

15.024081



Registratiedatum: 19/11/2015
Behandelend afdeling
Afgehandeld door/op:



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

AR 18 NOV. 2015

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)
2

betreft
Aanbieding Model-
Afalstoffenverordening 2015

ons kenmerk
ECLBR/U201501751
Lbr. 15/091

datum
18 november 2015

Beh. Ambt.:
Streefdat.:
Afschr.: B&W/Raad
B.V.O.:

Samenvatting

De wijze waarop wordt omgegaan met afval is de laatste jaren op alle fronten sterk in ontwikkeling. Nieuwe technieken en nieuwe manieren voor het (gescheiden) inzamelen van afval spelen meer en meer in op de term 'afval is grondstof'. Een modelverordening afvalstoffen dient in te spelen op deze ontwikkeling. Mede daarom is het uit eind 2009 daterende model vervangen door de bijgevoegde nieuwe modelverordening.

Ten opzichte van het oude model heeft allereerst een wetstechnische modernisering plaatsgevonden. Verder zijn er varianten voor de aanwijzing van inzameldiensten opgenomen en is de mogelijkheid gecreëerd tot het stellen van voorschriften en beperkingen in aanwijzingsbesluiten m.b.t. die inzameldiensten of inzamelaars, is er meer ruimte voor het college om vorm te geven aan de regeling van de gescheiden inzameling van huishoudelijke afvalstoffen en om te werken met vrijstellingen voor andere inzamelaars. Bovendien is de mogelijkheid voorgelegd om het aanbieden van bedrijfsafvalstoffen aan anderen dan de inzameldienst te reguleren en is het aspect zwerfafval nader in overeenstemming gebracht met het Activiteitenbesluit milieubeheer.

De eveneens bijgevoegde implementatiehandleiding bevat aandachtspunten voor de aanwijzing in het licht van recente jurisprudentie over schaarse besluiten en de verhouding tot aanbestedingsrecht.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel. (070) 373 8393	uw kenmerk	bijlage(n) 2
betreft Aanbieding Model- Afvалstoffenverordening 2015	ons kenmerk ECLBR/U201501751 Lbr. 15/091	datum 18 november 2015

Geacht college en gemeenteraad,

Voor u ligt de ledenbrief bij het nieuwe model voor de afvalstoffenverordening. Bijgevoegd zijn een implementatiehandleiding (bijlage I) en de modelverordening zelf (bijlage II).

1. Aanleiding

Afval is grondstof. Deze uitspraak is kenmerkend voor de beweging die in gang is gezet; een beweging die moet leiden tot een meer circulaire economie. Van belang hiervoor is dat er duurzaam wordt omgegaan met natuurlijke bronnen, dat er zuinig wordt omgegaan met grondstoffen, dat voorwerpen langer en meerdere keren gebruikt worden en dat reststromen optimaal worden verwerkt. De kern van deze relatief nieuwe kijk op afval is het slimmer, efficiënter en zorgvuldiger omgaan met grondstoffen en het streven naar het zoveel mogelijk sluiten van grondstofketens. Het verbeteren van de afvalscheiding en recycling en het terugdringen van de hoeveelheid te verbranden afvalstoffen zien we om die reden terug als belangrijke operationele doelen binnen het Programma VANG (Van Afval Naar Grondstof).

Bovenstaande ontwikkeling en de daarmee gepaard gaande afvalinzamelingsactiviteiten, zijn aanleiding om de uit eind 2009 daterende modelverordening afvalstoffen te vervangen door een nieuw model dat is afgestemd op de nieuwe praktijk van afvalinzameling.

2. Belangrijkste nieuwe elementen modelverordening

Ten opzichte van het oude model heeft allereerst een wetstechnische modernisering plaatsgevonden (o.a. duidelijker onderscheid tussen nadere regels en (Awb)besluiten, minder 'wollige' begrippen, meer consistentie). De belangrijkste inhoudelijke wijzigingen/elementen in het nieuwe model zijn:

- De invoering van een doelstelling in de verordening, waarmee het oogmerk van de uitvoering van de verordening algemeen is weergegeven (art. 2).
- Er zijn varianten opgenomen voor het aanwijzen van de inzameldienst. Zie daarvoor de implementatiehandleiding.
- De mogelijkheid tot het verbinden van voorschriften en beperkingen aan het aanwijzingsbesluit van een inzameldienst of inzamelaars (art. 3).
- Meer ruimte voor het college om vorm te geven aan de regeling van de gescheiden inzameling van huishoudelijke afvalstoffen, inclusief omgekeerd inzamelen (art. 7).
- De mogelijkheid tot regulering van het aanbieden van bedrijfsafvalstoffen aan anderen dan de inzameldienst (art. 13, derde lid). NB: het gaat hier uitdrukkelijk niet om een vergunningstelsel, dat zou in strijd zijn met de Wet milieubeheer (hierna: Wm).
- De regeling m.b.t. zwerfafval is nader afgestemd op het Activiteitenbesluit milieubeheer (art. 16).

3.1 Wet milieubeheer

De afvalstoffenverordening geeft uitvoering aan die bepalingen van de Wm waarmee het kader is gesteld voor het beheer van huishoudelijke en andere afvalstoffen. Op grond van artikel 10.23 Wm zijn gemeenten verplicht een afvalstoffenverordening vast te stellen in het belang van de bescherming van het milieu. Artikel 10.24 Wm schrijft de verplichte inhoud van de afvalstoffenverordening voor. Artikel 10.25 Wm somt een aantal onderwerpen op die facultatief in de afvalstoffenverordening kunnen worden opgenomen. Met betrekking tot de inzameling van afvalstoffen zijn - voor de gemeente en derden - ook nog andere elementen van de Wm evenals andere wetten en verordeningen van belang.

3.2 Stand van zaken en uitgangspunten Wm

De Wm schrijft voor dat de modelverordening met het oog op de bescherming van het milieu, waarvan een doelmatig beheer van afvalstoffen onderdeel uitmaakt. Deze algemene doelstelling is niet alleen relevant voor het vaststellen van de gemeentelijke verordening maar dient ook in het oog te worden gehouden bij het stellen van nadere regels op basis van deze verordening en bij het nemen van besluiten op basis van deze verordening. In artikel 2 is deze doelstelling uitdrukkelijk gemaakt.

De Wm zal voor een belangrijk deel opgaan in de Omgevingswet. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet is door de Tweede Kamer aanvaard. De regering streeft naar inwerkingtreding in 2018. Van deze eerste module van de Omgevingswet zal hoofdstuk 10 over afvalstoffen nog geen

deel uitmaken. Dat neemt niet weg dat de onderwerpen die in de modelverordening worden geregeld zich wel lenen voor regeling in het omgevingsplan dat op basis van de nieuwe Omgevingswet ook algemene regels over de fysieke leefomgeving zal gaan bevatten. Dat geldt in ieder geval voor de regeling van de gescheiden inzameling in de verschillende gebieden van de gemeente en voor de algemene regels voor het aanbieden ter inzameling

3.3 Aanpassing model in relatie tot de Wm

Ten opzichte van het bestaande modelverordening is in het belang van de wetgevingskwaliteit in grotere mate aangesloten bij de begripsbepalingen van de Wm. In de modelverordening zijn geen begrippen opgenomen die al zijn gedefinieerd op het niveau van de wet. De belangrijkste van deze begrippen zijn wel in de toelichting gegeven, om de toegankelijkheid daarvan te faciliteren.

4. Wijze totstandkoming van de modelverordening en nadere inspraak

Deze modelverordening is ontwikkeld in nauwe samenwerking met gemeenten en de NVRD (Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement). Via een hiervoor ingestelde klankbordgroep met brede vertegenwoordiging van gemeenten en NVRD, is de nieuwe modelverordening in een zorgvuldig doorlopen traject opgesteld.

Parallel aan dit traject is het concept bovendien voorgelegd aan de Ambtelijke Werkgroep Afval (AWA) en beoordeeld op juistheid en volledigheid. Tot slot heeft de Adviescommissie Gemeenterecht van de VNG enkele opmerkingen meegegeven voor het kunnen realiseren van een laatste aanscherping van het document.

5. Implementatie en inspraak

De VNG adviseert inspraak op deze nieuwe verordening te houden. Dit in verband met artikel 10.26 Wm waarin staat dat inspraak verplicht is indien in de verordening artikelen staan over:

- het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen nabij elk perceel;
- het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen met een bij de verordening aangegeven regelmaat die minder frequent is dan eenmaal per week (voor elk bestanddeel);
- het in een gedeelte van het grondgebied van de gemeente niet inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen.

In de implementatiehandleiding zijn andere belangrijke aandachtspunten opgenomen die van belang zijn bij de implementatie van de verordening. Dit betreft onder meer de verhouding van het

aanwijzingsbesluit tot vraagstukken van aanbestedingsrecht en de problematiek van schaarse besluiten.

