



Woo-  
verzoek



GEMEENTE NUNSPEET  
INGEKOMEN

**POST**

13 APR. 2026

Atrium | Parnassusweg 737  
NL-1077 DG Amsterdam  
Postbus 94700  
NL-1090 GS Amsterdam

Gemeente Nunspeet  
T.a.v. het college van burgemeester en wethouders  
Postbus 79  
8070 AB NUNSPEET

Bankrekening (Stichting Derdengelden)  
Iban: NL31 RABO 0103 3545 49  
Swift/bic: RABONL2U

Vooruit per e-mail: 5.1.2e @nunspeet.nl

5.1.2e  
Aandeelhouder Advocaat  
T 5.1.2e  
M 5.1.2e  
E 5.1.2e @cms-dsb.com  
I cms.law

Onze ref. 11901555  
Uw ref. 1460583

**Betreft:** onrechtmatige opdrachtverlening en Woo-verzoek

10 april 2026

Geachte 5.1.2e

Bij brief van 20 februari 2026 heeft AVR-Afvalverwerking B.V. ("AVR") de gemeente Nunspeet (de "Gemeente") verzocht de opdracht tot afvalverwerking door Afvalsturing Friesland N.V. ("AF") te beëindigen en (Europees) aan te besteden. De Gemeente heeft bij brief van 20 maart 2026 aangegeven niet tot beëindiging van de overeenkomst met AF te zullen overgaan en geen aanbestedingsprocedure te zullen organiseren. Deze reactie, die in feite niet is onderbouwd, is voor AVR teleurstellend. AVR meent dat het arrest duidelijk is en hoopt na een aantal jaar procederen op een kans mee te dingen naar opdrachten. Uw reactie berust ook op een onjuiste lezing van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het "Hof")<sup>1</sup> en miskent de vaststaande feiten. Met deze brief biedt AVR de Gemeente een laatste mogelijkheid de afvalverwerkingsovereenkomst met AF te beëindigen en de opdracht aan te besteden.

<sup>1</sup> HvJ EU 15 januari 2026, C-692/23 (AVR-Afvalverwerking).

Alle diensten worden verleend op grond van een overeenkomst van opdracht met CMS Derks Star Busmann N.V., statutair gevestigd in Amsterdam. Op deze overeenkomst zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van CMS Derks Star Busmann N.V., welke zijn gedeponeerd bij de griffie van de rechtbank Amsterdam onder nummer 84/2020 en waarin een beperking van aansprakelijkheid is opgenomen. Deze voorwaarden kunnen worden geraadpleegd op cms.law en worden op verzoek verstrekt. CMS Derks Star Busmann N.V. is in Nederland ingeschreven in het handelsregister onder nummer 30201194 en in België in het RPR Brussel onder nummer 0877.478.727. Het BTW-nummer van CMS Derks Star Busmann N.V. in Nederland is NL8140.16.479.B01 en in België BE 0877.478.727.

CMS Derks Star Busmann N.V. maakt deel uit van CMS, de organisatie van Europese advocatenkantoren. In bepaalde gevallen wordt CMS gebruikt als een merk of als de bedrijfsnaam van, of om te refereren aan, enkele of alle leden of hun kantoren. Meer informatie vindt u op [www.cms.law](http://www.cms.law).

**CMS kantoren en gelieerde kantoren wereldwijd:** Aberdeen, Abu Dhabi, Amsterdam, Antwerp, Barcelona, Beijing, Belgrade, Bengaluru, Bergen, Berlin, Bogotá, Bratislava, Brisbane, Bristol, Brussels, Bucharest, Budapest, Casablanca, Chennai, Cologne, Dubai, Dublin, Duesseldorf, Ebene, Edinburgh, Frankfurt, Funchal, Geneva, Glasgow, Gothenburg, Gurugram, Hamburg, Hong Kong, Hyderabad, Istanbul, Johannesburg, Kyiv, Leipzig, Lima, Lisbon, Liverpool, Ljubljana, London, Luanda, Luxembourg, Lyon, Madrid, Manchester, Maputo, Mexico City, Milan, Mombasa, Monaco, Mumbai, Munich, Muscat, Nairobi, New Delhi, Oslo, Paris, Podgorica, Poznan, Prague, Reading, Rio de Janeiro, Riyadh, Rome, Santiago de Chile, São Paulo, Sarajevo, Shanghai, Sheffield, Silicon Valley, Singapore, Skopje, Sofia, Stavanger, Stockholm, Strasbourg, Stuttgart, Sydney, Tel Aviv, Tirana, Vienna, Warsaw, Zagreb and Zurich.

