Autoriteit
Consument & Markt

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
070 722 20 00
www.acm.nl

Openbaar

Clairfort Advocaten
T.a.v. [vertrouwelijk]
Zusterplein 22
3703 CB Zeist

Den Haag, 4 oktober 2023

Ons kenmerk : ACM/UIT/605687
Onderwerp : Informele beoordeling duurzaamheidsinitiatief recycling bedrijfsafval

Geachte [vertrouwelijk],

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft uw verzoek namens de Vereniging Afvalbedrijven en een aantal van haar leden (Partijen) om een informele beoordeling behandeld. De ACM heeft dit gedaan op basis van haar Beleidsregel Toezicht ACM op duurzaamheidsafspraken (de Beleidsregel).

Uit de door Partijen overgelegde eigen beoordeling en aanvullende informatie blijkt het volgende. De leden van de Vereniging Afvalbedrijven zijn afvalinzamelaars. Zij willen afspreken dat zij nieuwe bedrijfsklanten (ontdoeners) altijd een contract proberen aan te bieden voor minimaal twee gescheiden afvalstromen, zoals GFT, organisch afval, folie en papier/karton (het Initiatief). Het gaat om ontdoeners die tenminste 240 liter bedrijfsafval per week aanleveren. Het Initiatief sluit aan bij een wettelijke scheidingsplicht die geldt voor (vrijwel) alle klanten van Partijen (de ontdoeners). Het biedt daarnaast ontdoeners een extra stimulans om afval te scheiden en bewustzijn te ontwikkelen voor duurzaam afvalbeheer.

De ACM heeft naar aanleiding van het verzoek van Partijen een initieel inventariserend onderzoek gedaan. Daarbij is de ACM uitgegaan van de door Partijen verstrekte informatie. Uit de analyse volgt dat het aannemelijk is dat het Initiatief voldoet aan de criteria zoals opgenomen in paragraaf 3.1 (nalevingsafspraken) van de Beleidsregel. De ACM zal daarom het Initiatief niet verder onderzoeken. Dit wordt hierna toegelicht.

Het beoogde Initiatief

Volgens Partijen is het aan de ontdoeners om te bepalen welke afvalstromen worden gescheiden als onderdeel van het Initiatief, met dien verstande dat het moet gaan om de volgende afvalstromen: GFT, organisch afval, folie, papier en karton. Een betere (bron)scheiding van afvalstromen bevordert duurzaamheid, omdat het verspilling van grondstoffen voorkomt en effectieve recycling ervoor zorgt dat minder grondstoffen nodig zijn en minder afval wordt verbrand. Dit draagt bij aan het optimaliseren van de circulaire inzet van afvalstoffen in een duurzamere economie.

Deelname aan het Initiatief is op vrijwillige basis; naleving kan niet worden afgedwongen. Zowel leden van de Vereniging Afvalbedrijven als niet-leden kunnen meedoen aan het Initiatief. Van de bij de Vereniging Afvalbedrijven aangesloten bedrijven zijn in ieder geval Renewi, PreZero en GP Groot voornemens deel te nemen aan het Initiatief. Volgens Partijen komt dit neer op 50-80% van de markt voor inzameling van niet-gevaarlijk bedrijfsafval.[1]

[1] Antwoorden op vragen aan Vereniging Afvalbedrijven met kenmerk ACM/INNZP/004282, 15 december 2022, vraag 1b.

In individuele gevallen kan een deelnemer aan het Initiatief ervoor kiezen om af te wijken van de afspraak. Bijvoorbeeld als sprake is van een kostenstijging die de ontdoener in kwestie niet wenst te dragen, terwijl de deelnemer de ontdoener wel als klant wenst. Ook blijft het voor ontdoeners mogelijk om hun afvalstromen ongescheiden aan te bieden bij de afvalbedrijven die niet aan het Initiatief deelnemen.[2]

Bevindingen initieel inventariserend onderzoek

Bij de beoordeling van het Initiatief is het onderscheid tussen twee verschillende groepen ontdoeners relevant: (a) de ontdoeners op wie een wettelijke verplichting rust om hun afval te scheiden en (b) de ontdoeners voor wie dat niet geldt.

(a) Wettelijke verplichting tot gescheiden afvalstromen

Volgens paragraaf 3.1 van de Beleidsregel doet de ACM geen (nader) onderzoek naar duurzaamheidsafspraken die uitsluitend bedoeld zijn om te voldoen aan voldoende precieze vereisten of verboden in wettelijke bindende rechtsbronnen. Belangrijk daarbij is dat die vereisten of verboden niet volledig worden uitgevoerd of gehandhaafd door de daartoe aangewezen instantie(s). Voor het overgrote deel van het Initiatief is sprake van een situatie als bedoeld in paragraaf 3.1 van de Beleidsregel, namelijk voor zover het gaat om ontdoeners op wie een wettelijke verplichting rust om hun afval te scheiden. De ACM legt dit hierna verder uit.

Het beleidskader Landelijk afvalbeheerplan (LAP3)[3] bepaalt dat ontdoeners van minimaal 240 liter bedrijfsafval (tot 660 liter) per week één afvalstoffencategorie naar keuze moeten scheiden (papier en karton, bioafval, glasverpakkingen of kunststoffolie) en daarmee twee gescheiden afvalstromen moeten aanleveren.[4] Artikel 2.12, tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer bepaalt dat het voor inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer (Wm)[5] verboden is bepaalde afvalstoffen te mengen met andere categorieën van afvalstoffen, indien het gescheiden houden en gescheiden afgeven gelet op de hoeveelheden en de manier van vrijkomen van deze afvalstoffen en de kosten van het gescheiden houden en gescheiden afgeven op grond van het Landelijk afvalbeheerplan kan worden gevergd.[6] Gelet op deze regelgeving geldt reeds de verplichting om twee gescheiden afvalstromen te hanteren voor inrichtingen die per week minimaal 240 liter bedrijfsafval aanleveren. Volgens de ACM is dit een voldoende precieze, wettelijk bindende norm als bedoeld in de Beleidsregel.

