

FAQ – over Mededinging en het Retourpremie systeem

Datum: 19 juni 2020

Waarin verschilt stichting Open van Weee Nederland?

In niets. Beide organisaties zijn producenten collectieven die namens aangesloten producenten uitvoering geven aan de verplichtingen die regelgeving stelt aan producenten.

Stichting Open treedt op namens 2000 producenten en importeurs. Weee Nederland doet dat namens 750 producenten en importeurs. De marktverhouding tussen beide organisaties is ongeveer 70:30.

Beide organisaties voeren de regie over de producentenverantwoordelijkheid en zorgen voor uitvoer van inzameling en recycling via gecontracteerde ketenpartners.

Julie stellen dat de AVV van stichting Open tegen mededingingsregels indruist. Waar baseren jullie dat op?

Weee Nederland heeft een onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren over de validiteit van de AVV aanvraag van stichting Open. Door prof. dr. Hans Vedder LL.M. is een onderzoek uitgevoerd naar de Europeesrechtelijke randvoorwaarden voor een algemeen verbindend verklaring. Professor Vedder is hoogleraar economisch recht aan de universiteit van Groningen en een autoriteit op het gebied van (Europese) mededinging. Ook adviseert hij de Europese Commissie op het gebied van mededinging en was hij voorheen betrokken bij de ACM.

Het onderzoeksrapport is recent opgeleverd en stelt overduidelijk dat de AVV aanvraag van stichting Open conflicteert met Europese mededingingsregels. Niet alleen zou de overheid de mededingingsregels overtreden bij een toekenning van een AVV, ook de aanvrager kan als dominante marktpartij worden aangeklaagd voor markt misbruik. Omdat de AVV een duidelijke intentie heeft die wijst op misbruik neemt Stichting Open met deze AVV aanvraag dus ook een fors juridisch risico.

Hieronder citeer ik de management samenvatting:

“In dit onderzoek zijn de randvoorwaarden in kaart gebracht voor de algemeen verbindend verklaring van een afvalbeheersysteem. De conclusie is dat de Europeesrechtelijke randvoorwaarden ertoe leiden dat hiermee aanzienlijke risico's zijn gemoeid als dit tot gevolg heeft dat een al bestaande machtspositie wordt versterkt of gehandhaafd. Dit zou het geval zijn als zou worden besloten het systeem van de NVMP/Wecycle [lees: stichting Open] algemeen verbindend te verklaren. Een dergelijke algemeen verbindend verklaring zal waarschijnlijk onverenigbaar zijn met artikel 106(1) juncto 102 VWEU, meer bepaald de level playing field doctrine. Verder zal deze algemeen verbindend verklaring onverenigbaar zijn met de nuttig effect doctrine. In beide gevallen kan deze onverenigbaarheid leiden tot rechtszaken van concurrenten van NVMP/Wecycle, waarbij die concurrenten zich kunnen beroepen op het Europees recht om daarmee de algemeen verbindend verklaring buiten toepassing te laten



verklaren. Ook kan hierover geklaagd worden bij de Europese Commissie. In beide gevallen loopt de overheid een aanzienlijk risico dat de algemeen verbindend verklaring ongedaan moet worden gemaakt en dat zeer aanzienlijke claims worden neergelegd door de bewuste verstoring van de markt voor afvalbeheerdiensten voor AEEA. Deze verstoring kan worden voorkomen door niet over te gaan tot een algemeen verbindend verklaring. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU volgt dat een exclusief recht noodzakelijk kan zijn in de opstartfase van een afvalbeheersysteem, wanneer grote investeringen gedaan moeten worden met lange terugverdientijden. Daarvan is in casu geen sprake. Juist omdat de markt op dit moment wordt gekenmerkt door twee functionerende concurrenten is volstrekt onduidelijk of en welke toegevoegde waarde een wettelijk monopolie heeft, anders dan het uitsluiten van de mededinging. Een verzoek om algemeen verbindend verklaring levert bovendien ook risico's op voor de onderneming die een dergelijk verzoek indient in het kader van een mededingingsverstoring strategie."

