het niet helemaal in de geest van de wet. De inzameling kan dan snel worden uitgebreid naar inzameling bij kinderdagverblijven in de gemeenten rondom de nog te bouwen recyclinginstallaties. Na verloop van tijd als de recyclingcapaciteit toeneemt wordt de inzameling in andere gemeenten dan ook opgeschaald. Dit heeft echter wel als nadeel dat in een deel van gemeenten mensen wel meebetalen aan de inzameling en recycling via de producten die zij kopen, maar niet de mogelijkheid hebben om eenvoudig (en gratis) van hun luier- en incontinentieafval af te komen.

Informatieverplichting

Naast de doelstellingen over inzameling en recycling adviseren we om doelstellingen op te nemen over het informeren van ouders en zorginstellingen over het gebruik van wasbare luiers. Praktisch betekent dit dat producenten verantwoordelijk zijn voor een jaarlijkse communicatiecampagne gericht op ouders, patiënten en verzorgenden via consultatiebureaus, kinderdagverblijven en zorginstellingen. In deze campagne worden ouders, patiënten en verzorgenden voorzien van informatie over:

- de milieu-impact van eenmalige luiers en wasbare luiers (gebaseerd op LCA-onderzoek);
- de kosten van het gebruik van wasbare luiers en eenmalige luiers;
- ervaringen met wasbare luiers, en
- informatie over subsidiemogelijkheden voor het gebruik van wasbare luiers.

Het uitvoeren van de informatiedoelstellingen gebeurt via het ketenoverleg, maar wordt gefinancierd door de producenten van eenmalige luiers.

Verslagverplichting

Voor de producenten van eenmalige luiers geldt uiteraard een verslagverplichting. Zij moeten rapporteren over de op de markt gebracht luiers en incontinentiemateriaal in dat jaar en de hoeveelheid luier- en incontinentieafval die is ingezameld en is gerecycled.

Voor producenten van wasbare luiers adviseren we een verslagplicht over de hoeveel luiers zij op de markt hebben gebracht. Deze gegevens zouden deze producenten direct aan de ILT/RWS moeten leveren.

7 Kosten

7.1 Inleiding: inhoud van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag 'wat zijn de kosten en opbrengsten van (de achterkant van) de keten van luier- en incontinentiemateriaal?' In dit hoofdstuk behandelen we alleen de hoeveelheden en kosten van luier- en incontinentiemateriaal dat eenmalig wordt gebruikt en afgedankt. Wasbare luiers zijn niet opgenomen in deze kostenanalyse. Hiervoor zijn verschillende redenen. Ten eerste vanwege de relatief kleine volumes die momenteel op de markt zijn en uiteindelijk worden afgedankt. Ten tweede omdat het tijdens ons onderzoek onvoldoende duidelijk is geworden hoe wasbare luiers worden afgedankt. Als opties zijn naar voren gekomen de textielbak en het restafval. Daarnaast vallen billendoekjes, menstruatiemiddelen en afvoerende incontinentiematerialen ook buiten de afbakening van dit kostenonderzoek. De voornaamste reden hiervoor is dat we deze ook niet onder de scope van de UPV willen laten vallen, zoals in voorgaande hoofdstukken is toegelicht.

Dit hoofdstuk bestaat uit een aantal delen. Deze paragraaf bevat een korte toelichting op de vraag en een leeswijzer van het hoofdstuk. Paragraaf 2 beschrijft welke informatie over kosten en opbrengsten van de luierketen is gebruikt om tot een inzicht in kosten en opbrengsten op hoofdlijnen te komen. Om (verwachte en voorziene) toekomstige ontwikkelingen mee te nemen is naast een situatie 'huidig' ook een situatie 'toekomst' neergezet. In paragraaf 3 wordt toegelicht hoe tot deze situaties gekomen is, welke informatie (onder andere hoeveelheden) daarvoor zijn gebruikt en welke aannames zijn gedaan. Vervolgens geeft paragraaf 4 inzicht in de bandbreedte van kosten voor inzameling en verwerking van luiers. Paragraaf 5 combineert de voorgaande informatie om te komen tot een inzicht op hoofdlijnen in de kosten van de achterkant van de keten. Deze kosten worden uitgedrukt per kg en per product dat op de markt wordt gebracht. De laatste paragraaf bevat de conclusies uit het kostenonderzoek. De cijfers die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd zijn afkomstig uit het in het kader van dit onderzoek ontwikkelde ketenmodel dat samen met dit rapport zal worden opgeleverd en ter beschikking wordt gesteld aan het ministerie.

7.2 Informatie over hoeveelheden en kosten

In eerdere onderzoeken en publiek beschikbare bronnen is de nodige informatie te vinden over de omvang en kosten van inzameling en verwerking van afgedankte luiers in Nederland. Zo is via het CBS in te zien hoeveel luiers in het huishoudelijk afval jaarlijks gescheiden worden ingezameld²⁹, heeft de NVRD in haar benchmark onderzocht wat de gemiddelde kosten voor gescheiden inzameling en verwerking van luiers voor gemeenten zijn³⁰ en heeft TAUW bv in haar vooronderzoek een overzicht gegeven van oude, huidige en toekomstige recyclingtechnieken en hun output³¹.

²⁹ CBS (2022), StatLine – gemeentelijke afvalstoffen; hoeveelheden

³⁰ NVRD & RWS (2022), Benchmark huishoudelijk afval, analyse peiljaar 2021

³¹ TAUW (2021), Verkenning van knelpunten en oplossingen voor het sluiten van de keten voor luiers en incontinentiemateriaal

De metropoolregio Amsterdam geeft in een onderzoek een benadering van het aantal luiers en incontinentiemateriaal op de markt op basis van gebruik³², terwijl VANG op basis van sorteeranalyses van afval een indicatie van de hoeveelheid afgedankte luiers (in zowel huishoudelijk als bedrijfsafval)³³.

Om tot inzicht in kosten en opbrengsten van de achterkant van de keten te komen, is de informatie uit onderzoeken en publiek beschikbare bronnen geverifieerd en aangevuld met informatie uit interviews met diverse inzamelaars en verwerkers van luier- en incontinentiemateriaal. In de interviews is naar voren gekomen dat met name informatie over de kosten (en mogelijke opbrengsten) van recycling van luiers en incontinentiemateriaal schaars is. Er is op dit moment maar één verwerkingstechniek die op redelijke schaal (15 kton per jaar) in Nederland wordt toegepast bij ARN in Weurt. Voor kosten en opbrengsten van mogelijk toekomstige installaties met dezelfde (mogelijk geoptimaliseerde) techniek nemen we aan dat dit vergelijkbaar zal zijn. Voor recycle installaties met nieuwe technieken kan vooralsnog alleen worden vertrouwd op resultaten uit testen in het lab of kleinschalige pilots. Om recht te doen aan de onzekerheid én de betrouwbaarheid van informatie te borgen, is de ontvangen informatie door ons gecombineerd tot bandbreedtes.

7.3 Beschrijving situatie 'Huidig' en situatie 'Toekomst'

Om uitspraken te kunnen doen over de kosten en opbrengsten van de verwerking van luier- en incontinentiemateriaal, is het belangrijk een zo eenduidig mogelijk beeld te hebben van de hoeveelheden luier- en incontinentieafval die verwerkt worden per verwerkingsmethode. In de interviews kwam in ieder geval naar voren dat er een groot verschil zit tussen de huidige verwerkingscapaciteit en techniek en mogelijke capaciteit en techniek in de toekomst. Zowel in de huishoudelijke als de bedrijfsmatige afvalmarkt zijn er ideeën en ambities om recyclecapaciteit uit te breiden (zie bijvoorbeeld de initiatieven van Renewi en Meerlanden) en wordt er gewerkt aan het ontwikkelen en opschalen van nieuwe recycletechnieken (zie bijvoorbeeld het initiatief van Diaper Recycling Europe)³⁴. Onderzoek naar nieuwe recycletechnieken is van belang, omdat de huidige operationele techniek alleen de plastics van het oorspronkelijke product uit het afval haalt, terwijl er meer materialen (cellulose, SAP's) in luier- en incontinentiematerialen zitten die zouden kunnen worden teruggewonnen. De ambitie om de capaciteit uit te breiden en nieuwe technieken op te schalen is een belangrijk aandachtspunt, want er is een behoorlijke uitbreiding van zowel capaciteit als techniek nodig om een substantiële recycle doelstelling (in een UPV) te kunnen halen.

Om recht te doen aan de situatie nu en een situatie die in de nabije toekomst kan worden verwacht, is ervoor gekozen om in het ketenmodel naast de situatie 'Huidig' ook een situatie 'Toekomst' te kunnen doorrekenen. Het opstellen van de inputvariabelen per situatie is gedaan in overleg en afstemming met de opdrachtgever, verwerkers en recyclers.

³² Van Dalen (2018), Onderzoek luierinzameling in Nederland voor metropoolregio Amsterdam

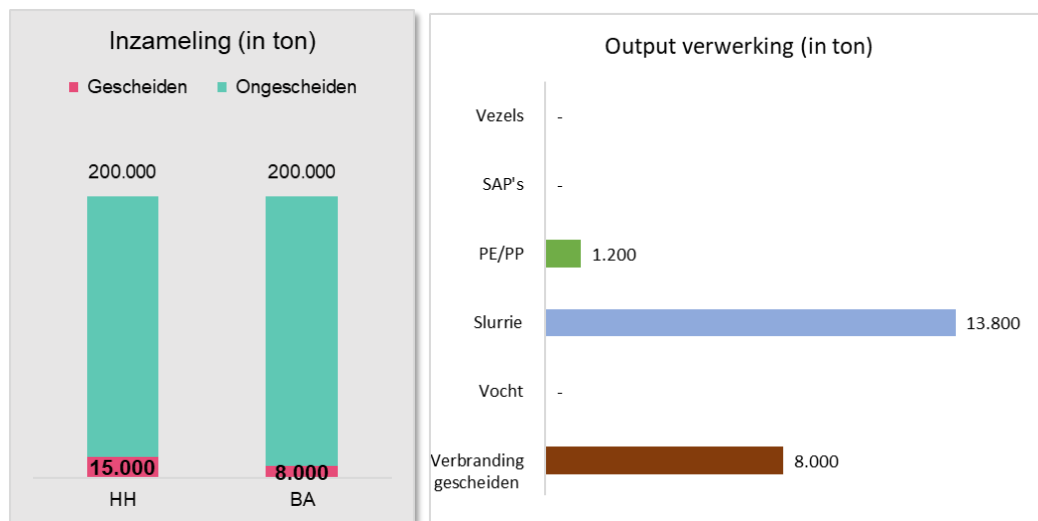
³³ RWS & NVRD (2022), Resultaten enquête inzameling luier en incontinentiemateriaal

³⁴ RVO heeft verschillende subsidies verstrekt op het gebied van luierrecycling, bijvoorbeeld aan Diaper Recycling Europe voor een haalbaarheidsstudie naar de Knowaste+ methode ([Haalbaarheidsstudie luierrecycling - Topsector Energie](#)) en aan Renewi voor de bouw van een luierrecyclinginstallatie ([Recycling van Afval uit Luiers en Incontinentiemateriaal - Topsector Energie](#)). Ook Meerlanden wil een recycle installatie neerzetten. Zie hiervoor bijvoorbeeld Gram, Vakblad van de NVRD, jaargang 113 # 6 augustus 2022.

7.3.1 Situatie Huidig

De situatie Huidig gaat uit van de huidige inzameling en verwerkingsmethoden van luiers en incontinentiemateriaal. In 2022 werd op de huishoudelijke markt (in de grafiek afgekort met HH) ongeveer 15 van de 200 kton die van de markt komt gescheiden ingezameld.³⁵ Op de bedrijfsafvalmarkt (in de grafiek afgekort met BA) was dat ongeveer 8 van de 200 kton.³⁶ Van de gescheiden ingezamelde 23 kton wordt er op dit moment 15 kton verwerkt. De output van dit proces is relatief veel ‘slurrie’ en een klein deel PE en PP³⁷, zoals te zien in onderstaande grafiek. Er is – op basis van de inzichten uit de interviews – aangenomen dat de ingezamelde kilo’s die niet worden verwerkt volgens dit proces, alsnog worden verbrand.

