

Aan de staatssecretaris Openbaar en Vervoer
De heer drs. A.A. Aartsen
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4020/2025-U119

Uw referentie

Datum

15 augustus 2025

Onderwerp

Wijzigingswet milieubeheer in verband met de invoering van de verplichting tot het stellen van milieuprestatie-eisen in aanbestedingen voor grond-, weg- en waterbouwwerken

Geachte heer Aartsen,

Op 17 juli 2025 is de *Wijzigingswet milieubeheer in verband met de invoering van de verplichting tot het stellen van milieuprestatie-eisen in aanbestedingen voor grond-, weg- en waterbouwwerken* (GWW) aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. Er is voor dit voorstel ook een internetconsultatie van start gegaan. De reactietermijn eindigt 21 augustus 2025. De adviestermijn van ATR verloopt op dezelfde dag.

Context

De bouw heeft een hoge milieu-impact. Het Economisch Instituut voor de Bouw heeft berekend dat de totale milieukosten (benaderd door middel van de milieukostenindicator (MKI)) van de bouw in 2019 € 1,7 miljard bedroegen.¹ GWW is verantwoordelijk voor 29% van de milieukosten in de bouw.

De GWW kenmerkt zich door het feit dat een (relatief beperkte) groep publieke opdrachtgevers bijna alle infrastructuur in beheer heeft. Het systematisch meenemen van milieuaspecten in publieke aanbestedingsprocedures kan daardoor een aanzienlijke invloed hebben op het verbeteren van de milieu-impact van de sector.

Inhoud van het voorstel

De Wijzigingswet voert een verplichting in tot het stellen van milieuprestatie-eisen in aanbestedingen voor GWW. Het gaat om de volgende maatregelen:

1. Minimum milieu-prestatie-eisen bij het gebruik van de meest impactvolle materialen
2. Milieuprestaties worden een verplicht onderdeel van het gunningscriterium bij grote aanbestedingen.

¹ Economisch Instituut voor de Bouw, 2022. Materiaalstromen in de bouw en infra, p.10.

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Het wetsvoorstel schept alleen de juridische basis voor beide maatregelen. Verdere uitwerking geschiedt in lagere Nederlandse wetgeving.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De bouw brengt flinke milieukosten met zich mee waarvan de GWW verantwoordelijk is voor een aanzienlijk deel. Het wetsvoorstel beoogt om de milieu-impact van de GWW-sector te verlagen. Het college heeft geen opmerkingen bij noodzaak.

De probleemanalyse geeft aan dat de belangrijkste oorzaak van de hoge milieu impact van de GWW-sector is dat milieuprestatie-eisen niet eenduidig worden toegepast bij publieke aanbestedingen. Onderzoek laat ook zien dat Rijkswaterstaat bijna steevast milieu-prestatie-eisen meeneemt bij aanbestedingen. Gemeenten, de groep die de meeste aanbestedingen doen in de GWW-sector, doen dit daarentegen zelden.² Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om bij of krachtens AMvB milieuprestatie-eisen op te stellen voor het gebruik van de meest vervuilende materialen en milieuaspecten op te nemen in het gunningscriterium.

De rationale achter het wetsvoorstel is dat dwingende milieuprestatie-eisen ervoor zorgen dat de milieu-impact van de geïdentificeerde meest belastende materialen beperkt blijft. Dwingende milieuprestatie-eisen beïnvloeden echter alleen de milieu-impact van de materialen die zijn aangemerkt als zeer vervuilend. Hier biedt het gunningscriterium een oplossing. Het gunningscriterium zorgt er namelijk voor dat de milieu-impact van het project als geheel wordt meegenomen in de aanbesteding. Hierdoor loont het om ook voor de toepassing met materialen waarvoor de dwingende milieuprestatie-eisen niet gelden duurzame keuzes te maken. Het college kan deze redenering goed volgen.

Het college heeft wel vragen bij het feit dat de insteek van het voorstel is dat aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven zelf de weging van milieuprestatie-eisen in het gunningscriterium mogen vaststellen. Dat moet hen voldoende ruimte voor maatwerk bieden. Dit lijkt echter op gespannen voet te staan met de probleemanalyse die aangeeft dat een belangrijke oorzaak van de hoge milieu-impact van de GWW-sector is dat milieuprestatie-eisen niet eenduidig worden toegepast in aanbestedingsprocedures. Het college stelt het volgende adviespunt vast.

1.1 Het college adviseert om te onderbouwen hoe het ruimte bieden voor maatwerk aan aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven zich verhoudt tot het bewerkstelligen van een (meer) eenduidige toepassing van milieuprestatie-eisen in aanbestedingsprocedures.

