

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**fWijziging 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**

(KetenID WGK27460)

VOORSTEL VAN WET

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is eenduidige milieuprestatie-
eisen ten behoeve van het toepassen van minder vervuilende materialen en producten
bij aanbestedingen van GWW-werken verplicht te stellen;
Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met
gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij
goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1 worden in alfabetische volgorde de volgende begripsbepalingen ingevoegd:

aanbestedende dienst: een aanbestedende dienst als bedoeld in artikel 1.1 van
Aanbestedingswet 2012;

concessieopdracht voor werken: een concessieopdracht voor werken als bedoeld in
artikel 1.1 van Aanbestedingswet 2012;

overheidsopdracht voor werken: een overheidsopdracht voor werken als bedoeld in
artikel 1.1 van Aanbestedingswet 2012;

speciale-sectorbedrijf: een speciale-sectorbedrijf als bedoeld in artikel 1.1 van
Aanbestedingswet 2012;

speciale-sectoropdracht voor werken: een speciale-sectoropdracht voor werken als
bedoeld in artikel 1.1 van Aanbestedingswet 2012;

B

In het opschrift van titel 9.6 wordt 'de vervoerssector' vervangen door 'aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven in de vervoerssector en grond-, weg- en waterbouw'.

C

In titel 9.6 worden twee artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 9.6.2

1. Voor de aanbesteding van een overheidsopdracht, speciale-sectoropdracht of concessieopdracht voor werken in de grond- weg- of waterbouw kunnen ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur:

- a. milieuprestatie-eisen worden vastgesteld voor bij die maatregel aan te wijzen materialen en producten die in deze werken worden toegepast;
- b. kwaliteitsaspecten worden beschreven die worden meegenomen als gunningscriterium voor de beste prijs-kwaliteitsverhouding.

2. In de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, worden voor de toepassing van het eerste lid, onder b, regels gesteld, waarbij in elk geval een minimum geraamde opdrachtwaarde wordt gesteld.

Artikel 9.6.3

1. Onverminderd de artikelen 1.10, 1.13 en 1.16 van de Aanbestedingswet 2012, formuleert een aanbestedende dienst bij de voorbereiding en het tot stand brengen van een overheidsopdracht of concessieopdracht voor een werk in de grond- weg- of waterbouw:

- a. als technische specificatie, de milieuprestatie-eisen die op grond van artikel 9.6.2, eerste lid, onder a, voor een betrokken materiaal of product zijn vastgesteld; of
- b. indien van toepassing: een gunningscriterium, met inachtneming van de kwaliteitsaspecten, bedoeld in artikel 9.6.2, eerste lid, onder b.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op speciale-sectorbedrijven die een speciale-sectoropdracht of concessieopdracht voor een werk voorbereiden en tot stand brengen voor activiteiten in de grond- weg- of waterbouw die zijn genoemd in de artikelen 3.1 tot en met 3.6 van de Aanbestedingswet 2012 en voor zover die zijn aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over het uitzonderen van overheidsopdrachten, speciale-sectoropdrachten of concessieopdrachten voor werken van de toepassing van het eerste of het tweede lid.

Artikel II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR
VERVOER EN MILIEU,

A.A. Aartsen

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 kwaliteitsaspecten mee te nemen bij de aanbesteding van GWW-werken die de bij amvb vastgestelde minimum geraamde opdrachtwaarde overschrijden, in de vorm van een gunningscriterium op milieuprestatie bij een aanbesteding op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding (BPKV) (hierna: gunningscriterium op milieuprestatie).

Het gunningscriterium op milieuprestatie 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 aanbidding 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 wordt 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 een gunningscriterium op milieuprestatie 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 eisen 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 eisen, 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 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 wetwijziging 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 rioleringsystemen 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, 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 gunningscriterium op milieuprestatie 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 algemene maatregel van bestuur 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. Hoofdpijnen 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. In het VN Klimaatakkoord van Parijs (2015), dat door de Europese Unie is ondertekend, zijn ambitieuze klimaatdoelen vastgelegd: in 2030 moet de uitstoot van broeikasgassen met minimaal 55 procent zijn verminderd ten opzichte van 1990, en in 2050 dient de Europese Unie klimaatneutraal te zijn. 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.¹² 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 constatering 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 CO₂-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 o.a. Copernicus

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

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>.

Institute of Sustainable Development en de Universiteit Utrecht⁶, dat concludeert dat het binnen GWW-aanbestedingsprocedures ontbreekt aan concrete sturing op oplossingsrichtingen en dat gebrek aan een lange termijnvisie en continuïteit vanuit overheden maakt het voor marktpartijen moeilijk om te weten op welke technologie ze in moeten zetten, deze verder te ontwikkelen en op te schalen. 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 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 euro⁹ nodig is om de negatieve milieu-impact die in 2019 is veroorzaakt in de GWW te compenseren. Dat is problematisch, kijkend naar de (toekomstige) behoefte van een goed bereikbaar

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

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.

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 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 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 grond-, weg- en waterbouw. 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.

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

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>⁹

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. Zo zijn het toepassingsgebied,¹³ de varianten en effecten¹⁴ 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 milieuprestatie-eisen in de GWW, dat bevestigt dat het bijdraagt aan het verlagen van de milieu-impact.¹⁶

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, kustlijn- en vaargeulonderhoud, weg- spoor, spoorwagmaterieel 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.

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/>

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 de 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 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 zijn ook een aantal maatregelen die 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 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 ingenieurbureaus. 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 nadere regels gesteld.

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

- Het vastleggen van milieuprestatie-eisen voor de meest impactvolle 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 kwaliteitsaspecten voor het meenemen een gunningscriterium op milieuprestatie bij een aanbesteding op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding. 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.

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

- Voor het vastleggen van kwaliteitsaspecten als gunningscriterium bij GWW-werken onder een bepaalde aanbestedingswaarde (financiële ondergrens, daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de Europese aanbestedingsgrens¹⁷). Ook bepaalde contracten kunnen worden uitgezonderd, indien met deze contracten niet voldoende gestuurd kan worden met een gunningscriterium op milieuprestatie.
- 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 gunningscriterium op milieuprestatie kan bijvoorbeeld 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. Zo wordt hier de methode voor het berekenen van de milieuprestatie-eis voor materialen of producten in opgenomen. Zoals gezegd ligt het voor de hand dat hier gekozen wordt voor een methode die de effecten over de levenscyclusanalyse van een bouwproduct berekent, zoals de Milieukostenindicator. Ook omdat dit instrument reeds bekend is in de bouwsector. In geval van sturing met de Milieukostenindicator wordt in de ministeriële regeling bijvoorbeeld een bepalingmethode aangewezen. 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.

Milieuprestatie-eisen voor de meest impactvolle materialen in de GWW

Het introduceren van een milieuprestatie-eis op productniveau via aanbestedingen van GWW-werken betekent dat alle materialen en producten die onder dit wetsvoorstel

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.

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 toekomstig 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 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-GC²⁰ 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.

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.

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

Invoeren van een gunningscriterium op milieuprestatie bij de aanbesteding van grote GWW-werken

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 gunningscriterium op 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 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 gunningscriterium op milieuprestatie 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 aanbidding 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 gunningscriterium mee te nemen in de afweging. Hiermee wordt aangesloten op de Aanbestedingswet. 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 prijs, ook één of meerdere kwaliteitscriteria mee wegen in de aanbesteding. In dit wetsvoorstel is een verplichting opgenomen dat één van deze kwaliteitscriteria het bij amvb vastgestelde gunningscriterium 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 gunningscriterium 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

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

de milieubelasting of met het meegeven van een proceseis om milieuprestatie aantoonbaar mee te wegen 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 op de milieuprestatie-eisen op materiaal of productniveau (eerste wijziging) gestuurd op niveau van het gehele werk. Uit aanbestedingsrichtlijnen volgt dat bij gunning aan de hand van BPKV de subgunningscriteria, 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). De amvb waarin de kwaliteitsaspecten worden uitgewerkt voor een gunningscriterium op milieuprestatie schrijft niet een specifiek gewicht voor dat moet worden toebedeeld aan het gunningscriterium. Vooralsnog is dit de keuze van de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf zelf, om zo de vrijheid te laten om dit gunningscriterium op milieuprestatie en eventueel andere gunningscriteria passend bij omstandigheden van de specifieke opdracht te wegen.

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 meebrengt²² in verhouding tot de omvang van het GWW-werk en het aandeel van de markt en de aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven die met 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 die die doorgaans de opdracht voor kleinere GWW-werken uitvoert. De hoogte van de minimum geraamde opdrachtwaarde en de wijze waarop het gunningscriterium op milieuprestatie verder wordt vormgegeven wordt nader geregeld bij amvb. Uitgangspunt 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 dat partijen ondersteuning biedt bij het toepassen van de wettelijke verplichtingen. Daarmee 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;
- Bevorderen van eenduidigheid in inkopen met eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken;
- Stimulering van toepassing eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken in de ontwerpfase.

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

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

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. 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 gunning op milieuprestatie 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 mee te laten wegen 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 beloofd 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)
- 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 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

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.

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 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 alle 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. In 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 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.

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: <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., & Uijttewaai, M. (2024, januari). Suggesties voor aanvullend circulaire economiebeleid. CE Delft. Beschikbaar via: <https://ce.nl/publicaties/suggesties-voor-aanvullend-circulaire-economiebeleid/>

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 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 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 aan marktpartijen. 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

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.

aanbestedende diensten om duurzaam in te kopen, en past het binnen het juridische kader van de Aanbestedingswet.

Tot slot is ervoor gekozen de voorgestelde bepalingen in te passen in de Wet milieubeheer. 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 aanbidding ook de milieuprestatie te (laten) berekenen 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 gunningcriterium voor alle aanbestedingen

Eén van de mogelijke implementatieroutes is een sector brede verplichting om in te kopen met milieuprestatie als gunningcriterium in alle 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 sectordoelestellingen 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

Aangezien het wetsvoorstel mede ziet op bouwproducten is bij de totstandkoming daarvan zorg gedragen 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 nu ook 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 milieukeurmerken.

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), is vooralsnog de keuze aan de lidstaten zelf, evenals de wijze waar de essentiële milieukeurmerken gewogen worden tot een éénpuntscore (in Nederland met een monetaire weegset, die de 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, op het moment dat dit wetsvoorstel in internetconsultatie gaat, er nog geen geharmoniseerde technische specificaties vastgesteld voor inzage in de milieuprestatie van bouwproducten onder de Herzene 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.

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. De Europese bouwproductenverordening zegt niets over het betrekken van milieuprestatie op bouwwerkniveau, zoals het gunningscriterium.

4.2. Waarborging vrij verkeer van goederen

Dit wetsvoorstel is zorgvuldig opgesteld met het oog op het waarborgen van het vrije verkeer van goederen binnen de Europese Unie. De verplichtingen in dit wetsvoorstel gelden als objectieve, niet-discriminerende voorwaarden die geldt binnen het kader van aanbestedingsopdrachten. De voorgeschreven milieuprestatie-eisen zijn toegankelijk voor alle marktdeelnemers, ongeacht hun lidstaat van vestiging. Iedere onderneming, 22

binnen of buiten Nederland, die aan de gestelde eisen voldoet, kan onder gelijke voorwaarden inschrijven op de aanbesteding. De verplichting is 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 amvb 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, zal het wetsvoorstel technisch worden 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 Persoonsgegevens²⁸, in dit geval dan ook niet nodig. Het Model DPIA²⁹ 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.

²⁸ 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

²⁹ 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

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. Zie hiervoor hoofdstuk 3. In dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de procedures en de definities uit de Aanbestedingswet 2012 zoals deze al door aanbestedende diensten worden toegepast in de praktijk. In aanvulling op de bepalingen uit titel 9.6 van Wet milieubeheer, waarin al een bepaling is opgenomen waarmee aanbestedende diensten worden gestimuleerd om schone voertuigen in te kopen, wordt met het wetsvoorstel gestuurd op het beperken van de milieubelasting in de GWW.

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 een gunningscriterium op milieuprestatie 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.³⁰

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 CO₂-eq zorgde, ongeveer 3 procent van de totale CO₂-eq.-uitstoot in Nederland.³¹ Volgens CE Delft kan de verplichting leiden tot een vermindering van

³⁰ 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>

³¹ 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/>

ongeveer 0,8 megaton broeikasgasemissies in 2030.³² Dit beleid wordt gezien als een van de grootste potentiële klimaateffecten van de 55 maatregelen uit het NPCE, samen met de levensduurverlenging van producten.³³

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.³⁴ Het stellen van minimumeisen aan milieu-impact kan indirect leiden tot meer hergebruik en een hoger aandeel recyclelaat in GWW-werken, wat op hun beurt primair grondstoffengebruik vermindert en een positief effect heeft op leveringszekerheid van grondstoffen.³⁵

De bindende landelijke maatregel leidt ook tot andere positieve milieueffecten, zo blijkt uit onderzoek.³⁶ 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.

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.³⁷

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.

³² Warringa, G., Bergsma, G., Bouwman, P., Kanters, J.-W., Odenhoven, N., & Uijttewaai, M. (2024, januari). Suggesties voor aanvullend circulaire economiebeleid. CE Delft. Beschikbaar via: <https://ce.nl/publicaties/suggesties-voor-aanvullend-circulaire-economiebeleid/>

³³ 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

³⁴ 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-nationaal-programma-circulaire-economie/>

³⁵ Idem

³⁶ 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>

³⁷ 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

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, ingenieurbureaus 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 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 gunningscriterium op milieuprestatie.

Overige zaken die besproken zijn o.a. de eenduidigheid met betrekking tot verschillende lopende initiatieven, samenhang met Europees beleid en het belang van monitoring en evaluatie. Daarnaast is stilgestaan bij het betrekken 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 stakeholder bijeenkomst 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.

6.1. 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, 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.

6.2. 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 Bouwen³⁸) 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.

6.3. 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

³⁸ 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

kleine wijzigingen in de processen die 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 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 gunningscriterium. Volgens de Aanbestedingswet 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 wordt bij de aanbesteding van GWW-werken momenteel het meest gemaakt van de BPKV als gunningscriterium.³⁹ 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 kwaliteitscriteria 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 gunningscriterium 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 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 gunningscriterium in GWW-werken te betrekken.

³⁹ 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%.

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 gunningscriterium op 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 gunningscriteria 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 bedoeld 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 impact op 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. Uitvoeringstoets Decentrale overheden

In het kader van de voorgenomen wetswijziging is een uitvoeringstoets uitgevoerd voor decentrale overheden. De Uitvoeringstoets 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 hier tegen op 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 voorgenen 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. 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-sectorbedrijven rusten.

In dit hoofdstuk wordt voor zover mogelijk ingegaan op de resultaten van het regeldrukonderzoek voor de voorgenen 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 voorgenen 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 Milieukostenindicator (MKI) als milieuprestatie-eis. Bij de uitwerking van de amvb wordt opnieuw een regeldruktoets uitgevoerd door SIRA.

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. 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. Hiervoor neemt de regeldruk eenmalig toe met € 400 per product. Omdat nog niet duidelijk is voor hoeveel producten er eisen gaan gelden, is hiervoor door SIRA een bandbreedte gebruikt.

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	€ 800.00

Het gunningscriterium op milieuprestatie leidt bij een gemiddeld GWW-werk tot een toename van de regeldrukkosten van € 5.500 per jaar. Dit gaat bij een gemiddeld project om 0,01% van de totale projectwaarde. Deze kosten zijn voor de berekening en uitwerking van de MKI bij de aanbesteding. SIRA hanteert drie scenario's omdat de specifieke kosten per aanbesteding sterk kunnen variëren aan de hand van de uiteindelijke keuzen die in de amvb wordt gemaakt en de keuzen in de individuele aanbestedingen.

Structurele regeldrukkosten

MKI-gunningscriteria			
Scenario	Kosten per project (P)	Aantal projecten (Q)	Totale kosten (P*Q)
Minimaal	€ 3.302	204	€ 673.676
Gemiddeld	€ 5.504	204	€ 1.122.917
Maximaal	€ 7.707	204	€ 1.572.158

9.2. Bestuurlijke lasten

De eenmalige kosten voor overheden bestaan uit de kennisname van de specifieke eisen uit de voorgenomen regeling en de verwerking hiervan in de eigen procedures en het moederbestek. Voor elke individuele organisatie geldt dat de kosten sterk kunnen variëren afhankelijk van de mate waarin nu al MKI-eisen worden gehanteerd bij aanbestedingen van GWW-werken. Per organisatie worden voor het implementeren van de milieuprestatie-eisen eenmalige lasten voorzien van € 3.300.

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

Voor de voorbereiding van de aanbesteding, de beoordeling van de voorstellen en de controles na de gunning worden bij de verplichting van milieuprestatie-eisen op materiaalniveau structurele lasten voorzien van € 263 per organisatie. Wanneer gekeken wordt naar het gunningscriterium op milieuprestatie, gaat dit om € 11.746 per organisatie, dat voor ongeveer de helft bestaat uit tijdbesteding en de helft uit out-of-pocketkosten.

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

MKI-gunningscriterium				
Kosten tijdbesteding (€)	Out-of-pocket kosten (€)	Kosten per project (€)	Aantal projecten (Q)	Totale kosten (P*Q)
€ 6.188	€ 5.558	€ 11.746	204	€ 2.396.184

9.3. Gevolgen voor de rechtspraak

PM dit wordt getoetst tijdens de internetconsultatie

10. Evaluatie

Met het oog op een goede uitvoering, handhaving en evaluatie van de voorgenomen wetwijziging 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. 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.

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 wordt tijdens de periode van internetconsultatie parallel aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) voorgelegd voor de toetsing op de administratieve lasten en regeldrukgevolgen.

11.3. Uitvoeringstoets VNG

PM dit wordt getoetst tijdens de internetconsultatie

11.4. Uitvoeringstoets RWS

PM dit wordt getoetst tijdens de internetconsultatie

11.5. Uitvoeringstoets ProRail

PM dit wordt getoetst tijdens de internetconsultatie

11.6. Internetconsultatie

PM

11.7. 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 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 hebben 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 kwaliteitsaspecten die bij een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf moeten worden meegenomen bij het stellen van een gunningscriterium voor de beste prijs-kwaliteitsverhouding. Er ontstaat dan duidelijkheid over kwaliteitsaspecten die een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf moet meenemen. Het blijft aan de aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf om te bepalen welk gewicht in een concrete aanbesteding aan het criterium wordt toegekend.

Bij amvb wordt geregeld voor welke gevallen deze kwaliteitsaspecten in een gunningscriterium moet 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. Bij het nader uitwerken van deze kwaliteitsaspecten 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 kwaliteitsaspecten uiteenlopen. Vanwege de grote variatie in milieuprestatie-eisen en kwaliteitsaspecten die worden meegenomen als gunningscriterium voor de beste prijs-kwaliteitsverhouding, is in de voorgestelde bepaling als algemene voorwaarde opgenomen dat deze eisen en aspecten 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 een gunningscriterium op milieuprestatie 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 algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen.

Deze bepaling geldt in aansluiting op de artikelen 1.10, 1.13 en 1.16 van de Aanbestedingswet 2012, en doet verder niet af aan dat artikel of de toepassing van de Aanbestedingswet 2012. Dat betekent onder andere dat het stellen van deze voorwaarden en een gunningscriterium in verhouding moeten staan tot het voorwerp van de opdracht. In het algemene deel van de toelichting is daar nader op ingegaan. Ook kan aansluiting op de Aanbestedingswet 2012, en in het bijzonder artikel 2.114 van die wet, de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf gemotiveerd afwijken van (delen van) de milieuprestatie-eisen. In dat geval wordt de economisch meest voordelige inschrijving door de aanbestedende dienst vastgesteld op basis van de laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit, zoals de levenscycluskosten, of de laagste prijs.

In het derde 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 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 STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR
VERVOER EN MILIEU,

A.A. Aartsen