

Reactie van EDANA op uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentiemateriaal

EDANA is de wereldwijde branchevereniging voor producenten van absorberende hygiëneproducten, waaronder luiers en incontinentiemateriaal. Het vertegenwoordigt zo'n 70% van de Europese luiersmarkt.

De leden van EDANA maken zich grote zorgen over het voorstel een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) in te voeren voor gebruikte babyluiers en incontinentiemateriaal voor volwassenen. Onder deze regeling wordt voor deze vorm van afval een separaat inzamelings- en recyclingsysteem opgezet dat wordt betaald door de producenten. Nederland zou het eerste land ter wereld zijn dat een dergelijke heffing invoert. Dit initiatief dreigt, zonder enig voordeel voor het milieu, een zware belasting te worden voor gezinnen met baby's en jonge kinderen en gebruikers van incontinentieproducten (waarvan veel vrouwen en mensen met dementie).

Gezien hun essentiële karakter, moeten babyluiers en incontinentie producten voor volwassenen toegankelijk en betaalbaar zijn, vooral in de huidige context van hoge inflatie, waar 1 op de 4 kinderen in Europa¹ het risico loopt op armoede en waar ouderen moeite hebben met hun pensioenen. Bovendien wordt incontinentiemateriaal voor volwassenen onevenredig veel gebruikt door vrouwen die het meest te lijden hebben onder urine-incontinentie (1 op de 3 vrouwen ouder dan 35 jaar), zo riskeert het een belasting op vrouwen te worden.

Als EDANA delen wij de ambitie om oplossingen te ontwikkelen voor de behandeling van babyluiers en incontinentiemateriaal voor volwassenen aan het einde van hun levensduur. Als bewijs van onze inzet investeren onze leden zwaar in technologisch onderzoek en hebben ze directe ervaring opgedaan met de inzameling en recycling van luiers. Alle deze pilots toonden technologische beperkingen aan, die volledige circulariteit in de weg staan, maar ook de torenhoge financiële en sociale lasten van luierinzameling en de recyclingprocessen².

Gebaseerd op deze inzichten is EDANA van mening dat een UPV voor babyluiers en incontinentiemateriaal voor volwassenen momenteel voorbarig en contraproductief is.

Het is niet voor niets dat Frankrijk en België na onderzoek juist hebben afgezien van een dergelijke heffing. Het nu invoeren van een UPV zou Nederland het enige land ter wereld maken dat zo'n kostbare, complexe en weinig waardevolle recyclage verplichting oplegt. Met als enige resultaat dat essentiële producten duurder worden voor de meest kwetsbaren. Voor vergoede continence producten leidt een UPV tot aanzienlijke risico's voor beschikbaarheid en toegankelijkheid van incontinentie producten ten koste van de duurzame continenzorg. En dat tegen hogere kosten. Want: door toenemende kosten zullen lagere kwaliteit of minder duurzaam geproduceerde producten de voorkeur bij inkoop en uitleveren krijgen of zal de maatschappij opdraaien voor de kosten omdat premies en belastingen voor zorgverzekering stijgen. Dit is een voorstel dat slechts kan rekenen op de steun van degenen die geen verantwoordelijkheid hoeven te dragen voor een sluitend bedrijfsmodel en de exorbitante kosten kunnen doorbelasten aan anderen.

Een UPV kan pas overwogen worden als een levensvatbare recyclingtechnologie beschikbaar is die volledige circulariteit op industriële schaal kan waarborgen en slechts indien en voor zover negatieve sociale en economische consequenties daar niet aan in de weg staan. Tot die tijd dient de overheid, net als in de landen om ons heen, door middel van een tweejaarlijks beoordelingsproces, in overleg met alle relevante belanghebbenden, te beoordelen in hoeverre de recyclingtechnologieën voor luiers zich ontwikkelen.

In de bijlage worden deze punten nader toegelicht.

¹ [Save the Children report, 2023](#)

² As an example, one Member (P&G) ran a diaper recycling pilot that operated in Italy until the end of 2022. On collection, the same Member conducted a pilot on baby diaper collection pilot with smart bins, in collaboration with the Municipality of Amsterdam, from 2019 until 2021.

