



Studie naar de rol van beheersorganismen in de afvalmarkt



Vlaanderen
is materiaalbewust

SAMEN MAKEN WE
MORGEN MOOIER

OVAM

Studie naar de rol van beheersorganismen in de afvalmarkt



Documentbeschrijving

1. *Titel*

Studie naar de rol van beheersorganismen in de afvalmarkt

1. *Verantwoordelijke Uitgever*

Danny Wille, OVAM, Stationsstraat 110, 2800 Mechelen

2. *Wettelijk Depot nummer*

3. *Aantal bladzijden*

108

4. *Aantal tabellen en figuren*

9

5. *Prijs**

6. *Datum Publicatie*

7. *Trefwoorden*

Beheersorganismen, mededinging, efficiëntie, marktstructuur

8. *Samenvatting*

Om de verplichtingen van Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV) na te komen, verenigen producenten zich in collectieve beheersorganismen zoals Recupel, Recytyre of Bebat. Dergelijke horizontale samenwerkingsvormen tussen concurrerende bedrijven trekken de aandacht in het kader van mededinging. Deze studie onderzoekt vanuit juridisch en economisch perspectief de rol die beheersorganismen in Vlaanderen innemen. De studie geeft aan dat verschillende marktstructuren voor de uitvoering van de UPV verplichtingen mogelijk zijn. De huidige organisatie voor het afvalbeheer van elektr(on)ische apparaten, banden en batterijen is conform aan de Europese mededingingsregels en verloopt economisch efficiënt. Wel zijn er aandachtspunten en randvoorwaarden die collectieve beheersorganismen moeten naleven om de vrije mededinging op de markten voor producten en afvalbeheer niet te verstoren.

9. *Begeleidingsgroep en/of auteur*

Maarten Dubois, Joachim Thieren, Juan Alleman, Mélanie Coppens, Bernard De Caemel, Patrick Van Cayseele, Christoph Vanderstricht

10. *Contactperso(n)en(en)*

Roeland Bracke, roeland.bracke@ovam.be

Maarten Dubois, maarten.dubois@be.ey.com

Christoph Vanderstricht, christoph.vanderstricht@be.ey.com

11. *Andere titels over dit onderwerp*

Gegevens uit dit document mag u overnemen mits duidelijke bronvermelding.

De meeste OVAM-publicaties kunt u raadplegen en/of downloaden op de OVAM-website: <http://www.ovam.be>

Inhoudstafel

1	Managementsamenvatting	9
2	Inleiding	11
3	Economische en juridische basisbegrippen over mededinging	13
3.1	Marktmacht, concurrentie en welvaart	13
3.2	Principes en instanties mededingingsrecht	14
3.2.1	Europese principes	15
3.2.2	Instanties voor handhaving	16
4	Markten voor Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid	19
4.1	Product markt	20
4.2	Compliance markt	21
4.2.1	Monopolie met VZW-statuu	22
4.2.2	Perfekte concurrentie	25
4.3	Afval markt	26
5	Wetgeving Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid en mededinging	29
5.1	Europese UPV wetgeving	29
5.1.1	Europese Kaderrichtlijn Afval (2008/98/EG)	29
5.1.2	Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) (2012/19/EU)	31
5.1.3	Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's (2006/66/EG)	34
5.1.4	Conclusie Europese UPV-regelgeving	37
5.2	Vlaamse UPV wetgeving	38
5.2.1	Materialendecreet 23 december 2011 – Decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen	38
5.2.2	VLAREMA 17 februari 2012 – Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen	40
5.2.3	Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (5 april 1995)	43
5.2.4	Een speciaal geval: het Interregionaal SamenwerkingsAkkoord voor Verpakkingsafval (ISA)	45
5.3	Controversiële bepalingen over UPV in de Waalse wetgeving	46
5.3.1	Besluit van de Waalse Regering tot invoering van een terugnameplicht voor bepaalde afvalstoffen (23 september 2010)	47
5.3.2	Arrest Raad van State	50
5.4	Europese beslissingen over mededinging op vlak van UPV	65
5.4.1	DSD (2001 en 2007)	65
5.4.2	ARA (2003 en 2013)	68
5.4.3	Eco-emballages (2001)	69
5.4.4	Paper van DG Comp 'Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems' (2005)	70
6	Huidige werking beheersorganismen	71
6.1	Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparaten (AEEA)	74
6.1.1	MBO voorwaarden	74
6.1.2	Actuele marktwerking	76
6.2	Banden	77
6.2.1	MBO voorwaarden	77
6.2.2	Actuele marktwerking	78
6.3	Batterijen	79
6.3.1	MBO voorwaarden	79
6.3.2	Actuele marktwerking	82
7	Toepassing juridische en economische principes op huidige situatie in	

	Vlaanderen en België	85
7.1	Concurrentie op de product markt in Vlaanderen en België	85
7.2	Markstructuur in de compliance markt	87
7.3	Concurrentie op de afvalmarkt	93
8	Internationaal perspectief	99
Bijlage 1:	Lijst van tabellen	101
Bijlage 2:	Lijst van figuren	103
Bijlage 3:	Bibliografie	105

1 Managementsamenvatting

Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV) is een belangrijk instrument in het beleid voor duurzaam materialenbeheer. Voor een brede waaier aan producten en afvalstromen zorgt UPV enerzijds voor het behalen van hoge inzamel en recyclage cijfers. Anderzijds wijst UPV ook de kosten voor afvalverwerking toe aan de producenten en consumenten van afval-genererende producten. Immers, producenten betalen milieubijdragen aan beheersorganismes zoals Recupel, Recytyre en Bebat om de doelstellingen in verband met inzameling en recyclage te behalen. Die milieubijdrage zal geheel of gedeeltelijk mee verrat zitten in de prijs voor de consument.

Hoewel de kracht van UPV als beleidsinstrument niet ter discussie staat, zijn er op Europees, Belgisch en Vlaams niveau vragen gerezen over de economische efficiëntie en de juridische geldigheid van de huidige marktstructuur waarin de beheersorganismen een bepalende rol spelen. Deze studie onderzoekt dan ook vanuit economisch en juridisch perspectief of er wijzigingen nodig zijn bij de situatie in Vlaanderen. De nadruk ligt daarbij op de stromen Elektr(on)ische Apparaten (EEA), banden en batterijen. De studie baseert zich op economische literatuur, Europese wetgeving, beslissingen van de Europese Commissie in verband met mededinging en een grondige analyse van het recent arrest van de Raad van State dat een deel van de Waalse UPV wetgeving vernietigd heeft. Verder hebben de onderzoekers interviews gehouden met de belangrijkste stakeholders.

De invoering van UPV heeft rechtstreeks impact op drie verschillende markten: de markt voor verkoop van producten (de product markt), de markt waarop beheersorganismen hun diensten aanbieden aan producenten (de compliance markt) en de markt voor afvalbeheer (de afvalmarkt). Op elk van deze drie markten zijn er aandachtspunten die in acht moeten genomen worden om de mededinging en de maatschappelijke welvaart te vrijwaren.

De eerste markt waarop UPV rechtstreeks invloed uitoefent is de product markt. Producenten werken samen in sector-wijde beheersorganismen om UPV verplichtingen in Vlaanderen en België uit te voeren. Een dergelijke grootschalige horizontale samenwerking tussen concurrerende bedrijven kan enkel indien de maatschappelijke baten groot zijn en indien de dominante positie niet misbruikt wordt. Twee reeds bestaande maatregelen zijn belangrijk om misbruik van een dominante positie te vermijden. Ten eerste, producenten kunnen vrij toetreden tot beheersorganismen zodat er geen drempel ontstaat voor kleine bedrijven die zelf niet de capaciteit hebben om inzamel en recyclage systemen op te zetten. Ten tweede, de milieubijdragen die bedrijven aan beheersorganismen betalen, bevatten amper forfaitaire kosten (een vaste kost per bedrijf zonder rekening te houden met het volume). De bedrijven betalen dus per eenheid 'put on the market' zonder volumekorting. Deze manier van variabele vergoeding voor de beheersorganismen zorgt er voor dat kleinere bedrijven geen concurrentieel nadeel ondervinden tegenover hun concurrenten met grote volumes. De reeds bestaande maatregelen volstaan dan ook om de mededinging in de product markten voor EEA, banden en batterijen te vrijwaren. Er is dan ook geen nood aan bijkomende beleidsinterventie. Wel lijkt het aangewezen om voor batterijen een onderzoek te doen naar de verdere differentiatie van de milieubijdrage per type batterij

De tweede relevante markt is de compliance markt. Om de meest efficiënte structuur te bepalen, moeten de voor- en nadelen van verschillende systemen afgewogen worden. Gezien er veel marktstructuren denkbaar zijn, gaat veel aandacht naar de twee uiterste alternatieven. Enerzijds benut een monopolie systeem met VZW statuut de schaalvoordelen bij afvalverwerking maximaal en is het eenvoudig voor alle betrokkenen. Het houdt echter het risico in van logge beheersorganismen. Als de producenten de beheersorganismen besturen, kunnen zij weliswaar aansturen op een efficiënte organisatie. Anderzijds zal een systeem met goed werkende concurrentie tussen beheersorganismen de organismen scherp houden. Het is echter

een complex systeem dat een clearinghouse vereist voor coördinatie tussen de actoren. Bovendien blijkt in het buitenland de concurrentie vaak te verzanden in een quasi-monopolie waar één beheersorganisme twee derde van de markt in handen heeft. De Vlaamse overheid en de producenten onderworpen aan aanvaardingsplichten hebben een coherente keuze gemaakt voor collectieve beheersorganismen met VZW-statuu t die aangestuurd worden door de producenten. Hoewel er wettelijk gezien meerdere beheersorganismen kunnen zijn, hebben de producenten momenteel gekozen voor één beheersorganisme per product stroom. Deze marktstructuur is economisch efficiënt en conform de Europese regelgeving. Wel zijn er verschillende aandachtspunten zoals de nood om drempels weg te werken voor de toetreding van een eventueel tweede beheersorganisme. Aanbevelingen zijn onder andere het meer toegankelijk maken van de MilieuBeleidsOvereenkomsten voor een tweede beheersorganisme dat op de markt zou willen komen en een versnelde afbouw van de onbestemde reserves bij EEA en batterijen.

De derde markt is de afvalmarkt. Door de horizontale samenwerking tussen concurrerende producenten kunnen beheersorganismen een dominante positie verwerven in de afvalmarkt. Enerzijds kan deze positie leiden tot lagere prijzen voor afvalbeheer wat de economische efficiëntie ten goede komt. Anderzijds kan een dominante positie de vrije mededinging in de afvalmarkt verstoren. De beheersorganismen moeten dan ook de aanbevelingen van de Europese commissie rond mededinging in acht nemen. Meer specifiek moet bij marktbevraging zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van open offertevragen met toewijzing op basis van objectieve en transparante criteria of andere financiële interventies die de mededinging laten spelen. Ook verticale integratie tussen afvalverwerkingsactiviteiten en een beheersorganisme (lange termijn contracten met exclusiviteit, overname afvalverwerker, eigen investering in verwerkingscapaciteit) kan alleen na grondige motivatie en marktbevraging. Recupel, Recytyre en Bebat komen op verschillende wijzen tussen om inzameling en recyclage te bevorderen. De manieren waarop zij momenteel tussenkomen zijn echter in lijn met de Europese principes voor mededinging. Verder heeft de Raad van State in haar arrest benadrukt dat de producenten voldoende vrijheid moeten hebben om hun UPV verplichtingen in te vullen. De verplichting tot samenwerking met de gemeenten in het kader van recyclageparken en de bijhorende financiële vergoeding is echter in lijn met de Europese principes. Wel zijn er in de afvalmarkt verschillende aandachtspunten. Zo zou een marktbevraging voor inzameling van afvalbanden kunnen leiden tot scherpere prijzen van Recytyre. Samenwerking tussen beheersorganismen kan ook leiden tot een meer optimale inzet van afvaltransporten op Vlaams niveau.

2 Inleiding

In de laatste twee decennia hebben beleidsmakers steeds vaker '**Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid**' (**UPV**) ingezet als instrument om het beheer van afval en materialen duurzamer te maken. Ondertussen bestaan er wereldwijd meer dan 400 UPV systemen die betrekking hebben op een breed gamma van producten: verpakkingen, batterijen, elektronica, verlichting, auto's, smeerolie, banden, meubels, medicijnen, ...

Volgens de **OESO-definitie** onderscheidt UPV zich van andere beleidsinstrumenten voor afvalbeheer door twee specifieke doelstellingen. Allereerst, UPV legt de financiële of operationele verantwoordelijkheid voor afvalbeheer hoger in de keten waarbij de kosten verschuiven van overheden (meer specifiek gemeentes) naar producenten. Ten tweede, door de internalisering van kosten en beheer, beoogt UPV prikkels te geven om preventie en eco-design van producten aan te moedigen.

Wetgevers vertalen het principe van UPV meestal via **inzamel en recyclage doelstellingen** die de producenten van afval-genererende goederen moeten behalen. De term 'producent' verwijst naar importeurs of verdelers van producten, niet naar productievestigingen.

Om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen op een **kostenefficiënte wijze**, richten de producenten dan één of meerdere sectorwijde beheersorganismen op. Het beheersorganisme zal met de bijdragen van producenten (of consumenten) de nodige maatregelen nemen om de doelstellingen voor het beheer van afval van consumenten te behalen.

De oprichting en werking van dergelijke **sectorwijde beheersorganismen** is een aandachtspunt voor bedrijven, onderzoekers en beleidsmakers. Horizontale overeenkomsten tussen concurrerende bedrijven dreigen immers snel belemmeringen op te leggen aan de vrije mededinging. Belemmeringen kunnen daarbij zowel optreden in de markt voor producten als in de markt voor afvalbeheer. Immers, beheersorganismen scheppen en herstructureren de markt voor afvalbeheer op ingrijpende wijze. Het debat rond de structuur en de werking van de beheersorganismen is dan ook erg actueel op internationaal, Europees, Belgisch en Vlaams niveau.

België en Vlaanderen zijn voorlopers in het gebruik van UPV als beleidsinstrument. We passen UPV toe op een breed aantal producten. Bovendien zijn de ambities voor inzameling en recyclage hoog. De behaalde resultaten in eigen land overstijgen dan ook ruimschoots de gemiddelde internationale prestaties. Gezien de sleutelrol van de beheersorganismen in het Vlaamse afvalbeheer en het debat rond hun structuur, wil Vlaanderen dan ook meer helderheid bekomen over eventuele problemen met de huidige of toekomstige werking van UPV.

Dit rapport onderzoekt de rol en de werking van beheersorganismen in Vlaanderen en België. We behandelen volgende vragen:

- Zijn er vanuit juridisch standpunt problemen met de huidige marktstructuur en de werking van de beheersorganismen?
- Zijn er vanuit economisch standpunt problemen met de huidige marktstructuur en de werking van de beheersorganismen?
- Hoe kan de marktstructuur en eventueel gedrag aangepast worden om de efficiëntie van UPV in Vlaanderen verder aan te scherpen?

Voor de juridische en economische analyse richten we ons op drie productstromen: **Electr(on)ische Apparaten (EEA), banden en batterijen**. Andere UPV stromen zoals verpakkingen vallen dus uit het gezichtsveld. Gezien wetgeving en marktstructuur verschillen

per product stroom, moeten de inzichten uit deze studie dan ook met voorzichtigheid gebruikt worden bij toepassing voor andere productstromen.

De **analyse** van dit rapport is zowel gebaseerd op internationale economische en juridische literatuur als op wetgevende Europese teksten en rechtspraak. Om het Vlaams en Belgisch kader in kaart te brengen houden we rekening met de Vlaamse wetgeving en de MilieuBeleids-Overeenkomsten (MBOs) die afgesloten zijn met de betrokken industriële sectoren. De positie van de Vlaamse stakeholders onderzoeken we via semi-gestructureerde diepte-interviews met vertegenwoordigers van producenten, beheersorganismen, afvalverwerkende bedrijven en gemeentes. De lijst met namen staat in bijlage.

Het rapport is **opgebouwd** als volgt: eerst bespreken we economische en juridische basisbegrippen met betrekking tot marktwerking; dan gaan we dieper in op de verschillende markten die betrokken zijn bij UPV; hoofdstuk vier beschrijft de wetgeving, de beslissingen en de rechtspraak rond UPV en mededinging; hoofdstuk vijf geeft een overzicht van de werking en regels van toepassing op de beheersorganismen voor EEA, banden en batterijen in Vlaanderen en België; hoofdstuk zes past de juridische en economische principes toe op de huidige Vlaamse situatie; hoofdstuk zeven vergelijkt de aanbevelingen met conclusies van andere internationale studies.

3 Economische en juridische basisbegrippen over mededinging

Dit hoofdstuk licht op beknopte wijze enkele **economische en juridische sleutelprincipes** toe die verder in de tekst gebruikt worden. Belangrijk is dat economische en juridische elementen sterk met elkaar verweven zijn. Evaluaties van de huidige en toekomstige situatie vereisen dan ook een geïntegreerd perspectief.

3.1 Marktmacht, concurrentie en welvaart

De Europese Commissie definieert een **markt** aan de hand van de noden van de consument en de geografische reikwijdte waarin bedrijven actief zijn:

- Een relevante product markt bevat alle producten en diensten die de consument als onderling verwisselbaar en substitueerbaar acht in functie van de eigenschappen, prijzen en doel.
- Een relevante geografische markt bevat de oppervlakte waarin de betrokken firma's producten of diensten leveren en waarin de voorwaarden voor concurrentie voldoende homogeen zijn.

Marktmacht verwijst naar de invloed die een bedrijf kan uitoefenen op de prijszetting in de markt. Een speler met veel marktmacht zal hoge prijzen kunnen vragen aan zijn klanten en lage prijzen kunnen afdwingen van zijn leveranciers. Hoog betekent in dit geval met een grote winstmarge. Laag betekent met weinig of geen winst.

In een **monopolie** heeft een bedrijf veel marktmacht gezien er slechts één aanbieder is. Een minder uitgesproken voorbeeld is een oligopolie: een markt met een klein aantal concurrenten die marktmacht bezitten.

Een monopolie kan op natuurlijke wijze voorkomen. Dat betekent dat de schaalvoordelen te groot zijn of de markt te klein om op lange termijn meer dan één speler toe te laten. Een dergelijk **natuurlijk monopolie** vereist typisch controle van de overheid om het gedrag van de monopolist in de juiste richting te sturen. Zonder controle zal de monopolist immers vlot zijn tarieven kunnen opdrijven om hoge winstmarges te behalen. Incentives voor innovatie en gebruiksvriendelijkheid zullen ook beperkt zijn.

Kunstmatige belemmeringen voor toetreding in de markt (**entry barriers**) kunnen ook tot een monopolie (of oligopolie) leiden. Hoge financiële garantievereisten voor nieuwe toetreders, hoge administratieve lasten, specifieke technische normen of vereisten die op maat geschreven zijn van de huidige spelers en exclusiviteitscontracten verticaal in de markt zorgen voor drempels voor nieuwe intreders. Het is aan de overheid om het ontstaan van belemmeringen te beperken. Er zijn talloze voorbeelden beschikbaar in de literatuur waarbij milieuwetgeving en milieunormen drempels opwerpen voor nieuwe of kleinere bedrijven. Bij het opmaken van milieuwetgeving moet dan ook steeds de milieubaat van een maatregel afgewogen worden tot de gevormde drempel voor mededinging.

Mededinging kan zowel in een markt tussen spelers die elk aanwezig zijn (**competition in the market**) als voor een markt die ondeelbaar is maar waarvoor verschillende bedrijven in aanmerking komen (**competition for the market**). Met andere woorden, de dreiging van potentiële toetreding tot de markt kan al voldoende zijn om de negatieve effecten van een monopolie te temperen.

Eén vrager die de hele markt controleert, kan in een **monopsonie** (ook buyer's monopoly genoemd) verkeren. In deze zeldzame situatie heeft één speler een dominante positie aan vraag- en aanbodkant waardoor hij prijzen en volumes kan kiezen in functie van maximale winst. Volgens micro-economische theorie kan een monopsonist enerzijds de eenheidsprijs voor zijn diensten opdrijven (bij UPV zou dit betekenen hogere prijzen voor compliance diensten) en anderzijds de eenheidskost voor onderaannemers verlagen (bij UPV zou dit betekenen lagere eenheidsprijzen voor afvalbeheer). Het risico van monopsonie bij UPV hangt sterk samen met de risico's van een winst maximaliserend monopolie in de compliance markt. Ingeval een beheersorganisme een VZW statuut heeft, zijn de incentives echter anders dan de incentives van een winstmaximaliserende monopsonist.

Welvaart is een abstract begrip dat de totale maatschappelijke baten van consumenten en producenten bij elkaar optelt. Hoge winstmarges van de producenten verhogen weliswaar de baten van de producenten (producer surplus), maar schaden tegelijkertijd de belangen van de consumenten (consumer surplus). Belangrijk is dat de totale welvaart daalt door hogere prijzen (winstmarges) doordat het verlies aan consumer surplus groter is dan de winst aan producer surplus. Dit effect verklaart de aandacht van beleidsmakers voor mededinging en de belangen van de consumenten. Gezien concurrentie tussen bedrijven typisch de prijs (winstmarges) verlaagt, verhoogt mededinging ook de welvaart in de maatschappij.

Gezien concurrerende bedrijven scherp moeten blijven om te overleven en winst te maken, bepalen financiële prikkels het gedrag van bedrijven. Financiële prikkels bepalen tot op zekere hoogte eveneens het gedrag van consumenten. Gezien milieuschade slechts zelden een directe financiële impact heeft voor de betrokken bedrijven en consumenten, houden ze te weinig rekening met de (voor hen) '**externe' kosten**. Publieke kosten voor afvalinzameling zijn ook extern voor private actoren. Via beleidsinstrumenten, zoals UPV, kan de overheid tussenkomen in de markt om deze externaliteiten toch te laten meetellen bij de overwegingen van bedrijven en consumenten¹.

Innovatie is een breed begrip dat zowel verwijst naar het proces dat leidt tot nieuwe ideeën als naar de invoering van nieuwe ideeën die huidige bedrijfsprocessen verbeteren of producten die nieuwe marktnoden vervullen. De literatuur over de omstandigheden waarin innovatie het best gedijt is uitgebreid. Economen zoals Joseph Schumpeter, Ken Arrow en Elisabeth Bailey hebben hierbij uiteenlopende theorieën geformuleerd. Enerzijds is innovatie sterk bij grote bedrijven op voorwaarde dat er duidelijke incentives zijn voor verbetering. Grotere bedrijven beschikken immers vaker over de nodige cash flow om gedurfde nieuwe producten te ontwerpen. Anderzijds kan structurele innovatie (destructive innovation) enkel komen van kleine bedrijven die weinig te verliezen hebben bij het doorbreken van huidige systemen. Een bestaand bedrijf met hoog marktaandeel moet namelijk vaak lucratieve producten vervangen om de innovatie in praktijk te brengen.

3.2 Principes en instanties mededingingsrecht

De Europese Commissie beschrijft het beleid voor **mededinging** als het toepassen van regels die er voor zorgen dat organisaties en bedrijven eerlijk concurreren. Vrije mededinging moedigt efficiëntie aan, zorgt voor een bredere keuze voor consumenten, reduceert prijzen en verbetert kwaliteit. Het mededingingsrecht vormt dan ook een juridisch kader met regels en instrumenten om de vrije mededinging te garanderen en te handhaven.

Mededingingsautoriteiten treden zowel **preventief als repressief** op. Het preventieve aspect ligt in de juridische principes die de marktdeelnemers moeten naleven. Het repressieve aspect ligt

¹ Het Coase theorema beschrijft de voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat de marktwerking externaliteiten uit eigen beweging zou incorporeren. Milieuproblemen voldoen typisch niet aan deze voorwaarden wat een actieve interventie van de overheid in de markt wettigt.

in de mogelijkheid om marktdeelnemers te sanctioneren als ze regels inzake vrije mededinging miskennen.

De invulling van deze mededingingsregels varieert van land tot land. Binnen de **Europese Unie** is er evenwel een verregaande harmonisering van regelgeving. Enerzijds gelden de Europese mededingingsregels wanneer de handel tussen lidstaten kan beïnvloed worden. Anderzijds beïnvloeden de Europeesrechtelijke regels en interpretatie ook de nationale regels sterk.

Vrije mededinging is onlosmakelijk verbonden met één van de fundamentele doelstellingen van de Europese samenwerking: de verwezenlijking van de **interne markt**. De interne markt beoogt ondernemingen in staat te stellen om met elkaar onder gelijke voorwaarden te concurreren op de markten van alle lidstaten. Het mededingingsrecht beschermt dan ook de belangen van de consumenten door een kader op te leggen waarbinnen Europese goederen en diensten tegen de beste voorwaarden (prijs, kwaliteit, service...) worden aangeboden.

Mededingingsregels pogen beperkingen van de vrije mededinging van alle aard te voorkomen. Meer specifiek, **zowel ondernemingen als overheden** moeten de mededingingsregels respecteren.

Gezien het belang van de **Europese context**, gaan we in de volgende twee secties dieper in op de Europese principes en de instanties voor handhaving.

3.2.1 Europese principes

De basisprincipes van het Europees mededingingsrecht zijn verankerd in het **basisverdrag van de EU**, met name het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Drie artikels van dit Verdrag spelen daarbij een sleutelrol: artikels 101, 102 en 106.

Artikel 101 verklaart onverenigbaar met de interne markt en dus verboden alle overeenkomsten tussen verenigingen, alle besluiten van ondernemersverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de interne markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst.

Dergelijke verboden afspraken zijn van rechtswege nietig tenzij voldaan is aan onder meer volgende **bijzondere voorwaarden**:

- De afspraken of gedragingen dragen bij tot verbetering van de productie, de verdeling van producten of de technische of economische vooruitgang;
- Een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen komt de gebruikers ten goede;
- De samenwerking moet noodzakelijk zijn om tot realisatie over te gaan of efficiëntiewinsten te boeken.

Met andere woorden, mededingingsautoriteiten laten horizontale samenwerkingsvormen met een dominante positie tussen concurrerende bedrijven enkel toe in het kader van UPV indien de baten voor de samenleving groot zijn en de samenwerking vereist is om efficiënt te werken.

Artikel 102 verbiedt het misbruik van een machtspositie door één of meer ondernemingen. Dergelijk misbruik kan volgens het Verdrag bestaan uit onder meer volgende elementen:

- het rechtstreeks of zijdelings opleggen van onbillijke aan- of verkoopprijzen of van andere onbillijke contractuele voorwaarden;
- het beperken van de productie, de afzet of de technische ontwikkeling ten nadele van de verbruikers;
- het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, waarbij nadeel wordt berokkend aan de mededinging;
- het sluiten van overeenkomsten afhankelijk maken van het aanvaarden door de handelspartners van bijkomende prestaties, welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten.

Artikel 106 geeft aan dat de hiervoor genoemde principes onverkort van toepassing zijn op openbare bedrijven en ondernemingen waaraan door de lidstaten of overheden bijzondere of uitsluitende rechten zijn verleend. Meer in het bijzonder bepaalt het artikel dat ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang evenzeer vallen onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing ervan de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert.

De Europese regels zijn slechts van toepassing bij invloed op de **handel tussen lidstaten**. In praktijk, is dergelijke invloed echter al snel het geval. Bijvoorbeeld in de gekende zaak betreffende het Duitse “Duales System Deutschland AG” (Beschikking 2001/463/EG van de Commissie van 20 april 2001 - zie verder voor bespreking) waren de Europese regels van toepassing omwille van de potentiële verkoop van producten in meer dan één lidstaat.

Indien de gevolgen van afspraken of gedragingen enkel effect hebben op één lidstaat, gelden de nationaalrechtelijke mededingingsregels. Voor het **Belgische mededingingsrecht** kan eenvoudig worden verwezen naar het Boek IV “Bescherming van de mededinging” dat deel uitmaakt van het Wetboek van economisch recht. De artikelen IV.1., IV.2. en IV.12. zijn quasi volledig gelijklopend met de eerder genoemde Europeesrechtelijke bepalingen. Voor Belgisch mededingingsrecht gelden dus eveneens de principes uit de beslissingen en mededelingen van de Europese Commissie en de rechtspraak van het Hof van Justitie.

De besproken principes vormen het kader dat **geval per geval** getoetst moet worden aan de specifieke omstandigheden. Feitelijke elementen, reële impact en intenties spelen een belangrijke rol.

3.2.2 Instanties voor handhaving

De **Europese Commissie** speelt een cruciale rol voor het vrijwaren van de vrije mededinging. De Commissie spoort niet enkel potentiële inbreuken op, maar stelt ook vervolging in en sanctioneert inbreuken. De autoriteit van de Commissie is gebaseerd op het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie en de Verordening (EG) Nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de (oude) artikelen 81 en 82 van het Verdrag (nu artikelen 101 en 102).

De Europese Commissie kan zowel naar aanleiding van een **klacht als op eigen initiatief** (‘ambtshalve’) vaststellingen maken. Via een beschikking kan ze ondernemingen gelasten om gedragingen te staken. De Commissie kan daarbij ‘alle maatregelen ter correctie van gedragingen of structurele maatregelen’ opleggen die ‘evenredig zijn aan de gepleegde inbreuk en noodzakelijk zijn om aan de inbreuk daadwerkelijk een einde te maken’. De Commissie kan bijvoorbeeld boetes (tot 10% van de totale omzet van een betrokken onderneming) of dwangsommen opleggen. Beroepen tegen beschikkingen van de Europese Commissie worden principieel voorgelegd aan het Hof van Justitie (of Gerecht van Eerste Aanleg).

Natuurlijke personen, rechtspersonen en lidstaten kunnen **klachten indienen** bij de Commissie onder de loutere voorwaarde dat zij een rechtmatig belang kunnen aantonen.

De **nationale mededingingsautoriteiten** spelen eveneens een rol in de handhaving van de Europese mededingingsregels. Ze kunnen inbreuken opsporen en sanctioneren via boetes en dwangsommen. Dit is logisch voor inbreuken die louter betrekking hebben op de handel binnen een lidstaat. Doch, dergelijke bevoegdheid is er evenzeer voor inbreuken die de handel tussen lidstaten beïnvloedt op voorwaarde dat de Commissie niet optreedt.

Een benadeelde van een inbreuk op het mededingingsrecht kan ook naar de nationale **rechter** stappen om zijn rechten te vrijwaren. Bovendien zal de benadeelde enkel via de rechter een vergoeding kunnen vorderen voor geleden schade aangezien de Belgische en Europese mededingingsautoriteiten geen vergoedingen kunnen toekennen.

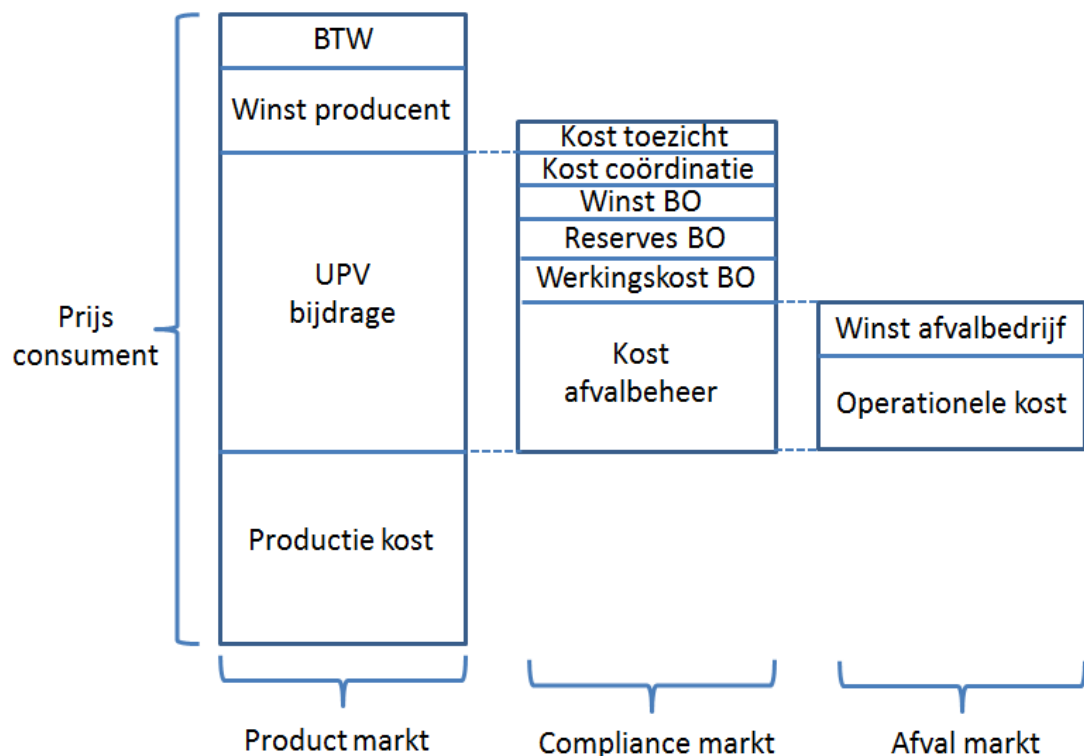
4 Markten voor Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid

Dit hoofdstuk bespreekt de verschillende markten die door UPV-wetgeving beïnvloed worden. In dit hoofdstuk behouden we een **internationaal (Europees) perspectief**. De omslag van de besproken principes naar België en Vlaanderen zal pas gebeuren in de latere hoofdstukken.

De invoering van UPV wetgeving en de opstart van het bijhorend beheersorganisme beïnvloedt **vier verschillende markten**:

- Product markt: producenten verkopen producten die afval genereren bij consumptie;
- Compliance diensten: beheersorganismen bieden een dienst aan waarbij ze de wettelijke UPV-verplichtingen van de producenten vervullen. Producenten betalen een UPV-bijdrage (milieubijdrage) aan de beheersorganismen voor de producten die ze op de markt zetten;
- Afvalbeheer: transportbedrijven en afvalverwerkende bedrijven houden zich bezig met het inzamelen, transporteren en recyclen van het afval afkomstig van eindgebruikers;
- Grondstoffenmarkt: secundaire grondstoffen worden verhandeld en ingezet voor productie van nieuwe goederen.

UPV beïnvloedt de grondstoffenmarkt slechts onrechtstreeks door zijn handelingen op de afvalmarkt. Gezien de beperkte relevantie voor deze studie, gaan we niet in detail in op deze markt.



Figuur 1: Prijsstructuur van producten onder UPV (BO = Beheersorganisme)

Figuur 1 illustreert schematisch hoe de markten voor producten, compliance diensten en afvalbeheer verbonden zijn. De prijs van de consument bestaat uit kosten voor productie, operationele afvalkosten, beheerskosten, op-/afbouw van reserves, winsten van de verschillende actoren en BTW. De figuur heeft enkel een **illustratief doel**. De grootte van de 'blokken' is niet representatief voor de reële grootteorde van de betrokken kosten. Verder heeft ook niet elk beheersorganisme winst of reserves. Tot slot is de term winst een vereenvoudiging die in realiteit verwijst naar de bruto-marge van bedrijven waarvan nog belastingen en andere kosten zullen afgetrokken worden.

Coördinatie tussen producenten en beheersorganismen brengt een kost met zich mee. De coördinatie kost kan geïnternaliseerd zijn in de prijs voor de consument. Bijvoorbeeld ingeval van meerdere concurrerende beheersorganismen is er een 'clearinghouse' nodig (zie verder voor toelichting). Als beheersorganismen dit clearinghouse financieren zullen zij de kost doorrekenen aan de producenten en consumenten. De kost voor coördinatie verwijst echter ook naar de administratieve zoektocht die producenten moeten ondernemen om wijs te worden uit de regels en de beschikbare compliance diensten. De coördinatiekost is typisch hoger bij een UPV systeem met meerdere beheersorganismen.

De **toezichtskosten** van de overheid zijn extern voor consumenten en producenten. De toezichtskost is typisch hoger in een UPV systeem met meerdere beheersorganismen.

De figuur maakt expliciet het onderscheid tussen uitgekeerde winst en **reserves van beheersorganismen**. Uitgekeerde winsten gaan naar de aandeelhouders van beheersorganismen en drijven daarmee de prijs van het product voor de consument op. VZW's keren uiteraard hun winst niet uit. Reserves bestaan uit winst die niet is uitgekeerd en provisies voor verwachte kosten in de toekomst. Gezien reserves toekomstige kosten van projecten kunnen financieren, drijven ze, over de verschillende jaren heen, de prijs voor de consument niet op.

Het mechanisme van mededinging beoogt de prijs-kwaliteitsverhouding te verbeteren oftewel, bij gelijkblijvende 'kwaliteit' (dienstverlening naar klant toe, gebruiksvriendelijkheid, milieubaten, ...), lagere prijzen te bekomen. De **marktwerking** dient dan ook om een scherpe prijs te bekomen voor de aangeboden dienstverlening. Meer specifiek, een efficiënte marktstructuur tempert niet alleen de winsten van producenten, beheersorganismen en afvalbedrijven, maar beperkt ook de kosten voor de werking van beheersorganismen, coördinatie en afvalbeheer. De analyse van de marktstructuur houdt zowel rekening met de huidige prikkels voor efficiëntie (statische efficiëntie) als met de prikkels voor verbetering in de toekomst (dynamische efficiëntie).

We bespreken nu **per markt** de elementen die mededinging en efficiëntie in de markt bepalen.

4.1 Product markt

De product markt ligt het dichtst bij de consument en is in omzet ook de grootste markt. De Europese Commissie benadrukt dat het potentieel welvaartsverlies door inbreuken op de vrije mededinging het grootst kan zijn in deze markt. De invoering van UPV mag dan ook de mededinging tussen producenten niet verzwakken omdat minder concurrentie zou kunnen leiden tot hogere **winstmarges van producenten**. Zoals eerder aangegeven, verwijst de term 'producent' naar verdelers of importeurs van goederen in de markt, niet naar productie vestigingen.

Twee **bedreigingen voor de mededinging** op de product markt hebben in het verleden veel aandacht gekregen in de literatuur.

