



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Handreiking juridische aspecten van een Circulair Ambachtscentrum

maart 2025

Inhoud

1.	Inleiding	4
2.	Fysieke realisatie circulair ambachtscentrum	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Het planspoor: het omgevingsplan	7
2.2.1	Hoofdpijnen omgevingsplan (van rechtswege)	7
2.2.2	Regels op de kaart	8
2.2.3	Instructieregels Bkl	8
2.2.4	Evenwichtige toedeling van functies aan locaties	9
2.2.5	Milieuzonering	9
2.3	Regels voor milieubelastende activiteiten.....	10
2.3.1	Inleiding	10
2.3.2	Status van de stromen: afvalstof of niet?	11
2.3.3	Milieubelastende activiteiten	11
2.4	Andere mogelijk vereiste publiekrechtelijke toestemmingen.....	13
2.5	Civilrechtelijke en Europeesrechtelijke aandachtspunten.....	13
2.5.1	Aanbestedingsrecht	14
2.5.1.1	Inleiding: wie moet wat, wanneer en hoe aanbesteden?.....	14
2.5.1.2	Uitzonderingen op de aanbestedingsplicht	16
2.5.1.3	Slotopmerkingen en bronnen	18
2.5.2	Wet Markt & Overheid.....	18
2.5.2.1	Algemeen.....	18
2.5.2.2	Integrale kostendoorberekening	19
2.5.2.3	Bevoordelingsverbod	19
2.5.2.4	Algemeen belang	20
2.5.3	Staatssteun.....	21
2.5.4	Toezicht en rechtsbescherming	21
3.	Afvalstatus van materialen en producten	22
3.1	Inleiding	22
3.2	Uitleg juridisch kader	22
3.2.1	Afvalstoffenrecht algemeen	22
3.2.2	Waarom is het relevant of iets 'afval' is?	22
3.3	Wat is afval?	22
3.3.1	Definitie afvalstof	22
3.3.2	Voortgezet gebruik, bijproduct en einde-afvalstof	24
3.4	Uitdagingen voor de praktijk.....	28

4.	Reparatieactiviteiten en hergebruik	30
4.1	Inleiding	30
4.2	Afvalstoffenregelgeving	30
4.3	Civielrechtelijke regelgeving	31
5.	Verkoopactiviteiten en de kringloop	33
5.1	Inleiding	33
5.2	Uitleg juridisch kader	33
5.3	Voortgezet gebruik.....	34
5.4	Civielrechtelijke regelgeving	36
6.	Transport	38
6.1	Inleiding	38
6.2	Juridisch kader.....	38

1. Inleiding

Nederland wil in 2050 volledig circulair zijn, met een economie met zo min mogelijk afval en zonder verspilling van grondstoffen. De circulaire economie is geen *nice to have*, maar een *need to have*, aldus het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030 (NPCE).

Het circulaire ambachtscentrum is opgenomen als icoonproject in het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019 - 2023 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.¹ De ambitie is dat er in 2030 een landelijk dekkend netwerk is van circulaire ambachtscentra.² De definitie van een 'circulair ambachtscentrum' is als volgt vastgelegd in het NPCE:

"Een circulair ambachtscentrum is een locatie of netwerk waarin partijen zoals milieustraten, kringloopwinkels, reparatiespecialisten, onderwijs en het sociale domein samenwerken aan het verminderen van afvalstromen en het realiseren van hoogwaardig product- en materiaalhergebruik."³

Een circulair ambachtscentrum is een plek waar mensen vanuit verschillende invalshoeken werken aan het verminderen van afvalstromen en het realiseren van product- en materiaalhergebruik en reparatie. Er zijn verschillende ambachten te vinden, zoals het repareren en het 'upcyclen' van producten (bijvoorbeeld door meubelmakers en naaiateliers). Door het verbinden van onder andere een kringloopwinkel, een reparatiewerkplaats, een milieustraat, het sociaal domein en het onderwijs, wordt ernaar gestreefd dat materialen en producten langer in gebruik blijven en dat onnodig storten en verbranden wordt voorkomen. Een circulair ambachtscentrum draagt zodoende onder andere bij aan de doelen op het gebied van afval en circulaire economie. Materialen en producten eindigen niet als restafval, maar worden gerepareerd, hergebruikt en/of verkocht.

In een circulair ambachtscentrum vinden de volgende activiteiten plaats. Er is sprake van 1) de milieustraat, die wordt gecombineerd met 2) een werkplaats voor reparatie van producten en voor het maken van nieuwe producten uit afval, en 3) een kringloopwinkel (verkoop). Het is een locatie waar vanuit verschillende invalshoeken wordt gewerkt aan product- en materiaalgebruik en reparatie. Er is sprake van in ieder geval drie potentiële partijen die een rol hebben in het ambachtscentrum: de gemeente, de exploitant van de milieustraat en de exploitant van de werkplaats voor product- en materiaalgebruik reparatie en/of de kringloopwinkel.

Wij zijn ons ervan bewust dat de verschillende onderdelen van een circulair ambachtscentrum op één locatie, maar soms ook op verschillende locaties binnen één of meerdere gemeenten geëxploiteerd zouden kunnen worden. In deze Handreiking richten wij ons op de situatie waarin de verschillende onderdelen van het circulaire ambachtscentrum op één locatie worden geconcentreerd, omdat dit juridisch gezien de meest complexe vragen met zich meebrengt.

Eén van de ambities om te komen tot een circulaire economie is een landelijk dekkend netwerk van circulaire ambachtscentra. Die beweging is volop in gang gezet. Sommige gemeenten of partijen zijn nog startend, andere zijn al in een vergevorderd stadium. Op www.circulairambachtscentrum.nl wordt een interactieve kaart bijgehouden van circulaire ambachtscentra. Daarbij wordt ook onderscheid gemaakt in de ontwikkelstadia waarin deze circulaire ambachtscentra zich bevinden, beschouwd vanaf de onderzoekfase tot aan het daadwerkelijk draaien van het circulaire ambachtscentrum.

¹ Dit uitvoeringsprogramma is mede opgesteld namens de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

² Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2021-2023, p. 45.

³ NPCE 2023-2030, p. 46.

Voorbeeld

Het Duurzaamheidsplein Oss opende in 2019 als een van de eerste circulaire ambachtscentra in Nederland. Hier is sprake van één locatie waar een kringloop, een milieustraat en een reparatiewerkplaats/Repair café zijn gevestigd die worden gecombineerd met onderwijs en een sociaal-maatschappelijke instelling. De samenvoeging van deze bouwstenen heeft geresulteerd in minder afval, meer hergebruik en meer werkgelegenheid voor mensen met een arbeidsbeperking.⁴

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Rijkswaterstaat, de Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD), de Stichting Repaircafé en de Branchevereniging Kringloopbedrijven Nederland (BKN) ondersteunen gemeenten bij het ontwikkelen van circulaire ambachtscentra. De praktijk loopt bij het ontwikkelen van circulaire ambachtscentra tegen juridische vraagstukken aan. Deze vraagstukken zijn complex van aard. Daarom hebben voornoemde partijen besloten gezamenlijk een handreiking op te (laten) stellen. Deze handreiking gaat in op de belangrijkste juridische vraagstukken die spelen bij de realisatie en de inrichting van circulaire ambachtscentra.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de diverse wet- en regelgeving die komt kijken bij de (fysieke) realisatie van een circulair ambachtscentrum. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op het afvalstoffenrecht, en meer specifiek de afvalstatus van materialen en producten. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt achtereenvolgens ingegaan op reparatieactiviteiten en hergebruik, verkoopactiviteiten en de kringloop en transport.

Begin 2025 is tevens een handreiking over voortgezet gebruik bij milieustraten opgesteld. In deze handreiking worden maatregelen beschreven om 'voortgezet gebruik' praktisch uitvoerbaar te maken voor gemeenten, milieustraten of circulaire ambachtscentra. Het doel is om te voorkomen dat materialen onnodig een afvalstof worden. Het gaat bijvoorbeeld om materialen die geschikt zijn om direct her te gebruiken of op een andere manier verder te gebruiken zijn en geschikt zijn voor tweedehandsverkoop. Met deze praktische handreiking voor voortgezet gebruik op de milieustraat wordt ook invulling gegeven aan *de motie van het lid Bouchallikh* over grondstoffenvoorzieningszekerheid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 852, nr. 218).

Hierna treft u de 'Handreiking: Juridische aspecten van een circulair ambachtscentrum' aan die in opdracht van het ministerie van IenW is opgesteld door Hekkelman.

⁴ Zie voor meer informatie: <https://circulairambachtscentrum.nl/nieuws/2022/kringloop-milieustraat-duurzaamheidsplein-oss/>.

2. Fysieke realisatie circulair ambachtscentrum

2.1 Inleiding

Wat het realiseren van een circulair ambachtscentrum wat betreft juridische vraagstukken ingewikkeld maakt, is dat bij circulaire ambachtscentra meerdere functies op één locatie gecombineerd worden, dat ter plaatse verschillende activiteiten worden uitgeoefend en dat daarbij diverse partijen betrokken (kunnen) zijn. Er is sprake van 1) de milieustraat die door of in opdracht van de gemeente wordt geëxploiteerd, die wordt gecombineerd met 2) een werkplaats voor reparatie (herstel van de oorspronkelijke zaak) en/of demontage (gericht op het maken van een andere zaak) en 3) een kringloopwinkel (verkoop), waarbij de werkplaats en de kringloopwinkel geëxploiteerd worden door een externe partij. In de milieustraat worden afvalstoffen ingezameld, opgeslagen en afgevoerd. In een werkplaats voor reparatie vinden activiteiten als reparatie, demontage, upcycling plaats. In de kringloopwinkel vinden detailhandelsactiviteiten plaats.

Voor de vraag of de betreffende functies en activiteiten zijn toegelaten op de betreffende locatie is in de eerste plaats het 'planspoor', dat vertaling vindt in het gemeentelijke omgevingsplan, relevant. Er zal bezien moeten worden of (de activiteiten van) het circulaire ambachtscentrum in het omgevingsplan past (/passen). Is dat niet zo, dan zal het omgevingsplan aangepast moeten worden. De vraag rijst dan, of het circulaire ambachtscentrum past binnen 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties', het centrale criterium dat in acht genomen moet worden bij het vaststellen van een omgevingsplanwijziging. Onderdeel van het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is ook het milieubelang. Dit belang moet worden afgewogen bij het vaststellen van een omgevingsplanwijziging. Zo is het de vraag of het in overeenstemming met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is om belastende functies (afvalinzameling en het opslaan van afval (eventueel: gevaarlijke stoffen) bijvoorbeeld) te combineren met gevoelige functies (de kringloopwinkel bijvoorbeeld, waar mensen werken en spullen kopen).

De regering heeft in het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: *'het Bkl'*) bovendien instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties vastgelegd. Deze instructieregels zijn van toepassing op omgevingsplanregels en gaan (vooral) over (milieu)thema's zoals het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en van het milieu. Concreet gaat het bijvoorbeeld om geluidregels voor activiteiten, die (in beginsel) in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. De reden waarom de regels in het omgevingsplan moeten landen, is dat de gemeente dan een locatie-specifieke afweging moet maken ten aanzien van de geldende milieuregels. Dat is een verandering ten opzichte van het oude recht, toen milieuregels vooral op Rijksniveau geregeld waren (bijvoorbeeld in het Activiteitenbesluit).

Passen de activiteiten en functies (na een omgevingsplanwijziging) binnen het omgevingsplan, dan is daarmee de kous niet af. Ook moet bezien worden of er sprake is van (een) milieubelastende activiteit(en) waarvoor nog andere (landelijk geldende) milieuregels gelden, en zo ja, wat die inhouden. De landelijke milieuregels staan niet in het Bkl, maar in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: *'het Bal'*).

Ook komt het geregeld voor dat ten behoeve van de exploitatie van een circulair ambachtscentrum nog andere publiekrechtelijke toestemmingen/vergunningen/ontheffingen nodig zijn of dat er nog andere regels gelden. Te denken valt aan bouwregelgeving of afvalstoffenregelgeving (waaronder ook wet- en regelgeving inzake vervoer als niet alle afvalgerelateerde activiteiten op dezelfde locatie plaatsvinden). Kortom: bij de realisatie van een circulair ambachtscentrum, komt veel publiekrechtelijke wet- en regelgeving kijken.

Maar er zijn ook nog civielrechtelijke aspecten waaraan gedacht moet worden bij plannen voor de realisatie van een circulair ambachtscentrum. Denk aan de situatie dat de exploitant geen eigenaar is van het terrein waarop de vestiging van het ambachtscentrum voorzien is. De exploitant zal dan eerst na moeten gaan of de eigenaar met die vestiging instemt.

In dit Hoofdstuk gaan wij in op de belangrijkste juridische vraagstukken die om de hoek (kunnen) komen kijken bij plannen tot realisatie van een circulair ambachtscentrum.

2.2 Het planspoor: het omgevingsplan

2.2.1 Hoofdpijnen omgevingsplan (van rechtswege)

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet (hierna: 'de Ow') in werking getreden. Het bestemmingsplan dat wij kenden onder de Wet ruimtelijke ordening (oud) (hierna: 'de Wro') is daarmee vervangen door het omgevingsplan.

Op grond van artikel 2.4 van de Ow moet de gemeenteraad⁵ voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vaststellen waarin regels over de fysieke leefomgeving worden vastgelegd. In het omgevingsplan worden met het oog op de doelen van de wet regels gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 4.1 van de Ow). Het omgevingsplan bevat voor het hele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 lid 1 van de Ow).

Artikel 4.2 lid 1 van de Ow vormt een voortzetting van het criterium van 'een goede ruimtelijke ordening' uit de Wro dat gold voor bestemmingsplannen. Doordat de doelstelling van de Omgevingswet iets ruimer is dan die van de Wro, omvat de evenwichtige toedeling van functies aan locaties iets meer dan de goede ruimtelijke ordening naar oud recht. Het zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in het omgevingsplan bereikt door activiteiten evenwichtig aan locaties toe te delen. Vaststaat dat het milieubelang afgewogen moet worden in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Bovendien moet worden voldaan aan de door de regering in het Bkl en door de provincie in de omgevingsverordening opgenomen instructieregels. Wij komen op het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de instructieregels van de regering uitgebreid terug. De instructieregels van de provincie laten wij verder buiten beschouwing.⁶

Tot slot vermelden wij dat elke gemeente per 1 januari 2024 een omgevingsplan van rechtswege heeft dat bestaat uit een tijdelijk deel van het omgevingsplan. Het tijdelijk deel wordt gevormd door, kort gezegd, de ruimtelijke plannen, waaronder bestemmingsplannen, die voor 1 januari 2024 golden.⁷ Ook bestaat het tijdelijk deel van het omgevingsplan uit de 'bruidsschat'. De bruidsschat is een set met regels die voor 1 januari 2024 op rijksniveau golden. Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn deze vervallen, omdat deze worden geacht onderdeel uit te gaan maken van het omgevingsplan. Om te voorkomen dat er een juridisch vacuüm ontstaat, zijn deze regels automatisch in elk omgevingsplan opgenomen.

Het omgevingsplan van rechtswege voldoet niet aan de eisen die de Omgevingswet daaraan stelt (vooral: evenwichtige toedeling van functies aan locaties en instructieregels van (o.a.) het rijk). De wetgever heeft ervoor gekozen gemeenten tot 1 januari 2032 de tijd te geven om het tijdelijke deel van het omgevingsplan om te vormen naar een nieuw omgevingsplan dat wel aan deze eisen voldoet. Zo zal de gemeenteraad met inachtneming van de instructieregels uit het Bkl de bruidsschat, met daarin voornamelijk milieuregels, (gewijzigd) moeten opnemen in het nieuwe deel.

⁵ Op grond van artikel 2.8 van de Ow kan de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan aan burgemeester en wethouders delegeren.

⁶ Reden daarvoor is dat deze verschillen per provincie. De belangrijkste thema's voor circulaire ambachtscentra zijn naar onze verwachting bovendien niet in de omgevingsverordening van de provincie te vinden. Niettemin is het van groot belang ook de provinciale omgevingsverordening in acht te nemen bij het vaststellen van een omgevingsplanwijziging. De instructieregels zijn te vinden via Regels op de kaart in het DSO.

⁷ Zie artikel 22.1 aanhef en onder a van de Ow jo. artikel 4.6 lid 1 van de Invoeringswet Ow. Ook een aantal gemeentelijke verordeningen, namelijk de hemelwaterverordening, geurverordening en delen van de erfgoedverordening, maken deel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

2.2.2 Regels op de kaart

Het omgevingsplan wordt ontsloten via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: 'het DSO'), specifiek 'Regels op de Kaart'. Het omgevingsplan bestaat uit regels die zichtbaar worden in Regels op de Kaart. Met een prikker op een locatie worden de voor die locatie geldende regels gegenereerd.

Elk omgevingsplan kan er verschillend uitzien en kan een andere plansystematiek bevatten, omdat een gemeente hierin min of meer vrij is gelaten. Dat is anders dan onder de Wro: bestemmingsplannen moesten bestemmingen aan gronden toekennen en voldoen aan ruimtelijke standaarden. Voor de opzet, vormgeving en structuur van het omgevingsplan gelden nauwelijks regels. Het verdient aanbeveling goed te bezien welke opzet van het omgevingsplan door de betreffende gemeente waar het circulaire ambachtscentrum is voorzien, wordt gehanteerd en de regels die het ambachtscentrum mogelijk maken daarop te laten aansluiten.

