



De heer [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Cluster KAB
Ons kenmerk DOC-00620374
Uw kenmerk -
Bijlage(n)

Behandeld [REDACTED]
Telefoon [REDACTED]
Maastricht 27 februari 2024
Verzonden 29 FEB. 2024

Onderwerp

Verzoek tot voordracht ter vernietiging raadsbesluit van 30 oktober 2023

Geachte heer [REDACTED]

Op 31 oktober 2023 heeft u een e-mailbericht gestuurd aan het College van Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg (hierna: "GS") met het verzoek het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Gennep (hierna: "de raad") van 30 oktober 2023 tot vaststelling van de Afvalstoffenverordening gemeente Gennep 2024 (hierna: "het Raadsbesluit") te vernietigen.

Met dit schrijven laten wij u weten dat wij hebben besloten om van deze bevoegdheid geen gebruik te maken en wij dus niet aan uw verzoek tegemoet zullen komen. In deze brief zal dit nader worden toegelicht.

Toelichting bij onze beslissing

Aanloop naar het raadsbesluit van 30 oktober 2023

Tot 1 januari 2024 was in de gemeente Gennep de Afvalstoffenverordening van de gemeente Gennep 2006 van kracht. De wens bestond om deze Afvalstoffenverordening uit 2006 te herzien omdat deze verouderd was en onnodig langdradig. Daarnaast speelde mee dat er met het oog op de inwerkingtreding van de Omgevingswet enkele wijzigingen in de Afvalstoffenverordening doorgevoerd moesten worden.

Tijdens de raadsvergadering van 25 september 2023 stond de behandeling en vaststelling van de herziene Afvalstoffenverordening al op de agenda. Tijdens die raadsvergadering is echter besloten dit raadsvoorstel van de agenda af te halen vanwege uw bericht van 17 september 2023 dat ten onrechte geen inspraakmogelijkheid geboden zou zijn.



Na intern beraad is vervolgens besloten dat de Inspraakverordening niet van toepassing is op de wijziging van de Afvalstoffenverordening. De herziening van de Afvalstoffenverordening is vervolgens opnieuw op de agenda van de raad gezet voor de vergadering van 30 oktober 2023 en tijdens die vergadering is het voorstel unaniem aangenomen. De volgende dag, op 31 oktober 2023, heeft u het vernietigingsverzoek ingediend.

Wet- en regelgeving met betrekking tot de schorsing en vernietiging van besluiten

Op grond van artikel 268, eerste lid, van de Gemeentewet juncto artikel 132, vierde lid, van de Grondwet kan een besluit, dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg, van het gemeentebestuur bij koninklijk besluit worden vernietigd als dit besluit of deze beslissing in strijd met het recht of het algemeen belang is. Gedeputeerde Staten kunnen op grond van het bepaalde in artikel 273a van de Gemeentewet aan de betrokken minister mededelen dat een besluit van de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt omdat zij van mening zijn dat het betreffende besluit of beslissing in strijd met het recht of het algemeen belang is. De commissaris van de Koning komt eenzelfde bevoegdheid toe met betrekking tot besluiten van de burgemeester. De betrokken minister kan vervolgens een besluit of beslissing bij de Kroon voordragen voor schorsing of vernietiging.

GS en de commissaris van de Koning komen beoordelingsruimte toe ten aanzien van de vraag of een beslissing in strijd is met het recht of het algemeen belang en daarom voor vernietiging in aanmerking komt. Het beleid ten aanzien van de schorsings- en vernietigingsbevoegdheid komt tot uitdrukking in het Beleidskader schorsing en vernietiging van BZK (hierna: "het Beleidskader"). Uit dit Beleidskader volgt dat bij uitoefening van de bevoegdheid tot schorsing of vernietiging steeds aan de hand van alle omstandigheden van het geval een zorgvuldige afweging gemaakt dient te worden van alle bij het besluit betrokken belangen. Daarbij staat proportionaliteit centraal. Een besluit moet alleen worden vernietigd als dit proportioneel is ten opzichte van het doel. Niet iedere strijd met het recht en het algemeen belang is van een zodanig gewicht dat vernietiging gerechtvaardigd is.

