

Publicatie

Auteurs: B.T. Tonino & M.S. Houweling
Verschenen in: Vastgoedrecht, VGR 2025/6
Datum: December 2025
Titel: Wetsvoorstel milieuprestatie-eisen GWW1

Wetsvoorstel milieuprestatie-eisen GWW¹

Om de samenleving toekomstbestendig te maken zijn er internationale en Europese afspraken gemaakt over verduurzaming. Zo is er onder andere besloten dat de afhankelijkheid van fossiele energie en schaarse grondstoffen (fors) moet verminderen. Nederland heeft de lat zelfs nog iets hoger gelegd doordat het Nederlandse Klimaatakkoord d.d. 28 juni 2019 bepaalt dat de Nederlandse samenleving in 2050 volledig circulair en klimaatneutraal moet zijn. Aangezien volgens het kabinet de bouwsector verantwoordelijk is voor een aanzienlijk deel van het nationale grondstoffengebruik, de milieu-impact, de CO₂-uitstoot én de productie van afval, heeft Staatssecretaris Aartsen (van Infrastructuur en Waterstaat) een wetsvoorstel gepresenteerd om milieuprestatie-eisen bij aanbestedingen van Grond-, Weg-, en Waterbouwwerken (hierna: GWW-werken) verplicht te stellen (hierna: het Wetsvoorstel).² In deze rubriek gaan wij op dit wetsvoorstel

in en benoemen wij de belangrijkste aandachtspunten.

1. Wetsvoorstel milieuprestatie-eisen in de GWW

De ministerraad heeft op 4 juli 2025 ingestemd met het Wetsvoorstel dat – in de kern – regelt dat aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven verplicht worden om milieuprestatie-eisen te stellen aan de meest milieubelastende materialen en/of producten ten behoeve van GWW-werken. Het Wetsvoorstel is tot stand gekomen naar aanleiding van signalen van marktpartijen en overheden om wettelijk te sturen op het creëren van uniformiteit en voorspelbaarheid voor het stellen van milieuprestatie-eisen bij aanbestedingen en het verlagen van de milieu-impact bij GWW-werken.³ In de huidige situatie worden namelijk uiteenlopende methoden, normen en eisen gehanteerd door verschillende aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven voor GWW-werken.

¹ Deze bijdrage is tot stand gekomen in samenwerking met Iris Meeder, student-medewerker bij Van der Feltz advocaten N.V.

² internetconsultatie.nl/milieuprestatie_gww/

b1#header1.

³ Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1520, p. 4.

Het Wetsvoorstel is op dit moment in internetconsultatie, wordt later dit jaar aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd en zou medio 2027 in werking moeten treden.⁴ Het Wetsvoorstel bevat wijzigingen van titel 9.6 van de Wet milieubeheer en verplicht aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om: (1) bij de aanbesteding van een GWW-werk als technische specificaties milieuprestatie-eisen te stellen; én (2) kwaliteitsaspecten mee te nemen bij de aanbesteding van GWW-werken in de vorm van een gunningscriterium. Deze verplichtingen zijn gekozen aangezien deze de minste capaciteit, expertise en middelen zouden vergen voor opdrachtgevers én opdrachtnemers.⁵ Op beide verplichtingen gaan wij hierna in.

2. Milieuprestatie-eisen als technische specificatie (art. 9.6.3 lid 1 sub b Wetsvoorstel)

Met de introductie van een wettelijke milieuprestatie-eis op materiaal- en/of productniveau bij aanbestedingen van GWW-werken worden aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven verplicht om milieuprestatie-eisen als technische specificatie op te nemen bij

de voorbereiding en het tot stand brengen van de opdracht. Onder GWW worden door de wetgever civieltechnische werken in de buitenruimte verstaan (die vallen onder de definitie van een 'werk' zoals volgt uit art. 1.1 Aanbestedingswet 2012).⁶

Asfalt, staal én beton

De milieuprestatie-eis geldt voor zover de materialen en/of producten zijn aangewezen bij algemene maatregel van bestuur en deze ook binnen het betreffende werk worden toegepast. Te verwachten is dat in deze algemene maatregel van bestuur asfalt, staal en beton in ieder geval als zodanig worden aangewezen, omdat uit onderzoek blijkt dat dit de dominante productstromen in de GWW zijn én deze productstromen samen zo'n 69% van de milieu-impact in de GWW-sector omvatten.⁷ Daarbij is eveneens relevant dat er voor sommige van deze producten reeds gewenste milieuprestatie-eisen door aanbestedende diensten op vrijwillige basis zijn vastgelegd.

Met deze eisen op productniveau wordt toegezien op het inkopen met eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken. Echter, het Wetsvoorstel is in

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1520, p. 3.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1520, p. 11.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1520, p. 6.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1520, p. 13; Economisch Instituut voor de Bouw (EIB), Amsterdam: EIB 2022.

Beschikbaar via:
eib.nl/publicaties/materiaalstromen-in-debouw-en-infra.

deze zin qua reikwijdte relatief beperkt. In de fase vóór inkoop, tijdens de planvorming en het ontwerp van een werk, lijkt óók een grote duurzaamheidswinst te behalen. Doordat het Wetsvoorstel slechts indirect de planvormingen ontwerpfasen beïnvloedt, zou er, ons inziens, ook nog duurzaamheidswinst kunnen worden bepaald door voor deze fase (meer) regels te stellen. Voor de goede orde: dat kan uiteraard (al), maar dan via het programma van eisen dat ten behoeve van een werk wordt vastgesteld (ter discretionaire bevoegdheid van de aanbestedende dienst).

Verplichting basisniveau van duurzaamheid

De milieuprestatie-eis voor materialen en/of producten zal naar waarschijnlijkheid worden berekend met de Milieukostenindicator (hierna: MKI). De MKI drukt de milieu-impact van materialen en/of producten uit in euro's. Hiermee worden dus de effecten over de levenscyclusanalyse van een bouwproduct berekend. Bij algemene maatregel van bestuur zal, op basis van onafhankelijk advies, de hoogte van de milieuprestatie-eisen voor materialen en producten bepalen waarbij nadrukkelijk de proportionaliteit en betaalbaarheid

wordt meegenomen.⁸ Door het stellen van een ondergrens wordt de markt gedwongen om te voldoen aan een basisniveau van duurzaamheid. Het is de verantwoordelijkheid van de producent van de materialen en/of producten om te bewijzen dat er wordt voldaan aan deze vastgestelde milieuprestatie-eisen.⁹

Het Wetsvoorstel beoogt met deze minimumeis het achterblijvende deel van de markt te dwingen om te verduurzamen. De wetgever noemt het zelfs een 'peloton-eis'.¹⁰ Het is echter opvallend dat marktpartijen die significant verdergaan met betrekking tot de milieuprestatie-eisen niet worden gestimuleerd om te blijven investeren in innovaties met een hoge MKI-winst.¹¹ Wij kunnen ons goed voorstellen dat deze koplopers zonder expliciete beloning minder geneigd zijn om deze investeringen te blijven maken, zeker aangezien de eisen slechts elke twee jaar worden aangepast.¹²

3. Gunningscriterium op milieuprestatie bij aanbestedingen (art. 9.6.3 lid 1 sub a Wetsvoorstel)

Aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven worden daarnaast verplicht om bij de aanbesteding van GWW-werken, die een bepaalde

⁸ Art. 9.6.2 lid 1 sub a Wetsvoorstel.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1520, p. 13.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1520, p. 13.

¹¹ Vgl. N. du Saar, 'Aanscherping milieu-eisen in de gww "bereikt vooral peloton, niet koplopers"', cobouw.nl.

¹² Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1520, p. 13.

minimum geraamde opdrachtwaarde overschrijden, milieuprestatie als gunningscriterium mee te nemen bij een aanbesteding op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding (hierna: BPKV).

