

Vergaderjaar 2025–2026

36 810

Uitvoering van verordening (EU) 2022/1031 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juni 2022 over toegang van ondernemers, goederen en diensten uit derde landen tot de aanbestedings- en concessiemarkten van de Unie en procedures ter ondersteuning van onderhandelingen over toegang van ondernemers, goederen en diensten uit de Unie tot de aanbestedings- en concessiemarkten van derde landen (Instrument voor Internationale Overheidsopdrachten – IIO) (PbEU 2022, L 173)

Nr. 6

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING

Aan de Leden

Den Haag, 18 december 2025

De tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) heeft tijdens haar procedurevergadering van 25 september 2025 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een adviestraject te starten voor het wetsvoorstel *Instrument voor Internationale Overheidsopdrachten*¹ (Kamerstuk 36 810). De vaste commissie voor commissie voor Economische Zaken is hierover geïnformeerd met een brief van 25 september 2025 (2025Z17780).

Omdat de regering het advies van de Raad van State heeft opgevolgd, heeft de tijdelijke commissie geen opmerkingen over het wetsvoorstel. De tijdelijke commissie attendeert de leden er op dat bij elke implementatie van Europese regelgeving dient te worden afgewogen op welke niveau – wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling – de implementatie dient plaats te vinden.² De regering merkt namelijk op dat zij op een later moment zal bezien of het alsnog mogelijk is een ruime delegatiebepaling in te voeren voor de implementatie van

¹ De volledige titel luidt: Uitvoering van verordening (EU) 2022/1031 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juni 2022 over toegang van ondernemers, goederen en diensten uit derde landen tot de aanbestedings- en concessiemarkten van de Unie en procedures ter ondersteuning van onderhandelingen over toegang van ondernemers, goederen en diensten uit de Unie tot de aanbestedings- en concessiemarkten van derde landen (PbEU 2022, L 173).

² De relevante criteria voor de afweging zijn opgenomen in Aanwijzing 9.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en in de Handleiding Wetgeving en Europa, paragraaf 2.1.2.a.

Europese aanbestedingswetgeving. Beide punten worden hieronder kort toegelicht.

Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Raad van State heeft tot gevolg dat de regering – en niet de wetgever (regering én parlement) – regels mag stellen ter uitvoering en implementatie van alle (toekomstige) Europese wetgeving met bepalingen over aanbesteden. Daaronder valt ook de Instrumenten voor internationale overheidsopdrachten-verordening (hierna: IIO-verordening).³ De aanleiding voor dit wetsvoorstel is in de eerste plaats de uitvoering van deze IIO-verordening, met een zeer korte uitvoeringstermijn van zestig dagen. Daarnaast voorziet de regering meer voorstellen van de Europese Commissie met aanbestedingsregels, met soms korte implementatietermijnen. Met de voorgestelde brede delegatiebepaling⁴ beoogt de regering hierop sneller te kunnen inspelen. Bij gedelegeerde regelgeving hoeft het formele wetgevingsproces – waaronder de parlementaire behandeling – immers niet te worden doorlopen, wat tijd scheelt.

Primaat van de wetgever en delegatie

De Raad van State merkt over het voorstel op dat het in strijd is met het beginsel van het primaat van de wetgever.⁵ Het primaat van de wetgever houdt in dat de wetgever de hoofdelementen van een regeling dient vast te stellen. Deze hoofdelementen moeten worden opgenomen in een wet in formele zin en niet in lagere regelgeving zoals een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. De regels zijn dan kenbaar en inzichtelijk. Op die manier wordt ook verzekerd dat het parlement rechtstreeks betrokken is bij de vaststelling van de (belangrijkste) regels, wat de democratische legitimiteit van de regels verhoogt. De verdere (technische) uitwerking van deze regels kan dan plaatsvinden in lagere regelgeving, zoals een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Het primaat van de wetgever raakt ook aan het legaliteitsbeginsel: overheidsoptreden moet gebaseerd zijn op een duidelijke voorafgaande, wettelijke grondslag. Wanneer een delegatiebepaling in de wet wordt opgenomen op basis waarvan nadere regels kunnen worden uitgewerkt door de regering of de Minister, moet deze delegatiebepaling zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden begrensd. De Raad van State adviseert, gelet op het primaat van de wetgever, de voorgestelde delegatiegrondslag aan te passen en deze te beperken tot hetgeen noodzakelijk is ter uitvoering van de IIO-verordening.

De regering heeft dit advies opgevolgd. De tijdelijke commissie heeft over het wetsvoorstel geen opmerkingen. Wel merkt de regering op dat nogmaals zal worden gezien of het mogelijk is te voorzien in een ruimere delegatiegrondslag voor de implementatie en uitvoering van EU-wetgeving met aanbestedingsbepalingen. De regering wijst erop dat het karakter van implementatiewetgeving – uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen – met zich brengt dat aan het primaat van de

³ Met de IIO-verordening wordt een Europees handelspolitiek instrument geïntroduceerd. Wanneer de Europese Commissie concludeert dat derde landen inderdaad beperkingen opleggen aan Europese ondernemingen kan – als tegenmaatregel – de toegang van ondernemers, goederen of diensten uit dat derde land tot aanbestedingsprocedures in de Europese Unie worden beperkt.

⁴ Het gaat om beperkingen aan de toegang tot een aanbestedingsprocedure, de toe te passen eisen en criteria bij een aanbestedingsprocedure, de wijze waarop getoetst wordt of aan die eisen en criteria is voldaan en het verstrekken van gegevens over de aanbestedingsprocedure aan o.a. de Europese Commissie.

⁵ Dit volgt uit artikel 81 e.v. Grondwet.

wetgever een andere invulling kan worden gegeven, waardoor er meer ruimte is voor delegatie. De tijdelijke commissie erkent dit. De concrete invulling hangt bijvoorbeeld af van criteria als: het detailniveau van de te implementeren Europese regelgeving, de implementatietermijn, of de vraag hoeveel ruimte er nog is voor beleidsinhoudelijke keuzes bij de implementatie.⁶ Hoe minder die ruimte er is, hoe ruimer de mogelijkheden voor delegatie zijn. De genoemde criteria kunnen sterk verschillen per Europese regeling. Een algemene of weinig concrete delegatiebepaling voor alle toekomstige Europese regelgeving over in dit geval aanbestedingsrecht, staat daarmee op gespannen voet.

De voorzitter van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Bushoff

De griffier van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Kling

⁶ Alle criteria zijn terug te vinden in Aanwijzing 9.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en in de Handleiding Wetgeving en Europa, paragraaf 2.1.2.a.