Het percentage gescheiden inzameling in situatie Huidig is 6 %. Dit percentage wordt berekend door de gescheiden ingezamelde hoeveelheden te delen door het totaal aan afgedankte luiers. Het recyclepercentage is 1 %. Het recyclepercentage wordt berekend door het recycleaat (vezel, SAP en kunststof) te delen door de totale hoeveelheid op de markt (oftewel: lege producten). Zie het tekstblok voor meer toelichting over deze hoeveelheid.



Figuur 7.1: Weergave van inzameling en verwerking in situatie ‘Huidig’

7.3.2 Situatie Toekomst

Situatie Toekomst gaat uit van mogelijke inzameling en verwerkingsmethoden van luiers in de toekomst. Uit interviews met partijen komt naar voren dat het opschalen van de inzamelcapaciteit relatief snel gerealiseerd kan worden. Als het gaat om bedrijfsmatige inzameling van luiers en incontinentiemateriaal van bijvoorbeeld zorginstellingen, ziekenhuizen en kinderdagverblijven waar dit materiaal een substantieel deel van de afvalstroom is, wordt aangegeven dat dit binnen één tot twee jaar gerealiseerd kan worden.

³⁵ Inzichten uit eerdergenoemde Statline gegevens van CBS

³⁶ Inzichten uit interviews met twee grote bedrijfsafvalinzamelaars

³⁷ Inzichten uit interview met recyclingbedrijf

Met betrekking tot de inzameling van huishoudelijk afval, duurt opschaling langer, omdat er in veel gemeenten een aparte inzamelstructuur voor luiers en incontinentiemateriaal moet worden ingericht. Het opschalen van de recyclecapaciteit is lastiger dan de inzamelcapaciteit. Partijen geven aan dat het gebrek aan beschikbare ruimte en het gebrek aan stroomvoorziening grote knelpunten vormen voor het opschalen van de recyclecapaciteit. Ook wordt aangegeven dat er nog ontwikkeling van recycletechnieken nodig is, zodat een groter aandeel materiaal teruggewonnen kan worden uit het luieraafval.

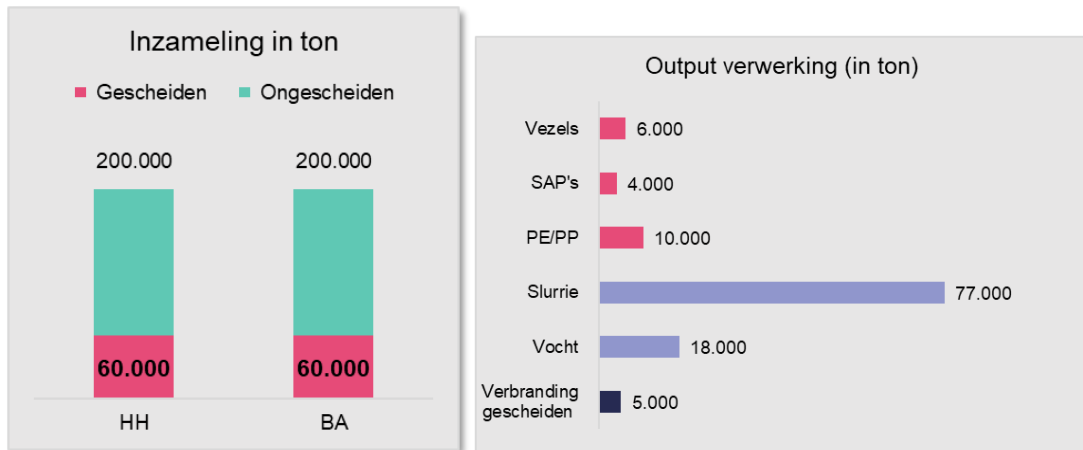
De ontwikkelingen rondom recyclecapaciteit zijn deels onzeker. Tegelijkertijd heeft RVO ook subsidie verstrekt aan partijen met concrete plannen voor realisatie van recycle faciliteit (zoals Renewi³⁸). Daarnaast wordt aangegeven dat een 'volledig opgeschaalde plant' met een nieuwe recyclemethode in 2025 werkzaam kan zijn. De genoemde plannen kunnen binnen enkele jaren werkelijkheid zijn, maar zekerheid hierover is er niet. Situatie Toekomst is daarom een situatie die op zijn vroegst eind 2025 werkelijkheid kan zijn of enkele jaren later.

In de situatie Toekomst is aangenomen dat gemiddeld 30 % van het huishoudelijk en bedrijfsmatig luieraafval gescheiden wordt ingezameld. Gezien de mogelijkheden die inzamelaars zien voor opschaling is dit percentage voorzichtig ingeschat. Op basis van lokale pilots en inschattingen van gemeentelijke inzamelaars lijkt 30-50 % gescheiden inzameling een haalbaar percentage voor huishoudelijk afval (HH). Voor bedrijfsafval (BA) geven inzamelaars aan 60-80 % als realistisch inzamelpercentage te zien. Dit is in lijn met de hierboven genoemde bronscheiding bij bedrijven als kinderdagverblijven, zorginstellingen en (in mindere mate) ziekenhuizen.

Qua recycling is in situatie Toekomst niet alleen de capaciteit toegenomen, maar heeft de techniek zich ook verder ontwikkeld richting meer materiaalherwinning. In gesprekken met inzamelaars en gemeenten wordt de verwachting uitgesproken de capaciteit van de Elsinga methode op korte termijn (2-3 jaar) op te schalen van 15 naar zo'n 75 kton. Daarnaast geven partijen aan een nieuwe techniek te verwachten, die naast PE en PP ook vezels en SAP's kan recycleren. In de situatie Toekomst wordt een capaciteit van 40 kton voor deze techniek meegenomen.

Door bovenstaande inzichten te combineren nemen we in situatie Toekomst een gescheiden inzameling van 120 kton. Hiervan wordt 20 kton verwerkt als vezels, SAP of PE/PP. Een groot deel, 77 kton, eindigt als slurry (via de Elsinga methode) en een kleiner deel, 18 kton, is gezuiverd vocht (volgens de nieuwe techniek). De ingezamelde kilo's die niet worden verwerkt worden verbrand (5 kton). Het (gescheiden) inzamelpercentage is daarmee 30 % ten opzichte van de totale hoeveelheid luieraafval. Het recyclepercentage als deel van de totale hoeveelheid luiers en incontinentiemateriaal die jaarlijks op de markt komt daarmee op een kleine 20 %.

³⁸ Zie [Recycling van Afval uit Luiers en Incontinentiemateriaal - Topsector Energie](#).



Figuur 7.2 Weergave van inzameling en output van de situatie 'Toekomst'

In onderstaand kader is een toelichting te vinden op twee verschillende manieren om de hoeveelheid luiers en incontinentiemateriaal die jaarlijks op de markt komt en van de markt gaat te kunnen bepalen. Daarbij is aangegeven welke methode in het onderzoek is gehanteerd. Mocht het gewenst zijn om de berekening ook aan de hand van de andere methode te maken dan is dat mogelijk in het ketenmodel. Ook zijn recente cijfers over op de markt gebrachte materialen (put-on-market) eenvoudig aan te passen in het ketenmodel.

De hoeveelheid luiers en incontinentiemateriaal op en van de markt

Met een UPV kunnen in ieder geval doelstellingen worden gesteld voor de achterkant van de keten. Voor de hand liggen dan in ieder geval een recycledoelstelling, gekoppeld aan een inzameldoelstelling. Voor zowel een inzamel- als recycledoelstelling is het belangrijk om zicht te hebben op de hoeveelheid producten op en van de markt. Hoeveel luiers en incontinentiematerialen er als afval van de markt komen is vaak nog wel te monitoren (zie ook de eerdergenoemde enquête van VANG), maar hoeveel er op de markt komen is lastiger te bepalen. In het in het kader van het onderzoek opgestelde model kan de hoeveelheid op en van de markt op twee verschillende manieren worden berekend. Voor de resultaten die in het vervolg van dit hoofdstuk worden gepresenteerd, is gewerkt met benadering 1. In het model is het ook mogelijk de andere benadering te gebruiken.

Berekening op basis van sorteeraanlyse en factor voor fecaliën

Deze berekening gaat uit van de sorteeraanlyse ‘aan de achterkant’ en rekest deze terug ‘naar de voorkant’. Door afval te analyseren kan een inschatting worden gemaakt van het totaal aan afgedankte luiers. Via deze weg komt VANG tot een totaal van 200 kton luiers en 200 kton incontinentiemateriaal. Om van deze hoeveelheid te komen tot een hoeveelheid op de markt (de voorkant van de keten), kan gebruik worden gemaakt van een factor voor fecaliën. Uit het eerdergenoemde vooronderzoek van TAUW is gebleken dat een lege luier gemiddeld 21% van het gewicht is van een volle luier. Voor incontinentiemateriaal is dit 32,5%. Als we de 200 kton terugrekenen komen we op 42 kton luiers en 65 kton incontinentiemateriaal (Inco) op de markt.

	Op de markt	Van de markt
Luier	42	200
Inco	65	200
	107 kton	400 kton

Berekening op basis van verwacht gebruik en factor voor fecaliën

Deze berekening gaat uit van het verwachte gebruikt ‘aan de voorkant’ en rekest deze door ‘naar de achterkant’. Door een inschatting te maken van het gemiddelde productgebruik van luier-dragende kinderen en incontinentie ouderen, kan iets worden gezegd over de verwachte afvalstroom. Op basis van het bevolkingsregister is te zien dat er in 2022 ongeveer 540,000 luier-dragende kinderen in Nederland zijn (kinderen t/m 3 jaar oud) die gemiddeld 5 luiers per dag gebruiken. Op basis van inschattingen van producenten is bekend dat er ongeveer 1 miljoen incontinentie ouderen zijn, die ongeveer 3 luiers per dag gebruiken. Met een gemiddeld gewicht van 33 gram voor een lege luier en 109 gram voor leeg incontinentiemateriaal, komen we tot 29,5 kton luiers en 119,5 kton incontinentiemateriaal. Als dit wordt gecombineerd met de factor voor fecaliën zoals hierboven beschreven, is de hoeveelheid 141 kton luiers en 368 kton incontinentiemateriaal (Inco) van de markt. Dit is 27% meer dan benadering 1.

	Op de markt	Van de markt
Luier	29.5	141
Inco	119.5	368
	149 kton	509 kton

7.4 Bandbreedte kosten

Op basis van informatie uit openbare bronnen, aangevuld met interviews met inzamelaars en recyclers, is een algemene bandbreedte van de kosten van inzameling en verwerking van luiers en incontinentiemateriaal opgesteld. Deze bandbreedte bevat zowel de kosten voor huishoudelijk als bedrijfsafval, omdat uit eerder onderzoeken en interviews bleek dat de kosten voor gescheiden inzameling huishoudelijk en bedrijfsafval elkaar niet veel ontlopen. De kosten per stap staan samengevat in de tabel hieronder. In de voetnoten staat vervolgens toegelicht welke informatie is gebruikt om tot de bandbreedte te komen. Zoals eerder aangegeven is alle informatie ook terug te vinden in het ketenmodel dat in het kader van deze opdracht is ontwikkeld. Gemiddeld is gescheiden inzamelen en recycling 35 % duurder dan inzameling en verwerking via het restafval.