Wij hebben het rapport en de conclusies beschikbaar gesteld aan het ministerie en de behandelaars van de AVV aanvragen. Zoals gesteld zullen wij aansturen op het naleven van de Europese mededingingsregels.

Gezien bovenstaand zal de AVV van stichting Open naar alle waarschijnlijkheid geen doorgang vinden.

Stichting OPEN heeft als missie om namens alle producenten op effectieve en efficiënte wijze de wettelijke doelstellingen te behalen en ook op langere termijn de landelijke dekking van het collectieve inzamelsysteem te garanderen. Dat is toch goed?

Dat is uitstekend, voor zover het hun deelnemers betreft. Weee Nederland heeft immers eenzelfde soort doelstelling voor haar deelnemers. Ieder producenten collectief dat namens producenten optreedt zal een dergelijke doelstelling hebben. Ook zal ieder collectief namens haar deelnemers de regie voeren en geschikte partners vinden om de inzameling en recycling uit te voeren.

Het stellen van deze missie is daarom geen goed argument om een monopolie te willen herintroduceren.

Stichting OPEN stelt in hun communicatie dat hun initiatief zorgt voor een grotere mate van concurrentie met een breder en innovatiever aanbod.

Stichting Open doelt hierbij op de uitvoering door logistieke bedrijven en recyclers van AEEA. Deze claim is echter niet gefundeerd. Ook op dit moment maken de producenten collectieven gebruik van verschillende logistieke bedrijven en meerdere recyclers. Toewijzing van contracten vindt plaats via tenders (Wecycle) of directe gunning, omdat meer op samenwerking wordt gestuurd (Weee Nederland). Er is geen enkele aanleiding om te denken dat een monopolie leidt tot een breder aanbod. Juist het tegenovergestelde. Nu kunnen partijen nog contracten verwerven bij twee collectieven. In een monopolie is er juist weer de afhankelijkheid van één partij, wat leidt tot meer eenrichtingsverkeer en daarmee dus een mogelijke verschraving van aanbod.

Stichting Open claimt dat de AVV er niet alleen voor zorgt dat alle producenten meedoen, maar ook dat zij op gelijke wijze bijdragen aan de invulling van de wettelijke verplichtingen en circulaire ambities.



Stichting Open suggereert hier dat er producenten zijn die nu niet meedoen. Dat is niet zo. Producenten worden ofwel vertegenwoordigd door stichting Open (2000 producenten) ofwel door een ander collectief: Weee Nederland (750 producenten), RTA (250 producenten) en stichting NVLG Grootkeuken Recycling (50 producenten). Ook zijn er circa 50 producenten die een individuele invulling geven aan de wetgeving. Meedoen is ook gewoon een wettelijke verplichting. Weee Nederland en ook stichting Open/Wecycle wijzen freeriders al jaren op de verplichting om aan te sluiten en worden daarbij gesteund door de Inspectie van IL&T.

Door deel te nemen aan een producenten collectief confirmeren al deze producenten zich aan het behalen van de wettelijke doelstellingen.

Het is waar dat deze doelstelling van 65% op landelijk niveau in 2018 en 2019 niet behaald zijn. Weee Nederland behaalde deze doelstellingen trouwens wel, ruim 70% in zowel 2018 als in 2019.

Het is ook niet relevant of op gelijke wijze wordt bijgedragen aan de invulling van wettelijke verplichtingen en circulaire ambities. Het is relevant of voldaan wordt aan de wettelijke kaders nu en in de toekomst. Het is daarop dat een producent moet worden afgerekend door de overheid.

