Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 997 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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 februari 2026, nr. 2026000510, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 april 2026, nr. No. W17.25.00352/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan met daaronder mijn reactie.

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.

kst-36997-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

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 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.

De maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, zijn in overeenstemming zijn met het Europees aanbestedingsrecht. Meer specifiek zijn de maatregelen getoetst aan Richtlijn (EU) 2014/24 (de Aanbestedingsrichtlijn) en Richtlijn (EU) 2014/25 (de Speciale-sectoren Richtlijn). De Europese Commissie heeft in de preambule van beide richtlijnen opgenomen dat geen enkele bepaling in deze richtlijnen mag beletten dat maatregelen worden voorgeschreven of toegepast ter bescherming van (onder meer) de gezondheid van mensen, dieren of planten of andere milieumaatregelen – in het bijzonder met het oog op duurzame ontwikkeling – op voorwaarde dat deze maatregelen in overeenstemming zijn met het VWEU.[2] In dit wetsvoorstel worden maatregelen voorgeschreven ter bescherming van het milieu en met het oog op een duurzame ontwikkeling. Zoals is toegelicht in paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn de voorgestelde maatregelen in overeenstemming met het VWEU. Het unierechtelijke aanbestedingsrecht staat deze maatregelen toe. Gelet op deze opmerking van de Afdeling is in de memorie van toelichting de paragraaf over de verhouding tot het hoger recht (paragraaf 4.1) aangevuld.

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.[3]Eisen die in aanbestedingsrechtelijke context worden gesteld aan opdrachten of opdrachtnemers worden in de regel evenwel primair geduid als beper-

---

[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] Zie overweging 41 van Richtlijn (EU) 2014/25 en overweging 56 van Richtlijn (EU) 2014/25.

[3] 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.

kingen van het vrij verkeer van diensten (c.q. de Dienstenrichtlijn[4]) en de vrijheid van vestiging.[5] 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.

In dit wetsvoorstel staan maatregelen die van toepassing zijn op de aanbesteding van werken, meer specifiek van GWW-werken. Deze maatregelen zijn niet van toepassing op de aanbesteding van diensten. Toch worden na de gunning van een GWW-werk diensten verricht, zoals het realiseren van het GWW-werk

De voorgestelde maatregelen zijn niet in strijd met het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging. Het vrij verkeer van diensten waarborgt het recht van dienstverleners om tijdelijk in een andere lidstaat tegen vergoeding diensten te verrichten en de vrijheid van vestiging waarborgt dat dienstverleners zich voor onbepaalde tijd in een andere lidstaat kunnen vestigen. Deze beginselen zijn opgenomen in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Dit wetsvoorstel vormt geen belemmering voor dienstverleners uit andere lidstaten om in Nederland diensten te verrichten of om zich hier te vestigen. Bovendien is in de Aanbestedingswet 2012 het gelijkheidsbeginsel gewaarborgd. Deze wet is onverkort van toepassing is op de aanbesteding van GWW-werken. Daarnaast wordt geborgd dat de milieuprestatie-eisen die met dit wetsvoorstel en in lagere regelgeving worden geïntroduceerd in aanbestedingen van GWW-werken, goed kenbaar zijn voor dienstverleners uit andere lidstaten die op de aanbesteding willen inschrijven. De milieuprestatie-eisen en het MKI-criterium moeten door de aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven (hierna: SSB's) als technische specificatie en / of nader criterium worden opgenomen in de aanbestedingstukken waarmee een aanbesteding wordt uitgezet. In deze aanbestedingstukken beschrijft de aanbestedende dienst of SSB wat de nadere criteria zijn en aan welke technische specificaties de inschrijving moet voldoen. De aanbestedingstukken bevatten dus een uitleg over de manier waarop inschrijvers de milieuprestatienormen moeten meenemen in hun inschrijving.

Bij Europese aanbestedingen worden de aanbestedingstukken gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie (Tenders Electronic Daily) in alle 24 officiële talen van de Europese Unie. Op deze manier is voor alle potentiële inschrijvers (binnenlands en buitenlands) duidelijk welke milieuprestatienormen in de aanbesteding worden gehanteerd. In de praktijk nemen ook nu al (grote) opdrachtgevers in de GWW-sector – zoals ProRail en Rijkswaterstaat – in hun aanbestedingen vergelijkbare milieuprestatie-eisen op voor materialen als asfalt en beton. Dat gebeurt ook voor projecten boven de Europese aanbestedingsgrens, waarop buitenlandse aannemers en leveranciers inschrijven en aanbestedingen winnen. In de praktijk wordt gezien dat dit goed wordt toegepast en dat buitenlandse inschrijvers hiervan geen belemmering ondervinden.

Het vrij verkeer van diensten is nader uitgewerkt in de Dienstenrichtlijn. De voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel vallen niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn omdat dit wetsvoorstel geen eisen stelt aan de toegang tot of de uitoefening van die diensten. Alleen aan de

---

[4] 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).

