

Advies 807

1. Waar gaat dit advies over?

Dit spoedadvies gaat over een opdracht voor tijdelijk opslag en vernietiging van lachgas. Ondernemer klaagt dat aanbesteder, door te eisen dat de vernietiging van het lachgas en het onklaar maken van de verpakkingen in Nederland moet plaatsvinden, in strijd handelt met het proportionaliteitsbeginsel en daarmee de mededinging ongerechtvaardigd beperkt.

2. Hoe luidt dit advies?

De Commissie is van oordeel dat Eis 9, waarin is bepaald dat de vernietiging van het lachgas en het onklaar maken van de verpakkingen in Nederland moet plaatsvinden, in een redelijke verhouding staat tot het doel van aanbesteder te voorkomen dat lachgas opnieuw in de maatschappij terechtkomt. Er is naar het oordeel van de Commissie geen sprake van schending van het proportionaliteitsbeginsel of van een ongerechtvaardigde beperking van de mededinging. De Commissie acht de klacht daarom **ongegrond**.

3. Wat is de achtergrond?

- 3.1. Aanbesteder heeft in juni 2025 op TenderNed een Europese openbare procedure aangekondigd betreffende de opdracht voor tijdelijke opslag en vernietiging van lachgas. In het Programma van Eisen is in Eis 9 bepaald dat de vernietiging van het lachgas en het onklaar maken van de verpakkingen in Nederland moet plaatsvinden. Ondernemer meent dat aanbesteder met deze eis in strijd handelt met het proportionaliteitsbeginsel en daarmee de mededinging ongerechtvaardigd beperkt.
- 3.2. Ondernemer heeft op 16 september 2025 een klacht ingediend bij het Klachtenmeldpunt van aanbesteder.
- 3.3. Het Klachtenmeldpunt van aanbesteder heeft op 30 september 2025 de klacht van ondernemer ongegrond verklaard.
- 3.4. Ondernemer heeft op 9 oktober 2025 een klacht bij de Commissie ingediend. In de bij de klacht gevoegde brief heeft ondernemer niet alleen gereageerd op het oordeel van het Klachtenmeldpunt ten aanzien van Eis 9, maar ook geklaagd dat aanbesteder de rol van marktpartijen onnodig beperkt door het transport van het lachgas zelf te verzorgen en buiten de scope van de opdracht te laten.
- 3.5. De Commissie heeft op 16 oktober 2025 per e-mail aanbesteder verzocht om een reactie. Tevens heeft de Commissie aanbesteder verzocht de procedure op te schorten tot 5 dagen na het uitbrengen van het advies door de Commissie.
- 3.6. Aanbesteder heeft op 23 oktober 2025 gereageerd op de klacht die door ondernemer bij de Commissie is ingediend. In deze reactie heeft aanbesteder meegedeeld bereid te zijn de (voorlopige) gunning op te schorten.

3.7. De Commissie heeft de klacht als spoedklacht in behandeling genomen.

4. Wat zijn de standpunten van partijen?

Ondernemer

4.1. Ondernemer heeft bij het Klachtenmeldpunt van aanbesteder en bij de Commissie meerdere 'klachtpunten' geformuleerd. De Commissie onderscheidt hierin in de kern twee klachtonderdelen. Het eerste klachtonderdeel ziet op de proportionaliteit van Eis 9 van het Programma van Eisen; het tweede klachtonderdeel heeft betrekking op de keuze van aanbesteder het transport van het lachgas zelf uit te voeren. De Commissie heeft de klachtonderdelen als volgt samengevat.

4.2. In de eerste plaats stelt ondernemer dat aanbesteder, door te eisen dat de vernietiging van het lachgas en het onklaar maken van de verpakkingen in Nederland moet plaatsvinden, in strijd handelt met het proportionaliteitsbeginsel en daarmee de mededinging ongerechtvaardigd beperkt.

4.3. In de tweede plaats stelt ondernemer dat aanbesteder de rol van marktpartijen onnodig beperkt door het transport van het lachgas zelf te verzorgen en buiten de scope van de opdracht te laten.

Aanbesteder

4.4. Aanbesteder stelt dat de klacht van ondernemer ongegrond is.

4.5. De verschillende door ondernemer en aanbesteder ingenomen standpunten en argumenten in deze klacht heeft de Commissie samengevat en zullen hieronder worden besproken.

5. Hoe beoordeelt de Commissie deze klacht?

Inleiding

5.1. De Commissie beantwoordt eerst de vraag of zij de klacht in behandeling kan nemen en is van oordeel dat slechts het eerste klachtonderdeel daarvoor in aanmerking komt. De Commissie legt uit waarom.

5.1.1. De Commissie neemt op grond van artikel 9 lid 1 sub a en b van haar Reglement uitsluitend klachten in behandeling die een ondernemer eerst kenbaar heeft gemaakt aan de aanbestedende dienst, en aan de aanbestedende dienst de gelegenheid is geboden binnen een redelijke termijn te reageren.

5.1.2. Alleen ten aanzien van het eerste klachtonderdeel stelt de Commissie vast dat is voldaan aan artikel 9 lid 1 sub a en b Reglement. Uit de aan de Commissie verstrekte stukken blijkt niet dat dit ook geldt voor het tweede klachtonderdeel. Voor zover de Commissie kan nagaan, heeft ondernemer pas bij het indienen van de klacht bij de Commissie bezwaar gemaakt tegen de keuze van aanbesteder om het transport van het lachgas zelf te verzorgen en buiten de scope van de opdracht te laten. Dit klachtonderdeel wordt daarom niet in behandeling genomen.

5.2. De Commissie gaat nu over tot de inhoudelijke behandeling van het eerste klachtonderdeel (hierna 'klacht').

Niet-proportionele beperking van de mededinging?

- 5.3. Ondernemer stelt dat Eis 9 in strijd is met het proportionaliteitsbeginsel en daarmee de mededinging ongerechtvaardigd beperkt.
- 5.4. Ondernemer onderbouwt zijn klacht als volgt.
- 5.4.1. De eis dat de vernietiging van het lachgas en het onklaar maken van de verpakkingen alleen in Nederland mag plaatsvinden, sluit feitelijk buitenlandse partijen van de opdracht uit. In Nederland beschikt slechts één partij (die bovendien zelf inschrijft) over de vereiste installatie en vergunning, en kan uitsluitend die partij het volume van de opdracht aan. Ondernemer verwijst naar de door hem gestelde vraag 18 in de Nota van Inlichtingen (zie 5.8.3).
- 5.4.2. In andere aanbestedingen en voor andere inbeslaggenomen stoffen staat aanbesteder vernietiging in het buitenland wél toe. Het is ondernemer onduidelijk waarom dit in onderhavige aanbesteding is uitgesloten.
- 5.4.3. Ondernemer meent dat aanbesteder de vernietiging van lachgas onterecht kwalificeert als drugsvernietiging op grond van de Opiumwet. Volgens hem kwalificeert lachgas na inbeslagname als een gevaarlijke afvalstof in de zin van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen (2008/98/EG) en de Wet milieubeheer. Deze regelgeving staat vernietiging in het buitenland onder toezicht en met ketenborging juist toe.
- 5.4.4. Evenmin is ondernemer het eens met aanbesteder dat hem een beroep op het in het Verdrag van Bazel neergelegde nabijheidsbeginsel toekomt. De Belgische locatie van ondernemer bevindt zich net over de grens, dichterbij diverse locaties van aanbesteder dan sommige Nederlandse locaties. Met Eis 9 wordt het doel van het nabijheidsbeginsel, te weten efficiëntie en beperking van risico's, niet gediend, maar creëert een kunstmatige geografische barrière die disproportioneel uitpakt.
- 5.5. De reactie van aanbesteder op deze klacht, voor zover relevant, is als volgt.
- 5.5.1. Het is voor aanbesteder noodzakelijk en proportioneel dat de vernietiging van lachgas binnen Nederland plaatsvindt. Aanbesteder verwijst naar de door hem gegeven antwoorden op de vragen 2, 4, 18 en 21 in de Nota van Inlichtingen (zie 5.8.3).
- 5.5.2. Door aanbesteder uitgevoerd marktonderzoek heeft aangetoond dat meerdere partijen de opdracht conform Eis 9 kunnen uitvoeren. Daarbij geldt dat Eis 9 een uitvoeringseis betreft, waardoor buitenlandse partijen voor aanvang van de opdracht een locatie binnen Nederland kunnen organiseren; bovendien heeft aanbesteder drie offertes ontvangen van partijen die hebben aangegeven de opdracht conform Eis 9 te kunnen uitvoeren, aldus aanbesteder.