Het is daarom belangrijk dat het inzamelsysteem wordt aangepast, opdat meer wordt ingezameld en dat reeds vooruit kan worden gelopen op de circulaire ambities van komende wetgeving; zie ons voorstel voor het 'Recyclingbijdrage en Retourpremie' systeem. Het is in de toekomst juist inherent dat producenten niet op gelijke wijze bijdragen: milieuvriendelijke producten zullen meer moeten gaan bijdragen dan meer duurzame producten. En ook zal professionele apparatuur anders worden behandeld dan consumenten apparatuur, omdat het hele inzamelsysteem en inzamelvolume anders is.

Een nieuwe structuur leidt dus niet tot gelijke bijdragen, maar tot gelijke verantwoordelijkheden. En daar bovenop komt ook nog eens de keuze voor de wijze van uitvoer, wat eveneens tot andere bijdragen kan leiden.

Stichting Open stelt dat voor een goede en duurzame invulling van producentenverantwoordelijkheid en de noodzakelijke stap voorwaarts met het circulair maken van de e-waste sector alle partijen in de keten daaraan volledig en tijdig zullen moeten meewerken en de verantwoordelijkheid nemen die past bij hun rol. Stichting OPEN zet daarom in op een goede ketensamenwerking.

Dat is helemaal waar. Alleen is dit niet nieuw en zetten we daar binnen het monitoringsberaad op dit moment ook al op in. Het is inderdaad zo dat ketensamenwerking beter kan en daarbij ligt zeker ook een actievere rol bij de andere partijen.

Het primaat ligt echter bij de producenten en hun collectieven. Zij zullen de andere partijen een systeem moeten voorleggen dat kan voldoen aan de eisen uit de regelgeving en uitvoerbaar is voor betrokken partijen. Producenten kunnen daarbij bouwen op de wettelijke inzamelplicht van gemeenten en detaillisten. Ons voorstel voor het 'Recyclingbijdrage en Retourpremie' systeem voldoet aan deze voorwaarden.

Wat is ook alweer het 'Recyclingbijdrage en Retourpremie' systeem?



Kern van het 'Recyclingbijdrage en Retourpremie' systeem is om de consument door een sterke financiële prikkel beter te laten inleveren. Daarbij is het belangrijk om door een uiterst transparante en zichtbare opzet van een recyclingbijdrage inzicht te tonen in de kosten en uitvoering van de retourketen. In de centrale opzet wordt expliciet ruimte gemaakt voor circulaire verandering, zonder dat dit streven onderhevig is aan financiële kosten-concurrentie tussen producenten.

In plaats van een statiegeld-regeling wordt een retourpremie, een soort van cashback regeling, geïntroduceerd. Een statiegeld-regeling zou immers vanwege de levensverwachting van nieuwe grote apparaten pas na 15 tot 20 jaar effect hebben op de inzameling. Bij de aankoop van een nieuw apparaat wordt een recyclingbijdrage betaald. Een deel van deze recyclingbijdrage is terug te ontvangen door de consument als hij bij aankoop een oud apparaat inlevert (de retourpremie). De retourpremie is een substantieel bedrag (bijvoorbeeld 20 euro), dat de Nederlandse consument aanspoort tot actie. Het resterende deel van de recyclingbijdrage wordt gebruikt voor de financiering van circulaire projecten en een deel van de operationele terugname kosten.

Het is de verwachting dat het effect van deze retourpremie 100% inzameling mogelijk maakt.

Een deel van de recyclingbijdrage zal worden besteed aan circulaire projecten. Het stimuleringsprogramma circulariteit dient als doel om een (meer) circulaire keten tot stand te brengen. Het zal zich richten op het opzetten van structurele stimulansen om de levenscyclus van de apparatuur te optimaliseren. Projecten zullen zich richten op levensduurverlenging, hergebruik van apparaten en onderdelen, en het stimuleren van de inzet van kunststof recyclelaat in nieuwe apparaten. Ook het opzetten van een kennisinstituut wordt voorzien. De beschikbaarheid van voldoende financiële middelen zal naar verwachting bestaande barrières doorbreken.

