Betreft: **Inbreng namens Nefemed bij Consultatie Besluit UPV Luiers en Incontinentiematerialen**
Datum: **4 februari 2025**

Geachte beleidsambtenaar,

Met deze inbreng in de consultatie voor het Besluit UPV Luiers en Incontinentiematerialen uiten onze leden nogmaals hun zorgen over de gevolgen van

1) het ontbreken van een economisch-maatschappelijke business case voor recycling van incontinentiematerialen voor hulpmiddelengebruikers in Nederland en
2) de keuze voor een beleidsinstrument dat als doel heeft om circulariteit te bevorderen, maar geheel gericht is op recycling van producten die vooralsnog niet volledig circulair en als recyclaat niet hoogwaardig en veilig herinzetbaar zijn, en
3) het ontbreken van een transitieplan en dialoog daarover met alle betrokken stakeholders, met nadrukkelijk inbegrip van (mede)betalers en gebruikers om in het tempo van technologische ontwikkeling tot een haalbare en rendabele inzet van grondstoffen te komen.

Grenzen aan circulariteit en veiligheid van absorberende incontinentiehulpmiddelen
Wij herhalen hierbij de conclusie uit het eerste TAUW-rapport van 2021[1] op pagina 16 over belemmeringen, waar het Besluit UPV ons inziens geen antwoord op geeft:

Belemmeringen voor circulariteit vanuit het ontwerp van AHP:

- Onvoldoende kwaliteit en herleidbaarheid van gerecycled postconsumer materialen uit luiers zorgen ervoor dat producenten van AHP benadrukken geen herinzet van gerecycled postconsumer materialen uit luiers te verwachten (geen closed-loop recycling) gebaseerd op bestaande veiligheids- en gezondheidseisen
  Eco-design aspecten zorgen voor lagere CO2 footprint maar prevaleren boven circulair ontwerp van luiers
- De complexiteit en samenstelling van het ontwerp van AHP zorgen in een later stadium voor een heterogene afvalstroom die hoogwaardige recycling bemoeilijkt
- Er zijn nog veel afbakeningsvragen die open staan en wij kunnen ons aansluiten bij de vragen die andere stakeholders in de internetconsultatie hebben gesteld, zoals bijvoorbeeld Diaper recycling Europe. Ook de afzetmarkt voor (nog te) laagwaardig recyclaat is een uitdaging die niet nader onderzocht is op benodigde oplossingen. Bij nagenoeg alle andere UPV's die in Nederland van kracht zijn, is dit wel het geval.

Daarnaast willen wij benadrukken dat er op absorberende medische hulpmiddelen en consumentenproducten voor incontinentie Europese regels voor patiënt- en gebruikersveiligheid van

[1] Bureau TAUW, 10 december 2021, Verkenning van knelpunten en oplossingen voor het sluiten van de keten voor luiers en incontinentiemateriaal

toepassing zijn. Tevens moeten producenten rekening houden met Europese regelgeving voor ecodesign, plastic en andere grondstoffen, die eerder en impactvol in de productketen, bij design, vaak haaks staan op patiëntveiligheid en hygiëne-eisen.

Investeren moet lonen

Onze leden investeren al decennia in het ontwikkelen van duurzamere en slimmere producten, zoals minder materiaalgebruik met groter absorptievermogen, sensortechnologie om niet onnodig te hoeven verschonen en in schone productieprocessen. Enkele leden beschikken zelfs over het Nordic Swan Label voor productieprocessen en er zijn al leden die co2-neutraal produceren. Investeringen kunnen maar een keer worden gedaan, en niet 27 keer in alle EU-lidstaten. Verder geeft ook het boven genoemde rapport van TAUW uit 2021 dat er door producenten van luiers en incontinentiematerialen is geïnvesteerd in recyclingfabrieken, waaronder het Fater SMART project in Italië, dat inmiddels gesloten is wegens onvoldoende economische en ecologische opbrengsten. Het is de wens van onze leden dat investeren loont. Anders is er geen reden meer op een markt aanwezig te zijn.