Beoordeling Commissie

- 5.6. De Commissie acht de klacht **ongegrond**. Zij is van oordeel dat Eis 9, waarin is bepaald dat de vernietiging van het lachgas en het onklaar maken van de verpakkingen in Nederland moet plaatsvinden, in een redelijke verhouding staat tot het doel van aanbesteder te voorkomen dat lachgas opnieuw in de maatschappij terecht komt. Er is naar het oordeel van de Commissie dan ook geen sprake van schending van het proportionaliteitsbeginsel of van een ongerechtvaardigde beperking van de mededinging. De Commissie baseert haar oordeel op het volgende.

Toetsingskader

- 5.7. De Commissie betreft bij haar oordeel het volgende toetsingskader.

- 5.7.1. Een aanbestedende dienst heeft een ruime beoordelingsmarge bij het formuleren van specificaties (HvJ EU 25 oktober 2018, zaak C-413/17, Roche Lietuva, r.o. 29-30). Die ruime beoordelingsmarge gaat echter niet zover dat ongerechtvaardigde belemmeringen voor de openstelling van overheidsopdrachten mogen worden opgeworpen (Roche Lietuva, r.o. 32). De vrijheid van een aanbestedende dienst wordt begrensd door de Aanbestedingswet 2012, de Gids Proportionaliteit en de fundamentele beginselen van aanbestedingsrecht voor zover die daarin niet zijn opgenomen (Voorzieningenrechter Rechtbank Noord-Holland 14 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3274, r.o. 5.1).
- 5.7.2. Op grond van artikel 1.10 Aw 2012 mogen aanbestedende diensten alleen eisen stellen aan de inschrijvingen die in redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.
- 5.7.3. Op grond van artikel 1.10a Aw 2012 mag een aanbestedende dienst geen overheidsopdracht ontwerpen met het oogmerk om zich te onttrekken aan de toepassing van Deel 2, 2a of 3 van deze wet of om de mededinging op kunstmatige wijze te beperken. De mededinging is kunstmatig beperkt indien de overheidsopdracht is ontworpen met het doel bepaalde ondernemers ten onrechte te bevoordelen of te benadelen.

Relevante aanbestedingsstukken

5.8. Het volgende uit de aanbestedingsstukken is relevant.

5.8.1. In de inschrijvingsleidraad staat onder meer het volgende.

`[...]

1.1 De Opdracht

[...]

De belangrijkste doelstelling van Opdracht is het aanbesteden van twee (2) rechtmatige Overeenkomsten voor een structurele oplossing voor de tijdelijke Opslag en Vernietiging van Lachgas (inclusief het Onklaarmaken van Verpakkingen), waarbij borging van de continuïteit van de Afvalstroom de hoogste prioriteit heeft.

[...]

Scope van de opdracht

Binnen scope

[...]

- Het Vernietigen van Lachgas betreft het Vernietigen van een drug. Met ingang van 1 januari 2023 is Lachgas op lijst II van de Opiumwet geplaatst. Dit betekent dat het inbeslaggenomen lachgas onder geen enkele voorwaarde terug mag keren in de maatschappij. Het is binnen de Opdracht van essentieel belang dat er een gesloten keten komt, ondersteund met beveiliging en personele maatregelen, om het opnieuw op de markt komen van deze stoffen te voorkomen. Terugkeer van inbeslaggenomen Lachgas naar de maatschappij (het opnieuw op de markt komen) betreft derhalve een strafbaar feit en zal ook als zodanig door het Openbaar Ministerie vervolgd worden, dit na (een wettelijk verplicht) strafrechtelijk onderzoek door [aanbesteder];

[...]

Buiten scope

[...]

- Recycling van Lachgas (op welke wijze dan ook) – Reden: het betreft een verboden drug, die onttrokken moet worden aan het verkeer, derhalve dient deze vernietigd te worden conform NL wet- en regelgeving o.b.v. strafrechtelijke grond.

[..]

[...]

2.1.3 Kwalitatieve criteria

Het gunningscriterium kwaliteit bestaat uit de volgende onderdelen:

[...]