N.B. Niet alle gemeenten kunnen al volgens de nieuwe technische standaarden een omgevingsplanwijziging publiceren in het DSO. Daarom is het mogelijk een 'TAM IMRO omgevingsplan' vast te stellen. Dit is een omgevingsplan dat in juridisch opzicht moet voldoen aan de Omgevingswet en terechtkomt in het nieuwe deel van het omgevingsplan, maar wordt opgesteld in de sleutel van de oude ruimtelijke (IMRO-)standaarden.

2.2.3 Instructieregels Bkl

Bij het inpassen van een circulair ambachtscentrum in het omgevingsplan zal, zoals wij eerder toelichtten, in elk geval bezien moeten worden welke instructieregels uit het Bkl relevant zijn.

Hoofdstuk 5 van het Bkl gaat over omgevingsplannen. Afdeling 5.1 van het Bkl bevat 'instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Deze afdeling is volgens artikel 5.1 van het Bkl van toepassing op het stellen van regels in het omgevingsplan. Afdeling 5.1 van het Bkl bevat, voor zover hier relevant, vervolgens een paragraaf met regels over het waarborgen van de veiligheid (paragraaf 5.1.2 van het Bkl) en het beschermen van de gezondheid en van het milieu (paragraaf 5.1.4 van het Bkl). In de paragraaf over het beschermen van de gezondheid en van het milieu staan bijvoorbeeld regels over geluid, trillingen en geur. Bij het vaststellen van een omgevingsplanwijziging moet worden voldaan aan deze (instructie)regels. Dit betekent in veel gevallen dat er een verplichting geldt tot het opnemen van milieuregels (bijvoorbeeld geur- of geluidnormen) in het omgevingsplan, waarbij het Bkl veelal bandbreedtes geeft waarbinnen de milieuregels moeten blijven (bijvoorbeeld standaard- en grenswaarden). Het voert te ver om alle relevante instructieregels onder de loep te nemen, maar wij lichten de werking van de instructieregels kort toe aan de hand van het thema 'geluid'. Wij verwachten dat dit thema voor elke omgevingsplanwijziging die voorziet in een circulair ambachtscentrum relevant is.

Paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl gaat over geluid door activiteiten. In artikel 5.55 van het Bkl is het toepassingsbereik van deze paragraaf geregeld. In lid 1 staat dat deze paragraaf van toepassing is op het toelaten van een activiteit, anders dan het wonen, die geluid veroorzaakt op een geluidgevoelig gebouw dat is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Ook is deze paragraaf van toepassing op het toelaten van een geluidgevoelig gebouw waarop geluid wordt veroorzaakt door een activiteit, anders dan het wonen, die op een locatie is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl is dus in elk geval van toepassing op het geluid van activiteiten van een circulair ambachtscentrum op geluidgevoelige gebouwen. In lid 2 worden uitzonderingen gemaakt op de toepasselijkheid van paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl. Het is goed om deze uitzonderingen even na te lopen.

In paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl is vervolgens in artikel 5.59 geregeld dat in het omgevingsplan rekening wordt gehouden met het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen, en dat het omgevingsplan erin voorziet dat het geluid aanvaardbaar is. Het Bkl regelt vervolgens dat in het omgevingsplan geluidwaarden moeten worden vastgesteld. In artikel 5.64 van het Bkl staat dat aan artikel 5.59 van het Bkl wordt voldaan als toepassing wordt gegeven aan artikel 5.65 van het Bkl. In dat laatste artikel zijn standaard- en grenswaarden voor geluidgevoelige ruimten binnen geluidgevoelige gebouwen vastgelegd. Het Bkl maakt het mogelijk om met toepassing van zogenoemde flexibiliteitsbepalingen andere normen en/of regels dan wel helemaal geen regels of normen in het omgevingsplan op te nemen (artikelen 5.66, 5.67, 5.68,

5.69, 5.70 en 5.71 van het Bkl). Wordt toepassing gegeven aan de in het tweede lid genoemde flexibiliteitsbepalingen, dan dient dit deugdelijk gemotiveerd te worden.

2.2.4 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Dat de omgevingsplanwijziging die voorziet in een circulair ambachtscentrum voldoet aan de instructieregels uit het Bkl wil niet zeggen dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De instructieregels beslaan namelijk niet de volledige breedte van het omgevingsplan. Voor onderwerpen waarover géén instructieregels zijn gesteld, maar die wel de fysieke leefomgeving betreffen, zal ten behoeve van het omgevingsplan een afweging door de gemeenteraad gemaakt moeten worden.⁸ Denk bijvoorbeeld aan de onderwerpen parkeren en verkeer. Daarover zijn geen instructieregels gesteld. Maar de realisatie van een circulair ambachtscentrum heeft wel verkeersgeneratie en een behoefte aan parkeergelegenheid tot gevolg. Vanuit het oogpunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, moet bezien worden of het omliggende wegennet deze verkeersgeneratie op een aanvaardbare en veilige manier kan afwikkelen en of er geen parkeeroverlast zal ontstaan.

Er zijn ook onderwerpen waarover het Bkl wel instructieregels stelt, geluid bijvoorbeeld, maar het Bkl regelt dat aspect vervolgens niet (altijd) uitputtend. Zo wordt onversterkt menselijk stemgeluid in de instructieregels over geluid buiten beschouwing gelaten. Vanuit het oogpunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet het aspect onversterkt menselijk stemgeluid, voor zover aan de orde, wel worden betrokken en worden afgewogen, zeker als er geluidgevoelige gebouwen in de omgeving aanwezig zijn.

Bij een circulair ambachtscentrum zal in elk geval bezien moeten worden wat de gevolgen voor de fysieke leefomgeving in de omgeving ervan zijn en daar zal een afweging over gemaakt moeten worden. Bovendien moet onderzocht worden hoe de diverse functies binnen het ambachtscentrum (afvalinzameling versus kringloop en reparatie bijvoorbeeld) zich tot elkaar verhouden. Dit maakt het opstellen van een omgevingsplanwijziging voor de integrale ontwikkeling van een circulair ambachtscentrum complex. Daarbij speelt ook een rol dat er, naar onze inschatting, verschillende aspecten die relevant zijn komen kijken bij de exploitatie van een circulair ambachtscentrum. De belangrijkste aspecten zijn waarschijnlijk: geluid, externe veiligheid (het kan bijvoorbeeld gaan om de risico's van het opslaan van gevaarlijke stoffen), geur, stof, stikstof, milieuzonering en verkeer.

2.2.5 Milieuzonering

Zijstap: toepassing van de VNG-brochure in de (oude) bestemmingsplanpraktijk

In de bestemmingsplanpraktijk werd bij de motivering van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van nieuwe ontwikkelingen in een bestemmingsplan wat betreft milieuzonering veelvuldig gebruik gemaakt van de brochure 'Bedrijven en milieuzonering' uit 2009 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: 'de VNG-brochure'). Zeker als het, zoals bij circulaire ambachtscentra, ging om het realiseren van belastende functies (zoals een milieustraat) andere gevoeligere functies in het plangebied (de demontagehal waar mensen werken) en gevoelige functies rondom het plangebied (woningen bijvoorbeeld). De VNG-brochure is een hulpmiddel dat de gemeenteraad kon gebruiken om, in het kader van zijn beleidsruimte, de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een ontwikkeling wat betreft milieuzonering te motiveren.

In de VNG-brochure is een richtafstandenlijst opgenomen. Deze lijst biedt voor een scala aan typen bedrijvigheid de richtafstanden tot gevoelige bestemmingen vanwege geur, stof, geluid en gevaar. Daarnaast zijn indices voor verkeersaantrekkende werking, bodem, lucht en visueel opgenomen in de lijst. De richtafstandenlijst vermeldt de richtafstanden die bij voorkeur worden aangehouden tussen bedrijven en de omgevingstypen 'rustige woonwijk' en 'rustig buitengebied'. Bij het omgevingstype 'gemengd gebied' kunnen de afstanden uit de richtafstandenlijst worden verlaagd.

In de richtafstandenlijst valt te zien dat, als er tussen een milieustraat en een omliggende woning (een gevoelige bestemming) een afstand van minimaal 50 meter in acht wordt genomen, wordt voldaan aan de richtafstand (voor geluid, en dus ook voor geur, stof en gevaar) uit de VNG-brochure. Uit de rechtspraak van de bestuursrechter volgde dat wat dat betreft in beginsel sprake is van een goede ruimtelijke ordening. In concrete situaties kan dat anders liggen, bijvoorbeeld

⁸ Zie de Nota van Toelichting bij het Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 309 en 319.

omdat de specifieke milieustraat waarover het bestemmingsplan gaat om wat voor reden dan ook meer geluid produceert dan gemiddeld. Niet voor niets spreekt de VNG-brochure van 'richtafstanden'. Andersom gold hetzelfde: het feit dat niet aan de richtafstand werd voldaan, betekende niet dat de planontwikkeling altijd in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Dan zal aan de hand van locatiespecifiek onderzoek, bijvoorbeeld naar het aspect geluid (akoestisch onderzoek), gemotiveerd moeten worden waarom de resultaten van het onderzoek, een x aantal dB(A), ruimtelijk aanvaardbaar zijn. Daarbij kunnen allerlei aspecten een rol spelen: het belang van de ontwikkeling, het gemeentelijk beleid, de locatie of een gebrek aan alternatieven bijvoorbeeld, maar het is aan de gemeenteraad om die motivering te geven en een evenwichtige belangenafweging te maken.

De VNG-brochure was goed bruikbaar in situaties waarin een circulair ambachtscentrum was voorzien in een omgeving waar ook gevoelige functies voorkomen, zoals woonwijken. Voor de onderlinge verhouding tussen de functies binnen het circulaire ambachtscentrum is de VNG-brochure minder bruikbaar. De VNG-brochure was vooral toegespitst op het toelaten van bedrijvigheid nabij woningen. Woningen komen binnen een circulair ambachtscentrum niet voor. Maar wel andere functies waar (veel) mensen werken, winkelen en (dus) verblijven. Bovendien zal het maar de vraag zijn of de uit de VNG-brochure voortvloeiende richtafstand in acht genomen kan worden bij het combineren van functies binnen een circulair ambachtscentrum. Is die afstand 50 meter, dan valt dat immers nog maar te bezien.

Hoe moest dan worden omgegaan met de motivering van een bestemmingsplan dat voorziet in een circulair ambachtscentrum met bijbehorende functies? In het algemeen viel daarover te zeggen dat er harde eisen waren waaraan moet worden voldaan. Die normen moesten in onze optiek eerst in kaart gebracht worden en naar onze verwachting kon er niet aan ontkomen worden om daarbij een deskundige op het gebied van milieu (regelgeving) in te schakelen. Wij noemen wat betreft die 'harde normen' als voorbeeld normen die voortvloeien uit externe veiligheidsregelgeving, maar ook normen op het gebied van andere milieuregelgeving (geluidnormen bijvoorbeeld). Kon niet aan die 'harde normen' worden voldaan, dan was het in beginsel in strijd met een goede ruimtelijke ordening om het bestemmingsplan desondanks vast te stellen.

Milieuzonering nieuwe stijl

De VNG-brochure is onder de Omgevingswet niet langer toepasbaar. Dat heeft er vooral mee te maken dat, anders dan onder oude recht, de milieunormen rechtstreeks in het omgevingsplan moeten landen (volgens de instructieregels uit het Bkl). De rechtstreeks werkende milieunormen (uit bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit) zijn komen te vervallen.

De VNG werkt momenteel aan de uitgave 'Milieuzonering nieuwe stijl'. Deze uitgave is op het moment van het schrijven van deze Handreiking nog niet verschenen en wordt in het voorjaar verwacht.

2.3 Regels voor milieubelastende activiteiten

2.3.1 Inleiding

Bij het vormgeven van een circulair ambachtscentrum is van belang dat bewust wordt nagedacht over welke product- en materiaalstromen er rondgaan in de gemeente en uiteindelijk terechtkomen bij een circulair ambachtscentrum. Er is binnen circulaire ambachtscentra bijvoorbeeld veel aandacht voor het anders sorteren en hergebruiken van binnengekomen materialen of producten die op de milieustraat worden gebracht. De gedachte is veelal dat deze materialen of producten, na sortering, nog bruikbaar voor een ander kunnen zijn. Het is van belang om vast te stellen of deze materialen of producten de afvalstatus hebben (zie Hoofdstuk 3 van deze Handreiking), omdat er (complexe) milieuregelgeving komt kijken bij handelingen die worden verricht met afvalstoffen.

2.3.2 Status van de stromen: afvalstof of niet?

Bij een circulair ambachtscentrum worden doorgaans diverse materialen en producten ingezameld. Dat roept de vraag op wat de juridische status is van deze ingezamelde materialen of producten. Meer specifiek zijn er drie scenario's denkbaar bij deze materialen of producten:

1. het is geen afval (en nooit afval geweest);
2. het is afval; en
3. het is geen afval meer (maar wel op enig moment afval geweest).

In dat kader is het volgende van belang:

- als een materiaal of product bij de (reguliere) milieustraat wordt aangeboden, zal dit vanuit de bezoeker beschouwd (doorgaans) gebeuren met het oogmerk om zich te ontdoen van dit materiaal of product. Het materiaal of product heeft voor deze houder niet langer nut en wordt dan ook als een last ervaren. Hierdoor moet bij (reguliere) milieustraten doorgaans als uitgangspunt worden genomen dat het materiaal of product dat naar de milieustraat wordt gebracht, moet worden aangemerkt als een 'afvalstof'.⁹ Voor het materiaal of product gelden er vanaf het moment van afdanking – waardoor het wordt gekwalificeerd als een afvalstof – administratieve lasten op grond van de afvalstoffenregelgeving. Dit is anders als de bezoeker met de afgifte van het materiaal of product beoogt om deze goederen een tweede leven te geven, als herbruikbaar product en/of als grondstof/materiaal om nieuwe producten te maken. Dit kan worden gefaciliteerd door het op deze denkwijze inrichten c.q. ontwerpen van het circulaire ambachtscentrum, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van een zogenoemde kringloopcontainer op de milieustraat (in Hoofdstuk 5 van deze Handreiking wordt hier nader op ingegaan) of bijvoorbeeld door de aanwezigheid van een ontvangstpunt voor zowel herbruikbare producten en materialen alsook voor zogenaamde afvalstromen;
- onder omstandigheden kan worden voorkomen dat materialen en producten die bezoekers aanbieden bij een circulair ambachtscentrum worden aangemerkt als afvalstof, als gewaarborgd wordt dat sprake is van voortgezet gebruik;
- de afvalstatus van ingezamelde materialen is ook van belang voor de reparatie in een reparatiecentrum, de demontage in een demontagehal en de verkoop in de kringloop. Als ingezamelde materialen en producten – die de afvalstatus hebben verkregen – een behandeling van nuttige toepassing ondergaan, kan namelijk onder omstandigheden sprake zijn van de einde-afvalstatus.

In Hoofdstuk 3 van deze Handreiking wordt nader ingegaan op de vraag wanneer een materiaal of product wordt aangemerkt als een afvalstof.

2.3.3 Milieubelastende activiteiten

Onder de Omgevingswet is gekozen voor een regulering per milieubelastende activiteit. De Omgevingswet definieert een 'milieubelastende activiteit' als:

"activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit".

De algemene rijksregels die gelden voor milieubelastende activiteiten zijn opgenomen in het Bal. De regels uit het Bal gelden direct voor burgers, bedrijven en overheden die deze activiteiten verrichten. Voor milieubelastende activiteiten die niet in het Bal zijn aangewezen, gelden geen algemene rijksregels. Voor die activiteiten kunnen decentrale overheden regels stellen, bijvoorbeeld in het omgevingsplan (zie hiervoor).

⁹ Het begrip 'afvalstof' is gedefinieerd in artikel 1.1 lid 1 van de Wet milieubeheer.

In hoofdstuk 3 van het Bal wordt per milieubelastende activiteit geregeld:

- welke activiteiten als aangewezen milieubelastende activiteit kwalificeren;
- of deze activiteiten vergunningplichtig zijn; en
- aan welke algemene regels van hoofdstuk 4 (en eventueel 5) van het Bal de activiteiten moeten voldoen.

In hoofdstuk 4 van het Bal staat per milieubelastende activiteit of er een meldingsplicht geldt. Geldt er op grond van hoofdstuk 4 van het Bal een meldingsplicht, dan is het verboden om de activiteit of bepaalde onderdelen daarvan te starten zonder de melding te doen. Hierdoor is het bevoegd gezag voor de start op de hoogte van de activiteit. Bijvoorbeeld om maatwerkvoorschriften op te stellen of een toezichtactie in te plannen.

De landelijke milieuregels voor afvalbeheer staan in afdeling 3.5 van het Bal. Onder de werking van deze landelijke milieuregels vallen onder andere:

- montagebedrijven (paragraaf 3.5.1 van het Bal);
- kringloopbedrijven en bedrijven voor de reparatie van gebruikte producten (paragraaf 3.5.2 van het Bal);
- recyclingbedrijven (paragraaf 3.5.3 t/m 3.5.5 van het Bal);
- milieustraten (paragraaf 3.5.6 van het Bal);
- rioolwaterzuiveringsinstallaties (paragraaf 3.5.7 van het Bal);
- grondbanken en grondreinigingsbedrijven (paragraaf 3.5.8 van het Bal); en
- afvalstoffenverwerkers (paragraaf 3.5.9 van het Bal).

In sommige gevallen is een omgevingsvergunning vereist voor het verrichten van een milieubelastende activiteit. Op grond van artikel 5.1 lid 2 aanhef en onder b van de Ow is het namelijk verboden zonder een omgevingsvergunning een milieubelastende activiteit te verrichten, voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

Het omgevingsplan kan, tot slot, in aanvulling op of in afwijking van het Bal milieuregels bevatten. Hiermee kunnen ten opzichte van het Bal bijvoorbeeld locatiegericht maatwerkregels worden gesteld.

Wat betekent het voorgaande voor het circulaire ambachtscentrum?

Op delen van het circulaire ambachtscentrum kunnen milieubelastende activiteiten met afval worden ontplooid. Daarvoor kunnen algemene regels uit het Bal van toepassing zijn. Als voorbeeld wordt de milieustraat genomen. In artikel 3.170 van het Bal is deze activiteit aangewezen als een milieubelastende activiteit:

“§ 3.5.6. Milieustraat

Artikel 3.170. (aanwijzing milieubelastende activiteiten)

1. Als milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 2.1 wordt aangewezen het bieden van gelegenheid om op een daarvoor ingerichte locatie afvalstoffen af te geven, als dat in ieder geval het afgeven van grove huishoudelijke afvalstoffen door particuliere huishoudens omvat.
2. De aanwijzing omvat ook andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie die dat bieden van gelegenheid functioneel ondersteunen.”

De algemene regels die gelden voor deze milieubelastende activiteit zijn opgenomen in artikel 3.171 van het Bal.

Als ander voorbeeld wordt een kringloopbedrijf genomen. In artikel 3.156 van het Bal is de volgende milieubelastende activiteit aangewezen:

“§ 3.5.2. Kringloopbedrijf en bedrijf voor reparatie van gebruikte producten

Artikel 3.156. (aanwijzing milieubelastende activiteiten)

1. Als milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 2.1 wordt aangewezen het voorbereiden voor hergebruik van ingezamelde of afgegeven afvalstoffen.
2. De aanwijzing omvat ook andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie die dat voorbereiden functioneel ondersteunen.”

Dit artikel geeft aan dat het voorbereiden voor hergebruik van ingezamelde of afgegeven afvalstoffen een milieubelastende activiteit is. Voor zover deze activiteit plaatsvindt in een kringloopbedrijf, is deze milieubelastende activiteit van toepassing. In de nota van toelichting bij dit artikel wordt aangegeven dat onder ‘voorbereiden voor hergebruik’ in de Kra wordt verstaan elke nuttige toepassing die bestaat uit controleren, schoonmaken of repareren, waarbij producten of componenten van producten, die afvalstoffen zijn geworden, worden klaargemaakt zodat ze kunnen worden hergebruikt zonder dat verdere behandeling nodig is. Bij dit artikel wordt daarbij aangesloten. Als concreet voorbeeld wordt het vervangen van deurrubbers van een koelkast (zodat de koelkast weer kan worden hergebruikt) genoemd.¹⁰

De algemene regels die gelden voor deze milieubelastende activiteit zijn opgenomen in artikel 3.157 van het Bal.

Daarnaast is van belang dat in sommige gevallen een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit nodig is voor het kunnen uitoefenen van activiteiten met afvalstoffen. Zo geldt voor veel verwerkingshandelingen met bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen een vergunningplicht, tenzij de verwerkingshandeling is uitgezonderd (zie artikel 3.185 e.v. van het Bal). Daarbij wordt opgemerkt dat wanneer huishoudelijke afvalstoffen zijn ingezameld, deze voor het beheer verder worden gelijkgesteld met bedrijfsafvalstoffen. Dat geldt dus ook voor op de milieustraat ingenomen huishoudelijke afvalstoffen.

2.4 Andere mogelijk vereiste publiekrechtelijke toestemmingen

Voor de realisatie en/of ingebruikname van een circulair ambachtscentrum kunnen daarnaast mogelijk nog andere dan de hiervoor genoemde vergunningplichten op grond van de Omgevingswet aan de orde zijn. De bouw-/aanlegfase en de gebruiksfase van een circulair ambachtscentrum kunnen bijvoorbeeld stikstofdepositie op omliggende Natura 2000-gebieden met zich brengen. Onder omstandigheden kan dit tot gevolg hebben dat er een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit is vereist (artikel 5.1 lid 1 onder e van de Ow).

Als elektronische apparatuur worden gerepareerd in een circulair ambachtscentrum, gelden onder omstandigheden de richtlijnen binnen de (Europese norm) CENELEC in verband met schadelijke stoffen. In Hoofdstuk 4 van deze Handreiking wordt hier nader op ingegaan.

2.5 Civielrechtelijke en Europeesrechtelijke aandachtspunten

Los van de vraag of het *publiekrechtelijk* is toegestaan om op het terrein van een milieustraat, een werkplaats en/of een kringloopwinkel te vestigen, rijst de vraag of dat *privaatrechtelijk* is toegestaan. Daarbij komen ook Europeesrechtelijke aandachtspunten om de hoek kijken. De volgende vragen moeten beantwoord worden:

- *Wie is eigenaar van het terrein waarop de milieustraat, de werkplaats en/of de kringloopwinkel gevestigd worden?*

Als de exploitant van de milieustraat, de werkplaats en/of de kringloopwinkel *geen* eigenaar is/zijn van het terrein waarop de vestiging van het ambachtscentrum is voorzien, dan rijst de vraag of de eigenaar instemt met de vestiging van een ander op het terrein. Stemt de eigenaar in, dan moeten

¹⁰ Staatsblad 2018, 293, p. 854.

daar afspraken over gemaakt worden. Bijvoorbeeld in de huurovereenkomst en/of de erfpachtvoorwaarden.

Als de gemeente eigenaar van het terrein is, dan zijn bij de uitgifte van het terrein aan de exploitant de regels voor gronduitgifte uit het *Didam*-arrest ([ECLI:NL:HR:2021:1778](#)) van toepassing. Verwezen wordt naar de [Handreiking over gronduitgifte na Didam-arrest](#) van VNG. Dat is anders als de uitgifte gepaard gaat met de gunning van een of meer aanbestedingsplichtige opdrachten. Op dat moment is het aanbestedingsrecht van toepassing. Daarover hierna meer. Bovendien is het belangrijk dat de gemeente als eigenaar van het terrein – zich houdt aan de gedragsregels die voor haar gelden op grond van de Wet Markt & Overheid en/of de staatssteunregels. Ook deze wet- en regelgeving wordt hieronder nader uiteengezet.

- *Wie gaat de werkplaats en de (kringloop)winkel exploiteren?*

Als de exploitant van de milieustraat, van de werkplaats en van de (kringloop)winkel niet één en dezelfde partij zijn (en daar gaan wij in deze Handreiking van uit), maar wel op één en hetzelfde terrein gevestigd zijn, dan zullen zij onderling afspraken moeten maken. Bijvoorbeeld in de vorm van een (onder-)huurovereenkomst.

- *Gaan de realisatie en exploitatie van het circulaire ambachtscentrum gepaard met de gunning van een of meer aanbestedingsplichtige opdrachten?*

Als aanbestedende diensten, zoals gemeenten, met elkaar samenwerken om een circulair ambachtscentrum te (laten) realiseren en exploiteren, dan kunnen daarbij de aanbestedingsregels om de hoek komen kijken. Namelijk, wanneer die samenwerking gepaard gaat met de gunning van één of meer aanbestedingsplichtige opdrachten. Dat geldt ook, wanneer één of meer aanbestedende diensten met datzelfde doel samenwerken met één of meer private partijen (denk aan een kringloopwinkel in de vorm van een stichting). Een aanbestedingsplicht kan bijvoorbeeld ook aan de orde zijn, als de gemeente eigenaar is van het terrein van de milieustraat, waarop ook de werkplaats en de winkel moeten worden gerealiseerd.

Het gaat het bestek van deze Handreiking te buiten om alle mogelijke situaties uit te werken en te voorzien van een passend en concreet aanbestedingsrechtelijk advies. Van geval tot geval zal daarom in de praktijk moeten worden bezien of de aanbestedingsregels van toepassing zijn en zo ja, of een beroep op een uitzondering op de aanbestedingsplicht mogelijk is. De aanbestedingsregels kunnen een belemmering vormen voor een plan om een circulair ambachtscentrum op een bepaalde manier te (laten) realiseren (en exploiteren), maar bieden soms ook oplossingsrichtingen. Het toepasselijk aanbestedingsrechtelijk kader wordt in paragraaf 2.5.1 hierna zo kort mogelijk nader uiteengezet. Hetzelfde geldt voor de gedragsregels onder de Wet Markt & Overheid en de staatssteunregels. Ook daar dient rekening mee te worden gehouden bij het (laten) realiseren (en exploiteren) van een circulair ambachtscentrum (zie paragraaf 2.5.2 t/m 2.5.4 van deze Handreiking). In de Hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 wordt – waar nodig – teruggegrepen op de toepasselijke aanbestedingsregels, de Wet Markt & Overheid en de staatssteunregels.

2.5.1 Aanbestedingsrecht

2.5.1.1 Inleiding: wie moet wat, wanneer en hoe aanbesteden?

Door middel van de Aanbestedingswet 2012 zijn de volgende Europese aanbestedingsrichtlijnen in Nederland geïmplementeerd: [Richtlijnen 2014/23/EU](#), [Richtlijn 2014/24/EU](#) en [Richtlijn 2014/25/EU](#).

Op grond van de [Aanbestedingswet 2012](#) zijn *aanbestedende diensten*, zoals (samenwerkingsverbanden van) gemeenten en *publiekrechtelijke instellingen*, onder omstandigheden verplicht om hun *overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten* aan te besteden. Denk bijvoorbeeld aan de opdracht van een gemeente aan een ondernemer voor de bouw van een werkplaats ten behoeve van een circulair ambachtscentrum op het terrein van haar milieustraat.

Ook zijn aanbestedende diensten onder omstandigheden verplicht om hun *concessieopdrachten voor werken en diensten* aan te besteden. De definitie van een concessieopdracht verschilt nauwelijks van de definitie van een overheidsopdracht. Het belangrijkste verschil is dat de tegenprestatie bij een concessieopdracht niet bestaat uit betaling van een prijs door de aanbestedende dienst, maar uit hetzij uitsluitend het recht om het werk dat c.q. de dienst die het voorwerp van de overeenkomst vormt te exploiteren, hetzij uit dit recht en een betaling. Toegepast

op circulaire ambachtscentra, is denkbaar dat een gemeente een concessie aan een ander verleent voor het beheer en de exploitatie van een dergelijk centrum op gronden die in eigendom van die gemeente zijn.

De gecursiveerde begrippen zijn gedefinieerd in artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012.

Voor genoemde opdrachten gelden per 1 januari 2024 de volgende, belangrijkste drempelwaarden:¹¹

- **Overheidsopdrachten (Richtlijn 2014/24/EU):**
 - Werken: € 5.538.000,-;
 - Leveringen en diensten voor de decentrale overheid: € 221.000,-;
 - Overheidsopdrachten voor sociale en andere specifieke diensten: € 750.000,-.
- **Concessieopdrachten (Richtlijn 2014/23/EU):**
 - Concessieovereenkomsten voor (openbare) werken: € 5.538.000,-;
 - Dienstenconcessies: € 5.538.000,-.

Als de overheidsopdracht een waarde boven de toepasselijke drempel heeft, moet een Europese aanbestedingsprocedure worden gehouden conform deel 2 (overheidsopdrachten) resp. deel 2a (concessieopdrachten) van de Aanbestedingswet 2012. Tenzij een beroep kan worden gedaan op een wettelijke uitzondering. Daarover hierna meer.

Indien een beroep op een uitzondering niet mogelijk is, dan heeft de aanbestedende dienst bij de gunning van *overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten* de keuze tussen de volgende procedures:¹²

- de openbare procedure,
- de niet-openbare procedure (procedure met preselectie),
- de procedure van de concurrentiegerichte dialoog,
- de mededingingsprocedure met onderhandeling,
- de procedure van het innovatiepartnerschap, of
- de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging.

Bij de toepassing van genoemde procedures moet de aanbestedende dienst allerlei formaliteiten in acht nemen, die worden genoemd in deel 2 van de Aanbestedingswet 2012. Bijvoorbeeld op het gebied van (minimum)termijnen.

Als het gaat om een *overheidsopdracht voor sociale en andere specifieke diensten* (hierna: 'SAS-diensten') met een waarde van € 750.000,- of hoger,¹³ dan kan de aanbestedende dienst de "procedure" voor sociale en andere specifieke diensten (hierna: 'de SAS-procedure') toepassen.¹⁴ Gaat het specifiek om een overheidsopdracht betreffende diensten voor gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening,¹⁵ dan moet de SAS-procedure worden toegepast, tenzij de aanbestedende dienst (gemotiveerd) anders beslist.¹⁶ Dit is van belang voor overheidsopdrachten voor diensten in het sociaal domein. De SAS-procedure is in feite een aanbestedingsprocedure volgens een enigszins verlicht regime.

Voor de gunning van *concessieopdrachten voor werken en diensten* geldt eveneens een licht aanbestedingsregime. Kenmerkend is het vormvrije karakter. Het staat de aanbestedende dienst bij de gunning van concessieopdrachten vrij – met inachtneming van de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht en het bepaalde in deel 2a van de Aanbestedingswet 2012 – om de procedure naar eigen goeddunken in te richten.

¹¹ Voor een uitgebreid overzicht, zie bijvoorbeeld: <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/drempelbedragen-europees-aanbesteden>. De genoemde drempelbedragen gelden overigens tot en met 31 december 2025 en zijn exclusief btw.

¹² Zie artikel 2.25 Aanbestedingswet 2012. Voor de toepassing van sommige van deze procedures gelden overigens bijzondere voorwaarden.

¹³ In bijlage XIV bij Richtlijn 2014/24/EU is een opsomming te vinden van diensten die in deze categorie vallen. Op https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2021-11/overzichtcpv-codesnaardienst-april2016-1_0.pdf is een handig uitgewerkt overzicht te vinden van SAS-diensten.

¹⁴ Het gaat hier niet zozeer om een echte procedure, maar om stappen die in de desbetreffende aanbestedingsprocedure in ieder geval moeten worden doorlopen. Zie artikel 2.39 van de Aanbestedingswet 2012.

¹⁵ Zie wederom bijlage XIV bij Richtlijn 2014/24/EU.

¹⁶ Zie artikel 2.38 lid 2 van de Aanbestedingswet 2012.

Indien sprake is van een opdracht met een waarde onder de toepasselijke drempel, dan geldt – kort samengevat – het volgende:

- indien de opdracht een *duidelijk grensoverschrijdend belang* heeft (d.w.z. dat ondernemers uit andere EU-lidstaten geïnteresseerd zijn), dan moet deze opdracht met een *passende mate van openbaarheid* in de markt worden gezet, zodat alle geïnteresseerden op gelijke voet hun belangstelling kunnen uiten en kunnen meedingen;¹⁷ en
- ontbreekt een duidelijk grensoverschrijdend belang, dan moet aan de hand van de waarde van de opdracht en de zogenaamde stoplichtmodellen (kleurenbalkjes) in de Gids Proportionaliteit,¹⁸ althans op basis van het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid van de aanbestedende dienst worden bepaald welke (nationale) aanbestedingsprocedure passend is. Kort samengevat kan in die laatste situatie een nationale (niet-) openbare procedure aan de orde zijn, een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure, of een enkelvoudig onderhandse procedure.

Tot slot is van belang, dat op alle aanbestedingen de beginselen en uitgangspunten van toepassing zijn die in hoofdstuk 1.2 van de Aanbestedingswet 2012 worden genoemd. Het gaat dan vooral om de kernbeginselen van het aanbestedingsrecht: non-discriminatie, gelijke behandeling, transparantie en proportionaliteit. Aanbestedende diensten, die tevens bestuursorgaan zijn, zijn bovendien gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

2.5.1.2 Uitzonderingen op de aanbestedingsplicht

Zoals opgemerkt, mag slechts van de toepassing van een aanbestedingsprocedure worden afgezien, als een beroep kan worden gedaan op één of meer wettelijke uitzonderingen op de aanbestedingsplicht. Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie EU dat uitzonderingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd en dat de aanbestedende dienst het bestaan van de uitzonderingssituatie moet aantonen.¹⁹

Hieronder worden enkele uitzonderingen genoemd en kort besproken.

In de eerste plaats zijn bepaalde opdrachten onder de Aanbestedingswet 2012 uitgesloten van de aanbestedingsplicht. Het gaat dan bijvoorbeeld om de overheidsopdrachten voor diensten die in artikel 2.24 sub a t/m k van de Aanbestedingswet 2012 worden genoemd. Voor deze Handreiking lijken met name de uitzonderingen sub a, b en f van belang:

- overheidsopdrachten voor diensten die door een aanbestedende dienst worden gegund aan een andere aanbestedende dienst of aan een samenwerkingsverband van aanbestedende diensten op basis van een uitsluitend recht dat aan die andere aanbestedende dienst of het desbetreffende samenwerkingsverband is verleend, zijn niet aanbestedingsplichtig, mits dit uitsluitend recht verenigbaar is met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: 'VWEU'). Van deze uitzondering wordt in de afvalbranche regelmatig gebruik gemaakt;
- overheidsopdrachten voor diensten betreffende de verwerving of huur, ongeacht de financiële modaliteiten ervan, van grond, bestaande gebouwen of andere onroerende zaken of betreffende de rechten hierop, zijn evenmin aanbestedingsplichtig. In de praktijk wordt deze uitzondering zo uitgelegd, dat de enkele huur door een aanbestedende dienst van bestaand onroerend goed niet hoeft te worden aanbesteed. Alsdan is (ook) géén sprake van een overheidsopdracht voor werken. Deze uitzondering kan relevant zijn, als een gemeente een bestaand gebouw huurt, om daarin een circulair ambachtscentrum te huisvesten; en
- tot slot zijn overheidsopdrachten voor diensten betreffende arbeidsovereenkomsten niet aanbestedingsplichtig. Met andere woorden: een aanbestedende dienst hoeft geen aanbestedingsprocedure te volgen, als hij een arbeidsovereenkomst met een natuurlijke persoon wil sluiten. Deze uitzondering kan dus relevant zijn, als een gemeente personeel wil

¹⁷ Zie de artikelen 1.7 sub b en 1.9 lid 2 van de Aanbestedingswet 2012.

