

## Een mooie volgende stap in deze kringloop!

Én wat ideeën om de keten écht rond te krijgen..

**Structuur van deze reactie** op de concept AMvB voor Uitgebreide  
Producentverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentieproducten:

Nr. Thema met referentie-Art. of -§.

- a. *Observatie: Wat nu in het concept staat,*
- b. *Overweging: Mogelijke consequenties,*
- c. *Suggestie: Wat er beter kan.*

### **Inhoud van deze reactie:**

#### 1. Kunststof Art. 1.1

- a. *“Materiaal bestaande uit een polymeer als bedoeld in artikel 3, punt 5, van de EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen, waaraan mogelijk additieven of andere stoffen zijn toegevoegd, en dat als een structureel hoofdbestanddeel van eindproducten kan worden gebruikt, met uitzondering van natuurlijke polymeren die niet chemisch gewijzigd zijn.”*
- b. Gezien deze algemene beschrijving vallen SAP's (en de daarvan afgeleide recycle-producten) hier ook onder. Dit is in lijn met de definitie die ook op luierafval toegepast is in het recente RHDHV-rapport over de [Aanwezigheid van kunststoffen in brandbaar afval](#) (p. 47). Maar in de aparte doelstelling voor kunststoffen in Art. 4 lijken alleen plastics beoogd, en niet ook SAP's. Dit gezien de referenties van de productsamenstelling in §2.5.4 (SAP's apart van kunststoffen) en de verhouding kunststoffen en capaciteit in §2.5.6, die alleen het nu reeds gerecyclede PE/PP-recyclaat betreft.
- c. De kunststof-doelstelling van Art. 4 specificeren tot het PE/PP-totaal in het recyclaat (indien daarin SAP's niet worden beoogd). Dit is al concreet meetbaar aan het huidige recyclaat.

#### 2. Probleembeschrijving §2.2

- a. *“Uit een multi-levenscyclusanalyse blijkt dat bij het verbranden van een ton materiaal 241,66 kg CO<sub>2</sub> wordt uitgestoten.” (SGS 2021)*
- b. In de studie waarnaar u refereert, blijkt dat bij het verbranden zeker meer dan 500 kg CO<sub>2</sub>-equivalenten wordt uitgestoten (fig.8 p.20). Alleen de netto-uitstoot was het lagere getal dat u noemt, doordat destijds een referentie-emissie van de geleverde energie in mindering is gebracht.

- c. De werkelijke hogere directe emissies van verbranding noemen, of toevoegen dat het genoemde getal de netto CO<sub>2</sub>-equivalenten betreft.
- 3. CO<sub>2</sub>-uitstootvermindering §2.3
  - a. *“Daarnaast wordt beoogd met deze UPV de CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen.”*
  - b. Er is voor potentiële verwerkers/producenten geen stimulering of beloning voor het besparen van CO<sub>2</sub>. Als vermindering van CO<sub>2</sub>-uitstoot van belang is, dan verdient aantoonbare (bijvoorbeeld middels mLCA's onderbouwd) CO<sub>2</sub>-vermindering ook stimulering.  
 Zo hebben AEC's de komende jaren extra kosten voor CO<sub>2</sub> zonder concreet motief voor meer circulaire materiaal terugwinning. Daarbij geldt de industrie-uitzondering voor emissies die vrijkomen bij de productie van elektriciteit en stadsverwarming onder de CO<sub>2</sub>-heffing niet voor AEC's. Terwijl hun infrastructuur wel een rol kan spelen in de circulaire transitie.
  - c. Verleen kosteloze emissierechten aan AEC's voor hun bijdrage aan de recycling van materialen en levering van energie daarvoor door toepassing van luierreycling.  
 Mogelijk biedt de Europese verordening voor '[kosteloze toewijzing van emissierechten](#)' vgl. Art. 2 lid (2) en (3) en (10)d hiervoor ruimte, uit te werken volgens Art. 10.3 met de [PRODCOM](#)-codes onder NACE 20.16 en 38.20.
- 4. Binnen reikwijdte §2.5.2
  - a. *“De producten die onder de reikwijdte van deze UPV vallen zijn luiers en incontinentieproducten die eenmalig gebruikt worden. In de praktijk betekent dit dat alle producten met GN-codes 9619 00 81 en 9619 00 89 onder de reikwijdte van deze UPV vallen.”*
  - b. Er lijkt een continu wijzigende samenstelling van deze producten mogelijk, met consequenties voor het absorberend vermogen ervan.  
 Als er meer vocht opgenomen kan worden en het 'POM' een kleiner aandeel van het afval uitmaakt, zal (door meer tonnen opgenomen vocht) meer recyclingcapaciteit nodig zijn voor hetzelfde recycling-% in de doelstelling in enig jaar.
  - c. Zie suggestie onder 6.c
- 5. Buiten reikwijdte §2.5.3
  - a. *“Tot slot vallen de onderleggers ook buiten de reikwijdte van deze UPV.”*
  - b. Deze uitsluiting wordt niet nader gemotiveerd.
  - c. Houd de deur open om dit product ook mee te nemen binnen de reikwijdte, indien recycling technieken deze aantoonbaar kunnen recyclen.
- 6. Hoeveelheid §2.5.4
  - a. *“jaarlijkse hoeveelheid op de markt aangeboden luiers en incontinentieproducten in Nederland in de laagste variant 107 kton (..). Na*