Inspraakverplichting

Zoals hiervoor al ter sprake kwam, meent u dat er ten onrechte geen inspraak geboden is bij de herziening van de Afvalstoffenverordening. Als de Afvalstoffenverordening, zoals u meent, inderdaad vastgesteld is zonder inspraakmogelijkheid te bieden terwijl dat wel verplicht was, is de vaststelling van de Afvalstoffenverordening in strijd met het recht als bedoeld in artikel 132, vierde lid, van de Grondwet. Dat zou mogelijk aanleiding kunnen zijn om het besluit tot vaststelling van de Afvalstoffenverordening voor te dragen voor vernietiging. Allereerst wordt daarom bezien in hoeverre er een inspraakverplichting bestond voor de gemeenteraad.

Ingevolge artikel 150 van de Gemeentewet dient de gemeenteraad een verordening vast te stellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Die inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover in de verordening niet anders is bepaald. Met de voorbereiding van 'beleid' in vorenbedoelde zin wordt bedoeld de voorbereiding van plannen, verordeningen, regelingen, beschikkingen en andere bestuurshandelingen. De voorbereiding van de Afvalstoffenverordening kan dus aangemerkt worden als de voorbereiding van 'beleid' in vorenbedoelde zin.



Ter uitvoering van de verplichting van artikel 150 van de Gemeentewet heeft de raad de Inspraakverordening gemeente Gennep vastgesteld. In artikel 2 van deze Inspraakverordening is beschreven wat het onderwerp van inspraak vormt. Dit artikel luidt als volgt:

1. *Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid.*
2. *Inspraak wordt altijd verleend indien de wet daartoe verplicht.*
3. *Geen inspraak wordt verleend:*
 - a. *ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;*
 - b. *indien inspraak bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;*
 - c. *indien sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;*
 - d. *inzake de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;*
 - e. *indien de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht;*
 - f. *indien het belang van inspraak niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving*

Wordt bovenstaand artikel goed gelezen, dan laat dit artikel in het eerste lid de gemeenteraad beleidsruimte om per besluit al dan niet inspraak te verlenen, behoudens het geval inspraak verplicht is krachtens een wettelijke regeling (lid 2), maar maakt het op voorhand wel duidelijk dat geen inspraak verleend zal worden in de gevallen als genoemd in lid 3 sub a tot en met sub f.

Er is geen sprake van één van de gevallen van artikel 2 lid 3 sub a tot en met f.

Het lijkt erop dat er hier geen sprake is van één van de situaties genoemd in art. 2 lid 3 sub b, c, d of f van de Inspraakverordening. Deze leden zijn namelijk niet van toepassing op de Afvalstoffenverordening.

De raad meende zelf dat hier sprake was van een geval als bedoeld in art. 2 lid 3 sub a van de Inspraakverordening. Er kan echter worden betwijfeld of dit het geval is. Een vergelijking tussen de oude en de herziene Afvalstoffenverordening leidt namelijk tot de conclusie dat de verordening flink gewijzigd is en niet slechts op ondergeschikte punten. Zo valt onder meer op dat in de herziene Afvalstoffenverordening het college de bevoegdheid krijgt de inzameldienst aan te wijzen, terwijl deze bevoegdheid in de oude verordening nog bij de gemeenteraad lag. Ook werd onder de oude verordening nog bij verordening de afzonderlijke bestanddelen die werden ingezameld en de frequentie van het inzamelen bepaald, terwijl onder de herziene verordening aan het college de bevoegdheid wordt toegekend regels te stellen 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. Dit zijn geen herzieningen van ondergeschikt belang als bedoeld in art. 2 lid 3 sub a van de Inspraakverordening.



Verder lijkt hier ook geen sprake te zijn van een geval als bedoeld art. 2 lid 3 sub e van de Inspraakverordening. Weliswaar is in de toelichting op het raadsvoorstel benoemd dat de herziening voorsorteert op de inwerkingtreding van de Omgevingswet maar de Afvalstoffenverordening is niet opgenomen in de opsomming van artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet, wat meebrengt dat de Afvalstoffenverordening niet van rechtswege onderdeel uitmaakt van het Omgevingsplan per 1 januari 2024. Dit betekent dat de verordening zelf omgezet moet worden. Hier heeft de gemeenteraad echter de tijd voor tot het einde van de overgangperiode die voortvloeit uit artikel 22.4 en 22.5 van de Omgevingswet en die waarschijnlijk pas eind 2031 zal verstrijken. Gelet daarop, lijkt hier geen sprake te zijn van een situatie die dermate spoedeisend was dat er geen inspraak meer afgewacht kan worden. Aldus kan worden gemeend dat hier geen sprake was van één van de situaties genoemd in artikel 2 lid 3 van de Inspraakverordening.

