

## UPV Luiers & incontinentiemateriaal – Reactie HVC

Namens de aandeelhouders heeft HVC onderstaande zienswijze op het ontwerpbesluit opgesteld om een UPV te realiseren die werkt voor de circulaire economie.

### Ontbreken van focus op preventie & hergebruik

HVC is positief over de ontwikkeling van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor eenmalige luiers en incontinentiemateriaal, maar in de huidige vorm mist de UPV effectiviteit. De grote hoeveelheid in het restafval, de tot nu toe beperkte recyclingcapaciteit en een ketendeficit vragen om producentenverantwoordelijkheid om ook deze keten circulair te krijgen. Echter, in de huidige vorm voorkomt de UPV niet dat het afval überhaupt geproduceerd wordt en mogelijk juist toeneemt<sup>1</sup>. Dit ontwerpbesluit stimuleert uitsluitend recycling, maar 'preventie' en 'hergebruik' krijgen geen enkele aandacht<sup>2</sup>. Deze treden in de Circulaire Economie zijn noodzakelijk om een circulair systeem te krijgen en om producenten hoofdfantwoordelijk te laten zijn in deze transitie. Daarbij is de perceptie van een circulaire en schone luierketen met uitsluitend een recyclingdoelstelling een duidelijk risico voor noodzakelijke gedragsverandering.

Naast deze kritische randvoorwaarde voor echte systeemverandering zijn ook in het huidige ontwerp gericht op recycling nog een aantal aandachtspunten die verdere uitwerking vereisen. De vrijheid die de huidige opzet aan producenten geeft zorgt voor beperkte effectiviteit van het UPV-instrument.

### Recyclingdoelstellingen beter definiëren en uitbreiden naar alle toegepaste materialen

De doelstellingen moeten scherper gedefinieerd worden om de juiste recyclingtechnologieën te stimuleren die zorgen voor de beste recyclebaarheid van gebruikte grondstoffen in luiers en incontinentiemateriaal (en daardoor nog beter complementair aan de voorgestelde EcoDesign-voorkant<sup>3</sup>). Daarvoor moet het meetpunt voor de recyclingdoelstelling *na* de eindverwerker liggen. Recyclingtechnologieën richten zich vooral op het terugwinnen van waardevolle materialen, maar dit betekent nog niet dat deze materialen ook hoogwaardig te recyclen zijn. Luiers en incontinentiemateriaal bevatten hoogwaardige materialen die nu laagwaardig worden verwerkt. In de uitgevoerde LCA's is een sterke afhankelijkheid van de recyclebaarheid van kunststoffen om een positief effect te laten zien. Daarbij is ook de recyclebaarheid in vervolgcycli (afhankelijk van de aanwezige vervuiling in het recycelaat) van belang voor de getoonde milieu-impact. Kennis over de recyclebaarheid is daarom cruciaal en moet niet genegeerd worden omwille van vroege-faseontwikkeling, zoals het Ministerie nu stelt. Voorbeelden zijn de moeizame markt van secundaire kunststoffen, waarin kwaliteit van het recycelaat een zeer belangrijke rol speelt. Ook de afzet van bepaalde producten als

---

<sup>1</sup> Zie ook: [Extended Producer Responsibility compatible with planetary boundaries - Zero Waste Europe](#)

<sup>2</sup> In de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen moet een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zorgen voor "... stimulering van hergebruik en de preventie, recycling en andere nuttige toepassing van afvalstoffen ..." (Artikel 8, lid 1)

<sup>3</sup> De vraag is wel of de kosten voor de producenten dermate hoog zijn dat dit EcoDesign beïnvloedt; zie vermeld rapport in eerste voetnoot.

bodemverbeteraar is alleen mogelijk onder bepaalde omstandigheden in de meststoffenwetgeving.

