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. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet milieubeheer en beoogt ervoor te zorgen dat aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven als opdrachtgevers van werken in de Grond-, Weg en Waterbouw (hierna: GWW-werken):

- Op consistente en uniforme wijze eisen stellen bij hun inkoopprocedures om de milieubelasting van werken in de GWW te beperken. Op dit moment worden milieuprestatie-eisen in aanbestedingen van GWW-werken door publieke opdrachtgevers op verschillende manieren gesteld. Dat maakt dat de opdrachtnemers steeds weer aan andere eisen moeten voldoen. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid tot een eenduidige norm waarmee het bedrijfsleven en overheden aan de slag kan.

- De milieu-impact van het GWW-werk verlagen. De bouwsector is één van de meest impactvolle sectoren als het gaat om grondstoffenverbruik en milieu-impact. Dit wetsvoorstel geeft aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven meer zekerheid, om te bereiken dat zij minder vervuilende producten inkopen. Het stellen van eenduidige, haalbare eisen biedt het bedrijfsleven zekerheid om te investeren in maatregelen die bijdragen aan minder grondstoffenverbruik en schonere productiemethodes. Het maakt Nederland daarmee minder afhankelijk van grondstoffen uit het buitenland.

De voorgestelde wijzigingen geven invulling aan een specifieke wens van het bedrijfsleven, opdrachtnemers én opdrachtgevers en zijn het resultaat van uitgebreid onderzoek en validatie daarvan bij de sector.

Dit wetsvoorstel bevat wijzigingen van titel 9.6 van de Wet milieubeheer om het voorgaande mogelijk te maken. Het wetsvoorstel regelt de volgende onderwerpen, die in hoofdstuk 2 van deze toelichting nader worden toegelicht:

1. Het verplichten van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om bij de aanbesteding van een GWW-werk als technische specificaties milieuprestatie-eisen te stellen (hierna: milieuprestatie-eisen). Deze eisen gelden voor de bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) aangewezen meest milieubelastende producten in de GWW, voor zover deze binnen het betreffende werk worden toegepast.

2. Het verplichten van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om de milieuprestatie mee te nemen bij de aanbesteding van GWW-werken die de bij amvb vastgestelde minimum geraamde opdrachtwaarde overschrijden, in de vorm van een nader criterium bij een aanbesteding op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding (BPKV) (hierna: milieuprestatie als nader criterium).

Het nader criterium zorgt ervoor dat ook bij materialen waar met de eerste verplichting niet op wordt gestuurd duurzamere keuzes worden gemaakt. Naarmate een groter aandeel van het toegepaste materiaal in het GWW-werk circulaire- en duurzame materialen betreft met een lage milieu-impact, wordt de inschrijving hoger gewaardeerd. Door een aanbieding te maken met een lagere milieu-impact maken aannemers dus een grotere kans om een opdracht voor een werk te winnen of om met een hogere prijs in te schrijven. Hiermee krijgen vooruitstrevende partijen de kans om (extra) investeringen ten behoeve van verduurzaming terug te verdienen.

In hoofdstuk 3 is meer informatie te vinden over de instrumentkeuze, waarbij een verkenning is uitgevoerd naar de mogelijkheden en varianten om effectief te sturen op het beperken van de milieubelasting van GWW-werken. Verder worden in het algemene deel van deze toelichting de verplichtingen en de gevolgen daarvan nader toegelicht.

De beweging naar meer eenduidigheid in inkoop en het bieden van perspectief aan bedrijven om te investeren in de productie en aankoop van schonere of circulaire materialen voor de GWW zal niet alleen op grond van wetgeving gestalte krijgen. Om ervoor te zorgen dat partijen zo goed mogelijk kunnen werken met eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken en om het gebruik van de bestaande ruimte in de regels te stimuleren wordt er samen met het bedrijfsleven, aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven gewerkt aan betere en meer gerichte informatievoorziening, communicatie en praktijkontwikkeling. Met input van partijen uit de sector richt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat daarom een ondersteuningspunt op om aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven te ondersteunen om eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken op de juiste manier mee te laten wegen in hun aanbestedingen.

1.1. Afbakening wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel regelt dat aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven verplicht worden om milieuprestatie-eisen te stellen aan de meest milieubelastende materialen of producten in GWW-werken. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om eisen die betrekking hebben op de milieubelasting gedurende de levenscyclus van een GWW-werk of een materiaal of product in een GWW-werk. Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat milieuprestatie als nader criterium wordt betrokken bij het aanbesteden van GWW-werken. Dat betekent dat aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven milieuprestatie moeten meenemen in het beoordelen van biedingen van bedrijven in aanbestedingen en een bod om die reden kunnen aannemen of juist afwijzen.

Voor de bepaling van deze verplichtingen die de milieubelasting

van GWW-werken beperken wordt aangesloten bij algemeen aanvaarde methoden, zoals de Milieukostenindicator (MKI). Dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke grondslag om bij amvb nadere regels te stellen over de methoden en reikwijdte van deze verplichtingen, en bij ministeriële regeling concrete normen vast te stellen voor de meest milieubelastende producten in de GWW. Het voorziet tevens in een wettelijke grondslag om deze regels bij amvb verplicht te stellen voor speciale-sectorbedrijven die bepaalde activiteiten uitvoeren, zoals genoemd in artikel 3.1 t/m 3.6 van de Aanbestedingswet 2012. Door deze structuur wordt flexibiliteit geboden om de eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken aan te passen aan technologische ontwikkelingen en beleidsinzichten, zonder dat telkens een wetswijziging nodig is. Doordat aanpassingen in materiële regelgeving plaatsvinden met de daaraan verbonden procedurele waarborgen, blijft de zorgvuldigheid geborgd.

De in deze wet opgenomen verplichtingen ten aanzien van het beperken van de milieubelasting van GWW-werken zijn van toepassing op aanbestedingen van een “werk” in de zin van de Aanbestedingswet 2012. Onder een werk wordt verstaan: het product van een geheel van bouwkundige of civieltechnische werkzaamheden dat een economische of technische functie kan vervullen. Deze wettelijke definitie omvat zowel gebouwen als infrastructurele projecten. In het kader van deze wetgeving ligt de focus op werken in de GWW-sector, waaronder onder meer de aanleg en het onderhoud van wegen, bruggen, viaducten, kades, sluizen en rioleringssystemen vallen. Hoewel de term GWW geen formele juridische status heeft, wordt deze in de praktijk breed gebruikt als aanduiding voor civieltechnische werken in de buitenruimte. Alle GWW-werken vallen onder de bredere categorie “werk” zoals bedoeld in de Aanbestedingswet 2012, en vormen daarmee een belangrijk toepassingsgebied voor de voorgeschreven eisen.

Het voornemen is om bij amvb zowel de milieuprestatie-eisen die worden verplicht voor de meest milieubelastende materialen, als het nader criterium te bepalen aan de hand van een levenscyclusbenadering. Daarbij worden onder meer materiaalproductie, transport en uitvoering meegenomen in de

milieuscore. Hoewel het gebruik van emissiearm of emissieloos materieel de milieuscore positief beïnvloedt, wordt daarop met dit wetsvoorstel niet direct gestuurd. Opdrachtnemers behouden de vrijheid om zelf te bepalen hoe zij de milieu-impact beperken, binnen de gestelde eisen. De inzet op schoon materieel wordt reeds actief bevorderd via het programma *Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB)*, waarin een routekaart en convenant zijn opgesteld en subsidieregelingen beschikbaar zijn.

Wanneer in deze toelichting wordt gesproken van opdrachtnemers, worden alle partijen bedoeld die opdrachten van aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven aannemen voor de realisatie van GWW-werken. In de GWW-sector is het merendeel van de aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven publiek, semi-publiek of belast met een publieke taak. Het wetsvoorstel geldt daarom voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven in de GWW die aanbestedingsplichtig zijn volgens de aanbestedingsrichtlijnen. Voor speciale-sectorbedrijven gaat het dan alleen om speciale-sectoropdrachten of concessieopdrachten voor activiteiten die in de artikelen 3.1 tot en met 3.6 van de Aanbestedingswet 2012 zijn genoemd én bij amvb zijn aangewezen. Openbaarvervoerbedrijven, drinkwaterbedrijven, energiebedrijven en havenbedrijven zijn zogenoemde speciale-sectorbedrijven. Deze bedrijven zijn werkzaam in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten: de speciale sectoren. Indien het bij amvb nodig wordt geacht, vallen daaronder bijvoorbeeld waterschappen en ProRail.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1. Aanleiding en bredere beleidscontext

Voor het toekomstbestendig maken van onze samenleving is een circulaire economie van belang. Door het minimaliseren van het gebruik van eindige grondstoffen en het verlagen van de milieubelasting van productieketens draagt een circulaire economie bij aan het behoud van natuurlijke hulpbronnen, het

voorkomen van afval en het beperken van schadelijke emissies. Daarmee versterkt een circulaire economie niet alleen de economische weerbaarheid van Nederland, maar ook de gezondheid van de leefomgeving en de veerkracht van ecosystemen – nu én voor toekomstige generaties.

De urgentie van de transitie naar een circulaire economie is stevig verankerd in internationale en Europese afspraken. Eind 2015 is de Overeenkomst van Parijs tot stand gekomen (Trb. 2016, 162). Het doel van deze overeenkomst is de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur ruim onder 2°C te houden ten opzichte van het pre-industriële niveau, en te streven naar een beperking tot 1,5°C (art. 2, lid 1). De Europese Unie en haar lidstaten, waaronder Nederland, hebben ervoor gekozen hun internationale verplichtingen gezamenlijk na te komen. In dit kader heeft de Unie haar klimaatbeleid verankerd in een wetgevingskader. Centraal daarin staan de Uniebrede doelstellingen van klimaatneutraliteit in 2050 en een broeikasgasemissiereductie van ten minste 55% in 2030 ten opzichte van 1990. Deze doelstellingen zijn vastgelegd in de Europese klimaatwet (art. 2, lid 1 en art. 4, lid 1). Ter ondersteuning van deze doelen heeft de Europese Commissie het *EU Circular Economy Action Plan* vastgesteld: een pakket aan wetgevende en stimulerende maatregelen om afval om te zetten in grondstof en grondstoffengebruik te reduceren.[1][2] Nederland speelde als voorzitter van de Milieuraad in 2016 een belangrijke rol bij de vaststelling van dit actieplan.

Op nationaal niveau geeft Nederland invulling aan deze ambities via het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE), dat op 3 februari 2023 is vastgesteld.[3] Dit programma bevat de kabinetsvisie op de circulaire economie en benoemt concrete beleidsrichtingen en maatregelen. Een van de belangrijkste

[1] Europese Commissie. (2015). Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy. Brussel: Europese Commissie. Beschikbaar via: www.ec.europa.eu/environment/circular-economy
[2] Raad van de Europese Unie. (2016, 20 juni). Council conclusions on the EU action plan for the circular economy. Brussel: Raad van de EU. Beschikbaar via: www.consilium.europa.eu/media/23261/st09717en16f.pdf
[3] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2023, februari). Nationaal Programma Circulaire Economie 2023–2030. Den Haag: Rijksoverheid. Beschikbaar via: www.rijksoverheid.nl/npce-2023-2030

constateringen uit de tweejaarlijkse *Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER)* van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is echter dat het grondstoffenverbruik in Nederland sinds 2010 nauwelijks is afgenomen.[4] De ICER 2021, 2023 en 2025 bevestigen dat aanvullende inzet noodzakelijk is om de gestelde circulaire doelen te halen.

De bouwsector speelt hierin een grote rol. Deze sector is verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van het nationale grondstoffengebruik, de milieu-impact en de CO_2-uitstoot en de productie van afval. Binnen het NPCE is daarom specifiek aandacht voor deze productketen. Voor GWW-werken zijn overheden en speciale-sectorbedrijven veelal de opdrachtgever. Daarmee ligt er een belangrijke hefboom in de inkooppraktijk: via aanbestedingen kan de milieu-impact van projecten aanzienlijk worden verlaagd en circulariteit worden bevorderd.[5] Het PBL stelt dat een bindende, landelijke maatregel noodzakelijk is om deze hefboom effectief in te zetten. Alleen dan komt er een gezamenlijke transitie tot stand binnen de sector, in plaats van versnipperde, vrijwillige eisen en normen per organisatie. Waar in de burgerlijke en utiliteitsbouw (B&U) al wordt gestuurd via de wettelijk vastgelegde milieuprestatie-eis gebouwen (MPG), is het nu nodig om ook voor de GWW-sector wettelijk te sturen op het verlagen van de milieu-impact.

In het NPCE is dan ook aangekondigd dat circulair inkopen en aanbesteden in de GWW-sector wettelijk verplicht wordt gesteld. Dit volgt op onderzoeken van onder andere Copernicus Institute of Sustainable Development en de Universiteit Utrecht, dat concludeert dat het binnen GWW-aanbestedingsprocedures ontbreekt aan concrete sturing op oplossingsrichtingen en dat gebrek aan een langetermijnvisie en continuïteit vanuit overheden maakt het voor marktpartijen moeilijk om te weten op

---

[4] Hanemaaijer, A., Kishna, M. (projectleiding), Koch, J., Lucas, P., Rood, T., Schotten, K., & Van Sluisveld, M. (2023). Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023 (PBL-publicatienummer 4882). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Beschikbaar via: www.pbl.nl/publicaties/integrale-circulaire-economie-rapportage-2023

[5] Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2021). De milieu-impact van de jaarlijkse 85 miljard euro aan inkoop door alle Nederlandse overheden: Een studie die helpt bij prioriteren voor maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) (RIVM-rapport 2021-0219). Bilthoven: RIVM. Beschikbaar via: https://doi.org/10.21945/RIVM-2021-0219.

welke technologie ze in moeten zetten, deze verder te ontwikkelen en op te schalen.[6] Onderzoek van het PBL wijst uit dat wettelijke sturing op aanbesteding van GWW-werken een van de meest effectieve maatregelen binnen het NPCE is om daadwerkelijke impact te realiseren.[7] Dit wetsvoorstel geeft hier invulling aan door te zorgen voor eenduidige en afdwingbare eisen bij de inkoop van GWW-werken die de milieubelasting hiervan beperken. Daarmee wordt niet alleen de milieu-impact van de sector structureel verminderd, maar wordt ook voorkomen dat partijen steeds met verschillende eisen en regels te maken krijgen bij aanbestedingen van GWW-werken.

2.2. Probleembeschrijving

Met dit wetsvoorstel wordt een oplossing geboden voor twee verschillende problemen, die in deze paragraaf nader worden toegelicht:

1. De impact van GWW-werken op het milieu is relatief groot.
2. Er is een gebrek aan eenduidigheid bij aanbestedingen van GWW-werken, waardoor onduidelijkheid bij de sector ontstaat met betrekking tot het toepassen van duurzame materialen in GWW-werken.

De impact van GWW-werken op het milieu is relatief groot
Om de belasting van het milieu en de afhankelijkheid van fossiele energie en schaarse grondstoffen te verminderen zijn in verschillende gremia, zowel Europees als nationaal, doelen vastgesteld voor de circulaire transitie en verduurzaming. Nederland heeft zich ten doel gesteld om in 2050 volledig circulair en klimaatneutraal te zijn. Deze doelen gelden ook voor de bouwsector, waaronder de GWW. De impact van de projecten

[6] S.A.M.J.V., Swartjes, J. & Hekkert, M.P. (2022). Transitie naar een circulaire grond-, weg- en waterbouw in Nederland. Een missie-gedreven innovatie systeem analyse. Copernicus Institute of Sustainable Development, Utrecht University. Beschikbaar via: https://zenodo.org/records/7273685#.Y5sdQcuZNhE

[7] Hanemaaijer, A., Kishna, M. (projectleiding), Koch, J., Lucas, P., Rood, T., Schotten, K., & Van Sluisveld, M. (2023). Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023 (PBL-publicatienummer 4882). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Beschikbaar via: www.pbl.nl/publicaties/integrale-circulaire-economie-rapportage-2023

in de GWW op het milieu in termen van grondstofverbruik zijn relatief groot. Onze infrastructuur – zoals wegen, bruggen, dijken en riolering– bestaan uit grote hoeveelheden, vaak zware materialen, zoals steen, beton en staal. De winning, bewerking en het transport leiden tot een te hoge belasting van de aarde. Uit onderzoek van EIB en Metabolic blijkt dat de GWW-sector verantwoordelijk is voor een aanzienlijk aandeel van de milieu-impact in de bouw, evenals voor het gebruik van grondstoffen. Daarnaast is de materiaalvraag in de GWW groter dan vrijkomende materialen kunnen dekken.[8] Ook blijkt dat er alleen al in 2019 51 miljoen euro nodig is om de negatieve milieu-impact die in 2019 is veroorzaakt in de GWW te compenseren.[9] Dat is problematisch, kijkend naar de (toekomstige) behoefte van een goed bereikbaar Nederland en onze economische positie die daarmee gemoeid gaat. Het betekent dat we nog een grote circulaire opgave hebben om de bouwopgave in de toekomst te realiseren.

Gebrek aan eenduidig aanbesteden van GWW-werken met milieuprestatie-eisen

Verschillende partijen, waaronder experts uit het Transitieteam Circulaire Bouweconomie, het Betonakkoord, het Bouwakkoord staal, adviesbureaus en het Planbureau voor de Leefomgeving hebben het kabinet geadviseerd om eenduidiger te sturen met eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken via aanbestedingen in de GWW. In de huidige situatie stellen aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven in de GWW op uiteenlopende manieren milieuprestatie-eisen aan producten en werken, met variërende ambitieniveaus. Iedere aanbestedende dienst heeft hierin een grote mate van beleidsvrijheid. Tegelijkertijd leidt dit in de praktijk tot een versnipperd landschap waarin verschillende methoden, normen en eisen worden gehanteerd. Ook zijn er aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven die geen milieuprestatie-eisen stellen. Ondernemers ervaren hierdoor een ongelijk speelveld, wat

[8] Economisch Instituut voor de Bouw (EIB). (2022). Materiaalstromen in de bouw en infra. Amsterdam: EIB. Beschikbaar via: www.eib.nl/publicaties/materiaalstromen-in-de-bouw-en-infra

[9] EIB stelt dat de totale MKI (milieukosten) van de bouw bijna €1,7 miljard bedroeg(en) in 2019, waarvan ongeveer 30% voor rekening komt van de GWW en 70% van de B&U.

onwenselijk is. Het maakt dat de opdrachtnemers steeds weer aan andere eisen moeten voldoen. Daarom willen partijen graag eenduidige verplichtingen die haalbaar zijn. Voor hen is het belangrijk dat ze bij vergelijkbare aanbestedingsopdrachten dezelfde eisen tegenkomen en de zekerheid hebben dat deze eisen in de toekomst blijven gelden en verder worden aangescherpt. Dit creëert de nodige zekerheid voor het terugverdienen van investeringen in duurzamere productiemethoden en dient daarmee ook het algemene belang van verduurzaming van de GWW. Ook voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven is het wenselijk dat de eisen gelijk zijn. Zo weten zij hoe ze kunnen bijdragen aan verduurzaming en krijgen zij de zekerheid dat ze minder vervuilende producten inkopen.

2.3. Probleemaanpak

De rapporten die genoemd zijn in paragraaf 2.1 geven een duidelijk advies aan de Rijksoverheid. Om de doelstellingen voor verduurzaming (in de GWW) te behalen moet meer beleid gevoerd worden gericht op regie vanuit de Rijksoverheid op aanbestedingen. Momenteel ontbreekt deze regie nog. Aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven kunnen een grote invloed hebben op de ontwikkeling van GWW, die vrijwel volledig afhankelijk is van overheidsinkoop. Er zijn inmiddels verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de wijze waarop de milieu-impact in de bouwsector kan worden verlaagd. Steeds weer wordt gewezen op sturing via circulair inkopen. Dat is een krachtig instrument: van de 85 miljard euro die overheden in 2019 inkochten voor goederen en diensten, was 25 miljard bestemd voor de bouwsector.[10] Om de vraag naar circulaire producten en diensten te vergroten kunnen overheden met hun substantiële inkoopkracht een markt creëren voor innovatieve circulaire producten en diensten, waardoor ze onzekerheid bij bedrijven die willen opschalen weg kunnen nemen.

[10] Steenmeijer et al (2021). De milieu-impact van de jaarlijkse 85 miljard euro aan inkoop door alle Nederlandse overheden Een studie die helpt bij prioriteren voor maatschappelijke verantwoord inkopen (MVI). RIVM. Beschikbaar via: https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2021-0219.pdf

In het NPCE is – de signalen uit de sector gehoord hebbende - de maatregel opgenomen om wettelijk te sturen op het verlagen van de milieu-impact in de GWW-sector. Daarbij is aangegeven verder te onderzoeken op welke wijze deze sturing plaats kan vinden, en daarbij medeoverheden en de sector te betrekken. De GWW kenmerkt zich door het feit dat een (relatief beperkte) groep publieke opdrachtgevers bijna alle infrastructuur in beheer heeft en de overheid als opdrachtgever dus veel invloed op de markt kan uitoefenen. Dit betreft zowel de Rijksoverheid als de medeoverheden (waterschappen, provincies, gemeenten) als speciale-sectorbedrijven. De in het NPCE aangekondigde onderzoeken zijn afgerond, waarna op 31 mei 2024 het kabinet heeft besloten om wettelijk te sturen op milieu-impact in de GWW.[11] Het is voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven belangrijk om te weten naar welke lat men moet toewerken, en welke standaard opgelegd kan worden in inkoopprocedures. Daarom wil de regering meer uniformiteit en voorspelbaarheid creëren voor het stellen van eisen voor milieuprestatie bij aanbestedingen. Hiermee kunnen marktpartijen gericht investeren in de milieuprestatie van hun producten en duurzame innovaties die het milieu ten goede komen. Daarbij is een gefaseerde invoering met flankerend beleid de meest effectieve oplossing. De maatregel is aanvullend en ondersteunend op de Strategie Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuur (KCI).[12]

Voor het in kaart brengen van de beleidsopties hebben verschillende bureaus onderzoek uitgevoerd naar de wijze van sturing op het verlagen van de milieu-impact in de GWW-sector.

---

[11] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2024, 31 mei). Toelichting circulair klimaatbeleid [Kamerstuk]. Den Haag: Rijksoverheid. Beschikbaar via: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/05/31/toelichting-circulair-klimaatbeleid

[12] Klimaatneutrale en circulaire infrastructuurprojecten: het ministerie van IenW werkt sinds 2019 met de strategie Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuur (KCI) naar klimaatneutrale en circulaire Rijksinfraprojecten, vanuit de ambitie om uiterlijk in 2030 volledig klimaatneutraal te zijn en circulair te werken. De focus van de aanpak ligt bij de werkterreinen met de meeste klimaat- en grondstoffenimpact. Dit zijn: wegverharding, kunstwerken, kustlijnzorg & vaargeulonderhoud, weg- dijk- spoormaterieel en spoor. Samen met belanghebbenden uit de markt, andere publieke opdrachtgevers en kennisinstellingen ontwikkel het ministerie voor elk van deze werkterreinen een transitiepad waarin de meest realistische route naar 2030 worden bepaald.

Zo zijn het toepassingsgebied,[13] de varianten en effecten[14] en de juridische haalbaarheid onderzocht. Deze varianten – waaronder een rekenverplichting voor alle GWW-werken, een rekenverplichting op productniveau, een grenswaarde op bouwwerkniveau, en een verplichting voor het meenemen van milieuprestatie in de gunningsbeslissing voor alle aanbestedingen - worden in hoofdstuk 3 nader toegelicht. In een beleidsadvies aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zijn deze onderzoeksresultaten samengevat, verder uitgediept en gevalideerd bij de sector (bedrijfsleven, aanbestedende diensten, speciale-sectorbedrijven en brancheorganisaties).[15] Er is een evaluatie uitgevoerd naar het sturen op milieuprestatie-eisen in de GWW, dat bevestigt dat het bijdraagt aan het verlagen van de milieu-impact.[16]

Zoals omschreven kenmerkt de GWW-sector zich door een bepalende rol van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven aan de opdrachtgevende kant. Dit maakt het zeer effectief om dwingende eisen op te leggen aan deze groep opdrachtgevers. Als voorkeursoptie voor het realiseren van het doel om meer uniformiteit en voorspelbaarheid te creëren worden aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven verplicht om eisen te stellen die de milieubelasting van GWW-werken beperken. Deze verplichting is opgenomen in dit wetsvoorstel. De keuze voor deze voorkeursoptie is gemaakt op basis van de hiervoor genoemde onderzoeken tussen de effectiviteit van de

---

[13] Hendriks, R. H., & Grul, W. S. (2024). *Toepassingsgebied dwingende MKI in de GWW*. Witteveen+Bos. Beschikbaar via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/13/bijlage-4-rapport-toepassingsgebied-dwingende-mki-in-de-gww

[14] Hendriks, R. H., & Grul, W. S. (2024). *Toepassingsgebied dwingende MKI in de GWW*. Witteveen+Bos. Beschikbaar via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/13/bijlage-4-rapport-toepassingsgebied-dwingende-mki-in-de-gww

[15] Bosch, S., Peeters, T., Dijcker, R., Hendriks, R., Hoppe, F., & Bakker, E. (2024). *Beleidsadvies sturende MKI*. Copper8, Witteveen+Bos & Flux Partners. Beschikbaar via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/31/bijlage-3-beleidsadvies-sturende-mki

[16] Bosch, S., Peeters, T., Hendriks, R., Preso, S., Hoog Antink, E., & Schweitzer, G. (2023). *Inkopen met MKI in de GWW: Evaluatie van de Actie-agenda*. Copper8, Witteveen+Bos & Rijkswaterstaat. Beschikbaar via: https://open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/@269293/inkopen-mki-gww-evaluatie-actie-agenda/

maatregelen en de uitvoerbaarheid. Daarbij is gekozen voor de maatregelen die de minste capaciteit, expertise en middelen vergen voor opdrachtgevers en opdrachtnemers. De verplichting vormt een basisniveau voor de sector om mee aan de slag te gaan.

Er is ook een aantal maatregelen dat het kabinet neemt als flankerend beleid. Het flankerend beleid is bedoeld voor een eenduidige toepassing van de verplichting die wordt voorgesteld en draagt bij aan het creëren van een gelijk speelveld voor de hele markt. Het ondersteunt partijen om de maatregelen uit het wetsvoorstel te implementeren en draagt zo ook bij aan de opbouw van kennis en daarmee capaciteit om de verplichtingen uit te kunnen voeren. Het flankerend beleid is ook van belang voor het gedeelte van de markt dat niet wordt geraakt met de verplichting, zoals partijen die zich inzetten voor de verduurzaming van GWW-werken die de bij amvb vastgestelde minimum geraamde opdrachtwaarde niet overschrijden.

Bij de vormgeving van de maatregelen in dit wetsvoorstel, evenals bij de hiervoor genoemde onderzoeken, is de sector intensief betrokken. Zo zijn overleggen gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Ook zijn gesprekken gevoerd, onder andere tijdens stakeholderconsultatiebijeenkomsten, met medewerkers van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven van verschillende omvang en vanuit verschillende gebieden en regio's, en marktpartijen – waaronder aannemers, producenten en ingenieursbureaus. Daarnaast is gesproken met brancheorganisaties die de toeleverende bouwmaterialenindustrie vertegenwoordigen en zijn MKB infra, Bouwend Nederland, CROW (kennis- en normen instituut voor infrastructuur) en PIANOo (Expertisecentrum Aanbesteden) betrokken. Verder is contact geweest met organisaties als Natuur & Milieu en het Klimaatverbond. Hiermee is beoogd om binnen de aangekondigde beleidsvoornemens te komen tot een voorstel dat in de praktijk goed werkbaar is. Bij de uitwerking van de amvb blijft de sector betrokken om de maatregel zo effectief mogelijk en met breed draagvlak in te kunnen richten.

Hierna worden zowel de verplichting, die wordt opgenomen in de wet, en het flankerend beleid, nader toegelicht.

Het opnemen en uitwerken van een verplichting in wetgeving:
Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een verplichting voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om bij het aanbesteden van GWW-werken eisen te betrekken die de milieubelasting hiervan beperken. Aangezien de ontwikkelingen in de techniek en in de markt snel kunnen gaan en het wenselijk is om exacte eisen aan te kunnen passen aan de marktomstandigheden en innovatie, worden nadere regels bij of krachtens amvb gesteld.

In dit wetsvoorstel worden de volgende onderwerpen geregeld voor de aanbesteding van GWW-werken:

- Het vastleggen dat in een amvb milieuprestatie-eisen kunnen worden verplicht voor materialen en producten die in werken worden toegepast. Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf dient deze milieuprestatie-eisen als technische specificatie te stellen bij de voorbereiding en het tot stand brengen van de opdracht van het GWW-werk.
- Het vastleggen van nadere criteria met betrekking tot de milieuprestatie van GWW-werken die worden meegenomen bij een aanbesteding op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding.

In de wet worden grondslagen opgenomen om bij amvb:

- Vast te leggen voor welke materialen en producten de verplichting geldt om in technische specificaties milieuprestatie-eisen te stellen. Hierbij wordt in het kader van proportionaliteit gekeken naar de meest impactvolle materialen.
- Het nader criterium vast te stellen dat ter bescherming van het milieu en de menselijke en gezondheid door aanbestedende diensten wordt meegenomen bij een gunning op basis van beste prijs-kwaliteitverhouding.

- Regels te stellen om de milieuprestatie-eisen voor materialen en het nader criterium inzichtelijk te maken. Hier gaat het bijvoorbeeld om de methode die verplicht wordt om de milieuprestatie-eis vast te stellen voor zowel materialen als het nader criterium. Hierbij wordt aangesloten bij in de sector algemeen aanvaarde methoden, zoals de Milieukostenindicator (MKI), waarmee de milieubelasting gedurende de levenscyclus van het GWW-werk beperkt wordt.
- Ook wordt geregeld dat een minimum geraamde opdrachtwaarde kan worden vastgesteld waarboven de verplichting geldt om het nader criterium te passen in aanbestedingen.
- Voor welke GWW-activiteiten van speciale sectorbedrijven die een speciale-sectoropdracht of concessieopdracht voor een werk voorbereiden en tot stand brengen de milieuprestatie-eisen en het nader criterium gaan gelden.

In de wet worden ook grondslagen opgenomen om bij amvb uitzonderingen te maken:

- Voor het vastleggen van nadere criteria voor de gunning van GWW-werken onder een bepaalde aanbestedingswaarde (financiële ondergrens, daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de Europese aanbestedingsgrens[17]). Ook bepaalde contracten kunnen worden uitgezonderd, indien met deze contracten niet voldoende gestuurd kan worden met een nader criteria dat ziet op de milieuprestatie in de gunning.
- Voor de categorieën opdrachten van aanbestedende diensten en activiteiten van speciale-sectorbedrijven waarvoor de verplichting geldt. Dit heeft betrekking op de aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven die verplicht zijn om de verplichtingen in acht te nemen bij hun aanbestedingen. Voor het nader criterium met betrekking tot de milieuprestatie van GWW-werken kan bijvoorbeeld

[17] De Europese Aanbestedingsgrens is een drempelwaarde die elke twee jaar door de Europese Commissie wordt vastgesteld. Wanneer de waarde van een werk boven die drempelwaarde uitkomt, is de aanbestedende dienst verplicht om Europees aan te besteden. Voor 2024 en 2025 is deze waarde vastgesteld op €5.538.00 exclusief BTW.

een drempelwaarde voor het aantal medewerkers worden vastgelegd, of voor het inkoopvolume, waarboven een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf verplicht is om het gunningscriterium toe te passen. Voor de milieuprestatie-eisen voor materialen of producten kunnen bijvoorbeeld uitzonderingen gemaakt worden in nood- en spoedsituaties of dat er maar één partij overblijft om de opdracht te volbrengen. Een uitzondering kan ook gelden voor enkel een van de in de Aanbestedingswet 2012 gedefinieerde activiteiten van een speciale-sectorbedrijven als bedoeld in de artikelen 3.1. tot en met 3.6.

In een ministeriële regeling worden enkele onderdelen van de amvb uitgewerkt. In geval van sturing met de Milieukostenindicator kan in de ministeriële regeling bijvoorbeeld een (versie van de) bepalingsmethode aangewezen, evenals de maximale MKI prestatie-eisen voor de in de amvb aangewezen materialen. Met de voorgestelde indeling van de wet, de amvb en de ministeriële regeling wordt beoogd voldoende flexibiliteit te waarborgen om tijdig in te spelen op technische ontwikkelingen en innovaties en de voortschrijdende inzichten op het gebied van duurzaam bouwen.

De verplichtingen in het wetsvoorstel zijn zodanig vormgegeven dat landelijke uniformiteit wordt geborgd, terwijl ruimte voor maatwerk behouden blijft. De basisnormen die het kabinet minimaal noodzakelijk acht op het gebied van milieu en de methodiek worden eenduidig vastgelegd in amvb en ministeriële regeling, zodat opdrachtnemers niet steeds met verschillende uitgangspunten geconfronteerd worden. Tegelijkertijd behouden opdrachtgevers vrijheid om hogere ambities na te streven. Dat kan gaan om strengere milieuprestatie-eisen of om aanvullende eisen, bijvoorbeeld als het gaat om percentages recyclaat of biobased.

<u>Milieuprestatie-eisen voor de meest impactvolle materialen in de GWW</u>

Het introduceren van een milieuprestatie-eis op productniveau via aanbestedingen van GWW-werken betekent dat alle

materialen en producten die onder dit wetsvoorstel vallen aan deze eisen moeten voldoen indien deze binnen het betreffende GWW-werk worden toegepast. Het stellen van deze eisen heeft twee doelen: allereerst om de minst goed presterende materialen van de markt te weren, en daarnaast om producenten zekerheid te geven voor investeringsbeslissingen ten behoeve van verduurzaming.

De keuze voor de producten die worden vastgesteld bij amvb komen voort uit de grote milieu-impact die zij hebben binnen de GWW. Uit onderzoek blijkt dat de dominante productstromen in de GWW asfalt, staal en beton zijn.[18] Op basis van een extrapolatie is de inschatting dat beton, staal en asfalt samen zo'n 69 procent van de milieu-impact in de GWW-sector omvatten.[19] Hiermee is het effectief om in ieder geval op de milieu-impact van deze productstromen te gaan sturen. Een aanvullend argument om te kiezen voor de meest impactvolle producten is dat hier al initiatieven op lopen. Voor sommige producten zijn reeds gewenste milieuprestatie-eisen op vrijwillige basis vastgelegd door een deel van de sector. Omdat het mogelijk is dat er in de toekomst op andere producten (bijvoorbeeld gebakken klinkers) dominanter worden, is gekozen om de productstromen op het niveau van een amvb vast te leggen.

De milieuprestatie-eisen voor materialen of producten worden vastgesteld door de minister. Hij wordt hierover geadviseerd door onafhankelijke commissies op basis van haalbare prestaties met kwalitatief goede producten in de huidige praktijk. In de bepaling

---

[18] Economisch Instituut voor de Bouw (EIB). (2022). Materiaalstromen in de bouw en infra. Amsterdam: EIB. Beschikbaar via: www.eib.nl/publicaties/materiaalstromen-in-de-bouw-en-infra

[19] Hendriks, R. H., & Grul, W. S. (2024). *Toepassingsgebied dwingende MKI in de GWW*. Witteveen+Bos. Beschikbaar via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/13/bijlage-4-rapport-toepassingsgebied-dwingende-mki-in-de-gww. De materialen beton, staal en asfalt veroorzaken samen minimaal 43 procent van de totale milieu-impact van de GWW, ten opzichte van 12 procent voor andere materialen. De overige 45 procent van de impact is onbekend, vanwege ontbrekende data. Omdat deze ontbrekende data betrekking heeft op grondwerk, waterbouw en ondergrondse infra zijn ook hier beton en staal verantwoordelijk voor een deel van de impact. Door de onderzoekers wordt op basis van een extrapolatie ingeschat dat het totale aandeel van deze materialen op de milieu-impact in de GWW 69 procent is.

van de hoogte van de eis wordt nadrukkelijk de proportionaliteit en betaalbaarheid hiervan meegenomen; een eis op productniveau is beoogd als ‘peloton-eis’. Hiermee wordt bedoeld dat de bovengrens van de milieuprestatie van dat specifieke product wordt vastgesteld. Dit is een zogeheten basisniveau waar een product aan moet voldoen dat over de tijd kan worden verlaagd om daarmee het achterblijvende deel van de markt te dwingen om te verduurzamen. Om ontwikkeling in de markt bij te houden worden de eisen, op advies van de onafhankelijke commissies, elke twee jaar aangepast.

Met het wetsvoorstel worden aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven verplicht om in de aanbesteding voor GWW-werken milieuprestatie-eisen voor producten op te nemen. Doordat de milieuprestatie-eisen ook worden opgenomen in de contractvormen RAW, UAV, UAV-GC[20] zijn deze gemakkelijk te integreren in het bestaande aanbestedingsproces. Het is de verantwoordelijkheid van de producent van de materialen of producten om te bewijzen dat hun materialen of producten voldoen aan de vastgestelde milieuprestatie-eisen.

Invoeren van het nader criterium met betrekking tot de milieuprestatie van GWW-werken in aanbestedingen

De tweede wettelijke eis betreft het verplichten van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om een afweging op milieuprestatie mee te nemen bij de aanbesteding van GWW-werken die een bepaalde minimum geraamde opdrachtwaarde overschrijden, in de vorm van een nader criterium dat ziet op de milieuprestatie. Om een klimaatneutrale en circulaire infrasector te realiseren, is meer nodig dan uitsluitend het stellen van milieuprestatie-eisen op materiaal of productniveau. Een milieuprestatie-eis op materiaal of productniveau heeft niet voor elk GWW-werk evenveel invloed op het verlagen van de milieu-impact. Het ziet namelijk toe op het

[20] Dit zijn voor de GWW standaard toegepaste contractvormen.
RAW: Rationalisatie en Automatisering Grond-, Weg- en Waterbouw
UAV: Uniforme Administratieve Voorwaarden
UAV-GC: Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contracten

verbeteren van de milieuprestatie van de bij amvb aangewezen materialen of producten, indien één of meer van deze materialen of producten worden toegepast in een GWW-werk. Daarnaast legt de verplichting op productniveau weliswaar een onderlat neer, maar stimuleert het niet tot het beperken van de milieubelasting van het gehele GWW-werk, die in veel gevallen wel mogelijk is. Ook stimuleert deze verplichting geen alternatieve, duurzamere productkeuzes, integrale ontwerpkeuzes die tot duurzaamheidswinst leiden of maatregelen voor de duurzame uitvoering van het gehele GWW-werk. Zo wordt met het meenemen van een milieuprestatie-eis op productniveau niet het toepassen van een kleinere hoeveelheid producten gewaardeerd. Het nader criterium met betrekking tot de milieuprestatie van GWW-werken zorgt er dan voor dat ook voor materialen waar met de eerste verplichting niet op wordt gestuurd duurzamere keuzes worden gemaakt. Naarmate een groter aandeel van het toegepaste materiaal in het GWW-werk circulaire en duurzame materialen betreft met een lage milieu-impact, wordt de inschrijving hoger gewaardeerd. Door een aanbieding te maken met een lagere milieu-impact maken aannemers dus een grotere kans om een werk te winnen of om met een hogere prijs in te schrijven. Hiermee krijgen vooruitstrevende partijen de kans om (extra) investeringen ten behoeve van verduurzaming terug te verdienen.

Aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven worden verplicht om bij de aanbesteding van GWW-werken die een bepaalde minimum geraamde opdrachtwaarde overschrijden milieuprestatie als nader criterium mee te nemen in de afweging. Hiermee wordt aangesloten op de Aanbestedingswet 2012. Daarin is opgenomen dat het voor Europese aanbestedingen en aanbestedingen op grond van het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016)[21] verplicht is om BPKV als gunningscriterium toe te passen. BPKV staat hierin voor Beste Prijs-Kwaliteitverhouding, waarmee wordt bedoeld dat naast

[21] PIANOo. (2020). Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016), zoals gepubliceerd in de Staatscourant. Den Haag: Expertisecentrum Aanbesteden. Beschikbaar via: www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/ARW%202016%20zoals%20gepubliceerd%20in%20Staatscourant%202020.pdf

prijs, ook één of meerdere nadere criteria meewegen in de aanbesteding die gebruikt worden om een inschrijving te beoordelen op kwaliteit. In dit wetsvoorstel is een verplichting opgenomen dat één van deze nadere criteria het bij amvb vastgestelde criterium op milieuprestatie is. Hiermee wordt de milieuprestatie van een inschrijving meegenomen in de gunningsbeslissing. Het doel is om de milieubelasting van GWW-werken te beperken, zowel door het verbeteren van productprestaties als met andere ontwerpkeuzes. De rekenmethodiek voor de bepaling van de milieuprestatie als nader criterium wordt bij of krachtens amvb geregeld.

Wanneer een kwantitatief criterium niet mogelijk is, bijvoorbeeld voor een raamcontract voor langjarige samenwerking, is het ook mogelijk om een kwalitatief criterium toe te passen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een plan van aanpak voor het beperken van de milieubelasting bij het maken van ontwerpkeuzes. De precieze uitwerking hiervan wordt bij of krachtens amvb geregeld. Door de voorgestelde verplichting in de gunning wordt er aanvullend gestuurd op de milieuprestatie-eisen op materiaal of productniveau (eerste wijziging) op het niveau van het gehele werk. Uit aanbestedingsrichtlijnen volgt dat bij gunning aan de hand van BPKV de nadere criteria, inclusief wegingsfactoren, vooraf bekend moeten worden gemaakt. Dit moet worden opgenomen in de aankondiging, het beschrijvend document (bestek) of in de gunningsleidraad (zie artikel 67 lid 5 Richtlijn 2014/24 en artikel 2.115 Aanbestedingswet 2012). Om een richting te geven aan het gewicht dat aanbestedende diensten kunnen toekennen aan het nader criterium, zal onderzocht worden of een minimumgewicht kan worden geadviseerd via het ondersteuningspunt (zie flankerend beleid).

Bij de bepaling van deze minimum geraamde opdrachtwaarde wordt een afweging gemaakt tussen de verwachte (positieve) impact op de milieuprestatie van GWW-werken, de kosten die de uitvoering van de maatregel met zich meebrengt[22] in verhouding tot de omvang van het GWW-werk en het aandeel van de markt en de aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven die met

[22] Met kosten worden hier zowel de proceskosten als de materiaalkosten en de kosten in tijdsbesteding voor de aanbestedende dienst bedoeld.

de afbakening bereikt gaan worden. Daarbij is het streven om een zo groot mogelijk aandeel van alle productgebruik en de daarmee gepaard gaande milieu-impact en grondstoffeninzet van GWW-werken te bestrijken. Kleine werken, waar de te verwachten impact beperkt is, worden, zeker in de eerste periode, ontzien van de verplichting. Hierdoor wordt ook rekening gehouden met het MKB dat doorgaans de opdracht voor kleinere GWW-werken uitvoert. De hoogte van de minimum geraamde opdrachtwaarde en de wijze waarop het nader criterium met betrekking tot de milieuprestatie van het GWW-werk wordt vormgegeven wordt nader geregeld bij amvb. Uitganspunt is om zoveel mogelijk eenduidigheid te creëren voor de markt en tegelijk ruimte te laten aan een specifieke invulling per (type) opdrachtgever waar dat noodzakelijk of wenselijk is.

Het flankerend beleid
Er wordt een ondersteuningspunt opgericht om een goede uitvoering van dit wetsvoorstel te borgen. Het ondersteuningspunt 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.

Met het ondersteuningspunt wordt gewerkt aan de volgende onderwerpen:

- Stimulering van partijen om een afweging te maken om eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken mee te nemen bij de aanbesteding van deze GWW-werken, ook indien dat GWW-werk de bij amvb gestelde minimum geraamde opdrachtwaarde niet overschrijdt. Het draagt zo

bij aan de opbouw van kennis en daarmee capaciteit om de verplichtingen uit te kunnen voeren.
- Bevorderen van eenduidigheid in inkopen met eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken.
- Stimulering van toepassing van eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken in de ontwerpfase.

Hieronder worden eerst de wettelijke eisen, en daarna het flankerend beleid toegelicht.

Oprichting van een ondersteuningspunt om partijen te ondersteunen bij aanbesteden met milieuprestatie-eisen
Kennis en ervaring van het werken met eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken wisselt sterk tussen opdrachtgevers. Met name grote aanbestedende diensten hebben veel ervaring en zullen de wetgeving relatief eenvoudig kunnen implementeren, waar kleinere aanbestedende diensten die nog niet met dergelijke eisen werken hier mogelijk meer ondersteuning bij nodig hebben. Om kennis en ervaringen te delen wordt een ondersteuningspunt opgericht. Het doel van het ondersteuningspunt is primair het ondersteunen van aanbestedende diensten bij het inkopen met eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken. Hierbij zal, zoals naar voren is gekomen uit gesprekken met stakeholders, gebruik gemaakt worden van ervaringen van andere aanbestedende diensten. Het ondersteuningspunt wordt opgericht, vooruitlopend op de implementatie van de wetgeving, om zo al kennis en ervaringen te kunnen delen, voordat aanbestedende diensten wettelijk verplicht zijn. Het ondersteuningspunt zal niet alleen de onervaren aanbestedende diensten ondersteunen, ook de ervaren aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven zullen voordelen ondervinden, met name in eenduidigheid en efficiëntie. Het draagt zo bij aan de opbouw van kennis en daarmee capaciteit om de verplichtingen uit te kunnen voeren. Uit stakeholderconsultaties is naar voren gekomen dat veel aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven zelf werken met eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken, maar vaak op een net iets andere manier. Voor deze aanbestedende diensten valt veel winst te behalen als ervaringen

worden gedeeld en samen wordt gewerkt aan een eenduidige aanpak.

Stimulering inkopen met een gunningscriterium op milieuprestatie, ook voor kleinere projecten
Aanbestedende diensten die GWW-werken aanbesteden die onder de bij amvb vastgestelde minimum geraamde opdrachtwaarde vallen en waarvoor het toepassen van de milieuprestatie als nader criterium dus niet wettelijk wordt verplicht, zijn uiteraard wel vrij om dit alsnog te doen. Wanneer er (veel) milieuwinst te behalen is, wordt dit gestimuleerd. Het op te richten ondersteuningspunt kan een rol bij spelen bij het stimuleren van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om milieuprestatie in meer projecten te laten meewegen dan alleen de projecten die onder de wettelijke verplichting vallen.

Bevorderen van eenduidigheid in het inkopen met een milieuprestatie-eis
Momenteel zijn er veel verschillen in de markt als het gaat om eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken. Aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven zijn vrij om deze eisen zelf in te vullen, wat tot onduidelijkheid leidt bij opdrachtnemers en onzekerheid geeft over de richting van maatregelen die vereist of beloond worden. Deze onzekerheid heeft tot gevolg dat opdrachtnemers minder bereid zijn om investeringen te doen die bijdragen aan verduurzaming. Er is onvoldoende zekerheid dat deze investeringen binnen afzienbare tijd kunnen worden terugverdiend. Eenduidige eisen en eenduidige handhaving, dragen daarom bij aan investeringsperspectief geboden aan ondernemers en zorgen dat de transactiekosten verlaagd en de benodigde expertise beperkt kunnen worden. Met de verplichtingen in dit wetsvoorstel krijgen partijen eenduidigheid over de manier waarop wordt ingekocht op milieuprestatie door aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven. Via het ondersteuningspunt zullen daarnaast documenten te vinden zijn om eenduidigheid verder te bevorderen, zoals toetsingsprotocollen of leidraden voor te hanteren wegingen bij het gunningscriterium op milieuprestatie.

Stimulering van toepassing eisen in ontwerpfase

De wetgeving ziet toe op het inkopen met eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken. In de fase vóór inkoop, namelijk tijdens het ontwerp van een werk, is er echter ook (in grote mate) milieuwinst te behalen. Via het ondersteuningspunt wordt daarom gewerkt aan het stimuleren van circulaire ontwerpprincipes. Ook het stimuleren van een afweging op de milieuprestatie van verschillende ontwerpvarianten en -keuzes tijdens de (vroege) ontwerpfase in het project wordt gestimuleerd. Daarbij wordt aangesloten op beleidsinzet vanuit onder meer de strategie KCI, de Buyer Groups en het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen.

3. Motivering instrumentkeuze

Bij het ontwerpen van dit wetsvoorstel is zorgvuldig nagedacht over het meest effectieve en passende instrument om de milieu-impact van GWW-werken terug te dringen en eenduidigheid in inkoop te realiseren. Hieronder wordt toegelicht waarom niet is gekozen voor vrijwillige instrumenten, maar voor regelgeving. Daarna wordt beargumenteerd waarom is gekozen om geen generieke producteisen in te voeren en geen aanvullende regels op te nemen in de amvb's onder de Omgevingswet.[23] Vervolgens wordt toegelicht waarom het instrument van aanbesteding geschikt is voor het bereiken van de gewenste doelen.

Zoals gezegd is er niet alleen gekozen voor sturing met vrijwillige instrumenten, maar voor regelgeving en normering. Dit omdat binnen de GWW-sector al jaren ontwikkelingen en initiatieven opdrachtgevers in de GWW aansporen en ondersteunen om de milieubelasting van hun werken te beperken, zoals onder andere:

- Grondstoffenakkoord
- Strategie Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuur
- Transitie-agenda Circulaire Bouweconomie
- Manifest Duurzaam GWW 2030 (voorheen Green Deal Duurzaam GWW sinds 2017)

[23] Deze keuze is gemaakt op basis van onderzoek naar de juridische inpassing van de beleidsmaatregelen. Bron: Hoppe, F., & Bakker, E. (2024). Dwingende MKI in de GWW: onderzoek naar juridische inpassing. Flux Partners.

- Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI)
- Betonakkoord
- Buyer Groups gericht op de GWW
- Diverse platforms en initiatieven, waaronder Bouwcirculair, Cirkelstad/Het Nieuwe Normaal
- Ontwikkelingen binnen bestaande platforms, zoals CROW, WoW, Bouwend Nederland

Met deze programma's en initiatieven, maar ook met behulp van verschillende subsidies, is bewustwording gecreëerd dat inkoop als instrument niet alleen gebruikt kan worden voor de onmiddellijke inkoopbehoefte, maar ook breder kan worden toegepast als instrument voor de realisatie van belangrijke beleidsdoelstellingen. Deze – vrijwillige – initiatieven zorgen voor bewustwording, samenwerking, kennisdeling en vooruitgang. Maar niet in het hoge, noodzakelijke tempo om de internationale, Rijks-, regionale, lokale en sectordoelstellingen te halen. Zoals eerder beschreven geven het bedrijfsleven en verschillende aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven, evenals onderzoeks- en adviesbureaus aan dat een bindende landelijke maatregel ervoor zal zorgen dat het circulair ontwerpen en uitvoeren van projecten in de GWW geen beleidspunt blijft voor elke aanbestedende dienst afzonderlijk, zoals nu, maar dat de versnelling van deze transitie in de GWW gezamenlijk wordt ingezet. Dit wetsvoorstel geldt dan ook als een basisniveau voor de hele sector, aanvullend op de inzet zoals hierboven beschreven. Er is onderzoek uitgevoerd ter voorbereiding op het kabinetsbesluit om wettelijk te gaan sturen op het verlagen van milieu-impact in de GWW. Daaruit blijkt het significante effect van de verplichting.[24] De verplichtingen kunnen leiden tot een

[24] Hendriks, R. H., & Grul, W. S. (2024). Toepassingsgebied dwingende MKI in de GWW. Witteveen+Bos. Beschikbaar via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/13/bijlage-4-rapport-toepassingsgebied-dwingende-mki-in-de-gww; Bosch, S., & Peeters, T. (2024, 13 februari). Dwingende MKI in de GWW: Effecten en varianten. Copper8. Beschikbaar via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/13/bijlage-3-rapport-dwingende-mki-in-de-gww-effecten-en-varianten; Bosch, S., Peeters, T., Dijcker, R., Hendriks, R., Hoppe, F., & Bakker, E. (2024). Beleidsadvies sturende MKI. Copper8, Witteveen+Bos & Flux Partners. Beschikbaar via:

vermindering van ongeveer 0,8 megaton broeikasgasemissies in 2030.[25]

Het stellen van generieke producteisen
Wanneer gekeken wordt naar generieke producteisen, zoals milieucertificaten of minimale milieustandaarden voor bouwmaterialen, kunnen deze bijdragen aan verduurzaming, maar zijn er ook belangrijke beperkingen. Het is niet proportioneel om voor álle producten binnen de GWW-sector strenge milieueisen te stellen, ongeacht de specifieke toepassing en de milieu-impact van het product binnen een bepaald project. Dit zou bovendien kleinere producenten en leveranciers onevenredig zwaar belasten, omdat zij voor alle producten een milieuverklaring moeten opstellen. Dit is niet voor ieder product logisch, omdat het effect van de producten op de totale milieuprestatie beperkt kan zijn. Door enkel te kiezen voor generieke producteisen zou de flexibiliteit en innovatie in de markt bovendien worden ingeperkt, doordat marktpartijen worden beperkt tot vooraf vastgestelde standaarden die mogelijk niet voor iedere situatie passend zijn. Via het instrument van aanbesteding kan proportioneel en effectief worden gestuurd: eisen kunnen worden afgestemd op de aard en omvang van het project, zonder onnodige belemmeringen voor kleinere producenten en leveranciers.

Het stellen van eisen onder de Omgevingswet
Het omgevingsrecht regelt wat wel of niet mag in de fysieke leefomgeving en onder welke voorwaarden. Regels om de milieu-impact van GWW-werken terug te dringen zouden kunnen worden gesteld in de avmb’s onder de Omgevingswet. Bij de voorbereiding van dit wetvoorstel zijn hiervoor verschillende varianten onderzocht. Zo kunnen op grond van paragraaf 4.123 van het Besluit activiteiten leefomgeving regels worden gesteld over het toepassen van bouwstoffen in werken. Net als voor het stellen van generieke producteisen is het echter niet

---

https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/31/bijlage-3-beleidsadvies-sturende-mki.
[25] Warringa, G., Bergsma, G., Bouwman, P., Kanters, J.-W., Odenhoven, N., & Uijttewaal, M. (2024, januari). Suggesties voor aanvullend circulaire economiebeleid. CE Delft. Beschikbaar via: https://ce.nl/publicaties/suggesties-voor-aanvullend-circulaire-economiebeleid/

proportioneel om ongeacht de specifieke toepassing en de milieu-impact van bouwstoffen, generieke milieueisen te stellen. Zoals hiervoor is toegelicht bij generieke producteisen kan door enkel te kiezen voor generieke toepassingseisen voor bouwstoffen, het effect op de totale milieuprestatie beperkt zijn en zou de flexibiliteit en innovatie in de markt worden ingeperkt.

Andere varianten die aansluiten bij de systematiek van de Omgevingswet zijn het stellen van instructieregels of omgevingswaarden voor werkzaamheden aan GWW-werken.[26] De instructieregel zou dan van toepassing moeten zijn op een GWW-project dat wordt gerealiseerd, onderhouden of op een andere manier wordt gewijzigd. Daarnaast kan een milieueffectenplafond als omgevingswaarde voor GWW-werken worden gesteld. Door deze op te nemen als een instructieregel, wordt deze omgevingswaarde aan overheden dwingend opgelegd om te bewaken dat de milieueffecten die ontstaan door werkzaamheden aan (nieuwe) GWW-werken, het milieueffectenplafond niet overschrijden.

Omdat de omgevingswaarden gericht zijn op de impact van werkzaamheden aan GWW-werken aan de omgeving en niet op de producten of materialen die in de GWW-werken worden toegepast, is met name het stellen van instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving een reële variant. De reden om toch niet voor uitwerking onder de Omgevingswet te kiezen, is gelegen in de Europese Bouwproductenverordening (CPR). Op grond van de CPR is het mogelijk in de toekomst niet langer toegestaan om ambitieuze prestatie-eisen voor specifieke bouwproducten op te nemen in wetgeving, indien deze worden vastgesteld door de Europese Commissie.[27] Wel is en blijft het mogelijk om eisen te stellen in inkoop- en aanbestedingstrajecten, vanuit de relatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Er is daarom gekozen voor de optie waar geen conflict optreedt met de CPR indien op Europees niveau milieuprestatie-eisen worden

[26] Hoppe, F., & Bakker, E. (2024). Dwingende MKI in de GWW: onderzoek naar juridische inpassing. Flux Partners, p. 33 e.v.
[27] Momenteel staat dat nog niet op de agenda van de Europese Commissie. Het is onduidelijk of de Commissie deze milieuprestatie-eisen op termijn gaat stellen. Zie hoofdstuk 4.

vastgesteld. De verhouding tussen het aanbestedingsrecht en de CPR is verder toegelicht in paragraaf 4.1 van deze toelichting.

De keuze voor het instrument van aanbesteding
Het instrument van aanbesteding biedt een flexibele mogelijkheid om de milieubelasting van GWW-werken te beperken. Aanbestedingen zijn immers het moment waarop overheden en andere aanbestedende diensten concrete keuzes maken in opdrachtverstrekking en contractvoorwaarden van GWW-werken. Via aanbestedingen kunnen overheden doelmatig sturen op het verlagen van de milieu-impact in de GWW omdat ze hiermee concrete eisen en criteria kunnen stellen. Dit stimuleert bedrijven om duurzame oplossingen te ontwikkelen en toe te passen, terwijl overheden invloed houden op het gehele projectproces. Hierdoor kan de milieubelasting van GWW-werken over de hele keten significant afnemen. Zo ontstaat een efficiënte, marktgerichte aanpak die innovatie en milieuwinst bevordert. De verplichtingen in dit wetsvoorstel sluiten bovendien goed aan bij bestaande regelgeving en praktijk, zoals de Aanbestedingswet en de CPR – waarbij aanbestedende diensten desgewenst strengere eisen kunnen stellen (zie hoofdstuk 4), en kan eenvoudig worden aangepast aan ontwikkelingen in techniek en beleid.

Het verplicht stellen van eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken via aanbestedende diensten biedt de mogelijkheid om deze eisen proportioneel toe te passen. In de GWW-sector lopen projecten sterk uiteen in omvang en aard. Door eisen via het aanbestedingsproces op te nemen, kunnen ze afgestemd worden op de concrete context van het werk, het voorkomt dat de eisen te zwaar of juist te licht uitpakken. Bovendien sluit deze aanpak goed aan bij de bestaande verantwoordelijkheid van aanbestedende diensten om duurzaam in te kopen, en past het binnen het juridische kader van de Aanbestedingswet 2012.

Tot slot is ervoor gekozen de voorgestelde bepalingen in te passen in de Wet milieubeheer (Wm). In de Wet milieubeheer bestaat momenteel al een regeling die sturing geeft aan aanbestedende diensten. Op grond van artikel 9.6.1 Wm kunnen in een amvb regels worden gesteld over de inkoop van

wegvoertuigen, welke in de Regeling bevordering schone wegvoertuigen nader zijn uitgewerkt. Met deze regelgeving is de Europese richtlijn schone en energiezuinige wegvoertuigen geïmplementeerd. Hoewel bij dit wetsvoorstel geen sprake is van implementatie, gaat het in beide gevallen om het stellen van regels aan aanbestedingen voor het beschermen van mens en milieu.

Varianten om te sturen op aanbestedingen van GWW-werken
Een verkenning is uitgevoerd naar de mogelijkheden om effectief te sturen op een reductie van milieubelasting in de GWW via aanbestedingen. In onderstaand overzicht zijn de vier belangrijkste varianten omschreven met daarbij de argumentatie waarom deze niet gekozen zijn.

