

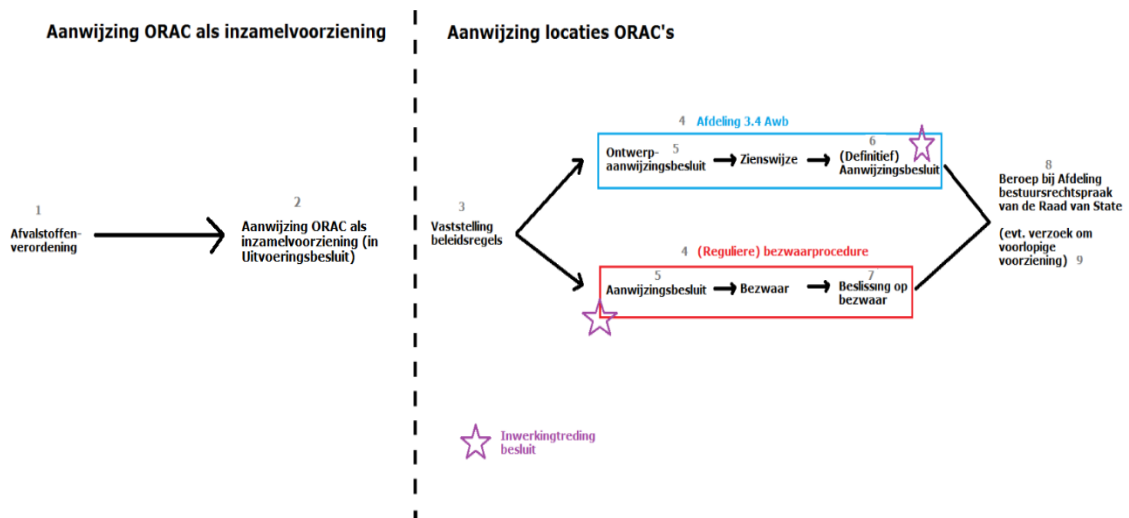
Factsheet

Ondergrondse afvalcontainers

Inleiding

Ondergrondse containers worden veelvuldig gebruikt bij de inzameling van huishoudelijk afval. Maar wat moet er allemaal gebeuren voordat zo'n container op de daarvoor bestemde plek kan worden geplaatst? Met de uitspraak van de Voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 augustus 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:2061](#)) werd duidelijk dat de locaties voor plaatsing van ondergrondse containers bij besluit moeten worden aangewezen. Het plaatsen van de ondergrondse container mag dan zogenoemd feitelijk handelen betreffen, maar dat betekent niet dat daaraan geen besluit ten grondslag moet liggen. Dit leek ook al te volgen uit de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 oktober 2009 ([ECLI:NL:RVS:2009:BJ9485](#)) en 23 maart 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:791](#)), maar werd in de uitspraak in 2017 met zoveel woorden bevestigd.

Om gemeenten te helpen bij de besluitvorming omtrent plaatsing van ondergrondse containers, heeft de NVRD in samenwerking met Hekkelman Advocaten een stappenplan met bijbehorende Factsheet ondergrondse containers opgesteld. Hierin wordt uitgelegd welke (juridische) stappen genomen moeten worden wanneer een gemeente over wil gaan tot plaatsing van ondergrondse containers. Deze stappen zijn in een stroomschema gezet om de verschillende keuzes die gemeenten kunnen maken inzichtelijk te maken. Het stroomschema bevat 9 stappen. Per stap in het stroomschema treft u in de factsheet zowel uitleg over de juridische als waar mogelijk over de praktische uitwerking daarvan. Het stroomschema treft u hieronder aan.



Toelichting ad 1: Afvalstoffenverordening

Juridisch

In artikel 10.21 van de Wet milieubeheer is de gemeentelijke zorgplicht inzake het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen neergelegd. Op grond van dit artikel draagt het gemeentebestuur – kort gezegd – ervoor zorg dat ten minste eenmaal per week de huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld *bij elk perceel* waar zodanige afvalstoffen geregeld kunnen ontstaan.

Bij de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de zorgplicht op grond van artikel 10.21 van de Wm komt het gemeentebestuur beleidsruimte toe.¹ Dit betekent (onder meer) dat, als dat in het belang van een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen gewenst is, óók kan worden gekozen voor een systeem waarbij de afvalinzameling niet bij ieder afzonderlijk perceel, maar centraal *nabij elk perceel* plaatsvindt.² Dit kan vorm krijgen door het plaatsen van ondergrondse afvalcontainers op een centrale locatie in (bijvoorbeeld) een wijk, waar de bewoners van de diverse percelen hun huishoudelijke afvalstoffen moeten wegbrengen.