Een eerste bedreiging betreft collusie of **prijsafspraken** tussen producenten. Gezien concurrerende producenten zich collectief organiseren via één of meerdere beheersorganismen ontstaat er een bijkomend kanaal om afspraken te maken over commerciële aangelegenheden. Dit soort van horizontale samenwerking tussen concurrenten of kartelvorming is ten strengste verboden. Er is weliswaar geen empirisch bewijs dat het bijkomend kanaal voor communicatie via UPV effectief bijdraagt tot prijsafspraken in de product markt. Er is dan ook geen rechtstreeks verband tussen UPV en prijsafspraken.

Een tweede bedreiging betreft het strategisch gebruik van de structuur van de **milieubijdragen** van het collectief beheersorganisme **als concurrentie-element**. Enerzijds kunnen grote **forfaitaire kosten** concurrentieverstorend werken doordat grote bedrijven de kost kunnen uitsmeren over een groter volume dan kleine bedrijven. De meeste UPV systemen vangen dit risico op door geen of enkel lage forfaitaire milieubijdragen aan producenten aan te rekenen. De milieubijdrage bestaat dan grotendeels uit een vaste bijdrage per eenheid 'put on the market'. Zo betaalt elk bedrijf in functie van zijn eigen volume, zonder dat er een volumekorting van toepassing is.

Anderzijds kunnen grote collectieve beheersorganismen dankzij schaalvoordelen bij inzameling en recyclage vaak hun kosten lager houden dan bedrijven die dezelfde inspanningen op kleine schaal uitvoeren. Door producenten uit te sluiten van het collectief systeem kan een beheersorganisme met dominante positie dan ook de vrije mededinging verstoren. Om deze risico's in te dijken laten beleidsmakers aan beheersorganismen met een dominante positie zelden toe om **aansluiting** van individuele producenten te weigeren, behoudens grondige motivatie.

4.2 Compliance markt

Het debat over de **marktstructuur in de compliance markt** laait hoog op in de literatuur en op congressen. Het debat spitst zich toe op thema's zoals het aantal beheersorganismen dat efficiënt is, de rechtspersoonlijkheid die opgelegd moet worden (VZW – non-profit vs NV - profit) en de aandeelhoudersstructuur (producenten of geen producenten). De structuur van de compliance markt beïnvloedt de winstmarge en de beheerskosten van de beheersorganismen. Belangrijk is dat beide elementen samen typisch slechts 5-15% uitmaken van de totale kost voor het afvalbeheer.

	Monopolie met VZW statuut	Perfekte concurrentie
Voordelen	- Door VZW statuut geen winstmarge - Transparantie en eenvoud - Schaalvoordelen	- Scherpe prijs door concurrentie - Vrije toegang tot de markt
Nadelen	- Risico op logge organisaties	- Beperkt aantal actieve concurrenten - Nood aan coördinatie (clearinghouse)
Milieudoelstellingen		

Tabel 1: Samenvatting van de voor- en nadelen van de twee meest uiteenlopende types marktstructuur voor de compliance markt

Tabel 1 vat de belangrijkste voor- en nadelen samen van de **twee meest uiteenlopende types marktstructuur** die in het debat besproken worden: monopolie met VZW statuut en perfecte concurrentie. Er bestaan nog veel andere types marktstructuur, maar de bespreking van beide types helpt om de belangrijkste elementen toe te lichten.

Indien er voor een product- of afvalstroom slechts één aanbieder (beheersorganisme) is in de compliance markt spreken we van een **monopolie**. Hierbeneden lichten we de noodzaak toe om in een dergelijk scenario ook een VZW-statuuut toe te passen. Het gebruik van de term **perfecte concurrentie** verwijst naar het economisch begrip waarbij er een grote groep economische aanbieders is die onderling scherp concurreren en slechts een verwaarloosbare marktmacht hebben.

Een markt waarin een beheersorganisme zich uitsluitend richt op huishoudelijk afval en een ander beheersorganisme zich uitsluitend richt op industrieel afval is niet concurrentieel, maar bestaat uit twee **kleinere monopolies**. Op gelijkaardige wijze leidt een strikt geografische scheiding tussen twee beheersorganismen niet tot concurrentie.

Uiteraard zijn er nog andere types marktstructuur denkbaar. Zo stelt Gorecki (2014) voor om periodiek (bv. elke vijf jaar) een **veiling** te organiseren voor de dienstverlening in de compliance markt. Hij gaat er van uit dat de eenvoud voor de overheid en de schaalvoordelen moeten leiden tot een monopolie in de compliance markt. Door periodiek het recht op het monopolie te veilen bouwt hij echter ook het element mededinging in zonder voorwaarden op te leggen aan het statuut van het beheersorganisme. Om producenten via UPV te betrekken zouden zij de veiling moeten organiseren. Hoewel dit idee theoretisch goed onderbouwd is, is de haalbaarheid moeilijk in te schatten. De veiling wordt voorsnog nergens toegepast in het kader van UPV. Bovendien kunnen overdrachtskosten in geval van verandering van beheersorganisme hoog zijn.

De **keuze** voor een type marktstructuur hangt af van de afweging van de verschillende voor- en nadelen van de mogelijke UPV-systemen. Zoals al geïllustreerd in Figuur 1 zal de maatschappelijke welvaart (bij gelijkblijvende milieukundige resultaten) stijgen door de som van winsten van bedrijven, werkingskosten en coördinatiekosten te minimaliseren. Door de verscheidenheid in nationale UPV-systemen zijn er echter weinig of geen betrouwbare kwantitatieve analyses die een vergelijking toelaten voor de efficiëntie van UPV systemen. We bespreken beide tegenpolen en mogelijke tussenvormen hieronder dan ook op basis van kwalitatieve argumenten.

4.2.1 Monopolie met VZW-statuuut

Als een beheersorganisme een monopoliepositie bekleedt is een **VZW-statuuut** vereist om hoge winsten te vermijden. Een VZW-statuuut verbiedt immers het uitkeren van winst aan de aandeelhouders. Daardoor zal het beheersorganisme zich automatisch gedragen als een 'cost minimizer' en op termijn overschotten (of tekorten) uitkeren via de bijdragen van de leden. De overschotten kunnen immers anders niet uit de VZW.

Indien het statuut van een beheersorganisme wijzigt naar bijvoorbeeld een NV, veranderen automatisch ook de doelstellingen van het beheersorganisme. Een dergelijk bedrijf gedraagt zich als een '**profit maximiser**' en zal overschotten proberen uit te keren aan de aandeelhouders. Dit leidt tot twee problemen. Ten eerste, een monopolie kan door marktmacht zijn winstmarge opdrijven. De winst uitgekeerd aan de aandeelhouders verhoogt de ultieme prijs voor de consument wat het consumer surplus schaadt. Ten tweede, de verdeling van de aandelen wordt plots belangrijk. Wie heeft inspraak in de beslissingen van de vennootschap en wie wordt financieel beloond bij uitkering van dividenden? Grote bedrijven zijn vaak pro-actiever bij sectorwijde organisaties. Als dat betekent dat ze ook meer dividend zouden krijgen, kunnen kleine bedrijven of nieuwe starters concurrentieel benadeeld worden. Hogere bijdragen zouden immers voor alle concurrenten van toepassing zijn terwijl de bijkomende dividenduitkeringen enkel ten goede komen aan bedrijven met aandelen. Zo zou de compliance markt de concurrentie op de product markt kunnen schaden.

In een natuurlijk monopolie is het VZW-statuuut een logisch statuut, maar niet het enig mogelijke. Andere **types rechtspersoon** die de overschotten of tekorten volledig vertalen in de bijdragen, zoals een coöperatieve vennootschap, zouden gelijkaardige stimulansen geven.

Een monopoliesituatie in de compliance markt zorgt voor **transparantie**: de overheden hebben slechts één centraal aanspreekpunt; statistieken worden op coherente wijze gerapporteerd; het vereenvoudigt het overzicht voor het brede publiek; (Europese) producenten krijgen vlot zicht op de kosten van UPV in België/Vlaanderen. Zowel voor producenten als voor de overheid zal de coördinatie kost typisch lager zijn dan in meer complexe systemen.

Een monopoliesituatie creëert **schaalvoordelen**. Gezien beheersorganismen onderworpen zijn aan een uitgebreide administratieve opvolging vermijdt een monopolie de duplicatie van deze inspanningen. Bovendien kent inzameling van afval sterke schaalvoordelen. Een systeem van afvalophaling is meer efficiënt dan een versnipperd systeem. Tot slot heeft het beheersorganisme door zijn unieke positie ook een grote onderhandelingsmacht bij uitbesteding van de operationele taken in de afvalmarkt. Deze onderhandelingsmacht kan voor scherpe prijzen voor afvalbeheer zorgen wat de kostenefficiëntie van het systeem ten goede komt.

Een nadeel aan een monopolie met VZW-statuut is dat er geen uitdaging meer is van de markt. Op termijn dreigen beheersorganismen '**log**' te worden. Logheid zou zich in verschillende aspecten kunnen vertalen: een monopolist zou lonen kunnen gaan uitbetalen die hoger zijn dan de markt of meer personeel aannemen dan noodzakelijk; projecten met beperkte toegevoegde waarde dreigen slechts halfslachtig geëvalueerd te worden en zouden zo toch financiering behouden; de bestaande structuur en samenwerking met stakeholders wordt niet meer in vraag gesteld of wordt behouden omwille van de goede vrede; de bindingen met bestaande leveranciers worden te sterk waardoor de toewijzing van opdrachten voor inzameling en recycling niet meer objectief verloopt en prijzen van onderaanneming gaan oplopen.

Om op termijn logge organisaties te **vermijden** zijn er verschillende belangrijke elementen. Een eerste element is dat **producenten** het beheersorganisme oprichten en zetelen in de Raad van bestuur. Ze hebben er alle baat bij dat het beheersorganisme haar diensten verricht tegen de scherpste prijs. De doelstellingen van producenten en maatschappij (consumenten) vallen in dit geval dan ook samen. Dit is een belangrijk onderscheid met de typische monopoliestuatie in een product markt. In een dergelijke monopoliesituatie hebben bedrijven, de leden van de Raad van bestuur en de aandeelhouders als doelstelling om de winst op te drijven. Dergelijk incentives gaan in tegen de baten van consumenten (consumer surplus) en welvaart. Daarentegen, in een monopoliesysteem waarbij een VZW statuut van toepassing is en waarbij de Raad van bestuur volledig bestaat uit producenten streeft iedereen naar de scherpste prijs voor de aangeboden dienstverlening.

De controlerende rol van de **Raad van bestuur** op de werking van het beheersorganisme bij een monopolie met VZW structuur is dan ook belangrijk. Om deze werking te vrijwaren is de samenstelling van de Raad van bestuur relevant. Als er bedrijven in de raad van bestuur zitten die zelf ook diensten leveren voor inzameling of verwerking van transport ontstaan er tegenstrijdige belangen. Lagere tarieven voor afvaldiensten zijn immers beter voor producenten en consumenten, maar niet voor de individuele afvalbedrijven. De Raad van bestuur wordt dan ook bij voorkeur voorbehouden aan producenten en verdelers die eenduidig baat hebben bij een concurrentiële markt en scherpe tarieven.

De controle van de Raad van bestuur is niet heiligmakend. Immers, in het geval van een sectorwijde organisatie is de beslissingsstructuur verspreid (**diluted ownership**). Het risico bestaat dat geen enkele producent het initiatief neemt en de controle van de Raad van bestuur puur administratief wordt. Dit risico groeit als bedrijven uiteenlopende belangen hebben voor de organisatie van de afvalmarkt. Bijvoorbeeld, bedrijven die zowel producten op de markt zetten als diensten leveren voor de inzameling en verwerking van afval hebben mogelijkwelke baat bij (te) hoge vergoedingen voor afvalinzameling. Een logge organisatie met een verdeelde Raad van bestuur heeft slechts een beperkte prikkel om zichzelf te herbronnen.

Een ander element dat kan helpen om een beheersorganisme in een monopoliesituatie voldoende scherp te houden is de **mogelijkheid** om UPV verplichtingen te vervullen los van het bestaand organisme. De mogelijkheid om als bedrijf een **individueel plan** op te stellen is een eerste vorm van dreiging: een bedrijf doet de compliance zelf zonder externe (collectieve) dienstverlening. Dit is echter geen vanzelfsprekende optie en de Europese Commissie heeft ondermeer in de zaak DSD (zie verder) al aangegeven dat dit onvoldoende is als waardig alternatief voor de monopoliesituatie van een collectief systeem.

De mogelijkheid laten om een alternatief collectief beheersorganisme op te richten is een tweede meer ingrijpende vorm van dreiging². Om via de dreiging van een tweede concurrentieel beheersorganisme een effectieve stimulans voor permanente verbetering te genereren, moeten **'entry barriers'** weggewerkt worden. De dreiging zal immers enkel voor externe druk zorgen als de mogelijkheid tot toetreding voor een nieuwe speler ook reëel is. Entry barriers kunnen enerzijds ontstaan door de wettelijke procedure en vereisten: moeilijke procedures of lange termijnen om een toelating te krijgen om actief te worden; hoge financiële garanties bij opstart van een systeem; specifieke technische vereisten die op het lijf geschreven zijn van de huidige monopolist. Anderzijds kunnen entry barriers ook ontstaan door acties van de huidige monopolist: verticale integratie met de afvalmarkt waardoor er geen toegang is tot essentiële schakels in de afvalketen, exclusiviteitscontracten waarbij afvalverwerkers niet voor concurrerende beheersorganismen kunnen werken; reserves die achter de hand worden gehouden om bij intrede van een concurrent agressieve campagnes te houden; exclusiviteitscontracten met producenten of bijkomende kosten als producenten ook samenwerken met een concurrerend beheersorganisme. In beslissingen zoals DSD, ARA en Eco-Emballages heeft de Europese Commissie in zijn hoedanigheid als mededingingsautoriteit al aangegeven dat entry barriers gecreëerd door dominante spelers aanzien worden als 'misbruik' dat strafbaar is (zie verder).

Eerdere rechtspraak heeft benadrukt dat **reserves** in een beheersorganisme belangrijk zijn in het kader van mededinging³. Enerzijds dragen reserves bij tot een **goede werking** van een beheersorganisme. Reserves dienen als garantie voor de overheid en producenten in geval van een falend beheersorganisme (contingency fund). Een contingency fund zou ook kunnen bestaan uit financiële bankgaranties, maar dan zal de bank een onderliggend activa eisen en moeten de kosten van extra reserves afgewogen worden tegenover de kost van een bankgarantie. Verder kunnen reserves kosten afdekken van historische of toekomstige projecten voor de verwerking van duurzame goederen met lange levenscycli (enkele jaren). Bijvoorbeeld, in een dalende markt met duurzame goederen zullen de milieubijdragen immers al dalen terwijl de afvalbeheerskosten de eerste jaren hoog blijven. Reserves helpen ook om jaarlijkse schommelingen van kosten en volumes op te vangen.

Anderzijds kunnen reserves **drempels voor toetreding** vormen. Zo kan het verliezen van 'gespaarde' reserves voor producenten een significant struikelblok zijn om naar een ander beheersorganisme over te stappen. De producent zou in een nieuw beheersorganisme immers opnieuw moeten betalen voor aanleg van de reserves als hij zijn 'spaarpot' niet kan meenemen (switching cost). Reserves zonder duidelijk doel kunnen ook dienen als afschrikking. Bij intrede van een nieuwe speler zouden deze reserves immers gebruikt kunnen worden om agressieve campagnes te voeren met tijdelijk verlaagde tarieven of bijkomende diensten. Zo zal het nieuwe beheersorganisme geen klanten kunnen aantrekken en al snel terug van de markt verdwijnen. Het aanhouden van grote reserves zonder duidelijke toekomstige bestemming heeft dan ook reeds een afschrikwekkend effect. Het aanhouden van reserves in een collectief systeem met een dominante positie is geen probleem op zich, maar het doel van de reserves moet helder zijn en de beschikbare middelen kunnen niet ingezet worden als drempel voor toetreding.

² Het onderscheid tussen de mogelijkheid van werken via een individueel plan en het oprichten van een tweede beheersorganisme is enigszins kunstmatig. Een klein groepje bedrijven dat voor uitvoering van hun individueel plan samenwerkt vormt de facto een tweede collectief beheersorganisme. Een kleinschalig collectief beheersorganisme zal echter niet noodzakelijk een dominante positie bekleden in de compliance markt.

³ Zie bijvoorbeeld Nordic Competition Authorities (2010), RPS (2014)) en Elkjøp Norge Grossist AS v Elretur AS and Hvitevareretur AS, Oslo Tingrett (Oslo District Court) 13 March 2011.

Of er daadwerkelijk een tweede beheersorganisme op de markt komt is sterk afhankelijk van de **tevredenheid van de producenten** met het monopolie systeem. Gezien een tweede beheersorganisme onderworpen zou zijn aan dezelfde voorwaarden als de oorspronkelijke monopolist moet de nieuwkomer ook een VZW statuut aannemen. In een concurrentiële markt met winstmaximaliserende bedrijven is de toekomstige winst een motivator om een nieuwe markt aan te boren. In het geval van een VZW is deze motivator er uiteraard niet. Wel kunnen producenten die niet meer geloven in het huidige beheersorganisme zelf hun systeem op poten zetten waarbij ze bijvoorbeeld lagere beheerskosten kunnen realiseren. Het is dus een soort van 'opt-out' als er geen eensgezindheid is over de werking van het collectief systeem. Het is ook in dit perspectief dat de Europese Commissie al heeft aangegeven dat producenten een reële mogelijkheid moeten hebben om bij ontevredenheid een alternatief systeem op te zetten.

Bij het effectief tot stand komen van een **tweede beheersorganisme** zullen voordelen van het monopolie wegvallen. Zo kunnen de transparantie en schaalvoordelen onder druk komen te staan.

Een monopoliesituatie zou kunnen leiden tot stagnatie van de **milieu-inspanningen**. Eens de doelstellingen bereikt zijn, is er immers geen prikkel meer om verder te gaan. Het beheersorganisme zou op haar lauweren kunnen gaan rusten. Hier is echter een rol weggelegd voor het beleid om ambitieuze doelstellingen naar voren te schuiven. Zo hebben de wetgevers in België en Vlaanderen niet gewacht op Europa om de inzameldoelstellingen van ondermeer batterijen hoger te zetten dan het Europese minimum. Verder kunnen ook producenten omwille van Corporate Social Responsibility het beheersorganisme ondersteunen om verder te gaan dan de wettelijke normen. Bovendien kan de monopoliesituatie helpen om acties te nemen die goed zijn voor het milieu, maar niet direct tot meetbare output leiden zoals campagnes voor opleiding, preventie of eco-design.

4.2.2 Perfecte concurrentie

Als er voldoende aanbieders zijn op de compliance markt en de concurrentie kan spelen, zullen de winstmarges van de compliance bedrijven automatisch naar beneden gedruwd worden. Het statuut (NV of VZW) van de concurrenten of de Raad van bestuur maakt in een dergelijke markt weinig uit. Het is immers de efficiëntie en de scherpte van de bedrijven die bepaalt wie een leidende rol opneemt in het **competitief landschap**. Zo kunnen beheersorganismen opgericht worden door producenten, maar kunnen afvalbedrijven ook als bijkomende dienstverlening een compliance pakket aanbieden.

Schaalvoordelen bij inzameling maken twee parallelle systemen vaak niet efficiënt. In zo een geval kan de concurrentie zich **beperken** tot bepaalde delen van de keten. Voor inzameling van huishoudelijk verpakkingsafval gaat het in Duitsland bijvoorbeeld enkel over concurrentie voor de ophaling en verwerking van verpakkingsafval vanaf het sorteerpunt. Het sorteerpunt voor de burger is hetzelfde voor alle beheersorganismen om verwarring te vermijden. Door enkel bepaalde delen van de keten open te stellen voor concurrentie, zullen uiteraard de potentiële baten van een concurrentieel systeem kleiner zijn dan wanneer de hele compliance markt opengesteld zou worden.

Mededinging onder gelijke voorwaarden vereist een duidelijke structuur en financiering voor de gemeenschappelijke elementen: communicatie naar de burger over sorteergedrag, verdeling landelijke regio's en steden (typisch duurdere inzameling buiten de steden), financiële garanties, rapportage, controle op freeriders, ... Een centraal '**clearinghouse**' moet deze netelige coördinatie in goede banen leiden. Een dergelijk clearinghouse kan zowel opgericht worden door de concurrerende partijen als door de overheid. Gezien de directe impact op de concurrentiële positie van bedrijven, zullen beslissingen van het clearinghouse steeds gevoelig liggen. Bovendien illustreren de problemen met concurrentiële UPV systemen zoals verpakkingen in Duitsland hoe uitdagend het is om een clearinghouse vlot te doen werken.

De grootste uitdaging is echter de organisatie van **voldoende concurrentie**. Immers, gezien de schaalvoordelen dreigt concurrentie op termijn te verzanden in een quasi-monopolie. Uit het overzicht van de Europese Commissie (2014) blijkt dat de meeste competitieve compliance markten in Europa een dominante speler kennen. De dominante speler heeft vaak twee derde of meer van de markt in handen.

Belangrijk is dat een markt met **halfslachtige concurrentie** weinig aantrekkelijk is. Het systeem is eenvoudig noch transparant terwijl de druk op de kostenefficiëntie laag is. Compliance dienstverleners met marktmacht zouden hun winsten kunnen opdrijven en gulle dividenden uitkeren. Concurrentie zonder bijkomende vereisten over de structuur en werking van de actoren kan dan ook enkel ingevoerd worden als er vooruitzicht is op een markt waarin de mededinging effectief speelt.

Concurrentie in de compliance markt wordt vaak geassocieerd met een afbraak van de **milieudoelstellingen**. Concurrenten zouden immers enkel naar prijzen kijken en hun milieu inspanningen beperken tot het minimum om de wettelijke doelstellingen te behalen. Deze relatie is echter niet eenduidig. In een concurrentiële omgeving is differentiatie immers essentieel. Ongetwijfeld zullen enkele compliance bedrijven prijs vooruit schuiven als verkoopsargument. Andere beheersorganismen kunnen echter gebruiksvriendelijkheid of milieukundige meerwaarde als verkoopsargument inzetten. Vermoedelijk zullen er bepaalde producenten vanuit Corporate Social Responsibility bereid zijn om meer te betalen als het milieukundig voordeel helder is. Verder is het ook aan de overheid om de milieudoelstellingen dynamisch in te zetten zodat alle beheersorganismen op termijn hun milieu-inspanningen opdrijven.

4.3 Afval markt

Afvalbeheer bestaat uit **inzameling** en **transport** enerzijds en **sortering en verwerking** anderzijds. De private markt voor **inzameling en transport** bevat veel aanbieders en hoge volumes. Voor de meeste afvalstromen is deze markt nationaal of regionaal. Hoewel afvalwetgeving een feitelijke drempel tot toetreding vormt, is deze niche-markt typisch voldoende concurrentieel. Aan de vraagzijde hebben beheersorganismen in een monopoliesituatie op de compliance markt, een grote marktmacht voor hun afvalstroom. Echter, gezien de fragmentatie van het beheer per afvalstroom is de dominantie van beheersorganismen beperkt in de totale markt voor afvaltransport en zeker in de totale markt voor transport van goederen.

De private markt voor **sortering en verwerking** valt uiteen in kleine markten per afvalstroom met gespecialiseerde aanbieders. Voor sommige stromen zoals de ontmanteling van autowrakken is de concurrentie nationaal en zijn er veel aanbieders. Echter voor andere stromen zoals draagbare batterijen speelt de concurrentie zich af op Europees niveau en is er maar een klein aantal spelers. Aan de vraagzijde hebben de nationale beheersorganismen veel marktmacht in nationale stroomspecifieke markten voor sortering. Daarentegen is de marktmacht van nationaal georganiseerde beheersorganismen beperkt tegenover verwerkers die niet alleen op Europese schaal werken, maar ook meerdere afvalstromen kunnen verwerken in hun installaties. Zo trekken schrootvermalers (shredders) metaalhoudend materiaal aan van verschillende landen en afvalstromen.

De voornaamste beleidsdoelstelling in deze markt is duurzaam afvalbeheer **kostenefficiënt** te laten uitvoeren. De interventie van de beheersorganismen moet er op gericht zijn, bij gelijkblijvende milieuresultaten en bij gelijkblijvende convenience bij inzameling, het werk te laten uitvoeren door de transporteur of verwerker met de scherpste prijs. Een transparante, objectieve en niet-discriminerende procedure voor toewijzing van opdrachten is hierin een logische werkwijze. Een minder ingrijpende manier om op een markt tussen te komen is een financiële stimulans voorzien op één punt van de keten (typisch inzameling) en verder de markt te laten spelen voor verwerking.

Marktmacht geeft een sterke onderhandelingspositie aan de collectieve beheersorganismen wat helpt om scherpe prijzen te bekomen van afvalbedrijven. Zeker in een onderhandeling met

afval verwerkers die zelf marktmacht hebben in een oligopolie markt, helpt de marktmacht van het beheersorganisme om de prijzen scherper te onderhandelen. Dit element illustreert dat een monopoliesysteem in de compliance markt schaalvoordelen kan bieden tegenover gefragmenteerde concurrentiële spelers in de compliance markt.

Eenzijdige toewijzing van opdrachten op basis van prijs bevat twee risico's. Ten eerste, de scherpe prijs kan leiden tot **vershraling** van de markt waarop nog maar enkele bedrijven actief zijn. Een monopolistisch beheersorganisme dat de hele Belgische afvalstroom toewijst voor verschillende jaren aan één partij, riskeert in de toekomst geen andere partijen meer te vinden. Dit risico moet natuurlijk binnen een Europees kader afgewogen worden voor verwerking als de markt voldoende internationaal is. Andere beheersorganismen in andere landen zullen immers andere toewijzingsregels hebben waardoor er voldoende aanbod zou kunnen blijven in Europese context.

Een tweede risico van competitieve tenders betreft **innovatie**. Lastenboeken en rigide toewijzingsregels laten niet altijd toe om milieuwinsten van een technologie te waarderen. Nieuwe technologieën riskeren dan ook niet op de markt te komen of bedrijven dreigen daar onvoldoende in te investeren.

Het probleem van innovatie is verbonden met de **statische milieu doelstellingen** die beleidsmakers opleggen in het kader van UPV. Vanuit een rationeel financieel perspectief zouden producenten en beheersorganismen zich strikt kunnen houden aan de wettelijke minimum normen. In een dergelijk scenario zal innovatie naar milieuverbeteringen dan ook beperkt zijn tenzij de overheid de doelstellingen door de tijd heen bijstelt. Tegelijkertijd blijkt in realiteit vaak dat beheersorganismen, met de steun van de betrokken producenten, omwille van Corporate Social Responsibility verder gaan dan de strikt wettelijke normen.

UPV wetgeving en beheersorganismen komen uiteraard best enkel tussen in de afvalmarkt voor afvalstromen met een **negatieve waarde** of afvalstromen die gevaarlijke/milieuvervuilende eigenschappen hebben. Stromen met positieve waarde die geen gevaarlijke eigenschappen hebben, kunnen immers aan de markt overgelaten worden.

Producenten, beheersorganismen en beleidsmakers hebben qua prijsvorming gelijklopende belangen in de afvalmarkt: kostenefficiëntie om de kosten voor producenten en consumenten zo laag mogelijk te houden. De beheersorganismen moeten dan ook zo veel mogelijk **vrijheid** krijgen op **operationeel** vlak om lastenboeken op te maken en opdrachten toe te kennen. De overheid moet zich vooral richten op het verzekeren van toekenning van opdrachten op basis van objectieve criteria en het integreren van milieudoelstellingen.

5 Wetgeving Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid en mededinging

Dit hoofdstuk bespreekt de wetgeving, rechtspraak en beslissingen op Europees, Belgisch en Vlaams niveau. Meer specifiek komen volgende elementen aan bod:

- Europese wetgeving over UPV;
- Vlaamse wetgeving over UPV;
- Controversiële bepalingen over UPV in de Waalse wetgeving en het bijhorend Arrest van de Raad van State;
- Europese beslissingen en rechtspraak over mededinging.

We bespreken zowel bepalingen als doelstellingen omdat doelstellingen helpen om wetgeving te interpreteren. Het overzicht is niet exhaustief, maar beoogt de relevante elementen voor verdere analyse te belichten.

5.1 Europese UPV wetgeving

De Europese wetgever onderkende al vroeg het belang van UPV en nam het voortouw met de uitvaardiging van een aantal richtlijnen. We bespreken de relevante elementen van de Europese Kaderrichtlijn Afval en de afvalstofspectifieke richtlijnen voor AEEA en afgedankte batterijen.

Voor **afvalbanden** is er geen afvalstofspectifieke communautaire (Europese) wetgeving omtrent de inzameling, verwerking en financiering. Bijgevolg zijn de lidstaten vrij om dergelijke regels naar eigen inzicht op nationaal of gewestelijk niveau in te voeren.

5.1.1 Europese Kaderrichtlijn Afval (2008/98/EG)

De Europese Kaderrichtlijn Afval (Richtlijn 2008/98 van het Europees Parlement en de Raad) legt een juridisch kader vast voor de behandeling van afval in de EU. De Richtlijn is ontworpen om het milieu en de menselijke gezondheid te beschermen via duurzaam afvalbeheer. Ze benadrukt daarbij het belang van principes zoals 'de afvalstoffenhiërarchie', 'de vervuiler betaalt' en 'Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid'. Volgende tabel onderstreept de relevantie van een aantal artikelen voor deze studie.

A.) Relevante bepalingen UPV

Europese Kaderrichtlijn Afval (2008/98/EG)

Artikel 8.1 schrijft voor welke maatregelen de lidstaten kunnen nemen inzake UPV:

"1. Ter stimulering van hergebruik en de preventie, recycling en andere nuttige toepassing van afvalstoffen kunnen de lidstaten wettelijke of andere maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat iedere natuurlijke of rechtspersoon die beroepsmatig producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt, verkoopt of invoert (producent van het product) een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid draagt.

*Die maatregelen kunnen onder andere bestaan uit het aanvaarden van teruggebrachte producten en de van gebruikte producten overgebleven afvalstoffen, **alsmede het daaropvolgende beheer van de afvalstoffen, en de financiële verantwoordelijkheid voor die activiteiten**. Verder kunnen deze maatregelen de verplichting omvatten openbaar beschikbare informatie te verstrekken over de mate waarin het product herbruikbaar en recycleerbaar is."*

Artikel 3.9 beschrijft “afvalstoffenbeheer” als

“inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor de stortplaatsen na sluiting en met inbegrip van activiteiten van handelaars of makelaars;”

Verder omschrijft **artikel 3.15 “nuttige toepassing”** als

“elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt. Bijlage II bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen;”

In aanvulling geeft **Bijlage II** bij de richtlijn als **voorbeelden van nuttige toepassing** onder meer “recycling/terugwinning van metalen en metaalverbindingen”, “recycling/terugwinning van andere anorganische materialen”, “regeneratie van zuren of basen”, “terugwinning van bestanddelen die worden gebruikt om vervuiling tegen te gaan”, en andere.

Tot slot beschrijft **artikel 15.1** de **verantwoordelijkheid voor het beheer van afvalstoffen** als volgt:

“1. De lidstaten nemen de maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat een eerste afvalproducent of andere houder van afvalstoffen zelf de afvalverwerking verricht, die verwerking laat verrichten door een handelaar, een inrichting of een onderneming die afvalverwerkingshandelingen verricht, of daartoe regelingen laat treffen door een publieke of private inzamelaar van afvalstoffen, met inachtneming van de artikelen 4 en 13.”

B.) Conclusie

Europese Kaderrichtlijn Afval (2008/98/EG)

Richtlijn 2008/98/EG legt de basisprincipes vast voor invoering van uitgebreide producenten verantwoordelijkheid in de lidstaten. De richtlijn legt geen beperkingen op aan de activiteiten die door een producent kunnen worden uitgevoerd.

Artikel 8.1 oppert **de mogelijkheid** om producenten niet alleen te laten instaan voor **het aanvaarden** van teruggebrachte producten, maar eveneens voor het daaropvolgende **beheer** van de afvalstoffen. Gezien recycling expliciet wordt vermeld als voorbeeld van “nuttige toepassing”, hetgeen op zijn beurt onder de noemer “afvalstoffenbeheer” valt; en gezien artikel 8.1 letterlijk stelt dat de producent van het product verantwoordelijk kan worden gesteld voor het daaropvolgende beheer van de afvalstoffen, blijkt dat de richtlijn geen beperking oplegt aan de activiteiten die door de verantwoordelijke producenten kunnen worden uitgevoerd binnen de keten van inzameling en verwerking.

Bovendien laat artikel 15, eerste paragraaf, uitdrukkelijk de mogelijkheid aan de eerste afvalproducent om zelf de afvalverwerking te verrichten, dan wel deze verwerking te laten verrichten door een handelaar, een inrichting of een onderneming die afvalverwerkingshandelingen verricht, of daartoe regelingen laat treffen door een publieke of private inzamelaar van afvalstoffen. Geen van deze mogelijkheden wordt echter als primair naar voren geschoven. Daarnaast moet de afvalproducent uiteraard de afvalhiërarchie (artikel 4) en de menselijke gezondheid en het milieu (artikel 13) in acht nemen.

5.1.2 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) (2012/19/EU)

De richtlijn betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) van 4 juli 2012 (2012/19/EU) verving de eerdere richtlijn over AEEA (2002/96/EC). De richtlijn gaat over huishoudelijke AEEA, industriële installaties en militair materieel. De volgende tabel lijst de doelstellingen en relevante bepalingen op.

A.) Doelstellingen

AEEA II richtlijn (2012/19/EU)

De Preambule van de AEEA II-richtlijn beschrijft de verschillende doelstellingen die door de richtlijn en de daaropvolgende nationale implementatie worden beoogd:

Preambule (2)

*“...De doelstellingen van het milieubeleid van de Unie omvatten in het bijzonder **behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, bescherming van de gezondheid van de mens** en behoedzaam en **rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen**. Dit beleid berust op het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat **de vervuiler betaalt**.”*

Preambule (6)

*“Deze richtlijn heeft ten doel bij te dragen tot **duurzame productie en consumptie**, in de eerste plaats door preventie van AEEA, en daarnaast door hergebruik, recycling en andere vormen van nuttige toepassing van dergelijke afvalstoffen, teneinde de hoeveelheid te verwijderen afval te verminderen en bij te dragen tot efficiënt hulpbronnengebruik en de terugwinning van waardevolle secundaire grondstoffen.”*

Preambule (14)

*“**Gescheiden inzameling** is een eerste vereiste om de specifieke behandeling en recycling van AEEA te waarborgen, en is noodzakelijk om het vastgestelde niveau van bescherming van de gezondheid van mens en milieu in de Unie te halen.”*

Preambule (15)

*“Om in de Unie het vastgestelde beschermingsniveau en de geharmoniseerde milieudoelstellingen te bereiken, dienen de lidstaten passende maatregelen te treffen om de samen met het ongesorteerd stedelijk afval te verwijderen AEEA tot een minimum te beperken en een **hoog niveau van gescheiden inzameling van AEEA** te bereiken.”*

Preambule (23)

*“Gebruikers van EEA in particuliere huishoudens dienen de mogelijkheid te hebben hun **AEEA ten minste kosteloos in te leveren**. De **producenten** dienen ten minste de inzameling door inzamelingsfaciliteiten, en de verwerking, nuttige toepassing en verwijdering van AEEA te **financieren**.”*

...

*“Een optimale toepassing van het beginsel **producentenverantwoordelijkheid** vereist dat elke producent verantwoordelijk is voor de financiering van het beheer van het afval van zijn eigen producten. De producent dient te kunnen kiezen om **hetzij individueel hetzij via een collectieve regeling** aan die verplichtingen te voldoen. Elke producent die een product in de handel brengt, dient een **financiële waarborg** te stellen, zodat de kosten voor het beheer van AEEA van weesproducten niet ten laste van de samenleving of van andere producenten kunnen komen.”...“De **collectieve systemen mogen niet zodanig zijn dat zij fabrikanten van gespecialiseerde producten, kleine producenten, importeurs of nieuwkomers uitsluiten**.”*

Artikel 5 ('Gescheiden inzameling') schrijft het volgende voor:

"1. De lidstaten nemen passende maatregelen om de verwijdering van AEEA in de vorm van ongesorteerd stedelijk afval tot een minimum te beperken, een correcte verwerking van alle ingezamelde AEEA te waarborgen en een hoog niveau van gescheiden inzameling van AEEA te bereiken, met name, en bij voorrang, voor warmte- of koude-uitwisselende apparatuur die ozonafbrekende stoffen en gefluoreerde broeikasgassen bevatten, kwikhoudende fluorescentielampen, fotonuclaire panelen en kleine apparatuur als omschreven in categorie 5 en 6 van bijlage III.

2. Wat AEEA van particuliere huishoudens betreft, dragen de lidstaten er zorg voor dat:

a) systemen worden ingevoerd waardoor de laatste houders en de distributeurs dergelijke afvalstoffen ten minste zonder kosten kunnen inleveren. De lidstaten dragen zorg voor de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de noodzakelijke inzamelingsinrichtingen, met name rekening houdend met de bevolkingsdichtheid;

b) de distributeurs er de verantwoordelijkheid voor dragen dat bij de levering van een nieuw product een gelijke hoeveelheid van zulk afval, ten minste zonder kosten, bij de distributeur kan worden ingeleverd, met dien verstande dat de apparatuur van een gelijkwaardig type is en dezelfde functies had als de geleverde apparatuur. De lidstaten kunnen van deze bepaling afwijken, mits zij ervoor zorgen dat zulks de inlevering van AEEA niet bemoeilijkt voor de laatste houder en dat het kosteloos blijft voor de laatste houder. De lidstaten die van deze afwijking gebruikmaken, stellen de Commissie daarvan in kennis;

c) in detailhandelszaken met een verkoopoppervlak voor EEA van ten minste 400 m², of in de onmiddellijke nabijheid daarvan, de distributeurs zorgen voor de inzameling, die gratis is voor eindgebruikers, van heel kleine AEEA (zonder buitenafmetingen van meer dan 25 cm), zonder de verplichting EEA van een vergelijkbaar type te kopen, tenzij een onderzoek uitwijst dat alternatieve bestaande inzamelingsregelingen waarschijnlijk minstens even doeltreffend zijn. Dergelijke onderzoeken zijn voor het publiek beschikbaar. Ingezaamde AEEA wordt verwerkt in overeenstemming met artikel 8;

d) het de producenten toegestaan is, onverminderd a), b) en c), individuele en/of collectieve terugnamesystemen voor AEEA uit particuliere huishoudens in te voeren en te exploiteren, mits de systemen overeenkomen met de doelstellingen van deze richtlijn;

e) gelet op de nationale veiligheids- en gezondheidsvoorschriften en deze van de Unie kan AEEA die is verontreinigd en daardoor een risico oplevert voor de gezondheid en de veiligheid van het personeel, bij inlevering als bedoeld onder a), b) en c) worden geweigerd. De lidstaten stellen voor deze AEEA specifieke regelingen vast."

