

Besluit van [datum], houdende regels voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentieproducten voor eenmalig gebruik (Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid luiers en incontinentieproducten)

(KetenID WGK 025721)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van _____, nr. IenW/BSK- _____, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 9.5.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr. _____);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van _____, nr. IenW/BSK- _____, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1 (definities)

1. In dit besluit wordt verstaan onder:

kunststof: 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;

luiers en incontinentieproducten voor eenmalig gebruik: luiers en incontinentieproducten als bedoeld onder codes 9619 00 81 en 9619 00 89 in hoofdstuk 96 van afdeling XX van deel II van bijlage I bij de Verordening (EEG) nr. 2658/87;

op de markt aanbieden: in het kader van een handelsactiviteit, al dan niet tegen betaling, verstrekken van een product met het oog op distributie, consumptie of gebruik;

Verordening (EEG) nr. 2658/87: Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistiekomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PbEU 1987, L 256), zoals deze luidt in het kalenderjaar waarin de producten in de markt worden aangeboden.

2. In afwijking van de definitie van producent uit artikel 1, eerste lid, van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt in dit besluit onder producent verstaan:

een fabrikant, importeur of distributeur, of een andere natuurlijke of rechtspersoon die, ongeacht de gebruikte verkooptechniek, onder meer door middel van overeenkomsten op afstand:

- a. gevestigd is in Nederland en onder eigen naam of merk luiers of incontinentieproducten ontwerpt of fabriceert, of luiers of incontinentieproducten laat ontwerpen of fabriceren en die onder eigen naam of merk voor het eerst op het grondgebied van Nederland op de

markt aanbiedt;

b. gevestigd is in Nederland en onder eigen naam of merk door anderen gefabriceerde luiers of incontinentieproducten doorverkoopt en waarop de naam of het merk van die andere fabrikanten niet voorkomt;

c. gevestigd is in Nederland en voor het eerst in Nederland beroepsmatig luiers of incontinentieproducten uit een ander land op de markt aanbiedt; of

d. via overeenkomsten op afstand luiers of incontinentieproducten rechtstreeks aan eindgebruikers, al dan niet particuliere huishoudens, in Nederland verkoopt, en die in een buiten Nederland is gevestigd;

Artikel 2 (gemachtigd vertegenwoordiger)

Een producent die niet in Nederland is gevestigd, wijst een in Nederland gevestigde rechtspersoon of natuurlijke persoon aan als gemachtigd vertegenwoordiger voor de uitvoering van de verplichtingen van de producent in verband met dit besluit en in samenhang daarmee, het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Artikel 3 (doelstellingen recycling)

De producent draagt er zorg voor dat per kalenderjaar van het totaal van de door hem in het voorafgaande kalenderjaar op de markt aangeboden luiers en incontinentieproducten voor eenmalig gebruik ten minste het volgende gewichtspercentage wordt gerecycled:

- a. in 2027: 12,5 gewichtsprocent;
- b. in 2028: 15 gewichtsprocent;
- c. in 2029: 17,5 gewichtsprocent;
- d. in 2030: 20 gewichtsprocent;
- e. in 2031: 22,5 gewichtsprocent;
- f. vanaf 2032: 25 gewichtsprocent.

Artikel 4 (doelstelling recycling kunststoffen)

Als onderdeel van de doelstelling uit artikel 3 draagt de producent er zorg voor dat per kalenderjaar van het totaal van de door hem in het voorafgaande kalenderjaar op de markt aangeboden luiers en incontinentieproducten voor eenmalig gebruik ten minste het volgende gewichtspercentage kunststoffen wordt gerecycled:

- a. in 2027: 5 gewichtsprocent;
- b. in 2028: 6 gewichtsprocent;
- c. in 2029: 7 gewichtsprocent;
- d. in 2030: 8 gewichtsprocent;
- e. in 2031: 9 gewichtsprocent;
- f. vanaf 2032: 10 gewichtsprocent.

Artikel 5 (inwerkingtreding)

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 6 (citeertitel)

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid luiers en incontinentieproducten.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT – OPENBAAR VERVOER EN MILIEU,

CONCEPT

Nota van toelichting

Algemeen deel van de toelichting

§ 1. Inleiding

Met het Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid luiers en incontinentieproducten (hierna: het besluit) wordt geregeld dat producenten van luiers en incontinentieproducten voor eenmalig gebruik verantwoordelijk zijn voor de recycling van de producten die zij in Nederland op de markt aanbieden. Voor de verwerking van luiers en incontinentieproducten worden in het besluit kwantitatieve doelstellingen voor recycling vastgesteld. Producenten worden bij de inwerkingtreding van het besluit op grond van het eveneens van toepassing zijnde Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (hierna: Besluit UPV) ook verantwoordelijk voor een innamesysteem, dat passend beschikbaar is, en de financiering hiervan. Het instrument van UPV past binnen het principe 'de vervuiler betaalt'.

§ 2. Hoofdpijnen van UPV luiers en incontinentieproducten

§ 2.1 Aanleiding

Van de ongeveer 400 kton aan luiers en incontinentieproducten die in Nederland jaarlijks vrijkomt bij huishoudens en instellingen, wordt slechts 15 kton gerecycled. De rest wordt verbrand. Recycling op grote schaal komt onvoldoende van de grond. Uit onderzoek in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)¹ blijkt dat de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) een geschikt instrument zou zijn om grootschalige recycling van deze afvalstroom te organiseren. Hierbij worden de producenten verantwoordelijk voor de inzameling en de recycling.

Dat heeft ertoe geleid dat de Staatssecretaris van IenW heeft besloten tot uitwerking van een UPV luiers en incontinentieproducten. In het Nationale Programma Circulaire Economie is op 1 juli 2022 aan de Tweede Kamer aangekondigd dat een regeling voor UPV luiers en incontinentieproducten wordt ingevoerd.² Het besluit geeft daar uitvoering aan.

§ 2.2 Probleembeschrijving

Er zijn meerdere problemen met betrekking tot het afvalbeheer van luiers en incontinentieproducten die aanleiding vormen voor het besluit. Allereerst past de huidige praktijk van verbranding van luiers en incontinentieproducten niet binnen een circulaire economie. Daarnaast komt er bij de verbranding van de luiers en incontinentieproducten veel CO₂ vrij. Tot slot wordt de recyclingcapaciteit niet snel genoeg opgebouwd. Hieronder worden deze aspecten verder uiteengezet.

Ten eerste past de verbranding van luiers en incontinentieproducten niet binnen een circulaire economie. Het is van belang om te voorkomen dat recyclebaar materiaal wordt verbrand. Tussen de 6 tot 8 procent van het huishoudelijk restafval zijn luiers en incontinentieproducten.³ Dat komt neer op ongeveer 200 kton. Dezelfde hoeveelheid zit in het bedrijfsafval van instellingen zoals verzorgingstehuizen voor ouderen, ziekenhuizen en kinderdagverblijven. Het totaal van het afval van luiers en incontinentieproducten in Nederland is ongeveer 400 kton. Daarvan wordt 15 kton gerecycled, de overige 385 kton wordt verbrand terwijl het de potentie heeft om gerecycled te worden. Recyclen is belangrijk om grondstoffen in de materiaalketen te houden, onder andere met het oog op het zuinig omgaan met grondstoffen. Het verbranden van afgedankte luiers en incontinentieproducten terwijl er recyclingtechnieken beschikbaar zijn, past niet binnen een circulaire economie.

Ten tweede vormt de CO₂-uitstoot van de verbranding van luiers en incontinentieproducten een probleem. Bij de verbranding van luiers en incontinentieproducten komt een hoeveelheid CO₂ vrij

¹ Tauw, Verkenning van knelpunten en oplossingen voor het sluiten van de keten voor luiers en Incontinentiemateriaal, 10 december 2021.

² Nationaal Programma Circulaire Economie, Kamerstuk 32853, nr. 225.

³ Rijkswaterstaat, *Samenstelling van het huishoudelijk restafval, sorteeranalyses 2022*, juli 2023.

die met recycling aanzienlijk lager is. Uit een multi-levenscyclusanalyse blijkt dat bij het verbranden van een ton materiaal 241,66 kg CO₂ wordt uitgestoten.⁴

Ten derde blijkt dat de ontwikkeling van recyclingcapaciteit en -technieken voor luiers en incontinentieproducten niet vanzelf op gang komt. De markt voor recycling van luiers en incontinentieproducten bevindt zich in een vroege ontwikkelingsfase. Dat leidt ertoe dat partijen voor inzameling, recycling en verwerking van recyclaat afwachtend tegenover elkaar zijn en dat grote investeringen en ontwikkeling van nieuwe technieken achterblijven. De verbranding van luiers en incontinentieproducten blijft daarom voortduren, ondanks de technische mogelijkheid om deze afvalstoffen te recyclen. Dit past niet binnen een circulaire economie en draagt daarmee niet bij aan het nationale doel om in 2050 een circulaire economie te hebben.

Context inzameling en recycling in Nederland

Inzameling en recycling van luiers en incontinentieproducten bestaat al langer. Van 1999 tot 2008 was er één recyclingbedrijf in Nederland waar gemeenten en instellingen gebruikte luiers en incontinentieproducten konden aanleveren. Dat recyclingbedrijf kon jaarlijks 35 kton luierafval recyclen. Toen het recyclingbedrijf stopte, zijn veel gemeenten en instellingen doorgeshaald met de gescheiden inzameling van luiers en incontinentieproducten in de verwachting dat er op korte termijn een ander bedrijf zou starten met de recycling van luiers. Dit heeft echter geduurd tot 2018 toen een recyclingbedrijf startte met een installatie die een capaciteit had van 5 kton per jaar. In 2021 is deze capaciteit uitgebreid naar 15 kton per jaar. De recycling gaat dus om relatief kleine volumes.