6. Uitvoeringsbesluit

De modelverordening laat een aantal onderwerpen over aan regeling bij uitvoeringsbesluit behalve een algemene grondslag gaat het om:

- Een facultatieve grondslag voor regels over de voorbereiding van de aanwijzing (art. 3).
- Een basis voor generieke vrijstelling voor inzameling door categorieën van personen of organisaties zoals scholen, etc. (art 4).
- Een basis voor nadere regels over afscheiding, omschrijving van bestanddelen afvalstoffen en vrijstelling van de gescheiden aanbidding (art. 8).
- Regels over het gebruik van inzamelmiddelen en inzamelvoorzieningen (art. 10).
- Regeling van de inzameling van bedrijfsafvalstoffen (art. 13).

Daarnaast is sprake van nadere besluitvorming door burgemeester en wethouders die geen algemeen verbindende voorschriften inhouden maar die samen met de hiervoor genoemde regels opgenomen kunnen worden in het uitvoeringsbesluit van burgemeester en wethouders. Deze besluitvorming gaat over:

- De aanwijzing van de inzameldienst (art. 3, variant B).
- De dagen en tijden waarop de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen plaatsvindt (art. 9).
- De aanwijzing toezichthoudende ambtenaren (art. 21).

7. Meer informatie

Naast de gebruikelijke ontsluiting via www.VNG.nl/modelverordeningen en de [Databank Modelverordeningen](#) is het model te raadplegen via de NVRD (www.nvrd.nl). Inhoudelijke vragen over het model kunt u stellen via het Informatiecentrum van de VNG en de NVRD.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a vertical stroke and a horizontal stroke at the top.

J. Kriens

Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.

Bijlage I – Implementatiehandleiding bij de Model-Afvalstoffenverordening 2015

Algemeen: De Model-Afvalstoffenverordening 2015 kent een aantal bepalingen die als 'facultatief' zijn aangemerkt (deze zijn te herkennen aan de cursieve tekst). Uiteraard is het gehele model in zekere zin facultatief. Facultatief zoals aangeduid in het model betekent echter dat de keuze om deze onderdelen in het model op te nemen een bewuste keuze van een individuele gemeente dient te zijn. Hierbij is er in het model voor gezorgd dat gemeenten door het niet overnemen van deze bepalingen niet in de problemen komen met de Wet milieubeheer, voor zover ze gemeenten verplicht bepaalde zaken te regelen. Daarnaast is er in het model voor gezorgd dat met het niet overnemen van de facultatieve bepalingen de systematiek van de verordening niet doorbroken wordt. Gemeenten die ervoor kiezen om andere bepalingen dan de facultatieve bepalingen niet over te nemen, deze in gewijzigde vorm over te nemen of deze aan te vullen, moeten er zelf scherp op zijn dat deze keuzes in lijn zijn met de Wet milieubeheer en andere relevante regelgeving én dat deze stroken met de systematiek van de bepalingen die wel overgenomen worden. Verder is de toelichting grotendeels zo opgesteld dat gemeenten deze kunnen overnemen als ze ook de bepaling waar deze bij hoort overnemen. Afhankelijk van de gemaakte keuzes zullen dus ook bepaalde onderdelen van de toelichting wel of juist niet geschikt zijn voor overname.

Artikel 3. Aanwijzing van de inzameldienst en Artikel 4. Regulering van andere inzamelaars *Inleiding*

De gemeenteraad en burgemeester en wethouders dragen ingevolge de artikelen 10.21 en 10.22 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) zorg voor het beheer van huishoudelijke afvalstoffen, al dan niet in samenwerking met anderen gemeenten. Voor de uitvoering van deze taak wordt in artikel 3 een inzameldienst aangewezen. Daarbij is er een keuze in het model opgenomen die betekenis heeft voor de vraag of de inzameldienst een gemeentelijk organisatieonderdeel zal zijn of dat het een externe partij zal zijn. Deze keuze kent de nodige nuances die van belang zijn voor de vraag naar de voorbereiding, gelet op Europese eisen van aanbestedingsrecht, mededingingsrecht en de Dienstenrichtlijn.

Verhouding aanwijzingsbesluit tot aanbestedingsrecht

Veelal zal de aanwijzing van de inzameldienst gepaard kunnen gaan met het sluiten van een overeenkomst met deze inzameldienst. Het aanbestedingsrecht kan eisen stellen aan de voorbereiding van die overeenkomst. Het gaat het bestek van deze implementatiehandleiding te buiten om daarvan alle mogelijkheden te schetsen. Het zal sterk afhangen van de concrete lokale keuzes, zowel ten aanzien van de aan te wijzen organisatie, de afspraken die daarmee worden gemaakt en de aanwijzing. Daarom kan op deze plaats geen uitputtend overzicht van de (on)mogelijkheden worden gegeven. Wel zijn enkele algemene aandachtspunten geformuleerd in verband met de mogelijke betekenis van de het aanbestedingsrecht voorbereiding, vormgeving en inhoud van een aanwijzingsbesluit, die bij de concrete toepassing behulpzaam kunnen zijn. Het zijn aandachtspunten omdat het hier gaat om een gebied dat nog zeer in ontwikkeling is. Zowel als gevolg van de nog te implementeren nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen als van jurisprudentie.

Inbesteden, quasi-inbesteden, aanbesteden

Wanneer de opdracht betrekking heeft op een dienstonderdeel van de gemeentelijke organisatie, dan is ook wel sprake is van zuiver inbesteden en zijn de regels van het aanbestedingsrecht niet van toepassing. Het blijft dan eenvoudigweg de gemeente zelf die ter uitvoering van de aan haar opgedragen zorg voor de inzameling van de huishoudelijke afvalstoffen een inzameldienst voert. Ook

in gevallen van quasi-inbesteden kan sprake zijn van een uitzondering op de aanbestedingsregels (zie daarvoor de zogenoemde Teckal-doctrine). Vaak zal er dan sprake zijn van enige juridische zelfstandigheid of samenwerking met andere gemeenten, zonder dat beoogd is dat de inzameldienst actief wordt in het economische verkeer. Vast staat dat in gevallen waarin sprake is van aanbesteding van de opdracht aan een private partij, een onderneming, bij de voorbereiding van het aanwijzingsbesluit wel vaak met de te volgen aanbestedingsprocedure rekening gehouden moeten worden.

Uitsluitend recht

Ook dan kan echter een uitzondering gelden als aan de betreffende organisatie een uitsluitend recht (zie artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012) is toegekend. Een aanwijzingsbesluit overeenkomstig artikel 3 van de modelverordening kan in de praktijk als een dergelijk uitsluitend recht worden gekwalificeerd. Dat is in de gemeentelijke praktijk ook niet ongebruikelijk. De aanbestedingsprocedures zijn dan niet van toepassing op de totstandkoming van de overeenkomst. Wel dient dan rekening te worden gehouden met vergelijkbare Europeesrechtelijke eisen (non-discriminatie, transparantie en objectiviteit) die op grond van het Europese recht kunnen gelden bij de voorbereiding van het aanwijzingsbesluit. Of dat het geval is, ligt aan de omstandigheden van het geval. Wanneer het gaat om de aanwijzing van een overheidsbedrijf zal een aanwijzing zonder voorafgaande oproep tot mededing niet per se onevenredig hoeven te zijn (vgl. HR 18 november 2011, LJN B44900 (*AVR/Westland*)). Wanneer het aanwijzingsbesluit een uitsluitend recht verleent aan een private onderneming, is dat evenwel minder vanzelfsprekend. Het is dus goed om ook wanneer niet met een aanbesteding of voorafgaande oproep tot mededingen wordt gewerkt, aandacht te besteden aan de verenigbaarheid daarvan met het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), in het bijzonder het ingevolge artikel 106 van het VWEU gelden verbod op discriminatie en transparantie.

Vorm voor toekenning uitsluitend recht

Een uitsluitend recht kan op grond van artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012 bij of krachtens wettelijk voorschrift of besluit van een bestuursorgaan worden verleend. Let echter op dat dit begrip mogelijk richtlijnconform moet worden geïnterpreteerd, zodat sprake moet zijn van algemeen verbindende voorschriften (Rechtbank Gelderland, 29 juli 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:5490). Vast lijkt te staan dat een uitsluitend recht niet slechts bij voorbereidingsbesluit voor privaatrechtelijk handelen kan worden verleend. Om twijfel te vermijden kan ervoor gekozen worden de aanwijzing van een inzameldienst op te nemen in artikel 3 zelf (variant A) of in het uitvoeringsbesluit met nadere regels op basis van de Afvalstoffenverordening (variant B).