Artikel 8 ('Passende verwerking') bepaalt in punt 3):

*"3. De lidstaten dragen er zorg voor dat de producenten of in hun naam handelende derden systemen invoeren voor de nuttige toepassing van AEEA met gebruikmaking van de beste beschikbare technieken. De producenten kunnen deze systemen **individueel of collectief** invoeren. De lidstaten dragen er zorg voor dat inrichtingen of bedrijven waar inzamelings- of verwerkingshandelingen worden verricht, de AEEA opslaan en verwerken volgens de technische voorschriften van bijlage VIII."*

Artikel 12 ('Financiering met betrekking tot AEEA van particuliere huishoudens') stelt:

*"1. De lidstaten dragen er zorg voor dat de **producenten voorzien in ten minste de financiering van de inzameling, verwerking, nuttige toepassing en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van AEEA van particuliere huishoudens**, dat is afgegeven bij krachtens artikel 5, lid 2, gecreëerde inzamelingsinrichtingen.*

*2. De lidstaten kunnen de **producenten** waar dat op zijn plaats is **aanmoedigen om ook de kosten** die samenhangen met het inzamelen van AEEA van particuliere huishoudens en het afgeven ervan bij inzamelingsinrichtingen **te dragen**.*

*3. Wat producten betreft die **na 13 augustus 2005** in de handel zijn gebracht, is **elke producent verantwoordelijk voor de financiering** van de in lid 1 bedoelde handelingen met het afval van zijn eigen producten. De producent kan voor de nakoming van deze verplichting **kiezen tussen collectieve of individuele regelingen**. De lidstaten zorgen ervoor dat de producenten, wanneer zij een product in de handel brengen, een waarborg stellen waaruit blijkt dat het beheer van de AEEA zal worden gefinancierd, en dat zij hun producten duidelijk overeenkomstig artikel 15, lid 2, markeren. Deze waarborg verzekert de financiering van de in lid 1 bedoelde handelingen met betrekking tot dit product. Hij kan de vorm hebben van de deelname van de producent aan passende financiële regelingen voor de financiering van het beheer van AEEA, een recyclingverzekering, of een geblokkeerde bankrekening.*

4. De verantwoordelijkheid voor de financiering van de kosten voor het beheer van AEEA die is ontstaan uit apparatuur die op of vóór 13 augustus 2005 in de handel is gebracht („historische voorraad”) berust bij één of meer systemen waaraan alle producenten die op de markt aanwezig zijn op het tijdstip waarop de betrokken kosten ontstaan, naar evenredigheid bijdragen, bijvoorbeeld naar evenredigheid van hun marktaandeel voor de betrokken apparatuur.

5. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat passende regelingen of vergoedingsprocedures worden ontwikkeld voor de terugbetaling van bijdragen aan de producenten wanneer er EEA is overgebracht om buiten het grondgebied van de betrokken lidstaat in de handel te worden gebracht. Dergelijke regelingen of procedures kunnen worden ontwikkeld door producenten of derden die in hun naam handelen.

6. De Commissie wordt verzocht om uiterlijk 14 augustus 2015 verslag uit te brengen inzake de mogelijkheid om criteria te ontwikkelen voor de internalisering van de werkelijke kosten aan het einde van de levensduur in de financiering van AEEA door producenten, en zo nodig een wetgevingsvoorstel in te dienen bij het Europees Parlement en de Raad.”

Artikel 13 ('Financiering met betrekking tot AEEA van andere gebruikers dan particuliere huishoudens') bevat de volgende bepalingen:

*"1. De lidstaten dragen er zorg voor dat **door de producenten wordt voorzien in de financiering van de kosten** voor de inzameling, verwerking, nuttige toepassing en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van de **AEEA die afkomstig is van andere gebruikers dan particuliere huishoudens** en na 13 augustus 2005 in de handel is gebracht.*

Voor historische voorraad die wordt vervangen door nieuwe gelijkwaardige producten of door nieuwe producten met dezelfde functie, worden de kosten gedragen door de producenten van deze producten wanneer zij worden geleverd. De lidstaten kunnen als alternatief bepalen dat andere gebruikers dan particuliere huishoudens ook geheel of gedeeltelijk deze kosten dragen.

Voor andere historische voorraad worden de kosten gedragen door de andere gebruikers dan particuliere huishoudens.

2. Producenten en andere gebruikers dan particuliere huishoudens kunnen onverminderd de bepalingen van deze richtlijn andere financieringsregelingen overeenkomen.”

C.) Conclusie

AEEA II richtlijn (2012/19/EU)

Richtlijn 2012/19/EU bevat afvalstofs specifieke bepalingen m.b.t. AEEA. Ze beoogt het afvalbeheer te verduurzamen door EU-lidstaten te verplichten toe te zien op de nuttige toepassing, het hergebruik en de recycling van de afgedankte apparatuur. De artikelen over gescheiden inzameling, passende verwerking en financiering verwijzen uitdrukkelijk naar de rol die de producenten dragen. De producenten kunnen aan hun wettelijke verplichtingen voldoen via individuele of collectieve regelingen (zowel m.b.t. de inzameling, de verwerking als de financiering).

Verder wordt de (operationele) invulling van deze individuele of collectieve regeling relatief open gelaten. Deze richtlijn legt dus geen beperkingen op aan de activiteiten die door een producent (of het systeem waar de producent bij is aangesloten) kunnen worden uitgevoerd, noch schuift ze voorwaarden naar voren betreffende het statuut of de juridische vorm van dergelijk systeem.

5.1.3 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's (2006/66/EG)

Richtlijn 2006/66/EG inzake batterijen en accu's heeft als doel het negatieve effect van afgedankte batterijen en accu's op het milieu te minimaliseren. Onderstaande tabel gaat dieper in op de doelstellingen en bepalingen van de richtlijn.

A.) Doelstellingen

Batterijenrichtlijn (2006/66/EG)

Preamble (1)

*“...Hoofddoel van deze richtlijn is het **negatieve effect** van batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's **op het milieu te minimaliseren** en zo bij te dragen aan de bescherming, instandhouding en verbetering van de kwaliteit van het milieu...”*

Preamble (5)

*“...Ook wordt met deze richtlijn gestreefd naar een **hoog niveau van inzameling en recycling** van afgedankte batterijen en accu's en naar verbetering van de milieuprestatie van alle actoren die betrokken zijn bij de levenscyclus van batterijen en accu's, zoals producenten, distributeurs en eindgebruikers en in het bijzonder de actoren die rechtstreeks betrokken zijn bij de verwerking en recycling van afgedankte batterijen en accu's.”*

Preamble (13)

*“Ter bescherming van het milieu moeten afgedankte batterijen en accu's worden ingezameld. Voor draagbare batterijen en accu's moeten er inzamelingssystemen komen met een hoog inzamelingspercentage. Dit betekent dat er **inzamelingssystemen moeten worden opgezet** met behulp waarvan alle eindgebruikers zich gemakkelijk en kosteloos kunnen ontdoen van alle draagbare afgedankte batterijen en accu's. Bij de verschillende batterij- en accutypen passen verschillende inzamelingssystemen en financieringsregelingen.”*

Preamble (16)

“**Alle belanghebbende partijen** moeten aan de inzamelings-, verwerkings- en recyclingsystemen kunnen deelnemen. Deze systemen moeten zo worden ontworpen dat **discriminatie** van ingevoerde batterijen en accu's, **handelsbelemmeringen of concurrentievervalsingen** wordt vermeden.”

Preamble (17)

“**Inzamelings- en recyclingsystemen** zouden moeten worden **geoptimaliseerd**, in het bijzonder om de kosten en het negatieve milieueffect van het vervoer tot een minimum te beperken. In verwerkings- en recyclingsystemen dient te worden gebruikgemaakt van de beste beschikbare technieken...”

Preamble (18)

“Batterijen en accu's kunnen worden ingezameld **op individuele basis**, op basis van **nationale inzamelingsystemen** voor batterijen, of, samen met afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA), op basis van nationale inzamelingsystemen...”

Preamble (19)

“Op communautair niveau moeten er grondbeginselen voor de **financiering** van het beheer van afgedankte batterijen en accu's worden vastgesteld. Met financieringsregelingen moet worden bijgedragen tot het bereiken van een hoog inzamelings- en recyclingpercentage en tot de uitvoering van het beginsel „**producentenverantwoordelijkheid**”. Alle producenten, zoals in deze richtlijn gedefinieerd, zouden moeten worden geregistreerd. De **kosten van het inzamelen, verwerken en recyclen** van alle ingezamelde batterijen en accu's, minus de winst uit verkoop van de teruggewonnen materialen, **moeten door de producenten worden gefinancierd**. Bepaalde omstandigheden kunnen echter een goede reden zijn om op **kleine producenten** de-minimis-regels toe te passen.”

Preamble (28)

“Wat betreft de **verantwoordelijkheid van de producent** zijn producenten van batterijen en accu's en producenten van andere producten die een batterij of een accu bevatten **verantwoordelijk voor het afvalbeheer van batterijen en accu's** die zij op de markt brengen.”

B.) Relevante bepalingen UPV

Batterijenrichtlijn (2006/66/EG)

Artikel 8 ('Inzamelingsystemen') bepaalt het volgende:

“1. De lidstaten zorgen ervoor dat **geschikte inzamelingsystemen worden opgezet voor draagbare afgedankte batterijen en accu's**. Dergelijke systemen:

- a) stellen de eindgebruikers in staat zich te ontdoen van draagbare afgedankte batterijen of accu's op een **toegankelijk inzamelpunt** in hun nabijheid, rekening houdend met de bevolkingsdichtheid;
- b) eisen dat **distributeurs** die draagbare batterijen of accu's leveren, afgedankte draagbare batterijen en accu's **kosteloos terugnemen**, tenzij een beoordeling aantoont dat alternatieve bestaande regelingen ten minste even doeltreffend zijn voor het behalen van de milieudoelstellingen van deze richtlijn. De lidstaten zullen deze beoordelingen openbaar maken;
- c) brengen **geen kosten met zich mee voor de eindgebruikers** wanneer zij zich ontdoen van draagbare afvalbatterijen of -accu's, of houden geen verplichting in om een nieuwe batterij of accu te kopen;
- d) kunnen worden gebruikt in samenhang met de systemen als bedoeld in artikel 5, lid 2, van Richtlijn 2002/96/EG.

Inzamelpunten die worden ingesteld om te voldoen aan dit lid, onder a), zijn niet onderworpen aan de registratie- en vergunningseisen uit hoofde van Richtlijn 2006/12/EG of Richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen.

2. Op voorwaarde dat de systemen voldoen aan de in lid 1 vermelde criteria, **kunnen de lidstaten:**

- a) **de producenten ertoe verplichten dergelijke systemen op te zetten;**
- b) andere economische actoren ertoe verplichten aan dergelijke systemen deel te nemen;
- c) de bestaande systemen behouden.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat producenten van industriële batterijen en accu's, of namens hen optredende derden, niet weigeren om industriële afgedankte batterijen en accu's, ongeacht hun chemische samenstelling en herkomst, van de eindgebruikers terug te nemen. Onafhankelijke derden kunnen ook industriële batterijen en accu's inzamelen.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat de producenten van autobatterijen en -accu's, of derden, systemen opzetten voor de inzameling van afgedankte autobatterijen en -accu's bij de eindverbruikers of op een toegankelijk inzamelpunt in hun nabijheid, wanneer geen inzameling plaatsvindt in het kader van de in artikel 5, lid 1, van Richtlijn 2000/53/EG bedoelde systemen. In geval van autobatterijen of -accu's van particuliere, niet-commerciële voertuigen, brengen dergelijke systemen geen kosten met zich mee voor de eindgebruikers wanneer deze zich ontdoen van afgedankte batterijen of accu's, en houden zij evenmin de verplichting in om een nieuwe batterij of accu te kopen.

Artikel 12 ('Verwerking en recycling') stelt in punt 1):

1. De lidstaten zorgen ervoor dat uiterlijk op 26 september 2009:

- a) de **producenten of derden**, met gebruikmaking van de beste beschikbare technieken voor de bescherming van de gezondheid en het milieu, **systemen opzetten voor de verwerking en recycling van afgedankte batterijen en accu's;** en
- b) alle identificeerbare batterijen en accu's die overeenkomstig artikel 8 van deze richtlijn of Richtlijn 2002/96/EG zijn ingezameld, **door middel van systemen worden verwerkt en gerecycled** die ten minste voldoen aan de communautaire wetgeving, met name op het gebied van gezondheid, veiligheid en afvalbeheer.

Artikel 16 ('Financiering') bepaalt:

1. De lidstaten zorgen ervoor dat **de producenten, of namens deze optredende derden, alle nettokosten financieren** die voortvloeien uit:

- a) de inzameling, de verwerking en de recycling van alle draagbare afgedankte batterijen en accu's die overeenkomstig artikel 8, leden 1 en 2, zijn ingezameld; en
- b) de inzameling, verwerking en recycling van alle afgedankte industriële batterijen en accu's en autobatterijen en -accu's die overeenkomstig artikel 8, leden 3 en 4, zijn ingezameld.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de uitvoering van lid 1 niet tot gevolg heeft dat aan producenten dubbele kosten worden aangerekend in het geval van batterijen of accu's die uit hoofde van overeenkomstig Richtlijn 2000/53/EG of Richtlijn 2002/96/EG ingestelde systemen zijn ingezameld.

3. De lidstaten verplichten producenten of derde partijen die namens hen optreden, de nettokosten van de voorlichtingscampagnes van de overheid over de inzameling, de verwerking en de recycling van alle afgedankte draagbare batterijen en accu's te financieren.

4. Bij de verkoop van nieuwe draagbare batterijen en accu's worden de kosten van de inzameling, de verwerking en de recycling voor de eindgebruikers niet afzonderlijk vermeld.

5. De producenten en de gebruikers van industriële en autobatterijen en -accu's mogen overeenkomsten sluiten waarin andere dan de in lid 1 bedoelde financieringsregelingen worden gestipuleerd.

6. Dit artikel geldt voor alle afgedankte batterijen en accu's, ongeacht wanneer ze op de markt zijn gebracht.

Artikel 27 ('Vrijwillige overeenkomsten') tot slot stelt in punt 1):

1. Mits de in deze richtlijn aangegeven doelstellingen worden bereikt, mogen de lidstaten de bepalingen van de artikelen 8, 15 en 20 **omzetten door middel van overeenkomsten tussen de bevoegde autoriteiten en de betrokken economische actoren**. Dergelijke overeenkomsten voldoen aan de volgende voorschriften:

- a) zij zijn afdwingbaar;
- b) zij vermelden doelstellingen met de corresponderende termijnen om die te bereiken;
- c) zij worden gepubliceerd in het nationale staatsblad of in een voor het publiek even toegankelijk officieel stuk, en worden aan de Commissie toegezonden.

C.) Conclusie

Batterijenrichtlijn (2006/66/EG)

Richtlijn 2006/66/EG bepaalt dat lidstaten producenten van batterijen en accu's kunnen verplichten om systemen op te zetten voor de inzameling, verwerking en recyclage van afgedankte batterijen en accu's. Artikel 12 stelt dat de producenten (of derden) gebruik dienen te maken van de beste beschikbare technieken voor verwerking en recycling.

De operationele of juridische invulling van deze systemen wordt vrijgelaten. Artikel 27 benadrukt dat lidstaten bepalingen omtrent inzamelingssystemen kunnen invoeren door middel van overeenkomsten, maar specificeert enkel dat deze overeenkomsten afdwingbaar moeten zijn en op gepaste manier moeten worden gepubliceerd. De Belgische (of gewestelijke) overheden hebben dus de vrijheid om deze overeenkomsten (de zogenaamde milieubeleids-overeenkomsten – zie verder) in te vullen.

5.1.4 Conclusie Europese UPV-regelgeving

De Europese wetgever heeft een juridisch kader vastgelegd voor de behandeling van afval in de Europese Unie. De wetgever beoogt niet enkel om het milieu en de menselijke gezondheid te beschermen, maar ook om, voor een brede waaier aan producten, de verantwoordelijkheid bij de producenten te leggen.

Zowel de Europese Kaderrichtlijn als de richtlijnen voor AEEA en Batterijen verwijzen uitdrukkelijk naar de rol die producenten dragen in het voorzien van een adequate inzameling, verwerking en bijhorende financiering. De producenten kunnen aan deze verplichtingen voldoen via individuele of collectieve regelingen. Verder wordt de operationele uitwerking en het juridisch statuut van deze regelingen open gelaten. De nationale lidstaten (of de bevoegde gewesten) kunnen dus vereisten opleggen aan de individuele en collectieve systemen.

5.2 Vlaamse UPV wetgeving

Dit deel gaat dieper in op volgende wetteksten over UPV:

- Het Vlaamse Materialendecreet (23 december 2011) legt de basis voor het opleggen van UPV verplichtingen;
- Het uitvoeringsbesluit VLAREMA (17 februari 2012) bepaalt niet enkel de productstromen waarop UPV van toepassing is, maar ook voorwaarden waaraan voldaan moet worden;
- Het Vlaams Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (5 april 1995) bepaalt het wettelijke kader waarbinnen milieubeleidsvereenkomsten kunnen worden afgesloten;
- Ter illustratie van de diversiteit in wetgeving, zelfs binnen Vlaanderen, bespreken we kort het Interregionaal SamenwerkingsAkkoord voor Verpakkingsafval.

De inhoudelijke bespreking van de milieubeleidsvereenkomsten in Vlaanderen volgt in Hoofdstuk 5.

5.2.1 Materialendecreet 23 december 2011 – Decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen

Op 1 juni 2012 trad het Materialendecreet in werking, onder meer met als doel de hiervoor beschreven Europese Kaderrichtlijn Afval (2008/98/EG) in Vlaanderen te implementeren. De volgende tabellen bespreken de relevante doelstellingen, artikelen en conclusies.

A.) Doelstellingen	Materialendecreet 23 december 2011
Het decreet bevat een integrale kijk op de materiaalketen met als doel een blijvende oplossing te vinden voor het afvalvraagstuk en het concept 'duurzaam materialenbeheer' ingang te laten vinden in Vlaanderen. Artikel 4 beschrijft de belangrijkste doelstellingen: <i>Art. 4. §1. Dit decreet draagt bij aan het bereiken van de doelstellingen met betrekking tot duurzame ontwikkeling, als vermeld in artikel 7bis van de gecoördineerde Grondwet.</i> <i>§2. De doelstelling van dit decreet is het vaststellen van maatregelen voor het tot stand brengen van materiaalkringlopen waarbij:</i> <i>1° de gezondheid van de mens en het milieu gevrijwaard worden tegen de schadelijke invloed van de productie en het beheer van afvalstoffen;</i> <i>2° de uitputting van hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen, de verspilling van materialen en energie in het algemeen en de schadelijke gevolgen voor mens en milieu, verbonden aan materiaalgebruik en -verbruik, worden tegengegaan.</i>	

B.) Relevante bepalingen UPV	Materialendecreet 23 december 2011
Artikel 10 verankert het principe 'de vervuiler betaalt': <i>Art. 10. Overeenkomstig het beginsel 'de vervuiler betaalt' worden de kosten van het afvalstoffenbeheer gedragen door de eerste afvalstoffenproducent, de huidige of de vorige houders van afvalstoffen, de producent van het product waaruit het afval is voortgekomen, of de distributeurs of invoerders van een dergelijk product. De Vlaamse Regering kan daarvoor nadere regels vaststellen.</i>	

Artikel 20 ('Milieubeleidsvereenkomsten') bepaalt:

Art. 20. Om de doelstellingen, vermeld in artikel 4, te realiseren, kan de Vlaamse Regering milieubeleidsvereenkomsten sluiten overeenkomstig de decretale bepalingen die van toepassing zijn.

Artikel 21 stelt dat de Vlaamse Regering maatregelen kan nemen om het begrip UPV op te leggen aan bepaalde natuurlijke of rechtspersonen:

*Art. 21. §1. Om preventie, hergebruik, recyclage en andere nuttige toepassingen van afvalstoffen te stimuleren **kan de Vlaamse Regering maatregelen nemen** om ervoor te zorgen dat iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die beroepsmatig producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt, verkoopt of invoert (producent van het product), een **uitgebreide producentenverantwoordelijkheid** draagt.*

*De **maatregelen**, vermeld in het eerste lid, kunnen bestaan uit het opleggen van regels en verplichtingen aan de natuurlijke personen en rechtspersonen, vermeld in het eerste lid, en **hebben betrekking op**:*

1° het volledig of gedeeltelijk verantwoordelijk stellen voor de organisatie van de inzameling van de afvalstoffen die voortkomen uit producten die ze op de markt gebracht hebben;

2° het verplicht doen aanvaarden van die afvalstoffen;

3° het volledig of gedeeltelijk verantwoordelijk stellen voor het daaropvolgende beheer van die afvalstoffen;

4° het toewijzen van de financiële verantwoordelijkheid voor de inzameling en verwerking van die afvalstoffen overeenkomstig artikel 10;

5° het verstrekken van openbaar beschikbare informatie over milieuverantwoord productgebruik en over de mate waarin en de manier waarop het product herbruikbaar en recyclebaar is.

De maatregelen, vermeld in het eerste lid, kunnen ook maatregelen zijn die stimuleren om producten in die mate te ontwerpen dat de milieueffecten en de afvalproductie zowel bij de vervaardiging als bij het latere gebruik van de producten worden vermindert, en om ervoor te zorgen dat de producten die afval zijn geworden, nuttig worden toegepast en verwijderd als vermeld in artikel 4. Dergelijke maatregelen kunnen onder meer aanmoedigen tot het ontwikkelen, vervaardigen en in de handel brengen van producten die geschikt zijn voor meervoudig gebruik, die technisch duurzaam zijn en die, zodra ze afval zijn geworden, geschikt zijn voor een passende en veilige recyclage, voor andere nuttige toepassing en voor milieuverantwoorde verwijdering.

*§2. De **Vlaamse Regering wijst de producten of afvalstoffen aan waarvoor een vorm van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt**. Ze houdt daarbij rekening met de technische uitvoerbaarheid, de economische haalbaarheid en de effecten in hun totaliteit op het milieu, de volksgezondheid en de maatschappij, met inachtneming van de noodzaak een goede werking van de markt te garanderen.*

§3. De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt toegepast met behoud van de toepassing van de verantwoordelijkheid voor afvalbeheer, vermeld in artikel 12, § 3, en met behoud van de toepassing van de bestaande specifieke wetgeving inzake afvalstromen en producten.

*§4. De natuurlijke personen of rechtspersonen, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, **kunnen** voor de nakoming van de verplichtingen die hen door of krachtens dit artikel worden opgelegd, **op eigen kosten een beroep doen op derden**, onder de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt.*

*Voor de **inzameling van huishoudelijke afvalstoffen** is, naast eventuele andere inzamelkanalen, de **samenwerking met de gemeenten verplicht**. De Vlaamse Regering stelt in dat geval nadere regels vast voor het bepalen van een billijke vergoeding die de natuurlijke personen of rechtspersonen, vermeld in paragraaf 1, moeten betalen aan de gemeenten voor de inzameling van de huishoudelijke afvalstoffen die in de gemeentelijke inzamelkanalen terechtkomen.*

De Vlaamse Regering kan van die verplichting tot samenwerking afwijken als andere inzamelkanalen efficiënter en effectiever zijn. Voor afvalstoffen waarvoor de samenwerking met de gemeenten niet verplicht is, zijn de gemeenten niet verplicht de afvalstoffen te aanvaarden via de gemeentelijke inzamelkanalen en hebben de gemeenten derhalve ook geen recht op de billijke vergoeding, vermeld in het tweede lid.

C.) Conclusie

Materialendecreet 23 december 2011

Het Materialendecreet van 23 december 2011 wijkt niet af van de Europese Richtlijn 2008/98/EG op het vlak van UPV. Het decreet **legt bijgevolg geen verdere beperkingen op aan de activiteiten die door een producent kunnen worden uitgevoerd**.

Wel legt het decreet samenwerking op met de gemeenten voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen, al kan die verplichting in specifieke omstandigheden vervallen op basis van efficiëntieoverwegingen.

5.2.2 VLAREMA 17 februari 2012 – Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen

Het uitvoeringsbesluit VLAREMA (het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen) hoort bij het Materialendecreet. VLAREMA bevat meer gedetailleerde voorschriften over (bijzondere) afvalstoffen, grondstoffen, selectieve inzameling, vervoer, de registerplicht en UPV. De volgende tabellen bespreken en interpreteren de relevante bepalingen.

A.) Analyse relevante bepalingen UPV

VLAREMA 17 februari 2012

Hoofdstuk 3 van het VLAREMA is volledig gewijd aan UPV. Afdeling 3.1 bevat 'Algemene Bepalingen', Afdeling 3.2 beschrijft de 'Aanvaardingsplicht' en de verschillende manieren waarop aan deze kan worden voldaan, Afdeling 3.3 bevat de relevante bepalingen omtrent het begrip 'Collectief Plan', en Afdeling 3.4 tot slot bevat een aantal afvalstofspectifieke bepalingen.

Artikel 3.1.1 – Aanduiding afvalstoffen waarvoor UPV geldt

Overeenkomstig hetgeen bepaald in het Materialendecreet, wijst de Vlaamse Regering in **artikel 3.1.1** de afvalstoffen aan waarvoor een vorm van UPV geldt:

- 1° drukwerkafval;
- 2° afgedankte voertuigen;
- 3° afvalbanden;
- 4° afgedankte elektrische en elektronische apparatuur;
- 5° afgedankte batterijen en accu's;
- 6° afgewerkte olie als vermeld in bijlage 3.4.6;
- 7° oude en vervallen geneesmiddelen;

- 8° gebruikte dierlijke en plantaardige vetten en oliën van huishoudelijke oorsprong;
- 9° [...]
- 10° afvallandbouwfolies;
- 11° zwerfvuil;
- 12° gebruikte injectienaalden;
- 13° gebruikte wegwerpluiers.

Afdeling 3.2 – De Aanvaardingsplicht

Afdeling 3.2 bevat bepalingen omtrent de ‘**Aanvaardingsplicht**’, hetgeen het meest gebruikte instrument is in het Vlaamse afvalbeleid om uitwerking te geven aan UPV. De aanvaardingsplicht verplicht de producent om afgedankte producten gratis te aanvaarden indien een consument deze aanbiedt, en te zorgen voor de nuttige toepassing of de verwijdering ervan, in verhouding tot de door hem aan de eindverkopers of tussenhandelaars gedane leveringen van producten.

Tenzij anders vermeld (in de afdelingen 3.3 en 3.4 van het VLAREMA), worden de huishoudelijke afvalstoffen ingezameld **in samenwerking met de gemeenten**. Daarnaast kan de producent ook bijkomende inzamelkanalen opzetten. **De producenten kunnen daarbij een beroep doen op derden** om bepaalde taken uit te voeren.

Producenten moeten ook **gemeenten en intercommunales informeren** over alle inzamelkanalen die actief zijn op hun grondgebied. Verder moeten ze ook jaarlijks de hoeveelheid en verwerkingswijze van afvalstoffen per inzamelkanaal rapporteren.

Voldoen aan de aanvaardingsplicht (1): het individueel afvalpreventie- en afvalbeheerplan

Artikel 3.2.1.2 legt vast hoe aan de aanvaardingsplicht kan worden voldaan. De vereisten kunnen worden vastgelegd in ofwel een **individueel afvalpreventie- en afvalbeheerplan**, ofwel in een **milieubeleidsvereenkomst**.

Paragraaf 2 van het artikel legt de **inhoud** vast van een **individueel** afvalpreventie- en afvalbeheerplan:

§2. Het individuele afvalpreventie- en afvalbeheerplan of de milieubeleidsvereenkomst bevat in elk geval:

- 1° maatregelen voor de kwalitatieve en kwantitatieve preventie en het hergebruik;
- 2° maatregelen voor de selectieve inzameling van de afvalstoffen;
- 3° maatregelen voor de optimale verwerking van de afvalstoffen;
- 4° maatregelen voor een goede registratie van de afvalstoffenstromen en onderbouwing van het behalen van de doelstellingen;
- 5° maatregelen voor de vergoeding van de gemeentelijke inzamelkanalen;
- 6° maatregelen voor de sensibilisering van de diverse doelgroepen;
- 7° maatregelen voor eigen controlesystemen op de maatregelen vermeld in 1° tot en met 6°;
- 8° bepalingen over de rapportering aan de OVAM met betrekking tot alle maatregelen, vermeld in 1° t.e.m. 7°;
- 9° maatregelen voor de financiering van de inzameling en verwerking.

De maatregelen, opgesomd onder 1°, 2° en 3°, moeten leiden tot een betere sluiting van de betreffende materiaalkringlopen door toename van preventie, hergebruik of recyclage van de corresponderende afvalstoffen.

Voldoen aan de Aanvaardingsplicht (2): Milieubeleidsovereenkomst

Onderafdeling 3.2.2 bepaalt hoe een **milieubeleidsovereenkomst** kan worden gesloten om te voldoen aan de aanvaardingsplicht. De milieubeleidsovereenkomst moet in lijn zijn met titel VI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Daarbij tekenen de overkoepelende representatieve organisaties van ondernemingen voor de engagementen van hun leden.

Artikel 3.2.2.1 van het VLAREMA verplicht de oprichting van een **beheersorganisme** dat de taken uitoefent in naam van de representatieve organisatie(s). Het staat de overkoepelende representatieve organisatie(s) weliswaar vrij om aan te tonen dat via een ander gezamenlijk initiatief dezelfde resultaten kunnen worden behaald.

Het beheersorganisme dient uiterlijk zes maanden na de publicatie van de MBO een **beheerplan** voor de looptijd van de milieubeleidsovereenkomst ter goedkeuring voor te leggen aan de OVAM. Het beheerplan geeft aan hoe het de bepalingen van de overeenkomst zal uitvoeren. Verder bevat het minimaal de uitvoeringsvoorwaarden van het hierboven besproken artikel 3.2.1.2.

Het beheersorganisme dient verder een **financieel plan** voor te leggen (inclusief de berekening van eventuele bijdragen voor de looptijd van de MBO). Indien het beheersorganisme de inzameling en verwerking organiseert, moet het ook de **lastenboeken voor inzameling en verwerking** door de OVAM laten goedkeuren.

De OVAM zal (namens het gewest) de rol van waarnemer vervullen in de **raad van bestuur** en de **algemene vergadering** van het beheersorganisme.

Tot slot kan het beheersorganisme de **toetreding van geen enkele onderneming** (waarop de aanvaardingsplicht van toepassing is) **weigeren**.

B.) Afvalstofs specifieke bepalingen omtrent UPV

VLAREMA 17 februari 2012

Afdeling 3.4 van het VLAREMA bevat aanvullende 'afvalstofs specifieke bepalingen'. We beperken de bespreking tot de bepalingen omtrent afvalbanden, afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en afgedankte batterijen en accu's.

Afvalbanden

Onderafdeling 3.4.3 bevat de afvalstofs specifieke bepalingen voor afvalbanden. De relevante bepalingen stellen dat UPV enkel geldt voor de afvalbanden uit de **vervangmarkt en uit de eerste montage**.

Samenwerking met de gemeenten voor de inzameling van afvalbanden is **niet verplicht**.

Daarnaast worden **voorwaarden** opgelegd voor de **verwerking van afvalbanden**: sorteren op herbruikbare en rechapeerbare banden, het verbod op verwijdering van afvalbanden, etc.

Verdere aanvullingen gaan over de inhoud van de individuele afvalpreventie- en afvalbeheerplannen en milieubeleidsovereenkomsten. Producenten moeten elke afvalband in ontvangst nemen die door de consument wordt aangeboden en op eigen kosten laten verwerken in een daartoe vergunde inrichting.

Tot slot hebben eindverkopers, tussenhandelaars en producenten wederom **rapportage verplichtingen** naar de OVAM omtrent o.a. de totale hoeveelheid nieuwe banden en de totale hoeveelheid afvalbanden, inclusief die welke in aanmerking komen voor hergebruik, uitgedrukt in kilogram en soorten.

Afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA)

Onderafdeling 3.4.4 bevat de afvalstofs specifieke bepalingen voor AEEA over volgende onderwerpen: het toepassingsgebied en de kenmerken van inzameling (Art. 3.4.4.1 en 3.4.4.2), de financiering van de aanvaardingsplicht (Art. 3.4.4.4.), de scheiding tussen potentieel herbruikbare AEEA enerzijds, en niet-herbruikbare AEEA anderzijds (Art. 3.4.4.5), minimale inzamelingsdoelstellingen en percentages voor nuttige toepassing (Art. 3.4.4.6 en 3.4.4.7), voorlichtingscampagnes (Art. 3.4.4.9), registratieverplichtingen (Art. 3.4.4.10 en volgende) en rapportageverplichtingen (Art. 3.4.4.11 en volgende).

Afgedankte batterijen en accu's

Onderafdeling 3.4.5 van het VLAREMA bevat de afvalstofs specifieke bepalingen voor afgedankte batterijen en accu's. Artikel 3.4.5.1 preciseert dat voor afgedankte batterijen en accu's de UPV wordt ingevuld door middel van de aanvaardingsplicht. Voorts bepaalt artikel 3.4.5.2 de inzamelings- en recyclagepercentages voor afgedankte batterijen en accu's, artikel 3.4.5.3 de verplichtingen omtrent financiering en gratis ophaling, artikel 3.4.5.4 de minimale inhoud van de individuele afvalpreventie- en afvalbeheerplannen of milieubeleidsvereenkomsten, artikel 3.4.5.5 de regeling omtrent voorlichtingscampagnes, en artikels 3.4.5.5/1 en 3.4.5.6 respectievelijk de registratie- en rapportageverplichtingen.

C.) Conclusie

VLAREMA 17 februari 2012

Het VLAREMA verduidelijkt het toepassingsgebied en de verplichtingen in verband met UPV.

Het besluit bepaalt de productcategorieën (en bijgevolg de producenten) die onderworpen worden aan de aanvaardingsplicht. De verplichtingen kunnen op twee manieren vervuld worden: via een individueel afvalpreventie- en afvalbeheerplan, of via een milieubeleidsvereenkomst. Het VLAREMA bepaalt wat opgenomen moet worden in de individuele plannen of milieubeleidsvereenkomsten, maar bevat geen bepalingen omtrent praktische aangelegenheden zoals het statuut van een beheersorganisme of de activiteiten die kunnen worden uitgevoerd.

5.2.3 Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (5 april 1995)

Titel VI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid vormt de **decreetale basis voor het afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten**. We schetsen hieronder de meest relevante bepalingen.

A.) Relevante bepalingen MBO

Decreet Milieubeleid (5 april 1995)

Artikel 6.1.1 beschrijft een **milieubeleidsvereenkomst** (MBO) als *“iedere overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering enerzijds, en een of meer overkoepelende, representatieve organisaties van ondernemingen anderzijds, met als doel milieuverontreiniging te voorkomen, de gevolgen ervan te beperken of weg te nemen, of een doelmatig milieubeheer te bevorderen”*.

De MBO kan enkel worden gesloten met **organisaties** die aan de volgende **voorwaarden** voldoen: ze bezitten rechtspersoonlijkheid; ze zijn representatief voor ondernemingen die hetzij een bepaalde gemeenschappelijke activiteit uitoefenen, hetzij geconfronteerd worden met een bepaald gemeenschappelijk leefmilieuprobleem, hetzij gevestigd zijn in hetzelfde gebied; ze zijn door hun leden gemandateerd om met het Gewest een milieubeleidsvereenkomst te

sluiten.

De afgesloten **MBO** is niet alleen **verbindend** voor de partijen, maar eveneens voor al de leden van de organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan. De ondernemingen die na het sluiten van de overeenkomst tot de organisatie toetreden, worden van rechtswege verbonden. Bovendien kunnen de leden van een verbonden organisatie zich niet aan hun verbintenissen onttrekken door uit de organisatie te treden.

Titel VI van het decreet van 5 april 1995 bevat bepalingen over de totstandkoming van een milieubeleidsvereenkomst:

Hoofdstuk II. Totstandkoming, toetreding, wijziging en beëindiging

Artikel 6.2.1.

§ 1. Voor de aanvang van de onderhandelingen over een milieubeleidsvereenkomst wordt een startnota opgesteld. De startnota motiveert de keuze voor het instrument milieubeleidsvereenkomst en beschrijft de belangrijkste doelstellingen en krachtlijnen voor de milieubeleidsvereenkomst waarover onderhandeld moet worden. De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast over het opstellen van de startnota.

§ 2. Over de startnota wordt een consultatie georganiseerd waarbij iedereen gedurende minstens dertig dagen bezwaren en opmerkingen kan formuleren. Daartoe wordt:

1° de startnota bezorgd aan de Minaraad en de voorzitter van het Vlaams Parlement;

2° de website waarop de startnota beschikbaar is, gemeld aan andere belanghebbenden. De Minaraad brengt een advies uit binnen dertig dagen na ontvangst van de startnota.

De Vlaamse Regering:

1° stelt nadere regels vast over de manier waarop de consultatie georganiseerd wordt en de geformuleerde bezwaren en opmerkingen verwerkt worden;

2° keurt de startnota goed. Indien de Minaraad een advies uitbrengt over de startnota, verantwoordt de Vlaamse Regering in een verslag in welke mate al dan niet rekening is gehouden met de opmerkingen en suggesties tot aanpassing uit het advies van de Minaraad.

§ 3. Het ontwerp van milieubeleidsvereenkomst wordt meegedeeld aan de Vlaamse Regering.