2. **PvA 2** *Hoe voert Opdrachtnemer het daadwerkelijke tijdelijke opslag- én vernietigingsproces uit, (inclusief beschrijving van doorlooptijden afvalstromen en tijdelijke beveiligde opslag) en conform eisen (incl. NL wet- en regelgeving);*

Daarom: plaats van uitvoering in Nederland.

[...]

[...]

- 5.8.2. Eis 9 van het Programma van Eisen luidt als volgt.

[...]

4. Eisen aan de vernietiging

[...]

Eis 9. Locatie vernietiging - Uitvoeringseis

De vernietiging van het lachgas en het onklaar maken van de verpakkingen dienen in Nederland plaats te vinden.

[...]

- 5.8.3. In de Nota van Inlichtingen zijn met betrekking tot Eis 9 de volgende vragen gesteld en antwoorden verstrekt.

Vraag 2: 'In de aanbestedingsstukken is opgenomen dat verwerking van in beslag genomen lachgascilinders in Nederland dient plaats te vinden. Wij wijzen erop dat deze eis niet alleen de mededinging beperkt – gezien de zeer beperkte capaciteit binnen Nederland – maar ook leidt tot minder duurzame verwerking, aangezien uitsluitend één partij (buiten Nederland, in België) in staat is om de inhoud van een Lachgascilinder (Distikstofoxide) daadwerkelijk en volledig te recyclen in plaats van te vernietigen. Aangezien het hier gaat om afvalstoffenverwerking binnen de Europese Unie en alle Europese verwerkingsnormen worden nageleefd, achten wij deze eis disproportioneel in het licht van de Aanbestedingswet, het gelijkheidsbeginsel en de duurzaamheidsdoelstellingen van de overheid. Bent u bereid deze eis te herformuleren naar verwerking binnen de EU, zodat ook duurzame en circulaire verwerking mogelijk wordt gemaakt? Hiertoe sturen wij u aanvullend een memo met een extra onderbouwing.'

Antwoord: 'Nee, [aanbesteder] is niet bereid de eis te herformuleren naar verwerking binnen de EU. Het betreft geen afvalstoffen verwerking, maar een vernietigingsproces van drugs.'

Buitenlandse partijen (Inschrijvers) kunnen en mogen participeren aan deze Europese aanbesteding zolang zij het vernietigingsproces van het Lachgas en het

onklaarmaken van de verpakkingen maar in Nederland uitvoeren. Daarnaast wordt recycling van het lachgas niet toegestaan. Het recyclingproces van de verpakkingen kan en mag wel elders worden uitgevoerd.

Vernietiging van het Lachgas in Nederland is noodzakelijk. [aanbesteder] wil bewaken dat inbeslaggenomen verdovende middelen (zoals omschreven in de Opiumwet) of onderdelen daarvan, te allen tijde (en op welke wijze dan ook) niet terugkeren in de maatschappij (gesloten keten). [aanbesteder] handelt overeenkomstig de wet en wil daarnaast onder geen beding risico lopen in dit (politiek-bestuurlijk) kwetsbare proces.

Vernietiging van Lachgas betreft (na inbeslagname door [aanbesteder]) vernietiging van een verdovend middel en dus een drug (Lachgas staat op lijst II van de Opiumwet). Dit betekent dat [aanbesteder] in het proces van inbeslagname, tijdelijke opslag, transport en vernietiging van lachgas te allen tijde (gemandateerd) toezicht wil houden op het waarborgen van een gesloten keten. Door verwerking in het buitenland kan [aanbesteder] vanuit Nederland het toezicht op de gesloten keten niet goed borgen.

Daarnaast, mocht spoedeisende aanwezigheid van [aanbesteder] bij incidenten/calamiteiten vereist zijn (voor, tijdens of na het vernietigingsproces), dan is een locatie in het buitenland zeer ongewenst en potentieel hoog risicovol. Beheersbaarheid van de keten heeft hoge prioriteit, aangezien Lachgas binnen Nederland een drug betreft (daarom dient het inbeslaggenomen Lachgas meteen aan het verkeer onttrokken te worden). Buiten Nederland is Lachgas mogelijk (nog) geen drug en geldt wellicht andere wet- en regelgeving dan die voor Nederland geldt en zou daarmee tot onwenselijke situaties kunnen leiden.

