



Aan: Ministerie I&W

Datum: 19 augustus 2025

Betreft: Consultatie betreffende de wijziging van de wet milieubeheer inzake milieuprestatie-eisen in de GWW-sector

Bijlage: Rapportage 'Rotterdam Circulair – duurzame parkbruggen' d.d. 18 augustus 2025

Bezoekadres: De Rotterdam
Wilhelminakade 179, Rotterdam

Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

Website: www.rotterdam.nl

E-mail: circulair@rotterdam.nl

Geachte heer, mevrouw,

Wij hebben kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Wet milieubeheer betreffende de invoering van de verplichting tot het stellen van milieuprestatie-eisen in aanbestedingen voor grond-, weg- en waterbouwwerken.

Zoals door u gesteld voert deze wijziging een verplichting in tot het stellen van milieuprestatie-eisen in aanbestedingen voor grond-, weg- en waterbouwwerken (GWW), te weten:

1. Aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven moeten bij aanbestedingen van GWW-werken milieuprestatie-eisen stellen bij het gebruik van bepaalde materialen in het contract met de opdrachtnemer(s). 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.
2. Bij de aanbesteding van grote GWW-werken moeten aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven de milieuprestatie als gunningscriterium meenemen.

Ad 1: In de Memorie van Toelichting blijkt dat het in ieder geval zal gaan om asfalt, staal en beton, en dat concrete MKI-normen zullen worden opgelegd, die tweejaarlijks bij ministeriële regeling kunnen worden aangescherpt.

Ad 2: Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat ook hier de MKI zal moeten worden gehanteerd.

Met onderhavig schrijven ontvangt u onze reactie op de voorgestelde wetswijziging.

Context

De gemeente Rotterdam is voorstander van wettelijke maatregelen om de milieulasten binnen de bouw en de GWW-sector te verlagen. Echter, de gemeente Rotterdam hanteert met betrekking tot het verduurzamen van haar (GWW-) projecten de visie dat MKI op dit moment nog onvoldoende betrouwbaar is en als solitaire parameter onvoldoende grondslag biedt voor besluiten die invulling moeten geven aan integraal duurzaamheidsbeleid.

Milieuprestaties o.b.v. MKI

Rotterdam heeft de afgelopen jaren al veel ervaring opgedaan met de milieukostenindicator (hierna MKI) bij het bepalen van milieuprestaties. De gemeente werkt sinds 2015 met MKI als gunningscriterium voor directieleveringen van betonstraatstenen, betonklinkers, tegels en banden en riolering. Al enkele jaren onderzoeken wij de MKI-scores van bruggen. Het blijkt dat MKI-berekeningen een grote gevoeligheid hebben en daardoor een grote variatie in resultaten geven. De onderliggende gegevens zijn beperkt toegankelijk (en dus niet begrijpelijk), en bovendien zijn er regelmatige



actualisatie van de gegevens in de Nationale Milieudatabase. Hierdoor is de MKI-berekening onbetrouwbaar als indicator voor de milieubelasting. In de bijgevoegde bijlage "Rotterdam Circulair – duurzame parkbruggen" staat een onderbouwing van deze uitspraken.

Daarnaast zijn landelijke en gemeentelijke beleidsdoelstellingen gericht op reductie van primair grondstofgebruik en CO₂-uitstoot. MKI wordt gezien als een middel om deze beleidsdoelstellingen te bereiken. Maar MKI is geen (beleids)doel op zichzelf. Een eenzijdige focus op verlaging van MKI beperkt de mogelijkheid tot het integraal afwegen van verschillende (ontwerp)varianten en beleidskeuzes. Een gunstige MKI van een materiaal kan op gespannen voet staan met andere duurzaamheidsparameters, zoals bijvoorbeeld reductie van primaire grondstoffengebruik.

We betogen dat de milieuprestatie/de MKI een signalerende functie maar geen normerende functie moet hebben en te allen tijde in balans moet worden gebracht met andere (kwalitatieve) argumenten over de duurzaamheid van een materiaal of werk, denk daarbij aan de criteria zoals bijvoorbeeld ontwikkeld in Het Nieuwe Normaal (met name herbruikbaarheid, losmaakbaarheid).

Ontwerp i.r.t. aanbesteding

De gemeente Rotterdam voert veel werken uit waarin het ontwerp relatief ver wordt uitgedacht alvorens dit in een aanbesteding op de markt wordt gebracht. Dat betekent dat de contractbenadering voor GWW werken vaak traditioneel is. De belangrijkste ontwerp- en uitvoeringskeuzes zijn al gemaakt. We vinden het namelijk belangrijk dat in die ontwerp- en uitvoeringskeuzes de principes van duurzaamheid/milieu/circulair goed zijn meegenomen. Door keuzes in de ontwerpfase te maken is de grootste impact te bereiken. Dit betekent echter ook dat de ruimte in het aanbestedingsproces om nog veel milieuprestaties toe te voegen, kleiner is.