§ 4. Over het ontwerp van milieubeleidsvereenkomst wordt een consultatie georganiseerd waarbij iedereen gedurende minstens dertig dagen bezwaren en opmerkingen kan formuleren. Daartoe wordt:

1° een samenvatting van het ontwerp van milieubeleidsvereenkomst, op initiatief van het Gewest, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De samenvatting omschrijft minstens het voorwerp en de algemene strekking van de milieubeleidsvereenkomst en vermeldt de website waarop het ontwerp van de overeenkomst beschikbaar is;

2° het ontwerp van milieubeleidsvereenkomst bezorgd aan de Minaraad en de voorzitter van het Vlaams Parlement;

3° de website waarop het ontwerp van milieubeleidsvereenkomst beschikbaar is, gemeld aan andere belanghebbenden.

De Vlaamse Regering :

1° stelt nadere regels vast over de manier waarop de consultatie georganiseerd wordt en de geformuleerde bezwaren en opmerkingen verwerkt worden;

2° keurt de milieubeleidsvereenkomst goed.

§5. Een milieubeleidsvereenkomst wordt, na ondertekening door de partijen, integraal bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Behoudens andersluidend

beding treedt een milieubeleidsovereenkomst in werking de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Tot slot, een milieubeleidsovereenkomst wordt gesloten voor een **bepaalde termijn** (die in geen geval langer mag zijn dan acht jaar), en kan niet stilzwijgend worden verlengd.

B.) Conclusie

Decreet Milieubeleid (5 april 1995)

Titel VI van het decreet van 5 april 1995 bevat algemene bepalingen omtrent het afsluiten en de uitwerking van milieubeleidsovereenkomsten. **Het decreet bevat opnieuw geen aanvullende beperkingen omtrent het statuut van de representatieve organisaties of de activiteiten** die door deze organisaties kunnen worden uitgevoerd.

5.2.4 Een speciaal geval: het Interregionaal SamenwerkingsAkkoord voor Verpakkingsafval (ISA)

Voor de meeste stromen met UPV wetgeving, werken de Vlaamse beleidsmakers met een MBO waarvan het wettelijk kader in vorig deel geschetst is. Het beheer van verpakkingsafval verloopt echter op een andere wijze: een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten heeft geleid tot een systeem met erkenningen voor beheersorganismen. Hoewel verpakkingen buiten de scope van de studie liggen, lichten we kort de werking en de voorwaarden voor de erkende beheersorganismen toe om de brede waaier aan beleidsopties te illustreren.

Europese richtlijn harmoniseert disparate nationale wetgeving

Verschillende Europese landen voerden in de jaren '80 en '90 wetgeving in met betrekking tot het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval. Om de regels te harmoniseren op Europees niveau vaardigde de Europese wetgever Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 over verpakkingen en verpakkingsafval uit. De richtlijn beoogde een hoge graad van milieubescherming en het wegnemen van handelsbelemmeringen voor de interne markt.

Belgisch Samenwerkingsakkoord zorgt voor een uniforme regeling

De bevoegdheid voor het beleid inzake afvalbeheer komt in België toe aan de gewesten. De gewesten kozen echter voor gezamenlijke maatregelen voor verpakkingsafval om de Belgische economische unie en monetaire eenheid niet te verstoren. De drie gewesten hebben hun afspraken vastgelegd in het eerste Interregionaal Samenwerkingsakkoord rond de preventie en het beheer van verpakkingsafval op 30 mei 1996. Op 4 november 2008 werd een nieuw Samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval gesloten tussen het Vlaamse, Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, met kracht van wet op het gehele Belgische grondgebied en van toepassing op alle verpakkingen die op de Belgische markt worden gebracht. Dit nieuwe Samenwerkingsakkoord trad in werking op 1 januari 2009 en heeft het Samenwerkingsakkoord van 1996 vervangen.

De Interregionale Verpakkingscommissie (IVC) en haar rol als controle- en erkenningsorgaan

Het Samenwerkingsakkoord heeft kracht van wet en verplicht bedrijven die verpakkingen op de markt brengen om een inzamelsysteem te organiseren dat de hergebruik/recycling doelstellingen haalt. Belgische verpakkingsproducenten moeten jaarlijks informatie verschaffen over de hoeveelheid verpakkingen die zij op de markt brengen aan de speciaal daarvoor opgerichte Interregionale Verpakkingscommissie.

De verpakkingsverantwoordelijke kan volgens artikel 7 van het Samenwerkingsakkoord van 2008 een overeenkomst afsluiten met een rechtspersoon van publiek- of privaatrecht voor wat betreft de gehele of gedeeltelijke uitvoering van zijn terugnameplicht. De individuele producent dient de Interregionale Verpakkingscommissie (IVC) mee te delen op welke wijze hij zijn terugnameplicht vervult of op welke wijze de derde persoon met wie hij een overeenkomst heeft gesloten, de realisatie van zijn individuele terugnameplicht mogelijk maakt. De IVC fungeert in deze als controle- en erkenningsorgaan. Volgens artikel 9 van het Samenwerkingsakkoord kent de IVC enkel een erkenning toe aan organismen die aan volgende voorwaarden voldoen:

- opgericht als een vereniging zonder winstgevend doel (vzw);
- als uitsluitend statutair doel het voor rekening van de leden ten laste nemen van de terugnameplicht;
- voldoende middelen beschikbaar om de terugnameplicht te vervullen;
- de beheerders of personen die de vereniging kunnen verbinden bezitten hun burgerlijke en politieke rechten en zijn niet veroordeeld zijn voor een inbreuk op de milieuwetgeving van de Gewesten of van een lidstaat van de Europese Unie.

Fost Plus en VAL-I-PAC

Om de terugnameplicht voor verpakkingsafval in praktijk om te zetten, hebben producenten twee verschillende organismen opgericht die erkend zijn door de IVC. Voor huishoudelijk verpakkingsafval heeft het bedrijfsleven Fost Plus opgericht (ontstaan als een vrijwillig initiatief van de privésector in 1994, en officieel erkend in 1997). Het verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong wordt beheerd door VAL-I-PAC (opgericht en erkend in 1997).

Verlenging van het Samenwerkingsakkoord

Zoals hierboven beschreven, is het Interregionale Samenwerkingsakkoord een gevolg van de Europese Richtlijn 94/62/EG. Aangezien de richtlijn op 11 februari 2004 werd gewijzigd door een nieuwe Europese Richtlijn (2004/12/EG), is in 2008 ook het Samenwerkingsakkoord uit 1996 opgeheven en vervangen door een nieuw Samenwerkingsakkoord, waarbij de definitie 'verpakking' verduidelijkt is en de percentages voor recyclage en nuttige toepassing verhoogd zijn.

Conclusie

Het Samenwerkingsakkoord bevat wel degelijk wettelijke bepalingen over de structuur en het statuut van collectieve beheersorganismen verantwoordelijk voor huishoudelijk en bedrijfsmatig verpakkingsafval; meer specifiek staat het Samenwerkingsakkoord voor deze gevallen enkel beheersorganismen toe die een VZW-statuut hebben. Daarnaast wordt ook het voldoen aan de terugnameplicht op individuele basis toegelaten door het Samenwerkingsakkoord.

5.3 Controversiële bepalingen over UPV in de Waalse wetgeving

De Waalse wetgever heeft in 2010 verregaande verplichtingen opgelegd voor de werking van de beheersorganismen. Na juridisch verweer van producenten en producentenorganisaties heeft de Raad van State verschillende artikels uit deze wetgeving verbroken. Het betrokken arrest geeft dan ook inzicht in de juridische randvoorwaarden waar de gewestelijke wetgevers rekening mee moeten houden. Dit hoofdstuk bespreekt eerst de aangevochten Waalse wetgeving en gaat daarna in op het Arrest van de Raad van State.

5.3.1 Besluit van de Waalse Regering tot invoering van een terugnameplicht voor bepaalde afvalstoffen (23 september 2010)

Teneinde de bepalingen van de Europese Richtlijnen 2000/53/EG (autowrakken), 2002/96/EG (AEEA) en 2006/66/EG (afgedankte batterijen en accu's) om te zetten, voerde de Waalse Regering op 23 september 2010 het 'Besluit tot invoering van een terugnameplicht voor bepaalde afvalstoffen' in. De tabellen hieronder onderzoeken de doelstellingen van het Besluit, alsook de relevante bepalingen omtrent UPV.

A.) Doelstellingen

Besluit Waalse Regering 23 september 2010

De wettelijke basis voor het Besluit van 23 september 2010 is te vinden in artikel 8bis van het Waalse Decreet betreffende de afvalstoffen van 27 juni 1996, dat stelt dat *"de Regering **producenten een terugnameplicht** kan opleggen voor goederen of afvalstoffen uit commercialisering of uit het gebruik voor eigen behoefte van goederen, grondstoffen of producten met het oog op de preventie, het hergebruik, de recycling, de nuttige toepassing en/of een aangepast beheer van die goederen of afvalstoffen en op de **internalisering** van het geheel of van een deel van de beheerskosten"*.

Daarnaast beschrijft de preambule van het Besluit enkele relevante de doelstellingen:

*"Overwegende dat het geboden is, enerzijds, de **afvalproducerende sectoren te responsabiliseren** en, anderzijds, afvalpreventie, -hergebruik, -recycling en -valorisatie te bevorderen en afvalstorten in technische ingravingscentra drastisch te beperken; dat, **wat huishoudelijk afval betreft, de verantwoordelijkheid van de producenten moet aansluiten op de bevoegdheid en de opdracht van de gemeenten** en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met het beheer van huishoudelijk afval;"*

*"Overwegende dat de terugnameplichten bijdragen tot de algemeen belangdoelstelling van het Gewest inzake **milieubescherming, afvalpreventie en goed afvalbeheer**;"*

*"Overwegende dat de **rol van de gewestelijke overheden**, meer bepaald van de **"Office wallon des déchets"** (Waalse dienst voor afvalstoffen), **nader bepaald moet worden** bij de opvolging en de controle op de uitvoering van de terugnameplichten;"*

*"Overwegende dat de uitvoering van de terugnameplichten niet nauwgezet (strikt) onder de privaatrechtelijke relaties valt; dat de regels krachtens welke de terugnameplichtigen zich bij de erkende organen en de beheersorganen aansluiten en als lid geschrappt worden, klaar moeten zijn en het **non-discriminatiebeginsel** in acht moeten nemen; dat het in dat kader gerechtvaardigd is de type-aansluitingsovereenkomsten voor advies aan de Dienst voor te leggen;"*

*"Overwegende dat **de collectieve uitoefening van operationele afvalbeheersactiviteiten** en van de verplichtingen i.v.m. de opvolging van en de controle op de kanalen voor het beheer van de afvalstoffen die onder de terugnameplicht vallen **een concurrentiebeperking zou kunnen teweegbrengen, een abnormale druk op de prijzen zou kunnen veroorzaken of de ontwikkeling van bepaalde ketens zou kunnen beperken**; dat zulks het geval zou kunnen zijn indien een aanzienlijk stroomgedeelte rechtstreeks, of via ketens, door dergelijke instellingen ingezameld of gesorteerd zou moeten worden; dat het Gewest de verantwoordelijkheid heeft om ervoor te **zorgen dat de erkende beheers- en uitvoeringsinstellingen geen misbruik maken van de positie** die hen bij deze regelgeving verleend wordt;"*

*"Overwegende dat zowel de terugnameplichtigen als de verschillende ondertekenende partijen zich aan de Europese en **Belgische concurrentieregelgeving (misbruik van dominante positie en antimededingingsakkoorden)** moeten houden;"*

Hieronder volgt een korte beschrijving van de relevante bepalingen omtrent UPV in het Besluit van de Waalse Regering. Onder sectie 4.3.2 (de analyse van het arrest van de Raad van State) wordt de volledige tekst per artikel weergegeven.

Artikel 4 bepaalt de drie manieren waarop een terugnameplichtige onder het Besluit aan zijn verplichtingen kan voldoen: via een **individueel plan**, aansluiting bij een **erkend organisme**, of overeenkomstig een afgesloten **milieuovereenkomst** de verplichtingen toevertrouwen aan een beheersorganisme. Paragraaf 2 van het artikel stelt dat terugnameplichtigen in het tweede en derde geval (dus niet bij het voldoen aan de verplichtingen via een individueel plan) eveneens moeten voorzien in maatregelen ter bevordering van de preventie van afval uit de producten die ze op de markt brengen. Ze moeten deze maatregelen ter goedkeuring aan de Dienst voorleggen uiterlijk binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de erkenning of van de milieubeleidsovereenkomst.

Artikel 5 legt de terugnameplichtigen, het erkende organisme of het beheersorganisme de verplichting op een **analytische boekhouding** te voeren om de financiering van de kosten bedoeld in artikel 4 te waarborgen. Deze boekhouding en alle bewijsstukken dienen aan de Dienst te worden overgemaakt op het eerste verzoek. Verder moet een **bedrijfsrevisor** of expert-boekhouder het geheel van de financiële gegevens certificeren.

De eerste paragraaf van **artikel 7** stelt dat *'de terugnameplichtige bij de publiekrechtelijke rechtspersonen regelmatig en op eigen kosten het in artikel 2 bedoelde afval moeten ophalen dat zij op selectieve wijze ingezameld hebben, behalve wanneer de publiekrechtelijke rechtspersonen die territoriaal verantwoordelijk zijn voor het beheer van het huishoudelijk afval de opdracht van de afvalinzameling en -verwerking zelf toewijzen en/of voor het vervoer en/of de inzameling van het afval in regie zorgen naar een bepaald hergroeperings- of verwerkingspunt'*.

Afdeling 2 bepaalt de inhoud die een **individueel plan** inzake preventie en afvalbeheer moet bevatten: identificatiegegevens, doel, strategische en operationele maatregelen...

Afdeling 3, artikel 11 beschrijft de voorwaarden en procedure voor **erkende organismen**:

1. **opgericht in de vorm van een vereniging zonder winstgevend doel** in de zin van de wet van 27 juni 1921 over de verenigingen zonder winstgevend oogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen;
2. **als enig statutair doel de tenlasteneming** voor rekening van contractanten **van de terugnameplicht** die hen opgelegd wordt;
3. **onder bestuurders** of onder de personen die ertoe gemachtigd zijn de vereniging te verbinden alleen personen die hun burger- en politieke rechten genieten;
4. **onder bestuurders** of onder de personen die ertoe gemachtigd zijn de vereniging te verbinden geen enkele persoon die bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing is veroordeeld voor een overtreding van de in het Waalse Gewest geldende milieuwetgeving of van elke gelijkwaardige wetgeving van een lidstaat van de Europese Gemeenschap;
5. **voldoende financiële garanties en menselijke en technische middelen** om de terugnameplicht te waarborgen;
6. een **boekhouding** die voldoet aan de bepalingen van de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekeningen van de ondernemingen;
7. **rechtstreeks noch onrechtstreeks, met name via een dochtermaatschappij, een operationele activiteit uitoefenen i.v.m. het beheer van afval dat onder de terugnameplicht valt.**

Artikel 15 lijst de verplichtingen op voor de erkenning als erkend organisme. Het erkend organisme laat de percentages ingezameld, gerecycleerd en gevaloriseerd afval bevestigen

door een bedrijfsrevisor. Daarnaast dient het erkende organisme de inzameling van het aan de terugnameplicht onderworpen afval op homogene wijze te organiseren op het gezamenlijke grondgebied van het Waalse Gewest. Voor dit laatste geldt echter een uitzondering indien de publiekrechtelijke rechtspersonen die territoriaal verantwoordelijk zijn voor het beheer van huishoudelijk afval de opdracht van inzameling/verwerking/vervoer zelf toewijzen.

Afdeling 4 bepaalt de inhoud waar een **milieubeleidsovereenkomst** minimaal in moet voorzien.

Artikel 19 bepaalt dat de bevoegde Minister eveneens de minimuminhoud van de milieubeleidsovereenkomst kan bepalen.

Hoofdstukken 2 t.e.m. 10 bevatten aanvullende afvalstofs specifieke bepalingen. Zo bepaalt **artikel 101** dat publiekrechtelijke rechtspersonen verantwoordelijk voor het beheer van huishoudelijk afval, bij inzamelings- en vervoerscontracten de reële en volle prijs (administratieve beheerskosten inbegrepen) van de gescheiden inzameling van AEEA aan de terugnameplichtigen kunnen doorrekenen.

C.) Conclusie

Besluit Waalse Regering 23 september 2010

Het Besluit van de Waalse Regering verduidelijkt het toepassingsgebied en de modaliteiten voor uitvoering van UPV.

De preambule van het Besluit bevat enkele opmerkelijke doelstellingen die niet (expliciet) terug te vinden zijn in de doelstellingen van bvb. het Materialendecreet of VLAREMA. Zo wordt bepaald dat *'de uitvoering van terugnameplichten niet nauwgezet (strikt) onder de privaatrechtelijke relaties valt'*, en *'dat de gecombineerde uitoefening van operationele afvalbeheersactiviteiten en van de verplichtingen i.v.m. de opvolging van en de controle op de kanalen voor het beheer van de afvalstoffen die onder de terugnameplicht vallen een concurrentiebeperking zou kunnen teweegbrengen, een abnormale druk op de prijzen zou kunnen veroorzaken of de ontwikkeling van bepaalde ketens zou kunnen beperken'*; deze specifieke doelstellingen weerspiegelen zich dan ook in het Besluit.

Het Besluit duidt niet enkel de productcategorieën (en bijgevolg de producenten) aan die onderworpen zijn aan de terugnameplicht, maar geeft ook aan hoe deze verplichtingen vervuld kunnen worden: via een individueel plan, aansluiting bij een erkend organisme of d.m.v. een milieubeleidsovereenkomst.

In tegenstelling tot het besproken VLAREMA, bepaalt het Besluit van de Waalse Regering aangelegenheden zoals de juridische vorm en het statutair doel. Bovendien zijn er expliciete beperkingen zoals operationele activiteiten die door een dergelijk organisme niet kunnen worden uitgevoerd. Het zijn net deze bepalingen die hebben geleid tot de juridische procedure voor de Raad van State.

5.3.2 Arrest Raad van State

Op 7 januari 2011 heeft een groepering van beheersorganismen en producenten het Besluit aangevochten voor de Raad van State. De eisende partijen hebben wel 18 middelen (sommigen verder opgesplitst in meerdere onderdelen) aangevoerd over volgende punten:

- Het Besluit laat intercommunales toe zelf de inzameling en verwerking van afval te organiseren, maar de kosten door te rekenen aan de producenten;
- de mogelijkheid voor intercommunales om de contracten die zij zelf zijn aangegaan met inzamelaars en verwerkers, zonder voorafgaand akkoord op te dringen aan de beheersorganismen;
- het algemene verbod voor beheersorganismen om operationele activiteiten uit te voeren, wat hen verhindert om hun doelstelling ten volle te behartigen;
- het instellen van een globaal inzamelingspercentage van huishoudelijke AEEA op minimum 10 kg per inwoner en per jaar vanaf 2013, zonder hierbij enige haalbaarheidsstudie te hebben uitgevoerd.

De uitspraak van 29 januari 2015 in de zaak n° 230.027 vernietigde negen verschillende onwettige bepalingen van het Waals Besluit. De volgende tabellen bespreken artikelsgewijs de inhoud van de vernietigde bepalingen, de argumenten die werden aangehaald, de uitspraak van het rechtscollège en de mogelijke impact op Vlaamse UPV regelgeving. Daarna volgt ook een (korte) bespreking van de door de eisende partijen aangevoerde middelen die door de Raad van State werden verworpen.

Artikel 4: Verplichting tot voorleggen van maatregelen ter bevordering van de preventie volgens de richtlijnen waarin de Dienst voorziet.

HOOFDSTUK I. — Gemeenschappelijke bepalingen

Afdeling 1. — Algemene bepalingen

Art. 4. § 1. Om te voldoen aan de in dit besluit bedoelde verplichtingen kan de terugnameplichtige:

- *zijn terugnameplicht zelf nakomen, in het kader van een individueel plan inzake de preventie en het beheer van de terugnameplicht overeenkomstig afdeling 2 van dit hoofdstuk, desgevallend bij overeenkomst met een derde;*
- *of die plicht laten uitvoeren door een overeenkomstig afdeling 3 van dit besluit erkend organisme; in dat geval wordt hij geacht aan zijn verplichting te voldoen zodra en voor zover hij bevestigt dat hij rechtstreeks of via een natuurlijke of rechtspersoon die ertoe gemachtigd is hem te vertegenwoordigen een overeenkomst gesloten heeft met het erkende organisme, voor zover dat organisme aan zijn verplichtingen voldoet;*
- *of een overeenkomstig afdeling 4 van dit hoofdstuk gesloten milieuovereenkomst uitvoeren en de uitvoering van een deel of van het geheel van de verplichtingen in dat kader toevertrouwen aan een beheersorganisme waarvan hij lid is geworden; in dat geval wordt hij geacht aan zijn verplichting te voldoen zodra en voor zover hij bevestigt lid te zijn van een organisatie die de overeenkomst heeft ondertekend, of van het beheersorganisme, voor zover dat organisme aan zijn verplichtingen voldoet.*

In de gevallen sub 2° en 3° en behoudens andersluidende bepaling in dit besluit, is het erkende organisme of het beheersorganisme ertoe gehouden te voldoen aan de verplichtingen die aan de terugnameplichtigen opgelegd worden.

§ 2. In de gevallen bedoeld in § 1, sub 2° en 3°, voorzien de terugnameplichtigen in maatregelen ter bevordering van de preventie van afval uit de producten die ze op de markt brengen en leggen ze die maatregelen ter goedkeuring aan de Dienst voor uiterlijk binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de erkenning of van de milieubeleidsovereenkomst. Die maatregelen voldoen aan de richtlijnen waarin de Dienst voorziet. Onverminderd de specifieke bepalingen per stroom, vermelden ze voor bedoelde afvalstromen op zijn minst:

- 1. de aard en het gewicht van de verschillende types afval;*
- 2. de lijst van de reeds genomen maatregelen ter beperking van de hoeveelheid afval en/of ter vermindering van de schadelijkheid ervan voor het leefmilieu, en het resultaat ervan;*
- 3. de geplande preventiemaatregelen, de kwantitatieve en/of kwalitatieve doelstellingen, de opvolgingsindicatoren en de actiekalender.*

Per bedrijvigheidssector kan de terugnameplichtige de uitvoering van de verplichting waarin deze paragraaf voorziet toevertrouwen aan een derde persoon, die in dat geval de Dienst inlicht.

ANALYSE

De eisende partijen werpen op dat het Waalse Decreet betreffende de afvalstoffen van 27 juni 1996 in artikel 24 bepaalt dat het de opdracht is van de Waalse Regering om maatregelen ter bevordering van preventie uit afval uit te werken. Deze opdracht zou niet zomaar doorgeschoven kunnen worden naar producenten.

Daarnaast halen zij aan dat artikel 15 (verplichtingen van het erkende organisme) punt 18 reeds verplicht om een preventieplan over te leggen binnen een termijn van één jaar (te rekenen van de datum van toekenning van de erkenning) om, in voorkeursvolgorde, preventie, hergebruik en recyclage te bevorderen. Gezien deze verplichting is het onredelijk om volgens artikel 4 §2 het indienen te eisen binnen een termijn van 6 maanden.

Tot slot beroepen de eisende partijen zich op een schending van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, gezien artikel 4 §2 de verplichting enkel oplegt als de terugnameplichtigen aan hun verplichting voldoen via een erkend organisme of een milieubeleidsovereenkomst, en niet wanneer zij dit doen via een individueel plan.

UITSPRAAK

De Raad van State stelt dat de Waalse wetgever de 'Dienst' (Office wallon des déchets) niet de bevoegdheid kon toekennen om 'richtlijnen' uit te vaardigen waaraan de maatregelen van producenten ter bevordering van preventie moeten voldoen.

Daarnaast merkt ze op dat de maatregelen bedoeld in artikel 4 §2 noodzakelijkerwijs ook inbegrepen zijn in de maatregelen die volgens artikel 15 punt 18 moeten worden voorgelegd. Hierdoor ontstaat een inhoudelijk risico op incoherentie.

Tot slot wijst de Raad erop dat er geen reden is om een producent die aan zijn verplichtingen voldoet volgens een individueel plan, niet aan dezelfde verplichting van artikel 4 §2 te onderwerpen.

Bijgevolg vernietigt de Raad van State artikel 4 §2 van het Besluit van de Waalse Regering tot invoering van een terugnameplicht voor bepaalde afvalstoffen van 23 september 2010.

IMPACT OP VLAREMA

De Raad van State vernietigt enkel artikel 4 §2. Gezien de verplichting in artikel 15, §1 punt 18 blijft bestaan moet het erkende organisme nog steeds een preventieplan voorleggen aan de Dienst binnen een termijn van één jaar. Er waren twee achterliggende redenen voor de vernietiging. Ten eerste, de Waalse wetgever kon het Office wallon des déchets geen bevoegdheid toekennen om 'richtlijnen' uit te vaardigen. Ten tweede, de verplichting in artikel 4 §2 cumuleerde met de verplichtingen volgens artikel 15, §1 punt 18 waarbij een kortere termijn opgelegd werd (zes maanden i.p.v. één jaar).

De uitspraak van de Raad van State doet dus geen afbreuk aan de verplichtingen vervat in artikel 3.2.1.2 van het VLAREMA. Het artikel 3.2.1.2 stelt dat aan de aanvaardingsplicht kan worden voldaan d.m.v. een individueel afvalpreventie- en afvalbeheerplan of een milieubeleidsovereenkomst. De tweede paragraaf van het artikel legt vast dat in beide gevallen maatregelen voor preventie en hergebruik moeten worden bepaald.

Artikel 5: De verplichting tot analytisch boekhouden en de externe controle op kosten van het erkend organisme of beheersorganisme

HOOFDSTUK I. — Gemeenschappelijke bepalingen

Afdeling 1. — Algemene bepalingen

Art. 5. § 1. De terugnameplichtigen, het erkende organisme of het beheersorganisme boekhouden analytisch en waarborgen zodoende de nakoming van de verplichting tot financiering van de kosten bedoeld in artikel 4. Ze leggen die boekhouding en alle bewijsstukken aan de Dienst over op zijn eerste verzoek.

Het geheel van de financiële gegevens wordt gecertificeerd door een bedrijfsrevisor of, zo niet, door een expert-boekhouder. De Minister, of de Dienst door delegatie, kan een externe controleur aanwijzen op kosten van het erkende organisme of van het beheersorganisme.

ANALYSE

De eisende partijen voeren in eerste instantie aan dat de verplichting van een analytische boekhouding ongerechtvaardigd en manifest disproportioneel is in vergelijking met de beoogde doelstelling, namelijk het waarborgen van de financiering van de kosten zoals bedoeld in artikel 4. De eisende partijen voeren aan dat analytisch boekhouden de hoeveelheid afval die aan de basis ligt van de financieringsverplichting niet beter verantwoord dan het voorleggen van de facturen en betalingen. Daarbij voeren zij aan dat de meerderheid van de KMO's niet analytisch boekhoudt, en dat deze verplichting disproportioneel is rekening houdend met de grootte en omzet van deze ondernemingen.

Daarnaast verzetten de eisende partijen zich tegen de mogelijkheid die aan de Minister, of de Dienst door delegatie, wordt toegekend om een externe controleur aan te wijzen op kosten van het erkende organisme of van het beheersorganisme. Immers, alinea 3 van hetzelfde artikel 5, punt 1 verplicht reeds om de financiële gegevens te laten nakijken door een bedrijfsrevisor of een expert-boekhouder.

UITSPRAAK

De Raad van State stelt met betrekking tot de eerste eis, dat de Waalse wetgever onvoldoende argumenten naar voor heeft gebracht om de verplichting tot analytisch boekhouden te rechtvaardigen. Ze erkent dat het uitvoeren van deze verplichting aanpassingskosten met zich zou meebrengen die disproportioneel zijn in verhouding tot de nagestreefde doelstelling. Bovendien houdt het gebrek aan eenvormige en duidelijke definitie m.b.t. het begrip 'analytisch boekhouden' het risico in dat de verplichting niet uniform wordt nageleefd.

De Raad beslist ook dat de tweede eis gegrond is. Immers, het aanstellen van een externe controleur op kosten van het erkende organisme of van het beheersorganisme is enkel onderworpen aan de discretionaire bevoegdheid van de Minister of de Dienst. Bovendien zou een externe controle op het analytisch boekhouden een eerder willekeurig karakter hebben gezien de afwezigheid van een definitie van 'analytisch boekhouden'.

Bijgevolg vernietigt de Raad van State artikel 5 §1 van het Besluit van de Waalse Regering tot invoering van een terugnameplicht voor bepaalde afvalstoffen van 23 september 2010.

IMPACT OP VLAREMA

Het VLAREMA bepaalt niet hoe aanvaardings- of terugnameplichtigen en beheersorganismen een boekhouding moeten voeren. Daarnaast legt het VLAREMA enkel vast dat gegevens gecertificeerd moeten worden door een onafhankelijke keuringsinstelling, maar bepaalt het niet dat

het over een bedrijfsrevisor of expert-boekhouder moet gaan. Verder bepaalt het VLAREMA niets over een externe controleur die de Minister (of OVAM) aanstelt op kosten van het beheersorganisme. Het vernietigen van artikel 5 §1 van het Waalse Besluit door de Raad van State heeft dan ook geen impact op de bepalingen van het VLAREMA.

Artikel 15: Verplichting voor het erkende organisme om de percentages ingezameld, gerecycleerd en gevaloriseerd afval te laten bevestigen door een bedrijfsrevisor

HOOFDSTUK I. — Gemeenschappelijke bepalingen

Afdeling 3. — Organen erkend om te voldoen aan de terugnameplicht van de afvalstoffen

Onderafdeling 2. — Verplichtingen van het erkende organisme

Art. 15. § 1. De beslissing tot erkenning bevat op zijn minst de volgende verplichtingen voor het erkende organisme:

...

11° de percentages ingezamelde, gerecycleerde en gevaloriseerde afval t.o.v. de in het Waalse Gewest op de markt gebrachte producten laten bevestigen door een bedrijfsrevisor;

...

ANALYSE

De eisende partijen voeren een 11^{de} middel aan tegen artikelen 15, §1 °11 en 22, §4 eerste alinea van het Besluit, die een verplichting inhouden voor het erkende organisme om de percentages ingezameld, gerecycleerd en gevaloriseerd afval te laten bevestigen door een bedrijfsrevisor. Volgens de eisende partijen is deze verplichting niet alleen disproportioneel, bovendien ontbreekt er ook voldoende grond voor deze bepaling en laat de verplichting niet eens toe om het beoogde doel van controle te bereiken. De eisende partijen stellen dat het statuut van bedrijfsrevisor geen enkele bevoegdheid noch competentie inhoudt om feiten zoals percentages ingezameld, gerecycleerd en gevaloriseerd afval te controleren, gezien hun controle zich doorgaans beperkt tot de jaarrekening van de vennootschap.

De verwerende partij verwijst naar artikels 2 en 4 van de Wet van 22 juli 1953 (houdende oprichting van een instituut van de Bedrijfsrevisoren en organisatie van het publiek toezicht op het beroep van bedrijfsrevisor) om aan te tonen dat het niet onredelijk is deze percentages te laten bevestigen door een bedrijfsrevisor, gezien hun taak er toe strekt een deskundig oordeel te geven omtrent de getrouwheid van jaarrekeningen, tussentijdse financiële overzichten of andere economische en financiële informatie.

Eisende partijen repliceren dat niet gelijk welke taak kan worden toevertrouwd aan bedrijfsrevisoren, enkel omdat zij over onbetwistbare professionele vaardigheden en capaciteiten beschikken. Daarenboven stippen zij aan dat bedrijfsrevisoren doorgaans geen enkele wetenschappelijke of technische achtergrond hebben die hen ertoe in staat zou stellen percentages ingezameld, gerecycleerd en gevaloriseerd afval te bevestigen.

UITSPRAAK

De Raad van State merkt op dat artikel 22, §4 van het Besluit van 23 september 2010 de verplichting vervat in artikel 15, §1, punt 11 eveneens uitstrekt naar beheersorganismen. Daarna stelt de Raad dat het geen verband ziet tussen de opdracht van een bedrijfsrevisor zoals beschreven in de Wet van 22 juli 1953 (houdende oprichting van een instituut van de Bedrijfsrevisoren en organisatie van het publiek toezicht op het beroep van bedrijfsrevisor) en de certificering van statistieken omtrent de percentages van ingezameld, gerecycleerd en gevaloriseerd afval omdat het geen boekhoudkundige gegevens zijn.

Bijgevolg vernietigt de Raad van State artikel 15 §1, punt 11 van het Besluit van de Waalse Regering tot invoering van een terugnameplicht voor bepaalde afvalstoffen.

IMPACT OP VLAREMA

Onder de Algemene Bepalingen betreffende de Aanvaardingsplicht, bepaalt het VLAREMA in artikel 3.2.1.3 dat de producent waarvoor de aanvaardingsplicht geldt, jaarlijks moet rapporteren aan de OVAM over de wijze waarop hij uitvoering geeft aan de aanvaardingsplicht. De producent kan een organisatie aanduiden om de rapportage uit te voeren. Daarnaast bepaalt het artikel dat de cijfergegevens worden gevalideerd door 'een onafhankelijke keuringsinstelling'.

Het VLAREMA bevat dus een gelijkaardige verplichting omtrent de certificering van cijfergegevens, maar verwijst hierbij niet naar een 'bedrijfsrevisor', maar naar 'een onafhankelijke keuringsinstelling'. Gegeven het feit dat de Raad van State artikel 15, §1, punt 11 van het Waalse Besluit vernietigde met als redenering dat er geen verband kon worden gevonden tussen de certificering van statistieken die geen deel uitmaken van de boekhoudkundige gegevens, en het statuut van de bedrijfsrevisor, blijkt dat deze vernietiging geen impact heeft op de verplichting vervat in het VLAREMA.

Artikel 7: het toewijzen van de opdracht voor inzameling/vervoer/verwerking van afval naar een bepaald overslag- of verwerkingspunt door de publiekrechtelijke rechtspersonen die territoriaal verantwoordelijk zijn voor het beheer van huishoudelijk afval

HOOFDSTUK I. — Gemeenschappelijke bepalingen

Afdeling 1. — Algemene bepalingen

Art. 7. § 1. De terugnameplichtige moet bij de publiekrechtelijke rechtspersonen regelmatig en op eigen kosten het in artikel 2 bedoelde afval ophalen die zij op selectieve wijze ingezameld hebben, behalve wanneer de publiekrechtelijke rechtspersonen die territoriaal verantwoordelijk zijn voor het beheer van huishoudelijk afval de opdracht van de afvalinzameling en -verwerking zelf toewijzen en/of voor het vervoer en/of de inzameling van het afval in regie zorgen naar een bepaald hergroeperings- of verwerkingspunt.

Artikel 15: het toewijzen van de opdracht voor inzameling/vervoer/verwerking van afval naar een bepaald overslag- of verwerkingspunt door de publiekrechtelijke rechtspersonen die territoriaal verantwoordelijk zijn voor het beheer van huishoudelijk afval

HOOFDSTUK I. — Gemeenschappelijke bepalingen

Afdeling 3. — Organen erkend om te voldoen aan de terugnameplicht van de afvalstoffen

Onderafdeling 2. — Verplichtingen van het erkende organisme

Art. 15. § 1. De beslissing tot erkenning bevat op zijn minst de volgende verplichtingen voor het erkende organisme:

...

5° de inzameling van het aan de terugnameplicht onderworpen afval op homogene wijze organiseren op het gezamenlijke grondgebied van het Waalse Gewest, behalve wanneer de publiekrechtelijke rechtspersonen die territoriaal verantwoordelijk zijn voor het beheer van het huishoudelijk afval de opdracht van de afvalinzameling en -verwerking zelf toewijzen en/of voor het vervoer en/of de inzameling van het afval in regie zorgen, overeenkomstig artikel 7, § 1;

...

17° wanneer de terugnameplicht betrekking heeft op huishoudelijk afval, zich houden aan de inzamelingsmodaliteiten bepaald door de publiekrechtelijke rechtspersonen die territoriaal verantwoordelijk zijn voor het beheer van huishoudelijk afval;

Artikel 101: het toekennen van inzamelings- en vervoerscontracten door de publiekrechtelijke rechtspersonen verantwoordelijk voor het beheer van huishoudelijk afval met doorrekening van de reële en volle prijs (administratieve beheerskosten inbegrepen) aan de terugnameplichtigen

HOOFDSTUK X. — Afgedankte elektrische en elektronische apparatuur

Afdeling 3. — Gescheiden inzameling van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur

Art. 101. § 4. De terugnameplichtige moet de afgedankte huishoudelijke elektrische en elektronische apparatuur, desgevallend door de detailhandelaars ingeleverd, die is ingezameld door de publiekrechtelijke rechtspersonen die voor het beheer van huishoudelijk afval verantwoordelijk zijn op eigen kosten terugnemen en laten opslaan, sorteren, valoriseren, recyclen en verwerken in een daartoe vergunde inrichting.

Wanneer de afgedankte huishoudelijke elektrische en elektronische apparatuur die overeenkomstig het vorige lid is ingezameld, beheerd wordt in het kader van een overheidsopdracht gegund door de publiekrechtelijke rechtspersonen die voor het beheer van huishoudelijk afval verantwoordelijk zijn, betaalt hij de uit die opdracht resulterende reële en volle prijs voor het afvalbeheer, administratieve beheerskosten inbegrepen, terug.

Wanneer de publiekrechtelijke rechtspersonen zorgen voor het vervoer of de inzameling in rege van de afgedankte huishoudelijke elektrische en elektronische apparatuur die naar hun containerparken gebracht wordt om ze aan te voeren naar hergroeperingspunten, zoals hun eigen overlaadcentra, betaalt de terugnameplichtige de reële en volle prijs van die handelingen terug. Die prijs wordt in onderlinge overeenstemming tussen de partijen vastgelegd.

ANALYSE

De eisende partijen beroepen zich op een veelheid van middelen om bovenstaande artikelen aan te vechten: onder andere een schending van artikel 20 van de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980; de onbevoegdheid van de wetgever; een schending van artikels 6.1 en 7.1 van Richtlijn 2002/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 2003 betreffende AEEA; een schending van het beginsel van handelsvrijheid; afwezigheid van motief; machtsoverschrijding; en tot slot een schending van het gelijkheids-, non-discriminatie- en proportionaliteitsbeginsel.

