

Geachte leden van de gemeenteraad,

Namens de vereniging Mail Distributie Bedrijven (hierna: MailDB), de brancheorganisatie voor bedrijven die de verspreiding van huis-aan-huisdrukwerk verzorgen, stuur ik u hierbij onze reactie op het initiatiefvoorstel van het raadslid Van Lammeren over een opt-insysteem in Amsterdam voor ongeadresseerd reclamedrukwerk. MailDB treedt tevens op als belangenbehartiger voor verspreiders van ongeadresseerd huis-aan-huisdrukwerk die ook in Amsterdam werkzaam zijn. MailDB meent dat, gelet op de belangen van deze verspreiders, het initiatiefvoorstel om verschillende redenen zou leiden tot een onrechtmatige regeling zodat uw raad zou moeten afzien van het aannemen van het voorstel. Deze redenen zet MailDB in deze brief voor u uiteen.

Het voorstel in het kort

Het lid Van Lammeren, gesteund door het College van burgemeester en wethouders stelt een omkering van het huidige systeem voor waar het betreft de bezorging van ongeadresseerd reclamedrukwerk. Waar bewoners thans kunnen aangeven dat zij geen ongeadresseerd reclamedrukwerk en/of geen huis-aan-huisbladen willen ontvangen (opt-out), gaat het voorstel uit van een systeem waarin bewoners standaard geen ongeadresseerd reclamedrukwerk in hun brievenbus krijgen. Indien zij wel ongeadresseerd reclamedrukwerk wensen te ontvangen moeten zij dit actief aangeven door middel van een nieuw te introduceren JA/JA-sticker (opt-in).

Niet al het ongeadresseerde drukwerk valt onder het bereik van het voorstel. Het betreft alleen ongeadresseerd reclamedrukwerk. Volgens het voorstel valt drukwerk van vrijwilligersorganisaties en overige niet-commerciële organisaties niet onder het bereik, terwijl dit op basis van de Code verspreiding ongeadresseerd reclamedrukwerk (hierna: de Code VOR) en besluiten van de Reclame Code Commissie (hierna: de RCC) wel onder reclame valt.

Het voorstel houdt in dat uw gemeenteraad instemt met voornoemde wijziging, welke per 2017 in werking zou moeten treden. In de verdere loop van 2016 moet een projectplan worden uitgewerkt, waar mogelijk in overleg met het bedrijfsleven. De precieze uitwerking van het voorstel is echter nog niet bekend. Veel moet nog worden uitgewerkt. Daarbij gaat het om het volgende.

Juridische regeling en gevolgen onbekend

De precieze formulering en locatie waar het voorstel na aanneme door uw gemeenteraad zal worden geregeld. Als voorlopige locaties zijn thans genoemd de APV of de Afvalstoffenverordening. Wanneer wordt gekozen voor de APV dan kan men denken aan wijziging van artikel 2.53 of een wijziging van/in de buurt van artikel 4.12. Wordt geopteerd voor de Afvalstoffenverordening, dan behoeft artikel 17 verandering. Een definitieve keuze hierin is nog niet gemaakt, evenmin is onderzocht in hoeverre het voorstel juridisch toelaatbaar is. Hierna treft u een aantal ernstige juridische bezwaren aan tegen het (proces van totstandkoming van het) voorstel.

Geen communicatie met de branche

Van communicatie en goed overleg met de branche in de aanloop naar dit voorstel is geen sprake geweest. Uit de bestuurlijke reactie (BD2016-000792) blijkt al dat nog een communicatieplan moet worden opgesteld en afspraken met de branche nog moeten worden gemaakt. Dit is overigens extra wrang nu het voorstel - waarbij er afgeweken wordt van het landelijke uitgangspunt van een opt-outsysteem - ervan uitgaat dat een groot deel van de verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld de productie en verspreiding van de benodigde stickers) bij de branche zelf worden neergelegd.

Financiële consequenties onbekend

De financiële consequenties van de regeling zijn niet in beeld gebracht. Het voorstel heeft grote bedrijfseconomische schade tot gevolg voor drukkers, verspreiders en adverteerders. Verder heeft het voorstel een ernstige nadelige invloed op de werkgelegenheid. Tot slot moeten kosten worden gemaakt voor invoering en (pogingen tot) handhaving van het nieuwe stelsel, welke evenmin bekend zijn.

