

WIJ **W**ILLEM **A**ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van [datum], houdende regels met betrekking tot milieuprestatie-eisen in aanbestedingen voor grond-, weg- en waterbouwwerken

(KetenID WGK28832)

Op de voordracht van de Minister van Klimaat en Groene Groei van [datum] , <, nr. EZK/BSK- , Directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikelen 9.6.2 en 9.6.3, tweede en vierde lid, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van , nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Klimaat en Groene Groei van [datum], nr. EZK/BSK- , Directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1 (begripsbepalingen)

In dit besluit en de erop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. *Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken*: de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken die bestaat uit gestandaardiseerde rekenmethodieken waarmee de MKI-waarde van een product, materiaal of grond-, weg of waterbouwwerk kan worden vastgesteld;
- b. *GWW-werk*: grond-, weg of waterbouwwerk;
- c. *Inschrijver*: een inschrijver als bedoeld in artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012;
- d. *Milieukostenindicator*: een indicator die de totale milieu-impact van een product, materiaal of werk op basis van een levenscyclusanalyse weergeeft en waarin de milieueffecten van dat product, materiaal of grond-, weg, of waterbouwwerk zijn omgerekend naar één monetaire waarde;
- e. *MKI*: milieukostenindicator;
- f. *MKI-waarde*: de uitkomst van de berekening van de milieukostenindicator voor een product, materiaal of grond-, weg- of waterbouwwerk.

Artikel 2 [milieuprestatie-eisen]

1. De vormen en mengsels van asfalt en beton, bedoeld in de bijlage bij dit besluit, worden aangewezen als materialen en producten waarvoor milieuprestatie-eisen, bedoeld in artikel 9.6.2, eerste lid, aanhef en onder a, worden vastgesteld.
2. De milieuprestatie-eisen worden bij ministeriële regeling vastgesteld en uitgedrukt in maximale MKI-waardes.
3. De maximale MKI-waardes, bedoeld in het tweede lid, worden berekend overeenkomstig de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken, met gebruikmaking van de bij ministeriële regeling vastgestelde weegfactoren.
4. Bij ministeriële regeling wordt de versie van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken, bedoeld in het derde lid, aangewezen.

Artikel 3 [vaststelling nadere criteria]

1. Het nader criterium voor de toepassing van artikel 2.115 van de Aanbestedingswet 2012, bedoeld in artikel 9.6.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer, is dat de inschrijver de MKI-waarde van het GWW-werk aantoont.
2. Voor het geval dat de MKI-waarde van het GWW-werk ten tijde van de inschrijving niet aangetoond kan worden, is in afwijking van het eerste lid het nader criterium dat de inschrijver de milieuprestatie van de inschrijving inzichtelijk maakt door:
 - a. het aantonen van de MKI-waarde van een door de aanbestedende dienst vastgestelde eenheid van een in het GWW-werk toe te passen materiaal of product;
 - b. het aantonen van de MKI-waarde van een door de aanbestedende dienst aangeboden casus of beschrijving van een kenmerkend deel van het GWW-werk; of
 - c. het indienen van een plan van aanpak waarin de inschrijver aannemelijk maakt dat de in de inschrijving aangeboden maatregelen leiden tot een verlaging van de MKI-waarde in het uit te voeren GWW-werk.
3. De aanbestedende dienst neemt in de aanbestedingsstukken op dat de inschrijver de MKI-waarde, bedoeld in het eerste en tweede lid, berekent overeenkomstig de bij de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 2, aangewezen:

- a. versie van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken;
- b. weegfactoren.

Artikel 4 [vaststelling minimum geraamde opdrachtwaarde]

Als minimum geraamde opdrachtwaarde voor de toepassing van het nader criterium, bedoeld in artikel 9.6.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer, wordt het drempelbedrag, bedoeld in artikel 4, aanhef en onder a, van richtlijn 2014/24/EU, vastgesteld.

Artikel 5 [Aanwijzing activiteiten van speciale-sectoren]

Artikel 9.6.3, eerste lid, van de Wet milieubeheer en de artikelen 1 tot en met 4, zijn van overeenkomstige toepassing op het plaatsen van een speciale-sectoropdracht of een concessieopdracht met het oog op activiteiten als bedoeld in de artikelen 3.1 tot en met 3.6 van de Aanbestedingswet 2012.

Artikel 6 (overgangsrecht)

Dit besluit is van toepassing op overheidsopdrachten, speciale-sectoropdrachten of concessieopdrachten waarvan de aankondiging is gepubliceerd na de inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel 7 (inwerkingtreding)

Indien het bij koninklijke boodschap van [datum] ingediende voorstel van wet [als aanwijzing 3.43, tweede lid] tot wet is of wordt verheven en die wet in werking treedt, treedt dit besluit op hetzelfde tijdstip in werking.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI,

Bijlage als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Besluit houdende regels met betrekking tot milieuprestatie-eisen in aanbestedingen voor grond-, weg- en waterbouwwerken

Vormen en mengsels van asfalt en beton

Tabel 1: vormen en mengsels van asfalt

Asfaltproduct	Sub-asfaltproduct	MKI-waardes van de levenscyclus 202X
AC bin/base	TL, TLZ met PEN bitumen	MR
	OL met PEN bitumen	MR
	OL, TL en TLZ anders dan PEN bitumen	MR
AC Surf	DL en TDL met pen bitumen zonder asfaltgranulaat	MR
	DL en TDL met pen bitumen en asfaltgranulaat	MR
	DL en TDL anders dan PEN bitumen	MR
	DL / AC Surf Rood	MR
SMA	SMA-NL met Pen bitumen zonder asfaltgranulaat	MR
	SMA-NL met PEN bitumen en asfaltgranulaat	MR
	A-NL anders dan PEN bitumen	MR
	SMA rood	MR
ZOAB	ZOAB	MR
	DZOAB	MR
	2l-ZOAB toplaag	MR
	2l-ZOAB onderlaag	MR
DGD / GD	DGD / GD	MR
Waterbouw	Asfaltmestiek	MR
	Waterbouwasfaltbeton	MR
	Gietasfalt	MR
	Open Steen Asfalt	MR

Tabel 2: vormen en mengsels van beton uitgedrukt in druksterkteklasse

Vormen van beton uitgedrukt in druksterkteklasse¹	MKI-waardes van de levenscyclus 202X
C12/15	MR
C16/20	MR
C20/25	MR
C25/30	MR
C30/37	MR
C35/45	MR
C40/50	MR

¹ Sterkteklasse beton volgens de NEN-EN 206-1

C45/55	MR
C50/60	MR
C55/67	MR
C60/75	MR
C70/85	MR
C80/95	MR
C90/105	MR

Tabel 3: vormen en mengsels van beton zonder druksterkteklasse uitgedrukt in producten

Betonproducten	MKI-waardes van de levenscyclus 202X
Bestrating	MR
– stenen	MR
– tegels	MR
– banden	MR
Riolering	MR
- ongewapende rioolbuizen	MR
- inspectieputten	MR
Kleine kunstwerken	MR
- kolken	MR
- stapelblokken	MR

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel van de toelichting

1. Inleiding

De Wet milieubeheer verplicht aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven (hierna: opdrachtgevers) om bij de aanbesteding van grond-, weg- en waterbouwwerken (GWW) milieuprestatie-eisen en nadere criteria toe te passen. Dit besluit werkt deze verplichtingen nader uit. Zo zijn in dit besluit onder meer de materialen en producten aangewezen waarvoor de milieuprestatie-eisen gelden en is de methode waar de milieuprestatie-eisen inzichtelijk mee gemaakt dienen te worden (de Milieu Kosten Indicator - MKI) vastgesteld. Dit besluit regelt ook dat de milieuprestatie-eisen worden vastgesteld in een ministeriële regeling. Verder zijn in dit besluit de hoogte van de minimale opdrachtwaarde voor de toepassing van het verplichte nadere criterium vastgesteld en de nadere criteria beschreven.

2. Hoofdpijnen van het besluit

2.1. Aanleiding

De aanleiding van dit besluit is de nadere uitwerking van de wettelijke verplichtingen uit de artikelen 9.6.2 en 9.6.3 van de Wet milieubeheer. De Wet milieubeheer en het besluit geven samen invulling aan het kabinetsbesluit om minder vervuilende producten en productiemethoden te hanteren in de GWW-sector.

De achtergrond van deze maatregelen is dat de GWW-sector een substantiële bijdrage levert aan het materiaalgebruik in Nederland, de uitstoot van broeikasgassen en het gebruik van primaire grondstoffen (EIB, 2026). De noodzaak om de milieu-impact van bouwmaterialen te reduceren is reeds benadrukt in beleid, bijvoorbeeld in het Nationaal Programma Circulaire Economie (2023) en in de Klimaatdoelstellingen van Nederland en Europa voor 2030 en 2050. Uit onderzoek in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) blijkt dat een eenduidige, juridisch geborgde toepassing van milieuprestatie-eisen in aanbestedingen van GWW-werken kan bijdragen aan aanzienlijke reducties in CO₂-uitstoot en grondstofverbruik.²

Dat heeft ertoe geleid dat het kabinet heeft besloten dat er - via de vraagkant door opdrachtgevers - voor wordt gezorgd dat opdrachtgevers en producenten minder vervuilende producten inkopen en duurzamere productiemethoden hanteren. Dit is in het Nationaal Programma Circulaire Economie aan de Tweede Kamer aangekondigd.³

2.2. Probleembeschrijving

Er zijn twee voornamelijk problemen met betrekking tot de milieu-impact en het aanbesteden met milieuprestatie-eisen in de GWW-sector die de aanleiding vormen voor de maatregelen die in dit besluit zijn uitgewerkt. Ten eerste is de bouwsector weliswaar één van de meest impactvolle sectoren als het gaat om grondstoffenverbruik, milieubelasting en CO₂-uitstoot, maar het meenemen van milieuprestatie-eisen en daarmee nadenken over het verlagen van de milieu-impact is nog maar in een beperkt deel van de aanbestedingen van GWW-werken aan de orde. Ten tweede worden milieuprestatie-eisen, als ze wel worden meegenomen, veelal op verschillende manieren toegepast. Dit zorgt voor onduidelijkheid; marktpartijen weten niet goed waar ze aan toe zijn. Hieronder worden deze aspecten verder uiteengezet.

In de huidige situatie staat het opdrachtgevers vrij om milieuprestatie-eisen op te nemen bij de aanbesteding van GWW-werken. Enkele opdrachtgevers betrekken al milieuprestatie-eisen bij

² Bosch, S., Peeters, T., Dijcker, R., Hendriks, R., Hoppe, F., & Bakker, E. (2024). *Beleidsadvies sturende MKI*. Copper8, Witteveen+Bos & Flux Partners. Beschikbaar via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/31/bijlage-3-beleidsadvies-sturende-mki>
³ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2023). *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030*. Den Haag: Rijksoverheid. Beschikbaar via: www.rijksoverheid.nl/npce-2023-2030

aanbestedingen, maar het grootste gedeelte doet dit nog niet.⁴ Zonder aanvullende sturing blijven kansen onbenut om de negatieve milieu-impact in de GWW-sector te beperken en de transitie naar een circulaire economie te bevorderen. Bij een aanzienlijk deel van de opdrachtgevers in de GWW-sector valt nog veel winst te behalen.

Als milieuprestatie-eisen wel worden meegenomen in de aanbestedingen, doen publieke opdrachtgevers van GWW-werken dit op uiteenlopende manieren. In de markt wordt dit ervaren als inconsistent en niet-eenduidig.⁵ Zo is er variatie in de toepassing, omvang en methodiek van milieuprestatie-eisen. Opdrachtnemers moeten zo steeds aan andere eisen of criteria voldoen en de milieu-impact op verschillende manieren aantonen. Daardoor ervaren ondernemers een ongelijk speelveld. Het ontbreken van heldere, landelijk geldende minimumeisen voor de meest impactvolle materialen én een eenduidig MKI-criterium draagt hieraan bij. Het gevolg is beperkte voorspelbaarheid voor marktpartijen en dat zorgt ervoor dat investeringen in schonere en circulaire oplossingen onvoldoende worden gestimuleerd.

De Rijksoverheid verplicht sinds 2018 de Milieuprestatie Gebouwen bij vergunningverlening van bouwwerken. Vanaf 1 juli 2026 geldt dit naast woningbouw en kantoren ook voor meerdere gebruiksfuncties van gebouwen. Voor de GWW-sector geldt een dergelijke verplichting nog niet, terwijl hier veel impact te behalen is. Zonder ingrijpen van de overheid blijft de toepassing van milieuprestatie-eisen in aanbestedingen van GWW-werken enkel op kleine schaal plaatsvinden. Het blijft daarmee in veel gevallen onzeker voor producenten en opdrachtnemers of het rendabel is om te investeren in schonere productiemethoden.

2.3. Probleemaanpak

Gezien de probleemstelling is het vergroten van de toepassing van de milieuprestatie-eisen en het verder ontwikkelen hiervan van groot belang. Het stellen van eenduidige eisen en criteria biedt zekerheid aan de markt en het bedrijfsleven om te investeren in maatregelen die bijdragen aan minder grondstoffenverbruik en schonere productiemethodes en het verminderen van de milieubelasting en klimaatverandering. Door de verplichtingen krijgen opdrachtgevers meer zekerheid dat producten die zij inkopen een minimaal niveau van duurzaamheid bezitten en dat in de tijd de eisen stapsgewijs worden aangescherpt, zodat de verduurzaming steeds verder wordt afgedwongen.

Het stellen van eenduidige, haalbare eisen en criteria biedt het bedrijfsleven zekerheid dat investeringen in maatregelen die bijdragen aan minder grondstoffenverbruik en schonere productiemethodes terugverdiend kunnen worden.⁶ Het maakt Nederland daarmee minder afhankelijk van grondstoffen uit het buitenland.

Artikel 9.6.3 van de Wet milieubeheer regelt de volgende onderwerpen:

1. Het verplichten van opdrachtgevers om bij de aanbesteding van een GWW-werk als technische specificaties milieuprestatie-eisen te stellen. Deze eisen gelden voor de bij dit besluit aangewezen meest milieubelastende producten in de GWW-sector, voor zover deze binnen het desbetreffende werk worden toegepast.
2. Het verplichten van opdrachtgevers om de milieuprestatie van het GWW-werk mee te wegen in de gunningsbeslissing bij de aanbesteding van GWW-werken die dit besluit vastgestelde minimum geraamde opdrachtwaarde overschrijden, in de vorm van een nader criterium in de BPKV (hierna: nader criterium).

4 Hendriks, R. H., & Grul, W. S. (2024). Toepassingsgebied dwingende MKI in de GWW. Witteveen+Bos. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/13/bijlage-4-rapport-toepassingsgebied-dwingende-mki-in-de-gww>

⁵ Bosch, S., Peeters, T., Dijcker, R., Hendriks, R., Hoppe, F., & Bakker, E. (2024). *Beleidsadvies sturende MKI*. Copper8, Witteveen+Bos & Flux Partners. Beschikbaar via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/31/bijlage-3-beleidsadvies-sturende-mki>

⁶ Ibid.