¹⁸ Zie p. 32 t/m 34 van de Gids Proportionaliteit (3^e herziening, 1 januari 2022).

¹⁹ Zie bijvoorbeeld: HvJ EU 28 maart 1996, C-318/94 (*Commissie/Duitsland*), ECLI:EU:C:1996:149 en HvJ EU 18 mei 1995, C-57/94 (*Commissie/Italië*), ECLI:EU:C:1995:150.

werven voor haar circulaire ambachtscentrum. Maar let op, opdrachten voor bijvoorbeeld arbeidsbemiddeling zijn wél aanbestedingsplichtig.

In de tweede plaats is het soms mogelijk om gebruik te maken van een onderhandelingsprocedure zonder aankondiging. Zie bijvoorbeeld artikel 2.32 van de Aanbestedingswet 2012. Zo volgt uit lid 1 sub b dat er één op één mag worden onderhandeld, als de overheidsopdracht slechts door een bepaalde ondernemer kan worden verricht, omdat mededinging om technische redenen ontbreekt. Daarvan zal in de praktijk echter niet snel sprake zijn.

In de derde plaats biedt de Aanbestedingswet 2012 mogelijkheden voor publiek-publieke samenwerkingsvormen (PPS). Daarbij dient te worden bedacht dat een opdracht van de ene aanbestedende dienst aan de andere aanbestedende dienst in principe ook moet worden aanbesteed. Tenzij een beroep kan worden gedaan op de uitzondering van artikel 2.24 sub a (alleenrecht), artikel 2.24a/2.24b (verticale, geïnstitutionaliseerde PPS/quasi-inhouse), of artikel 2.24c (horizontale, niet-geïnstitutionaliseerde PPS) van de Aanbestedingswet 2012. Van deze uitzonderingen wordt in de afvalbranche regelmatig gebruik gemaakt en daarover wordt ook regelmatig geprocedeerd, omdat via dergelijke constructies opdrachten aan de markt worden "onttrokken."

De alleenrecht-uitzondering kwam hiervóór al aan bod. Hierna worden de uitzonderingen van de artikelen 2.24a, 2.24b en 2.24c van de Aanbestedingswet 2012 kort aangestipt, omdat deze ook interessant kunnen zijn voor samenwerkingen tussen publieke partijen (aanbestedende diensten) met betrekking tot circulaire ambachtscentra. Allereerst de uitzonderingen van de artikelen 2.24a en 2.24b van de Aanbestedingswet 2012.

Artikel 2.24a van de Aanbestedingswet 2012 bepaalt dat overheidsopdrachten die door de aanbestedende dienst aan een andere rechtspersoon worden gegund niet behoeven te worden aanbesteed, als voldaan is aan een van de drie uitzonderingen in dit artikel. In lid 1 van dit artikel wordt bepaald dat de eerste uitzondering toegepast kan worden als er is voldaan aan drie cumulatieve voorwaarden, te weten:

- de aanbestedende dienst oefent op de rechtspersoon toezicht uit als op zijn eigen diensten (onderdeel a),
- de gecontroleerde rechtspersoon verricht meer dan 80% van zijn werkzaamheden ten behoeve van de controlerende aanbestedende dienst (onderdeel b), en
- er is geen sprake van directe participatie van privékapitaal in de gecontroleerde rechtspersoon met uitzondering van bepaalde participatievormen (onderdeel c).

De Nederlandse wetgever heeft ervoor gekozen om geïnstitutionaliseerde samenwerking waarbij het toezicht samen met andere aanbestedende diensten wordt uitgeoefend, apart op te nemen in artikel 2.24b van de Aanbestedingswet 2012.

In artikel 2.24a lid 2 van de Aanbestedingswet 2012 heeft de wetgever – in navolging van de Europese aanbestedingsrichtlijnen – twee aanvullende uitzonderingen opgenomen voor de gunning van een overheidsopdracht door een gecontroleerde rechtspersoon. Er is bepaald dat een gecontroleerde rechtspersoon als bedoeld in lid 1, die tevens aanbestedende dienst is, een overheidsopdracht mag gunnen aan de aanbestedende dienst die deze rechtspersoon controleert ("terugbesteding"). Daarnaast is bepaald dat een gecontroleerde rechtspersoon als bedoeld in lid 1, die tevens aanbestedende dienst is, een overheidsopdracht mag gunnen aan een andere rechtspersoon die door dezelfde aanbestedende dienst wordt gecontroleerd ("zijwaarts gunnen"). Deze laatste twee uitzonderingen ontbreken overigens in artikel 2.24b van de Aanbestedingswet 2012.

Dan de uitzondering van artikel 2.24c van de Aanbestedingswet 2012. Daaruit volgt dat overheidsopdrachten die uitsluitend tussen twee of meer aanbestedende diensten worden gegund niet behoeven te worden aanbesteed, als aan de drie cumulatieve voorwaarden van dit artikel wordt voldaan. Deze uitzondering is in de rechtspraak van het Hof van Justitie EU ontwikkeld in een zaak die speelde in de afvalbranche.²⁰ Aanbestedende diensten kunnen op basis van deze uitzondering samenwerken voor de uitvoering van hun taken van algemeen belang zonder dat daarvoor gebruik wordt gemaakt van een bepaalde rechtsvorm. De samenwerking mag alleen plaatsvinden tussen aanbestedende diensten. Overweging 33 van Richtlijn 2014/24/EU benadrukt dat een dergelijke samenwerking geen enkele particuliere onderneming mag bevoordelen

²⁰ Zie: HvJ EU 19 juni 2009, C-480/06 (*Stadtreinigung Hamburg*), ECLI:EU:C:2009:357.

tegenover haar concurrenten. De drie cumulatieve voorwaarden waaraan moet worden voldaan, wil men een beroep op deze uitzondering kunnen doen, luiden als volgt:

- a. de overheidsopdracht voorziet in of geeft uitvoering aan samenwerking tussen de deelnemende aanbestedende diensten om te bewerkstelligen dat de openbare diensten die zij moeten uitvoeren, worden verleend met het oog op de verwezenlijking van hun gemeenschappelijke doelstellingen;
- b. de invulling van die samenwerking berust uitsluitend op overwegingen in verband met het openbaar belang; en
- c. de deelnemende aanbestedende diensten nemen op de open markt niet meer dan 20% van de onder die samenwerking vallende activiteiten voor hun rekening.

De rechtspraak over deze uitzonderingen – met name die van artikel 2.24c van de Aanbestedingswet 2012 is in de praktijk lastig toe te passen – is nog niet uitgekristalliseerd. Het verdient daarom aanbeveling om deskundig advies in te winnen, als u wilt onderzoeken of een beroep op deze uitzonderingen kan worden gedaan.

We sluiten deze paragraaf af met de opmerking dat, zoals al eerder in deze Handreiking is opgemerkt, de aanbestedingsregels ook bij publiek-*private* samenwerkingen om de hoek kunnen komen kijken. Namelijk, wanneer deze gepaard gaan met de gunning van overheids- of concessieopdrachten.

2.5.1.3 Slotopmerkingen en bronnen

Tot zo ver het aanbestedingsrecht in kort bestek. Wilt u meer weten over (de toepassing van) het aanbestedingsrecht? Kijk dan bijvoorbeeld op de website van [PIANOo](#), het Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, of win advies in bij een gespecialiseerde advocaat.

2.5.2 Wet Markt & Overheid

Ook de Wet Markt & Overheid (hierna: '*Wet M&O*') kan een rol spelen over vrijwel de gehele breedte van het reilen en zeilen van circulaire ambachtscentra. Zo dient er al bij het huisvesten van een circulair ambachtscentrum rekening te worden gehouden met de Wet M&O. Maar bijvoorbeeld ook bij het toekennen van een exploitatievergoeding aan de exploitant van de milieustraat, van de werkplaats en/of van de (kringloop)winkel. Of als er een einde-afvalstatus wordt toegekend aan een materiaal waarvan de gemeente eigenaar wordt en dit vervolgens gratis ter beschikking wordt gesteld aan de exploitant van de werkplaats en/of van de (kringloop)winkel.

Ten tijde van het schrijven van deze Handreiking is het wetsvoorstel Wijziging van de Mededingingswet in verband met aanpassing van de bepalingen over markt en overheid aanhangig bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel beoogt (onder andere) dat het tijdelijk karakter van de Wet M&O komt te vervallen.²¹ Daardoor wordt de Wet M&O een vast onderdeel van de Mededingingswet en hoeft de geldigheidsduur van de Wet M&O in het vervolg niet meer tussentijds verlengd te worden (hetgeen nu wel het geval is).

De hiernavolgende paragrafen geven het algemene juridisch kader van de Wet M&O (en het staatssteunrecht) weer, waarbij de verschillende aandachtspunten worden aangestipt die in de praktijk van belang zijn. Daartoe worden verschillende voorbeelden gegeven, maar deze voorbeelden zijn niet uitputtend. Van geval tot geval moet worden beoordeeld of, en zo ja, in hoeverre de Wet M&O een belemmering vormt.

2.5.2.1 Algemeen

Overheden verrichten over het algemeen publiekrechtelijke taken. In de afgelopen jaren zijn overheden echter steeds meer economische activiteiten gaan verrichten. Dat betekent dat zij goederen of diensten aanbieden aan derden op de markt. Zelf, of via hun overheidsbedrijven. Op dat moment is de overheid marktpartij en treedt zij in concurrentie met particuliere ondernemingen.

²¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35985, nr. 3, p. 5.

De Wet M&O is in het leven geroepen om zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen te creëren tussen overheden en particuliere ondernemingen. Als een overheid een economische activiteit verricht, dient zij zich te houden aan de volgende vier gedragsregels²²:

1. overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen;
2. overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven;
3. overheden mogen de gegevens die ze vanuit hun publieke taak verkrijgen niet gebruiken voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van de publieke taak. Dit verbod geldt niet als andere overheidsorganisaties of bedrijven ook over de gegevens kunnen beschikken; en
4. als een overheid op een bepaald terrein een bestuurlijke rol heeft voor bepaalde economische activiteiten en ook zelf die economische activiteiten uitvoert, dan mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheid en bij het verrichten van de economische activiteiten van de overheidsorganisatie.

Voor circulaire ambachtscentra lijkt de uitdaging vooral te zijn gelegen in de eerste twee gedragsregels: de integrale kostendoorberekening en het bevoordelingsverbod. Daarom zullen we ons in deze Handreiking hiertoe beperken.

2.5.2.2 Integrale kostendoorberekening

Artikel 25i van de Mededingingswet (hierna: 'Mw') bepaalt dat een bestuursorgaan dat economische activiteiten verricht, aan afnemers van een product of een dienst ten minste de integrale kosten in rekening moet brengen. Oftewel, alle kosten die samenhangen met een bepaalde activiteit. In het Besluit Markt en Overheid (hierna: '*Besluit M&O*') wordt uitgewerkt hoe de overheid deze kostendoorberekening vorm dient te geven. Daaruit volgt dat alle relevante kosten aan een goed of dienst moeten worden toegerekend om de integrale kosten van een goed of dienst te bepalen (in het bijzonder de operationele kosten, de afschrijvingskosten, de onderhoudskosten en de vermogenskosten).²³ Met andere woorden: een bestuursorgaan mag in beginsel niet onder de kostprijs opereren.

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen de verplichting om de integrale kostprijs te rekenen en de verplichting om een marktconforme prijs te rekenen. De verplichting om marktconform te handelen geldt op grond van het staatssteunrecht. Hierna zal worden toegelicht dat de Wet M&O niet van toepassing is als er sprake is van staatssteun.

Deze gedragsregel heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de gemeente als zij (maatschappelijk) vastgoed verhuurt en laat exploiteren en daarvoor een exploitatiebijdrage verstrekt aan de huurder/exploitant. Wanneer de huur van het vastgoed onder de integrale kostprijs ligt – omdat de gemeente een exploitatiebijdrage levert die op de huur in mindering wordt gebracht – dan handelt de gemeente in beginsel in strijd met de Wet M&O.²⁴ Als de gemeente eigenaar is van het terrein waarop de vestiging van het ambachtscentrum is voorzien en in dat kader bijvoorbeeld (een) huurovereenkomst(en) sluit met de exploitant van de milieustraat, de werkplaats en/of de kringloopwinkel, dan dient zij dus met rekening te houden met deze gedragsregel.

2.5.2.3 Bevoordelingsverbod

Op grond van artikel 25j van de Mw mag een overheid een overheidsbedrijf niet bevoordelen. Het bevoordelingsverbod betreft elke vorm van bevoordeling. Bevoordeling is in elk geval het toekennen van financiële middelen aan een overheidsbedrijf, maar kan ook bestaan uit het verschaffen van ander voordeel. Artikel 25j lid 2 van de Mw bevat twee gevallen waarin in ieder geval sprake is van bevoordeling: het gebruik van de naam en het beeldmerk van een overheidsorganisatie door het overheidsbedrijf waarmee die organisatie is verbonden en het leveren van goederen en verrichten van diensten tegen een vergoeding die lager is dan de integrale

²² Deze gedragsregels zijn terug te vinden in de artikelen 25g t/m 25m van de Mw. De gedragsregels zijn alleen van toepassing op economische activiteiten van bestuursorganen. Aan overheidsbedrijven worden géén verplichtingen opgelegd.

²³ Nota van Toelichting bij het Besluit markt en overheid (Stb. 2012, 255, p. 10-11).

²⁴ CBb 9 augustus 2022, ECLI:NL:CBB:2022:207.

kosten. Ondernemers die benadeeld worden door een dergelijke bevoordeling kunnen bij de rechter een vordering vanwege een onrechtmatige daad instellen.

Deze gedragsregel lijkt sterk op het hierna genoemde staatssteunverbod. Het grote verschil tussen het bevoordelingsverbod en het staatssteunverbod is dat het bevoordelingsgebod 'slechts' geldt ten opzichte van overheidsbedrijven en niet ten opzichte van alle bedrijven. Indien in een circulair ambachtscentrum een of meer partijen zijn gevestigd die zijn aan te merken als overheidsbedrijf, dan kan het bevoordelingsverbod om de hoek komen kijken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de situatie dat de gemeente eigenaar is van een materiaal met een einde-afvalstatus en dit materiaal vervolgens gratis ter beschikking wordt gesteld aan de exploitant van de werkplaats en/of van de (kringloop)winkel. Hier moet goed over worden nagedacht. Een oplossing zou kunnen liggen in het nemen van een zogenoemd algemeenbelangbesluit, indien nodig. Daarover hierna meer.

2.5.2.4 Algemeen belang

De Wet M&O is niet van toepassing op economische activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang (artikel 25h lid 5 van de Mw). De gemeenteraad kan door middel van een algemeenbelangbesluit vaststellen dat een economische activiteit plaatsvindt in het algemeen belang of dat een overheidsbedrijf mag worden bevoordeeld in het algemeen belang. Meer concreet betekent dit bijvoorbeeld dat een goed of dienst wél gratis of tegen een prijs onder de kostprijs mag worden aangeboden of dat een overheidsbedrijf mag worden bevoordeeld.

Uitgangspunt is dat overheidsorganisaties een grote mate van beleidsvrijheid hebben bij het afbakenen van het algemeen belang. De algemeen belangvaststelling heeft het karakter van een besluit in de zin van de Awb. Als gevolg daarvan dient allereerst te worden bepaald welk specifiek algemeen belang aan de orde is en of de desbetreffende economische activiteiten dat algemeen belang dienen. In verband met een circulair ambachtscentrum kan het algemeen belang bijvoorbeeld gelegen zijn in het bevorderen van de circulaire economie. Ook moet worden geïnventariseerd welke belangen van derden geraakt worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de belangen van private ondernemers die concurreren met een overheidsbedrijf (zoals een private kringloop) dat door een overheid wordt bevoordeeld. De belangen van het met de activiteiten of bevoordeling te dienen algemeen belang en de nadelige gevolgen van belanghebbenden moeten tot slot worden afgewogen. In het algemeenbelangbesluit dient vervolgens krachtig te worden gemotiveerd waarom sprake is van een algemeen belang dat, afgewogen tegen de belangen van private ondernemers, reden is om de desbetreffende economische activiteiten of bevoordelingen niet langer onder de Wet M&O te plaatsen.

Tegen het algemeenbelangbesluit staat bezwaar en beroep open. Via deze weg krijgen belanghebbenden de mogelijkheid een beslissing van de overheid aan te vechten en hun belangen te verdedigen.²⁵

Let wel, in het eerder genoemde wetsvoorstel worden de motiveringsvereisten en het proces van besluitvorming voor een algemeenbelangbesluit aangescherpt.²⁶

²⁵ Zie voor een uiteenzetting van het toetsingskader bijv. CbB 18 december 2018, ECLI:NL:CBB:2018:660.

²⁶ *Kamerstukken II 2021/22*, 35985, nr. 3, p. 7-9. Het gaat hierbij om de volgende motiveringseisen: (i) beschrijving van de activiteit waarvoor de algemeenbelanguitzondering wordt ingeroepen, (ii) beschrijving van het algemeen belang dat met het besluit wordt gediend, (iii) duiding van de noodzaak om de algemeenbelanguitzondering in te roepen, (iv) beschrijving van de gevolgen van het gebruik van de algemeenbelanguitzonderingen op ondernemers en (v) afweging van de noodzaak van afwijking van de gedragsregels op grond van het algemeenbelangbesluit enerzijds, tegenover het effect op ondernemers anderzijds.