Vandaag de dag worden in de meeste Nederlandse gemeenten luiers en incontinentieproducten niet gescheiden ingezameld. In 2023 steeg de hoeveelheid gescheiden ingezameld luierafval tot 23 kton, waarvan een deel werd gerecycled in de luierrecyclingfabriek en een deel werd verbrand. Er is geen wettelijke verplichting voor gemeenten om luiers en incontinentieproducten gescheiden in te zamelen. Sommige gemeenten kiezen ervoor om dit wel te doen, bijvoorbeeld in gemeenten waar een gedifferentieerd tarief wordt gerekend voor de hoeveelheid aangeboden restafval. Door luiers en incontinentieproducten gescheiden in te laten zamelen door producenten hoeven inwoners hier niet voor te betalen. Er zijn gemeenten en instellingen die in afwachting van meer recyclingcapaciteit gescheiden inzameling van luiers en incontinentieproducten hebben ingevoerd dan wel in stand houden. Slechts een deel van het nu al gescheiden materiaal wordt daadwerkelijk gerecycled, terwijl de recyclingtechniek beschikbaar is om verder op te schalen. Om opschaling te stimuleren heeft de Rijksoverheid subsidies toegekend aan bedrijven die aan de slag gaan met de ontwikkeling en/of opschaling van recyclingcapaciteit van luiers en incontinentieproducten.⁵

Recyclingtechniek in ontwikkeling

De recyclingtechniek voor luiers en incontinentieproducten is in ontwikkeling. Niet alleen in Nederland maar wereldwijd wordt gezocht naar oplossingen om grondstoffen uit deze afvalstroom terug te winnen. In het Verenigd Koninkrijk (Wales) is een recyclinginstallatie aanwezig die kunststoffen en cellulose uit gebruikte luiers haalt. In Japan is een recyclinginstallatie die met name de cellulosefractie (vezels) terugwint en weer gebruikt voor de productie van nieuwe luiers en incontinentieproducten. In Italië was enige tijd een recyclinginstallatie actief die zowel de kunststoffen als de super absorberende polymeren (hierna: SAP) en de cellulose kon terugwinnen. Deze installatie is echter in 2022 stopgezet. In diverse Europese landen vindt onderzoek plaats naar de recycling van grondstoffen uit luiers en incontinentieproducten, zoals in Duitsland, Oostenrijk, Engeland en Griekenland. In Nederland zijn verschillende recyclers/verwerkers in verschillende stadia van ontwikkeling of realisatie van recyclinginstallaties. Zo zijn er subsidies verstrekt voor de realisatie van recyclinginstallaties voor luiers en incontinentieproducten. Daarnaast zijn er andere vergevorderde plannen voor de ontwikkeling en realisatie van recyclinginstallaties. Ondanks de ontwikkeling van recyclingtechnieken en beoogde realisatie van recyclinginstallaties heeft dat de afgelopen jaren niet geleid tot meer recyclingcapaciteit. Dit alles toont aan dat het opschalen van inzameling in korte tijd mogelijk is, maar dat ondanks de groei

⁴ SGS Search Consultancy, Comparative mLCA on waste treatment of diaper and incontinence material Revised, 26 oktober 2021.

⁵ RVO, URL: <https://projecten.topsectorenergie.nl/projecten>, zoekterm: luiers.

van het gescheiden inzamelen van luiers en incontinentieproducten en de toekenning van subsidies, de recyclingcapaciteit nog niet meegroeit.

Zonder ingrijpen van de overheid blijft recycling van luiers en incontinentieproducten onrendabel en blijft recycling enkel op kleine schaal plaatsvinden. Het opbouwen van de recyclingcapaciteit en het verder ontwikkelen van recyclingtechnieken is daarom van belang.

§ 2.3 Probleemaanpak

Het doel is om te voorkomen dat recyclebaar afval, zoals luiers en incontinentieproducten, verbrand wordt. Hierdoor worden grondstoffen bespaard en wordt CO₂-uitstoot verminderd. De recycling van luiers en incontinentieproducten draagt bij aan het verminderen van het gebruik van (fossiele) materialen waardoor de afhankelijkheid van deze materialen wordt verminderd. Het resultaat van het recyclen van luiers en incontinentieproducten bestaat uit kunststof granulaatkorrels en mogelijk ook andere materialen (cellulose, SAP's) die weer gebruikt kunnen worden in nieuwe producten. Voor de productstroom luiers en incontinentieproducten voor eenmalig gebruik zijn er mogelijkheden om in ieder geval de kunststoffen uit luiers en incontinentieproducten te recyclen. De totale recyclingtechnologie is nog in ontwikkeling. Zo zouden naast de kunststoffen uit luiers en incontinentieproducten, ook de cellulose (vezels) en de SAP gerecycled kunnen worden. Deze UPV beoogt een impuls te geven aan de ontwikkeling en opschaling van luierecyclingtechnologie.

Na invoering van de UPV luiers en incontinentieproducten zijn producenten, individueel of verenigd in een producentenorganisatie, verantwoordelijk om een jaarrond landelijk dekkend innamesysteem beschikbaar te stellen. Het is tevens mogelijk om luierafval dat bij het restafval belandt via nascheiding alsnog te recyclen. Afhankelijk van de toegepaste recyclingtechniek worden één of meerdere grondstofstromen (kunststoffen, SAP's, cellulose) teruggewonnen. De producent wordt verplicht om te voldoen aan de in deze UPV vastgestelde recyclingdoelstellingen. Het recycelaat (kunststoffen, SAP's en cellulose) wordt vervolgens op de markt gebracht. Op dit moment wordt de kunststoffractie bij de huidige recycler in Nederland afgenomen door de automobielenindustrie die hiervan weer kunststof auto-onderdelen maakt. Verder kan de organische fractie nog gebruikt worden voor energieretrouwwinning waarbij het digestaat onder voorwaarden ingezet kan worden als meststof.

Daarnaast wordt beoogd met deze UPV de CO₂-uitstoot te verminderen. Uit de multi-levenscyclusanalyse blijkt dat de methode waarmee in Nederland luiers en incontinentieproducten worden gerecycled aanzienlijke milieuvoordelen biedt ten opzichte van verbranden. Uit die analyse blijkt dat bij het verbranden van een ton gebruikte luiers en incontinentieproducten ongeveer 241 kg CO₂ wordt uitgestoten, terwijl met recycling en het opnieuw gebruiken van het recycelaat ongeveer 657 kg CO₂ bespaard kan worden. Daarmee wordt per ton gerecyclede luiers en incontinentieproducten ongeveer 899 kg CO₂-emissie vermeden.⁶

De potentiële milieuwinst, uitgedrukt in vermeden CO₂-emissies en uitgaande van de recyclingtechniek die beschreven is in de multi-levenscyclusanalyse bij recycling van de totale hoeveelheid luiers en incontinentieproducten, bedraagt circa 0,36 Mton CO₂. Het grootschalig recyclen van luiers en incontinentieproducten kan daarmee bijdragen aan het bereiken van nationale doelstellingen op het gebied van de reductie van CO₂-uitstoot. Het nationale doel is om in 2030 maximaal 103 Mton CO₂ uit te stoten. In 2023 zat Nederland op 147 Mton CO₂ uitstoot.⁷ De recycledoelstellingen van deze UPV dragen bij aan het verminderen van de CO₂ uitstoot.

Tot slot wordt de impasse van de ontwikkeling van recyclingcapaciteit doorbroken door het opstellen van deze UPV. Omdat de markt deze impasse niet zelf heeft kunnen doorbreken is deze UPV vanuit de overheid nodig. Dit is te realiseren door voor de producent een doelstelling te formuleren voor het aantoonbaar recyclen van luiers en incontinentieproducten. De grootste

⁶ SGS Search Consultancy, Comparative mLCA on waste treatment of diaper and incontinence material Revised, 26 oktober 2021.

⁷ CBS, Uitstoot broeikasgassen 6 procent lager in 2023: [Uitstoot broeikasgassen 6 procent lager in 2023 | CBS](#).

milieuwinst is te behalen uit de winning van kunststoffen uit luiers en incontinentieproducten. Daarom is er tevens een doelstelling opgenomen gericht op het recyclen van de kunststoffen.

§ 2.4 Motivering instrumentkeuze

Een verkenning is uitgevoerd naar knelpunten en oplossingen voor het sluiten van de keten voor luiers en incontinentieproducten.⁸ Verschillende beleidsinstrumenten zijn afgewogen om te bezien welke het meest effectief is. Zo is er gekeken naar de mogelijkheden voor het stimuleren van recyclingcapaciteit en de afzet van recyclelaar, het stellen van een garantieprijs voor recyclelaar, het stellen van Europese ontwerpeisen aan luiers en incontinentieproducten en het invoeren van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentieproducten.

Uit de verkenning komt naar voren dat een combinatie van twee instrumenten op dit moment het meest effectief is voor het sluiten van de luierketen, namelijk: UPV voor de achterkant van de keten en ontwerpeisen op Europees niveau (ecodesign) voor de voorkant. Deze beleidsinstrumenten werken complementair, maar kunnen los van elkaar worden geïmplementeerd. Een UPV voor deze stroom organiseert de inzameling en recycling en draagt bij aan het voorkomen van verbranding van recyclebare materialen en vermindering van de CO₂-uitstoot. Daarnaast komt uit het rapport naar voren dat via flankerend beleid gewerkt kan worden aan het stimuleren van de recyclingkant, hergebruik, preventie en ontwerp.

In deze alinea wordt ingegaan op de alternatieve instrumenten en wordt kort toegelicht waarom deze volgens de verkenning naar knelpunten en oplossingen voor het sluiten van de keten voor luiers en incontinentiemateriaal ongeschikt worden geacht. Er is niet gekozen om enkel recyclingcapaciteit te stimuleren, bijvoorbeeld via subsidies of verplicht gescheiden inzameling van het materiaal. Dit kan een oplossing zijn om recyclers te helpen bij het rondkrijgen van de financiering bij de start en om genoeg aanvoer van afval te krijgen. De Rijksoverheid heeft meerdere subsidies toegekend voor de opschaling van recyclingcapaciteit maar dat heeft (nog) niet geleid tot realisatie ervan. Daarnaast worden er vandaag de dag al meer gebruikte luiers en incontinentieproducten ingezameld dan dat er recyclingcapaciteit is en leidt dat niet direct tot meer recycling. Omdat het geen oplossing biedt voor de (extra) kosten die moeten worden gemaakt voor de inzameling en verwerking en het de verantwoordelijkheid voor de oplossing niet bij de vervuiler neerlegt, is er niet voor gekozen om enkel recyclingcapaciteit te stimuleren. Ook is er niet gekozen voor de optie om de afzet van secundaire materialen te garanderen door de einde afvalstatus. Door dit te doen wordt een garantie geboden dat het materiaal na recycling weer gebruikt kan worden in andere toepassingen. De reden waarom hier niet voor is gekozen is omdat de doorlooptijd hiervan voor een belangrijk deel afhankelijk is van marktpartijen die daadwerkelijk hun afzetkanalen hebben geïdentificeerd, hun dossier hebben opgebouwd conform de daarvoor geldende eisen en de aanvraag voor de einde afvalstatus indienen. Pas vanaf dat moment kan de overheid een rol spelen door prioriteit te (laten) geven aan deze productgroep. Dit duurt te lang. Tot slot wordt ook niet gekozen voor de optie om een garantieprijs op recyclelaar te waarborgen. Door dit te doen wordt een garantie voor de afzet van recyclelaar gegarandeerd, wat recyclers nodig hebben om de businesscase rond te krijgen. Dit soort maatregelen vraagt een nauwlettend en daarmee langduriger proces vanwege het risico dat deze garanties verstoring kunnen werken in bestaande markten of dat hier een onbedoelde precedentwerking van kan uitgaan voor andere markten en vergelijkbare materialen. Daarom is hier niet voor gekozen. Een uitgebreidere uiteenzetting van alternatieve instrumenten om de keten voor luiers en incontinentieproducten meer sluitend te krijgen is terug te vinden in het onderzoek 'Verkenning van knelpunten en oplossingen voor het sluiten van de keten voor luiers en incontinentiemateriaal' (zie voetnoot 8).

