



Adviescollege —  
toetsing regeldruk

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat  
De heer drs. A.A. Aartsen  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG

**Onze referentie**

MvH/RvZ/JT/JE/bs/ATR3676/2025-U092

**Uw referentie**

**Datum**

19 juni 2025

**Onderwerp**

Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid luiers en incontinentieproducten

Geachte heer Aartsen,

Op 15 mei 2025 is het *Besluit houdende regels voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor luiers en incontinentieproducten voor eenmalig gebruik* (Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid luiers en incontinentieproducten) voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden. De adviestermijn verloopt op 19 juni 2025.

**Inhoud**

Het voorstel regelt de UPV voor eenmalig gebruikte luiers en incontinentieproducten. De UPV verplicht producenten tot het inzamelen en recyclen van deze producten. Dit moet leiden tot een vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en een beter hergebruik van waardevolle materialen. De regeling bevat een algemene recyclingdoelstelling die oploopt van 12,5% van het jaarlijks op de markt gebrachte volume in 2027 naar 25% vanaf 2032. Daarnaast is er een specifieke doelstelling die voorschrijft dat een minimaal deel van het recycleert uit herwonnen kunststof moet bestaan.

**Toetsingskader**

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

**Contact:**

Postbus 16228  
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50  
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl  
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

## 1. Nut en noodzaak

De noodzaak voor het invoeren van een UPV is het vergroten van de circulariteit van luiers en incontinentiemateriaal. In Nederland ontstaat jaarlijks ongeveer 400 Kton aan afval van luiers en incontinentiemateriaal, waarvan slechts 15 Kton wordt gerecycled. Dit lage aandeel is onwenselijk omdat recycling ervoor zorgt dat waardevolle grondstoffen hergebruikt kunnen worden. Daarnaast komt bij de verbranding van luiers en incontinentiemateriaal veel CO<sub>2</sub> vrij. Analyses laten zien dat recylen in plaats van verbranden van luiers en incontinentiemateriaal tot aanzienlijke besparingen in de CO<sub>2</sub> uitstoot leiden (wanneer alle jaarlijks gebruikte luiers en incontinentiemateriaal gerecycled zouden worden, zou dit leiden tot 0,36 Mton minder CO<sub>2</sub> uitstoot). De toelichting benoemt verder dat de jaarlijkse recyclingcapaciteit (15 Kton) in Nederland lager is dan de jaarlijkse ingezamelde hoeveelheid luierafval (23 Kton). Het college neemt ter overweging mee om de probleemanalyse eventueel uit te breiden door na te gaan in hoeverre er mogelijkheden zijn om ingezameld afval ook bij recyclers gevestigd buiten Nederland tot recycleat te verwerken. Het college heeft geen opmerkingen bij het onderdeel noodzaak.

Circulaire initiatieven voor luiers en incontinentiemateriaal komen in de praktijk langzaam van de grond. De UPV zet in op het verhogen van recycling van luiers en incontinentiemateriaal voor eenmalig gebruik.<sup>1</sup> Een UPV is een instrument waarbij producenten verantwoordelijk zijn voor het recylen van materialen die zij op de markt brengen. Het college constateert dat met betrekking tot de effectiviteit van dit instrument de gehele afvalketen van de inzameling en recycling van de afvalstof tot en met de verwerking van het recycleat een verantwoordelijkheid heeft. Een effectieve circulaire afvalketen is zo sterk als de zwakste schakel daarin. De toelichting geeft alleen aan dat deze niet tot stand komt omdat inzamelaars, recyclers en afvalverwerkers op elkaar wachten en dat een UPV daarom nodig is. Het college constateert dat onvoldoende is toegelicht hoe een UPV bewerkstelligt dat de hele keten door dit voorstel nu wel met elkaar gaat samenwerken. Het college stelt het volgende adviespunt vast.