1. Rekenverplichting voor alle GWW-werken
Een veelgenoemde route voor introductie van een wettelijke verplichting op reductie van milieukosten is een rekenverplichting voor alle GWW-werken, mogelijk als eerste stap naar een resultaatverplichting. Dit betekent dat voor elk werk binnen de GWW moet worden bepaald wat de milieukosten van dat specifieke project zijn. Uitsluitend een rekenverplichting levert echter weinig aanvullende sturing naar producenten op, en geeft geen invulling aan het gewenste investeringsperspectief. Daardoor levert het naar verwachting weinig duurzaamheidseffect op. Wel kan het bijdragen aan het vergroten van kennis en bewustwording.

2. Rekenverplichting op productniveau
Ook een rekenverplichting op productniveau wordt gezien als mogelijke eerste stap naar een verlaging van milieukosten, omdat producenten dan verplicht milieuprestaties moeten gaan uitrekenen en de onderliggende datakwaliteit verbetert. Met een rekenverplichting wordt bedoeld dat een opdrachtnemer verplicht wordt om bij een aanbieding ook de milieuprestatie te (laten) bereken en in te dienen. Hier geldt echter ook dat een verplichting om een berekening te maken wel inzicht oplevert, maar geen dwingend karakter heeft en daarmee geen reductie kan worden afgedwongen.

3. Grenswaarde op bouwwerkniveau
Een derde voorgestelde route is een generieke resultaatverplichting op bouwwerkniveau die geldig is voor alle GWW-werken, in lijn met de grenswaarde voor de Milieu Prestatie Gebouwen (MPG) in woningen en utiliteitsbouw – voor de nieuwbouw van een woning is de MPG bijvoorbeeld vastgesteld op 0,8. In een dergelijk geval zal per type object (bijvoorbeeld een brug of tunnel) moeten worden voorgeschreven wat de grenswaarde voor de milieu-impact is. De GWW leent zich echter minder goed voor zo'n grenswaarde, om verschillende redenen:

- Een goede vergelijkende eenheid voor GWW-werken is niet beschikbaar, onder meer omdat werken vaak worden gerealiseerd op basis van lokale omstandigheden. Dit is anders dan in de B&U, waar de vierkante meters een vergelijkbare eenheid vormen.
- De ondergrond is een dominante factor in de milieuprestatie door de benodigde fundering. De samenstelling van de ondergrond verschilt sterk per locatie.
- In het ontwerp van GWW-werken is minder vrijheid in de toe te passen producten dan in de B&U. Het bepalen van een grenswaarde op bouwwerkniveau leidt daarom óf tot een waarde die in de praktijk eenvoudig haalbaar is, óf tot een scherpere grenswaarde waar in de praktijk veel uitzonderingen op moeten worden gemaakt.

4. Verplichting inkopen met milieuprestatie als nader criterium in de gunning voor alle aanbestedingen
Eén van de mogelijke implementatieroutes is een sectorbrede verplichting om in te kopen met milieuprestatie als criterium in álle aanbestedingen. Er is niet gekozen om de verplichting voor alle projecten te laten gelden, omdat de mogelijke impact in veel gevallen relatief laag is ten opzichte van de kosten (zowel in tijd als in capaciteit) voor een aanbestedende dienst. Met name kleine aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven worden met een dergelijke eis substantieel extra belast.

Gekozen instrument
Met wettelijke verankering worden aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven verplicht om duurzaam in te kopen. Op

deze wijze werken aanbestedende diensten toe naar volledig klimaatneutraal en circulair aanbesteden, zodat deze sector als geheel klimaatneutraal en circulair gaat opereren. Hiermee wordt voortgebouwd op bestaande samenwerking en afspraken die met partijen zijn gemaakt.

Eerder zijn andere opties dan regelgeving verkend en uitgevoerd via verschillende initiatieven om de GWW te verduurzamen (communicatie, financieel, organisatie, co-regulering en ondersteunende instrumenten). Al deze - vrijwillige - initiatieven zorgen voor bewustwording, samenwerking, kennisdeling en vooruitgang. Maar niet in het hoge, noodzakelijke tempo om de internationale, Rijks-, regionale, lokale en sectordoelstellingen te halen. Desalniettemin kunnen en zullen deze opties nog steeds ondersteunend worden ingezet aan de wettelijke verplichting. De ondersteunende maatregelen worden, zoveel als mogelijk, centraal bij het in 2.3 genoemde ondersteuningspunt ondergebracht.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1. Relevante EU-regelgeving

Dit wetsvoorstel is in overeenstemming met het Europees aanbestedingsrecht. De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen zijn getoetst aan de Richtlijn (EU) 2014/24 (de Aanbestedingsrichtlijn) en de 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. 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 zijn de voorgestelde maatregelen in overeenstemming met het VWEU.

Aangezien het wetsvoorstel mede ziet op bouwproducten is bij de totstandkoming daarvan zorggedragen voor afstemming met de herziene Europese Verordening bouwproducten (EU 2024/3110) tot vaststelling van geharmoniseerde regels voor het in de handel brengen van veilige en duurzame bouwproducten (hierna: Europese Bouwproductenverordening), om zo strijdigheid met het Europese recht te voorkomen.

De herziene versie van de Europese Bouwproductenverordening, die op 1 januari 2025 is vastgesteld, geeft de Europese Commissie de mogelijkheid om geharmoniseerde regels (geharmoniseerde technische specificaties en Europese technische beoordelingen) te stellen over duurzaamheid van de bouwproducten. Bijvoorbeeld welke essentiële milieukenmerken voor productfamilies of productcategorieën verstrekt moeten worden en op welke manier de milieu-impact van bouwproducten bepaald en geverifieerd moet worden. Als deze regels zijn ingevoerd, moeten fabrikanten kunnen aantonen dat CE-gemarkeerde bouwproducten aan de Europese eisen voldoen door middel van een gecombineerde prestatie- en conformiteitsverklaring. De Commissie kan volgens artikel 5, vijfde lid, van de Verordening bouwproducten gedelegeerde handelingen vaststellen inzake drempelniveaus, prestatieklassen of verplichte essentiële kenmerken voor productfamilies of productcategorieën die onder geharmoniseerde normen vallen. In het kader van de Green Deal voor groene aanbestedingen maakt de Europese Commissie een uitzondering voor aanbestedingen. Volgens artikel 83, tweede lid, van deze verordening kunnen ambitieuzere en aanvullende eisen worden gesteld met betrekking tot de essentiële milieukenmerken.

Of lidstaten een drempelniveau of prestatieklasse stellen aan milieuprestatie-eisen, zoals de bedoeling is van de eerste maatregel in dit wetsvoorstel (op product- of materiaalniveau)[28], is vooralsnog de keuze aan de lidstaten zelf, evenals de wijze waar de essentiële milieukenmerken gewogen worden tot een éénpuntscore (in Nederland met een monetaire weegset, die de

[28] Op bouwwerkniveau – zoals maatregel twee van dit wetsvoorstel - stelt de Europese Commissie onder de herziene Europese Bouwproductenverordening geen regels.

totale milieu-impact van een product of project uitdrukt in een geldwaarde: de milieukosten, of "schaduwkosten”). Het is niet bekend of de Europese Commissie de gedelegeerde handelingen wil stellen aan milieuprestatie als het gaat om drempelniveau of prestatieklassen; dit staat momenteel niet op de agenda van de Europese Commissie. Vooralsnog is het onwaarschijnlijk, gezien lidstaten afhankelijk van hun nationale situatie en prioriteiten verschillend willen sturen op de uitvoering en beoordeling van milieuprestaties.

Ook zijn er, op het moment dat dit wetsvoorstel aan de Raad van State wordt voorgelegd voor advies, nog geen geharmoniseerde technische specificaties vastgesteld voor inzage in de milieuprestatie van bouwproducten onder de Herziene Bouwproductenverordening. Indien op termijn geharmoniseerde technische specificaties worden vastgesteld voor bouwproducten die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen, zal Nederland indien nodig de verplichte milieuprestatie-eisen hierop aanpassen. Wanneer hier meer informatie over beschikbaar is, zal deze beschikbaar worden gesteld via de website van de Rijksoverheid.

Tot slot past dit wetsvoorstel binnen de beweging die op Europees niveau plaatsvindt, maar is er geen sprake van een nationale kop. Om van een nationale kop in technische zin te kunnen spreken, moet aan twee voorwaarden zijn voldaan. Er moet sprake zijn van een concurrentienadeel voor het NL-bedrijfsleven, en het moet gaan om NL-regelgeving die verder gaat dan waartoe een EU-richtlijn verplicht, die precies dezelfde materie regelt én nadelige gevolgen heeft voor het rechtstreeks door de richtlijn geadresseerde NL bedrijfsleven. Omdat het wetsvoorstel gaat om aanbestedingscriteria en iedere marktpartij onder dezelfde voorwaarden kan meedoen, zoals nader toegelicht in paragraaf 4.2. van dit wetsvoorstel, wordt niet aan de eerste voorwaarde voldaan. Daarbij zijn uniforme aanbestedingsvoorwaarden de wens van geconsulteerde marktpartijen, aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven, omdat zij momenteel met verschillende aanbestedingsvoorwaarden geconfronteerd worden. Daarmee wordt ook niet aan de tweede voorwaarde voldaan. Omdat er met

voorliggend wetsvoorstel voor alsnog geen strengere eisen worden gesteld aan alle bouwproducten in Nederlandse regelgeving, maar enkel aanbestedende diensten verplicht milieuprestatie-eisen te stellen aan de meest impactvolle materialen in de GWW bij de aanbesteding van GWW-werken, doet de Europese Bouwproductenverordening hier niets aan af.

4.2. Waarborging vrij verkeer van goederen en diensten

Dit wetsvoorstel is zorgvuldig opgesteld met het oog op het waarborgen van het vrije verkeer van goederen en diensten binnen de Europese Unie. De verplichtingen in dit wetsvoorstel gelden als objectieve, niet-discriminerende voorwaarden die gelden binnen het kader van aanbestedingsopdrachten.

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 en dat beginsel is onverkort van toepassing 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 opdrachtgevers als technische specificatie en / of nader criterium worden opgenomen in de aanbestedingstukken waarmee een aanbesteding wordt uitgezet. In deze aanbestedingstukken beschrijft de opdrachtgever 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. Het beginsel van 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.

De voorgeschreven milieuprestatie-eisen zijn toegankelijk voor alle marktdeelnemers, ongeacht hun lidstaat van vestiging. 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. Tijdens de beoordeling van de inschrijvingen, worden in het buitenland gevestigde inschrijvers gelijk behandeld als binnenlandse inschrijvers. Dit wordt gewaarborgd door het gelijkheidsbeginsel dat onder andere is vastgelegd in de Aanbestedingswet 2012 en dat onverkort van toepassing is op de aanbesteding van GWW-werken.

De maatregelen uit dit wetsvoorstel zijn bovendien gericht op het behalen van legitieme doelstellingen van algemeen belang, met name het bevorderen van duurzaamheid en het reduceren van de milieubelasting in de bouwsector, in overeenstemming met het Klimaatakkoord en Europese Green Deal-doelstellingen. Daarbij wordt bij de uitwerking in de lagere regelgeving gewaarborgd dat de eisen op objectieve en proportionele wijze worden vastgesteld, bijvoorbeeld door het gebruik van Europees erkende bepalingsmethoden en normen, zoals de methode voor het bepalen van de milieuprestatie van bouwwerken en GWW-werken, gebaseerd op een levenscyclusanalyse (LCA).

Er is aldus geen sprake van een vorm van indirecte discriminatie of een onevenredige beperking van het vrije verkeer, maar van een beleidsmaatregel die binnen het aanbestedingsrechtelijk kader past en verenigbaar is met het Unierecht. De verplichtingen zorgen ervoor dat marktpartijen met meer uniforme aanbestedingsvoorwaarden te maken krijgen, in plaats van steeds met verschillende aanbestedingsvoorwaarden geconfronteerd te worden.

Ter verdere waarborging dat het wetsvoorstel geen ongerechtvaardigde belemmeringen voor het vrije verkeer binnen de interne markt oplevert en niet in strijd komt met bestaande EU-regelgeving, is het wetsvoorstel technisch genotificeerd bij de Europese Commissie. Deze notificatie biedt de Europese Commissie de gelegenheid om te controleren of de voorgestelde wetgeving in overeenstemming is met de EU-richtlijnen en geen belemmeringen oplevert voor het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal of personen. Het notificatieproces, zoals

bedoeld in de Richtlijn 2015/1535/EU en de Richtlijn 2006/123/EG, stelt tevens andere lidstaten en de Commissie in staat om opmerkingen te maken of bezwaar aan te tekenen indien de voorgestelde wetgeving in strijd is met de Europese regelgeving.

4.3. Verhouding Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Op basis van het model DPIA en de Pre-scan DPIA is geconcludeerd dat er geen verwerking van persoonsgegevens voortvloeit uit dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zorgt voor een toevoeging op bestaande aanbestedingsprocedures van infrastructurele werken. De focus hierbij ligt hierbij op het inkoopproces van producten en werken en niet op de verwerking van persoonlijke gegevens. De uitvoering van een Data Protection Impact Assessment is, net als een toets van de Autoriteit Persoonsgegevens[29], in dit geval dan ook niet nodig. Het Model DPIA[30] is gebaseerd op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging en de mede daarop gebaseerde nationale regelgeving, zoals de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG). In dit model zijn ook de richtsnoeren van Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB) meegenomen.

5. Verhouding tot nationale wetgeving

In de beleidsvoorbereiding is breed onderzoek uitgevoerd naar in welke wet- of regelgeving de maatregelen uit dit wetsvoorstel het beste kan worden opgenomen. De maatregelen uit dit wetsvoorstel sluiten niet goed aan bij de Aanbestedingswet 2012 (Aw) omdat dit wetsvoorstel inhoudelijke verplichtingen bevat die van toepassing zijn op een specifieke sector. De Aw bevat alleen procedurele verplichtingen en daarin wordt geen onderscheid

[29] Zoals voorgeschreven in Autoriteit Persoonsgegevens. (z.d.). Voor de overheid: wetgevingstoetsing [Webpagina]. Beschikbaar via: www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/praktisch-avg/voor-de-overheid-wetgevingstoetsing

[30] Kenniscentrum Beleid en Regelgeving (KCBR). (2023, september). Model DPIA Rijksdienst v3.0. Den Haag: KCBR. Te raadplegen via: www.kcbr.nl/sites/default/files/2023-09/Model%20DPIA%20Rijksdienst%20v3.0.pdf

gemaakt naar verschillende sectoren. In plaats daarvan is dit wetsvoorstel opgenomen in de Wet milieubeheer omdat deze wet verplichtingen ter bescherming van het milieu bevat. Daarnaast is in titel 9.6 van de Wet milieubeheer al een bepaling opgenomen waarin aanbestedende diensten worden gestimuleerd om schone voertuigen in te kopen. Dit wetsvoorstel sluit dus goed aan bij titel 9.6 van Wet milieubeheer.

De voorgestelde maatregelen sluiten aan bij de procedures en de definities uit de Aanbestedingswet 2012 zoals deze al door aanbestedende diensten worden toegepast in de praktijk. 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.

Voor de verhouding met andere regelgeving voor GWW-werken is het relevant om te benoemen dat het aanbestedingsrecht gaat over overheidsopdrachten en daardoor ingrijpt op de contractvrijheid in het privaatrecht. Het wetsvoorstel doet verder niet af aan publiekrechtelijke regelgeving die op GWW-werken van toepassing is. Zo is voor de kwaliteitsborging in het bodembeheer (kwalibo) regelgeving in het Besluit bodemkwaliteit opgenomen voor kwaliteits- en integriteitseisen aan werkzaamheden in het bodembeheer. Ook zijn in het Besluit bouwwerken leefomgeving bepalingen voor de milieuprestatie van bouwwerken opgenomen. Deze regelgeving is op GWW-werken van toepassing voor zover er sprake is van een bouwwerk. De verplichtingen die in deze regelgeving zijn opgenomen zijn de randvoorwaarden waaraan bij de uitvoering van opdrachten moet worden voldaan. Bij het opstellen van milieuprestatie-eisen en het formuleren van milieuprestatie als nader criterium moeten deze verplichtingen in acht worden genomen.

6. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Zoals eerder beschreven hebben verschillende bureaus onderzoek uitgevoerd naar de maatregelen en diens effecten. Ook de sector (inclusief medeoverheden) is intensief betrokken geweest bij deze onderzoeken, zowel in de beginfase van de beleidsvorming als bij de validatie van de onderzoeksresultaten en de uitwerking van dit wetsvoorstel. Met het breed toepassen van eisen vergroot dit wetsvoorstel de markt(vraag) voor circulaire producten in de GWW. Met eenduidige zorgt het wetsvoorstel voor een gelijk speelveld voor bedrijven. Ook draagt het sturen op milieu-impact bij aan investeringszekerheid voor duurzame innovaties bij het bedrijfsleven.[31]

Op het gebied van klimaat en grondstoffenverbruik worden aanzienlijke positieve effecten voorzien. Onderzoek van CE Delft laat zien dat de GWW in 2019 voor 4 megaton CO_2-eq zorgde, ongeveer 3 procent van de totale CO_2-eq.-uitstoot in Nederland.[32] Volgens CE Delft kunnen de verplichtingen leiden tot een vermindering van 1 megaton broeikasgasemissies in 2030.[33] Hiervan is 600 kiloton toe te bedelen aan de verplichting van milieuprestatie-eisen op materiaalniveau, en 400 kiloton aan het nader criterium op milieuprestatie. Dit is exclusief de impact die behaald kan worden bij GWW-werken van Rijkswaterstaat en ProRail. Worden ook de aanbestedingen van deze partijen betrokken, leidt dat additioneel tot respectievelijk 65 kiloton en 160 kiloton CO_2 reductie. In het algemeen geldt dat naarmate de eisen strenger worden, dit leidt tot (extra) milieuwinst.[34] De verplichtingen in dit wetsvoorstel worden gezien als een van de

---

[31] Bosch, S., Peeters, T., Dijcker, R., Hendriks, R., Hoppe, F., & Bakker, E. (2024). Beleidsadvies sturende MKI. Copper8, Witteveen+Bos & Flux Partners. Beschikbaar via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/31/bijlage-3-beleidsadvies-sturende-mki

[32] Bosch, S., Peeters, T., Hendriks, R., Preso, S., Hoog Antink, E., & Schweitzer, G. (2023). Inkopen met MKI in de GWW: Evaluatie van de Actie-agenda. Copper8, Witteveen+Bos & Rijkswaterstaat. Beschikbaar via: https://open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/@269293/inkopen-mki-gww-evaluatie-actie-agenda/

[33] Vries, J., de, Laan, J. van der, I., Nieuwenhuijse (2025), Factsheet | Versnellingsmaatregelen toepassing milieuprestatie-eisen GWW, CE Delft

[34] Vries, J., de, Laan, J. van der, I., Nieuwenhuijse (2025), Factsheet | Versnellingsmaatregelen toepassing milieuprestatie-eisen GWW, CE Delft

grootste potentiële klimaateffecten van de 55 maatregelen uit het NPCE, samen met de levensduurverlenging van producten.[35] Met bovenstaande gegevens is voor beide verplichtingen de basis gelegd voor een evalueerbare doelstelling. Deze wordt vastgesteld wanneer de hoogte van de milieuprestatie-eisen en de minimum geraamde opdrachtwaarde bij of krachtens amvb wordt vastgesteld. Het stellen van milieuprestatie-eisen aan de meest impactvolle producten in de GWW draagt ook positief bij aan leveringszekerheid van grondstoffen, doordat het gebruik van niet-schaarse grondstoffen, de toepassing van secundaire en/of biotische grondstoffen en in de toekomst goed te recyclen producten bijdragen aan een lagere milieubelasting.[36] Het stellen van minimumeisen aan milieu-impact kan indirect leiden tot meer hergebruik en een hoger aandeel recyclaat in GWW-werken, wat op hun beurt primair grondstoffengebruik vermindert en een positief effect heeft op leveringszekerheid van grondstoffen.[37]

De bindende landelijke maatregel leidt ook tot andere positieve milieueffecten, zo blijkt uit onderzoek.[38] Eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken kunnen bijdragen aan het minimaliseren van schadelijke effecten op biodiversiteit, bodemkwaliteit en (drink)waterkwaliteit, waaronder stikstof. Dit leidt ook tot een betere en schonere leefomgeving voor de inwoners van Nederland.

---

[35] Hanemaaijer, A., Kishna, M. (projectleiding), Koch, J., Lucas, P., Rood, T., Schotten, K., & Van Sluisveld, M. (2023). Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023 (PBL-publicatienummer 4882). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Beschikbaar via: www.pbl.nl/publicaties/integrale-circulaire-economie-rapportage-2023

[36] Warringa, G., Bachaus, A., Bergsma, G., Bouwman, P., Odenhoven, N., Ahsman, N., Peters Sengers, J. J., & Heideveld, A. (2024, mei). Effectbeoordeling Nationaal Programma Circulaire Economie. CE Delft. Beschikbaar via: https://ce.nl/publicaties/effectbeoordeling-nationale-programma-circulaire-economie/

[37] Idem

[38] Bosch, S., Peeters, T., Hendriks, R., Preso, S., Hoog Antink, E., & Schweitzer, G. (2023). Inkopen met MKI in de GWW: Evaluatie van de Actie-agenda. Copper8, Witteveen+Bos & Rijkswaterstaat. Beschikbaar via: https://open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/@269293/inkopen-mki-gww-evaluatie-actie-agenda/ en Bosch, S., & Peeters, T. (2024, 13 februari). Dwingende MKI in de GWW: Effecten en varianten. Copper8. Beschikbaar via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/13/bijlage-3-rapport-dwingende-mki-in-de-gww-effecten-en-varianten

Eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken kunnen leiden tot het toepassen van andere bouwmaterialen, zoals biobased producten. De Nationale Aanpak Biobased Bouwen (NABB) is opgezet om ketens op te bouwen die zorgen voor een volwassen markt van teelt, verwerking en toepassing van biobased materialen en producten in de bouw.[39]

Het is denkbaar dat de beoogde verplichtingen met onbedoelde, negatieve neveneffecten gepaard gaan. In paragraaf 6.3 wordt hier verder op ingegaan. Het gaat dan om milieueffecten in brede zin, inclusief effecten als broeikasgasemissies, grondstoffengebruik en ruimtegebruik. Het verplicht aanbesteden met eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken leidt echter primair tot positieve maatschappelijke milieueffecten; te weten het verlagen van de milieu-impact van GWW-werken.

6.1. Afstemming met belangengroepen

Tijdens het schrijven van dit wetsvoorstel en preciseren van de verplichtingen is actief gezocht naar afstemming en overleg met relevante belangengroepen. Het doel is om de verschillende perspectieven en belangen te begrijpen, zodat het wetsvoorstel goed aansluit bij de wensen en zorgen van de betrokkenen. Voor de totstandkoming van dit voorstel is uitgebreid overlegd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) – onder andere via het proces van de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden dat nader toegelicht wordt in hoofdstuk 7.3 - marktpartijen, ingenieursbureaus en diverse aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven. Ook zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven van verschillende omvang en vanuit verschillende gebieden en regio's. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met producenten, aannemers, afvalverwerkers en leveranciers. Ook is gesproken met brancheverenigingen die toeleveranciers van bouwproducten vertegenwoordigen, MKB

[39] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023, 8 november). Nationale Aanpak Biobased Bouwen. Den Haag: Rijksoverheid. Te raadplegen via: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/11/08/nationale-aanpak-biobased-bouwen

infra en Bouwend Nederland en onafhankelijke organisaties binnen het Nederlandse aanbestedings- en GWW-domein, zoals CROW en PIANOo. Verder is contact geweest met organisaties als Natuur & Milieu en het Klimaatverbond. Hiermee is beoogd om binnen de aangekondigde beleidsvoornemens te komen tot een in de praktijk zo goed werkbaar mogelijk voorstel.

6.2. MKB-toets

Op 16 juni heeft er een panelgesprek in het kader van de MKB-toets plaatsgevonden conform de hiervoor gestelde handreiking. De koepels MKB infra en Bouwend Nederland hebben naast hun eigen inbreng twee individuele MKB-ondernemers bereid gevonden om deel te nemen. In het panelgesprek onderschreven de aanwezigen dat eenduidigheid en continuïteit van belang is. Door milieuprestatie-eisen stapsgewijs te verscherpen, krijgt het MKB de kans om mee te groeien. Het creëren van een gelijk speelveld is cruciaal voor het MKB. Vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is aangegeven om in dit kader rekening te houden met de proportionaliteit van de maatregelen voor het MKB, onder andere door het stellen van een drempelwaarde voor het nader criterium met betrekking tot de milieuprestatie van GWW-werken.

Overige zaken die besproken zijn onder andere de eenduidigheid met betrekking tot verschillende lopende initiatieven, samenhang met Europees beleid en het belang van monitoring en evaluatie. Daarnaast is stilgestaan bij het betrekking van het MKB in de uitwerking van de amvb. Het panel heeft het op prijs gesteld dat dit panelgesprek is georganiseerd. Er is afgesproken om bij de uitwerking van de amvb contact te houden om te spreken over de maatregelen en wat deze betekenen voor het MKB.

Naast dit specifieke MKB panelgesprek waren er tijdens een stakeholderbijeenkomst met marktpartijen op 13 maart 2025 diverse MKB bedrijven aanwezig en is nadrukkelijk de aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid voor het MKB. Bij de verdere uitwerking van de regelgeving zal gekeken worden naar het handelingsperspectief voor de mkb-bedrijven die te maken gaan krijgen met de uitvoering van de voorgestelde wijzigingen.

6.3. Gevolgen voor Caribisch Nederland

De in dit wetsvoorstel opgenomen verplichtingen zijn niet van toepassing op Caribisch Nederland, te weten Bonaire, Sint Eustatius en Saba, noch op de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Deze gebieden hebben elk eigen klimaat- en duurzaamheidsplannen en -programma's die aansluiten bij hun specifieke bestuurlijke en geografische situatie. Daarbij zijn de wet Milieubeheer, de Aanbestedingswet 2012, het Klimaatakkoord en het Nationaal Programma Circulaire Economie niet van toepassing op deze gebieden. Omdat de uitvoering van klimaat- en circulaire infrastructuurmaatregelen in deze landen en openbare lichamen anders is georganiseerd en in ontwikkeling, is het niet passend om de verplichtingen uit dit wetsvoorstel één-op-één toe te passen.

6.4. Milieueffectentoets

Het verplicht aanbesteden met een (minimale) milieuprestatie-eis op product- en projectniveau heeft primair tot doel positieve maatschappelijke effecten te genereren.
Substantiële negatieve gevolgen zijn bij dit wetsvoorstel zodoende niet aan de orde. Het verplicht aanbesteden met milieustatie-eisen leidt primair tot positieve maatschappelijke milieueffecten; te weten het verlagen van de milieu-impact van GWW-werken. Omdat milieuprestatie effecten over de levenscyclus en in de keten inzichtelijk maakt, zijn effecten elders en/of later in principe onderdeel van de berekening. Daarom wordt er gestuurd op het verlagen van de milieuprestatie. De eerder genoemde onderzoeken naar het effect van sturen op milieuprestatie in de GWW onderschrijven dit.

Enkele voorbeelden van mogelijk negatieve milieueffecten van beperkte omvang:

- De mobiliteit voor het transport van duurzame en/of hergebruikte producten kan toenemen, wanneer deze van ver moeten komen. Over het algemeen zal dit naar verwachting niet substantieel zijn ten opzichte van de totale positieve milieueffecten van de maatregel, aangezien bij amvb zeer waarschijnlijk wordt aangesloten bij methoden die de effecten over de levenscyclusanalyse van een bouwproduct berekenen, zoals de Milieukostenindicator.

- Het gebruik van biotische producten, zoals biobased bindmiddelen in asfalt, kan leiden tot een toenemend gebruik van fysieke ruimte voor gewassen voor productie. Over de omvang van deze toename is vanwege de vele afhankelijkheden, keuzevrijheden en ander beleid ter stimulering van deze maatregel (zoals de Nationale Aanpak Biobased Bouwen[40]) geen uitspraak te doen. Substantiële effecten zijn niet aannemelijk, het gebruik van landbouwgrond en ruimte die nu voor veeteelt worden gebruikt, is onderdeel van het beleid (NABB) en is dus niet ongewenst.
- Het productgebruik voor het opwekken van duurzame energie kan toenemen. Dit zal niet tot substantiële milieueffecten leiden, omdat de milieu-impact van het betreffende product of werk daarmee omlaag zou gaan en/of omdat dit niet kosteneffectief is.

Een toename van afvalstromen en emissies is niet aannemelijk, aangezien met de milieuprestatie-verplichting juist gestreefd wordt naar een verlaging van deze effecten. Als de berekening naar de milieuprestatie alle effecten over de levenscyclus en in de keten betreft, zijn effecten elders en/of later in principe onderdeel van de berekening.

6.5. Gevolgen voor ICT

Dit wetsvoorstel zal beperkte gevolgen hebben voor de ICT-infrastructuur en -systemen die betrokken zijn bij de uitvoering ervan. De benodigde aanpassingen en integraties kunnen binnen de bestaande ICT-structuren worden gerealiseerd zonder dat aanzienlijke investeringen in nieuwe technologieën of systemen vereist zijn. De impact op bestaande ICT-systemen wordt voornamelijk beperkt tot noodzakelijke updates, aanschaf van een licentie voor software waarvan de kosten proportioneel en niet substantieel zijn, of kleine wijzigingen in de processen die

[40] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023, 8 november). Nationale Aanpak Biobased Bouwen. Den Haag: Rijksoverheid. Te raadplegen via: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/11/08/nationale-aanpak-biobased-bouwen

verband houden met de administratieve en operationele uitvoering van de wet, te weten:

- De milieuprestatie van producten kunnen aannemers inzichtelijk maken met bestaande instrumenten en het gebruik van een bestaande milieudatabase.
- De gevolgen voor aanbestedende diensten zijn beperkt: ze moeten een licentie voor de software of tools aanschaffen om milieuprestatie op projectniveau te toetsen of berekeningen uitbesteden aan adviesbureau.
- Voor het toezicht op de naleving van het contract van aannemers inclusief milieuprestatie-eisen door de aanbestedende dienst is geen licentie nodig; de aannemer dient de benodigde de gegevens aan te leveren.

7. Uitvoering

Dit wetsvoorstel verplicht aanbestedende diensten en bij amvb aangewezen speciale-sectorbedrijven dat milieuprestatie-eisen in bestaande aanbestedingen van GWW-werken worden betrokken. Daarbij is het doel om eenduidigheid te bieden in inkoop, zodat er duidelijkheid ontstaat voor marktpartijen om te investeren in minder vervuilende producten en voor aanbestedende diensten de zekerheid biedt dat de producten die zij inkopen bijdragen aan de door hen gestelde doelstellingen op het gebied van klimaat en circulariteit. Dit hoofdstuk zet uiteen welke aanbestedende diensten met de uitvoering van de artikelen 9.6.2 en 9.6.3 worden belast en op welke wijze daarover met hen afstemming is geweest.

7.1. Uitvoering door aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven

Dit wetsvoorstel draagt er aan bij dat de uitvoerbaarheid voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om milieuprestaties bij hun aanbestedingen te betrekken effectief worden gerealiseerd. Om uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel te borgen, zijn meer dan honderd aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven betrokken. Zij hebben onder andere tijdens stakeholderconsultaties input op het wetsvoorstel

geleverd, die ofwel verwerkt zijn in voorliggend wetsvoorstel ofwel betrokken worden bij de algemene maatregel van bestuur. Ook is gedurende de ontwikkeling van voorliggend wetsvoorstel in het kader van de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (zie paragraaf 7.3.) meermaals input opgehaald met koepelorganisaties VNG, IPO en UvW om de uitvoerbaarheid goed mogelijk te laten verlopen.

Momenteel besteden aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven GWW-werken aan. De uitvoerbaarheid van het aanbestedingsproces voor GWW-werken hangt af van verschillende factoren:

Complexiteit van projecten

GWW-projecten kunnen technisch complex zijn en omvatten een breed scala aan werkzaamheden, zoals wegenbouw en waterbeheer. Er is bij aanbestedingstrajecten specialistische kennis nodig om de technische specificaties correct op te stellen, evenals om offertes op basis van die specificaties te beoordelen. Dit vereist deskundigheid bij de aanbestedende dienst, wat kan leiden tot een hogere werkdruk en de behoefte aan specialistische ondersteuning. Bij de meeste aanbestedingen van werken in de GWW huren aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven specialistische ondersteuning inhuur van ingenieursbureaus. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat milieuprestatie in deze bestaande procedures wordt geïmplementeerd. Om dit effectief te doen, moeten aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven bij de maatregel die verplicht dat milieuprestatie meegenomen wordt in grote aanbestedingsprojecten mogelijk hun aanbestedingsdocumenten aanpassen, zodat ze ruimte bieden voor milieukundige overwegingen en de juiste beoordelingsmethoden. De door dit wetsvoorstel verplichte milieuprestatie bij de meest gebruikte producten in de GWW wordt geïntegreerd in bestaande bestekken en contracten die aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven gebruiken bij

hun aanbestedingen van infrastructuur. Hier zijn geen uitvoeringsaspecten voorzien.

Gunning op basis van prijs en kwaliteit

Dit wetsvoorstel verplicht om bij GWW-werken boven een bij amvb aangewezen minimum geraamde opdrachtwaarde de milieuprestatie te betrekken bij de aanbesteding in de vorm van een nader criterium. Volgens de Aanbestedingswet 2012 is het in principe verplicht om de beste prijs-kwaliteitsverhouding (BPKV) als gunningscriterium te gebruiken, tenzij er een goed gemotiveerde reden is om een ander criterium te kiezen, zoals de laagste prijs. Op grond van de Aanbestedingswet 2012 wordt bij de aanbesteding van GWW-werken momenteel het meest gemaakt van de BPKV als gunningscriterium.[41] Dit houdt in dat niet alleen de prijs van belang is, maar ook de kwaliteit van het werk en de producten die daarin gebruikt worden. De criteria op basis waarvan de kwaliteit wordt bepaald, mogen momenteel door de aanbestedende dienst zelf worden bepaald. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat één van de nadere criteria de milieuprestatie moet zijn. Bij of krachtens amvb wordt de beoordelingsmethode geregeld, zodat in alle van aanbestedingen die binnen de wettelijke verplichting vallen de milieuprestatie op eenzelfde wijze wordt bepaald en wordt meegenomen in de gunning.

De huidige manier van aanbesteden vraagt van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om een zorgvuldige afweging van zowel de financiële als de technische aspecten van het project. Aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven moeten in staat zijn om objectief en transparant te beoordelen of de ingediende voorstellen voldoen aan de gestelde eisen, waarbij ze de juiste balans vinden tussen prijs en kwaliteit. Het berekenen van de milieuprestatie als nader criterium vereist vaak specialistische kennis en data. De aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven zullen hun bestaande processen en systemen moeten aanpassen om milieuprestaties op een juiste en

[41] Wittenveen+Bos heeft een data-analyse uitgevoerd op alle aanbestedingen die zijn gepubliceerd op TenderNed over een periode van 2016-2024. Op basis hiervan is geconcludeerd dat door aanbestedende diensten bij 83% gebruik wordt gemaakt van BPKV. Voor aanbestedingen boven de Europese drempelwaarde is dit zelfs 95%.

transparante manier te integreren. Dit zal mogelijk extra middelen en deskundigheid vergen, maar het kan bijdragen aan duurzamere aanbestedingspraktijken en een grotere focus op milieuverantwoordelijkheid in de publieke sector. Efficiëntere en duurzamere bouwprojecten kunnen uiteindelijk leiden tot lagere operationele kosten, minder energieverbruik en een lagere milieu-impact, wat voordelen biedt voor de opdrachtgever en de samenleving als geheel. De specialistische ondersteuning die vaak al betrokken wordt bij grote projecten, kunnen ondersteunen indien de aanbestedende dienst de kennis niet zelf in huis heeft. Ook biedt de Rijksoverheid ondersteuning via het ondersteuningspunt zoals beschreven in paragraaf 2.3 om de milieuprestatie als criterium in de beoordeling van de kwaliteit van GWW-werken te betrekken.

Opleiding en deskundigheid

Aangezien het betrekken van milieuprestaties nieuwe kennis en vaardigheden vereist, zullen aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven mogelijk behoefte hebben aan opleiding en training van hun personeel. Dit geldt met name voor de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het opstellen en beoordelen van aanbestedingen, omdat zij de technische en juridische aspecten van milieuprestaties goed moeten begrijpen. Het kan nodig zijn om deskundigen in te schakelen of samen te werken met externe adviseurs om de milieuprestaties correct te evalueren.

Beoordelingssystematiek en transparantie

Aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven moeten duidelijke instructies en handreikingen hebben voor het wegen van het nader criterium milieuprestatie ten opzichte van andere criteria. Dit vereist zorgvuldige afwegingen en een transparante aanpak, zodat marktpartijen begrijpen hoe hun aanbiedingen worden beoordeeld. Ook moeten aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven ervoor zorgen dat de beslissingen goed te onderbouwen zijn, zodat ze voldoen aan de vereisten van transparantie en gelijkheid. Deze instructies en handreikingen, evenals ondersteuning hierbij, wordt via het ondersteuningspunt geboden. Het bij of krachtens amvb voorschrijven van een

beoordelingsmethode voor de milieuprestatie draagt bij aan uniformiteit en transparantie in de sector. Ook de oprichting van één centraal ondersteuningspunt voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven draagt hier aan bij.

Handhaving en controle

Als milieuprestaties als nadere criteria worden gebruikt, kan dit leiden tot een extra tijdsinvestering van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om dit te monitoren (meer informatie hierover is te vinden in hoofdstuk 9). Hierbij wordt specifiek gedoeld op het toezicht op de naleving van de gemaakte beloften door opdrachtnemers. Aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven zullen moeten zorgen voor een effectief mechanisme om te controleren of de beloofde milieuprestaties daadwerkelijk worden nageleefd gedurende de uitvoering van het contract. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat er nazorg, audits of rapportages nodig zijn om de naleving van de milieucriteria te waarborgen. Ondersteuning hierbij wordt via het ondersteuningspunt geboden. De (meerjarige) financiering voor het ondersteuningspunt wordt voorzien via de Meerjaren Activiteiten Begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en heeft derhalve geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

De uitvoerbaarheid voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om milieuprestaties bij hun aanbestedingen te betrekken kan effectief worden gerealiseerd, maar het vereist wel extra stappen en aandacht voor detail. Om bovenstaande uitvoeringsaspecten te vergemakkelijken wordt bij amvb gekozen voor milieuprestatie-eisen die zo min mogelijk expertise, middelen en capaciteit van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven vergen. Daarbij zal nader ingegaan worden op bovenstaande aspecten. In het aanbestedingsrecht wordt het onderscheid gemaakt tussen aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven. Speciale-sectorbedrijven vallen onder een ander regime in het aanbestedingsrecht; zij hebben onder de aanbestedingswet meer procedurele flexibiliteit. De voorgestelde bepalingen uit artikel 9.6.2 en 9.6.3 gelden onverminderd de bepalingen uit de Aanbestedingswet 2012. Op grond van deze bepalingen worden milieuprestatie-eisen voor producten en

werken vastgesteld waar de aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijven een aanbesteding voor in GWW-werken uitzetten, rekening mee moeten houden. Deze bepalingen gelden als vooraf gegeven randvoorwaarden voor deze aanbestedingen.

Dit wetsvoorstel ziet niet toe op alle speciale-sectoropdrachten, maar op opdrachten voor activiteiten die in de artikelen 3.1 tot en met 3.6 van de Aanbestedingswet 2012 zijn genoemd en bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen.

7.2. Uitvoerbaarheidstoets Decentrale overheden

In het kader van de voorgenomen wetswijziging is een uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd voor decentrale overheden. De Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) is een proces dat wordt ingezet om in gesprek te gaan met decentrale overheden, zoals gemeenten, provincies en waterschappen, over de uitvoerbaarheid van de wet op lokaal en regionaal niveau. Dit proces biedt de gelegenheid om gezamenlijk te kijken naar de impact van de wet, eventuele praktische knelpunten en de benodigde aanpassingen in werkprocessen binnen deze overheden.

In dit kader zijn er gesprekken gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Over het algemeen hebben deze organisaties positief gereageerd op de voorgenomen wet en onderstreepten zij de noodzaak van een transparanter, efficiënter en eenduidiger aanbestedingsproces waarbij de milieuprestatie van GWW-werken wordt meegenomen. De regelgeving helpt overheden om eenduidig aan te besteden en biedt overheden de zekerheid dat zij minder vervuilende producten inkopen. De input van VNG, IPO en UvW heeft bijgedragen aan het verder verfijnen van de regelgeving, waarbij de nadruk lag op de haalbaarheid van de uitvoering binnen de bestaande structuren van decentrale overheden. Op basis van deze gesprekken en het proces wordt extra ondersteuning op specifiek ingebrachte onderwerpen geboden in het ondersteuningspunt. Daarnaast wordt in de amvb specifiek aandacht besteed aan het waarborgen van een goede en efficiënte uitvoering op lokaal en regionaal niveau. Met VNG, IPO

en UvW is afgesproken dat bij de uitwerking van de amvb wederom een UDO-proces wordt doorlopen.

8. Toezicht en handhaving

Tot nu toe wordt de naleving van regels door aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven niet bestuursrechtelijk gereguleerd, en regelt ook dit wetsvoorstel geen bestuursrechtelijk toezicht en handhaving op de artikelen uit titel 9.6.

Controle op de naleving van de artikelen 9.6.2 en 9.6.3 van dit wetsvoorstel vindt plaats binnen het kader van privaatrechtelijke rechtsbescherming. Wanneer een partij van mening is dat de aanbestedende dienst het aanbestedingsrecht op enigerlei wijze schendt, zijn er verschillende mogelijkheden om hiertegen in het geweer te komen als belanghebbende – zoals burgers, leveranciers en andere marktpartijen, afhankelijk van de fase van de procedure. Zo is er de mogelijkheid om vragen te stellen of zorgen kenbaar te maken tijdens de vragenronde van de aanbesteding. Wanneer de antwoorden hierop niet toereikend zijn, kan een partij een klacht indienen bij het klachtenloket van de aanbestedende dienst. Wanneer de aanbestedende dienst en de ondernemer van mening blijven verschillen over de klacht, kan de ondernemer nog terecht bij de Commissie van Aanbestedingsexperts. Daarnaast is er altijd de mogelijkheid om naar de burgerlijke rechter te gaan. Burgers en bedrijven kunnen een beroep doen op artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, wanneer de op de artikelen 9.6.2 en 9.6.3 van de Wm gebaseerde regels niet worden nageleefd. Bij aanbestedingen is het gebruikelijk dat de naleving van de toepasselijke regels kan worden afgedwongen door middel van een kort geding bij de civiele rechter.

Daarnaast kan de Commissie van aanbestedingsexperts dienen als een laagdrempelig en specialistisch orgaan waar partijen een klacht kunnen voorleggen over het handelen of nalaten van een aanbestedende dienst voor zover dat handelen of nalaten binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt. De

Commissie van aanbestedingsexperts bestaat uit onafhankelijke experts met diepgaande kennis van het aanbestedingsrecht en de praktijk, waardoor zij in staat zijn om objectieve en deskundige beoordelingen te maken van de ingediende klachten. Het inzetten van deze commissie zorgt voor een snelle en efficiënte afhandeling van geschillen zonder dat partijen direct naar de rechter hoeven te stappen. Dit draagt bij aan een snelle en kostenefficiënte oplossing van problemen, waardoor het vertrouwen in het aanbestedingsproces wordt vergroot. Het gebruik van de Commissie van aanbestedingsexperts kan daarmee bijdragen aan een cultuur van transparantie en verantwoordelijkheid binnen aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven.

Tot slot vindt ook buiten het kader van rechtsbescherming toezicht op de naleving van de aanbestedingsregels plaats. Bestuurders die verantwoordelijk zijn voor aanbestedingen kunnen daar op aangesproken worden. Daarnaast zijn aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven onderworpen aan de jaarlijkse accountantscontrole. Aansluiting op de Aanbestedingswet 2012 biedt een laagdrempelige, bekende en toegankelijke manier voor belanghebbenden om in te grijpen wanneer aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven zich niet houden aan de regels.

9. Financiële gevolgen

Bij de ontwikkeling van dit wetsvoorstel is aandacht besteed aan de financiële gevolgen van de voorgenomen regelgeving, zowel voor de betrokken burgers en bedrijven als voor de bestuurlijke lasten. Om de kwantitatieve regeldrukeffecten voor de verschillende stakeholders goed in kaart te brengen, heeft SIRA Consulting B.V. onderzoek verricht naar de impact van de wet.[42] Dit onderzoek richt zich enerzijds op de administratieve lasten en regeldruk voor burgers en bedrijven, en anderzijds op de bestuurlijke lasten die op aanbestedende diensten en speciale-

[42] Poll, van der, P., Mook, J. (2025). Onderzoek Financiële Effecten Milieuprestatie-eisen in aanbestedingen van GWW-werken. SIRA Consulting B.V. Beschikbaar via https://www.internetconsultatie.nl/milieuprestatie_gww/b1

sectorbedrijven rusten. Voor het berekenen van de regeldrukeffecten gebruikt SIRA de Rijksbreed gehanteerde methodiek[43] voor het kwantificeren van regeldruk.

In dit hoofdstuk wordt voor zover mogelijk ingegaan op de resultaten van het regeldrukonderzoek voor de voorgenomen wijzigingen in de Wet milieubeheer. Het is hierbij belangrijk te vermelden dat deze resultaten in beeld zijn gebracht door een aantal aannames te doen over keuzes die bij amvb of ministeriële regeling gemaakt zullen worden. Op de regeldrukeffecten van de voorgenomen amvb zal worden ingegaan in het conceptbesluit, omdat daarin immers nog verdere uitwerking plaatsvindt die de regeldrukeffecten bepaalt. De in dit wetsvoorstel opgenomen verplichtingen brengen geen financiële consequenties met zich mee voor de rijksbegroting. De uitvoering van het ondersteuningspunt kan plaatsvinden binnen de bestaande budgettaire kaders.

9.1. Gevolgen voor burgers en bedrijven

De kwantitatieve regeldrukeffecten burgers en bedrijven van het voorliggende wijzigingsvoorstel zijn in kaart gebracht door SIRA Consulting B.V. Het onderzoek naar de regeldruk betreft de wijzigingen in de wet Milieubeheer, waarbij met de aanname is gewerkt dat bij amvb gestuurd wordt met de Milieukostenindocator (MKI) als milieuprestatie-eis. Het onderzoek laat zien dat de bedrijven en overheden over het algemeen positief zijn over de voorgestelde wijzigingen, omdat de regelgeving aansluit op de praktijk en door eenduidigheid te bieden meer perspectief biedt voor zowel bedrijven als overheden. Bij de uitwerking van de amvb worden de effecten opnieuw door SIRA in kaart gebracht.

Eenmalige regeldrukeffecten: milieuprestatie-eisen in de vorm van de MKI

De lasten van het hanteren MKI-prestatie-eisen op productniveau zitten met name in het aantoonbaar maken van de prestaties.

[43] https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2023-12/Handboek%20Meting%20Regeldrukkosten%202023%20-%20DEF%20-%204-12-2023%20toegankelijk.pdf

Voor veel beton- en asfaltproducten geldt dat varianten beschikbaar zijn met een lagere MKI-score. Vaak zijn ook de onderliggende data die benodigd zijn voor het verrichten van een LCA, en daaropvolgend de MKI-berekening, via de leverancier beschikbaar. Er zijn geen expliciete kosten meegenomen voor kennisname omdat bedrijven die meedingen in deze aanbestedingen ook nu soms al te maken hebben met MKI-eisen waardoor de werkwijze bekend is.

Bedrijven die meedingen in aanbestedingen voor GWW-werken van de overheid ondervinden eenmalige lasten voor het verzamelen van de bewijslast voor de asfalt- en betonproducten waarvoor de MKI-prestatie-eisen gaan gelden. Gemiddeld wordt door SIRA ingeschat - op basis van interviews met partijen uit de sector - dat het berekenen van de MKI-score voor één enkel product circa € 400 kost (P). Deze kosten kunnen bestaan uit tijdbesteding van intern personeel om de berekening te verrichten, of out-of-pocket kosten als voor het verrichten van de berekening een extern bureau wordt ingeschakeld. In de meeste gevallen verrichten leveranciers de berekening zelf, en brengen zij de kosten in rekening. De verwachting is dat de bulk van deze kosten per product zich zullen voordoen de eerste keer dat dit product wordt gebruikt. Wanneer de samenstelling van het product onveranderd is als het opnieuw gebruikt wordt, hoeft geen nieuwe berekening verricht te worden. Wanneer de samenstelling wel veranderd is, betreft dit in de meeste gevallen een beperkte wijziging waarbij enkel bepaalde parameters gewijzigd hoeven te worden. Deze extra handeling resulteert niet in significante regeldrukkosten.

Op basis van het bovenstaande blijken de kosten voor het hanteren van MKI-prestatie-eisen samen te hangen met het aantal asfalt- en betonproducten waarvoor uiteindelijk in een onderliggende regeling MKI-waardes voor worden opgenomen. Immers: als voor een product eenmaal de bewijslast is opgesteld dan kan deze ook voor latere offertes worden gebruikt. Voor hoeveel producten dit uiteindelijk moet, is afhankelijk van hoeveel producten uiteindelijk in de regeling worden opgenomen. Dit nu nog niet bekend. Op basis van informatie van het Betonakkoord en Moederbestek.nl heeft SIRA een inschatting gemaakt. Omdat

niet bekend is hoeveel asfalt- en betonproducten uiteindelijk in de regeling terecht komen, hanteert SIRA een ruime bandbreedte van minimaal 50 tot maximaal 200 producten (Q).

Eenmalige regeldrukkosten

MKI-prestatie-eisen			
Scenario	Kosten per product (P)	Aantal producten (Q)	Totale kosten (P*Q)
Minimaal	€ 400	50	**€ 20.000**
Maximaal	€ 400	200	**€ 80.000**

Structureel hebben bedrijven geen kosten voor de aanbestedingen waarin de milieuprestatie-eisen worden meegenomen. Zij hoeven immers enkel het bewijs zoals hierboven beschreven te overhandigen om aan de eisen van de aanbestedende dienst te voldoen. Uit de interviews die zijn afgenomen door SIRA blijkt verder dat de MKI-prestatie-eisen op peloton-niveau niet tot aanzienlijke meerkosten van het materiaal zullen leiden. Het overgrote merendeel van de leveranciers voldoet al aan deze eisen in de huidige situatie. Het is aannemelijk dat partijen die hier niet aan kunnen voldoen zullen afhaken bij dit type aanbestedingen. Voor het nader criterium geldt dit eveneens, maar speelt ook mee de materiaalkosten in sterke mate afhankelijk zijn van de invulling van de verplichting door de opdrachtgever. Hierdoor zijn de meerkosten vrijwel niet te kwantificeren.

Structurele regeldrukkosten: verplicht MKI als nader criterium voor grote projecten

Structureel hebben bedrijven met name kosten voor de aanbestedingen waar de MKI-verplichting als nader criterium moet worden meegenomen. Dit vergt voor elke aanbesteding een specifieke berekening en uitwerking die aanvullende kosten met zich meebrengt. De proceskosten voor het meenemen van MKI als nader criterium zijn onder te verdelen in de gemaakte kosten

vóór en na de aanbestedingsbeslissing door de publieke opdrachtgever.

De kosten voordat een GWW-werk gegund is aan een opdrachtnemer, zijn de kosten van de inschrijving op de aanbesteding zelf (hierna: inschrijvingskosten). Gemiddeld wordt geschat dat deze kosten 35% van de totale proceskosten van MKI-gunningscriteria voor bedrijven vertegenwoordigen. De inschrijvingskosten bestaan enerzijds uit het verrichten (of laten verrichten) van LCA-berekeningen om vervolgens te komen tot MKI-scores voor de gebruikte materialen, en anderzijds worden kosten gemaakt ten gevolge van de tijdbesteding die vereist is om de klantvraag, de wensen en voorwaarden van de opdrachtgever, te specificeren. Hoewel een enkele respondent aangaf voor het verrichten van de LCA-berekening gebruik te maken van de diensten van externe duurzaamheidsadviseurs, heeft SIRA voor de berekening van de regeldrukkosten de aanname gedaan dat deze bestaan uit de tijdbesteding van interne medewerkers. De geschatte out-of-pocket kosten voor de inhuur van deze externe medewerkers zijn omgerekend naar ‘interne’ uren met behulp standaard gehanteerde uurtarieven conform de Rijksbreed gehanteerde methodiek.[44] In werkelijkheid is de verwachting echter dat een aanzienlijk deel van de (met name kleinere) opdrachtgevers initieel gebruik zal maken van externe adviesbureaus.

De kosten voor bedrijven nadat de uitvoering van een GWW-werk aan hen gegund is door publieke opdrachtgevers, ontstaat gedurende de volledige doorlooptijd van het project (hierna: doorloopkosten). Deze doorloopkosten bestaan primair uit de ‘as-built controle’, waarbij de opdrachtnemer aantoont dat de toegezegde MKI daadwerkelijk in de praktijk behaald is middels een MKI-berekening op basis van de werkelijk toegepaste hoeveelheden, en onderbouwd met bewijsstukken. Hoewel de doorloopkosten van de MKI als nader criterium kunnen fluctueren met de doorlooptijd van een project, schatten respondenten deze kosten op gemiddeld 65% van de totale proceskosten.

[44] Zie: https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2023-12/Handboek%20Meting%20Regeldrukkosten%202023%20-%20DEF%20-%204-12-2023%20toegankelijk.pdf

Hoewel bedrijven tot vergelijkbare kwalitatieve inschattingen komen van de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van het MKI-gunningscriterium, lopen hun kwantitatieve schattingen van de regeldrukkosten sterk uiteen. Geheel verbazend is dit niet, gegeven de diversiteit aan infrastructurele projecten binnen de GWW, en het feit dat bepaalde opdrachtnemers zich specialiseren binnen bepaalde niches van de sector die in potentie weinig overlap kennen met elkaar. Gelijktijdig kan ook de ervaring van opdrachtnemers met het werken met MKI als nader criterium een rol spelen, waarbij bedrijven naarmate zij meer ervaring en kennis opdoen de meerkosten zien dalen. Op basis van de interviews kan deze laatste verklaring echter niet eenduidig gestaafd worden. Om de variatie te reflecteren tussen opdrachtnemers op het gebied van hun inschatting van de proceskosten van de MKI als nader criterium, zijn de regeldrukkosten door SIRA berekend met behulp van drie scenario's: een scenario gebaseerd op de minimale kosten die bedrijven verwachten te moeten maken, een scenario gebaseerd op de maximale kosten, en een gemiddeld scenario. De kosten bestaan uit de verwachte tijdbesteding voor elk scenario, vermenigvuldigd met het standaard uurtarief van een hoogopgeleide medewerker (€54,-). De geschatte tijdbestedingen[45] voor een groot project zijn als volgt voor de drie scenario's:

- Minimaal: 29,2 uur (aanbestedingsfase) + 54,2 uur (doorloopfase) = 83,4 uur
- Gemiddeld: 43,5 uur (aanbestedingsfase) + 80,7 uur (doorloopfase) = 124,3 uur
- Maximaal: 57,7 (aanbestedingsfase) + 107,2 (doorloopfase) = 164,9 uur

Omgerekend komt dit dus neer op de volgende regeldrukkosten per project:

[45] Tijdbestedingen worden door de interviewrespondenten geregeld uitgedrukt in Fte's in plaats van individuele werkzame uren. Omdat het aantal werkzame uren van een voltijds dienstverband significant kan verschillen tussen werkgevers, en tussen CAO's, wordt gerekend met een standaardaantal uren. Door SIRA is gekozen om het aantal van 1.720 werkzame uren op jaarbasis te hanteren. Dit aantal berust op een schatting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Minimaal: € 1.577 (inschrijvingskosten) + € 2.927 (doorloopkosten)
- Gemiddeld: € 2.349 (inschrijvingskosten) + € 4.358 (doorloopkosten)
- Maximaal: € 3.116 (inschrijvingskosten) + € 5.789 (doorloopkosten)

Van de kosten in de aanbestedingsfase, de inschrijvingskosten, moeten de kosten voor het verrichten van de LCA- en MKI-berekeningen op productniveau (à €1200,-) worden afgetrokken. Deze regeldrukkosten dienen immers al gemaakt te worden als gevolg van de milieuprestatie-eisen in de vorm van de MKI.

In onderstaande tabel zijn de regeldrukkosten van de MKI als nader criterium voor bedrijven per project minus inschrijvingskosten (P), en in totaal (P*Q) berekend en overzichtelijk weergegeven voor alle drie de scenario's. Het aantal projecten (Q) is geschat op basis van een analyse van aanbestedingen van GWW-werken die worden aanbesteed vanaf de Europese aanbestedingsgrens[46] en gepubliceerd zijn op TenderNed over de periode 1 januari 2016 tot en met 31 juni 2024. Van deze 240 projecten stelt SIRA dat bij 85%, of 204 projecten, sprake is van regeldrukkosten door deze verplichting. In de andere gevallen worden in de huidige situatie al gunningscriteria gehanteerd en leidt deze nieuwe verplichting niet tot extra kosten.

Structurele regeldrukkosten

	MKI-gunningscriteria			
Scenario	Type kosten	Kosten per project (P)	Aantal projecten (Q)	Totale kosten (P*Q)

[46] De verplichtingen omtrent het MKI-gunningscriterium is van toepassing bij de aanbesteding van GWW-werken vanaf een minimum geraamde opdrachtwaarde. Naar de afbakening van deze categorie wordt door het ministerie van IenW onderzoek gedaan. Een mogelijke optie die hierbij bekeken wordt is de Europese aanbestedingsgrens voor werken, deze bedraagt €5.538.000 in 2024-2025. In het SIRA onderzoek is uitgegaan van deze aanbestedingsgrens voor grote projecten.

Minimaal	Inschrijvingskosten (- €1200)	€ 377	204	€ 76.908
	Doorloopkosten	€ 2.927	204	€ 597.108
	Totaal	€ 3.304	204	**€ 674.016**
Gemiddeld	Inschrijvingskosten (- €1200)	€ 1.149	204	€ 234.396
	Doorloopkosten	€ 4.358	204	€ 889.032
	Totaal	€ 5.507	204	**€ 1.123.428**
Maximaal	Inschrijvingskosten (- €1200)	€ 1.916	204	€ 390.864
	Doorloopkosten	€ 5.789	204	€ 1.180.956
	Totaal	€ 7.705	204	**€ 1.571.820**

Het nader criterium op milieuprestatie leidt bij een gemiddeld GWW-werk tot een toename van de regeldrukkosten van 5.500 euro per jaar. Dit gaat bij een gemiddeld project van €11.3 miljoen[47] om 0,01% van de totale projectwaarde.

9.2. Bestuurlijke lasten

Het opnemen van MKI-prestatie-eisen op productniveau voor beton en asfalt resulteert in eenmalige en structurele kosten voor opdrachtgevers. Zij moeten immers eenmalig de prestatie-eisen verankeren in het aanbestedingsbeleid. Per project zullen daarnaast kosten gemaakt moeten worden in de projectvoorbereiding, waarin de MKI-scope vastgesteld wordt, en de MKI-eisen ingevoegd worden in de contractstukken. Ook worden structurele kosten verwacht voor de controle op de naleving.

[47] Ten opzichte van de totale GWW-marktwaarde vertegenwoordigen 'Europese' aanbestedingen 30%, of €2.722.500.000 van alle publieke aanbestedingen. Het gemiddelde aantal projecten per jaar boven deze aanbestedingsgrens is 240. De gemiddelde projectwaarde van projecten boven de Europese aanbestedingsgrens ligt hiermee op €11.343.750.