2.5.3 Staatssteun

De Wet M&O is ook niet van toepassing als er sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU. Met andere woorden: pas als er géén sprake is van staatssteun, komt de Wet M&O in beeld.

Daarvan is – kort samengevat – sprake wanneer de overheid (zoals de gemeente) aan een onderneming een niet-marktconform voordeel verschaft. Of sprake is van staatssteun moet worden beoordeeld aan de hand van de volgende vijf (cumulatieve) criteria:

1. bij de maatregel zijn staatsmiddelen betrokken;
2. door middel van de maatregel wordt een (niet-marktconform) voordeel verschaft;
3. dit voordeel wordt selectief verschaft aan een bepaalde onderneming;
4. door dat voordeel wordt de mededinging vervalst; en
5. de handel tussen lidstaten wordt beïnvloed.

In het kader van circulaire ambachtscentra zou er bijvoorbeeld sprake kunnen zijn van staatssteun als de gemeente aan (partijen die betrokken zijn bij) een circulair ambachtscentrum subsidies verstrekt, vastgoed verhuurt of verkoopt voor een niet-marktconforme prijs, garanties of leningen (tegen een lagere niet-marktconforme rente) verstrekt of een bijdrage levert in de onrendabele top. Als een dergelijke (steun)maatregel voldoet aan de hiervóór genoemde vereisten, dan is er sprake van staatssteun. Maar daarmee is niet gezegd dat ook sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

De gemeente mag in principe tot € 300.000,- aan staatssteun verlenen aan een onderneming over een periode van drie belastingjaren op grond van de zogeheten *de-minimisuitzondering*.²⁷ Op dat moment wordt vermoed dat de (steun)maatregel een puur 'lokaal effect' heeft en daarmee geen invloed heeft op de tussenstaatse handel. Er wordt dan niet voldaan aan het vijfde vereiste voor staatssteun. Het gevolg daarvan is dat de Wet M&O in beeld komt.

Staatssteun kan ook onder de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) vallen.²⁸ In dat geval voldoet de steun wel aan alle vereisten van artikel 107 lid 1 van de VWEU (en is de Wet M&O dus niet van toepassing), maar is de steun vrijgesteld van een melding bij de Europese Commissie, omdat de steun verenigbaar met de interne markt wordt geacht.

Een andere manier om staatssteun te voorkomen is het aanwijzen van een Dienst van Algemeen Economisch Belang (hierna: 'DAEB'). DAEB's zijn diensten die economisch van aard zijn, maar wel een publiek belang dienen die zonder compensatiesteun vaak niet of niet voldoende tegen economisch aanvaardbare voorwaarden kunnen worden verricht. Een DAEB is iets anders dan een algemeenbelangbesluit onder de Wet M&O, maar heeft wel veel overlap.

Kortom, als aan alle vereisten van artikel 107 lid 1 VWEU wordt voldaan, is er sprake van staatssteun. Staatssteun is bijna in alle gevallen verboden, maar er gelden uitzonderingen. De Wet M&O vult het staatssteunrecht als het ware aan. Het is een soort 'wisselwerking'. Als niet aan alle staatssteunvereisten wordt voldaan, moet de Wet M&O worden toegepast. Dat is dus (ook) het geval als de gemeente een beroep kan doen op de *de-minimisuitzondering*.

2.5.4 Toezicht en rechtsbescherming

Het toezicht op de naleving van de Wet M&O berust bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De ACM kan in een beschikking vaststellen dat de wet is overtreden of zelfs een last onder dwangsom opleggen. De ACM kan ook klachten in behandeling nemen. Ten slotte kunnen belanghebbenden in bestuurs- en civielrechtelijke procedures een beroep doen op de Wet M&O.

De Europese Commissie houdt op haar beurt toezicht op de naleving van de staatssteunregels.

Tot zover de Wet M&O en het staatssteunrecht in kort bestek.

²⁷ Verordening (EU) 2023/2831.

²⁸ Verordening (EU) nr. 651/2014.

3. Afvalstatus van materialen en producten

3.1 Inleiding

Veel circulaire ambachtscentra hebben vragen over de toepassing van het afvalstoffenrecht. Bij het ontwikkelen en het inrichten van circulaire ambachtscentra spelen diverse vragen, zoals: wanneer 'ontdoet' iemand zich van een materiaal of een product (en wordt het afval), hoe kan de einde-afvalstatus worden bereikt en hoe kan überhaupt worden voorkomen dat een materiaal of een product afval wordt?

3.2 Uitleg juridisch kader

3.2.1 Afvalstoffenrecht algemeen

Op een milieustraat worden diverse materiaal- en productstromen ingezameld. Een materiaal of een product dat wordt afgegeven op een (reguliere) milieustraat krijgt doorgaans de afvalstatus en wordt bedrijfsafval. Daarop is het afvalstoffenrecht uit onder andere de Wet milieubeheer (hierna: 'de Wm') van toepassing. Het afvalstoffenrecht kan ook van belang zijn voor de reparatie van op een circulair ambachtscentrum binnengekomen materialen en producten en voor de verkoop van deze materialen (bijvoorbeeld via de kringloop). Het voorgaande kan anders liggen als een materiaal of product door een bezoeker van het circulaire ambachtscentrum wordt afgegeven op een speciaal daarvoor ingericht inzamelpunt, waardoor het nooit de afvalstatus verkrijgt.

3.2.2 Waarom is het relevant of iets 'afval' is?

Als een materiaal of product (op enig moment) een afvalstof is, gelden er bepaalde administratieve en financiële verplichtingen op grond van het afvalstoffenrecht, zoals vastgelegd in onder andere de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (hierna: 'de Kra'), de Wet milieubeheer (de Wm), de Omgevingswet (de Ow), en diverse specifieke aanhangende regelingen. Zo kan er een vergunningplicht gelden voor het verwerken van afvalstoffen. Ook kan specifieke regelgeving gelden voor bepaalde afvalstoffen, zoals afgedankte batterijen en afgedankte apparaten, of voor specifieke handelingen met afvalstoffen (bijvoorbeeld vervoer of recycling van bepaalde afvalstromen).²⁹ Het is daarom van belang om vast te stellen of op (een onderdeel van) het circulaire ambachtscentrum binnengekomen materiaal of product wordt aangemerkt als een afvalstof (of niet langer) en zo ja, wanneer een als afvalstof aangemerkt materiaal of product de einde-afvalstatus krijgt.

3.3 Wat is afval?

3.3.1 Definitie afvalstof

In artikel 1.1 van de Wm is het begrip 'afvalstof' als volgt gedefinieerd:

"alle stoffen, mengsels of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen"

Deze definitie is overgenomen uit artikel 3 lid 1 van de Kra en moet ruim worden uitgelegd.³⁰ Hiermee is bedoeld dat het afvalbegrip van toepassing is op zowel stoffen, mengsels en voorwerpen. Of een stof, mengsel of een voorwerp daadwerkelijk als een afvalstof kwalificeert, hangt af van het gedrag van de houder hiervan.

²⁹ Zie ook de Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof, december 2023, p. 5.

³⁰ Zie onder andere HvJ EG 24 juni 2008, zaak C-188/07 (*Commune Mesquer*), punt 38-39.

N.B. Met de 'houder' wordt degene bedoeld die fysiek/feitelijk de macht heeft over de materialen of producten.

Een materiaal dat bijvoorbeeld naar de milieustraat wordt gebracht, moet juridisch worden aangemerkt als afvalstof indien de houder:

- zich hiervan ontdoet; of
- het voornemen heeft zich hiervan te ontdoen; of
- zich hiervan moet ontdoen.

'Ontdoen'

Bepalend voor de vraag of er sprake is van een afvalstof, is de vraag wanneer er sprake is van een 'ontdoen' hiervan. Het 'zich ontdoen van' is niet nader gedefinieerd in de Wet milieubeheer of in de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Dit moet van geval tot geval worden beoordeeld. Er zijn inmiddels de nodige uitspraken van rechters (ook wel: jurisprudentie) verschenen over de invulling van het begrip 'zich ontdoen van'. Deze rechtspraak is zeer casuïstisch. Of er sprake is van een 'zich ontdoen' is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het geval. Hierbij spelen de intentie en gedrag van de houder, en de omstandigheid of een materiaal wel of geen last is voor de houder, een belangrijke rol.³¹ In dit verband verdient bijzondere aandacht of de stof of het voorwerp in kwestie voor de houder ervan geen nut heeft of meer heeft, zodat deze stof een last is waarvan hij zich wil ontdoen. Als dat het geval is, bestaat er een risico dat de houder zich van het voorwerp of de stof in zijn bezit ontdoet op een manier die nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, bijvoorbeeld door de stof of het voorwerp onbeheerd achter te laten of ongecontroleerd te lozen of te verwijderen. Dergelijke voorwerpen of stoffen vallen in de regel onder het begrip 'afvalstof'.³²

Uit de rechtspraak blijkt verder dat het begrip 'afvalstof' niet zodanig (beperkt) moet worden opgevat, dat het stoffen of voorwerpen uitsluit die een commerciële waarde hebben of voor commercieel hergebruik geschikt zijn. Met andere woorden: óók stoffen die een commerciële (rest)waarde of commercieel hergebruikt kunnen worden, kunnen kwalificeren als 'afvalstof'.³³

Het schema 'Toetsingskader Afvalstof of product' van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geeft een aantal indicatoren om te bepalen wanneer het aannemelijk is dat een materiaal of product in beginsel een afvalstof is.³⁴ Dat is bijvoorbeeld het geval als het materiaal of product in een afvalbak of -container zit, of hierin heeft gezeten. Ook is dat het geval als het materiaal of product onbeheerd ergens is achtergelaten, gestort of geloosd.

De indicatoren in dit schema zijn niet limitatief en zullen altijd per geval en in het licht van alle relevante feiten en omstandigheden moeten worden beoordeeld.³⁵ Materialen of producten die worden ingeleverd bij de milieustraat en daar in een afvalcontainer belanden, worden gelet op deze indicatoren doorgaans als afvalstof aangemerkt.

Er is geen formeel besluit nodig om van een materiaal of product een 'afvalstof' te maken. Een materiaal is namelijk aan de hand van de definitie uit de Wet milieubeheer een afvalstof of niet. De vraag of in een specifieke casus sprake is van een 'afvalstof', komt (in de praktijk) desalniettemin vaak aan de orde in procedures waarin een bepaald besluit van een bevoegd gezag nodig is. Bijvoorbeeld bij de beoordeling van een vergunningplicht of bij de verlening van een omgevingsvergunning, maar ook in procedures omtrent de toezicht op de naleving en de handhaving van de afvalstoffenregelgeving. Om de rechtspraak, bedrijven en bevoegde gezagen te ondersteunen bij de beoordeling of in een concreet geval sprake is van een 'afvalstof', heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof (december 2023) opgesteld.³⁶ Deze handreiking bevat richtsnoeren voor de uitleg en een zoveel mogelijk uniforme toepassing van deze begrippen.

³¹ Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof, december 2023, p. 13 e.v.

³² HvJ EU 4 juli 2019, ECLI:EU:C:2019:564, punt 21; HvJ EU 12 december 2013, ECLI:EU:C:2013:821 (*Shell*), punt 42.

³³ HvJ EU 12 december 2013, ECLI:EU:C:2013:821 (*Shell*), punt 50.

³⁴ IenW, Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof, december 2023, p. 8.

³⁵ IenW, Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof, december 2023, p. 8.

³⁶ Deze leidraad heette voorheen 'Leidraad afvalstof of product'.

Daarnaast heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat diverse rechtsoordelen afgegeven, waarbij in een specifieke voorgelegde casus is beoordeeld of een materiaal wel of geen afvalstof is.³⁷ Deze rechtsoordelen bevatten geen bindende oordelen, maar bevatten wel aanwijzingen op grond waarvan kan worden beoordeeld of – naar maatschappelijke opvattingen – sprake is van een afvalstof (of einde-afvalstof) of bijproduct. Realiseer je echter ook dat de opvattingen verwoord in een oordeel ook weer veranderen kunnen. Zo kan het benoemen van nieuwe risicovolle stoffen gevolgen hebben voor een oordeel. Ook de vorming van nieuw (Europees) recht kan van invloed zijn.

3.3.2 Voortgezet gebruik, bijproduct en einde-afvalstof

Een materiaal of product wordt niet (langer) als afvalstof aangemerkt in de volgende drie gevallen:

1. voortgezet gebruik;
2. bijproduct; of
3. einde-afvalstatus.

Ad 1. Voortgezet gebruik

Van 'voortgezet gebruik' is sprake als een materiaal of product wel wordt overgedragen, maar de houder zich hier niet van 'ontdoet'. Het gaat om materialen die worden gebruikt, hergebruikt of op een andere manier worden gebruikt.³⁸ Het materiaal verkrijgt dus niet de afvalstatus. In de Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof worden tweedehandsartikelen zoals kleding of meubels als voorbeeld aangehaald.

Om te beoordelen of er sprake is van voortgezet gebruik, wordt gekeken naar de toetsingsgronden 'zeker', 'rechtmatig' en 'voldoende hoogwaardig' gebruik. Een uitgebreidere uitleg over ieder van deze toetsingsgronden is te vinden in de Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof. Voortgezet gebruik is alleen mogelijk als het beoogde gebruik zowel zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig is. Indien het doorlopen van de toetsingsgronden negatief uitvalt, dan is bij de overdracht van de materialen aan de milieustraat in de regel sprake van een afvalstof en moet worden voldaan aan de afvalstoffenwetgeving. Bij twijfel of wel aan alle toetsingsgronden van voortgezet gebruik wordt voldaan, moet vanwege het voorzorgsbeginsel voor de zekerheid worden uitgegaan van een afvalstof. Wel kan in een later stadium de afvalstatus weer vervallen (zie hierna over 'einde-afvalstatus').

Bij een circulair ambachtscentrum moet bij de beoordeling of sprake is van voortgezet gebruik betekenis worden toegekend aan de intentie van de bezoeker (de feitelijk houder) en de waarde die de bezoeker aan het materiaal of product hecht. Daarbij is ook van belang aan wie/welke partij het materiaal of product wordt overgedragen binnen het circulaire ambachtscentrum. Bij het afgeven van een materiaal of product in een afvalbak bij de (reguliere) milieustraat zal doorgaans sprake zijn van het 'ontdoen' hiervan (hetgeen leidt tot de afvalstatus van het materiaal of product). Dat kan anders liggen als een materiaal of product wordt afgegeven bij de werkplaats of de kringloopwinkel op het circulaire ambachtscentrum. Van 'voortgezet gebruik' kan dus onder voorwaarden, bij een deugdelijke inrichting en controle en keuring vooraf, sprake zijn bij aangeboden materialen of producten bij het circulaire ambachtscentrum. In Hoofdstuk 5 van deze Handreiking wordt daarop nader ingegaan.

Ad 2. Bijproduct

Van een 'bijproduct' is sprake bij een stof, mengsel of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats is bedoeld voor de productie daarvan. De voorwaarden voor de kwalificatie 'bijproduct' zijn geregeld in artikel 1.1 lid 4 van de Wm. Indien wordt voldaan aan die (cumulatieve) voorwaarden, dan wordt het materiaal niet als een afvalstof aangemerkt.³⁹

Bij materialen of producten die door bezoekers worden aangeboden bij een circulair ambachtscentrum zal niet snel sprake zijn van een 'bijproduct', omdat er geen sprake is van een productieproces waar de reststroom die de bezoeker aanlevert onderdeel van uitmaakt.

³⁷ Gepubliceerde rechtsoordelen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zijn raadpleegbaar via deze link: <https://www.afvalcirculair.nl/afvalstof-of-niet-afvalstof/rechtsoordelen/>.

³⁸ IenW, Handreiking Afvalstof of niet-afval, december 2023, p. 9.

³⁹ IenW, Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof, december 2023, p. 30.

Ad 3. Einde-afvalstatus

Van een 'einde-afvalstatus' kan sprake zijn als een als afvalstof gekwalificeerd materiaal wordt gerecycled of een andere nuttige toepassing ondergaat, waardoor mogelijk niet langer sprake is van een afvalstof. Bijvoorbeeld als er een nieuw product is gemaakt met een afvalstof (of meerdere afvalstoffen). Bij een einde-afvalstatus wordt het materiaal in eerste instantie dus wel aangemerkt als afvalstof, maar komt deze afvalstatus te vervallen.

Als een bezoeker zich bij het circulaire ambachtscentrum feitelijk ontdoet van een materiaal of product, door deze te deponeren in een container op de milieustraat, kwalificeert dit materiaal of product in de regel als een afvalstof. Het is voorstelbaar dat in de praktijk situaties aan de orde komen waarbij medewerkers van het circulaire ambachtscentrum (bijvoorbeeld van de milieustraat) constateren dat de reststroom die de bezoeker zelf kwalificeert als afval nog bruikbaar is. Aan deze afvalstroom kan onder omstandigheden de einde-afvalstatus worden toegekend. Hierna wordt uitgebreid ingegaan op de voorwaarden voor de kwalificatie van einde-afval.

Allereerst dient bekeken te worden of in een bepaalde situatie aannemelijk is dat het materiaal of product gezien vanuit de houder een 'afvalstof' is. Een materiaal of product kan alleen de einde-afvalstatus krijgen, als dit materiaal of product in eerste instantie werd aangemerkt als afvalstof.⁴⁰ Dat is bijvoorbeeld in beginsel het geval als het materiaal in een afvalbak bij de milieustraat belandt. Afval dat is afgegeven op een milieustraat krijgt de afvalstatus en wordt bij inname bedrijfsafval. Vanaf dat moment gelden de regels uit het afvalstoffenrecht voor het uitoefenen van handelingen met deze materialen en het transporteren van deze materialen. Het is evenwel mogelijk dat een afvalstof de einde-afvalstatus kan verkrijgen. Afvalstoffen die een behandeling van recycling of andere nuttige toepassing hebben ondergaan, worden niet langer als afvalstoffen beschouwd, wanneer eveneens voldaan wordt aan de einde-afvalcriteria.