Er wordt gekozen voor een zichtbare bijdrage om de maatschappelijke betrokkenheid en het bewustzijn van de consument te vergroten, op centraal niveau financiële ruimte te creëren voor circulaire ambities en terughoudendheid van producenten jegens kosten oprijvende maatschappelijke elementen in te kaderen. De kosten voor de uitvoering zijn bij een zichtbare of onzichtbare bijdrage hetzelfde. Er zijn dus geen effecten op de totale prijs van het product. Veel consumenten denken overigens op dit moment nog steeds dat zij een verwijderingsbijdrage betalen bij aankoop van een nieuw apparaat.

Zorgt het 'Recyclingbijdrage en Retourpremie' systeem niet ook voor uitsluiting van andere producenten collectieven?

Nee.

De in dit systeem voorgestelde afvalbeheersstructuur blijft gebruik maken van de bestaande afvalbeheersstructuur zoals deze in de periode 2014-2020 is vormgegeven door de producenten collectieven Weee Nederland en Stichting Witgoed/Wecycle (thans stichting Open). De nieuwe elementen (retourpremie, circulair fonds, uitvoeringskaders) komen in feite bovenop het bestaande systeem. Binnen de AVV wordt een regie organisatie aangesteld die toezicht houdt op de juiste besteding van de financiële middelen. De regie organisatie wordt geadviseerd door een commissie van betrokkenen en experts. De governance van de regie organisatie wordt ingevuld door beide producenten collectieven, die op hun beurt weer worden aangestuurd door de individuele producenten.

De grootste verandering voor het huidige systeem is dus dat het bestaande retour netwerk beter wordt gevuld met teruggenomen apparaten. Hiermee wordt recht gedaan aan de door de huidige collectieven gedane inspanningen in de afgelopen jaren. Ook blijft de diversiteit in uitvoering bestaan, zodat er ingespeeld kan worden op specifieke wensen van



andere ketenspeler. Ook zorgt deze concurrerende opzet voor verdere creatieve ontwikkeling binnen de uitvoering gericht op betere inzameling en verwerking.

De AVV aanvraag die is ingediend voor dit systeem wordt door ons daarom ook wel een inclusieve AVV genoemd.

Is Stichting Open tegen het systeem van ‘Recyclingbijdrage en Retourpremie’?

Nee.

In hun brief van 14 april 2020 aan de tweede Kamercommissie voor I&W wordt het systeem van ‘Recyclingbijdrage en Retourpremie’ ook expliciet – en als enige concrete maatregel - genoemd als “te onderzoeken om vast te stellen of het systeem kan bijdragen aan het op efficiënte en effectieve wijze circulair maken van de e-waste sector in het algemeen en aan de inzameldoelstelling van 65 procent in het bijzonder.”

Stichting Open vergeet daarbij alleen te vermelden dat het idee van een ‘Recyclingbijdrage en Retourpremie’ systeem is uitgewerkt door Weee Nederland en ook voor gebruik gepatenteerd is. Ook wordt niet genoemd dat voor het systeem reeds een AVV-aanvraag loopt, waarbij in plaats van uitsluiting uitgegaan wordt van samenwerking tussen de producenten collectieven Weee Nederland en stichting Open.

Op dit moment steunen enkele deelnemers van stichting Open expliciet de AVV-aanvraag voor het ‘Recyclingbijdrage en Retourpremie’ systeem nog niet. Waarschijnlijk in de veronderstelling dat het systeem ook onder de gewenste AVV-verantwoordelijkheid van stichting Open kan worden uitgevoerd.

Nu de AVV van stichting Open op mededingingsrechtelijke gronden waarschijnlijk geen doorgang kan vinden, is een heroverweging van deelname een reële optie.

Stichting OPEN stelt dat een voortvarende introductie van een wettelijke afgifteplicht van AEEA aan gecertificeerde verwerkers; de wettelijke registratie- en rapportageplicht voor de export van EEA voor hergebruik; en adequate handhaving door de daartoe aangewezen overheidsinstanties essentieel is voor een goede inzameling.