Als laatste neemt [aanbesteder] lachgascilinders binnen heel Nederland van verschillende verdachten in beslag, zonder dat bekend is waar dit is geproduceerd en of hier vervolgens andere stoffen aan zijn toegevoegd. [aanbesteder] vindt het daarom een te groot risico om de inbeslaggenomen lachgascilinders, of onderdelen daarvan, terug in de maatschappij te brengen in de vorm van recycling.'

Vraag 4: 'In de inschrijvingsleidraad en het PvE (Eis 9) wordt gesteld dat de vernietiging van lachgas op Nederlands grondgebied moet plaatsvinden. Daarbij wordt verwezen naar de Opiumwet, waarin lachgas per 2023 is opgenomen op lijst II (verboden middelen). De Opiumwet verbiedt niet categorisch de export van middelen op lijst II, maar export ervan is vergunningplichtig gesteld.

Export naar een erkende buitenlandse verwerker, uitsluitend ten behoeve van vernietiging en onder volledige ketenbeheersing, is in beginsel toegestaan mits:

- Een exportvergunning wordt verkregen van het daartoe bevoegde gezag;
- De buitenlandse verwerker voldoet aan EU- en VN-verdragsvereisten;

Onze vraag luidt derhalve:

Is de aanbestedende dienst bereid om de eis dat vernietiging op Nederlands grondgebied moet plaatsvinden, te heroverwegen, mits de inschrijver aantoont dat aan wettelijke voorwaarden is voldaan?

Indien de aanbestedende dienst vasthoudt aan vernietiging binnen Nederland, verzoeken wij u aan te geven op welke expliciete juridische bepaling in de Opiumwet of onderliggende regelgeving deze verplichting is gebaseerd.'

Antwoord: 'Nee, [aanbesteder] is niet bereid om de eis dat vernietiging op Nederlands grondgebied moet plaatsvinden, te heroverwegen, ondanks dat de inschrijver kan aantonen dat aan, in de vraag omschreven, wettelijke voorwaarden kan worden voldaan.

De onderbouwing van deze verplichting wordt toegelicht in het antwoord op vraag 2.

[aanbesteder] volgt hierin haar eigen beleid waarbij waarborging van de gesloten keten onder (gemandateerd) toezicht [aanbesteder] dient te gebeuren. Door verwerking in het buitenland kan [aanbesteder] vanuit Nederland dit toezicht niet goed borgen en is het tevens aannemelijk dat de doelmatigheid voor [aanbesteder] ([aanbesteder] verzorgt o.a. het transport) niet wordt bevorderd.'

Vraag 18: ' In het PvE en uw antwoord op onze vraag in de Nota van Inlichtingen geeft u aan dat het vernietigen van lachgas enkel in Nederland mag plaatsvinden en dat recycling van lachgas niet is toegestaan. Dit sluit in de praktijk bijna alle buitenlandse partijen uit, aangezien in Nederland slechts één partij (partij XX-a) over een geschikte installatie beschikt en vergunningen om deze werkzaamheden uit te voeren. Daarbij schrijft partij XX-a zelf ook in.

Wij achten deze eis disproportioneel en marktversturend. In vergelijkbare Europese aanbestedingen, waaronder de verwerking van drugsafval en precursormaterialen, is verwerking in het buitenland (onder strikte ketenborging) wel toegestaan. Dit geldt ook voor uw eigen lopende aanbesteding waarbij Opslagplaatsen en Productielocaties van drugs door u en een marktpartij worden ontmanteld. Partij XX-b is hier een inzamelende en verwerkende onderneming. Partij XX-b verwerkt de stoffen in Duitsland.

Tevens zijn wij als partij aantoonbaar in staat om:

- een volledig gesloten keten te garanderen via gecertificeerd transport en realtime tracking,
- vernietiging uit te voeren onder toezicht van bevoegde instanties,
- alle verwerkingsstappen aantoonbaar te rapporteren, en
- te voldoen aan het uitgangspunt van het voorkomen van herintroductie in de maatschappij.

Vraag aan de aanbestedende dienst:

Bent u, op grond van het proportionaliteitsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel in het aanbestedingsrecht, bereid de eis te heroverwegen en verwerking binnen de EU toe te staan, mits aan alle gestelde voorwaarden voor gesloten keten en toezicht wordt voldaan?