BIJLAGE:

Een UPV op babyluiers en incontinentiemateriaal voor volwassenen die volgens het voorstel in 2026 van start zou gaan, zou leiden tot **zeer hoge financiële en sociale lasten** voor gezinnen met baby's en jonge kinderen en gebruikers van incontinentieproducten (waarvan veel vrouwen en mensen met dementie), **zonder duidelijke milieuwinst** gezien de beperkingen van de huidige recyclingtechnologieën:

- **Hoge financiële lasten:** Afval van babyluiers en incontinentiemateriaal voor volwassenen vormen een inzamelingsuitdaging die de kosten van gescheiden inzameling verhoogt. Aangezien niet alle huishoudens babyluiers en incontinentieafval genereren, is de totale inzamefficiëntie lager in vergelijking met andere afvalstromen, wat op zijn beurt de kosten per eenheid van het ingezamelde afval zal verhogen. De hogere inzamelingskosten en de lage waarde van secundaire grondstoffen zullen zich vertalen in hoge UPV-vergoedingen voor luiers en incontinentiemateriaal voor volwassenen, die uiteindelijk zullen doorwerken naar de consumenten. Studies laten zien dat de productkosten met 50% tot 320% kunnen stijgen, afhankelijk van de studie en het inzamelsysteem. Voor babyluiers zal een UPV op luiers resulteren in een prijsstijging voor gezinnen tussen 109 euro per jaar³ en 670 euro per jaar⁴ per kind in de luiertijd, bovenop de gemiddelde 1.144 euro die gezinnen al uitgeven aan een kind in de luiertijd⁵. Voor incontinentiemateriaal voor volwassenen zal een UPV resulteren in een jaarlijkse prijsstijging per gebruiker tussen 143 euro per jaar⁶ en 455 euro⁷ per jaar. Deze stijging komt bovenop het eigen risico van 385 euro. Een groot deel van de gebruikers van incontinentie producten krijgt deze vergoed via de Zorgverzekeraar. Hiertoe worden gebruikers ingedeeld in profielen waaraan een gemaximaliseerde dagprijs is gekoppeld. Dat leidt tot de noodzaak “te passen binnen een profiel en een budget”. Een toename van de kosten kan dus leiden tot beperkte beschikbaarheid en toegankelijkheid van de meest duurzaam geproduceerde incontinentieproducten omdat deze in toenemende mate niet binnen de dagprijsystematiek zullen passen. Bij inkopen en uitleveren ontstaat dan het risico op kiezen voor lagere kwaliteit en minder duurzaam geproduceerde producten. Immers: deze zijn meestal goedkoper. Het is evident dat dit consequenties heeft voor duurzaamheid: lagere kwaliteit incontinentie producten komt met toenemend gebruik van zorg, genees- en hulpmiddelen (door bijvoorbeeld meer lekkage en huidschade of hoger verbruik). En het is evident dat dit komt met negatieve consequenties voor de CO2 voetafdruk van incontinentiezorg. Als in vergoedingen door zorgverzekeraars voor een UPV gecompenseerd wordt, zullen als gevolg hiervan premie en belastingen voor zorgverzekeringen stijgen voor alle verzekerden. Dan wordt een deel van de kosten voor een UPV dus ook door niet gebruikers betaald. Dit gaat ten koste van bestaanszekerheid. Kortom: een UPV komt met aanzienlijke risico's voor betaalbaarheid, beschikbaarheid, toegankelijkheid en de duurzaamheid van continenzorg tegen hogere kosten.
- **Hoge sociale lasten:** de financiële lasten komen voor de gebruikers van incontinentieproducten bovenop de ontberingen die mensen met een dergelijke medische aandoening al lijden. Voor gescheiden inzameling is extra ruimte nodig (bijv. meer afvalbakken thuis), meer tijd en moeite om naar afvalbakken te gaan, gepaard met een geur van gebruikte hygiëneproducten. Om nog maar te zwijgen over het sociale stigma dat gepaard gaat met de inzameling van incontinentieproducten voor

³ This is based on an EPR with collection through street bins, in the case of a collection and recycling target of 100%. For a 30% collection target and a 12,5% recycling target, the cost upcharge is still 83 euros per child. See Bureau of Cyle: “Financial Impact of introducing UPV diapers for users”, June 2024, p. 10 – study commissioned by the Dutch government.