De combinatie van de twee maatregelen met minimumeisen en een gunningscriterium dat uitdaagt om méér te doen, wordt een 'koploper-peloton-aanpak' genoemd. De minimale milieuprestatie-eisen op materiaalniveau zijn bedoeld als minimale eisen, waar het grootste gedeelte van de markt (het peloton) aan kan voldoen. De eisen worden opgenomen als technische specificatie en stimuleren de achterblijvers om te verduurzamen. In geval van grote aanbestedingen die de minimum geraamde opdrachtwaarde overschrijden, wordt in aanvulling daarop door middel van het nader criterium vooruitstrevende aanbiedingen met een betere milieuprestatie dan de maximale MKI-waardes, beloond met een lagere inschrijfprijs en/of een grotere kans om een opdracht te winnen. De koplopers in de markt worden hiermee gestimuleerd om te (blijven) innoveren en (steeds) verder te verduurzamen. Wanneer de innovatieve maatregelen breed toepasbaar worden, kan de lat voor het peloton een stapje hoger worden gelegd. Zo verduurzaamt de sector stapsgewijs.

De maatregelen zijn in dit besluit nader uitgewerkt. In de volgende paragrafen is hier meer informatie over te vinden.

2.4. Motivering instrumentkeuze

Met dit besluit worden opdrachtgevers verplicht om duurzaamheid, milieu en circulariteit te betrekken bij de inkoop van GWW-werken. Bij de invoering van de artikelen 9.6.2 en 9.6.3 van de Wet milieubeheer zijn andere opties dan regelgeving verkend en uitgevoerd via verschillende initiatieven om de GWW te verduurzamen. Ook zijn verschillende manieren om de regelgeving in te vullen onderzocht.⁷ De onderzochte initiatieven zorgen voor en dragen bij aan bewustwording, samenwerking, kennisdeling en vooruitgang, maar niet in het hoge, noodzakelijke tempo om de internationale, nationale, regionale, lokale en sectordoelstellingen te halen. Daarom is gekozen voor regelgeving in de vorm van milieuprestatie-eisen in aanbestedingen. Desalniettemin kunnen en zullen ook de andere opties ondersteunend worden ingezet aan de wettelijke verplichting.

De MKI is in de GWW-sector de afgelopen jaren vrijwillig door opdrachtgevers ingezet om duurzaam in te kopen. Het is een effectief instrument gebleken omdat het via aanbestedingen een directe en brede prikkel geeft tot verduurzaming van de GWW-sector.⁸ Het blijkt dat door de toepassing van de MKI marktpartijen worden gestimuleerd om de milieuprestatie van hun producten en processen te verbeteren omdat door de MKI meer eenduidige en vergelijkbare eisen in de sector zijn ontstaan.

Enkele opdrachtgevers zoals de Staat der Nederlanden, in deze Rijkswaterstaat, en ProRail, maar ook diverse gemeenten, provincies en waterschappen, hebben al ervaring met het aanbesteden van hun GWW-werken met een MKI-criterium in BPKV. BPKV staat voor beste prijs-kwaliteitverhouding, waarbij naast de prijs ook kwalitatieve criteria, zoals de MKI, worden meegewogen bij de gunning van een opdracht. In paragraaf 2.6.3. is hier meer informatie over te vinden. In de sector zijn ook initiatieven ontstaan om MKI-plafondwaardes te formuleren voor producten zoals asfalt en beton. Deze worden echter nog lang niet structureel, in alle aanbestedingen en door alle opdrachtgevers in de sector toegepast. Jaren geleden heeft Rijkswaterstaat het instrument ontwikkeld en voor het eerst toegepast; inmiddels wordt het door steeds meer partijen in de sector gebruikt. Deze paragraaf geeft een korte achtergrond en inzicht in de huidige wijze van toepassing.

Begin jaren '00 ontstond de wens bij Rijkswaterstaat om duurzaamheidsprestaties mee te kunnen wegen in de beoordeling van aanbestedingen. In het verleden vond dit plaats met voorkeurslijstjes en kwalitatieve beoordelingen, wat als onwenselijk werd gezien omdat het niet leidde tot objectieve

⁷ Meer informatie hierover is te vinden in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van de verplichting tot het stellen van milieuprestatie-eisen in aanbestedingen voor grond-, weg- en waterbouwwerken..

⁸ Bosch, S., Peeters, T., Dijcker, R., Hendriks, R., Hoppe, F., & Bakker, E. (2024). *Beleidsadvies sturende MKI*. Copper8, Witteveen+Bos & Flux Partners. Beschikbaar via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/31/bijlage-3-beleidsadvies-sturende-mki>, en: Bosch, S., Peeters, T., Hendriks, R., Preso, S., Hoog Antink, E., & Schweitzer, G. (2023). *Inkopen met MKI in de GWW: Evaluatie van de Actie-agenda*. Copper8, Witteveen+Bos & Rijkswaterstaat. Beschikbaar via: <https://open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/@269293/inkopen-mki-gww-evaluatie-actie-agenda/>

beoordelingen. Rijkswaterstaat ontwikkelde in die tijd ook een eerste versie van DuboCalc, een softwaretool om milieuprestaties te kunnen berekenen en aanbestedingen kwantitatief op duurzaamheid te kunnen beoordelen. In 2010 werd DuboCalc vereenvoudigd tot een inkoopinstrument. In 2011-2012 werden de eerste projecten met MKI als nader criterium aanbesteed, ook met DuboCalc als rekeninstrument. Separaat is de CO₂-prestatieladder, opgezet door ProRail, toepasbaar gemaakt voor publieke aanbesteders. In 2012 besloot het bestuur van RWS om zowel MKI berekend met DuboCalc als de CO₂-prestatieladder standaard toe te passen als nader criterium bij inkoopprocessen voor projecten, mits deze voldoende onderscheidend blijken. Tegelijkertijd werd binnen het platform Duurzaam GWW en de Green Deal Aanpak Duurzaam GWW door de betrokken opdrachtgevende en opdrachtnemende partijen afgesproken beide instrumenten standaard toe te passen. Met als doel om bij te dragen aan meer uniform werken over projecten en opdrachtgevers heen.

Ook in de burgerlijke en utiliteitsbouw (B&U-sector) was er inmiddels breed draagvlak voor een prestatiegerichte benadering van de milieukwaliteit van gebouwen via een levenscyclusbenadering, bij zowel gemeenten als marktpartijen. Vóór 2010 had ieder LCA-rekeninstrument in zowel B&U als GWW zijn eigen database en rekenregels. Vanaf 2010 is een geüniformeerde set rekenregels en een database in beheer bij de Stichting Bouwkwaliiteit: de Bepalingsmethode Materiaal-gebonden milieuprestaties van gebouwen en GWW-werken en de Nationale Milieudatabase. In 2021 is dit beheer overgedragen aan de Stichting Nationale Milieudatabase en is de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken van kracht geworden. De geüniformeerde set rekenregels is sinds 2018 wettelijk voorgeschreven voor de B&U-sector in het Besluit bouwwerken leefomgeving in de vorm van de Milieuprestatie-eis Gebouwen (MPG). Deze wet- en regelgeving verplicht de MPG bij vergunningverlening van bouwwerken. Vanaf 2026 geldt dit naast woonfuncties en kantoorfuncties ook voor andere gebruiksfuncties van gebouwen.

2.5. Toepassing in Caribisch Nederland

De in dit besluit opgenomen verplichtingen zijn niet van toepassing op Caribisch Nederland, te weten Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze gebieden hebben elk eigen klimaat- en duurzaamheidsplannen en -programma's die aansluiten bij hun specifieke bestuurlijke en geografische situatie. Daarbij zijn de Wet milieubeheer, de Aanbestedingswet 2012, het Klimaatakkoord en het Nationaal Programma Circulaire Economie niet van toepassing op deze gebieden. Gelet op de afwijkende bestuurlijke, juridische en geografische context en het feit dat de relevante wet- en regelgeving waarop dit besluit voortbouwt niet van toepassing is op Caribisch Nederland, is ervoor gekozen de verplichtingen uit dit besluit niet van toepassing te verklaren op deze gebieden. Voor Caribisch Nederland wordt geen specifieke regeling getroffen in dit besluit. Eventuele maatregelen ter bevordering van duurzaamheid en circulariteit worden gezien binnen de bestaande beleidskaders en verantwoordelijkheidsverdeling die gelden voor de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

2.6. Inhoud besluit

Om een goed beeld te krijgen van de verplichtingen, wordt in deze paragraaf de inhoud van dit besluit uiteengezet. In paragraaf 2.6.1. worden een aantal belangrijke (technische) begrippen uitgelegd, zoals milieuprestatie, milieukostenindicator, levenscyclusanalyse en de MKI-waarde. Vervolgens wordt toegelicht op welke manier de milieuprestatie-eisen worden vastgesteld en voor welke materialen die gaan gelden (paragraaf 2.6.2.). Daarna volgt een toelichting over het verplichte nader criterium (paragraaf 2.6.3.). In paragraaf 2.6.4. is een toelichting opgenomen over de aanwijzing van de speciale-sectoren waarop dit besluit van toepassing is. Vervolgens bevat paragraaf 2.6.5. een toelichting over de uitzonderingsmogelijkheid op grond van het proportionaliteitsbeginsel. In paragraaf 2.6.6. wordt tot slot het flankerend beleid toegelicht.

2.6.1. Milieuprestatie en de Milieukostenindicator

De milieuprestatie van een bouw materiaal, product of werk is de totale milieubelasting van dat bouw materiaal, product of werk over de gehele levenscyclus, uitgedrukt in één integrale score. Deze score maakt het mogelijk om verschillende ontwerp- en materiaalkeuzes onderling te vergelijken op basis van hun milieu-impact. Het gaat daarbij om de totale milieubelasting over de uitstoot van broeikasgassen, stikstofemissies, toxische stoffen die in het milieu terecht komen,

vermesting van zee- en zoetwater en het uitputten van abiotische grondstoffen. De milieueffecten van bouwproducten kunnen inzichtelijk worden gemaakt met een levenscyclusanalyse (LCA) volgens de EN 15804, de Europese norm voor de levenscyclusanalyse (LCA) van bouwproducten.

Dit besluit regelt dat de milieuprestatie inzichtelijk gemaakt wordt met behulp van de milieukostenindicator (MKI). De MKI drukt de milieubelasting van een product, materiaal of werk uit in één monetaire score, gebaseerd op een weging van verschillende milieueffectcategorïen uit de bovengenoemde LCA. Hiervoor is gekozen omdat zo een eenduidige en vergelijkbare maatstaf wordt geboden om de milieuprestatie van bouwmaterialen in bouwwerken te bepalen. Sinds 2018 is het op grond van de Omgevingswet voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit bij de nieuwbouw van woningen en kantoren verplicht de zogenaamde Milieuprestatie-eis Gebouwen (MPG) te berekenen. Deze MPG is de MKI per m² oppervlak per jaar. In de GWW-sector wordt de MKI vanaf 2012 gebruikt door steeds meer opdrachtgevers in de sector, maar is deze niet verplicht. De MKI is daarmee een algemeen aanvaard instrument in de bouwsector. Het wordt zowel gebruikt in de burgerlijke en utiliteitssector om de Milieuprestatie-eis Gebouwen te bepalen, als in de GWW sector om de milieuprestatie van GWW-werken te bepalen. Daarnaast is de MKI in overeenstemming met de methode die in Europa gebruikt wordt om de milieuprestatie van bouwmaterialen inzichtelijk te maken. In de volgende paragraaf wordt nader uitgelegd wat de MKI precies inhoudt en hoe deze bepaald kan worden.

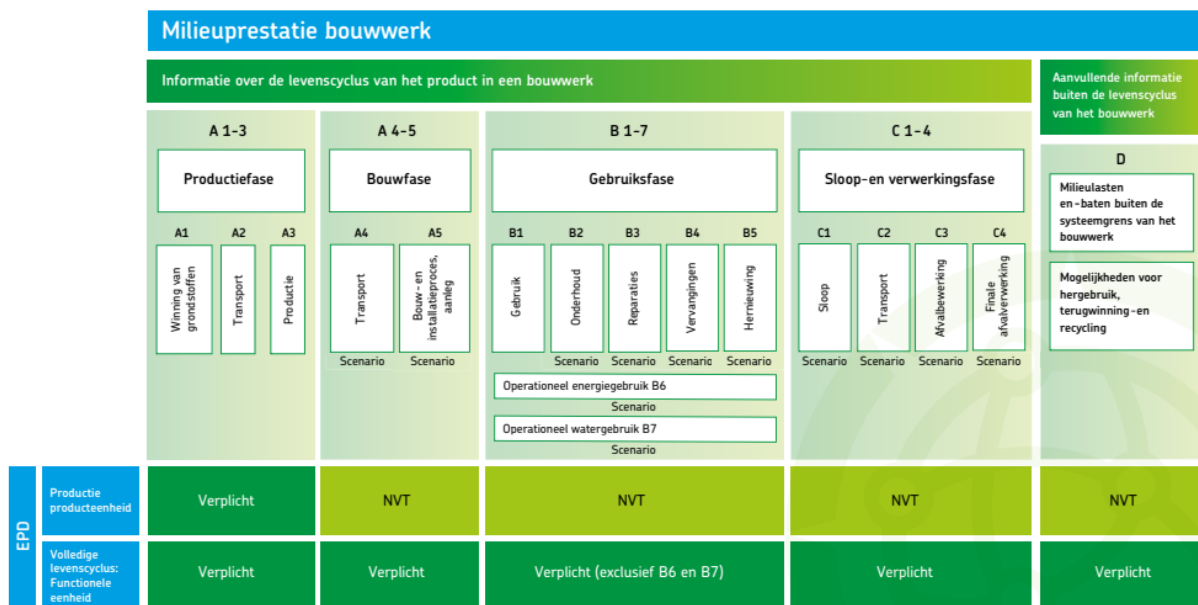
Relatie tussen de levenscyclusanalyse en de MKI

Om de milieu-impact van een materiaal, product of werk te kunnen beoordelen en vergelijken is een objectieve maatstaf wenselijk. De MKI is uitgedrukt in euro's. Deze financiële waarde staat voor de verwachte maatschappelijke kosten als de milieueffecten ongedaan gemaakt moeten worden met de daarvoor bekende oplossingen. Dit noemen we ook wel de 'schaduwkosten' voor de maatschappij. Deze fictieve kosten hoeven dus niet direct te worden betaald, maar maken de duurzaamheid van een product of ontwerp wel inzichtelijk. Hoe lager de MKI is, hoe lager de milieukosten, milieu-impact en milieueffecten zijn. Het meenemen van schaduwkosten is maatschappelijk gewenst, maar ook noodzakelijk om als organisatie te kunnen sturen op het behalen van duurzaamheidsdoelstellingen.

De MKI wordt berekend op basis van een levenscyclusanalyse (LCA). Deze methodiek vormt de basis voor de MKI. De LCA is een wereldwijd erkende methode, vastgelegd in internationale en Europese normeringen, om de milieu-impact van een product, proces, diensten of project gedurende (een gedeelte van) de levenscyclus inzichtelijk te maken. Een LCA onderzoekt relevante milieueffecten die ontstaan tijdens de levensfasen van een product of ontwerp, te weten:

- Module A: Productie- en Constructiefase
- Module B: Gebruiksfase
- Module C: Einde Levensduur
- Module D: Hergebruik, Recyclage- en Herstelpotentieel

Deze fasen zijn weer onderverdeeld in sub-levensfasen (bijvoorbeeld A1, A2, etc.), en worden 'modules' genoemd. Zie afbeelding 1. Het resultaat van een LCA is een LCA-milieuverklaring. Een LCA-milieuverklaring geeft een gedetailleerd overzicht van de soorten en de hoeveelheid aan milieueffecten die optreden in elke levensfase. Hoewel een LCA veel informatie geeft, is een nadeel van deze gedetailleerde manier van informatie inzichtelijk maken dat LCA-milieuverklaringen onderling lastig vergeleken kunnen worden.