Indien nee, verzoeken wij u gemotiveerd aan te geven:

1. Waarom in andere aanbestedingen verwerking van drugs(afval) in het buitenland wel is toegestaan;
2. Waarom buitenlandse ketenborging (o.b.v. bewijsbare certificering, realtime toezicht en rapportage) per definitie wordt uitgesloten;
3. Hoe deze eis zich verhoudt tot de Aanbestedingswet 2012 en het proportionaliteitsbeginsel zoals opgenomen in de Gids Proportionaliteit.

Aanvullende vraag:

[aanbesteder] stelt dat het vernietigen van in beslag genomen lachgas geen afvalverwerking betreft, maar een vernietigingsproces van drugs. Naar ons oordeel is dit een onjuiste interpretatie in het licht van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen (2008/98/EG) en de Nederlandse Wet milieubeheer.

Zodra [aanbesteder] het lachgas in beslag neemt en overgaat tot vernietiging, wordt het immers:

- Een gevaarlijke afvalstof, waarvan de houder (de Staat) zich wil ontdoen
- En daarmee een stof die valt onder het EU-afvalstoffenrecht

De status als afvalstof en als verdovend middel kunnen gelijktijdig bestaan, maar dat ontslaat de aanbestedende dienst niet van de verplichting om conform aanbestedings- en milieurecht proportioneel en non-discriminatoire aan te besteden.

Kunt u aangeven waarom u afwijkt van de juridische kwalificatie van lachgas als afvalstof zoals bedoeld in Richtlijn 2008/98/EG en de Wet milieubeheer, en waarom u in dit geval zou mogen afwijken van het proportionaliteitsbeginsel in een Europese aanbesteding?

Wij behouden ons het recht voor deze voorwaarde ter toetsing voor te leggen aan de Commissie van Aanbestedingsexperts, of bij gebreke van voldoende onderbouwing, te melden bij de Autoriteit Consument & Markt (ACM) of de Europese Commissie wegens beperking van eerlijke markttoegang.'

Antwoord: '[...] [aanbesteder] handhaaft eis 9 PvE. Ten eerste merkt [aanbesteder] op dat eis 9 PvE een uitvoeringseis betreft waaraan moet worden voldaan bij uitvoering van de Opdracht. [aanbesteder] heeft begrepen dat er bij aanvang van de uitvoering meerdere partijen in staat zijn om het vernietigingsproces van het Lachgas en het onklaar maken van de verpakkingen in Nederland uit te voeren. De stelling dat slechts één partij in Nederland het vernietigingsproces kan uitvoeren, acht [aanbesteder] dan ook onjuist. Bovendien kunnen en mogen buitenlandse partijen (Inschrijvers) deelnemen aan deze Europese aanbesteding mits zij het vernietigingsproces van het Lachgas in Nederland uitvoeren. Recycling van de verpakking kan en mag daarbij (na onklaarmaken) in het buitenland.

Uw vraag bestaat uit drie specifieke vragen en een aanvullende vraag. [aanbesteder] beantwoordt deze vragen als volgt.

1. U verwijst naar een lopende aanbesteding voor het ontmantelen van Opslagplaatsen en Productielocaties van drugs (de correcte benaming is: Ontmanteling van Harddrugsproductie- en Opslagplaatsen – d.d. januari 2020 (2020/S 017-036948), dit betreft inmiddels een actieve overeenkomst in de beheerfase) waarin [aanbesteder] toestaat dat verwerking buiten Nederland plaatsvindt. Dit is slechts ten dele waarheid, aangezien de scope (2 percelen) van deze afgeronde aanbesteding en inmiddels lopende opdracht het volgende betreft:

Perceel 1: Ontmanteling van Harddrugsproductieplaatsen (labs en bijbehorende Opslagplaatsen)

Perceel 2: Ontruiming van (Harddrugs)opslagplaatsen.

De scope van beide Percelen binnen de aanbesteding 'Ontmanteling van Harddrugsproductie- en Opslagplaatsen' is:

- Het ontruimen, eventueel herverpakken, sorteren en inladen van chemicaliën, restafval en Hardware (installaties);
- Het transporteren van chemicaliën, restafval en Hardware (installaties) naar een vernietigings- of tussen opslaglocatie;
- Het vernietigen van chemicaliën, restafval en Hardware (installaties);
- Het rapporteren van de uitgevoerde Diensten.