Inzameling via restafval en verbranding	LAAG	HOOG
Inzamelkosten ³⁹	70 euro / ton	100 euro / ton
Verwerkingskosten ⁴⁰	100 euro / ton	150 euro / ton
Totaal restafval	170 euro / ton	250 euro / ton
Gescheiden inzameling en recycling	LAAG	HOOG
Inzamelkosten ⁴¹	100 euro / ton	130 euro / ton
Verwerkingskosten ⁴²	140 euro / ton	200 euro / ton
Totaal recycling	240 euro / ton	330 euro / ton

7.5 Kosteninschatting van een UPV-systeem

Door de hoeveelheden per situatie (huidig en toekomst) te combineren met de bandbreedte van kosten zoals hierboven beschreven, komen we tot een bandbreedte van de kosten van een UPV. Deze kosten worden doorgerekend met het in het kader van dit onderzoek ontwikkelde ketenmodel. Het model is dynamisch.

³⁹ De kosten voor inzameling van restafval bevat zowel de kosten voor huishoudelijk- (HH) als bedrijfsafval (BA). Data is afkomstig uit de benchmark van de NVRD en inzichten uit interviews met bedrijfsafvalinzamelaars.

⁴⁰ De kosten voor verwerking van restafval bestaan uit verbrandingskosten (60-90 euro), afvalstoffenbelasting (30-35 euro) en transport en overslag (10-25 euro). Deze kosten zijn eerder samengevat en toegelicht in het vooronderzoek van TAUW

⁴¹ De kosten voor gescheiden inzameling van luiers zijn nagenoeg gelijk tussen huishoudelijk- (HH) en bedrijfsafval (BA). Voor HH zijn er cijfers uit gemeenten waar al gescheiden wordt ingezameld, voor BA werken we met inzichten uit interviews. De kosten van huis-aan-huis inzameling zijn niet opgenomen in deze bandbreedte, volgens een studie in Vlaanderen bedragen deze 1300 euro / ton.

⁴² De kosten voor recycling bevat enerzijds de kosten van de huidige situatie (bandbreedte laag) en anderzijds de kosteninschattingen voor nieuw-te-ontwikkelen of elders-toegepaste recycling-technieken (bandbreedte hoog).

Dit betekent dat input makkelijk kan worden aangepast. Als in een later stadium bijvoorbeeld nieuwe of betere informatie beschikbaar is, kan er eenvoudig een aanpassing worden gedaan en kunnen de kosten (opnieuw) worden doorgerekend.

In deze paragraaf beschrijven we het 'statische' resultaat van het doorrekenen van de kosten in situatie Huidig en situatie Toekomst. Door de eerder gedeelde hoeveelheden per ketenstap (inzameling en verwerking) en per systeem (huishoudelijk- en bedrijfsafval) te combineren met de bandbreedte van kosten per ketenstap en per systeem, komen we tot de totale kosten van de achterkant van de luierketen. Deze kosten bestaan uit twee delen: inzamelkosten en verwerkingskosten. De inzamelkosten bevatten zowel de kosten van gescheiden inzameling van luiers als de kosten van inzameling van luiers via het restafval. De verwerkingskosten bevatten alleen de kosten van het verwerken van luiers via huidige (beschikbare) of toekomstige (nieuwe) recycletechnieken. De kosten van verbranding van luiers via het restafval zijn niet meegenomen in deze berekening, maar zitten wel in het model.

Om tot de kosten van een UPV-systeem per kg en per product op de markt te komen zijn de totale kosten gedeeld door de totale hoeveelheid kilogram en de totale hoeveelheid producten op de markt. In onderstaande tabel zijn deze kosten samengevat voor situatie Huidig en Toekomst. Voor beide situaties rekenen we met een hoeveelheid producten op de markt op basis van de sorteeraanlyse (berekening 1 uit tekstblok) en nemen we potentiële opbrengsten van recyclaat niet mee in het kostenplaatje.⁴³ Gemiddeld genomen kost het in beide situaties tussen de € 0.02 en € 0.03 per luier om de kosten aan de achterkant van de keten te dekken.

Kosten per eenheid	Situatie	Situatie	Situatie	Situatie
	HUIDIG laag	HUIDIG hoog	TOEKOMST laag	TOEKOMST hoog
Kosten per kg (op de markt)	€ 0,31	€ 0,39	€ 0,47	€ 0,61
Kosten per stuk (op de markt)	€ 0,018	€ 0,022	€ 0,027	€ 0,035
Gemiddelde per stuk	€ 0,02		€ 0,03	

⁴³ De opbrengst van recyclaat wordt (nog) niet meegenomen in de berekening van de kosten van een UPV omdat er op dit moment veel onzekerheid is over de prijs van recyclaat. Daarnaast is de hoeveelheid (op dit moment) nog niet substantieel en is de opbrengst dat dus ook niet. Als in de toekomst blijkt dat de opbrengst substantieel zijn en moeten worden meegenomen, kan het in dit onderzoek opgeleverde model gebruikt worden om een nieuwe berekening te maken

7.6 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we een eerste inschatting gemaakt van de kosten van de achterkant van de luierketen om zo een uitspraak te kunnen doen over de totale kosten van een werkend UPV-systeem en de kosten per kg of stuk op de markt.

De hier gepresenteerde kosten zijn een indicatie op basis van de kosten en hoeveelheden die op dit moment bekend (of verwacht) zijn. De realisatie van nieuwe verwerkingstechnieken met andere kosten en andere output kan de kosten per product zowel positief als negatief beïnvloeden. In de aanloop naar de invoering van de UPV adviseren we de berekeningen opnieuw te doen met aangepaste input. Het opgeleverde ketenmodel kan hiervoor worden gebruikt.

Verder is het goed te vermelden dat het uitvoeren van een maatschappelijke kosten-batenanalyse *niet* onder de scope van de huidige opdracht valt. Het uitvoeren van een maatschappelijke kosten-batenanalyse voor de Nederlandse markt kan extra inzicht bieden in de prioritering van mogelijkheden voor verwerking. Hoewel er in Vlaanderen een vergelijkbare studie is uitgevoerd, zijn deze cijfers niet 1-op-1 te vertalen naar Nederland. We adviseren daarom de cijfers uit onze studie te gebruiken en uit te breiden tot een maatschappelijke kosten-batenanalyse om een zo actueel mogelijk inzicht te krijgen. Door de Nederlandse data in het ketenmodel te koppelen aan milieu-impact per ketenstap (inzameling en recycling, verbranding), wordt duidelijk welke impact de verschillende routes hebben op het milieu. Gebruik van het dynamische ketenmodel (dat gemakkelijk aan te passen is op basis van nieuwe cijfers) en koppeling van milieu-impact zorgt ervoor dat milieu-impact automatisch wordt meegerekend. Het is dan niet nodig om steeds een hele nieuwe LCA uit te voeren.

8 Governance

De aansturing van een UPV-systeem is belangrijk in het soepel bereiken van de doelstellingen en de daardoor behaalde milieuvoordelen. Over de governance van UPV-systemen is een aantal dingen vastgelegd in de wet. In de kaderrichtlijn afvalstoffen staat in artikel 8 bis, lid 1 onder a) en lid 6 het volgende:

1. Indien er overeenkomstig artikel 8, lid 1, regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zijn vastgesteld, ook krachtens andere wetgevingshandelingen van de Unie, zorgen de lidstaten ervoor:

a) dat zij duidelijk de taken en verantwoordelijkheden omschrijven van alle betrokken actoren, waaronder de producenten van producten die producten in de lidstaat in de handel brengen, de organisaties die namens hen verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomen, de private of publieke afvalverwerkers, de plaatselijke instanties en, waar van toepassing, exploitanten van installaties voor hergebruik en voorbereiding voor hergebruik en ondernemingen van de sociale economie;

(...)

6. De lidstaten zorgen voor een regelmatige dialoog tussen alle relevante belanghebbenden die betrokken zijn bij de uitvoering van de regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, waaronder producenten en distributeurs, private of publieke afvalverwerkers, lokale instanties, maatschappelijke organisaties en, indien van toepassing, actoren van de sociale economie, hergebruik- en reparatienetwerken en exploitanten van installaties voor voorbereiding voor hergebruik.

In de bestaande UPV-systemen in Nederland wordt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de UPV voor 100 % neergelegd bij de producenten, waaruit vervolgens kan worden afgeleid dat de andere partijen in de keten geen verantwoordelijkheid dragen. Dit leidt in praktijk tot het probleem dat een producent bij het niet behalen van de doelstellingen volgens de rechter niet een last onder dwangsom opgelegd kan krijgen bij het niet behalen van de doelstellingen, als de producent afhankelijk is van derden bij het behalen van die doelstelling⁴⁴. Het is dus belangrijk om de taken van de verschillende partijen in de keten te benoemen, zodat duidelijk is tot waar de verantwoordelijkheid van de verschillende partijen reikt.

8.1 Rollen

Om te komen tot een hoog percentage recycling van luier- en incontinentieafval en het goed uitvoeren van de informatieplicht zijn de volgende rollen in de luierketen van belang:

- Producenten van eenmalige luiers en incontinentiemateriaal (Edana/Nefemed/Fmed)
- Producenten van wasbare luiers en incontinentiemateriaal

⁴⁴ [Uitspraak 201701376/1/A1 - Raad van State](#)

- Houders van het luier- en incontinentieafval:
 - Particulieren (-)
 - Bedrijven (Brancheorganisaties Kinderopvang, Zorginstellingen Nederland, Ziekenhuizen Nederland)
- Gemeenten die als taak hebben om afval in te zamelen van hun inwoners.
- Afvalinzamelaars die afval inzamelen in opdracht van bedrijven en gemeenten.
- Recyclers van luier- en incontinentieafval

Deze partijen moeten samenwerken om te komen tot een hoog inzamelings- en recyclingpercentage en daarmee lagere milieu-impact. Daarom is het van belang dat deze partijen met elkaar in overleg gaan over hoe zij dit samen op gaan pakken. Het is dus aan te bevelen om regelmatig met elkaar in overleg te gaan.

8.2 Producentenorganisatie

Een verplichting voor het behalen van de doelstellingen in een UPV is gericht aan een individuele producent. In praktijk is het echter omslachtig om iedere producent zijn eigen inzamelsysteem te laten ontwikkelen. Op die manier ontstaan er vele parallelle inzamelsystemen wat leidt tot versnippering en inefficiëntie. We adviseren de producenten daarom om een producentenorganisatie op te richten die de gescheiden inzameling en recycling namens alle producenten in Nederland regelt. Het aantal producenten die luiers en incontinentiemateriaal op de markt brengen is relatief beperkt. Daarom kan een producentenorganisatie namens deze producenten naar verwachting goed opereren. Er ontstaat echter altijd het risico dat freeriders de markt betreden. Zij dragen niet af aan de producentenorganisatie, maar laten de ontdoeners wel het luier- en incontinentieafval afgeven bij het gescheiden inzamelsysteem. Op deze manier draaien de bonafide producenten op voor de kosten van de freeriders. Door een algemeenverbindendverklaring aan te vragen bij de minister worden freeriders gedwongen zich aan te sluiten bij de producentenorganisatie en moeten zij meebetalen aan de kosten die door de PO worden gemaakt voor inzameling, verwerking en informeren van gebruikers.