Eenmalige regeldrukeffecten: milieuprestatie-eisen in de vorm van de MKI

De kosten voor het opnemen van MKI prestatie-eisen op productniveau hangen samen met de grootte van de organisatie van de opdrachtgever. Ondanks de variatie in grootte tussen opdrachtgevers kan een referentieberekening gemaakt worden voor een middelgrote opdrachtgever (projectomzet van circa €50 miljoen). De eenmalige tijdbesteding om alle MKI prestatie-eisen eenmalig in te regelen in de processen en deze vast te leggen in het beleid schatten de respondenten op een ruime werkweek (44 uur) van 1 medewerker. Uitgaande van een standaard intern uurtarief van een schaal 10 medewerker (€ 75)[48] zijn de bijbehorende kosten van deze tijdbesteding € 3.300.

De tijdbesteding voor het inregelen van de MKI-prestatie-eisen zal echter significant lager zijn voor opdrachtgevers die reeds gebruik maken van de MKI bij aanbestedingen, zo'n 24% van het totale aantal opdrachtgevers. Onderstaande tabel toont daarom de totale eenmalige bestuurlijke lasten voor die organisaties die nog niet met de MKI werken.

Eenmalige bestuurlijke lasten

MKI-prestatie-eisen				
Tijdbesteding per organisatie (in uren)	Uurtarief (€)	Kosten per organisatie (P)	Aantal organisaties (Q)	Totale kosten (P*Q)
44	€ 75,00	€3.300	286	**€ 943.800**

Structurele regeldrukkosten: milieuprestatie-eisen in de vorm van de MKI

Behalve eenmalige kosten, verwachten opdrachtgevers structurele bestuurlijke lasten als een gevolg van de

[48] Voor medewerkers van overheidsorganisaties worden standaard interne uurtarieven (incl. btw) aangehouden, gebaseerd op de salaristabel uit de CAO Gemeenten 2024-2025. Deze is beschikbaar via https://www.caogemeenten.nl/cao-gemeenten/salaris-salaristoeslagen-en-vergoedingen

werkzaamheden op projectbasis, waaronder het vaststellen van de MKI-scope, het invoegen van de MKI-eisen in de contractstukken, en de controle van de naleving van de gemaakte afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze tijdbesteding hangt naar verwachting sterk samen met de grootte van het project. Voor de berekening van de gemiddelde bestuurlijke lasten per project is SIRA uitgegaan van een standaard projectgrootte van €3.6 miljoen. Wanneer de schattingen van respondenten worden gecorrigeerd voor deze projectgrootte is de verwachting dat de structurele tijdbesteding per project neerkomt op circa 3,5 uur. Wederom uitgaande van een standaard uurtarief van een schaal 10 medewerker komen de kosten per project neer op €262,50. Dit staat gelijk aan minder dan 0,01% van de totale gemiddelde projectwaarde.

Het totale aantal projecten is berekend door de totale waarde van alle publiek aanbesteedde GWW-werken te delen door de gemiddelde projectwaarde. Hieruit volgt dat alle aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven jaarlijks samen 2.504 projecten aanbesteden. Bij een gedeelte van deze projecten wordt op dit moment de MKI al toegepast. Gemeten in omzet komt dit aandeel neer op circa 30% van de GWW-werken. Onbekend is echter hoe vaak in deze gevallen MKI-prestatie-eisen worden opgelegd, en in hoeveel gevallen een MKI-gunningscriterium. Op basis van de interviews is SIRA uitgegaan van 50/50 verdeling. De verplichting tot het opnemen van MKI prestatie-eisen bij de aanbesteding van alle GWW-werken resulteert daarom in additionele bestuurlijke lasten bij 85% van de projecten. Dit komt neer op 2.128 projecten per jaar. Onderstaande tabel toont daarom de totale structurele bestuurlijke lasten voor die projecten waarbij tot op heden nog niet met MKI prestatie-eisen gewerkt werd.

Structurele bestuurlijke lasten

MKI-prestatie-eisen				
Tijdbesteding per organisatie (in uren)	Uurtarief (€)	Kosten per organisatie (P)	Aantal projecten (Q)	Totale kosten (P*Q)
3,5	€ 75,00	€263	2.128	**€ 559.664**

Structurele regeldrukkosten: verplicht MKI als nader criterium voor grote projecten

Het opnemen van de MKI als nader criterium voor de publieke aanbesteding van GWW-werken resulteert in structurele bestuurlijke lasten voor opdrachtgevers. Deze kosten volgen primair uit de werkzaamheden die verricht moeten worden om een referentieberekening te maken voorafgaand aan het aanbestedingstraject. Respondenten hebben aangegeven dat zij voor deze berekening niet zelden gebruik maken van ondersteunende dienstverlening van externe duurzaamheidsadviseurs. Andere opdrachtgevers, voornamelijk wanneer zij veel ervaring hebben met MKI-gunningscriteria, beschikken over genoeg interne medewerkers die deze berekeningen kunnen verrichten. De bestuurlijke lasten voor het uitvoeren van de referentieberekening door externe duurzaamheidsadviseurs of door interne medewerkers variëren vrijwel evenredig met de omvang van projecten. Bij grote projecten, met een gemiddeld projectwaarde van €11.3miljoen, lopen deze kosten gezamenlijk op tot €9.047 per project. Deze kosten bestaan voor €5.558 uit kosten voor de inhuur van externe medewerkers, en voor €3.488 uit kosten voor interne medewerkers.

Naast structurele tijdbesteding voor het uitvoeren van de referentieberekening verwachten opdrachtgevers op projectbasis tijd kwijt te zijn aan de monitoring van het project. Hierbij wordt specifiek gedoeld op het toezicht op de naleving van de gemaakte beloften door opdrachtnemers. De tijdbesteding die hiermee gemoeid is loopt uiteen van een dagdeel tot enkele werkdagen. Opdrachtgevers geven aan gemiddeld 36 uur te besteden aan het houden van toezicht. Uitgaande vaneen standaard intern uurtarief van een schaal 10 medewerker zijn de bijbehorende kosten van deze tijdbesteding € 2.700. Gezamenlijk bedragen de bestuurlijke lasten op projectbasis hierdoor € 11.746, wat gelijk staat aan circa 0,1% van de totale projectwaarde.

In lijn met de berekening van de regeldrukgevolgen ten gevolge van de verplichting tot het opnemen van MKI prestatie-eisen,

gaat SIRA er bij het nader criterium van uit dat de MKI in de huidige situatie op enigerlei wijze wordt toegepast bij 30% van de werken. Op basis van de interviews doen zij de aanname dat het in de helft van deze gevallen om het toepassen van de MKI als nader criterium gaat, en in de andere helft om prestatie-eisen in de vorm van de MKI. Het uitvoeren van de referentieberekeningen, en het houden van toezicht vormen derhalve bij 15% van de werken reeds onderdeel van de werkwijze. Dit betekent dat bij slechts 85% van de projecten, of 204 projecten, additionele bestuurlijke lasten voor het opnemen van een MKI-gunningscriterium worden verwacht. Onderstaande tabel toont de totale structurele bestuurlijke lasten voor die projecten waarbij tot op heden nog niet met MKI als nader criterium in gewerkt werd.

Structurele bestuurlijke lasten

MKI als nader criterium					
Type kosten	Eenmalig of structureel	Kosten tijdbesteding (€)	Out-of-pocket kosten (€)	Aantal projecten (Q)	kosten (P*Q)
Uitvoeren referentieberekening (extern)	Structureel	-	€ 5.558	204	€ 1.133.832
Uitvoeren referentieberekening (intern)	Structureel	€ 3.488	-	204	€ 711.552
Monitoring (toezicht)	Structureel	€ 2.700	-	204	€ 550.800
Totaal	**Structureel**	**€ 6.188**	**€ 5.558**	**204**	**€ 2.396.184**

9.3. Gevolgen voor de rechtspraak

Het wetsvoorstel legt aan aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven de verplichting op om milieuprestatie-eisen en nadere criteria met betrekking tot de milieuprestatie te betrekken bij aanbestedingen van GWW-werken. In de praktijk worden al GWW-werken aanbesteed en worden in die aanbestedingen reeds verplichtingen meegenomen die relevant zijn voor de beoordeling van inschrijvingen. Zoals bij alle aanbestedingsprocedures kunnen partijen tijdens of direct na de aanbesteding naar de rechter stappen wanneer zij menen dat verplichtingen onjuist zijn toegepast. Dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de Aanbestedingswet 2012. Aanbestedende diensten blijven gehouden aan de daarin opgenomen procedures en bepalingen met betrekking tot de wijze van aanbesteden. Evenmin worden wijzigingen aangebracht in de inrichting van toezicht en handhaving, die plaatsvindt binnen het bestaande kader van privaatrechtelijke rechtsbescherming. Samengevat wordt de bestaande systematiek niet gewijzigd en sluiten de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichtingen aan bij reeds bestaande werkprocessen. Op grond hiervan wordt verwacht dat het wetsvoorstel geen gevolgen zal hebben voor de rechtspraak.

10. Monitoring en evaluatie

Met het oog op een goede uitvoering, monitoring en evaluatie van de voorgenomen wetswijziging worden er met aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven afspraken gemaakt over de wijze waarop informatieverstrekking tussen de aanbestedende diensten onderling en aan het Rijk zal plaatsvinden over de uitvoering van de maatregel en de daarmee gemoeide administratieve lasten. Dit zal naar verwachting plaatsvinden via de daarvoor bestemde structuur binnen de Strategie Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuur of via monitoring op Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen. Deze informatie dient om te monitoren of de wet zoals bedoeld in de praktijk wordt toegepast. Daarbij wordt speciaal aandacht besteed aan de effectiviteit van de nieuwe regels, de naleving ervan door aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven en de ervaringen van marktpartijen.

Op basis van de verzamelde gegevens wordt beoordeeld of de uitvoering van de wet voldoet aan de gestelde doelen. Bij de vaststelling van de milieuprestatie-eisen en nadere criteria in de amvb is het voornemen om een evalueerbare doelstelling vast te stellen, waarvoor de beoogde effecten uit de onderzoeken zoals beschreven in hoofdstuk 6 de basis vormen. Indien blijkt dat de beoogde effecten onvoldoende worden bereikt of dat de wet in de praktijk niet goed functioneert, zal worden onderzocht of bijstelling van de regelgeving noodzakelijk is om de doelstellingen alsnog te realiseren. Dit proces zorgt ervoor dat de wet flexibel blijft en kan worden aangepast op basis van de praktijkervaringen, zodat de effectiviteit en doelmatigheid ervan op lange termijn gewaarborgd blijft. Bij het opzetten en uitvoeren van deze evaluaties wordt de sector actief betrokken, zodat praktijkervaringen direct kunnen worden benut voor mogelijke verbeteringen of bijsturing van het beleid.

11. Advies en consultatie

11.1. Consultatie stakeholders in fase voorbereiding wetsvoorstel

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is er uitgebreid overleg gevoerd met een breed scala aan relevante partijen, om ervoor te zorgen dat de wet goed aansluit bij de praktijk en de behoeften van alle betrokkenen. Er is individueel geconsulteerd met aanbestedende diensten, speciale-sectorbedrijven, marktdeelnemers, brancheorganisaties, ingenieurs- en adviesbureaus en juridische experts. Daarnaast zijn stakeholderconsultaties georganiseerd waarbij alle geïnteresseerde partijen zich konden aanmelden om input te leveren op het wetsvoorstel. In totaal zijn meer dan tweehonderd individuele partijen gesproken. Deze raadplegingen hebben waardevolle inzichten opgeleverd over de effecten van de wet in de praktijk, de uitdagingen die aanbestedende diensten, speciale-sectorbedrijven en marktpartijen tegenkomen, en de mogelijkheden om de wet te verbeteren en beter uitvoerbaar te maken.

Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden die invloed ondervinden van de aanbestedingspraktijk, zodat hun perspectieven ook zijn meegenomen. Het consultatieproces heeft bijgedragen aan het verfijnen van het wetsvoorstel en heeft ervoor gezorgd dat het wetsvoorstel niet alleen juridisch en beleidsmatig stevig is, maar ook breed wordt gedragen door de betrokken partijen. Op deze manier is geprobeerd de wet zo effectief en praktisch mogelijk te maken voor alle betrokkenen.

Tot slot is er een klankbordgroep samengesteld, waarin vertegenwoordigers van diverse stakeholders samengekomen om de conceptwetgeving te bespreken en feedback te geven. Deze klankbordgroep levert waardevolle inzichten op over de praktische uitvoerbaarheid van de wet en zal ook geraadpleegd worden voor de amvb.

11.2. Advisering door het Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het wetsvoorstel en bijbehorende memorie van toelichting zijn parallel tijdens de periode van internetconsultatie voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) voor de toetsing op de administratieve lasten en regeldrukgevolgen. De ATR heeft op 15 augustus 2025 heeft het ATR zijn advies uitgebracht. Het college adviseert om 1) in het wetsvoorstel 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) een evalueerbare doelstelling te formuleren met betrekking tot de verwachte milieu-impact van beide instrumenten, 3) om toe te lichten hoe de werkbaarheid voor bedrijven zal worden meegenomen bij de vaststelling van de fases waarop het wetsvoorstel van toepassing is 4) om duidelijk te maken hoe wordt omgegaan met een berekenmethode vanuit de herziene Europese Bouwproductenverordening om onnodige regeldruk te voorkomen, en om 5) om de regeldrukberekening, overeenkomstig de Rijksbrede methodiek, aan te vullen**.**
Hieronder wordt nader ingegaan op de manier waarop het ministerie van IenW de adviespunten heeft verwerkt. Op 30

oktober 2025 heeft ATR een aanvullende zienswijze uitgebracht. Waar nog verduidelijking nodig was, is dat in dit wetsvoorstel verwerkt.

Inhoudelijke puntsgewijze reactie van het ministerie op de toets van het Adviescollege toetsing regeldruk

1). Het wetsvoorstel is zodanig vormgegeven dat landelijke uniformiteit wordt geborgd, terwijl ruimte voor maatwerk behouden blijft. De basisnormen die het kabinet minimaal noodzakelijk acht op het gebied van milieu worden eenduidig vastgelegd in de amvb en ministeriële regeling, zodat opdrachtnemers niet steeds met verschillende uitgangspunten geconfronteerd worden bij verschillende opdrachtgevers. Tegelijkertijd behouden opdrachtgevers vrijheid om hogere ambities na te streven. Dat kan gaan om strengere milieuprestatie-eisen of om aanvullende eisen, bijvoorbeeld als het gaat om materieeleisen of eisen aan percentages recyclaat of biobased materiaal. In hoofdstuk 2.3 in de memorie van toelichting is dit nader toegelicht. Om maatwerk te borgen, is in het wetsvoorstel een mogelijkheid opgenomen om af te wijken van de verplichtingen. Deze uitzonderingsmogelijkheid wordt nader uitgewerkt in de amvb. Verder zal de hoogte van de projectgrens die gaat gelden bij de verplichting van het gunningscriterium met nauwkeurigheid worden bepaald. Deze wordt onder andere geconsulteerd bij een klankbordgroep, waarin een goede afspiegeling van de sector vertegenwoordigd is. Daarbij komt onder andere ook aan de orde of een gefaseerde invoering van lagere projectgrenzen en/of van bepaalde contractvormen (bijvoorbeeld bouwteams, basisonderhoud, raamovereenkomsten) nodig is, passend bij verschillende lokale situaties.

De verwachting is dat met het mogelijk maken van maatwerk de eenduidigheid en uniformiteit die de verplichtingen beogen niet in gevaar komt. Dat komt omdat de milieuprestatie-eisen worden verwerkt in de standaard contracten en bestekken UAV-GC en RAW, die aanbestedende diensten in praktijk gebruiken om de vraagspecificatie voor hun aanbestedingen compleet te krijgen. Door van UAV-GC en RAW gebruik maken, worden de

verplichtingen automatisch geïmplementeerd.[49] In praktijk zullen de eisen in de sector dus worden veelal toegepast doordat de sector UAV-GC en RAW gebruikt. De eenduidigheid blijft hiermee geborgd. Dit staat tevens in het wetsvoorstel op pagina onder hoofdstuk 2.3.

2). Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderschrijft de wens voor regelmatige evaluatie en monitoring van de verplichtingen. Om de basis te leggen voor een evalueerbare doelstelling, is een indicatieve berekening gemaakt van de impact van milieuprestatie-eisen op materiaalniveau (beton, staal en asfalt).[50] Daarbij zijn huidige prestatieniveaus als referentie gehanteerd en is naar de periode 2024-2030 gekeken. Hieruit blijkt dat als de milieuprestatie-eisen per 2024 ingevoerd zouden worden dit leidt dit tot een totale CO_2-besparing van zo'n 623 kton in het jaar 2030 (niet-cumulatief). Relatief is dit een besparing van circa 13% van de totale impact van de GWW-sector in 2030, zowel op milieuprestatie[51] als op CO_2-uitstoot. In Bijlage II van dat zelfde advies is een inschatting gemaakt dat op dit moment 70% van de GWW-markt niet met milieuprestatie-eisen wordt aanbesteed. Op basis van deze inschatting is de potentie van deze beleidsmaatregel vertaald naar absolute reducties van CO_2 en milieuprestatie in 2030. In het algemeen geldt dat naarmate de eisen strenger zijn dit leidt tot (extra) milieuwinst.

Om de impact inzichtelijk te maken van de tweede maatregel, waarbij aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven verplicht worden om bij de aanbesteding van een GWW-werk vanaf een bepaalde opdrachtwaarde milieuprestatiekwaliteitsaspecten mee te nemen in de vorm van een (sub)gunningscriterium, is tevens onderzoek uitgevoerd.[52] Daarbij is uitgegaan van het scenario dat deze verplichting geldt voor GWW-werken die worden aanbesteed met een

[49] In de GWW-markt circa 1/3 van het marktvolume (op basis van omzet) uit RAW-bestekken bestaat en zo'n 2/3 uit UAV-GC-contracten
[50] Bosch, S., Peeters, T., Dijcker, R., Hendriks, R., Hoppe, F., & Bakker, E. (2024). *Beleidsadvies sturende MKI*. Copper8, Witteveen+Bos & Flux Partners. Beschikbaar via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/31/bijlage-3-beleidsadvies-sturende-mki
[51] Gemeten met de Milieukostenindicator (MKI)
[52] Vries, J., de, Laan, J. van der, I., Nieuwenhuijse (2025), Factsheet | Versnellingsmaatregelen toepassing milieuprestatie-eisen GWW, CE Delft

opdrachtwaarde vanaf de Europese aanbestedingsgrens. Hieruit is naar voren gekomen dat dit scenario leidt tot een reductie van 400kton CO_2-eq. Ook hier geldt dat het positieve effect van de maatregel op de milieu-impact toeneemt wanneer de geraamde opdrachtwaarde lager wordt vastgesteld.

Met bovenstaande gegevens is voor beide verplichtingen de basis gelegd voor een evalueerbare doelstelling. Omdat de hoogte van de milieuprestatie-eisen en de minimum geraamde opdrachtwaarde niet in het wetsvoorstel, maar bij of krachtens amvb worden vastgesteld, is in het wetsvoorstel nog geen harde evalueerbare doelstelling opgenomen met betrekking tot de verwachte milieu-impact van de verplichtingen. Wel is extra informatie over de gewenste effecten van beide maatregelen toegevoegd in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderschrijft daarnaast de wens voor regelmatige evaluatie en monitoring. De werking van de verplichtingen zal periodiek worden beoordeeld op uitvoerbaarheid (de praktische toepassing door opdrachtgevers en opdrachtnemers). Ook wordt onderzocht hoe de daadwerkelijke bijdrage aan reductie van milieu-impact kan worden gemonitord. De verhouding tussen lasten en beoogde baten wordt daarbij tevens betrokken. Bij het vormgeven van de evaluaties wordt de sector actief betrokken, zodat ervaringen uit de praktijk direct kunnen worden benut voor verbeteringen en bijsturing. Dit is verduidelijkt in hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting.

3). Het kabinet onderschrijft het belang van de werkbaarheid voor bedrijven bij de toepassing van milieuprestatie-eisen. Het kabinet wil niet dat er onnodige administratieve lasten met een wetsvoorstel gemoeid gaan. Daarom is – na uitgebreid onderzoek waarbij de sector betrokken is - gekozen voor verplichtingen die een beperkte hoeveelheid expertise, middelen en capaciteit vergen. Daarbij is tevens rekening gehouden met het MKB, zie o.a. hoofdstuk 6.2. van dit wetsvoorstel. Het uitgangspunt is dat de verplichtingen leiden tot een eenduidige werkbare norm voor bedrijven en overheden, in plaats van versnipperde eisen over opdrachtgevers heen zoals dat nu het geval is. Ten opzichte van de huidige situatie zorgt het wetsvoorstel op deze manier voor meer duidelijkheid en minder uitzoekwerk. Door gebruik te

maken van algemeen aanvaarde methoden (zoals de MKI), uniforme formats en centrale ondersteuning, wordt de uitvoeringspraktijk gestroomlijnd.

In de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn reeds intensieve gesprekken gevoerd met overheden, brancheorganisaties, opdrachtnemers en producenten. Ook zijn stakeholderconsultaties georganiseerd om te borgen dat het wetsvoorstel passend is bij de praktijk. Deze lijn wordt doorgezet bij de uitwerking van lagere regelgeving. Ook bij de nadere uitwerking in de amvb en ministeriele regeling wordt aandacht gegeven aan de proportionaliteit van de eisen, zodat partijen niet onevenredig worden belast. Dit geldt ook in geval een keuze wordt gemaakt over modules in de levenscyclusanalyse die worden gebruikt om de MKI te berekenen. Zo wordt er een klankbordgroep opgericht om de richting te toetsen bij de sector, waarin de sector breed vertegenwoordigd is. Tot slot zal de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden geregeld bij koninklijk besluit. Hiermee kan het exacte tijdstip van inwerkingtreding afgestemd worden op de praktijk, bijvoorbeeld om de sector voldoende tijd te geven voor aanpassingen in processen, systemen of beleid.

4). Zoals het wetsvoorstel is vermeld wordt de rekenmethode voor het inzichtelijk maken van de milieuprestatie-eisen bij amvb vastgesteld. Daarbij wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de verhouding tot de Europese Bouwproductenverordening. Dit is in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel te lezen. De stelling dat er twee parallelle rekenstelsels ontstaan – vanuit de Europese Bouwproductenverordening en vanuit het wetsvoorstel – is onjuist. Het huidige milieuprestatie-stelsel is gestoeld op Europees vastgestelde normen en regels. In zowel de Europese Bouwproductenverordening als het huidige Nederlandse milieuprestatie-stelsel vormen de bestaande EN15804[53] en de bestaande Europese Product Category Rules[54] voor specifieke productgroepen (zoals beton, staal en asfalt) de basis voor

53 De EN15804 is de Europese norm voor het bepalen van de milieuprestatie van bouwproducten.
54 Product Category Rules, ook wel PCR, is een verzameling specifieke regels, vereisten en richtsnoeren voor het opstellen van milieuverklaringen voor producten.

rekenregels. De leveranciers die voldoen aan de Nederlandse eisen, voldoen daarom per definitie ook aan de Europese eisen.

Het is mogelijk dat de Europese Commissie onder de herziene Europese Bouwproductenverordening rekenregels voor productgroepen doorontwikkelt in de vorm van een technisch geharmoniseerde specificatie. Dit is momenteel nog niet het geval; er zijn nog geen rekenregels ontwikkeld, gepubliceerd of van kracht. De Europese Commissie is een CPR Acquis proces gestart met een doorloopperiode van minimaal tien jaar om te komen tot geharmoniseerde technische specificaties. Nederland is als lidstaat betrokken bij dit proces. De Nederlandse inzet daarbij is dat op Europees niveau geborgd wordt dat de rekenregels ondersteunend zijn aan de doelstelling van het wetsvoorstel en de onder de Omgevingswet verplichte Milieuprestatie-eis Gebouwen, namelijk het effectief sturen op het verlagen van de milieubelasting door het bieden van eenduidigheid aan het bedrijfsleven en aanbestedende diensten. Ook gelden er voor aanbestedende diensten over de herziene Europese Bouwproductenverordening andere regels. Zo mogen zij strengere of aanvullende eisen stellen.

Het CPR Acquis proces is een zorgvuldig en langdurig proces van onderhandeling. Nederland kan dit proces niet versnellen. Dat betekent ook een periode van onduidelijkheid over rekenregels en aanvulling hiervan door lidstaten. Het wachten met dit wetsvoorstel totdat er meer duidelijkheid is betekent dat het bedrijfsleven en aanbestedende diensten mogelijk jaren geen gebruik kunnen maken van de voordelen van dit wetsvoorstel. Dat is onwenselijk. Dat neemt niet weg dat Nederland stappen zet om zich zo goed mogelijk voor te bereiden op de herziene Europese Bouwproductenverordening. Zo wordt er onderzoek gedaan naar verschillende scenario’s binnen de herziene Europese Bouwproductenverordening – bijvoorbeeld dat de Europese Commissie het toestaat dat er verschillende databases kunnen worden gebruikt bij de berekening van de milieuprestatie van bouwproducten – en wat dit juridisch gezien betekent. Hierbij heeft het voorkomen van onnodige regeldruk prioriteit. Afhankelijk van de juridische ruimte zijn er grofweg een tweetal scenario’s mogelijk:

- De huidige situatie blijft in stand: als een fabrikant voldoet aan de NL eisen – dan voldoet een fabrikant ook aan de Europese (CPR) eisen.
- De huidige situatie wijzigt doordat de Europese rekenmethode niet langer mag worden aangevuld door lidstaten. In de verdere uitwerking van het wetsvoorstel (bij of krachtens amvb) wordt het bedrijfsleven ontlast van toegenomen regeldruk, bijvoorbeeld door als overheid zelf milieu-data ter beschikking te stellen of door een ander type eisen in aanbestedingen toe te passen, zoals een eis voor het maximum gehalte klinker in beton of de maximum productietemperatuur voor asfalt), waarmee de milieubelasting gericht wordt gereduceerd.

5). De kwantitatieve regeldrukeffecten van het voorliggende wijzigingsvoorstel voor burgers en bedrijven zijn in kaart gebracht door SIRA Consulting B.V. conform de Rijksbreed gehanteerde methodiek.[55] Het onderzoek naar de regeldruk betreft de wijzigingen in de wet Milieubeheer, waarbij met de aanname is gewerkt dat bij amvb gestuurd wordt met de MKI als milieuprestatie-eis.[56] In hoofdstuk 9 van de Memorie van Toelichting zijn de bevindingen van het rapport beknopt weergegeven en is toegevoegd hoe tot deze bevindingen is gekomen. Tevens is er een verwijzing naar het rapport opgenomen.

Uit de interviews die zijn afgenomen door SIRA blijkt dat de MKI-prestatie-eisen op peloton-niveau niet tot aanzienlijke meerkosten van het materiaal zullen leiden. Het overgrote merendeel van de leveranciers voldoet al aan deze eisen in de huidige situatie. Mogelijk zullen ‘achterblijvers’ extra kosten moeten maken, maar het is aannemelijker dat deze partijen zullen afhaken bij dit type aanbestedingen. Voor het gunningscriterium geldt dit eveneens, maar speelt ook mee de materiaalkosten in sterke mate afhankelijk zijn van de invulling van de verplichting door de

[55] Poll, van der, P., Mook, J. (2025). Onderzoek Financiële Effecten Milieuprestatie-eisen in aanbestedingen van GWW-werken. SIRA Consulting B.V. Beschikbaar via https://www.internetconsultatie.nl/milieuprestatie_gww/b1

[56] Bij de uitwerking van de amvb wordt opnieuw een regeldruktoets uitgevoerd door SIRA

opdrachtgever. Hierdoor zijn de meerkosten vrijwel niet te kwantificeren.

Alle geïnterviewde bedrijven geven aan reeds ervaring te hebben met de MKI in de aanbesteding, ze zijn dus al goeddeels bekend met deze werkwijze. Eventuele project-specifieke kennisnamekosten vormen onderdeel van de tijdbesteding voor het verrichten van LCA- en vervolgens MKI-berekeningen. De kosten van kennisname door opdrachtgevers vormen onderdeel van de eenmalige tijdbesteding voor het ‘inregelen’ van de MKI-prestatie-eisen door die opdrachtgevers die in de huidige situatie nog geen ervaring hadden met de MKI in de aanbesteding. Deze kosten konden door respondenten niet los bezien worden van de overige eenmalige werkzaamheden.

11.3. Uitvoerbaarheidstoets RWS

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 13 augustus 2025 de uitvoerbaarheidstoets van Rijkswaterstaat ontvangen. De conclusie van de toets is dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. Daarbij geeft Rijkswaterstaat de volgende aandachtspunten mee:

- Het is essentieel dat de wet en de amvb voldoende ruimte bieden voor gemotiveerde afwijkingen en alternatieve benaderingen, zodat Rijkswaterstaat projecten kan blijven uitvoeren binnen de grenzen van capaciteit, techniek, specifieke inkoopstrategieën en administratieve lasten.
- Om de daadwerkelijke impact op de werkzaamheden en organisatie van Rijkswaterstaat te beoordelen, is ook bij amvb een uitvoerbaarheidstoets gewenst.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat neemt de aspecten die benoemd zijn mee in de verdere uitwerking van het wetsvoorstel in de onderliggende regelgeving.

11.4. Uitvoerbaarheidstoets ProRail

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 1 september 2025 de uitvoerbaarheidstoets van Rijkswaterstaat ontvangen. Het wetsvoorstel sluit goed aan bij de werkwijze die ProRail reeds hanteert om de milieu-impact van de spoorsector te verlagen. ProRail staat derhalve positief tegenover dit

wetsvoorstel. Tegelijkertijd constateert ProRail dat het wetsvoorstel op dit moment voorziet in de bevoegdheid om nadere regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling. Juist in deze nadere regelgeving worden het concrete toepassingsbereik en de inhoudelijke eisen die voor ProRail van specifiek belang zijn, nader uitgewerkt. Hierin is het van belang dat mits deze goed aansluit bij de praktijk, ruimte biedt voor technologische innovatie en rekening houdt met de uiteenlopende behoeften van aanbestedende diensten. Via deelname aan de klankbordgroep blijft ProRail graag nauw betrokken bij deze nadere uitwerking. ProRail heeft naast een aantal tekstuele aanpassingen in de concept Memorie van Toelichting een aantal aandachtpunten meegegeven, waaronder:

- Het bij amvb verplicht voorschrijven van een nader criterium wordt in sommige gevallen – zoals bij een plan van aanpak voor samenwerkingscontracten - in twijfel getrokken.
- Borgen dat de beoordelings- en rekenmethodiek uniform en eenduidig toegepast wordt is essentieel voor het creëren van voorspelbaarheid voor marktpartijen en het waarborgen van een gelijk speelveld binnen de sector.
- Overwegen om in de uitzonderingen die verder worden uitgewerkt in de amvb ten behoeve van de milieuprestatie-eisen tijdelijke ontheffingen op te nemen voor pilots, zodat innovaties of duurzame producten getest kunnen worden.
- Circulariteit en hoogwaardig hergebruik aan het einde van de levensduur voldoende borgen.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat neemt de aspecten die benoemd zijn mee in de verdere uitwerking van het wetsvoorstel in de onderliggende regelgeving.

11.5. Internetconsultatie

De internetconsultatie met betrekking tot dit wetsvoorstel heeft van 10 juli 2025 tot en met 21 augustus 2025 plaatsgevonden. De reacties op de internetconsultatie zijn gebundeld en verwerkt het

verslag van de internetconsultatie.[57] Samenvattend is in de reacties op de internetconsultatie van het wetsvoorstel brede steun uitgesproken voor de wettelijke verankering van milieuprestatie-eisen in de GWW-sector, namelijk door 97% van de partijen. Partijen zien dit als een belangrijke stap richting meer uniformiteit en een gelijk speelveld. Uit de consultatie kwamen verder enkele aandachtspunten naar voren, zoals de behoefte aan duidelijke definities en afbakening van de verplichtingen, proportionaliteit tussen grote en kleine projecten, en ruimte voor innovatie en maatwerk. Het ministerie heeft deze punten betrokken bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel, en zal deze meenemen in de uitwerking van het ondersteuningspunt en de verplichtingen in lagere regelgeving. Meer informatie over de reacties en de inhoudelijke beantwoording is te vinden in het consultatieverslag.

11.6. Notificatie Europese Commissie

Dit wetsvoorstel wordt genotificeerd bij de Europese Commissie op het moment dat het voor advies bij de Raad van State voorligt.

12. Overgangsrecht en inwerkingtreding

De inwerkingtreding van de bepalingen uit dit voorstel – samen met de bepalingen uit de nog voor te leggen bijbehorende amvb en de ministeriële regeling – zal plaatsvinden bij koninklijk besluit. Dit biedt voldoende tijd voor de betrokken partijen, zoals aanbestedende diensten, speciale-sectorbedrijven en marktdeelnemers om zich voor te bereiden op de nieuwe regelgeving en de daaraan gekoppelde procedures. Met de oprichting van het in ondersteuningspunt zoals in hoofdstuk twee toegelicht als flankerend beleid worden alle betrokkenen adequaat geïnformeerd en ondersteund bij over de nieuwe regels en hun rechten en verplichtingen. Het in werking treden van de wet wordt dus zorgvuldig gepland om ervoor te zorgen dat alle

[57] Het verslag van de internetconsultatie en de bijbehorende stukken is te vinden op de website overheid.nl, met als vindplaats: https://www.internetconsultatie.nl/milieuprestatie_gww/b1

partijen in staat zijn om zich tijdig aan te passen aan de nieuwe juridische en administratieve vereisten, zonder dat dit leidt tot onnodige onderbrekingen in aanbestedingsprocessen of andere negatieve effecten. De eisen zijn alleen van toepassing op nieuwe aanbestedingen vanaf het moment van inwerkingtreding.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Aan artikel 1.1 van de Wet milieubeheer worden begripsbepalingen toegevoegd die in de voorgestelde artikelen 9.6.2 en 9.6.3 van de Wm terugkomen. Omdat deze begripsbepalingen aansluiten bij de gelijknamige bepalingen uit de Aanbestedingswet 2012, wordt in deze bepaling verwezen naar artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012.

Artikel I, onderdeel B

Na de inwerkingtreding van deze wet regelt titel 9.6 niet langer alleen de bijdrage die de vervoerssector levert aan milieu-, klimaat- en energiebeleid door de inkoop van schone wegvoertuigen door aanbestedende diensten. Op grond van dit wetsvoorstel is het ook mogelijk om regels te stellen over de toepassing van milieuprestatie-eisen bij de inkoop van GWW-werken door aanbestedende diensten. Nu zowel het bestaande artikel 9.6.1 als dit wetsvoorstel betrekking heeft op aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven, regelt titel 9.6 na de inwerkingtreding van deze wet de bijdrage van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven aan milieu-, klimaat- en energiebeleid. Door de aanpassing van het opschrift, sluit het opschrift beter aan bij de aangepaste titel.

Artikel I, onderdeel C

artikel 9.6.2

In artikel 9.6.2 wordt de grondslag voorgesteld voor het vaststellen van milieuprestatie-eisen voor materialen en producten die in GWW-werken worden toegepast. Zoals in het algemene deel is toegelicht, gaat het om milieuprestatie-eisen

voor de meest impactvolle materialen en producten in de GWW. Deze materialen en producten worden in een amvb aangewezen. Ook kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld waaraan milieuprestatie-eisen voor specifieke materialen en producten moeten voldoen. Deze regelgeving biedt daarmee aan aanbestedende diensten en het bedrijfsleven duidelijkheid over de milieuprestatie-eisen die van toepassing zijn op een materiaal of product.

Daarnaast biedt de voorgestelde bepaling de grondslag voor het beschrijven van nadere criteria die bij een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf moeten worden meegenomen bij gunning op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding. Er ontstaat dan duidelijkheid over de nadere criteria die een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf moet meenemen om de milieuprestatie mee te nemen in de beoordeling van de kwaliteit van de inschrijvingen. De voorgestelde bepaling sluit aan bij artikel 2.115 Aanbestedingswet 2012 waarin regels zijn opgenomen over het vaststellen van nadere criteria bij toepassing van het gunningscriterium beste prijs-kwaliteitsverhouding.

Bij amvb wordt geregeld voor welke gevallen deze nadere criteria moeten worden vastgesteld. In elk geval worden geen kwaliteitseisen beschreven voor de gunning van werken die onder een geraamde waarde komen. Welke geraamde waarde dat moet zijn wordt momenteel onderzocht, daarbij is bijvoorbeeld te denken aan de Europese Aanbestedingsgrens. Op opdrachten met een geraamde waarde lager dan deze in de amvb vastgestelde waarde is de amvb dan niet van toepassing voor zover het gaat om de verplichting tot het toepassen van een nader criterium. Bij het verder uitwerken van deze nadere criteria wordt daarmee rekening gehouden.

Zoals in het algemene deel van de toelichting is aangegeven, kunnen de milieuprestatie-eisen voor materialen en producten en de beschreven nadere criteria uiteenlopen. Vanwege de grote variatie in milieuprestatie-eisen en nadere criteria die worden meegenomen in de gunning op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding, is in de voorgestelde bepaling als algemene voorwaarde opgenomen dat deze eisen en criteria dienen ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid. Voor de

bescherming van het milieu wordt verwezen naar artikel 1.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Het gaat dan mede om de verbetering van het milieu, de zorg voor een doelmatig beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater, de zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen.

artikel 9.6.3

In deze voorgestelde bepaling worden de verplichtingen voor aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven geregeld om de milieuprestatie-eisen of nadere criteria te stellen met inachtneming van het voorgestelde artikel 9.6.2. Zoals in het algemene deel van de toelichting is aangegeven, zijn deze verplichtingen niet alleen van toepassing op aanbestedende diensten, maar ook op speciale-sectorbedrijven. Voor speciale-sectorbedrijven gaat het dan alleen om speciale-sectoropdrachten of concessieopdrachten voor activiteiten die in de artikelen 3.1 tot en met 3.6 van de Aanbestedingswet 2012 zijn genoemd én voor zover deze activiteiten bij amvb zijn aangewezen.

In het derde lid is voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven de mogelijkheid opgenomen om af te wijken van de verplichting om de milieuprestatie-eis als technische specificatie of nader criterium toe te passen in een aanbesteding. Van deze uitzondering mag gebruik worden gemaakt in de situatie waarin de toepassing van de vastgestelde eis of het criterium in een specifieke aanbesteding niet in een redelijke verhouding staat tot de opdracht. Dit moet getoetst worden overeenkomstig het proportionaliteitsbeginsel dat is vastgelegd in de artikelen 1.10, 1.13 en 1.16 in de Aanbestedingswet 2012 en de wijze waarop deze artikelen worden uitgelegd in de literatuur en jurisprudentie. In deze bepalingen uit de Aanbestedingswet 2012 is het uitgangspunt dat aanbestedende diensten tijdens het vormgeven van eisen, voorwaarden en criteria toetsen of die in redelijke verhouding staan tot de opdracht. Op basis van het voorgestelde artikel 9.6.3, derde lid, kunnen aanbestedende diensten de eisen en criteria die in de amvb worden voorgeschreven, toetsen aan dit beginsel. Hiermee wordt voorkomen dat toepassing van de verplichte eisen en criteria in een specifiek geval kan leiden tot strijd met het proportionaliteitsbeginsel. Aan deze afwijkingsmogelijkheid is de

voorwaarde verbonden dat dit in de aanbestedingsstukken deugdelijk gemotiveerd wordt. Deze ‘comply or explain’ voorwaarde sluit ook aan bij het aanbestedingsrecht waarin dit regelmatig wordt toegepast. Aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven zijn hier dus al mee bekend.

In het vierde lid is een grondslag voorgesteld om bij amvb uitzonderingen op de toepassing van het eerste en tweede lid mogelijk te maken. Het gaat dan om algemene uitzonderingen, die van toepassing zijn naast het per geval te beoordelen vereiste dat het stellen van deze voorwaarden en een gunningscriterium in een redelijke verhouding moeten staan tot het voorwerp van de opdracht. Voorbeelden van deze uitzonderingen zijn gegeven in paragraaf 2.3 van het algemene deel van de toelichting.

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