Dit geldt nog meer gezien het feit dat wij werken met directieleveranties. De gemeente Rotterdam bepaalt niet alleen het ontwerp meestal zelf, maar koopt voor bijvoorbeeld rioolvervangingsprojecten en herinrichting van straten de materialen in mede op basis van MKI-gunningscriterium, en levert deze materialen aan de aannemers om de werken uit te voeren. Voor de aanbesteding van het werk is ontwerp en materiaal dus al geheel of grotendeels bepaald en in de aanbesteding van het werk is weinig ruimte meer om op MKI te gunnen (naast eisen rondom zero-emissie, waar wij ook zoveel mogelijk op sturen).

Beantwoording vragen

In het onderstaande worden de drie gestelde vragen beantwoord

1. Steunt u dit wetsvoorstel en de maatregelen hierin?

Gemeente Rotterdam ondersteunt de intentie tot forse impuls op duurzaamheid en circulariteit, en tot uniformere uitvraag aan de markt. De manier waarop, zoals beschreven in het wetsvoorstel, is niet in lijn is met de visie van Rotterdam. Op basis van onze ervaring met het werken met MKI, zijn wij van mening dat dit instrument op dit moment nog te veel nadelen heeft om wetgeving te baseren op alleen de MKI. We lichten dat als volgt toe:

- a. De wijze waarop nu de milieuprestatie-eisen in het wetsvoorstel wordt vormgegeven is onvoldoende specifiek. In de MvT wordt duidelijk dat het gaat om sturing met MKI. De MKI is echter nu nog een onvoldoende betrouwbare en ontoereikende parameter om op beleidsdoelen als circulariteit, duurzaamheid, reductie van primair grondstofgebruik en CO₂-reductie te sturen.
- b. Sturing op alléén lagere MKI kan ervoor zorgen dat er voor materialen en grondstoffen wordt gekozen die bij aanleg een lagere MKI hebben, maar op langere termijn negatieve effecten hebben (bijvoorbeeld hoge onderhoudsbehoefte), en/of de mogelijkheid tot hergebruik of recycling beperken. Sturing op MKI moet te allen tijde in balans zijn met sturing met behulp van andere (kwalitatieve) argumenten over de duurzaamheid van een materiaal of werk.



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?
- a. De grootste impact kan gemaakt worden in de ontwerpfase van een GWW-werk. Op het moment dat een aanbestedende dienst dit (meest) zelf helemaal ontwerpt, zoals in het geval van de gemeente Rotterdam, voegt het stellen van eisen bij een aanbesteding van een GWW-werk niet veel meer toe. Gunningcriteria zijn altijd maatwerk en afzonderlijke criteria moeten gezien de aanbestedingswetgeving een significant onderscheidend vermogen creëren én er moet in beginsel sprake zijn van een (verwacht) verschil in de biedingen (m.a.w. het moet te verwachten zijn dat inschrijvers hier daadwerkelijk onderscheid kunnen maken). Wanneer dat onderscheid er onvoldoende zal zijn, bijvoorbeeld als het meeste reeds is bepaald in het ontwerp, is het risico groot dat er op het gunningcriterium MKI effectief geen onderscheid kan worden gemaakt tussen deelnemende partijen.
 - b. De grenswaarden per product kunnen leiden tot keuzes voor materialen die qua MKI van asfalt, staal of beton op papier beter scoren, maar in de praktijk minder toekomstbestendig of robuust zijn dan alternatieven. Zo is er het risico dat er materiaalvreemde stoffen in komen (bijv. AEC-granulaat of olifantengras) bij beton, wat gunstig is voor de MKI, maar wat ertoe leidt dat (met de huidige stand der techniek) dit beton aan einde levensduur niet te recyclen is, omdat deze materiaalvreemde stoffen er niet uit gehaald kunnen worden). Het toepassen van alternatieve grondstoffen kan onvoorziene constructieve risico's met zich brengen. Ook kan het voorkomen dat de duurzaamheid op systeem- en levensduurniveau wordt ondermijnd. Het moet daarom mogelijk zijn om de meest gunstige optie te kiezen op basis van andere duurzaamheidsparameters dan (alleen) de MKI.
 - c. In de memorie van toelichting staat een statement dat substantiële negatieve gevolgen bij dit wetsvoorstel niet aan de orde zijn (pag. 27). Maar er zijn wel degelijk voorbeelden te bedenken van onvoorziene, substantiële negatieve milieueffecten (of: perverse prikkels) als gevolg van (tunnelvisie)sturing op één specifieke parameter. Deze staan niet genoemd. Denk aan de onvoorziene gevolgen van het hergebruiken/recyclen van staalslakken en AEC-bodemassen en de uitloging daarvan. We merken tevens op dat sturing op alleen MKI kan leiden tot meer primair grondstoffengebruik of meer CO₂-uitstoot. Kortom, naast dat er kansen zijn om het milieu te verbeteren bestaan er ook risico's op het verslechteren van het milieu, ten opzichte van de huidige situatie. Dan werkt MKI dus averechts.
 - d. De huidige insteek is dat de aanbestedende dienst het bijbehorende gewicht van de milieuprestatie in de beoordeling zelf bepaalt. Het is positief dat deze flexibiliteit ruimte biedt om het criterium af te stemmen op de aard en schaal van het GWW-Werk. Tegelijkertijd schuilt er het risico dat de effectiviteit van de maatregel verloren gaat wanneer opdrachtgevers hieraan slechts een zeer gering gewicht toekennen. In dat geval blijft de milieuprestatie feitelijk zonder betekenis in de beoordeling, wat afbreuk doet aan het beoogde doel van het voorstel.
 - e. De mate waarin milieuwinst in de GWW-sector wordt gerealiseerd, hangt sterk samen met de gehanteerde definitie van 'grote projecten'. De Europese aanbestedingsgrens ligt te hoog om op stedelijk/gemeentelijk niveau substantiële impact te bereiken, omdat maar relatief weinig van dat soort projecten per jaar worden uitgevoerd. In de memorie van toelichting wordt bovendien aangegeven dat kleine werken in de eerste fase worden ontzien van de verplichting. Hoewel dit begrijpelijk is, vertegenwoordigen juist deze kleine werken een groot volume en daarmee een aanzienlijke milieubelasting. Daarnaast bieden kleine werken wellicht meer kansen voor innovatie, omdat de constructieve eisen minder streng zijn en veiligheidsrisico's minder groot (fietspaden, fiets- of voetgangersbruggen).
 - f. Het wetsvoorstel geeft een verzwaring van de administratieve last, terwijl de mate waarin dit wetsvoorstel bijdraagt niet is te bepalen. De LCA en MKI-methodiek is weliswaar breed bekend in



GWW-sector, maar geeft een administratieve en financiële last voor marktpartijen en opdrachtgevers om te voldoen aan de voorwaarden in een aanbesteding.

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

Ja, bijvoorbeeld:

- a. Het beter definiëren van begrippen (zoals 'milieuprestaties', 'materiaal', 'product').
- b. Er dient een verschil gemaakt te worden tussen constructieve en niet-constructieve toepassingen van met name de materialen beton en staal in de GWW, vanwege de constructieve risico's en veiligheid. In milieuprestaties van deze materialen dient daarmee rekening gehouden te worden.
- c. Er wordt in de memorie van toelichting ingegaan op het verlagen van de milieulast gedurende de levenscyclus van een GWW-Werk (pag 23, 27). Hier signaleren wij een spanningsveld tussen het aanbestedingsrecht en duurzaamheidsambities. Het meenemen van levenscyclusfasen (zoals beheer of einde levensduur) is alleen toelaatbaar binnen aanbestedingen als de inschrijver daar aantoonbaar invloed op heeft. Daarom adviseren wij om voor het kwantitatieve criterium uitsluitend modules A1–A3 of A1–A5 mee te nemen, en overige modules via een kwalitatieve toelichting te laten onderbouwen.
- d. Om ongewenste effecten van productgrenswaarden op het ontwerp te voorkomen (zie 2b), bevelen wij aan om ontwerpkeuzes ten alle tijden aanvullend te toetsen vanuit een integrale systeembenadering. Hierbij kunnen aspecten zoals toekomstbestendigheid, losmaakbaarheid, terugneembaarheid en robuustheid kwalitatief worden beoordeeld, zodat duurzaamheid op lange termijn geborgd blijft binnen juridische en functionele kaders.
- e. Advies is om, ten behoeve van een integrale benadering, in het wetsvoorstel en onderliggende regelgeving niet enkel een kwantitatief criterium in de vorm van MKI op te nemen, maar dit altijd te combineren met een kwalitatieve omschrijving of onderbouwing van de verduurzaming van het ontwerp. Bijvoorbeeld aan de hand van thema's zoals het beperken van (CO₂-eq)-emissies, reductie primair grondstofgebruik, percentage hergebruik en hergebruikspotentie na einde levensduur, losmaakbaarheid (deels ook de criteria uit Het Nieuwe Normaal-model). Maar ook dienen in een integrale benadering van een GWW-project, en dus in wet- en regelgeving ook doelstellingen als klimaatadaptatie en biodiversiteit te worden meegenomen, aangezien veel overheidsinstanties juist ook voor deze thema's doelstellingen hebben vastgelegd.

Wij gaan graag met u in gesprek over de dilemma's die wij zien in het voorstel en denken graag mee bij verbeteringen van het wetsvoorstel en uitwerking van de nadere onderliggende regelgeving. Door onze kennis en ervaring te bundelen, kunnen we samen oplossingen ontwikkelen die alle betrokken partijen in staat stellen de duurzaamheid in de civiele sector te vergroten. Laten we hiervoor snel een vervolgstap zetten.

R.C. den Haak
Hoofd Stedelijk beheer, Openbare werken

I.C.L.W Koenraats
Hoofd Circulair

E.P. Prendergast
Hoofd Ingenieursbureau