De bovenstaande middelen argumenteren dat de mogelijkheid die het Besluit geeft aan de publiekrechtelijke rechtspersonen (de gemeenten en intercommunales) om opdrachten voor inzameling en verwerking toe te wijzen (met doorrekening van de kosten naar de terugnameplichtigen) de keuzemogelijkheden van de terugnameplichtigen om UPV-verplichtingen te vervullen, uitholt.

De verwerende partij brengt hier tegen in dat het de bedoeling is van het Besluit om de rol van de gemeentelijke overheden te versterken, met het oog op het bereiken van transparantie en een verlaging van de kosten van het beheer van huishoudelijk afval. Bovendien verzetten artikels 6.1 en 7.1 van de Europese Richtlijn zich niet tegen de toekenning van opdrachten voor inzameling en verwerking door publiekrechtelijke rechtspersonen.

Het arrest beschrijft het juridische steekspel uitvoerig. Beide partijen beroepen zich verder op aanvullende (Europese) regelgeving. De ene partij voert aan dat het toekennen van de inzamel- en verwerkingsopdrachten (en de daarbij horende modaliteiten van de afgesloten contracten) door publiekrechtelijke rechtspersonen niet toelaat aan de producenten om de uitvoering van hun UPV-verplichtingen zelf te organiseren. De andere partij voert aan dat de gemeenten in het kader van diverse wetgeving verantwoordelijk zijn voor de openbare veiligheid en gezondheid waardoor ze wel degelijk bevoegd zijn om de inzameling van huishoudelijk afval in te richten.

UITSPRAAK

De Raad van State onderlijnt vooreerst dat overeenkomstig artikel 135 §2 van de nieuwe Gemeentewet, de gemeenten bevoegd blijven inzake volksgezondheid en veiligheid. Het artikel 3 §2 van het aangevochten Besluit bepaalt dan ook dat 'de terugnameplicht wordt uitgevoerd, onverminderd de gemeentelijke bevoegdheden inzake volksgezondheid en

veiligheid'. De gemeenten zijn dus wel degelijk bevoegd om de inzameling van het huishoudelijk afval (hetgeen afval kan bevatten dat onderworpen is aan de terugnameplicht) te verzekeren.

Echter, doordat het Besluit het initiatief eerst laat aan de gemeenten, verhindert het de terugnameplichtigen om tussen te komen in de modaliteiten van inzameling en verwerking, alsook in het toewijzen van opdrachten voor inzameling en verwerking. Op die manier overschrijdt de wetgever de bevoegdheid die haar is toegekend volgens artikel 8bis van het Waalse Decreet betreffende de afvalstoffen van 27 juni 1996, **dat niet toelaat de uitvoering van de terugnameplicht met tussenkomst van publiekrechtelijke rechtspersonen op te dringen aan de terugnameplichtigen.**

Daarenboven oordeelt de Raad van State dat het niet in overeenstemming is met de bepalingen van de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende AEEA (2012/19/EU) en de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's (2006/66/EG), om aan gemeenten of intercommunales de mogelijkheid toe te kennen om zich in de plaats te stellen van de economische actoren die door de richtlijnen worden aangeduid om de inzameling en verwerking te organiseren. De doelstelling van de richtlijnen was immers om deze economische actoren (de producenten) expliciet te betrekken bij de inzameling en verwerking van de onderliggende afvalstromen. **De traditionele bevoegdheid van de gemeenten om op te treden inzake huishoudelijk afval beperkt zich dan ook tot het gemengd huishoudelijk afval. De terugnameplichtigen moeten de mogelijkheid behouden om zelf de inzameling en verwerking van specifieke afvalstromen (zoals AEEA of afgedankte batterijen en accu's) te organiseren, zonder dat de modaliteiten hiervan worden opgedrongen door publieke rechtspersonen.**

Bijgevolg vernietigt de Raad van State de volgende artikelen van het Besluit van de Waalse Regering tot invoering van een terugnameplicht voor bepaalde afvalstoffen:

- Artikel 7, §1, de woorden: *'behalve wanneer de publiekrechtelijke rechtspersonen die territoriaal verantwoordelijk zijn voor het beheer van het huishoudelijk afval de opdracht van de afvalinzameling en -verwerking zelf toewijzen en/of voor het vervoer en/of de inzameling van de afval in regie zorgen naar een bepaald hergroeperings- of verwerkingspunt.'*;
- Artikel 15, §1, 5°, de woorden: *'behalve wanneer de publiekrechtelijke rechtspersonen die territoriaal verantwoordelijk zijn voor het beheer van het huishoudelijk afval de opdracht van de afvalinzameling en -verwerking zelf toewijzen en/of voor het vervoer en/of de inzameling van de afval in regie zorgen, overeenkomstig artikel 7, § 1'*;
- Artikel 15, §1, 17°;
- Artikel 101, §4, alinea 2 en 3.

IMPACT OP VLAREMA

Het VLAREMA bevat andere bepalingen dan het Besluit van de Waalse regering in verband met samenwerking tussen de aanvaardings- of terugnameplichtige en de gemeenten. Artikel 3.2.1.1 van het VLAREMA bevat volgende voorschriften:

"Tenzij anders is vermeld in de afdelingen 3.3 en 3.4, worden de huishoudelijke afvalstoffen ingezameld in samenwerking met de gemeenten.

De producenten dragen in het geval, vermeld in het eerste lid, de nettokosten ten laste voor de inzameling en scheiding van de afvalstoffen die onderworpen zijn aan de aanvaardingsplicht en die werden ingezameld via de gemeentelijke inzamelkanalen. De vergoeding van de nettokosten wordt onderling afgesproken. Als geen akkoord wordt bereikt, kan de minister, na advies van de OVAM, bindende voorschriften vaststellen voor de aanrekening van die kosten. Die voorschriften bevatten onder meer een lijst van te vergoeden kosten. Ze worden opgesteld in overleg met de betrokken partners."

Paragraaf 3 van artikel 3.2.1.1 bepaalt dat afdelingen 3.3 en 3.4 van het VLAREMA kunnen afwijken van de verplichting om huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen in samenwerking met de gemeenten. Deze afdelingen (respectievelijk de artikelen 3.4.2.1, 3.4.3.1, 3.4.4.1 en 3.4.5.1) stellen dat voor afgedankte voertuigen, afvalbanden, bepaalde categorieën van AEEA (professionele AEEA en zonnepanelen) en batterijen (autobatterijen als marktwaarde > 0), de samenwerking met de gemeenten voor de inzameling van deze productcategorieën in afwijking van artikel 3.2.1.1 **niet** verplicht is.

Daarnaast stelt het tweede lid van artikel 3.2.1.1 dat de producenten de nettokosten voor de afvalstoffen die ingezameld worden via de gemeentelijke inzamelkanalen moeten dragen, maar dat **deze vergoeding onderling wordt afgesproken** (en dus niet zonder overleg wordt opgelegd aan de aanvaardings- of terugnameplichtigen zoals onder het Waalse Besluit).

Bovendien gaat het over afvalstoffen die aan de aanvaardingsplicht zijn onderworpen, maar die samen met het huishoudelijk afval via de **gemeentelijke inzamelkanalen** worden ingezameld. Daarentegen heeft artikel 101 §4 van het Waalse Besluit het over de terugbetaling van de reële en volle prijs van het vervoer of de inzameling in regie van afgedankte huishoudelijke elektrische en elektronische apparatuur, indien de publiekrechtelijke rechtspersonen hier zelf voor zorgen. Het Waalse besluit gaat dan ook verder en is restrictiever dan het VLAREMA waardoor het VLAREMA niet in het gedrang komt door de uitspraken van de Raad van State.

Hoe ver kan de verplichte samenwerking met gemeenten en de goedkeuring van lastenboeken door OVAM gaan?

Zoals besproken, oordeelt de Raad van State dat het aan gemeenten of intercommunales toekennen van de mogelijkheid om zich in de plaats te stellen van de economische actoren die UPV-plichtig zijn niet in overeenstemming is met de Europese richtlijnen. De producenten moeten zelf de inzameling en verwerking van betrokken afvalstromen kunnen organiseren, zonder dat de modaliteiten worden opgedrongen door publieke rechtspersonen. Deze duidelijke positie roept vragen op over de reikwijdte van de verplichte samenwerking met gemeenten en van de goedkeuring door OVAM voor lastenboeken.

Het VLAREMA legt voor inzameling een **samenwerking met de gemeenten** op, maar laat de invulling open. Een eerste soort samenwerking relevant voor deze studie gaat over de inzameling van UPV-plichtige afvalstromen op gemeentelijke recyclageparken. Doordat de burger het onderscheid tussen de verschillende afvalstromen en beheersorganismen vaak onvolgende kent, zijn de gemeente en het gemeentelijk recyclagepark de meest herkenbare actoren in het afvaldomein. In het kader van de gemeentelijke bevoegdheden inzake volksgezondheid en veiligheid is de inzameling van specifieke afvalstromen op recyclageparken en de (na overleg) doorrekening van kosten naar de producenten in lijn met de doelstellingen van de Europese regelgever en niet in tegenspraak met de uitspraken van de Raad van State. Een tweede vorm van samenwerking betreft de communicatie naar de burger toe over het sorteren van afval. Gezien de overkoepelende rol van de gemeente en de nabijheid bij de burger is ook hier verplicht gebruik van de gemeentelijke communicatiekanalen en (na overleg) doorrekening van kosten in lijn met de Europese doelstellingen en niet in tegenspraak met de uitspraken van de Raad van State.

Artikel 3.2.2.1 van het VLAREMA stelt dat een beheersorganisme de lastenboeken voor inzameling en verwerking, en elke wijziging daaraan, voorafgaand door OVAM moet laten goedkeuren. Verder stelt artikel 3.2.2.2 dat *'Alle documenten die in het kader van de uitvoering van een milieubeleidsvereenkomst moeten worden opgesteld en die van strategisch belang zijn, ter goedkeuring worden voorgelegd aan de OVAM. Dat zijn ten minste het beheerplan, de lastenboeken en het communicatieplan'*. Gezien de aspecten waarmee OVAM rekening moet en mag houden voor zijn goedkeuring niet zijn bepaald, dichten deze artikels OVAM schijnbaar een erg brede bevoegdheid toe. De logica van de Raad van State geeft aan dat de reikwijdte van de 'goedkeuring' van OVAM wel degelijk beperkt is. Inderdaad, goed- (of af-) keuring door OVAM van strategische keuzes die ondermeer het behalen van de gestelde milieu-objectieven of de financiële gezondheid van de UPV systemen beïnvloeden is in lijn met de doelstellingen van de Europese regelgever. In navolging van de redenering van de Raad

van State is het echter niet aan publieke instanties om gedetailleerde operationele modaliteiten in beheersplannen, lastenboeken of communicatieplannen op te dringen. Het kader voor de goedkeuring van OVAM wordt meer specifiek bepaald in de Milieubeleidsovereenkomsten.

Artikel 11: Het verbod tot uitoefenen van operationele activiteiten door organen belast met de terugnameplicht

HOOFDSTUK I. — Gemeenschappelijke bepalingen

Afdeling 3. — Organen erkend om te voldoen aan de terugnameplicht van de afvalstoffen

Onderafdeling 1. — Erkenningsvoorwaarden en -procedure

Art. 11. Een organisme dat door producenten ermee belast wordt te voldoen aan hun verplichtingen inherent aan de terugnameplicht wordt erkend onder de volgende voorwaarden:

...

7° rechtstreeks noch onrechtstreeks, met name via een dochtermaatschappij, een operationele activiteit uitoefenen i.v.m. het beheer van afval dat onder de terugnameplicht valt.

ANALYSE

De eisende partijen stellen dat de Waalse wetgever zijn bevoegdheid heeft overschreden en het principe van scheiding der machten heeft miskend, alsmede een inbreuk heeft gemaakt op diverse bepalingen van Europees en Internationaal recht, door artikel 11, punt 7 in het Besluit in te voegen. De eisers voeren aan dat de Waalse wetgever de bevoegdheid van de federale wetgever heeft aangetast door bepalingen omtrent handelspraktijken en mededingingsrecht in het Besluit in te voegen, waar geen enkele decretale basis voor bestond en die ook niet noodzakelijk waren gezien het misbruik van een dominante machtspositie al afdoende bestraft kan worden volgens het bestaand nationaal recht.

De verwerende partij stelt dat het onderscheid in bevoegdheid tussen de Waalse en de federale wetgever is gemaakt op basis van het voorwerp van de wetgeving, en niet op basis van de doelstelling die wordt beoogd. Daarom kan er dan ook niet besloten worden dat het Besluit er op gericht is het mededingingsrecht mee te bepalen enkel omdat een bepaling van het Besluit als doelstelling heeft een beperking van de mededinging te voorkomen.

De eisende partijen stellen dat de wetgever op geen enkele manier aantoonde dat de desbetreffende bepaling nodig is om haar bevoegdheden afdoende uit te oefenen. Daarop reageert de verwerende partij dat het mededingingsrecht en het milieurecht elkaar niet uitsluiten, maar in deze elkaar vinden en versterken.

UITSPRAAK

De Raad van State beslist dat, mede rekening houdend met de elfde overweging in de preambule van het Besluit, de desbetreffende bepaling er duidelijk op gericht is een misbruik van dominante machtspositie te vermijden. Volgens de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 kan de Waalse wetgever echter enkel beslissingen nemen inzake materies waarvoor zij niet bevoegd is, in zoverre dit onontbeerlijk is om haar bevoegdheid ter zake uit te oefenen alsmede noodzakelijk is voor de effectiviteit van het eigen regionale beleid. De Raad erkent dat de Waalse wetgever het opportuun achtte om een situatie van misbruik van dominante machtspositie te vermijden eerder dan deze achteraf te sanctioneren, maar de motivering hiervoor zoals naar voren gebracht door het gewest is te algemeen en onduidelijk.

De Raad van State betwist niet dat een Gewest kan overgaan tot het invoeren van voornoemd verbod, maar dan moet het Gewest voorzien in een motivering die de noodzakelijkheid van een verbod tot uitoefenen van operationele activiteiten voldoende beargumenteert, en dit bovendien op een decretale basis.

Bijgevolg vernietigt de Raad van State artikel 11 punt 7 van het Besluit van de Waalse Regering.

IMPACT OP VLAREMA

Het VLAREMA kent geen gelijkaardige bepaling dat organen belast met de aanvaardings- of terugnameplicht verbiedt om rechtstreeks of onrechtstreeks (met name via een dochtermaatschappij) een operationele activiteit uit te oefenen voor UPV afvalstromen. De vernietiging van artikel 11 punt 7 van het Waalse Besluit heeft dus geen impact op het VLAREMA.

Artikel 19: Bepalen van de minimuminhoud van een milieubeleidsovereenkomst door de Minister, op voorstel van de Dienst

HOOFDSTUK I. — Gemeenschappelijke bepalingen

Afdeling 4. — Milieubeleidsovereenkomst

Onderafdeling 1. — Algemene regels

Art. 19. § 3. De Minister kan, op voorstel van de Dienst en met inachtneming van de voorwaarden waarin dit besluit voorziet, de minimuminhoud van de milieubeleidsovereenkomst bepalen.

ANALYSE

De eisende partijen stellen dat de Waalse wetgever het principe van scheiding der machten heeft miskend, alsmede een inbreuk heeft gemaakt op artikel 20 van de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, door aan de Minister de bevoegdheid toe te kennen om de minimuminhoud van een milieubeleidsovereenkomst te bepalen, mede gezien geen enkele bepaling van het Waalse Decreet betreffende de afvalstoffen van 27 juni 1996 in die mogelijkheid voorziet.

De verwerende partij repliceert dat de desbetreffende bepaling dient te worden gelezen in het licht van het volledige artikel, waarbij de eerste paragraaf de minimuminhoud van een milieubeleidsovereenkomst vastlegt, de tweede paragraaf facultatieve aanvullende inhoud, en de derde paragraaf enkel toelaat aan de Minister om bepaalde elementen toe te voegen in conformiteit met de eerste en tweede paragraaf.

Daarop antwoorden de eisende partijen dat de wettigheid van de derde paragraaf van het desbetreffende artikel dus afhangt van de interpretatie wat de rechtszekerheid niet ten goede komt.

UITSPRAAK

De Raad van State stelt dat het toekennen van regelgevende bevoegdheid aan Ministers onder bepaalde omstandigheden is toegestaan. Echter, de eerste paragraaf van artikel 19 legt reeds de minimuminhoud van een milieubeleidsovereenkomst vast en de tweede paragraaf de mogelijke inhoud. Het toekennen van regelgevende bevoegdheid aan de Minister in paragraaf 3 teneinde deze minimuminhoud verder uit te breiden kan dus niet gezien worden als een bijkomstig element en daarom niet toegelaten worden.

Bijgevolg vernietigt de Raad van State artikel 19, §3 van het Besluit van de Waalse Regering.

IMPACT OP VLAREMA

Artikel 3.2.1.2 van het VLAREMA legt de minimuminhoud vast voor zowel het individuele afvalpreventie- en afvalbeheerplan, en de milieubeleidsovereenkomst (de twee wijzen waarop

aan de aanvaardingsplicht kan worden voldaan). Dit artikel kent echter geen vergelijkbare bevoegdheid toe aan de Minister of een andere (niet rechtstreeks betrokken) partij om de minimuminhoud van een milieubeleidsvereenkomst mede te bepalen. Bij ontbreken van een gelijkaardige bepaling in het VLAREMA heeft de vernietiging van artikel 19, §3 van het Besluit van de Waalse Regering geen impact op de Vlaamse regelgeving.

Artikel 1, °12 en °27: tegenstrijdigheid tussen definities van ‘autobatterij of –accu’ en ‘voertuig’

HOOFDSTUK I. — Gemeenschappelijke bepalingen

Afdeling 1. — Algemene bepalingen

Artikel 1. In de zin van dit besluit wordt verstaan onder:

...

*12° autobatterij of -accu: batterij of accu gebruikt voor het starten, voor de verlichting of het ontstekingsvermogen van een **voertuig**;*

...

27° voertuig: elk voertuig ingedeeld in categorie M1 of N1 bedoeld in bijlage II, deel A, bij Richtlijn 70/156/EEG, alsmede de driewielers omschreven in Richtlijn 92/61/EEG, met uitzondering van de driewielers met motor;

ANALYSE

Eisende partijen halen in een 13^{de} middel de tegenstrijdigheid aan tussen de definitie van ‘autobatterij of -accu’ (artikel 1, °12) en ‘voertuig’ (artikel 1, °27). Gezien eerstgenoemde definitie verwijst naar de definitie van ‘voertuig’, maar deze tweede definitie andere voertuigen dan deze ingedeeld in categorie M1 of N1 bedoeld in bijlage II, deel A, bij Richtlijn 70/156/EEG, uitsluit, ontstaat er een mogelijke (onbedoelde) beperking van de draagwijdte van de terugnameplicht voor autobatterijen.

UITSPRAAK

De Raad van State erkent de mogelijke juridische onzekerheid die hierdoor ontstaat, en **beslist dan ook over te gaan tot het schrappen van de definitie van ‘voertuig’** zoals vervat in artikel 1, °27 van het Besluit. Deze vernietiging zorgt eveneens voor het wegnemen van de onzekerheid omtrent de terugnameplicht van banden (artikel 41 van het Besluit), zoals door eisende partijen in het 16^{de} middel werd aangevoerd.

IMPACT OP VLAREMA

Artikel 1.2.1 van het VLAREMA bevat de relevante bepalingen omtrent definities.

Paragraaf 1 stelt vooreerst dat de begrippen en definities, vermeld in het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, van toepassing zijn op het VLAREMA. Het decreet van 23 december 2011 bevat geen definitie van ‘autobatterij of –accu’ noch van ‘voertuig’.

Paragraaf 2 bevat de definities zoals die voor toepassing van het VLAREMA dienen te worden begrepen. Ook deze paragraaf bevat echter geen definitie van ‘autobatterij of –accu’ noch van ‘voertuig’.

Paragraaf 3 bevat de definities die nodig zijn voor:

- de toepassing van onderafdeling 3.4.2 (‘Afgedankte voertuigen’ onder de afdeling ‘Afvalstofspectifieke bepalingen’) van hoofdstuk 3 (‘Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid’);
- de toepassing van onderafdeling 5.2.4 (‘Afgedankte voertuigen’ onder de afdeling ‘Bepalingen over het beheer van sommige bijzondere afvalstoffen’) van hoofdstuk 5 (‘Bepalingen over het beheer van specifieke materiaalkringlopen en afvalstoffen’).

Paragraaf 3 van artikel 1.2.1 van het VLAREMA omschrijft een 'voertuig' wel degelijk op een manier gelijkaardig aan de definitie in het Waalse Besluit (*voertuigen die onder categorie M1 of N1 vallen, vermeld in richtlijn 2007/46/EG, alsmede driewielige motorvoertuigen als vermeld in richtlijn 2002/24/EG, met uitzondering van driewielers, ongeacht hoe het voertuig tijdens het gebruik werd onderhouden of gerepareerd en ongeacht of het werd uitgerust met door de producent geleverde onderdelen dan wel met andere onderdelen die als vervangings- of inbouwonderdeel in overeenstemming met de relevante gemeenschapsbepalingen of interne bepalingen werden aangebracht*). Echter, zoals hierboven aangegeven is deze definitie enkel van toepassing op de relevante bepalingen omtrent afgedankte voertuigen in onderafdelingen 3.4.2 en 5.2.4, en dus niet op de bepalingen omtrent afvalbanden (bvb. onderafdelingen 3.4.3 en 5.2.6) en afvalbatterijen (bvb. onderafdelingen 3.4.5 en 5.2.7).

Paragraaf 3/1 van artikel 1.2.1 bevat aanvullende definities omtrent EEA.

Paragraaf 4 van artikel 1.2.1 bevat de definities voor de toepassing van onderafdeling 3.4.5 ('Afgedankte batterijen en accu's) van hoofdstuk 3 ('Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid') en onderafdeling 5.2.7 ('Afgedankte batterijen en accu's) van hoofdstuk 5 ('Bepalingen over het beheer van specifieke materiaalkringlopen en afvalstoffen'). **Deze paragraaf geeft wel een definitie van 'autobatterij of -accu', en omschrijft deze als volgt:**

*§ 4. Voor de toepassing van onderafdeling 3.4.5 van hoofdstuk 3 en onderafdeling 5.2.7 van hoofdstuk 5 wordt verstaan onder:
1° autobatterij of -accu : batterij of accu die gebruikt wordt voor het starten, voor de verlichting of het ontstekingsvermogen van een voertuig;*

Echter, ofschoon paragraaf 3 van artikel 1.2.1 van VLAREMA een gelijkaardige definitie inhoudt van 'voertuig' als deze in het Waalse Besluit is deze niet van toepassing op onderafdelingen 3.4.5 en 5.2.7, noch op paragraaf 4 van artikel 1.2.1.

Bijgevolg, gezien VLAREMA het begrip 'voertuig' niet definieert m.b.t. de toepassing van de onderafdelingen omtrent afgedankte batterijen en accu's, is er geen beperking van de draagwijdte van de aanvaardingsplicht voor autobatterijen en -accu's.

Hierboven hebben we de middelen van de eisers besproken die hebben geleid tot het vernietigen van een aantal bepalingen in het Besluit van 23 september 2010. De eisende partijen hebben echter ook een reeks argumentaties aangehaald die **door de Raad van State niet werden gevolgd**. Ten behoeve van de volledigheid geven we een kort overzicht van die niet-gevolgde middelen.

1^{ste} middel: Schending van de informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften door een gebrek aan mededeling van de betrokken norm aan de Europese Commissie

Eisende partijen voeren een schending aan van artikelen 8 en 9 van de Europese Richtlijn 98/34/EG van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

Artikel 8 van deze Richtlijn houdt ondermeer in dat de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor technisch voorschrift mededelen, tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval louter met een mededeling van de betrokken norm kan worden volstaan. De lidstaten motiveren bovendien de noodzaak voor het technisch voorschrift.

Artikel 9 houdt in dat de lidstaten de goedkeuring van een ontwerp voor een technisch voorschrift voor de duur van drie maanden uitstellen, te rekenen vanaf de datum waarop de Commissie de in artikel 8, lid 1, bedoelde mededeling ontvangt.

De verwerende partij stelt dat het ontwerpbesluit reeds op 22 juli 2009 was medegedeeld aan de Europese Commissie, zonder dat hierop enige reactie is ontvangen. **De Raad van State stelt dan ook dat aan deze formaliteit voldoende was voldaan en verwerpt het eerste middel.**

3^{de} middel: territoriale bevoegdheid van publiekrechtelijke rechtspersonen voor het beheer van huishoudelijk afval in het kader van hun bevoegdheid inzake volksgezondheid en veiligheid strekt zich niet uit tot het organiseren van de inzameling van AEEA afkomstig uit de professionele sector, detailhandelaren en distributeurs

De eisende partijen stellen dat artikel 1, °25 van het Besluit 'afgedankte elektrische of elektronische apparatuur van huishoudens' definieert als "AEEA van huishoudens en AEEA van commerciële, industriële, institutionele en andere herkomst, die, gezien de aard, samenstelling en hoeveelheid ervan, gelijkgesteld worden met die van de huishoudens en die opgenomen zijn op een door de Dienst goedgekeurde lijst die regelmatig bijgewerkt wordt."

De eisende partijen voeren aan dat de publiekrechtelijke rechtspersonen die territoriaal bevoegd zijn voor het beheer van huishoudelijk afval in het kader van hun bevoegdheid inzake volksgezondheid en veiligheid wel de inzameling van huishoudelijk afval kunnen organiseren, maar niet de AEEA afkomstig uit de professionele sector, detailhandelaren en distributeurs. Bovendien zou dit strijdig zijn met artikel 5.3 van Richtlijn 2002/96/EG betreffende AEEA, die uitdrukkelijk stelt dat lidstaten erop toezien dat de producenten de inzameling van dit afval organiseren.

De Raad van State stelt echter dat deze specifieke categorie van AEEA (die gelijkgesteld wordt met AEEA afkomstig van huishoudens) enkel klein AEEA betreft afkomstig van lokale professionals en dus geen industriële AEEA betreft. Deze stroom behoeft daarom geen afwijkende behandeling dan de AEEA afkomstig van huishoudens. **De Raad van State verwerpt dan ook dit derde middel.**

7^{de} middel: onbevoegdheid tot invoeren van een verplichting om gemotiveerde voorstellen betreffende de berekeningswijze en de bestanddelen van de financiële bijdrage die de verbruikers rechtstreeks of onrechtstreeks aangerekend wordt in geval van gemeenschappelijke systemen, minstens drie maanden op voorhand ter goedkeuring aan de Dienst voor te leggen.

De eisende partijen beroepen zich op een schending van artikelen 6, 10 en 20 van de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, van het Waalse Decreet betreffende de afvalstoffen van 27 juni 1996, en van de scheiding der machten alsook op de onbevoegdheid van de wetgever, om artikel 6, §1 van het Besluit aan te vallen. Meer bepaald kunnen zij zich niet vinden in de verplichting om gemotiveerde voorstellen betreffende de berekeningswijze en de bestanddelen van de financiële bijdrage die de verbruikers rechtstreeks of onrechtstreeks aangerekend wordt in geval van gemeenschappelijke systemen, minstens drie maanden op voorhand ter goedkeuring aan de Dienst voor te leggen.

De eisende partijen stellen dat de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen de bevoegdheid inzake consumentenbescherming en prijsbeleid voorbehoudt aan de federale wetgever, en dat in dit geval niet is aangetoond dat bepalingen hieromtrent nodig waren voor het realiseren van de doelstellingen en het vastleggen van de regelgeving inzake de terugnameplicht in het Besluit.

De verwerende partij antwoordt dat artikel 8bis van het Waalse Decreet betreffende de afval-

stoffen van 27 juni 1996 wel degelijk voldoende grond voorziet om bepalingen in het Besluit te integreren omtrent de internalisatie van kosten inzake de uitvoering van de terugnameplicht. Daarnaast stelt ze dat inzicht in de berekeningswijze en de bestanddelen van de financiële bijdrage nodig zijn om te verzekeren dat de consument enkel de uitvoering van de terugnameplicht financiert, en niet bijdraagt aan het opbouwen van disproportionele financiële reserves, of financiële bijdragen voor huishoudelijk afval uiteindelijk worden gebruikt om de inzameling en verwerking van professioneel afval mee te financieren. De eisende partijen brengen tegen dit laatste argument in dat het niet mogelijk is voor beheersorganismen om deze financiële bijdrages voor andere doeleinden te hanteren, gezien hun (verplicht) statutair doel dit niet zou toelaten.

De Raad van State oordeelt met betrekking tot de aangevoerde onbevoegdheid, dat de gewesten wel degelijk bevoegd zijn om de kostprijs vast te stellen van het afvalbeheer dat wordt doorgerekend aan de consumenten, en dat dit reeds vaststaat ingevolge het arrest van het Arbitragehof op 17 december 1997. Bijgevolg is het Gewest bevoegd om de prijs te bepalen die aan een consument wordt opgelegd in het kader van de uitvoering van het principe van producentenverantwoordelijkheid.

8^{ste} middel: elementen voor vastleggen van de financiële bijdrage van terugnameplichtigen in artikel 6 §2 van het Besluit houden onvoldoende rekening met afvalspecificiteit en houden het risico in op dubbele heffing

De eisende partijen verzetten zich eveneens tegen de tweede paragraaf van artikel 6 van het Besluit, dat de elementen aangeeft voor het vastleggen van de financiële bijdragen van de terugnameplichtigen aan een erkend organisme of beheersorganisme inzake huishoudelijk afval. De eisende partijen stellen dat deze elementen onvoldoende rekening houden met specifieke kenmerken die bepaalde afvalstromen kunnen vertonen en daardoor (bijvoorbeeld in het geval van de ecotaks bij batterijen en accu's) het risico op dubbele heffing inhouden.

De Raad van State oordeelt wederom dat artikel 8bis (zowel §2 als §5) van het Waalse Decreet betreffende de afvalstoffen van 27 juni 1996 voldoende grond voorziet om bepalingen omtrent de voorwaarden en modaliteiten m.b.t. kostendekking bij afvalbeheer in het Besluit te integreren. Daarnaast stelt de Raad van State dat systemen die door de federale wetgever zijn ingesteld (zoals de ecotaks, die in hoofde van de consument de aankoop van producten die schadelijk zijn voor het milieu wil ontraden) een andere doelstelling nastreven dan het verzekeren van de inzameling en verwerking van afval. Hierdoor dient er dan ook geen rekening mee gehouden worden bij het vaststellen van de financiële bijdrages als bedoeld in artikel 6 van het Besluit. **De Raad van State verwierpt dan ook het 8^{ste} middel.**

9^{de} middel: gebrek aan noodzaak en discriminatoire gevolgen van het invoeren van een verplicht en limitatief statutair doel voor beheersorganismen

De eisende partijen stellen dat artikel 11, 2° (en bijgevolg artikel 22, §1, tweede alinea) dat beheersorganismen verplicht om de tenlasteneming van de terugnameplicht voor rekening van zijn contractanten als enige statutair doel te hebben, artikel 22 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikels 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie schendt. De eisende partijen voeren aan dat zij de noodzaak allerminst inzien om het statutair doel van deze organismen te beperken tot enkel het uitvoeren van de terugnameplicht. Bovendien zijn er nu reeds bestaande beheersorganismen die al andere taken op zich nemen die wel degelijk gelieerd zijn aan afvalbeheer. Daarnaast maakt deze bepaling de uitoefening van de terugnameplicht onmogelijk voor beheersorganismen die gevestigd zijn in een andere Europese lidstaat waar een dergelijke verplichting omtrent het statutair doel niet in de wetgeving is opgenomen.

De Raad van State oordeelt dat er pas sprake kan zijn van een schending van de vrijheid van vereniging indien een bepaalde partij wordt gedwongen of verhinderd zich bij een bepaald beheersorganisme aan te sluiten. Dat is niet het geval in deze gezien de terugnameplichtige

steeds de mogelijkheid behoudt zich niet aan te sluiten. Daarnaast is het vastleggen van het statutair doel volgens de Raad van State proportioneel met de doelstelling die door de regionale wetgever wordt nagestreefd. Tot slot wijst de Raad van State de argumentering omtrent de onmogelijkheid tot uitoefening van de terugnameplicht door beheersorganismen gevestigd in een andere Europese lidstaat af wegens gebrek aan belang, gezien geen enkele van de eisende partijen zich in deze situatie bevindt. **De Raad van State verworpt het 9^{de} middel.**

14^{de} middel: verzet tegen de verplichting voor terugnameplichtigen vervat in artikel 28, °2, om bepaalde maatregelen ter voorkoming van afval van batterijen en accu's uit te werken, meer bepaald met betrekking tot het verstrekken van bepaalde informatie

De eisende partijen verzetten zich tegen de inhoud van artikel 28, 2°, dat stelt dat de terugnameplichtige maatregelen ter voorkoming van afval van batterijen en accu's moet nemen. Meer specifiek moet de terugnameplichtige duidelijke informatie verstrekken aan de gebruikers (met inbegrip van de fabrikanten van apparaten die batterijen en accu's gebruiken) over het meest geschikte type batterij in functie van het gebruik en over het gebruik van oplaadbare in plaats van niet oplaadbare draagbare batterijen en accu's. De eisende partijen beroepen zich hierbij op artikel 6.1 van Richtlijn 2006/66/EG van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, dat stelt dat het lidstaten niet is toegestaan om het op hun grondgebied op de markt brengen van batterijen en accu's die aan de in de richtlijn vastgestelde bepalingen voldoen te verbieden, te beperken of te verhinderen. Daarnaast halen de eisende partijen aan dat dergelijke bepaling moeilijk is voor producenten die enkel alkalinebatterijen (niet herlaadbaar) produceren, en bijgevolg niet kunnen voldoen aan de verplichting om het gebruik van oplaadbare batterijen te bevorderen.

De Raad van State stelt dat de aangehaalde verplichting moet gezien worden in het licht van de terugnameplicht. Het spreekt voor zich dat er niet van een producent die enkel niet-herlaadbare batterijen produceert verwacht kan worden om enkel herlaadbare batterijen te promoten. Daarnaast beslist de Raad van State dat het uitwerken en ten uitvoer leggen van maatregelen gericht op het informeren van gebruikers en fabrikanten niet in strijd is met de vrijheid van handel en nijverheid, de vrijheid van vereniging en het vrije verkeer van goederen, **en verworpt dan ook het middel.**

15^{de} en 17^{de} middel: verzet tegen de hogere percentages gescheiden inzameling en het hogere globale inzamelingspercentage van huishoudelijke AEEA

De eisende partijen halen in het 15de middel aan dat de in artikel 30 van het Besluit opgelegde percentages gescheiden inzameling aanzienlijk hoger liggen dan deze vervat in Richtlijn 2006/66/EG. Gelijkaardig wordt in het 17de middel gesteld dat het globale inzamelingspercentage van huishoudelijke AEEA zoals in artikel 103 van het Besluit vastgelegd op minimum 10 kg per inwoner aanzienlijk hoger ligt dan de doelstellingen vervat in Richtlijn 2008/98/EG.

De Raad van State brengt hier echter (in lijn met de draagwijdte van beide Richtlijnen) tegen in dat artikel 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie uitdrukkelijk toelaat dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen treft en handhaaft, **en verworpt dan ook beide aangevoerde middelen.**

18^{de} middel: samenlezing van artikel 105, §1 en artikel 15, §1 kan leiden tot een kostenstijging in hoofde van de terugnameplichtigen, zonder verband met een reële stijging van de kosten van het beheren van elektronisch afval

In een (laatste) 18de middel verwijzen de eisende partijen naar artikel 105, §1 van het Besluit dat stelt dat de AEEA wordt gesorteerd en opgesplitst in verschillende delen, met name apparatuur en stukken bestemd voor hergebruik. Tegelijkertijd stelt artikel 15, §1, °13 dat de be-

slissing tot erkenning voor het beheersorganisme op zijn minst verplichtingen inhoudt om banen met een maatschappelijk doel te bevorderen binnen de verenigingen en vennootschappen betrokken bij de inzameling, sortering, recycling en valorisatie van afvalstoffen. Indien beide artikelen samen gelezen worden, kan dit er volgens de eisende partijen toe leiden dat de sociale economie van de terugnameplichtigen eist dat deze terugnameplichtigen overgaan tot een voorafgaande sortering. Op die manier zou er geen verrekening plaatsvinden van de kosten van sortering voor de sociale verenigingen en vennootschappen noch van de opbrengst van verkoop van de apparatuur en stukken bestemd voor hergebruik, wat voor een reële kostenstijging in hoofde van de terugnameplichtigen zou zorgen.

De Raad van State verwierpt het middel echter en stelt dat noch het samen, noch het losstaand lezen van beide artikelen strijdig is met het principe 'de vervuiler betaalt', en dat beide artikelen een verschillende, legitieme doelstelling nastreven.

5.4 Europese beslissingen over mededinging op vlak van UPV

De Europese Commissie heeft juridische principes vastgelegd over UPV en vrije mededinging. De ingenomen standpunten moeten echter steeds gelezen worden binnen het feitelijk referentiekader van de betrokken zaak. Voor andere zaken in een andere context kunnen de principes dan ook anders toegepast worden. Zo heeft de Europese Commissie de organisatie van ARA (zie verder) in 2003 in lijn met de mededingingsregels verklaard, maar heeft het in 2011 opnieuw een onderzoek gestart naar misbruik van dominante positie.

Naast de beslissingen en aanbevelingen van de Europese Commissie zijn er ook nationale aanbevelingen en rechtspraak uit landen binnen en buiten Europa⁴. Door de hiërarchische positie van de Europese Commissie naar de lidstaten toe voor mededinging, en het belang van feitelijke elementen, bespreken we enkel de principes die vooruit zijn geschoven door de Europese Commissie.

We bespreken de beslissingen in de zaken DSD, ARA en Eco-Emballages. We gaan ook dieper in op de principes die de Europese Commissie (DG Competition) vooruitschuift over mededinging en afvalbeheersystemen.

