

Raadsbesluit Algemeen belang Mededingingswet

De raad van de gemeente Apeldoorn;

gelezen het raadsvoorstel nummer 1945;

gelet op de artikel 25h, vijfde lid en zesde lid, van de Mededingingswet;

besluit

1. de gescheiden inzameling van GFT en PMD afkomstig van basisscholen te verklaren tot algemeen belang in het kader van artikel 25h, lid 6, van de Mededingingswet;
2. burgemeester en wethouders een mandaat te geven voor de afhandeling van eventuele bezwaren beroepschriften naar aanleiding van bovengenoemd besluit.
3. het besluit genoemd onder 1 als volgt te motiveren:

Inleiding

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn heeft in het bestuursakkoord (2018-2022) 'de kracht van Apeldoorn' besloten om een Duurzaam Apeldoorn tot één van de vier strategische doelen te benoemen. Citaat: "alle inwoners, ondernemers en bezoekers van Apeldoorn dragen hiervoor ook eigen verantwoordelijkheid. Wij vinden dat er zo min mogelijk restafval moet worden ingezameld in onze stad en dorpen. Het hergebruik van alle afvalstoffen is een belangrijk uitgangspunt"

Voor het huishoudelijk afval (waarvoor de gemeente verantwoordelijk is) is sterk ingezet op de scheiding van grondstoffen en restafval. Voor veel mensen is dit scheiden even wennen, want dat was voor hen niet zo gebruikelijk. Uit de psychologie is bekend, dat het veranderen van gewoontegedrag zeer lastig is. Aangenomen mag worden, dat het op jonge leeftijd aanleren van het gewenste gedrag ook op latere leeftijd tot dit gedrag zal leiden (ter vergelijking: volgens de website van het RIVM (zie www.volksgezondheidszorg.info) is tussen 1990 en 2018 het percentage dagelijkse rokers onder de bevolking van 18 jaar en ouder bijna gehalveerd). Voor de jongeren van nu, zal het scheiden in restafval en grondstoffen straks gewoontegedrag zijn.

Basisscholen schakelen nu voor hun afvalinzameling een commercieel bedrijf in. Deze bedrijven kunnen het gescheiden ophalen van afvalstromen niet (of slechts tegen een hoge vergoeding) aanbieden. Dit is voor scholen een belangrijke reden op niet mee te doen aan het afval scheiden. De gemeente wil basisscholen in staat stellen om aan te sluiten bij de gescheiden afvalinzameling van huishoudens. Het leveren van deze dienst door Circulus-Berkel kan als bevoordeling worden gezien in het kader van de Mededingingswet. Deze bevoordeling is slechts toelaatbaar als de raad besluit dat die het algemeen belang dient.

Doel

De gemeente Apeldoorn heeft gekozen voor het project Cleanwise, Dit project maakt kinderen van de basisscholen bewust van het feit, dat veel dingen die weggegooid worden geen afval zijn. hiertoe wordt een educatief programma (lesprogramma en workshop) aangeboden.

Vaak gaat het om herbruikbare/recyclebare grondstoffen, die niet als restafval in de verbrandingsoven terecht moeten komen. Het leereffect wordt sterker, als men het geleerde zelf in de praktijk kan brengen, namelijk het afval op school al te scheiden. Daarnaast mag aangenomen worden dat gedrag dat op school wordt geleerd ook invloed heeft thuis. Dat het gewenste gedrag op school en het gewenste gedrag thuis identiek zijn, is eigenlijk ook niet meer dan logisch. Meer kennis over het scheiden van afval zal ook de kwaliteit van grondstoffen thuis verbeteren.

Basisscholen kunnen zich vrijwillig en gratis aanmelden voor het project Cleanwise en kunnen hun afval (PMD en GFT) gescheiden inzamelen en laten afhalen door Circulus-Berkel.

Een algemeen belang besluit is nodig om te voldoen aan de gedragsregels van de Mededingingswet.