De aanbesteding 'Ontmanteling van Harddrugsproductie- en Opslagplaatsen' heeft geen betrekking op volgende onderwerpen:

- Het ontruimen, eventueel herverpakken, sorteren, inladen transporteren en vernietigen van Harddrugs afkomstig van productie faciliteiten (zo genaamde "drugslabs") of (opslag- en) dumpplaatsen (zo genaamde "dumpingen").

De vergelijking met de onderhavige aanbesteding gaat derhalve niet op. De betreffende aanbestedingsprocedure betreft namelijk de verwerking van halffabricaten, afval en restanten van harddrugsproductie- en opslagplaatsen, terwijl het in de onderhavige aanbesteding gaat om de tijdelijke opslag en het vernietigen van een eindproduct en dus de drug zelf, te weten: het in beslaggenomen Lachgas (dat is opgenomen op lijst II van de Opiumwet) inclusief het onklaarmaken van de Verpakkingen. [aanbesteder] heeft geen toezicht op de tijdelijke opslag en de vernietiging indien dit proces in het buitenland plaatsvindt.

2. De beheersbaarheid van de keten heeft voor [aanbesteder] hoge prioriteit. In Nederland is Lachgas als drug aangemerkt en het inbeslaggenomen Lachgas dient direct uit het verkeer te worden onttrokken. Buiten Nederland wordt Lachgas mogelijk (nog) niet gekwalificeerd als drug en geldt mogelijk andere wet- en regelgeving dan in Nederland. [aanbesteder] is van oordeel dat vernietiging van het Lachgas buiten Nederland hierdoor tot onwenselijke risicovolle situaties kan leiden. Daarnaast is een locatie in het buitenland zeer ongewenst en potentieel hoog risicovol wanneer spoedeisende aanwezigheid van [aanbesteder] bij incidenten/calamiteiten voor tijdens en/of na het vernietigingsproces vereist is. Gelet op het grote maatschappelijke belang acht [aanbesteder] het noodzakelijk om deze risico's te minimaliseren.

De door de vraagsteller aangeboden maatregelen met betrekking tot buitenlandse ketenborging acht [aanbesteder] onvoldoende om de hiervoor en hierna genoemde (maatschappelijke) belangen te waarborgen. Los van de eigen schaarse [...] specifieke capaciteit en bijkomende kosten voor transport naar buitenland (conform de scope-beschrijving voert [aanbesteder] zelf het transport uit), de noodzakelijke handhaving en (realtime) toezicht in het buitenland, heeft de [aanbesteder] geen bevoegdheden in het buitenland.

Het is daarbij in het geheel niet doelmatig en zelfs ondenkbaar om de uitvoering van deze bevoegdheden met betrekking tot bedrijfsvoering te verlangen/uit te besteden aan buitenlandse instanties.

3. [aanbesteder] acht het stellen van de eis proportioneel gelet op het maatschappelijk belang dat gediend wordt met een effectief toezicht van [aanbesteder] op het vernietigingsproces en de mogelijke risico's die kunnen ontstaan bij vernietiging buiten Nederland. Bovendien zijn, voor zover [aanbesteder] bekend, meerdere marktpartijen bij aanvang van de uitvoering in staat om het vernietigingsproces van het Lachgas en het onklaar maken van verpakkingen in Nederland uit te voeren.

4. [aanbesteder] wijkt met het stellen van eis 9 PvE niet af van het proportionaliteitsbeginsel. Integendeel, de eis dat de vernietiging van het Lachgas en het onklaar maken van de verpakkingen binnen Nederland moet plaatsvinden, is naar het oordeel van [aanbesteder] juist proportioneel en in lijn met de Aanbestedingswet 2012 en de Gids Proportionaliteit gelet op het belang van [aanbesteder] en de maatschappij dat gemoeid is bij (gemandateerd) toezicht van [aanbesteder] op de vernietiging en de waarborging van een gesloten keten.'

Vraag 21: 'Kan de [aanbesteder] bevestigen dat de eis om vernietiging uitsluitend in Nederland te laten plaatsvinden geen expliciete wettelijke verplichting betreft onder de Opiumwet, maar voortkomt uit een interne beleidskeuze met betrekking tot toezicht en ketenborging, en dat [aanbesteder] deze wens handhaaft zelfs als spoedeisende aanwezigheid bij calamiteiten van [aanbesteder] en hulpdiensten lokaal kan worden afgedekt?'