Juridische kritiek

MailDB kan zich om verschillende redenen niet verenigen met het initiatiefvoorstel tot en licht dat hierna toe. Allereerst is uw gemeenteraad niet onbeperkt bevoegd tot aanneming van het initiatiefvoorstel. Daarbij komt dat het voorstel strijdig is met het gelijkheidsbeginsel. Voorts is het voorstel niet handhaafbaar en als gevolg daarvan onuitvoerbaar. Bovendien is het voorstel strijdig met de beginselen van zorgvuldigheid, een deugdelijke motivering en rechtszekerheid. Tot slot is het voorstel onevenredig en leidt het tot oneerlijke concurrentie.

Gemeenteraad is niet onbeperkt bevoegd en voorlegging Actal

De gemeenteraad heeft niet een onbeperkt bevoegdheid om het voorstel te regelen in de APV of de Afvalstoffenverordening. De verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad is namelijk begrensd. De gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid om alleen noodzakelijke regelgeving (proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel) uit te vaardigen.

Het doel van het voorstel van raadslid Van Lammeren is gelegen in milieugerelateerde redenen. De voorgestelde regeling is echter niet noodzakelijk om de vermelde milieudoelen te bereiken. (Opgemerkt wordt dat de bij het voorstel gegeven onderbouwing voorts niet juist is bijvoorbeeld voort wat betreft het aantal bomen, dat gekapt wordt op jaarbasis om reclaimedrukwerk te produceren, hetgeen ook door Milieu Centraal (waar deze gegevens komen) wordt erkend.) Bij de afweging omtrent het al dan niet vaststellen van de regeling, behoort uw gemeenteraad op dat punt kritische vragen te stellen. Uit geen van de stukken blijkt dat de heer Van Lammeren of de Burgemeester en wethouders dit voorstel, met grote gevolgen voor het alledaagse leven, heeft voorgelegd aan Actal. Hierdoor ontbreekt zicht op 'regeldruk' van dit voorstel. Onder regeldruk wordt verstaan het geheel van administratieve lasten, inhoudelijke nalevingskosten en toezichtlasten.

Hierbij behorende vragen van Actal (zie brochure: *'Uw gemeente en regeldruk Hoe kan het minder?'*) zijn niet gesteld of komen niet of onvoldoende aan de orde. Het gaat dan om de volgende vragen:

- Waar komt die verplichting vandaan?
- Wat is het doel van de verplichting of gevraagde informatie?
- Wat is de toegevoegde waarde van de handeling voor dat doel?
- Wat gaat er eventueel mis? Is de handeling nuttig of echt noodzakelijk?
- Kan het beoogde doel ook op een andere manier worden bereikt?
- Brengt die andere manier minder regeldruk met zich mee?
- Zijn er zwaarwegende redenen waarom het alternatief niet gewenst is?

MailDB dringt er dan ook bij uw raad op aan, mede gelet op de grote gevolgen en alle betrokken belangen, om het voorstel voor te leggen aan Actal.

Voorstel is strijdig met het gelijkheidsbeginsel

Ten tweede is het voorstel strijdig met het gelijkheidsbeginsel. Deze strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel valt uiteen in twee vormen: enerzijds ongelijkheid (tussen soorten drukwerk)

binnen Amsterdam, anderzijds ongelijkheid tussen Amsterdam en de rest van Nederland. Allereerst de ongelijkheid binnen Amsterdam. Thans ziet de Code VOR op alle vormen van ongeadresseerd reclamedrukwerk en huis-aan-huisbladen. Voor deze vormen van drukwerk kan men een NEE/NEE-sticker, dan wel een NEE/JA-sticker aanvragen. De RCC merkt een politieke folder bijvoorbeeld expliciet aan als ongeadresseerd reclamedrukwerk (verwezen zij bijvoorbeeld naar de beslissing van de RCC van 23 november 2010, met kenmerk 2010/00465).