Er kon bij de herziening van de Afvalstoffenverordening van inspraak afgezien worden.

Vervolgens is het de vraag of er hier sprake is van een situatie waarin inspraak wettelijk voorgeschreven is als bedoeld in art. 2 lid 2 van de Inspraakverordening. Omdat het hier gaat om de herziening van een Afvalstoffenverordening is in dat verband de Wet Milieubeheer (hierna: "Wm"), zoals deze gold op het moment van de raadsvergadering van 30 oktober 2023, van belang. De relevante artikelen van de destijds vigerende Wm luiden, voor zover relevant, als volgt:

Artikel 10.21

1. *De gemeenteraad en burgemeester en wethouders dragen, al dan niet in samenwerking met de gemeenteraad en burgemeester en wethouders van andere gemeenten, ervoor zorg dat ten minste eenmaal per week de huishoudelijke afvalstoffen met uitzondering van grove huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld bij elk binnen haar grondgebied gelegen perceel waar zodanige afvalstoffen geregeld kunnen ontstaan.*

[...]

Artikel 10.23

1. *De gemeenteraad stelt in het belang van de bescherming van het milieu een afvalstoffenverordening vast. [...]*

Artikel 10.26

1. *De gemeenteraad kan, in afwijking van artikel 10.21, in het belang van een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen bij de afvalstoffenverordening bepalen dat:*
 - a. *huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld nabij elk perceel;*
 - b. *huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld met een daarbij aangegeven regelmaat;*
 - c. *in een gedeelte van het grondgebied van de gemeente geen huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld.*
2. *De gemeenteraad betreft bij de voorbereiding van een zodanig besluit de ingezetenen en belanghebbenden, op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening.*



Het tweede lid van artikel 10.26 Wm schrijft dus een vorm van inspraak voor. Over die verplichting om inspraak te bieden als bedoeld in artikel 10.26, tweede lid, Wm is in een voorloper van dit artikel in de memorie van toelichting het volgende opgenomen:

"De in het hoofdstuk Afvalstoffen opgenomen gemeentelijke plicht is de voortzetting van de wettelijke verplichting die de Afvalstoffenwet de gemeenten oplegt. Het uitgangspunt van de bepaling is dat zowel binnen de bebouwde kom als in het buitengebied van de gemeente tenminste éénmaal per week bij elke woning de huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld. [...] In het wetsvoorstel is dan ook uiteindelijk gekozen voor het bij de gemeente zelf neerleggen van de bevoegdheid tot het in deze gevallen afwijken van de verplichting tot het wekelijks inzamelen. Om in voldoende mate de mogelijkheden van inspraak voor de burgers in deze mogelijk voor hen ingrijpende beslissingen te waarborgen, is wel voorgeschreven dat bij verordening omtrent de inspraak ten aanzien van een beleidsvoornemen op dit terrein regels moeten worden gesteld."

De inspraakverplichting uit het tweede lid van artikel 10.26 Wm, geleet op het eerste lid van artikel 10.26, de verwijzing in dat lid naar artikel 10.21 Wm en de toelichting bij een voorganger van artikel 10.26 lid 2 Wm, heeft geen betrekking op elke herziening van de Afvalstoffenverordening. Het heeft enkel betrekking op de voorbereiding van de besluitvorming over 10 de afwijkmogelijkheden van artikel 10.26 lid 1 Wm. Uw stelling dat er inspraak geboden moet worden bij elke herziening van de Afvalstoffenverordening is dus onjuist.