*gebruik wegen de producten ongeveer 4 tot 5 keer zoveel (..). Dat leidt tot een totale afvalstroom van circa 400 kton per jaar.”*

- b. Deze in 2023 geschatte ‘laagste variant’ van 400 kton lijkt evengoed een ruim 500 kiloton grote ‘luienberg’ te kunnen zijn die we verbranden. Hiermee is er 25% bandbreedte op een jaarlijkse doelstelling die relatief minimaal 20% toeneemt (van 5% naar 6%, en van 12,5% naar 15%). Dit geeft grote onzekerheid op het jaarlijks gevraagde volume. Als de markt eronder blijft: krijgen producenten meteen lasten onder dwangsom? Of als de recyclers in meer capaciteit investeren: komen ze leeg te staan? Deze inherente volume-onzekerheid voor zowel recyclers als producenten heeft het risico dat u een juridische-financiële strijd creëert, in plaats van technisch-economisch resultaat boekt voor de toekomst van Nederland.
- c. Creëer veel meer zekerheid met geen relatieve (%), maar absolute (kton) doelstellingen die wél voorspelbaar en eenvoudiger te evalueren zijn. Bijvoorbeeld in 2027 de (nu minimale) 5 kton PE/PP-kunststoffen en totaal 15 kton recycalaat. En dan 5 jaar lang jaarlijks die 20% voorspelbare groei. Deze volumes passen zeker binnen de (met de vergrijzing) verwachte marktgroei van het POM. En als de 20% groei in 2028 onvoldoende ambitieus zou blijken, is er eenvoudig een jaarlijks doel te publiceren (zoals ook met het forfaitaire biogene gehalte van restafval al jaren gebeurt).

#### 7. Doelstellingen §2.5.6

- a. *“De doelstelling voor recycling bij invoering van de UPV is 12,5% ten opzichte van het gewicht aan luiers en incontinentieproducten dat op de markt wordt gebracht. In de vijf jaar na invoering van de UPV groeit dit percentage lineair naar 25%.”*
- b. Zie opmerkingen over risico’s van deze relatieve doelstelling onder 6.b.
- c. Zie suggestie voor concreet en voorspelbaar resultaat onder 6.c.

#### 8. Meetmethode §2.5.7

- a. *“Ook de gewichten van de gerecyclede materialen (kunststoffen, cellulose, SAP’s) dienen te worden bepaald. Het meetpunt van de recycledoelstellingen ligt na het inzamelen en terugwinnen van de grondstoffen uit de luiers en incontinentieproducten maar voor de feitelijke toepassing van het recycalaat. Met andere woorden, de opbrengst vanuit de eerste stap van recycling (het terugwinnen van de grondstoffen) is bepalend.”*
- b. De meting na ‘de eerste stap van recycling’ lijkt eenvoudig, maar herbergt het risico dat een simpele verkleinstap al aanspraak hierop zou maken. Een kwaadwillende kan luiers enkel verkleinen en dan claimen dat verkleinde luiers recycalaat zijn. Dan zou het doel van deze UPV, namelijk daadwerkelijk hergebruik en milieuwinst, niet gehaald worden. De

goedkopere schijnoplossing zorgt dan voor oneerlijke concurrentie ten opzichte van bedrijven die luierrecycling wel serieus nemen en hier in investeren.