⁴ This is based on EPR with door-to-door collection. Source: Ramboll, Final Report (22 April 2024), “Societal cost/benefit study of absorbent hygiene products collection and recycling”, p. 59

⁵ Ramboll, Final Report (22 April 2024), “Societal cost/benefit study of absorbent hygiene products collection and recycling”, p. 59

⁶ This is based on street bins collection with collection and recycling rate of 100%. For a 30% collection target and a 12,5% recycling target, the cost upcharge is still 118 euros per AI user. See Bureau of Cyle: “Financial Impact of introducing UPV diapers for users”, June 2024, p. 10 – study commissioned by the Dutch government.

⁷ This is based on door-to-door collection. Ramboll, Final Report (22 April 2024), “Societal cost/benefit study of absorbent hygiene products collection and recycling”, p. 58

volwassenen: het moeten gebruiken van een aparte bak thuis, het naar een aparte bak voor incontinentiemateriaal voor volwassenen gaan of het moeten verzamelen van het gebruikte incontinentiemateriaal voor volwassenen op straat, zou mensen die aan incontinentie lijden simpelweg dwingen hun aandoening te onthullen. Deze sociale kosten zijn goed gedocumenteerd o.a. door de Vlaamse Milieumaatschappij in België⁸. Ramboll -een toonaangevend Europees adviesbureau- bevestigde de bevinding dat gescheiden inzameling bijzonder hoge maatschappelijke kosten met zich meebrengt, oplopend tot een gemonetariseerde waarde van 497 euro voor de inzameling van babyluiers en incontinentiemateriaal voor volwassenen via straatbakken⁹.

- **Weinig tot geen milieubaten:** bestaande recyclingopties voor luiers en incontinentiemateriaal voor volwassenen zijn duur, energie-intensief, ineffectief en inefficiënt omdat ze het grootste deel van de materialen in gebruikte luiers niet kunnen behandelen. Dit is bevestigd door Ramboll "geen van de bestaande recyclinginitiatieven lijkt een perfecte oplossing te zijn voor het effectief recyclen van afval van absorberende hygiëneproducten op korte termijn¹⁰. Huidige experimenten met luierrecycling bevestigen deze bevindingen.
 - Een van onze leden (P&G) testte de inzameling en mechanische recycling van gebruikte luiers samen met de joint venture FaterSMART. Ondanks alle inspanningen, stuitte FaterSMART echter op onoplosbare problemen die verband houden met de slechte kwaliteit van secundaire grondstoffen door verschillende problemen: cruciaal is dat luieraafval voor meer dan 70% uit menselijk afval bestaat, wat de kwaliteit en mogelijke gebruik van secundaire grondstoffen beperkt. Dit leidde tot de stopzetting van het proefproject FaterSMART in 2022.
 - Het Elsinga-proces kan slechts een fractie (±7%) van een gebruikte babyluiers recyclen. De output is een gemengde kunststof fractie die slechts voor een beperkt aantal toepassingen kan worden gebruikt. De resterende 93% is een gehydrolyseerde luierbrij die, na verwerking, kan worden gebruikt voor omzetting in energie^{11,12}. Het overgrote deel van de gebruikte luiers wordt niet omgezet in nieuwe materialen en voldoet daarom niet aan de definitie van recycling¹³ volgens de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (WFD). Bovendien brengt de Elsinga-luierrecyclingbenadering aanzienlijke onzekerheden met zich mee:
 - **Levenscyclus impacten:** gezien het lage materiaalrecyclingquotum en het zeer hoge aandeel afval-naar-energie (93%) is het niet duidelijk hoe dit proces een betekenisvol LCA-voordeel kan opleveren ten opzichte van de huidige verbranding, ook gezien het feit dat het Elsinga-proces a) gescheiden inzameling van gebruikte luiers vereist, wat hogere transportemissies kan vereisen in vergelijking met de huidige inzameling van luiers samen met de gevestigde restafvalinzameling, en b) extra energie vereist voor de Thermische Druk Hydrolyse processtap (temperatuur van 250°C, druk van 40 bar).
 - **Technische schaalbaarheid:** de Elsinga-fabriek opereert op de ARN-afvalverwerkingslocatie, waar het kan profiteren van de nabijgelegen afvalverbrander voor goedkope energie-invoer en van de nabijgelegen afvalwaterzuiveringsinstallatie voor goedkope behandeling van de 93% luierbrij. Het is niet duidelijk hoe een dergelijke luierrecyclingoperatie met succes kan worden opgeschaald in Nederland, afhankelijk van de beschikbaarheid en kosten van de benodigde flankerende infrastructuur.