Het voorstel van het lid Van Lammeren gaat echter uit van een andere definitie van ongeadresseerd reclamedrukwerk en huis-aan-huisbladen dan die is opgenomen in de Code VOR. Met andere woorden, drukwerk van vrijwilligersorganisaties en overige niet-commerciële organisaties (politieke partijen bijvoorbeeld) en huis-aan-huisbladen vallen niet onder het bereik van de voorgestelde regeling. Een politieke folder zou volgens het lid Van Lammeren dus niet langer kunnen worden aangemerkt als ongeadresseerd reclamedrukwerk. Dit betekent dat definitiebepalingen niet langer op elkaar zullen zijn afgestemd. Als gevolg van de regeling ontstaat dus in Amsterdam ongelijkheid tussen enerzijds het ongeadresseerd reclame drukwerk verspreid door de bij MailDB aangesloten verspreiders en anderzijds het ongeadresseerde drukwerk (inclusief huis-aan-huisbladen) dat niet onder het bereik van de voorgestelde regeling valt maar dat in feite wel reclame betreft, nu laatstgenoemden een veel groter bereik houden dan het bereik dat het ongeadresseerd reclamedrukwerk verspreid via MailDB zal hebben.

Vervolgens de ongelijkheid tussen Amsterdam en de rest van Nederland. Zoals eerder in deze brief vermeld, zijn de bij MailDB aangesloten verspreiders landelijk actief. De voorgestelde regeling - zoals blijkt uit de bestuurlijke reactie - kan rekenen op landelijke aandacht en daarmee kan de gemeente Amsterdam zich als voortrekker op het gebied van duurzaamheid op de kaart zetten. Deze conclusie wordt snel getrokken, waarbij alleen aandacht is voor het meest positieve resultaat. Dit ligt echter genuanceerder. Thans is sprake van een landelijk uniform systeem dat goed werkt en zichzelf heeft bewezen in de praktijk ook voor wat betreft duurzaamheid. Als uw gemeenteraad het voorstel van lid Van Lammeren aanneemt, zet dit de deur open voor een systeem waarin iedere gemeente een eigen werkwijze hanteert. Dat is voor alle betrokkenen onduidelijk en onwerkbaar. Daarmee is het beeld geschetst dat de regeling leidt tot ongelijkheid, zowel binnen als buiten Amsterdam. Ongelijkheid an sich is wellicht niet problematisch, mits hiervoor objectieve en redelijke gronden bestaan. Deze bestaan in casu echter niet, waardoor het voorstel strijdig is met het gelijkheidsbeginsel.

Onuitvoerbaarheid van het voorstel

Het voorstel gaat dus uit van een verschil tussen enerzijds ongeadresseerd reclamedrukwerk van commerciële organisaties en anderzijds overig ongeadresseerd reclamedrukwerk van vrijwilligersorganisaties en andere niet-commerciële organisaties en huis-aan-huisbladen. Alleen op het ongeadresseerde commerciële reclamedrukwerk is ingevolge het voorstel het opt-insysteem van toepassing. Dat heeft tot gevolg dat bij huizen zonder een JA/JA-sticker het reclamedrukwerk van vrijwilligersorganisaties en andere niet-commerciële organisaties en huis-aan-huisbladen gewoon (conform het opt-outsysteem) bezorgd zou mogen worden, tenzij een bewoner een NEE/NEE of een NEE/JA-sticker heeft.

Afgezien van gelijkheidskwesties, heeft dit ook tot gevolg dat het voorstel niet uitvoerbaar is. Dat definitiebepalingen uit elkaar gaan lopen (wij gaven al het voorbeeld van een politieke folder die onder het nu geldende landelijk uitgerolde en door de RCC ondersteunde opt-outsysteem moet worden aangemerkt als ongeadresseerd drukwerk en onder het voorgestelde opt-insysteem niet), betekent dat ook twee sporen van toezicht en handhaving naast elkaar gaan lopen. De gemeente Amsterdam wordt verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving van de JA/JA-sticker. De wijze waarop de gemeente Amsterdam toezicht en handhaving zal uitoefenen en de kosten daarvan zijn thans overigens nog niet bekend. Het toezicht op naleving van de NEE/NEE en de NEE/JA-stickers zal daarentegen neergelegd blijven bij de RCC, zoals nu de standaard is in het opt-

outsysteem. Wanneer een bewoner klachten heeft over de niet-naleving van diens stickerwens, dient hij dit eerst bij het betreffende bedrijf te melden en kan later een klacht indienen bij de RCC.