### 1.1 Het college adviseert om toe te lichten op welke wijze een UPV een effectief instrument is voor het tot stand brengen van een circulaire afvalketen voor luiers en incontinentiemateriaal.

Een onderzoek van Tauw benoemt concreet dat circulaire initiatieven voor luiers en incontinentiemateriaal niet van de plank komen omdat er geen positieve business case voor is. Eén van de genoemde redenen is dat er onvoldoende vraag naar recycleat is.<sup>2</sup> De vraag is in hoeverre een UPV de beperkte vraag naar recycleat oplost. Met de huidige stand van de technologie ligt de prijs van materialen uit gerecyclede luiers en incontinentiemateriaal hoger dan die van nieuw geproduceerde materialen.<sup>3</sup> Dit zou betekenen dat er een risico is dat het afval met de invoering van de UPV wel tot recycleat wordt verwerkt, maar vervolgens niet wordt afgenomen en gebruikt. Dit heeft ook gevolgen voor de effectiviteit van de UPV om minder grondstoffen te gebruiken in de luiersector.<sup>4</sup> Het college stelt het volgende adviespunt vast.

---

<sup>1</sup> In het verleden werden vaak wasbare katoenen luiers gebruikt, maar sinds het eind van de 20e eeuw zijn luiers en incontinentiemateriaal voor eenmalig gebruik de standaard geworden. Zie: Tauw en Rebel, 2023. [Onderzoek naar invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentiemateriaal](#), p.5.

<sup>2</sup> Tauw en Rebel, 2023. [Onderzoek naar invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentiemateriaal](#), pp. 24-26.

<sup>3</sup> Met betrekking tot gewonnen kunststof uit gerecyclede luiers en incontinentiemateriaal zijn momenteel voldoende afnemers en toepassingen beschikbaar. De vraag is in hoeverre dit ook het geval is voor cellulose en SAP. Tauw beschrijft dat met betrekking tot deze laatste materialen de meerprijs voor 'secundaire materialen' (i.e. materialen die teruggewonnen worden) 30% hoger ligt dan voor 'primaire materialen'. Zie: Tauw, 2021. [Verkenning van knelpunten en oplossingen voor het sluiten van de keten voor luiers en incontinentiemateriaal](#), p.25.

<sup>4</sup> In deze context melden het [Centraal Bureau van Drogisterijen](#) en [EDANA](#) in de internetconsultatie ook dat de huidige stand van de verwerkingstechnologie een belemmerende factor is voor de effectiviteit van de UPV.

## **1.2 Het college adviseert om toe te lichten in hoeverre de vraag naar recyclebaar voldoende gewaarborgd is.**

### *2. Minder belastende alternatieven*

De toelichting beschrijft een aantal afgewogen beleidsalternatieven die recycling van luiers en incontinentiemateriaal bevorderen. Buiten recycling bestaan er echter ook nog andere beleidsalternatieven die bijdragen aan het verhogen van circulariteit (zie in deze context de r-ladder<sup>5</sup>). Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan beleid dat gericht is op het vroeger zindelijk maken van kinderen of het stimuleren van het gebruik van wasbare luiers en incontinentiemateriaal in plaats van wegwerpproducten. Uit een rapport van CE Delft blijkt bijvoorbeeld dat wasbare luiers in potentie een lagere CO<sub>2</sub> impact hebben dan luiers voor eenmalig gebruik (dit is afhankelijk van het energieverbruik van de wasmachine en hoeveel een huishouden tegelijkertijd wast).<sup>6</sup> Ook de internetconsultatie benadrukt het belang van een bredere ketenaanpak, die niet alleen gericht is op recycling, maar ook op het voorkomen van gebruik en het hergebruik van luiers en incontinentiemateriaal.<sup>7</sup> Het college stelt het volgende adviespunt vast.