Inspanningen voor een Transitieplan om alle benodigde stakeholders wettelijk aan boord te hebben en implementatieproblemen te voorkomen

Tenslotte hebben wij in meerdere contacten met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aangegeven dat Nederland geen eiland binnen de EU is, en investeringen beter tot hun recht komen met een Europese aanpak. Wij hebben eerder gewezen op de implementatieproblemen met beleidsinstrumenten die alleen op inzameling en/of recycling waren gericht. In onder andere België komt implementatie niet van de grond omdat niet alle benodigde stakeholders gecommitteerd (kunnen) zijn. Oorzaken daarvoor zijn onder meer gebrek aan gemeentebudgetten, verschillen in lokaal en regionaal beleid, verschillen in afvalverwerking en inzamelingssystemen of het niet economisch en ecologisch rendabel zijn van vervoer van afval naar andere regio's of landen.

Haalbare doelstellingen en Transitieplan inclusief overige maatregelen terugbrengen afvalberg en haalbare doelstellingen

Zoals hierboven beschreven – en ook al door bureau TAUW in 2021 is geconcludeerd – is er nog geen sluitende recyclingtechniek en maatschappelijk-economische business case die de in het Besluit gestelde doelstellingen haalbaar maakt. Als dit besluit wordt ingevoerd zonder Transitieplan en het vastleggen van verantwoordelijkheden van alle spelers in de keten, zal de marktwerking ervoor zorgen dat hulpmiddelengebruikers in de kou komen te staan omdat implementatie spaakloopt en prijzen verhoogd moeten worden, en steeds minder producenten op de Nederlandse markt aanwezig kunnen zijn.

Onze leden – de producenten van medische hulpmiddelen, waaronder Absorberende Incontinentiematerialen - zijn nog altijd bereid om met stakeholders en overheid, bij voorkeur op Europees niveau, tot een transitieplan te komen, terwijl er recyclagesystemen in ontwikkeling zijn die hoogwaardig en veilig herbruikbaar recyclaat opleveren. In het transitieplan zou tevens een plek moeten zijn voor maatregelen die snel effect hebben om afval terug te dringen, zoals het tegengaan van verspilling van ongebruikte incontinentiematerialen, met inachtneming van Europese regels voor patiëntveiligheid en consumentenhygiëne.

In de bijlage sturen wij daarom nogmaals onze oproep aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 26 juni 2024 mee.

Met vriendelijke groet,

Namens Nefemed:

Michiel van Campen
directeur-bestuurder NEFEMED

Nederlandse Federatie van Producenten, Importeurs
en Handelaren in Medische Hulpmiddelen en Medische Technologie

Bijlage: Brief van 21 juni 2024 van Nefemed en EDANA aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

T.a.v.
Mw. A. Genemans, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Dhr. H. Dillingh, Rijkswaterstaat

CC: Ministerie van VWS
Mw. C. Hostmann, Mw. M. Middelhuis, Mw. F. Bandhoe en Mw. R. Verheul

Den Haag / Brussel, 21 juni 2024

Betreft: Beleidsmaatregelen ter stimulering van een circulaire keten voor luiers en absorberende incontinentiematerialen

Geachte mevrouw Genemans, beste Angelique,
Geachte heer Dillingh, beste Henk,

Het afgelopen jaar hebben onze brancheorganisaties Nefemed en Edana verkennend contact met u gehad over het adviesrapport van TAUW over haalbaarheid van invoering van het instrument UPV om conform de ambities uit het Nationaal Plan Circulaire Economie de life cycle van babyluiers en absorberende incontinentiematerialen circulair te maken. Nederland heeft volgens TAUW te maken met een afvalberg van zo'n 400 kiloton aan babyluiers en incontinentiematerialen op jaarbasis.

Advies rapport TAUW
TAUW heeft geadviseerd om "de Staatssecretaris aan de producenten te laten vragen een plan te maken voor een duurzamere en meer circulaire luierketen" (pagina 60 in het rapport "Onderzoek naar invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentiemateriaal" van 15 juni 2023). Onze organisaties hebben in meerdere brieven en emails (januari, juli, september en oktober 2023) aangegeven dat onze leden daartoe bereid zijn en daarin ook een maatschappelijke kosten-baten analyse willen meenemen. Immers: innovatieuitgaven om een keten meer of volledig circulair te maken kun je maar een keer doen.