5.4.1 DSD (2001 en 2007)

DSD exploiteerde een systeem voor inzameling en verwerking van afvalverpakkingen op het gehele Duitse grondgebied in het kader van de Duitse 'Verpackungsverordnung' (verpakkingsverordening). In de Beschikking 2001/463/EG van 20 april 2001 en de Beschikking 2001/837/EG van 17 september 2001 heeft de Europese Commissie zich uitgesproken over de werkwijze van de Duitse onderneming Duales System Deutschland AG (beter gekend als 'DSD'). Op 24 mei 2007 heeft het Europees Gerecht van Eerste Aanleg in de zaak T-151/01 het beroep tegen de uitspraken van de Europese Commissie verworpen.

De aandacht van de Europese mededingingsautoriteit ging uit naar twee elementen: de oprichtingsakte/statuten van DSD (geïnterpreteerd als de overeenkomsten gesloten met verpakkingsproducenten) en de overeenkomsten gesloten met afvalbeheerders. De Commissie heeft de twee elementen getoetst aan de eerder besproken regels inzake misbruik van een

⁴ Bijvoorbeeld: Autorité de la concurrence (2012) of Commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets (2012). De OESO bereidt ook een overzicht voor van internationale rechtspraak over mededinging en UPV.

dominante positie (artikel 102 VWEU – oud artikel 82) en het verbod inzake mededingingsrestrictieve praktijken (artikel 101 VWEU – oud artikel 81).

Vanuit het perspectief van rechtszekerheid had DSD, in 1992 reeds, zelf de belangrijkste overeenkomsten aangemeld bij de Europese Commissie met het oog op het verkrijgen van ofwel een 'negatieve verklaring' (bevestiging van de niet-strijdigheid met de regels) ofwel een beschikking tot ontheffing van kartelverbod. Een ontheffing van kartelverbod houdt in dat er wel degelijk een inbreuk is op de regels, maar dat de inbreuk wegens de maatschappelijke baten toch toelaatbaar is.

- **Beschikking van 20 april 2001 inzake misbruik van dominante positie**

In de beschikking van 20 april 2001 oordeelde de Europese Commissie dat het systeem opgezet door DSD wel degelijk leidde tot een misbruik van een dominante positie op de betrokken relevante markt.

De dominante positie van DSD was duidelijk gezien DSD op het ogenblik van de beschikking (en nog een aantal jaar erna) het enige beheersorganisme voor verpakkingen was op het gehele Duitse grondgebied.

Het misbruik van de dominante positie had betrekking op de vergoeding gevraagd door DSD aan de producenten. De Commissie beschouwde de vergoeding als een misbruik omdat de vergoeding gekoppeld was aan het loutere gebruik van het 'groene punt' logo ("Der Grüne Punkt") en niet aan het effectief gebruik van het inzamelsysteem van DSD. Een producent moest dus de vergoeding betalen omdat hij het groene punt logo gebruikt zelfs als DSD geen afval moest inzamelen voor deze producent. Deze vergoeding strookte dan ook niet met het principe van '*no service, no fee*'.

Volgens de Commissie beperkt DSD door de structuur van de vergoeding de mogelijkheden van producenten om gebruik te maken van concurrerende systemen. Het was theoretisch immers een mogelijkheid om voor een bepaalde regio aan te sluiten bij een concurrerend beheersorganisme en voor de rest van Duitsland het DSD systeem te volgen. Echter, het vergoedingsmechanisme verplicht de producent om ofwel dubbel te betalen (aan DSD en aan het concurrerend beheersorganisme) ofwel voor één regio een verpakking zonder groen punt te voorzien. De eerste optie is financieel onzinnig, de tweede optie brengt enorme kosten mee in productie en distributie. Het vergoedingsmechanisme zorgt dan ook voor een bijna onoverkomelijke drempel voor toetreding van nieuwe beheersorganismen.

- **Beschikking van 17 september 2001 inzake mededingingsrestrictieve praktijken**

In haar tweede beschikking oordeelde de Commissie over (i) de statuten van DSD (die worden gezien als een overeenkomst tussen ondernemingen gezien de toetreding van ondernemingen als lid) en (ii) de dienstverleningsovereenkomsten afgesloten met de afvalverwijderaars.

De statuten van DSD vormden geen mededingingsrechtelijk probleem gezien geen beperkingen opgelegd werden aan producenten-toetreders. Zo was het bijvoorbeeld niet (meer) verboden om verpakkingen zonder het groene punt op de markt te brengen. Een dergelijke verbod zou alleszins een verboden restrictie van de mededinging uitgemaakt hebben.

De dienstverleningsovereenkomsten tussen DSD en de afvalverwijderaars vormden wel een probleem omdat ze een verregaande vorm van exclusiviteit voor de afvalverwijderaars bevatten. Door die exclusiviteit konden andere afvalbedrijven geen diensten aanbieden aan het grootste inzamelsysteem van Duitsland. Gezien de bijzonder lange gegarandeerde looptijd (tot 15 jaar) oordeelde de Commissie dat concurrerende binnen- en ook buitenlandse afvalverwijderaars

effectief uitgesloten werden van de markt. Volgens (oud) artikel 81, lid 1 EG-Verdrag, vormden de exclusiviteit en de bijhorende overeenkomst beperkingen op de vrije mededinging.

Gezien de overeenkomst een beperking vormde voor de vrije mededinging moest de Commissie in lijn met (oud) artikel 81, lid 3 EG-verdrag oordelen of de maatschappelijke baten hoger zijn dan de maatschappelijke kosten. De Commissie oordeelde dat de exclusiviteit in de dienstverleningsovereenkomst kon worden aanvaard op basis van volgende overwegingen:

- De exclusiviteit over lange periode draagt bij tot een verbetering van de technische of economische vooruitgang en efficiëntie. Zij stelt de afvalverwijderaars onder meer in staat om de dienstverlening op lange termijn te plannen. Doordat de exclusiviteit een correcte afschrijving toelaat is het bijvoorbeeld economisch verantwoord om bijkomende investeringen te doen.
- De Commissie beschouwde de exclusiviteit met lange looptijd bovendien als noodzakelijk om de afvalverwijderaars toe te laten om op economisch verantwoorde wijze omvangrijke investeringen te doen. De noodzaak was bovenal relevant voor de dienstverleners die vanaf de opstart van het systeem in 1992 toetraden.
- Het DSD-systeem biedt ook voordelen voor consumenten. De Commissie oordeelde dat de schaalvoordelen tot kostenbesparingen leiden die aan consumenten worden doorgegeven.
- De Commissie stelde vast dat mededinging op de markt mogelijk bleef als het systeem van inzameling opgezet door de partners van DSD ook toegankelijk zou zijn en blijven voor concurrerende dienstverleners en beheersorganismen.

De Commissie oordeelde dat exclusiviteit tijdens een noodzakelijke afschrijvingsperiode toegelaten was, maar dat dit motief slechts een looptijd van maximum 9 jaar rechtvaardigde voor de lopende overeenkomsten en een looptijd van maximum 3 jaar voor de toekomstige overeenkomsten. De exclusiviteit in de toen lopende contracten liep dan ook ten laatste af eind 2003.

In een antwoord van 15 maart 2002 op een parlementaire vraag (vraag van Renate Sommer d.d. 28 januari 2002) ter verduidelijking van deze beschikking van de Commissie stipte Commissaris Monti aan dat de vooropgestelde maximale looptijd van 3 jaar voor de dienstverleningsovereenkomsten slechts richtinggevend is. De evaluatie van elk geval houdt immers rekening met de specifieke economische en juridische omstandigheden. Monti herhaalt weliswaar het principe dat beheersorganismen een economisch verantwoorde afschrijving van investeringen kunnen garanderen. Om de termijn van afschrijving te bepalen moet echter ook rekening gehouden worden met andere toepassingen en materiaalstromen waarvoor de infrastructuur ingezet kan worden.

- **Beroep tegen de beschikking van de Europese Commissie van 20 april 2001**

DSD wenste zich niet neer te leggen bij het oordeel inzake misbruik van dominante positie door de Europese Commissie. Het stelde dan ook beroep in dat uiteindelijk aanleiding gaf tot het arrest T-151/01 van 24 mei 2007 van het Europese Gerecht van Eerste Aanleg. Het arrest wijst het beroep van DSD af en bevestigt de beschikking van de Europese Commissie.

Het Gerecht van Eerste Aanleg beschouwt de vergoeding voor het loutere gebruik van het groene punt eveneens als een misbruik van dominante positie. Het Duitse verpakkingenbesluit, noch het merkenrecht, noch de werkingsvereisten van een beheersorganisme geven aan DSD het recht om een vergoeding te vragen als er geen diensten voor inzameling en verwerking van afval geleverd worden.

Het Gerecht van Eerste Aanleg ziet geen schending van het evenredigheidsbeginsel in de verplichting om ondernemingen die geen of slechts gedeeltelijk gebruik maken van het DSD systeem toch toe te laten om het groene punt te gebruiken zonder vergoeding. Zo kan een producent die slechts gedeeltelijk deelneemt aan het DSD-systeem één standaardverpakking uitbrengen mét het groene punt, zónder vergoeding. Eveneens kan een buitenlandse producent

die in het buitenland het groene punt moet aanbrengen op zijn verpakking, maar in Duitsland niet aan het DSD-systeem deelneemt, toch een standaardverpakking met het groene punt op de markt brengen zonder vergoeding. DSD argumenteerde dat het probleem inzake misbruik op andere wijze kon worden weggewerkt, bijvoorbeeld door een andere verpakking op de markt te brengen voor de producten die niet onder het systeem vielen. Het Gerecht van Eerste Aanleg bevestigt dat dergelijke verplichting tot alternatieve verpakking economisch irrationeel is en dat de kost hieraan verbonden de machtspositie van DSD verder zou versterken.

DSD argumenteert dat zij conform huidig artikel 106, lid 2 EG-Verdrag zou zijn belast met een dienst van algemeen economisch belang waarbij de uitvoering van de beschikking van de Commissie, er toe kan leiden dat DSD zijn dienstverlening niet meer aan economisch aanvaardbare voorwaarden zou kunnen aanbieden. Dat zou finaal kunnen leiden tot de onmogelijkheid voor DSD om het afval op het gehele Duitse grondgebied te verwijderen. Het Gerecht wilde niet aanvaarden dat de beschikking inderdaad de dienstverlening zou hypothekeren. Het zag hiervan alvast geen enkel bewijs en wees dit motief voor beroep dan ook af.

5.4.2 ARA (2003 en 2013)

De privaatrechtelijke vennootschap Altstoff Recycling Austria AG (ARA) organiseert sinds de invoering van de Oostenrijkse verpakkingsverordening ('Verpackungsverordnung') de collectieve inzameling en terugwinning van afval van verpakkingen. Net zoals DSD, heeft ARA zijn overeenkomsten met leden en afvalverwerkers voorgelegd aan de mededingingsautoriteiten met het oog op het verkrijgen van een negatieve verklaring of vrijstelling van het kartelverbod volgens artikel 101, lid 1 EG-Verdrag. De Oostenrijkse mededingingsautoriteit speelde de vraag van ARA door aan de Europese Commissie.

De Commissie oordeelde in 2003 dat de aangemelde overeenkomsten geen probleem vormden op vlak van mededinging omdat ze geen restrictie inhielden of omdat ze restricties inhielden waar vrijstelling voor kon worden verleend op basis van (oud) artikel 80, lid 3 EG-Verdrag. Wel werden bijkomende randvoorwaarden opgelegd. In 2011 startte de Commissie echter een nieuw onderzoek naar aanleiding van een klacht van een concurrerend beheersorganisme.

- **Positieve beoordeling van de aangemelde overeenkomsten (16 oktober 2003)**

ARA maakt (net zoals DSD) gebruik van het groene punt dat door de deelnemers als logo op verpakkingen wordt aangebracht. De producenten-leden betalen een licentievergoeding aan ARA in functie van de verpakkingen die ARA inzamelt. De vergoeding is dus niet gelinkt aan het aantal verpakkingen waarop het groene punt wordt aangebracht. Hierdoor kunnen binnen- en buitenlandse producenten vrij producten op de Oostenrijkse markt zetten zonder het groene punt.

De overeenkomsten van ARA kenden een exclusiviteit toe aan afvalbeheerders van 3 jaar. De Commissie oordeelde dat de exclusiviteit voldeed aan de voorwaarden van artikel 101, lid 3 EG-Verdrag en dus toegelaten was. De periode van 3 jaar laat de afvalbeheerders immers toe om de noodzakelijke investeringen af te schrijven. Belangrijk is dat ARA de contracten met afvalbeheerders pas toekende na open aanbesteding met doorzichtige toekenningscriteria.

Tegelijkertijd besliste de Commissie wel tot openstelling van de infrastructuur aan concurrerende systemen en dienstverleners. Met andere woorden, concurrerende beheersorganismen moeten toegang hebben tot de containers of andere inrichtingen voor inzameling of sortering van gebruikte verpakkingen met het oog op gedeeld gebruik.

- **Potentieel misbruik van dominante positie (18 juli 2013)**

Bijna tien jaar na de gunstige beslissing van de Europese Commissie inzake de ARA-overeenkomsten, is er op 15 juli 2011 minder positief nieuws voor ARA. Naar aanleiding van een klacht van een concurrent opent de Commissie een onderzoek naar potentieel misbruik van een dominante positie. In de 'Statement of Objections' van 18 juli 2013, geeft de Commissie aan dat ze onder andere potentieel misbruik ziet in de beperking van de toegang tot de inrichtingen voor inzameling en sortering voor gebruikte verpakkingen. Die stelling zou impliceren dat bestaande infrastructuur van sortering en inzameling onbeperkt ter beschikking moet staan van concurrerende beheersorganismen, maar de Europese Commissie heeft op vandaag nog geen finale beschikking geveld.

5.4.3 Eco-emballages (2001)

De privaatrechtelijke vennootschap Eco-Emballages SA organiseerde in Frankrijk de inzameling en verwerking van verpakkingsafval. Eco-Emballages melde verschillende overeenkomsten aan bij de Europese Commissie om vrijstelling te krijgen van het kartelverbod. De Commissie onderzocht de statuten van Eco-Emballages, het gebruik van het groene punt logo, de standaard overeenkomsten met producenten, met lokale overheden en met afvalbeheerders en overeenkomsten inzake onderzoek en ontwikkeling.

De Commissie oordeelde in beschikking 2001/663/EG van 15 juni 2001 gunstig over alle elementen omwille van volgende overwegingen:

- De duur en reikwijdte van de overeenkomsten met de producenten was beperkt doordat producenten jaarlijks de samenwerking konden stopzetten. Producenten konden per materiaal kiezen om zich aan te sluiten bij Eco-Emballages. Deze flexibiliteit vergemakkelijkt de eventuele toetreding van een concurrerend beheersorganisme.
- De overeenkomsten met de lokale overheden hadden dezelfde flexibiliteit qua duur en reikwijdte waardoor opnieuw de eventuele toetreding van een concurrerend beheersorganisme vereenvoudigd werd.
- De overeenkomsten met afvalbeheerders hebben wel een lange looptijd van 6 jaar. Ze bevatten bovendien een exclusiviteit ten gunste van het afvalverwerkend bedrijf. Meer specifiek, is Eco-Emballages verplicht om aan de lokale overheden de betrokken onderneming voor te stellen als aangewezen afvalverwerker. De lokale overheden zijn evenwel niet verplicht beroep te doen op het bedrijf voorgesteld door Eco-Emballages. Andere afvalverwerkers kunnen dus op elk moment toegang krijgen tot de markt via dienstverlening aan de lokale overheden.
- De overeenkomst met afvalbeheerders bevat een minimum prijs die de afvalbeheerders aan de lokale overheden moeten betalen. De Commissie oordeelt dat deze 'bemoeienis' niet strijdig is met (oud) artikel 81, lid 1 EG-Verdrag. De vastgestelde minimumprijs beschermt immers lokale overheden tegen volatiele marktprijzen. Als de gecontracteerde afvalverwerkers de prijs vrij zouden mogen bepalen, bestaat het risico dat lokale overheden bij lage marktprijzen stoppen met de selectieve inzameling. Dat zou uiteraard het doel van de afvalwetgeving ondergraven.
- Eco-Emballages vroeg geen vergoeding voor verpakkingen met het groene punt als de producent aangesloten is bij een concurrerend beheersorganisme of ingeval van export. Het systeem is dus in lijn met het principe van 'no service no fee'.

5.4.4 Paper van DG Comp 'Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems' (2005)

De Europese Commissie (DG Competition) schetst op 22 september 2005 een overzicht van de verschillende systemen voor de inzameling van verpakkingsafval in de EU. Het overzicht benadrukt vooreerst de heterogeniteit tussen de nationale systemen. Daarna herhaalt de Commissie dat regels inzake vrije mededinging zowel op ondernemingen als op Lidstaten en overheden van toepassing zijn. Met andere woorden, het is overheden niet toegelaten om

bepalingen te handhaven of in te voeren die strijdig zijn met de mededingingsprincipes. De mededingingsprincipes zijn bovendien evenzeer van toepassing voor openbare bedrijven en ondernemingen waaraan de Lidstaten bijzondere of uitsluitende rechten verlenen. Meer zelfs, dergelijke ondernemingen vormen een verhoogd risico voor misbruik van marktmacht.

De Commissie gaat dieper in op de toepassing van artikel 106, lid 3 EG-Verdrag inzake afvalverwerking. De bepaling voorziet dat ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang enkel onder de regels inzake mededinging vallen als de toepassing ervan hun taken niet verhindert. De paper benadrukt dat deze bepaling strikt moet worden geïnterpreteerd. Afvalverwerking zal enkel als dienst van algemeen economisch belang kunnen worden beschouwd als er zonder staatsingrijpen onvoldoende capaciteit voor afvalverwerking zou zijn. Enkel in zo'n specifieke situatie zal de vrije mededinging ondergeschikt zijn aan het nagestreefde belang.

DG Competition wijst vervolgens op een aantal risico's en randvoorwaarden inzake mededinging bij collectieve UPV-beheersorganismen die concurrerende producenten verenigen:

- Collectieve systemen in de compliance markt houden risico's in voor mededinging in de product markt en de afvalmarkt.
- Een collectief beheersorganisme concentreert marktmacht voor aankoop van diensten in de afvalmarkt. Een dergelijke situatie kan de keuzevrijheid en onderhandelingspositie voor inzamel- en verwerkingsbedrijven beknotten.
- De kost die ondernemingen betalen aan beheersorganismen moet een weerspiegeling zijn van de werkelijke kost voor verzameling en verwerking. In dit kader geldt dan ook het principe 'no service, no fee'.
- Beheersorganismen mogen ondernemingen niet verplichten om voor alle producten deel te nemen aan het systeem. Enkel in uitzonderlijke gevallen zou een verplichting tot deelname toelaatbaar kunnen zijn, met name indien het noodzakelijk is om een minimum schaal te bereiken om noodzakelijke investeringen uit te voeren.
- Een belangrijke factor om de mededinging te vrijwaren is de wijze waarop opdrachten worden gegund aan dienstverleners inzake ophaling en verwerking van afval. Ook de inhoud van de overeenkomsten is bepalend.
- Collectieve beheersorganismen moeten overeenkomsten voor afvalverwerking gunnen door middel van offerteaanvragen met inachtneming van transparante toekenningscriteria.
- Overeenkomsten met exclusiviteit voor afvalverwerkers houden risico's in voor de vrije mededinging. Zoals blijkt uit de zaak DSD kan exclusiviteit met lange duurtijd enkel ter afschrijving van noodzakelijke investeringen.
- De infrastructuur voor inzameling kan niet worden gemonopoliseerd maar moet integraal ter beschikking worden gesteld van concurrerende dienstverleners of systemen.

6 Huidige werking beheersorganismen

Dit hoofdstuk bespreekt de relevante voorwaarden uit de MilieuBeleidsOvereenkomsten (MBOs) en de operationele werking van de beheersorganismen van drie stromen: elektr(on)ische apparaten, batterijen en banden. De drie beheersorganismen zijn relevant door hun actieve rol in de afvalmarkt via financiering, toewijzing van opdrachten en zelfs operationele controle op uitvoering. De niet-exhaustieve beschrijving helpt om de verdere analyse van de werking van UPV in België en Vlaanderen concreter te maken.

		Voorwaarde MBO	Actuele situatie
Aantal beheersorganismen	Banden	/	Recytyre
	(A)EEA	Één of meerdere organisaties	7 beheersorganismen (één per substroom van AEEA) die samen de gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie, Recupel, hebben opgericht
	Batterijen	/	Bebat en Recybat (voor afgedankte autobatterijen en -accu's)
Statuut	Recytyre	Vzw	Vzw
	Recupel	Vzw	Vzw
	Bebat	Vzw	Vzw
Inzameling	Recytyre⁵	Alle afvalbanden die worden aangeboden, worden ingezameld, met een maximum van 100 %	Vergoeding aan recyclageparken ('service fee') Registratie van het ophaalpunt bij Recytyre Vrije keuze voor gehomologeerde ophaler

⁵ Recytyre is bezig met een herstructurering van de vergoedingen voor de inzameling en verwerking van de afvalbanden.

		Voorwaarde MBO	Actuele situatie
	Recupel	Gratis inzamelmiddelen Het beheersorganisme sluit met de ophaler een Charter af, dat het uitvoeringsorganisme toelaat de ingezamelde hoeveelheden AEEA te kennen en aan OVAM te rapporteren Vergoeding voor eindverkoper, distributie en recyclageparken Lastenboek opstellen voor alternatieve inzamelpunten Het beheersorganisme moet een overeenkomst afsluiten met de betreffende rechtspersonen van publiek of privaat recht of andere private inzamelpunten	Vooraf drie types inzamelpunten: recyclageparken, hergebruikcentra en distributie, maar ook charteristen, bedrijven, Recupel on Tour... Vergoeding voor eindverkoper, distributie en recyclageparken
	Bebat	Organisatie van de inzameling Vergoeding voor recyclageparken	24 000 inzamelpunten Vergoeding voor recyclageparken
Ophaling	Recytyre	Overeenkomsten met gehomologeerde ophalers (praktische modaliteiten) Mogelijkheid om enkel één operator te hebben	Gehomologeerde operator met overeenkomst heeft de keuze tussen • zelf de banden afvoeren naar verwerker • de banden overdragen aan Recytyre voor verwerking • een mix van beide Recytyre vergoedt de ophalers.
	Recupel	Geheel of een deel van de opdrachten toewijzen aan operatoren op basis van een lastenboek Mogelijkheid om vaste marktconforme prijs vast te stellen Monopoliepositie (<i>op de afvalmarkt</i>) moet vermeden worden	3-jaarlijkse contracten toegewezen op basis van lastenboeken met goedkeuring door de OVAM • Fijnmazige inzameling: 1 contract per provincie • Bulkinzameling: 1 contract voor trailervervoer en 1 voor containervervoer voor gans België

		Voorwaarde MBO	Actuele situatie
	Bebat	Overeenkomsten toegewezen op basis van lastenboeken (goedgekeurd door de OVAM) Het beheersorganisme kan zelf alleen een activiteit van transport, inzameling of groepering van afval uitoefenen, indien het waarborgt dat het geen misbruik maakt van zijn eventuele machtspositie op het vlak van de coördinatie van het beheer van de afgedankte batterijen en accu's	Eén contract voor het transport over gans België
Verwerking	Recytyre	Overeenkomsten met gehomologeerde verwerkers (recyclage-doelstellingen) Mogelijkheid om enkel één operator te hebben	Gehomologeerde verwerker met overeenkomst mag afvalbanden verwerken en moet doelstellingen respecteren
	Recupel	Geheel of een deel van de opdrachten toewijzen aan operatoren op basis van een lastenboek Mogelijkheid om opdracht te verdelen over alle operatoren (overeenkomstig specifiek lastenboek) aan een vaste marktconforme prijs Lastenboeken goedgekeurd door de OVAM Monopoliepositie moet vermeden worden	Verwerkers toegewezen op basis van lastenboeken (criteria: 50% prijs en de rest inhoud, kwaliteitsgaranties en innovatie) • 'Beste' offerte krijgt 50% van de volumes • De rest wordt verdeeld onder de andere operatoren tegen dezelfde voorwaarden als de 'beste'
	Bebat	Overeenkomsten voor verwerking worden toegewezen op basis van lastenboeken die goedgekeurd zijn door de OVAM Het beheersorganisme kan zelf alleen een activiteit van verwerking van afval uitoefenen, indien het waarborgt dat het geen misbruik maakt van zijn eventuele machtspositie op het vlak van de coördinatie van het beheer van de afgedankte batterijen en accu's	Bebat heeft zelf een automatische sorteerinstallatie voor batterijen (NV Sortbat) De verwerkers worden toegewezen op basis van lastenboeken

Tabel 2: overzicht relevante bepalingen uit de MBO en actuele situatie voor de productstromen elektr(on)ische apparaten, batterijen en banden

Tabel 2 geeft aan dat er naast gelijkenissen ook verschillen zijn tussen de beheersorganismen. Door verschillen in productstromen en verschillen tussen landen is de werking van beheersorganismen sterk gedifferentieerd binnen Vlaanderen, België en Europa. Analyses van de internationale en Europese verschillen vindt u ondermeer in Europese Commissie (2014) en Acuff and Kaffine (2013). Hieronder bespreken we per product/afvalstroom de elementen meer in detail.

6.1 Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparaten (AEEA)

6.1.1 MBO voorwaarden

De MBO voor AEEA (Milieubeleidsovereenkomst betreffende de aanvaardingsplicht voor afgedankte elektrische en elektronische apparatuur) is op 17 oktober 2008 afgesloten (gepubliceerd op 09 juni 2009) en was geldig tot 18 juni 2014. Een ontwerp voor een nieuwe MBO is gepubliceerd op 08 april 2015, na onderhandelingen gevoerd door de OVAM met de betrokken sectorfederaties. Gezien de ontwerp MBO nog niet goedgekeurd is, gaan we hier uit van de MBO van 17 oktober 2008.

1) Oprichting beheersorganisme(n)

De organisaties (*de sector federaties die producenten en verdelers verenigen*) en/of hun leden richten **een (of meerdere) beheersorganisme(n)** op onder de vorm van een **vereniging zonder winstoogmerk** overeenkomstig de bepalingen van de wet van 27 juni 1921.

De VZW heeft uitsluitend tot **statutair doel** het, voor rekening van de leden (producenten), uitvoeren van de aanvaardingsplicht voor de overeengekomen producten.

De beheersorganismen mogen **geen producenten of invoerders weigeren**.

2) Preventie en eco-design

De MBO vraagt acties op vlak van preventie en ecodesign, maar voorziet geen kwantitatieve doelstellingen.

3) Samenwerkingsovereenkomst inzake producthergebruik

De beheersorganismen moeten in overleg met de organisaties, een of meerdere samenwerkingsovereenkomsten inzake producthergebruik afsluiten met de kringloopsector enerzijds en met de door de beheersorganismen aangeduide ophaler(s) anderzijds. Hiertoe wordt een **modelsamenwerkingsovereenkomst** opgesteld, die voor advies wordt voorgelegd aan de OVAM volgens de procedure van het negatief bindend advies. Bij gelijke marktconforme voorwaarden, wordt voorrang gegeven aan bedrijven uit de sociale economie.

Producthergebruik gebeurt met **respect voor de concurrentiële marktwerking**.

4) Ophaling huishoudelijke AEEA

De beheersorganismen stellen **gratis voldoende inzamelmiddelen** ter beschikking van alle inzamelpunten waarmee zij een overeenkomst hebben afgesloten. De inzamelmiddelen worden in overleg met alle betrokken partijen gekozen en zodanig dat de gebruiker ertoe wordt aangezet om ook kleinere apparaten te sorteren.

De beheersorganismen zullen de apparaten die ingezameld werden door de eindverkopers en door de kringloopsector, **gratis ophalen**.

De beheersorganismen moeten een overeenkomst afsluiten met de betreffende rechtspersonen van publiek of privaat recht of andere private inzamelpunten, en dit op basis van een **modelovereenkomst** die door het beheersorganisme wordt opgesteld en voor advies wordt voorgelegd aan de OVAM.

Wat betreft **alternatieve inzamelpunten** stellen de beheersorganismen een lastenboek op dat minstens de hierboven vermelde verplichte elementen van de overeenkomst omvat. Dit lastenboek wordt voor advies voorgelegd aan de OVAM.

5) Vergoeding beheer van AEEA

De beheersorganismen vergoeden de eindverkoper en distributie voor de kosten van het beheer van AEEA, minimaal conform de principes van het vergoedingssysteem dat in de periode 2002 – 2006 overeengekomen was met de betrokken beheersorganismen en volgens gelijke principes voor de drie gewesten.

De beheersorganismen moeten samenwerken met de gemeenten voor het gebruik van de inzamelpunten van rechtspersonen van publiek recht en dienen hiervoor een vergoeding te betalen.

6) Toewijzing overeenkomsten betreffende ophaling en verwerking

De beheersorganismen wijzen het **geheel of een deel van de opdrachten** voor ophaling en verwerking toe aan de operatoren (verwerkers en overbrengers) **op basis van een lastenboek**. De beheersorganismen zullen dit lastenboek opstellen. Het lastenboek bevat **wegingsfactoren** waarop de toewijzing zal gebaseerd zijn. Het lastenboek zal ter goedkeuring voorgelegd worden aan de OVAM, maar de OVAM moet zich enkel richten op de naleving van de milieuwetgeving en het behalen van de milieudoelstellingen (*"Bij de beoordeling van het lastenboek zal de OVAM uitsluitend rekening houden met de bepalingen van deze milieubeleidsvereenkomst en andere wettelijke bepalingen"*). **De beheersorganismen zullen hun keuze van de operatoren bepalen, met naleving van het beginsel van gelijke behandeling, transparantie, de mededingingsregels en de fundamentele principes en de regelgeving van het Europees milieurecht.**

In afwijking van de bepalingen hierboven kunnen de beheersorganismen ervoor opteren om het geheel of een deel van de opdrachten voor ophaling en verwerking niet toe te wijzen aan één of meerdere operatoren, maar te **verdelen over alle operatoren** op de betreffende markt die deze opdrachten kunnen uitvoeren overeenkomstig een specifiek lastenboek aan een **vaste marktconforme prijs**. De beheersorganismen zullen dit lastenboek opstellen en de marktconforme prijs vastleggen. Het lastenboek zal ter goedkeuring voorgelegd worden aan de OVAM.

Een **monopoliepositie** inzake ophaling en verwerking van de afvalstoffen **moet vermeden worden**.

De **ontwerp MBO** vraagt bijkomende aandacht voor de recyclage van kritieke of waardevolle metalen. Op basis van de ontwerp MBO moet het lastenboek minstens de volgende toewijzingscriteria gebruiken: de prijs, de technische waarde van de offerte op het vlak van milieuprestandie en de kwaliteit van de dienstverlening. Opmerkelijk is de bepaling van de weging van de criteria: de prijs wordt voor maximaal 50% in rekening gebracht en milieuprestandie voor minstens 20%.

7) Ophaling en verwerking van professionele AEEA

Er zijn twee mogelijkheden:

- De houders van AEEA doen, rechtstreeks of via hun klanten, beroep op de ophalers van hun keuze. Het uitvoeringsorganisme sluit dan met de ophaler en met de verwerker een Charter af.
- De houders van AEEA doen voor de inzameling beroep op de beheersorganismen en de bestaande door de beheersorganismen erkende inzamelkanalen.

8) Bijdrage huishoudelijke AEEA

De milieubijdrage kan verschillen per soort en per type van apparaat en per productcategorie. De bepaling van de hoogte van de milieubijdrage wordt voor advies aan de OVAM voorgelegd.

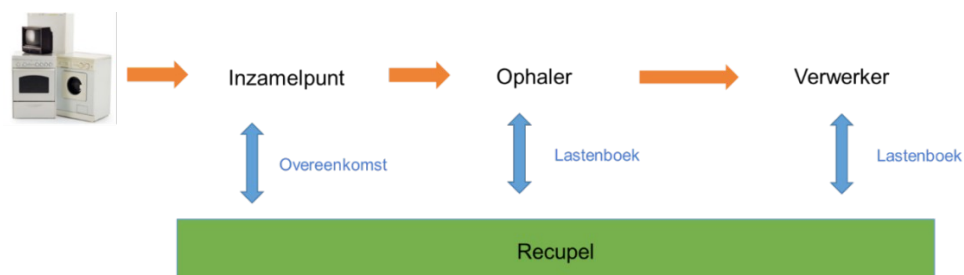
Het bedrag van de milieubijdrage is jaarlijks herzienbaar.

6.1.2 Actuele marktwerking

Om AEEA in te zamelen en te verwerken hebben de betrokken producenten zeven verschillende beheersorganismen (vzw) opgericht met elk een aparte raad van bestuur:

- BW-Rec - Grote huishoudelijke apparaten, professioneel groot en klein witgoed en automaten;
- Recupel AV - Huishoudelijke en professionele audio-video apparaten;
- Recupel SDA - Kleine huishoudelijke toestellen;
- Recupel ICT - Informatica-, telecommunicatie- en kantoorapparaten, professionele ICT-apparaten en automaten;
- Recupel ET&G - Huishoudelijke en professionele elektrische en elektronische (tuin)gereedschappen;
- LightRec - Verlichtingsapparatuur en gasontladingslampen;
- MeLaRec - Huishoudelijke en professionele medische hulpmiddelen, laboratoriumapparatuur, sporttoestellen, thermostaten, test- en meetapparatuur, bloedglucosemeters en rookmelders.

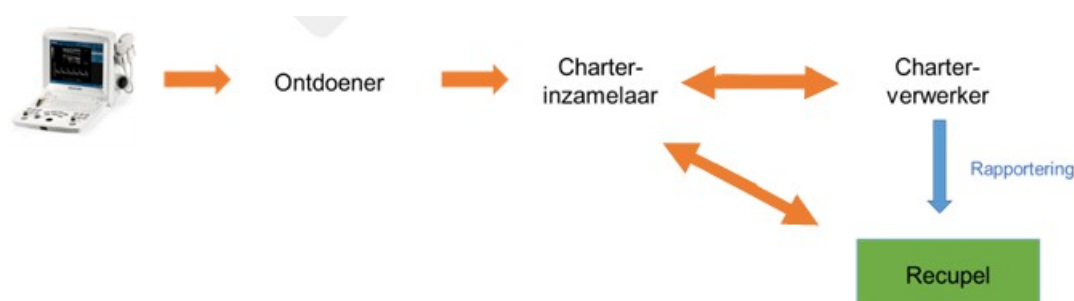
Deze zeven VZW's vormden samen met de sectorfederaties van elektrische en elektronische toestellen, de grondleggers van de uitvoerende VZW Recupel. De Raad van Bestuur van Recupel bestaat dan ook uit vertegenwoordigers van deze zeven VZW's aangevuld met vertegenwoordigers van FEE, Agoria, Recupel zelf en de OVAM als permanente (niet-stemgerechtigde) waarnemer van het Vlaamse Gewest.



Figuur 2: Schematische voorstelling van het beheer van huishoudelijke AEEA via Recupel (exclusief AEEA bij bedrijven)

Figuur 2 illustreert dat Recupel voor **huishoudelijke AEEA** contracten heeft met inzamelpunten, ophalers en verwerkers:

- Inzamelpunten: containerparken, hergebruikcentra en distributie;
- Ophalers: 3-jaarlijkse contracten toegewezen op basis van lastenboeken met goedkeuring door de OVAM:
 - Fijnmazige inzameling: 1 contract per provincie;
 - Bulkinzameling:
 - 1 contract voor trailervervoer voor gans België;
 - 1 contract voor containervervoer voor gans België;
- Verwerkers: toegewezen op basis van lastenboeken (criteria: 50% prijs maar ook inhoud, kwaliteitsgaranties en innovatie):
 - De beste offerte krijgt 50% van de Recupel volumes toegewezen;
 - Het resterend volume wordt verdeeld onder de andere operatoren die zich wensen te aligneren met dezelfde voorwaarden als de beste offerte.



Figuur 3: Schematische voorstelling van het beheer van professionele AEEA via Recupel

Figuur 3 illustreert dat Recupel voor de **professionele AEEA** enkel tussenkomt bij de verwerkers:

- Ontdoeners kiezen zelf de charter-inzamelaar van hun keuze;
- Charter-inzamelaars zijn verplicht om af te voeren naar een charter-verwerker;
- Charter-verwerkers rapporteren naar Recupel en krijgen een vergoeding.

Volgende kosten zijn inbegrepen in de **milieubijdragen** van producenten:

- voor huishoudelijke EEA: inzameling, verwerking, sensibiliseringscampagnes en administratie;
- voor professionele EEA: sensibiliseringscampagnes en administratie.

6.2 Banden

6.2.1 MBO voorwaarden

De milieubeleidsovereenkomst betreffende de aanvaardingsplicht voor afvalbanden van 11/06/2010 is gepubliceerd op 21/12/2010. De MBO trad in werking op de tiende dag na de publicatie van de MBO in het Belgisch Staatsblad, i.d. op 31/12/2010. Ze is geldig voor 5 jaar, dus tot 31/12/2015.

1) Oprichting beheersorganisme

De organisaties richten samen met de producenten een beheersorganisme op onder de vorm van een **vereniging zonder winstgevend doel**, conform de wet van 27 juni 1921.

Het beheersorganisme mag de toetreding van **geen enkele onderneming weigeren** waarop de in de milieubeleidsvereenkomst bedoelde aanvaardingsplicht van toepassing zou kunnen zijn. Het beheersorganisme kan van deze verplichting afwijken indien er ernstige redenen zijn en na goedkeuring van de OVAM.

2) Beheer van de ophaling van afvalbanden

Het beheersorganisme sluit met de gehomologeerde operatoren **overeenkomsten** af voor de ophaling en het sorteren van de afvalbanden.

Het beheersorganisme zal een **modelovereenkomst** voor ophaling en sortering opstellen (dat onder meer de praktische modaliteiten van de ophaling regelt), dat ter goedkeuring voorgelegd moet worden aan de OVAM.

3) Beheer van de verwerking van de afvalbanden

Het beheersorganisme sluit met de gehomologeerde operatoren **overeenkomsten** voor de voorbehandeling en de verwerking van de afvalbanden (minstens 55 % hergebruik, loopvlakvernieuwing en recyclage en de rest wordt energetisch gevaloriseerd), die ter goedkeuring voorgelegd moeten worden aan de OVAM.

Het is niet uitgesloten dat het beheersorganisme met **eenzelfde gehomologeerde operator** overeenkomsten afsluit voor ophaling, sorteren, voorbehandeling en verwerking.