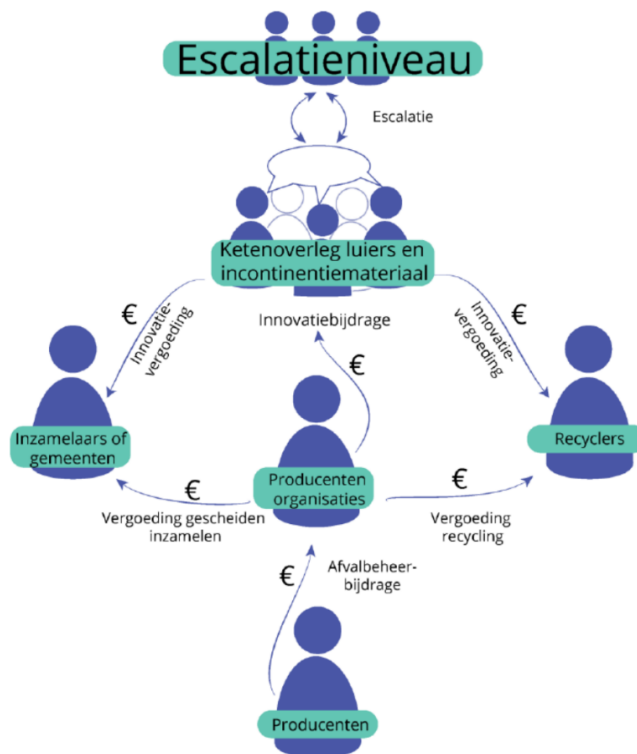
8.3 Ketenoverleg

Wij stellen voor om een periodiek ketenoverleg in te stellen waarin de samenwerking wordt besproken. Het ketenoverleg krijgt twee taken: Ten eerste moet het ketenoverleg ervoor zorgen dat op kosteneffectieve wijze wordt voldaan aan de informatieverplichting. Ten tweede, als er daarna nog middelen over zijn moeten deze middelen via een innovatiefonds worden aangewend om de keten zo te veranderen dat het behalen van de doelen structureel gemakkelijker wordt. Uitvoeren van onderzoek valt hier ook onder. Denk hierbij aan onderzoek waarbij wordt uitgezocht wat een redelijke vergoeding is voor het uitvoeren van de inzameltaken van de gemeenten. De middelen waarover het ketenoverleg kan beschikken zijn afkomstig van de producentenorganisatie. Als richting denken wij aan 7,5 % van afvalbeheerbijdrage die wordt geïnd voor gescheiden inzameling en recycling. Naast deze bijdrage zijn er wellicht ook andere mogelijkheden om fondsen te werven, bijvoorbeeld via het Nationaal Groeifonds of wellicht zijn er subsidiemogelijkheden.

De verschillende partijen in de keten laten zich vertegenwoordigen door hun respectievelijke verenigingen of brancheorganisaties. Voor particulieren/ouders is geen vereniging met draagvlak om namens alle ouders in Nederland te spreken. We raden daarom aan om de particulieren niet als partij aan te laten sluiten in het ketenoverleg. Omdat de partijen in het overleg tegenstrijdige belangen kunnen hebben raden we aan om te overleggen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter en het overleg te laten organiseren door een onafhankelijk secretariaat. Als partijen er niet gezamenlijk uitkomen dan zou er een mogelijkheid moeten zijn om te escaleren. Een overzicht van hetgeen hierboven is beschreven staat weergegeven in Figuur 8..

8.4 Escalationiveau

Voor het escalatie niveau raden wij aan een onafhankelijke commissie van drie personen van voldoende statuur aan te stellen die knopen kunnen doorhakken en kunnen fungeren als onafhankelijk orgaan als de partijen in het ketenoverleg niet uit een bepaalde kwestie komen. De commissie is in eerste instantie aan te stellen door het ministerie van IenW. Daarna zorgt de commissie zelf voor opvolging. Sturend principe bij besluiten van de commissie is het behalen van de doelen van het UPV-systeem.



Figuur 8.4 Visueel overzicht van de governance van het UPV-systeem

De volgende partijen stellen wij voor als deelnemers aan het ketenoverleg (en hebben aangegeven deelnemer te willen zijn):

- Producenten (eventueel door brancheorganisaties vertegenwoordigd)

- Producenten herbruikbare luiers en incontinentiemateriaal
- Commerciële inzamelaars
- Gemeenten
- Recyclingbedrijven
- Ministerie van VWS
- Ministerie van I&W

De volgende partijen stellen wij voor als agendaleden aan het ketenoverleg (en hebben in de interviews aangegeven agendaleden te willen zijn):

- Zorgverzekeraars
- Zorgverleningsinstanties
- Branchevereniging(en) kinderopvang
- Non-profit milieuorganisaties

9 Aanbevelingen en vervolgstappen

Uit ons onderzoek is gebleken dat het invoeren van een UPV voor luiers en incontinentiemateriaal complex is. Het gaat om producten die door een breed scala aan consumenten gebruikt wordt en waarvoor veranderingen in de markt door het invoeren van een UPV een grote impact op het leven van deze consumenten zou kunnen hebben. De UPV is een middel om de achterkant van de keten (afvalfase) meer circulair te maken, terwijl de maatschappij ook gebaat zou zijn bij het meer circulair maken van de gehele keten. Het meer circulair maken van de luier- en incontinentieketen is complex, omdat het circulair maken ingrijpt in zowel de voorkant als de achterkant van de keten. Daardoor is er een breed scala aan uitdagingen die niet allemaal opgelost kunnen worden met invoering van een UPV alleen. Denk hierbij aan het verplicht opnemen in de basisverzekering van de kosten voor herbruikbaar incontinentiemateriaal. En het mogelijk maken dat gemeenten gescheiden luier- en incontinentieafval inzamelen bij kinderdagverblijven.

Uitdagingen

De belangrijkste uitdagingen die van doorslaggevend belang zijn bij het invoeren van het UPV-systeem zijn:

- Er is nu te weinig recyclingcapaciteit om het gescheiden ingezamelde luier- en incontinentieafval te recyclen. Er zijn verschillende initiatieven om luier- en incontinentieafval recyclinginstallaties te gaan bouwen. Hiervoor zijn ook enkele subsidies verstrekt. Tot op heden is ervoor zover te achterhalen was tijdens de looptijd van dit onderzoek nog geen definitieve investeringsbeslissing genomen.
- De UPV-wetgeving is gericht op de achterkant van de keten, maar er valt ook grote winst te behalen door het voorkomen van afval en het verduurzamen van de productieketen (de voorkant van de keten). Dit is via een UPV lastig te regelen. Er is naast een UPV flankerend beleid nodig om de keten circulair te maken.
- De dynamiek van de financiering van het zorgstelsel is complex en de effecten van een UPV moet binnen de kaders van de drie pijlers van het zorgstelsel blijven. Daarnaast zal een toenemende vergrijzing ook moeten worden meegenomen om de druk van een UPV op het zorgsysteem in te kunnen schatten;

9.1 Aanbevelingen

Bij het starten van het wetgevingstraject adviseren we uit te gaan van de volgende aanbevelingen over scope, doelstellingen en governance en organisatie van het UPV-systeem. Om de UPV effectief te laten zijn is het belangrijk om de bovenstaande uitdagingen voortdurend in het oog te houden bij het ontwikkelen van de UPV-wetgeving.

Scope

Wat betreft de scope adviseren we organisatorische, financiële en informatie verplichtingen voor eenmalig luier- en incontinentiemateriaal op te nemen. Daarnaast adviseren we dat ook wasbaar luier- en incontinentiemateriaal worden opgenomen in de scope, maar enkel met een verslagverplichting en geen financiële of organisatorische, informatie (of andere) verplichting.

Dit ter monitoring van de markt en ter bevordering van een verschuiving naar het gebruik van meer wasbaar materiaal.

Doelstellingen

Als **doelstelling voor recycling adviseren wij bij invoering van de UPV een percentage van 12,5 % ten opzichte van het gewicht aan luiers en incontinentiemateriaal dat op de markt wordt gebracht** te hanteren. Vijf jaar na invoering van de UPV zou dit percentage kunnen groeien naar 25 %, dus de recyclingdoelstelling stijgt met 2,5 %-punt per jaar. Na 5 jaar moet de recyclingdoelstelling in het licht van de situatie dan worden herzien.

Ons advies is om de doelstelling voor inzameling te laten volgen op het recyclingpercentage. Dit betekent **een minimaal inzamelpercentage van 30 % van het eenmalige luier- en incontinentieafval** bij het invoeren van de UPV op 1 januari 2026. Op deze manier is er voldoende gescheiden ingezameld materiaal beschikbaar voor de op basis van dit onderzoek verwachte recyclecapaciteit die tot die tijd wordt ontwikkeld. In de daaropvolgende 5 jaar kan de inzameldoelstelling groeien naar 45 %. Dus met 3 %-punt per jaar.

De organisatorische verplichting tot inzameling van luiers en incontinentiemateriaal van huishoudens en kinderdagverblijven⁴⁵ is de verantwoordelijkheid van gemeenten. De financiering hiervan is de verantwoordelijkheid van de producenten. De organisatorische en financiële verantwoordelijkheid voor inzamelen van luiers en incontinentiemateriaal bij zorginstellingen ligt volledig bij de producenten. Voor het inzamelen kunnen zij commerciële inzamelpartijen inhuren.

In de toekomst kan mogelijk ook een verplichting tot herbruikbaarheid worden opgenomen als doelstelling in de UPV. Omdat er weinig tot geen zicht is in het huidige wasbare luiergebruik zal voor een dergelijke doelstelling een verdere verkenning moeten plaatsvinden. Daarom adviseren we nu in de UPV al **een verslagverplichting op te nemen voor producenten van wasbare luiers en incontinentiemateriaal**. Op die manier ontstaat er inzicht in het gebruik hiervan. Deze verslagverplichting zou direct aan de ILT moeten zijn zonder tussenkomst van een producentenorganisatie. Dit levert gegevens op voor een afweging over een dergelijke toekomstige hergebruiksverplichting. De producenten van wasbare luiers hoeven niet (organisatorisch of financieel) bij te dragen aan de andere doelstellingen, behalve hun deelname aan het ketenoverleg.

Naast de doelstellingen over inzameling en recycling adviseren we om **doelstellingen op te nemen over het informeren van ouders, patiënten en verzorgers** over het voorkomen van gebruik van eenmalige luiers en incontinentiemateriaal. Praktisch betekent dit dat producenten verantwoordelijk zijn voor een jaarlijkse communicatiecampagne gericht op ouders, patiënten en verzorgenden via consultatiebureaus, kinderdagverblijven en zorginstellingen. In deze campagne worden ouders, patiënten en verzorgenden voorzien van informatie over:

- de milieu-impact van eenmalige luiers en wasbare luiers (gebaseerd op LCA-onderzoek);
- de kosten van het gebruik van wasbare luiers en eenmalige luiers;
- ervaringen met wasbare luiers, en

⁴⁵ Dit moet wettelijk geregeld worden, want gemeenten mogen nu geen afval inzamelen van anderen dan hun inwoners.

- informatie over subsidiemogelijkheden voor het gebruik van wasbare luiers.
- informatie over de juiste manier van afdanken

Het organiseren van de campagne wordt collectief georganiseerd via het ketenoverleg.

We geven in overweging mee een verplichting op te nemen in de UPV-wetgeving dat op de verpakking van eenmalige luiers en incontinentiemateriaal **een kort bericht komt over milieu-impact en kosten en hoe die te verlagen**. Dit bericht kan vergezeld gaan van een QR-code naar een webpagina met meer informatie daarover.

Kosten

Uit het kostenmodel blijkt (als eerste indicatie) dat gemiddeld genomen het tussen de EUR 0,02 en EUR 0,03 per luier kost om de kosten aan de achterkant van de keten te dekken (recycling en gescheiden inzameling). **Wij raden aan om hierbij in de gaten te houden welke druk dit legt op de betaalbaarheid van het product (luiers en incontinentiemateriaal) en de betaalbaarheid van de zorg in het algemeen.**

De hiervoor genoemde kosten schetsen een eerste beeld, maar daadwerkelijke en definitieve kosten kunnen afwijken van de ramingen. De kosten voor gebruikers stijgen niet per definitie met het genoemde bedrag omdat zij met het invoeren van de UPV ook minder geld kwijt zijn aan afvalverwerking. In de toekomst kunnen de kosten van recycling afnemen omdat de opbrengsten van de teruggewonnen materialen toenemen. In de aanloop naar de invoering van de UPV adviseren we de berekeningen opnieuw te doen met aangepaste input op basis van dan actuele informatie. Het opgeleverde ketenmodel kan hiervoor worden gebruikt.