## Gevolgen van het arrest van het Hof

De Gemeente stelt dat niet in het arrest van het Hof van 15 januari 2026 is terug te lezen dat de geconsolideerde omzet van AF bepalend is en dat de consequentie van dit arrest voor AF nog ter beoordeling voorligt bij het gerechtshof Den Haag. Dit is niet juist.

Voor toepassing van de quasi-inhouse-uitzondering moet de quasi-inhouse-entiteit daadwerkelijk meer dan 80% van haar activiteiten voor de controlerende aanbestedende diensten uitvoeren. De activiteiten worden (in de eerste plaats) vastgesteld op basis van de omzet. Als een quasi-inhouse-entiteit onderdeel uitmaakt van een groep waarvoor een geconsolideerde jaarrekening wordt opgesteld, is volgens het Hof niet alleen die omzet van de quasi-inhouse-entiteit van belang. Alsdan moet worden gekeken naar de totale geconsolideerde omzet van de groep.

HvJ EU 15 januari 2026, C-692/23 (*AVR-Afvalverwerking*):

*"60 Wanneer een vennootschap op grond van die bepalingen verplicht is om geconsolideerde financiële overzichten op te stellen, is de uit dien hoofde vastgestelde geconsolideerde omzet, zoals de advocaat-generaal in wezen heeft benadrukt in punt 62 van zijn conclusie, van aard om een getrouw beeld te geven van de activiteiten die een moedermaatschappij uitoefent in het kader van de groep waarvan zij aan het hoofd staat, en kan aan de hand van die omzet dus adequaat worden beoordeeld of deze moedermaatschappij, indien een overheidsopdracht rechtstreeks aan haar wordt gegund, voldoet aan de voorwaarde van artikel 12, lid 3, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2014/24, gelezen in samenhang met artikel 12, lid 5, eerste alinea, ervan." (onderstreping ondergetekende).*

Het staat reeds vast dat AF op geconsolideerd groepsniveau niet voldoet aan het activiteitscriterium. Dit is namelijk vastgesteld in het tussenarrest van het gerechtshof Den Haag van 13 juni 2023 en 14 november 2023.<sup>2</sup> Over deze vaststelling kunnen partijen niet in cassatie gaan. De Hoge Raad oordeelt immers niet over feiten.

Zie: gerechtshof Den Haag 14 november 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2681, r.o. 5.5:

*"Volgens BAR c.s. is het percentage van de activiteiten die AF verricht ter uitvoering van taken die haar zijn toegewezen door controlerende aanbestedende diensten (hierna: taakuitvoeringsomzet), gemeten op basis van de gemiddelde omzet over de jaren 2016-2018:*

- *lager dan 80% wanneer wordt gekeken naar de geconsolideerde omzet van de groep waartoe AF behoort; en*
- *hoger dan 80% wanneer wordt gekeken naar de niet-geconsolideerde omzet van alleen AF."* (onderstreping ondergetekende).

Uitgaande van het feit dat AF niet voldoet als wordt gekeken naar de geconsolideerde omzet, zijn er prejudiciële vragen gesteld aan het Hof.<sup>3</sup> Zodoende kon het Hof heel duidelijk en ondubbelzinnig oordelen wat de consequenties zijn van het arrest voor AF. Het Hof komt dan ook tot de volgende conclusie:

---

<sup>2</sup> Gerechtshof Den Haag 13 juni 2023, zaaknummer 200.290.736/01, r.o. 6.13; gerechtshof Den Haag 14 november 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2681, r.o. 5.5

<sup>3</sup> Gerechtshof Den Haag 14 november 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2681, r.o. 5.10.

*"61 In casu zet de verwijzende rechter uiteen dat AF aan het hoofd staat van een groep dochterondernemingen en dat zij overeenkomstig de verplichting om geconsolideerde financiële overzichten op te stellen waaraan zij krachtens de nationale regeling tot omzetting van richtlijn 2013/34 is onderworpen, met name een geconsolideerde omzet vaststelt waarin de omzet van haar dochterondernemingen is opgenomen.*

*62 Hieruit volgt dat het voor een nuttig antwoord aan de verwijzende rechter niet nodig is om in te gaan op de relevantie van andere criteria, zoals het criterium van het bestaan van een economische eenheid in de zin van het begrip „onderneming” in het mededingingsrecht van de Unie, waarnaar de verwijzende rechter eveneens verwijst. Gelet op de door deze rechter verstrekte informatie kan namelijk op basis van een dergelijke geconsolideerde omzet worden vastgesteld dat niet is voldaan aan de voorwaarde van artikel 12, lid 3, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2014/24, gelezen in samenhang met artikel 12, lid 5, eerste alinea, ervan."<sup>4</sup> (onderstreping ondergetekende).*

De beantwoording van de prejudiciële vraag door het Hof laat dan ook geen ruimte voor een andere uitleg en vergt geen nadere beoordeling door het gerechtshof Den Haag wat betreft de vraag welke omzet relevant is en of wordt voldaan aan het activiteiten criterium. Het gerechtshof Den Haag zal tot de conclusie moeten komen dat niet aan de voorwaarden van de quasi-inhouse-uitzondering wordt voldaan, c.q. dat de gunning aan AF onrechtmatig is.