Afbeelding 1: de levenscyclusfasen in een LCA (bron: Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken)

De MKI wordt berekend op basis van de uitkomst van een LCA: een LCA-milieuverklaring. De MKI weegt alle milieueffecten uit een LCA-milieuverklaring met weegfactoren. Voor de MKI-berekening wordt elke milieueffect-categorie, die is uitgedrukt in een standaard eenheid zoals kg CO₂ equivalent, vermenigvuldigd met diens bijbehorende weegfactor. De weegfactor is een waarde (euro per eenheid) om het desbetreffende milieueffect te mitigeren. Dit bedrag is een vertaling van de milieuprijzen⁹ voor de maatschappelijke kosten om milieuschade ongedaan te maken. De weegfactoren samen worden gezamenlijk de weegset genoemd. Deze weegset is afgestemd op de 19 milieucategorieën (hieronder in afbeelding 2). De uitkomst van een optelsom van alle gewogen milieueffectcategorieën is de MKI-waarde. Met een MKI-waarde is het eenvoudiger om vergelijkingen te maken. Aan de hand van een LCA-milieuverklaring kan gemakkelijk de MKI-waarde worden berekend. De weegset met bijbehorende weegfactoren wordt formeel vastgelegd in de ministeriële regeling. Door dit vast te leggen is het voor iedere partij kenbaar met welke weegset moet worden gerekend. Afbeelding 2 is ter informatie opgenomen in de nota van toelichting van dit besluit als ondersteuning van de nadere uitleg over de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken en de weegset.

⁹ De Vries, J., Bijleveld, M., Van der Giesen, C., Van Santen, W., De Bruyn, S., Korteland, M., & Pápai, S. (2023). Handboek Milieuprijzen 2023: Methodische onderbouwing van kengetallen gebruikt voor waardering van emissies en milieu-impacts. CE Delft. Beschikbaar via: <https://ce.nl/publicaties/handboek-milieuprijzen-2023/>

Milieu effect	Eenheid	Weegfactor
Klimaatverandering	€/kg CO2	0,116
Klimaatverandering: fossiel	€/kg CO2	0,116
Klimaatverandering: biogeen	€/kg CO2	0,116
Klimaatverandering: landgebruik en landgebruiksveranderingen	€/kg CO2	0,116
Ozonlaagaantasting	€/kg CFK11-eq	32
Verzuring	€/Mol H+-eq.	0,39
Vermesting: zoetwater	€/kg P-eq	1,96
Vermesting: zoutwater	€/kg N	3,28
Vermesting: land	€/Mol N-eq.	0,36
Smogvorming	€/kg NMVOC-eq.	1,22
Grondstofuitputting: metalen en mineralen	€/kg Sb-eq	0,3
Grondstofuitputting: energiedragers	€/MJ	0,00033
Waterschaarste	m ³ water eq	0,00506
Fijnstofvorming	€/kg ziektegevallen	549.750
Straling	€/kg kBq U235-eq	0,049
Ecotoxiciteit: aquatisch zoetwater	€/CTUe	0,00013
Humane toxiciteit: kankerverwekkend effect	€/CTUh	1.096.368
Humane toxiciteit: niet-kankerverwekkend effect	€/CTUh	147.588
Landgebruik	Pt/m ² .jaar	0,000087

Afbeelding 2: milieueffecten uitgedrukt in standaard eenheden met diens bijbehorende weegfactor

Voor de berekening van de MKI-waarde worden dezelfde 19 milieueffectcategorieën gebruikt als in de LCA. De LCA-methodiek is Europees vastgelegd in ISO 14040, ISO 14044 de EN 15804/A2:2019. Deze norm bevat meer specifieke regels en richtlijnen voor het berekenen van de milieueffecten en milieuprestaties van bouwproducten.

Bepalingsmethode Milieuprestaties Bouwwerken

In Nederland worden de rekenmethodieken uit de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken gehanteerd om de MKI te berekenen, die zijn gebaseerd op Europese LCA-normen, en die voorschrijven hoe de milieuprestatie van bouwproducten en bouwwerken eenduidig wordt berekend en uitgedrukt in een MKI-waarde. In Nederland wordt de LCA-methodiek onafhankelijk beheerd door de Stichting Nationale Milieudatabase (NMD). Deze stichting beheert en actualiseert zowel de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken als de bijbehorende Nationale Milieudatabase, waarin milieugegevens van bouwproducten zijn opgenomen en ontsloten voor toepassing in berekeningen.

De Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken is gebaseerd op Europese LCA normen, waaronder EN 15804:A2:2019, IDT en ISO 14040/14044. Het doel hiervan is het creëren van een gelijk speelveld voor alle betrokken partijen, zodat de milieuprestatie van bouwproducten en bouwwerken op eenduidige, controleerbare en reproduceerbare wijze met de MKI kan worden berekend. Daarmee blijft zij binnen de kaders van het Europese stelsel voor bouwproducten. Tegelijkertijd biedt EN 15804 ruimte voor nationale invulling, onder meer ten aanzien van het samenvoegen van milieueffecten tot één indicator. De Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken geeft hieraan invulling door middel van een uniforme nationale systematiek, waaronder het vertalen van milieueffecten naar de MKI-waarde en maakt daarmee een consistente toepassing van MKI in aanbestedingen en regelgeving mogelijk. De Bepalingsmethode

Milieuprestatie Bouwwerken is ook in het Engels beschikbaar en goed toegankelijk voor buitenlandse producenten.¹⁰

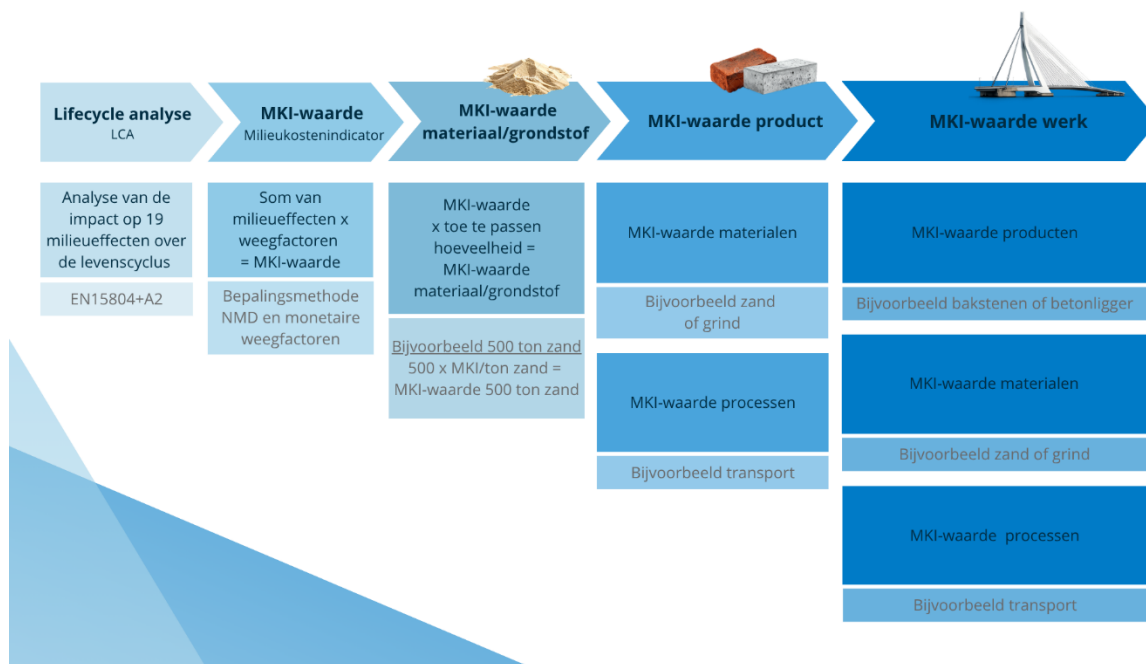
De Nationale Milieudatabase bevat gevalideerde milieugegevens van bouwproducten, waaronder productspecifieke data (categorie 1 en 2) en generieke data (categorie 3). Deze gegevens worden beheerd volgens vaste kwaliteits- en toetsingskaders en zijn direct toepasbaar in LCA-berekeningen. Door deze centrale ontsluiting wordt het gebruik van betrouwbare en uniforme data gestimuleerd en wordt het risico op uiteenlopende berekeningsuitkomsten en niet objectief vergelijkbare data beperkt.

MKI-waarde berekenen met behulp van gevalideerde rekeninstrumenten

In de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken staat beschreven hoe de LCA-milieuverklaring uitgevoerd dient te worden en welke schaduwrijzen gehanteerd dienen te worden om de milieuprestatie-categorieën om te rekenen naar de MKI-waarde. Het berekenen van de MKI-waarde van GWW-werken is mogelijk met door de Stichting NMD gevalideerde softwareprogramma's.

MKI-waarde van producten en MKI-waarde van het bouwwerk

De MKI-waarde wordt eerst bepaald per eenheid van een materiaal, product en proces (hierna: MKI-waarde van producten). Door vervolgens deze MKI-waardes te vermenigvuldigen met de hoeveelheden van de verschillende onderdelen van het werk, wordt de MKI-waarde per onderdeel berekend. De MKI-waardes van alle onderdelen opgeteld, geven de totale MKI-waarde voor het werk (hierna: MKI-waarde van het bouwwerk). Hieronder is meer informatie over de MKI-waardes te vinden. Dit is visueel weergegeven in figuur 1.



Figuur 1: MKI opbouw - van LCA naar MKI van een materiaal/grondstoffen, product en werk

MKI-waarde van producten

Elk afzonderlijk milieueffect van een bouwproduct wordt uitgedrukt in een standaard equivalente eenheid. Bij klimaatverandering is dit bijvoorbeeld per kg CO₂-equivalent. In de LCA wordt per levensfase weergegeven hoeveel kg CO₂-equivalent wordt uitgestoten. De uitstoot per levensfase wordt vervolgens bij elkaar opgeteld. Dat is ook het geval bij de andere

¹⁰ Stichting Nationale Milieudatabase (2025). Environmental Performance Assessment Method for Construction Works version 1.2 – January 2025. Beschikbaar via: <https://milieudatabase.nl/en/downloads/download/environmental-performance-assessment-method-for-construction-works-versie-12/>

milieueffecten/impactcategorieën. Met de MKI kan per vergelijkingseenheid (de functionele eenheid) beton, bijvoorbeeld een m³ beton, een ton asfalt of een m¹ damwand, bepaald worden wat de totale milieu-impact is. De MKI-waarde van een functionele eenheid materiaal of product wordt ook wel de MKI-waarde van een product genoemd, of: product-MKI. Voor de materialen en producten die in dit besluit worden aangewezen, worden de bijbehorende maximale MKI-waardes in een ministeriele regeling vastgesteld. In de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken is beschreven hoe de MKI-waarde van een bouwproduct berekend kan worden.

MKI-waarde van GWW-werken

In de *Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken* is tevens beschreven hoe de MKI-waarde van een gebouw of een bouwwerk, niet zijnde een gebouw, berekend kan worden als optelsom van de MKI-waardes van alle producten in dat werk. De MKI-waarde voor een GWW-werk is de optelsom van alle MKI's van de producten en de benodigde processen voor de realisatie van het werk, zoals transport en inzet van materieel. De MKI-waardes per eenheid product worden hierbij vermenigvuldigd met de hoeveelheden waarin deze voorkomen in het werk. Voor het asfalteren van een weg is dat bijvoorbeeld de MKI-waarde van een ton asfalt maal de hoeveelheid ton die gelegd wordt. Voor het berekenen van de MKI-waarde van het GWW-werk is het dus nodig om te weten hoeveel er van welk product in het bouwwerk worden toegepast.

De MKI-waarde van GWW-werken wordt in dit besluit gebruikt ten behoeve van het nader criterium. Om tot de MKI-waarde van GWW-werken te komen zal de aanbestedende dienst vooraf moeten vastleggen welke scope van het werk precies meegenomen moet worden in de berekening. Dat is nodig voor de onderlinge vergelijkbaarheid van inschrijvingen en om de inschrijvingen evenredig te kunnen beoordelen. De reikwijdte voor het berekenen van de MKI-waarde van GWW-werken omvat de materialen en producten genoemd die tijdelijk of permanent het projectgebied binnenkomen en de processen die nodig zijn voor de realisatie van het werk (inclusief herstelwerkzaamheden, sloop en demontage). Materialen en processen die slechts een gering aandeel van het werk betreffen en/of waarvan nog maar beperkt LCA-data zijn opgesteld, kunnen worden uitgezonderd van de berekening. Ook kan gekozen worden om tijdelijke producten zoals hekwerken, bouwketen, tenten, steigers, rijplaten, afvalbakken en containers kunnen uit te zonderen van de berekening.

2.6.2. Vaststelling maximale MKI-waardes en aanwijzen materialen en producten

Op grond van artikel 9.6.3 van de Wet milieubeheer worden opdrachtgevers verplicht om bij de aanbesteding van een GWW-werk in het contract als technische specificatie milieuprestatie-eisen mee te nemen voor de meest milieubelastende producten in de GWW, voor zover deze binnen het desbetreffende bouwwerk dat wordt aanbesteed, worden toegepast. Hiermee wordt gestuurd op het verlagen van de milieu-impact van milieubelastende materialen in de GWW. In dit besluit zijn deze milieuprestatie-eisen verder gespecificeerd: opdrachtgevers moeten bij het gebruik van asfalt en beton in GWW-werken een maximale MKI-waarde in de vraagspecificatie opnemen als technische specificatie. Voor deze materialen is gekozen omdat uit onderzoek blijkt dat de dominante en meest impactvolle productstromen in de GWW asfalt en beton zijn.¹¹ Op basis van een onderzoek door Witteveen + Bos is de inschatting dat asfalt en beton samen minimaal 30 procent van de milieu-impact in de GWW-sector omvatten.¹² Daarom is besloten om voor asfalt en beton maximale MKI-waardes te verplichten. Voor deze materialen wordt, per vorm of mengsel, een maximum MKI-waarde gesteld. De aanbestedende dienst is verplicht om in ieder geval deze maximumwaardes op te nemen in de technische specificaties en mag ook ervoor kiezen om ambitieuzere waarden op te nemen. De maximale MKI-waardes worden vastgesteld overeenkomstig de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken.¹³

Om het mogelijk te maken om in de toekomst te sturen op andere impactvolle materialen in de GWW, is gekozen om de materialen op het niveau van dit besluit aan te wijzen en niet op wetsniveau. Hierdoor wordt flexibiliteit geboden om de eisen die de milieubelasting van GWW-werken beperken aan te passen aan marktontwikkelingen, innovatie en wijzigingen in de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken, zonder dat telkens een wetwijziging nodig is. Doordat aanpassingen in materiële regelgeving plaatsvinden met de daaraan verbonden procedurele waarborgen voor een zorgvuldig proces van regelgeving, blijft de zorgvuldigheid geborgd.

De bijlage van dit besluit bevat de vormen en mengseltypen van asfalt en beton waarop de maximale MKI-waardes van toepassing zijn. Bij de vaststelling van deze vormen en mengseltypen is rekening gehouden met zowel de milieueffecten van de toegepaste materialen als de frequentie waarmee deze vormen en mengsels in de praktijk worden gebruikt. Hiermee wordt beoogd een evenwicht te bereiken tussen milieubelasting en uitvoerbaarheid binnen de gangbare praktijk. De maximale MKI-waardes worden vastgesteld bij ministeriële regeling. Dit is nodig omdat deze iedere twee jaar worden aangescherpt. Wat verder in de ministeriële regeling wordt vastgelegd is:

- de versie van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken voor het berekenen van MKI-waardes van materialen in GWW-bouwwerken;
- de weegfactoren waarmee de maximale MKI-waardes van de vormen en mengseltypen van asfalt en beton berekend kunnen worden tot een éénpuntscore;

Afbakening asfalt en beton

Deze paragraaf omschrijft de materialen asfalt en beton en het gebruik van deze materialen in de GWW-sector.

¹¹ Economisch Instituut voor de Bouw (EIB). (2022). *Materiaalstromen in de bouw en infra*. Amsterdam: EIB. Beschikbaar via: www.eib.nl/publicaties/materiaalstromen-in-de-bouw-en-infra

¹² Hendriks, R. H., & Grul, W. S. (2024). *Toepassingsgebied dwingende MKI in de GWW*. Witteveen+Bos. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/13/bijlage-4-rapport-toepassingsgebied-dwingende-mki-in-de-gww>. De materialen beton en asfalt veroorzaken samen minimaal 30 procent van de totale milieu-impact van de GWW, ten opzichte van 25 procent voor alle andere materialen. De overige 45 procent van de impact is onbekend, vanwege ontbrekende data. Omdat deze ontbrekende data betrekking heeft op grondwerk, waterbouw en ondergrondse infra is ook hier betonverantwoordelijk voor een deel van de impact. Door de onderzoekers wordt op basis van een extrapolatie ingeschat dat het totale aandeel van deze materialen op de milieu-impact in de GWW fors meer is.

¹³ Stichting Nationale Milieudatabase (2025). Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken versie 1.2 – januari 2025. Beschikbaar via: <https://milieudatabase.nl/nl/downloads-plugin/download/bepalingsmethode-milieuprestatie-bouwwerken-versie-12/>

Asfalt

Asfalt wordt breed toegepast in de GWW-sector, met name voor wegverhardingen voor rijkswegen, provinciale wegen, lokale wegen en fietspaden. De asfaltmarkt is een regionale markt met een beperkt aantal asfaltcentrales. Impactreductie is bijvoorbeeld te halen door andere mengsels en het toepassen van recycelaat, of door verduurzaming van de asfaltcentrales. Voor verduurzaming van asfalt is zekerheid van verdienvermogen op langere termijn voor de asfaltcentrales belang. De introductie van een maximale MKI-waarde, met daarin (perspectief op) strengere eisen en een prestatieprikkel voor verduurzaming, draagt bij aan de business case voor verduurzaming van asfaltcentrales.

Beton

Beton wordt veel gebruikt in de GWW-sector voor constructies zoals bruggen, viaducten en funderingen, mede vanwege de lange levensduur en onderhoudsarme eigenschappen. Daarnaast wordt het veel gebruikt voor met name gemeentelijke wegverhardingen, waaronder stoeptegels en straatstenen. Beton wordt in plastische vorm op de bouwplaats afgeleverd. Door verwerkingseigenschappen van de betonspecie als de eigenschappen van het verhard beton kan worden gekozen uit een grote variëteit van eigenschappen. De maximale MKI-waarde van beton wordt uitgedrukt in MKI per m³ beton. Daarnaast worden in de GWW-sector veel prefab-elementen toegepast zoals wegverhardingen, keerwanden, rioleringsbuizen, dwarsliggers en liggers van viaducten.

Modules voor bepalen maximale MKI-waardes

Bij het bepalen van de maximale MKI-waardes voor de in artikel 2, eerste lid, aangewezen materialen en producten wordt conform de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken uitgegaan van module A t/m D. Voor modules A4 t/m C4 mogen standaardwaarden, ook wel forfaitaire waarden genoemd¹⁴, worden gehanteerd uit de door NMD gepubliceerde normatieve c-PCR-e. c-PCR zijn een verzameling specifieke regels, vereisten en richtsnoeren voor het opstellen van Environmental Product Declarations (EPD) voor een of meer productcategorieën. In de Productiefase (A1-A3) in hergebruikfase (D) heeft de producent van beton en asfalt invloed op de te realiseren MKI-waardes, in de Bouw- en Constructiefase (A4 en A5), de Gebruiksfase (B) en de Einde Levensduurfase (C) heeft de producent minder of geen invloed op te realiseren MKI-waarden. Om de MKI-waarden conform Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken te bepalen kunnen de vastgestelde standaardaannames die worden toegepast wanneer project-specifieke gegevens ontbreken, om een eenduidige en vergelijkbare berekening van de milieuprestatie te waarborgen worden toegepast.

Toepassing van maximale MKI-waardes als technische specificatie

De maximale MKI-waardes voor asfalt en beton worden als eisen in de technische specificaties van contracten in de GWW-sector toegepast. Deze eisen zijn alleen relevant indien de materialen in het aanbestede GWW-werk worden toegepast.

Opdrachtgevers in de GWW-sector hanteren bij het opstellen van een bestek of een vraagspecificatie gestandaardiseerde contractdocumenten. De GWW kent in de basis twee veel voorkomende contractvormen: RAW-bestekken en geïntegreerde contracten (met UAV-GC). In RAW-bestekken zijn productspecificaties in detail uitgeschreven; in geïntegreerde contracten is er meer ruimte in de uitwerking van ontwerpkeuzes en materialisatie voor opdrachtnemers. Welke ruimte er precies is en waar de knip ligt in het uitwerken van het project (wat wordt door opdrachtgever, wat door opdrachtnemer gedaan) is afhankelijk van het type opdracht en het type contractvorm. Om de bestuurlijke lasten voor publieke opdrachtgevers te beperken, worden er door

¹⁴ Forfaitaire waarden zijn door de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken vastgestelde standaardaannames die worden toegepast wanneer project specifieke gegevens ontbreken, om een eenduidige en vergelijkbare berekening van de milieuprestatie te waarborgen, zoals standaardwaarden voor transportafstanden, energiegebruik in de productiefase en scenario's voor verwerking aan het einde van de levensduur.

CROW¹⁵ standaard contractteksten opgesteld voor de maximale MKI-waardes in RAW-bestekteksten en voor het provinciale contractenbuffet¹⁶.

Opdrachtgevers nemen de standaard contract- en bestekteksten voor de maximale MKI-waardes op als technische specificatie in het hiervoor geëigende contractdocument, bijvoorbeeld het bestek of de vraagspecificatie. Indien de vormen en mengsels van de in dit besluit aangewezen materialen worden toegepast, vermeldt de aanbestedende dienst in de vraagspecificatie of bestektekst de MKI-waarde die hierop van toepassing zijn, en dat de maximale MKI-waarde daarvan niet hoger mag zijn dan de MKI-waardes zoals vastgesteld in de ministeriële regeling. Ter waarborging van uniforme toepassing wordt verwezen naar de in dit besluit voorgeschreven Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken. De opdrachtnemer dient aan te tonen dat de MKI van het gekozen materiaal onder de maximale waarde blijft. Het staat de aanbestedende dienst uiteraard vrij om ambitieuzere eisen te stellen in de vorm van een lagere MKI-waarde, net als dat het de opdrachtnemers vrijstaat om producten aan te bieden met een lagere MKI-waarde dan in de ministeriële regeling opgenomen, zolang dit niet conflicteert met andere eisen. Ook mag de aanbestedende dienst naast de maximale MKI-waardes aanvullende eisen stellen aan materialen die in hun bouwwerken worden toegepast, zoals percentages recycelaat of biobased, zolang dit niet tot conflicten leidt. De maximale MKI-waardes gelden als een basisniveau voor duurzaamheid in GWW-werken.

Door de maximale MKI-waardes op te nemen als contractuele eisen is vooraf duidelijk welke prestatie wordt verlangd en hierdoor wordt de naleving controleerbaar. Tijdens of na de uitvoering van de werkzaamheden kan de opdrachtgever via contractbeheersing toetsen of de technische specificaties zijn nagekomen. Indien dat niet het geval is, is sprake van het niet naleven van de contractuele eis.

Onafhankelijke adviescommissies adviseren over maximale MKI-waardes

Het bepalen en vaststellen van de maximale MKI-waardes wordt in een aantal stappen gedaan. Voor het opstellen van maximale MKI-waardes zijn structurele Commissies ingericht, een voor beton, een voor asfalt. Deze Commissies richten zich zowel op het opstellen van een eerste set milieuprestatie-eisen op korte termijn als het op termijn aanscherpen van deze milieuprestatie-eisen. In de adviescommissies zitten experts die adviseren over sectorbrede, eenduidige maximale MKI-waardes voor asfalt en beton. Doel van de samenstelling van de Commissies is om met inhoudelijk experts te komen tot haalbare en ambitieuze maximale MKI-waardes, die kunnen gelden voor de hele sector, met actieve betrokkenheid van opdrachtgevers, marktpartijen en experts. De commissies rapporteren aan een stuurgroep, die de voorstellen van de commissies toetst aan de hand van de volgende randvoorwaarden:

- Ambitieniveau: hebben de eisen het juiste ambitieniveau?
- Rekenregels: zijn de juiste rekenregels gehanteerd?
- Techniek: zijn de eisen technisch haalbaar voor de markt?
- Financiën: zijn de eisen financieel haalbaar voor opdrachtgevers?
- Randvoorwaarden: zijn de eisen opgesteld in lijn met actuele rekenkundige regels?
- Kwaliteitsbehoud: blijft de productkwaliteit geborgd?
- Goede marktwerking: wordt marktverstoring voorkomen?
- Transparante besluitvorming: is voldoende transparant hoe de eisen tot stand zijn gekomen?
- Onderbouwing: zijn de eisen voldoende objectief onderbouwd op basis van bovenstaande criteria?

¹⁵ CROW – Aanbesteden & Contracteren (z.d.). Aanbesteden & Contracteren. Beschikbaar via: <https://www.crow.nl/Onderwerpen/aanbesteden-contracteren/>

¹⁶ CROW (z.d.). Provinciaal Contractenbuffet. Beschikbaar via: <https://www.crow.nl/Onderwerpen/aanbesteden-contracteren/uavgc/provinciaal-contractenbuffet/>

De stuurgroep rapporteert aan het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, die de maximale MKI-waardes vaststelt. Deze organisatiestructuur wordt formeel vastgesteld in een instellingsbesluit.

De opdracht voor het faciliteren en ondersteunen van de commissies en de stuurgroep die komen tot de milieuprestatie-eisen is verleend aan stichting CROW, een kennisinstituut voor de GWW-sector dat zich bezig houdt met aanbesteden en contracteren in de sector. CROW is hiervoor gekozen omdat zij het centrale onafhankelijke platform is in de GWW waar opdrachtgevers en opdrachtnemers tot afspraken komen. Daarbij beheert CROW de contracten voor de RAW en UAV-CG voor het provinciaal contractenbuffet, waar de milieuprestatie-eisen in worden opgenomen. Opdrachtgevers kunnen gebruik maken van deze teksten.

Geselecteerde asfaltmengsels

Tabel 1 in de bijlage van dit besluit geeft een overzicht van de asfaltmengsels waarvoor de maximale MKI-waarde in beeld wordt gebracht over de verschillende fasen van de levenscyclus (A1-A3+D, A4-C4 forfaitair en A t/m D). Het betreft gangbare mengsels die breed worden toegepast in de Nederlandse GWW-praktijk, zoals AC (asfaltbeton), SMA (steenmastiekasfalt), ZOAB en varianten daarop, inclusief toepassingen met gemodificeerd bitumen en specifieke functionele lagen zoals geluid reducerende deklagen.

Deze selectie sluit aan bij de in Nederland gehanteerde, Europees geharmoniseerde normen voor asfaltmengsels (NEN-EN 13108-1, -2, -5 en -7). Deze normen vormen het technische kader voor het ontwerpen en toepassen van asfaltmengsels en bieden daarmee een logisch en uniform uitgangspunt voor het aanwijzen van de mengsels waarvoor een maximale MKI-waarde wordt vastgesteld.

De focus op juist deze mengsels is ingegeven door hun grote aandeel in het totale volume van het Nederlandse wegennet en daarmee hun dominante bijdrage aan de milieubelasting van GWW-projecten. Met name de productie- en materiaalphase (A1-A3), waarin grondstoffenwinning, bitumenproductie en mengproces plaatsvinden, bepaalt een aanzienlijk deel van de MKI. Omdat deze mengsels frequent en op grote schaal worden toegepast (bijvoorbeeld in dek-, tussen- en onderlagen), is hier de potentiële milieuwinst het grootst. Door voor deze categorieën maximale MKI-waardes te stellen, kan effectief worden gestuurd op reductie van de totale milieu-impact van infrastructurele werken, terwijl tegelijkertijd wordt aangesloten bij bestaande technische standaarden en praktijktoepassingen.

Geselecteerde betonmengsel, betonvormen

De tabellen 2 en 3 in de bijlage van dit besluit geeft een overzicht van de betonmengsels en betonvormen waarvoor de maximale MKI-waarde in beeld wordt gebracht over de verschillende fasen van de levenscyclus (A t/m D). Voor beton voor in het werk gestorte constructies, vooraf vervaardigde constructies en vooraf vervaardigde constructieve betonproducten voor GWW werken wordt een MKI waarde vastgesteld. Omdat de milieu-impact van beton in sterke mate wordt bepaald door de sterkteklasse heeft de commissie gekozen om sterkteklassen van beton als uitgangspunt te nemen voor het bepalen van de mengsels.

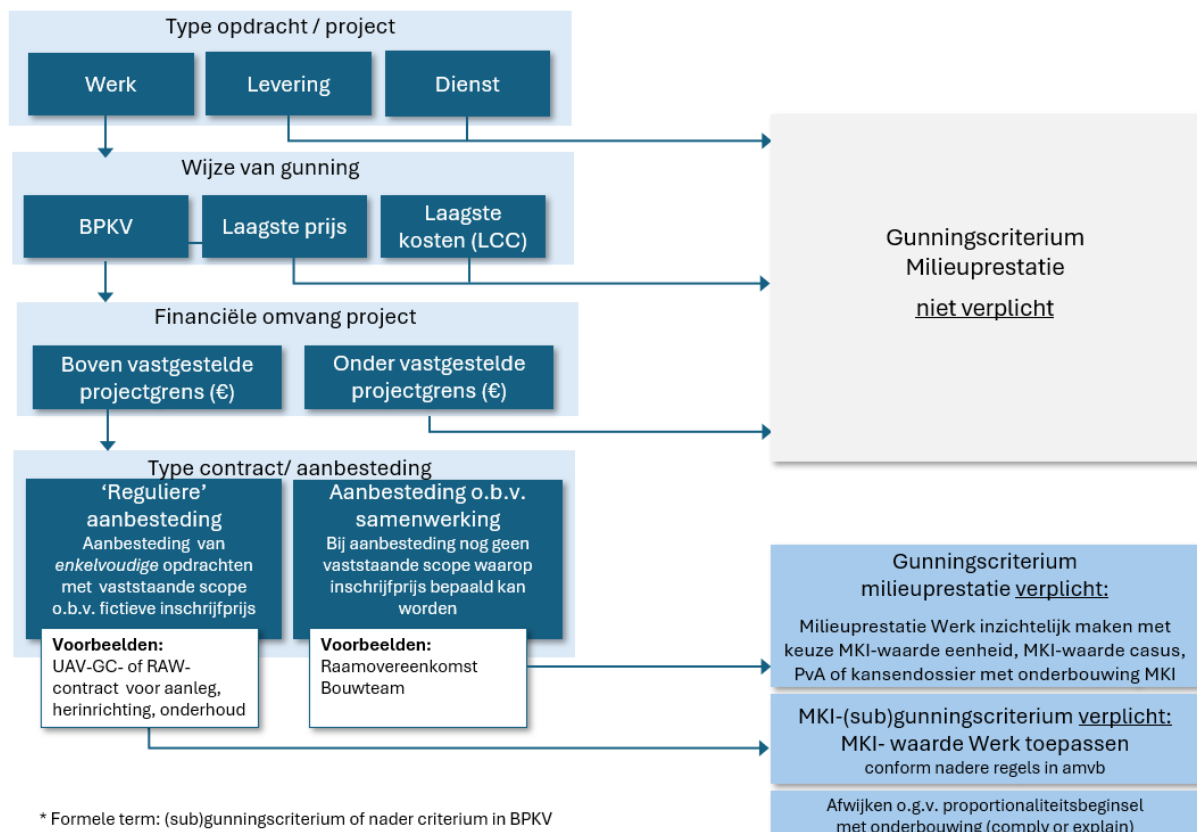
Daarnaast worden er MKI-waardes voor vormen van beton die in massa of serie in een fabriek worden vervaardigd (prefabricage), zoals stenen, tegels en trottoirbanden maar ook lateien, dorpels en andere producten opgenomen in de bijlage bij dit besluit. Dit gaat met name om producten van aardvochtig beton. Dit is een stijve, tamelijk droge betonspecie met de samenhang en consistentie van vochtige aarde, die nauwelijks vloeit. Het bevat weinig water, valt onder consistentieklasse C0/C1, en is na krachtige verdichting direct vormvast. Het wordt veel gebruikt voor betonwaren (klinkers), funderingen en wegenbouw. Daarnaast wordt ook voor onderwaterbeton een MKI-waarde vastgesteld vanwege de specifieke toepassing.