Volgens uw communicatie aan onze organisaties koos uw Staatssecretaris ervoor om het wetgevingsproces en de consultatie voor één UPV voor beide productcategorieën te starten en daarnaast met belanghebbenden in gesprek te gaan over het ontwerpen van een Circular Diaper Program met uiteindelijk 4 pijlers: Design, Reduce, Reuse en Recycle.

Beleidslijn Advies Planbureau Leefomgeving en kabinetsreactie RLI-advies voor focus op circulair maken hele keten

Het Planbureau voor de Leefomgeving adviseerde in januari 2023 in haar Integrale Circulaire Economie Rapportage om bij de keuze van beleidsinstrumenten niet blind te staren op businessmodellen voor recycling, maar vooral aandacht te hebben voor innovatiekracht op materiaalkeuze, design, productie en logistiek om producten meer circulair te maken.

Dit advies heeft uw Staatssecretaris ook overgenomen in de kabinetsreactie op het RLI-advies "Weg van de wegwerpmaatschappij" van februari dit jaar.
Daarin schreef zij over een belangrijke doelstelling van het instrument UPV op pagina 5:
"Voer meer regie op de invulling en de totstandkoming van UPV's. Stel hogere eisen aan een hoogwaardige recycling en pas de tarieven van de afvalbeheerbijdrage die producenten moeten betalen zo aan, dat een beter productontwerp en hergebruik lonen. Geef gemeenten en gemeentelijke afvaldiensten meer stem in de besluitvorming over UPV's. En roep zo nodig per productgroep onafhankelijke ketenregieorganisaties in het leven."

Dit impliceert dat:

1. Een afvalbeheerbijdrage mag niet in de weg staan van een duurzamer productontwerp enerzijds, terwijl deze producten anderzijds nog steeds veilig, toegankelijk voor alle consumenten / patiënten en van een hoog prestatieniveau zijn als het gaat om absorptie en vasthouden van menselijke vloeistoffen, terwijl de huid van de gebruiker droog blijft. (dus: recycling zou niet het innovatiebudget mogen opslokken, zoals ook al staat in de Integrale Circulaire Economie Rapportage van het Planbureau van de Leefomgeving van januari 2023)
2. Betrek de VNG. De VNG hebben we het hele afgelopen jaar nog niet gezien in de bijeenkomsten rondom de UPV of het Circular Diaper program. Gemeente(n)(beleid) en handhaving vormt een cruciale schakel in inzameling en scheiding van afval om tot fijnmazige verwerking of recycling te kunnen overgaan.
3. Een onafhankelijke ketenorganisatie voor elke productgroep: Onze organisaties hebben herhaaldelijk in eerdere contacten en aan TAUW aangegeven dat de eisen aan ontwerp, productie, gebruik en veilige afvalverwijdering voor babyluiers en absorberend incontinentiemateriaal verschillen.[1] Bij gezamenlijke afvalverwerking moet daarmee rekening gehouden worden. Het RIVM adviseerde dit ook al in 2019. Ons is onbekend of dit advies is opgevolgd en hier nader onderzoek in de praktijk naar gedaan is.

Zorgvuldigheid – Alle beleidsinstrumenten op tafel om haalbare investeringen in een circulaire productketen te realiseren

Daarom zijn onze organisaties ook geschrokken van uw oproep van vorige week aan de ketenpartijen waarmee u contact heeft gehad voor een bijeenkomst over " de UPV die er gaat komen". Zorgvuldigheidshalve zouden conform huidig beleid alle beleidsinstrumenten op tafel

[1] RIVM, 2019: https://www.rivm.nl/publicaties/beoordeling-hergebruik-van-luier-en-incontinentiemateriaal-stappenplan-en

moeten liggen, en hebben producenten een grote rol bij de uitvoerbaarheid daarvan.

Met alle begrip voor de haast van een Europese subsidieaanvraag met een deadline voor het Circular Diaper Program:
Aan de huidige snelheid en het ontbreken van een analyse van de best haalbare instrumenten en investeringen om de ketens van beide productcategorieën te verduurzamen, kunnen onze leden zich niet committeren.