Nuttige toepassing

Materialen of producten die vrijkomen uit een afvalverwerkingshandeling gericht op 'nuttige toepassing' van afvalstoffen kunnen de status van einde-afval krijgen. Een handeling van nuttige toepassing zal in veel gevallen bestaan uit een recyclingoperatie of een handeling van voorbereiding voor hergebruik, zoals het sorteren, demonteren en bijvoorbeeld het scheiden.⁴¹ Ook andere handelingen van nuttige toepassing dan die vallen onder recycling of voorbereiding voor hergebruik kunnen er overigens toe leiden dat een afvalstof niet langer als afvalstof wordt beschouwd, zoals handelingen die leiden tot een brandstof.⁴²

Het is afhankelijk van het soort afvalstof welke handelingen van nuttige toepassing zijn vereist. Soms is het alleen visueel keuren en sorteren al voldoende om bij een bepaald afgedankt materiaal al de einde-afvalstatus te verkrijgen.⁴³ Verwezen wordt naar het volgende voorbeeld uit de Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof:

"Besluit de houder door zijn gedrag en/of intentie dat sprake is van een afvalstof, dan kan deze afvalstof door een nuttige toepassing de status van afvalstof weer kwijtraken (einde-afval). De Kra maakt hierbij duidelijk (overweging 22 van richtlijn 2008/98) dat deze handeling van nuttige toepassing in bepaalde gevallen niet meer hoeft in te houden dan een enkele controle van het door een ander afgedankte materiaal. Een voorbeeld biedt een meubelstuk dat de houder afdankt door het op straat te zetten. Als een ander dit meubelstuk na een (visuele) controle meeneemt om het weer te gebruiken, dan is het geen afvalstof meer. Omdat de oorspronkelijke houder de intentie heeft zich te ontdoen (het wordt aan de straat gezet) is er sprake van afval en kan alleen de einde-afvalroute nog ruimte bieden. De nuttige toepassing is in dit geval echter niet meer dan de visuele controle van degene die het meubelstuk meeneemt."⁴⁴

Het materiaal of product dat de einde-afvalstatus heeft verkregen, kan vervolgens weer worden verkocht (bijvoorbeeld in de kringloopwinkel). Dit terwijl in andere gevallen mogelijk meerdere verwerkingsprocessen- en/of technieken moeten worden toegepast.

⁴⁰ IenW, Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof, december 2023, p. 21.

⁴¹ Deze begrippen zijn gedefinieerd in artikel 1.1 lid 1 van de Wet milieubeheer.

⁴² IenW, Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof, december 2023, p. 34.

⁴³ IenW, Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof, december 2023, p. 34 en zie ook overweging 22 van de Kra 2008/98.

⁴⁴ IenW, Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof, december 2023, p. 31.

Einde-afvalcriteria

Op verschillende momenten in de materialencyclus kan een materiaal als niet-afvalstof terug in de economie worden gebracht. Wanneer aannemelijk is dat het materiaal gezien vanuit de houder in beginsel een afvalstof is (bijvoorbeeld doordat het in een afvalcontainer zit), dient de einde-afvalroute te worden gevolgd.

N.B. Soms is er specifieke wetgeving die tot verwijdering van het materiaal noopt. Deze materialen moeten altijd als afvalstoffen verwijderd worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de stoffen uit bijlage XIV van REACH (een Europese verordening over de productie van en handel in chemische stoffen) en bepaalde asbesthoudende materialen.⁴⁵

Bij de route voor einde-afval dient eerst bekeken te worden of er criteria zijn in Europese of nationale regelgeving. Voor bepaalde materialen kunnen namelijk Europese of nationale criteria gelden op basis waarvan een specifieke materialen- of afvalstroom als einde-afval kan worden gekwalificeerd. Indien deze criteria er zijn, dient de beoordeling of sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof op basis van de in de betreffende regelgeving opgenomen criteria plaats te vinden.

N.B. Op Europees niveau zijn er voor metaalschroot, kringloopglas, koperschroot en bemestingsproducten einde-afvalcriteria in Europese verordeningen opgesteld. Op nationaal niveau zijn er vooralsnog alleen einde-afvalcriteria voor steenachtig bouw- en sloopafval opgesteld in de Regeling vaststelling van de status van einde-afval van recyclinggranulaat. Voor andere materialen zijn er dus nog geen Europese en/of nationale specifieke einde-afvalcriteria voorhanden. In andere Europese landen kunnen wel specifieke nationale criteria voor einde-afval gelden. Nationale criteria gelden alleen in het betreffende land zelf dat deze criteria heeft vastgesteld.

Voor de gevallen waarin (nog) geen Europese en/of nationale einde-afvalcriteria zijn opgesteld, moet, rekening houdend met de toepasselijke rechtspraak, *per geval* worden beoordeeld of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is. Een nuttige toepassing is de eerste trechter voor de kwalificatie van 'einde-afval'. Daarna moeten de volgende vier cumulatieve voorwaarden doorlopen worden:

- a. de stoffen, mengsels of voorwerpen zijn bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen;
- b. er is een markt voor of vraag naar de stoffen, mengsels of voorwerpen;
- c. de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en
- d. het gebruik van de stoffen, mengsels of voorwerpen heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Aan alle voorwaarden moet worden voldaan om niet langer van een afvalstof te spreken. In paragraaf 3.1.3 van de Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof worden diverse voorbeelden uit de rechtspraak aangehaald bij deze voorwaarden.

Kortom, om bij een afvalstof tot de einde-afvalstatus te komen, moet er sprake zijn van een behandeling van recycling of een andere nuttige toepassing én moet het materiaal voldoen aan de bovenstaande cumulatieve voorwaarden. Uit de rechtspraak volgt dat moet worden beoordeeld of sprake is van een voltooide nuttige toepassing. Daarvan is sprake wanneer na een handeling van nuttige toepassing (bijvoorbeeld recycling of voorbereiding voor hergebruik) uit afval een aan een grondstof gelijkwaardig materiaal is ontstaan dat kan worden gebruikt zonder bijzondere voorzorgsmaatregelen ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid. In de praktijk komt deze toets neer op een toetsing aan dezelfde vier voorwaarden a t/m d die hierboven genoemd zijn. Bij voorwaarde c is het van belang om rekening te houden met het gegeven dat het materiaal dat niet langer een afvalstof is – voordat het in de handel wordt gebracht – nog getoetst dient te worden aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor de producten geldende wetgeving en normen, zoals de Europese REACH-verordening en de Europese POP-verordening. REACH is gebaseerd op het beginsel dat producenten ervoor moeten zorgen dat zij geen producten in de handel brengen die schadelijk zijn voor de menselijke gezondheid of het

⁴⁵ IenW, Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof, december 2023, p. 8.

milieu. Ook kan de REACH-verordening normen bevatten die iets zeggen over de aanwezigheid van bepaalde stoffen in een product. Daarnaast kan de POP-verordening regels stellen. De POP-verordening is gericht op de bescherming van de mens en het milieu door middel van specifieke controlemaatregelen. Zo regelt de verordening het produceren, in de handel brengen en gebruiken, het verbieden of stelt het beperkingen aan persistente organische verontreinigende stoffen (POP's).⁴⁶ Een materiaal moet voldoen aan de eisen en beperkingen van de REACH-verordening en de POP-verordening om als product of grondstof in de handel te kunnen worden gebracht. Bevat het materiaal of product stoffen die verboden zijn volgens deze verordeningen, dan kan geen sprake zijn van einde-afval.

Verder wordt opgemerkt dat op 13 december 2024 de GPSR in werking treedt. Deze Europese productveiligheidsverordening heeft tot doel de veiligheid van consumenten te waarborgen door middel van striktere voorschriften en verbeterende handhaving op het gebied van productveiligheid.

Verder kan er ook specifieke (Europese) productregelgeving gelden, zoals de Batterijenverordening. In de 'Handreiking voortgezet gebruik bij milieustraten' wordt hier uitgebreider op ingegaan.

Tot slot kunnen private normen ook van toepassing zijn op een bepaald product of een productieproces. Denk daarbij aan NEN-normen of Cenelec- en ISO-normen. Bij privaatrechtelijke normen is het van belang om te beoordelen welke aspecten zijn meegenomen in de normen, hoe de normen tot stand zijn gekomen en hoe de naleving van de norm wordt getoetst.

Uit de Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof volgt dat de vaststelling of in een concreet geval daadwerkelijk (feitelijk) sprake is van een afvalstof of niet, te allen tijde de verantwoordelijkheid blijft van het betrokken vergunningverlenende of toezichthoudende bevoegd gezag.⁴⁷ De Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof is door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat opgesteld om richtsnoeren te bieden bij het uitvoeren van deze beoordeling.

Sinds de wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) in 2018 is het accent verschoven: lidstaten moeten actief toewerken naar de einde-afvalstatus. Lidstaten moeten dus passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat afval een behandeling van recycling of nuttige toepassing ondergaat om de einde-afvalstatus te bereiken en een materiaal dus niet langer als afvalstof te beschouwen.⁴⁸ De Europese Commissie is ook actief bezig om meer Europese einde-afvalverordeningen op te stellen. Daarnaast wordt er gewerkt aan het opstellen van nationale einde-afvalcriteria voor specifieke materialen. Ook wordt gewerkt aan informatievoorziening over het afvalstoffenrecht in specifieke gevallen.

Wat betekent het voorgaande voor het circulaire ambachtscentrum?

Een circulair ambachtscentrum moet waarborgen creëren om aangeboden materialen of producten in te zetten voor voortgezet gebruik. Alleen dan is het mogelijk om te voorkomen dat deze materialen of producten die worden aangeboden worden gekwalificeerd als afvalstof.

De invulling en de betekenis van het begrip 'afvalstof' vergt gelet hierop bewustwording bij de inrichting en de organisatie van de verschillende onderdelen van een circulair ambachtscentrum, het personeel en de bezoekers.

Bij de inrichting en de organisatie van (de verschillende delen van) een circulair ambachtscentrum moet vooraf worden nagedacht over vragen zoals: welke materialen en producten worden ingenomen en waar/door wie worden deze precies ingenomen? Materialen en producten die belanden in een afvalcontainer op de milieustraat worden, zoals hiervoor aangegeven, in beginsel aangemerkt als afvalstof. Dat ligt onder voorwaarden weer anders zodra deze materialen belanden in een zogenoemde kringloopcontainer. Gelet hierop moet bij de inrichting van een circulair ambachtscentrum ook worden nagedacht over de vraag hoe ervoor gezorgd kan worden dat de door bezoekers afgegeven materialen en producten niet meteen in een afvalcontainer bij de milieustraat belanden. Dit vergt niet alleen een gedragsverandering van bezoekers, maar ook bewustwording en gedragsverandering bij het personeel van circulaire ambachtscentra. Ook bij de inrichting en de organisatie van circulaire ambachtscentra moet daarom nagedacht worden over waar het personeel wordt ingezet, bijvoorbeeld al direct (bij aankomst) bij de inname van

⁴⁶ Zie voor meer informatie: <https://www.afvalcirculair.nl/afvalstof-of-niet-afvalstof/rechtmatig-gebruik/>.

⁴⁷ Zie ook overweging 17 van richtlijn 2018/851 tot wijziging van de Kra.

⁴⁸ IenW, Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof, december 2023, p. 34.

materialen en producten. Ook dient het personeel deugdelijk te worden geïnstrueerd en opgeleid over de gevolgen van de inname van materialen en producten op de verschillende onderdelen van een circulair ambachtscentrum gelet op de afvalstatus. Het is daarbij aan te raden om bij de inrichting en de organisatie van de verschillende onderdelen van een circulair ambachtscentrum bewustwording bij de bezoekers te stimuleren over de afvalstatus van materialen en producten.

Praktijkvoorbeelden circulaire producten

Er zijn inmiddels diverse voorbeelden vanuit circulaire ambachtscentra waarin producten gemaakt worden vanuit de materialen die verkregen zijn.⁴⁹

Als eerste voorbeeld wordt gewezen op 'ONZE fabriek' uit Rotterdam. Hier wordt van afval design gemaakt in een (sociale) werkplaats. Onderdeel van de werkzaamheden is het verzamelen van (rest)afvalstromen om van daaruit te bekijken welke kansen tegengekomen kunnen worden voor het maken van nieuwe producten. Inmiddels kent ONZE fabriek een collectie van o.a. (houten) spatels, tassen en meubelstukken zoals een tafel en krukjes.⁵⁰

Een ander voorbeeld betreft het 'Mark-One'-project van Bernd Teule en Steef Niesing, waarbij uit lokaal afval een circulaire lamp is gemaakt.⁵¹

Tot slot wordt gewezen op handgemaakte circulaire sieraden gemaakt uit verschillende afvalstoffen die opnieuw benut worden. Zo is 'Isolde de Ridder Sieraden' onder andere bezig met het gebruik maken van edelmetalen die in oude elektronica zijn verwerkt voor het produceren van een nieuw sieraad.⁵²

3.4 Uitdagingen voor de praktijk

Het begrip 'afvalstof' wordt ruim uitgelegd. Dit leent zich in de concrete omstandigheden van het geval voor verschillende interpretaties. Dat geldt met name ook voor de invulling van het begrip 'zich ontdoen van' een afvalstof. De praktijk leert dat vergunningverleners, toezichthouders en/of het bedrijfsleven soms lastig op één lijn komen. Dit kan resulteren in interpretatieverschillen, waardoor ook per gemeente of regio anders op eventuele initiatieven en/of vergunningaanvragen kan worden beslist. Dit kan op lokaal niveau tussen gemeenten ook leiden tot verschillen in de ontwikkeling van circulaire ambachtscentra.

Het is belangrijk dat deze belemmeringen worden aangepakt om de ontwikkeling van circulaire ambachtscentra te stimuleren. Om de (afval)status van een materiaal te kunnen beoordelen, ondersteunt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bedrijven en (lokale) bevoegde gezagen op verschillende manieren: de Helpdesk Afvalbeheer, het opstellen van Handreikingen (zoals de Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof) en via het organiseren van informatiebijeenkomsten. Ook wordt gewerkt aan het opstellen van nationale einde-afvalcriteria voor specifieke materialen.

Zoals uit het voorgaande blijkt, is op grond van de afvalstoffenwet- en regelgeving de intentie van de houder van het materiaal of product bepalend voor de vraag of een materiaal of product wordt aangemerkt als een afvalstof. Als een bezoeker naar een circulair ambachtscentrum komt om materialen of producten af te geven, zal dit (doorgaans) met het oogmerk zijn om reststromen 'weg te gooien'. De reststroom heeft voor de bezoeker niet langer nut en wordt dan ook als een last ervaren. Hierdoor moet in de regel als uitgangspunt worden aangenomen dat de reststromen die door de bezoeker naar circulaire ambachtscentra worden gebracht, moeten worden aangemerkt als afvalstof. Dit past niet in de doelstellingen van een circulair ambachtscentrum die zien op het verminderen van afvalstromen en het realiseren van product- en materiaalhergebruik. Daarin ligt dus ook een uitdaging voor de praktijk. Het is belangrijk dat deze uitdaging wordt aangepakt om de ontwikkeling van circulaire ambachtscentra te stimuleren.

Om de circulaire economie sneller op gang te laten komen, zijn de fysieke en juridische inrichting van een circulair ambachtscentrum en het bewustzijn bij betrokkenen en het daarmee samenhangende gedrag van belang. Het accent moet meer komen te liggen op het vergroten van

⁴⁹ Zie voor inspiratie: <https://circulairambachtscentrum.nl/slag/inspiratie/>.

⁵⁰ Zie voor de collectie: <https://onze-website.nl/collections/onze-collectie>.

⁵¹ Zie voor meer informatie: <https://circles.nu/circulair-ambachtscentrum-maakt-design-lamp-met-lokaal-afval/>.

⁵² Zie voor meer informatie: <http://www.isoldederidder-sieraden.nl/circulaire-sieraden/>.

het circulaire gedachtengoed en het creëren van bewustzijn over de herbruikbaarheid van materialen en producten.