Governance

In hoofdstuk 8 is een governance-model uitgewerkt. **Wij adviseren de producenten een producentenorganisatie op te richten.** Deze producentenorganisatie is verantwoordelijk voor financiering en organiseren van de inzameling en recycling, zodat daar de doelstellingen worden behaald. Voor optimalisatie van de keten en de organisatie van de informatieverplichting **adviseren we een ketenoverleg waarin de belangrijkste ketenspelers een vaste rol krijgen onderdeel uit te laten maken van de wettelijke UPV.** De wat meer op afstand betrokken ketenspelers worden als agenda lid aangesloten. Het ketenoverleg ontvangt middelen vanuit de producentenorganisatie voor de organisatie van de informatieverplichting en optimalisatie van de keten. Als richting denken we aan 7,5 % van de ingezamelde afvalbeheerbijdragen. In gezamenlijkheid wordt binnen het ketenoverleg besloten hoe deze middelen in worden gezet. Dit geld moet worden ingezet om te voldoen aan de informatiedoelstelling. Het overige deel kan worden ingezet om veranderingen in de keten te bewerkstelligen zodat het structureel steeds makkelijker wordt om de doelen van de UPV te behalen. **We adviseren om in de aanloop naar de UPV alvast te starten met het ketenoverleg** om de dialoog en samenwerking tussen de stakeholders te starten.

9.2 Vervolgstappen

We adviseren het ministerie vervolgens om te **beginnen met het wetgevingstraject** dat moet leiden tot een AMvB die een verplichte UPV instelt.

Die verplichte UPV kan dan in werking treden omstreeks 1 januari 2026. Bij het ontwerpen van de UPV kunnen de adviezen in dit adviesrapport als uitgangspunt worden genomen. In overleg met de ketenpartners kan het ministerie in afstemming met de Tweede Kamer besluiten hoe de UPV dan zijn uiteindelijke vorm krijgen.

We raden het ministerie aan om **zo snel mogelijk een ketenoverleg op te starten** met de partijen zoals beschreven in hoofdstuk 8. Via dit ketenoverleg kan input worden verzameld die nog verder nodig is voor het ontwerpen van een AMvB.

In de gesprekken met stakeholders, waaronder de producenten, is meerdere keren benadrukt dat de effectiviteit van een UPV sterk samenhangt met de beschikbaarheid van recycletechnieken en -capaciteit. De invoering van een UPV kan in onze ogen een stimulans zijn voor de partijen die plannen hebben voor investeringen om de investeringsbeslissing ook daadwerkelijk te nemen. Tegelijkertijd is er meer nodig, zoals doorontwikkeling van recycletechnieken. Daarnaast geven de producenten aan dat er een grotere verlaging van de milieu-impact te behalen is door meer aan de voorkant van de keten te veranderen. Daar richten de producenten zich op.

Wij adviseren om **de Staatssecretaris aan de producenten te vragen een plan te maken voor een duurzamere en meer circulaire luierketen**. In dit plan kunnen de producenten dan aangeven hoe zij een traject van verduurzaming van de luierketen voor zich zien. Zij moeten dan in het plan ingegaan op zowel de voorkant (preventie, wijziging business cases, verminderen) als de achterkant (hergebruik, recycling). De uitwerking van een UPV en de weg om daartoe te komen moet onderdeel uitmaken van dit plan, waarbij aandacht is voor het ontwikkelen van recyclingcapaciteit. Gezien de doorlooptijd voor het ontwikkelen van een AMvB zou het plan van de producenten voor 1 juli 2024 aan het ministerie moeten worden aangeleverd. Op deze manier komt het beleid voor transformatie van de lui- en incontinentieketen beter geïnformeerd en in samenwerking tot stand.

Daarnaast raden we aan om **in het ketenoverleg onderzoek te doen naar andere manieren om fondsen te verzamelen** waarmee een verduurzaming van de luierketen kan worden bewerkstelligd. Voor financiële middelen zou naast input van producenten, ook gekeken kunnen worden naar bijvoorbeeld overige ketenpartijen en de overheid. Dit kan bijvoorbeeld via het Nationale groeifonds. Een verdere ontwikkeling en verbreding van de ketenprojecten zoals die voor lui- en incontinentiemateriaal al lopen (gefaciliteerd door o.a. RWS) zou eventueel ook kunnen worden gefinancierd via EU-subsidies.

We adviseren om **de scope en de doelstellingen van de UPV na vijf jaar te herzien** om aan te sluiten bij de lui- en incontinentiemateriaalketen die dan is ontstaan. Op die manier kan er worden bijgestuurd om tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten een zo hoog mogelijk milieurendement te behalen.

Bijlage 1 Wettelijk kader achtergrond

Wetgeving over uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentiemateriaal

De invoering van UPV voor luiers helpt om producten zo duurzaam mogelijk te ontwerpen en meer afval in te zamelen en te recyclen. Hoe een UPV-systeem voor luiers kan worden opgezet staat in dit adviesrapport, maar de werkelijke uitwerking is nog onbekend. Wat wel bekend is zijn de randvoorwaarden voor het opstellen van dit systeem. Deze staan in Europese en Nederlandse wetgeving. In deze notitie wordt eerst de Europese wetgeving en vervolgens de Nederlandse wetgeving beschreven.

Europese wetgeving

Dit hoofdstuk beschrijft de Europese regelgeving die gaat over uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in zijn algemeenheid en de wetgeving die handelt over luiers. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- De kaderrichtlijn afvalstoffen
- REACH

Kaderrichtlijn afvalstoffen

De Kaderrichtlijn afvalstoffen ⁴⁶ (KRA) beschrijft het wetgevingskader voor de behandeling van afvalstoffen. In deze richtlijn wordt een definitie gegeven van een 'regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid', en wordt UPV beschreven in artikel 8 en 8 bis.

Definitie

De KRA geeft de volgende definitie van 'regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid' in artikel 3:

21. „regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid”: een reeks door de lidstaten vastgestelde maatregelen om ervoor te zorgen dat producenten van producten de financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product.

UPV in de KRA: artikelen 8 en 8bis

In artikel 8 van de KRA wordt UPV verder uitgewerkt. UPV heeft als doel hergebruik en preventie, recycling en andere nuttige toepassing van afvalstoffen te stimuleren.

⁴⁶ RICHTLIJN 2008/98/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, Pb L312/3, gewijzigd op 30 mei 2018 met richtlijn 2018/851/EU

Artikel 8 beschrijft dat als een lidstaat UPV voorschrijft voor een groep producenten dat deze dan moet voldoen aan de eisen zoals beschreven in artikel 8 bis. Als producenten vrijwillig een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op zich nemen kan een lidstaat kiezen of zij sommige of alle algemene minimumvereisten opleggen aan die producenten.

In de regeling voor UPV kunnen verplichtingen worden opgenomen over de volgende onderwerpen:

- Verplichting tot het aanvaarden van teruggebrachte producten en de van gebruikte producten overgebleven afvalstoffen
- Het beheer van die afvalstoffen
- De financiële verantwoordelijkheid van die activiteiten
- De verplichting tot het openbaar maken van informatie over de mate waarin een product herbruikbaar en recyclebaar is

In artikel 8 staat daarnaast dat lidstaten passende maatregelen kunnen nemen die stimuleren om de producten en onderdelen van producten zodanig te ontwerpen dat de milieueffecten en afvalproductie worden verminderd, zowel tijdens productie als tijdens het gebruik. Ook kan worden gestimuleerd dat de producten aan het einde van hun levensduur volgens de afvalhiërarchie worden verwerkt. Hierbij wordt gekeken naar de milieu-impact van de hele levensduur, en waar mogelijk wordt gekeken naar meervoudige recycling.

Bij de toepassing van UPV wordt door de lidstaten rekening gehouden met de technische uitvoerbaarheid, de economische haalbaarheid en de effecten in hun totaliteit op het milieu, de volksgezondheid en de maatschappij, om een goede werking van de interne markt te garanderen.

In artikel 8 bis staan de eisen waaraan een wetgeving over UPV aan moet voldoen.

De lidstaten moeten de volgende onderwerpen in de nationale wetgeving geregeld worden als zij UPV introduceren

- a) duidelijke omschrijving van de taken en verantwoordelijkheden omschrijven van alle betrokken actoren. Hierbij worden de volgende actoren met naam genoemd:
 - Producenten.
 - Organisaties die namens de producenten de verplichtingen uit de wetgeving nakomen (Producenten verantwoordelijkheidsorganisaties (PO), in het Engels Producer Responsibility Organisation (PRO)).
 - Publieke of private afvalverwerkers.
 - Plaatselijke instanties (denk aan gemeenten), en waar van toepassing,
 - Exploitanten van installaties voor hergebruik en voorbereiding voor hergebruik, en
 - Ondernemingen van de sociale economie (dit wordt in de richtlijn niet verder uitgelegd, maar hierbij kan gedacht worden aan sociale werkplaatsen)
- b) vaststelling, in overeenstemming met de afvalhiërarchie, van doelstellingen voor afvalbeheer, met als doel ten minste de kwantitatieve doelstellingen te behalen die zijn vastgelegd in de KRA zelf (zoals de minimale recycling doelstellingen voor

huishoudelijk afval⁴⁷ en bouw en sloopafval) en andere relevante richtlijnen (zoals richtlijnen over verpakkingen, auto's, batterijen en elektrische apparaten). Deze richtlijnen bevatten allemaal recyclingdoelstellingen

- c) opzetten van een verslagleggingssysteem om gegevens te verzamelen over de producten die in de handel worden gebracht in de lidstaat door producenten van producten waarop UPV van toepassing is en gegevens over de inzameling en verwerking van bijbehorende afvalstromen
- d) waarborging van gelijke behandeling en non-discriminatie van producten

De lidstaten nemen maatregelen om ervoor te zorgen dat afvalstoffehouders van producten waarop een UPV rust worden geïnformeerd over afvalpreventiemaatregelen, centra voor hergebruik en voorbereiding voor hergebruik. Daarbij worden maatregelen genomen zodat afvalstoffehouders worden geprikkeld om hun verantwoordelijkheid te nemen om hun afval in te leveren bij bestaande systemen voor gescheiden inzameling.

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat producenten individueel of als collectief de verplichtingen van de UPV nakomen. Deze verplichtingen zijn:

- a) Inzameling in een duidelijk omschreven geografisch gebied van het product, ongeacht of een gebied winstgevend is
- b) Zorgen voor een passende beschikbaarheid van afvalinzamelingssystemen in deze gebieden
- c) Beschikken over de nodige financiële en organisatorische middelen
- d) Voorzien in een adequaat mechanisme voor zelfbeheer (gesteund door controles op het financiële beheer en kwaliteit van de verzamelde gegevens)
- e) Openbaar beschikbaar maken van informatie over het behalen van de doelstellingen voor afvalbeheer. De verstrekking van informatie aan het publiek doet geen afbreuk aan het bewaren van de vertrouwelijkheid van commercieel gevoelige informatie.

Als wordt gekozen voor een collectief systeem dan is de organisatie die namens de producenten de verplichtingen uitvoert verplicht om de volgende informatie openbaar beschikbaar te maken:

- i) De eigenaars en de leden
- ii) De door producenten betaalde financiële bijdragen per verkochte eenheid of per ton in de handel gebracht
- iii) De selectieprocedure van de afvalbeheerders

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de financiële bijdragen van de producent:

- a) De kosten dekt voor de producten die de producent in de lidstaat in de handel brengt, waaronder kosten van de gescheiden inzameling van afval en het vervoer en verwerking hiervan (rekening gehouden met inkomsten van o.a. hergebruik), kosten voor verstrekken van informatie aan afvalstoffehouders, en kosten voor het verzamelen en rapporteren van gegevens.

⁴⁷ De recyclingdoelstelling voor huishoudelijk afval is 50% in 2020 en loopt op tot 65% in 2035

- b) In geval van collectieve uitvoering, kunnen de kosten worden verdeeld in groepen van soortgelijke producten, rekening houdend met de duurzaamheid, repareerbaarheid en recycleerbaarheid.