Volgens Partijen wordt de verplichting tot het hanteren van gescheiden afvalstromen slecht nageleefd door ontdoeners, onder meer omdat uniforme en effectieve publieke handhaving ontbreekt. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geeft aan dat de handhaving is belegd bij gemeenten. Er vinden voor zover Partijen bekend weinig of geen controles door toezichthouders plaats. Gemeenten zouden onvoldoende in actie komen, omdat lastig is te achterhalen welke ontdoener kwalificeert als een Wm-inrichting én minimaal 240 liter bedrijfsafval per week aanlevert. Er geldt namelijk niet voor alle ontdoeners die kwalificeren als een Wm-inrichting een plicht om dit bij de gemeente te melden. Eerdere communicatie door de Vereniging Afvalbedrijven over het belang van bronscheiding heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd.[7] Deze argumenten van Partijen vindt de ACM overtuigend. De ACM gaat er daarom van uit dat de wettelijk bindende norm uit het LAP3 en de Wm onvoldoende wordt gehandhaafd.

[2] Daarbij plaatst de ACM de kanttekening dat dit ontdoeners niet ontslaat van eventuele wettelijke verplichtingen, zoals hierna wordt toegelicht.
[3] Landelijk afvalbeheerplan (LAP3), zie www.lap3.nl.
[4] Zie hoofdstuk B.3.4.2.3 van LAP3.
[5] Wm-inrichtingen zijn in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer gedefinieerd als “Elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht”.
[6] Zie ook artikel 2.11a Activiteitenbesluit Wm.
[7] Ook bij het eerdere programma van Afval tot Grondstof (VANG) uit 2014 werd volgens Partijen en het Planbureau voor de Leefomgeving weinig resultaat geboekt, vanwege gebrek aan concrete eisen of doelen.

Verder acht de ACM het aannemelijk dat het doel van het Initiatief uitsluitend is om naleving van de scheidingsplicht te bewerkstelligen en daarmee duurzaamheid te bevorderen. Het Initiatief is beperkt tot datgene waartoe deze groep ontdoeners al verplicht is. Bovendien hebben Partijen voldoende waarborgen ingebouwd om het Initiatief te beperken tot wat noodzakelijk en proportioneel is: deelname is vrijwillig en niet-exclusief, ook niet-leden van Vereniging Afvalbedrijven kunnen meedoen op grond van dezelfde voorwaarden. Daarnaast behouden de ontdoeners een zekere vrijheid: zij bepalen zelf welke afvalstroom ze willen scheiden en de deelnemers aan het Initiatief kunnen in individuele gevallen bij wijze van uitzondering zelfs afwijken van het Initiatief.

Op basis hiervan zal de ACM overeenkomstig paragraaf 3.1 van de Beleidsregel geen nader onderzoek doen naar het Initiatief voor zover het de ontdoeners betreft op wie de wettelijke verplichting rust om gescheiden afvalstromen aan te leveren. Dat betekent dat de ACM hier niet tegen optreedt.

(b) Géén wettelijke verplichting tot gescheiden afvalstromen

Partijen stellen dat zij slechts een beperkt aantal klanten hebben die geen wettelijke plicht hebben tot gescheiden afvalstromen. Voor deze klanten gaat paragraaf 3.1 van de Beleidsregel dus niet op. De ACM vindt het evenwel aannemelijk dat de mededingingsbeperkingen die mogelijk kleven aan het Initiatief voor deze (beperkte) groep klanten, slechts een verwaarloosbare impact zouden kunnen hebben op de Nederlandse markt. Het Initiatief geldt immers op basis van vrijwilligheid en er bestaat de mogelijkheid om in individuele gevallen af te wijken. Daarnaast is niet zeker dat het Initiatief daadwerkelijk zal leiden tot hogere kosten dan zonder het Initiatief, onder andere vanwege de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid[8]. Tot slot volgt de ACM op dit moment het standpunt van partijen dat er voldoende restconcurrentie overblijft, zowel tussen deelnemende Partijen en derden als tussen deelnemende Partijen onderling op basis van prijs, kwaliteit en service.

Gelet op het voorgaande acht de ACM het niet opportuun om nader onderzoek te doen naar de mededingingsbeperkende gevolgen van het Initiatief voor de groep ontdoeners op wie géén wettelijke verplichting geldt tot gescheiden afvalstromen.

Conclusie

Zoals hiervoor is uiteengezet komt de ACM tot de conclusie dat zij op grond van haar Beleidsregel verder onderzoek naar dit Initiatief niet opportuun acht.

De ACM kan het Initiatief op een later moment alsnog aan een nader onderzoek onderwerpen, bijvoorbeeld naar aanleiding van een klacht. Aangezien u de ACM voorafgaand aan het Initiatief heeft geraadpleegd en voor zover u de ACM te goeder trouw hierover hebt geïnformeerd, zal de ACM zelfs in het licht van nieuwe feiten en omstandigheden die uitwijzen dat dit Initiatief toch strijdig is met de mededingingsregels, geen boete opleggen. Zij zoekt dan samen met Partijen naar een oplossing die voldoet aan de mededingingsregels.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

M. Denkers BA, MSc, MBA
Directeur Directie Mededinging

[8] Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (Stb. 2020, 375), artikel 2(2)(b).