In iedere gemeente geldt een afvalstoffenverordening. Het vaststellen van een afvalstoffenverordening is in het belang van de bescherming van het milieu op grond van artikel 10.23 van de Wm verplicht. De afvalstoffenverordening bevat regels over het inzamelen en het ter inzameling aanbieden van (huishoudelijke) afvalstoffen. Te denken valt aan regels over via welk inzamelmiddel³ of via welke inzamelvoorziening⁴ de inzameling van een bepaalde categorie huishoudelijke afvalstoffen plaatsvindt ten behoeve van de gebruikers van percelen in een bepaalde straat, wijk of buurt.

De gemeenteraad kan zelf in de Afvalstoffenverordening vastleggen met welk inzamelmiddel en/of voorziening (categorieën van) huishoudelijke restafvalstoffen worden ingezameld. Dat gebeurt in de praktijk niet vaak. In veruit de meeste afvalstoffenverordeningen wordt de bevoegdheid om nadere regels over de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen te stellen door de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders gedelegeerd. Zo is het gebruikelijk dat de gemeenteraad in de afvalstoffenverordening vastlegt dat het college van burgemeester en wethouders kan aanwijzen via welk inzamelmiddel en/of – voorziening bepaalde categorieën van huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld. In veel Afvalstoffenverordeningen is daartoe de volgende bepaling opgenomen:

"Het college kan aanwijzen via welk al dan niet van gemeentewege verstrekt inzamelmiddel of via welke inzamelvoorziening de inzameling van een bepaalde

¹ AbRS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503; AbRS 3 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:5.

² Zie artikel 10.26, eerste lid en onder a, van de Wm.

³ Bijvoorbeeld een huisvuilzak of minicontainer.

⁴ Bijvoorbeeld een ondergrondse afvalcontainers.

categorie huishoudelijke afvalstoffen ten behoeve van de gebruiker van een perceel plaatsvindt.”.

Op grond van bovenstaande bepaling kan het college van burgemeester en wethouders vervolgens (veelal: in het Uitvoeringsbesluit) regelen dat in straat/wijk/kern X (bepaalde categorieën van) huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld met de ondergrondse afvalcontainer.

Toelichting ad 2: Aanwijzing ORAC als inzamelvoorziening

Juridisch

Die bevoegdheid tot aanwijzing van het inzamelmiddel en/of -voorziening is vaak aan het college van burgemeester en wethouders toegekend. In de afvalstoffenverordening is dan veelal vastgelegd door het college van burgemeester en wethouders dat (in een bepaalde buurt, straat of wijk) bepaalde categorieën van huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld met behulp van ondergrondse afvalcontainers. In de praktijk gebeurt dit in het 'Uitvoeringsbesluit'. Inzameling 'nabij elk perceel' zal (gelet op het hiervoor beschrevene) deugdelijk gemotiveerd moeten worden, met het oog op het belang van een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen. Het besluit moet conform de bekendmakingsregels van de Algemene wet bestuursrecht bekendgemaakt worden.

Voor de goede orde: tegen het besluit tot aanwijzing van de ondergrondse restafvalcontainer als inzamelvoorziening in het Uitvoeringsbesluit staan in principe geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open. De Voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat deze aanwijzing een algemeen verbindend voorschrift is, waartegen (dus) geen bezwaar en/of beroep openstaan.⁵ Dit kan anders zijn als in één besluit niet alleen de inzamelvoorziening, maar ook de locatie van de inzamelvoorziening is aangewezen. In dat geval kan de keuze voor de ondergrondse container als inzamelvoorziening ook onderwerp van geschil in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn.⁶

Praktijk

Het verdient aanbeveling de bewoners te informeren over het feit dat straat/wijk/kern X overgaat op inzameling via ondergrondse containers. Dat kan bijvoorbeeld door een brief aan alle bewoners te sturen.

⁵ Vzr. AbRS 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2061. Het besluit kan wel via 'exceptieve toetsing', te weten over de band van het aanwijzingsbesluit, aan de orde worden gesteld.

⁶ AbRS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503.