Uit de alternatieve instrumenten die conform bovenstaande alinea zijn onderzocht zijn twee opties het meest effectief om de keten meer sluitend te krijgen. Daarom heeft de staatssecretaris van IenW op 1 juli 2022 aan de Tweede Kamer toegezegd aan de slag te gaan met het opzetten van een UPV luiers en incontinentieproducten én te pleiten voor Europese ontwerpeisen voor luiers en incontinentieproducten. In het Nationaal Programma Circulaire Economie staat dat de UPV voor luiers en incontinentieproducten in 2026 zal zijn geïmplementeerd. Daarnaast is het Ministerie van IenW gestart met het Circular Diaper Program om op vrijwillige basis de keten te stimuleren om

⁸ Tauw, Verkenning van knelpunten en oplossingen voor het sluiten van de keten voor luiers en Incontinentiemateriaal, 10 december 2021.

aan de slag te gaan met recycling, hergebruik, preventie en ontwerp. Het besluit ziet enkel op het instrument UPV luiers en incontinentieproducten, waarnaast dus wel flankerend beleid bestaat.

§ 2.5 Concrete inhoud van het besluit

In deze paragraaf wordt ingegaan op de definities, de reikwijdte van de UPV luiers en incontinentieproducten, de doelstellingen, de ontwikkeling van de recyclingtechnieken en de meetmethode en verslaglegging.

Met deze UPV luiers en incontinentieproducten wordt de producent van eenmalige luiers en incontinentieproducten verantwoordelijk voor de afvalfase van de producten die de producent op de markt aanbiedt. Met dit besluit wordt een zogenoemde regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer vastgelegd. Het besluit is gebaseerd op artikel 9.5.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Op de UPV luiers en incontinentieproducten zijn tevens de regels van het Besluit UPV van toepassing. Op grond van artikel 2, eerste lid, van het Besluit UPV is een producent verantwoordelijk voor het nakomen van de verplichtingen die in het Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid luiers en incontinentieproducten zijn gesteld, waaronder het behalen van in het besluit opgenomen doelstellingen voor UPV.

§ 2.5.1 Toelichting producent

De productie van luiers en incontinentieproducten vindt plaats op internationale schaal. Grote producenten hebben productielocaties geografisch verspreid over de diverse continenten. 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 de in de in Europa geproduceerde luiers en incontinentieproducten wordt ook in Europa geconsumeerd. In Nederland vindt beperkt productie plaats van luiers en incontinentieproducten.⁹

Luiers en incontinentieproducten vinden via verschillende routes hun weg naar de uiteindelijke eindgebruikers. Babyluiers en incontinentieproducten worden verkocht via het retailkanaal voor gebruik thuis. Incontinentieproducten kunnen ook als medisch hulpmiddel worden voorgeschreven door een arts. Vaak is het de apotheek die het incontinentieproduct beschikbaar stelt. Aan kinderdagverblijven wordt toegeleverd via een groothandel of rechtstreeks door de producent. Aan zorginstellingen wordt veelal toegeleverd via inkooporganisaties. Daarnaast kunnen zorginstellingen het ook direct inkopen bij de producent. Met verschillende handelsstromen is het van belang om duidelijk te maken wanneer een partij de producent is en daarmee ook verantwoordelijk wordt gemaakt voor de (kosten van) inzameling en recycling van de luiers en het incontinentieproducten.

Het begrip producent dient goed afgebakend te worden zodat in de praktijk duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de (kosten van) inzameling en recycling van luiers en incontinentieproducten in Nederland. Het begrip producent is veelomvattend. In het besluit is hiertoe een definitie opgenomen. Om meer duiding te geven wat verstaan wordt onder het producentenbegrip uit artikel 1 van het besluit, worden hieronder de verschillende hoedanigheden van de producent nader geduid.

Fabrikant /Merkeigenaar/opdrachtgever

In de eerste categorie in de definitie is de producent diegene die het product ontwerpt en fabriceert in Nederland en het voor het eerst in Nederland op de markt aanbiedt onder eigen merk of naam. De producent kan ook diegene zijn die het product in Nederland door een ander laat ontwerpen of fabriceren en het voor het eerst zelf in Nederland op de markt aanbiedt onder eigen merk of naam. De producent in deze categorie is een in Nederland gevestigde fabrikant, merkeigenaar of opdrachtgever.

⁹ Tauw, Verkenning van knelpunten en oplossingen voor het sluiten van de keten voor luiers en Incontinentiemateriaal, 10 december 2021.

Doorverkoop onder eigen merk

In de tweede categorie in de definitie is de producent diegene die het product in Nederland onder eigen naam of merk van door anderen gefabriceerde luiers en of incontinentieproducten in Nederland doorverkoopt. De producent maakt in dit geval niet zelf het product en laat dit ook niet maken, maar koopt dit merkloos in en verkoopt het door onder eigen naam. Het is bij deze categorie mogelijk dat luiers en incontinentieproducten al door een andere partij in de handel zijn gebracht. De producent biedt luiers en incontinentieproducten dan niet voor het eerst op de Nederlandse markt aan. Door dit producentenbegrip wordt de merkeigenaar als doorverkoper de verantwoordelijke producent.

Importeur

In de derde categorie in de definitie is de producent diegene die het product uit het buitenland voor het eerst beroepsmatig in Nederland op de markt aanbiedt. Kortom de producent is diegene die het product importeert met het oog op verdere distributie, consumptie of gebruik in Nederland. De importeur betreft altijd een in Nederland gevestigde partij.

Leverancier/e-commerce

In de vierde categorie in de definitie is de producent diegene die buiten Nederland is gevestigd en het product rechtstreeks verkoopt aan de eindgebruiker in Nederland. Hiervoor is een in Nederland gevestigde gemachtigd vertegenwoordiger nodig.

Niet in Nederland gevestigde producent en aanwijzen gemachtigd vertegenwoordiger

Een niet in Nederland gevestigde producent is verplicht om een in Nederland gevestigde gemachtigd vertegenwoordiger voor de verplichtingen van de producent aan te wijzen. Dit bevordert het toezicht op de naleving van de verplichtingen van niet in Nederland gevestigde producenten die (veelal) via internetverkoop hun producten in Nederland in de handel brengen. Een gemachtigd vertegenwoordiger is in Nederland gevestigd als hij staat ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Indien een producent een gemachtigde aanwijst, moet deze persoon gemachtigd zijn om de taken uit te voeren en beschikken over een schriftelijk mandaat.

§ 2.5.2 Reikwijdte UPV luiers en incontinentieproducten

Dit besluit heeft betrekking op luiers en incontinentieproducten voor eenmalig gebruik.

Producten die onder deze UPV vallen zijn:

- babyluiers, zowel broekjes die instapbaar zijn als broekjes die vastgeplakt worden aan de zijkant.
- kinderluiers, zowel broekjes die instapbaar zijn als broekjes die vastgeplakt worden aan de zijkant.
- incontinentieproducten, zowel broekjes die instapbaar zijn als broekjes die vastgeplakt worden aan de zijkant.

In deze productketen zitten de grootste hoeveelheden afvalstoffen bij eenmalige luiers en incontinentieproducten. 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.

Om de reikwijdte van de UPV af te bakenen wordt gebruikt gemaakt van de geharmoniseerde nomenclatuur (GN) codes (Verordening (EU) 2022/643) die gebruikt wordt door de douane om het gebruikerstarief op producten vast te stellen. Door gebruik te maken van deze codes is er een duidelijke afbakening welke producten wel en niet onder de reikwijdte van deze UPV vallen. 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. In de volgende paragraaf (§2.5.3) van deze toelichting is een lijst met aanverwante producten opgenomen en waarom deze niet binnen de reikwijdte vallen.

§ 2.5.3 Buiten de reikwijdte van de UPV luiers en incontinentieproducten

Producten die niet onder deze UPV vallen zijn:

- maandverband en tampons
- billendoekjes
- luierzakjes
- elektrische en elektronische hulpmiddelen t.b.v. incontinentietraining en zindelijkheidstraining
- herbruikbare luiers en incontinentieproducten
- incontinentie onderleggers op matrassen

Het opzetten van een dekkend inzamelsysteem voor maandverband en tampons zou te complex zijn, gezien het beperkte volume per item in vergelijking tot luiers en incontinentieproducten. Daarnaast vormt de aanwezigheid van bloed op dit moment een belemmering voor de gescheiden inzameling en recycling. Billendoekjes kunnen op dit moment zonder problemen mee worden ingezameld met het afval van luiers en incontinentieproducten, maar vallen buiten de reikwijdte van deze UPV. Voor zover vochtige doekjes kunststof bevatten, vallen deze onder het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Luierzakjes kunnen ook zonder problemen mee worden ingezameld met het afval van luiers en incontinentieproducten. De massa van luierzakjes is veel kleiner dan de massa van de luiers en het incontinentieproducten. Het is dus niet nodig ze op te nemen in de reikwijdte van de UPV. Herbruikbare luiers en incontinentieproducten vallen buiten de reikwijdte van deze UPV, omdat die gemaakt zijn van ander materiaal en daardoor niet in dezelfde infrastructuur als wegwerpluiers en -incontinentieproducten gerecycled kunnen worden. Daarnaast zijn herbruikbare luiers en incontinentieproducten een duurzaam alternatief voor luiers voor eenmalig gebruik en worden daarom niet belast met de vereisten van de UPV luiers en incontinentieproducten.¹⁰ Tot slot vallen de onderleggers ook buiten de reikwijdte van deze UPV.

Producenten, inzamelaars en recyclers kunnen afspraken maken over wat er wel en niet wordt geaccepteerd bij de inzameling van gebruikte luiers en incontinentieproducten.

§ 2.5.4 Hoeveelheid op de markt aangeboden luiers en incontinentieproducten

De hoeveelheid luiers en incontinentieproducten die gebruikt wordt in Nederland is omvangrijk. Om een goed beeld te krijgen van de omvang van het afval dat luiers en incontinentieproducten teweegbrengen, wordt in deze paragraaf uiteengezet over welke aantallen we het hebben.

In het rapport "Verkenning van knelpunten en oplossingen voor het sluiten van de keten voor luiers en incontinentieproducten" uit 2021 wordt vermeld dat er per jaar in Nederland ongeveer 1 miljard luiers worden gebruikt en ongeveer 500 kton incontinentieproducten.¹¹

In het onderzoeksrapport over de UPV luiers en incontinentieproducten uit 2023¹² is aangegeven dat de jaarlijkse hoeveelheid op de markt aangeboden luiers en incontinentieproducten in Nederland in de laagste variant 107 kton bedraagt. Na gebruik wegen de producten ongeveer 4 tot 5 keer zoveel als gevolg van de toevoeging van excretie (urine en ontlasting) aan het product. Dat leidt tot een totale afvalstroom van circa 400 kton per jaar.