### **2.1 Het college adviseert om toe te lichten welke beleidsopties buiten recycling gericht op het verminderen van het gebruik van luiers en incontinentiemateriaal of het hergebruik daarvan zijn afgewogen en waarom hiervoor niet is gekozen.**

### *3. Werkbaarheid*

Bij de vormgeving van de UPV is door middel van informatiesessies contact geweest met brancheorganisaties, producenten, recyclers, inzamelaars, kinderdagverblijfsorganisaties, zorginstellingen en zorgverzekeraars. De toelichting beschrijft hoe deze partijen in het algemeen tegenover deze UPV staan. Met name producenten zijn kritisch op het voorstel, omdat zij met de invoering van deze UPV voor extra kosten komen te staan.

De UPV treft bedrijven. Onder de definitie van 'producent', de normadressaat van de UPV, vallen primair grote multinationals maar, zoals blijkt uit de BET, ook kleinere bedrijven. Daarnaast lijkt het met het oog op de beoordeling van de werkbaarheid wenselijk om input op te halen bij meerdere partijen dan uitsluitend de producenten. De gehele circulaire afvalketen heeft een rol om de UPV tot een succes te maken. Dit betekent dat producenten met het oog op het halen van de recyclingdoelstellingen afhankelijk zijn van de partijen in deze keten. In deze context laat het rapport van Tauw bijvoorbeeld zien dat ook houders van luier- en incontinentieafval en vooral ook gemeenten een cruciale rol vervullen bij het behalen van een hoog recyclingpercentage.<sup>8</sup> De mate waarin producenten kunnen voldoen aan de recycling doelstelling hangt dus ook af van in hoeverre andere partijen in de luierafvalketen bereid zullen zijn om mee te werken. Gezien het feit dat naast particulieren ook bedrijven, bijvoorbeeld kinderdagverblijven en zorginstellingen, houders van luier- en incontinentieafval zijn, is een MKB-toets een goed instrument om hun input in relatie tot de haalbaarheid van de recyclingdoelstellingen op te halen. Het college stelt het volgende adviespunt vast.

### **3.1 Het college adviseert om een MKB-toets te houden waarin ook kinderdagverblijven en zorginstellingen worden meegenomen.**

---

<sup>5</sup> Zie: [R-ladder - Strategieën van circulariteit | RVO.nl](#)

<sup>6</sup> CE Delft, 2023. [Levenscyclusanalyse van wasbare en eenmalige luiers.](#)

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld de reacties van [ActiZ](#), [HCV energie en hergebruik](#), [Zero Waste Nederland](#) en een anonieme [respondent](#).

<sup>8</sup> Tauw en Rebel, 2023. [Onderzoek naar invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en incontinentiemateriaal](#), pp.53-54.

Het effectief inzamelen van de afvalstroom is van groot belang voor het behalen van de recyclingdoelstelling. Zoals besproken in een Kamerbrief van staatssecretaris Heijnen zijn producenten hiervan in de praktijk sterk afhankelijk van gemeenten omdat vaak gebruik gemaakt wordt van de al bestaande afvalinzameling van gemeenten.<sup>9</sup> In dezelfde Kamerbrief schrijft de staatssecretaris dat de hoeveelheid afval die wordt ingezameld sterk afhangt van hoe gemeenten hun inzamelsysteem hebben ingericht. Deze conclusie wordt ondersteund door een recente publicatie van het Planbureau voor de Leegomgeving (PBL) en het Centraal Planbureau (CPB).<sup>10</sup> Gezien de ervaringen uit eerdere UPV's over het belang van een effectieve samenwerking tussen gemeenten en producenten voor het inzamelen van afvalstromen, beschouwt het college het tot stand komen van een dergelijke samenwerking als een belangrijke randvoorwaarde voor de werkbaarheid van het voorstel voor producenten. Het college stelt het volgende adviespunt vast.