Deze constatering van het Hof heeft nu al geleid tot consequenties: AF, Irado en de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk (de "**BAR-gemeenten**") hebben aangegeven dat de overeenkomst uit 2019 die ziet op de afvalverwerking door AF van de BAR-gemeenten per 31 december 2026 zal eindigen. Zij zien kennelijk in dat deze situatie niet door kan gaan, hetgeen temeer een aanwijzing is dat AF ook over recentere jaren te weinig publieke activiteiten verricht om aan het activiteiten criterium te voldoen. De beëindiging van de afvalverwerkingsovereenkomst door de BAR-gemeenten leidt er ook toe dat een nog kleiner deel van de omzet van AF publiek zal zijn.

### **Toetsmoment activiteiten criterium**

De omzet van de groep AF is niet alleen relevant voor de partijen die betrokken zijn in de juridische procedure, maar voor alle aanbestedende diensten die opdrachten met gebruikmaking van de quasi-inhouse-uitzondering aan AF hebben gegund.

Het activiteiten criterium van artikel 2.24b Aw 2012 wordt in principe getoetst over de drie jaren voorafgaande aan de gunning<sup>5</sup>; in de zaak BAR-gemeenten c.s. ging de toets over de referentie jaren 2016, 2017 en 2018. Nu er geen enkele twijfel is dat het gerechtshof Den Haag – net zoals het Hof – zal oordelen dat niet aan het activiteiten criterium van artikel 2.24b Aw 2012 wordt voldaan, (her)vallen de overeenkomsten die aan AF zijn gegund met een beroep op deze uitzondering wederom onder de toepassing van de Aanbestedingswet 2012. Dit betekent dat de Gemeente een aanbestedingsplichtige opdracht ten onrechte niet aanbesteedt en een onrechtmatige situatie in stand houdt, zodat een accountant geen goedkeurende verklaring kan afgeven. Bovendien kan een mededingingsautoriteit, zoals de ACM of de Europese Commissie, tot de conclusie komen dat de Gemeente misbruik maakt van haar machtspositie wegens het ten onrechte een beroep doen op de quasi-inhouse-uitzondering.<sup>6</sup> Tot slot

<sup>4</sup> HvJ EU 15 januari 2026, C-692/23 (*AVR-Afvalverwerking*), punt 61-62.

<sup>5</sup> Artikel 2.24a lid 4 Aw 2012.

<sup>6</sup> Conclusie A-G Campos Sánchez-Bordona 12 maart 2026, C-11/25 (*Jelgavas*), punt 30-33.

merkt AVR op dat de Gemeente verplicht is een opdracht (Europees) aan te besteden als zij besluit de afvalverwerkingsovereenkomst te wijzigen, bijvoorbeeld in het geval van een verlenging of een wijziging van de verwerkingstarieven.<sup>7</sup> Indien de Gemeente ten onrechte geen aanbestedingsprocedure organiseert bij een wijziging van de afvalverwerkingsovereenkomst handelt de Gemeente onrechtmatig en kunnen AVR en andere marktpartijen schadevergoeding en vernietiging van de overeenkomst vorderen.

HvJ EU 29 april 2025, C-452/23 (*Fastned Deutschland*):

*"49 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat een wezenlijke wijziging van een concessieovereenkomst moet worden getoetst aan de wetgeving van de Unie die van toepassing was op de datum van die wijziging. Het feit dat de oorspronkelijke concessieovereenkomst is gesloten vóór de vaststelling van de Unievoorschriften ter zake is niet van belang (zie in die zin arresten van 19 december 2018, Stanley International Betting en Stanleybet Malta, C-375/17, EU:C:2018:1026, punten 34 en 35, en 2 september 2021, Sisal e.a., C-721/19 en C-722/19, EU:C:2021:672, punt 28)."*<sup>8</sup>