Mocht het nodig zijn, dan kan de verdeling van financiële verantwoordelijkheid anders plaatsvinden om zo een adequaat afvalbeheer en de economische levensvatbaarheid te waarborgen.

De lidstaten stellen een kader op voor de monitoring en handhaving om te waarborgen dat aan de verplichtingen worden voldaan door de producenten en organisaties. In dat kader kunnen ook verplichtingen worden opgenomen dat andere betrokkenen bij de UPV betrouwbare gegevens moeten rapporteren. Met andere woorden de lidstaten moeten zorgen voor toezicht op de producenten, om ervoor te zorgen dat zij aan hun verplichtingen voldoen. Maar kunnen ook bijvoorbeeld afvalinzamelaars verplichten gegevens aan te leveren aan die producenten zodat zij op de juiste manier kunnen rapporteren aan de toezichthouder over het al dan niet bereiken van de doelstellingen.

Lidstaten moeten zorgen voor regelmatig overleg tussen alle betrokken partijen bij een regeling voor UPV.

Samenvatting van de keuzes die een lidstaat moet maken over UPV

Als een lidstaat een UPV in wil voeren voor een bepaald product dan moet voldaan worden aan de vereisten in de artikelen 8 en 8bis. Daarmee is dus duidelijk welke onderdelen in ieder geval in de wetgeving van een lidstaat moeten worden opgenomen. Daarbij moet de lidstaat een keuze maken over de invulling van de volgende onderwerpen:

1. Of de UPV verplicht moet worden of dat een vrijwillige UPV wordt toegestaan
2. Wat de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen zijn
3. Welke doelen worden gesteld aan het afvalbeheer
4. Op welke manier er gerapporteerd moet worden en hoe die informatie wordt gepubliceerd
5. Hoe de houders van afvalstoffen die onder de UPV vallen worden geïnformeerd over het UPV-systeem
6. Op welke manier er wordt geregeld dat er toezicht is of er voldoende financiële middelen aanwezig zijn om aan de verplichtingen te voldoen
7. Op welke manier er wordt geregeld dat er toezicht is op het behalen van de doelstellingen van de UPV

Dit betekent automatisch dat een regeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moeten voldoen aan de KRA (onder andere de eisen in artikel 8bis). Deze vereisten zijn:

- Het beheer van de afvalfase en het behalen van de (in een afvalbeheerovereenkomst overeengekomen of wettelijke) doelstellingen
- De opzet en inrichting van een afvalbeheerstructuur, waaronder in ieder geval een passend inname- of inzamelsysteem voor afgedankte producten
- Het informeren van afvalstoffenhouders en eindgebruikers, waaronder consumenten

- De bekostiging (financiële onderbouwing afvalbeheer) en financiering (afvalbeheerbijdrage van betrokken producenten) van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, in het bijzonder de uitvoering en naleving van de afvalbeheerovereenkomst
- Een toereikende organisatie voor de uitvoering van de afvalbeheerovereenkomst
- Verslagverplichting en informatievoorziening tussen producenten en in ieder geval naar de minister en betrokken actoren bij de afvalbeheerstructuur

VERORDENING (EG) Nr. 66/2010 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 25 november 2009 betreffende de EU-milieukeur

In deze verordening staan regels over het mogen voeren van het vrijwillige EU-milieukeur. Als een product voldoet aan bepaalde milieucriteria dan mag zij het EU-milieukeur voeren. Per productgroep worden de milieucriteria opgesteld. In deze verordening staat ook hoe de controle plaats vindt. Er zijn (nog) geen milieucriteria opgesteld voor luiers en incontinentiemateriaal op Europees niveau. Via Nordic Swan is er wel een keurmerk voor hygiëneproducten: [The Nordic Swan Ecolabel environmental requirements for diapers, pads, liners, tampons and other sanitary products - Svanemerket](#)

REACH

Luiers staan op twee plekken genoemd in de REACH verordening. Twee stoffen mogen niet gebruikt worden in luiers: Organische tinverbindingen en Azokleurstoffen

Er is door Frankrijk een voorstel ingediend om dit uit te breiden:

REACH: [ANSES proposes an EU-wide restriction of hazardous chemicals in disposable diapers | Anses - Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail](#)

Nederlandse wetgeving

De wettelijke bepalingen over UPV zijn in Nederland opgenomen in de *Wet milieubeheer*. Deze wet regelt de bevoegdheden rondom dit onderwerp. Een verdere uitwerking van UPV is opgenomen in het *Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid*. Dit besluit bevat alle onderwerpen die in een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moeten worden opgenomen. In een aparte regeling per type product, bijvoorbeeld luiers en incontinentiemateriaal, kan door de overheid vervolgens worden gestuurd door doelen te stellen aan de UPV. Een andere manier van het instellen van een UPV is doordat een collectief van producenten afspraken kan maken en die door de overheid algemeen verbindend kan worden verklaard volgens de *Regeling verzoek algemeenverbindendverklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage*. Deze wetgeving staat in de volgende paragrafen beschreven.

Wet milieubeheer

In de Wet milieubeheer worden een aantal algemene zaken geregeld die tot doel hebben de milieuhygiëne te verbeteren. Deze wet is ook de basis voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV). In artikel 1.1 is hierover ook een definitie opgenomen:

regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid: regels die ervoor zorgen of een besluit dat ervoor zorgt dat degene die stoffen, mengsels of producten in de handel brengt geheel of gedeeltelijk de financiële of organisatorische verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van de van die stoffen, mengsels of producten overgebleven afvalstoffen;

Voor UPV is vooral hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer (Stoffen en producten) van belang. In dat hoofdstuk zijn artikel 8 en 8 bis van de KRA geïmplementeerd. In hoofdstuk 15 Financiële bepalingen van de Wet staan regels over algemeenverbindendverklaringen (AVV). De volgende subparagrafen beschrijven achtereenvolgens de voor UPV relevante delen van hoofdstuk 9 en hoofdstuk 15.

Artikel 9.5.2 over uitgebreide producenten verantwoordelijkheid

Artikel 9.5.2, eerste lid, regelt dat een algemene maatregel van bestuur (AMvB) kan worden opgesteld met daarin regels die ter stimulering van hergebruik, preventie en andere nuttige toepassingen, doelmatig beheer van afvalstoffen of anderszins in het belang van de bescherming van het milieu. Die regels kunnen gaan over het vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, in ontvangst nemen, innemen, nuttig toepassen en verwijderen van bij de maatregel aangewezen stoffen, mengsels of producten of afvalstoffen. In deze AMvB mogen geen regels worden gesteld aan de luchtverontreiniging of geluidshinder veroorzaakt door producten. Regels op dat vlak moeten worden gebaseerd op een ander artikel (Wm ,artikel 9.5.1).

Er zijn verschillende typen regels die kunnen worden gesteld. In de verschillende leden van artikel 9.5.2 worden deze benoemd:

1. Verboden om handelingen te doen met producten
 2. Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid
 3. Verplichtingen voor het inzamelen van afvalstoffen, of andere stoffen, producten of mengsels
- De Wet milieubeheer geeft de minister de mogelijkheid om regels uit de AMvB verder uitwerken in een ministeriele regeling.

Lid 3 van artikel 9.5.2 luidt *regels, bedoeld in het eerste lid, kunnen tevens behoren regels, inhoudende de verplichting voor degene die bij de maatregel aangewezen stoffen, mengsels of producten op de markt brengt:*

- a. Die stoffen, mengsels of producten of de verpakking ervan te voorzien van een door Onze Minister aangegeven aanduiding;*
- b. Om geheel of gedeeltelijk de financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid voor de inname en het beheer van die stoffen, mengsels of producten overgebleven afvalstoffen te dragen, waarbij, in het geval van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, de verplichtingen die daaruit voortvloeien tevens kunnen worden uitgevoerd door een organisatie die namens diegene de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomt;*

c. Zorg te dragen voor het treffen van voorzieningen die erop gericht zijn om die stoffen, mengsels of producten na inname op een bij de maatregel aangegeven wijze nuttig toe te passen of te verwijderen;

d. Zorg te dragen voor het, na inname, afgeven van die stoffen, mengsels of producten aan een persoon, behorende tot een bij de maatregel aangewezen categorie;

e. Openbaar beschikbare informatie te verstrekken over:

1°. de mate waarin die stoffen, preparaten of producten geschikt zijn voor hergebruik en recycleerbaar zijn;

2°. voorzieningen die erop gericht zijn om die stoffen, mengsels of producten in te nemen voor hergebruik of nuttig toepassing; en

3°. afvalpreventiemaatregelen.

Artikel 9.5.2 vormt de grondslag voor 'Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid'. Dit besluit staat beschreven in een latere paragraaf.

Titel 15.8 Statiegeld, retourpremies

Deze titel bestaat uit maar één artikel (15.32). In dit artikel wordt geregeld dat in een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ook verplichtingen opgenomen kunnen worden voor het terugnemen van producten en verpakkingen voor producten door personen die die producten en die verpakkingen op de markt brengen. Hierbij moet dan statiegeld of een premie worden betaald aan degene die het product inlevert.

Het kan ook zijn dat deze verplichting wordt opgelegd aan anderen dan degene die het product op de markt brengt. Bijvoorbeeld een wederverkoper of detailhandelaar. Dan kan ook in een dergelijke regeling worden vastgelegd hoe de geldstromen van het statiegeld of de premie dienen te lopen. Als in een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid verplichtingen worden opgenomen ten aanzien van statiegeld of premies dan moet er een overgangperiode worden geregeld voor producten en verpakkingen die al op de markt waren.

Waar artikel 9.5.2 de mogelijkheid geeft om een verplichting op te leggen aan de producent, geeft dit artikel de mogelijkheid om de manier waarop die producent een deel van de verplichting na moet komen vorm moet geven. Namelijk de inzameling dient via statiegeld te verlopen. En andere partijen kunnen verplicht worden die statiegelden te innen en af te dragen, en kunnen worden verplicht de gebruikte producten of verpakkingen weer in te nemen. Voor luiers en incontinentiemateriaal is dit niet een voor de hand liggende route. De menselijke gezondheid zal niet worden bevorderd als er een systeem op wordt gezet met statiegeld.

Titel 15.10 Afvalbeheerbijdragen

In de artikelen 15.36 tot en met 15.41 worden regels gesteld over algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage. Een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage is in artikel 15.35 als volgt gedefinieerd:

overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage: schriftelijke overeenkomst tussen degenen die een stof, mengsels of product in Nederland invoeren of op de markt brengen, tot het afdragen van een afvalbeheerbijdrage.

De definitie van afvalbeheerbijdrage wordt op dezelfde plaats gegeven:

afvalbeheerbijdrage: bijdrage in de kosten van het beheer van een afvalstof;

Een algemeenverbindendverklaring houdt in dat als een groep van producenten⁴⁸ een verzoek doet tot een algemeenverbindendverklaring (AVV), de minister de mogelijkheid heeft om een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage algemeen verbindend te verklaren. Dat betekent dat iedereen die producent is van de producten waar de overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage over gaat verplicht is een afvalbeheerbijdrage af te dragen als een product op de markt wordt gebracht. Ook de partijen die zich in eerste instantie niet achter de aanvraag hadden geschaard.

Via het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (zie volgende paragraaf) wordt een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage die algemeen verbindend is verklaard gezien als een regeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Hieronder beschrijven we per artikel in titel 15.10 de belangrijkste onderwerpen waarover regels zijn gesteld.

Artikel 15.36

In dit artikel wordt de bevoegdheid aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat toegekend om een overeenkomst voor een afvalbeheerbijdrage algemeen verbindend te verklaren voor een iedere die die stof, dat product of dat mengsel in Nederland invoert of op de markt brengt. Ook staat er dat de minister dat alleen kan als dat in het belang is van een doelmatig beheer van afvalstoffen en als dit in overeenstemming is met artikel 8bis van de kaderrichtlijn afvalstoffen. Voordat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de verklaring afgeeft moet eerst overlegd worden met de Minister van Economische Zaken.