[5] 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).

materialen asfalt en beton die worden toegepast in een GWW-werk. De Dienstenrichtlijn is niet van toepassing op (bouw)voorschriften die dienstverleners bij de uitvoering van hun economische activiteit op gelijke wijze in acht moeten nemen.

Gelet op deze opmerking van de Afdeling is in de memorie van toelichting de paragraaf over de waarborging van het vrij verkeer van goederen en diensten (paragraaf 4.2) aangevuld.

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.[6] Hoewel met het voorstel deels wordt aangesloten bij de Aanbestedingswet 2012,[7] 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.[8]

De voorgestelde milieuprestatie-eisen zijn niet opgenomen in Aanbestedingswet 2012 om de volgende redenen. De Aanbestedingswet 2012 bevat geen materiële verplichtingen voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven en bevat procedurele verplichtingen. Bijvoorbeeld regels over hoe de aanbesteding moet worden vormgegeven en welke procedure gevolgd moet worden. Daarnaast zijn de maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen van toepassing op één specifieke sector (de grond-, weg- en waterbouwsector) en in de Aanbestedingswet 2012 zijn geen sectorspecifieke regels opgenomen. De materiële en sectorspecifieke verplichtingen die in dit wetsvoorstel zijn uitgewerkt, sluiten dus niet goed aan bij het stelsel van de Aanbestedingswet 2012. In plaats daarvan zijn deze maatregelen opgenomen in de Wet milieubeheer omdat deze wet verplichtingen ter bescherming van het milieu bevat. Daarnaast is in titel 9.6 van Wet milieubeheer al de verplichting opgenomen voor aanbestedende diensten om schone voertuigen in te kopen. De maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, sluiten om die reden goed aan bij titel 9.6 van de Wet milieubeheer. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld in paragraaf 5 over de verhouding tot nationale 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 rechtspraktijk.[9]

De overzichtelijkheid en goede uitvoering van dit wetsvoorstel wordt geborgd doordat de maatregelen in dit wetsvoorstel aansluiten bij de praktijk en bij de Aanbestedingswet 2012 waar de aanbestedende diensten al mee bekend zijn. Een aantal voorbeelden:

- Het wetsvoorstel sluit aan bij de begrippen die in de Aanbestedingswet 2012 zijn gedefinieerd of worden toegepast.
- In het wetsvoorstel wordt aangesloten bij artikel 2.115 van de Aanbestedingswet 2012 voor het vaststellen van de milieuprestatie-eis

---

[6] Memorie van toelichting, paragraaf 3 Motivering instrumentkeuze.
[7] Memorie van toelichting, paragraaf 2.3 Probleemaanpak.
[8] Kamerstukken II 2024–2025, 36 810, nr. 3, Paragraaf 4 «Verhouding tot andere wetgeving».
[9] 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.

als nader criterium, het proportionaliteitsbeginsel dat een belangrijke rol heeft in het aanbestedingsrecht en het vereiste om een afwijking te motiveren in aanbestedingstukken (zoals ook is geregeld in o.a. artikel 2.114, vierde lid, van de Aanbestedingswet 2012).

Om het wetsvoorstel in lijn te brengen met de huidige aanbestedingspraktijk, heeft tevens uitvoerig overleg plaatsgevonden met aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven. Zij hebben onder andere tijdens stakeholderconsultaties input op het wetsvoorstel geleverd. Ook is gedurende de ontwikkeling van dit wetsvoorstel in het kader van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) meermaals input opgehaald met koepelorganisaties VNG, IPO en UvW. Rijkswaterstaat en ProRail hebben daarnaast een uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld in paragraaf 5.

Tot slot wordt de goede uitvoering van dit wetsvoorstel geborgd door de oprichting van het MKI ondersteuningspunt dat wordt gefaciliteerd door PIANOo. PIANOo is het Expertisecentrum Aanbesteden van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en biedt informatie, advies, instrumenten en praktische tips aan iedereen die zich in de publieke sector bezighoudt met het inkopen en aanbesteden van werken, leveringen en diensten. Door PIANOo wordt op het MKI ondersteuningspunt ondersteuning geboden aan aanbestedende diensten en andere betrokken bij de toepassing van de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen. Deze ondersteuning wordt op verschillende manieren vormgegeven: vragen van opdrachtgevers worden beantwoord via een infoloket, er worden voorlichtingen gegeven en handreikingen en protocollen worden gepubliceerd op de website van PIANOo. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld in paragraaf 2.3 in het onderdeel over het flankerend beleid.

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,
Th.C. de Graaf

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een redactionele wijziging door te voeren in het voorgestelde artikel 9.6.3, eerste lid, onderdeel a. Daarin is het woord «of» vervangen door «en» om te verduidelijken dat de verplichtingen die zijn opgenomen in de onderdelen a en b van artikel 9.6.3 cumulatief zijn, met dien verstande dat de verplichting in onderdeel b alleen van toepassing is bij aanbestedingen van GWW-werken met een opdrachtwaarde boven een in lagere regelgeving vastgestelde minimum. Dit is in lijn met het voorstel en de memorie van toelichting.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S. van Veldhoven-van der Meer