### **De Gemeente houdt onvoldoende toezicht**

Hiervoor is toegelicht dat AF niet voldoet aan het activiteitscriterium. Voor een rechtmatige quasi-inhousegunning is daarnaast vereist dat de Gemeente toezicht houdt op AF zoals op haar eigen diensten.<sup>9</sup> De Gemeente houdt evenwel onvoldoende toezicht op AF om zich te kunnen beroepen op de quasi-inhouse-uitzondering. Het Hof heeft in het *Sambre*-arrest namelijk geoordeeld dat aanbestedende diensten direct toezicht moeten houden op hun quasi-inhouse-entiteit en in ieder van de besluitvormingsorganen moeten zijn vertegenwoordigd.<sup>10</sup> De Gemeente heeft geen direct vertegenwoordiger in de besluitvormingsorganen van AF.<sup>11</sup> Er wordt dus – op dit moment noch op het moment van gunnen van de opdracht – niet aan het toezichtcriterium voldaan, zodat ook reeds hierom onterecht een beroep op de quasi-inhouse-uitzondering wordt gedaan.

### **De gunning aan AF is onrechtmatig**

De Gemeente laat huishoudelijk afval verwerken door AF. Voor deze opdracht heeft de Gemeente geen Europese aanbestedingsprocedure georganiseerd. Nu vaststaat dat AF op geconsolideerd groepsniveau niet voldoet aan het activiteitscriterium en de Gemeente onvoldoende toezicht houdt op AF, kan de Gemeente geen beroep doen op de quasi-inhouse-uitzondering: de opdrachtverlening aan AF is in strijd met het aanbestedingsrecht en de Gemeente handelt onrechtmatig jegens AVR door deze opdracht bewust in stand te houden. Om deze reden blijft AVR van mening dat het in standhouden van de overeenkomst met AF ter zake de afvalverwerking onrechtmatig is.

AVR benadrukt dat de Gemeente verplicht is te stellen en te bewijzen dat zij zich terecht op de quasi-inhouse-uitzondering beroept en afwijkt van haar aanbestedingsplicht.<sup>12</sup> In haar brief heeft de Gemeente niet gemotiveerd waarom zij meent dat de afvalverwerking door AF rechtmatig zou zijn.

---

<sup>7</sup> Artikel 2.163a jo. 4.15 Aw 2012.

<sup>8</sup> Op 6 maart 2026 heeft het Oberlandesgericht Düsseldorf (VII Verg 29/22) geoordeeld dat de betreffende quasi-inhouse gegunde opdracht wezenlijk is gewijzigd en de aanbestedende dienst conform de eis van *Fastned* een Europese aanbestedingsprocedure moet organiseren.

<sup>9</sup> Artikel 2.24b Aw 2012.

<sup>10</sup> HvJ EU 22 december 2022, C-383/21 en C-384/21 (*Sambre*), punt 73.

<sup>11</sup> Conclusie A-G Rantos 30 april 2025, C-692/23 (*AVR-Afvalverwerking*), punt 37-38

<sup>12</sup> HvJ EG 11 januari 2005, C-26/03, ECLI:EU:C:2005:5 (*Stadt Halle*), r.o. 46; HvJ EU 13 oktober 2005, C-458/03, EU:C:2005:605,

### **Verzoek en sommatie beëindigen overeenkomst(en)**

Gelet op het bovenstaande verzoekt AVR de Gemeente nogmaals dringend om het voorbeeld van Irado en de BAR-gemeenten te volgen en aldus:

- (1) de met AF gesloten overeenkomsten op de kortst mogelijke termijn te beëindigen; en
- (2) voor zover de Gemeente de opdrachten voor afvalverwerking nog wenst te vergeven, daartoe een Europese aanbestedingsprocedure te organiseren.

Indien de Gemeente meent dat zij desalniettemin een rechtmatig beroep op de quasi-inhouse-uitzondering heeft gedaan en thans doet, verzoekt AVR de Gemeente hiervoor een deugdelijke onderbouwing te verstrekken.

Ik verzoek u uiterlijk binnen (14) veertien dagen na dagtekening van deze brief te bevestigen dat de Gemeente aan bovenstaand verzoek zal voldoen. Indien de Gemeente hiertoe niet bereid is, zal ik mijn cliënt in overweging geven om de Gemeente in rechte te betrekken en aansprakelijk te stellen voor de schade die zij als gevolg van de voortdurende onrechtmatige situatie lijdt en nog zal lijden. In dat geval zal AVR in rechte ook verzoeken om een faire kans op de opdracht in een te organiseren aanbesteding.

AVR behoudt zich uitdrukkelijk al haar rechten voor.

### **Verzoek op grond van de Wet open overheid**

AVR verzoekt de Gemeente om op grond van de Wet open overheid ("Woo") voor eenieder openbaar te maken alle documenten in de zin van de Woo, waarin informatie is neergelegd over de volgende bestuurlijke aangelegenheden:

- de samenwerking met AF (waaronder de opdrachtverlening, gesloten overeenkomsten e.d.) omtrent het bewerken en verwerken van afval;
- alle informatie (waaronder correspondentie met AF) over wijzigingen van de samenwerking met AF omtrent het bewerken en verwerken van afval van het afgelopen jaar;
- alle informatie over het beroep op de quasi-inhouse-uitzondering met betrekking tot de opdrachtverlening aan AF (waaronder onderbouwingen van of correspondentie over het toezicht- en activiteitscriterium); en
- alle informatie over anderszins een beroep van uw Gemeente op een uitzondering op de werkingssfeer van het aanbestedingsrecht met betrekking tot de opdrachtverlening aan AF.

Hieronder wordt in het bijzonder, doch niet uitsluitend, begrepen alle (voorbereidende) besluitvorming omtrent bovengenoemde aangelegenheden, alsook de besluiten en gesloten overeenkomsten zelf.

Ook verzoek ik uw college om documentatie te overhandigen over de totale uitgaven van uw Gemeente met betrekking tot het bewerken en verwerken van afval door AF, waaronder kosten en de kostprijs die door AF wordt gehanteerd voor het bewerken en verwerken van afval.

---

(*Parking Brixen*), r.o. 63; HvJ EU 8 december 2016, C-553/15, EU:C:2016:935 (*Undis Servizi*), r.o. 28 en 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak; Conclusie van Advocaat-Generaal Cosmas 1 juli 1999, C-107/98, EU:C:1999:344, (*Teckal*) punt 65.

Ik verzoek u alle beschikbare documentatie te overhandigen, waaronder begrepen, doch niet uitsluitend: interne en externe (gespreks-)verslagen, memo's, brieven, notities en e-mails aangaande deze bestuurlijke aangelegenheden.

Ik vertrouw erop dat u de beschikbare documenten zo snel mogelijk - maar uiterlijk binnen de door de Woo gestelde termijn van (4) vier weken - openbaar maakt en verzoek u de letterlijke inhoud van de documenten te verstrekken en bij voorkeur in de vorm van een digitale kopie.

De Gemeente heeft op haar website vermeld op welke wijze Woo-verzoeken moeten worden ingediend. Indien nodig zal AVR een afschrift van deze brief op die voorgeschreven wijze indienen, zodat het Woo-verzoek zonder vertraging door de Gemeente in behandeling kan worden genomen.

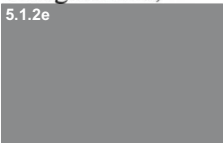
### **Verzoek op grond van 194 Rv**

Voornoemd Woo-verzoek dient tevens te worden gezien als een verzoek op grond van artikel 194 Rv tot inzage, afschrift en uittreksel van voornoemde informatie.

AVR stelt dit verzoek in ter voorbereiding van een eventuele procedure tegen de Gemeente. AVR meent namelijk dat de Gemeente jegens haar onrechtmatig handelt door een onderhandse opdracht tot afvalverwerking aan AF in stand te houden en overweegt om in dat kader in rechte de samenwerkingsconstructie te laten toetsen en onder meer vernietiging, dan wel ontbinding van de overeenkomsten te vorderen en de Gemeente op grond van onrechtmatige daad aansprakelijk te stellen voor de schade die zij als gevolg van de voortdurende onrechtmatige situatie lijdt en nog zal lijden. Er is dan ook sprake van een rechtsbetrekking in de zin van artikel 194 Rv.<sup>13</sup> Het belang van AVR bij dit informatieverzoek is daarin gelegen dat zij daarmee de aard en omvang van het onrechtmatig handelen van de Gemeente kan vaststellen en in staat wordt gesteld om te beoordelen of sprake is van een onrechtmatig gesloten overeenkomst (dat wil zeggen een overeenkomst die is gesloten in strijd met het aanbestedingsrecht) en welke rechtsmiddelen / rechtsovereenkomsten zij in dat kader kan instellen tegen de Gemeente en AF. AVR verzoekt de Gemeente om uiterlijk binnen (14) veertien dagen na dagtekening van deze brief te voldoen aan dit informatieverzoek.

Hoogachtend,

5.1.2e



---

<sup>13</sup> L.A. Bosch, in: *T&C Rv*, art. 194 Rv, aant. 2.

# Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens definitief geanonimiseerd op grond van:

| Wet               | Artikel              | Omschrijving                                    | Pagina's |
|-------------------|----------------------|-------------------------------------------------|----------|
| Wet open overheid | Art. 5.1 lid 2 sub e | De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer | 1, 6     |