

Juridisch borgen van afvalpreventie

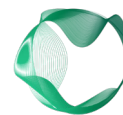
Juridisch borgen van afvalpreventie

Auteur:
CircuLaw

In opdracht van:
het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat samen met
Rijkswaterstaat

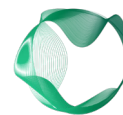
Plaats, datum:
Amsterdam, 28 februari 2025

Status:
Eindrapport



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	4
Managementsamenvatting	5
Inleiding	10
1.1 De opgave	10
1.2 Vraagstelling en scope van het onderzoek	11
1.3 Leeswijzer	11
Juridisch kader omtrent afvalpreventie	14
2.1 Grondslag voor werken aan afvalpreventie	14
2.2 De Omgevingswet	17
2.3 Juridische borging in het privaatrecht	31
Maatregelen voor afvalpreventie	35
3.1 Kan ik verkoopbeperkingen invoeren voor de verkoop van goederen in winkels?	36
3.2 Kan ik voorrang geven op A-locaties aan winkels die bijdragen aan afvalpreventie?	41
3.3 Kan ik het omgevingsplan gebruiken om (meer) ruimte te maken voor kringloopwinkels?	46
3.4 (Hoe) kan ik winkelgebieden verduurzamen door de functies die gelden in dat gebied te veranderen?	51
3.5 (Hoe) kan ik het realiseren van deeldepots bij het bouwen van nieuwe wijken en gebouwen verplichten?	56
3.6 (Hoe) kan ik locaties beschikbaar stellen voor (was)diensten?	58
3.7 (Hoe) kan ik plastic wegwerpproducten verbieden in een APV of het omgevingsplan?	60



Managementsamenvatting

Preventie van afval is een zeer belangrijke strategie van de circulaire economie. Wanneer mensen spullen kopen die wegwerpproducten vervangen, spullen gaan delen, en wanneer levensduurverlenging van spullen centraal staat, heeft dat een afname van afval tot gevolg. Daarnaast leidt voorkomen van de aanschaf van nieuwe materialen automatisch tot minder emissies en uiteindelijk ook tot minder afval.

In dit onderzoek heeft CircuLaw in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Rijkswaterstaat uitgezocht welke juridische mogelijkheden gemeenten hebben bij afvalpreventie. De invloed die gemeenten hebben om het aanbod van producten in winkels en het gedrag van burgers te veranderen, is in de basis beperkt. De beperkte bevoegdheid van gemeenten in deze domeinen speelt daarbij een belangrijke rol. Toch zijn er juridische mogelijkheden om in te zetten op afvalpreventie, vooral door gebruikmaking van ruimtelijk instrumentarium.

Instrumenten uit de Omgevingswet, algemene plaatselijke verordening (APV) en het privaatrecht kunnen gebruikt worden om te werken aan afvalpreventie, waar mogelijk zelfs door meer drang en dwang te gebruiken om de transitie naar een circulaire economie te versnellen. Dit onderzoek draagt daaraan bij door inzichtelijk te maken welke mogelijkheden decentrale overheden hebben op het gebied van afvalpreventie. In dit onderzoek staan 7 instrumenten centraal, waarvan de juridische haalbaarheid is onderzocht.

Voor de uitvoering van dit verkennende onderzoek is gebruik gemaakt van een 'stoplichtmodel'. Met de kleuren groen, oranje en rood wordt duidelijk gemaakt in hoeverre het instrument juridisch haalbaar is:

- Een instrument heeft de kleur groen als deze past in het juridisch kader en het instrument uitgevoerd kan worden.
- De kleur oranje betekent dat het instrument past in het juridisch kader, mits de gemeente bepaalde voorwaarden kan aantonen.
- Rood betekent dat een instrument niet juridisch haalbaar is. Deze laatste categorie komt in dit rapport niet voor.



Om instrumenten te kunnen uitvoeren is de effectiviteit daarvan van essentieel belang. Als de effectiviteit niet voldoende blijkt, dan kan een instrument juridisch stranden. Bij instrumenten met een oranje kleur, lijkt de effectiviteit op dit moment nog onvoldoende of onvoldoende aangetoond op basis van de informatie die beschikbaar is. Wanneer deze informatie beschikbaar komt, kan het instrument van de kleur oranje naar groen omslaan.

De instrumenten zijn hieronder samengevat en voorzien van een oordeel over de juridische haalbaarheid.

Instrument 1: (Hoe) kan ik verkoopbeperkingen invoeren voor de verkoop van goederen in winkels?

Gemeenten kunnen een verplichting (gebodsbepaling) of een verbod opnemen in het omgevingsplan waarmee een verkoopbeperking voor winkels wordt afgedwongen, zoals de verplichting om tweedehands producten te verkopen of door een gedeeltelijk verbod op de verkoop van nieuwe, niet circulaire producten. De juridische haalbaarheid van deze instrumenten hangt echter af van de vraag of aan de eisen van de Dienstenrichtlijn kan worden voldaan. Om die reden is het instrument **oranje**.

Instrument 2: (Hoe) kan ik voorrang geven op A-locaties aan winkels die bijdragen aan afvalpreventie?

Dit instrument beoogt een voorrangsregeling, waarbij winkels die bijdragen aan afvalpreventie voorrang krijgen op winkels die niet bijdragen aan afvalpreventie. Onder winkels die bijdragen aan afvalpreventie verstaan wij winkels die hoofdzakelijk tweedehands of herbruikbare producten verkopen of reparatiediensten aanbieden, zoals schoenmakers en kleermakers. Gemeenten kunnen dit instrument juridisch borgen in het omgevingsplan, mits voldaan wordt aan de eisen van de Dienstenrichtlijn. Om die reden is het instrument **oranje**.



Instrument 3: (Hoe) kan ik het omgevingsplan gebruiken om (meer) ruimte te maken voor kringloopwinkels?

Voor kringloopwinkels met een aantoonbare andere ruimtelijke impact dan andere vormen van dienstverlening (zoals winkels die nieuwe/niet circulaire producten verkopen), kunnen gemeenten ruimte reserveren in het omgevingsplan door een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het instrument is daarom **groen**.

Instrument 4: (Hoe) kan ik winkelgebieden verduurzamen door de functies die gelden in dat gebied te veranderen?

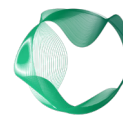
Het is mogelijk om een andere ruimtelijke invulling te geven aan stadscentra via de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat kan een transformatie zijn van een winkelgebied naar een woongebied, horecagebied of een van deze twee in combinatie met ruimte voor circulaire activiteiten, bijvoorbeeld voor werkcafés en reparatiewinkels. Dit instrument is **groen**, mits overgangsrecht passend bij het bestaande gebruik van het gebied van toepassing is. Met name in stadscentra, die voor veel functies gebruikt worden, zijn de gevolgen van een andere ruimtelijke invulling groot.

Instrument 5: (Hoe) kan ik het realiseren van deeldepots verplichten?

Met dit instrument wordt onderzocht of een gemeenschappelijke ruimte in gebouwen kan worden gerealiseerd, waarbij bewoners toegang hebben tot (elektronische) apparaten of andere producten. Op die manier wordt het gebruik van producten gedeeld en kan de deeleconomie bespoedigd worden.

Ook als deeldepots verplicht worden bij nieuwbouwprojecten, kan het omgevingsplan **niet verplichten** dat ook daadwerkelijk **gebruik** wordt gemaakt van deze ruimtes. Wel kan worden geborgd dat de depots in gebruik blijven als depot.

Het verplicht gebruiken van depots zou civielrechtelijk kunnen worden geregeld. Dat zal moeten op basis van vrijwilligheid van de bedrijven en burgers en kan door gemeenten niet afgedwongen worden. Om die reden is het instrument **oranje**.



Instrument 6: (Hoe) kan ik locaties beschikbaar stellen voor (was)diensten?

Het borgen van de aanwezigheid van wasdiensten kan door in het omgevingsplan locaties aan te wijzen waar dergelijke diensten kunnen worden aangeboden.

Een verplichting om **gebruik** te maken van de wasdienst kan **niet** geregeld worden in een omgevingsplan of in een gemeentelijke verordening. Dat kan raken aan de effectiviteit van het instrument. Om die reden is het instrument **oranje**.

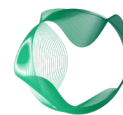
Instrument 7: (Hoe) kan ik plastic wegwerpproducten verbieden in een APV of het omgevingsplan?

Gemeenten kunnen een gemeentebreed verbod op wegwerpproducten opnemen in de APV of het omgevingsplan, zolang het een aanvulling is op landelijke regelgeving over verkoop van wegwerpproducten. Dit instrument is daarom **groen**.

Landelijke regelgeving staat niet in de weg dat gemeenten aanvullende regels stellen over afvalpreventie. Afvalpreventie is een onderwerp van de gemeentelijke huishouding. Gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor het schoonhouden van hun grondgebied. Gelet op de reikwijdte van de Omgevingswet lijkt het omgevingsplan het meest passend om regels over afvalpreventie en daarmee ook een verbod op wegwerpproducten te stellen.

Een schematische samenvatting van de instrumenten wordt hieronder weergegeven:

Instrument		Juridisch kader	Haalbaarheid	Geschikte instrumenten
1	(Hoe) kan ik verkoopbeperkingen invoeren voor de verkoop van goederen in winkels?	Omgevingswet, Dienstenrichtlijn	Oranje	Omgevingsplan (verbod- en gebodsregel)



Instrument	Juridisch kader	Haalbaarheid	Geschikte instrumenten
2	(Hoe) kan ik voorrang geven op A-locaties aan winkels die bijdragen aan afvalpreventie?	Oranje	Omgevingsplan (functietoedeling en verbodsregel)
3	(Hoe) kan ik het omgevingsplan gebruiken om (meer) ruimte te maken voor kringloopwinkels?	Groen	Omgevingsplan (functietoedeling)
4	(Hoe) kan ik winkelgebieden verduurzamen door de functies die gelden in dat gebied te veranderen?	Groen	Omgevingsplan
5	(Hoe) kan ik het realiseren van deeldepots verplichten?	Oranje	
6	(Hoe) kan ik locaties beschikbaar stellen voor (was)diensten?	Oranje	
7	(Hoe) kan ik plastic wegwerpproducten verbieden in een APV of het omgevingsplan?	Groen	APV Omgevingsplan

Voor een uitvoerige beschrijving verwijzen wij naar [hoofdstuk 3](#).



Inleiding

1.1 De opgave

Nederland heeft als doel om een circulaire economie te realiseren in 2050. Een onderdeel hiervan is dat er per inwoner minder huishoudelijk afval vrijkomt. Dit geldt met name voor de productgroepen elektrische en elektronische apparaten, textiel en meubels. Deze productgroepen hebben een grote impact op het milieu en zijn om die reden aangewezen als prioritaire productgroepen in het Nationaal Programma Circulaire Economie (hierna: “**NPCE**”).

Er komt minder afval vrij op het moment dat inwoners minder spullen kopen of besluiten zich anders van spullen te ontdoen, door te repareren, spullen te delen of spullen tweedehands door te verkopen. Dit gaat dus niet over het verminderen van restafval door beter te scheiden, maar om een vermindering van de totale hoeveelheid afval met gebruikmaking van alle R-strategieën.

De gedraging die het meest direct leidt tot minder afval is het niet kopen van (nieuwe) producten. Het besluit om een product niet te (nieuw) kopen kan plaatsvinden op het moment dat iemand zich in een (online)koop omgeving bevindt, maar het kan ook daarvoor al plaatsvinden. In het laatste geval signaleert iemand een behoefte maar besluit deze niet te vervullen middels het kopen van een (nieuw) product. Maar ook het bevorderen van delen en lenen van spullen, het aanschaffen van tweedehands of refurbished producten, het huren van producten en het laten repareren van producten zijn voorbeelden van gedragingen die kunnen leiden tot minder huishoudelijk afval.

Vanuit het VANG huishoudelijk afvalprogramma is een koplopergroep van gemeenten en inzamelaars geformeerd die werken aan afvalpreventie, ieder vanuit de eigen bevoegdheden en expertise. Vanuit deze groep is de vraag ontstaan welke juridische mogelijkheden zij hebben om het ontstaan van huishoudelijk afval te beperken.



1.2 Vraagstelling en scope van het onderzoek

In deze notitie analyseren we de juridische haalbaarheid van een zevental maatregelen ter bevordering van afvalpreventie:

1. (Hoe) kan ik verkoopbeperkingen invoeren voor de verkoop van goederen in winkels?
2. (Hoe) kan ik voorrang geven op A-locaties aan winkels die bijdragen aan afvalpreventie?
3. (Hoe) kan ik winkelgebieden verduurzamen door de functies die gelden in dat gebied te veranderen?
4. (Hoe) kan ik het omgevingsplan gebruiken om (meer) ruimte te maken voor kringloopwinkels?
5. (Hoe) kan ik het realiseren van deeldepots verplichten?
6. (Hoe) kan ik locaties beschikbaar stellen voor (was)diensten?
7. (Hoe) kan ik plastic wegwerpproducten verbieden in een APV of het omgevingsplan?

Deze lijst met maatregelen is samengesteld door RWS als opdrachtgever van dit onderzoek. CircuLaw onderzoekt de mogelijkheden en beperkingen voor gemeenten om deze maatregelen juridisch te borgen. Daar waar publiekrechtelijke borging van maatregelen gericht op afdwingbaarheid op grond van de Omgevingswet juridisch gecompliceerd is, stellen we andere maatregelen voor ter bevordering van het doel.

1.3 Leeswijzer

Deze handreiking bestaat uit een aantal hoofdstukken: Deel 1 bevat een algemeen deel met een beschrijving van juridische ontwikkelingen en het juridisch kader waarbinnen gemeenten opereren. Daarin beschrijft hoofdstuk 2 de borging van afvalpreventie vanuit Europese wetgeving en de verankering daarvan in Nederland. Ook bevat dit hoofdstuk algemeen deel waarin het juridische kader wordt geschetst waarbinnen gemeenten opereren bij het stellen van eisen over afvalpreventie. De doelstelling en reikwijdte van de Omgevingswet worden behandeld en de juridische kaders waarbinnen gemeenten, regels mogen stellen. Tot slot worden de mogelijkheden beschreven via het privaatrecht om maatregelen over afvalpreventie te borgen, op basis van vrijwilligheid.



In hoofdstuk 3 van deze handreiking analyseren we de maatregelen aan de hand van het juridisch kader van hoofdstuk 2 en 3. Hierin wordt beschreven in hoeverre de maatregelen juridisch haalbaar zijn, beschrijven we waar mogelijk alternatieve manieren om de maatregel te borgen en beschrijven we de eventuele praktische bezwaren die wij zien.

Deze handreiking beoogt een algemene indruk te geven van de mogelijkheden en beperkingen van toepassing van een van de maatregelen op het gebied van afvalpreventie. Elk van de maatregelen is zelfstandig leesbaar, om die reden is de inhoud van het juridisch toetsingskader op sommige plekken herhaald. Wij adviseren bij toepassing van de maatregelen in overleg te treden met een jurist van de eigen gemeente.



Deel I

Juridisch kader gemeenten bij afvalpreventie



Juridisch kader omtrent afvalpreventie

2.1 Grondslag voor werken aan afvalpreventie

De Kaderrichtlijn Afvalstoffen (hierna: “Kra”) ¹ vormt het Europese kader op het gebied van afval en afvalstoffen. De Kra is gebaseerd op overwegingen in verband met de bescherming van het milieu en de volksgezondheid en ook op de beperkingen van grondstoffengebruik. Diverse onderdelen van het afvaldossier worden hierin beschreven: harmonisatie van definitie van gevaarlijke afvalstoffen, regels over inzameling, transport en vergunningplichtige (en milieubelastende) activiteiten.

In de Kra zijn de diverse R-strategieën ter bevordering van de circulaire economie ook terug te vinden. Definities over preventie, hergebruik, recycling zijn opgenomen en dienen te worden ingezet om de (economische) levensduur van grondstoffen zo veel mogelijk te verlengen. Al in 1997 is een resolutie aangenomen door de Europese Raad dat afvalpreventie de ‘eerste prioriteit van afvalstoffenbeheer moet zijn’.²

In de Kra staat een definitie van preventiemaatregelen:

„Preventie”: maatregelen die worden genomen voordat een stof, materiaal of product afvalstof is geworden, ter vermindering van:

- a) de hoeveelheid afvalstoffen, inclusief via het hergebruik van producten of de verlenging van de levensduur van producten; of
- b) de negatieve gevolgen van de geproduceerde afvalstoffen voor het milieu en de menselijke gezondheid; of
- c) het gehalte aan schadelijke stoffen in materialen en producten”

¹ Richtlijn 2008/98/EG d.d. 19 november 2008 betreffende afvalstoffen (“KRA”) via: eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0098

² Overweging 7 in de considerans bij de Kra.



Preventieve maatregelen onder de KRA zien enerzijds op vermindering van de hoeveelheid afvalstoffen en anderzijds op productie van minder schadelijke producten, althans waarvan de levensduur van de grondstoffen wordt verlengd. In de KRA is afvalpreventie opgenomen onder artikel 8 (uitgebreide producentenverantwoordelijkheid), artikel 9 (afvalpreventie), artikel 29 (afvalpreventieprogramma's). Daarnaast is afvalpreventie opgenomen als onderwerp waarover gerapporteerd moet worden aan de Commissie. De Kra beschrijft de verplichting voor lidstaten om aan de slag te gaan met afvalpreventie. Dat kan door het stellen van regels voor producenten. Meer specifiek gaat het om het vaststellen van afvalpreventieprogramma's, waarin afvalpreventiemaatregelen duidelijk worden aangegeven. De voortgang moet worden vastgesteld op basis van kwalitatieve en kwantiteiten benchmarks die gemeten worden met indicatoren.

Onder invloed van de Green Deal wordt de KRA op dit moment herzien. Bij de start van de onderhandeling was de inzet een relatief grote herziening. Bij de laatste gepubliceerde versie van de KRA blijkt deze ambitie te zijn afgezwakt.³ Er is een duidelijke focus op de productgroepen voedsel en textiel, waarvoor specifieke maatregelen worden genomen. Voor de productgroep voedsel zijn uitgebreide verplichtingen op het gebied van preventie voorzien in artikel 9a en 29a (voedselverpillingsprogramma).

De KRA is in de Nederlandse rechtsorde geïmplementeerd en terechtgekomen in de Wet Milieubeheer (hierna: "**Wm**"). In de Wm wordt preventie genoemd, en de bepalingen van de Kra voor een groot deel herhaald, en maar beperkt gespecificeerd. Hoofdstuk 9 en 10 van de Wm worden momenteel herzien.

Daarnaast wordt gewerkt met uitwerking in beleid en lagere regelgeving, zoals ook blijkt uit artikel 9.5.2 Mw. Uit de Memorie van Toelichting bij de Wijzigingswet Kra uit 2018, blijkt dat veel van de maatregelen op het gebied van afvalpreventie in lagere regelgeving wordt uitgewerkt⁴. Het Afvalpreventieprogramma Nederland is een voorbeeld van een uitwerking in beleid.⁵

³ Laatste voorstel voor herziening van de Kra d.d. 17 juni 2024, [pdf](#).

⁴ Overweging 2.2.2. MvT bij de wijzigingswet Milieubeheer, 35 267.3 Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PbEU L 150) (Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen).

⁵ Afvalpreventieprogramma Nederland: Maatregelen voor afvalpreventie, d.d. 17 december 2020



De doelstellingen die volgen uit het Afvalpreventieprogramma zijn veelal vrijblijvend en niet juridisch dwingend van aard. Daarbij wordt een aantal maatregelen herhaald uit bijlage IV bis van de KRA waarin een overzicht met mogelijke maatregelen op het gebied van afvalpreventie is opgenomen. Er wordt in beperkte mate ingezet op nieuwe maatregelen, en de maatregelen zijn overwegend gericht op voorlichten en stimuleren. Onder invloed van de herziening van de KRA, wordt het Afvalpreventieprogramma mogelijk aangepast.

Naast de juridische kaders op het gebied van afval, raken de maatregelen die onderzocht zijn voor de uitvoering van dit onderzoek voornamelijk de Omgevingswet. In het volgende hoofdstuk wordt het relevante kader beschreven.



2.2 De Omgevingswet

Aangezien de meeste maatregelen uit dit onderzoek met behulp van de Omgevingswet (hierna: “Ow”) uitgevoerd moeten worden, wordt allereerst stilgestaan bij de kenmerken van de Omgevingswet.

2.2.1 Doelstelling van de Omgevingswet

In de Omgevingswet heeft de gemeente de mogelijkheid om maatschappelijke doelen te realiseren met eigen beleid, lokale regels (omgevingsplan) en uitvoering van maatregelen.

De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving en over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Dat staat in artikel 1.2, eerste lid, Ow. Het doel van de wet is om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving te bereiken en te behouden en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van een goede omgevingskwaliteit om daarmee maatschappelijke behoeften te vervullen. De wetgever heeft dit vertaald in artikel 1.3:

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- b. Doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Kort gezegd gaat het om het stellen van regels met het oog op een balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.

2.2.2 Reikwijdte van de Omgevingswet

De Omgevingswet gaat dus over de fysieke leefomgeving en op activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Beleid over afvalpreventie valt ook onder die reikwijdte.



Afval valt onder de reikwijdte van de Omgevingswet

Bij de totstandkoming van de Omgevingswet is gekozen voor een modulaire aanpak. Dat betekent dat nog niet alle onderdelen van het omgevingsrecht, die gaan over de fysieke leefomgeving, zijn opgenomen in de Omgevingswet. Afvalbeleid is vooralsnog niet geregeld in de Omgevingswet, maar in de Wet Milieubeheer. Dit betekent echter niet dat afval geen onderwerp is dat binnen de reikwijdte van de Omgevingswet past en met het instrumentarium van de Omgevingswet gereguleerd kan worden.

Het aanvankelijke wetsvoorstel voor de Omgevingswet was gericht op de instrumenten voor gebiedsgericht beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Door aanvullingswetten zijn daar later onderdelen aan toegevoegd, namelijk bodem, geluid, grondeigendom en natuur. Volgens de memorie van toelichting bij de Omgevingswet zijn nog andere aanvullingen voorzien, waaronder "milieuregelgeving over niet-plaatsgebonden handelingen, vooral regelingen over stoffen, afvalstoffen en producten en emissiehandel"⁶ (Wet milieubeheer).

Dit wil niet zeggen dat afval niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet valt, zolang afval nog niet geheel geïntegreerd is in de Omgevingswet. Met de Invoeringswet Omgevingswet is onder meer de Wet milieubeheer gewijzigd, zodat gemeenten de keuze hebben om regels over afval met het instrumentarium van de Omgevingswet te regelen. Artikel 10.23 verplicht gemeenten bijvoorbeeld om regels over afvalstoffen te stellen. Dat kan de gemeente doen in een afvalstoffenverordening óf in het omgevingsplan. De memorie van toelichting bij de Invoeringswet beschrijft daarover:

'De afvalstoffenverordening bevat alleen regels over de fysieke leefomgeving. Dergelijke regels zouden qua aard en inhoud ook in een omgevingsplan passen. Er is niet voor gekozen het gemeentebestuur te verplichten tot integratie van dit soort regels in het omgevingsplan, maar het bestuur wordt wel de mogelijkheid daartoe geboden.'⁷

Afval gaat over de fysieke leefomgeving en is daarmee onderwerp dat past binnen de reikwijdte van de Omgevingswet. Dat afval nog geregeld wordt in de Wet milieubeheer komt door de keuze van het Rijk voor een modulaire aanpak voor integratie van het omgevingsrecht in de Omgevingswet.



Gemeenten hebben op grond van de Wet milieubeheer al wel de mogelijkheid om regels over afval vast te stellen binnen het instrumentarium van de Omgevingswet.

De wet bevat geen definitie van het begrip 'fysieke leefomgeving'. Wel bevat de wet een opsomming van onderdelen die in elk geval deel uitmaken van de fysieke leefomgeving. In artikel 1.2, tweede lid, Ow staat:

“De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval:

- a) bouwwerken,
- b) infrastructuur,
- c) watersystemen,
- d) water,
- e) bodem,
- f) lucht,
- g) landschappen,
- h) natuur,
- i) cultureel erfgoed,
- j) werelderfgoed.”

Deze opsomming is niet limitatief bedoeld. Het is daardoor mogelijk om nog andere onderdelen van de fysieke leefomgeving te reguleren met het instrumentarium van de Omgevingswet. Daarnaast geeft artikel 1.2, derde lid, Ow een niet limitatieve opsomming van activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Regels over afvalpreventie kunnen bijvoorbeeld gaan over:

- activiteiten waardoor emissies worden veroorzaakt,
- het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
- het nalaten van activiteiten.

Afvalpreventie is nodig voor de bescherming van het milieu en de natuur. Afvalpreventie vermindert de hoeveelheid afval die wordt geproduceerd. Door producten en materialen efficiënter te gebruiken en afval te voorkomen, kunnen we de negatieve effecten op het milieu beperken. Dit omvat het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen die vrijkomen bij het verbranden van afval. Bovendien bespaart afvalpreventie energie en grondstoffen, omdat minder



nieuwe materialen geproduceerd worden. Dit draagt bij aan een lagere CO₂-uitstoot. Afvalpreventie heeft dus gevolgen voor de fysieke leefomgeving en is daarmee een thema dat gereguleerd kan worden met het instrumentarium van de Omgevingswet.

2.2.3 Het instrumentarium van de Omgevingswet

De Omgevingswet bevat regels over de taken en bevoegdheden van overheden voor het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Met de instrumenten van de Omgevingswet kunnen overheden (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) beleid vaststellen en uitvoeren. De wet kent 6 kerninstrumenten waarmee overheden kunnen sturen:

1. de omgevingsvisie,
2. het omgevingsprogramma,
3. decentrale regels:
 - a. provinciale omgevingsverordening, en
 - b. omgevingsplan van de gemeente,
4. algemene rijksregels:
 - a. Besluit bouwwerken leefomgeving;
 - b. Besluit activiteiten leefomgeving;
 - c. Besluit kwaliteit leefomgeving;
 - d. Omgevingsbesluit,
5. omgevingsvergunning, en
6. het projectbesluit.

De kerninstrumenten waarmee de gemeente kan sturen op afvalpreventie zijn de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en het omgevingsplan. Het centrale instrument van gemeenten bij het stellen van verplichtingen of verboden, is het omgevingsplan. Daarin staan alle gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving.

2.2.4 Samenhang tussen de instrumenten

De instrumenten van de Omgevingswet staan niet op zichzelf, maar maken onderdeel uit van een beleidscyclus. De beleidscyclus bestaat uit beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, beleidsuitvoering en terugkoppeling. Schematisch ziet dat er als volgt uit:



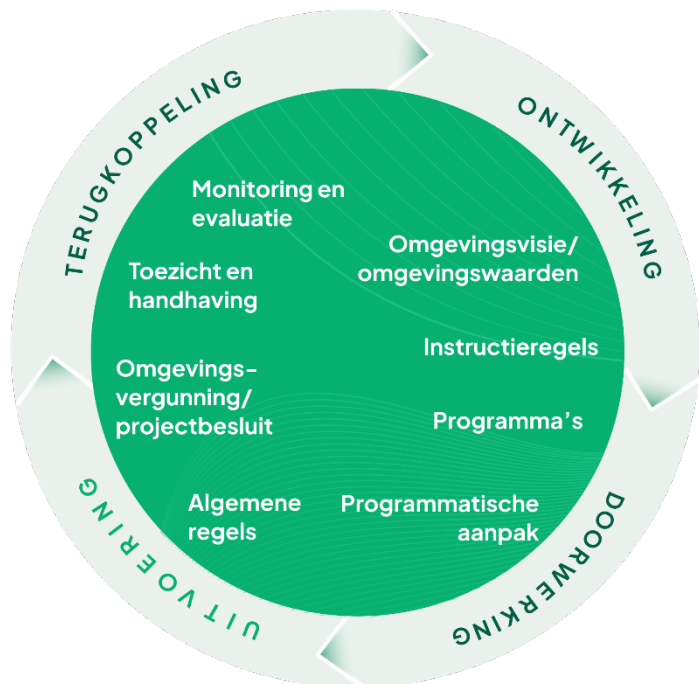
Het kwart rechtsboven van de cyclus omvat beleidsontwikkeling. Dit staat voor visievorming. Dat gebeurt in een omgevingsvisie of omgevingsprogramma.

Het kwart rechtsonder in de cyclus staat voor beleidsdoorwerking.

Daarin wordt beleid geconcretiseerd en juridisch geborgd in decentrale regels, zoals het omgevingsplan.

Bij beleidsuitvoering, het kwart linksonder, worden decentrale regels toegepast in concrete gevallen, bijvoorbeeld in een omgevingsvergunning.

De cyclus wordt gesloten door terugkoppeling. Dat gaat over toezicht en handhaving en over monitoring en evaluatie van het beleid en decentrale regels. Uit monitoring kan volgen dat het beleid moet worden aangepast. Daarmee is de cirkel rond.



Het bereiken van beleidsdoelen kan niet met de inzet van één instrument. De inzet van een mix van instrumenten bepaalt het succes. Het werken in de beleidscyclus is hierbij essentieel.

2.2.5 Succesvol sturen met een mix van instrumenten

Gemeenten hebben verschillende bevoegdheden om ambities over afvalpreventie vast te leggen in beleid en vervolgens juridisch te borgen. De belangrijkste kerninstrumenten voor het juridisch borgen van afvalpreventie zijn: de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en het omgevingsplan. Hieronder volgt een korte toelichting op deze instrumenten.



2.2.5.1 Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is binnen de systematiek van de Omgevingswet bedoeld als hét beleidsdocument. Rijk, gemeenten en provincies maken ieder één omgevingsvisie waarin strategische keuzes zijn gemaakt over de fysieke leefomgeving. Het bevat de ambities en beleidsdoelen voor de lange termijn. Door beleidsdoelen voor afvalpreventie op te nemen in de omgevingsvisie, wordt dit onderdeel van de beleidscyclus. Ook biedt dit een aanknopingspunt om deze beleidsdoelen verder uit te werken in een omgevingsprogramma en/of juridisch te borgen in het omgevingsplan.

Voorbeeld gemeente Utrecht

In de omgevingsvisie van de gemeente Utrecht staat:

“In een circulaire economie bestaat geen afval en worden grondstoffen steeds opnieuw gebruikt. In 2050 wil Utrecht als stad helemaal circulair zijn.”

Deze ambitie biedt een haakje om maatregelen voor afvalpreventie juridisch te borgen.

2.2.5.3 Omgevingsprogramma

Net als de omgevingsvisie is een omgevingsprogramma een beleidsdocument. Het bevat de uitwerking van een beleidsdoel en/of maatregelen voor uitvoering van de beleidsdoelen. Met het omgevingsprogramma kunnen gemeenten nader invulling geven aan hun omgevingsvisie. Het voordeel van een programma is dat het uitvoeringsgerichte doelen en maatregelen bevat en daarmee ook inzicht geeft in de rol van de betreffende overheid (en andere partijen) bij het bereiken van de doelen voor afvalpreventie.

Met betrekking tot afvalpreventie kan dit ook inhouden dat er keuzes worden gemaakt over de rol die de gemeente hierbij wil nemen. Neemt de gemeente regie door bindende regels te stellen over afvalpreventie in het omgevingsplan? Of neemt de gemeente een meer facilitaire rol aan, bijvoorbeeld door burgers en bedrijven te informeren over hun invloed op afvalpreventie en laten ze de invulling daarvan bij hen? Een omgevingsprogramma kan de tussenstap vormen tussen het stellen van beleidsdoelen in de omgevingsvisie en het juridisch borgen daarvan in het omgevingsplan.



Voorbeeld gemeente Amsterdam

Het uitvoeringsprogramma Afval en grondstoffen 2020 – 2025 van de gemeente Amsterdam is beleid dat in een omgevingsprogramma vastgesteld kan worden. Maatregelen die de gemeente in het programma treft, zijn onder andere:

1. Amsterdam wordt een circulaire textiel hub;
2. Recyclepunten met goede dienstverlening, opening van een circulair ambachtscentrum;
3. Samenwerking met kringloopbedrijven;
4. Experimenteren van het apart inzamelen van nieuwe stromen.

In het programma worden de maatregelen toegelicht en is uitgewerkt hoe de gemeente deze maatregelen gaat invoeren tot 2025.

2.2.5.3 Omgevingsplan

Het omgevingsplan is een verordening, dat wil zeggen een verzameling regels. Het bevat alle gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving die gelden voor iedereen. Alle regels in het omgevingsplan samen vormen een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat is een belangenafweging tussen verschillende functies die aan locaties in de fysieke leefomgeving kunnen worden toegekend. Het omgevingsplan is gericht op het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Enerzijds betekent dat het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, inclusief de intrinsieke waarde van de natuur. Anderzijds gaat dit over het doelmatig beheer, gebruik en het ontwikkelen van die fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan is de opvolger van het bestemmingsplan, maar heeft een bredere reikwijdte. Daardoor worden bepaalde onderwerpen die voorheen in andere verordeningen, zoals de APV of de afvalstoffenverordening, werden geregeld, nu thuis in het omgevingsplan. Met betrekking tot regels over afval hebben gemeenten een keuze. Die regels kunnen zowel in een afvalstoffenverordening als in het omgevingsplan worden geregeld. Het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat alle gemeentelijke regels die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving, in het omgevingsplan worden geregeld.



Voorbeeldregel zwerfafval in het omgevingsplan

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn veel regels die voorheen landelijk werden geregeld, nu onderdeel geworden van alle tijdelijke omgevingsplannen van gemeenten. Deze regels staan in de bruidsschat. Een voorbeeld van een regel over afval in het tijdelijke omgevingsplan gaat over zwerfafval. Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet was dit een landelijke regel in het Activiteitenbesluit. De regel luidt:

Artikel 22.53 bruidsschat omgevingsplan (afval: zwerfvuil)

Voor een doelmatig beheer van afvalstoffen wordt binnen een straal van 25 m rond de begrenzing van de locatie waarop de activiteit wordt verricht, zo vaak als nodig, etenswaren, verpakkingen, sport- of spelmaterialen, of andere materialen verwijderd die van de activiteit afkomstig zijn.



2.2.6 Samenhang afval wetgeving en omgevingswet

De keuze van gemeenten om afvalpreventie te regelen in het omgevingsplan is niet zonder grenzen. De beleidsruimte om regels te stellen over de fysieke leefomgeving wordt ingekaderd door landelijke en provinciale regelgeving. Ook kunnen onderwerpen uitputtend zijn geregeld in rijksregels. In dat geval is er geen ruimte om afwijkende of aanvullende regels op te nemen in het omgevingsplan. In deze paragraaf geven we inzicht in het juridisch speelveld waarmee gemeenten rekening moeten houden bij het juridisch borgen van maatregelen over afvalpreventie.

2.2.6.1 Europese regels en doorwerking in rijksregels

Het Rijk kan met instructieregels bepalen dat een bepaald onderwerp in het omgevingsplan moet worden geregeld. De instructieregels van het Rijk staan in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Een deel daarvan vloeit voort uit Europese regelgeving. Voor het juridisch borgen van maatregelen voor afvalpreventie is 5.1a. Bkl relevant. Daarin staat dat het omgevingsplan voldoet aan de eisen van de Europese Dienstenrichtlijn (2006/123/EG). Ook is artikel 10.14 Wet milieubeheer (Wm) relevant. Gemeenten moeten bij het stellen van regels in het omgevingsplan rekening houden met het landelijk afvalbeheerplan (LAP).⁸

Doorwerking van instructieregels

Instructieregels zijn in 3 typen onder te verdelen, al naar gelang de afwegingsruimte die de gemeente daarmee krijgt. De afwegingsruimte die aan gemeenten wordt gelaten, volgt uit de bewoordingen van de instructieregel:

Betrekken bij: hierbij dienen feiten of verwachtingen betrokken te worden. Het bestuursorgaan maakt hierbij eigen afwegingen.

Rekening houden met: hierbij is in de instructieregel een zwaarwegend belang opgenomen. Het bestuursorgaan maakt een eigen afweging en motiveert waarom een ander belang zo mogelijk doorslaggevend is.

In acht nemen: dit is de meest dwingende vorm, vaak doordat een bepaalde wettelijke norm moet worden gehanteerd.

⁸ Vanaf 2025 wordt het LAP vervangen door het Circulair Materialenplan (CMP).



Naast de instructieregels in het Bkl moeten gemeenten rekening houden met de uitputtende werking van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Hieronder volgt een toelichting op de doorwerking van Europese regelgeving in instructieregels en in het bijzonder de eisen van de Dienstenrichtlijn en de uitputtende werking van het Bbl en het Bal.

Doorwerking van Europese regelgeving in nationale instructieregels
Europese richtlijnen gelden niet direct in de lidstaten. Ze moeten omgezet worden in nationale regelgeving voordat ze bindend zijn voor burgers en bedrijven. Dit is een taak van het Rijk. Voor het omzetten van een Europese richtlijn in nationale wetgeving geldt een termijn. Vaak is dat twee jaar. Als de richtlijn na die termijn niet correct is omgezet, dan kan een burger/bedrijf zich rechtstreeks op de bepalingen van de richtlijn beroepen, mits deze onvoorwaardelijk en voldoende concreet zijn om als rechtsregel door de rechter te worden gehanteerd. Bovendien moet het nationale recht conform het EU-recht worden geïmplementeerd en toegepast.

Doorwerking van de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen

Voor regels over afvalpreventie is de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) relevant. Op grond van artikel 9 Kra moeten de lidstaten maatregelen nemen om afvalproductie te voorkomen. In het artikel staat opgesomd welke maatregelen ten minste moeten worden getroffen. Enkele voorbeelden die genoemd worden:

- zij bevorderen en ondersteunen duurzame productie- en consumptiemodellen;
- zij moedigen het ontwerp, de fabricage en het gebruik van producten aan die hulpbronnenefficiënt, duurzaam (ook wat betreft levensduur en het ontbreken van geplande veroudering), repareerbaar, herbruikbaar en opwaardeerbaar zijn;
- zij brengen de producten in kaart die kritieke grondstoffen bevatten om te voorkomen dat die materialen afval worden;

In artikel 29 van de richtlijn staat dat lidstaten een afvalpreventieprogramma moeten vaststellen. Daarin moeten tenminste de maatregelen voor afvalpreventie, op grond van artikel 9 Kra, staan. Artikel 29 Kra is omgezet in Nederlands recht in artikel 10.7 van de Wet milieubeheer (Wm):



'Het afvalbeheerplan bevat de onderwerpen die ingevolge voor Nederland bindende besluiten van de instellingen van de Europese Unie moeten worden opgenomen in een zodanig plan. Het afvalbeheerplan voldoet aan het bij of krachtens de kaderrichtlijn afvalstoffen daaromtrent bepaalde, met inbegrip van hetgeen bij of krachtens die richtlijn is bepaald met betrekking tot afvalpreventieprogramma's.'

Het afvalpreventieprogramma is in Nederland opgenomen in het Landelijk afvalplan (LAP). Gemeenten moeten bij het stellen van regels in het omgevingsplan rekening houden met het LAP. Dat staat in artikel 10.14 Wm. De bewoordingen 'rekening houden met' betekent dat gemeenten het LAP als zwaarwegend belang moeten meenemen bij de belangenafweging voor het stellen van regels in het omgevingsplan. Er geldt een motiveringsplicht voor gemeenten als zij willen afwijken van het LAP.

Vanaf 2025 zal het Circulair Materialenplan (CMP) in de plaats treden van het LAP. Gemeenten moeten vanaf 2025 rekening houden met het CMP. Dit biedt ook een haakje om afvalpreventie op te nemen in de omgevingsvisie (en evt. een omgevingsprogramma) en maatregelen voor afvalpreventie juridisch te borgen in het omgevingsplan.

Voorts is er een herziening van de KRA in voorbereiding die gaat over onder meer het voorkomen van textielafval en het verminderen van voedselverspilling. Voor gemeenten brengt dit nog geen verplichtingen met zich mee. De herziene richtlijn moet eerst vastgesteld worden en vervolgens krijgt het Rijk een termijn waarbinnen het de herziene richtlijn moet omzetten in nationale regels. Mogelijk komen hier nieuwe instructieregels gericht tot decentrale overheden uit voort of worden de maatregelen voor textielafval en voedselverspilling onderdeel van het landelijk afvalbeheerplan (vanaf 2025 het CMP), zodat gemeenten daarmee rekening moeten als zij gebruik maken van hun bevoegdheid daarover regels op te nemen in het omgevingsplan.

Eisen van de Dienstenrichtlijn

De Dienstenrichtlijn is omgezet in het nationale recht in de Dienstenwet en bevordert de vrijheid van diensten op de interne markt. Artikel 5.1a Bkl bepaalt dat het omgevingsplan moet voldoen aan artikel 14, aanhef en onder 5, van de Dienstenrichtlijn. Hierin staat dat de vestiging van een dienstenactiviteit niet afhankelijk mag zijn van economische criteria, zoals marktbehoefte of concurrentiebescherming door slechts een beperkt aantal aanbieders die dezelfde dienst verrichten toe te staan.



Het begrip 'dienst' moet breed worden geïnterpreteerd. Ook detailhandel valt daaronder. Iedere verplichting, verbod, voorwaarde of beperking die aan de toegang of uitoefening van dienstenactiviteiten wordt gesteld, valt onder de Dienstenrichtlijn.

Territoriale of kwantitatieve beperkingen aan de vrijheid van vestiging van een dienst zijn in principe niet toegestaan. Territoriale of kwantitatieve beperkingen zijn eisen die gaan over het volume of aanbod van dienstverlening op een locatie. Bijvoorbeeld door het verplichten van verkoop van tweedehands goederen in winkels. Dwingende redenen van algemeen belang kunnen wel een reden zijn om de vrijheid van vestiging te beperken. Het beperken van de vrijheid van vestiging door het stellen van eisen is alleen toegestaan als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. Discriminatieverbod: de vergunningplicht mag geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
2. Noodzakelijkheidsvereiste: de vergunningplicht moet gerechtvaardigd zijn om een dwingende reden van algemeen belang. Een dwingende reden van algemeen belang is bijvoorbeeld de bescherming van het milieu (overweging 40 en artikel 4, aanhef en onder 8 van de Dienstenrichtlijn);
3. Evenredigheidsvereiste: de eis of vergunningplicht moet geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, deze eis mag niet verder gaan dan nodig is om het beoogde doel mee te bereiken én het doel kan niet met minder vergaande beperkingen worden bereikt.

Hierbij ligt het zwaartepunt bij de evenredigheidstoets. De evenredigheid van een vergunningplicht kun je aantonen met specifieke gegevens over de effectiviteit van de vergunningplicht (Appingedam, [ECLI:NL:RVS:2019:3506](#), en Heeze-Leende, [ECLI:NL:RVS:2023:2834](#)). De specifieke gegevens moet de bestuursrechter in staat stellen om objectief te beoordelen of de beperking evenredig is.



Vragen die de bestuursrechter beantwoord wil zien bij de beoordeling van de evenredigheid, zijn:

1. Is de beperking in het algemeen effectief?
2. In hoeverre is het resultaat van het onderzoek onder 1 toepasbaar op de specifieke situatie? Beoordeel in hoeverre het (algemene) onderzoek naar de effectiviteit toepasbaar is in de specifieke, lokale situatie van de gemeente. Gemotiveerd moet worden dat de gemeentelijke situatie niet zo bijzonder is dat het algemene onderzoek naar de effectiviteit niet van toepassing is.
3. Daarnaast is relevant of ook volstaan kan worden met minder zware maatregelen. Als dat het geval is, is de beoogde maatregel niet proportioneel.

Als het invoeren van een beperking voor de verkoop van goederen onderdeel is van een breder pakket aan maatregelen voor afvalpreventie, dan kan de evenredigheid van de beperking ook worden aangetoond met een onderzoek naar de effectiviteit van het gehele pakket aan maatregelen. De evenredigheidstoets voor de maatregel is dan minder zwaar. Voldoende is een analyse van de bijdrage van het verbod of de verplichting voor de verkoop van goederen, binnen een pakket van maatregelen, aan het bereiken van het doel (zie de uitspraak [ECLI:NL:RVS:2019:3506](#), r.o. 13.6). Aannemelijk moet zijn dat de afzonderlijke maatregel een 'zinvolle bijdrage' levert aan het bereiken van het doel, als onderdeel van een pakket (Zie [HvJ EU 24 maart 2011, ECLI:EU:C:2011:172](#), r.o. 82).

Vanuit de optiek van duurzaamheid of circulariteit is het aannemelijk dat aan deze toetst kan worden voldaan. Dit geldt vooral producten met een grote milieu-impact. Een keuze voor specifieke producten, die direct verbonden worden aan een maatregel, lijkt logischer dan het invoeren van generieke maatregelen zoals een algeheel verbod op de verkoop van wegwerpproducten.

2.2.6.2 De uitputtende werking van rijksregels

Bij het stellen van regels over afvalpreventie moeten gemeenten rekening houden met de regels die het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) stelt. In het Bbl stelt het Rijk technische eisen voor het (ver)bouwen, slopen en gebruiken van bouwwerken. Deze eisen hebben tot doel: het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en duurzaamheid, en bruikbaarheid. Hierover mogen gemeenten geen aanvullende of afwijkende regels stellen.



Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om voor te schrijven dat een deel van een gebouw gebruikt wordt als deel depot voor de uitwisseling van goederen. Dat gaat namelijk over het onderwerp duurzaamheid en over het gebruik van een bouwwerk. Het staat gemeenten vrij om andere aspecten van het bouwen te regelen in het omgevingsplan of om regels te stellen met een ander oogmerk dan het Bbl, zolang de regels het Bbl niet doorkruisen.

Het Bal regelt algemene regels over milieubelastende activiteiten die rechtstreeks gelden voor burgers en bedrijven. Het Bal is, net als het Bbl, uitputtend geregeld. Gemeenten mogen geen aanvullende of scherpere regels stellen dan geregeld in het Bal. Dit geldt niet voor de bepalingen waar in het Bal expliciet is geregeld dat gemeenten daarover afwijkende regels mogen opnemen in het omgevingsplan.

2.2.6.34 Provinciale regels

Provincies kunnen net als het Rijk met instructieregels sturen op de invulling van het omgevingsplan. De provincie kan regels stellen voor zover er een provinciaal belang is en niet reeds door het Rijk in regels wordt voorzien.



2.3 Juridische borging in het privaatrecht

2.3.1 Het privaatrechtelijk instrumentarium voor gemeenten

Het effectief inzetten van privaatrechtelijk instrumentarium van gemeenten is afhankelijk van de positie van de gemeente (als grondeigenaar) en ambities op het gebied van duurzaamheid. We beschrijven de situatie bij gronduitgifte en erfpacht, maatschappelijk vastgoed en convenanten.

2.3.2 Grondpositie

In geval van een gronduitgifte voor een nieuwe gebiedsontwikkeling, kan de gemeente enige invloed uitoefenen op de realisatie. Aan de ene kant dient de gemeente langs de verplichtingen van het Didam-arrest te zorgen voor een transparante en objectieve procedure voor selectie van de koper. Daarbij is van belang dat de contracteren met de projectontwikkelaar gelijkwaardig plaatsvindt. Ook de keuze voor erfpacht kan een manier zijn waardoor de gemeente invloed kan uitoefenen op de realisatie.

In het tenderbeleid kan de overheid vastleggen welke voorwaarden en criteria toegepast moeten worden in tenderprocedures. Ook kan een overheid in het beleid vastleggen dat bij een tender het meeste gewicht zal worden toegekend aan duurzaamheidseisen, bijvoorbeeld de transitie naar circulaire bedrijventerreinen. Medewerkers van de overheid zijn tijdens het uitschrijven van tenders dan gebonden aan deze criteria en voorwaarden.

In deze tenderprocedure kan de gemeente op zoek naar het meest duurzame of circulaire plan (voor de realisatie van bijvoorbeeld een winkelcentrum) en het plan voor de vestiging van bijvoorbeeld duurzame detailhandel.

Procedure voor gronduitgifte & gebruik selectiecriteria

Overheden kunnen bij gronduitgifte in de selectiefase van de tenderprocedure het selectie criterium hanteren dat de gegadigden aantoonbaar ervaring moeten hebben met circulaire bedrijfsactiviteiten. Door ervaring met circulaire bedrijfsactiviteiten in een tenderprocedure op te nemen als selectie criterium, kan de overheid de kans vergroten dat alleen partijen die beschikken over deze ervaring in aanmerking komen voor de grond die wordt uitgegeven. Na toepassing van de selectiecriteria blijft immers een bepaald aantal inschrijvers over die het



meest voldoen aan de circulaire selectiecriteria. Ook is het mogelijk om als selectie criterium op te nemen: 'visie op circulariteit'. Al deze selectiecriteria vergroten de kans dat op de uitgegeven bouwgrond circulaire bedrijven worden gerealiseerd.

Tenderprocedure versus Besluit bouwwerken leefomgeving

In de selectiecriteria kan je strenge duurzaamheidseisen opnemen. Je bent niet gebonden aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het Bbl heeft namelijk betrekking op technische voorschriften van bouwwerken. Selectiecriteria in de tenderprocedure hebben alleen betrekking op de partij die zich inschrijft en niet op het bouwwerk dat wordt aanbesteed. De gemeente mag dus vergaande eisen stellen aan de inschrijver.

Erfpacht

Door grond uit te geven in erfpacht in plaats van de grond te verkopen, houdt de overheid inspraak over hoe de grond gebruikt wordt. In de erfpachtovereenkomst staan niet alleen afspraken over de hoogte van de vergoeding, maar ook over het toegestane gebruik van de grond. Voorbeelden van gebruik zijn kantoorruimte, woonruimte, garage, winkelruimte, tuin etc. Je kunt in de erfpachtovereenkomst ook afspreken dat de grond wordt gebruikt voor een circulair bedrijventerrein of een onderdeel daarvan.

Vervolgens kun je in de erfpachtovereenkomst duidelijke en toetsbare criteria opnemen om de circulariteit van het (onderdeel van het) winkelgebied te borgen.

Verder is het mogelijk om de looptijd van de erfpacht gelijk te stellen aan de levensduur of afschrijving van het bouwwerk dat daarop gerealiseerd wordt. Op die manier kun je voor iedere fase in de levenscyclus specifieke afspraken maken.

2.3.3 Maatschappelijk vastgoed

Maatschappelijk vastgoed beschrijft de situatie dat de overheid/gemeente zelf vastgoed in eigendom heeft. De gemeente heeft als eigenaar de volledige beschikking over het vastgoed, en is dan ook – binnen bepaalde grenzen – in de gelegenheid te bepalen wat er met het maatschappelijk vastgoed gebeurt. Zij kan besluiten om het maatschappelijk vastgoed in te zetten voor de stimulering van de circulaire economie. In de praktijk komt dat ook geregeld voor, bijvoorbeeld



bij het aanbieden van het maatschappelijk vastgoed tegen verlaagde huurtarieven aan ondernemers in de textielketen (gemeente Amsterdam).

De verhuur van vastgoed wordt over het algemeen aangemerkt als een economische activiteit. Wel dient bij de toepassing hiervan rekening worden gehouden met de Wet Markt en Overheid of staatsteun.

2.3.4 Convenant

Een convenant is een schriftelijke overeenkomst waarin partijen afspraken vastleggen over beleid, intenties en samenwerkingen. Vaak is een van deze partijen de overheid. De beschrijving van een convenant geldt ook voor green deals, regio- en *city deals* en inhoudelijk vergelijkbare overeenkomsten.

Er is sprake van een wederkerige en gelijkwaardige relatie tussen partijen in een convenant, vanwege het feit dat alle partijen zich aan dezelfde ambitie, taken en doelen committeren.

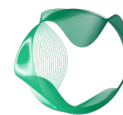
De juridische afdwingbaarheid van een convenant hangt af van de inhoud, de bedoeling van de partijen, de gewekte verwachtingen en de omstandigheden. In de huidige praktijk wordt in veel convenanten nog opgenomen dat deze 'juridisch niet afdwingbaar' zijn en 'onmiddellijk opzegbaar'. Hierdoor zijn bestaande convenanten meer gericht op 'inspanning' en minder op 'resultaat'. Daarnaast is het voor gemeenten mogelijk om in een convenant (strengere) bouwtechnische eisen op te nemen over onderwerpen waarover al normen zijn opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), zoals voor houtbouw.

Ons standpunt is dat convenanten in deze fase van de circulaire economie een belangrijke drijvende kracht kunnen hebben in het verenigen van de productketens, maar het is daarbij wel van belang dat zij zo veel mogelijk een dwingend karakter krijgen. Daarmee wordt bedoeld dat de convenanten ook afdwingbare verplichtingen bevatten. Op die manier kunnen partijen ook juridisch aangesproken worden op de (niet-)nakoming ervan.

The background is a solid dark green color. Overlaid on this are numerous thin, white, wavy lines that create a sense of movement and depth. These lines are arranged in a way that they appear to flow from the top left towards the bottom right, with some lines curving and intersecting to form a complex, organic pattern.

Deel II

Maatregelen afvalpreventie en
juridische haalbaarheid



Maatregelen voor afvalpreventie

In deze rapportage worden specifieke vragen beantwoord over afvalpreventie in de openbare ruimte. Deze rapportage zal worden omgezet naar instrumenten op de website van CircuLaw onder het thema afvalpreventie. Naar dit thema zijn op de website ook relevante thema's terug te vinden die betrekking hebben op dit thema; "[voedselverspilling tegengaan](#)" is daar op dit moment een van. Onder dit thema zijn specifieke maatregelen opgenomen tegen voedselverspilling, waaronder een aantal maatregelen gericht op preventie zoals de invoeren van opt-in voor reclamefolders. Vanuit het programma VANG-huishoudelijk afval is ook een handreiking ontwikkeld voor het implementeren van het Ja/Ja-stickersysteem; deze is [hier](#) te raadplegen.

In dit hoofdstuk analyseren we de maatregelen voor afvalpreventie binnen het hiervoor geschetste kader. We beoordelen in hoeverre de maatregelen juridisch geborgd kunnen worden.

- Een overzicht van de maatregelen en het juridische kader dat van toepassing is, vind je hieronder. Ook is aangegeven met de kleuren groen of oranje in hoeverre de maatregel juridisch haalbaar is. Een maatregel heeft de kleur groen als deze past in het juridisch kader en de maatregel uitgevoerd kan worden. De kleur oranje betekent dat de maatregel past in het juridisch kader, mits de gemeente bepaalde voorwaarden kan aantonen. Rood betekent dat een maatregel niet juridisch haalbaar is.
- De juridische haalbaarheid wordt in dit hoofdstuk per maatregel toegelicht aan de hand van het hiervoor geschetste kader.
- Bij het toekennen van een kleur aan de maatregelen is beoordeeld of de maatregel past binnen het juridisch kader zoals dat hiervoor is omschreven. Waar wij praktische belemmeringen zien, zijn die benoemd als aandachtspunten, maar zijn die niet doorslaggevend geweest voor toekenning van de kleur. De praktische haalbaarheid is echter een voorwaarde om de maatregelen juridisch te kunnen borgen. Gemeentelijke regels dienen niet evident onuitvoerbaar te zijn en ook speelt handhaafbaarheid van de maatregel een rol. Ook is er voor de juridische borging van de maatregelen beleid nodig. De juridische borging moet aan de hand van het gemeentelijk beleid, zoals de omgevingsvisie of een omgevingsprogramma, gemotiveerd worden.



3.1 Kan ik verkoopbeperkingen invoeren voor de verkoop van goederen in winkels?

De juridische haalbaarheid van deze maatregel is **oranje**. Als je voldoet aan de eisen van de Dienstenrichtlijn is het mogelijk om verkoopbeperkingen in te voeren.

3.1.1 Inleiding

De eerste maatregel behelst de verplichting voor winkels om tweedehands kleding te verkopen en het (gedeeltelijk) verbieden voor winkels om nieuwe/lineaire producten te verkopen.

Door het beperken van de verkoop van nieuwe producten en het aanbieden van tweedehands goederen, vermindert de koop van nieuwe producten in de gemeente. Dat leidt tot vermindering van CO₂-emissies. Ook bevatten veel producten microplastics. Door het gebruik van plastic producten komen microplastics in het water, bodem en de lucht. Meer markt voor tweedehands goederen betekent bovendien dat die goederen niet meer weggegooid worden en daarmee bijdragen aan afvalpreventie.

Door de verkoop van nieuwe producten, worden meer producten in de gemeente in gebruik genomen, wat leidt tot toename van milieuvervuiling door microplastics. Een van de redenen dat de vermindering van het kopen van nieuwe goederen niet optreedt, is omdat onze fysieke en sociale leefomgeving niet uitnodigt tot duurzaam gedrag (TNO, 2023). Deze maatregel beoogt bij te dragen aan de vermindering van koopgedrag en het aanzetten van duurzaam gedrag. Daardoor draagt deze maatregel bij aan afvalpreventie en leidt dat tot een vermindering van de uitstoot van CO₂ en milieuvervuiling. De maatregel heeft daardoor effect op de fysieke leefomgeving. Gemeenten kunnen dit regelen in het omgevingsplan, mits voldaan is aan de vereisten van de Dienstenrichtlijn.

3.1.2 Regels in het omgevingsplan

In het omgevingsplan kunnen gemeenten regels stellen over de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving (zie ook par. 3.4). Een verkoopverplichting of (gedeeltelijk) verbod met het oog op afvalpreventie beschermt de fysieke leefomgeving. Dat is een onderwerp dat in het omgevingsplan geregeld kan worden (zie ook par. 3.1.2).



Dat gemeenten regels kunnen stellen over afvalpreventie in de afvalstoffenverordening volgt ook uit rechtspraak.⁹ Sinds inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten de regels in de afvalstoffenverordening ook opnemen in het omgevingsplan (art. 10.23 Ow). In het omgevingsplan kunnen gemeenten zowel gebodsbepalingen (actieve verplichtingen) als verbodsbepalingen opnemen.

Voorbeeldregels

Regel bijvoorbeeld dat kledingwinkels alleen zijn toegestaan als zij een minimaal percentage van het gebruiksoppervlak gebruiken voor de inzameling en doorverkoop van (tweedehands) textiel.

Een voorbeeld van een functietoedeling in het omgevingsplan:

1. Detailhandel is toegestaan.
2. Bij verkoop van kleding wordt een [x]% van het gebruiksoppervlak gebruikt voor inzameling en doorverkoop van tweedehandskleding.
3. [...]

3.1.3 Toepassing Dienstenrichtlijn

Een verplichting of verbod met betrekking tot de verkoop van goederen is een beperking voor het verrichten van een dienst, namelijk het verkopen van goederen. De Dienstenrichtlijn is daarop van toepassing (zie ook par. 3.5.2). Eisen aan de verkoop van goederen is alleen toegestaan als wordt voldaan aan de eisen van de Dienstenrichtlijn: het discriminatieverbod, het noodzakelijkheidsvereiste en de evenredigheidsstoets.

- Het **discriminatieverbod** wordt niet overtreden met het stellen van eisen aan de verkoop van goederen. De maatregel maakt namelijk geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel.

⁹ In een zaak over de bevoegdheid van de gemeente Amsterdam om een opt-in-systeem in te voeren voor de ontvangst van ongeadresseerd reclamedrukwerk, kwam de vraag aan de orde of art. 9.5.2 daaraan in de weg staat. In cassatie oordeelt de Hoge Raad dat uit de wetsgeschiedenis niet blijkt dat art. 9.5.2 uitputtend is bedoeld en niet beoogt om de verordnungsbevoegdheid van gemeenten met betrekking tot de preventie van afvalstoffen in te perken (ECLI:NL:HR:2021:1360, *Men R2021/116*, m.nt. B. Arentz).



- Aan het **noodzakelijkheidsvereiste** wordt voldaan als de maatregel een dwingende reden van algemeen belang dient. Bescherming van het milieu is een dwingende reden van algemeen belang, zo volgt uit de overweging 40 van de Dienstenrichtlijn. Het tegengaan van klimaatverandering kan ook een dwingende reden van algemeen belang zijn. In artikel 2.1, derde lid, Omgevingswet staat dat overheden bij het stellen van regels rekening moeten houden met het tegengaan van klimaatverandering, als relevant onderdeel en aspect van de fysieke leefomgeving. Bovendien hebben overheden de zorgplicht maatregelen te treffen om klimaatverandering tegen te gaan. Door het effect van verkoop van lineaire producten in winkels kan beargumenteerd worden dat het stellen van eisen daaraan nodig is om een dwingende reden van algemeen belang, namelijk bescherming van het milieu en het tegengaan van klimaatverandering.
- Voor de **evenredigheidstoets** moet je kunnen aantonen dat de maatregel effectief is om het beoogde doel (afvalpreventie) te kunnen bereiken. Dat doe je met specifieke gegevens, aan de hand waarvan een rechter de effectiviteit van de maatregel objectief kan vaststellen. De vraag is dus of je kunt aantonen dat het stellen van eisen aan de verkoop van goederen in winkels daadwerkelijk leidt tot minder afval in de gemeente en minder milieuvervuiling. En dus ook of bij een verbod op verkoop van nieuwe spullen niet alsnog een toename van pakketjes via internetwinkels plaatsvindt in de gemeente. Het gewenste effect van de maatregel zou zijn dat consumenten tweedehands goederen kopen in plaats van nieuwe of helemaal afzien van de koop van goederen. Ook vraagt de evenredigheidstoets om een onderzoek naar alternatieve manieren om het beoogde doel mee te bereiken. Als dat kan met minder vergaande maatregelen, dan dient van de maatregel afgezien te worden. Het kan ook zijn dat de maatregel thuishoort in een pakket aan maatregelen die samen nodig zijn voor het bereiken van het doel. In dat geval moet een analyse gemaakt worden van de bijdrage van de maatregel, als onderdeel van het pakket maatregelen, aan het bereiken van het beoogde doel.

Aangezien de overheid over het algemeen zeer beperkte maatregelen heeft om houding en gedrag van consumenten en bedrijven te beïnvloeden, zien wij deze maatregel wel als kansrijk. Vooral bij productgroepen met een grote milieu-impact zoals textiel of elektronische apparaten lijkt de uitkomst van een dergelijk onderzoek kansrijk.



Ook op grond van het Verdrag van de werking van de Europese Unie (VWEU) is evenredigheid vereist bij het opleggen van verkoopbeperkingen voor winkels. Een verkoopbeperking is een kwantitatieve beperking die het vrije verkeer van goederen potentieel kan belemmeren. Winkeleigenaren zijn immers minder vrij om te bepalen wat er op de markt aangeboden kan worden. De gemeente mag een kwantitatieve beperking opleggen, mits de evenredigheid daarvan is gemotiveerd.

3.1.4 Aandachtspunten

Bij het opleggen van verplichtingen aan bestaande winkels speelt het recht van eigendom (artikel 1 Eerste Protocol EVRM) ook een rol. Gemeenten zijn bevoegd het eigendomsrecht van burgers en bedrijven in te perken, mits dit te rechtvaardigen is om een dwingende reden van algemeen belang en de regel evenredig is. Het eigendomsrecht kan ertoe leiden dat overgangsrecht moet worden gehanteerd, bijvoorbeeld door het invoeren van een termijn of het bieden van compensatie bij het invoeren van de verkoopbeperking. Om concreet te worden kan dit bij de realisatie van een nieuw winkelgebied eenvoudiger zijn, dan bij een bestaand winkelgebied. Een ingroeimodel is dan aan te raden.

Voor uitvoering van een gebods- of verbodsregel is het bovendien belangrijk dat de regel duidelijk en voorzienbaar is, zodat winkeleigenaren weten hoe ze aan de regel kunnen voldoen. In het kader van een verkoopbeperking is het daarom belangrijk te definiëren welke goederen als 'tweedehands' onder de ge- of verbodsregel vallen en wat wordt verstaan onder 'nieuwe' of 'lineaire' goederen.

3.1.5 Tussenconclusie

Gemeenten kunnen een verplichting (gebodsbepaling) of een verbod regelen in het omgevingsplan dat een verkoopbeperking voor winkels inhoudt, zoals de verplichting om tweedehands producten te verkopen of door een (gedeeltelijk) verbod op de verkoop van nieuwe/lineaire producten. De juridische haalbaarheid van deze maatregelen hangt echter af van de vraag of aan de eisen van de Dienstenrichtlijn kan worden voldaan. Met specifieke gegevens moet aangetoond worden dat de maatregel effectief is om het beoogde doel mee te behalen (evenredigheidstoets). Daarbij is van belang dat het stellen van regels in het omgevingsplan gaat over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Regels over economische ordening zijn niet toegestaan.



Er moet een aantoonbaar verband zijn tussen het verkopen van nieuwe producten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zoals het zich weer ontdoen van spullen. Overigens kunnen nieuwe producten mogelijk langer meegaan dan tweedehands producten die na aankoop toch minder deugdelijk blijken dan gedacht. Ook dat onderscheid kan een rol spelen bij het aantonen van de evenredigheid van de maatregel.

Als het lukt om de evenredigheid van een verkoopbeperking aan te tonen, dan kan de maatregelen juridisch geborgd worden in het omgevingsplan. Lukt dat niet, dan kunnen gemeenten de maatregel niet juridisch borgen in een publiekrechtelijk instrument. De maatregel is daarom **oranje**. Er zijn argumenten om de spanning tussen duurzaamheid en de dienstenrichtlijn te beslechten.



3.2 Kan ik voorrang geven op A-locaties aan winkels die bijdragen aan afvalpreventie?

De juridische haalbaarheid van deze maatregel is **oranje**. Je kunt winkels die bijdragen aan afvalpreventie voorrang geven op A-locaties, mits je aan de evenredigheidstoets van de Dienstenrichtlijn kunt voldoen.

3.2.1 Inleiding

Deze maatregel beoogt een voorrangsregeling, waarbij winkels die bijdragen aan afvalpreventie voorrang krijgen op A-locaties voor winkels die niet bijdragen aan afvalpreventie. Onder winkels die bijdragen aan afvalpreventie verstaan wij winkels die hoofdzakelijk tweedehands of herbruikbare producten verkopen of reparatiediensten, zoals schoenmakers en kleermakers, aanbieden. Gemeenten kunnen deze maatregel juridisch borgen in het omgevingsplan, mits voldaan wordt aan de eisen van de Dienstenrichtlijn.

3.2.2 Functietoedeling

Het opnemen van een voorrangsregeling in het omgevingsplan kan door functietoedeling in het omgevingsplan. Daarmee kunnen gemeenten bepaalde (circulaire) activiteiten op A-locaties expliciet toestaan, waardoor andere activiteiten op die locaties zijn uitgesloten. Het maken van een onderscheid in vormen van detailhandel bij een functietoedeling in het omgevingsplan, wordt ook wel een brancheringsregeling genoemd. Is een winkel niet toegestaan op grond van het omgevingsplan, dan kan de winkel alleen worden toegestaan met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). De omgevingsvergunning wordt verleend als de functie van de winkel voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (zie ook par. 3.4). Aan de hand van het gemeentelijk beleid kan gemotiveerd worden of daaraan wel of niet wordt voldaan.

3.2.3 Toepassing Dienstenrichtlijn

Het geven van voorrang aan bepaalde bedrijven op bepaalde locaties, betekent dat je andere bedrijven uitsluit op die locaties. Ook als voor exploiteren van een winkel een vergunning vereist is, is sprake van een beperking. Zonder toestemming is het immers niet toegestaan een bepaalde dienst te verlenen. Daardoor is een brancheringsregeling een vestigingsbeperking.



Een vestigingsbeperking is alleen toegestaan als voldaan is aan de voorwaarden van de Dienstenrichtlijn: het discriminatieverbod, het noodzakelijkheidsvereiste en de evenredigheidstoets (zie ook par. 3.5.2).

- Het **discriminatieverbod** wordt niet overtreden met het geven van voorrang aan winkels die bijdragen aan afvalpreventie. Met het geven van voorrang aan bedrijven die bijdragen aan afvalpreventie wordt geen onderscheid gemaakt naar nationaliteit of statutaire zetel.
- Het **noodzakelijkheidsvereiste** houdt in dat de maatregel een dwingende reden van algemeen belang moet dienen. Bescherming van het milieu is een dwingende reden van algemeen belang, zo volgt uit de overweging 40 van de Dienstenrichtlijn. Het tegengaan van klimaatverandering kan ook een dwingende reden van algemeen belang zijn. In artikel 2.1, derde lid, Omgevingswet staat dat overheden bij het stellen van regels rekening moeten houden met het tegengaan van klimaatverandering, als relevant onderdeel en aspect van de fysieke leefomgeving. Bovendien hebben overheden de zorgplicht maatregelen te treffen om klimaatverandering tegen te gaan. Met het toedelen van functies aan locaties met het oog op afvalpreventie in het belang van bescherming van het milieu en het tegengaan van klimaatverandering, is voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste.
- Voor de **evenredigheidstoets** moet je kunnen aantonen dat de maatregel effectief is om het beoogde doel (afvalpreventie) te kunnen bereiken. Dat doe je met specifieke gegevens, aan de hand waarvan een rechter de effectiviteit van de maatregel objectief kan vaststellen. Voorbeelden van gemeentelijke plannen waarbij vestigingsbeperkingen zijn opgenomen voor bepaalde winkels waarbij voldaan is aan de evenredigheidstoets, zijn de brancheringsregels van de gemeente Appingedam en de regeling voor toeristenwinkels in Amsterdam. Hier hoort ook bij dat de maatregel uitvoerbaar moet zijn. Als winkels die bijdragen aan afvalpreventie de huur op A-locatie niet kunnen betalen, dan is de maatregel ook niet effectief.



Brancheringsregels Appingedam

De gemeenteraad van Appingedam heeft in [het bestemmingsplan 'Stad Appingedam'](#) een vestigingsbeperking opgenomen. Op grond van deze vestigingsbeperking is op een winkellocatie buiten het stadscentrum van Appingedam uitsluitend detailhandel in volumineuze goederen toegestaan. Niet-volumineuze detailhandel (verkoop van kleine goederen, zoals schoenen en kleding) zijn buiten het stadscentrum niet toegestaan. Doel van de vestigingsbeperking is het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied. De vestigingsbeperking is getoetst door de bestuursrechter. De bestuursrechter heeft de vestigingsbeperking goedgekeurd nadat de gemeente heeft aangetoond dat de vestigingsbeperking een effectief instrument is waarmee het beoogde doel (het voorkomen van leegstand in het stadscentrum) kan worden behaald. ([ECLI:NL:RVS:2019:3506](#)).

Toeristenwinkels Amsterdam

In [het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit Centrum'](#) van de gemeente Amsterdam is het aantal toeristenwinkels bevroren, zodat er geen nieuwe toeristenwinkels meer worden toegestaan. Naast een verbod op een aantal gebruiksvormen, waaronder een toeristenwinkel, kantoor met baliefunctie gericht op toeristen, souvenirwinkel, minisupermarkt en growshop, voorziet het plan ook in een verbod om een mengformule te exploiteren in een winkel met voedselwarenassortiment. Het doel van de regels is om te voorkomen dat in het centrum Amsterdam een monocultuur ontstaat doordat winkels die voornamelijk op toeristen en dagjesmensen zijn gericht, te dominant worden in het straatbeeld. Het verbod op toeristenwinkels is getoetst door de bestuursrechter. De bestuursrechter heeft deze vestigingsbeperking voor toeristenwinkels goedgekeurd, omdat de gemeente kon aantonen dat het verbod op toeristenwinkels nodig en effectief was om het beoogde doel (het tegengaan van een monocultuur aan winkels) te bereiken. De gemeente Amsterdam heeft de effectiviteit van het verbod op toeristenwinkels aangetoond door een rapport te laten opstellen waarin een inventaris is gemaakt van mogelijkheden om een afname van de diversiteit van het winkel- en voorzieningenaanbod in Amsterdam centrum te beperken en te voorkomen. Met het rapport heeft de gemeente Amsterdam aangetoond dat het verdwijnen van speciaalzaken mede plaatsvindt



door een veranderend koopgedrag van de consument, die in toenemende mate uit toeristen bestaat. Ondernemers passen hun aanbod daarop aan. Door het toestaan van bepaalde vormen van detailhandel en het uitsluiten van anderen kan volgens het rapport gestuurd worden op het tegengaan van monofunctionaliteit ([ECLI:NL:RVS:2018:4173](#)).

3.2.4 Overgangsrecht en compensatie bij bestaand gebruik

Regels in het omgevingsplan moeten proportioneel en evenredig zijn. Het wijzigen van functies op A-locaties in het omgevingsplan door het invoeren van een brancheringsregeling, kan niet zonder meer het bestaande gebruik op die locaties wijzigen. De wijziging van het omgevingsplan waardoor bepaalde functies op een locatie niet meer zijn toegestaan, kan een inbreuk zijn op het eigendomsrecht van de gebruiker op die locatie. Ook kan de verplichting tot het veranderen van gebruik op een locatie door een functiewijziging in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel, omdat het zonder overgangsrecht en/of compensatie niet proportioneel is een gebruiker te verplichten het huidige gebruik op die locatie te veranderen.

Afhankelijk van de functiewijziging en het bestaande gebruik op een locatie, is overgangsrecht of compensatie nodig om tot een evenredig besluit te komen (artikel 3:4 Awb). In de Omgevingswet is niet voorgeschreven hoe het overgangsrecht er bij een functiewijziging uit moet komen te zien. Het is aan de gemeente om te beoordelen welk overgangsrecht op welke locatie evenredig is en niet leidt tot een onevenredige inbreuk op het eigendomsrecht. Overgangsrecht kan bijvoorbeeld betekenen dat het gebruik van de locatie pas aan de functietoedeling in het omgevingsplan hoeft te voldoen, nadat het bestaande gebruik wijzigt. Dat noem je eerbiedigend overgangsrecht. Overgangsrecht kan ook zijn dat het bestaande gebruik nog een aantal jaren kan worden voortgezet en pas daarna gewijzigd hoeft te worden naar een functie die toegestaan is in het omgevingsplan. Afhankelijk van de overgangstermijn en het bestaande gebruik op een locatie, kan compensatie passend zijn om tot een evenredige functiewijziging te komen.



3.2.5 Voorrang verlenen door een ander prijstarief te rekenen?

Tot slot is door opdrachtgevers gevraagd of het mogelijk is om voorrang te verlenen voor type winkels door een ander prijstarief te rekenen. We hebben de situatie beschreven voor het rekenen van een lager tarief aan huurprijs.

Daar waar het gaat om van huurprijzen, kan de decentrale overheid alleen lagere huurtarieven in rekening brengen wanneer sprake is van eigen vastgoed waarbij de gemeente/provincie als verhuurder optreedt. Verhuur van onroerend goed is een economische activiteit en er zijn diverse regels die bepalend zijn voor de mogelijkheden voor het verstrekken van financiële steun. In ieder geval dient de overheid daarbij rekening te houden met de regels uit de Wet Markt en Overheid of staatssteunregels.

Wanneer de overheid niet als verhuurder optreedt, is het niet mogelijk om voor bepaalde winkels een alternatief prijstarief te hanteren.

3.2.6 Tussenconclusie

Ook deze maatregel is **oranje** vanwege de evenredigheidstoets van de Dienstenrichtlijn. Kun je aantonen dat het geven van voorrang op A-locaties aan winkels die bijdragen aan afvalpreventie, effectief zijn om afval te verminderen? Dan kan de maatregel met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden geregeld in het omgevingsplan. Als niet aan de evenredigheidstoets kan worden voldaan, dan is juridische borging van deze maatregel niet mogelijk.

Daarnaast moet een onderscheid gemaakt worden tussen bestaande en nieuwe winkelgebieden waar deze maatregel wordt ingevoerd. Met name bij bestaande winkelgebieden speelt het evenredigheidsbeginsel een belangrijke rol. Afhankelijk van het bestaande gebruik kan overgangsrecht of compensatie nodig zijn om tot een evenredige functiewijziging in het omgevingsplan te komen.



3.3 Kan ik het omgevingsplan gebruiken om (meer) ruimte te maken voor kringloopwinkels?

Voor kringloopwinkels met een aantoonbare andere ruimtelijke impact dan andere vormen van dienstverlening (zoals winkels die nieuwe/lineaire producten verkopen), kunnen gemeenten ruimte reserveren in het omgevingsplan door een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze maatregel is daarom **groen**.

3.3.1 Inleiding

Kringloopwinkels zijn essentieel voor het realiseren van de circulaire economie en kunnen een belangrijke functie hebben bij bijvoorbeeld een milieustraat. Het is dus belangrijk dat daar ruimte voor wordt gereserveerd. Dat kunnen gemeenten doen in het omgevingsplan via een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of bijvoorbeeld een omgevingswaarde. In deze paragraaf analyseren we de mogelijkheid voor gemeenten om ruimte te geven aan kringlooporganisaties in het omgevingsplan.

3.3.2 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

In het omgevingsplan kunnen gemeenten locaties aanwijzen waar het is toegestaan om een kringloopwinkel te exploiteren (zie ook par. 3.4). Dit zou bijvoorbeeld kunnen in de buurt van een milieustraat. Door het expliciet toestaan van kringloopwinkels op bepaalde locaties, worden andere functies daar uitgesloten. Het exploiteren van een kringloopwinkel is een dienst, omdat het (mede) gaat om de verkoop goederen. Als andere diensten door de functietoedeling worden uitgesloten op die locatie, is het belangrijk om na te gaan of de functietoedeling voldoet aan de Dienstenrichtlijn.

3.3.3 Omgevingswaarde

Een andere mogelijkheid om te zorgen dat er in de gemeente voldoende kringloopwinkels worden gerealiseerd, kan de gemeente in het omgevingsplan een omgevingswaarde opnemen. Omgevingswaarden leggen de kwaliteit vast die de gemeente voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Een omgevingswaarde moet objectief zijn vast te stellen en meetbaar zijn. Omgevingswaarden binden alleen de overheid zelf.



Met de inzet van hun juridisch instrumentarium moeten gemeenten de omgevingswaarde bereiken of inspanningen verrichten om die te halen. Als een omgevingswaarde niet wordt gehaald of dreigt niet te worden gehaald, dan moet een omgevingsprogramma worden opgesteld. In het omgevingsprogramma worden maatregelen getroffen om de omgevingswaarde alsnog te bereiken.

Een omgevingswaarde in het omgevingsplan kan bijvoorbeeld zijn:

“In het plangebied zijn minimaal [x aantal] kringloopwinkels.”

Daar waar je [x] leest, moet een waarde worden ingevuld die volgt uit het gemeentelijk beleid. De omgevingswaarden kunnen zowel een inspanningsverplichting als een resultaatverplichting inhouden. Ook moet een termijn worden gekoppeld aan het behalen van de omgevingswaarde.

In de motivering van de omgevingswaarde moet de gemeente uitleggen dat de omgevingswaarde gaat over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en waarom de gemeente die kwaliteit wil bereiken. Een omgevingswaarde kun je onderbouwen aan de hand van de omgevingsvisie of omgevingsprogramma (zie hoofdstuk 3, par. 3.3) Ook moet je motiveren hoe je aan de omgevingswaarde gaat voldoen. Bij bovenstaande omgevingswaarde moet de gemeente nagaan hoe hieraan uitvoering kan worden gegeven als de markt het bijvoorbeeld niet zelf oppakt. In dat geval zal een gemeente zelf een kringloopwinkel moeten beginnen als niet aan de omgevingswaarde (dreigt) te worden voldaan.

3.3.4 Toepassing Dienstenrichtlijn

Kringloopwinkels kunnen een andere ruimtelijke impact hebben dan andere vormen van detailhandel, zoals winkels die nieuwe/lineaire producten verkopen. Dat komt doordat een kringloopwinkel zowel een inzamelpunt nodig heeft voor iedereen die van spullen af wil en daarnaast een winkel heeft om die spullen opnieuw te verkopen. Daarnaast kan een kringloopwinkel extra ruimte nodig hebben voor de opslag, selectie, reparatie en gereed maken van goederen voor de verkoop.



Door de unieke ruimtelijke impact van dit soort kringloopwinkels, staat de Dienstenrichtlijn er niet aan in de weg om in het omgevingsplan een onderscheid te maken tussen kringloopwinkels en andere soorten detailhandel. In de rechtspraak is dit eerder bevestigd.¹⁰

Voorbeeld functietoedeling

Twee voorbeelden van een bepaling met een functietoedeling voor kringloopwinkels:

“Met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden binnen het [werkingsgebied], alleen de volgende activiteiten verricht:

- a. kringloopwinkelactiviteiten;
- b. ...”

Of

“Kringloopwinkelactiviteiten worden toegestaan in [werkingsgebied], mits:

- a. de bedrijfsmatige activiteiten en detailhandelsactiviteiten worden verricht, bestaande uit de inzameling 'om niet' van een breed assortiment van tweedehands goederen van overwegend particulieren, de eventuele reparatie daarvan en verkoop van deze goederen (waaronder volumineuze) aan hoofdzakelijk particulieren;
- b. de ingenomen oppervlakte van de verkoop van niet-volumineuze goederen is ondergeschikt aan de oppervlakte die nodig is voor de uitstalling van ten verkoop aangeboden volumineuze goederen, zoals kasten, bedden, stoelen, bankstellen etc., met een maximum van 30% van het totale vloeroppervlak; en
- c. (mede) werkgelegenheid wordt geboden voor mensen met een afstand tot de reguliere arbeidsmarkt en/of een bijdrage op onderwijsvlak, zoals stageplekken voor detailhandel en dienstverlening.”

¹⁰ Uitspraak 201804019/1/R2 - Raad van State



Voorbeeld algemene regels in het omgevingsplan

Het is ook mogelijk om algemene regels voor kringloopwinkels op te nemen in het omgevingsplan. Je kunt bijvoorbeeld regelen dat kringloopwinkels moeten voldoen aan de volgende voorwaarden:

- maximaal 30% van het brutovloeroppervlak wordt gebruikt voor de verkoop van kleine (niet-volumineuze) detailhandelsgoederen;
- minimaal 30% van het brutovloeroppervlak wordt gebruikt voor werkplaatsactiviteiten (reparatie, herstel en upcycling van ingezamelde goederen voor verkoop); en
- een bijdrage aan arbeidsmarktafstandoverbruggende werkgelegenheid en/of een bijdrage te leveren op onderwijsvlak, zoals stageplekken voor modeacademiestudenten.

Ook kun je regelen dat deze regels niet per individueel bedrijf en pand geldt, maar dat saldering mogelijk is. De bedrijven binnen het werkingsgebied moeten er dan gezamenlijk voor zorgen dat aan de geldende percentages wordt voldaan.

Voor zover een kringloopwinkel overeenkomt met een winkel die bijdraagt aan afvalpreventie en bijvoorbeeld alleen voor de verkoop van ingezamelde spullen een locatie krijgt in een winkelgebied, dan is paragraaf 5.3 van toepassing. De kringloopwinkel is dan ruimtelijk vergelijkbaar met andere vormen van detailhandel, waardoor het moeilijker is om aan de eisen van de Dienstenrichtlijn te voldoen.

3.3.4 Aandachtspunten

In centrumgebieden kan het vestigingsbeleid in de weg staan aan het bieden van ruimte aan kringloopwinkels in centrumgebieden. Het kan dus zijn dat je het vestigingsbeleid aan moet passen voordat je ruimte kunt geven aan kringloopwinkels in centrumgebieden. Een tweede aandachtspunt is de uitvoerbaarheid van een toedeling van functies aan locaties voor kringloopwinkels.



De regels in het omgevingsplan mogen niet evident onuitvoerbaar zijn. Daarom is het belangrijk te kijken of het voor kringloopwinkels haalbaar is om zich op locaties te vestigen waar de gemeente dat wenselijk vindt. Met name in centrumgebieden kunnen locaties bijvoorbeeld te duur zijn voor kringloopwinkels.

3.3.6 Tussenconclusie

Voor kringloopwinkels met een aantoonbare andere ruimtelijke impact dan andere vormen van dienstverlening (zoals winkels die nieuwe/lineaire producten verkopen), kunnen gemeenten ruimte reserveren in het omgevingsplan door een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze maatregel is daarom **groen**. Het is ook mogelijk dat gemeenten het voor bestaande winkelpanden buiten het centrum makkelijker maken om deze te transformeren in kringloopwinkels. Bijvoorbeeld door hieraan minder eisen te stellen in het omgevingsplan. Locatiekeuzes, in verband met opslag en bereikbaarheid met de auto, spelen hierbij wel een rol. Voor kringloopwinkels die vergelijkbaar zijn met andere detailhandel, geldt daarvoor paragraaf 5.3. Dat is bijvoorbeeld het geval als een kringloopwinkel een vestiging heeft die alleen bedoeld is voor verkoop van goederen en de inzameling elders plaatsvindt.



3.4 (Hoe) kan ik winkelgebieden verduurzamen door de functies die gelden in dat gebied te veranderen?

Het is mogelijk om een andere ruimtelijke invulling te geven aan stadscentra via de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze maatregel is **groen**, mits overgangsrecht passend bij het bestaande gebruik van het gebied van toepassing is.

3.4.1 Inleiding

Als iedereen in Nederland minder spullen koopt, leidt dat tot vermindering van tonnen CO₂-emissies. Een van de redenen dat vermindering door het huidige beleid niet optreedt is omdat onze fysieke en sociale omgeving niet uitnodigt tot duurzaam gedrag (TNO, 2023). Een winkelgebied dat aantrekkelijk wordt gemaakt door veel en grote winkels die nieuwe spullen verkopen, nodigt immers uit tot kopen. Verkoop van goedkope, milieuonvriendelijke spullen door grote winkels leidt bovendien tot kortdurend gebruik en snel afdanken van spullen door consumenten. Met het oog op afvalpreventie is het daarom belangrijk om winkelgebieden te transformeren tot gebieden die aantrekkelijk zijn om elkaar te ontmoeten, maar tegelijkertijd duurzaam gedrag van consumenten bevorderen.

Het creëren van ruimtes voor reparatiecafés en uitleenpunten, en het omvormen van winkels naar horeca en belevingsruimtes, bevordert een circulaire economie en vermindert de behoefte aan nieuwe consumptie. Hierdoor kan de transformatie van winkelcentra naar een andere ruimtelijke invulling bijdragen aan de afname van afval en CO₂-emissies. Het doel van deze maatregel is minder ruimte geven aan winkelcentra. Daarvoor is transformatie van winkelgebieden nodig. Het staat gemeenten vrij zelf te kiezen naar welke functie zij het gebied willen transformeren. Dat kan zijn een transformatie naar een woongebied, horecagebied of een van deze twee in combinatie met ruimte voor circulaire activiteiten, zoals voor werk cafés en reparatie winkels bijvoorbeeld.

3.4.2 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties geven gemeenten ruimtelijke invulling aan gebieden.



In een woon-winkelgebied is bijvoorbeeld de functie 'detailhandel' toegestaan op de begane grond van gebouwen en de functie 'wonen' is toegestaan op verdiepingen in dat gebied. In een winkelgebied zal het overdag drukker zijn en 's avonds rustiger, omdat winkels dan gesloten zijn. Bij horecagebieden zal dit net andersom zijn. Daar is het overdag rustiger en 's avonds drukker. Gemeenten kunnen functies die op een locatie toegestaan zijn, wijzigen door het omgevingsplan te wijzigen.

3.4.3 Overgangsrecht en compensatie

Het wijzigen van functies in het omgevingsplan kan niet zonder meer het bestaande gebruik op die locaties zomaar wijzigen. De wijziging van het omgevingsplan zonder overgangsrecht kan namelijk leiden tot een onevenredige inbreuk op het eigendomsrecht (artikel 1 EP EVRM) van de gebruikers op die locaties. Ook kan de verplichting tot het wijzigen van gebruik door een functiewijziging in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel, omdat het niet proportioneel is een gebruiker op korte termijn te verplichten het huidige gebruik te stoppen en te veranderen naar gebruik dat overeenkomt met de nieuwe functie.

Regulering van eigendom op grond van artikel 1 EP EVRM

Regulering van eigendom dient in beginsel te voldoen aan een drietal vereisten. Ten eerste moet de regulering een wettelijke basis hebben. In het geval van transformatie kunnen dat de regels in het omgevingsplan zijn die de functietoedeling inhouden. Ten tweede moet de inbreuk gericht zijn op een legitiem doel en er moet een '*fair balance*' zijn tussen het doel en de belangen van de eigenaar. Indien regulering leidt tot een '*individual and excessive burden*' of buitensporige last wordt deze geacht niet proportioneel te zijn. Bij het transformeren van winkelgebieden is het dus belangrijk om te motiveren welk doel van algemeen belang wordt gediend bij de transformatie en waarom dit evenredig is.¹¹

¹¹ Het EHRM geeft een ruime uitleg aan het begrip 'algemeen belang'. Het EHRM heeft bijvoorbeeld geoordeeld dat stedenbouw en ruimtelijke ordening bij uitstek doelstellingen zijn waarbij overheden zich mengen in het eigendomsrecht, veelal door het stellen van regels over het gebruik van gronden of bouwwerken (EHRM 14 november 2006, nr. 52589/99 (Skibinczy/Polen) en EHRM 23 september 1982, ECLI:CE:ECHR:1982:0923JUD000715175)). Daarnaast is volgens vaste jurisprudentie van het EHRM de bescherming van het milieu een legitiem algemeen belang (zie bijvoorbeeld EHRM 13 april 2013, nr. 37265/10 (Lohuis e.a./Nederland)).



Afhankelijk van de functiewijziging en het bestaande gebruik op een locatie, is overgangsrecht of compensatie nodig om tot een evenredig besluit te komen (artikel 3:4 Awb). In de Omgevingswet is niet voorgeschreven hoe het overgangsrecht er bij een functiewijziging uit moet komen te zien. Het is aan de gemeente om te beoordelen welk overgangsrecht op welke locatie evenredig is en niet leidt tot een onevenredige inbreuk op het eigendomsrecht van degenen die getroffen worden door de functiewijziging. Overgangsrecht kan bijvoorbeeld betekenen dat het gebruik van de locatie pas aan de functietoedeling in het omgevingsplan hoeft te voldoen, nadat het bestaande gebruik wijzigt. Dat noemt je eerbiedigend overgangsrecht. Overgangsrecht kan ook zijn dat het bestaande gebruik nog een aantal jaren kan worden voortgezet en dat pas daarna moet worden voldaan aan de nieuwe functie in het omgevingsplan. Afhankelijk van de overgangstermijn en het bestaande gebruik op een locatie, kan compensatie passend zijn om tot een evenredige functiewijziging te komen. Dit geldt zowel voor winkeleigenaren als vastgoedeigenaren. Bij vastgoedeigenaren ligt compensatie bijvoorbeeld voor de hand als met reparatiewinkels, kringloopwinkels e.d. minder huurinkomsten kunnen worden gegenereerd.

3.4.4 Aandachtspunten

Het veranderen van de ruimtelijke invulling in een gebied kan grote gevolgen hebben voor buurtbewoners en grondeigenaren. Het wijzigen van de ruimtelijke invulling van winkelgebied naar horecagebied bijvoorbeeld, heeft grote gevolgen voor de drukte in het gebied op bepaalde tijdstippen. Horecagebieden zijn 's avonds en 's nachts drukker dan winkelgebieden, waar het vooral overdag drukker is. Ook is het denkbaar dat de periode van transformatie van een gebied leidt tot tijdelijke 'verrommeling' en onrust als een deel van de locaties al overgaat naar de nieuwe toegestane functies en anderen, door overgangsrecht, nog lange tijd het bestaande gebruik voortzetten.

Voorbeeld transformatie gemeente Assen

Transformatie van winkelgebieden is niet nieuw. Veel gemeenten kampen met toenemende leegstand, wat een effect heeft op de aantrekkelijkheid van stadscentra. Transformatie kan dan nodig zijn.



Op die manier kan het winkelareaal verkleind worden en kunnen andere functies juist worden toegevoegd. Het Rijk biedt voor transformaties van winkelgebieden ook subsidies aan voor realisatie: [de impulsaanpak winkelgebieden](#).

Leegstand zou je bijvoorbeeld ook kunnen gebruiken voor circulaire initiatieven, bijvoorbeeld door tijdelijke afwijkingen van het omgevingsplan toe te staan. Het is ook mogelijk met het oog op andere doelen, zoals afvalpreventie, een winkelgebied te transformeren.

De gemeente Assen besloot de bestemming van winkelpanden te veranderen om leegstand tegen te gaan. Bovendien kregen ondernemers die buiten het kerngebied gevestigd waren, ondersteuning om te verhuizen. Daarnaast kocht de gemeente panden op om die te transformeren naar wonen. En voor nieuwe initiatieven in Assen hanteert de gemeente een 'Ladder voor Centrumfuncties', wat betekent dat de beoogde functie moet passen in de visie op de binnenstad en daar dus van toegevoegde waarde moet zijn.

Het transformeren van winkelgebieden gaat dus niet alleen om het wijzigen van de functietoedeling in het omgevingsplan, maar ook om betrokkenheid van eigenaren, compensatie en overgangsrecht.

3.4.5 Tussenconclusie

Het geven van een ruimtelijke invulling aan stadscentra gebeurt in het omgevingsplan. De regels in het omgevingsplan moeten leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In het omgevingsplan bepalen gemeenten welke gebieden worden gebruikt als bijvoorbeeld woon-winkelgebied, bedrijventerrein of horecagebied. Bij het wijzigen van de ruimtelijke invulling van stadscentra is het belangrijk om rekening te houden met het bestaand gebruik van het gebied. Een andere ruimtelijke invulling kan grote gevolgen hebben voor gebruikers van het gebied, zoals bewoners en winkeleigenaren. Dit brengt juridische, maar ook praktische bezwaren met zich mee.



Het is mogelijk om een andere ruimtelijke invulling te geven aan stadscentra via de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze maatregel is **groen**, mits overgangsrecht passend bij het bestaande gebruik van het gebied van toepassing is. Met name in stadscentra, die voor veel functies gebruikt worden, zijn de gevolgen van een andere ruimtelijke invulling groot. Voor winkeleigenaren kan het betekenen dat zij hun zaak verdienmodel moeten aanpassen.

Voor bewoners kan het betekenen dat de drukte in hun woonomgeving verandert en sterk toe kan nemen. Om te voorkomen dat de maatregel een recept voor rechtszaken wordt, is het belangrijk dat de gemeente participatie goed inricht, zodat burgers nauw betrokken worden en dat overgangsrecht en/of compensatie wordt aangeboden.



3.5 (Hoe) kan ik het realiseren van deeldepots bij het bouwen van nieuwe wijken en gebouwen verplichten?

Het verplicht opnemen van deeldepots is juridisch mogelijk, maar het gebruik van de deeldepots is niet afdwingbaar. Om die reden is deze maatregel **oranje**.

3.5.1 Inleiding

Met deeldepots wordt bedoeld het creëren van ruimtes bij nieuwbouwprojecten ten behoeve van het delen van producten, zoals boormachines, fietspompen en andere huishoudelijke artikelen die men niet dagelijks gebruikt en die door buurtbewoners ook prima gedeeld kunnen worden. Deze maatregel kan leiden tot een vermindering van het aanschaffen van dergelijke producten en kan op die manier bijdragen aan afvalpreventie.

Om deeldepots publiekrechtelijk te regelen moet je in het omgevingsplan regelen dat bij nieuwbouw een deel van een appartementsgebouw gebruikt moet worden voor het delen van huishoudelijke artikelen. In een wijk betekent dat, dat gemeenten in het omgevingsplan regelen dat bij een nieuwbouwproject een ruimte gebouwd moet worden die bedoeld is voor het delen van goederen.

3.5.2 Juridische belemmeringen

In een omgevingsplan kunnen verboden en geboden worden opgenomen, maar ook voorwaardelijke verplichtingen. De regels in een omgevingsplan moeten voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (zie ook par. 3.4). Die regels moeten noodzakelijk, geschikt en evenwichtig zijn.

Om het gebruik mogelijk te maken van de depots moet worden bepaald waar (op welke locaties) het wenselijk is dat de depots worden gebruikt. Dat kan door het stellen van eisen aan de plek van het bouwwerk en door eisen te stellen aan de maximale afmetingen van het bouwwerk. Ook de omvang van het gebruik dient te worden bepaald. Dit kan bijvoorbeeld van invloed zijn op het aantal parkeerplaatsen dat in het project moet worden gerealiseerd.

Een gebodsbepaling waarin staat dat binnen het bouwvlak een depot moet komen, zou ervoor kunnen zorgen dat er geen gebouw met een andere functie wordt gerealiseerd.



Door middel van een gebodsbepaling wordt een onvoorwaardelijke en rechtstreeks te handhaven verplichting opgelegd. Wel dient dan onderbouwd te worden dat de fysieke leefomgeving vereist dat de bestaande situatie dient te worden gewijzigd, omdat een maatregel ook evenredig dient te zijn. Bovendien is van belang dat het eigendomsrecht van een burger in de weg kan staan aan het opleggen van een dergelijke maatregel. Van belang is dus dat de eigendom van de grond al bij de ontwikkelaar, de gemeente of een VVE ligt op het moment dat de gebodsbepaling in een omgevingsplan wordt opgenomen.

Het gebruik van de woningen/appartementen kan worden gekoppeld aan het gebruik van de depots. Een voorbeeld biedt de gemeente Gouda. Daar ging het om het stimuleren van het gebruik van deelauto's als onderdeel van het mobiliteitsconcept *Mobility as a Service* (MaaS). In het bestemmingsplan Ridder van Catsweg 683 staat dat de te realiseren appartementen pas in gebruik mogen worden genomen, als wordt voorzien in de beschikbaarheid van 12 elektrische deelauto's. De Raad van State acht deze regeling rechtmatig.¹²

Een dergelijke regeling in verband met het realiseren en het gebruik van depots, lijkt op basis van de Omgevingswet daarom haalbaar.

De Dienstenrichtlijn staat in beginsel niet in de weg aan het opnemen van een gebod voor een depot. Een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn is elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt. Het door particulieren delen van eigen goederen met andere particulieren is niet aan te merken als een dienst. De vergelijking kan worden gemaakt met de boekenkasten die op diverse hoeken in gemeenten zijn te vinden, waarin particulieren hun boeken delen. Op dit punt is nog geen bevestiging te vinden in de jurisprudentie.

Ook als deeldepots verplicht worden bij nieuwbouwprojecten, kan het omgevingsplan **niet verplichten** dat ook daadwerkelijk **gebruik** wordt gemaakt van deze ruimtes. Wel kan worden geborgd dat de depots in gebruik blijven als depot. Het verplicht gebruiken van depots zou civielrechtelijk kunnen worden geregeld. Dat zal moeten op basis van vrijwilligheid van de bedrijven en burgers en kan door gemeenten niet afgedwongen worden. Om die reden is de maatregel **oranje**.

¹² ABRvS 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1504 onder r.o. 29.1.



3.6 (Hoe) kan ik locaties beschikbaar stellen voor (was)diensten?

Het gaat bij deze maatregel om het aanbieden van wasdiensten voor herbruikbare bekertjes/bakjes/luiers of vergelijkbare producten. Het doel van het faciliteren van wasdiensten is om te stimuleren dat in de gehele gemeente gebruik wordt gemaakt van diezelfde producten. Met als gevolg afname van het (zwerf)afval.

Het borgen van de aanwezigheid van wasdiensten kan door in het omgevingsplan locaties aan te wijzen waar dergelijke diensten kunnen worden aangeboden. Een verplichting om **gebruik** te maken van de wasdienst kan **niet** geregeld worden in een omgevingsplan of in een gemeentelijke verordening. Om die reden is de maatregel **oranje**.

3.6.1 Omgevingsplan

Het borgen van de aanwezigheid van wasdiensten kan door in het omgevingsplan locaties aan te wijzen waar dergelijke diensten kunnen worden aangeboden.

Daarbij zal moeten worden nagedacht over het daarbij borgen van voldoende (fiets-)parkeerplekken, maar ook over de impact van de dienst op de directe fysieke leefomgeving. De regels in een omgevingsplan moeten voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook zal moeten worden nagedacht of er gebruik wordt gemaakt van een gebodsbepaling. Met andere woorden: is een rechthebbende van het pand verplicht om een wasdienst te exploiteren en in stand te houden? Onderbouwd zal moeten worden waarom een inbreuk op het eigendomsrecht gerechtvaardigd is. Van belang is dus dat de eigendom van de grond al bij de ontwikkelaar, de gemeente of een VVE ligt op het moment dat de locatie voor wasdienst in een omgevingsplan wordt opgenomen.

In het concrete geval zal op grond van de Dienstenrichtlijn moeten worden getoetst aan de evenredigheid. Een maatregel zal noodzakelijk, geschikt en evenwichtig moeten zijn.



Een verplichting om **gebruik** te maken van de wasdienst kan **niet** geregeld worden in een omgevingsplan of in een gemeentelijke verordening. Aangezien het gebruik niet kan worden afgedwongen, grijpt dit in op de vraag naar de effectiviteit van de maatregel; en raakt dit aan het toetsingskader noodzakelijk, geschikt en evenwichtig.

Daarnaast biedt de EU-richtlijn kunststofproducten voor eenmalig gebruik¹³ de mogelijkheid om als overheid afspraken te maken met de branche over het verminderen van het gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik. In dat kader zouden ook afspraken kunnen worden gemaakt over het beschikbaar stellen van wasdiensten voor herbruikbare producten. Ter illustratie wordt gewezen op de Ketenovereenkomst Verpakkingen 2020 – 2029 tussen de VNG en de Stichting Afvalfonds Verpakkingen, waarin de branche zich heeft verenigd.

3.6.2 Privaatrecht

Naast de moeilijkheid om de maatregel af te dwingen met publiekrechtelijke instrumenten, bestaat de mogelijkheid om met privaatrechtelijk instrumentarium hetzelfde effect te bereiken. Van belang is dan wel dat bedrijven en burgers op basis van vrijwilligheid een bijdrage leveren, bijvoorbeeld doordat zij zelf de toegevoegde waarde inzien van dergelijke wasdiensten en intrinsiek gemotiveerd zijn om de impact op klimaatverandering te beperken.

Met bedrijven kan op basis van deze vrijwilligheid een convenant gesloten worden waarin dwingende afspraken worden vastgelegd. Het is aan te bevelen ketenafspraken te maken per sector/productgroep, zodat getracht kan worden een lokale keten te sluiten. In geval van wasdiensten voor luiers kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de koppeling van kinderdagverblijven met een groot (potentieel) aanbod van luiers en een ondernemer die wasdiensten voor luiers wil opzetten. Eventuele subsidies van gemeenten kunnen positief werken als aanvulling op de businesscase van deze ondernemers.

¹³ Richtlijn (EU) 2019/904.



3.7 (Hoe) kan ik plastic wegwerpproducten verbieden in een APV of het omgevingsplan?

Gemeenten kunnen een gemeentebreed verbod op wegwerpproducten opnemen in de APV of het omgevingsplan, zolang het een aanvulling is op landelijke regelgeving over verkoop van wegwerpproducten. Deze maatregel is daarom **groen**.

3.7.1 Inleiding

Gemeenten zijn bevoegd regels te stellen over de huishouding van de gemeente.¹⁴ Deze regels worden opgenomen in gemeentelijke verordeningen, zoals de Algemene plaatselijke verordening (hierna: “**APV**”). Deze zogenoemde autonome regelgevende bevoegdheid van de gemeente is niet onbegrensd. Gemeenten kunnen alleen regels stellen in het belang van de gemeentelijke huishouding. Dit wordt ook wel de benedengrens genoemd. Daarnaast mogen gemeentelijke regels hogere regelgeving niet doorkruisen. Dat wordt de bovengrens genoemd.

3.7.2 Benedengrens

De benedengrens houdt in dat gemeenten alleen regels mogen stellen die raken aan een openbaar belang. Het verbieden van wegwerpproducten is een maatregel met als doel afvalpreventie. Uit rechtspraak volgt dat afvalverwijdering tot de huishouding van de gemeente behoort.¹⁵ Het voorkomen van het ontstaan van afval valt daarom binnen de grenzen van de autonome regelgevende bevoegdheid van de gemeente.¹⁶

3.7.3 Bovengrens

De bovengrens gaat over de verhouding tussen gemeentelijke regels en hogere regelgeving. Gemeentelijke verordeningen mogen niet in strijd zijn met hogere regelgeving. Ook mogen gemeenten geen aanvullende regels stellen over onderwerpen die in rijksregels uitputtend geregeld zijn. Landelijk zijn er regels over het verkopen van wegwerpproducten. De vraag is dus of die regels uitputtend bedoeld zijn.

¹⁴ Artikel 124 lid 1 Grondwet en art. 108, lid 1, Gemeentewet.

¹⁵ Bevoegdheid tzv afvalverwijdering is nog niet hetzelfde als bevoegdheid tzv preventie. Maar ook afvalpreventie hoort tot bevoegdheid van een gemeente met als grondslag artikel 9.5.2 Wm. Zie uitspraak van de HR ECLI:NL:HR:2021:1360, Hoge Raad, 19/05872 (rechtspraak.nl) zie overwegingen 3.1.6.

¹⁶ HR 24 september 2021, ECLI:NL:HR:2021:1360.



Als dat het geval is mogen gemeenten geen aanvullende regels vaststellen. Als landelijke regelgeving niet uitputtend bedoeld is, mag de gemeente op grond van artikel 121 Gemeentewet aanvullende regels vaststellen.

Landelijke regelgeving wegwerpartikelen niet uitputtend bedoeld

Op grond van **artikel 9.5.2 Wet milieubeheer** (Wm) kan het rijk via een Algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels over het aan een ander ter beschikking stellen van stoffen, mengsels of producten of afvalstoffen met afvalpreventie als doel. Uit rechtspraak volgt dat artikel 9.5.2 Wm niet uitputtend is bedoeld. Gemeenten kunnen aanvullende regels stellen over afvalpreventie in hun gemeentelijke verordeningen (ECLI:NL:HR:2021:1360).

In het **Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik** dat op grond van artikel 9.5.2 Wm is vastgesteld, staat dat het verboden is om bepaalde wegwerpproducten die gemaakt zijn van oxo-degradeerbare kunststoffen of andere bepaalde kunststofproducten, zoals bestek, borden en rietjes, te verkopen.

In de toelichting bij het besluit staat dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het schoonhouden van hun gebieden. Het is aan hen hoe zij deze verantwoordelijkheid invullen. Gemeenten hebben de bevoegdheid om lokaal verbodsbepalingen op te stellen, bijvoorbeeld voor het oplaten van ballonnen of voor het gebruik van wegwerpproducten (kunststof bekertjes) bij evenementen. Het besluit is dus expliciet niet uitputtend bedoeld.

Ook de toelichting bij de **Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik** benoemt expliciet dat de maatregelen in de regeling niet uitputtend zijn bedoeld. De regeling mag door gemeenten worden aangevuld. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om voor evenementen bijvoorbeeld volledig herbruikbare drinkbekers of voedselverpakkingen te vereisen.

In dit geval is landelijke regelgeving dus expliciet niet uitputtend bedoeld. Het staat gemeenten vrij zelf invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid om hun gebied schoon te houden en dus regels te stellen over afvalpreventie.



Gemeenten kunnen dus ook verbieden dat bepaalde wegwerpproducten worden verkocht of ter beschikking worden gesteld in aanvulling op landelijke regelgeving over verkoop van wegwerpproducten.

Definitie wegwerpproduct en Dienstenrichtlijn

Bij het vormgeven van het verbod dienen gemeenten rekening te houden met de EU-richtlijn kunststofproducten voor eenmalig gebruik¹⁷ en de Dienstenrichtlijn.

Bij het opstellen van het verbod is het raadzaam om voor de definitie van een wegwerpproduct aan te sluiten bij definitie van kunststofproducten voor eenmalig gebruik zoals opgenomen in de EU-richtlijn. Daarmee wordt voorkomen dat het verbod in strijd komt met de EU-richtlijn kunststofproducten voor eenmalig gebruik. In deze richtlijn wordt met een wegwerpproduct bedoeld: “een product dat geheel of gedeeltelijk van kunststoffen is gemaakt en niet werd bedacht, ontworpen of in de handel gebracht om binnen zijn levensduur meerdere cycli te maken door te worden teruggestuurd naar een producent om opnieuw gevuld te worden of opnieuw gebruikt te worden voor het doel waarvoor het gemaakt was.”

Ook vormt het verbod een mogelijke marktbeperking. Een dergelijke maatregel is alleen toegestaan als die proportioneel en niet-discriminerend is. Het verbod moet samenhangen met de mate waarin het kunststofproduct effecten heeft op het milieu, ook als dit als zwerfafval eindigt. In de toelichting bij het verbod dient dit te worden onderbouwd. Het verbod zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor een deel van een gemeente.

Het tegen betaling aanbieden van (drank in) een wegwerpproduct is een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. Het opnemen van een verbod is een kwantitatieve beperking. Een kwantitatieve beperking is alleen toegestaan als voldaan is aan de voorwaarden van de Dienstenrichtlijn: het discriminatieverbod, het noodzakelijkheidsvereiste en de evenredigheidstoets.

- Het discriminatieverbod wordt niet overtreden met het invoeren van een verbod voor het aanbieden van wegwerpproducten. Het verbod geldt immers voor alle dienstverrichters. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar nationaliteit of statutaire zetel.

¹⁷ Richtlijn (EU) 2019/904. Ook wel SUP-richtlijn genoemd.



- Het noodzakelijkheidsvereiste houdt in dat de maatregel een dwingende reden van algemeen belang moet dienen. Bescherming van het milieu en de volksgezondheid zijn dwingende redenen van algemeen belang, zo volgt uit overweging 40 van de Dienstenrichtlijn.
- Voor de evenredigheidstoets moet worden aangetoond dat de maatregel effectief is om het beoogde doel (afvalpreventie) te kunnen bereiken. Dat doe je met specifieke gegevens, aan de hand waarvan een rechter de effectiviteit van de maatregel objectief kan vaststellen.

Er zal dus moeten worden aangetoond dat een verbod voor het aanbieden van wegwerpproducten die bijdragen aan afvalpreventie daadwerkelijk leiden tot minder afval in de gemeente. Van belang zal daarvoor wellicht ook zijn of buurgemeenten voorzien in hetzelfde verbod om daarmee de effectiviteit van het verbod te kunnen onderbouwen.

Een begin kan zijn om de producten met de grootste milieu-impact op te nemen in het verbod, in plaats van een generiek verbod op alle producten die eenmalig worden gebruikt. Dat zal de noodzakelijkheidstoets en evenredigheidstoets mogelijk gemakkelijker maken.

3.7.4 APV of omgevingsplan?

Gemeentelijke regels op grond van de autonome regelgevende bevoegdheid landen doorgaans in de APV. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten gemeenten al hun regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan opnemen (zie ook par. 3.1). Dit betekent dat bepaalde onderwerpen die voorheen in de APV geregeld werden, nu overgeheveld moeten worden naar het omgevingsplan.

Regels die gaan over activiteiten die de fysieke leefomgeving wijzigen, moeten in het omgevingsplan geregeld worden. Denk aan bouwactiviteiten en het kappen van bomen. Regels die wel over de fysieke leefomgeving gaan maar activiteiten betreffen die deze niet wijzigen, *mogen* in het omgevingsplan staan. Dat is dus niet verplicht. Regels over afvalpreventie wijzigen de fysieke leefomgeving niet, maar hebben wel als doel de fysieke leefomgeving te beschermen. Deze regels mogen dus wel in het omgevingsplan, maar dat hoeft niet.



Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat gemeenten al hun regels over de fysieke leefomgeving laten landen in het omgevingsplan. Op die manier kunnen gemeenten rekening houden met de samenhang tussen de relevante aspecten en onderdelen van de fysieke leefomgeving met als doel een balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Vanuit die gedachte lijkt het meest passend om regels over afvalpreventie in het omgevingsplan te regelen.

3.7.5 Tussenconclusie

Gemeenten kunnen een gemeentebreed verbod op wegwerpproducten opnemen in de APV of het omgevingsplan, zolang het een aanvulling is op landelijke regelgeving over verkoop van wegwerpproducten. Deze maatregel is daarom **groen**.

Landelijke regelgeving staat er niet aan in de weg dat gemeenten aanvullende regels stellen over afvalpreventie. Ook betreft afvalpreventie een onderwerp van de gemeentelijke huishouding. Gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor het schoonhouden van hun grondgebied. Gelet op de reikwijdte van de Omgevingswet lijkt het omgevingsplan het meest passend om regels over afvalpreventie en daarmee ook een verbod op wegwerpproducten te stellen.