Klopt en daar is Weee Nederland het ook helemaal mee eens. Goede wetgeving en goede opvolging van deze wetgeving is essentieel.

Deze voorwaarden zijn echter niet de oplossing. Een afvalbeheerstructuur moet allereerst ervoor zorgen dat apparatuur op de juiste wijze wordt ingezameld. De onderliggende inzamelstructuur kan in theorie goed zijn, maar als apparaten niet worden ingeleverd faalt de structuur alsnog. Vandaar ons voorstel voor de introductie van het systeem van ‘Recyclingbijdrage en Retourpremie’ dat een aanvulling is voor de bestaande structuur.

Waarom vinden jullie dat er een rol is weggelegd voor Weee Nederland?



De afgelopen zes jaar is Weee Nederland gegroeid naar een organisatie die 750 producenten vertegenwoordigt, dat een marktvolume vertegenwoordigt van circa 30%. Weee Nederland is een social enterprise. Een social enterprise lijkt op een 'gewone' onderneming, want het bedrijf levert een product of dienst en heeft een verdienmodel. Maar geld verdienen is hierbij niet het hoofddoel, het is een middel om de werkelijke missie te bereiken: het creëren van maatschappelijke impact.

Binnen Weee Nederland geloven we dat we als organisatie echt iets kunnen veranderen en bijdragen. Dat we tot oplossingen kunnen komen die uiteindelijk kunnen bijdragen aan ons aller geluk.

Weee Nederland zet zich in om zoveel mogelijk samen met anderen te komen tot een systeemverandering. Alleen zo is meer inzameling in Nederland mogelijk. Naast de inbreng en uitwerking van het gezamenlijke Plan van Aanpak 65% AEEA introduceerde Weee Nederland de afgelopen jaren systemen als: het Retourpremieplan koel/vries apparatuur, de inzameling via educatieve schoolprojecten (goed voor bijna een half miljoen apparaten per jaar) en Weeelectric, de inzameling van apparaten via de pakketbezorger. Het sociale element van Weee Nederland komt duidelijk naar voren in de invulling van de verschillende landelijke sorteercentra. Meer dan honderdvijftig medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt zijn met medewerking van Weee Nederland, partner gemeenten en bedrijven aan structureel werk geholpen.

Naast inzameling, recycling en sociale arbeid is het vizier gericht op het verminderen van de CO2 footprint van Nederland. Weee Nederland zamelde in 2019 al een kwart van het AEEA volume CO2 neutraal in en stimuleert andere bedrijven om dit ook bij hen mogelijk te maken. Onlangs nam Weee Nederland -als eerste bedrijf ter wereld- inzamelmiddelen in gebruik die gemaakt zijn van bioplastics waarvan de natuurlijke grondstoffen in Nederland in eigen regie verbouwd zijn. Ook is een plan ingediend bij de Europese commissie voor CO2 neutrale inzameling van kleine elektrische apparaten in Nederland en België. Het producenten collectief stimuleert daarmee ook de transitie naar een schone, circulaire economie.

De inzamelresultaten van Weee Nederland zijn positief. Als enige collectief van Nederland werden in 2019 en 2018 de inzameldoelstelling van 65% overtroffen. In beide jaren werd ruim 70% ingezameld van het door de deelnemers op de markt geplaatste volume.

Weee Nederland is toch een bedrijf en geen stichting zonder winstoogmerk. Conflicteert dat bedrijfsmatige niet bij de uitvoering van producentenverantwoordelijkheid?

Weee Nederland kiest voor het bedrijfsmodel van social enterprise. Voor een social enterprise is goede bedrijfsvoering een middel om meer maatschappelijke impact te creëren. Winst maken staat in dienst van de sociale wijze waarop de onderneming wordt gevoerd. Weee Nederland gelooft dat de organisatie echt iets kan veranderen en bijdragen aan de maatschappij. De nieuwe initiatieven van Weee Nederland worden daarom ook altijd in samenwerking met andere gelijkgestemde partijen gerealiseerd.