Antwoord: 'Zie hiervoor het antwoord op vraag 18.'

- 5.9. Bij de beantwoording van de vraag of eis 9 in strijd is met het proportionaliteitsbeginsel en de mededinging ongerechtvaardigd beperkt, brengt de Commissie in herinnering dat een aanbestedende dienst binnen de grenzen van het aanbestedingsrecht veel vrijheid heeft bij het formuleren van de voorwaarden en eisen van een opdracht. De Commissie is van oordeel dat aanbesteder deze grenzen in onderhavig geval niet heeft overschreden.
- 5.10. In de inschrijvingsleidraad betreffende de opdracht voor tijdelijke opslag en vernietiging van lachgas heeft aanbesteder benadrukt dat het van essentieel belang is dat ingenomen lachgas onder geen enkele omstandigheid terugkeert in de maatschappij, en dat daarom een gesloten, beheersbare keten noodzakelijk is. Naar aanleiding van vragen van gegadigden heeft aanbesteder in de Nota van Inlichtingen toegelicht dat lachgas in Nederland op grond van de Opiumwet als drug is aangemerkt, terwijl dat in andere landen (nog) niet overal het geval is. Vernietiging buiten Nederland is daarom, gelet op het grote maatschappelijke belang, ongewenst en risicovol, stelt aanbesteder. Bovendien heeft aanbesteder in het buitenland in beginsel geen bevoegdheid om toezicht te houden of bij incidenten en calamiteiten op te treden. De Commissie komt dit niet onredelijk voor. Hoewel de Commissie begrijpt dat het voor de ondernemer ongunstig is dat zijn locatie zich net over de grens bevindt, acht zij de keuze van aanbesteder om de grens ondubbelzinnig bij het Nederlandse grondgebied te trekken dan ook gerechtvaardigd.
- 5.11. Voorts overweegt de Commissie dat het in dit verband niet relevant is of lachgas kwalificeert als drug op lijst II van de Opiumwet, dan wel (ook) als gevaarlijke afvalstof in de zin van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen (2008/98/EG) en de Wet milieubeheer. Dit doet immers niet af aan de vrijheid die aanbesteder in beginsel heeft de voorwaarden en eisen van deze opdracht te bepalen. Om diezelfde reden is ook niet van belang hoe aanbesteder andere aanbestedingen voor andere inbeslaggenomen stoffen heeft ingericht. Het gaat erom of aanbesteder in deze opdracht deze eis mocht stellen. Naar het oordeel van de Commissie is dat het geval. Eis 9, waarin is bepaald dat de vernietiging van het lachgas en het onklaar maken van de verpakkingen in Nederland moet plaatsvinden, staat in een redelijke verhouding tot het doel van aanbesteder te voorkomen dat lachgas terugkeert in de maatschappij. De Commissie is dan ook van oordeel dat aanbesteder het proportionaliteitsbeginsel niet heeft geschonden, en de mededinging niet ongerechtvaardigd is beperkt.
- 5.12. De Commissie overweegt met betrekking tot het standpunt van ondernemer dat slechts één partij aan Eis 9 kan voldoen en buitenlandse partijen feitelijk worden uitgesloten van de opdracht het volgende. Eis 9 is in het Programma van Eisen expliciet als uitvoeringseis opgenomen. Aanbesteder heeft toegelicht dat iedere inschrijver mag inschrijven en een locatie in Nederland kan organiseren. Volgens aanbesteder hebben drie partijen ingeschreven die hebben aangegeven de opdracht conform Eis 9 te kunnen uitvoeren. Tegen deze achtergrond is het standpunt van ondernemer dat van deze partijen slechts één daadwerkelijk aan Eis 9 kan voldoen, voorbarig en onvoldoende concreet onderbouwd.
- 5.13. De Commissie komt op grond van het bovenstaande tot de slotsom dat geen sprake is van schending van het proportionaliteitsbeginsel of van een ongerechtvaardigde beperking van de mededinging en acht de klacht **ongegrond**.

6. Advies

De Commissie de klacht **ongegron**d.

Den Haag, 30 oktober 2025

Mr. G.R. Werkman-Bouwkamp Mr. M.C. Pinto Mr. dr. A.J. van Heeswijck

Voorzitter

Vicevoorzitter

Commissielid