Wel of geen dienst volgens de Dienstenrichtlijn

Het gaat hierbij dus niet over een eigen gemeentelijke inzameldienst. Deze dient een publiek belang (bescherming van het milieu en doelmatig afvalstoffenbeheer) en wordt niet onder concurrentie aangeboden op de markt. Daarom is zij een "niet economische dienst van algemeen belang" en valt zij, conform hetgeen bepaald in artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a, van de Dienstenrichtlijn, buiten de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn. Het uitbesteden aan anderen dan de eigen inzameldiensten gebeurt tegen een vergoeding, en is derhalve een dienst in de zin van artikel 57 van het VWEU.

Beperkingen aan de duur van uitsluitend recht voor diensten

Wat betreft de inhoud van het aanwijzingsbesluit waarbij een uitsluitend recht wordt toegekend aan

een commerciële partij is recente jurisprudentie van belang. Ingevolge HvJEU 1 oktober 2015, gevoegde zaken C-340/14 en C-341/14, ECLI:EU:C:2015:641 (*Amstelboats*) is op grond van de Dienstenrichtlijn niet toegestaan om "schaarse besluiten" zoals een vergunning voor het varen met een rondvaartboot door de grachten van Amsterdam, toe te kennen voor onbepaalde tijd. Dit kan tevens relevant zijn voor aanwijzingsbesluiten waarin uitsluitende rechten worden toegekend aan anderen dan een eigen gemeentelijke inzameldienst.

Verskil bij andere inzamelaars

Het voorgaand is overigens niet van toepassing voor "andere inzamelaars". Voor deze geldt dat hun aanwijzing het karakter heeft van een vergunning, of toestemming, zonder dat sprake is van bezwarende titel. Het aanbestedingsrecht is daarom niet van toepassing. Daar komt bij dat deze "andere inzamelaars" niet tegen een vergoeding van de gemeente inzamelen en dus wat dat betreft geen economische activiteit verrichten.

Artikel 5. Aanwijzing van de inzamelplaats

Dit artikel laat een keuzemogelijkheid, afhankelijk van de vraag of de gemeente een eigen 'milieustraat' heeft of dat deze in samenwerking met een naastgelegen gemeente ter beschikking is gesteld. Er is een uitdrukkelijk artikel over deze inzamelplaats gelet op artikel 10.27 van de Wm en het feit dat in artikel 7 de ruimte wordt geboden om toepassing te geven aan artikel 10.26, eerste lid, onder b en c, van de Wm.

Artikel 7. Afvalscheiding

In dit artikel worden de bestanddelen aangewezen die gescheiden worden ingezameld door de inzameldienst en die ook gescheiden aangeboden dienen te worden ter inzameling. Variant A regelt dit zo veel mogelijk op het niveau van de verordening zelf. In deze variant worden de bestanddelen die gescheiden ingezameld worden, met de frequentie en de locatiekeuze (bij of nabij elk perceel) gekozen. In het tweede lid kunnen gedeelten van de gemeente daarvan uitgezonderd worden. Bijvoorbeeld vanwege bepaalde bouwtypen, of omdat het een centrumgebied betreft waarvoor een ander inzamelregime wordt gehanteerd. Het model is zo vormgegeven dat het eerste lid voor een bepaald bestanddeel zowel de frequentie als de locatie aanwijst. Als er andere bestanddelen zijn met een andere frequentie of locatie, bijvoorbeeld in verband met het omgekeerd inzamelen, dan kan op de leest van het eerste lid een volgend lid worden toegevoegd voor dat bestanddeel, enzovoorts. Er zal echter altijd een afsluitend lid moeten worden gebruikt zoals het vijfde lid van het model, waarin voor het resterende afval een regeling wordt gegeven. Deze variant gaat dus uit van een volledige regeling op het niveau van de verordening.

In variant B wordt de regeling van de aanwijzing van te onderscheiden bestanddelen afvalstoffen, inclusief de frequentie en locatie daarvan, overgelaten aan regeling van burgemeester en wethouders, volgens de hoofdlijnen die in het tweede lid door de gemeenteraad wordt gesteld. Dat wil zeggen dat de gemeenteraad kan aanwijzen welke bestanddelen huishoudelijke afvalstoffen in ieder geval gescheiden worden aangeboden. Het is daarnaast facultatief mogelijk om ook in dat geval aan burgemeester en wethouders nog nadere flexibiliteit te bieden, door toe te laten dat in het belang van een doelmatig afvalstoffenbeheer van die normering wordt afgeweken. Bijvoorbeeld als het gaat om de invoering van nascheiding.

Artikel 9. Tijdstip van aanbidding

Het aanwijzen van de dag en tijden van inzameling door burgemeester en wethouders is een besluit van algemene strekking. In de praktijk kan op die basis gewerkt worden met een afvalkalender of app.

Artikel 10. Wijze en plaats van aanbieden

Het tweede en derde lid bieden een facultatieve bepaling om een afzonderlijke regel op te nemen die een grondslag biedt om handhavend op te treden tegen niet binnengehaalde inzamelmiddelen. De mogelijkheid van een uitzondering daarop bij vrijstelling zal zich vooral voordoen als er bouwtypen in de gemeente zijn waar het fysiek niet mogelijk is om de gehanteerde inzamelmiddelen, zoals een minicontainer, op het eigen perceel binnen te halen.

Artikel 15. Zwerfafval in de openbare ruimte

De keuze uit variant A of variant B heeft betrekking op het derde lid in verband met de "morgensterren". In variant A wordt een regel gegeven waarmee morgensterren rechtmatig ter inzameling gereedstaande afvalstoffen kunnen doorzoeken als zij daardoor geen zwerfafval veroorzaken. In variant B staat een striktere regel die alle doorzoeken verbiedt. Het is dus een beleidskeuze op welke wijze hiermee wordt omgegaan.

Artikel 23. Overgangsrecht

Aandacht voor overgangsrecht is vooral aan de orde bij de aanwijzing van de inzameldienst en de inzamelaars. Wanneer de invoering van de nieuwe verordening niet gepaard gaat met de aanwijzing van een andere inzameldienst, of wanneer de al bestaande aanwijzing van de inzamelaars niet moet komen te vervallen, zijn overgangsrechtelijke bepalingen op hun plaats waarmee de bestaande aanwijzingen gelijk worden gesteld aan de aanwijzing in deze verordening. Houdt er daarbij rekening mee dat een dergelijke vrijstelling niet voor onbepaalde tijd wordt gegeven. Het zal ook afhangen van de wijze waarop de aanwijzingen op dit moment worden geregeld hoe het overgangsrecht er precies uit zal moeten zijn.

Model-Afvalstoffenverordening 2015

Leeswijzer modelbepalingen

- [...] of (bijvoorbeeld) [aantal] = door gemeente in te vullen, zie bijvoorbeeld artikel 7.
- [iets **OF** iets] = door gemeente te kiezen, zie bijvoorbeeld artikel 5.
- [iets] = facultatief, zie bijvoorbeeld artikel 10, tweede lid.
- [[**iets**]] = een duiding ter illustratie of uitleg voor gemeente, zie bijvoorbeeld artikel 3.
- Combinaties zijn ook mogelijk, zoals in artikel 7.

Nadere uitleg is opgenomen in de implementatiehandleiding, onderdeel van de bij deze modelverordening behorende ledenbrief.

De raad van de gemeente [naam gemeente];
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van [datum en nummer];
gelet op de artikelen 10.23, 10.24, tweede lid, 10.25 en 10.26 van de Wet milieubeheer;
[rekening houdend met het gemeentelijk milieubeleidsplan;]
gezien het advies van de [naam commissie] en het verslag van de inspraakprocedure;
besluit vast te stellen de volgende verordening: Afvalstoffenverordening [naam gemeente].

§ 1. Algemeen

Artikel 1. Begrippen

In deze verordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder perceel: perceel waar geregeld huishoudelijke afvalstoffen kunnen ontstaan.

Artikel 2. Doelstelling

De toepassing van deze verordening is gericht op de bescherming van het milieu, met inbegrip van een doelmatig beheer van afvalstoffen.

§ 2. Huishoudelijke afvalstoffen

Variant A

Artikel 3. Aanwijzing van de inzameldienst

1. De [(gemeentelijke inzameldienst)] is als inzameldienst belast met de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen.
2. Burgemeester en wethouders kunnen nadere regels stellen over het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen.

Artikel 4. Regulering van andere inzamelaars

1. Het is voor anderen dan de inzameldienst verboden huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen, tenzij de inzamelaar:

- a. daartoe is aangewezen door burgemeester en wethouders;
- b. bij nadere regels van burgemeester en wethouders van het verbod is vrijgesteld; of
- c. verplicht is tot inname, bedoeld in artikel 9.5.2, derde lid, aanhef en onderdeel b, of vierde lid, van de Wet milieubeheer.

2. Burgemeester en wethouders kunnen aan een aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, onder a, voorschriften verbinden en beperkingen stellen. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissing) is niet van toepassing.

Variant B

Artikel 3. Aanwijzing van de inzameldienst

1. Burgemeester en wethouders wijzen de inzameldienst aan die is belast met de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen.

2. Aan de aanwijzing kunnen voorschriften worden verbonden en beperkingen worden gesteld. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissing) is niet van toepassing.

3. Burgemeester en wethouders kunnen nadere regels stellen over de voorbereiding van de aanwijzing en over het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen.

Artikel 4. Regulering van andere inzamelaars

1. Het is anderen dan de inzameldienst verboden huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen, tenzij de inzamelaar:

- a. daartoe is aangewezen door burgemeester en wethouders;
- b. bij nadere regels van burgemeester en wethouders van het verbod is vrijgesteld; of
- c. verplicht is tot inname, bedoeld in artikel 9.5.2, derde lid, aanhef en onderdeel b, of vierde lid, van de Wet milieubeheer.

2. Op de aanwijzing van een inzamelaar, bedoeld in het eerste lid, onder a, is artikel 3, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5. Aanwijzing van inzamelplaats

Burgemeester en wethouders dragen zorg voor ten minste één daartoe ter beschikking gestelde plaats [binnen de gemeente **OF** binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt], waar in voldoende mate gelegenheid wordt geboden om huishoudelijke afvalstoffen, met inbegrip van grof huishoudelijk afval, achter te laten.

Artikel 6. Algemene verboden

Het is verboden huishoudelijke afvalstoffen:

- a. ter inzameling aan te bieden aan een ander dan de inzameldienst of een inzamelaar als bedoeld in artikel 4, eerste lid;
- b. over te dragen aan een ander dan een inzamelaar als bedoeld in artikel 4, eerste lid; of
- c. achter te laten op een andere plaats dan de inzamelplaats, bedoeld in artikel 5.

Variant A

Artikel 7. Afvalscheiding

1. De inzameldienst zamelt [... **(bestanddeel of bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen, bijvoorbeeld groente-, fruit- en tuinafval)**] ten minste eenmaal per [week **OF** [aantal] weken] afzonderlijk, [bij **OF** nabij] elk perceel in.
[2. *In afwijking van het eerste lid, wordt [bestanddeel van huishoudelijke afvalstoffen genoemd in het eerste lid] in [(aanduiding van delen van de gemeenten) OF (aanduiding van bepaalde bouwtypes)] niet ingezameld.*]
[3. *[... (zo nodig model eerste lid herhalen voor andere bestanddelen huishoudelijke afvalstoffen waarvoor een andere frequentie van afzonderlijke inzameling moet gelden of die niet 'bij' maar 'nabij' elk perceel afzonderlijk worden ingezameld.)]*]
[4. *[... (zo nodig model tweede lid opnieuw gebruiken om voor bepaald gebied af te wijken van het derde lid.)]*]
5. De resterende huishoudelijke afvalstoffen, met uitzondering van grof huishoudelijk afval, worden ten minste eenmaal per [week **OF** [aantal] weken] ingezameld [bij elk perceel **OF** bij inzamelvoorzieningen nabij elk perceel], [met uitzondering van **(bepaalde locaties of bouwtypen binnen de gemeente)**].

Variant B

Artikel 7. Afvalscheiding

1. Burgemeester en wethouders stellen regels over de bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen die afzonderlijk door de inzameldienst worden ingezameld, over de frequentie van de inzameling van elk van deze bestanddelen, en over de locaties van deze inzameling bij of nabij elk perceel.
2. In ieder geval de volgende bestanddelen huishoudelijke afvalstoffen worden afzonderlijk ingezameld:
 - [- groente-, fruit- en tuinafval;
 - papier en karton;
 - glas;
 - textiel;
 - kunststof verpakkingsmateriaal;
 - elektrische of elektronische apparatuur;
 - klein chemisch afval;
 - **[andere omschrijving].**

[3. In het belang van een doelmatig afvalstoffenbeheer kunnen burgemeester en wethouders de aanwijzing van afzonderlijk in te zamelen bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen, bedoeld in het tweede lid, of fracties daarvan, achterwege laten.]

Artikel 8. Gescheiden aanbidding

1. Het is verboden de bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen, bedoeld in artikel 7, anders dan afzonderlijk:

- a. ter inzameling aan te bieden;
- b. achter te laten op een inzamelplaats, bedoeld in artikel 5.

2. Burgemeester en wethouders kunnen nadere regels stellen. Deze regels kunnen voor categorieën van gevallen of personen een vrijstelling inhouden van het verbod, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 9. Tijdstip van aanbidding

Het is verboden huishoudelijke afvalstoffen ter inzameling aan te bieden anders dan op de door burgemeester en wethouders daartoe bepaalde dag en tijden. Deze kunnen voor verschillende bestanddelen verschillend worden vastgesteld.

Artikel 10. Wijze en plaats van aanbidding

1. Het is verboden huishoudelijke afvalstoffen ter inzameling aan te bieden anders dan in overeenstemming met de door burgemeester en wethouder te stellen regels over het gebruik van:

- a. inzamelmiddelen voor het aanbieden ter inzameling bij een perceel;
- b. inzamelvoorzieningen voor het aanbieden ter inzameling nabij een perceel.

[2. Het is verboden om een inzamelmiddel na afloop van de tijden, bedoeld in artikel 9, buiten een perceel te laten staan.

3. Burgemeester en wethouders kunnen nadere regels stellen voor categorieën van percelen. Deze regels kunnen een vrijstelling van het verbod inhouden.]

§ 3. Bedrijfsafvalstoffen

Artikel 11. Inzameling bedrijfsafvalstoffen door inzameldienst

Burgemeester en wethouders kunnen bestanddelen van bedrijfsafvalstoffen aanwijzen die worden ingezameld door de inzameldienst die is aangewezen krachtens artikel 3, in gevallen waarin de voor deze inzameling krachtens [citeertitel verordening gemeentelijke reinigingsheffing] verschuldigde heffing is voldaan.

Artikel 12. Aanbieden ter inzameling van bedrijfsafvalstoffen

Het is verboden anders dan in overeenstemming met artikel 11 bedrijfsafvalstoffen ter inzameling door de inzameldienst aan te bieden, aan de inzameldienst over te dragen of bij de inzamelplaats, bedoeld in artikel 5, achter te laten.

Artikel 13. Regeling van inzameling van bedrijfsafvalstoffen

1. Het is verboden bedrijfsafvalstoffen ter inzameling aan te bieden anders dan in overeenstemming met de door burgemeester en wethouders te stellen regels over de dagen, tijden, wijzen en plaatsen van inzameling van de krachtens artikel 11 aangewezen bedrijfsafvalstoffen.
2. Burgemeester en wethouders kunnen nadere regels stellen voor het aanbieden of overdragen van bedrijfsafvalstoffen. Deze regels kunnen mede worden vastgesteld voor anderen dan de inzameldienst. Deze regels kunnen een vrijstelling van het verbod, bedoeld in het tweede lid, inhouden.

§ 4. Zwerfafval en overige

Artikel 14. Dumpingsverbod

1. Het is verboden zonder ontheffing van burgemeester en wethouders, buiten een inrichting, hinder of nadelige beïnvloeding van het milieu te veroorzaken, door een afvalstof, een stof of een voorwerp op of in de bodem te brengen, te storten, te houden, achter te laten of anderszins daar te plaatsen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op:
 - a. het aanbieden, overdragen of achterlaten van huishoudelijke afvalstoffen of bedrijfsafvalstoffen in overeenstemming met deze verordening;
 - b. het composteren van huishoudelijk groente-, fruit- of tuinafval op het perceel waar dit is ontstaan;
 - c. het laden, lossen of vervoeren van afvalstoffen, met inbegrip van daarbij niet te vermijden plaatsing van afvalstoffen, stoffen of voorwerpen op de weg, bedoeld in artikel 1 van de Wegenverkeerswet 1994;
 - d. handelingen die zijn verboden bij of krachtens de Wet bodembescherming, de Waterwet of het Besluit bodemkwaliteit.
3. Indien de overtreder van dit artikel onbekend is, wordt de persoon tot wie de aangetroffen afvalstof, stof of voorwerp kan worden herleid, geacht te hebben gehandeld in strijd met dit artikel.

Artikel 15. Zwerfafval in de openbare ruimte

1. Het is verboden huishoudelijke afvalstoffen van beperkte omvang en gewicht die zijn ontstaan buiten een perceel, achter te laten in de openbare ruimte, anders dan in daartoe bestemde afvalbakken of andere middelen ter inzameling van deze afvalstoffen.
2. Reclamedrukwerk, ander promotiemateriaal en de verpakking daarvan, die in weerwil van het eerste lid in de openbare ruimte wordt weggeworpen of achtergelaten, wordt terstond opgeruimd door degene die het in de betreffende omgeving onder het publiek verspreidde.
3. Het is verboden zwerfafval te veroorzaken door ter inzameling gereedstaande afvalstoffen of inzamelmiddelen te doorzoeken of te verspreiden, te stoten, te schoppen, omver te werpen of door deze anderszins te behandelen.

Variant B

Artikel 15. Zwerfafval in de openbare ruimte

1. Het is verboden huishoudelijke afvalstoffen van beperkte omvang en gewicht die zijn ontstaan buiten een perceel, achter te laten in de openbare ruimte, anders dan in daartoe bestemde afvalbakken of andere middelen ter inzameling van deze afvalstoffen.
2. Reclamedrukwerk, ander promotiemateriaal en de verpakking daarvan, die in weerwil van het eerste lid in de openbare ruimte wordt weggeworpen of achtergelaten, wordt terstond opgeruimd door degene die het in de betreffende omgeving onder het publiek verspreidde.
3. Het is verboden ter inzameling gereedstaande afvalstoffen of inzamelmiddelen te doorzoeken of te verspreiden, te stoten, te schoppen, omver te werpen of door deze anderszins te behandelen.

Artikel 16. Zwerfafval rondom inrichtingen

1. Degene die een inrichting drijft waar eet- of drinkwaren worden verkocht die ter plaatse kunnen worden genuttigd draagt zorg voor de aanwezigheid in of nabij de inrichting, van een steeds voor gebruik door het publiek beschikbare en tijdig geleegde afvalbak of soortgelijk middel voor het houden van afval.
2. Degene die de inrichting drijft verwijdert zo vaak als nodig etenswaren, verpakkingen, afval of andere materialen die kennelijk uit de inrichting afkomstig zijn of voor de inrichting zijn bestemd binnen een straal van ten minste 25 meter van de inrichting.
3. De vorige leden gelden niet voor situaties waarin wordt voorzien door het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Artikel 17. Afval en verontreiniging op de weg

1. Het is verboden een weg, bedoeld in artikel 1 van de Wegenverkeerswet 1994, te verontreinigen of het milieu nadelig te beïnvloeden door afvalstoffen, stoffen of voorwerpen te laden, te lossen of te vervoeren of andere werkzaamheden te verrichten.

2. Degene die in strijd met het eerste lid de weg verontreinigt of het milieu nadelig beïnvloedt of diens opdrachtgever zorgt terstond na de beëindiging van de werkzaamheden van die dag voor het reinigen van de weg, of zoveel eerder als nodig is om de veiligheid van het verkeer of de bescherming van het wegdek te verzekeren.

Artikel 18. Geen opslag van afval in de open lucht

Het is verboden afvalstoffen op een voor het publiek waarneembare plaats in de open lucht en buiten een inrichting als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer op te slaan of opgeslagen te hebben, anders dan door het in overeenstemming met paragraaf 2 van deze verordening aanbieden of overdragen van huishoudelijke afvalstoffen.

Artikel 19. Ontdoen van autowrakken

Het is verboden zich te ontdoen van een autowrak dat afkomstig is van een perceel, anders dan door afgifte aan een inrichting als bedoeld in artikel 6 van het Besluit beheer autowrakken.

§ 5. Handhaving en toezicht

Artikel 20. Strafbare feiten

Overtreding van artikel 4, artikel 6 of van artikel 8 tot en met artikel 10 en artikel 12 tot en met artikel 19, is een strafbaar feit als bedoeld in artikel 1a, onderdeel 3, van de Wet op de economische delicten.

Artikel 21. Toezichthouders

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening zijn belast de krachtens artikel 5.10, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht door burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren.

§ 6. Slotbepalingen

Artikel 22. Intrekking oude verordening

De [citeertitel oude verordening] wordt ingetrokken.

Artikel 23. Overgangsrecht

[...]

Artikel 24. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Afvalstoffenverordening [naam gemeente].

Artikel 25. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van [datum].

TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Deze verordening dient het belang van de bescherming van het milieu, met inbegrip van een doelmatig afvalstoffenbeheer. Het belang daarvan neemt toe omdat tegenwoordig anders naar afval wordt gekeken dan in het verleden. Afval wordt steeds meer benaderd als grondstof. In een meer circulaire economie is afval van waarde. Dat betekent duurzaam omgaan met natuurlijke hulpbronnen, zuiniger zijn op grondstoffen, voorwerpen langer en opnieuw gebruiken en optimalere reststromen. Afvalscheiding en inzameling is daarbij van wezenlijk belang. Welke bestanddelen van het afval gescheiden dienen te worden veranderd. Nieuwe technieken maken bijvoorbeeld de scheiding van kunststof mogelijk. Gemeenten werken mee in het Programma Van Afval Naar Grondstof (VANG) om te komen tot een vermindering van het restafval per persoon per jaar en om een verbetering te bereiken van de kwaliteit van afvalscheiding en inzameling. Deze verordening moderniseert de regels van de gemeente op dit terrein.

2. Hoofdpijnen van de verordening

Scheiden van afvalstromen begint bij huishoudens (huishoudelijke afvalstoffen) en bedrijven (kantoren, winkels, dienstverleners) waar die afvalstoffen ontstaan – of waar die in de openbare ruimte terechtkomen. De verordening bevat regels over huishoudelijk afval, bedrijfsafval en afval in de openbare ruimte.

Huishoudelijke afvalstoffen

Wat betreft huishoudelijke afvalstoffen heeft het gemeentebestuur de wettelijke taak om te zorgen voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen door middel van de inzameldienst die daartoe [bij **OF** krachtens] deze verordening is aangewezen. Bij de uitvoering van deze taak wordt de gemeente in de praktijk in toenemende mate ondersteund door het initiatief van andere inzamelaars zoals scholen, ideële instellingen of anderen die bijvoorbeeld papier, glas of andere bestanddelen van het huishoudelijk afval verzamelen voor inzameling. Deze verordening regelt de aanwijzing van de inzameldienst en van andere inzamelaars en bepaalt welke bestanddelen gescheiden moeten worden aangeboden en dus ook gescheiden moeten worden ingezameld.

Bedrijfsafvalstoffen

Wat betreft bedrijfsafvalstoffen is de afvalscheiding door kantoren, winkels en diensten (hierna: KWD) binnen de gemeente van belang. De inzameling van dergelijk bedrijfsafval kan plaatsvinden door de inzameldienst maar ook door anderen. Het beheer van bedrijfsafvalstoffen is in belangrijke mate op Rijksniveau geregeld door de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en daarop gebaseerde centrale regelgeving. Deze verordening bevat enkele aanvullende regels die van

belang indien de inzameling van de inzameldienst aan de orde is of die de wijze van aanbidding van bedrijfsafvalstoffen in de openbare ruimte betreffen.

Afval in de openbare ruimte

Wat betreft het afval in de openbare ruimte is het belang van het voorkomen van zwerfafval van belang. Zwerfafval ontstaat niet alleen door illegale dumping maar kan ook ontstaan uit huishoudelijk afval, bijvoorbeeld als dat verkeerd is aangeboden of als ter inzameling gereedstaand huishoudelijk afval is doorzocht of omgeschopt. Zwerfafval komt ook in de openbare ruimte terecht via het publiek rondom winkels, eet- en drinkgelegenheden, evenementen of reclame- en promotiecampagnes. De verordening bevat regels voor het bestrijden van zwerfafval.

Grondslag

De verordening geeft uitvoering aan de verplichting van artikel 10.23 van de Wm, waarin de gemeenteraad wordt opgedragen om in het belang van de bescherming van het milieu een afvalstoffenverordening vast te stellen. De regels over het zwerfafval houden verband met de regels van de APV voor de openbare ruimte maar zijn vanwege de samenhang met het onderwerp van de Afvalstoffenverordening opgenomen in deze verordening.

[Het gemeentelijke milieubeleidsplan

Bij de vaststelling van deze verordening is rekening gehouden met het gemeentelijke milieubeleidsplan. [(Toelichten op welke wijze.)]]

3. Wettelijke begrippen

In het belang van de eenvoud maakt deze verordening slechts in beperkte mate gebruik van begripsbepalingen. Ten eerste zijn geen definities van begrippen gegeven als deze begrippen al op grond van artikel 1.1 van de Wm zijn gedefinieerd. Deze begrippen gelden al onverkort voor de toepassing van deze verordening. Er zijn daarom niet opnieuw definities voor in de verordening opgenomen. Voorbeelden van in de wet gedefinieerde begrippen die ook in deze verordening worden gebruikt zijn *afvalstoffen*, *huishoudelijke afvalstoffen* of *bedrijfsafvalstoffen*. Ten tweede is door de tekst van de verordening consistent in overeenstemming met deze begrippen te formuleren, de behoefte aan bepaalde definities die in het uit 2009 daterende VNG-model voor de Afvalstoffenverordening zijn opgenomen komen te vervallen.

Dit geldt bijvoorbeeld voor het begrip *inzamelen* dat in die oude modelverordening werd gebruikt. In de onderhavige verordening is slechts sprake van het begrip *inzameling*. Het begrip *inzameling* is door de Wm gedefinieerd en daarom zonder begripsbepaling opgenomen in deze verordening. Artikel 1.1 van de wet verstaat onder *inzameling*: verzameling van afvalstoffen, met inbegrip van de voorlopige sortering en de voorlopige opslag van afvalstoffen, om deze daarna te vervoeren naar een afvalverwerkingsinstallatie. Dit begrip is letterlijk overgenomen van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Inzameling is het begin van het afvalstoffenbeheer. Onder

afvalstoffenbeheer verstaat de richtlijn immers: inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor de stortplaatsen na sluiting en met inbegrip van activiteiten van handelaars of makelaars.

In de oude modelverordening werd het begrip *inzamelen* gebruikt om ruimte te laten voor de verschillende middelen en voorzieningen waarmee de inzameling plaatsvindt bij gemeenten en om duidelijk te maken dat het gaat om inzameling van afvalstoffen die ook ter inzameling zijn aangeboden. In deze verordening kon dit begrip achterwege blijven omdat het begrip *inzameling* zoals het hier wordt geregeld eveneens deze ruime praktijk omvat en ten tweede omdat in de verordening zelf geen ruimte is gelaten voor inzameling van afvalstoffen zonder dat die worden aangeboden via deze middelen of voorzieningen.

Wat betreft de huishoudelijke afvalstoffen regelt deze verordening, enerzijds, dat de inzameling slechts kan geschieden door aangewezen inzameldiensten en, anderzijds, dat door gebruikers van de percelen waar huishoudelijke afvalstoffen ontstaan, deze afvalstoffen slechts mogen worden overgedragen of aangeboden ter inzameling aan deze inzameldienst of overdragen aan inzamelaars, of achterlaten op een daartoe ter beschikking gestelde plek. Inzameling of het aanbieden ter inzameling door of aan anderen dan deze personen is verboden. De verordening regelt eveneens op welke wijze dat plaats dient te vinden. Er zijn regels over gescheiden inzameling van afzonderlijke bestanddelen van afval zoals groente-, fruit- en tuinafval (hierna: GFT-afval) of papier en karton, over de middelen waarmee dat dient te gebeuren. In schema is de terminologie van artikel 10.24 van de Wm en artikel 1.1 van de Wm dus als volgt gebruikt t.a.v. de huishoudelijke afvalstoffen:

De gebruiker van een perceel	De inzameldienst of inzamelaar
Overdragen (aan een inzamelaar)	Innemen (door een inzamelaar)
Ter inzameling aanbieden (al dan niet via inzamelmiddelen of inzamelvoorzieningen)	Inzameling (via de betreffende middelen of voorzieningen) door de inzameldienst
Achterlaten op een ter beschikking gestelde plaats	Inzamelplaats

Het is in deze opzet niet nodig om nog een afzonderlijke begripsbepaling voor 'inzamelen' op te nemen, zoals in de oude modelverordening het geval was.

De begrippen *inzamelmiddel* of *inzamelvoorziening* behoeven geen definitie nu uit de tekst van artikel 10 voldoende duidelijk is waarom het kan gaan. Voorbeelden zoals huisvuilzakken, minicontainers, afvallemmers (inzamelmiddelen) of wijkcontainers, brengdepots, verzamelcontainers (inzamelvoorzieningen) zijn genoegzaam bekend en lenen zich niet voor opname in de tekst van de verordening. De begrippen *inzameldienst* en *inzamelaar* behoeven geen zelfstandige definitie nu uit artikelen 3 en 4 genoegzaam volgt om wie het gaat. Andere

begrippen kwamen in de verordening zo weinig voor dat, een definitie overbodig was en in de artikeltekst zelf uitsluitel kon worden gegeven. Een voorbeeld is het begrip *weg* in artikel 17.

Uitvoeringsbesluit van burgemeester en wethouders

De verordening delegeert de bevoegdheid tot het stellen van regels over de volgende onderwerpen aan burgemeester en wethouders:

- Nadere regels over het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen [(artikel 3, tweede lid) **OF** (artikel 3, derde lid)].
- [*Nadere regels over de voorbereiding van de aanwijzing (artikel 3, derde lid, variant B)*].
- Nadere regels over vrijstelling voor categorieën personen en organisaties als inzamelaars (artikel 4, eerste lid).
- [*Regels over afzonderlijke bestanddelen (geclausuleerd), frequentie en locatie van inzameling (artikel 7, variant B)*].
- Nadere regels inclusief vrijstelling voor gescheiden aanbieden ter inzameling van huishoudelijke afvalstoffen (artikel 8, tweede lid), zoals het nader omschrijven van de bestanddelen huishoudelijke afvalstoffen, of over fracties waarvan vermenging is toegestaan.
- Regels over het gebruik van inzamelmiddelen en inzamelvoorzieningen (artikel 10).
- Regeling van inzameling van bedrijfsafvalstoffen (artikel 13).

Daarnaast is sprake van nadere besluitvorming door burgemeester en wethouders die strikt genomen geen algemeen verbindende voorschriften inhouden maar die samen met de hiervoor genoemde regels opgenomen kunnen worden in het uitvoeringsbesluit van burgemeester en wethouders. Deze besluitvorming gaat over:

- [*De aanwijzing van de inzameldienst (artikel 3, variant B)*]
- De dagen en tijden waarop de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen plaatsvindt (artikel 9).
- De aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren (artikel 21).

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1. Begrippen

Het begrip *perceel* is omwille van de leesbaarheid opgenomen met een vaste toevoeging die bij het gebruik van dit begrip in de verordening telkens moet worden meegelezen. Het gaat immers telkens om percelen *waar huishoudelijke afvalstoffen kunnen ontstaan*. Deze toevoeging is opgenomen in verband met artikelen 10.21 en 10.22 van de Wm, waarin sprake is van de zorg van de gemeente voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen “bij elk binnen haar grondgebied gelegen perceel waar zodanige afvalstoffen geregeld kunnen ontstaan”. Wat onder perceel moet worden verstaan kan niet goed op het niveau van deze verordening worden

vastgesteld. Ingevolge het arrest van de Hoge Raad van 18 september 1991, nr. 27597, BNB 1991/333, is een perceel een plaats waar huishoudelijke afvalstoffen geregeld binnen een particuliere huishouding kunnen ontstaan. Slechts dan is geen sprake van een perceel, indien het gaat om een gedeelte van een onroerende (of roerende) zaak dat blijkens indeling en inrichting niet is bestemd voor het voeren van een particuliere huishouding waarin geregeld huishoudelijke afvalstoffen kunnen ontstaan. Dit zal telkens naar de feiten en het spraakgebruik bepaald moeten worden. Ingevolge het arrest van de Hoge Raad van 10 juli 2015 (ECLI:NL:HR:2015:1773) kon ook een woonruimte in een zorgcentrum een particuliere huishouding zijn waar geregeld huishoudelijke afvalstoffen kunnen ontstaan (zie voor de feiten Gerechtshof Den Haag 19 augustus 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:2862).

Artikel 2. Doelstelling

In dit artikel is het met de verordening te dienen doel vermeld. Deze volgt uit de wettelijke grondslag van de verordening. De toepassing van bevoegdheden op basis van deze verordening zullen derhalve telkens in dat kader moeten plaatsvinden. Doelmatig afvalstoffenbeheer is onderdeel van de bescherming van het milieu. Het begrip afvalstoffenbeheer is gedefinieerd in de Kaderrichtlijn afvalstoffen als volgt: inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor de stortplaatsen na sluiting en met inbegrip van activiteiten van handelaars of makelaars.

Artikel 3. Aanwijzing van de inzameldienst

Toelichting als gekozen wordt voor variant A

In het eerste lid wordt [... **(aanduiding eigen dienst)**] aangewezen als inzameldienst die is belast met de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. De zorg voor deze inzameling berust ingevolge de artikelen 10.21 en 10.22 van de Wm op de gemeenteraad en burgemeesters en wethouders. De aangewezen inzameldienst zal aan die zorg praktische uitvoering geven.

[... **(toelichting op aanwijzing gemeentelijke inzameldienst; zie de implementatiehandleiding.)**]

In het tweede lid wordt een grondslag gegeven om nadere regels te stellen over het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen.

Toelichting als gekozen wordt voor variant B

In het eerste lid geeft de gemeenteraad aan burgemeester en wethouders de opdracht om [een onderdeel van de gemeentelijke dienst **OF** een onderneming] aan te wijzen, die met de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen is belast. De zorg voor deze inzameling berust ingevolge de artikelen 10.21 en 10.22 van de Wm op de gemeenteraad en burgemeesters en wethouders. De aangewezen inzameldienst zal aan die zorg praktische uitvoering geven.