Ook moet de Minister regels opstellen over waaraan de aanvraag moet voldoen en hoe de beoordeling van de aanvraag wordt gedaan. Belangrijk is hierbij dat uit de aanvraag duidelijk wordt hoe wordt voorkomen dat de ontdoeners niet meer dan één keer betalen voor het beheer van afval. Bijvoorbeeld bij aanschaf via de producent en bij afdanken nog een keer via de afvalverwerker. Deze regels zijn uitgewerkt in de Regeling verzoek algemeenverbindendverklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage. In paragraaf 2.3 staat uitleg over deze regeling.

⁴⁸ Bij een AVV kan het ook een schakel later in de keten zijn die de AVV aanvragen, en dus normadressant worden van de overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage. Dit kunnen bijvoorbeeld de groothandels zijn of de retailers

De regels die in artikel 9.5.2 lid 1 van de Wet worden genoemd en kunnen worden vastgesteld in een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid kunnen ook via een AVV worden vastgesteld. De minister kan dus in de AVV zelf regels toevoegen bij de algemeenverbindendverklaring.

Artikel 15.37

Alleen een collectief van producenten die een belangrijke meerderheid vormen in Nederland kunnen een verzoek tot een AVV indienen. De meerderheid slaat in ieder geval op het aantal producenten in het collectief ten opzichte van het totaal aantal producenten in Nederland. Deze meerderheid wordt nader uitgewerkt in de Regeling verzoek algemeenverbindendverklaring overeenkomst afvalbeheer. Zie hiervoor paragraaf 2.3.

Op het besluit van de minister is de procedure van toepassing zoals beschreven in afdeling 3.4 van de Wet bestuursrecht. Dit houdt in dat het ontwerpbesluit ter inzage moet worden gelegd en dat de minister daar over moet communiceren. Belanghebbenden mogen hun zienswijze op het besluit geven. Het besluit moet zo snel mogelijk worden genomen, maar binnen maximaal 6 maanden na de aanvraag. Dit termijn kan eenmaal worden verlengd met 8 weken.

Artikel 15.38

Van de algemeenverbindendverklaring kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, na overleg met de Minister van Economische zaken, een ontheffing verlenen als een producent dat verzoekt. Er kunnen beperkingen worden opgenomen en voorschriften aan de ontheffing worden verbonden.

De ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd als de omstandigheden veranderen. De houder van de ontheffing moet in dat proces worden betrokken.

Artikel 15.39

Een algemeenverbindendverklaring kan worden afgegeven voor ten hoogste 5 jaar. De AVV kan na overleg met de Minister van Economische zaken worden ingetrokken als blijkt dat de aanvraag niet correct of onvolledig was, als de omstandigheden of inzichten zijn veranderd, of als de AVV in strijd is met een internationaal verdrag dat bindend is voor Nederland.

Bij het intrekken van een AVV gelden de regels uit de Wet bestuursrecht zoals beschreven in artikel 15.37.

Artikel 15.40

Dit artikel is opgenomen zodat duidelijk is dat alle belanghebbenden elkaar aan de AVV kunnen houden, en dat dit in een civielrechtelijke procedure kan worden afgedwongen.

Artikel 15.41

Als een producent het vermoeden heeft dat anderen zich niet aan de voorwaarden houden die in de overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage zijn opgenomen kunnen ze de minister vragen onderzoek in te stellen. De resultaten uit dat onderzoek worden ter beschikking gesteld aan de aanvrager zodat die kunnen worden gebruikt in een civielrechtelijke procedure.

Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

De implementatie van artikel 8 en 8 bis uit de kaderrichtlijn afvalstoffen die over UV gaan zijn in Nederland geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en het 'Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid'. In de Wet is opgenomen dat een dergelijk AMvB kan worden opgesteld en wat daarin geregeld mag worden. In het besluit zelf staan de algemene eisen waar regelingen voor een UPV-systeem aan moeten voldoen. Het besluit is op 9 november 2020 in werking getreden en is van toepassing wanneer een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op grond van artikel 9.5.2 van de wet milieubeheer is vastgesteld. Het besluit geeft dus niet aan voor welke producten de regeling geldt. Dat moet in een aparte AMvB worden vastgelegd.

Het besluit bestaat uit 9 artikelen:

1. Definities en reikwijdte
2. Verplichtingen producent
3. Financiële verplichtingen producent
4. Melding
5. Verslag
6. Producentenorganisatie
7. Overgangsrecht
8. Inwerkingtreding
9. Citeertitel

Waar relevant staat hieronder per artikel de inhoud beschreven:

Artikel 1 definities en reikwijdte

In het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid worden de volgende definities gehanteerd:

in de handel brengen: voor het eerst op de markt aanbieden van stoffen, mengsels of producten;

producent: degene die beroepsmatig, ongeacht de gebruikte verkooptechniek, stoffen, mengsels of producten in Nederland in de handel brengt;

producentenorganisatie: de organisatie die namens producenten verplichtingen uit hoofde van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomt;

Het besluit is alleen van toepassing als in een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op grond van [artikel 9.5.2 van de wet](#) is vastgesteld

Artikel 2 Verplichtingen producent

- De producent is verantwoordelijk voor het nakomen van de verplichtingen en gestelde doelstellingen zoals opgenomen in een aparte regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.⁴⁹
- De producent zorgt voor een passende beschikbaarheid van innamesysteem voor stoffen, mengsels of producten waar de UPV-betrekking op heeft. Dit innamesysteem moet het gehele jaar beschikbaar zijn en dekkend zijn voor de gebieden waar de producten op de markt worden gebracht. De houders van de afvalstof moet de afvalstof kosteloos kunnen inleveren
- De producent informeert afvalstoffenhouders van de stoffen waar de UPV-betrekking op heeft over afvalpreventie en afvalbewerkingsmogelijkheden

Artikel 3: Financiële verplichtingen producent

- De producent beschikt over de financiële en organisatorische middelen om te voldoen aan de verplichtingen van UPV
- De producent draagt de kosten voor het nakomen van de verplichtingen van de UPV (zoals vastgelegd in artikel 2, 4 en 5). In hoeverre dit in de prijzen voor aanschaf aan de consument is verrekend, is aan de producent
- De producent zorgt voor een adequaat mechanisme voor zelfbeheer (financiële continuïteit en verslaglegging)

Artikel 4 Melding

De producent of producentenorganisatie moet binnen zes weken nadat een regeling voor UPV in werking is getreden aan de minister melden hoe ze de verplichtingen gaan uitvoeren.

Artikel 5 Verslag

Elk jaar wordt een verslag aan Onze Minister uitgebracht door de producent of producentorganisatie, met daarin gegevens over het nakomen van verplichtingen (inclusief verificatie), gegevens over de uitvoering van het innamesysteem en gegevens over de uitvoering van de informatieplicht. De producent is ook verplicht om gegevens over het al dan niet behalen van de doelstelling (digitaal) openbaar te maken.

Artikel 6 Producentenorganisatie

Als er een producentenorganisatie wordt opgericht, dan delegeren de producenten de verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelstellingen aan de producentenorganisaties. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor het behalen van de verplichtingen bij de producentenorganisatie. De producentenorganisatie is daarmee normadressant en zal dus degene zijn die wordt gehandhaafd als de doelstellingen niet worden behaald. De financiële bijdragen van producenten aan de organisatie mag niet hoger zijn dan nodig om alle kosten voor de uitvoering te dekken.

⁴⁹ Op dit moment zijn er in Nederland regelingen voor de volgende producten: Elektrische en elektronische apparatuur, Batterijen en accu's 2008, Autowrakken, Autobanden en Verpakkingen

Indien mogelijk moet de producentenorganisaties verschillende tarieven rekenen voor verschillende producten. Hierbij wordt rekening gehouden met de gehele levenscyclus, duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid en recyclebaarheid van de stoffen, mengsels of producten en met de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen daarin. In combinatie met de verplichting om alleen de kosten te dekken zorgt dit ervoor dat als er minder kosten worden gemaakt omdat een product in te zamelen en verwerken er ook minder kosten mogen worden doorgerekend en dat producten met minder milieu-impact minder kosten met zich meebrengen.

Een producentenorganisatie maakt de volgende informatie openbaar beschikbaar:

- Eigenaren en leden van de organisatie
- Door de producenten betaalde financiële bijdragen
- Selectieprocedure voor de afvalbeheerders

Er kan mogelijk een ondergrens worden gesteld aan de minimale hoeveelheid producten die de producent in de handel moet brengen, zodat een gelijke behandeling en non-discriminatie gewaarborgd blijft.

Wanneer op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de Wet milieubeheer, een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage algemeen verbindend is verklaard, is dit een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid volgens de definitie van artikel 1.1 van de Wet milieubeheer.

In beginsel is het verboden voor anderen dan de door de gemeenten aangewezen inzameldiensten huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen. Uitzondering hierop zijn producenten die via een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die op grond van artikel 9.5.2 van de Wet milieubeheer is gevestigd, een innameplicht dragen.

Verdeling van verantwoordelijkheden

De verdeling van verantwoordelijkheden in de keten is heel belangrijk in bij het vastleggen van producentenverantwoordelijkheid. In de nota toelichting bij het besluit staat daarover het volgende:

Samenwerking met andere ketenspelers Een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid stelt de producent geheel of gedeeltelijk, financieel of organisatorisch verantwoordelijk voor de afvalfase van het product. Doel van deze uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is de producent bewust te maken van de gehele levenscyclus van een product en de producent te stimuleren om producten in de handel te brengen die duurzaam, herbruikbaar, repareerbaar en recyclebaar zijn. Een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor de individuele producent geeft een directe stimulans en verantwoordelijkheid om de door hem in de handel gebrachte producten te verduurzamen. De producent kan om zijn verantwoordelijkheden na te komen afspraken maken met andere ketenspelers, zoals verkooppunten, kringloopbedrijven, inzamelaars, afvalverwerkers of gemeenten. Het tot stand brengen van een dergelijke samenwerking is de verantwoordelijkheid van de producent. Het is aan de producent om te voorkomen dat hij voor het nakomen van zijn verantwoordelijkheid afhankelijk wordt van derden.

Bij de in dit besluit opgenomen verplichtingen voor producenten, in het bijzonder de verplichting voor het opzetten van een passend inzamelsysteem en het dragen van de daarbij behorende kosten, wordt geen onderscheid gemaakt tussen afval dat vrijkomt als huishoudelijk afval of als bedrijfsmatig afval. De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid heeft immers betrekking op alle op de markt gebrachte producten. De producent wordt gehouden aan zijn verplichting om zorg te dragen voor een passende beschikbaarheid van een innamestelsel. Met dit innamestelsel moeten de betreffende producten gedurende het hele jaar kosteloos kunnen worden ingenomen. Ook bij een samenwerking tussen de producent en afvalinzamelaars van gemeenten, geldt dat de producent normadressaat is.