- c. Beschouw alleen de output van installaties formeel vergund voor luierrecycling volgens de eisen van het RIVM protocol als mogelijke meetpunten van deze gewichten van gerecyclede materialen.

#### 9. Afvalstof §3.1.1

- a. *“inhoud, de gebruikte billendoekjes en eventueel een kunststofzak om geur te voorkomen.”*
- b. Deze stoffen zijn inderdaad inherent deel van de afvalstroom, maar vallen als onbekende gehalten binnen de onzekerheidsmarges van de samenstelling van de producten zoals u die ‘gemiddeld’ beschouwt. Deze onduidelijkheid kan voor veel discussies en wellicht juridische procedures zorgen tussen producenten en verwerkers. Enerzijds hebben verwerkers van luiers wel met deze stoffen te maken, dus zij maken kosten om ook deze stoffen te verwerken. En als de genoemde producten gerecycled worden, dan heeft dit evengoed veel milieuwinst. Anderzijds wilt u mogelijk producenten niet laten betalen voor de producten die men niet op de markt gebracht heeft. Dat is naar onze mening ook belangrijk om voldoende draagvlak te creëren bij de producenten. Onderstaande alternatief kan zowel recht doen aan de producenten als de inspanningen van verwerkers.
- c. Laat het drooggewicht van de natuurlijke inzamel-inhoud, zoals billendoekjes en inzamelzakken, meetellen in het gewicht van de gerecyclede materialen ten gunste van de doelstellingen die aan de producenten gesteld worden.

#### 10. Recycling §3.1.2 (tevens §2.3 Probleemaanpak)

- a. *“..met inbegrip van het opnieuw bewerken van organische afvalstoffen. Hierbij wordt energierterugwinning en het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal uitgesloten. Deze definitie voor recycling is afkomstig uit de Kra.”*
- b. De huidige formulering in de concept UPV tekst kan voor verwarring zorgen. Luierrecyclingtechnologie produceert (naast recyclelaat uit kunststoffen en dergelijke) op basis van de vezels in luiers namelijk een recyclelaat dat uitstekend vergist en/of gecomposteerd kan worden waarbij er uiteindelijk een bodemverbeteraar geproduceerd wordt. Met het onder 10 a. genoemde artikel in de hand kan men betogen dat dit niet als recycling gezien mag worden. Vergisting leidt immers ook tot biogas en dat wordt in de meeste gevallen gebruikt als brandstof. Discussie over de vraag of vergisting met toepassing van het digestaat als bodemverbeteraar

-al dan niet via compostering- wel of niet meegeteld mag worden als recycling geeft onzekerheid bij investeerders in luierr recyclingtechnologie. Met onderstaande aanvulling en verduidelijking wordt discussie en onzekerheid voorkomen. Daarnaast brengt het document ook in lijn met de rest van de Kra en Europese rekenregels, van zowel Eurostat als EPA en EEA. Al deze instanties beschouwen de input van anaerobe vergisting volgens de Kra bijlage II ook als meetellend als Recycling onder de R3-code, mits het digestaat wordt toegepast als bodemverbeteraar

- c. Maak expliciet dat uitgaand materiaal van luierr recycling naar anaerobe vergisting en/of compostering met toepassing van digestaat of compost als bodemverbeteraar Recycling is onder de R3 van Kra bijlage II, zoals in heel Europa.