Toelichting ad 3: Vaststelling beleidsregels

Naast het aanwijzen van een inzamelvoorziening voor categorieën huishoudelijk afval, dienen burgemeester en wethouders een besluit of besluiten tot aanwijzing van locaties van de ondergrondse containers te nemen. Bij het kiezen van locaties voor ondergrondse containers komt het college van burgemeester en wethouders beleidsruimte toe.⁷

Ten behoeve van de bevoegdheid tot aanwijzing van locaties voor ondergrondse afvalcontainers kan het raadzaam zijn voornoemde beleidsruimte in te kleuren door beleidsregels vast te stellen. Dit gebeurt in de praktijk ook vaak.

In beleidsregels kunnen criteria worden opgenomen waaraan de aan te wijzen locaties in ieder geval moeten voldoen. Het voordeel van beleidsregels is, dat ter motivering van de concrete aanwijzingsbesluiten in beginsel naar de vastgestelde beleidsregels verwezen kan worden (artikel 4:82 van de Awb). Bovendien wordt bij het hanteren van beleidsregels een eenvoudiger, maar in elk geval eenduidige toepassing van de bevoegdheid tot aanwijzing van locaties voor ondergrondse containers zo veel mogelijk gewaarborgd. Bij elk besluit tot aanwijzing van locaties voor ondergrondse afvalcontainers worden immers dezelfde uit de beleidsregels voortvloeiende criteria toegepast.

Het bestuursorgaan dat beleidsregels vaststelt, moet zich er wel van bewust zijn dat het bij de toepassing van de bevoegdheid tot aanwijzing van locaties voor ondergrondse containers gebonden is aan de betreffende beleidsregels (artikel 4:84 van de Awb). Afwijking is, behoudens een (zeer) goede motivering, dus niet toegestaan.

Praktijk

Bij het opstellen van de beleidsregels kunnen allerlei criteria worden opgenomen waaraan de aan te wijzen locaties in ieder geval moeten voldoen. Die criteria kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op:

- de ondergrondse infrastructuur (kabels, leidingen e.d. op de locatie);
- het al dan niet weghalen van bomen of parkeerplaatsen;
- maximale loopafstanden;
- de zichtbaarheid van de locatie (in verband met veiligheid en controle);
- de afstand ten opzichte van een tuin of erf in verband met stank en andere overlast;
- bereikbaarheid voor de vuilniswagen;
- gebruik maken van de bestaande locaties en systemen;

⁷ AbRS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:385.

- de aanwezigheid van ondergrondse containers voor andere afvalstromen;
- gelijkmatige verdeling van ondergrondse containers over alle wijken.

Toelichting ad 4:

Bij het aanwijzen van locaties voor ondergrondse containers, dient in beginsel de 'reguliere' bezwarenprocedure⁸ gevolgd te worden. Dat is de hoofdregel. Dat betekent dat het college van burgemeester en wethouders een aanwijzingsbesluit neemt, waartegen vervolgens door belanghebbenden bezwaar gemaakt kan worden.

Let op: het is uit het oogpunt van zorgvuldige besluitvorming raadzaam belanghebbenden voorafgaand aan het nemen van het (primaire) aanwijzingsbesluit te horen (als de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet wordt gevolgd, zie hierna).

In de praktijk wordt bij de voorbereiding van een aanwijzingsbesluit echter veelal de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht gevolgd. Dat kan ook. Bij toepasselijkheid van deze voorbereidingsprocedure legt het college van burgemeester en wethouders het ontwerp-aanwijzingsbesluit gedurende zes weken ter inzage. Gedurende de inzagetermijn kunnen belanghebbenden zienswijzen indienen. Vervolgens neemt het college van burgemeester en wethouders een definitief aanwijzingsbesluit, waarbij hij beziet of de (eventueel) ingediende zienswijzen aanleiding geven tot aanpassing van het ontwerp-aanwijzingsbesluit.

Voor de toepasselijkheid van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is vereist dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald dat deze voorbereidingsprocedure wordt gevolgd.⁹ De gemeenteraad kan dus bijvoorbeeld in de afvalstoffenverordening, of het college van burgemeester en wethouders kunnen in het Uitvoeringsbesluit (of in een ander besluit) vastleggen dat op de voorbereiding van het besluit tot aanwijzing van de locatie voor een ondergrondse container de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

Het is afhankelijk van de omstandigheden van het geval of het raadzaam is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht te volgen. Omdat het uit oogpunt van zorgvuldigheid raadzaam is belanghebbenden te horen, verdient het volgen van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht veelal de voorkeur.

Praktijk

⁸ Zie daarover de hoofdstukken 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁹ Zie artikel 3:10, eerste lid, van de Awb.