De gedragsregels voor overheidsinstelling zijn bedoeld om een gelijk speelveld te creëren tussen de overheid wanneer die economisch actief is, en de marktpartijen waarmee zij in concurrentie treedt.

Afval dat vrijkomt bij instellingen zoals scholen wordt gezien als bedrijfsafval. Hiervoor heeft de gemeente geen wettelijke inzamelplicht. Het ophalen van afval bij scholen is formeel een economische activiteit die de gemeente normaal gesproken alleen tegen een marktconforme prijs zou mogen aanbieden. Op de gedragsregels kan een uitzondering worden gemaakt wanneer de betreffende activiteit plaatsvindt in het algemeen belang. De gemeenteraad heeft een ruime beoordelingsbevoegdheid bij het vaststellen of er sprake is van een algemeen belang.

De wet markt en overheid is van toepassing

Ingevolge de Wet markt en overheid (dit betreft de artikelen 25g t/m 25m van de Mededingingswet) gelden voor overheden die economische activiteiten verrichten bepaalde gedragsregels om concurrentievervalsing te voorkomen waaronder m.n.:

1. Integrale kostendoorberekening: overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen aan de afnemers;
2. Bevoordelingverbod: overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven.

De raad kan besluiten dat bepaalde economische activiteiten worden uitgezonderd van de werking van de Wet markt en overheid door deze aan te wijzen als zijnde een activiteit in het algemeen belang. Dit is relevant om de gescheiden afvalinzameling bij scholen door Circulus-Berkel via de route-inzameling mogelijk te maken.

Met het project Cleanwise wordt het algemeen belang gediend.

Cleanwise beoogt de volgende algemene belangen te dienen:

- betere kennis bij jonge kinderen over de noodzaak afval te scheiden, waardoor zij nu het gedrag thuis kunnen beïnvloeden en later het niet meer dan vanzelfsprekend vinden dat ze dit doen;
- betere scheiding van afvalstoffen, waardoor meer recycling mogelijk is, dat bijdraagt aan de circulaire economie;
- bewust zijn van de noodzaak zwerfafval te voorkomen, hetgeen bijdraagt aan de leefbaarheid van de openbare ruimte en de bescherming en verbetering van het leefmilieu (zwerfafval is één van de onderwerpen in het educatieve gedeelte).

Volgens artikel 10.14 Wet Milieubeheer houdt ieder bestuursorgaan rekening met het geldende afvalbeheerplan bij het uitoefenen van een bevoegdheid krachtens de wet Milieubeheer, voor zover de bevoegdheid wordt uitgeoefend met betrekking tot afvalstoffen.

Het LAP3 schrijft het volgende over het scheiden van afvalstoffen: "Het gescheiden houden van afvalstoffen is een middel om het afvalbeheer op een veilige manier te laten plaatsvinden en zoveel mogelijk recycling te behalen. Daarmee draagt afvalscheiding bij aan een circulaire economie."

Volgens artikel 21 van de Grondwet is de zorg van de overheid gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Een van de taken die daaronder valt is het voorkomen en opruimen van zwerfafval.

Het bewustzijn van kinderen, dat afval in restafval en grondstoffen gescheiden moet worden, draagt ook bij aan de kennis van kinderen over de noodzaak zwerfafval te voorkomen.

Dit algemeen belang kan niet door bestaande marktpartijen worden gediend.

Marktpartijen kunnen in principe educatieve programma's aanbieden en grondstoffen gescheiden inzamelen. Ondanks de vrije marktwerking gebeurt dit niet.

Desktopresearch via Google levert het volgende op:

- alle inzamelaars zamelen restafval in;
- niet alle inzamelaars zamelen PMD in;
- niet alle inzamelaars zamelen GF (swill) in.

Doordat de in Apeldoorn actieve inzamelaars geen voertuigen inzetten met meer dan één compartiment (voor gelijktijdige inzameling van bijvoorbeeld PMD en papier), zijn er meerdere ritten nodig. Door het aanbieden van zowel een educatief programma als gescheiden inzameling van PMD en GFT zullen de inzamelkosten voor de basisscholen toenemen.