Het voorstel gaat kortom niet alleen uit van een wijziging voor wat betreft de hantering van stickers, maar ook van een wijziging in toezicht en handhaving. Hierbij zullen beide toezichthoudende organisaties zich moeten baseren op verschillende definitiestelsels. Dit leidt niet alleen tot een ongelijk systeem, maar ook tot een niet-handhaafbaar en daardoor onuitvoerbaar systeem. De Reclame Code Commissie heeft in reactie op het voorstel al aangegeven dat met de aanneming van het voorstel de handhaving en uitvoering van de Code VOR in Amsterdam niet meer mogelijk is.

Voorstel is onrechtmatig wegens strijd met beginselen van zorgvuldigheid, deugdelijke motivering en rechtszekerheid

Zoals ook uit de bestuurlijke reactie op het voorstel blijkt, bestaat nog geen duidelijk beeld van de kosten van het voorstel. Verder brengt het voorstel aanzienlijke schade voor de branche, adverteerders en werknemers met zich, welke schade evenmin in beeld is gebracht. De belangen van de branche, de adverteerders en de werknemers zijn niet meegenomen in het voorstel. Waar het voorstel en de bestuurlijke reactie daarop al zijn voorzien van cijfermateriaal, is deze informatie niet verifieerbaar. Sterk getwijfeld kan worden aan de mate waarin dit materiaal waarheidsgetrouw is.

Alvorens een verordening vast te stellen moet uw gemeenteraad de nodige kennis vergaren over de relevante feiten en de belangen die spelen bij de regeling. Deze feiten en belangen moeten een rol spelen bij de vraag of de regeling wordt vastgesteld en, zo ja, in welke vorm deze wordt vastgesteld. Laat uw gemeenteraad dat achterwege dan is de verordening in strijd met diverse beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel van een deugdelijke motivering.

Verder is de voorgestelde regeling strijdig met het beginsel van rechtszekerheid. Duidelijk is dat overleg met de brancheorganisaties nog moet plaatsvinden en dat nog moet worden bezien hoe de gemeente Amsterdam toezicht en handhaving zal organiseren. Tegelijkertijd wordt voorgesteld om de regeling in werking te laten treden per 1 januari 2017. Dit biedt de betrokken brancheketen een periode van minder dan één jaar om hun bedrijfsvoering aan te passen op de ingrijpende gevolgen die het voorstel met zich brengt waarbij vervolgens ook nog eens de uitvoering en kosten van het voorstel bij de branche gelegd worden. Deze periode is simpelweg veel te kort. Dit is strijdig met het rechtszekerheidsbeginsel.

Het zonder overleg met de branche en overige belanghebbenden wijzigen van de in de Code VOR (welke destijds met behulp van de branche en diverse belangenorganisaties waaronder Consumentenbond en VNG is opgesteld) opgenomen definities van ongeadresseerd reclame drukwerk en huis-aan huisbladen met de hiervoor aangegeven grote gevolgen voor de praktijk kan dan ook niet anders dan als onrechtmatig bestempeld worden.

In casu is duidelijk dat een afweging van belangen en vergaring van feiten en omstandigheden niet heeft plaatsgevonden, waardoor uw gemeenteraad niet kan overgaan tot vaststelling van de regeling zoals deze nu voorligt. Er wordt geen realistische overgangstermijn geboden aan betrokken bedrijven. De regeling is dan ook onrechtmatig als uw gemeenteraad beslist tot vaststelling, wegens strijdigheid met de beginselen van zorgvuldigheid, een deugdelijke motivering en rechtszekerheid.