Toepassing vanaf minimum geraamde opdrachtwaarde

Ondanks dat de exacte hoogte van de minimum geraamde opdrachtwaarde nog bij algemene maatregel van bestuur zal worden vastgesteld, zal het – naar alle waarschijnlijkheid – aanbestedingen van grote GWW-werken betreffen. De wetgever geeft in de memorie van toelichting aan om waarschijnlijk de Europese aanbestedingsdrempel als minimum geraamde opdrachtwaarde te hanteren, op dit moment: € 5.538.000 exclusief BTW. Deze drempel acht de wetgever proportioneel, ter voorkoming van het opleggen van extra milieuregels aan kleinere marktpartijen. Dit betekent mogelijk ook dat een deel van de sector helemaal níét met de milieuregels te maken zal krijgen. Door deze beperkte toepassing is de maatregel mogelijk minder effectief dan hij zou kunnen zijn en voelen bepaalde marktpartijen (bijv. mkb'ers) zich wellicht minder genoodzaakt om stappen te maken met betrekking tot milieuprestatie(-eisen).

Gewicht gunningscriterium milieuprestatie

Op grond van de Aanbestedingswet 2012 is het voor Europese aanbestedingen en aanbestedingen op grond van het

Aanbestedingsreglement Werken 2016 verplicht om het gunningscriterium BPKV toe te passen, tenzij er een goed gemotiveerde reden is om een ander criterium te kiezen. Indien aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven gunnen op grond van de BPKV wegen naast de prijs ook één of meer kwaliteitscriteria mee in de gunning. Een inschrijving zal in dit geval hoger worden gewaardeerd indien een groter aandeel van het toegepaste materiaal in het GWW-werk duurzaam is en een lage milieu-impact heeft. De wetgever heeft echter aangegeven dat het (vooralsnog) de keuze van de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf is welk specifiek gewicht wordt toebedeeld aan het gunningscriterium op milieuprestatie.

Aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven kunnen dus zelf bepalen hoe zwaar het gunningscriterium MKI moet worden meegewogen. Aangezien er géén minimale weging is opgenomen voor het gunningscriterium MKI, is het mogelijk dat aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven deze verplichting beperkt kunnen houden. Wij signaleren deze discretionaire ruimte voor aanbestedende diensten en verwachten daarmee ook voor marktpartijen dat men er rekening mee moet houden dat de uitwerking van het Wetsvoorstel bij de verschillende aanbestedingen kan verschillen.

4. Slot

Met het Wetsvoorstel Milieuprestatie-eisen GWW geeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat gehoor aan de vraag vanuit de sector om de eisen voor milieuprestaties beter te regelen waardoor uniformiteit en voorspelbaarheid wordt gecreëerd en er een gelijk speelveld voor de markt ontstaat. Het is dan ook niet verassend dat uit de consultatie-reacties uit de markt kan worden opgemaakt dat de sector het Wetsvoorstel en de maatregelen hierin – op een paar aanwijzingen na – steunen. Ons inziens heeft de wetgever een duidelijk wettelijk kader neergelegd, maar zijn er zeker nog punten die verder uitgewerkt dan wel vastgesteld dienen te worden. De belangrijkste daarvan is de vaststelling van de hoogte van de minimum geraamde opdrachtwaarde aangezien die bepaalt vanaf welke opdrachtwaarde het wordt verplicht om milieuprestatie als gunningscriterium mee te nemen bij een aanbesteding op basis van de BPKV. Als dit uitsluitend zou zien op Europese aanbestedingen, zal mogelijk een (te groot) deel van de markt te weinig tot verduurzaming worden gestimuleerd. Het is verder een aandachtspunt dat de wetgever de reikwijdte van het stellen van milieuprestatie-eisen niet te beperkt maakt. Zo zijn er nu slechts drie materialen aangewezen waar milieuprestatie-eisen als technische specificatie voor worden verplicht. Dat zou wellicht breder kunnen worden

opgevat. Gelet op het voorgaande, komen wij tot de conclusie dat het wetsvoorstel goed is uitgewerkt en wellicht dat adressering van de in deze rubriek genoemde aandachtspunten kan bijdragen aan het verder behalen van het met het Wetsvoorstel beoogde doel.