Er moet één recyclingdoelstelling voor alle materialen zijn; in ieder geval voor de *super absorbent polymers* (SAP's) en kunststoffen. Naast de kunststoffen zijn SAP's ook polymeren met (fossiel) koolstof en daarmee gepaard gaande fossiele uitstoot bij verbranding ervan. In Artikel 1, lid 1 is het onduidelijk of de SAP's ook onder de definitie van kunststof vallen. Ook is de cellulosefractie een interessante biograndstof die nodig is om de grondstoffentransitie van fossiel naar hernieuwbaar te maken. Met een doelstelling op alle materialen wordt ook ongewenste verschuiving van het gebruik van kunststoffen naar cellulose, SAP's en andere materialen in luiers en incontinentiemateriaal voorkomen. Verder is er dan minder afhankelijkheid van de precieze samenstelling van de luier in de recyclingdoelstellingen. Technologieën hebben laten zien dat alle drie de materialen terug te winnen zijn, maar dat recyclebaarheid nog wel een uitdaging is.

Het is onduidelijk in welke gevallen de vergisting van het organische cellulose en andere organische bestanddelen onder de definitie van recycling valt. In het betreffende materialenplan in het ontwerp-CMP wordt gesproken over dat vergisting een toegestane route is als het residu afgezet kan worden als meststof<sup>4</sup>. Echter, vergisting als tussenstap alvorens het digestaat te recyclen staat niet expliciet benoemd in het ontwerpbesluit, ondanks dat het afwijkt van de definitie van recycling die verwerking tot brandstof niet toestaat. In paragraaf 2.3 in de Nota van Toelichting wordt wel gesproken over de inzet van het digestaat als meststof. Voor zover bekend valt dit product zelf niet direct binnen de Nederlandse meststoffenwetgeving, zoals ook beschreven in het LCA-rapport van SGS Search. Het is onduidelijk of mengen van het digestaat om wel een meststof te krijgen toegestaan is en dan onder recycling zou vallen. Het uitsluitend vergisten is alleen een transitie middel van energiedragers naar grondstoffen, maar niet als eindoplossing.

### Recyclingcapaciteit

HVC ondersteunt ambitieuze recyclingdoelstellingen, maar betwijfelt of bestaande technieken alle materialen kunnen terugwinnen en te recyclen. Het is onduidelijk met welk opschalingspad het Ministerie precies rekent. Met de doelstelling van 5% kunststoffen per 2027 en een gebruikt product dat vier keer zwaarder is, zou de verwerkingscapaciteit in 2027 op 95 kton gebruikt materiaal moeten liggen. Met de totaaldoelstelling van 12,5% waarbij alleen de kunststoffen kunnen worden teruggewonnen (= stand der techniek) zou dit 240 kton verwerkingscapaciteit betekenen. Waarschijnlijk gaat het Ministerie uit van het volledig kunnen recyclen van alle materialen, maar huidige technieken hebben dit nog in beperkte mate aangetoond. Toch wil HVC de beschreven doelstellingen niet afzwakken en vraagt het Ministerie hoe dit op de juiste wijze in te vullen. Inzetten op Preventie en Hergebruik is onvermijdelijk en moet daarom onderdeel zijn van deze UPV.

Het is de vraag of voldoende recyclingcapaciteit gerealiseerd kan worden met de huidige recyclingtechnologieën. De meest volwassen technologie, zoals ook gebruikt in de bestaande faciliteit, vereist verschillende randprocessen zoals hoge kwaliteit stoomproductie (o.a. bij AVI's) en een vergister om de organische stroom te verwerken. Deze combinatie is niet op

---

<sup>4</sup> Vergelijkbaar met het gecombineerd vergisten/composterend van bioafval.

veel plekken in Nederland te vinden dus het opschalingspotentieel is beperkt. Andere recyclingtechnieken zijn nog te onvolwassen om dit op korte termijn al mee te nemen in de recyclingdoelstellingen. Eén randvoorwaarde voor voldoende recyclingcapaciteit is dat producenten langetermijncontracten afsluiten met de recyclers om zekerheid voor investeren in recyclingcapaciteit te bieden. Hiervoor bestaan nu geen regels in het ontwerpbesluit. Zekerheid over recyclingcapaciteit zorgt er ook voor dat gemeenten luiers gescheiden gaan inzamelen.