### **3.2 Het college adviseert om toe te lichten hoe de effectieve samenwerking tussen gemeenten en producten wordt geborgd en, specifiek, of hiervoor aanvullende maatregelen nodig zijn om deze te faciliteren.**

Een ander punt van aandacht is dat producenten voor het voldoen aan de verplichtingen afhankelijk zijn in hoeverre gebruikers van luiers en incontinentiemateriaal bereid zijn om deze deponeren. Het is de vraag of (alle) gebruikers hiertoe bereid zullen zijn. Met name bij particulieren die niet in een instelling verblijven kan er een gevoel van schaamte een rol spelen wanneer van hen wordt verwacht dat ze de luiers of incontinentiemateriaal in een daarvoor neergezette afvalbak moeten gooien. Het college stelt het volgende adviespunt vast.

### **3.3 Het college adviseert om toe te lichten of de mogelijke bereidheid van gebruikers om luiers en incontinentiemateriaal vrijwillig te deponeren een rol heeft gespeeld bij de vormgeving van de UPV, en of de vastgestelde recyclingdoelstellingen in deze context haalbaar zijn.**

## *4. Gevolgen regeldruk*

De toelichting bevat een regeldrukparagraaf. Deze regeldrukparagraaf schat dat jaarlijkse regeldrukkosten van tussen de € 33 en € 40 miljoen voor het uitvoeren van het UPV-systeem en het opstellen van het jaarlijkse verslag. Daarnaast veroorzaakt het besluit eenmalige regeldrukkosten tussen de € 4,1 en € 7,1 miljoen. Deze kosten worden veroorzaakt door het ontwikkelen van het UPV-systeem, de kennisname van de voorgenomen regelgeving en het doen van een eenmalige melding bij inwerkingtreding van de UPV.

De regeldrukparagraaf bevat alleen eindgetallen en niet de onderliggende berekeningen. Conform het handboek meting regeldrukkosten moeten de onderliggende p x q berekeningen ook worden meegenomen in de regeldrukparagraaf. Het college merkt daarnaast op dat alleen de gevolgen voor producenten in kaart zijn gebracht. Deze zijn echter niet volledig in kaart gebracht. De analyse houdt geen rekening met de regeldruk die voortvloeit uit de verplichting voor producenten om bezitters van gebruikte luiers en incontinentiemateriaal te informeren over onder meer afvalpreventiemaatregelen en innamesystemen (artikel 2.3 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid). Daarnaast zijn de inspanningen die gebrui-

---

<sup>9</sup> Kamerbrief van de staatssecretaris van Infrastructuur & Waterstaat aan de Tweede Kamer: [Rol gemeenten in UPV's](#), 7 december 2022, IENW/BSK-2022/290262, pp.1-2.

<sup>10</sup> PBL en CPB stellen in een onderzoeksrapport over de vormgeving van UPV's dat hoewel producenten bij een UPV verantwoordelijk zijn voor de inzameling, de mate waarin consumentenproducten daadwerkelijk inleveren ook samenhangt met het gemeentelijke afvalbeleid. Zie: Dimitropoulos A. (PBL), Tijm, J. (CPB) en Veld, Daan in 't (PBL), [Extended Producer Responsibility: Design, Functioning and Effects](#), 2021, p.28.

kers van luiers en incontinentiemateriaal moeten doen om het afval in te leveren niet meegenomen. De regeldrukgevolgen zijn daarmee niet volledig in kaart gebracht. Het college stelt het volgende adviespunt vast.

**4.1 Het college adviseert om de regeldrukparagraaf conform de rijksbrede methodiek aan te vullen.**

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

**Niet indienen / vaststellen.**

Het college komt tot dit dictum omdat effectiviteit van de UPV niet kan worden vastgesteld. Redenen hiervoor zijn dat voorstel beperkt aandacht geeft aan de rol van de gehele circulaire afvalketen in de recycling van luiers en incontinentiemateriaal. Daarnaast is onduidelijk in welke mate er vraag naar recycleat zal zijn wat het risico met zich meebrengt dat het afval wordt gerecycled maar vervolgens niet wordt afgenomen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris