



Een verkenning van mogelijke spanningsvelden tussen circulair aanbesteden en het aanbestedingsrecht

W.A. Janssen & S.E. Akdogan

Geconsulteerde stakeholders:
UMCU, Bizob, Kenniskring Aanbesteden, en de Provincie Utrecht

Binnen het CIRCLASH project wordt onderzocht op welke manier circulaire beginselen in conflict (kunnen) komen met het aanbestedingsrecht. Het doel is om inzicht te bieden in deze spanningsvelden en om oplossingen aan te dragen binnen dit rechtsgebied, mede in het kader van de lopende aanpassing van de aanbestedingsrichtlijnen.

Tijdens de eerste expert meeting op 9 februari 2026 vond een interactieve discussie plaats waarin deelnemers praktijkervaringen deelden en knelpunten identificeerden op het snijvlak van circulair aanbesteden en wet- en regelgeving. Het doel van de bijeenkomst was om spanningsvelden tussen circulariteit en het aanbestedingsrecht ("CIRCLASHES") te verkennen, wetende dat er met de laatste herziening van de aanbestedingsrichtlijnen in 2014 meer ruimte is gekomen voor circulair aanbesteden.

Deze memo beschrijft de geïdentificeerde CIRCLASHES in kort bestek. Duidelijk is dat -naast het juridische kader- deze spanningsvelden niet op zichzelf staan, en dat andere contextuele aspecten zoals beperkte budgetten of organisatorische

obstakels en structuren ook relevant kunnen zijn. Deze aspecten worden op dit moment nog niet meegenomen in het onderzoek. Duidelijk is ook dat de mate van volwassenheid van een inkooporganisatie op het gebied van circulariteit bepaalt of, en zo ja met welke, van de hieronder genoemde CIRCLASHES de organisatie te maken krijgt.

Het [CIRCLASH-project](#) wordt gefinancierd door NWO en uitgevoerd door het Universiteit Utrecht Centre for Public Procurement (UUCePP) en het Centre for Regulation and Enforcement in Europe (RENFORCE). Prof. mr. Willem Janssen en mr. dr. Saide Esra Akdogan leiden CIRCLASH en zijn betrokken als onderzoekers.

Gezien het feit dat het een samenvatting betreft vormt de inhoud van dit memo geen weergave van de individuele standpunten van de consulteerde deelnemers en/of hun organisaties.

Input van andere stakeholders is zeker welkom op onderstaande contactgegevens.

CIRCLASH nr. 1:

De vrijblijvendheid van circulair aanbesteden vs. het niet dwingende karakter van het recht

Circulaire ambities in publieke inkoop zijn vaak beleidsmatig gedreven, maar niet juridisch afdwingbaar. Dit leidt tot onzekerheid over hoe “hard” circulariteit kan worden verankerd. De juridische vraag is vervolgens hoe de verplichting tot het creëren van maatschappelijke waarde in de Aanbestedingswet 2012 geïnterpreteerd moet worden. Meer fundamenteel speelt de vraag welke rol het recht zou moeten innemen, en of effectieve dwingende bepalingen, die circulair inkopen verplicht stellen, als alternatief de circulaire transitie kunnen versnellen. Verplichtingen in de wet rondom circulair aan te besteden zouden bijvoorbeeld kunnen helpen om de risicomijdend gedrag binnen organisaties te doorbreken of om daarvoor middelen vrij te maken. Het feit dat er in het Europees recht steeds meer verplichtingen worden opgenomen in richtlijnen en verordeningen buiten de aanbestedingsrichtlijnen, is eveneens van belang waardoor de kader nu al meer dwingend wordt.

Mogelijk spanningsveld: Art. 1.4(2) Aw; sectorale verplichtingen buiten de aanbestedingsrichtlijnen

CIRCLASH nr. 2:

De circulaire potentie van hogere r-ladder waardes vs. de regels over het vaststellen van de opdrachtwaarde

Hogere circulaire ambities op de r-ladder, zoals *refuse* en *redesign*, worden in de praktijk niet of nauwelijks (expliciet) toegepast. Het Aanbestedingswet 2012 gaat momenteel niet uit van circulariteit als startpunt en verplicht overheden alleen om vooraf de waarde van de opdracht (excl. BTW) te bepalen. Deze bepaling waarborgt dat aan de ene kant dat de overheid transparant handelt en op deze manier is duidelijk of de Europese aanbestedingsdrempel wordt gehaald of niet, en aan de andere kant dat inschrijvers weten wat de geschatte waarde van de opdracht is en kunnen overwegen om in te schrijven.

Mogelijk spanningsveld: Art. 2.13–2.16 Aw; Art. 5 Richtlijn 2014/24/EU; HvJEU, C-216/17 (maximum waarde van raamovereenkomsten)

CIRCLASH nr. 3:

Het non-discriminatie en gelijkheidsbeginsel vs. de wens om rechtstreeks circulair te gunnen

Het kan vanuit een circulair perspectief effectief zijn om lokaal of regionaal te gunnen. Deze beleidswens staat haaks op het non-discriminatiebeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Het zomaar rechtstreeks samenwerken met een circulaire inschrijver zonder het houden van een aanbestedingsprocedure kan derhalve niet. Daarnaast moeten uitzonderingen op de aanbestedingsplicht beperkt worden uitgelegd en zijn ze niet specifiek toegesneden op circulariteit.

Mogelijk spanningsveld: Art. 1.8, 1.10a, 1.12, 1.15, en art. 2.32 Aw; Art. 18(1) en Art. 32 Richtlijn 2014/24/EU.

CIRCLASH nr. 4:

Het gelijkheids- en transparantiebeginsel vs. de definieerbaarheid van de opdracht

Circulaire werken, leveringen en diensten worden tijdens een samenwerking tussen overheid en markt vaak gaandeweg concreter. Innovatieve oplossingen ontstaan in deze interactie en zijn niet altijd vooraf volledig definieerbaar. De Aanbestedingswet 2012 (Aw) vereist dat de opdracht al afdoende definieerbaar is bij de start van een samenwerking voorafgaand aan de aanbesteding, hoewel er ook ruimte is voor bijvoorbeeld functionele specificaties en/of innovatieve procedures.

Mogelijk spanningsveld: Art. 1.8, 1.9 en 1.15 Aw; Art. 18(1) Richtlijn 2014/24/EU.

CIRCLASH nr. 5:

Het belang van samengestelde circulaire opdrachten vs. het clusterverbod en splitsingsgebod

Circulaire oplossingen vragen in sommige gevallen om samengestelde oplossingen, mede als ketensamenwerking van belang is. Ook kan het interessant zijn om een circulaire keten op één industrieterrein te organiseren. De Aanbestedingswet 2012 bevat een clusterverbod en een splitsingsgebod dat de ruimte om dit te implementeren beperkt, en het de vraag is of circulariteit een rechtvaardiging kan vormen.

Mogelijk spanningsveld: Art. 1.5 Aw; Art. 46 Richtlijn 2014/24/EU.

CIRCLASH nr. 6:

Het beperkt aanwezig zijn van circulaire oplossingen vs. het vereiste van het niet beperken van de mededinging

Sommige circulaire oplossingen worden slechts door één of enkele marktpartijen aangeboden. De juridische vraag is dan in hoeverre de overheid mededinging moet creëren. De Aanbestedingswet 2012 bepaalt nu dat overheden de mededinging niet op kunstmatige wijze mogen beperken, waarvan sprake is als bepaalde ondernemers ten onrechte worden bevoordeeld of benadeeld. Het is de vraag in hoeverre dit uitgangspunt een beperking vormt.

Mogelijk spanningsveld: Art. 1.10a Aw; Art. 18(1) Richtlijn 2014/24/EU.