Op basis van de beleidsregels zoekt de gemeente naar de beste locaties voor ondergrondse containers. Uit het oogpunt van zorgvuldige besluitvorming is het raadzaam belanghebbenden voorafgaand aan het nemen van het besluit omtrent de locatie van de ondergrondse container te horen. Dat kan door inwoners over het voorgenomen besluit per brief te informeren of inwoners uit te nodigen voor een bewonersavond waar meer informatie wordt verstrekt over het voorgenomen besluit. Ook kunnen bewoners daar in de gelegenheid gesteld worden vragen te stellen, bezwaren op te werpen en alternatieve locaties voor te stellen.

Toelichting ad 5:

Naast het aanwijzen van een inzamelvoorziening voor categorieën huishoudelijk afval, dienen burgemeester en wethouders tevens de precieze locaties aan te wijzen waar de inzamelvoorzieningen worden geplaatst. Dat is een verplichting. Uit de rechtspraak blijkt namelijk dat burgemeester en wethouders *gehouden* zijn de concrete locaties voor plaatsing van de ondergrondse afvalcontainers bij besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, aan te wijzen.¹⁰

De belangrijkste consequentie van het oordeel dat aan de plaatsing van ondergrondse afvalcontainers op een bepaalde locatie een besluit vooraf moet gaan, is dat burgers hiertegen (bezwaar en) beroep kunnen instellen. Op grond van de artikelen 8:1, eerste lid, jo. 7:1, eerste lid, van de Awb kan immers enkel bezwaar en beroep worden ingesteld tegen een (appellabel) besluit zoals bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

Bij het nemen van een (ontwerp-)aanwijzingsbesluit moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan de vraag of het besluit tot één of meer belanghebbenden is gericht. Voor de juiste bekendmaking van het besluit is namelijk relevant of het besluit tot één of meer belanghebbenden is gericht.¹¹ Er wordt bovendien nog weleens over het hoofd gezien dat, als dat het geval is en de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gevolgd, het ontwerp-aanwijzingsbesluit voorafgaand aan de terinzagelegging aan de betreffende belanghebbenden dient te worden toegezonden.¹² Uit de rechtspraak blijkt – kort gezegd – dat als op perceelniveau is bepaald voor wie een bij het besluit aangewezen inzamelmiddel of –voorziening bestemd is, sprake is van een besluit dat tot één of meer belanghebbenden gericht is.¹³ Als daarentegen sprake is van de aanwijzing van locaties ten behoeve van de

¹⁰ Vزر. AbRS 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2061. Zie ook (minder expliciet): Vزر. AbRS 2 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1460; AbRS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:791; AbRS 18 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8686.

¹¹ Zie de artikelen 3:41 en 3:42, tweede lid, van de Awb. Zonder bekendmaking treedt het besluit niet in werking! Zie artikel 3:40 van de Awb.

¹² Zie artikel 3:13 van de Awb.

¹³ AbRS 10 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL3329.

gehele gemeente, waarbij niet is bepaald voor welke percelen een ondergrondse afvalcontainer is bedoeld, dan is geen sprake van een besluit dat tot één of meer belanghebbenden is gericht.¹⁴

Praktijk

Inwoners worden van het ontwerp-aanwijzingsbesluit op de hoogte gesteld door de kennisgeving die geplaatst wordt in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of, indien deze wijze van kennisgeving ongeschikt is, op een andere geschikte wijze. In de kennisgeving wordt vermeld:

- een zakelijke inhoud van het ontwerp-aanwijzingsbesluit;
- waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen;
- wie in de gelegenheid worden gesteld om zienswijzen naar voren te brengen (belanghebbenden);
- hoe belanghebbenden hun zienswijze kunnen indienen en binnen welke termijn dat moet gebeuren.

Toelichting ad 6:

In het definitieve aanwijzingsbesluit worden de definitieve locaties van de ondergrondse containers aangewezen. Indien zienswijzen zijn ingediend, wordt gezien of de ingediende zienswijzen aanleiding geven tot aanpassing van de locatie ten opzichte van het ontwerp-aanwijzingsbesluit.

Het kan voorkomen dat het college van burgemeester en wethouders (bijvoorbeeld naar aanleiding van een ingediende zienswijze) constateert dat een extra locatie moet worden aangewezen, een locatie moet worden gewijzigd of dat een locatie in het definitieve aanwijzingsbesluit moet komen te vervallen ten opzichte van het ontwerp-aanwijzingsbesluit. Voor de goede orde wordt er daarom op gewezen dat het is toegestaan om wijzigingen in het definitieve aanwijzingsbesluit ten opzichte van het ontwerp-aanwijzingsbesluit aan te brengen.¹⁵

Toelichting ad 7:

In de beslissing op bezwaar verklaart het college van burgemeester en wethouders het bezwaar niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond. Als de in bezwaar gemaakte heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het college van burgemeester en wethouders het bestreden (aanwijzings)besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.

