

## Werking beheersorganismen onder de loep

Voor een aantal belangrijke afvalstromen geldt een aanvaardingsplicht: de producenten zijn o.a. verplicht om hun producten in te zamelen zodra ze afgedankt worden. Bekende voorbeelden zijn Recupel (voor elektrische en elektronische apparaten), Bebat (voor afgedankte batterijen) en Recytyre (voor afvalbanden). Deze beheersorganismen doen voor de inzameling en verwerking een beroep op private en publieke operatoren.

Zowel op Europees, Belgisch als Vlaams niveau zijn vragen gerezen over de economische efficiëntie en de juridische geldigheid van de huidige marktstructuur waarin de beheersorganismen een bepalende rol spelen. Daarom liet de OVAM de situatie analyseren.

De invoering van de aanvaardingsplicht blijkt een rechtstreekse impact te hebben op drie verschillende markten: de markt voor verkoop van producten (de productmarkt), de markt waarop beheersorganismen hun diensten aanbieden aan producenten (de compliance markt) en de markt voor afvalbeheer (de afvalmarkt). De analyse voor elk van de drie markten leidt tot specifieke Vlaamse beleidsaanbevelingen.

Het algemeen besluit is dat de invulling van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in Vlaanderen juridisch conform en economisch efficiënt is. Een kanttekening is dat een andere wijze van prijszetting en aanbesteding door Recytyre kan leiden tot lagere prijzen voor de inzameling en verwerking van afvalbanden.



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 vervat 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-statuut 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.



Article complet de la newsletter n°8

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.

U kan de volledige studie [hier](#) inkijken.

Bron : OVAM