6.2.2 Actuele marktwerking

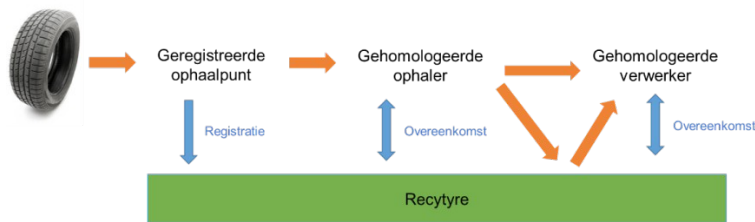
Recytyre treedt als beheersorganisme op voor heel België. De MBO werd ondertekend door volgende federaties:

- vzw FEDERAUTO, de Belgische Confederatie van de Autohandel en -reparatie en van de Aanverwante sectoren;
- vzw Federatie Automateriaal;
- vzw SIGMA, Federatie van de algemeen vertegenwoordigers van materieel voor openbare en private werken, voor de bouw en voor goederenbehandeling;
- vzw AGRIMADIS, Groepering van alleenvertegenwoordigers van landbouw-, tuinbouw- en tuinmaterieel;
- vzw VEREMABEL, Groepering van verkopers en herstellende van tractoren en landbouwmachines in België;
- vzw FEBIAC, Federatie van de Belgische Auto- en Rijwielindustrie.

De Raad van Bestuur bestaat uit 9 personen waarvan:

- 5 vertegenwoordigers van de bandenproducenten/invoerders;
- 2 vertegenwoordigers van de groepering van Bandenspecialisten;
- 1 vertegenwoordiger van de groepering van Autodealers en -agenten;
- 1 vertegenwoordiger voor de groepering van Handelaars in Tweedehandse Voertuigen, de groepering van Autoreparatiebedrijven en de groepering van Brandstofverkopers van België.

Vertegenwoordigers van de Gewesten (OVAM voor Vlaanderen) nemen als permanente (niet-stemgerechtigde) waarnemers deel aan de vergaderingen van Recytyre (Raad van Bestuur, Algemene Vergadering).



Figuur 4: schematische voorstelling van het beheer van afvalbanden door Recytyre

Figuur 4 illustreert dat Recytyre op verschillende punten in de verweringsketen tussenkomt:

- Elk geregistreerd ophaalpunt kan vrij een gehomologeerd ophaler kiezen om de banden gratis af te halen;
- Elke gehomologeerd operator die een overeenkomst ondertekent met Recytyre mag afvalbanden ophalen bij een geregistreerd ophaalpunt en heeft de keuze tussen:
 - zelf de banden afvoeren naar verwerking;
 - de banden overdragen aan Recytyre voor verwerking;
 - een mix van beide;
- Elke gehomologeerd verwerker die een overeenkomst ondertekent met Recytyre mag afvalbanden verwerken.

De taken van de VZW Recytyre houden onder meer in:

- Homologatieregels vastleggen voor de ophaal-, sorteer- en verwerkingsactiviteiten die betrekking hebben op afvalbanden;
- De ophalers vergoeden voor de inzameling, sortering en verwerking van de afvalbanden;
- Afvalbanden, die door ophalers aan Recytyre worden overgedragen, laten verwerken.

6.3 Batterijen

6.3.1 MBO voorwaarden

Voor batterijen zijn er twee MBOs ter oprichting van Recybat (autobatterijen en -accu's) en Bebat (alle andere batterijen en accu's). Het gaat over de *'Milieubeleidsvereenkomst betreffende de aanvaardingsplicht voor afgedankte autobatterijen en -accu's'* en de *'Milieubeleidsvereenkomst betreffende de aanvaardingsplicht voor afgedankte draagbare en industriële batterijen en accu's'*. Beide MBOs dateren van 11/06/2010 en zijn gepubliceerd op 21/12/2010. De MBOs traden in werking op de tiende dag na de publicatie in het Belgisch Staatsblad. Ze zijn 5 jaar geldig, dus tot 31/12/2015.

De sector heeft gekozen voor twee aparte MBOs ondermeer omdat er voor de autobatterijen en -accu's (loodstartbatterijen) reeds een goed werkend inzamelsysteem bestond. De batterijen komen immers hoofdzakelijk vrij bij professionelen (garages) en hebben een sterke positieve waarde.

De MBO van BEBAT verduidelijkt waarom er maar één MBO is voor alle soorten batterijen en accu's behalve die van voertuigen: *'Overwegende dat het praktisch niet mogelijk is om fysiek een onderscheid te maken, noch tussen de huishoudelijke en professionele afgedankte batterijen en accu's, noch tussen de draagbare en industriële afgedankte batterijen en accu's'.*

Hieronder richten we ons op de MBO en werking van Bebat.

1) Oprichting beheersorganisme

De organisaties en/of hun leden richten **een (of meerdere) beheersorganisme(n)** op onder de vorm van een **vereniging zonder winstoogmerk** overeenkomstig de bepalingen van de wet van 27 juni 1921 waarbij toekenning van een burgerlijke persoonlijkheid wordt verleend aan verenigingen zonder winstoogmerk en instellingen van openbaar nut.

Het beheersorganisme zal de toetreding van geen enkele onderneming weigeren waarop de in de milieubeleidsvereenkomst bedoelde aanvaardingsplicht van toepassing zou kunnen zijn. Het beheersorganisme kan hiervan afwijken indien er ernstige redenen zijn en na goedkeuring van de OVAM. Vanuit datzelfde oogpunt garandeert de model toetredingsvereenkomst dan ook uitsluiting van discriminatie en verstoring van vrije mededinging tussen de leden en de deelnemers.

2) Inzameling

De algemene strategie voor inzameling en het logistiek plan maken deel uit van het beheersplan, en worden ter goedkeuring voorgelegd aan de OVAM.

De organisatie van de inzameling is gesteund op een netwerk van inzamelpunten samengesteld uit eindverkopers, scholen, overheidsadministraties, fabrikanten van batterijen en accu's, fabrikanten van elektrische en elektronische apparatuur, professionele gebruikers, openbare containerparken en andere inzamelpunten.

Het beheersorganisme sluit met de overbrengers en verwerkers een Charter af, dat het beheersorganisme toelaat ingezamelde hoeveelheden afgedankte batterijen en accu's afkomstig van professionele gebruikers te kennen en deze aan de OVAM te rapporteren. Een **model Charter** wordt aan de OVAM ter goedkeuring voorgelegd. Het beheersorganisme deelt aan OVAM mee met welke operatoren een Charter werd afgesloten.

Het beheersorganisme legt aan de OVAM jaarlijks de bijgewerkte lijsten voor van de inzamelpunten die zich hebben laten registreren en aanvaard zijn als ophaalpunt. Weigering tot registratie moet gemotiveerd worden en de redenen voor weigering moeten door de OVAM voorafgaandelijk goedgekeurd worden.

Het beheersorganisme verbindt er zich toe alle afgedankte batterijen en accu's, die zich bevinden in het Gewest in inrichtingen vergund voor ontmanteling en depollutie van EEA of van voertuigwrakken, gratis op regelmatige basis **kosteloos op te halen of te laten ophalen**.

De beheersorganismen moeten **samenwerken met de gemeenten** voor het gebruik van de inzamelpunten van rechtspersoon van publiek recht en dienen hiervoor een vergoeding te betalen.

3) Toewijzing aan de operatoren van de overeenkomsten voor ophaling en verwerking

De opdrachten van enerzijds inzameling en sortering van afgedankte batterijen en accu's en anderzijds verwerking maken het voorwerp uit van afzonderlijke lastenboeken en overeenkomsten. De overeenkomsten worden toegewezen **op basis van lastenboeken** die voorafgaandelijk werden goedgekeurd door de OVAM en die de gelijkheid van behandeling, transparantie, de **mededingingsregels**, de reglementering en de fundamentele principes van het Europees milieurecht respecteren.

Het lastenboek voorziet minstens de volgende **toewijzingscriteria**: de prijs, de technische waarde van de offerte op het vlak van milieuperformantie, en de kwaliteit van de dienstverlening. Het bepaalt de weging van de criteria. Wat betreft verwerking neemt de beoordeling van de technische waarde van de offerte onder meer het volgende in beschouwing: de hiërarchie tussen preventie, hergebruik, recyclage en nuttige toepassing, de kwaliteit van de verwerking, de efficiëntie op het vlak van energie en de beperking van de te verwijderen resterende afvalstoffen.

Het beheersorganisme kan zelf alleen een activiteit van transport, inzameling, groepering of verwerking van afval uitoefenen, indien **het waarborgt dat het geen misbruik maakt van zijn eventuele machtspositie** op het vlak van de coördinatie van het beheer van de afgedankte batterijen en accu's.

De rol van de **OVAM is beperkt** tot het controleren van de naleving van de milieuwetgeving en milieudoelstellingen; *'Bij de beoordeling van deze lijst zal de OVAM uitsluitend rekening houden met de bepalingen van deze milieubeleidsvereenkomst en andere wettelijke bepalingen'.*

De **startnota van de ontwerp MBO** vraagt bijkomende aandacht voor de milieuprestaties bij het beheer van de afgedankte batterijen door bijkomende aandacht voor ecologische aspecten. Verder moet het beheersorganisme ook de opportuniteiten en belemmeringen inzake hergebruik in kaart brengen, in de eerste plaats voor herlaadbare lithiumbatterijen. Een andere nieuwigheid is dat naast de effectieve inzameling, Bebat ook initiatieven moet nemen om een beter beeld te krijgen van de verwerking van batterijen die niet door Bebat worden ingezameld.

4) Ondertekenende partijen

In tegenstelling tot andere MBOs treedt het beheersorganisme BEBAT op als ondertekenende partij. De andere partijen die ondertekenen zijn producentenorganisaties, meer specifiek FEE en FEDERAUTO.

5) Sensibilisering

De MBO vraagt de betrokkenheid van OVAM voor het onderwerp sensibilisering. OVAM kan bij communicatiecampagnes advies geven. Het advies is echter enkel bindend als de campagnes niet in overeenstemming zijn met het gewestelijk beleid, overkoepelende communicatiecampagnes of wettelijke bepalingen: *'De OVAM wordt vanaf de ontwerpfasen betrokken bij de ontwerpen van informatiecampagnes met gewestelijke draagwijdte. De ontwerpen van de campagnes worden voor advies voorgelegd aan de OVAM, die zich uitspreekt binnen een termijn van 40 dagen. Indien de informatie- en sensibiliseringscampagnes niet in overeenstemming zouden zijn met de bepalingen van de huidige milieubeleidsvereenkomst, of wanneer zij nadelig zouden zijn voor het beleid van het gewest of voor de algemene campagnes die gevoerd worden door het gewest, zijn de organisaties gehouden de betreffende campagnes aan te passen'.*

6) Milieubijdrage

Het beheersorganisme bepaalt de milieubijdrage die de reële kosten dekt van de verplichtingen van het beheersorganisme. Het bedrag van de milieubijdrage is jaarlijks herzienbaar.

7) Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie heeft volgende taken:

- Onderzoeken of modelovereenkomsten conform zijn aan het MBO;
- Het jaarlijks evalueren van het preventieplan en waar nodig laten aanpassen;
- Evalueren voorlichtingscampagnes;
- Advies geven over recyclagedoelstellingen op basis van best beschikbare technologie;
- Opvolging toewijzingsprocedures en controle op vrije mededinging;
- Driejaarlijks een analyse uitvoeren op het huishoudelijk restafval.

De commissie bestaat uit:

- een vertegenwoordiger van de minister;
- een vertegenwoordiger van de OVAM;
- een vertegenwoordiger van FEE;
- een vertegenwoordiger van FEDERAUTO;
- een vertegenwoordiger van Bebat.

Het is opmerkelijk dat de rol van Bebat expliciet is opgenomen in de MBO. De MBO houdt in dit perspectief dan ook geen rekening met de eventuele komst van een tweede beheersorganisme voor draagbare en industriële batterijen.

8) Financiële garantie

Artikel 17 vraagt in het financieel plan maatregelen te voorzien die garanderen dat het systeem steeds gedurende minstens zes maanden kan blijven functioneren.

9) Rapportering

De rapportering van de inzameling en verwerking van afgedankte loodbatterijen en -accu's die niet via het inzamelnetwerk van Bebat worden ingezameld, gebeurt gemeenschappelijk door Recybat en Bebat op basis van de hoeveelheden die worden aangevoerd door Belgische bedrijven aan Belgische verwerkers en exportgegevens.

6.3.2 Actuele marktwerking

VZW Bebat organiseert het beheer van afgedankte draagbare en industriële batterijen in heel België. De raad van bestuur en Algemene Vergadering bestaan uit vertegenwoordigers van de producenten van batterijen en waarnemende leden van FEE en OVAM.

De Raad van Bestuur van RECYBAT bevat vertegenwoordigers van producenten van autobatterijen of -accu's, van de Groepering van de Autodealers en -agenten (GDA) en van de Groepering van Distributeurs van Auto-onderdelen, Producten en Accessoires die deel uitmaken van FEDERAUTO en OVAM als waarnemer.

Het beheer van afgedankte draagbare en industriële **batterijen van huishoudens** is als volgt:

- **Inzameling:** er zijn 24 000 inzamelpunten (supermarkten, juweliers, apothekers, scholen, publieke en private instellingen, gemeentelijke containerparken en verwerkingsbedrijven van afgedankte apparaten);
- **Ophaling:** er is één contract (van 3 jaar met de mogelijkheid om 2 keer één jaar te verlengen) voor het transport over gans België. De ophaler is toegewezen op basis van lastenboeken;
- **Sortering:** de NV Sortbat sorteert de batterijen in 8 stromen. 99,9% van de aandelen van Sortbat zijn in handen van BEBAT. Eén aandeel is eigendom van FEE omdat BEBAT niet de volledige eigenaar mag zijn van een NV;
- **Verwerking:** de verwerkers worden toegewezen op basis van lastenboeken. Het aanbod voor verwerking is bijzonder klein (behalve voor de loodaccu's), namelijk 23 verwerkers in Europa.

Het beheer van afgedankte draagbare en industriële **batterijen van professionele oorsprong** is als volgt:

- Bebat haalt de professionele afvalbatterijen met een negatieve waarde op;
- De batterijen met een positieve waarde (loodbatterijen) worden ingezameld door de vrije markt. De ontdoeners van deze batterijen worden er voor betaald .

Bebat stelt samen met Recybat een rapportage op waar de gegevens van de Belgische verwerkers worden verzameld alsook de exportgegevens.

7 Toepassing juridische en economische principes op huidige situatie in Vlaanderen en België

Dit hoofdstuk past de juridische en economische principes toe op de situatie in Vlaanderen zoals geschetst in het vorig hoofdstuk. We bespreken per markt de onderzoeksvragen en richten ons daarbij op de stromen (A)EEA, banden en batterijen. Het hoofdstuk gaat ook dieper in op de vragen die geformuleerd zijn door de stakeholders tijdens de interviews en klankbordgroepen.

7.1 Concurrentie op de product markt in Vlaanderen en België

Om aan UPV verplichtingen te voldoen, hebben de producenten van EEA, banden en batterijen in België en Vlaanderen zich verenigd in collectieve systemen. Een dergelijke **horizontale samenwerkingsovereenkomst** tussen concurrerende bedrijven kan enkel indien de efficiëntiewinsten groot zijn en bijkomende maatregelen genomen worden om de impact op de mededinging in aangrenzende markten te beperken. Tabel 3 geeft de meest relevante elementen weer.

	EEA	Banden	Batterijen
Geografische markt?	Internationaal	Internationaal	Internationaal
Prijs per eenheid?	Ja	Ja	Ja
Significante milieubijdrage?	Nee/Ja	Ja	Ja
Verplichting voor alle actoren?	Ja	Ja	Ja
Vrije aansluiting collectief systeem?	Ja	Ja	Ja
Administratieve eenvoud voor producenten?	Ja	Ja	Ja
Lopende procedures mededinging?	Nee	Nee	Nee
In lijn met Europese principes?	Ja	Ja	Ja
Toewijzing van kosten per type product?	Ja	Ja	Ja/Nee

Tabel 3: Sleutelementen om de economische efficiëntie en juridische conformiteit na te gaan in de productmarkt

Zowel bij EEA, banden en batterijen gaat het over producten die op internationaal of Europees niveau verhandeld worden. Import en export van deze producten is standaard en productgamma's zijn vergelijkbaar. **De markt** is dan ook internationaal. Gezien EEA een grote en diverse groep producten betreft, zullen de marktaandelen en dominante posities wel sterk verschillen per productgroep en per land. De wetgeving over UPV is regionaal, maar door de werking met nationaal georganiseerde beheersorganismen blijft de nationale markt homogeen.

De **milieubijdragen** bij EEA, banden en batterijen zijn hoofdzakelijk bepaald per eenheid 'put on the market'. Gezien lidgelden en andere forfaitaire bijdragen beperkt zijn, is er geen schaalvoordeel waarbij grote bedrijven meer voordeel zouden hebben dan kleine bedrijven.

Hoe belangrijker het **percentage van de milieubijdrage** voor het collectief systeem in de totale eindprijs van de consument, hoe meer aandacht mededingingsautoriteiten zullen schenken aan de afspraken tussen concurrenten. Producenten met hoge en identieke kosten zouden immers gemakkelijker prijsafspraken kunnen maken (communality of costs). Omgekeerd zijn hoge

kosten vanuit efficiëntieperspectief een reden om de schaalvoordelen bij inzameling en verwerking van afval zo goed mogelijk te benutten. Bij EEA is de milieubijdrage voor veel producten klein in verhouding tot de verkoopprijs. Zo bedragen de huidige milieubijdragen voor computers of strijkijzers amper 5 c€. Daarentegen zijn er ook producten waarbij de hoogte van de milieubijdrage significant is. Zo bedraagt de milieubijdrage van een ijskast 10 € en bedraagt de milieubijdrage voor een rookmelder tussen de 2,7 € en de 30 €. Omwille van de afbouw van historische reserves zijn de milieubijdragen voor veel producten minder dan de reële kost (zie verder voor bijkomende toelichting). Op termijn, nadat de geplande afbouw gerealiseerd is, zullen de milieubijdragen dan ook terug stijgen. Voor batterijen is de milieubijdrage niet zo hoog in verhouding tot de prijs voor de consument, maar wel in verhouding tot de industriële aankoopprijs. De milieubijdrage voor de meeste batterijen bedraagt 7,5 c€ wat de een derde kan betekenen van de prijs van batterijen in de groothandel. Ook voor banden is de prijs significant. De milieubijdrage per band is afhankelijk van de grootte en bedraagt tussen de 1,3 € en 700 €.

Gezien UPV van toepassing is op alle producenten, importeurs en distributeurs in Vlaanderen en België kan iedereen op **gelijke voet** concurreren. **Freeriding** kan echter de eerlijke mededinging verstoren doordat freeriders een concurrentieel voordeel bekomen door de milieubijdragen niet te betalen.

Gezien de verwachte schaalvoordelen in het beheer van afval groot zijn, kan uitsluiting uit een collectief systeem de vrije mededinging van kleinere producenten ernstig schaden. De MBOs voor de collectieve beheersorganismen voor EEA, banden en batterijen bevatten echter een verplichting om elk bedrijf dat wil **aansluiten** toe te laten. Deze verplichting neemt dan ook een belangrijk risico voor de vrije mededinging weg.

Voor producenten is het huidige systeem voor invulling van de UPV wetgeving **eenvoudig**. De tarieven zijn transparant en publiek beschikbaar. De beheersorganismen zorgen ook voor eenvoudige aangiftes en confidentialiteit van de gegevens. Uiteraard zullen enkele bedrijven zich wel intensief bezig houden (of gehouden hebben) met de opzet en de organisatie van het beheersorganisme. Dit is typisch echter een actie voor grotere bedrijven. Bovendien nemen de sectorfederaties veel opvolging op zich waardoor de werklast voor een individueel bedrijf beperkt blijft. De huidige werking houdt de drempel voor nieuwe of kleine bedrijven dan ook laag.

Momenteel zijn er in België **geen lopende procedures** met producenten over prijsafspraken of misbruik van dominante positie in het kader van UPV. Wel is er de hoger besproken rechtszaak over de verplichtingen opgenomen in het besluit van de Waalse regering, maar die ging niet over misbruik van dominante positie of over kartelvorming. Gezien zowel consumenten als producenten zich kunnen richten tot de mededingingsautoriteiten of de rechtbank om individuele gevallen aan te klagen is het gebrek aan rechtszaken een aanwijzing dat er geen probleem is met de huidige situatie in de producentenmarkt.

De **Europese Commissie** heeft al in verschillende zaken aanvaard dat concurrerende producenten zich verenigen in het kader van UPV. De collectieve beheersorganismen helpen immers om de schaalvoordelen van afvalinzameling maximaal te benutten. Gezien deze efficiëntiewinst de consumenten rechtstreeks ten goede komt voor EEA, banden en batterijen zijn deze collectieve organisaties toegelaten.

Kosten voor afvalbeheer toewijzen aan de juiste producten is economisch efficiënt en past bij het principe 'de vervuiler betaalt'. De milieubijdrages van producten zouden dan ook verbonden moeten zijn met de kosten voor afvalbeheer. Producten waarvan het afvalbeheer meer kost zouden dus een hogere milieubijdrage moeten betalen en producten met minder kosten een lage milieubijdrage. Uiteraard is het belangrijk om de transparantie van het systeem niet te doen afbrokkelen door een overdaad aan opgesplitste milieubijdragen met insignificante kostenverschillen. De bepaling van de milieubijdragen vereist dus een pragmatische afweging tussen **juiste toewijzing van kosten** en eenvoud voor de betrokken partijen. Recupel en Recytyre hebben reeds verschillende tarieven per productgroep of bandgrootte. Mogelijks zijn er nog verfijningen te maken, maar dergelijk onderzoek valt buiten de scope van deze studie.

Daarentegen heeft Bebat, uitgezonderd het tarief voor autobatterijen (lithium) en batterijen van elektrische fietsen, slechts één tarief voor alle batterijen. Toch zien we bij batterij systemen in de buurlanden wel differentiatie in de tarieven⁶. Gezien de bijdrage significant is tegenover de industriële aankooprijzen en gezien de diversiteit in verwerking per type batterij lijkt meer differentiatie in de milieubijdrage dan ook aangewezen.

Producenten werken samen in sector-wijde beheersorganismen om UPV verplichtingen in Vlaanderen en België uit te voeren. Een dergelijke grootschalige **horizontale samenwerking tussen concurrerende bedrijven** kan enkel indien de maatschappelijke baten groot zijn en maatregelen genomen worden om de mededinging in de betrokken markten te vrijwaren.

De reeds **bestaande maatregelen** in verband met vrije toetreding en beperkte forfaitaire milieubijdragen van UPV systemen zorgen voor een vrijwaring van de mededinging in de product markten bij EEA, banden en batterijen.

In het kader van UPV, is er momenteel **geen bijkomende beleidsinterventie** vereist in de **product markten**. Wel lijkt het aangewezen om voor batterijen een onderzoek te doen naar de mogelijke differentiatie van de milieubijdrage per type batterij.

7.2 Markstructuur in de compliance markt

Doordat de producenten zich verenigd hebben in collectieve organisaties, is het aantal aanbieders op de compliance markt beperkt. De onderstaande tabel vat de meest kritieke elementen samen in verband met economische efficiëntie en juridische randvoorwaarden in de compliance markt.

	Recupel	Recytyre	Bebat
Geografische markt?	Nationaal	Nationaal	Nationaal
Monopoliepositie?	Ja/Nee	Ja	Ja/Nee
VZW?	Ja	Ja	Ja
Enkel producenten in Raad van bestuur?	Ja	Ja/Nee	Ja
Individueel plan mogelijk?	Ja	Ja	Ja
Mogelijkheid tot tweede organisme?	Ja	Ja	Ja/Nee
Verticale integratie?	Nee	Nee	Ja
Reserves?	Ja	Ja	Ja
Lopende procedures mededinging?	Nee	Nee	Nee
Strikte opvolging OVAM?	Ja	Ja	Ja
Milieudoelstellingen?	Ja	Ja	Ja

Tabel 4: Sleutelementen om de economische efficiëntie en juridische conformiteit na te gaan in de compliance markt

De **markt voor compliance diensten** is afhankelijk van enerzijds de organisatie van de product markt en anderzijds de bestaande UPV wetgeving. Gezien de markten van EEA, banden en batterijen in België nationaal (en zelfs internationaal) georganiseerd zijn, is de markt voor de compliance diensten ook nationaal. Omdat de wetgeving gewestelijk is, zou het theoretisch mogelijk zijn om de markt voor compliance diensten gewestelijk te organiseren, maar de administratieve complexiteit en de schaalvoordelen maken deze optie weinig aantrekkelijk.

⁶ Bijvoorbeeld: het Franse beheersorganisme voor batterijen SCRELEC heeft verschillende tarieven voor batterijen en accu's. Batterijen: alkaline (0,365 €/kg), saline (0,550 €/kg), knoopcellen (3,6 €/kg), specifieke toepassingen (1,3 €/eenheid), primaire lithium (2,4 €/kg). Accu's: Ni-Cd (0,820 €/kg), Ni-MH (0,410 €/kg), Lithium herlaadbaar (0,470 €/kg).

Recupel, Recytyre en Bebat zitten alle drie in een **monopoliepositie** in die zin dat ze de enige collectieve aanbieder zijn van compliance diensten voor producenten in hun segment. Echter, Recupel als koepelorganisme voor AEEA zamelt slechts 40% AEEA in tegenover alle nieuwe elektronica 'put on the market'⁷. Verder zamelen private bedrijven rechtstreeks AEEA in die een positieve waarde hebben op de tweedehands- of recyclagemarkt. Recupel zamelt dus voornamelijk de stromen in met een negatieve waarde. De volatiele materiaalprijzen bepalen dan ook de volumes (en het marktaandeel) van Recupel aangezien er afvalstromen bestaan die soms een positieve en soms een negatieve waarde hebben. Zowieso is Recupel een overkoepelend uitvoeringsorganisme voor zeven VZW's die zich elk op hun eigen stroom AEEA concentreren. In feite bestaan er dus al verschillende beheersorganismen in het kader van de Europese en Vlaamse UPV-regelgeving voor EEA, maar ze concurreren niet met elkaar. Daarentegen bestrijkt Recytyre wel quasi de volledige inzameling van afvalbanden. Bebat is dan weer de enige collectieve aanbieder van compliance diensten voor draagbare en industriële afvalbatterijen, terwijl Recybat automotive batterijen inzamelt. Bebat en Recybat vallen onder dezelfde Europese en Vlaamse wetgeving, maar omwille van verschillen in de afvalstromen hebben producenten niet enkel beslist om een apart beheersorganisme op te starten, maar ook een aparte MBO te onderhandelen. Ook bij batterijen zijn er dus meerdere beheersorganismen, maar concurreren ze niet.

Bij een monopolie in de compliance markt hoort een **VZW structuur** om te vermijden dat hoge winsten de economische efficiëntie teniet doen en dividenden bepaalde bedrijven bevoordelen. De drie beheersorganismen (Recupel, Bebat en Recytyre) voldoen aan deze voorwaarde. De VZW-structuur is niet vastgelegd in het VLAREMA, maar wel in de milieubeleidsvereenkomsten (MBO) waaraan beleidsmakers en producenten hun akkoord gegeven hebben.

Het historische voorbeeld van DSD geeft aan dat een VZW met gemengde belangen (zowel producenten als afvalbedrijven in de Raad van bestuur) kan leiden tot hoge werkingskosten. Meer algemeen kan een **Raad van bestuur** enkel een belangrijke rol spelen in de doelstellingen en efficiëntie van een beheersorganisme als alle neuzen in dezelfde richting staan. In een monopoliesituatie met VZW statuut moet de Raad van bestuur dan ook voorbehouden blijven aan producenten die allen baat hebben bij een beheersorganisme dat zich zo efficiënt mogelijk organiseert. Bij Recupel en Bebat zitten er enkel producenten en producentenorganisaties in de Raad van bestuur en Algemene Vergadering (plus een waarnemend vertegenwoordiger van de overheid). Er zijn geen belangen van inzamelaars, transporteurs of afvalverwerkers met tegenstrijdige belangen. Bij Recytyre zitten weliswaar enkel producenten, importeurs en verkopers van afvalbanden in de Raad van bestuur, maar de vertegenwoordigers van de bandenspecialisten hebben tegenstrijdige belangen. Zij krijgen immers ook vergoedingen van Recytyre voor het inzamelen van afvalbanden. Recytyre en de stakeholders benadrukken dat de gesprekken over deze vergoeding objectief verlopen en dat de leden zich houden aan een scheiding van belangen. Toch zullen deze belangen bewust en onbewust de gesprekken over vergoedingen voor geleverde diensten beïnvloeden, zeker gezien er tussen de verschillende leden commerciële belangen zijn op andere niveaus. Zowel vanuit economisch als juridisch perspectief vereist de organisatie van Recytyre en de relaties met inzamelaars van afvalbanden dan ook de nodige aandacht. Concurrentie bij offertevragen en toekenning in functie van objectieve en transparante criteria is dan ook aangewezen om te zorgen voor een scherpe prijs voor inzameling en verwerking.

Zoals eerder aangegeven moet de marktstructuur economische efficiëntie bevorderen. Bij gelijkblijvende kwaliteit (product, convenience en milieu) betekent efficiëntie de laagste prijs voor de consument gecombineerd met een lage toezichtskost voor de overheid. De keuze van **marktstructuur in de compliance** markt hangt af van een afweging van de voordelen van verschillende systemen.

⁷ Gezien de hoeveelheid nieuwe elektronica stadig groeit, is de hoeveelheid AEEA kleiner dan de hoeveelheid nieuwe elektronica. In realiteit heeft Recupel dan ook meer dan 40% in handen van de markt voor afgedankte elektronica.

In **Vlaanderen en België** hebben de overheden en de producenten van EEA, banden en batterijen een **coherente keuze** gemaakt voor beheersorganismen per afvalstroom met VZW-structuur en een Raad van bestuur voorbehouden aan producenten. Deze keuze is in lijn met de huidige inschatting van de geïnterviewde stakeholders en het onderzoeksteam, dat de lage kost voor coördinatie en de schaalvoordelen van de huidige structuur de mogelijke baten van geforceerde concurrentie op de compliance markt in Vlaanderen en België ruimschoots overstijgen. Bovendien betwijfelen de meeste actoren dat de compliance markt in België en Vlaanderen groot genoeg is om een langdurig leefbare concurrentie te organiseren. Zoals eerder toegelicht leidt halfslachtige concurrentie zonder bijkomende voorwaarden voor de werking van de beheersorganismen tot een quasi monopolie wat nefast kan zijn voor de efficiëntie van het UPV-systeem. Een bijkomend element om de huidige coherente keuze aan te houden is dat de Vlaamse en Belgische UPV-systemen in internationale vergelijkingen zowel op milieukundig vlak als op vlak van kostenefficiëntie goed scoren.

De conclusie dat de compliance markten voor EEA, banden en batterijen momenteel natuurlijke monopolies vormen, steunt op kwalitatieve analyse en overleg met stakeholders. **Kwantitatieve analyse** in de vorm van het inschatten van kostenfuncties zou hierover verder uitsluitsel kunnen brengen. Kostenfuncties kunnen enkel op econometrische wijze geschat worden als gedetailleerde en meerjarige gegevens beschikbaar zijn over kosten, volumes en input. Deze gegevens zijn echter momenteel niet beschikbaar en een dergelijke analyse ligt buiten de scope van deze onderzoeksopdracht.

De Europese Commissie heeft in eerdere zaken reeds aangegeven dat een monopoliesituatie met een beheersorganisme aangestuurd door producenten, een efficiënte en juridisch conforme keuze kan zijn. Echter, vanuit het perspectief van vrije mededinging moeten producenten steeds de **mogelijkheid** hebben om **los van het bestaand collectief beheersorganisme** hun UPV-verplichtingen te vervullen.

Bij EEA, banden en batterijen kunnen producenten een **eigen individueel plan** indienen. Hoewel een individueel plan een eerste mogelijkheid is om los van het bestaand beheersorganisme UPV-plichten te vervullen, is deze optie zelden duurzaam op lange termijn of op grote schaal. De Commissie heeft dan ook al benadrukt dat een individueel plan onvoldoende is als waardig alternatief voor een collectief systeem met dominante positie.

Producenten die een eigen koers willen varen, moeten de mogelijkheid hebben om een nieuw collectief beheersorganisme op te starten (dat weliswaar ook moet voldoen aan dezelfde wettelijke vereisten en doelstellingen). De Vlaamse UPV-wetgeving en beheersorganismen met dominante positie moeten dan ook **drempels vermijden** voor de eventuele **toetreding** van een bijkomend collectief beheersorganisme. De Europese wetgeving, het Vlaams Materialendecreet en VLAREMA laten het aantal beheersorganismen open. De MBOs voor EEA, banden en batterijen bepalen een concreet kader waarbinnen beheersorganismen moeten werken, maar beperken het aantal beheersorganismen niet. De MBO voor EEA spreekt zelfs expliciet van meerdere beheersorganismen in lijn met de huidige zeven VZWs. Wettelijk gezien kunnen er dus meerdere beheersorganismen op de compliance markt komen op voorwaarde dat ze zich houden aan de voorwaarden bepaald in de MBO (zoals bijvoorbeeld het VZW statuut). De keuze of het initiatief om meer dan één beheersorganisme op te richten voor EEA, banden en batterijen ligt bij de producenten.

Een collectief beheersorganisme moet in Vlaanderen werken volgens een nieuwe of bestaande **MBO**. Gezien een nieuwe MBO onderhandelen ongeveer twee jaar duurt is het bekomen van een eigen MBO voor een nieuw beheersorganisme een quasi onoverkomelijke drempel voor toetreding. Echter, een nieuwe toetreders zou ook kunnen voldoen aan de bestaande MBO om op de markt te komen. Dat betekent echter dat MBOs doelstellingen en structurele elementen moeten vastleggen zonder zich specifiek te richten op het bestaand organisme. Al te specifieke voorschriften die op het lijf geschreven zijn van het bestaand beheersorganisme vormen immers ook drempels.

Bij de **MBO voor batterijen** is Bebat mede-ondertekenaar. Bovendien zetelt Bebat in de Begeleidingscommissie die de werking van de beheersorganismen voor afvalbatterijen moet evalueren. Vanuit het standpunt van mededinging is het uiteraard ondenkbaar dat Bebat zou mogen optreden als evaluator van de werking van een mogelijke concurrent. Een meer neutrale MBO die niet verbonden is met Bebat en enkel getekend wordt door overheden en vertegenwoordigers van producenten zou dan ook meer in lijn zijn met de Europese richtlijnen.

Verticale integratie is een lange termijn overeenkomst (minstens enkele jaren) tussen een beheersorganisme en een afvalverwerker. Het ultieme lange termijn contract van een beheersorganisme is een eigen investering in een operationele installatie of een overname van een afvalverwerker. Daarentegen, een aanbesteding van diensten voor inzameling of verwerking voor beperkte duur is geen verticale integratie. Verticale integratie kan een drempel voor toetreding vormen, zeker als het gaat over noodzakelijke en gespecialiseerde afvalactiviteiten. Immers, indien een tweede beheersorganisme geen toegang heeft tot noodzakelijke stappen in de verwerkingsketen kan het niet functioneren. De principes van de Europese Commissie geven dan ook aan dat verticale integratie bij een collectief organisme met dominante positie enkel kan indien het een duidelijke maatschappelijke baat met zich meebrengt en noodzakelijk is om de beoogde baat te bekomen. Gezien Recupel en Recytyre de operationele taken voor inzameling, transport en verwerking uitbesteden is er geen verticale integratie. Bebat besteedt transport en verwerking uit, maar heeft voor het sorteren van de ingezamelde afvalbatterijen een eigen sorteerinstallatie opgezet via Sortbat. Het gaat dus wel over verticale integratie.

De sorteerinstallatie van **Sortbat** zit in een aparte NV, maar 99,9% van de aandelen zijn eigendom van Bebat. De structuur zelf is vanuit mededingingsoogpunt niet doorslaggevend, maar de invloed die Bebat op Sortbat uitoefent is belangrijk. De oprichting van Sortbat heeft tot significante milieuverbeteringen geleid gezien de kwaliteit van de gesorteerde stromen verbeterd is en een omvattend sensibiliseringsproject is opgezet. De keuze om zelf te investeren in de installatie is pas gebeurd na een marktbevraging waaruit bleek dat private bedrijven niet bereid waren om te investeren. De beperkte financiële schaal en de belangrijke sensibiliseringsopdracht naar onder meer scholen toe maakten het project minder interessant voor private partners. Gezien de omstandigheden en de ultieme doelstelling van UPV om producenten verantwoordelijkheid te laten nemen voor het afval van gebruikers is deze downstream stap zowel vanuit economisch als juridisch perspectief verantwoord. Ingeval er een tweede beheersorganisme voor batterijen op de markt zou komen (concurrentie voor Bebat), zou Sortbat weliswaar geen misbruik kunnen maken van zijn dominante positie. Meer specifiek, Sortbat zou niet kunnen weigeren om batterijen te sorteren voor dit nieuw organisme tegen een redelijke prijs.

Reserves kunnen werken als drempel voor toetreding. Zowel de beheersorganismes voor (A)EEA als Bebat hebben sinds hun opstart grote reserves opgebouwd. De jaarrekeningen geven aan dat de reserves overeen komen met de omzet van verschillende jaren.

De **beheersorganismen voor (A)EEA** hebben enkele jaren geleden de strategische keuze gemaakt om geen reserves/provisies meer aan te houden voor de toekomstige kosten van duurzame producten met een lange levenscyclus. De huidige kosten worden dus gefinancierd met de huidige opbrengsten. Die strategische keuze zorgt er voor dat de historisch opgebouwde **provisies** niet meer vereist zijn. Uit de interviews bleek dat de zeven beheersorganismen plannen om de provisijs geleidelijk af te bouwen. Gezien een vzw geen reserves als dividend uitkeert, kan de afbouw enkel via een verlaging van de milieubijdragen. Door de hoogte van de reserves, zal de afbouw verschillende jaren in beslag nemen. Analyse van de jaarrekening van Recupel en de zeven VZW's bevestigt dat de afbouw in de laatste jaren traag gaat en soms zelfs niet merkbaar is. Het is dan ook aan te bevelen om het afbouwscenario te formaliseren en te bestendigen over de jaren heen. De verlaging van de milieubijdrage onder de reële kost vormt weliswaar een feitelijke drempel voor toetreding in de overgangperiode, maar de baat gaat rechtstreeks of onrechtstreeks naar de consumenten. De geplande afbouw van de onbestemde reserves is dan ook juridisch conform en logisch vanuit economisch perspectief. Recupel en de zeven beheersorganismen voor electronica houden wel nog reserves aan die enerzijds dienen om jaarlijkse schommelingen in kosten en volumes op te vangen en anderzijds dienen als

financiële garantie naar overheid en producenten. Beide reserves zorgen voor een efficiënte bedrijfsvoering en vormen dan ook geen bezwaar in het kader van mededinging op voorwaarde dat ze niet ingezet worden als drempel ingeval van toetreding van een bijkomend beheersorganisme.

Bebat heeft **reserves** opgebouwd doordat de milieubijdrage jarenlang hoger was dan de kosten. De milieubijdrage was immers vastgelegd door de federale overheid in het kader van de ecotaks wetgeving. Producenten, Bebat en de Vlaamse overheid hebben verschillende keren gevraagd om de milieubijdrage te verlagen, maar pas in 2013 hebben ze de toestemming gekregen om de milieubijdrage effectief te verminderen. Ondertussen is het tarief dan ook verlaagd met 40%. De historische overschotten zitten nu in de reserves. Een deel van de reserves van Bebat is bestemd om schommelingen op te vangen van kosten en volumes. Een ander deel dient als financiële garantie voor overheid en producenten. Tegelijkertijd is een groot deel van de reserves onbestemd. Het is aan te bevelen om deze reserves ofwel toe te wijzen aan een specifieke bestemming ofwel om een afbouwscenario uit te werken.

Recytyre heeft in de afgelopen jaren **reserves** opgebouwd om meer financiële stabiliteit te bekomen. De jaarrekening geeft aan dat de reserves nu overeenkomen met ongeveer één jaar omzet. Gezien OVAM in de meeste MBOs een financiële garantie vraagt van zes maanden werking en gezien de schommelingen in volumes lijkt die grootteorde van reserves geen probleem. Uiteraard is de bestemming van reserves essentieel en kunnen reserves niet ingezet worden als concurrentieel instrument ingeval van een eventuele toetreding van een tweede concurrentieel beheersorganisme.

De vereiste om **financiële garanties** te geven kan een drempel voor toetreding vormen. Verschillende MBOs en Vlarema vragen om een financiële garantie ter waarde van zes maanden te geven. De juiste grootte van de wettelijke garantie vereist een pragmatische afweging tussen het laag houden van de drempel en het voldoende garanties geven voor overheid en stakeholders. De periode van zes maanden lijkt in dit perspectief redelijk. Zoals eerder aangehaald, kan de financiële garantie gegeven worden door de opbouw van reserves, maar zouden ook garantiesystemen zoals bankgaranties gebruikt kunnen worden.

Momenteel zijn er in Vlaanderen of België **geen lopende procedures** met beheersorganismen over prijsafspraken of misbruik van dominante positie in het kader van UPV. Wel is er de hoger besproken rechtszaak over de verplichtingen opgenomen in het besluit van de Waalse regering. Die zaak ging echter niet over misbruik van dominante positie of over kartelvorming. Gezien zowel consumenten als producenten zich kunnen richten tot de mededingingsautoriteiten of de rechtbank om individuele gevallen aan te klagen is het gebrek aan rechtszaken een aanwijzing dat er geen probleem is met de huidige situatie in de compliance markt.

De Raad van State benadrukt dat producenten en beheersorganismen voldoende vrijheid moeten genieten om de praktische modaliteiten van inzamelsystemen te bepalen. Toch bevestigen de stakeholders dat **OVAM een strikte controle** uitoefent op uitvoeringsmodaliteiten. Communicatie campagnes, opvolging van projecten en de inhoud van lastenboeken worden bijvoorbeeld van nabij begeleid. Enerzijds zal meer operationele vrijheid voor de beheersorganismen de efficiëntie van UPV-systemen ten goede komen. De vrijheid laat immers meer innovatie en een beperking van de administratie toe. Anderzijds zijn veel doelstellingen voor beheersorganismen kwalitatief. Bijvoorbeeld doelstellingen in verband met eco-design of hergebruik bevatten enkel algemene principes. Om in een dergelijke context, het bereiken van milieudoelstellingen te garanderen, is enige vorm van toezicht noodzakelijk. Zo kan het nakijken van lastenboeken bijdragen tot het bereiken van Vlaamse milieudoelstellingen omdat bijstellingen vragen aan een beheersorganisme moeilijk is eens een lastenboek uitgestuurd is en de opdracht toegekend. Overheidstoezicht op beheersorganismen is dan ook noodzakelijk, maar moet zich beperken tot strategische keuzes in verband met de structuur van UPV-systemen, de financiële leefbaarheid van het systeem en maatregelen gelinkt aan het behalen van milieudoelstellingen. Uit de interviews blijkt dat zowel beheersorganismen als OVAM het structureel eens zijn over deze insteek. Wel blijkt dat de beheersorganismen vragende partij zijn voor meer vrijheid en zelfbeschikking.

Recupel, Bebat en Recytyre behalen en overtreffen hun kwantitatieve **milieudoelstellingen** voor inzameling en recyclage. Meerdere stakeholders geven echter aan dat beheersorganismen meer zouden kunnen doen op vlak van preventie, eco-design, bijkomende inzameling, hogere recyclagecijfers en alternatieve transport mogelijkheden. Beheersorganismen zien dit anders en wijzen op de talrijke initiatieven die verder gaan dan de wettelijke verplichtingen. Hier is uiteraard een belangrijke rol weggelegd voor OVAM en de Vlaamse Regering om ambitieuze doch realistische doelstellingen naar voren te schuiven voor de beheersorganismen. Een analyse van de milieuresultaten van beheersorganismen valt echter buiten de scope van deze studie.

Om de meest efficiënte **structuur** voor de **compliance markt** te bepalen, moeten de voor- en nadelen van verschillende systemen afgewogen worden. Gezien er veel structuren denkbaar zijn, gaat veel aandacht naar de twee uiterste alternatieven. Een monopolie systeem met VZW statuut benut schaalvoordelen maximaal en is eenvoudig voor alle betrokkenen, maar houdt het risico in van logge beheersorganismen. Een systeem met goed werkende concurrentie tussen beheersorganismen zal organismen scherp houden, maar is complex en vereist een clearinghouse voor coördinatie. Bovendien blijkt de concurrentie vaak te verzanden in een quasi-monopolie waar één beheersorganisme twee derde van de markt in handen heeft.

De Vlaamse overheid en de producenten onderworpen aan aanvaardingsplicht hebben een coherente keuze gemaakt voor collectieve beheersorganismen met VZW-statuuat die aangestuurd worden door producenten. Hoewel er wettelijk gezien meerdere beheersorganismen kunnen zijn, hebben de producenten momenteel gekozen voor één beheersorganisme per product stroom. Deze **marktstructuur is economisch efficiënt en conform de Europese regelgeving**.

Wel zijn er verschillende **aandachtspunten**:

- De bovenstaande positieve analyse van de huidige UPV marktstructuur kan verder onderbouwd worden via kwantitatieve analyse, maar dat vereist gedetailleerde gegevens over volumes, kosten en prijzen.
- ‘Producenten’ van banden kunnen ook dienstenleveranciers zijn voor inzameling. Gemengde belangen kunnen de slagkracht van een Raad van Bestuur beperken waardoor er nog meer aandacht moet besteed worden aan mededinging bij offertevragen.
- In lijn met eerdere uitspraken van de Europese Commissie moeten producenten steeds een bijkomend collectief organisme kunnen oprichten. Drempels voor toetreding moeten dan ook vermeden worden.
- Gezien de lange termijn is het onderhandelen van een eigen MBO een drempel voor toetreding voor nieuwe beheersorganismen. Nieuwe beheersorganismen zouden echter gebruik kunnen maken van bestaande MBOs om op een korte termijn op te starten. De MBO mag dan ook geen voorschriften bevatten die op het lijf van het bestaand beheersorganisme geschreven zijn. Zo speelt Bebat in de MBO voor batterijen en accu's een expliciete en centrale rol. Vanuit mededingingsstandpunt zou een meer generieke MBO los van het huidig beheersorganisme aan te raden zijn.
- Verticale integratie in de afvalmarkt van beheersorganismen met dominante positie kan enkel indien grondig gemotiveerd en na bevraging van de markt.
- De investering van Bebat in Sortbat is voldoende onderbouwd en is zowel economisch efficiënt als juridisch conform.
- Onbestemde reserves kunnen een drempel voor toetreding vormen. Voor zowel batterijen als EEA zijn er momenteel grote reserves. Uit de interviews blijkt dat de reserves voor EEA zonder duidelijke bestemming op middellange termijn afgebouwd zullen worden. Het is echter aangewezen dat de zeven beheersorganismen voor EEA en

Recupel het afbouwscenario formaliseren en bestendigen over de jaren heen. Op gelijkaardige wijze is het aangewezen dat Bebat een afbouw van zijn onbestemde reserves plant.

- In lijn met de uitspraak van de Raad van State moeten overheden de beheersorganismen voldoende vrijheid geven voor het bepalen van praktische uitvoeringsmodaliteiten. Overheidscontrole moet zich beperken tot strategische keuzes en evaluaties in verband met milieudoelstellingen, structuur en leefbaarheid van UPV-systemen.
- Verschillende stakeholders vragen om bijkomende inspanningen en innovaties om duurzaam materialenbeheer te bevorderen.

7.3 Concurrentie op de afvalmarkt

De monopolie positie in de compliance markt kan leiden tot een **dominante positie** bij de aankoop van diensten in de **afvalmarkt**. Enerzijds kan de marktmacht van het beheers-organisme leiden tot lagere prijzen voor afvalbeheer wat de economische efficiëntie ten goede zou komen. Anderzijds kan de dominante positie de mededinging in de afvalmarkt hinderen. Tabel 5 vat de belangrijkste elementen samen in verband met mededinging. Inzameling bestaat uit inzameling en transport. Verwerking verwijst naar sorteren en recycleren.

	Recupel	Recytyre	Bebat
Punt van financiering	Inzameling Verwerking	Inzameling	Inzameling Verwerking
Geografische markt inzameling	Regionaal Nationaal	Regionaal	Nationaal
Geografische markt verwerking	Nationaal	/	Nationaal Europees
Toewijzing	Open offertevraag Forfait	Forfait	Open offertevraag Eigen investering
Samenwerking gemeentes	Recyclage park	Recyclage park	Recyclagepark
Topics stakeholders	Termijn overeenkomsten, beperking inzet grondstoffen, WEEELABEX, prijs per kilometer, structuur rapportage, fragmentatie afvalbeleid, professioneel vs huishoudelijk afval, Val-I-Pac vergoeding		

Tabel 5: de sleutelementen voor mededinging op de afvalmarkt

Het punt in de afvalketen waar het beheersorganisme **financieel tussenkomt**, bepaalt de **geografische markt**. **Recupel** richt zich voor transport zowel naar de regionale markt (toegankelijkheid regionale spelers) als naar de nationale markt (beperking administratie Recupel). De marktmacht van Recupel in de markt van transport voor AEEA is relatief. Ten eerste, Recupel zamelt slechts 40% in van alle AEEA tegenover alle nieuwe elektronica 'put on the market'⁸. Ten tweede, transport van AEEA leunt dicht aan bij de grotere markt voor transport van afval wat dan weer aanleunt bij de grote markt voor transport van goederen. Transporteurs kunnen hun diensten dan ook op korte termijn aanbieden op andere markten of vanop andere markten hun diensten aanbieden voor AEEA. Voor ontmanteling richt Recupel zich naar de regionale of nationale markt. Opnieuw is de marktmacht van Recupel relatief. Ontmanteling van AEEA leunt dicht aan bij andere handmatige industriële activiteiten. Voor verwerking van AEEA is er een Europese markt. Recyclage bedrijven (typisch shredders) kunnen immers een veel

⁸ Zie voetnoot 7: Gezien de hoeveelheid nieuwe elektronica stadig groeit, is de hoeveelheid AEEA kleiner dan de hoeveelheid nieuwe elektronica. In realiteit heeft Recupel dan ook meer dan 40% in handen van de markt voor afgedankte elektronica.

breder gamma aan metaalhoudende stromen verwerken dan enkel AEEA en kunnen ook stromen voor verwerking importeren uit het buitenland.

Recytyre komt enkel tussen op het punt van inzameling en het forfait per type band is hetzelfde in heel België. Inzamelaars hebben de vrije keuze hebben om met Recytyre te werken, maar door de financiële prikkel is werken zonder Recytyre economisch weinig aantrekkelijk.

Bebat doet beroep op de nationale markt voor transport. Opnieuw is de marktmacht van Bebat afgeremd door de mogelijke omschakeling van transporteurs naar de markt voor afval of de markt voor goederen. Bovendien zijn de volumes van Bebat klein wat de marktmacht verder beperkt. Het sorteren van batterijen voor heel België gebeurt op één plaats en is in handen van Bebat zelf. De werking van Sortbat is reeds besproken in het deel over de compliance markt. Voor de recyclage van batterijen doet Bebat beroep op de gespecialiseerde Europese markt waar de marktmacht van Bebat klein is. Een beperkt aantal verwerkers concurreert op Europees niveau en Bebat moet zijn beperkte volumes verder opsplitsen in verschillende soorten batterijen voor een optimale verwerking.

De eigenschappen van de markt enerzijds en de doelstellingen van het beheersorganisme anderzijds bepalen de **toewijzing van de opdrachten**. **Recupel** schrijft een open offertevraag uit voor het transport van zijn fijnmazige inzameling. De concurrentiële prijs die uit deze offertevraag komt, wordt dan gebruikt als referentieprijs om het forfait te bepalen voor de regionale overslagstations. Recupel schrijft ook een open offertevraag uit voor verwerkers van AEEA waarbij de eerst gerangschikte 50% van de markt krijgt en andere verwerkers zich tegen hetzelfde tarief kunnen aligneren om een resterend deel van de markt te bekomen. In de verschillende tenders zijn de criteria voor toewijzing transparant en is de termijn van de contracten beperkt. Bovendien zijn er momenteel voldoende aanbieders. Deze structuur van marktbevraging laat de mededinging dan ook op een goede manier spelen.

Recytyre heeft in het verleden op basis van **expert opinion** en internationale vergelijking een forfait bepaald per type ingezamelde band. Deze forfaits zijn meer dan tien jaar hetzelfde gebleven. Uit vergelijking met het buitenland⁹ en de gesprekken met de stakeholders blijkt dat deze tarieven hoger zijn dan de marktprijs. Recytyre is zelf al gestart met een project om de tarieven te herbekijken en aan te scherpen. Het nieuwe mechanisme is nog niet in werking, maar zou opnieuw gebaseerd zijn op expert opinion gecombineerd met een rondvraag. Een expert opinion heeft voordelen, maar vereist ook sterke aannames die regelmatig bijgesteld moeten worden. Gezien een dergelijk systeem de markt niet consulteert in een reële marktvaart is het ook onzeker of het geselecteerd tarief wel voldoende scherp is. Verschillende beheersorganismen uit de buurlanden hebben voor afvalbanden een ander mechanisme dat wel gebaseerd is op offertevragen. Zowel het systeem gebaseerd op expert opinion en rondvraag, als het systeem gebaseerd op offertevragen, zijn juridisch conform, maar een transparant uitgevoerde open offertevraag geeft meer zekerheid over de economische efficiëntie. Inspiratie voor een tussenoplossing kan eventueel gevonden worden bij het systeem van Recupel waarbij offertevragen gebeuren voor een deel van de inzameling (fijnmazige inzameling) en de concurrentiële tarieven gebruikt worden als referentie voor de rest van de inzameling. De aanbeveling om op z'n minst een deel van de markt via offertevraag te laten verlopen is eveneens verbonden met de potentiële tegenstrijdige belangen in de Raad van Bestuur voor banden 'producenten' (zie 6.2).

Bebat houdt een open **offertevraag** voor transport. De criteria voor toewijzing zijn transparant en er zijn voldoende aanbieders. Een dergelijke marktvaart leidt naar concurrentiële prijzen. Voor verwerking doet Bebat een aanbesteding per type batterij met een uitgebreid lastenboek. De beperkte interesse is te wijten aan de kleine volumes (per type batterij), het beperkt aantal

⁹ De milieubijdragen voor het Franse beheersorganisme voor banden, Aliapur, zijn voor de verschillende types banden tussen 2004 en 2015 gedaald met 16 – 64%. Voor de band A2 die geschikt is voor standaard personenwagens is de milieubijdrage gedaald van 2,20 € tot 1,25 € per band. Op gelijkaardige wijze heeft de Nederlandse organisatie Recyberm haar milieubijdrage van 2004 die 2 € per band bedroeg verlaagd in 2013 tot 1,3 € per band. Hoewel deze bijdragen aangeven dat de tarieven van Recytyre opnieuw bekeken moeten worden, kunnen de tarieven niet zo maar vergeleken worden gezien er significante verschillen zijn in scope en werking.

gespecialiseerde verwerkers in Europa en de complexiteit van het lastenboek. Het detail van de lastenboeken is te wijten aan de uitgebreide milieudoelstellingen en de wettelijke vereisten. Gezien administratie verwerkers afschrikt moet de milieubaat van een vereiste uit het lastenboek steeds afgewogen worden met de bijkomende administratie. Het is juridisch niet verplicht en zeker economisch niet efficiënt om lastenboeken zwaarder te maken dan nodig.

Recupel, Recytyre en Bebat werken samen met **gemeentes** voor de inzameling op het **recyclagepark**. Vanuit een coherente communicatie naar de burger toe en vanuit de gemeentelijke bevoegdheden voor volksgezondheid en veiligheid is de verplichte samenwerking logisch en doorfacturering van kosten, na overleg, in lijn met de principes van UPV. Bij gebrek aan een marktprijs – er is slechts één aanbieder (de gemeente) en één koper (het beheersorganisme) die verplicht tot een akkoord moeten komen – is de bepaling van de juiste vergoeding uiteraard controversieel. De gemeente wil volledige vergoeding van kosten terwijl het beheersorganisme controle wil houden over zijn uitgaven. Het aantonen van kosten is tot op zekere mate mogelijk, maar er blijven steeds vragen open over de toewijzing van kostenposten. Gezien beide partijen verplicht tot een akkoord moeten komen, zal de bepaling van de vergoeding onvermijdelijk een gevoelig punt blijven.

Tijdens de interviews hebben verschillende Vlaamse stakeholders aangegeven dat het verbod om lange-termijn overeenkomsten te sluiten met verwerkers, **innovatie en investeringen** in verwerkingsinstallaties beknot. In eerdere beslissingen heeft de Commissie inderdaad aangegeven dat lange-termijn overeenkomsten met beheersorganismen de mededinging kunnen verstoren. De Commissie heeft echter in verschillende mededelingen benadrukt dat deze termijn afhangt van de vereiste periode van de afschrijvingen. In het geval van DSD heeft de Commissie zelfs voor historische contracten een termijn aanvaard tot twaalf jaar. Een lange-termijnsovereenkomst met verwerkers kan dus wel degelijk op voorwaarde dat: de termijn verantwoord is in functie van de afschrijvingen; de baten voor milieu of consumenten hoog zijn; er vooraf een grondige marktverkenning gebeurt en de keuze voor de externe partner gebeurt op basis van objectieve en transparante criteria.

Gezien beheersorganismen doelstellingen moeten behalen in verband met recyclage kunnen beheersorganismen **voorwaarden** opleggen aan de **afvalverwerkers**. De Europese mededingingsautoriteiten hebben echter al aangegeven dat de voorwaarden voor afvalverwerkers rechtstreeks verbonden moeten zijn aan het behalen van milieudoelstellingen of kostenefficiëntie. Meer specifiek, **als het milieukundig of kwaliteitsniveau vergelijkbaar is** moeten **afvalbeheerders** de **vrije keuze hebben voor verwerkingswijze en handelspartij**. Zo zouden beheersorganismen geen gerecycleerde materialen zoals metaal mogen opeisen voor eigen inzet. De achterliggende logica is dat vrijheid de afvalbeheerders en bedrijven die secundaire goederen inzetten in staat stelt om blijvend naar meer efficiënte oplossingen te zoeken. De punten van financiële interventie en de wijze van interventie van Recupel, Recytyre en Bebat zijn momenteel in lijn met de voorschriften voor mededinging. In zijn oefening om de financiering aan te scherpen overweegt Recytyre om ook verder in de afvalketen tussen te komen. De wijze van tussenkomen zal, ingeval milieudoelstellingen en kostenefficiëntie gerespecteerd worden, echter voldoende operationele vrijheid moeten laten aan de afvalbeheerders.

Recupel legt in zijn offertevragen de Europese kwaliteitsnorm voor het verwerken van elektronica, **WEEELABEX**, op aan de verwerkers van AEEA. Enerzijds heeft WEEELABEX een duidelijk milieu objectief. Anderzijds beoogt WEEELABEX op termijn ook om de vrije mededinging in Europa te bevorderen door het kwaliteitsniveau te homogeniseren tussen Europese verwerkers. Het opleggen van WEEELABEX is dan ook in lijn met de Europese mededingingsprincipes. Gezien de Vlaamse overheid overweegt WEEELABEX op te leggen aan verwerkers gelegen in Vlaanderen, maar andere regio's minder snel deze milieuverplichting zullen invoeren, kan er wel een competitief nadeel ontstaan voor concurrentie op de Europese markt. Dit competitief nadeel geldt echter niet voor Recupel offertevragen omdat Recupel in zijn lastenboek aan alle aanbieders WEEELABEX oplegt ongeacht vanuit welke regio ze komen.

Recent is Recupel voor zijn fijnmazige inzameling overgeschakeld van aanbesteding via prijs per pick-up naar een **prijs per km** gekoppeld aan een niet-bindende route optimalisator. Gezien de aanbesteding een onzekerheid wegneemt (maximaal aantal kilometers gereden per pick-up) kunnen transporteurs bij hun offerte de bindende prijs scherper stellen. Gezien de voorgestelde route niet-bindend is kan een creatieve transporteur de routes zelf nog verder optimaliseren. Deze manier van aanbesteden is in lijn met de mededingingsregels.

Recupel legt in zijn offertevragen een vast **format voor rapportage** op aan de verwerkers. Meer specifiek stelt het beheersorganisme een e-tool ter beschikking. Gezien rapportage naar de overheid en controle op de afvalverwerkers essentiële elementen zijn van de taak van een beheersorganisme, is het opleggen aan dienstverleners van rapportage volgens een coherent stramien een normale zaak waarbij geen misbruik wordt gemaakt van een dominante positie. Indien de Vlaamse overheid op termijn de rapportage van de beheersorganismen wil harmoniseren, kan ze in de MBO of de periodieke opvolging een format voor rapportage voorschrijven. Zoals benadrukt door de Raad van State moeten de verplichtingen opgelegd aan de producenten en beheersorganismen wel een duidelijke meerwaarde hebben naar milieu of kostenefficiëntie. Meer specifiek heeft de Raad van State de verplichting voor analytische boekhouding verworpen wegens de hoge administratieve last en de schijnbaar beperkte meerwaarde.

Verschillende stakeholders hebben aangegeven dat het huidig afvalbeheer **gefragmenteerd** is door de oprichting van een beheersorganisme per afvalstroom. Een brede doelstelling zoals het optimaliseren van alle afvaltransport over de product- en afvalgrenzen heen is in dit gefragmenteerd kader moeilijk op te zetten. Harmonisatie en samenwerking tussen beheersorganismen zou uiteraard goed zijn, maar hangt af van de belangen van de producenten per afvalstroom. In landen zoals Zweden en Denemarken¹⁰ zijn er al voorbeelden van beheersorganismen die zich zowel naar batterijen als naar electronica richten. Bovendien kan de Vlaamse overheid zijn globale milieudoelstellingen vertalen naar een milieudoelstelling per product/afval stroom en die opnemen in de MBO.

UPV kan zowel van toepassing zijn voor **huishoudelijke als industriële afvalstromen**. Bij beide stromen beoogt UPV enerzijds bijkomende milieu-inspanningen zoals inzameling en recyclage te bewerkstelligen en anderzijds de kosten voor die bijkomende inspanningen toe te wijzen aan producenten en consumenten. Wel zijn industriële stromen mogelijk eenvoudiger in te zamelen doordat er minder actoren zijn en reverse logistics een optie is. De financiële tussenkomst voor industrieel afval kan dan ook lager zijn. Bovendien kunnen de schaalvoordelen van een sectorwijde organisatie minder uitgesproken zijn. De wijze waarop Recupel, Recytyre en Bebat industriële afvalstromen inzamelen is echter in lijn met de mededingingsprincipes.

Verschillende stakeholders verwezen naar de werking het **Val-I-Pac systeem**. Val-I-Pac geeft de ontdoener van industrieel verpakkingsafval die sorteert een financiële bijdrage, maar komt niet tussen in de keuze van de ophaler of verwerker. Val-I-Pac moedigt daarmee het sorteren van verpakkingsafval door de ontdoener aan zonder aansturing van de afvalmarkt. Dit systeem werkt goed als de selectieve inzameling bij de afvalhouder het knelpunt is, het aantal (industriële) afvalhouders beperkt is en afvalhouders voldoende prijselastisch zijn. Een nadeel is dat het systeem de vergoeding bepaalt op basis van expert opinion waardoor slechts op termijn zal blijken of de vergoeding te hoog/laag is om de inzameldoelstellingen te bereiken. Voordelen zijn dat de beheersorganisatie weinig toezicht moet uitoefenen en de mededinging in de afvalmarkt vrij kan spelen.

10 Zweden: El-Kretsen, Elektronikatervinningsföreningen (EAF)
Denemarken: El-retur, ERP Denmark, Rene AG

Door de horizontale samenwerking tussen concurrerende producenten kunnen beheersorganismen een dominante positie verwerven in de **afvalmarkt**. Enerzijds kan deze positie leiden tot lagere prijzen voor afvalbeheer wat de economische efficiëntie ten goede zou komen. Anderzijds kan een dominante positie de vrije mededinging in de afvalmarkt verstoren. De beheersorganismen moeten dan ook de aanbevelingen van de Europese Commissie rond mededinging in acht nemen.

Recupel, Recytyre en Bebat komen op verschillende wijzen tussen om inzameling en recyclage te bevorderen. De manier waarop zij momenteel tussenkomen is **in lijn met de Europese principes voor mededinging**.

Wel zijn er verschillende **aandachtspunten**:

- De open offertevragen van Recupel en Bebat leiden tot een juridisch conforme en economisch efficiënte situatie. Hoewel de financiële tussenkomst van Recytyre bij inzameling juridisch conform is, zou een open offertevraag kunnen leiden naar scherpere prijzen.
- Overeenkomstig de Europese UPV-principes en de uitspraak van de Raad van State is de reikwijdte van de verplichting tot samenwerking met gemeenten beperkt. Echter, in het kader van coherente communicatie naar de burger, is de verplichte samenwerking met gemeentes voor het gebruik van het containerpark, inclusief doorrekening van kosten (na overleg), wel in lijn met de Europese doelstellingen.
- Verschillende stakeholders vragen om in specifieke gevallen contracten met langere periodes te kunnen afsluiten met verwerkers om innovatie en investeringen te bevorderen. De Europese Commissie heeft reeds aangegeven dat dit mogelijk is op voorwaarde dat effectief kan aangetoond worden dat er grote baten zijn voor milieu of consumenten en dat de lange termijn noodzakelijk is om de investering te realiseren.
- Beheersorganismen kunnen enkel voorwaarden opleggen aan afvalverwerkers als ze verbonden zijn met milieudoelstellingen of kostenefficiëntie. Meer specifiek, beheersorganismen moeten, bij gelijkblijvende milieukwaliteit en kostenefficiëntie, afvalverwerkers vrij laten in de keuze voor de inzet van de secundaire grondstoffen.
- De verplichte invoering van de WEEELABEX voor de verwerking van AEEA van Recupel vormt geen inbreuk op de mededingingsregels.
- Een offertevraag organiseren voor inzameling en vervoer op basis van km (in plaats van per drop) vormt geen inbreuk op de mededingingsregels.
- Een beheersorganisme kan een vast format opleggen aan zijn aannemers om de resultaten van inzameling en verwerking te rapporteren.
- Samenwerking tussen beheersorganismen kan mogelijks transport van afvalstromen verder optimaliseren.

8 Internationaal perspectief

De analyse van deze studie maakt gebruik van internationale literatuur, maar legt andere nuances. We bespreken de **verschillen** tegenover drie relevante internationale studies.

De draft studie van de **OECD**¹¹ over concurrentie onderstreept het belang van een monopoliesituatie in de compliance markt bij opstart van een UPV systeem. Het monopolie kan immers zorgen voor de vereiste schaalvoordelen om opstartkosten te kunnen verwerken. Na de opstartfase geeft de studie aan dat de barrières voor concurrentie best wegvallen. We vullen allereerst aan dat een monopolie in de compliance markt rechtstreeks verbonden moet zijn met een VZW-statuuut en een Raad van Bestuur die voorbehouden is aan producenten. Ten tweede, vertrekken we van de analyse dat vrije concurrentie zonder werkingsvoorwaarden enkel tot een efficiënte oplossing leidt als er een realistisch perspectief is voor (perfecte) concurrentie. Het lijkt onwaarschijnlijk dat een concurrentieel model in de Belgische compliance markt momenteel realistisch is. De baten van mogelijke concurrentie tussen beheersorganismen (beperking administratieve kosten) wegen niet op tegen de kosten (complexiteit, verlies aan marktmacht in de afvalmarkt en de winsten in de compliance markt bij imperfecte concurrentie). Als perfecte concurrentie niet mogelijk is, blijven de voorwaarden van VZW en een Raad van bestuur bestaande uit producenten ook op lange termijn belangrijk. Intrede in de markt van andere gelijkaardig gestructureerde organisaties moet wel mogelijk zijn, maar is vooral een 'opt-out' voor producenten die het oneens zijn met het bestuur van het bestaand beheersorganisme.

De European Commission (2014) veronderstelt dat het onderscheid profit/non-profit niet zo veel uitmaakt omdat zowel non-profit (via inefficiënt beheer) als profit (via hoge winstmarges) de milieubijdragen kunnen opdrijven. Vanuit dat perspectief is het belangrijk om vrije mededinging tussen de verschillende organisaties te verzekeren. Wij vertrekken vanuit de analyse dat er in België wegens schaalvoordelen weinig kans op slagen is voor een goed werkende concurrentie in de compliance markt. Als het competitief model dreigt te verzanden in een oligopolie of quasi-monopolie, doet het onderscheid profit vs non-profit er wel degelijk toe voor twee redenen. Eerst, een oligopolie in de compliance markt kan het consumer surplus schaden. Anderzijds, de aandelenstructuur van de dominante partij in de compliance markt kan de concurrentie in de product markt schaden.

Gorecki (2014) ziet enkel heil in een monopolie. Hij stelt echter voor om periodiek, bij het vervallen van de erkenning van het beheersorganisme, de monopoliepositie in de compliance markt te 'veilen'. Het dienstverlenend bedrijf dat de hoogste prijs betaalt (of de laatste bijdragen garandeert) kan dan de volgende periode (bv. 5 jaar) de dienstverlening op zich nemen. Opmerkelijk is wel dat Gorecki (2014) het veilingsproces pas wil opstarten als blijkt dat het beheersorganisme niet efficiënt werkt. De criteria voor deze efficiëntie oefening zijn echter niet bepaald. Hoewel het veiling systeem voor een monopolie in de compliance markt theoretisch efficiënt werkt, zien we twee bezwaren. Allereerst, de overdrachtskosten elke vijf jaar kunnen hoog zijn. Vermoedelijk is dat de reden dat Gorecki (2014) een kwalitatieve tussenstap invoegt vooraleer over te gaan naar een veiling. Ten tweede, ofwel moet de industrie de aanbesteding organiseren ofwel moet de overheid dat doen. Producenten hebben nu reeds de mogelijkheid om periodiek een ander beheersorganisme te kiezen. Ze kunnen ook zonder problemen het

¹¹ Gezien de OECD studie (Van Siclen, S.) pas in 2016 zal uitkomen, treden er mogelijks nog wijzigingen op.

management van een beheersorganisme veranderen. Toch doen producenten dit zelden. Het is dan ook onduidelijk waarom producenten voorstander zouden zijn van een dergelijk verplicht veilingsysteem waarbij ze geen bijkomende mogelijkheden krijgen, maar wel de bijkomende administratie van de aanbesteding. Daarentegen, als de overheid de aanbesteding organiseert, valt zelfbesturing door producenten weg. De producenten moeten dan uiteindelijk enkel de milieubijdrage betalen, maar hebben verder geen betrokkenheid meer met het geselecteerd beheersorganisme. Het pragmatisme en de betrokkenheid van de producenten is net één van de redenen dat UPV zo efficiënt werkt.

Bijlage 1: Lijst van tabellen

Tabel 1: Samenvatting van de voor- en nadelen van de twee meest uiteenlopende types marktstructuur voor de compliance markt	21
Tabel 2: overzicht relevante bepalingen uit de MBO en actuele situatie voor de productstromen elektr(on)ische apparaten, batterijen en banden	73
Tabel 3: Sleutelementen om de economische efficiëntie en juridische conformiteit na te gaan in de productmarkt	85
Tabel 4: Sleutelementen om de economische efficiëntie en juridische conformiteit na te gaan in de compliance markt	87
Tabel 5: de sleutelementen voor mededinging op de afvalmarkt	93

Bijlage 2: Lijst van figuren

Figuur 1: Prijsstructuur van producten onder UPV (BO = Beheersorganisme)	19
Figuur 2: Schematische voorstelling van het beheer van huishoudelijke AEEA via Recupel (exclusief AEEA bij bedrijven)	76
Figuur 3: Schematische voorstelling van het beheer van professionele AEEA via Recupel	77
Figuur 4: schematische voorstelling van het beheer van afvalbanden door Recytyre	79

Bijlage 3: Bibliografie

- 1 Autoriteit Consument en Markt (2014). Visiedocument mededinging en duurzaamheid, Den Haag.
- 2 Autorité de la concurrence (2012). Avis n° 12-A-17 concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur, 13 juli 2012.
- 3 Bebat (2015). Jaarrekening, Fonds voor ophaling batterijen, 01/07/2015.
- 4 Belleflamme, P., Peitz, M. (2010). Industrial organization: markets and strategies, Cambridge.
- 5 Commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets (2012). Des lignes directrices des relations entre les éco-organismes organisationnels et les opérateurs de la gestion des déchets, 3 april 2012.
- 6 Dubois, M. (2012). Extended Producer Responsibility for consumer waste: the gap between economic theory and implementation, Waste Management & Research, 30(9) Suppl. 36-42.
- 7 Dubois, M., Eyckmans, J. (2014). Efficient waste management policies and strategic behavior with open borders, Environmental and Resource Economics, 62, 907-923.
- 8 Europese Commissie (2001). IP/01/850 (ARA), 15 juni.
- 9 Europese Commissie (2003). IP/03/1405 (ARA), 17 december.
- 10 Europese Commissie (2005). Paper concerning Issues of competition in Waste Management Systems, DG Competition(2005).
- 11 Europese Commissie (2013). Statement of objections (ARA), 18 juli.
- 12 Europese Commissie (2014). Development of Guidance on Extended Producer Responsibility, DG ENV, prepared by Bio Intelligence Systems.
- 13 European Court of Justice: Case C-385/07 P. General Court.
- 14 Court of First Instance, 24 mei 2007. (European Commission vs DSD).
- 15 Fleckinger, P., Glachant, M. (2010). The organization of extended producer responsibility in waste policy with product differentiation, Journal of Environmental Economics and Management, 59, 57-66.
- 16 Gorecki, P., K. (2014). Competition in extended Producer Responsibility schemes, annex in 'Review of the Producer Responsibility Initiative Model in Ireland'.
- 17 Incidences, la lettre de l'Environnement, 23 février 2015. Numéro 377, recycling stars war: l'Empire contre-attaque.
- 18 Lee, P. (2013). Corporate governance report, annex to 'Review of the producer responsibility initiative model in Ireland'.
- 19 Kaffine, O'Reilly (2013). What have we learned from EPR?, OECD report.
- 20 Lifset, R. (2015). EPR Governance, draft OECD report, forthcoming.
- 21 Recupel (2015). Jaarverslag 2014, beschikbaar op <http://www.recupel.be/jaarverslagen-recupel.html>.
- 22 Recytyre (2015). Jaarverslag 2014, beschikbaar op <http://www.recytyre.be/nl/over-recytyre/facts-figures>.
- 23 Screlec (2015). Barème de cotisation des adhérents, beschikbaar op http://www.screlec.fr/www/medias/files/pdf/Bareme_SCRELEC_2015.pdf.
- 24 Swan, P.L. (1980). Alcoa: The Influence of Recycling on Monopoly Power, Journal of Political Economy, 88: 76-99.
- 25 Van Siclen, S. (2015). Competition effects of EPR schemes, draft OECD report, forthcoming.
- 26 European Commission (1997). Commission notice on the definition of a relevant market for the purposes of Community competition law, 97/C372/03.

Websites

- www.bebat.be/nieuwe-milieubijdrage
- www.elretur.dk
- <http://www.el-kretsen.se>
- <http://elektronikatervinning.com>
- www.en.erp-recycling.dk
- http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/measures_en.html#waste
- http://ec.europa.eu/competition/consumers/why_en.html
- www.recybat.be
- www.recybem.nl/nl
- www.rene-europe.com/en/rene-compliance-schemes/denmark.html

Lijst met namen van geïnterviewde organisaties en personen

- Febem, Werner Annaert
- Coberec, Jan Vermoesen
- Recupel, Peter Sabbe
- Recytyre, Chris Lorquet
- Bebat, Peter Coonen en Martine Vanheers
- Fost Plus, Lieven Capon
- FEE, Peter Binnemans
- Traxio, Manuela Fiorucci en Ilse Vervloet (telefonisch)
- Agoria, Laurent Hellebaut
- Interafval, Johan Bonnier
- VVSG, Piet Coopman