[... **(toelichting op aanwijzing; zie de implementatiehandleiding.)**]

In het derde lid wordt een grondslag gegeven om nadere regels te stellen over het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen.

Redenen van algemeen belang van milieu en gezondheid die met de aanwijzing van inzameldiensten zijn gemoeid dwingen ertoe geen regeling op te nemen voor het van rechtswege nemen van aanwijzingsbesluiten in gevallen waarin niet tijdig op een aanvraag zou worden beslist. De regeling van paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is daarom niet van toepassing. Zo nodig kunnen bij het aanwijzingsbesluit beperkingen of voorschriften worden verbonden aan de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Het ligt in de rede dat dit alleen aan de orde is wanneer er ten aanzien van de aan te wijzen instantie bijzondere voorschriften of beperkingen moeten gelden. Nadere regels over de inzameling kunnen, indien noodzakelijk, door burgemeester en wethouders op grond van het derde lid worden gesteld.

Artikel 4. Regulering van andere inzamelaars

Dit artikel regelt de mate waarin het voor anderen dan de inzameldienst mogelijk is huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen. In beginsel is dit verboden. Er zijn echter drie categorieën van andere inzamelaars dan de inzameldienst, die bepaalde bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen mogen inzamelen. Ten eerste als een inzamelaar is aangewezen. Het gaat dan om een beschikking, waaraan op grond van het tweede lid voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden. Een aanwijzing wordt niet van rechtswege verleend als sprake zou zijn van niet tijdig beslissen. Ten tweede kunnen burgemeester en wethouders bepaalde personen of organisaties vrijstellen bij nadere regels. In het eerste lid, onder b, is mogelijk gemaakt dat er met generieke vrijstellingen kan worden gewerkt voor bijvoorbeeld scholen die papier inzamelen of voor andere organisaties of personen die bestanddelen huishoudelijke afvalstoffen inzamelen als inzamelaar. Ten derde zijn er producenten van bijvoorbeeld witgoed voor wie op grond van de Wm in algemene maatregelen van bestuur verplichtingen bestaan tot inname van afgedankte producten. Het gaat dan om de producentenverantwoordelijkheid. Vanzelfsprekend kan daarvoor geen verbod gelden. De aanwijzing van inzamelaars verschilt qua karakter van de aanwijzing van de inzameldienst. Het gaat bij de inzamelaars om personen of organisaties die om verschillende redenen behulpzaam willen zijn bij de taak om huishoudelijk afval in te zamelen. Deze aanwijzing heeft – anders dan de aanwijzing van de inzameldienst – het karakter van een vergunning en gaat niet gepaard met een uitvoeringsplicht.

Artikel 5. Aanwijzing van inzamelplaats

Op deze plaats wordt afzonderlijk geregeld dat op ten minste een plaats ook buiten kantooruren of in het weekend (in voldoende mate dus) gelegenheid wordt geboden om huishoudelijke afvalstoffen achter te laten. Hiertoe is het gemeentebestuur verplicht in verband met de in artikel 7 geboden mogelijkheid om niet telkens per week en bij elk perceel in te zamelen. Ingevolge artikel 10.26, tweede lid, van de Wm is dit verplicht. Het gaat hier om een daartoe ter beschikking gestelde plaats, waar alle bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen kunnen worden achtergelaten. Het onderscheid zich dus als locatie waar huishoudelijke afvalstoffen in een inzamelmiddel, zoals een vuilniszak, een minicontainer of een afvalemmer naar toe worden gebracht, van een inzamelvoorziening, zoals een boven- of een ondergrondse container, waarin

collectief huishoudelijke afvalstoffen kunnen worden achtergelaten met het oog op de inzameling daarvan.

Artikel 6. Algemene verboden

Dit artikel regelt dat het aanbieden, overdragen of achterlaten van huishoudelijke afvalstoffen niet anders mag geschieden via de kanalen die daarvoor in de artikelen 3, 4 en 5 zijn aangewezen. Dit tot de gebruikers van percelen waar huishoudelijke afvalstoffen geregeld kunnen ontstaan gerichte verbod is de keerzijde van de in die artikelen tot de inzameldienst en andere inzamelaars gerichte verbod.

Artikel 7. Afvalscheiding

Dit artikel regelt welke bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen afzonderlijk moeten worden ingezameld, met welke frequentie en op welke locatie. Deze locatie kan zijn bij elk perceel, nabij elk perceel of een van deze met uitzondering van bepaalde gebieden van de gemeente.

Artikel 10.21 van de Wm schrijft voor dat het gemeentebestuur, al dan niet samen met het gemeentebestuur van andere gemeenten, ervoor zorgt dat ten minste eenmaal per week de huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld elk binnen haar grondgebied gelegen perceel waar zodanige afvalstoffen geregeld kunnen ontstaan. Grove huishoudelijke afvalstoffen zijn daarvan uitgezonderd. GFT-afval moet volgens dit artikel verplicht afzonderlijk wordt ingezameld. De gemeenteraad kan volgens artikel 10.21, derde lid, van de Wm besluiten tot het afzonderlijk inzamelen van andere bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen. Deze vrijheid is ingeperkt door artikel 3 van de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. Dat verplicht gemeenten ertoe om afgedankte elektrische en elektronische apparatuur van particuliere huishoudens gescheiden in te zamelen.

Bij de uitoefening van de bevoegdheden met betrekking tot afvalstoffen dient het gemeentebestuur bovendien rekening te houden met het Landelijk afvalbeheersplan (hierna: LAP). In het LAP zijn bestanddelen huishoudelijke afvalstoffen benoemd, die door de consument gescheiden dienen te worden. In het Landelijke afvalbeheerplan 2 (hierna: LAP-2) worden de volgende bestanddelen van huishoudelijk afval genoemd die gescheiden kunnen worden ingezameld.

- GFT-afval;
- papier en karton;
- glas;
- textiel;
- kunststof verpakkingsmateriaal;
- elektrische of elektronische apparatuur;
- klein chemisch afval.

Deze lijst is overgenomen uit LAP-2. Het derde lid van artikel 7 biedt mogelijkheid om meer maatwerk te kunnen geven, bijv. i.v.m. nascheiding; de lijst is in zoverre facultatief, dat daarin variatie kan worden aangebracht of dat deze kan worden aangevuld.

[...(toelichting op de afzonderlijk in te zamelen bestanddelen.)]

Op grond van artikel 10.26 van de Wm kan de gemeenteraad in het belang van een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen bij de afvalstoffenverordening afwijken:

- a. van de inzameling *bij* elk perceel (bepaald mag worden *nabij* elk perceel),
- b. van de frequentie van eenmaal per week (bepaald mag worden met welke regelmaat bij de verordening),
- c. van de inzameling in het gehele grondgebied (bepaald mag worden dat in een gedeelte van het grondgebied *geen* huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld),
- d. van de afzonderlijke inzameling van GFT-afval (bepaald mag worden dat *bestanddelen* GFT-afval afzonderlijk worden ingezameld),
- e. en bepaald mag worden dat GFT-afval met andere daarbij aangewezen bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen afzonderlijk van het overige huishoudelijke afval wordt ingezameld.

De frequentie waarmee deze gescheiden inzameling plaats vindt is **[...(indien voor een lagere frequentie wordt gekozen dan eenmaal per week, is de inspraakverordening van toepassing en dient artikel 5 verplicht in de verordening opgenomen te worden.)]**. Indien de frequentie lager is dan eenmaal per week, is de inspraakverordening van toepassing en is artikel 5 van de modelverordening verplicht. Dit vloeit voort uit artikel 10.26, tweede lid, en artikel 10.27 van de Wm.

Een afvalstoffenverordening die één van deze mogelijkheden benut dient te worden voorbereid met toepassing van de inspraakverordening die op grond van artikel 150 van de Gemeentewet is vastgesteld (artikel 10.26 van de Wm). Indien toepassing wordt gegeven aan de onderdelen b of c, dan moet de gemeente zorgen voor een daartoe ter beschikking gestelde plaats voor het achterlaten van huishoudelijke afvalstoffen. Dat laatste is geregeld in artikel 5 van deze verordening.

Nadere toelichting als gekozen wordt voor variant A

De raad bepaalt dat burgemeester en wethouders regels stellen over de vraag welke bestanddelen huishoudelijke afvalstoffen, met welke frequentie en waar (hele grondgebied of uitzonderingen daarop, of bij bepaalde bebouwingstypen) *bij* of *nabij* elk perceel *gescheiden* worden ingezameld.