² Witteveen + Bos, 2024. Toepassingsgebied dwingende MKI in de GWW, p.20.

Onderzoek laat zien dat het stellen van milieuprestatie-eisen een positieve milieu-impact kan hebben van tussen de 0 en 32%. Hoe groot deze milieu-impact is, hangt af van de hoogte van de minimeisen die bij AMvB zullen worden vastgesteld.³ De memorie van toelichting heeft de milieu-impact van de dwingende milieuprestatie-eisen gekwantificeerd [op 0,8 Megaton]. Een vergelijkbaar onderzoek heeft niet plaatsgevonden voor het gunningscriterium. Een kwantitatieve inschatting van de impact van beide instrumenten is nodig voor de beoordeling van de proportionaliteit van het wetsvoorstel. Het opnemen van een kwantitatieve inschatting van de milieu-impact geeft bovendien een concrete en meetbare beleidsdoelstelling aan de wet die gebruikt kan worden bij de evaluatie. Het college stelt het volgende adviespunt vast.

1.2 Het college adviseert om een evalueerbare doelstelling te formuleren met betrekking tot de verwachte milieu-impact van beide instrumenten.

Onderzoek laat zien dat bij de huidige stand van zaken het niet evident is dat alle aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven de capaciteit en kennis hebben om uitvoering te geven aan dit wetsvoorstel.⁴ Hier wordt ook naar Rijksoverheid gekeken. Het wetsvoorstel lijkt dit laatste punt serieus te nemen door onder andere een ondersteuningspunt te introduceren die partijen helpt bij het aanbesteden met milieuprestatie-eisen. De memorie van toelichting wijdt beperkt uit over of aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven met de voorgestelde flankerende maatregelen naar verwachting over voldoende capaciteit en kennis zullen beschikken, terwijl dit voor het doelbereik van het wetsvoorstel wel relevant is. Het college geeft ter overweging mee om dit nader te onderbouwen.

2. Minder belastende alternatieven

Het college merkt op dat verschillende financiële instrumenten (i.e. subsidies) en samenwerking bevorderende (i.e. akkoorden, strategieën) beleidsmaatregelen al van kracht zijn die duurzame GWW-initiatieven proberen te stimuleren. Ondanks deze initiatieven blijft onvoldoende eenduidigheid in de aanbestedingsprocedures met betrekking tot milieuprestatie-eisen een probleem. Het college kan zich voorstellen dat normering, mits goed vormgegeven, een goede methode is om dit bewerkstelligen. De memorie van toelichting beschrijft dat meerdere vormen van normering, bijv. door middel van het stellen van generieke producteisen⁵, zijn overwogen. Voor deze maatregelen wordt over het algemeen niet gekozen omdat er zorgen zijn over de proportionaliteit van deze eisen en of ze juridisch goed toepasbaar zijn. Het college constateert hiermee dat verschillende alternatieven zijn afgewogen.

3. Werkbaarheid

De levenscyclus van een bouwwerk bestaat uit verschillende fases: productie-, bouw-, gebruiks- en verwerkingsfase. Onderzoek laat zien dat in alle fases milieuschade zich manifesteert, maar dat het bulk plaatsvindt in de productiefase (namelijk 83%). Op basis van het wetsvoorstel is nog niet duidelijk op welke fases de dwingende milieu-prestatie-eisen en het gunningscriterium van toepassing zijn. Dit gebeurt bij AMvB. Het is hierbij van belang om in oogschouw te nemen dat het voor veel marktpartijen complex is als ze afgerekend worden op milieuprestaties die

³ Witteveen + Bos, 2024. [Toepassingsgebied dwingende MKI in de GWW](#), pp.39-41.

⁴ Witteveen + Bos, 2024. [Toepassingsgebied dwingende MKI in de GWW](#), pp.30-31.

⁵ Generieke producteisen zouden betekenen dat alle bouwmaterialen ongeacht de toepassing aan de milieuprestatie-eisen moeten voldoen. Met dit wetsvoorstel gelden de dwingende milieuprestatie-eisen alleen voor de GWW-sector bij publieke aanbestedingen.

buiten hun invloedssfeer liggen (met andere woorden dit maakt het wetsvoorstel minder werkbaar voor deze partijen). Aannemers en producenten geven bijvoorbeeld aan dat ze zeer weinig invloed hebben op milieu-impact die zich voordoet in de gebruiks- en verwerkingsfasen.