Daartoe wordt aangeraden om:

- op de (gemeentelijke) website/bij binnenkomst van het circulaire ambachtscentrum duidelijk kenbaar te maken dat het mogelijk is om materialen of producten waarvan vermoed wordt dat deze nog bruikbaar zijn en mogelijk nog kunnen worden hergebruikt, af te staan en dat hiertoe een bezoek kan worden gebracht aan het circulaire ambachtscentrum;
- het circulaire ambachtscentrum op een zodanige wijze in te richten dat een medewerker van het circulaire ambachtscentrum (bijvoorbeeld vanuit de werkplaats/kringloop) samen met de bezoeker nagaat welke materialen of producten (uit de door de bezoeker aangeboden stromen) geschikt zijn voor hergebruik binnen het circulaire ambachtscentrum (door reparatie, demontage of verkoop);
- voorwaarden te stellen aan het afgeven van materialen of producten door bezoekers van het circulaire ambachtscentrum. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aanbrengen van bebording waarbij de bezoeker duidelijk wordt gemaakt dat hij (een deel van) de aangeboden materialen of producten afstaat aan bijvoorbeeld de werkplaats/kringloop en dat deze materialen of producten zullen worden ingezet voor hergebruik of voor het vervaardigen van (nieuwe) producten;
- schriftelijke (civielrechtelijke) afspraken te maken tussen de verschillende partijen waaruit het circulaire ambachtscentrum bestaat, over de werkwijze op het circulaire ambachtscentrum. De fysieke inrichting van het ambachtscentrum moet op die werkwijze - en dus op die afspraken - aansluiten. Op basis van die werkwijze/afspraken moet duidelijk zijn welke partij (gemeente/exploitant milieustraat, exploitant werkplaats/demontagehal of exploitant kringloopwinkel) welke rechten en plichten heeft ten aanzien van de materialen en producten op de milieustraat. Zo moet afgesproken worden welke partij/partijen, op welk moment bepaalt/bepalen of die materialen en producten geschikt zijn voor hergebruik en zo ja in welke zin (reparatie/demontage/kringloop). Het ligt voor de hand dat de exploitant van de werkplaats/demontagehal en/of de kringloopwinkel zelf aangeven welke materialen en/of producten zij willen hergebruiken en dat zij dit doen vóórdát de materialen en/of producten afval zijn (omdat zij anders met de regels van het afvalstoffenrecht te maken krijgen). Het is van belang dat partijen vastleggen dat als de exploitant en/of de kringloopwinkel materialen en/of producten overnemen van bezoekers van de milieustraat, de eigendom daarvan overgaat van de bezoeker op die exploitant en niet op de gemeente of de exploitant van de milieustraat. Dat betekent dat de exploitant vanaf dat moment ook aansprakelijk kan zijn – waarover hierna in Hoofdstuk 4 van deze Handreiking meer. Het omgekeerde geldt ook: partijen moeten ook vastleggen dat de exploitant van de werkplaats/montagehal en/of de kringloopwinkel niet aansprakelijk zijn voor de materialen en/of producten die zij niet van de bezoekers overnemen; en
- in het verlengde van de afspraken over de verdeling van aansprakelijkheid, is het partijen ook aan te raden om zich voor eventuele aansprakelijkheid te verzekeren.

4. Reparatieactiviteiten en hergebruik

4.1 Inleiding

Er is binnen de circulaire ambachtscentra veel aandacht voor het sorteren en hergebruiken van binnengekomen materialen en producten. De vraag is welke regelgeving van toepassing is op reparatie/demontage van producten of van materialen die op het circulaire ambachtscentrum worden afgestaan of ter reparatie worden aangeboden.

4.2 Afvalstoffenregelgeving

Afvalstoffenrecht

Reststromen die door bezoekers worden gebracht bij de milieustraat, worden in de regel gekwalificeerd als afval, wanneer de bezoekers het materiaal afdanken. De geschoolde medewerkers sorteren en scheiden het materiaal. Aan deze materialen kan een einde-afvalstatus worden toegekend als de afvalstof geschikt is voor hergebruik, gereed is voor hergebruik en hergebruik ook voldoende zeker is. Deze sorteeractie wordt beschouwd als een voorbereiding voor hergebruik.⁵³ Dit uitgesorteerde materiaal verkrijgt als wordt voldaan aan de einde-afvalcriteria (zie Hoofdstuk 3 van deze Handreiking), de einde-afvalstatus (voordat het de poort weer uitgaat).

Uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) volgt voorts dat materialen die voorheen een afvalstof waren en als grondstof of product in de handel worden gebracht moeten voldoen aan de REACH-verordening en daarnaast kan de POP-verordening regels stellen (zie hierover meer in paragraaf 3.3.2 van deze Handreiking). Verder kan er ook specifieke (Europese) productregelgeving gelden, zoals de Batterijenverordening. In de 'Handreiking voortgezet gebruik bij milieustraten' wordt hier uitgebreider op ingegaan.

Reparaties aan afgedankte elektrische en elektronische apparatuur

Voor verwerkers van door bedrijven en huishoudens afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA, in het Engels: WEEE) gelden specifieke eisen. Deze eisen staan in de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (hierna: 'de Regeling AEEA').

De Regeling AEEA vormt een onderdeel van de zogenaamde uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV). De Wet milieubeheer bevat de mogelijkheid om een UPV in te stellen ten aanzien van het afval van een bepaald product. Een UPV beoogt producenten van het betreffende product verantwoordelijk te maken voor het inzamelen en eventueel hergebruiken van het product.

De Regeling AEEA is dus onderdeel van de UPV voor AEEA en bevat onder andere eisen voor verwerkers van AEEA. Die eisen houden onder andere in dat AEEA 'passend' verwerkt moet worden (artikel 5 lid 1 van de Regeling AEEA). Passend verwerken houdt in dat in ieder geval voldaan wordt aan de CENELEC Standard (artikel 5 lid 3 van de Regeling AEEA). Verwerkers van AEEA moeten aan kunnen tonen dat daaraan voldaan wordt aan de hand van een zogenaamde conformiteitsverklaring van een WEEELABEX-organisatie.⁵⁴

Onder 'verwerken' verstaat de Regeling AEEA alle handelingen die de werking van AEEA verhindert. Denk daarbij aan breken, kraken en pletten. Ook het kannibaliseren van apparatuur (het demonteren van het ene apparaat om onderdelen te gebruiken in het andere apparaat) valt onder verwerken.

Handelingen aan een elektrisch of elektronisch apparaat gericht op hergebruik voor hernieuwd, oorspronkelijk gebruik van het gehele apparaat en waarbij hergebruik zeker, rechtmatig en hoogwaardig is (zoals doorgaans het geval bij reparatie of refurbishment) wordt niet als verwerking gezien. Voor reparatie/refurbishment van dat opnieuw te gebruiken apparaat hoeft niet verwerkt te worden volgens WEEELABEX en dat hoeft dus niet gecertificeerd te zijn. Echter, indien een apparaat wordt gebruikt om uit elkaar te halen en als set van onderdelen te dienen voor een ander te repareren apparaat, dan is ontmanteling van dit eerste apparaat wel verwerking. Deze

⁵³ Zie de definities van 'voorbereiding voor hergebruik' en 'hergebruik' in artikel 1.1 lid 1 van de Wm.

⁵⁴ Zie hierover meer: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/producentenverantwoordelijkheid/gebruikte-elektronische-apparatuur/verwerking-afgedankte-elektrische-en-elektronische-apparatuur>.

verwerking moet passend worden uitgevoerd en hiervoor is in beginsel wel een WEEELABEX-certificaat vereist. Hierbij is het van belang te realiseren dat de WEEELABEX standaard o.a. gericht is op het op milieuhygiënisch verantwoorde wijze afzonderen van toxische, zorgwekkende stoffen (depollutie) uit afgedankte elektrische of elektronische apparatuur.

De WEEELABEX-organisatie geeft aan dat het handmatig verwijderen van onderdelen van een apparaat om de onderdelen te gebruiken voor herstel van andere apparaten, zonder dat daarbij depollutie wordt uitgevoerd, een Type-0 handeling is, die niet gecertificeerd hoeft te worden. In deze situatie ziet de ILT af van handhaving op het vereiste van een WEEELABEX-conformiteitsverklaring. Onder 'depollutie' verstaat de ILT het afzonderen van (gevaarlijke, zorgwekkende) stoffen/onderdelen zoals genoemd in bijlage 7 van de Europese richtlijn 2012/19/EU. Om dit te illustreren aan de hand van een voorbeeld: de ILT beschouwt de demontage van een wasmachinedeur (niet genoemd in bijlage 7) om te gebruiken in een ander apparaat niet als een depollutiehandeling. De verwijdering van een beeldbuis (wel genoemd in bijlage 7) om te gebruiken in een ander apparaat, ziet de ILT wel als een depollutiehandeling. Samengevat is er geen WEEELABEX certificaat vereist voor (1) een handeling die is aan te merken als hergebruik, (2) gecontroleerd/zorgvuldig handmatig verwijderen van onderdelen van een apparaat om de onderdelen te hergebruiken voor een ander apparaat zonder dat daarbij sprake is van depollutie.

4.3 Civielrechtelijke regelgeving

Zodra materialen en/of producten worden afgestaan aan (de exploitant van) de werkplaats kan aansprakelijkheid voortvloeien uit schending van civielrechtelijke regelgeving. Daarbij verschilt de situatie dat materialen en/of producten afgedankt worden van de situatie dat ze enkel ter reparatie worden aangeboden.

- De roerende zaak wordt afgedankt

Uit artikel 5:18 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: 'BW') volgt dat iemand de eigendom van een roerende zaak verliest 'wanneer de eigenaar het bezit prijsgeeft met het oogmerk om zich van de eigendom te ontdoen'. Daar is bij uitstek sprake van als iemand een roerende zaak als afval naar een circulair ambachtscentrum brengt.

De volgende vraag is wie de eigendom van de roerende zaak krijgt die op het circulaire ambachtscentrum wordt aangeboden. Uit artikel 5:4 van het BW volgt dat degene die de roerende zaak 'in bezit neemt' daarvan de eigenaar wordt.

Uit de rechtspraak en de literatuur volgt dat dat bij afval in beginsel de inzamelaar is.⁵⁵ Wat ons betreft is ook verdedigbaar dat dit bij afval de gemeente is als opdrachtgever van de inzamelaar. Verdedigbaar is immers dat de inzamelaar het afval inzamelt voor de gemeente en dus niet voor zichzelf terwijl in bezit nemen in juridische zin juist veronderstelt dat iemand voor zichzelf in bezit neemt.⁵⁶ Het verdient aanbeveling om daar bij het maken van afspraken tussen de gemeente en de inzamelaar aandacht aan te besteden.

Als de roerende zaak die op het ambachtscentrum wordt aangeboden geen afval wordt, omdat de exploitant van de werkplaats en/of de kringloopwinkel die roerende zaak daarvoor van de bezoeker overneemt, dan krijgt die exploitant daarvan de eigendom. Wij adviseren dat op het ambachtscentrum en/of op de website van het ambachtscentrum aan de bezoeker kenbaar te maken.

Uit artikel 5:1 van het BW volgt dat de eigenaar van de roerende zaak in beginsel bepaalt wat er met die roerende zaak gebeurt.⁵⁷ Het staat de eigenaar dus vrij het afval te repareren of demonteren en vervolgens te verkopen (uiteraard met inachtneming van de daarvoor geldende wet- en regelgeving, waaronder eventueel de afvalstoffenregelgeving). Wij gaan ervan uit dat de verkoop via de kringloopwinkel gebeurt. Dat vereist dat de exploitant de eigendom van de (gerepareerde) roerende zaak eerst aan de kringloopwinkel overdraagt. Daar moeten de exploitant van de werkplaats en die van de kringloopwinkel afspraken over maken. Zo rijst de vraag of de exploitant van de kringloopwinkel verplicht is de eigendom van de (gerepareerde) roerende zaak over te nemen en te verkopen en – als dat niet zo is – waar de exploitant van de werkplaats met

⁵⁵ Hof Den Haag 17 januari 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:33, vgl. ook: Module Afval, 45.

⁵⁶ Titel 5 van Boek 3 BW.

⁵⁷ Vgl. ook Module Afval, 45.

de (gerepareerde) roerende zaak naartoe kan als de kringloopwinkel de eigendom niet overneemt? Kan de roerende zaak dan alsnog als afval aangeboden worden?

- *De roerende zaak wordt niet afgedankt*

De situatie dat de roerende zaak door de bezoeker van de milieustraat wordt afgedankt, moet onderscheiden worden van de situatie dat de roerende zaak niet wordt afgedankt. Die situatie is aan de orde als de werkplaats ook opengesteld wordt voor reparatie van een roerende zaak waarvan de klant zich niet wil ontdoen. De exploitant van de werkplaats wordt dan geen eigenaar van de roerende zaak die ter reparatie wordt aangeboden. Tussen de exploitant en de klant komt dan een overeenkomst van opdracht / aanneming van werk tot stand (artikel 7:400 e.v. en 7:750 e.v. van het BW). Schiet de exploitant (of degene die voor of in zijn opdracht werkzaam zijn) daarin tekort, dan is de exploitant op grond van die overeenkomst aansprakelijk richting de klant (artikel 6:74 van het BW). De exploitant doet er dus goed aan duidelijke afspraken over de opdracht te maken. Dat wil zeggen over wat de klant kan verwachten en wat niet en waarvoor de exploitant aansprakelijk is en waarvoor niet. De exploitant kan zich daarbij bedienen van algemene voorwaarden.

N.B. De reparatie van roerende zaken valt in beginsel niet onder de gereguleerde beroepen. Dat wil zeggen dat eenieder zaken mag repareren. Dat kan anders zijn als uit hoofde van enig keurmerk waarbij de exploitant van de werkplaats is aangesloten en/of afvalstoffenregelgeving eisen gesteld worden aan de (vak-)bekwaamheid van de exploitant. De klant mag er dan op vertrouwen dat de exploitant aan die eisen voldoet.

Dat eenieder zaken mag repareren, wil overigens niet zeggen dat aan de reparatiewerkzaamheden geen eisen gesteld mogen worden. Zo mag de klant op grond van de overeenkomst van opdracht wel degelijk eisen aan die werkzaamheden stellen.

5. Verkoopactiviteiten en de kringloop

5.1 Inleiding

Bij de transitie naar een circulaire economie maken overheden circulair en sociaal beleid. In de uitvoering van dat beleid zijn meestal diverse maatschappelijke partners betrokken, waaronder ook samenwerking met (lokale) kringloopbedrijven. Kringloopbedrijven en overheden hebben daarbij gemeenschappelijke doelstellingen. Steeds meer kringlooporganisaties beheren een servicepunt op de milieustraat waar burgers hun kringloopgoederen kunnen afgeven. Er bestaan verschillende vormen. Van een 'onbeheerde' container tot een apart gebouw, gekoppeld aan de milieustraat, met een eigen toegang voor bezoekers van de milieustraat. Belangrijk hierbij is om in alle gevallen goede onderlinge afspraken te maken over onder andere de wijze van beheer van het inzamelpunt en het sorteren en afvoeren. Let daarbij op dat de aanbestedingsregels daarbij om de hoek kunnen komen kijken (zie Hoofdstuk 2 van deze Handreiking).

5.2 Uitleg juridisch kader

Over de samenwerking tussen gemeenten en kringloopbedrijven is de Handreiking Samenwerking tussen gemeente en kringloop (juni 2021) van de NVRD en BKN verschenen. Deze handreiking bevat informatie over onder andere:

- de rechtsvormen van een kringlooporganisatie;
- de overwegingen van gemeenten voor de samenwerking met kringlooporganisaties;
- mogelijke thema's voor de samenwerking tussen gemeenten en kringlooporganisaties, zoals huisvesting, ruimtelijk beleid en vergunningen, inzamelvergoedingen en reststromen en social return; en
- de wijzen waarop de samenwerking tussen gemeenten en kringlooporganisaties vormgegeven kunnen worden (waaronder het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst). Let daarbij in het bijzonder ook op de aanbestedingsregels.

Daarnaast is er regelgeving in de maak samenhangend met de wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het verbeteren van de aanpak van heling en witwassen. Dit vloeit voort uit de brief van 15 september 2016 die de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer heeft verzonden.⁵⁸ In het voorjaar van 2022 is het Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket ter consultatie gepubliceerd. De belangrijkste onderwerpen die dit besluit regelt, zijn:

- de aanwijzing van het Digitaal opkopersregister (DOR) als het digitale bestand waarin opkopers en handelaren gebruikte en ongeregelde goederen moeten inschrijven;
- de aanwijzing van de categorieën van gebruikte of ongeregelde goederen waarvoor die inschrijfplicht geldt;
- de regels die de opkopers en handelaren bij het inschrijven van die gebruikte of ongeregelde goederen in acht moeten nemen, waaronder ook de bewaartermijn van deze goederen en de bewaartermijn van en de toegang tot de in het DOR opgeslagen (persoons)gegevens; en
- de aanwijzing van de voorziening – het zogeheten Digitaal opkopersloket (DOL) – waar de opkopers en handelaren zich bij de gemeente waar zij hun beroep of bedrijf uitoefenen moeten melden, de regels die zij bij de meldplicht in acht dienen te nemen, de bewaartermijn van de in het DOL opgeslagen persoonsgegevens en de toegang tot die gegevens.

Deze voorgenomen wetswijziging raakt ook de afvalbranche, omdat de voorgenomen registratieplicht (vooralsnog) ook geldt voor kringloopwinkels en de kringloopcontainer op de milieustraat.

⁵⁸ Kamerstukken II 2015/16, 28684, nr. 475.

N.B. De NVRD en de BKN hebben in een zienswijze van 21 april 2022 naar aanleiding van de consultatie van het Besluit Digitaal Opkopersregister en het Digitaal Opkopersloket naar voren gebracht dat de beoogde wetwijziging circulaire ambities in de weg staat. Naar aanleiding hiervan is er vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid een voorstel gedaan dat nader uitgewerkt zal worden. Er zal worden voorzien in een lichtere registratieplicht voor kringloopbedrijven die aangesloten zijn bij BKN en afval dat op milieustraten wordt aangeboden zal buiten de registratieverplichting vallen.

5.3 Voortgezet gebruik

Bij kringloopbedrijven gaat het om de situatie dat het betrokken product of materiaal voor een specifiek doel is geproduceerd en die na de eerste levensduur opnieuw gebruikt wordt voor hetzelfde of een vergelijkbaar gebruiksdoel (hergebruik), bijvoorbeeld tweedehandsartikelen zoals kleding of meubels. In een dergelijk geval heeft het materiaal niet de afvalstatus gekregen. In de Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof wordt deze categorie aangeduid als '(voortgezet) gebruik'.⁵⁹

De grens tussen de route (voortgezet) gebruik enerzijds en einde-afval (zie over dit begrip Hoofdstuk 3 van deze Handreiking) anderzijds luistert nauw en kan in de praktijk lastig te beoordelen zijn.⁶⁰ Deze beoordeling is afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval en het gedrag en de intentie van de houder. Om te bepalen of er bij (voortgezet) gebruik van producten of materialen sprake is van een afvalstof of niet moet altijd per geval worden beoordeeld aan de hand van het begrip 'zich ontdoen' uit de definitie van het begrip afvalstof, zoals nader verduidelijkt op basis van de (indicatieve) toetsingsgronden 'zeker', 'rechtmatig' en 'voldoende hoogwaardig' gebruik die als richtsnoer zijn neergelegd in hoofdstuk B.6 van het [LAP3](#). Zie hierover ook uitgebreid de In de Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof.