2.6.3. Verplicht nader criterium bij grote GWW-werken

De verplichting voor het toepassen van het nader criterium geldt voor de aanbesteding van grotere GWW-werken die met BPKV aanbesteed worden, waarvan de minimum geraamde waarde gelijk aan of hoger is dan de waarde van de Europese Aanbestedingsgrens als bedoeld in artikel 2.1

Aanbestedingswet 2012.¹⁷ De verplichting geldt niet voor de aanbesteding van diensten of leveranties in de GWW en ook niet voor werken die aanbesteed mogen worden met laagste prijs of laagste kosten. Voor aanbestedingen van 'reguliere' contracten geldt de verplichting om als nader criterium de MKI-waarde van het werk mee te nemen. Hierover volgt meer toelichting in de paragraaf 'Invulling van het verplichte nader criterium'.

Onderstaande beslisboom geeft schematisch weer op welke aanbestedingen de verplichting van het meenemen van het nader criterium van toepassing is en op welke niet. Daarnaast laat dit schema zien welk verplicht nader criterium voor welk type contract van toepassing is.



Afbeelding 3: beslisboom gunningscriterium milieuprestatie

Definitie van werken waarvoor het nader criterium geldt

De bedoeling van de minimum geraamde opdrachtwaarde is om de verplichting alleen te laten gelden voor GWW-werken met een opdrachtwaarde vanaf de in dit besluit vastgestelde ondergrens. Bij de bepaling van deze minimum geraamde opdrachtwaarde is een afweging gemaakt tussen de verwachte (positieve) impact op de milieuprestatie van GWW-werken, de kosten die de uitvoering van de maatregel met zich brengt¹⁸ in verhouding tot de omvang van het GWW-werk en het aandeel van de markt en de opdrachtgevers die met de afbakening bereikt gaan worden. Voor projecten met een beperkte (financiële) omvang staan de werkzaamheden die nodig zijn om aan de

¹⁷ De drempelbedragen voor Europees aanbesteden worden elke twee jaar door de Europese Commissie vastgesteld.

¹⁸ Met kosten worden hier zowel de proceskosten als de materiaalkosten en de kosten in tijdsbesteding voor de aanbestedende dienst bedoeld.

wettelijke verplichting te voldoen niet in verhouding tot de omvang van de opdracht en is het daarmee onwenselijk om voor deze projecten een verplichting in te stellen.

Om te bepalen voor welke GWW-werken de verplichting gaat gelden, is uitgebreid onderzoek uitgevoerd.¹⁹ In dit onderzoek is gekeken naar financiële omvang, contractvorm, type werkzaamheden en type GWW-deelmarkten. Voor deze vier verschillende varianten is onderzocht of hier effectief een grens tussen grote en kleine projecten kan worden bepaald. De analyse toont aan dat alleen een financiële definitie goed toepasbaar is.

Voor de hoogte van de financiële grens zijn vier scenario's opgesteld:

- alle enkelvoudige opdrachten²⁰ en raamcontracten vanaf de Europese aanbestedingsgrens;
- alle enkelvoudige opdrachten vanaf de Europese aanbestedingsgrens;
- alle enkelvoudige opdrachten vanaf de nationale aanbestedingsgrens;
- alle enkelvoudige opdrachten vanaf de meervoudig onderhandse aanbestedingsgrens.

Om een beeld te geven van de aard en omvang van verschillende projecten is de volgende tabel te gebruiken. De waardes die in de tabel worden gebruikt zijn de geldende waardes in 2025.

Variant	Omvang in €	Projectvoorbeelden
Europees	> 5.538.000,00	het realiseren en/of renoveren van een provinciale weg, dijk of snelweg
nationaal	> 1.500.000,00 tot 5.538.000,00	het inrichten van een kruispunt in een provinciale weg
meervoudig onderhands	> 50.000,00 tot 1.500.000,00	het inrichten van een gemeentelijk straat of het realiseren van een klein betonnen kunstwerk
1 op 1	0,00 tot <50.000,00	beperkte bouwwerkzaamheden zoals het herstraten van een terrein of het vervangen van enkele voorzieningen

De variant waar de aanbestedende dienst een opdracht direct aan één partij mag gunnen (één op één) is in de analyse buiten beschouwing gelaten omdat in die situatie geen sprake is van een aanbesteding met meerdere aanbieders.

Voor de vier overgebleven scenario's is een analyse uitgevoerd voor de aantallen projecten per jaar en de totale omvang. Daarnaast is een onderscheid gemaakt tussen de verschillende publieke opdrachtgevers in de GWW. Dit laatste is gedaan om inzicht te krijgen in de impact per type opdrachtgever.

Voor elke aanbestedingsvariant is per type opdrachtgever gemiddeld per jaar over de periode 2016-2024 weergegeven: het aantal aanbestedingen (#) uitgesplitst in projecten (P) en raamcontracten (R), de omzet en het geschatte aandeel dat nu al met MKI wordt ingekocht (indien bekend).

¹⁹ Pots, R. J., Arnoldussen, J., Groot, P., & Van Dooremolen, N. (2025). Meerkosten Sturen op MKI. Witteveen+Bos & Economisch Instituut voor de Bouw. Beschikbaar via: <https://open.overheid.nl/documenten/a60b1721-374f-4184-856e-faff751887a7/file>

²⁰ Met enkelvoudige opdracht wordt een enkel werk bedoeld. Dit is anders dan bijvoorbeeld een raamcontract, waar meerdere werken onder vallen.

Variant	Gemiddeld per jaar	Rijks-organisaties	Semi-publiek	Provincies	Gemeenten	Waterschappen	Totaal (#, €)	Totaal (€, in %)
Europees aanbesteed	totaal (#) projecten (P) raamcontr. (R)	# 79 P: 76 R: 3	# 14 P: 10 R: 4	# 32 P: 31 R: 1	# 90 P: 64 R: 26	# 24 P: 18 R: 6	# 239 P: 199 R: 40	
	omzet	M€ 1.817	M€ 533	M€ 427	M€ 1.096	M€ 380	M€ 4.253	47 %
	aanbesteed met MKI	82 %	40 %	38 %	10 %	22 %		
nationaal aanbesteed	totaal (#) projecten (P) raamcontr. (R)	# 54 P: 53 R: 1	# 6 P: 5 R: 1	# 28 P: 26 R: 2	# 95 P: 78 R: 17	# 18 P: 17 R: 1	# 201 P: 179 R: 22	
	omzet	M€ 374	M€ 16	M€ 73	M€ 527	M€ 60	M€ 1.050	13 %
onderhands uitgevraagd	aantallen (#) en omzet	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	40 %

De resultaten laten zien dat de verhouding tussen de verwachte impact op milieuprestatie en de benodigde inspanningen vanuit opdrachtgevers het meeste in balans is als de Europese aanbestedingsgrens wordt gehanteerd voor alle projecten. Op basis van historische gemiddelden is te zien dat de verplichting hiermee gaat gelden voor circa 47% van het totale marktvolume. Als in plaats daarvan de nationale aanbestedingsgrens zou worden toegepast, zou de verplichting gelden voor circa 13% extra van de totale marktomvang (in omzet gemeten). Deze 13% extra in omvang wordt gerealiseerd door circa 200 extra projecten, waar er gemiddeld jaarlijks 239 projecten boven de Europese aanbestedingsgrens vallen. Dit vraagt echter op dit moment, omdat veel opdrachtgevers de milieuprestatie nog niet betrekken bij aanbestedingen van GWW-werken, een onevenredig grote inspanning van opdrachtgevers ten opzichte van de te verwachten winst op milieu-impact.

De resultaten laten ook zien dat elke type opdrachtgever jaarlijks wel te maken heeft met opdrachten boven de Europese aanbestedingsgrens.²¹ Doordat iedere publieke opdrachtgever hiermee in aanraking komt, is de verwachting dat er breed kennis en ervaring wordt opgebouwd. Dit zal ook een positief effect hebben op projecten die niet onder de verplichting vallen en draagt bij aan uniformiteit in de markt.

Europese aanbestedingsgrens als minimale omvang GWW-werk

Op basis van de onderzoeksresultaten is besloten om de Europese aanbestedingsgrens aan te houden als financiële grens voor het toepassen van het nader criterium in BPKV. Het voorstel om uit te gaan van de Europese aanbestedingsgrens als minimale projectomvang voor de verplichting is ook behandeld in de diverse consultaties met de sector. De reacties op deze beslissing waren overwegend positief.

Door onder meer een aantal kleine gemeentes kwam de oproep om de grens te verlagen, waardoor meer projecten onder de verplichting vallen. Aangezien er een grote spreiding is in kennis en kunde op het gebied van milieuprestatie-eisen binnen de kleine opdrachtgevers, is het niet wenselijk om te veel projecten onder de verplichting te laten vallen. Het staat (ambitieuze) opdrachtgevers echter vrij om de MKI als nader criterium ook mee te nemen bij aanbestedingen die niet onder de wettelijke verplichting vallen. Dit wordt actief gestimuleerd vanuit het ondersteuningspunt, waarover meer informatie te vinden is in paragraaf 2.6.6. van dit besluit.

²¹ Er lijkt een tendens binnen opdrachtgevers om meer met raamcontracten of zogenaamde portfolio-opdrachten te gaan werken. Hier worden verschillende individuele opdrachten gebundeld in één grotere opdracht. Naar verwachting zal hiermee het aantal projecten dat een grotere omvang heeft dan de Europese aanbestedingsgrens toe gaan nemen.

Enkele grotere opdrachtgevers hebben aangegeven juist een hogere grens te willen hanteren. Hierdoor zou voor hen een kleiner deel van de opdrachten onder de verplichting vallen, wat de benodigde capaciteit voor hen zou verminderen. Vanwege het belang om een uniforme grens in de hele markt te hanteren, is besloten geen uitzondering te maken voor individuele opdrachtgevers. Op termijn kan besloten worden om, wanneer dat op basis van evaluatie zinvol blijkt, de grens aan te scherpen. Tijdens diverse consultaties met de sector is gebleken dat het wenselijk is als de wetgever een uitspraak doet over aanscherping van de grens, zodat de markt zich kan voorbereiden. Het voornemen is om de grens op termijn te verlagen, waardoor een groter deel van de sector met de verplichtingen te maken krijgt. Daarom zal na een looptijd van een aantal jaar de maatregel geëvalueerd worden en onderzocht worden of aanscherping naar de nationale aanbestedingsgrens gepast is. Zie hoofdstuk 3 van dit besluit voor meer informatie over monitoring en evaluatie.

Invulling van het nader criterium

Zoals is bepaald in artikel 3 van dit besluit en duidelijk wordt gemaakt in de beslisboom in afbeelding 3, zijn er twee manieren om invulling te geven aan het nader criterium milieuprestatie:

- 1) het uitvragen van de MKI-waarde van het aangeboden werk als nader criterium voor de beoordeling van de beste prijs kwaliteit verhouding.
- 2) het uitvragen van een van de drie in artikel 3, tweede lid, van dit besluit opgenomen alternatieve opties als nader criterium. Zoals het uitvragen van een MKI-eenheid of een plan van aanpak waarin voorgestelde verduurzamingsmaatregelen worden onderbouwd met een MKI-waarde.

Toepassen van MKI-criterium bij enkelvoudige opdrachten met vastgestelde scope

Bij de aanbesteding van GWW-werken in de vorm van enkelvoudige opdrachten waarbij op het moment van aanbesteden de scope van het werk vastligt en gunningsbeoordeling plaats zal vinden op basis van een vaste inschrijfprijs voor het werk (zoals de aanbesteding van aanleg, renovatie of vervanging van een GWW-werk op basis van UAV-GC- of met een RAW-bestek), wordt overeenkomstig artikel 3, eerste lid, een MKI-criterium toegepast. Hoe meer duurzaamheidsmaatregelen de inschrijver meeneemt in zijn aanbieding, hoe lager de aangeboden MKI-waarde van het werk en hoe lager de milieubelasting. Er zijn meerdere manieren om een MKI-criterium in BPKV tot uitdrukking te laten komen in gunningsvoordeel. Het is vrij aan de aanbestedende dienst om de best passende methode te kiezen, zolang een lagere aangeboden MKI-waarde van het GWW-werk leidt tot een grotere kans om de opdracht te verwerven. Dit sluit aan op de systematiek van de beste prijs-kwaliteitverhouding in de Aanbestedingswet 2012, waarbij kwalitatieve meerwaarde wordt beloond bij de gunning van opdrachten. Na gunning wordt de aangeboden MKI-waarde van het werk vastgelegd in een contractuele eis.

Deze variant is de meest eenduidige, beproefde, en objectieve manier om in de aanbesteding een aanbieding met een lagere milieu-impact beter te waarderen.

Opdrachtgevers moeten de MKI als nader criterium opnemen bij BPKV-aanbestedingen. De BPKV is een beoordelingsmodel om de prijs en kwaliteit van een inschrijver te bepalen. Het BPKV-model bestaat uit de inschrijfprijs en één of meerdere nadere criteria. De scope van het werk waarvoor de MKI-waarde moet worden aangetoond, wordt door de aanbestedende dienst bepaald en vastgesteld in de aanbestedingsstukken. Hiervoor is geen kader gesteld, maar dit moet minimaal een voor de milieuprestatie significant deel van het werk betreffen. Dit zijn de materialen en inzet van materieel (ook wel: processen) die verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de milieubelasting. Materialen en processen die zodoende slechts een gering aandeel van het werk en de milieu-impact betreffen, maar ook producten waarvan geen of nog maar beperkt LCA-data zijn opgesteld, kunnen worden uitgezonderd van de berekening. Ook kan gekozen worden om tijdelijke producten zoals hekwerken, bouwketen, tenten, steigers, rijplaten, afvalbakken en containers uit te sluiten van de berekening.