Nadere toelichting als gekozen wordt voor variant B

Het regelen van de frequentie en locatie inzameling wordt in beginsel overgelaten aan burgemeester en wethouders. De raad bepaalt wel welke bestanddelen in ieder geval afzonderlijk ingezameld dienen te worden. *[Tenzij het college in het belang van een doelmatig afvalstoffenbeheer, zoals bijvoorbeeld een operationele nascheiding, bepaalde bestanddelen achterwege wenst te laten.]* Dit is onder meer van belang omdat artikel 8 aan burgers het verbod oplegt om die bestanddelen ongescheiden ter inzameling aan te bieden.

Artikel 8. Gescheiden aanbidding

Dit artikel regelt de keerzijde van artikel 7. Wat gescheiden moet worden ingezameld, moet ook gescheiden worden aangeboden. Concrete omschrijvingen van de bestanddelen kunnen door burgemeester en wethouders in de nadere regels op grond van artikel 8 worden gegeven om discussies te slechten en om in het kader van de handhaving houvast te bieden (welles/nieteslijst). Ook kan van de vrijstellingsmogelijkheid gebruik worden gemaakt om te regelen dat bepaalde hoeveelheden (fracties) van de bestanddelen mogen voorkomen bij de inzameling van andere bestanddelen. Zo zal niet verboden hoeven te zijn als er eens een papiertje tussen het GFT-afval voorkomt.

Artikel 9. Tijdstip van aanbidding

De tijdstippen voor de inzameling worden door burgemeester en wethouders bepaald. Het gaat hier om een besluit van algemene strekking.

Artikel 10. Wijze en plaats van aanbidding

Er is een onderscheid tussen inzamelmiddelen en inzamelvoorzieningen. Inzamelmiddelen dienen het ter inzameling aanbieden door een huishouden, zoals een minicontainer, afvallemmer, plastic afvalzak. Inzamelvoorzieningen, dienen het collectief ter inzameling aanbieden door meerdere huishoudens, zoals een verzamelcontainer of een wijkcontainer, voor het verzamelen daarvan. Op grond van dit artikel kunnen inzamelmiddelen worden voorgeschreven. Ook kunnen hier regels worden gesteld over het gebruik van inzamelvoorzieningen.

Artikel 11. Inzameling bedrijfsafvalstoffen door inzameldienst

De inzameldienst kan ook bedrijfsafvalstoffen (of bepaalde bestanddelen van bedrijfsafvalstoffen) inzamelen. Anders dan bij huishoudelijke afvalstoffen geldt voor bedrijfsafvalstoffen echter geen zorgplicht voor de gemeente. Inzameling van bedrijfsafvalstoffen door de inzameldienst is daarom een daarvan te onderscheiden activiteit waarbij de inzameldienst tegen vergoeding afval inzamelt bij bedrijven. In de praktijk gaat het daarbij veelal om afval uit de KWD-sector of bouw- en sloopafval (voor zover dit niet wordt gerekend tot het huishoudelijk afval).

Artikel 12. Aanbieden ter inzameling van bedrijfsafvalstoffen

Alleen die bedrijven die betalen voor de gemeentelijke inzamelvoorzieningen mogen hun bedrijfsafvalstoffen aanbieden aan de inzameldienst.

Artikel 13. Regeling van inzameling van bedrijfsafvalstoffen

Het college kan, net als bij huishoudelijke afvalstoffen, regels stellen over de wijze waarop de afvalstoffen ter inzameling moeten worden aangeboden. De basis voor het stellen van regels over de inzameling van bedrijfsafvalstoffen kan worden gevonden in artikel 10.23, derde lid, van de Wm. De memorie van toelichting zegt hierover: "Ten aanzien van de inzameling van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen mogen ook in het belang van de bescherming van het milieu regels worden gesteld. Blijkens het derde lid mogen deze regels geen vergunningstelsel inhouden. Dit is krachtens artikel 10.48 Wm voorbehouden aan de minister. Vanzelfsprekend mogen de gemeenten hun bevoegdheid evenmin benutten ter bevoordeling van de eigen inzameldienst en ten nadele van andere aanbieders op de markt." Het is dus mogelijk om in het belang van het milieu bepaalde dagen te kunnen aanwijzen waarop bedrijfsafvalstoffen mogen worden ingezameld. Bijvoorbeeld ter beperking of voorkoming van geluidhinder of aanzuigende werking of om ritten zoveel mogelijk te combineren. Dit artikel kan met name van belang zijn voor de inzameling van bedrijfsafvalstoffen in een (historisch) centrum. Uiteraard kunnen deze regels voor alle betrokken inzamelaars die bedrijfsafvalstoffen ophalen.

Artikel 14. Dumpingsverbod

Dit artikel heeft primair een milieubeschermdende functie en beoogt de gemeenten een instrument te geven om illegale dumpingen, voor zover er geen hogere wet- of regelgeving van toepassing is, of het ontstaan van zwerfafval tegen te gaan. Uiteraard zal in een aantal gevallen het brengen van stoffen op of in de bodem zodanig kunnen gebeuren dat een hogere wet, zoals de Wet bodembescherming, de Waterwet of het Besluit bodemkwaliteit van toepassing is. In het eerste lid worden bewust de termen *stof* en *voorwerp* gebruikt en niet alleen de term *afvalstof*, omdat niet altijd duidelijk is of de desbetreffende stoffen of voorwerpen afvalstoffen zijn. In artikel 10.25, onder a, van de Wm is de mogelijkheid voor het opnemen van een dergelijk artikel in de afvalstoffenverordening.

Artikel 15. Zwerfafval in de openbare ruimte

Op grond van artikel 10.25, onder a en b, van de Wm kunnen gemeenten in hun afvalstoffenverordening de zwerfafvalproblematiek regelen. Er is sprake van facultatief medebewind. Gemeenten hebben hiertoe de bevoegdheid, maar geen wettelijke plicht.

Eerste lid

Dit lid gaat over straatafval. Dat is afval dat onderweg ontstaat, buiten een perceel, dat niet als zwerfafval op straat of in het plantsoen terecht dient te komen en waarvoor afvalbakken of voorzieningen zijn om zich daarvan ter plekke te ontdoen (voor zover van zeer beperkte omvang en gewicht). Klein chemisch afval is uitdrukkelijk uitgesloten van de omschrijving. Dit afval dient

in alle gevallen via de daartoe opgezette inzamelstructuur te worden verwijderd. Het gaat hier per definitie om afvalstoffen die "buiten een perceel ontstaan". Een huishoudelijke afvalstof, ontstaan op of binnen het perceel, moet worden aangeboden volgens de bepalingen uit paragraaf 2.

Derde lid

Het begrip *zwerfafval* zelf behoeft geen verdere definitie nu de redactie blijkt dat van zwerfafval sprake is wanneer ter inzameling gereedstaand afval wordt verspreid, omgestoten of omgeschopt, etc. De redactie brengt ook mee dat doorzoeken op een manier die geen zwerfafval veroorzaakt, bijvoorbeeld door morgensterren, niet onder het verbod valt.

Artikel 16. Zwerfafval rondom inrichtingen

Dit sluit aan bij artikel 2.13 van het Activiteitenbesluit milieubeheer, maar heeft het meer toegespitst op de problematiek van zwerfafval en kijkt daarom op een aantal punten van dat artikel af. Het dient ter aanvulling van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Artikel 17. Afval en verontreiniging op de weg

Het gaat in dit artikel over laden en lossen en het biedt de mogelijkheid om door middel van bestuursdwang tot opruiming te dwingen.

Artikel 18. Geen opslag van afval in de open lucht

Kern van dit artikel is opslag van huishoudelijke afvalstoffen, het gaat niet op het bewaren van afvalstoffen voor aanbidding tijdens de eerstvolgende inzameling daarvan. Opslag is niet het bewaren voor de eerstvolgende aanbidding ter inzameling. Er is geen behoefte aan een mogelijkheid van ontheffing, nu in artikel voor gebieden waar vanwege de bouw uit de jaren 1970 geen ruimte heeft voor het houden van minicontainers bijvoorbeeld, een vrijstelling kan worden verleend. Waarneembaar gaat in de eerste plaats om zicht. Daarnaast kan sprake zijn van reukoverlast.

Artikel 19. Ontdoen van autowrakken

Hierin is de afgifte van autowrakken door huishoudens geregeld. Op grond van artikel 6 van het Besluit beheer autowrakken (hierna: BBA) moeten gemeenten in hun afvalstoffenverordening bepalen dat een autowrak, zijnde een huishoudelijk afvalstof, slechts mag worden afgegeven aan autodemontagebedrijven, garages en autoschadeherstelbedrijven of aan een persoon die in een ander land dan Nederland is gevestigd (onder strikte voorwaarden). Op grond van artikel 7 van het BBA worden autowrakken, afkomstig van huishoudens uitdrukkelijk uitgezonderd van de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk afval.

Artikel 21. Toezichthouders

Deze systematiek volgt uit artikel 18.1a van de Wm en artikel 5.10, derde lid, onderdeel a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.