Haalbaarheid en milieu-effect
Het afgelopen jaar hebben onze organisaties u meerdere keren gewezen op inzichten die de afvalberg kunnen reduceren, en over ervaringen die bij de productcategorie absorberende incontinentiematerialen bij recycling zijn opgedaan:

1. *Verspilling uit de afvalberg filteren*: De stichting CareCyle heeft berekend dat een derde van het weggegooide incontinentiemateriaal ongebruikt is. Dat maakt het onttrekken van deze stroom goederen uit het afval tot een zeer effectieve methode om de afvalberg voor deze productcategorie met een derde te reduceren. Hiernaar is nader onderzoek nodig.
2. *Typen recyclaat*: Medijcijnresten die niet afbreekbaar zijn en feces in het algemeen zorgen voor laagwaardig recyclaat dat daarna slechts in beperkte toepassing inzetbaar is en vervolgens alsnog verbrand moet worden. De afzetmarkt voor beide typen recyclaat moet nader worden onderzocht voor beide productcategoriën. En de opbrengsten tijdens de transitieperiode naar een meer circulair design moeten worden afgewogen tegen de investeringen in onderzoek naar en uitvoering van ander productdesign.
3. *Afzetmarkt recyclaat*: Sommige van onze leden hebben al aanzienlijk geïnvesteerd in recyclingmethoden in onder meer het Fater Smart-project in Italië. Fater SMART kreeg, ondanks alle inspanningen, te maken met onoplosbare problemen die verband hielden met de slechte kwaliteit van secundaire grondstoffen, wat leidde tot stopzetting in 2022. Het belangrijkste probleem was dat luierafval voor meer dan 70% uit menselijk afval bestaat, dat potentieel ziekteverwekkers en geneesmiddelenresten bevat die worden doorgegeven aan het recyclaat, waardoor de kwaliteit en mogelijke gebruik van de secundaire grondstof beperkt is. Gegevens over dit project en wetenschappelijke studies over dit project zijn het afgelopen jaar niet opgenomen in het TAUW-rapport, noch zijn ze besproken in belanghebbendengesprekken binnen het Circular Diaper Programme. Hetzelfde geldt voor de inspanningen van OVAM in België in samenwerking met de industrie.
4. *Competitie op subsidie-impact van beleid zorg en duurzaamheid werkt averechts*
   Sensortechnologie bij absorberende incontinentiematerialen, gecombineerd met eHealth, die in Nederlandse zorginstellingen is onderzocht met publieke subsidie, draagt significant bij aan de 'reduce' pijler, maar is nu niet meegenomen in onderzoek waarop u de voorbereiding van UPV-wetgeving baseert. Tegelijkertijd heeft Rijkswaterstaat geïnvesteerd in het ontwikkelen van recyclingcapaciteit via de SDE-Plus- en VEKI-regeling, met een focus op recycling van polypropyleen en polyethyleen. Hierdoor dreigt een politiek ambtelijk getouwtrek te ontstaan of gedane investeringen in

recyclingcapaciteit het winnen van gedane investeringen in zorginnovatie om handen aan het bed te houden.

Gezamenlijke haalbaarheidsstudie en kosten-batenanalyse van alle beleidsinstrumenten voor beide productcategoriën

Onze organisaties zijn al decennia actief om hun productketens zo veel mogelijk te verduurzamen en willen daarin blijven investeren. Maar zij willen niet investeren in een afvaleconomie die uiteindelijk weer in de verbrandingsoven eindigt en die een averechtse werking op product- en keteninnovatie heeft.

Daarom stellen wij voor om conform het advies van de Gezondheidsraad van december 2022 over duurzame hulpmiddelenzorg gezamenlijk met de ministeries van I&W, VWS en EZK onderzoek laten doen naar de beste beleidsinstrumenten met het beste maatschappelijke en duurzame effect, per productcategorie. Op basis van de uitkomst daarvan kan dan afgewogen beleid worden afgestemd en kunnen privaat-publieke investeringen worden gedaan.

Met vriendelijke groet,

Namens het Nefemed Cluster Absorberende Incontinentiematerialen:
Bibiche Wymenga, Senior Manager Public Affairs en secretaris

Namens Edana, The Voice of Non-Wovens:
Marines Lagemaat, Scientific & Technical Affairs Director