In de aanbestedingstukken wordt ook vastgelegd welke rekenmethodiek uit de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken gehanteerd wordt, . De versie van de Bepalingsmethode

Milieuprestatie Bouwwerken en weegfactoren worden vastgelegd in de ministeriele regeling op grond van dit besluit. Daarnaast maakt de opdrachtgever gebruik van een protocol voor het berekenen van de MKI-waarde van het werk, waarin nadere rekenregels zijn uitgewerkt om de eenduidigheid en daarmee het level playing field in de aanbesteding zoveel mogelijk te borgen. In elk geval dient vastgelegd te worden wat de scope voor de MKI-berekening van het werk precies is. Dat is nodig voor de onderlinge vergelijkbaarheid en om de inschrijvingen evenredig te kunnen beoordelen.

Toepassen van het MKI-criterium in aanbestedingen met onbepaalde scope

Voor contractvormen waarbij op het moment van aanbesteding de scope van het werk nog niet vastligt en de gunningsbeoordeling niet plaatsvindt op basis van een vaste inschrijfprijs voor het werk maar op basis van andere criteria, is het bepalen van de MKI-waarde van het werk bij de inschrijving niet mogelijk. Veel voorkomende voorbeelden van contractvormen met een onbepaalde scope op het moment van aanbesteden zijn raamovereenkomsten²² en bouwteams²³.

Voor deze 'afwijkende' contractvormen zijn opdrachtgevers overeenkomstig artikel 3, tweede lid, van dit besluit verplicht een nader criterium mee te nemen, waarbij de inschrijvers wordt gevraagd om in hun inschrijving de milieuprestatie inzichtelijk te maken door:

- a. het bij de inschrijving aangeven van de MKI-waarde van een door de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf vastgestelde eenheid van een in het GWW-werk toe te passen materiaal of product, of;
- b. het bij de inschrijving aangeven van de MKI-waarde van een door de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf aangegeven casus of kenmerkend onderdeel van het werk; of
- c. het indienen van een plan van aanpak i, al dan niet met een kansendossier²⁴ waarin de inschrijver aannemelijk maakt dat in de inschrijving aangeboden maatregelen leiden tot verlaging van de MKI-waarde in het uiteindelijk uit te voeren werk.

Toelichting op en voorbeelden van de drie bovengenoemde opties:

- MKI-eenheid: wanneer in een werk één of meerdere materialen of producten dominant zijn en een wezenlijk deel van de milieu-impact van een werk veroorzaken, kan gekozen worden om de milieuprestatie voor die materialen mee te nemen in de gunning. Bijvoorbeeld bij een raamcontract voor het vervangen van asfalt of klinkerbestrating. De aangeboden milieuprestatie kan uitgedrukt worden in een MKI-waarde product of materiaal per vastgestelde eenheid, bijvoorbeeld per kg asfalt of per meter geleiderail. Dit kan betrekking hebben op alle materialen en producten die worden toegepast in het GWW-werk, waaronder ook op asfalt en beton waarvoor op grond van artikel 9.6.3, eerste lid, onderdeel a van de Wet milieubeheer verplichte technische specificaties met maximale MKI-waardes gelden. De inschrijvers worden hiermee gestimuleerd om duurzamere producten toe te passen of eventueel om een lagere MKI-waarde van beton en asfalt aan te bieden. Een lagere aangeboden MKI-waarde per eenheid leidt tot een hogere score voor dit nadere criterium in de BPKV. Na gunning wordt de aangeboden MKI-waarde een contractuele eis.
- MKI-casus: in deze variant stelt de opdrachtgever een casus of een deel van het werk met afgebakende hoeveelheden voor die representatief is voor de te gunnen opdracht. Voor een

²² In de aanbestedingswet is een raamovereenkomst als volgt omschreven: een schriftelijke overeenkomst tussen een of meer aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven en een of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen overheidsopdrachten of speciale-sectoropdrachten vast te leggen.

²³ In tegenstelling tot een raamovereenkomst, zijn de termen bouwteamovereenkomst en twee fasen overeenkomst niet bekend in de aanbestedingswet.

²⁴ Een kansendossier is een document dat inschrijvers de mogelijkheid biedt om onderdelen uit het plan van aanpak aan te dragen die buiten de geformuleerde scope vallen maar de opdrachtgever extra voordeel bieden, bijvoorbeeld op het gebied van een kwaliteitsaspect als duurzaamheid.

raamcontract of bouwteam voor de vervanging van meerdere fietsbruggen kan de vervanging van één brug als casus gebruikt. Voor deze specifieke casus kan dan eenzelfde berekening worden gemaakt als voor een aanbesteding met een vaste scope. Of voor een groot onderhoudscontract van wegen kan bijvoorbeeld het opnieuw bestraten van één kilometer weg gehanteerd worden. De aangeboden MKI-waarde wordt na opdracht bindend voor vergelijkbare objecten (indien van toepassing geschaald naar de afmetingen van het te realiseren object of onderdeel van het werk).

De derde en laatste variant wordt nader omschreven als 'plan van aanpak', al dan niet aangevuld met een kansendossier.²⁵

- Plan van aanpak: voor de te realiseren reductie van de milieu-impact van het werk, waarbij de aanbestedende dienst vraagt om een onderbouwing van de maatregelen in MKI of om een toelichting op de wijze waarop aantoonbaar duurzaam wordt ontworpen met behulp van MKI. Het kan gaan om technische maatregelen, maar ook procesmaatregelen. Naarmate het plan van aanpak op aantoonbare, navolgbare wijze het vertrouwen geeft dat meer duurzaamheidswinst wordt gehaald, wordt meer gunningsvoordeel toegekend aan de inschrijving. Na de gunning wordt het plan van aanpak een bindend onderdeel van het contract.

Het MKI ondersteuningspunt biedt handreikingen en praktijkvoorbeelden voor de bovengenoemde opties. Het MKI ondersteuningspunt kan daarnaast een bijdrage leveren bij het selecteren van een passende invulling van het criterium bij de betreffende aanbesteding. Voor veel voorkomende type werken en overeenkomsten wordt een voorkeursscenario aangegeven. Daarnaast kan het ondersteuningspunt een aantal afwegingscriteria opgeven die kunnen ondersteunen bij het selecteren van de best passende vorm van nader criterium. Het MKI ondersteuningspunt staat verder omschreven in het paragraaf 2.6.6. over flankerend beleid.

Gewicht nader criterium

Bij de aanbesteding van een werk moet het gewicht dat het nader criterium krijgt met nauwkeurigheid worden vastgesteld en in verhouding staan tot het criterium 'prijs' en/of andere kwaliteitscriteria. Een inschrijver zal namelijk alleen duurzaamheidsmaatregelen aanbieden als de financiële waardering voor de verlaging van de milieuprestatie of specifiek de MKI als dat opweegt tegen de eventuele extra kosten die hiervoor gemaakt moeten worden.

De opdrachtgever heeft de vrijheid om zelf te bepalen welk gewicht gegeven wordt aan de verschillende nadere criteria die in de aanbesteding worden toegepast. Dit is ook het uitgangspunt van de Aanbestedingswet 2012. Het kan per aanbesteding verschillen welk gewicht passend is, dus de opdrachtgever kan dit het beste per specifieke aanbesteding beoordelen. Dit besluit stelt hieraan dan ook geen eisen. Wel is het de bedoeling dat het nader criterium voldoende zwaar meeweegt in de beoordeling zodat het verbeteren van de milieuprestatie ook echt gewaardeerd wordt. Het MKI ondersteuningspunt helpt met generieke richtlijnen of afwegingscriteria voor het bepalen van een passende weging waarmee nadere criteria voldoende beloond worden.

2.6.4. Speciale-sectorbedrijven

Op grond van de artikel 9.6.2. van de Wet milieubeheer worden in dit besluit milieuprestatie-eisen voor producten en materialen alsmede de nadere criteria voor werken vastgesteld en deze kunnen ook van toepassing zijn op speciale-sectorbedrijven als zij een speciale-sectoropdracht plaatsen voor een GWW-werk met het oog op een van de in dit besluit aangewezen activiteiten. In dit besluit worden alle activiteiten van speciale-sectorbedrijven aangewezen die staan omschreven in de artikelen 3.1 tot en met 3.6 van de Aanbestedingswet 2012. Concreet gelden de verplichtingen dus voor speciale-sectorbedrijven die GWW-werken aanbesteden binnen de sectoren gas en warmte (artikel 3.1), elektriciteit (artikel 3.2), drinkwater (artikel 3.3), vervoersdiensten (artikel

²⁵ Een kansendossier is een document dat inschrijvers de mogelijkheid biedt om onderdelen uit het plan van aanpak aan te dragen die buiten de geformuleerde scope vallen maar de opdrachtgever extra voordeel bieden, bijvoorbeeld op het gebied van een kwaliteitsaspect als duurzaamheid.

3.4) en havens en luchthavens (artikel 3.6). Er is gekozen om de bepalingen integraal van toepassing te laten zijn op deze activiteiten van speciale-sectorbedrijven, omdat dit bijdraagt aan eenduidigheid aan de markt. Daarnaast dragen de verplichtingen in wezenlijke mate bij aan het verlagen van de milieu-impact in de GWW-sector gezien de grote materiaalafname in de GWW als geheel²⁶ en het totale aandeel van de speciale-sectoropdrachten hierin. Dit wordt hieronder toegelicht.

Elektriciteit

Netbeheerders hebben in omzet een marktaandeel in de GWW van 18%.²⁷ Dit is bijvoorbeeld al meer dan het marktaandeel van Rijkswaterstaat. Uit onderzoek blijkt dat ondergrondse infrastructuur²⁸ heeft binnen de GWW dan ook een MKI-waarde van 93 miljoen Euro. Dit is ongeveer een kwart van de totale MKI-impact van de sector. Binnen deze ondergrondse infrastructuur spelen vooral de elektriciteitskabels een grote rol. Deze zijn verantwoordelijk voor bijna de helft van de MKI-impact van de ondergrondse infrastructuur. Voor elektriciteitskabels is de verwachting tevens dat er nog een opgave van 27.300 km ligt tussen 2025 en 2050 (EIB, 2026). Deze opgave meegenomen is de potentiële winst op milieu-impact van deze sector dus groot.

Gas en warmte

Gas- en warmteleidingen hebben samen ruim 10 % van de MKI-impact binnen de ondergrondse infrastructuur in 2023 (EIB, 2026). Ook lag er in 2023 een voorraad van 145.900 km aan gas- en warmteleidingen. Dit is bijna 7% van de totale ondergrondse infrastructuur in Nederland. Tussen 2030 en 2050 moet er naar verwachting nog 6100 km uitgebreid en vervangen worden aan gas- en warmteleidingen (EIB, 2026). Ook voor deze sector ligt er dus potentiële winst op milieu-impact in uitbreidingsopgaven.

Drinkwater

Drinkwaterbedrijven hebben binnen de GWW een MKI-waarde van 6 miljoen Euro (EIB, 2026). Dit is ruim 6% van de totale MKI-impact binnen de ondergrondse infrastructuur. In 2023 beheerden drinkwaterbedrijven 122.300 km aan drinkwaterleidingen in Nederland, circa 5% van de totale ondergrondse infrastructuur in Nederland. Ook ligt er hier de komende jaren nog een grote opgave waarin zowel op materiaalniveau als op projectniveau verbetering op milieu-impact behaald kan worden. Voor de sector drinkwater geldt dat er 6.980 km aan uit te breiden en te vervangen leidingen is (EIB, 2026).

Vervoersdiensten

De speciale-sector spoor heeft binnen de GWW een marktaandeel van 9% (Witteveen en Bos, 2024) en een MKI-waarde van 24 miljoen Euro. Dit is een significant deel van de GWW; bijna 7% van de totale MKI-impact in de GWW (EIB, 2026). Tevens bezit de speciale-sector spoor 5% van de massabalans van voorraden in de GWW (EIB, 2019). Dit is bijna de helft van Rijkswaterstaat, een van de grootste opdrachtgevers in Nederland.

Zee- en luchthavens

Zee- en luchthavens hebben een marktaandeel van 8%. Dit is bijna even groot als dat van ProRail (9%) en groter dan het marktaandeel van provincies (6%). Tevens heeft de waterbouw binnen de GWW een aandeel van 13% naar omzet (Witteveen en Bos, 2024). Dit laat ook voor deze sector zien dat deze een aanzienlijk deel van de markt bezit en hier milieu-impact valt te behalen door middel van sturing op MKI.

26 Economisch Instituut voor de Bouw (EIB). (2022). *Materiaalstromen in de bouw en infra*. Amsterdam: EIB. Beschikbaar via: <https://www.eib.nl/publicaties/materiaalstromen-in-de-bouw-en-infra/>, en EIB (2026).

Materiaalstromen en milieubelasting in de bouw en infra. Amsterdam: EIB. Beschikbaar via: <https://www.eib.nl/publicaties/materiaalstromen-en-milieubelasting-in-de-bouw-en-infra/>

27 Hendriks, R. H., & Grul, W. S. (2024). *Toepassingsgebied dwingende MKI in de GWW*. Witteveen en Bos. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2024/02/13/bijlage-4-rapport-toepassingsgebied-dwingende-mki-in-de-gww>

28 Ondergrondse elektriciteitskabels, gasleidingen, glasvezelkabels, waterleidingen (exclusief riolering) en warmtenetten

Het aanwijzen van alle speciale-sectoropdrachten in de GWW heeft tot doel om de milieu-impact van de speciale-sector in zijn geheel te verlagen. Gezien de grote materiaalafname in de GWW als geheel en het totale aandeel van de speciale-sectoropdrachten hierin is het van belang om ook bij deze opdrachten te sturen op milieuprestatie. Zowel op materiaalniveau voor alle speciale-sectoropdrachten als middels het nader criterium op projectniveau voor opdrachten boven de Europese aanbestedingsgrens.

Verschillende speciale-sectorbedrijven zijn eveneens geconsulteerd. Met vertegenwoordigers uit de relevante sectoren is gesproken over het voornemen om opdrachten van speciale-sectorbedrijven onder de reikwijdte van dit besluit te brengen. Daarbij is geïnventariseerd in hoeverre milieuprestaties momenteel al worden meegenomen in aanbestedingen. Over het algemeen staan de geconsulteerde partijen positief tegenover de voorgenomen verplichtingen.

2.6.5. Uitzonderingsmogelijkheid bij disproportionaliteit

In het geval dat toepassing van de verplichtingen uit artikel 9.6.3 Wet milieubeheer, die in dit besluit zijn uitgewerkt, in een specifieke aanbesteding leidt tot strijdigheid met het proportionaliteitsbeginsel zoals bedoeld in artikelen 1.10, eerste lid, 1.13, eerste lid, en 1.16, eerste lid, van de Aanbestedingswet 2012, kan van die verplichtingen worden afgeweken. De gronden op basis waarvan afgeweken wordt, dienen dan op deugdelijke wijze gemotiveerd te worden in de aanbestedingsstukken. Een voorbeeld van een situatie waarin sprake kan zijn van strijd met het proportionaliteitsbeginsel bestaat als voor inschrijvers geen mogelijkheid is om zich op milieuprestatie te kunnen onderscheiden van andere inschrijvingen. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij een aanbesteding waarin er voor de inschrijvers geen vrijheid is in de uitwerking van het ontwerp, in de materiaalkeuze of in de uitvoeringwijze van het werk.

De maximale MKI-waardes zijn van toepassing op de bij dit besluit aangewezen vormen en mengsels, voor zover deze in een werk worden toegepast. In uitzonderlijke gevallen kan toepassing van de MKI-waarde op een aangewezen vorm of mengsel onevenredig zijn in verhouding tot het met deze maatregel beoogde doel. Deze situatie kan zich voordoen bij werkzaamheden aan beschermde monumenten of andere objecten met cultuurhistorische waarde, waarbij het gebruik van specifieke materialen of mengsels noodzakelijk is voor het behoud van authenticiteit of constructieve eigenschappen. In dergelijke gevallen kan de aanbestedende dienst gemotiveerd afzien van toepassing van de maximale MKI-waarde op het betreffende aangewezen vormen en mengsel. De aanbestedende dienst geeft in dat geval een deugdelijke motivering van de redenen van de afwijking in de aanbestedingsstukken.

In artikel 9.6.3 vierde lid, van de Wet milieubeheer is een uitzonderingsmogelijkheid opgenomen, waarmee ruimte wordt geboden om in specifieke gevallen af te wijken van de verplichtingen die in artikel 9.6.3 van de Wet milieubeheer zijn opgenomen. Van de mogelijkheid om in dit besluit voor specifieke gevallen uitzonderingen te regelen, wordt thans geen gebruik gemaakt, mede gelet op het uitgangspunt van eenduidigheid en uniformiteit in de toepassing van de milieuprestatie-eisen. Indien in de toekomst blijkt dat nadere invulling van de uitzonderingsmogelijkheid wenselijk of noodzakelijk is, kan daarin alsnog worden voorzien bij wijziging van dit besluit of de daarop gebaseerde ministeriële regeling.

2.6.6. Flankerend beleid

Dit besluit wordt ondersteund door flankerend beleid dat is gericht op een zorgvuldige en effectieve implementatie in de praktijk. In deze paragraaf wordt ingegaan op de belangrijkste maatregelen en instrumenten die bijdragen aan de uitvoerbaarheid, eenduidige toepassing en verdere ontwikkeling van de milieuprestatie-eisen.

MKI ondersteuningspunt

Om opdrachtgevers te ondersteunen bij het voldoen aan de wet, is in het eerste kwartaal van 2026 het MKI ondersteuningspunt opgericht bij PIANOo²⁹. In de voorbereiding van dit besluit is uit

²⁹ PIANOo is het expertisecentrum aanbesteden en is onderdeel van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en daarmee weer onderdeel van het ministerie van Economische Zaken.

diverse stakeholderconsultaties duidelijk geworden dat met name opdrachtgevers die nog niet met MKI werken ondersteuning kunnen gebruiken bij het implementeren van de wetgeving. Het MKI ondersteuningspunt ontwikkelt diverse kennisinstrumenten om ondersteuning te bieden, zoals handreikingen, voorbeeldteksten en projectervaringen. De inzet van het MKI ondersteuningspunt is er zoveel mogelijk op gericht om de opdrachtgevers te helpen om te werken met MKI en ze zo voor te bereiden om te voldoen aan de wet. Het ondersteuningspunt zal geen specifieke en expliciete ondersteuning voor individuele projecten bieden.

Het delen van kennis, ervaringen en voorbeelden is de manier waarop het MKI ondersteuningspunt opdrachtgevers helpt. Dit kan zowel actief als passief. Actief door onder andere vragen van opdrachtgevers te beantwoorden via het infoloket, maar ook door in het land voorlichting te geven. Passief door bijvoorbeeld handreikingen en protocollen te publiceren op de website. Tevens vervult het ondersteuningspunt een centrale rol in de ontsluiting van relevante kennis en ervaring. Er is in de afgelopen jaren in de markt al veel kennis en ervaring ontwikkeld op het gebied van inkopen met milieuprestatie-eisen.

De inzet van het MKI ondersteuningspunt is er zoveel mogelijk op gericht om de aanbestedende dienst te leren hoe milieuprestatie mee moet worden genomen in aanbestedingen. Dit zodanig dat de aanbestedende dienst steeds beter in staat zal zijn om de werkzaamheden zelfstandig en uiteindelijk met zo min mogelijk ondersteuning uit te voeren.

De doelgroep van het ondersteuningspunt zijn de opdrachtgevers aan wie de wettelijke verplichtingen worden opgelegd middels de wet. Alle producten die door het ondersteuningspunt ontwikkeld worden, worden openbaar gemaakt, zodat ook andere partijen in de GWW (zoals opdrachtnemers) gebruik kunnen maken van de kennis en kunde van het ondersteuningspunt.

Sturen op Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB) met MKI

Met de MKI als nader criterium worden, naast het stimuleren van duurzaam geproduceerde materialen en ontwerpkeuzes, ook maatregelen gestimuleerd die leiden tot minder bouwtransport, logistieke bewegingen op de bouwplaats en het inzetten van materieel met lagere emissies. De MKI-waarde van het GWW-werk wordt namelijk in lijn met de bepalingmethodiek berekend over alle levenscyclusfasen, inclusief de module bouwtransport (A4) en bouwproces (A5) (zie ook paragraaf 2.6.2. onder kopje 'Modules voor bepalen maximale MKI-waardes'). De milieu-impact van deze modules ten opzichte van de milieu-impact van de toegepaste materialen is echter vaak relatief laag, tegenover nu nog hoge meerkosten voor het inzetten van emissieloos materieel. Daardoor stimuleert een MKI-criterium de inzet van schoon materieel op een project niet automatisch voldoende. Wanneer een aanbestedende dienst in projecten, waar materieel niet significant is in de milieubelasting, expliciet op schoon en emissieloos bouwen wil inzetten, is het aan te bevelen om naast MKI aanvullende eisen en/of een aanvullend gunningscriterium voor SEB mee te nemen. Voor projecten waarin MKI-waarde van materieel wel significant is, te denken aan bijvoorbeeld onderhoudswerkzaamheden, baggerwerkzaamheden of dijkversterking, is een MKI-criterium wel een goed stuurmiddel voor schoon en emissieloos bouwen. In alle gevallen geldt dat het meegeven van voldoende gewicht aan het nader criterium van belang is. Zie voor informatie over het toe te kennen gewicht aan het nader criterium in paragraaf 2.6.3. van dit besluit.

Sturen op circulariteit met MKI

De MKI is in de basis een goede meeteenheid om de mate van circulariteit van materialen, producten en (bouw)werken in beeld te brengen. In de MKI komt de milieu-impact die gepaard gaat met materiaalgebruik breed tot uitdrukking. Deze wordt berekend over de hele levenscyclus van materialen, producten en (bouw)werken, inclusief hergebruik en recycling. In veel gevallen leiden de circulaire principes daarom tot een lagere MKI-waarde, bijvoorbeeld bij:

- Hergebruik en recycling van bestaande materialen, producten en onderdelen in nieuwe (of vervangende) werken, doordat veel emissies voor winning en productie worden vermeden³⁰.
- Langere levensduur van onderdelen of materialen doordat deze minder vaak hoeven te worden vervangen over de levensduur van het object waarin zij zich bevinden (bijvoorbeeld deklagen van asfalt).
- Toekomstige recyclebaarheid van producten en materialen via lagere lasten wanneer zij te recyclen zijn.
- Hernieuwbare, biotische materialen als hout doordat zij een lagere MKI-waarde dan abiotische als beton en asfalt.
- Reductie van materialen doordat wat je niet doet, ook geen MKI-lasten met zich meebrengt.

Daarbij moet worden opgemerkt, dat met een MKI-criterium niet automatisch adequaat gestuurd wordt op alle circulaire principes. Enerzijds komt dit doordat de gevraagde MKI-berekening van opdrachtnemers vaak niet de hele levenscyclus beslaat, maar bijvoorbeeld alleen de productie en aanleg. Of doordat modules deels *forfaitair* (met standaard waardes, zie de eerdere toelichting) worden meegenomen in de berekening. Hiervoor wordt gekozen om gericht te kunnen sturen op duurzaamheidsmaatregelen in de productie en aanleg, waar de aannemer en producenten de meeste invloed hebben.

Anderzijds wordt er bij het MKI-criterium maar één levenscyclus van een werk meegenomen. Daardoor komen de circulaire voordelen van bijvoorbeeld modulair en losmaakbaar bouwen, die pas in de volgende levenscyclus renderen, in de berekening niet tot uitdrukking. Sterker nog, soms leiden circulaire maatregelen op de korte termijn juist tot een hogere MKI omdat er initieel meer materiaalgebruik voor nodig is. Het toepassen van andere indicatoren dan MKI zoals bijvoorbeeld percentages secundair materiaal of CO₂ biedt hiervoor geen oplossing, ook die zouden leiden tot hogere lasten op de korte termijn, over één levenscyclus. Om circulaire maatregelen als robuust bouwen, modulair bouwen of losmaakbaar bouwen te borgen is aan te bevelen deze mee te nemen in ontwerp en eisen.

3. Monitoring en evaluatie

Met het oog op de evaluatie van de verplichtingen wordt voorzien in een aanpak die inzicht geeft in de mate waarin de doelstellingen van het voorstel worden bereikt, te weten het bevorderen van eenduidigheid in de toepassing van milieuprestatie-eisen en het verlagen van de milieu-impact van GWW-werken.

In voorbereiding op dit besluit is verkend op welke wijze inzicht kan worden verkregen in de werking van het beleid rond milieuprestatie-eisen in de GWW.³¹ Daarbij is onder meer gekeken naar mogelijke indicatoren en bestaande gegevensbronnen die informatie kunnen geven over de toepassing van milieuprestatie-eisen en gunningscriteria in aanbestedingen. Uit deze verkenning blijkt dat het meten van de daadwerkelijk gerealiseerde milieuwinst in de praktijk complex is, onder meer vanwege de veelheid aan factoren die hierop van invloed zijn en de beperkte beschikbaarheid van eenduidige en vergelijkbare data.

Om deze reden zal een evaluatie zich in eerste instantie richten op het functioneren van het instrumentarium en de toepassing ervan in de praktijk. Daarbij wordt bezien in hoeverre opdrachtgevers de milieuprestatie-eisen en het nader criterium daadwerkelijk toepassen in aanbestedingen en contracten. In tweede instantie kan worden gekeken naar de doorwerking

³⁰ Een uitzondering hierop is het toepassen van vrijgekomen betongranulaat ter vervanging van primair grind en zand in beton. Afhankelijk van toepassing, recyclaatpercentages en breekmethodiek leidt dit juist vaak tot iets hogere MKI doordat er meer cement nodig blijkt en de MKI van grind en zand relatief erg laag is.

³¹ Aartsma, G., De Vries, H., & Bosch, S. (2026). Verkenning monitoring. Copper8. Beschikbaar via: PM wordt gepubliceerd met internetconsultatie.

daarvan op het gedrag van marktpartijen, bijvoorbeeld in de vorm van verduurzaming van materialen, productieprocessen en ontwerp- en uitvoeringskeuzes.

Voor het verzamelen van informatie kan onder meer gebruik worden gemaakt van gegevens uit aanbestedingsplatforms, aangevuld met steekproefsgewijze analyses van aanbestedingen en projecten. Waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande monitorings- en evaluatie-initiatieven binnen de infrastructuur- en bouwsector, zoals wordt vormgegeven onder de strategie Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuur.

De bedoeling is om de uitkomsten te betrekken bij de evaluatie van de verplichtingen. Deze evaluatie vindt periodiek plaats, in ieder geval eens in de vijf jaar, waarbij wordt bezien of en in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd en of bijsturing van het beleid wenselijk is. Indien de praktijk daartoe aanleiding geeft, kan het instrumentarium worden aangepast, bijvoorbeeld via wijziging van de regelgeving, zodat beter kan worden aangesloten bij de beoogde werking en effecten van het beleid.

De bedoeling is dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding een overwegend deel van de opdrachtgevers de maximale MKI-waardes en het MKI-criterium op consistente en eenduidige wijze toepast in daarvoor aangewezen GWW-opdrachten. Daarnaast wordt beoogd dat deze toepassing bijdraagt aan een daling van de milieu-impact van GWW-werken en dus leidt tot een aantoonbare beweging in de markt richting lagere MKI-waardes, onder meer zichtbaar in de gekozen materialen, ontwerp- en uitvoeringskeuzes en de ontwikkeling van duurzamere productalternatieven.

Deze doelstelling wordt beoordeeld aan de hand van:

- De mate van toepassing van maximale MKI-waardes voor de vastgestelde materialen en een MKI als nader criterium in aanbestedingen en contracten;
- De mate van eenduidigheid in de gehanteerde systematiek en berekeningswijze;
- Signalen van gedragsverandering bij marktpartijen en opdrachtgevers, zoals innovatie en verduurzaming van producten en processen.

4. Juridisch kader

4.1. Verhouding tot hoger recht

4.1.1. De Europese Green Deal en groene aanbestedingen

De Europese Green Deal is een breed pakket aan maatregelen dat de Europese Commissie in 2019 heeft gelanceerd om klimaat- en milieudoelen te behalen. Een van de instrumenten die de Europese Unie in het kader van de Europese Green Deal inzet, is het verlagen van de milieu-impact van aanbestedingen door duurzaam inkopen te stimuleren. Binnen dit kader wordt duurzaam inkopen door overheden steeds nadrukkelijker gezien als een belangrijk instrument om de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie te versnellen. Dit wordt op Europees niveau aangeduid als Green Public Procurement (GPP). Lange tijd werd GPP vooral ingezet als vrijwillig beleidinstrument om opdrachtgevers te stimuleren om milieucriteria toe te passen in aanbestedingen. In recente beleidsinitiatieven heeft de Europese Commissie echter aangegeven het gebruik van groene criteria in overheidsopdrachten verder te willen versterken, onder meer door in specifieke sectorale wetgeving of EU-programma's bindende groene minimumcriteria of doelstellingen te introduceren.³²

Ten tijde van het vaststellen van dit besluit, zijn er voor de GWW-sector op Europees niveau nog geen specifieke bindende minimale milieuprestatie-eisen vastgesteld. De maatregelen uit dit besluit passen binnen een bredere Europese ontwikkeling waarin overheidsinkoop steeds nadrukkelijker

³² Europese Commissie. (2020). The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism, p. 11. Beschikbaar via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0021&from=EN>

wordt ingezet als beleidsinstrument om duurzame productie en toepassing van producten in bouwwerken te bevorderen.

4.1.2. De Europese Bouwproductenverordening

Aangezien dit besluit betrekking heeft op bouwproducten die worden toegepast in GWW-werken is bij de totstandkoming daarvan zorggedragen voor afstemming met de herziene Europese Verordening bouwproducten (EU 2024/3110) tot vaststelling van geharmoniseerde regels voor het in de handel brengen van veilige en duurzame bouwproducten (hierna: Europese Bouwproductenverordening), om zo strijdigheid met het Europese recht te voorkomen.

De herziene versie van de Europese Bouwproductenverordening, die op 1 januari 2025 is vastgesteld, geeft de Europese Commissie de mogelijkheid om geharmoniseerde regels voor bouwproducten vast te stellen. Bijvoorbeeld regels over op welke manier de milieu-impact van bouwproducten bepaald en geverifieerd moet worden. Als deze eisen of regels zijn ingevoerd, moeten fabrikanten kunnen aantonen dat CE-gemarkeerde bouwproducten aan de Europese eisen voldoen door middel van een gecombineerde prestatie- en conformiteitsverklaring. De Commissie kan volgens artikel 5, vijfde lid, van de Europese Bouwproductenverordening gedelegeerde handelingen vaststellen inzake drempelniveaus, prestatieklassen of verplichte essentiële kenmerken voor productfamilies of productcategorieën die onder geharmoniseerde normen vallen.

