

No. W17.25.00352/IV

's-Gravenhage, 1 april 2026

Bij Kabinetsmissive van 2 december 2025, no.2025002780, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van de verplichting tot het stellen van milieuprestatie-eisen in aanbestedingen voor grond-, weg- en waterbouwwerken, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet milieubeheer en sterkt ertoe dat aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven als opdrachtgevers van werken in de Grond-, Weg en Waterbouw (hierna: GWW-werken) op consistente en uniforme wijze milieuprestatie-eisen stellen bij hun inkoopprocedures om de milieubelasting van GWW-werken te beperken. Tevens strekt het voorstel ertoe om de milieu-impact van GWW-werken te verlagen.

Het wetsvoorstel verplicht aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om bij de aanbesteding van GWW-werken als technische specificatie milieuprestatie-eisen te stellen voor de nader aan te wijzen meest milieubelastende materialen en producten, voor zover deze binnen het betreffende GWW-werk worden toegepast. Tevens verplicht het voorstel aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om de milieuprestatie als nader criterium mee te nemen bij de aanbesteding van GWW-werken die een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen minimum geraamde opdrachtwaarde overschrijden.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt twee opmerkingen van Unierechtelijke aard over de ruimte die de desbetreffende EU-aanbestedingsrichtlijn biedt voor de maatregelen die het voorstel introduceert en over de rechtvaardiging van de beperkingen die het met zich brengt voor het vrij verkeer van diensten. Ook maakt de Afdeling een opmerking over de verhouding van het voorstel tot het Nederlandse aanbestedingsrecht.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting.

1. Unierechtelijke opmerkingen

Het Unierecht harmoniseert het aanbestedingsrecht voor werken in verregaande mate om te waarborgen dat de beginselen van het vrije verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening in de praktijk worden

AAN DE KONING

geëerbiedigd. De toelichting besteedt geen aandacht aan de vraag of het Unierecht ter zake, vooral Richtlijn (EU) 2014/24,¹ ruimte laat voor de aanvullende maatregelen die het voorstel introduceert: de verplichting om bij de aanbesteding van GWW-werken milieuprestatie-eisen te stellen en om de milieuprestatie als nader criterium bij de aanbesteding van GWW-werken mee te nemen.

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt terecht aandacht besteed aan de gevolgen van de voorgestelde introductie van milieuprestatie-eisen voor de Unierechtelijke vrij-verkeersregels. De introductie van de milieuprestatie-eisen wordt gerechtvaardigd in het licht van het vrij verkeer van goederen omdat daarmee (indirect) eisen worden gesteld aan de kwaliteit van materialen die bij GWW-werken worden gebruikt.² Eisen die in aanbestedingsrechtelijke context worden gesteld aan opdrachten of opdrachtnemers worden in de regel evenwel primair geduid als beperkingen van het vrij verkeer van diensten (c.q. de Dienstenrichtlijn³) en de vrijheid van vestiging.⁴ De toelichting zal daarom ook op eventuele belemmeringen van het dienstenverkeer moeten ingaan.

De Afdeling adviseert om de toelichting op deze punten aan te vullen.

2. Verhouding tot het Nederlandse aanbestedingsrecht

In het wetsvoorstel is de keuze gemaakt om eisen van aanbestedingsrechtelijke aard op te nemen in de Wet Milieubeheer.⁵ Hoewel met het voorstel deels wordt aangesloten bij de Aanbestedingswet 2012,⁶ bevat de toelichting geen motivering waarom de voorgestelde regeling niet in deze wet wordt opgenomen. Zoals de regering zelf aangeeft is het wenselijk om de overzichtelijkheid van regelgeving die invloed heeft op aanbestedingsplichtige opdrachten te bevorderen.⁷

¹ Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG Voor de EER relevante tekst (PbEU 2014, L94/65).

² Het voorstel is met deze toelichting genotificeerd (onder nummer 2025/0738/NL) bij de Europese Commissie op grond van Richtlijn (EU) 2015/1535 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241/1). De uitkomsten van deze notificatie zullen nog in de toelichting moeten worden verwerkt.

³ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, (PbEU 2006, L 376/36).

⁴ HvJ EG 21 juli 2005, zaak C-231/03, ECLI:EU:C:2005:487 (Coname) en HvJ EG 13 oktober 2005, zaak C-458/03, ECLI:EU:C:2005:605 (Parking Brixen).

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3 Motivering instrumentkeuze.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3 Probleemaanpak.

⁷ Kamerstukken II 2024-2025, 36810, nr. 3, Paragraaf 4 'Verhouding tot andere wetgeving'.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de wijze waarop die overzichtelijkheid wordt bevorderd ten behoeve van de goede uitvoering van het voorstel door aanbestedende diensten en andere betrokken partijen uit de rechtspraak.⁸

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

⁸ Zie ook het advies van 16 oktober 2025 van de Afdeling advisering van de Raad van State over het voorstel tot wijziging van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, de Energiewet en de Warmtewet in verband met de implementatie van richtlijn nr. (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie (W19.25.00135/IV), paragraaf 3.a.