De gemiddelde samenstelling van deze producten, in ongebruikte vorm is:

- kunststoffen 21% (polypropyleen en polyethyleen),
- SAP 23% (super-absorberende-polymeren bestaande uit polyacrylaat of polyacrylamide),
- cellulose 42% (fluff pulp bestaande uit katoen-, hout- of hennepvezels)
- overig 14% (elastiek, tape en overig niet nader gedefinieerde grondstoffen/materialen)

Deze percentages zijn van belang in het kader van de berekening van de hoeveelheid recycling in relatie tot de recyclingdoelstelling.

¹⁰ CE Delft, levenscyclusanalyse van wasbare en eenmalige luiers, maart 2023.

¹¹ Tauw, Verkenning van knelpunten en oplossingen voor het sluiten van de keten voor luiers en Incontinentiemateriaal, 10 december 2021.

¹² Tauw en Rebel Group, Onderzoek naar invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentiemateriaal, 15 juni 2023.

§ 2.5.5 Doelstellingen

Het recyclingdoel richt zich op de op de markt aangeboden luiers en incontinentieproducten, ook wel *put on market* genoemd (POM). Het recycledoel richt zich op het gewicht, niet op aantallen. Het meetpunt van het recyclingdoel ligt na de recycling van de luiers en incontinentieproducten. Eén van de recyclingdoelstellingen is gericht op kunststof. De recycledoelstelling voor kunststoffen maakt onderdeel uit van het algemene recyclingdoel. Hier gaat paragraaf 2.5.6 verder op in.

In de UPV luiers en incontinentieproducten zijn de volgende recyclingdoelstellingen opgenomen:

Jaar	Recyclingdoelstelling (van het totaalgewicht POM)	Recyclingdoelstelling kunststoffen (van het totaalgewicht POM)
2027	12,5%	5%
2028	15%	6%
2029	17,5%	7%
2030	20%	8%
2031	22,5%	9%
Vanaf 2032	25%	10%

Er is gekozen om de doelstelling per jaar te verhogen, waarbij het recyclingdoel van het totaalgewicht van de op de markt aangeboden gebrachte hoeveelheid met 2,5 procentpunt per jaar wordt verhoogd. Ook is er een recyclingdoel kunststoffen opgenomen die oploopt met 1 procentpunt per jaar. Het recyclingdoel voor kunststoffen maakt onderdeel uit van het recyclingdoel van het totaalgewicht. Van het totaalgewicht wordt daarmee ten minste een percentage kunststof gerecycled.

§ 2.5.6 Onderbouwing van de doelstellingen

De recyclingdoelstelling richt zich op de op de Nederlandse markt aangeboden luiers en incontinentieproducten, ook wel *put on market* genoemd (POM). De doelstelling richt zich op het gewicht, niet op aantallen. Nadat de luiers en incontinentieproducten zijn verkocht worden deze gebruikt. Dit kan thuis zijn bij de consument, maar ook in een instelling zoals kinderdagverblijven, ziekenhuizen, zorginstellingen e.d. Door het gebruik wordt er excretie (urine en/of ontlasting) aan het product toegevoegd waardoor het product zwaarder wordt. Het product wordt door het gebruik 3 tot 5 keer zwaarder. Voordat de luiers en incontinentieproducten kunnen worden gerecycled, moeten ze worden ingezameld. De inzameling heeft betrekking op de gebruikte producten (inclusief excretie). Er worden overigens ook ongebruikte producten afgedankt. Dit komt voor bij incontinentieproducten die in de thuissituatie gebruikt worden. Het merendeel dat wordt ingezameld zijn echter gebruikte babyluiers en incontinentieproducten.

In onderzoek is voorgesteld om de recyclingdoelstellingen te richten op het terugwinnen van de materialen die in de luiers en incontinentieproducten zitten (kunststoffen, cellulose, SAP's).¹³ Die aanbeveling is opgevolgd en daarom zijn de recyclingdoelstellingen gericht 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 uiteraard ook moeten worden ingezameld. In het ingezamelde afval is ook de inhoud van de luier of het incontinentieproduct aanwezig. Omdat het product gemaakt is om deze inhoud op te nemen valt de inzameling van de inhoud wel onder de verantwoordelijkheid van de producenten, maar de recycling van de inhoud niet. Deze inhoud is afkomstig van de gebruikers en niet van de producent.¹⁴

¹³ Tauw en Rebel Group, Onderzoek naar invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentiemateriaal, 15 juni 2023.

¹⁴ Tauw en Rebel Group, Onderzoek naar invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentiemateriaal, 15 juni 2023.

De recyclingdoelstellingen zoals geformuleerd in het besluit zijn gebaseerd op onafhankelijk onderzoek.¹⁵ In dit onderzoek zijn mogelijke uitwerkingen van het UPV-instrument voor de afvalstroom van luiers en incontinentieproducten onderzocht om goede besluitvorming hieromtrent mogelijk te maken. Uit dit onderzoek blijkt dat in de huidige situatie vrijwel al het vrijkomende afval van luiers en incontinentieproducten in Nederland wordt verbrand in afvalverbrandingsinstallaties met energierugwinning. Dit is overeenkomstig de minimum standaard voor gescheiden ingezamelde luiers en incontinentieproducten in het Landelijk afvalbeheerplan (hierna: LAP3). Binnen Nederland is op dit moment één verwerkingslocatie in gebruik met een totale capaciteit van 15 kton luiers en incontinentieproducten op jaarbasis. Volgens het hiervoor genoemde rapport, wordt met de gekozen doelstellingen begonnen onder de verwerkingscapaciteit die nu naar verwachting wordt bijgebouwd in de komende jaren. De doelstellingen eindigen in 2032, bij gelijkblijvende volumes op de markt aangeboden luiers en incontinentieproducten, boven de verwerkingscapaciteit die nu wordt verwacht. Het is daarmee de verwachting dat deze doelstellingen het bijbouwen van capaciteit, en/of het terugwinnen van extra fracties uit de luiers en incontinentieproducten zullen stimuleren.¹⁶ Met ambitieuze en toch haalbare doelstellingen wordt met deze UPV de markt gestimuleerd om recyclingcapaciteit op te bouwen om het afval van luiers en incontinentieproducten te recyclen.

In het onderzoeksrapport zijn aanbevelingen gedaan voor doelstellingen van de UPV luiers en incontinentieproducten.¹⁷ Van een aantal van deze aanbevelingen wordt afgeweken. Zo ligt in deze UPV luiers en incontinentieproducten de focus op recycling. Daarom is enkel een recyclingdoelstelling vastgesteld en is er geen inzameldoelstelling vastgesteld zoals aanbevolen. Het doel voor recycling is leidend en inzameling is een middel om tot dat doel te komen. De invoering van de UPV luiers en incontinentieproducten heeft onder andere tot gevolg dat luiers en incontinentieproducten gescheiden van het restafval ingezameld gaan worden. Er wordt op dit moment geen plicht tot het scheiden van luiers en incontinentieproducten geïntroduceerd voor instellingen, huishoudens of gemeenten, omdat uit de praktijk blijkt dat inzameling snel opgeschaald kan worden zonder verdere verplichtingen voor deze partijen. De UPV heeft tot gevolg dat de gebruikte luiers en incontinentieproducten kosteloos afgegeven of ingezameld worden en zal een impuls geven tot het scheiden van deze materialen uit het restafval. Op een later moment wordt bezien of een plicht tot gescheiden inzameling van luiers en incontinentieproducten bij bedrijfsafval en huishoudelijk afval recycling nodig is. Het overschot aan ingezameld afval van luiers en incontinentieproducten zal dan alsnog worden verbrand of op andere manieren worden verwerkt, hetgeen bekostigd moet worden door de producent.

Daarnaast wordt afgeweken van de aanbeveling uit het onderzoeksrapport om in 2026 al een recycledoel op te leggen aan de producenten. In deze UPV is ervoor gekozen om deze doelstelling in 2027 van start te laten gaan om zodoende de producenten, inzamelaars en recyclers meer ruimte te geven om de inzamel- en recyclinginfrastructuur op te zetten. Hiermee krijgen producenten ook meer tijd om – indien gewenst – een algemeen verbindend verklaring (zie paragraaf 3.4) aan te vragen om op die manier gezamenlijk uitvoering te geven aan het recycledoel van deze UPV.

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%.

Naast de recycledoelstelling over het totale gewicht van de op de markt aangeboden luiers en incontinentieproducten is er vanwege de milieu-impact voor gekozen om een recyclingdoelstelling over de kunststoffractie op te nemen. Deze recycledoelstelling voor kunststoffen komt niet voort uit het onderzoeksrapport uit 2023. De multi-levenscyclusanalyse concludeert dat de meeste

¹⁵ Tauw en Rebel Group, Onderzoek naar invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentiemateriaal, 15 juni 2023.

¹⁶ Tauw en Rebel Group, Onderzoek naar invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentiemateriaal, 15 juni 2023.

¹⁷ Tauw en Rebel Group, Onderzoek naar invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentiemateriaal, 15 juni 2023.

milieu-impact gemaakt kan worden met het recyclen van kunststoffen.¹⁸ Het recyclen van kunststoffen wordt daarom als belangrijker gezien dan het recyclen van de SAP's en cellulose. Om te zorgen dat de innovatie op het gebied van recycling van SAP's en cellulose niet leidt tot een lagere kunststofrecycling, is er een aparte doelstelling opgenomen voor de recycling van kunststoffen. De doelstelling betreft 5% van het totale gewicht aan luiers en incontinentieproducten in 2027 en stijgt ieder jaar met 1%. Deze percentages worden realistisch en haalbaar geacht, gelet op de reeds toegekende subsidies voor de realisatie van recyclinginstallaties.¹⁹ Daarnaast hebben ook andere recyclers en afvalverwerkers plannen voor het realiseren van recyclingcapaciteit. Met de huidige recyclingcapaciteit van 15 kton wordt een recycleresultaat van 1% kunststoffen gehaald. Voor het bereiken van de recyclingdoelstelling van 5% voor kunststoffen, is een geschatte recyclingcapaciteit van 75 kton vereist. Dit lijkt realistisch en haalbaar gelet op de plannen voor de realisatie van meer recyclingcapaciteit voor deze afvalstroom.

§ 2.5.7 Meetmethode

Om te meten of de recyclingdoelstellingen worden gehaald, wordt er gekeken naar de op de markt aangeboden hoeveelheid luiers en incontinentieproducten (put-on-market). Hierbij is het nodig om te kijken naar het gewicht, niet de aantallen. 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. In deze fase van de ontwikkeling van recycling van grondstoffen uit luiers en incontinentieproducten kiezen we ervoor om het meetpunt direct na de eerste stap van recycling te leggen en niet na de stap dat het recycalaat wordt toegepast in nieuwe producten.

De algemene totale recycledoelstelling per jaar wordt berekend door toepassing van de formule (totale hoeveelheid recycalaat in jaar X/totale hoeveelheid luiers en incontinentieproducten op de markt geplaatst in jaar X vermenigvuldigd met 100%). De uitkomst van de formule is het algemene totale recycleresultaat in procenten.

De kunststof recycledoelstelling per jaar wordt berekend door toepassing van de formule (hoeveelheid kunststof recycalaat in jaar X/totale hoeveelheid luiers en incontinentieproducten op de markt geplaatst in jaar X vermenigvuldigd met 100%). De uitkomst van deze formule is het recycleresultaat kunststof uitgedrukt in procenten.

§ 3. Juridisch kader

In deze paragraaf wordt de verhouding met andere relevante wet- en regelgeving uitgewerkt. Hiermee wordt getracht een volledig beeld te schetsen over de verhouding met aangrenzende regelgeving en de plaatsing van de UPV luiers en incontinentieproducten in het juridisch kader.

§ 3.1 Kaderrichtlijn afvalstoffen en Wet milieubeheer

In de artikelen 8 en 8bis van de richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU L 312) (hierna: Kra) zijn de algemene minimumvereisten opgenomen voor regelingen voor UPV. In Nederland zijn de bepalingen over regelingen voor UPV omgezet in de Wet milieubeheer en het Besluit UPV (zie hierover meer in paragraaf 3.3). Daarnaast moet aan bepaalde bepalingen via feitelijk handelen uitvoering worden gegeven door de Rijksoverheid, zoals bijvoorbeeld het organiseren van een regelmatige dialoog met alle betrokkenen bij de UPV. Zowel via regelgeving als feitelijk handelen wordt naleving van de minimumvereisten uit de Kra geborgd.

Het besluit is gebaseerd op artikel 9.5.2 van de Wet milieubeheer. De Wet milieubeheer vormt daarmee het wettelijk kader dat van toepassing is op de UPV. Het afvalstoffenregime dat hierin is opgenomen over huishoudelijk afval en bedrijfsafval is relevant voor de UPV. Daarnaast zijn

¹⁸ SGS Search Consultancy, Comparative mLCA on waste treatment of diaper and incontinence material Revised, 26 oktober 2021.

¹⁹ RVO, URL: <https://projecten.topsectorenergie.nl/projecten>, zoekterm: luiers.

bepaalde begrippen uit dit besluit afkomstig uit de Wet milieubeheer, zoals afvalstof en recycling en regeling voor UPV. Dat betekent dat deze begrippen in dit besluit niet opnieuw of anders worden gedefinieerd. In deze paragraaf worden bepaalde definities voor de zelfstandige leesbaarheid van het besluit toegelicht. Daarnaast wordt de verhouding met de bepalingen over huishoudelijk- en bedrijfsafval uit de Wet milieubeheer weergegeven.

§ 3.1.1 Afvalstof en einde-afval

De definitie van afvalstof staat in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Het gaat om stoffen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Een luier of incontinentieproduct voor eenmalig gebruik is na het ontdoen een afvalstof. Het product is ontworpen en vervaardigd om eenmalig te gebruiken zodat hergebruik dus niet beoogd is. In de praktijk is over het moment waarop afvalstoffen ontstaan geen onduidelijkheid. Vaak wordt niet enkel de luier of het incontinentieproduct afgedankt, maar ook de inhoud, de gebruikte billendoekjes en eventueel een kunststofzak om geur te voorkomen. Op dit moment kunnen deze materialen gezamenlijk verwerkt worden en vormen geen belemmering voor de recycling.

Bij afvalstoffen is niet langer sprake van een afvalstof als voldaan wordt aan de einde-afval criteria uit artikel 1.1, zesde lid, van de Wet milieubeheer. Het is niet noodzakelijk om voor de teruggewonnen materialen einde-afval te bepalen voor verdere toepassing. Ook afvalstoffen kunnen verder worden toegepast in productieprocessen. Bijvoorbeeld, kunststofrecycalaat kan zowel als afvalstof als niet-afvalstof onder voorwaarden verder gebruikt worden in een circulaire economie. De excretie (urine en ontlasting) afkomstig van gebruikte luiers en incontinentieproducten die in het recyclingproces gescheiden wordt, is een afvalstof. Door de aard van luiers en incontinentieproducten voor eenmalig gebruik is er geen mogelijkheid tot voortgezet gebruik.

§ 3.1.2 Recycling

In artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt recycling gedefinieerd als nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel, met inbegrip van het opnieuw bewerken van organische afvalstoffen. Hierbij wordt energieteerugwinning 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.

§ 3.1.3 Verhouding tot de gemeentelijke zorgplicht voor huishoudelijk afval

In artikel 10.21 van de Wet milieubeheer is de gemeentelijke zorgplicht voor huishoudelijk afval geregeld. Dit houdt in dat gemeenten moeten zorgdragen voor de inzameling van het huishoudelijk afval. De gemeenten hebben voor luiers en incontinentieproducten voor eenmalig gebruik geen verplichting tot gescheiden inzameling. De gemeentelijke zorgplicht voor huishoudelijk afval blijft, naast de verantwoordelijkheid voor producenten, onverkort gelden en ongeacht of producenten hun verantwoordelijkheden uit het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (Besluit UPV) afdoende nakomen. Voor luiers en incontinentieproducten geldt voor gemeenten geen specifieke verplichting omtrent (gescheiden) inzameling. De gemeentelijke zorgplicht zal dus blijven bestaan voor het gedeelte van luiers en incontinentieproducten dat in het restafval terecht komt. Daarnaast heeft de gemeente geen verantwoordelijkheid in deze UPV. Wel kan samenwerking tussen producenten en gemeenten voortkomen uit afspraken die deze partijen op eigen initiatief maken. Gezien de bestaande gemeentelijke inzamelstructuur in het bijzonder met betrekking tot de gescheiden inzameling van bepaalde afvalstoffen wordt een samenwerking tussen gemeenten en producenten bij andere UPV's wenselijk of noodzakelijk geacht om te zorgen voor een passend inzamelsysteem.

Gemeenten kunnen bij de gemeentelijke afvalstoffenverordening UPV-plichtige producenten toestaan huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen. Een bepaling van die strekking is opgenomen in artikel 4, eerste lid, onderdeel c, van de model-afvalstoffenverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, die door veel gemeenten in de afvalstoffenverordening is opgenomen. Producenten hebben dan de mogelijkheid zelf luiers en incontinentieproducten in te zamelen.

§ 3.1.4 Verhouding tot de regels over bedrijfsafval

Naar schatting wordt ongeveer de helft van de luiers en het incontinentieproducten afgedankt vanuit zorginstellingen en kinderdagverblijven. Dit betekent dat het geen huishoudelijke afvalstoffen zijn, omdat ze niet afkomstig zijn van particuliere huishoudens. Hiermee vallen deze afvalstoffen onder de definitie van bedrijfsafvalstoffen uit artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. De regels over bedrijfsafvalstoffen zijn dan van toepassing op deze afgedankte luiers en incontinentieproducten.

Op grond van artikel 10.37 van de Wet milieubeheer mogen bedrijfsafvalstoffen enkel worden afgegeven aan een persoon die daartoe gerechtigd is. In het geval van luiers en incontinentieproducten afkomstig van bedrijven mag dit alleen aan bedrijven afgegeven worden aan inzamelaars met een VIHB-registratie (VIHB: vervoeren, verzamelen, handelen en bemiddelen). Inzamelaar kunnen een dergelijke registratie verkrijgen door te registreren bij de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO). Op basis van artikel 10.45 van de Wet milieubeheer geldt de VIHB-registratie voor alle inzamelaars van luiers en incontinentieproducten.

Op basis van artikel 10.48 van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 9 van het Besluit inzamelen afvalstoffen is er geen vergunning nodig voor het verzamelen van luiers en incontinentieproducten. De VIHB-registratie is voldoende.

Wanneer de producent van luiers en incontinentieproducten bedrijfsafvalstoffen wil verzamelen moet worden voldaan aan de plichten uit het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Om te voorkomen dat er een dubbele administratieve verplichting ontstaat, met de verslagleggingsplicht uit besluit UPV, kan in geval van collectieve uitvoering een uitzondering op het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen worden gemaakt. Voor enkele andere UPV-stromen, zoals batterijen, afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, verpakkingen en autowrakken is dit gedaan in de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Voor de UPV luiers en incontinentieproducten zal worden bezien of dit ook noodzakelijk is.

§ 3.2 Landelijk afvalbeheerplan

NB: LAP3 wordt omgevormd tot het eerste Circulair Materialen Plan (CMP). Het ontwerp CMP wordt in januari 2025 geconsulteerd. Naar verwachting treedt het CMP end 2025 in werking. Zie ook wetsvoorstel naamswijziging CMP Tweede Kamer (Kamerstukken II 2024/25 36 565 nr. 2). Afhankelijk van het proces wordt de toelichting hierop aangepast.

Bij de verwerking van luiers en incontinentieproducten moet LAP3 in acht worden genomen. In LAP3 zijn minimumstandaarden opgenomen voor de verwerking van afvalstoffen. Bij vergunningverlening aan recyclers voor luiers en incontinentieproducten dient LAP3 gevolgd te worden. Voor luiers en incontinentieproducten dient te worden gekeken naar sectorplan 84 uit LAP3. Op dit moment is de minimumstandaard voor het verwerken van luiers verbranden. Het recyclen van luiers en incontinentieproducten is onder voorwaarden mogelijk. Hiertoe is in sectorplan 84 een protocol opgenomen ten aanzien van de veilige verwerking.

In LAP3 staat momenteel dat verwerking van de teruggewonnen materialen uitsluitend is toegestaan wanneer deze materialen veilig zijn toe te passen. Dit beperkt de toepassingsmogelijkheden van het recyclaat. Toepassing in voedselcontactmaterialen of in nieuwe luiers en incontinentieproducten is bijvoorbeeld niet mogelijk. Bij een aanvraag om vergunning moet worden onderbouwd welke stoffen aanwezig kunnen zijn in de afgedankte materialen. Aandachtspunt hierbij zijn onder andere medicijnresten en pathogenen.

§ 3.3 Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (Besluit UPV)

De regels uit Besluit UPV zijn door artikel 1, tweede lid, van het Besluit UPV van toepassing op dit besluit. In het Besluit UPV zijn algemene verplichtingen voor producenten geformuleerd zoals de verplichting tot het opzetten van een passend innamesysteem, de meldingsplicht en de verslagleggingsplicht. In deze paragraaf worden de verplichtingen uit het Besluit UPV toegelicht. In het Besluit UPV luiers worden de specifieke verplichtingen voor producenten vastgelegd met betrekking tot de recycling van luiers en incontinentieproducten. Beide besluiten dienen in samenhang gelezen te worden. In paragraaf 3.3.1 tot en met 3.3.4 worden de verplichtingen uit Besluit UPV toegelicht.

§ 3.3.1 Een passend innamesysteem door producenten

Het Besluit UPV verplicht de producent een innamesysteem met passende beschikbaarheid te organiseren voor de stromen waarop een UPV van kracht is. De producent van luiers en/of incontinentieproducten moet op basis hiervan dus een innamesysteem organiseren voor de gebruikte luiers en het incontinentieproducten die de producent op de markt aanbiedt. Onder passend wordt op grond van artikel 2, tweede lid, van het Besluit UPV verstaan dat het innamesysteem:

- a. gedurende het gehele jaar beschikbaar is en niet beperkt is in gebieden waar de inname en het beheer van de betreffende afvalstoffen het meest kostenefficiënt is; en
- b. degene die voornemens is zich van de betreffende stoffen, mengsels of producten te ontdoen in staat stelt om deze kosteloos bij het innamesysteem in te leveren.

§ 3.3.2 Informatieverplichting

In artikel 2, derde lid, van het Besluit UPV is geregeld dat de producent de afvalstoffenhouders moet informeren over afvalpreventiemaatregelen, innamesystemen, voorzieningen voor hergebruik of nuttige toepassing en de preventie van zwerfafval. De producent van luiers en/of incontinentieproducten moet op basis hiervan de (verzorgers van) gebruikers actief informeren over preventie van het afval van luiers en incontinentieproducten en het op de juiste manier afdanken van de gebruikte producten. Dit kan een producent bijvoorbeeld doen door communicatiecampagnes, het aanbieden van zindelijkheidstraining, informatie geven over wasbare luiers of incontinentieproducten, het zuinig gebruik van luiers en incontinentieproducten of in samenwerking met zorginstellingen een vrijwillig afvalscheidingsprotocol op te stellen met tips om zo makkelijk en goed mogelijk het afval te scheiden.

§ 3.3.3 Melding en verslaglegging

Een producent moet voor zijn meldings- en verslagleggingsplichten voldoen aan de artikelen 4 en 5 van het Besluit UPV. Een producent moet zes weken nadat een regeling voor UPV van toepassing is geworden een melding doen aan de Minister van IenW. De melding is noodzakelijk om onafhankelijk toezicht te kunnen houden en heeft als doel om iedere producent waarop de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van toepassing is, in beeld te krijgen en te laten expliciteren hoe de verplichtingen die op hem van toepassing zijn, zullen worden nagekomen. Als producenten ervoor kiezen om gezamenlijk uitvoering te geven aan de verplichtingen van de regeling voor UPV luiers en incontinentieproducten kan een daartoe opgerichte producentenorganisatie melding doen.²⁰

De producent is verplicht jaarlijks aan de Minister van IenW verslag te doen over het nakomen van de UPV-verplichtingen. Het verslag heeft als doel de producent te laten expliciteren dat de verantwoordelijkheden zijn nagekomen en is noodzakelijk om onafhankelijk toezicht te kunnen houden op de uitvoering van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Een verslag dient gepaard te gaan met documenten waarmee verificatie van de aangeleverde gegevens mogelijk is. Uit artikel 5 van het Besluit UPV volgt over welke gegevens een producent verslag moet doen.

Voor zowel de melding als het verslag zal een formulier voor de producent of producentenorganisatie worden vastgesteld bij ministeriële regeling. In geval een producentenorganisatie wordt opgericht dan heeft deze aanvullende verplichtingen, zoals volgt uit artikel 6 van het Besluit UPV.

Rijkswaterstaat is namens de Minister van IenW belast met de uitvoering van de ontvangst van meldingen en verslagen. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op de naleving van de verplichtingen.

§ 3.3.4 Producentenorganisatie

²⁰ Artikel 6 van het Besluit UPV.

Producenten worden met dit besluit individueel verantwoordelijk voor de afvalfase van de luiers en incontinentieproducten die zij op de markt aanbieden, maar kunnen er – gelet op artikel 6 van het Besluit UPV – voor kiezen gezamenlijk uitvoering te geven aan hun verplichtingen. Met het oog op bijvoorbeeld doelmatig afvalbeheer, schaalvoordelen, evenredige verdeling van de kosten en een voor eindgebruikers laagdrempelig, eenduidig en toegankelijk innamesysteem, kunnen producenten kiezen om gezamenlijk uitvoering te geven aan hun UPV-verplichtingen. Bij bestaande UPV-systemen van andere productgroepen is er door producenten gekozen voor collectieve uitvoering. De aanwezigheid van een producentenorganisatie verbetert de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de UPV.

Indien een producentenorganisatie wordt opgericht is artikel 6 van het Besluit UPV van toepassing. De bepalingen in dit artikel hebben met name tot doel om transparantie van een producentenorganisatie te bevorderen. Daarnaast zijn er ook bepalingen over de financiële verplichtingen. In artikel 6, derde lid, wordt geregeld welke kosten gedekt moeten worden door de financiële bijdragen van producenten en in het vierde lid wordt de verplichting tot tariefdifferentiatie geregeld. Indien mogelijk moeten de financiële bijdragen gedifferentieerd worden waarbij rekening wordt gehouden met de gehele levenscyclus, duurzaamheid, reparerbaarheid, herbruikbaarheid en recyclebaarheid van de stoffen, mengsels of producten en met de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen daarin.

De producentenorganisatie is verantwoordelijk voor de kosten van de verwerking van alle gescheiden ingezamelde luiers en incontinentieproducten (via bron -of nascheiding). Dat wil zeggen dat als de recycle doelstelling is vervuld, en de recyclingcapaciteit maximaal is benut, de overige gescheiden ingezamelde luiers en incontinentieproducten verwerkt worden op rekening van de producent.²¹ De producent is niet verantwoordelijk voor de kosten van luiers en incontinentieproducten die in het restafval zitten.

Er zijn scenario's mogelijk dat er geen of meerdere producentencollectieven worden opgericht. In alle gevallen zal uitvoering gegeven moeten worden aan de UPV-verplichtingen en zal op passende wijze op niet-naleving worden gehandhaafd.

§ 3.4 Verhouding tot de algemeen verbindend verklaring

Artikel 15.36 van de Wet milieubeheer bepaalt dat een belangrijke meerderheid van producenten de Minister van IenW kan verzoeken een onderling gesloten overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage algemeen verbindend te verklaren. Producenten stellen dan een overeenkomst op over de invoering van een afvalbeheerbijdrage om een afvalbeheerstructuur te financieren. Deze overeenkomst kan algemeen verbindend verklaard worden als aan de voorwaarden uit de artikelen 15.36 en 15.37 van de Wet milieubeheer wordt voldaan. De voorwaarden voor de afvalbeheerovereenkomst en voor het verzoek tot algemeen verbindend verklaring volgen uit de Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage. In geval van een algemeen verbindend verklaring geldt de overeenkomst voor alle producenten in Nederland en draagt iedereen naar verhouding bij aan het afvalbeheer.

§ 3.5 Verhouding tot mededingingsrecht

Bedrijven en producentenorganisaties mogen niet in strijd handelen met het mededingingsrecht, dus ook niet bij de uitvoering van UPV-verplichtingen. Met name in geval van collectieve uitvoering van UPV-verplichtingen door een producentenorganisatie is van belang dat aandacht wordt besteed aan de mededingingsrechtelijke grenzen. Het is bedrijven en producentenorganisaties niet toegestaan om mededingingsbeperkende afspraken te maken en hun economische machtspositie te misbruiken, hetgeen beide verboden is op grond van de Mededingingswet²². Marktpartijen zijn zelf verantwoordelijk voor het handelen conform het mededingingsrecht. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) ziet toe op naleving van deze regels. Bij een vermoeden van overtreding van het mededingingsrecht kan door eenieder bij de ACM een melding worden ingediend, waarop de ACM deze zal onderzoeken en op passende wijze zal handelen. Dit betekent niet dat bedrijven nooit kunnen samenwerken. Bedrijven kunnen samenwerken zonder het kartelverbod te

²¹ Zie hiervoor ook artikel 8bis, vierde lid Kaderrichtlijn afvalstoffen, waarin geregeld is welke kosten door de financiële bijdragen moeten worden gedekt.

²² Artikelen 6 en 24 van de Mededingingswet.

overtreden, bijvoorbeeld om duurzame doelen te halen bij de uitvoering van UPV-verplichtingen. De Beleidsregel Toezicht ACM op Duurzaamheidsafspraken (hierna: Beleidsregel) geeft uitleg over de toepassing van het mededingingsrecht op duurzaamheidsafspraken tussen ondernemingen.²³ De Beleidsregel laat zien welke mogelijkheden marktpartijen hebben om duurzaamheidsafspraken te maken, maar ook waar in het mededingingsrecht de grenzen liggen. De Beleidsregel volgt de aanpak voor duurzaamheidsafspraken die de Europese Commissie beschrijft in haar richtsnoeren voor horizontale overeenkomsten²⁴ en biedt in het geval van nalevingsafspraken en milieuschadeafspraken meer ruimte door middel van prioritering. Bij duurzaamheidsinitiatieven, zoals de oprichting van een producentenorganisatie in het kader van duurzaamheid, kan op basis van de Beleidsregel bij de ACM een verzoek worden gedaan om een informele beoordeling van een duurzaamheidsafpraak. De procedure en voorwaarden hiervoor zijn vastgelegd in Hoofdstuk 4 van de Beleidsregel. De ACM beoordeelt een samenwerking op basis van de informatie die marktpartijen aanleveren. Voor zover marktpartijen hierbij te goeder trouw handelen en eventuele mededingingsproblemen in overleg met de ACM oplossen, zal de ACM ervoor kiezen in beginsel haar boetebevoegdheid niet te hanteren, ook als na de informele beoordeling van de ACM alsnog mededingingsbezwaren rijzen.²⁵

§ 3.6 verhouding tot andere regelingen voor UPV

De verpakkingen van luiers en incontinentieproducten vallen binnen de scope van de regeling voor 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 luiers en incontinentieproducten zit en niet om bijvoorbeeld de luier zelf. Billendoekjes die kunststof bevatten vallen binnen de reikwijdte van regeling voor UPV 'kunststofproducten voor eenmalig gebruik' en de verpakking van de doekjes valt ook onder de UPV verpakkingen.

Wasbare luiers en incontinentieproducten vallen niet onder de scope van de regeling UPV textiel.

Als een luier of incontinentieproduct een elektrisch onderdeel bevat, zoals een sensor, dan valt het nu onder de UPV elektrische en elektronische apparatuur.

§ 3.7 Verhouding tot het Besluit activiteiten leefomgeving

Doordat luiers en incontinentieproducten gescheiden ingezameld worden leidt dit tot separate opslag en verwerking van deze afgedankte producten. Voor de opslag is in beginsel geen vergunning nodig op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Deze milieubelastende activiteit is uitgezonderd in artikel 3.185, derde lid, onderdeel a, van het Bal. Voor de verwerking van luiers en incontinentieproducten geldt wel een vergunningplicht.

§ 4. Gevolgen

§ 4.1 Gevolgen voor administratieve lasten

PM verwerken MKB toets en bedrijfseffectentoets.

Een concept van dit besluit is gelijktijdig met de internetconsultatie voorgelegd aan de ILT om deze te toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

§ 5. Uitvoering

De uitvoering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentieproducten is ligt primair bij de producenten van luiers en incontinentieproducten. Zij worden immers financieel en organisatorisch verantwoordelijk voor hun producten in de afvalfase.

De uitvoerende taken binnen de Rijksoverheid zijn belegd bij Rijkswaterstaat. Zij verzorgen de uitvoering van de melding- en verslagleggingsplicht. Rijkswaterstaat controleert de meldingen op volledigheid en de verslagen daarnaast ook op het voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Wanneer dit is afgerond deelt Rijkswaterstaat de meldingen en verslagen inclusief bevindingen met de ILT voor toezicht en handhaving.

²³ ACM, Beleidsregel Toezicht ACM op duurzaamheidsafspraken, oktober 2023.

²⁴ Europese Commissie, richtsnoeren voor horizontale overeenkomsten, juni 2023.

²⁵ Meer informatie over de procedure van de ACM betrekking tot duurzaamheidsafspraken is te vinden op hun website: <<https://www.acm.nl/nl/concurrentie-en-marktwerking/concurreren-en-samenwerken/afspraken-tussen-bedrijven-over-duurzaamheid>>.

PM paragraaf aanvullen met resultaten HUF-toets, MKB-toets en Bedrijfseffectentoets.

§ 6. Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving van het besluit en de bestuursrechtelijke handhaving zijn verantwoordelijkheden van de Minister van IenW. De uitvoering ervan is gemandateerd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

In het kader van de UPV luiers en incontinentieproducten zijn zowel inspannings- als resultaatsverplichtingen opgenomen. De artikelen 3 en 4, waarin de recycledoelstellingen staan, zijn opgenomen als resultaatsverplichtingen voor de overheid. Bij het niet behalen van deze doelstellingen zal er aanvullend beleid of aanvullende maatregelen worden overwogen. De informatieverplichtingen over het informeren van de afvalstoffenhouders zijn bijvoorbeeld inspanningsverplichtingen.

Indien producenten hun verplichtingen in het kader van producentenverantwoordelijkheid onvoldoende nakomen, geldt een beginselplicht om te handhaven. Op grond van artikel 18.2b van de Wet milieubeheer heeft de Minister van IenW tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de verplichtingen van de UPV luiers en incontinentieproducten. De Minister van IenW is bevoegd om op grond van artikel 18.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer een last onder bestuursdwang op te leggen of op grond van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht een last onder dwangsom. De bestuursrechtelijke handhaving is belegd bij de ILT.²⁶ In het kader van die handhavende taak is de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State relevant. De Afdeling heeft eerder in een uitspraak overwogen dat een last onder dwangsom niet mag worden opgelegd indien aannemelijk is dat de overtreder het niet in zijn macht heeft om aan die last te voldoen.²⁷ 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. Dit neemt niet weg dat de producenten een uiterste inspanning moeten leveren met betrekking tot het behalen van de verplichtingen.

Naast bestuursrechtelijke handhaving kan ook strafrechtelijk gehandhaafd worden op grond van de Wet milieubeheer. De strafrechtelijke handhaving is geregeld in artikel 1a, onder 2°, van de Wet op de Economische delicten, waarin overtredingen van voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 9.5.2 van de Wet milieubeheer worden aangemerkt als economische delicten. Deze overtredingen kunnen gestraft worden met een hechtenis van zes maanden of een taakstraf of geldboete van de vierde categorie (maximaal € 20.750). Voor zover deze delicten opzettelijk zijn gedaan, zijn het misdrijven en kunnen dan gestraft worden met een gevangenisstraf van 2 jaren of een taakstraf of geldboete van de vierde categorie.

Een concept van dit besluit is gelijktijdig met de internetconsultatie voorgelegd aan de ILT om deze te toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. **PM verwerking uitkomsten HUF-toets.**

§ 7. Financiële gevolgen **PM verwerken MKB toets en bedrijfseffectentoets.**

§ 7.1 Financiële gevolgen voor producenten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de kosten en opbrengsten die de inzameling en recycling van gebruikte eenmalige luiers en incontinentieproducten met zich meebrengen voor de producent. In het onderzoeksrapport is op basis van informatie uit openbare bronnen, aangevuld met interviews met inzamelaars en recyclers, een algemene bandbreedte van de kosten van inzameling en verwerking van luiers en incontinentieproducten opgesteld.²⁸ Deze bandbreedte bevat zowel de kosten voor huishoudelijk als bedrijfsafval, omdat uit eerdere onderzoeken en interviews bleek dat de kosten voor gescheiden inzameling van huishoudelijk afval en van bedrijfsafval elkaar niet veel

²⁶ Besluit aanwijzing toezichthouders fysieke leefomgeving.

²⁷ ABRvS, 16 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2234.

²⁸ Taw en Rebel Group, Onderzoek naar invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentiemateriaal, 15 juni 2023.

ontlopen. Uit het onderzoek komt naar voren dat gescheiden inzamelen en recycling gemiddeld 35 procent duurder is dan inzameling en verwerking (verbranding) als restafval.

Op basis van het onderzoek over de invoering van de UPV luiers en incontinentieproducten is een diepgaander onderzoek uitgevoerd²⁹ waarin inzichtelijk is gemaakt wat het financiële effect kan zijn van invoering van de UPV luiers en incontinentieproducten. In deze UPV is gekozen om producenten verantwoordelijk te maken voor de inzameling van het afval van luiers en incontinentieproducten plus de verwerking daarvan (deel recycling en deel verbranding).

De gemiddelde kosten zonder bandbreedtes zijn:

Kosteninschatting huidige praktijk:

- inzameltarief restafval: € 100 per ton, excl. btw;
- verwerkingstarieven restafval (incl. transport, overslag en heffingen): € 150 per ton, excl. btw;

Kosteninschatting bij de UPV:

- inzameltarief gescheiden luiers/incontinentieproducten € 130 per ton, excl. btw;
- recycleertarief luiers/incontinentieproducten: € 190 per ton, excl. btw.

Er moet rekening mee worden gehouden dat door ontwikkelingen in de markt (zoals opbrengst teruggewonnen grondstoffen) en in de heffingen (denk aan CO₂-heffingen en verbrandingsheffingen) deze tarieven de komende tijd nog kunnen veranderen.

Op dit moment wordt het afval van luiers en incontinentieproducten dat niet gescheiden wordt ingezameld via het restafval bekostigd door gemeenten. Zodra een deel van het afval van luiers en incontinentieproducten wordt ingezameld, zullen deze kosten voor gemeenten dalen. Bij invoering van deze UPV zullen de kosten voor de ingezamelde en gerecyclede luiers en incontinentieproducten betaald worden door de producenten van deze producten. Het materiaal dat dan nog in het restafval achter blijft en niet wordt nagescheiden blijft dan de verantwoordelijkheid van gemeenten.

§ 7.2 Financiële gevolgen voor gebruikers

In opdracht van het Ministerie van IenW is met onderzoek inzichtelijk gemaakt wat het financiële effect kan zijn van invoering van de UPV luiers en incontinentieproducten voor verschillende groepen consumenten/gebruikers.³⁰ Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen luiers en incontinentieproducten. Belangrijke kanttekening is dat de kosten die de producent moet gaan maken voor inzameling en recycling niet per se doorgerekend hoeven te worden in de prijs voor luiers en incontinentieproducten. Dit onderzoek biedt slechts een inschatting van wat de kosten zouden zijn als een producent hier wel voor kiest. Samengevat levert dit de volgende uitkomst.

Bijna alle gebruikers van incontinentieproducten met een zorgtoekenning ontvangen dit hulpmiddel op basis van de Zorgverzekeringswet (Zvw).³¹ Deze gebruikers kunnen te maken krijgen met hogere kosten als producenten de prijzen doen stijgen. Omdat incontinentiehulpmiddelen onder het eigen risico vallen kan het zijn dat het bedrag dat voor eigen rekening komt stijgt. Als het eigen risico van de gebruiker van incontinentieproducten al is overschreden, is er geen financieel effect voor de gebruiker. Een specifiek groep cliënten met een indicatie voor de Wet langdurige zorg (Wlz) ontvangt incontinentieproducten op basis van deze wet.³² Voor deze cliënten zijn er

²⁹ Bureau Cyclus, Financieel effect invoering UPV-luiers voor gebruikers, 20 juni 2024

³⁰ Bureau Cyclus, Financieel effect invoering UPV-luiers voor gebruikers, 20 juni 2024

³¹ <https://www.zorginstituutnederland.nl/Verzekerde+zorg/incontinentiehulpmiddelen-en-stomahulpmiddelen-zvw>

³²Het betreft bewoners van verpleeghuizen en instellingen voor gehandicaptenzorg, waarbij de zorginstelling verantwoordelijk is om incontinentiemateriaal aan te schaffen. Wanneer de zorginstelling niet verantwoordelijk is om deze hulpmiddel aan te schaffen, ontvangen de bewoners deze hulpmiddelen uit de Zvw. Dit geldt eveneens voor cliënten met een Wlz-indicatie die thuis hun zorg ontvangen.

geen financiële gevolgen, omdat de zorginstelling een vast dagtarief ontvangt om gebruikers incontinentiemateriaal aan te bieden.

Thuiswonende incontinentieproductengebruikers die geen medische toekenning hebben schaffen incontinentieproducten aan bij apotheken, drogisterijen of supermarkten. Mogelijk zullen de prijzen 2-3% duurder worden in aanschaf. Eventueel kan er sprake zijn van dalende gemeentelijke afvalstoffenheffing.

Gebruikers van kinderluiers zullen mogelijk 6%-10% duurder uit zijn voor de aanschaf. Dit komt neer op een stijging van € 20 tot € 33 (excl. btw) per jaar. Eventueel kan er sprake zijn van dalende gemeentelijke afvalstoffenheffing.

Thuiswonende gebruikers van kinderluiers en incontinentieproducten in gemeenten waar een gedifferentieerd tarief wordt gerekend voor restafval (ook wel diftar genoemd) betalen zonder UPV luiers en incontinentieproducten € 48 per jaar voor het aandeel luiers en incontinentieproducten in het restafval. Bij invoering van deze UPV zal het restafval afnemen, waardoor de restafvalkosten voor deze doelgroep per jaar kunnen dalen met ongeveer € 48 per jaar. In 55% van de Nederlandse gemeenten wordt gebruik gemaakt van diftar.