Er moet wel inspraak geboden worden als de herziening van de Afvalstoffenverordening een besluit over de afwijkmogelijkheden van het eerste lid van artikel 10.26 Wm omvat. Het is de vraag of dat hier het geval is. Met de herziening van de Afvalstoffenverordening is bepaald dat niet langer de raad, maar het college regels kan stellen over de afwijkmogelijkheid van artikel 10.26 lid 2 Wm. Daarmee bevat de herziening zelf geen besluiten in de zin van artikel 10.26 lid 1 Wm, maar een delegatie van de bevoegdheid aan het college om dergelijke besluiten te kunnen nemen. Strikt genomen lijkt daarom de inspraakverplichting van het tweede lid van artikel 10.26 Wm niet van toepassing. Gelet daarop was de raad niet verplicht om inspraak te bieden bij de herziening van de Afvalstoffenverordening en kon de raad daarom besluiten om geen inspraakmogelijkheid te bieden.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat uit het Verdrag van Aarhus geen verdere inspraakverplichtingen voortvloeien dan het reeds in artikel 10.26 lid 2 Wm bepaalde. De Afvalstoffenverordening heeft namelijk geen betrekking op een van de activiteiten vermeld in bijlage I van het Verdrag als bedoeld in artikel 6 lid 1 sub a van het Verdrag. Daarnaast is de vaststelling van de Afvalstoffenverordening ook niet aan te merken als activiteit waarvan nationaalrechtelijk is bepaald dat deze aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben als bedoeld in artikel 6 lid 1 sub b van het Verdrag. Voor het vaststellen van de Afvalstoffenverordening is immers geen milieueffectrapport verplicht op grond van bijlage C van het (voormalige) Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.) en er hoeft ook niet beoordeeld te worden of een milieueffectrapportage moet worden opgesteld op grond van bijlage D van het Besluit m.e.r.

Schorsing of vernietiging zou disproportioneel zijn.

Als het al wel zo zou zijn dat er in dit geval inspraak geboden had moeten worden, dan brengt dat alsnog niet mee dat GS aan de betrokken minister mededeling zou moeten doen dat het raadsbesluit voor vernietiging in aanmerking komt.



Daar zijn twee redenen voor:

- In de eerste plaats zijn er – voor zover nu kan worden nagegaan – nog geen materiële regels door het college vastgesteld ter uitvoering van de herziene Afvalstoffenverordening. Voor zover die nadere collegeregels betrekking hebben op één of meer van de aspecten genoemd in artikel 10.26 lid 1 Wm zou er bij de voorbereiding van die regels inspraak geboden kunnen (en moeten) worden. Zodoende wordt er alsnog een inspraakmogelijkheid geboden, waardoor het disproportioneel is om nu gebruik te maken van de schorsings- en vernietigingsbevoegdheid.
- In de tweede plaats is opgemerkt dat het voornemen bestaat om in het eerste kwartaal 2024 de Afvalstoffenverordening te actualiseren en bij die actualisatie wel de inspraakprocedure gevolgd zal worden. De huidige aangepaste Afvalstoffenverordening zal dus maar een relatief korte periode van kracht zijn voordat deze herzien wordt waarbij kennelijk alsnog een inspraakmogelijkheid geboden zal worden. Ook in zoverre komt het voor dat het disproportioneel zou zijn om het raadsbesluit van 30 oktober 2023 te vernietigen.

Beslissing

Bovenstaande overwegingen hebben ons College doen besluiten om met betrekking tot het Raadsbesluit geen mededeling te doen als bedoeld in artikel 273a Gemeentewet omdat dat Raadsbesluit naar ons oordeel niet voor vernietiging door de Kroon in aanmerking komt.

Rechtsbescherming

Het is niet mogelijk om tegen deze beslissing bezwaar te maken, omdat het niet doen van deze mededeling, zoals bedoeld in artikel 273a Gemeentewet, niet op rechtsgevolg gericht is. Zodoende kan deze beslissing niet worden aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt vervolgens in dat er tegen onze beslissing reeds daarom geen beroep (en voorafgaand bezwaar) openstaat.

Informatie

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben dan kunt u contact opnemen met mevrouw [REDACTED], bereikbaar op telefoonnummer [REDACTED].

Afschrift

Een afschrift van dit besluit is toegezonden aan de gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Gennep.

Gedeputeerde Staten van Limburg

[REDACTED]

voorzitter

[REDACTED]

secretaris