3.1 Het college adviseert om toe te lichten hoe de werkbaarheid voor bedrijven zal worden meegenomen bij de vaststelling van de fases waarop het wetsvoorstel van toepassing is.

Voor de toepassing van dit wetsvoorstel moet een rekenmethode worden vastgesteld. De memorie van toelichting suggereert om de MKI te gebruiken. Een reactie uit de internetconsultatie vraagt aandacht voor het feit dat de Europese Unie in het kader van de Verordening Bouwproducten (Construction Products Regulations, CPR) bezig is met het ontwikkelen van een eigen rekenmethodiek over het rapporteren van de milieueffecten van bouwmaterialen. Het risico bestaat dat dit leidt tot twee parallelle rekenstelsels met extra werk en kosten voor bedrijven als gevolg. Mogelijkheden om dit te voorkomen zijn om een herijkmoment van de Nederlandse rekenmethode of een horizonbepaling op te nemen zodra de Europese methode is vastgesteld. Nadeel is wel dat het bedrijfsleven dan een omschakeling zal moeten maken van de Nederlandse naar de Europese methode. Die omschakeling is er niet als wordt gewacht met dit wetsvoorstel en/of de onderliggende AMvB's totdat de Europese methode beschikbaar is.

3.2 Het college adviseert om duidelijk te maken hoe wordt omgegaan met de komende nieuwe berekeningsmethode vanuit de EU om onnodige regeldruk te voorkomen.

Het college acht als positief dat, met het oog op de proportionaliteit, het gunningscriterium pas van toepassing is op projecten boven een bepaalde waarde. Hoewel de exacte waarde wordt bepaald bij AMvB zal een drempelwaarde voor het gunningscriterium een ontlastend effect hebben op het MKB omdat MKB-bedrijven doorgaans de kleinere GWW-werken zullen uitvoeren. Het wetsvoorstel sluit hier aan bij de bevinding dat MKB-bedrijven het meenemen van milieuprestatie-eisen als complexer ervaren dan grote bedrijven.⁶ Het belang van proportionaliteit bij het vaststellen van de drempelwaarde kwam ook naar voren in de MKB-toets.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukberekening becijfert dat het wetsvoorstel minimaal € 20.000,- en maximaal € 80.000,- eenmalige regeldruk oplevert. Om te voldoen aan de dwingende milieuprestatie-eisen zullen bedrijven namelijk bewijs moeten verzamelen dat de gebruikte materialen voldoen aan de gestelde minimumeisen. Het is eenmalig omdat bedrijven dit voor het eerste project moeten doen en voor opvolgende projecten dezelfde bewijsstukken kunnen gebruiken.

Daarnaast volgt uit de regeldrukberekening dat het wetsvoorstel minimaal € 673.676,- en maximaal € 1.572.158,- structurele regeldruk oplevert. Bedrijven zullen door het gunningscriterium nu milieu-impact berekeningen moeten maken. Deze berekeningen zullen zowel ex-ante (om de opdracht gegund te krijgen) en ex-post (om te verifiëren of de ex-ante berekening klopt) gemaakt moeten worden.

⁶ Witteveen + Bos, 2024. Toepassingsgebied dwingende MKI in de GWW, p.30

Het college heeft een aantal opmerkingen bij de regeldrukparagraaf:

- De regeldrukparagraaf is op zichzelf staand moeilijk leesbaar. De regeldrukeffecten zijn in kaart gebracht door Sira Consulting BV. Hoewel uit het rapport van Sira op te maken is waar de getallen die gebruikt zijn voor P x Q berekening op zijn gebaseerd, is dit niet duidelijk uit de regeldrukparagraaf zoals gepresenteerd in de memorie van toelichting.
- De extra kosten die bedrijven moeten maken omdat zij het GWW-werk nu op een meer milieuvriendelijke manier opleveren zijn niet in de berekening meegenomen (deze extra kosten kunnen zowel voortvloeien uit de dwingende milieu-prestatie-eisen als ten gevolge van het feit dat milieuaspecten bij projecten boven de nog vast te stellen drempelwaarde mee worden genomen in het gunningscriterium).
- De kennisnamekosten zijn niet gekwantificeerd.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukberekening, overeenkomstig de Rijksbrede methodiek, aan te vullen.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van de voorgestelde maatregelen. Het dictum brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing op een aantal onderdelen onvoldoende is voor een goed afgewogen besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het gaat er vanuit dat in de toelichting bij het voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met de adviespunten rekening hebt gehouden. Het verzoekt u een eventueel gewijzigd voorstel aan het college voor te leggen, zodat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.


Voorzitter


Secretaris