#### 11. Melding en verslaglegging §3.3.3

- a. *“Een producent moet voor zijn meldings- en verslagleggingsplichten voldoen aan de artikelen 4 en 5 van het Besluit UPV.”*
- b. Art 3 en 4 melden deze doelen, art. 5 alleen een tijdstip.
- c. Vervang “4 en 5” door “3 en 4” (en verderop ook 5 door 4 en 6 door 3?).

#### 12. Producentenorganisatie §3.3.4

- a. *“Producenten (..) kunnen er (..) voor kiezen gezamenlijk uitvoering te geven aan hun verplichtingen. (..) De aanwezigheid van een producentenorganisatie verbetert de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de UPV.”*
- b. Dit laatste is zeker waar: de huidige vrijblijvend geformuleerde uitvoering veroorzaakt nog te veel te lang onzekerheid voor recyclers om investeringsbeslissingen te nemen. Hiermee zal er dus te laat voldoende capaciteit beschikbaar zijn. Het is daarom nodig dat elke producent (of vertegenwoordiger daarvan) zich tijdig langjarig vastlegt om onder hun verantwoordelijkheid gescheiden luierafval te leveren, zodat recyclers acceptabele leveringszekerheid hebben om te investeren.
- c. Voeg toe dat producenten (of de Producentenorganisatie) verplicht worden om de voor de doelen vereiste volumes kwalitatief gescheiden luierafval langjarig vast te leggen bij recyclers. Dan hebben deze tijdig voldoende zekerheid dat hun investeringen verantwoord zullen zijn en hun nieuwe fabrieken niet leeg komen te staan. En er ontstaan concrete handvatten om realistische doelen te monitoren en eventueel bij te stellen.

#### 13. Handhaving §6

- a. *“Hoewel het nakomen van de doelstellingen voor de producenten een resultaatsverplichting is, geldt bij de uitvoering wel mogelijk afhankelijkheid van derden waarbij rekening dient te worden gehouden met het opleggen van een last onder dwangsom.”*

- b. Dit klinkt gezien referenties binnen andere UPV's wel als serieuze 'stok achter de deur', maar er ontbreekt een concrete indicatie van de impact. U noemt in §2.5.6 een geschatte 75 kton recyclingcapaciteit vereist in 2027, dus nog 2 keer 30 kton bij te bouwen in 2 jaar. De verwerkingskosten zijn dan wel op € 200 te schatten, gezien uw 2023-referentie van € 190 per ton. Wordt de 'last onder dwangsom' dan potentieel € 200\*60k = € 12mio?
- c. Benoem concreet wat de 'last onder dwangsom' kan zijn en hoe u deze zou motiveren, zodat er meer helderheid is voor de markt.

#### 14. Kosten §7.1

- a. *“Uit het onderzoek komt naar voren dat gescheiden inzamelen en recycling gemiddeld 35 procent duurder is dan inzameling en verwerking (verbranding) als restafval.”*
- b. Uw gemiddelde kosteninschatting van de gangbare praktijk in 2023 (a €100 voor inzameling met restafval + €150 voor verbranding) en voor de UPV (€130 voor gescheiden inzameling +€190 voor recycling) scheelt echter geen 35 procent, maar minder dan 30%.  
Met de toenemend duurdere verbranding door enerzijds CO<sub>2</sub>-heffing en anderzijds de verwachte EU-ETS-deelname, kan dit verschil nog afnemen.
- c. Breng deze bedragen en percentages met elkaar in overeenstemming.

#### 15. Inwerkingtreding Art. 5 (p. 24)

- a. *“Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De beoogde inwerkingtredingsdatum van het besluit is 1 juli 2026.”*
- b. Als deze AMvB – hopelijk nog aangescherpt met bovenstaande suggesties – pas in de zomer van 2026 in werking treedt, zijn er ook dan pas investeringsbesluiten te verwachten voor meer recyclingcapaciteit. Ook als dan vergunningstrajecten al afgerond zouden zijn, duurt de bouw van deze installatie(s) met aansluiting op energie-infrastructuur ook snel een jaar. Dan komt die nieuwe capaciteit pas in de zomer van 2027 beschikbaar en wordt dat jaardoel dus niet gehaald.
- c. Stel de inwerkingtredingsdatum niet langer uit dan tot 1-1-2026