Bij voortgezet gebruik is onder meer de intentie van de bezoeker van de milieustraat van belang. Van voortgezet gebruik is sprake als het product of het materiaal bezien vanuit de houder van het product of materiaal (de bezoeker die het product of materiaal komt aanbieden) géén afvalstof is. Het gegeven dat de bezoeker het product of materiaal komt brengen naar de milieustraat vormt een belangrijke indicatie dat het materiaal een last is voor de bezoeker. Een product of materiaal dat naar de milieustraat wordt gebracht, moet dan ook in beginsel worden aangemerkt als afvalstof. Dit kan evenwel anders liggen als de bezoeker met de afgifte van het product of materiaal beoogt om het materiaal een tweede leven te geven, bijvoorbeeld door het product of materiaal te deponeren bij de kringloopcontainer.

Verder wordt betekenis toegekend aan de wijze waarop de producten of materialen worden ingezameld. Indien voorafgaand aan inname (selectief) wordt gecontroleerd of hergebruik volgens de oorspronkelijke bestemming mogelijk is en een acceptatie- en weigeringsbeleid wordt toegepast, vormt dit een sterke indicatie dat geen sprake is van afval. Een illustratief voorbeeld vormt de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'Raad van State') van 20 februari 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:543](#)) over huiskamerinzameling. In deze uitspraak kent de Raad van State betekenis toe aan de wijze waarop de kleding wordt ingezameld. Reeds bij inname wordt gecontroleerd of hergebruik volgens de oorspronkelijk bestemming mogelijk is; niet herdraagbare kleding niet wordt geaccepteerd. De intentie van de oorspronkelijke houders was doneren aan liefdadigheidsinitiatieven waar de kleding een tweede leven krijgt. Hierdoor oordeelt de Raad van State dat er geen sprake is van afval. De relevante overwegingen luiden als volgt:

"4.4. (...) De inzameling geschiedt bij scholen en verenigingen. Daartoe wordt een brochure verspreid waarin staat welke goederen wél en welke goederen niet kunnen worden afgegeven. Zo wordt bewerkstelligd dat alleen schone, herdraagbare kleding en schoeisel worden aangeboden. Particulieren, veelal gerelateerd aan de desbetreffende school of vereniging, brengen de kleding en schoeisel tijdens de openingstijden naar het afgiftepunt in het school- of verenigingsgebouw. Zij geven de goederen af, veelal vanuit een affectieve gedachte en met het oogmerk dat deze worden hergebruikt. Dit wijst erop dat geen sprake is van een last, waarvan de betrokkene zich ontdoet of moet ontdoen. Het afgiftepunt (of een balie) wordt bemand door vrijwilligers, die de aangeboden goederen onmiddellijk inspecteren; niet herdraagbare kleding

⁵⁹ IenW, Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof, december 2023, p. 45.

⁶⁰ IenW, Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof, december 2023, p. 31.

en schoeisel worden niet geaccepteerd. De geaccepteerde kleding en schoeisel worden in een container vervoerd naar een centraal inzamelpunt, van waaruit deze verder worden gedistribueerd naar kledingbanken, tweedehands winkels en kringloopwinkels. Daar worden de goederen aangeboden voor hergebruik. In zoverre kan worden geconcludeerd dat de ingezamelde kleding en schoeisel zonder voorafgaande bewerking zeker en op een vergelijkbare wijze worden hergebruikt.

Gelet op deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat geen sprake is van het zich ontdoen van afvalstoffen. Voor de inzameling van de kleding en schoeisel is dus geen aanwijzing op grond van de Afvalstoffenverordening nodig.”

Overigens staat het herbestemmen van een materiaal op een andere wijze dan de oorspronkelijke bestemming er niet aan in de weg dat een materiaal niet wordt aangemerkt als afvalstof.⁶¹

In de situatie waarbij er bij de inzameling niet voorafgaand wordt gecontroleerd (bijvoorbeeld via een ‘onbeheerde’ container), is in de regel sprake van afval. Wordt dit materiaal na controle, sortering en/of reparatie vervolgens weer gebruikt (als product), dan kan het materiaal door deze handelingen de einde-afvalstatus krijgen indien wordt voldaan aan de einde-afvalcriteria.⁶² Verwezen wordt naar Hoofdstuk 3 van deze Handreiking.

Uit de Handreiking Samenwerking tussen gemeente en kringloop (juni 2021) van de NVRD en de BKN blijkt dat er praktijkvoorbeelden zijn waar kringloopbedrijven verantwoordelijk zijn voor een deel van de milieustraat of verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van de gehele milieustraat. Een speciale kringloopcontainer op de milieustraat voor herbruikbare (verkoopbare) producten is inmiddels zeer gebruikelijk.⁶³ Degene die voor het gebruik van de kringloopcontainer kiest, dankt het materiaal niet af maar geeft te kennen dat het materiaal beschikbaar is voor verkoop in bijvoorbeeld een kringloopwinkel. Er moet wel een geschoolde medewerker van de milieustraat of kringloopwinkel ter plaatse aanwezig zijn om voorafgaand aan de overdracht te beoordelen of het materiaal geschikt is (er moet vraag naar zijn en het moet rechtmatig de keten weer ingaan) om opnieuw te gebruiken en dat opnieuw gebruik ook is toegestaan. In de hiervoor genoemde handreiking geven de NVRD en de BKN aan dat de praktijk leert dat een kringloopmedewerker met een ander oog naar materialen kijkt. Een kringloopmedewerker is ingesteld op en in staat om te beoordelen of weggegooid materiaal nog te verkopen of bruikbaar zijn, terwijl een medewerker van de (reguliere) milieustraat mogelijk alleen beoordeelt of het materiaal in de juiste container is beland voor recycling.⁶⁴

Het basisidee achter circulaire ambachtscentra is dat op voorhand wordt voorkomen dat nog bruikbare producten in afvalcontainers terechtkomen. Een goede samenwerking met de kringloop op een milieustraat kan de milieustraat hoger op de zogenoemde R-ladder brengen zodat producten langer in omloop blijven.⁶⁵

Tot slot wordt, nogmaals, opgemerkt dat op 13 december 2024 de GPSR in werking treedt. Deze Europese productveiligheidsverordening heeft tot doel de veiligheid van consumenten te waarborgen door middel van striktere voorschriften en verbeterende handhaving op het gebied van productveiligheid. De Verordening heeft onder meer strenge eisen over voorzorgsmaatregelen die genomen moeten voor productveiligheid (met verplichtingen voor o.a. fabrikanten, importeurs en distributeurs) en algemene productveiligheidsverplichtingen voor marktdeelnemers. Een belangrijk aandachtspunt is dat deze Verordening ook van toepassing is op tweedehands producten en gerepareerde en gereviseerde producten. Deze producten worden als zodanig expliciet genoemd in de Verordening.⁶⁶

⁶¹ IenW, Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof, december 2023, p. 31. Zie ook het ‘Rechtsoordeel voortgezet gebruik citrusschillen toepassing diervoer’ van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 30 april 2018 met kenmerk IENW/BSK-2019/90791.

⁶² IenW, Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof, december 2023, p. 31.

⁶³ Handreiking Samenwerking tussen gemeente en de kringloop (juni 2021), p. 8.

⁶⁴ Handreiking Samenwerking tussen gemeente en de kringloop (juni 2021), p. 8.

⁶⁵ Handreiking Samenwerking tussen gemeente en de kringloop (juni 2021), p. 8.

⁶⁶ Zie overweging 16 en artikel 2 lid 3 van de Verordening Productieveiligheid (EU) 2023/988.

5.4 Civielrechtelijke regelgeving

Zodra een roerende zaak (al dan niet na reparatie door de exploitant van de werkplaats) verkocht wordt in de kringloopwinkel kan aansprakelijkheid voortvloeien uit civielrechtelijke regelgeving. Wij stippen die regelgeving kort aan.

Aansprakelijkheid verkoper richting de koper

Ten eerste kan de koper de exploitant van de kringloopwinkel als verkoper aansprakelijk stellen. Tussen de koper en de kringloopwinkel komt immers een (consumenten-) koopovereenkomst tot stand in de zin van artikel 7:17 of 7:18 van het BW als de koper een roerende zaak in de kringloopwinkel afneemt. Schiet de exploitant van de kringloopwinkel in die koopovereenkomst tekort, dan kan de koper herstel of vervanging van de roerende zaak verlangen of ontbinding. Daarnaast kan de koper aanspraak op schadevergoeding maken.

Of de kringloopwinkel tekortschiet, hangt af van het antwoord op de vraag wat de koper van de zaak mocht verwachten. Uitgangspunt is dat de koper mag verwachten dat de zaak de eigenschappen bezit die voor een normaal gebruik van de zaak nodig zijn en waarvan hij de aanwezigheid niet behoefde te betwijfelen. Voor de vraag wat de koper mocht verwachten, is de aard van de zaak van belang, maar ook het soort winkel en de mededelingen ('aanprijzingen') van de verkoper. Dat alles maakt dat aan de eigenschappen van een goedkope, tweedehandszaak minder hoge eisen gesteld mogen worden, dan aan de eisen van een nieuwe zaak. Het kan geen kwaad om de koper daar in de kringloopwinkel op te wijzen. Dat neemt niet weg dat de kringloopwinkel toch aansprakelijk richting de koper kan zijn. Als dat zo is, dan kan de kringloopwinkel die aansprakelijkheid onder omstandigheden afwentelen op haar 'voorman', bijvoorbeeld de exploitant van de werkplaats als die de roerende zaak eerst gerepareerd heeft. Bijvoorbeeld op grond van artikel 7:25 van het BW. Ook in dat kader is het dus zaak dat de exploitant van de kringloopwinkel en de exploitant van de werkplaats afspraken maken.

Aansprakelijkheid producent richting derden (inclusief de koper)

Los van de verkoper van een roerende zaak kan ook de producent van een roerende zaak aansprakelijk gesteld worden. Dat volgt uit artikel 6:185 van het BW. Dat kan de koper doen, maar ook een derde. Denk aan de situatie dat een ander dan de koper brandwonden oploopt doordat een apparaat in brand vliegt. Als dat komt doordat het apparaat gebrekkig is, dan kan die ander de producent aansprakelijk stellen. Onder de producent wordt in dat verband degene verstaan die de zaak 'in het verkeer heeft gebracht'. De fabrikant dus die de zaak vanuit het productieproces in het verkoopproces heeft gebracht. Twee vragen dringen zich op.

Ten eerste de vraag of een producent nog aansprakelijk kan zijn voor een zaak die door de koper is afgedankt, door een derde (de exploitant van de werkplaats) is gerepareerd en vervolgens in de kringloopwinkel is verkocht. Het antwoord is ja, dat kan als aan de voorwaarden van artikel 6:185 e.v. van het BW is voldaan, maar de producent is onder andere niet aansprakelijk als: de schade veroorzaakt is door een gebrek dat niet bestond toen de zaak in het verkeer werd gebracht:

- hij producent van een onderdeel van de zaak is dat niet gebrekkig is, of
- als de schade veroorzaakt is door schuld aan de zijde van de gebruiker van de zaak of iemand waarvoor de gebruiker verantwoordelijk is.

Dit alles maakt dat de kans dat de producent nog aansprakelijk is voor een zaak die door de koper is afgedankt, door een derde is hersteld en vervolgens in een kringloopwinkel is verkocht, aanzienlijk kleiner zal zijn dan voor een zaak die nieuw in de winkel verkocht wordt.

Ten tweede dringt zich in het kader van de productaansprakelijkheid⁶⁷ de vraag op of de exploitant van de werkplaats in plaats van de oorspronkelijke producent als producent aangemerkt kan worden en aansprakelijk kan zijn op grond van artikel 6:185 van het BW. Wij sluiten dat niet uit. Denkbaar is dat in de werkplaats sprake is van 'zaaksvorming'. Uit artikel 5:16 van het BW volgt dat daar sprake van is als uit één of meer roerende zaken – bijvoorbeeld na demontage – een nieuwe zaak gevormd wordt. Als die zaak vervolgens in het verkeer gebracht wordt in de zin van

⁶⁷ Hier wordt bedoeld op de civielrechtelijke productaansprakelijkheid van artikel 6:185 e.v. van het BW en (dus) niet op de uitgebreide producenten verantwoordelijkheid (UPV) uit de Wm. De UPV betreft de verantwoordelijkheid van producenten voor het afval van de producten die zij als eerste in Nederland in de handel brengen, zie: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/producentenverantwoordelijkheid>.

artikel 6:185 van het BW, kan de exploitant van de werkplaats daar aansprakelijk voor zijn. Of dat zo is, hangt af van de specifieke omstandigheden van het geval.

Aansprakelijkheid bezitter richting derden

Los van de vraag of de producent aansprakelijk gesteld kan worden, kan ook de bezitter van de zaak aansprakelijk gesteld worden door een derde. Dat volgt uit artikel 6:173 van het BW. De bezitter is degene die de zaak houdt voor zichzelf (artikel 3:107 van het BW). Doorgaans is dat de eigenaar. Dat betekent dat de exploitant van de werkplaats en/of de kringloopwinkel ook via deze route aansprakelijk kan zijn zolang hij eigenaar van de zaak is. Denk aan de situatie dat een bezoeker van de kringloopwinkel brandwonden oploopt doordat een apparaat dat daar te koop aangeboden wordt in brand vliegt.

N.B. Los van deze route kan de exploitant van de werkplaats en/of kringloopwinkel aansprakelijk zijn richting degenen die voor in of zijn opdracht werkzaam zijn. Daarover gaat deze Handreiking niet.

6. Transport

6.1 Inleiding

Bij de circulaire ambachtscentra wordt er veel vanuit verschillende organisaties en locaties samengewerkt. De vraag is welke regels er gelden als producten en materialen getransporteerd (moeten) worden. De vraag is ook welke wet- en regelgeving van toepassing is als herbruikbare of te repareren producten en materialen er uit worden geselecteerd, mogelijk naar elders worden vervoerd en vervolgens weer als product worden verkocht. In verband met milieurisico's gelden er in Nederland verplichtingen voor transport van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen. In dit hoofdstuk wordt alleen ingegaan op afvaltransporten binnen Nederland.⁶⁸

6.2 Juridisch kader

Wegtransport bedrijfs- of gevaarlijke afvalstoffen

Een materiaal of product dat op de reguliere milieustraat wordt aangeboden, wordt in de regel gekwalificeerd als afvalstof (zie hierover Hoofdstuk 3 van deze Handreiking). Voor het transporten van afvalstoffen binnen Nederland gelden afvaltransportregels. Zodra een afvalstof door de poort van de milieustraat gaat, wordt het bij aankomst en afgifte gekwalificeerd als bedrijfsafval (artikel 10.36 van de Wm). Voor bedrijfsafvalstoffen gelden er afvaltransportregels (onder meer paragraaf 10.6.2 van de Wm).

N.B. Materialen of producten die vallen onder de categorie 'voortgezet gebruik' en materialen die de einde-afvalstatus hebben gekregen, worden niet (meer) aangemerkt als afvalstof. Voor deze materialen of producten gelden de afvaltransportregels dus niet (meer). Het goederenvervoer valt dan onder de (civielrechtelijke) goederentransportregels.

De Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) is vergunningverlener voor het wegtransport. Voor bedrijven die zich in Nederland bezighouden met het vervoeren, inzamelen, handelen en/of bemiddelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen is – behoudens uitzonderingen – vermelding op de landelijke VIHB-lijst verplicht. De VIHB-lijst is van belang voor:

- vervoerders van afval (V);
- inzamelaars van afval (I);
- handelaren in afval (H); en
- bemiddelaars in afval (B).

De NIWO verzorgt in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de registratie op de VIHB-lijst. Registratie vindt plaats als bedrijven aan de geldende eisen voor registratie voldoen. De aanvraag kunt u regelen via [NIWO, Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie](#).

De vervoerder van het materiaal dat de afvalstatus heeft, moet zich laten registreren bij het NIWO. Dit is onder andere het geval als afvalstoffen vanuit de milieustraat verder worden vervoerd, bijvoorbeeld naar een afvalverwerker.

Meldingsplicht bedrijfs- of gevaarlijke afvalstoffen

Bedrijven die te maken hebben met afvaltransporten binnen Nederland dienen op de hoogte te zijn van de voorschriften uit onder andere het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (Besluit melden) en de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (Regeling melden).

In het Besluit melden en de Regeling melden staan onder meer verplichtingen over het melden van de ontvangst en afgifte van bedrijfsafvalstoffen. Het [Landelijk Meldpunt Afvalstoffen](#) (LMA) is verantwoordelijk voor de registratie en het beheer van deze meldingen.

⁶⁸ In dit Hoofdstuk wordt dus niet ingegaan op onder andere de voorschriften uit de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) die gelden voor het afvaltransport over de grens.

Aanbestedingsrecht

Tot slot: als het gaat om transport, kunnen de aanbestedingsregels ook weer om de hoek komen kijken. Namelijk, als een aanbestedende dienst een transportopdracht gunt aan een (transport)onderneming.