Verder valt het op dat een maximale recyclingdoelstelling van 25% gesteld wordt, maar een onderbouwing van dit maximum ontbreekt. Op langere termijn draagt deze UPV dan maar gedeeltelijk bij aan de CO<sub>2</sub>-reductiedoelstellingen en de Circulaire Economie die het Ministerie beoogt. Daarbij past de maximumdoelstelling ook niet bij de Europese norm om 65% van ons afval te recycelen in 2035. De doelstelling moet doorgroeien en moet niet afhangen van hoeveel recyclingcapaciteit realistisch is. Het realiseren van voldoende capaciteit is binnen een UPV aan de producenten en niet aan de bestaande afvalverwerkers. Daarnaast hebben producenten andere mogelijkheden om het recyclingpercentage te behalen, bijv. door het aanbieden van herbruikbare luiers en inzetten op zindelijkheidsstraining. Dit verlaagt de hoeveelheid op de markt aangeboden eenmalige bruikbare luiers en incontinentiemateriaal. Met de huidige doelstellingen blijft het lineaire systeem in stand.

In paragraaf 2.3 in de Nota van Toelichting wordt geschermd met de potentieel vermeden uitstoot van 0,36 Mton CO<sub>2</sub>. Dit is erg verwarrend als er een maximum recyclingpercentage van 25% wordt ingevoerd met deze UPV.

### Inzameldoelstellingen

In het gehele ontwerpbesluit ontbreken inzameldoelstellingen. Het is onduidelijk hoe de producenten verplicht worden om:

- Minimale aantallen luiers en incontinentiemateriaal uit huishoudens in te zamelen. Met de lage recyclingdoelstellingen is het logisch dat de producenten zich vooral gaan richten op het (voordeliger) inzamelen van bedrijfsmatige luiers en incontinentiemateriaal. Dit terwijl de wens voor deze UPV vooral komt vanuit de gemeenten om de hoeveelheid restafval verder te verlagen. De inzameldoelstelling moet hoger liggen dan de recycledoelstelling om onzekerheid over genoeg inputmateriaal voor nieuwe recyclinginstallaties te voorkomen.
- Een minimale verhouding tussen brongescheiden en nagescheiden luiers en incontinentiemateriaal in te zamelen. De vraag naar een UPV speelt vooral bij gemeenten die zich richten op zoveel mogelijk bronscheiding en het is logisch dat dit het duurste en dus niet meest aantrekkelijke systeem voor een producentenorganisatie is.

Verder vrezen gemeenten dat de kosten van de UPV direct doorgelegd worden aan bedrijven en huishoudens, zonder dat er een garantie voor huishoudens is dat deze ook gescheiden worden ingezameld. De waarborging om dit te voorkomen en producenten ook daadwerkelijk het ketendeficit op te laten lossen ontbreekt in dit ontwerp. In de huidige vorm ontbreekt de stimulans voor producenten om de keten zelf te financieren en dit is in tegenspraak met het principe van “de vervuiler betaalt”.

### Monitoring & sanctionering

Voor een goed functionerende UPV is een juiste definitiebepaling en vastleggen van de wijze van monitoring van belang. Bij het niet behalen van de doelstellingen hoort ook vooraf duidelijkheid over de wijze van sanctioneren. Dit is nu niet vastgelegd.

De verantwoordelijkheid van het registreren van de totale hoeveelheid gerecyclede luiers en incontinentiemateriaal ligt bij de producenten, maar dat is niet wenselijk in de volgende gevallen:

- Producenten bepalen de massaverhouding van volle/nieuwe luiers en incontinentiemateriaal
- Producenten bepalen het aandeel overig afval bij de luiers zoals billendoekjes en de inzamelzakken
- Met de huidige definitie van “op de markt aanbieden” is het onduidelijk wat er gebeurt met luiers en incontinentiemateriaal die wel worden gedistribueerd maar niet worden gebruikt of geconsumeerd.

Deze punten vormen een risico voor het kunstmatig verhogen van het recyclingpercentage door de producenten. Overweging kan zijn om in de definities niet te kijken naar op de markt aangeboden hoeveelheden, maar juist de gebruikte luiers of incontinentiemateriaal te nemen als startpunt.

#### Overig punt

In Artikel 1, lid 2 wordt uitsluitend gesproken over luiers en incontinentiemateriaal en is “voor eenmalig gebruik” weggelaten. Hiermee lijkt de UPV toepassing te hebben op alle soorten luiers en incontinentiemateriaal.