CIRCLASH nr. 7:

Circulaire keurmerken vs. de wettelijke eisen van objectiviteit, transparantie en toegankelijkheid

Keurmerken kunnen behulpzaam zijn als bewijsmiddel en de administratieve lasten beperken, maar niet alle circulaire keurmerken zijn breed toegankelijk of makkelijk verifieerbaar. De Aanbestedingswet 2012 vereist onder andere dat keurmerken objectief, transparant en toegankelijk zijn. Het is de vraag of – naast het feit dat keurmerken vaak een financiële investering vereisen - alle gebruikte keurmerken aan deze voorwaarden voldoen.

Mogelijk spanningsveld: Art. 2.78 Aw; Art. 43 Richtlijn 2014/24/EU.

CIRCLASH nr. 8:

Het proportionaliteitsbeginsel vs. de wens om te gunnen met de gehele bedrijfsvoering van de onderneming in gedachten

Het stimuleren van breed circulair beleid binnen ondernemingen is een kans om de circulaire transitie te versnellen. Op dit moment mag wegens het proportionaliteitsbeginsel breed duurzaamheidsbeleid niet worden opgenomen als gunningscriterium.

Mogelijk spanningsveld: Art. 18(1) Aw en Preambule 97 Richtlijn 2014/24/EU.

CIRCLASH nr. 9:

De noodzaak om circulaire investeringen terug te verdienen vs. de wettelijke vereisten aan de duur van de overeenkomst

Circulaire bedrijfsmodellen vragen vaak langere terugverdientijden, terwijl een korte contractduur investeringsbereidheid belemmert. Mogelijk speelt hier ook de problematiek van IE rechten. De Aanbestedingswet 2012 beperkt momenteel niet de lengte van een overheidsopdracht, maar de praktijk laat zien dat er vaak na vier jaar wel weer aanbesteed wordt. Raamovereenkomsten mogen daarentegen voor maximaal 4 jaar worden afgesloten, tenzij een uitzondering van toepassing is.

Mogelijk spanningsveld: Art. 2.140 Aw; Art. 33 Richtlijn 2014/24/EU.

CIRCLASH nr. 10:

De noodzaak voor circulaire projecten om te wijzigen vs. het leerstuk wezenlijke wijziging

Circulaire innovaties ontwikkelen zich vaak tijdens de uitvoering van de opdracht. De Aanbestedingswet 2012 beperkt momenteel de mogelijkheid om opdrachten in deze fase wezenlijk te wijzigen, maar bevat ook uitzonderingen.

Mogelijk spanningsveld: Art. 2.163a–2.163g Aw; Art. 72 Richtlijn 2014/24/EU.

CIRCLASH nr. 11:

Bijzondere uitvoeringsvoorwaarden t.a.v. circulariteit vs. de afwezigheid van een uitgebreid regelgevend kader voor contract management

Circulaire voorwaarden worden veelal ook opgenomen in het contract na een aanbesteding. In de praktijk wordt gewezen op het probleem van handhaafbaarheid van deze voorwaarden, en het feit dat sommige voorwaarden een dode letter worden in de praktijk. De Aanbestedingswet 2012 bepaalt dat deze voorwaarden moeten voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel en ook moeten worden opgenomen in de oproep tot mededinging of in de aanbestedingsstukken. Niettemin bevat het aanbestedingsrecht geen uitgebreide regels t.a.v. de handhaving van contractuele bepalingen, mede omdat dit valt binnen de reikwijdte van het privaatrecht in Nederland.

Mogelijk spanningsveld: Art. 2.80 Aw; Art. 70 Richtlijn 2014/24/EU.

Contact

Prof. mr. Willem Janssen

w.a.janssen@uu.nl

Mr. dr. Saide Esra Akdogan

s.e.akdogan@uu.nl

Citeerwijze

W.A. Janssen, S.E. Akdogan, 'Een verkenning van mogelijke spanningsvelden tussen circulair aanbesteden en het aanbestedingsrecht', *Rapport binnen het CIRCLASH project*, april 2026.