In gemeenten zonder diftar worden deze kosten collectief betaald via de afvalstoffenheffing. In sommige gemeenten kunnen thuiswonende gebruikers een compensatie voor medisch afval aanvragen.

§ 7.3 Financiële gevolgen voor gemeenten, kinderdagverblijven, zorginstellingen en zorgverzekeraars

Gemeenten

Per ton aan gescheiden ingezamelde luiers en incontinentieproducten die daarmee niet in het restafval belanden, zullen gemeenten:

€ 100 per ton, excl. btw minder betalen voor de inzameling van het restafval

€ 150 per ton, excl. btw minder betalen voor de verwerkingstarieven restafval (incl. transport, overslag en heffingen).

Kinderdagverblijven

Gebruikte kinderluiers van kinderdagverblijven worden zonder deze UPV weggegooid bij het bedrijfsrestafval. De bijbehorende afvalkosten maken onderdeel uit van de bedrijfsvoering kosten van kinderdagverblijven. Kinderdagverblijven dekken die kosten uit de tarieven voor kinderopvang.

Als een producent ervoor kiest om de kosten voor inzameling en recycling van luiers door te rekenen in de productprijs, dan zal dat effect hebben op kinderdagverblijven die luiers inkopen. Tegelijkertijd zullen bij inwerkingtreding van deze UPV afvalluiers kosteloos ingezameld moeten worden. Op die manier hebben kinderdagverblijven minder kosten voor het laten inzamelen van restafval, omdat dat volume aanzienlijk minder wordt. Als de luiers gescheiden ingezameld worden zal er een aparte afvalbak moeten komen voor gebruikte luiers. Bij veel kinderdagverblijven worden luiers al gescheiden gehouden in luieremmers voordat ze worden weggegooid samen met het restafval.

Zorginstellingen

Voor Wlz-zorginstellingen (zoals verpleeghuizen en instellingen voor gehandicaptenzorg) geldt dat voor zover de zorginstelling verantwoordelijk is voor de aanschaf van incontinentieproducten, zij hiervoor een vast bedrag per cliënt per dag krijgen (als onderdeel van het verpleegtariaf). De instellingen kopen het incontinentieproducten in bij de leverancier. De UPV kan leiden tot prijsstijgingen. In dat geval zal gekeken moeten worden naar de hoogte van het verpleegtariaf.

Voor zover de Wlz-zorginstelling niet verantwoordelijk is voor de aanschaf van incontinentieproducten, ontvangen cliënten deze hulpmiddelen vanuit de Zorgverzekeringswet. De aanschaf loopt dan via de cliënt en niet via de zorgaanbieder. Daarmee hebben eventuele tariefswijzigingen geen effect op deze zorgaanbieders.

Zorgverzekeraars

Als een producent ervoor kiest om de kosten voor inzameling en recycling van luiers en incontinentieproducten door te berekenen in de producten, dan zal dat effect hebben op zorgverzekeraars. De te vergoede zorg kan daarmee oplopen. De vergoede zorg van incontinentieproducten valt voor het grootste deel onder de collectief vergoede zorg vanuit de basisverzekering (Zorgverzekeringswet of Wet langdurige zorg). Dit zal dan direct of indirect voor rekening van de zorgverzekeraar komen en dus voor het collectief. Zorgverzekeraars zijn, om de maatschappelijke kosten niet te hoog te laten oplopen, genoodzaakt om te onderhandelen met de zorgaanbieder over de extra kostprijs die de producent doorvoert om eigen marge te behouden.

§ 8. Advies en consultatie

Tijdens informatiesessies zijn belanghebbenden geïnformeerd over deze UPV en in gesprekken, middels werkbezoeken of via e-mailcontact, zijn brancheorganisaties, producenten, recyclers, inzamelaars, kinderdagverblijfsorganisaties, zorginstellingen en zorgverzekeraars geïnformeerd over de totstandkoming van deze UPV.

Het voornemen om een UPV voor luiers en incontinentieproducten op te stellen is verschillend ontvangen door belanghebbenden. Producenten stelden zich aanvankelijk redelijk constructief op om mee te denken over deze UPV, maar hebben zich inmiddels kritisch opgesteld. Zij zullen de kosten moeten gaan dekken en geven aan dat deze UPV voorbarig is en contraproductief. Recyclers kijken uit naar deze UPV. Ze zijn tot nu toe afwachtend met het ontwikkelen en/of opschalen van luierrecyclingcapaciteit tot deze UPV een feit is. Deze UPV zal voor hen zorgen voor meer zekerheid en het sluitend krijgen van de businesscase. De (vertegenwoordigers van) publieke en private inzamelaars geven aan dat zij de inzameling van luiers en incontinentieproducten snel kunnen opschalen als de UPV er is. Op dit moment gebeurt dat al bij enkele gemeenten op vrijwillige basis, waarbij het circulaire gedachtengoed de motivatie is én/of de gescheiden inzameling wordt gefaciliteerd om afvalkosten voor inwoners (daar waar diftar is – betalen voor volume restafval) omlaag te brengen. Kinderdagverblijfsorganisaties en stellen zich over het algemeen neutraal op. Zorginstellingen zijn positief over het kosteloos inzamelen van restafval, maar maken de kanttekening dat zij hopen dat producenten ook blijven inzetten op innovaties op het gebied van incontinentieproductenpreventie. Zorgverzekeraars geven aan dat zij het plichtsbefef voelen om de maatschappelijke ontwikkeling ten aanzien van duurzaamheid vorm te geven en dat iedereen hier zijn verantwoordelijkheid in heeft te pakken, ook in relatie tot het financiële perspectief.

§ 8.1 Internetconsultatie

PM verwerken reacties internetconsultatie

§ 8.2 Advies Adviescollege Toetsing Regeldruk

Een ontwerp van dit besluit is gelijktijdig aan de internetconsultatie voorgelegd ter toetsing bij het Adviescollege Toetsing Regeldruk. PM verwerken reactie ATR.

§ 8.3 Voorhang

§ 9. Notificatie

Op grond van de notificatierichtlijn is een ontwerp van deze regeling op [datum] genotificeerd bij de Europese Commissie (notificatienummer: ...). De *stand still* periode is geëindigd op [datum].

PM toelichten en beantwoorden opmerkingen en zienswijzen indien relevant.

B. Artikelsgewijs deel

Artikel 1 (definities)

In artikel 1 wordt een aantal begrippen gedefinieerd.

Het begrip kunststof is gedefinieerd vanwege de relevantie voor de recycledoelstelling uit artikel 4 van het besluit. Voor de definitie is aangesloten bij de definitie van kunststof in de EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (hierna: REACH-verordening).³³ De verordening is zelf niet gedefinieerd in artikel 1, omdat de begripsomschrijving al volgt uit artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Er is gekozen om aan te sluiten bij de definitie uit de REACH-verordening om zo goed mogelijk aan te sluiten op bestaande (Europese) regelgeving. Dit is op eenzelfde wijze gedaan bij het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

Het begrip luiers en incontinentieproducten wordt in artikel 1 gedefinieerd. Hiermee wordt het toepassingsbereik van dit besluit bepaald. In de paragrafen 2.5.2 en 2.5.3 wordt dit verder toegelicht.

Het begrip luiers en incontinentieproducten is nader afgebakend waarbij aansluiting is gezocht bij zogenoemde GN-codes. Die productcodes zijn terug te voeren op Verordening (EEG) nr. 2658/87 met betrekking tot de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief. Om deze reden is ook een definitie van Verordening (EEG) nr. 2658/87 opgenomen. Omdat deze verordening ingevolge artikel 12 jaarlijks met uitvoeringsverordeningen van de Commissie wordt gewijzigd, is in de definitie van Verordening (EEG) nr. 2658/87 een dynamische verwijzing opgenomen, zodat de in het besluit opgenomen verplichtingen steeds gelden in het licht van de verordening zoals die dat kalenderjaar luidt.

Ten slotte is in artikel 1 ook het producentenbegrip gedefinieerd. Deze definitie bestaat naast het algemene producentenbegrip uit artikel 1 van het Besluit UPV. Specifiek voor de UPV luiers en incontinentieproducten is bij het formuleren van de definitie is gekeken naar het producentenbegrip in verschillende productverordeningen in de Europese Unie, met name de Batterijenverordening en de herziening van de Kra met een Europese UPV voor textiel. De definitiebepaling maakt onderscheid in de verschillende hoedanigheden van de producent: o.a. fabrikant, importeur, merkeigenaar of buitenlandse leverancier. Om de verantwoordelijkheid ook bij de merkeigenaar de kunnen leggen, is voor deze uitgebreide definitie gekozen.

Artikel 2 (gemachtigd vertegenwoordiger)

Voor buiten Nederland gevestigde producenten geldt een verplichting om een in Nederland gevestigde rechtspersoon of natuurlijke persoon als gemachtigd vertegenwoordiger aan te wijzen. In het bijzonder wordt hiermee tegemoetgekomen aan de zorg dat buiten Nederland gevestigde online aanbieders die luiers en incontinentieproducten rechtstreeks aan Nederlandse consumenten verkopen niet aan de uit dit besluit voortvloeiende verplichtingen zullen kunnen worden gehouden.

Artikel 3 (doelstellingen recycling)

In dit artikel worden jaarlijks oplopende recycledoelstelling opgelegd vanaf 2027. Er is voor gekozen om van 15 gewichtsprocent recycling in 2027 op te bouwen naar 25 gewichtsprocent vanaf 2032. Het behalen van de doelstelling betreft een resultaatsverplichting. De onderbouwing voor de doelstelling is uitgewerkt in paragraaf 2.5.4.

Artikel 4 (doelstellingen recycling kunststoffen)

Om hoogwaardige verwerking te stimuleren en te garanderen is een doelstelling opgenomen voor de recycling van kunststoffen uit luiers en incontinentieproducten. Dit betreft wederom een jaarlijks oplopende doelstelling vanaf 2027. Het behalen van de doelstelling betreft een resultaatsverplichting. De recycledoelstelling voor kunststoffen is een onderdeel van de totale recycledoelstelling uit artikel 3. Hiermee wordt beoogd te waarborgen dat het aandeel kunststoffen

³³ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PbEU 2007, L 136).

dat wordt gerecycled meegroeit met de opschaling van de recyclingcapaciteit. Deze doelstelling heeft als doel om recycling van de grondstof met de grootste milieuwinst te verzekeren.

Artikel 5 (inwerkingtreding)

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De beoogde inwerkingtredingsdatum van het besluit is 1 juli 2026. Bij de inwerkingtreding en publicatie is rekening gehouden met de in de Aanwijzingen voor de regelgeving voorgeschreven minimuminvoeringstermijn en vaste verandermomenten.³⁴

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT – OPENBAAR VERVOER EN MILIEU,

C.A. Jansen

³⁴ Aanwijzing 4.17, Aanwijzingen voor de regelgeving.