Voorstel is onevenredig en leidt tot oneerlijke concurrentie

Het voorstel treft de verspreiders aan twee zijden. Enerzijds verliest zij een aanzienlijk deel van haar werkzaamheden, waardoor de bedrijfseconomische impact van het voorstel groot is. Anderzijds moet zij wel de verantwoordelijkheid - en de daarmee gepaard gaande kosten - voor invoering van de

stelselwijziging dragen, denk hierbij aan de productie en verspreiding van de stickers. Verder worden adverteerders getroffen in hun bedrijfseconomische belangen, nu zij thans aantoonbaar profiteren van reclame via ongeadresseerde reclamefolders.

Uit het voorstel en de bestuurlijke reactie daarop blijkt dat de voor- en nadelen van het voorstel niet inzichtelijk zijn gemaakt. Dat heeft onder meer tot gevolg dat uw gemeenteraad geen goed inzicht heeft gekregen in de vraag of het voorstel wel evenredig uitpakt. Als voordeel worden immers de milieuvoordelen genoemd, maar enig beeld van de bedrijfseconomische en sociaaleconomische nadelen van het voorstel bestaat niet. Als gevolg van het voorstel worden de bij MailDB aangesloten bedrijven ernstig in hun bedrijfseconomische belangen benadeeld, evenals de adverteerders. De voordelen die het voorstel volgens raadslid Van Lammeren meebrengt, wegen niet op tegen de schade die het voorstel teweegbrengt. Om die reden is het voorstel strijdig met het evenredigheidsbeginsel.

Het voorstel leidt bovendien tot oneerlijke concurrentie. Partijen die voor hun bedrijfsvoering (mede) afhankelijk zijn van de verspreiding van ongeadresseerd reclamedrukwerk in Amsterdam, worden door het voorstel benadeeld ten opzichte van vergelijkbare bedrijven die werkzaam zijn in andere gemeenten. Gedacht kan worden aan een lokale partij die concurreert met landelijke partijen; waar de landelijke partijen via landelijke reclames hun naamsbekendheid hebben verworven en onderhouden, zijn de lokale partijen vaak sterk aangewezen op lokaal reclamedrukwerk. Landelijk onderzoek (NOM Foldermonitor 2015) heeft uitgewezen dat 29% van de omzet van een winkelier afkomstig is van reclamefolders. Het is duidelijk dat deze lokale partijen grote schade ondervinden van de voorgestelde regeling als deze wordt vastgesteld en daardoor in een onmogelijke concurrentiepositie belanden.

Afsluiting

Uit het voorgaande blijkt dat de regeling zoals voorgesteld door het raadslid Van Lammeren om meerdere redenen onrechtmatig is. Niet alleen is uw gemeenteraad niet onbeperkt bevoegd tot het opnemen van het voorstel in de APV of de Afvalstoffenverordening, maar het voorstel is ook in strijd met diverse rechtsbeginselen. Tot slot heeft het voorstel tot gevolg dat het onevenredige nadelige gevolgen heeft voor betrokkenen en het leidt tot oneerlijke concurrentie.

Uw gemeenteraad heeft op 20 april 2016 te stemmen over het voorstel van het raadslid Van Lammeren. Dat is het beslissende moment. In deze brief is namens MailDB, en daarmee de betrokken aanbieders van reclamedrukwerk, benadrukt hoe groot de belangen zijn die door vaststelling van het voorstel zullen worden geschaad. MailDB verzoekt u dan ook met klem het voorstel van het lid Van Lammeren niet aan te nemen en in overleg te treden hoe de beoogde doelstellingen op dit vlak uit de gemeentelijke Agenda Duurzaamheid '*Duurzaam Amsterdam (2015)*' op een andere, minder ingrijpende en efficiëntere wijze kunnen worden behaald.

Mocht het voorstel toch onverkort worden aangenomen, dan ziet MailDB (inclusief de aangesloten verspreiders van reclame) zich niet anders dan genoodzaakt om juridische stappen te ondernemen teneinde de regeling onverbindend te laten verklaren en (eventuele) schade als gevolg van de vaststelling van de regeling op uw gemeente te verhalen.

Vooralsnog heeft MailDB de goede hoop dat het zover niet hoeft te komen, gelet op de in deze brief aangevoerde argumenten. Graag is MailDB bereid om deze brief in een raadsvergadering toe te lichten en is zij voor nader overleg beschikbaar.

Hoogachtend,

* * *