Desktopresearch bevestigt het beeld dat er geen combinatieritten gemaakt worden (of als dat wel gebeurt voor de school geen prijsvoordeel oplevert). Als volgens de website van de inzamelaar voor het legen van een restafvalcontainer een bedrag van € x,- per maand in rekening wordt gebracht en voor het legen van een PMD-container een bedrag van € y,- per maand in rekening wordt gebracht, wordt voor het legen van EN de restafvalcontainer EN de PMD container per maand een bedrag van € (x+y) in rekening gebracht.

Wanneer een kostendekkend tarief wordt gevraagd nemen de kosten voor de basisscholen toe haken zij af en wordt het algemeen belang niet gediend.

Het inzamelen bij de basisscholen, is vergelijkbaar met de uitbreiding van een woonwijk. Er moeten namelijk meer mini-containers PMD en GFT geleegd worden, dan in de voorgaande situatie. De inzameling op de nieuwe locaties (basisscholen) wordt in de reguliere route wordt opgenomen.

De vergelijking met de uitbreiding van de woonwijk klopt niet 100%, omdat de basisscholen waarschijnlijk meer mini-containers aanbieden dan een gemiddeld huishouden komt. Circulus-Berkel komt tot de volgende integrale kostprijzen voor de inzameling bij basisscholen:

PMD

Aantal containers	Onderhoudsprijs per container per jaar	Inzamelkosten per container per jaar	Totale reguliere kosten
120*	€1,15	€18,-	€ 2.298 = (120 x €1,15) + (120 x €18,-)

* Op basis van ervaringen met basisscholen die al aan Cleanwise meedoen, is 1 PMD container per 100 leerlingen voldoende. Bij gemiddeld 150 leerlingen op een school, zijn er voor 73 scholen $73 * 1,5$ containers = 110 containers nodig. Uitgegaan is van 120 containers.

GFT

Aantal containers	Onderhoudsprijs per container per jaar	Inzamelkosten per container per jaar	Totale reguliere kosten
73*	€1,15	€ 17,50	€ 1.361,45 = (73 x €1,15) + (73 x €17,50)

* Op basis van ervaringen met basisscholen die al aan Cleanwise meedoen, is 1 GFT container per basisschool voldoende. Bij 73 scholen zijn er dus 73 containers nodig.

Eénmalige levering mini containers

Levering 120 PMD mini containers	€ 3.600,- (€30,- per mini container)
Levering 73 GFT mini containers	€ 2.190,- (€30,- per mini container)
Totaal	€ 5.790

Uit concrete cijfers van een basisschool in Apeldoorn met meer dan 300 leerlingen blijkt dat zij bij gescheiden inzameling meer containers zullen moeten plaatsen. Daarmee verhogen zowel de huur- alsook de ledigingskosten. Een eerste inschatting is dat dit een jaarlijkse kostentoeename van 20% tot 25% betekent. (navraag bij hun eigen afvalophaaldienst)

Navraag bij de directie van de organisatie waaronder een aantal basisscholen in de gemeente Apeldoorn valt, gaf aan dat hun inzamelaar de hogere inzamelingskosten van gescheiden inzameling aan de scholen in rekening zou brengen. Om die reden is bij die organisatie tot op heden van gescheiden inzameling afgezien.

Desktop-research via Google bevestigt de aanname dat de kosten van gescheiden inzameling al snel hoger liggen dan bij niet-gescheiden inzameling (zelfs als op een kleinere restafvalcontainer of op het minder vaak legen van de restafvalcontainer wordt overgegaan).

Er heeft een zorgvuldige belangenafweging plaatsgevonden.

De negatieve effecten voor de markt (de betrokken ondernemers) zijn zo klein mogelijk gehouden doordat de doelgroep beperkt is tot basisscholen in Apeldoorn die aan het project Cleanwise meedoen en het soort afval beperkt is tot PMD en GFT. Bij inzameling door Circulus-Berkel van alleen PMD en GFT wordt slechts een klein gedeelte van de potentiële marktactiviteit ingevuld.