Let op: in de beslissing op bezwaar dient een rechtsmiddelenclausule opgenomen te worden. Vermeld dient (in elk geval) te worden dat beroep in eerste en enige

¹⁴ AbRS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4064.

¹⁵ AbRS 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:953.

aanleg mogelijk is bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en dat een verzoek om voorlopige voorziening ingediend kan worden.

Toelichting ad 8:

Tegen het aanwijzingsbesluit staat beroep in eerste en enige aanleg open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling').¹⁶ De Afdeling zal beoordelen of het college van burgemeester en wethouders in redelijkheid tot de in het aanwijzingsbesluit vastgelegde locatie van de betreffende ondergrondse container(s) is gekomen.

Mocht de Afdeling constateren dat een gebrek aan het besluit kleeft, dan zal zij het geschil zoveel mogelijk finaal (willen) beslechten. Niet alle gebreken in het besluit zullen tot een (kale) vernietiging van het aanwijzingsbesluit hoeven te leiden. Als belanghebbende(n) niet door het betreffende gebrek word(t)(en) benadeeld, kan de Afdeling het aanwijzingsbesluit in stand laten en het gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht passeren. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als sprake is van een gebrekkige/onvolledige kennisgeving van het (ontwerp)aanwijzingsbesluit.¹⁷ Mocht tijdens de beroepsprocedure blijken dat het aanwijzingsbesluit gebrekkig is, bijvoorbeeld omdat dit besluit onvoldoende is gemotiveerd, is het vaak (uiteraard: indien mogelijk) verstandig in beroep alsnog een toereikende motivering aan te reiken. In dat geval kan de Afdeling het besluit alsnog in stand laten of het besluit vernietigen met instandlating van de rechtsgevolgen daarvan.¹⁸

Een aanwijzingsbesluit heeft vaak betrekking op de aanwijzing van meerdere locaties voor ondergrondse containers. Een gegrond beroep tegen (uitsluitend) één van de in het aanwijzingsbesluit aangewezen locaties, hoeft niet te leiden tot vernietiging van het gehele aanwijzingsbesluit (dat betrekking heeft op alle locaties). De bestuursrechter kan het besluit gedeeltelijk vernietigen, namelijk voor zover daarbij de in beroep bestreden locatie is aangewezen.¹⁹

Let op: degene die geen zienswijze tegen het ontwerp-aanwijzingsbesluit heeft ingediend of geen bezwaar heeft gemaakt tegen het aanwijzingsbesluit kan (in beginsel) geen beroep instellen tegen het (definitieve) aanwijzingsbesluit.²⁰

¹⁶ AbRS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4064. Zie artikel 8:1 jo. 8:6 jo artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb.

¹⁷ AbRS 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:947.

¹⁸ Voorbeelden zijn: AbRS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:385.

¹⁹ AbRS 3 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2133. Dit zou anders kunnen zijn als de geconstateerde gebreken zien op alle locaties. Zie ter illustratie ook: AbRS 3 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:5, waaruit volgt dat de Afdeling enkel ingaat op de beroepsgronden die zijn gericht tegen de aanwijzing van één locatie, omdat enkel tegen deze locatie bezwaar is gemaakt.

²⁰ Artikel 6:13 van de Awb. Zie voor een voorbeeld: AbRS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2344.

Toelichting ad 9:

Het bezwaar of beroep tegen het aanwijzingsbesluit heeft geen schorsende werking. Dat betekent dat het (definitieve) aanwijzingsbesluit na bekendmaking (direct) in werking treedt. De in het aanwijzingsbesluit aangewezen ondergrondse afvalcontainer kan na inwerkingtreding direct geplaatst worden.

Om te voorkomen dat het aanwijzingsbesluit hangende de bewaar- of beroepsprocedure in werking treedt, kan degene die bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld, een verzoek om voorlopige voorziening vragen bij de Voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als de Voorzieningenrechter het verzoek toewijst, wordt het aanwijzingsbesluit geschorst. Dat betekent dat de in het aanwijzingsbesluit aangewezen ondergrondse container (nog) niet geplaatst kan worden.

Deze factsheet is een product van: