

Reactie wetsvoorstel Milieuprestatie-eisen GWW

Eco Monitor Initiatief

Auteur: Bouke Bakker en Kevin Oranje

Datum: 20/08/2025

Versie: 1.0

Status: Definitief

Eco Monitor Initiatief

Zaagmolenlaan 4, 3447 GS
Woerden, Nederland
Mail: info@eco-monitor.nl
Tel: 085 400 6645



**Eco
Monitor**

1. Steunt u dit wetsvoorstel en de maatregelen hierin?

Eco Monitor steunt het wetsvoorstel. Het is een positieve ontwikkeling dat de milieuprestatie/impact een structurele plek krijgt in Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW). De voorgestelde verplichting om milieuprestatie-eisen op te nemen in contracten en de milieu-impact als gunningscriterium mee te wegen, vormt een belangrijke stap naar een minder vervuilende infrastructuursector. Dit creëert investeringszekerheid voor bedrijven die minder vervuilende en innovatieve oplossingen bieden en stimuleert de gehele sector om mee te bewegen in de transitie.

De GWW-sector heeft een grote milieu-impact, en met deze maatregelen kan dat minder worden. Daarmee levert de sector een essentiële bijdrage aan het behalen van de beleidsdoelstellingen uit het Klimaatakkoord, Grondstoffenakkoord, Energieakkoord en Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB).

2. In hoeverre dragen de maatregelen in dit wetsvoorstel bij aan eenduidigheid in het inkopen met milieuprestatie-eisen en het verminderen van de milieu-impact in de GWW-sector, vergeleken met de huidige situatie?

Vergeleken met de huidige situatie, waarin opdrachtgevers uiteenlopende milieuprestatie-eisen en gunningscriteria hanteren, helpt het wetsvoorstel meer eenduidigheid te creëren. Dit is een belangrijke verbetering ten opzichte van de huidige versnippering, waarbij de markt met uiteenlopende eisen en aanbestedingen wordt geconfronteerd. Eenduidige regels bevorderen de uitvoerbaarheid, voorspelbaarheid en innovatie in de markt en zorgen voor een gelijk speelveld. Dit maakt het voor marktpartijen aantrekkelijker om te investeren in verregaande maatregelen, omdat zij weten dat deze inspanningen langdurig en op consistente wijze worden meegewogen.

Momenteel verschillen zowel de formulering van eisen als de manier waarop de Milieukostenindicator (MKI) wordt toegepast: soms als harde eis, soms als gunningscriterium, en vooral met sterk uiteenlopende bewijslast. Dit leidt ertoe dat marktpartijen veel tijd kwijt zijn aan het interpreteren van contractteksten en het afstemmen op wisselende scopes, in plaats van zich te richten op maatregelen die daadwerkelijk de milieu-impact verlagen. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid tot harmonisatie, waardoor opdrachtgevers op een meer uniforme wijze milieuprestatie-eisen stellen en beoordelen.

Om deze potentie volledig te benutten, is het wel belangrijk dat de implementatie uniform verloopt. Randvoorwaardelijk hierbij zijn duidelijke richtlijnen en begeleidende documentatie, zodat de toepassing eenvoudig en eenduidig is. Het ondersteuningspunt zou hierin een sleutelrol moeten spelen, zowel bij het opstellen van formats voor deze standaard documentatie als bij het beantwoorden van vragen vanuit de praktijk.

3. Zijn er punten die u mee wil geven om het wetsvoorstel te verbeteren?

Het wetsvoorstel bevat goede stappen richting verduurzaming van de GWW-sector, maar er zijn belangrijke aandachtspunten in de nadere invulling om de effectiviteit en uitvoerbaarheid in de praktijk te vergroten. Het wetsvoorstel draagt bij aan eenduidigere toepassing van milieuprestatie-eisen, echter het daadwerkelijk verlagen van de milieu-impact en het creëren van een gelijk speelveld voor alle marktpartijen is afhankelijk van de invulling van deze aandachtspunten. Hieronder volgen de concrete aandachtspunten en aanbevelingen vanuit onze praktijkervaring voor de nadere invulling van het wetsvoorstel.

Uniformiteit in aanbestedingen en toepassing MKI

Op dit moment bestaat er een grote variatie in hoe opdrachtgevers milieuprestatie-eisen en het gunningscriterium MKI formuleren en beoordelen. Dit leidt tot inefficiëntie, onzekerheid en extra administratieve lasten voor alle partijen. Om dit te verbeteren:

- Ontwikkel een uniform aanbestedingsformat met uitgangspunten, definities en MKI-uitvraagtemplates.
- Stimuleer of verplicht het gebruik hiervan door alle aanbestedende diensten, zodat zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers met dezelfde uitgangspunten werken.

Daarnaast is het cruciaal dat de verplichting om op milieuprestatie te gunnen effectiever wordt ingevuld. Het voorstel is om in de AMvB een minimale weging (€ korting / MKI verlaging) voor het MKI-criterium vast te leggen. Zonder voldoende weging wordt er uiteindelijk alsnog op laagste prijs gegund, waardoor het beoogde effect om de milieu-impact te verlagen uitblijft.

Borging en monitoring van werkelijke milieuprestatie

Om te voorkomen dat de beoogde milieuwinst slechts op papier wordt gerealiseerd, is het noodzakelijk om meer nadruk te leggen op controle en verificatie tijdens én na de uitvoering van projecten. Op dit moment ontbreekt een systematische aanpak om de werkelijke milieuprestatie, de zogenoemde as-built situatie, te toetsen. Hierdoor bestaat het risico op 'papieren verduurzaming': prestaties die in de bij aanbesteding positief lijken, maar in de praktijk niet worden behaald.

Wij adviseren om een verplichte en gestandaardiseerde verificatie na oplevering in te voeren. Concreet betekent dit dat de uitvoerende aannemer na voltooiing van het project een as-built MKI-berekening opstelt, gebaseerd op de daadwerkelijk toegepaste materialen, transportafstanden, materieelgebruik en brandstofverbruik. Deze berekening moet worden onderbouwd met relevante bewijslast, zoals pak- en weegbonnen, aanvoerregistraties en tankbonnen. Om onnodige administratieve lasten te voorkomen, kan hierbij zoveel mogelijk worden aangesloten bij het reguliere opleverdossier, waarin al veel van deze gegevens beschikbaar zijn. De controle kan vervolgens plaatsvinden op basis van deze meegeleverde documentatie.

Naast deze verificatie is het belangrijk om structurele monitoring te organiseren. Dit houdt in dat na uitvoering en oplevering de milieuprestaties systematisch worden geanalyseerd en gerapporteerd, zowel op project- als organisatieniveau en per afzonderlijke werkzaamheid (materialen en processen). Deze informatie:

- Levert waardevolle inzichten in markgemiddeldes voor toekomstige aanscherping van de milieuprestatie-eisen.
- Stelt opdrachtgevers in staat om realistischere referentiewaarden en streefwaarden vast te stellen en om het gunningscriterium MKI steeds effectiever toe te passen.
- Draagt het bij aan het vergroten van transparantie in de markt en het stimuleren van continue verbetering.

LCA-scope

Om effectief beleid te ontwikkelen dat bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen, zoals het verminderen van CO₂-uitstoot, het optimaliseren van grondstoffengebruik en het stimuleren van hernieuwbare energie, is het van essentieel belang dat de LCA-scope consequent en eenduidig wordt toegepast. Dit heeft ingrijpende gevolgen voor de inrichting en het beheer van de openbare ruimte, zoals de keuze tussen asfalt of beton voor fietspaden, betonstraatsteen versus straatbaksteen, houten versus composietbruggen en/of in generieke zin: biobased versus fossiele materialen, afhankelijk van de LCA-scope die je hanteert.

De keuze voor de juiste LCA-scope hangt af van het doel waarvoor de analyse wordt ingezet. Het belangrijkste uitgangspunt volgens ons is dat de scope aansluit bij de daadwerkelijke werkzaamheden binnen een project of beleidsmaatregel. Hoewel ons advies zich vooral richt op aanbesteden en beheer (mede gezien scope van het wetsvoorstel), is dezelfde benadering ook van toepassing op ontwerp, beleidsvorming en monitoring.

Advies: neem geen onderdelen uit de LCA-scope mee die betrekking hebben op verregaande toekomstige scenario's, zoals hergebruik over tientallen jaren. Het meenemen van dergelijke elementen kan leiden tot keuzes die op korte termijn juist de milieu-impact verhogen. Concreet betekent dit dat module D buiten beschouwing moet blijven wanneer het doel is om nú de milieu-impact te reduceren.

Doordat wij monitoren en inzichtelijk hebben wat het effect is van een bepaalde LCA-scope voelen wij ons genooddaakt om dit mee te geven. Even platgeslagen gezegd: als je module D meeneemt in de scope, dan ga je de doelstellingen uit het klimaat- & grondstoffenakkoord niet halen, maar schuif je het door naar de volgende generatie. Laten we die keuze bewust en weloverwogen maken.

Uiteindelijk is ons gezamenlijke doel een toekomstbestendige leefomgeving. Het is onzeker hoe dit het beste te realiseren: nu meteen zoveel mogelijk milieu-impact verminderen, of investeren in oplossingen die op lange termijn (>30 jaar) in potentie meer milieu-impact besparen. Echter, op de vraag hoe het middel LCA & MKI kan worden ingezet om de beleidsdoelstellingen vanuit het klimaat- en grondstoffenakkoord te halen blijkt uit de data dat je zonder module D moet werken. Hieronder volgt een verdere argumentatie waarom wij dit adviseren.

Toepassing bij aanbesteden

Bij aanbestedingen – wanneer je een project laat uitvoeren – is het logisch om alleen te kijken naar wat er in dat project daadwerkelijk gebeurt. Een GWW-project omvat meestal¹:

- Het verwijderen van bestaande materialen,
- Het aanbrengen van nieuwe materialen.

Daarbij horen de volgende onderdelen van de LCA (zogenaamde modules):

Voor het verwijderen van bestaande materialen:

- C1: Sloop
- C2: Transport naar de afvalverwerker
- C3: Bewerking van het afval
- C4: Definitieve verwerking

Voor het aanbrengen van nieuwe materialen:

- A1: Grondstoffen winnen
- A2: Transport naar de fabriek
- A3: Productie
- A4: Transport naar de bouwplaats
- A5: Plaatsing of installatie op locatie

Toepassing bij beheer

Bij het plannen van onderhoud is het logisch om de hele levenscyclus en levensduur van een product of bouwwerk mee te nemen, inclusief hoe vaak iets vervangen moet worden. Daarmee krijg je een goed beeld van de milieu-impact van het beheer.

Je kijkt hierbij naar:

- Fase A: Productie en bouw;
- Fase B: Gebruik en onderhoud;
- Fase C: Verwerking bij einde van de levensduur.

De strategiekeuze vanuit beheer hoort niet per project of asset te verschillen, maar een vaste lijn binnen de organisatie te zijn.

Voorbeeld: Stel je hebt een nieuw type asfalt dat milieuvriendelijker is om te maken, maar misschien minder lang meegaat. Een LCA-berekening kan laten zien hoe lang dat asfalt mee moet gaan om toch duurzamer te zijn dan het oude type. Die levensduur kun je dan als eis opnemen in een contract.

¹ Soms is er een uitzondering, bijvoorbeeld als onderhoud en beheer wél onderdeel zijn van de opdracht. In dat geval kan de LCA-scope worden aangepast aan wat er in de opdracht gevraagd wordt.

Waarom deze aanpak?

Juridische redenen

Volgens de aanbestedingswet² mag je in een aanbesteding alleen eisen en criteria stellen die gaan over wat er binnen de opdracht valt.

Voorbeeld: stel je besteedt een betonnen wegdek aan. Dan mag je geen voordeel geven voor hoe dat beton over 60 jaar eventueel wordt hergebruikt. Dat ligt namelijk ver buiten de opdracht en is niet controleerbaar.

Het meenemen van toekomstscenario's zorgt bovendien voor een ongelijk speelveld: partijen kunnen beloftes doen over hergebruik die ze binnen de contractverplichtingen nooit waar hoeven te maken.

Milieu-impact technische redenen

Ook vanuit de milieu-impact doelstellingen is het niet verstandig om ver in de toekomst te kijken. Hier zijn de belangrijkste argumenten:

- 1) Verkeerde stimulans: Vervuilende producten krijgen nu een voordeel als ze in de toekomst mogelijk hergebruikt kunnen worden. Dat haalt de prikkel weg om nú schoner te produceren.
- 2) Dubbeltelling in monitoring: Wanneer hergebruik in de toekomst nu al beloond wordt (module D) én later nogmaals bij daadwerkelijk hergebruik van de grondstoffen (module A1-A3), wordt de milieubesparing dubbel geteld.
- 3) Verkeerd beeld: Module D rekent een CO₂ opname door hergebruik, maar in werkelijkheid gebeurt die 'besparing' pas veel later – en misschien helemaal niet.
- 4) Onzekerheid: Je weet nu niet of materialen over tientallen jaren echt worden hergebruikt. Daar zijn te veel onzekerheden voor.
- 5) Systeemgrens: Module D ligt buiten de levenscyclus van een bouwwerk en kent andere rekenregels, waardoor het tot een inconsistent berekende waarde leidt als deze module bij de overige levensfasen wordt opgeteld. (Dr. J. Anderson, 2025³):

Advies: Wil je producten wel geschikt maken voor hergebruik in de toekomst? Leg dat dan vast in technische eisen. Bijvoorbeeld: gebruik materialen die los te maken zijn of geen vervuilingen bevatten die hergebruik in de toekomst belemmeren.

Let op: Beoordeel de milieuprestatie/impact altijd integraal, rekening houdende met andere kwaliteitscriteria (beeldkwaliteit, verkeersveiligheid, onderhoud, etc.).

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>

³ <https://constructionlca.co.uk/2025/05/06/what-is-the-story-with-module-d/>