In beginsel is het verboden voor anderen dan de door de gemeenten aangewezen inzameldiensten huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen. Uitzondering hierop zijn producenten die middels een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die op grond van artikel 9.5.2 van de Wet milieubeheer is gevestigd, een innameplicht dragen. Dat is voor regelingen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die onder dit besluit vallen, het geval. Gemeenten dienen middels de gemeentelijke afvalstoffenverordening producenten met een innameplicht toe te staan deze verplichting na te kunnen komen. Dit is reeds staande praktijk en is ook opgenomen in artikel 4, lid 1c van de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Producenten hebben dan een mogelijkheid zelf hun stromen in te zamelen. Naast deze verantwoordelijkheid voor producenten blijft – in het geval van huishoudelijk afval – de zorgplicht van gemeenten onverkort gelden. Gemeenten zijn er in elk geval aan gehouden zorg te dragen dat huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld. Deze zorgplicht blijft onverkort van kracht, ongeacht of producenten hun verantwoordelijkheden uit dit besluit afdoende nakomen. Hierbij geldt dat de kosten van de producten die buiten het door producenten opgezette passende inzamelsysteem in andere afvalstromen terecht komen, niet onder de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vallen. De gemeenten hebben ook geen recht op een vergoeding van de kosten van deze stromen. Samenwerking tussen producenten en gemeenten kan voortkomen uit afspraken die deze partijen, op basis van bovenstaande wederkerigheid, op eigen initiatief onderling maken. Daarbij blijft de producentenverantwoordelijkheid uiteindelijk een eigen verantwoordelijkheid, die producenten dienen na te komen. Indien gemeenten in het uiterste geval van mening zijn dat producenten hun verplichtingen onvoldoende nakomen kunnen zij bij de Inspectie van Leefomgeving en Transport een handhavingsverzoek indienen. Ook voor bedrijfsmatige afvalstromen en voor de afvalverwerking na inzameling geldt dat afvalstoffenhouders gehouden zijn aan hun verplichtingen uit hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer, ongeacht of producenten hun verantwoordelijkheden uit dit besluit afdoende nakomen. Ook bij deze stromen geldt dat de kosten van de producten die buiten het door producenten opgezette passende inzamelsysteem in andere afvalstromen terechtkomen, niet onder de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vallen en andere ketenspelers ook geen recht hebben op een vergoeding van de kosten van deze stromen. Bedoelde afvalstoffenhouders krijgen daarmee een stimulans om de producten kosteloos aan te leveren bij het passende inzamelsysteem dat producenten dienen op te zetten. Ketensamenwerking tussen producenten en overige afvalstoffenhouders, dient dus ook voor te komen uit afspraken die deze partijen, op basis van bovenstaande wederkerigheid, op eigen initiatief onderling maken.

In Nederland is er dus voor gekozen om de verdeling van de verantwoordelijkheden zoals die verplicht is op te nemen in nationale wetgeving volgens artikel 8bis van de KRA voor alle soorten producten op één manier vast te leggen: De producent is verantwoordelijk en alle andere partijen hebben geen verantwoordelijkheden onder dit besluit. Als een producent andere partijen in de keten ertoe aan wil zetten om taken uit te voeren waarmee hij als producent voldoet aan zijn verplichtingen onder de UPV dan zal die producent dat via privaatrechtelijke overeenkomsten moeten regelen.

Regeling verzoek algemeenverbindendverklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage

In deze regeling is vastgelegd waaraan de overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage moet voldoen en waar een aanvraag voor een algemeenverbindendverklaring van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage moet voldoen. In deze paragraaf staan de belangrijkste onderwerpen die hiermee te maken hebben.

In de overeenkomst over de afvalbeheerbijdrage moeten de volgende gegevens worden opgenomen⁵⁰:

- Gegevens van de aanvragers
- Het product waar de beheerbijdrage betrekking op heeft
- Doelstelling(en)
- Communicatieplan voor het delen van informatie onder alle actoren in de keten
- Afvalbeheersplan, inclusief actoren
- Financiële organisatie en borging daarvan
- Hoogte van de beheerbijdrage en de eventuele differentiatie daarin
- Wie de afdracht moet doen
- Wie de beheerbijdrage int
- Hoe en wanneer de beheerbijdrage wordt gegeind
- Beschrijving van toezicht en controle op de beheerbijdrage
- Beschrijving hoe de producent gebruik kan maken van de afvalbeheerstructuur
- De looptijd van de overeenkomst

Bij de aanvraag voor een AVV moet naast de overeenkomst zelf de volgende informatie worden aangeleverd:

- Gegevens van de partij(en) die het verzoek indient en namens wie het verzoek wordt ingediend
- Gegevens over hoe groot de hoeveelheid producten is die op de markt wordt gebracht (in stuks of kg of grootte)
- Gegevens over het aantal partijen die producten op de markt brengen.
- Onderbouwing van de belangrijke meerderheid van de aanvragers (zie de toelichting onder deze opsomming)

⁵⁰ De omschrijving in de regeling zelf is uitgebreider en bevat meer details. Deze opsomming is slechts ter informatie opgenomen.

- Communicatieplan naar eindgebruikers van het product en afvalstoffenhouders over de werking van het afvalbeheersysteem
- Hoe is geprobeerd de verschillende producenten en de afvalstoffenhouders te betrekken bij de aanvraag voor de AVV
- Wijze van verslaggeving en communicatie richting het ministerie.
- Gegevens over de eventuele uitvoeringsorganisatie van het afvalbeheersysteem
- Gegevens over de financiële middelen voor de afvalbeheerstructuur en de te behalen doelstellingen

In de toelichting van de regeling wordt nader ingegaan op de manier waarop de belangrijke meerderheid moet worden bepaald. Hierbij wordt gekeken naar twee aspecten:

- Het aantal producenten dat zich achter de aanvraag heeft geschaard ten opzichte van alle producenten in Nederland. Dit moet minimaal 55 % zijn
- Het marktaandeel van de producenten die zich achter de aanvraag hebben geschaard. Ook dit moet minimaal 55 % zijn

Daarnaast moet één van beide percentages minimaal 75 % zijn.

Vergelijking van beide routes

In de AMvB legt de minister vast over welk product de UPV gaat, welke partij(en) welke verantwoordelijkheid krijgen en wat de doelen zijn die moeten worden behaald. Na bespreking in de ministerraad en advies van de Raad van State wordt de (aangepaste) AMvB door de betrokken ministers en de koning ondertekend. Vervolgens wordt hij gepubliceerd in het staatsblad. Stakeholders kunnen invloed uitoefenen op de inhoud van de AMvB door in overleg te gaan met het ministerie, en als het ministerie daarvoor kiest, om in te spreken bij een consultatieronde.

Via de route van een AVV wordt met een merendeel van de markt een 'Overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage' afgesproken. Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen producenten waarin is geregeld dat zij een afvalbeheerbijdrage zullen afdragen voor de producten die zij op de markt brengen. Die afvalbeheerbijdrage wordt gebruikt om een collectief afvalbeheersysteem op te zetten voor hun producten als die aan het einde van hun levensduur komen. In de overeenkomst moeten afspraken worden vastgelegd over welk product(en) het gaat, wie de afdracht moeten doen, wat de organisatie die de gelden int met de gelden gaat doen, en welke doelen behaald moeten worden.

Om te voorkomen dat producenten (die zich vooraf binden aan de overeenkomst) zich ten opzichte van andere producenten (die zich niet vooraf binden aan de overeenkomst) uit de marktprijzen, omdat zij de kosten van het afvalbeheer op zich nemen, kunnen zij aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat vragen om de overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage algemeen verbindend te verklaren. Alle partijen die een dergelijk product op de markt brengen, zijn dan verplicht om te voldoen aan de afspraken in de overeenkomst, ook de producenten die in eerste instantie niet aangesloten waren bij de overeenkomst.

Alle producenten/importeurs die in Nederland het product op de markt brengen, moeten dan een afvalbeheerbijdrage afdragen aan de organisatie die het afvalbeheer regelt⁵¹.

Stakeholders kunnen invloed uitoefenen door contact te leggen met de organisatie die de overeenkomst opstelt en/of de organisatie die de AVV aanvraagt. Ook is er de mogelijkheid om in te spreken bij de ter inzagelegging van het (voorgenomen) besluit van de minister om de overeenkomst algemeen verbindend te verklaren. In onderstaande tabel 2.1 worden beide routes vergeleken. Onder de tabel wordt voor enkele onderwerpen een toelichting gegeven.

Tabel 2.1: Vergelijking AMvB en AVV	AMvB	AVV
Trekker/ initiatiefnemer	Ministerie	Organisatie namens producenten
Verantwoordelijke voor het afvalbeheer	Individuele producenten. Het staat producenten vrij om het collectief te regelen. De collectieve organisatie is verantwoordelijk voor de aangesloten producenten.	Collectieve organisatie namens de producenten.
Looptijd	'Oneindig', of totdat de wetgever aanpassingen doet.	Maximaal 5 jaar, daarna moet een nieuw verzoek ingediend worden.
Recht om afvalproducten in te zamelen van huishoudens	Producenten dragen een inzamelplicht. Gemeenten staan producenten automatisch toe via de gemeentelijke afvalverordening deze plicht uit te oefenen.	Recht moet per gemeente worden aangevraagd. Gemeente bepaalt wie gerechtigd is om huishoudelijk afval in te zamelen.
Verantwoordelijkheden in de totstandkoming UPV	De Rijksoverheid zorgt voor conformiteit met artikel 8 bis van de KRA en de toets op doelmatigheid van het afvalbeheer.	De producenten dienen een verzoek in tot AVV. Het ministerie controleert of de overeenkomst voldoet aan de eisen in de KRA en bijdraagt aan het doelmatig beheer van afvalstoffen.
Handhaving	De overheid kan handhaven op het behalen van de doelen bij iedere producent. Bij een eventueel collectief systeem is handhaving gericht op de producentenorganisatie.	Alle partijen die deel uitmaken van de Overeenkomst kunnen elkaar (privaatrechtelijk) aanspreken op het voldoen aan de afspraken in de overeenkomst. De overheid kan deze afspraken niet handhaven.
Fondsvorming	Met fondsvorming kan de producent anticiperen op toekomstige verplichtingen en onvoorziene omstandigheden. Een innovatiefonds kan onderdeel uitmaken van de afvalbeheerbijdrage die	Idem. In de Regeling verzoek tot AVV staat verder expliciet dat het fonds (voor onvoorziene omstandigheden/als reserve) maximaal 1.5 keer de jaarsom voor afvalbeheer mag zijn.

⁵¹ De regeling biedt producenten die kunnen aantonen dat zij zorgdragen voor een afvalbeheer dat ten minste gelijkwaardig is aan het (collectieve) beheer onder de UPV de mogelijkheid om een ontheffing aan te vragen (zie verder bijlage 1)

Tabel 2.1: Vergelijking AMvB en AVV	AMvB	AVV
	producenten betalen (bij gezamenlijk uitvoeren van de verantwoordelijkheid via een producentenorganisatie).	
Doorlooptijd	De doorlooptijd voor het maken van een AMvB is ongeveer een jaar.	De doorlooptijd die staat tussen het moment van indienen van een AVV-verzoek en het publiceren van het besluit is formeel een half jaar. De tijd die nodig is om de overeenkomst tussen producenten op te stellen komt hierbij. De doorlooptijd tot inwerkingtreding van de AVV is naar schatting ongeveer anderhalf jaar.

Bijlage 2 Betrokken partijen

Branche	Geïnterviewde partijen
Drogisterijen	CBD AS Watson
Gemeenten/gemeentelijke inzamelaars	DAR Meerlanden
Handhaving	ILT
Importeurs (producenten) incontinentiemateriaal	Nefemed Kimberly Clark Corporation Essity Abena Mediq (namens Fmed)
Importeurs (producenten) kinderluiers	Edana Proctor & Gamble Ontex Dry lock technologies
Importeurs (producenten) wasbare luiers	Kaatje Katoen Wasbare luier wereld Billie Wonder
Kennisorganisaties	Future Diaper Project Priovention RIVM
Verzekeraars	Zorgverzekeraars Nederland
Ziekenhuizen/zorginstellingen	Actiz
Kinderdagverblijven	BK BMK Waarborgfonds kinderopvang & Kenniscentrum Ruimte-OK
Ministeries	Ministerie van VWS Ministerie van IenW (opdrachtgever) Rijkswaterstaat
NGO's	Recycling Netwerk Milieucentraal (gefinancierd door Min BZK, Min EZK en Min IenW)
Recyclingtechnologieleveranciers	Elsinga
Supermarkten	Albert Heijn
Vereniging afvalbedrijven	VA
Commerciële inzamelaars/recyclers	Renewi ARN PreZero Diaper Recycling Europe

Kenmerk

R001-1287928-V05-prr-NL

Branche	Geïnterviewde partijen
Gemeenten	Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD) (namens VNG)
Afvalverwerker/recyclingbedrijf (samenwerkingsorganisaties van gemeenten)	Omrin Cirkelwaarde Circulus ROVA