

Inhoud

Consultatieverslag Milieuprestatie-eisen GWW	1
1. Algemene informatie over de internetconsultatie.....	1
1.1. In het kort: de verplichtingen uit wetsvoorstel	1
1.2. Aantal binnengekomen reacties.....	2
1.3. Algemeen beeld van de reacties	2
2. Inhoudelijk commentaar op binnengekomen reacties (per thema).....	2
2.1. Thema 1: borging van eenduidigheid	2
2.2. Thema 2: reikwijdte en scope	4
2.3. Thema 3: MKI, LCA en breder sturen op duurzaamheid en circulariteit.....	6
2.4. Thema 4: meetbaarheid en handhaving	9
2.5. Thema 5: proces en betrokkenheid	10
3. Vervolgproces	11

Consultatieverslag Milieuprestatie-eisen GWW

Dit is het consultatieverslag bij de wijziging van de Wet milieubeheer met betrekking tot de verplichting tot het stellen van milieuprestatie-eisen in aanbestedingen voor grond-, weg- en waterbouwwerken (GWW). Een belangrijk onderdeel van de internetconsultatie is de terugkoppeling aan de respondenten en een respons op wat er met de reacties is gedaan. Daar is dit verslag voor opgesteld. Het verslag is een samenvatting van de ingediende reacties. Daarnaast wordt door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) ingegaan op de belangrijkste reacties op de ter consultatie gestelde documenten. De reacties zijn gesorteerd op (hoofd)thema's.

1. Algemene informatie over de internetconsultatie

1.1. In het kort: de verplichtingen uit wetsvoorstel

Het ministerie van IenW bereidt een wijziging voor van de Wet milieubeheer. Het wetsvoorstel regelt de volgende onderwerpen:

1. Het verplichten van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om bij de aanbesteding van een GWW-werk als technische specificaties milieuprestatie-eisen te stellen (hierna: milieuprestatie-eisen). Deze eisen gelden voor de bij Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) aangewezen meest milieubelastende producten in de GWW, voor zover deze binnen het betreffende werk worden toegepast.
2. Het verplichten van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om de milieuprestatie mee te nemen bij de aanbesteding van GWW-werken die de bij AMvB vastgestelde minimum geraamde opdrachtwaarde overschrijden, in de vorm van een nader criterium¹ bij een aanbesteding op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding (BPKV).

¹ In praktijk ook wel (sub)gunningscriterium genoemd.

De wijziging heeft twee doelen:

- Het verlagen van de milieu-impact in de GWW-sector. De bouwsector is één van de meest impactvolle sectoren als het gaat om grondstoffenverbruik en milieu-impact. Deze wettelijke verplichting zorgt ervoor dat partijen gezamenlijk bijdragen aan de transitie naar een circulaire en klimaatneutrale infrastructuur.
- Het wetsvoorstel creëert voor de markt en aanbestedende diensten een duidelijke norm en vaste visie voor innovatie. Dit geeft zekerheid voor investeringen en vermindert de milieu-impact.

1.2. Aantal binnengekomen reacties

Van 10 juli tot en met 21 augustus 2025 kon worden gereageerd op deze wet en de toelichting. Er zijn in totaal 71 reacties ingediend, hiervan zijn er 65 openbaar.

Indieners zijn:

- Bedrijven/branche: ongeveer 54%
- (Lokale) overheden: ongeveer 28%
- Verenigingen: ongeveer 8%
- Maatschappelijke organisaties: ongeveer 7%
- Particulieren: ongeveer 3%

1.3. Algemeen beeld van de reacties

De reacties op de internetconsultatie laten breed draagvlak voor de verplichtingen zien: 97% van de respondenten spreekt zich positief uit over het wetsvoorstel. De vastlegging van milieuprestatie-eisen en nadere criteria wordt gezien als een belangrijke stap naar meer voorspelbaarheid en een gelijk speelveld in de GWW-sector. Dit biedt bedrijven die investeren in duurzame oplossingen meer zekerheid en maakt een duurzaamheid structureel onderdeel van het aanbestedingsproces. In de reacties zijn daarnaast ook aandachtspunten meegegeven.

De adviezen en reacties hebben op een aantal punten geleid tot een aanpassing van het wijzigingsvoorstel en met name van de memorie van toelichting. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de thema's die aan de orde zijn gekomen in de reacties op het wijzigingsvoorstel en op welke punten de reacties hebben geleid tot een wijziging. Dit is aangegeven in de inhoudelijke reacties van het ministerie van IenW onder de thema's.

De hoofdthema's zijn als volgt:

- Thema 1: borging van eenduidigheid
- Thema 2: scope en reikwijdte
- Thema 3: MKI, LCA en breder sturen op duurzaamheid en circulariteit
- Thema 4: meetbaarheid en handhaving
- Thema 5: proces en betrokkenheid

2. Inhoudelijk commentaar op binnengekomen reacties (per thema)

Hieronder volgt de toelichting waarom iets is aangemerkt als hoofdthema. Vervolgens worden specifieke opmerkingen uitgelicht in subthema's, die voortkomen uit dit hoofdthema.

2.1. Thema 1: borging van eenduidigheid

Respondenten zien het wetsvoorstel als een noodzakelijke stap om het speelveld gelijkter te maken en versnippering in de markt tegen te gaan. Tegelijkertijd wordt erop gewezen om ook in lagere regelgeving – de AMvB en de ministeriële regeling – zorg te dragen voor de borging van eenduidigheid.

- Zorg dat eenduidigheid geborgd blijft: respondenten vinden het belangrijk dat het wetsvoorstel bijdraagt aan eenduidigheid en uniformiteit. Op dit moment worden grote verschillen ervaren tussen opdrachtgevers in de manier waarop milieuprestatie-eisen

worden toegepast. Dit leidt tot onzekerheid voor de markt, hogere kosten en soms oneerlijke concurrentie. De verwachting is dat wettelijke vastlegging dit kan verminderen. Maar alleen als de uitwerking in lagere regelgeving - AMvB en ministeriële regeling (MR) - concreet en uniform wordt vastgelegd. Dit beperkt naar verwachting verschillen in de toepassing van de eisen door opdrachtgevers. Dit kan volgens respondenten onder andere door:

- duidelijk te maken wat de grens is voor 'grote' GWW-werken;
 - inzichtelijk te maken hoe partijen de milieuprestatie moeten berekenen;
 - een minimale weging voor het betrekken van het gunningscriterium te verplichten.
- Wees duidelijk over wat in de AMvB en MR wordt geregeld: in de reacties op de consultatie wordt gewezen op het belang van een duidelijke scheiding tussen wat in de AMvB wordt vastgelegd en wat in de MR wordt uitgewerkt. In de reacties wordt gevraagd om voldoende zekerheid in de AMvB, omdat dit meer juridische zekerheid en voorspelbaarheid biedt. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de MR de flexibiliteit moet bieden om details in te vullen en aan te passen aan nieuwe inzichten en praktijkervaring. Er bestaan echter zorgen dat te veel essentiële onderdelen worden doorgeschoven naar de MR. Hierdoor kan onzekerheid ontstaan over de uiteindelijke inhoud. Respondenten benadrukken dat de balans zorgvuldig gekozen moet worden en dat de sector tijdig bij de uitwerking in de MR betrokken moet worden.

Inhoudelijke reactie van het ministerie op thema 1:

Het wetsvoorstel voorziet in het waarborgen van eenduidigheid en gelijkvormigheid door de toepassing van milieuprestatie-eisen in GWW-aanbestedingen te verplichten. In de huidige praktijk stellen opdrachtgevers uiteenlopende en soms tegenstrijdige eisen. Dit leidt tot hogere transactiekosten, onzekerheid en een ongelijk speelveld. Dit versnipperde landschap wordt teruggebracht tot een landelijke en gelijkvormige normering, door het stellen van milieuprestatie-eisen op materiaalniveau en het hanteren van milieuprestatie als nader criterium te verplichten in de wetgeving. Daarnaast wordt gelijkvormigheid of uniformiteit praktisch geborgd doordat:

- De wettelijke verplichting wordt uitgewerkt in een AMvB en MR, waarin de toegepaste methodiek (zoals de Milieukostenindicator) en de betreffende productgroepen worden vastgelegd. Iedere aanbestedende dienst weet zo met welk instrument zij moeten aanbesteden. Ook weten zij hoe ze het instrument moeten toepassen en welke eisen er voor welke materialen en GWW-werken gaan gelden;
- Er bij AMvB duidelijkheid komt over uitzonderingen en toepassingsgebieden, bijvoorbeeld via drempelwaarden voor "grote" GWW-werken voor het nader criterium en de materialen waarvoor de milieuprestatie-eisen gaan gelden. Zo weten partijen waar zij aan toe zijn.
- Een ondersteuningspunt wordt opgericht om aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven te begeleiden bij het gelijk toepassen van de eisen. Bijvoorbeeld met een proces voor de toepassing van milieuprestatie als nader criterium in de gunning. Daarin wordt aangegeven hoe het criterium op eenduidige wijze kan worden toegepast. De (door)ontwikkeling van protocollen wordt samen met verschillende opdrachtgevers voorzien. Ook is het voornemen om onderzoek te naar het (minimum) gewicht dat aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven kunnen toebedelen aan het criterium. Informatie hierover wordt via het ondersteuningspunt verspreid. Daarbij wordt rekening gehouden met de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf ook andere gunningscriteria mee kan nemen, passend bij omstandigheden van de specifieke opdracht.

Tegelijkertijd wordt vernieuwing of innovatie niet uitgesloten. Het wetsvoorstel kiest voor een combinatie van maatregelen die innovatie stimuleren.

- De verplicht gestelde producteisen worden op advies van onafhankelijke commissies periodiek herzien. Hierdoor blijft ruimte voor technologische vooruitgang en nieuwe oplossingen behouden.
- Met de voorgestelde indeling van de wet, de AMvB en de ministeriële regeling wil het ministerie voldoende flexibiliteit inbouwen. Dit om tijdig in te kunnen spelen op technische ontwikkelingen, innovaties en de voortschrijdende inzichten op het gebied van duurzaam bouwen. Aanpassen van een wet duurt vaak meerdere jaren. Daarom is ervoor gekozen om de milieuprestatie-eisen in lagere regelgeving uit te werken. Dit maakt sneller doorvoeren van aanpassingen mogelijk.

In het wetsvoorstel wordt verder verwezen naar de AMvB en MR. Voor deze tweeledige methode is bewust gekozen:

- Het voornemen is om in de AMvB de kernverplichtingen vast te leggen, zoals de aanwijzing van de meest milieubelastende productstromen, de bepalingmethode, de minimum geraamde opdrachtwaarde voor het gunningscriterium, en de te hanteren methodiek. Daarmee wordt rekening gehouden met de noodzakelijke juridische borging en voorspelbaarheid.
- Het voornemen is om in de MR de technische en methodische details uit te werken, zoals de versie van de bepalingmethoden voor milieukostenindicator (MKI) -berekeningen en de praktische normen per productgroep. Dit waarborgt flexibiliteit, zodat de regelgeving kan meebewegen met nieuwe inzichten, technologische ontwikkelingen en praktijkervaringen.

Deze methode biedt de zekerheid dat essentiële keuzes in de AMvB worden vastgelegd, terwijl de MR ruimte geeft voor aanpassing zonder dat een langdurig wetgevingstraject nodig is voor deze wijziging. Dit is verder toegelicht in hoofdstuk 2.3. van de memorie van toelichting. Zoals gezegd blijft bij de verdere uitwerking van de verplichtingen de sector betrokken, zodat werkbaarheid en draagvlak zijn gegarandeerd.

2.2. Thema 2: reikwijdte en scope

Dit thema gaat over de afbakening van de verplichtingen. Wanneer zijn eisen proportioneel, hoe wordt onderscheid gemaakt tussen grote en kleine projecten en hoe verhoudt dit zich tot bestaande en Europese regelgeving?

- Maak onderscheid tussen grote en kleine projecten: in reacties op de consultatie wordt benadrukt dat er een verschil tussen grote en kleine projecten moet worden gemaakt. Voor grotere projecten wordt het opnemen van milieuprestatie als nader criterium breed gesteund, omdat deze projecten vaak grote gevolgen hebben en er voldoende capaciteit is om met de vereisten om te gaan. Er zijn zorgen dat de verplichtingen voor kleinere projecten te zwaar of niet in de juiste maat zijn. Vooral kleine gemeenten en lokale aannemers wijzen op de beperkte middelen en kennis om complexe MKI-berekeningen uit te voeren. Zij pleiten voor het gebruik van drempelwaarden of een ondergrens. Onder deze grens gelden eenvoudiger regels, zodat de regeling werkbaar blijft. Tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat juist in kleinere projecten duurzaamheid moet worden meegenomen, omdat dit samen optelt tot een grote invloed. Voor de respondenten is het van belang dat de regeling op maat, maar toch ambitieus blijft.
- Verduidelijk dat maatwerk mogelijk is: een tweede subthema is de vraag hoe wordt omgegaan met regionale verschillen. Verschillende lokale en provinciale overheden wijzen erop dat de huidige praktijk sterk varieert. Sommige regio's hebben al uitgebreide ervaring met het toepassen van milieuprestatie-eisen, terwijl andere pas net beginnen. Zij vragen voldoende ruimte voor maatwerk, zodat regio's met uiteenlopende startposities niet in de knel komen. Tegelijkertijd is er brede steun voor meer landelijke uniformiteit, om te voorkomen dat marktpartijen telkens met andere spelregels te maken krijgen. Volgens de respondenten kan te veel nadruk op uniformiteit onwenselijk zijn in de inkoopprocessen van verschillende organisaties, die bewust kunnen kiezen voor bepaalde afbakeningen of

ruimte. Het is daarom ook belangrijk om, waar dat nodig is, wel keuzevrijheid te laten aan de aanbestedende diensten. Daarnaast is het belangrijk om met het wetsvoorstel ruimte te geven aan de markt om met nieuwe oplossingen en vernieuwingen te komen en te kunnen blijven experimenteren in projecten. Bijvoorbeeld door middel van pilots.

- Toepassingsgebied: er bestaat brede steun om milieuprestatie-eisen te hanteren in de hele GWW-sector. Tegelijkertijd zijn er vragen over de praktische reikwijdte en daarmee de precieze afbakening van het toepassingsgebied. Dat het verplichte nadere criterium in de gunning zich richt op aanleg en onderhoud van infrastructuur wordt positief opgevat. Volgens de respondenten moet de aandacht in eerste instantie liggen op projecten waar de meeste milieuwinst te behalen is. Daarnaast zijn er zorgen dat het toepassingsgebied niet te vaag mag blijven. En dat er duidelijkheid gegeven moet worden over de verschillende contractvormen waarop de verplichtingen van toepassing zijn. Daarom wordt er gevraagd om heldere definities en een praktische afbakening in de verdere uitwerking. Op deze manier weten zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers waar zij aan toe zijn.
- Europese bouwproductenverordening: verder wordt door enkele respondenten gewezen op de Europese bouwproductenverordening, die voorschrijft *hoe* milieuprestatie van bouwproducten inzichtelijk kan worden gemaakt. Sommige partijen vragen zich af hoe de Europese regelgeving zich verhoudt tot het wetsvoorstel.
- Verplicht meer milieu- en circulariteitsmaatregelen onder het wetsvoorstel: sommige respondenten stellen voor om ook andere milieu- en circulariteitsmaatregelen, bovenop milieuprestatie-eisen voor materialen en producten en de nadere criteria op milieuprestatie, te verplichten. Daarnaast wordt gesproken over meer sturing op CO₂-eisen.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie op reacties thema 2:

Het ministerie van IenW erkent het belang van een aanpak op maat, ook om te zorgen dat het MKB niet onevenredig wordt belast. Het wetsvoorstel bevat daarom de mogelijkheid om bij AMvB een minimum geraamde opdrachtwaarde voor het nadere criterium vast te stellen. Deze ondergrens waarborgt de verplichting om milieuprestatie als criterium toe te passen, die als eerste geldt bij projecten met grote impact. Bij deze projecten is vaak meer capaciteit beschikbaar en voldoende onderscheidend vermogen mogelijk voor de inschrijvers. Voor kleinere projecten wordt hiermee onnodige belasting voor aanbestedende diensten en opdrachtnemers voorkomen. Dit geldt in het bijzonder voor kleinere gemeenten en lokale aannemers. De maatregel stuurt zo proportioneel op het behalen van duurzaamheidswinst. Tegelijkertijd wordt via het ondersteuningspunt gestimuleerd dat ook bij kleinere GWW-werken vrijwillig aandacht wordt besteed aan milieuprestatie. Op die manier blijft de regeling ambitieus en wordt het opgetelde milieu-effect van kleinere projecten niet vergeten.

Het wetsvoorstel is zo vormgegeven dat het over het hele land gelijk is, terwijl ruimte voor maatwerk wordt behouden. De basisnormen, die het kabinet minimaal noodzakelijk vindt op het gebied van milieu en de methodiek, worden eenduidig vastgelegd in een AMvB en MR en verwerkt in standaard contracten en bestekken die door de sector in praktijk worden toegepast zoals RAW en UAV-GC. Hierdoor worden opdrachtnemers niet steeds met verschillende uitgangspunten geconfronteerd. Tegelijkertijd behouden opdrachtgevers vrijheid om hogere doelen na te streven. Dat kan gaan om strengere milieuprestatie-eisen of om aanvullende eisen. Bijvoorbeeld als het gaat om materieel, percentages recycklaat of biobased. In hoofdstuk 2.3 in de memorie van toelichting is uitleg hierover toegevoegd.

In het wetsvoorstel een mogelijkheid opgenomen om af te wijken van de verplichtingen. Dit is bedoeld om maatwerk mogelijk te maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om een uitzondering van de verplichting, als deze onvoldoende onderscheidend of onvoldoende proportioneel blijkt voor een bepaald project. Verder wordt de hoogte van de projectgrens, die gaat gelden bij het nader criterium in de gunning, met nauwkeurigheid bepaald. Deze wordt ook geconsulteerd bij onder andere een breed vertegenwoordigde klankbordgroep van sectorpartijen. Daar wordt bijvoorbeeld

ook besproken of een gefaseerde invoering van lagere projectgrenzen en/of van bepaalde contractvormen (bijvoorbeeld bouwteams, basisonderhoud, raamovereenkomsten) nodig is, passend bij verschillende lokale situaties.

Het wetsvoorstel sluit aan bij de brede definitie van een "werk" in de Aanbestedingswet en richt zich in het begin op de gehele GWW-sector. Hieronder valt aanleg en vervanging van infrastructuur, en ook renovatie en onderhoud. De AMvB bepaalt verder voor welke materialen, producten en/of typen opdrachten de verplichting geldt. Hierbij is het uitgangspunt dat de nadruk ligt op de productgroepen en projecten met de grootste milieueffecten, zoals beton en asfalt. Dit borgt effectiviteit en uitvoerbaarheid. Bij de uitwerking wordt ook bekeken hoe renovatie- en onderhoudsopdrachten in een redelijke verhouding onder de regeling vallen. Het nader criterium kan op verschillende contractvormen van toepassing zijn. In de memorie van toelichting is de mogelijkheid opgenomen om een kwalitatief criterium toe te passen wanneer een kwantitatief criterium niet mogelijk is (bijvoorbeeld bij een raamcontract voor langjarige samenwerking). Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een plan van aanpak voor het beperken van de milieubelasting, inclusief een berekening van de milieuprestatie van het werk ter onderbouwing. De precieze uitwerking hiervan ligt bij de AMvB.

In het wetsvoorstel is rekening gehouden met de verhouding tot de Europese Bouwproductenverordening (zie hoofdstuk 5 in het wetsvoorstel). In de memorie van toelichting is – ook naar aanleiding van het advies van de ATR - hierover nadere uitleg toegevoegd (zie hoofdstuk 11.2).

Het kabinet erkent dat andere eisen ook ondersteunend kunnen zijn om de milieu-effecten van GWW-projecten te verlagen. In het programma Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB), waarin een routekaart en een convenant is opgesteld en subsidieregelingen beschikbaar zijn, zijn bijvoorbeeld materieleisen opgenomen. Hier is rekening mee gehouden bij het berekenen van de effecten van de verplichtingen (te vinden in hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel). Het wetsvoorstel sluit aanvullende beleidsinstrumenten, zoals CO₂-reductiemaatregelen en stimulering van schoon materieel, niet uit. Het tegendeel is eerder waar. De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn aanvullend aan bestaande programma's en regelingen, zodat gezamenlijk een brede verduurzaming van de sector wordt bereikt. Het wetsvoorstel richt zich eerst op de meest milieubelastende productstromen in de GWW en het verplichten van nadere criteria voor de beste prijs-kwaliteitsverhouding. Dit om zo de milieugevolgen van GWW-werken te verlagen. Zo nodig kunnen hier in de toekomst verplichtingen aan worden toegevoegd.

2.3. Thema 3: MKI, LCA en breder sturen op duurzaamheid en circulariteit

De reacties op dit punt richten zich op de toepassing van de MKI en de bredere rol van levenscyclusanalyses (LCA) bij het bevorderen van circulariteit. Hoewel er brede steun is voor het gebruik van MKI als instrument, bestaan er vragen en zorgen over de rol van specifieke modules, en de mate waarin circulaire aspecten (zoals levensduur en hergebruik) goed tot hun recht komen. De reacties zijn te groeperen rond vijf centrale subthema's: module D, de doorontwikkeling van het MKI-stelsel, stimuleren van innovaties, breder sturen op circulariteit en duurzaamheid en voldoende capaciteit.

- Denk goed na over het wel of niet meenemen van module D als standaard onderdeel van het bereik van MKI-berekeningen: in enkele consultatiereacties is aandacht gevraagd voor de mogelijke gevolgen van het rekenen met module D. Module D gaat over hergebruik en recycling van materialen en producten in de toekomst, na de eerste levenscyclus. Omdat er op het moment van uitvoering geen zekerheid is dat dit daadwerkelijk gaat gebeuren, zou toekomstig hergebruik van grondstoffen onevenredig gewaardeerd kunnen worden. Er wordt gevraagd om duidelijkheid over het wel of niet meenemen van module D als standaard onderdeel van het bereik van MKI-berekeningen.
- Zorg voor doorontwikkeling van het MKI stelsel: enkele reacties gaan over de uitvoering en betrouwbaarheid van MKI-berekeningen. Er wordt op gewezen dat de uitkomsten sterk afhankelijk zijn van de gehanteerde aannames, de kwaliteit van de Nationale

Milieudatabase (NMD) en de eenduidigheid van rekenregels. De MKI kan alleen effectief werken als de methodiek transparant en eenduidig is. Er wordt gevraagd om duidelijke richtlijnen, standaard sjablonen of ontwerpen en regelmatig onderhoud van de NMD. Sommigen pleiten daarom voor aanvullende ondersteuning van het ondersteuningspunt. Dit voor ondersteuning bij interpretatievragen.

- Zorg dat innovatie gestimuleerd wordt: volgens enkele respondenten moeten de milieuprestatie-eisen voor de materialen asfalt, beton en staal en het nadere criterium milieuprestatie gebruik van innovatieve en duurzame materialen voldoende stimuleren. Dit vraagt volgens hen om borging in de wetgeving. Tegelijkertijd wijzen zij erop dat de huidige MKI-methodiek mogelijk onvoldoende rekening houdt met de milieuvoordelen van nieuwe materialen. Traditionele materialen met goed gedocumenteerde LCA's hebben in de praktijk een voordeel ten opzichte van innovatieve producten waarvoor minder data beschikbaar zijn. Sommige respondenten vrezen dat dit innovatie kan remmen. Om dit te voorkomen pleiten zij voor een gelijk speelveld. Bijvoorbeeld door sneller data in de NMD op te nemen of tijdelijke waarderingsmethoden te gebruiken.
- Heb oog voor het voldoende stimuleren van circulariteit en duurzaamheid in de volle breedte: in de inzendingen komt het belang van circulaire en duurzame oplossingen in de volle breedte naar voren. Respondenten benadrukken dat een langere levensduur van producten en het hergebruiken van materialen belangrijke onderdelen van circulariteit zijn. Deze onderdelen moeten beter in de beoordeling van de aanbesteding worden meegenomen – mogelijk naast het gebruik van de MKI. Zo kan het enkel kijken naar de effecten van één levenscyclus ertoe leiden dat circulaire maatregelen (zoals robuust bouwen op langere levensduur of juist losmaakbare verbindingen) resulteren in een hogere MKI in plaats van een lagere. Terwijl deze maatregelen op de lange termijn wel tot reductie van MKI, CO₂ en grondstoffen leiden.
- Heb oog voor adviescapaciteit en kennisdeling: enkele respondenten wijzen op de noodzaak om te investeren in de uitvoeringscapaciteit van zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers. Zij signaleren dat er een tekort is aan goed opgeleide specialisten die MKI-berekeningen kunnen maken en beoordelen. Zonder voldoende capaciteit kan de uitvoering van de regeling onder druk komen te staan. Kleine partijen hebben bovendien vaak onvoldoende middelen of kennis om dit goed uit te voeren. Daarnaast wordt het belang van kennisdeling en scholing benadrukt. Respondenten pleiten voor trainingen, handreikingen en het actief verspreiden van goede voorbeelden. Zo komt de kennis breed in de sector beschikbaar.

Algemene reactie van het Ministerie op thema 3 (inhoudelijke reactie volgt bij AMvB):

Het wetsvoorstel schept een wettelijke basis voor het verplicht stellen van milieuprestatie-eisen voor materialen en het gebruik van een nader criterium voor de milieuprestatie in de gunning bij GWW-aanbestedingen. Daarbij is bewust gekozen om de praktische uitwerking – zoals bijvoorbeeld de toepassing van de MKI-methodiek, de rol van specifieke modules en de berekeningsregels – te regelen bij AMvB en MR. Op deze manier is de regelgeving flexibel aan te passen aan technologische ontwikkelingen, beleidsinzichten en internationale standaarden. Een wetswijziging is dan niet nodig.

De zaken in dit thema zijn niet in het wetsvoorstel vastgelegd. Deze volgen nog in de in lagere regelgeving. Daarom is het te vroeg om als ministerie van IenW een inhoudelijke reactie te geven en worden de reacties op dit thema als input meegenomen in de nadere uitwerking van de lagere regelgeving. Toch is hieronder een korte algemene reactie gegeven op de onderwerpen die onder dit thema aan bod komen. Hierbij wordt een doorkijk gegeven in hoeverre dit wordt verwerkt in de AMvB of de MR.

De MKI wordt berekend op basis van een LCA. Een LCA onderzoekt relevante milieueffecten die ontstaan tijdens de levensfasen van een product of ontwerp. Deze levensfasen bestaan uit een

aantal modules, A t/m D.² Het ministerie van IenW is zich ervan bewust dat er momenteel vragen en kritiekpunten zijn rondom deze module. Deze zijn ten dele terecht en ten dele mogelijk ook achterhaald, omdat Stichting NMD inmiddels een aantal aanpassingen heeft doorgevoerd (en nog gaat doorvoeren) in de rekenregels voor module D. Er is verdere analyse nodig om te kunnen beoordelen wat de effecten daarvan zijn, en of het buiten de MKI-waarde laten van module D beter aansluit bij de beleidsdoelen. Daarbij wordt aangesloten op de evaluatie van Module D in de Milieuprestatie-eis Gebouwen (MPG). Deze evaluatie wordt in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening uitgevoerd.³ Zoals gezegd is het voornemen om de toepassing van de MKI-methodiek, de rol van specifieke modules en de berekeningsregels uit te werken in de AMvB. Het wetsvoorstel biedt de basis om nadere regels hierover te stellen. De input die tijdens de internetconsultatie is gegeven over module D wordt hierin meegenomen.

Milieuproblemen en technieken veranderen voortdurend. De doorontwikkeling van de MKI is belangrijk, omdat het rekenmodel actueel, nauwkeurig en betrouwbaar moet blijven. Daarnaast zorgt verbetering van informatie en methoden ervoor dat de MKI steeds beter kan bijdragen aan duurzame keuzes en beleid. Dit kan milieuschade effectief verminderen. Het ministerie van IenW zet samen met het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in op de doorontwikkeling van het milieuprestatiestelsel en het instrument MKI en de samenwerking met Stichting NMD. Voldoende openheid, eenduidigheid en kwaliteit van informatie wordt gezien als randvoorwaardelijk voor een goed werkend milieuprestatiestelsel. Tegelijk wordt opgemerkt, dat de mate van vergelijkbaarheid en eenduidigheid van MKI-berekeningen sterk samenhangt met de wijze waarop de MKI wordt toegepast. Denk hierbij aan de modules die in de berekening worden meegenomen, de aangehouden levensduur en het bereik van de berekening. Deze eenduidigheid wordt via nadere uitwerking in de AMvB en via de ondersteuning door het ondersteuningspunt zoveel mogelijk vastgehouden.

Het stimuleren van vernieuwing is een belangrijke pijler van het wetstraject. Naast de verplichte in de tijd scherper wordende materiaal- en producteisen worden duurzame keuzes en innovatieve materialen gestimuleerd via het verplichte nadere criterium in de gunning. Dit moet bedrijven de zekerheid bieden dat investeren in minder milieubelastende materialen en oplossingen loont. De product gebonden milieuprestatie-eisen (opgenomen in AMvB en MR) leggen een ondergrens vast. De materialen die slechter scoren dan de norm vallen hierdoor af. Het nader criterium moet koplopers belonen die extra duurzaamheidsmaatregelen nemen. Daarbij wordt gekeken naar de totale milieuprestatie van het werk (of een groot deel hiervan). Hierdoor loont het voor opdrachtnemers om vernieuwende, circulaire of duurzame oplossingen aan te bieden die verder gaan dan de minimeisen. Hiermee kunnen aannemers concurrentievoordeel behalen. Opdrachtnemers kunnen zelf bepalen welke (innovatieve of vernieuwende) maatregelen zij nemen om de milieuprestatie te verlagen, omdat het verplichte nadere criterium niet voorschrijft hoe de milieuprestatie moet worden verbeterd. Aannemers kunnen voorbeeld andere materialen kiezen, hergebruiken, efficiënter ontwerpen, of schoner uitvoeren. Dit houdt de markt open voor nieuwe technieken.

De MKI stuurt integraal op het verlagen van de milieu-effecten, doordat het de volledige levenscyclus van een product of proces (van grondstofwinning tot afvalverwerking) meeneemt en alle relevante milieueffecten optellen in één indicator. Door deze brede benadering worden de directe én indirecte milieueffecten zichtbaar. Dit leidt tot beter geïnformeerde keuzes voor milieuvriendelijke alternatieven. Daarnaast bevordert de MKI circulariteit, omdat materialen en processen met lagere milieugevolgen (zoals hergebruik, recycling en biobased grondstoffen) vaak gunstiger scoren. Hierdoor stimuleert het gebruik van de MKI het ontwerpen en toepassen van circulaire oplossingen binnen de bouw en industrie. Het ministerie van IenW weet dat de MKI niet zaligmakend is; er bestaat geen instrument dat alle duurzaamheids- en circulariteitsaspecten in de volle breedte dekt. Aanvullende eisen aan de MKI-eisen of een MKI-criterium (bijvoorbeeld

² Zie voor meer informatie <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2024-11/inkopen-met-de-milieukostenindicator-november2024.pdf>

³ <https://open.overheid.nl/documenten/5a552baf-872b-42c7-8352-7b19d06125c5/file>

kwaliteit, levensduur, ongewenste grondstoffen of mate van losmaakbaarheid) kunnen daarom helpen. Het ministerie van IenW vindt de aandacht daarvoor belangrijk en besteedt hier met het ondersteuningspunt aandacht aan. Het ministerie ziet momenteel geen risico dat correcte toepassing van MKI leidt tot ongewenste effecten voor circulariteit of duurzaamheid in de volle breedte.

De knelpunten in de adviescapaciteit zijn in eerste instantie een zaak van de markt zelf. De verwachting is dat dit met een goede ondersteuning van de bouwsector bij de voorbereiding op milieuprestatie-eisen en kennisontwikkeling in de praktijk zo goed mogelijk kan worden opgevangen. Dat kan bijvoorbeeld met informatiemateriaal vanuit het ondersteuningspunt. Trainingen, handreikingen en kennisdeling worden via het ondersteuningspunt ter beschikking gesteld. Daarmee wordt ervoor gezorgd dat grote én kleine partijen in staat zijn om de MKI-berekeningen op gelijke wijze toe te passen. Het exacte takenpakket van het ondersteuningspunt wordt nog verder uitgewerkt.

2.4. Thema 4: meetbaarheid en handhaving

Respondenten onderstrepen het belang van milieuprestatie-eisen die objectief toetsbaar en goed handhaafbaar zijn. Dit vraagt aandacht voor standaard sjablonen of formats, onafhankelijk toezicht en de inrichting van monitoring en evaluatie.

- Zorg dat de milieuprestatie-eisen toetsbaar zijn: uit enkele inzendingen komt naar voren dat alleen objectief toetsbare milieuprestatie-eisen effectief zijn. Er zijn zorgen dat verschillen in interpretatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers kunnen leiden tot uiteenlopende uitkomsten. Er wordt gevraagd om landelijke sjablonen, standaard berekeningswijzen en een centrale systematiek ter controle van de naleving. Daarnaast klinkt de oproep om toetsing onafhankelijk en transparant te organiseren, en om duidelijkheid te scheppen over wie verantwoordelijk is voor toezicht. Ook is er aandacht voor de rol van digitale tools en databronnen zoals de NMD. Volgens meerdere reacties is een robuuste en toegankelijke database essentieel om te voorkomen dat berekeningen in de praktijk te veel uiteenlopen. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de rol van toezichthouders en de manier waarop naleving in de praktijk wordt gecontroleerd. Respondenten benadrukken dat er duidelijke afspraken moeten komen over wie verantwoordelijk is voor toezicht en hoe dit wordt uitgevoerd.
- Monitoring en evaluatie: verder is aandacht gevraagd voor evaluatie van de verplichtingen. Er wordt gepleit voor een transparant evaluatiekader, waarin zowel milieuwinst als uitvoerbaarheid en kosten wordt meegenomen. Ook wordt benadrukt dat ervaringen uit de praktijk altijd moeten worden teruggekoppeld, zodat de regels waar nodig tijdig kunnen worden aangepast. Er wordt gevraagd om de sector bij dit punt te betrekken.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie op reacties thema 4:

Het ministerie van IenW onderschrijft dat milieuprestatie-eisen alleen effectief zijn als zij neutraal en op een standaard manier toetsbaar zijn. Het wetsvoorstel biedt daarom de wettelijke grondslag om bij AMvB en MR standaard berekeningswijzen vast te leggen. Hierdoor wordt voorkomen dat verschillen in interpretatie leiden tot uiteenlopende uitkomsten en wordt de noodzakelijke uniformiteit verzekerd.

Duidelijkheid over toezicht en verantwoordelijkheden is van belang voor het goed slagen van de regeling. Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke verplichting voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om milieuprestatie-eisen op te nemen en toe te passen. De naleving daarvan kan worden getoetst binnen bestaande aanbestedingskaders en door middel van de vast te stellen standaard methodieken.

IenW onderschrijft de breed gedragen wens voor regelmatige evaluatie en monitoring. De werking van de verplichtingen wordt periodiek beoordeeld op uitvoerbaarheid (de praktische toepassing

door opdrachtgevers en opdrachtnemers). Ook wordt onderzocht hoe de daadwerkelijke bijdrage aan afname van milieugevolgen kan worden bewaakt. De verhouding tussen lasten en beoogde baten wordt ook betrokken. De sector wordt actief betrokken bij het vormgeven van de evaluatie. Op deze manier kunnen ervaringen uit de praktijk direct voor verbeteringen en bijsturing worden benut. Dit is verduidelijkt in hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting.

2.5. Thema 5: proces en betrokkenheid

De invoering van de regeling vraagt om een zorgvuldig proces. Respondenten wijzen daarbij op de rol van het ondersteuningspunt, de betrokkenheid van sector en overheden, de planning van implementatie en de gevolgen voor administratieve lasten.

- Ondersteuningspunt: in verschillende reacties wordt het belang van het ondersteuningspunt (waar aanbestedende diensten terecht kunnen met vragen over de toepassing van milieuprestatie-eisen en de interpretatie van de regels) benadrukt. Zij pleiten ook voor betrokkenheid van decentrale overheden bij de inhoud of kennisbasis van het ondersteuningspunt. Veel informatie is al aanwezig en het is belangrijk dat deze informatie op één centraal punt beschikbaar komt. Zowel bedrijven als overheden zien dit als noodzakelijk om de praktische uitvoerbaarheid te borgen. Vooral kleinere partijen en lokale opdrachtgevers zeggen dat zij behoefte hebben aan toegankelijke ondersteuning. Zij hebben dit nodig om te voorkomen dat kennisachterstand leidt tot ongelijkheid in de markt.
- Betrokkenheid sector bij uitwerking AMvB: enkele reacties benadrukken dat het betrekken van de sector het belangrijkste is voor het succes van de verder uitwerking van het wetsvoorstel. Er is brede steun voor een aanpak waarbij overheden en marktpartijen samen optrekken in de verdere uitwerking en implementatie.
- Implementatie planning: enkele respondenten zijn bezorgd dat de implementatie van de verplichtingen te snel of te rigide zal verlopen. De reacties pleiten voor een realistische fasering met voldoende tijd voor de sector om zich aan te passen.
- Administratieve lasten: tot slot vragen enkele reacties aandacht voor de administratieve lasten die de regeling met zich mee kan brengen. Vooral kleinere partijen vrezen dat de eisen leiden tot extra werkdruk en bureaucratie. Sommigen wijzen op het gevaar dat de focus komt te liggen op papierwerk in plaats van op daadwerkelijke milieuwinst. Respondenten pleiten daarom voor een pragmatische aanpak, waarbij de balans wordt gezocht tussen gedetailleerde verantwoording en werkbare administratieve processen.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie op reacties thema 5:

Het kabinet onderschrijft het belang van toegankelijke en centrale ondersteuning bij de toepassing van milieuprestatie-eisen. Daarom wordt een ondersteuningspunt ingericht voor ondersteuning van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven. Dit steunpunt bundelt bestaande kennis en ervaringen en draagt bij aan eenduidigheid en efficiëntie. Medeoverheden worden betrokken bij de inrichting en de inhoud van het ondersteuningspunt. Op deze manier kan beschikbare informatie en praktijkervaringen vanuit Rijksopdrachtgevers, gemeenten, provincies en waterschappen optimaal benut worden. Dit kan voorkomen dat kleinere partijen of lokale opdrachtgevers met kennisachterstanden worden geconfronteerd.

Bij de nadere uitwerking van de verplichtingen in de AMvB en MR wordt de sector betrokken. In de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn al intensieve gesprekken gevoerd met medeoverheden, brancheorganisaties, opdrachtnemers en producenten. Deze lijn wordt doorgezet bij de uitwerking van lagere regelgeving. Een klankbordgroep wordt opgericht om de richting te toetsen bij de sector. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt geregeld bij koninklijk besluit. Hiermee kan het exacte tijdstip van inwerkingtreding afgestemd worden op de praktijk. Dit kan nodig zijn om de sector voldoende tijd te geven voor aanpassingen in processen, systemen of beleid.

Het ministerie van IenW wil niet dat het wetsvoorstel zorgt voor onnodige administratieve lasten. Daarom is – na uitgebreid onderzoek met de sector - gekozen voor verplichtingen die een beperkte hoeveelheid expertise, middelen en capaciteit van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven vereisen. Het uitgangspunt is dat de verplichtingen leiden tot een eenduidige werkbare norm in plaats van versnipperde eisen over opdrachtgevers heen, zoals dat nu het geval is. Het wetsvoorstel moet op deze manier ook zorgen voor meer duidelijkheid en minder uitzoekwerk, ten opzichte van de huidige situatie. Door gebruik te maken van algemeen aanvaarde methoden (zoals de MKI), standaard sjablonen en centrale ondersteuning, wordt de uitvoeringspraktijk gestroomlijnd. Ook bij de nadere uitwerking in AMvB en MR wordt gekeken naar de juiste maat of verhouding van de eisen, zodat kleinere partijen niet onevenredig worden belast.

3. Vervolgproces

Alle reacties die binnen zijn gekomen, zijn meegenomen en weergegeven in dit verslag. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft per (sub)thema een inhoudelijke reactie gegeven. Eventuele aanpassingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in het verslag vermeld en worden door het ministerie doorgevoerd. Vervolgens wordt het wetsvoorstel door de Staatssecretaris van IenW aan de ministerraad aangeboden voor doorgeleiding naar de Raad van State. Na verwerking van het advies van de Raad van State volgt behandeling in de Tweede en Eerste Kamer. Parallel aan het hiervoor genoemde proces worden de AMvB en MR opgesteld. Input uit de consultatiereacties wordt ook in dat traject meegenomen. Inwerkingtreding van het wetsvoorstel, de AMvB en ministeriële regeling is voorzien in de eerste helft van 2027.