De hoeveelheid restafval dat nog opgehaald moet worden door de betrokken ondernemers is lager dan in de voorgaande situatie. Dit betekent dat ook de kosten van verwerken en de verbrandingsbelasting dalen, terwijl de contracten met basisscholen - oftewel de inkomsten van de inzamelaars- (waarschijnlijk, zeker op korte termijn) niet veranderen.

De betrokken ondernemers in Apeldoorn zijn : Suez, Ter Horst Milieu, Renewi en Remondis.

Het algemeen belang weegt zwaarder dan het belang van de betrokken ondernemers.

- Het educatieve gedeelte van Cleanwise maakt de kinderen bewust van het verschil tussen afval en grondstoffen.
- De gescheiden inzameling van GFT en PMD op de basisscholen maakt het de kinderen mogelijk het geleerde op school in de praktijk te brengen.
- Het is aannemelijk, dat hetgeen de kinderen op school doen, ook positieve effecten heeft op het bewustzijn en de gescheiden inzameling in de thuissituatie.
- De prijsstelling van de marktpartijen is zodanig, dat gescheiden inzameling door de marktpartijen voor de school duurder zal uitvallen. Hierdoor wordt van gescheiden inzameling afgezien.
- Als de werkelijke kosten (Integrale kosten) voor deelname aan Cleanwise aan de school in rekening zouden worden gebracht, zal dat zeker gedurende de looptijd van het contract met de marktpartij, tot hogere maandelijkse kosten van de school leiden. Doordat de school ook andere extra kosten maakt (afvalbakken in school), nodigt dit niet uit om aan Cleanwise deel te nemen.
- Ook na afsluiten van een nieuw contract met een marktpartij (vanwege de kleinere hoeveelheid restafval), is het zeer de vraag, hoe de totale kosten van inzameling van PMD en GFT en de inzameling van restafval zich verhouden tot de huidige kosten.

Het is aannemelijk, dat bij inzameling van PMD en GFT door Circulus-Berkel (in elk geval tijdelijk) de totale kosten voor de school zullen toenemen.

Door dit algemeen belang besluit, neemt de kans toe dat basisscholen besluiten deel te nemen aan Cleanwise. De bewustwording van kinderen en de gescheiden inzameling en daarmee een stap op weg naar de circulaire economie wordt daarmee gediend. De beperkte doelgroep en de beperking tot PMD en GFT wordt het belang van de ondernemers slechts op kleine schaal geschaad en weegt het algemeen belang zwaarder dan het belang van de betrokken ondernemers.

Verwacht wordt dat afvalstoffen van scholen als huishoudelijk afval wordt aangemerkt

De duur van de inzameling is niet beperkt omdat de verwachting is, dat er een Algemene Maatregel van Bestuur wordt genomen, waarmee afvalstoffen van scholen als huishoudelijk afval worden aangemerkt, omdat ze qua aard en samenstelling vergelijkbaar zijn met huishoudelijke afvalstoffen en afkomstig zijn van daarbij aan te wijzen bronnen.

Artikel 10.21 lid 2 en 3 van de Wet Milieubeheer geeft hieromtrent het volgende aan:

- In aanvulling op het eerste lid kunnen, in het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen, bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het zorgdragen door de gemeenteraad en burgemeesters en wethouders voor de inzameling van daarbij aan te wijzen afvalstoffen die in aard en samenstelling vergelijkbaar zijn met huishoudelijke afvalstoffen en afkomstig zijn van daarbij aan te wijzen bronnen.
- Indien toepassing is gegeven aan het tweede lid, worden die afvalstoffen aangemerkt als huishoudelijke afvalstoffen.

Vanaf dat moment draagt volgens artikel 10.21 lid 1 van de WM de gemeenteraad en het college van B&W de zorg voor de inzameling, c.q. kan de inzameling door Circulus-Berkel worden gecontinueerd.

Artikel II Inwerkingtreding

Dit besluit treedt de achtste dag na de bekendmaking in werking.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 8 juli 2021.

De raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,