Ook maakt een bedrijfsmatige aanpak dat er door Weee Nederland een duidelijke focus wordt gelegd op service én efficiëntie. Er wordt a priori niet gedacht in 'onmogelijkheden', maar in manieren waarop kan worden aangesloten bij de specifieke praktijk. Dat zorgt – in het algemeen - voor tevreden partners en een wel doordacht inzamelsysteem.



In onze ogen is het een goed werkend bedrijfsmodel. De afgelopen zes jaar hebben onze deelnemers naar tevredenheid geprofiteerd van een goede service tegen een zeer concurrerend tarief. Een tarief dat de afgelopen zes jaar altijd onder dat van de concurrentie heeft gelegen.

Het is ongefundeerd om te zeggen dat een stichting zonder winstoogmerk altijd een beter bedrijfsmodel is dan een social enterprise. Een stichting zonder winstoogmerk maakt immers ook kosten. Het is de keuze in deze uitgaven die een organisatie kostenefficiënt maakt. Veelal bestaat het risico bij stichtingen dat kosten op het gebied van overhead over de tijd onevenredig groeien, waardoor de totale organisatie minder efficiënt wordt.

Wij geloven dat het social enterprise model mede heeft geholpen dat Weee Nederland in zes jaar tijd van 1 naar 750 deelnemers is gegroeid. Weee Nederland vertegenwoordigt daarmee dus niet voor niets thans 30% van de markt. Ook zorgt de continue drive tot verbetering ervoor dat met regelmaat nieuwe oplossingen worden aangedragen en in praktijk worden gebracht die inzameling en recycling voor de langere termijn verbeteren.

Een social enterprise richt zich van nature op de langere termijn en is daarmee meer bewust bezig met de effecten en resultaten van de acties van nu.

Stichting Open stelt dat jullie de stekker uit overleg over samenwerking hebben getrokken tussen hen en jullie. Klopt dat?

Het klopt dat wij gesprekken over een samenwerking binnen het AVV-model van stichting Open in onderling overleg zijn gestopt. Weee Nederland ziet na enkele gesprekken geen voordeel voor haar deelnemers en samenwerkingspartners om geheel op te gaan binnen een nieuwe structuur waarin niet duidelijk is hoe de samenwerking eruit ziet. Uit de gesprekken kwam bovendien naar voren dat de strategie van stichting Open en de praktische uitwerking daarvan eigenlijk ook nog niet klaar zijn. Stichting Open heeft in de gesprekken geen enkel concreet voorstel gedaan aan Weee Nederland waarmee we namens producenten, gemeenten, retailers en bedrijven verdere invulling aan onze ambities kunnen geven. Er lijken daarom vooralsnog duidelijke verschillen van inzicht te bestaan over de praktische invulling van producentenverantwoordelijkheid tussen stichting Open en Weee Nederland, die een samenwerking binnen het AVV-model van stichting Open in de weg staan.

Ook speelt bij het afronden van de gesprekken mee dat het onderzoek van prof. dr. H.H.J. Vedder LLM aantoont dat de opzet van de AVV van stichting Open indruist tegen (Europees) mededingingsrecht. Het gaat zelfs zo ver dat het denkbaar is dat het aanvragen van een algemeen verbindend verklaring door een dominante onderneming als misbruik wordt aangemerkt.

Weee Nederland denkt dat gezien het bovenstaande het beter is om een andere manier van samenwerking aan te gaan met stichting Open. Een samenwerking binnen het voorgestelde systeem van 'Recyclingbijdrage en Retourpremie' zoals hierboven beschreven. Binnen dit samenwerkingsmodel wordt in onze ogen meer recht gedaan aan de eigen identiteit en inbreng van beide organisaties.

Wij roepen stichting Open dan ook op om in deze context over samenwerking verder te praten.

