

Wat is het idee van deze nieuwe wet milieuprestatie-eisen voor GWW?

1. Doel van de wet

De wet heeft twee hoofddoelen:

- Verminderen van de milieu-impact van GWW-werken, zoals wegen, bruggen, viaducten, sluizen en riolering.
- Creëren van eenduidigheid in de manier waarop aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven duurzaamheid meenemen in hun aanbestedingen.

De wet is onderdeel van de bredere inzet op circulaire economie en klimaatneutraliteit, en volgt op adviezen en signalen vanuit onder meer het Betonakkoord, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Nationaal Programma Circulaire Economie.

2. Wat regelt de wet?

De wet wijzigt de Wet milieubeheer en verplicht aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven tot twee zaken:

a. Het opnemen van milieuprestatie-eisen in aanbestedingen

Bij de aanbesteding van GWW-werken moeten zij voortaan milieuprestatie-eisen stellen aan bepaalde materialen en producten. De materialen en producten waarop dit van toepassing is, worden later vastgesteld via een algemene maatregel van bestuur (AMvB).

b. Het hanteren van milieuprestatie als gunningscriterium bij grote projecten

Bij projecten boven een nog te bepalen drempelwaarde moet ook de milieuprestatie meewegen als gunningscriterium in de beoordeling van inschrijvingen. Dit geldt alleen voor aanbestedingen met toepassing van het gunningscriterium “beste prijs-kwaliteitsverhouding”.

3. Hoe wordt milieuprestatie bepaald?

De wet schrijft geen specifieke meetmethode voor, maar geeft aan dat aangesloten wordt bij in de sector algemeen aanvaarde methoden. In de toelichtende documenten wordt hierbij expliciet verwezen naar de Milieukostenindicator (MKI), die gebaseerd is op levenscyclusanalyses (LCA).

De exacte methode en normen worden vastgesteld via een AMvB en ministeriële regeling. Daarin wordt ook vastgelegd:

- Voor welke materialen en producten de eisen gelden (zoals beton en asfalt);
- Wat de minimumopdrachtwaarde is voor het verplichte gunningscriterium;
- Welke meetmethoden en gegevensbronnen gehanteerd moeten worden.

4. Wat staat er nog niet vast?

De wet laat veel details open voor latere uitwerking. Er is op dit moment nog géén vastgestelde:

- Lijst met materialen of producten waarop de eisen van toepassing zijn;
- Maximale MKI-score per product of per eenheid;
- Eenheid van meten (bijv. per m², m³ of ton wordt niet genoemd in de wet of toelichting);
- Drempelbedrag voor wat een “groot project” is;
- Concrete vormgeving van de toetsings- of handhavingsstructuur.

5. Voor wie geldt de wet?

Voor alle aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven die aanbestedingsplichtig zijn voor GWW-werken. Voorbeelden zijn:

- Rijksoverheid (bijv. Rijkswaterstaat)
- Provincies, gemeenten en waterschappen
- ProRail, havenbedrijven, drinkwaterbedrijven (voor zover aangewezen)

6. Inwerkingtreding

De wet moet nog worden vastgesteld door Tweede en Eerste Kamer. Daarna volgt implementatie via een AMvB en ministeriële regeling. De beoogde inwerkingtreding is vanaf 2027.

Tijdens de internetconsultatie wordt u gevraagd om te reageren op de volgende vragen:

- *Steunt u dit wetsvoorstel en de maatregelen hierin?*
- *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, ten opzichte van de huidige situatie?*
- *Zijn er punten die u mee wil geven om het wetsvoorstel te verbeteren?*

https://www.internetconsultatie.nl/milieuprestatie_gww/b1

Opmerkingen:

1 Relatie met de Aanbestedingswet

De nieuwe verplichtingen landen nu in de **Wet milieubeheer**. Procedureel blijft de **Aanbestedingswet 2012** van kracht. Dat voelt dubbel:

- **Waarom niet één wijzigingswet zodat het allemaal passend is in de Aanbestedingswet?** Een opdrachtnemer moet straks twee wetten lezen om te weten wat hij moet doen.
- **Voorbeeld – brugproject:** een gemeente publiceert een werk voor een brug van € 12 mln. De Aanbestedingswet zegt hoe je moet aanbesteden (open procedure, termijnen, BPKV). De Milieubeheer-wijziging schrijft voor welke MKI-grens voor betonliggers geldt. Een heldere koppeling ontbreekt: wie controleert de samenhang en het gelijkheidsbeginsel?
- **Wens** – één integraal juridisch kader of in elk geval een leeswijzer waarin per stap staat
- Hoe verhoudt deze wet zich tot het gelijkheidsbeginsel in de Aanbestedingswet? Bijvoorbeeld als je gebakken stenen een voorkeurspositie geeft boven betonproducten als verharding om op deze manier onder de verplichtingen van de wet uit te komen?
- Als je kijkt naar welke partijen op dit moment MKI meenemen in hun aanbestedingen, dan is dat met name Rijkswaterstaat. Die organisatie doet dit al sinds 2017 en heeft hier veel ervaring mee bij grote infrastructurele werken. De nieuwe wet lijkt dus primair iets te regelen voor een partij die dit al goed op orde heeft.

Daarmee ontstaat een spagaat: Stel je de drempel te hoog (bijv. boven de EU-aanbestedingsgrens), dan geldt de verplichting vrijwel alleen voor Rijkswaterstaat — en verandert er in de praktijk weinig. Stel je de drempel te laag, dan raken gemeenten en andere kleinere opdrachtgevers verplichtingen waarvoor ze nu nog nauwelijks capaciteit, ervaring of data hebben. Dat leidt tot weerstand en risico op uitstel of afstel.

De suggestie om dat gat op te vangen met een expertisecentrum klinkt sympathiek, maar in de praktijk leidt dat vaak tot een klasiieke oplossing met voucher. Goed voor de werkgelegenheid van vooral grote ingenieursbureaus maar niet voor kleine gemeenten. Een echte oplossing voor deze spagaat heb ik dus nog niet.

2 Gelijke kansen en markttoegang

De MKI-verplichting vraagt tijd, data en geld:

- **Datakloof** – grote leveranciers en aannemers hebben interne LCA-afdelingen; mkb-producenten huren een extern bureau in à € 8-15 k per EPD.
- **Gevolg:** projecten kiezen eerder voor gevestigde producten met een goedgekeurde EPD dan voor een innovatie zonder budget voor verificatie.
- **Voorstel** – een Rijksbreed **kennis- en subsidie loket**. Vergelijkbaar met de MIA/Vamil-regeling: 75 % tegemoetkoming in LCA-kosten voor mkb en start-ups die hun product laten toetsen.
- Deze wet lost het ongelijke speelveld niet op. Hij creëert zelfs een nieuw ongelijk speelveld waarin de partij met de meeste MKI-informatie en financiële middelen wint. Grote bedrijven kunnen van producten zelf een MKI maken, kleine bedrijven hebben

daar geen capaciteit of middelen voor. Nieuwe producten krijgen het moeilijk. Je komt alleen nog de markt op als je alles vooraf doorrekent en laat toetsen.

3 Drempelbedrag en toepassingsbereik

- **Rijkswaterstaat als voorloper** – RWS past sinds 2017 standaard MKI-berekeningen toe via DuboCalc en weegt MKI in BPKV-gunningen mee bij vrijwel alle grote projecten (> € 50 mln). Met ~€ 5 mrd jaarlijks infrabudget is RWS veruit de grootste opdrachtgever; feitelijk voldoet dit deel van de markt al aan de beoogde plicht. Wat blijft er dan nog over? Want gemeenten gaan zeker niet aan deze grenzen voldoen met de werken die ze op de markt zetten.
- **Sociaaleconomisch effect** – Gemeenten, kleinere waterschappen besteden nog vaak aan op laagste prijs. Zij handelen mede om zo lokale kleinere mkb-aannemers de ruimte te geven en lokale werkgelegenheid veilig te stellen. Daar moet je wel wat tegenover zetten. Verplicht MKI kan voor kleinere, lokale aannemers zal extra kosten betekenen. Zonder begeleiding of compensatie kan dit ten koste gaan van lokale werkgelegenheid en markttoegang.
- **Te hoge drempel maakt de wet tandeloos** – Een drempel boven de EU-grens ($\pm$ € 5,5 mln) raakt minder dan 10 % van alle aanbestedingen. 90 % van de projecten – vaak uitgevoerd door lokale aannemers – valt erbuiten en blijft sturen op prijs in plaats van milieuprestatie.

4 Fraude, controle en handhaving

- **Casus** – één asfaltcentrale produceert op maandag ochtend met fossiel (grijs) gas en op maandag middag met gecertificeerd biogas (groen). Beide mengsels zijn chemisch identiek, maar de MKI-score kan bijna halveren op basis van een administratief ‘groen’ label. Het mengsel met de lage MKI wordt geleverd aan de aandeelhouders van de asfaltmolen en het andere aan de concurrent die ook op het werk wil inschrijven.
- **Nieuw voorstel:** Fabriekseigen jaar-EPD: iedere centrale publiceert jaarlijks een EPD op basis van het gemiddelde werkelijke energiemix uit stap 1. Dat voorkomt cherry-picking per project (lees aanbesteding).

5 Definities en afbakening

- **Vraag** – is een bitumenloze, bio-bindmiddel-mix nog “asfalt”? En wanneer is iets nog beton als het gemaakt wordt zonder cement?
- **Risico** – Creatieve asfaltmengsels zonder bitumen kunnen als ze niet onder een functionele of juridische definitie van 'asfalt' vallen, de toetsing omzeilen en onbedoeld buiten de milieuprestatie-eisen blijven. Een vergelijkbare ontwikkeling kan optreden bij staalvervangers, zoals gelamineerde houtconstructies of biocomposieten. Zonder heldere definities kunnen deze materialen buiten de wet vallen, zelfs als ze een grote milieu-impact hebben óf juist vermeden worden om niet onder de MKI-verplichting te vallen.
- **Onerlijke concurrentie:** materialen met dezelfde functie maar een andere naam worden niet getoetst, terwijl ze wel milieu-impact hebben. De focus op “asfalt” en “beton” kan zo leiden tot ontwijkgedrag en marktverstoring. Op zich is dit echter wel

een kans om beton en asfalt uit de keten te faseren. Mist het alternatief wel duurzamer is.

- **Voorstel** – werk met een functionele definitie: *materiaal met bindmiddel + toeslagmateriaal + draagt bij aan verhardings- of draagconstructie*. Daarmee vang je innovaties af die wél functioneel gelijkwaardig zijn maar anders worden benoemd om regelgeving te ontwijken. Overweeg bovendien een artikel waarin expliciet staat dat “gelijkwaardige alternatieven” onder de eisen vallen zodra zij dezelfde functie vervullen in GWW-werken.

7 Nationale versus Europese aanpak

- **Wat is MKI?** De Milieukostenindicator (MKI) is een Nederlandse rekenmethode die milieu-effecten uitdrukt in euro's. De basis is de Europese norm EN 15804, maar Nederland gebruikt eigen, nationale weegfactoren om één euro-getal te maken.
- **Wat doet Europa?** In de herziening van de Construction Products Regulation (CPR) werkt de EU aan een geharmoniseerde levenscyclusanalyse (LCA)-set en bijbehorende weging. Dat wordt het toekomstige referentiekader voor alle lidstaten.
- **Risico:** Als Nederland vasthoudt aan de nationale MKI terwijl de EU een eigen systeem invoert, krijgen we twee parallelle rekenstelsels. Dat veroorzaakt extra werk, hogere kosten en juridisch getouwtrek bij internationale projecten.
- **Voorbeeld:** Een asfaltproducent die in België en Nederland levert, zou dan één EU-LCA én een aparte NL-MKI moeten laten verifiëren. Dat verhoogt de administratieve last en kan tot conflicterende uitkomsten leiden.
- **Aanbeveling:** Neem in de wet een herijkmoment in 2030 op. Zodra de EU-LCA-set door de CPR is vastgesteld en praktijkrijp is, stapt Nederland over of hanteert een conversiefactor. Zo blijft het systeem toekomstvast en in lijn met de Europese markt.

Reactie op internetconsultatie Milieuprestatie-eisen GWW

1) Steun je dit wetsvoorstel en de maatregelen?

- Ik steun de doelstelling (minder milieu-impact, meer eenduidigheid).
- **Ik steun het wetsvoorstel in deze vorm niet. Redenen:**
 - Drempel rond ~€5,5 mln raakt <10% van de markt; kleine opdrachtgevers blijven buiten beeld.
 - De wet is op dit moment te vaag geformuleerd. Er dient eerst duidelijkheid te komen hoe de invulling van het vervolg eruit moet komen te zien. Het huidige voorstel lost niet het hoofdprobleem op.
 - Sturing op product-MKI zet aan tot optimalisatie per post, niet tot een lager project-MKI.
 - Belangrijke definities/scope ontbreken (uitwijk naar alternatieve materialen ligt voor de hand).
 - Governance en controle (EPD's, verificatie, “grijs/groen gas”) zijn nu onvoldoende geborgd.
 - Veel van het beoogde kan óók (of beter) via aanpassingen in de Aanbestedingswet en uniforme aanbestedingsvoorwaarden.

- Ik zie in het huidige politieke klimaat weinig mogelijkheden om de aanvullende eisen op te lossen om zo de wet wel te laten functioneren.

2) Draagt dit bij aan eenduidigheid en minder milieu-impact?

- **Beperkt.** Rijkswaterstaat werkt al jaren met MKI; juist gemeenten en kleinere waterschappen (groot deel van de aantallen) vallen bij een hoge drempel buiten scope.
- **MPG ≠ MKI:** Daarnaast zie je dat het nu bij de MPG eisen (vergelijkbare methodiek als MKI) dat de MPG-ondergrens door iedereen met gemak wordt gehaald. Er is geen prikkel meer om te verbeteren. Het is een afvinklijstje geworden. Bij het stellen van een dergelijke grenzen bij MKI dreigt dan hetzelfde te gebeuren. Gewoon je “vinkje” halen en niet meer zelf hoeven na te denken.
- **Risico op schijnuniformiteit:** verschillende aannames over levensduur en databronnen; uitwijkgedrag naar materialen buiten de (smalle) scope.
- **Effect op milieu onduidelijk:** product-plafonds kunnen leiden tot schuiven binnen het ontwerp (bijv. dunner de deklaag, zwaardere fundering) waardoor het totaal niet verbetert en de doelstelling van de wet niet wordt gehaald.

3) Punten om het wetsvoorstel te verbeteren

- **Juridische inbedding:** Leg dit desnoods vast **in** of **naast** de Aanbestedingswet (duidelijke koppeling met gelijkheidsbeginsel, definities, BPKV).
- **Scope & definities:** Werk met **functionele definities** en stuur op de **top-5 materiaalstromen** per project (in MKI-€), zodat uitwijkgedrag niet loont.
- **Project i.p.v. product:** Maak **project-MKI** leidend; gebruik product-eisen alleen als ondergrens.
- **EU-lijn:** Neem een **herijkmoment** op om aan te sluiten bij de komende EU-LCA-systematiek (CPR), zodat je geen dubbel systeem krijgt.

Pas als deze randvoorwaarden zijn ingevuld, heeft de wet kans van slagen. In de huidige vorm blijft de impact beperkt en het risico op schijnzekerheid groot.

Sander Lubberhuizen
Juli 2024