⁸ RDC Environment/Thingit, Social impact analysis collection scenarios of nappy waste from citizens and businesses, OVAM, 2021, p. 11)

⁹ Ramboll, Final Report (22 April 2024), "Societal cost/benefit study of absorbent hygiene products collection and recycling", p. 50

¹⁰ Ramboll (2023), "AHP Waste to Resource Initiative", Final report, p. 66

¹¹ <https://www.recyclediapers.com/> consulted on 23 August 2024

¹² "The output of this process is relatively much 'slurry' and a small part PE and PP37, as shown in the graph below. Based on the insights from the interviews, it has been assumed that the collected kilos that are not processed according to this process will still be incinerated." See Tauw, (June 2023), Report commissioned by the Dutch government, "Research into the introduction of extended producer responsibility for diapers and incontinence material", p.47 (English translation).

¹³ Recycling does not include energy recovery according to the Waste Framework Directive (WFD): recycling 'means any recovery operation by which waste materials are reprocessed into products, materials or substances whether for the original or other purposes. It includes the reprocessing of organic material but does not include energy recovery and the reprocessing into materials that are to be used as fuels or for backfilling operations' (Art. 3 (17) of WFD)

- **Het voorstel is een op drijfzand gebaseerd luchtkasteel.** De daarin genoemde besparing van 899,11 kg CO-emissie per ton gerecyclede luiers en incontinentiemateriaal is onrealistisch. Het kabinet rekent zich rijk louter op basis van één (de Elsinga) recyclingtechniek met onjuiste en onvolledige aannames en CO-2 uitstoot elders in de keten wordt genegeerd (verbranding van de restfractie, extra transportemissies en andere milieueffecten, en alternatieve toepassingen voor de gebruikte warmte). Het voorstel gaat er verder van uit dat producenten vanaf 2027 verantwoordelijk zijn voor de recycling van 50k ton aan luiers (12,5 gewichtsprocent). Er is momenteel evenwel slechts één luierrecyclinginstallatie beschikbaar bij ARN die jaarlijks 15k ton kan verwerken. Er zijn subsidies verstrekt voor twee extra luierrecyclinginstallaties, waardoor de recyclingcapaciteit in Nederland maximaal 66k ton zou worden, maar voor de bouw daarvan bestaan op dit moment nog geen concrete bouwplannen. Verder gaat het voorstel ervan uit dat producenten vanaf 2027 verantwoordelijk zijn voor het recyclen van 10k ton aan kunststof (5 gewichtsprocent). Bij de huidige stand van de techniek kan van de 15k ton aan luiers evenwel maximaal 1.3k ton aan kunststof worden verwerkt. In het voorstel wordt onbegrijpelijkerwijs aangegeven dat er zelfs 75k ton afval nodig is om 10k ton kunststof te kunnen verwerken. Daarmee wordt erkend dat de doelstelling onhaalbaar is.

Om al deze redenen herhalen wij **onze aanbeveling om de beleidsinspanningen met betrekking tot UPV op te schorten, totdat er een levensvatbare recyclingtechnologie beschikbaar** is die volledige circulariteit op industriële schaal kan waarborgen.