In de Europese Bouwproductenverordening is expliciet opgenomen dat lidstaten bevoegd blijven om bepalingen vast te stellen met betrekking tot bouwwerken, met inbegrip van aspecten zoals ontwerp en dimensionering. En dat nationaal milieubeleid dat van toepassing is op bouwwerken niet mag worden beschouwd als een verbod op of belemmering voor het op de markt aanbieden van producten, mits het geharmoniseerde gebied in acht wordt genomen.³³ Een GWW-werk valt onder de definitie van 'bouwwerk' zoals dat is opgenomen in artikel 3 van de Europese Bouwproductenverordening. De Europese Bouwproductenverordening heeft dus geen overlap met het verplichte nader criterium, nu dit een verplichting is op bouwwerkniveau.

Als de Europese Commissie van de bevoegdheid gebruik maakt om geharmoniseerde technische specificaties vast te stellen voor bouwproducten, dan blijven lidstaten bevoegd om nationale voorschriften vast te stellen voor het gebruik van deze bouwproducten in GWW-werken.³⁴ Hieraan is de voorwaarde verbonden dat de nationale beoordelingsmethoden en systemen voor de beoordeling in overeenstemming zijn met de toepasselijke geharmoniseerde normen. De maximale MKI-waardes die in de ministeriele regeling worden vastgesteld, moeten beoordeeld worden op basis van een bepalingmethode gebaseerd op de Europese geharmoniseerde beoordelingsmethode. Deze bepalingmethode zal in overeenstemming worden gebracht met elke geharmoniseerde Product Category Rules (PCR) die de Europese Commissie mogelijk in de toekomst vaststelt.

Op het moment dat dit besluit aan de Raad van State wordt voorgelegd voor advies, zijn nog geen geharmoniseerde technische specificaties vastgesteld voor bouwproducten onder de Europese Bouwproductenverordening. Indien op termijn geharmoniseerde technische specificaties worden vastgesteld voor bouwproducten die onder de reikwijdte van dit besluit vallen, zal Nederland indien nodig de Bepalingmethode Milieuprestatie Bouwwerken hierop aanpassen. Wanneer hier meer informatie over beschikbaar is, zal deze beschikbaar worden gesteld via de website van de Rijksoverheid.

Tot slot past dit besluit binnen de beweging die op Europees niveau plaatsvindt, maar is er geen sprake van een nationale kop. Om van een nationale kop in technische zin te kunnen spreken, moet aan twee voorwaarden zijn voldaan. Er moet sprake zijn van een concurrentienadeel voor het NL-bedrijfsleven, en het moet gaan om NL-regelgeving die verder gaat dan waartoe een EU-richtlijn verplicht, die precies dezelfde materie regelt én nadelige gevolgen heeft voor het rechtstreeks door de richtlijn geadresseerde Nederlands bedrijfsleven. Omdat dit besluit gaat om aanbestedingscriteria en iedere marktpartij onder dezelfde voorwaarden kan meedoen, wordt niet

³³ Overweging (25) Bouwproductenverordening

³⁴ Artikel 11, tweede lid, Europese Bouwproductenverordening

aan de eerste voorwaarde voldaan. Daarbij zijn uniforme aanbestedingsvoorwaarden de wens van geconsulteerde marktpartijen, opdrachtgevers, omdat zij momenteel met verschillende aanbestedingsvoorwaarden geconfronteerd worden. Daarmee wordt ook niet aan de tweede voorwaarde voldaan. Omdat er met dit besluit vooralsnog geen strengere eisen worden gesteld aan alle bouwproducten in Nederlandse regelgeving, maar enkel opdrachtgevers verplicht milieuprestatie-eisen te stellen aan de meest impactvolle materialen in de GWW bij de aanbesteding van GWW-werken, doet de Europese Bouwproductenverordening hier niets aan af.

4.1.3. Europese aanbestedingsrecht

Dit besluit is in overeenstemming met het Europese aanbestedingsrecht, in het bijzonder met Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG (de Aanbestedingsrichtlijn) en de Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten door entiteiten werkzaam in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG (de Speciale-sectoren Richtlijn). De Europese Commissie heeft in de preambule van beide richtlijnen opgenomen dat geen enkele bepaling in deze richtlijnen mag beletten dat maatregelen worden voorgeschreven of toegepast ter bescherming van (onder meer) de gezondheid van mensen, dieren of planten of andere milieumaatregelen — in het bijzonder met het oog op duurzame ontwikkeling — op voorwaarde dat deze maatregelen in overeenstemming zijn met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De maatregelen in dit besluit strekken ter bescherming van het milieu en met het oog op een duurzame ontwikkeling. Zoals is toegelicht in paragraaf 4.2 zijn de voorgestelde maatregelen in overeenstemming met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

4.2. Waarborging vrij verkeer van goederen en diensten

Dit besluit is zorgvuldig opgesteld met het oog op het waarborgen van het vrije verkeer van goederen en diensten binnen de Europese Unie en stelt geen eisen aan de toegang tot of de uitoefening van diensten. De Dienstenrichtlijn is dus niet van toepassing.

De voorgeschreven milieuprestatie-eisen zijn toegankelijk voor alle marktdeelnemers, ongeacht hun lidstaat van vestiging. Bij Europese aanbestedingen worden de aanbestedingstukken gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie (Tenders Electronic Daily) in alle 24 officiële talen van de Europese Unie. Op deze manier is voor alle potentiële inschrijvers (binnenlands en buitenlands) duidelijk welke milieuprestatienormen in de aanbesteding worden gehanteerd. Tijdens de beoordeling van de inschrijvingen, worden in het buitenland gevestigde inschrijvers gelijk behandeld als binnenlandse inschrijvers. Dit wordt gewaarborgd door het gelijkheidsbeginsel dat onder andere is vastgelegd in de Aanbestedingswet 2012 en dat onverkort van toepassing is op de aanbesteding van GWW-werken.

De maatregelen uit dit besluit zijn bovendien gericht op het behalen van legitieme doelstellingen van algemeen belang, met name het bevorderen van duurzaamheid en het reduceren van de milieubelasting in de bouwsector, in overeenstemming met het Klimaatakkoord en Europese Green Deal-doelstellingen. Daarbij wordt gewaarborgd dat de eisen op objectieve en proportionele wijze worden vastgesteld, bijvoorbeeld door het gebruik van Europees erkende bepalingsmethoden en normen, zoals de methode voor het bepalen van de milieuprestatie van bouwwerken en GWW-werken, gebaseerd op een levenscyclusanalyse (LCA).

Er is aldus geen sprake van een vorm van indirecte discriminatie of een onevenredige beperking van het vrije verkeer, maar van een beleidsmaatregel die binnen het aanbestedingsrechtelijk kader past en verenigbaar is met het Unierecht. De verplichtingen zorgen ervoor dat marktpartijen met meer uniforme aanbestedingsvoorwaarden te maken krijgen, in plaats van steeds met verschillende aanbestedingsvoorwaarden geconfronteerd te worden.

4.3. Verhouding Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Op basis van het model DPIA en de Pre-scan DPIA is geconcludeerd dat er geen verwerking van persoonsgegevens voortvloeit uit dit besluit. Dit besluit zorgt voor een toevoeging op bestaande

aanbestedingsprocedures van infrastructurele werken. De focus hierbij ligt hierbij op het inkoopproces van producten en werken en niet op de verwerking van persoonlijke gegevens. De uitvoering van een Data Protection Impact Assessment is, net als een toets van de Autoriteit Persoonsgegevens, in dit geval dan ook niet nodig. Het Model DPIA is gebaseerd op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging en de mede daarop gebaseerde nationale regelgeving, zoals de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG). In dit model zijn ook de richtsnoeren van Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB) meegenomen.

4.4. Verhouding tot nationale wetgeving

De grondslagen van dit besluit zijn de artikelen 9.6.2 en 9.6.3 van Wet milieubeheer. Deze verplichtingen zijn om de volgende redenen opgenomen in Wet milieubeheer en niet in de Aanbestedingswet 2012. Op 31 mei 2024 is door een aantal onderzoeksbureaus gezamenlijk in opdracht van IenW een beleidsadvies uitgebracht.³⁵ Hiervoor is specifiek onderzocht in welke wet- en regelgeving het beleidsvoornemen om te sturen met milieuprestatie-eisen in aanbestedingen, geregeld kan worden. In dit onderzoek zijn onder meer de Aanbestedingswet 2012, de Omgevingswet (Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving), de Wet milieubeheer en een nieuwe Klimaatwet betrokken en van iedere onderzochte mogelijkheid zijn de voor- en nadelen in kaart gebracht.

Deze maatregelen zijn niet opgenomen in de Aanbestedingswet 2012 om de volgende redenen. De Aanbestedingswet 2012 legt geen materiële verplichtingen op aan aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven en bevat vooral procedurele verplichtingen. Bijvoorbeeld regels over hoe de aanbesteding moet worden vormgegeven en welke procedure gevolgd moet worden. Daarnaast hebben de maatregelen uit de wet die in dit besluit zijn uitgewerkt betrekking op één specifieke sector (de grond- weg- en waterbouwsector) en in de Aanbestedingswet 2012 zijn geen sectorspecifieke regels opgenomen. De materiële en sectorspecifieke verplichtingen die in dit besluit zijn uitgewerkt, sluiten dus niet goed aan bij het stelsel van de Aanbestedingswet 2012. Deze maatregelen zijn opgenomen in Wet milieubeheer en nader uitgewerkt dit besluit, omdat de Wet milieubeheer verplichtingen op productniveau ter bescherming van het milieu bevat waar deze maatregelen bij aansluiten.

Net als in artikel 9.6.2 en 9.6.3 van Wet milieubeheer, wordt in dit besluit aangesloten bij de procedures en de definities uit de Aanbestedingswet 2012 zoals deze al door aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven worden toegepast in de praktijk. Voor de verhouding met andere regelgeving voor GWW-werken is het relevant om te benoemen dat het aanbestedingsrecht gaat over overheidsopdrachten en daardoor ingrijpt op de contractvrijheid in het privaatrecht. Daarnaast blijft andere regelgeving die op GWW-werken van toepassing is onverkort van kracht. Zo is voor de kwaliteitsborging in het bodembeheer (kwalibo) regelgeving in het Besluit bodemkwaliteit opgenomen voor kwaliteits- en integriteitseisen aan werkzaamheden in het bodembeheer. Ook zijn in het Besluit bouwwerken leefomgeving bepalingen voor de milieuprestatie van bouwwerken opgenomen. Deze regelgeving is op GWW-werken van toepassing voor zover er sprake is van een bouwwerk. De verplichtingen die in deze regelgeving zijn opgenomen zijn de randvoorwaarden waaraan bij de uitvoering van opdrachten moet worden voldaan. Bij het opstellen van milieuprestatie-eisen en het formuleren van milieuprestatie als nader criterium moeten deze verplichtingen in acht worden genomen.

³⁵ Bosch, S., Peeters, T., Dijcker, R., Hendriks, R., Hoppe, F., & Bakker, E. (2024). *Beleidsadvies sturende MKI*. Copper8, Witteveen+Bos & Flux Partners. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/31/bijlage-3-beleidsadvies-sturende-mki>

5. Gevolgen

In deze paragraaf worden de belangrijkste niet-financiële gevolgen van dit besluit beschreven. Daarbij wordt ingegaan op de beoogde effecten voor het MKB, evenals op mogelijke neveneffecten van de regeling in de praktijk.

5.1. MKB-toets

Op 6 mei 2026 heeft er een panelgesprek in het kader van de MKB-toets plaatsgevonden conform de hiervoor gestelde handreiking.³⁶ De koepels MKB infra en Bouwend Nederland hebben naast hun eigen inbreng individuele MKB-ondernemers bereid gevonden om deel te nemen. In het panelgesprek onderschreven de aanwezigen dat eenduidigheid en continuïteit van belang is. Door milieuprestatie-eisen stapsgewijs te verscherpen, krijgt het MKB de kans om mee te groeien. Het creëren van een gelijk speelveld is cruciaal voor het MKB. Vanuit de Rijksoverheid is aangegeven om in dit kader rekening te houden met de proportionaliteit van de maatregelen voor het MKB, onder andere door het stellen van een drempelwaarde voor het nader criterium.

Overige zaken die besproken zijn o.a. de eenduidigheid met betrekking tot verschillende lopende initiatieven, samenhang met Europees beleid en het belang van evaluatie. Daarnaast is stilgestaan bij het betrekking van het MKB in de uitwerking van de amvb. Het panel heeft het op prijs gesteld dat dit panelgesprek is georganiseerd. Naast dit specifieke MKB panelgesprek waren er tijdens een stakeholder bijeenkomst met marktpartijen op 12 mei 2026 diverse MKB bedrijven aanwezig en is nadrukkelijk de aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid voor het MKB.

5.2. Milieueffectentoets

De verplichtingen in dit besluit hebben primair tot doel om positieve maatschappelijke effecten te genereren. De maximale MKI-waardes voor asfalt en beton hebben tot doel om stapsgewijs te komen tot materiaaltoepassingen die tot minder negatieve milieu-impact leiden. De eis van het nader criterium in BPKV heeft tot doel om de markt uit te dagen het beter te doen dan de maximale MKI-waardes en zo te zorgen dat nieuwe duurzame oplossingen en materialen breder toepasbaar worden. De verplichtingen hebben naar verwachting een positieve invloed op het milieu. Omdat milieuprestatie effecten over de levenscyclus en in de keten van grondstoffen en materialen inzichtelijk maakt, zijn effecten elders of later in principe onderdeel van de berekening. Op onderdelen in de keten van grondstoffen zijn wel negatieve effecten denkbaar, bijvoorbeeld een lokale toename van transport ten behoeve van hergebruik van materialen wanneer dat die van verder zouden moeten komen dan nieuwe materialen. Beschouwd over de hele keten van grondstoffen is een toename van emissies voor het milieu of afvalstromen niet aannemelijk, aangezien met de milieuprestatieverplichting juist gestreefd wordt naar een verlaging van deze effecten. Substantiële negatieve milieueffecten zijn bij dit besluit zodoende niet aan de orde. De tijdens de voorbereiding van dit besluit uitgevoerde onderzoeken naar het effect van sturen op milieuprestatie in de GWW onderschrijven dit. Inschattingen laten een reductie van 1Mton CO₂ in de GWW zien.³⁷

5.3. Gevolgen voor ICT

Dit besluit heeft beperkte gevolgen voor de ICT-infrastructuur en -systemen die betrokken zijn bij de uitvoering ervan. De benodigde aanpassingen en integraties kunnen binnen de bestaande ICT-structuren worden gerealiseerd, waaronder milieudatabases en gevalideerde softwareprogramma's voor het berekenen van de MKI, zonder dat aanzienlijke investeringen in nieuwe technologieën of systemen vereist zijn.

De impact op bestaande ICT-systemen is beperkt tot noodzakelijke updates of aanschaf van een licentie voor de rekensoftware, waarvan de kosten proportioneel en niet substantieel zijn.

³⁶ Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving (KCBR) (2023). Handreiking MKB-toets. Beschikbaar via: <https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2023-02/Toegankelijk%20Handreiking%20MKB-toets%20versie%2001-02-2023%20%28002%29.pdf>

³⁷ De Vries, J., Van der Laan, J., & Nieuwenhuijse, I. (2025, augustus). Factsheet versnellingsmaatregelen toepassing milieuprestatie eisen GWW. Delft: CE Delft. Beschikbaar via: <https://open.overheid.nl/details/b6adeeb1-005c-4e5b-b17f-0cbe3c8b5551>

De gevolgen voor opdrachtgevers zijn beperkt: ze moeten voor de aanbestedingen waarop de wetgeving van toepassing zal zijn een licentie voor de software of tools aanschaffen om milieuprestatie op projectniveau te toetsen of berekeningen uitbesteden aan adviesbureau. De financiële grenswaarde voor de verplichting van het nader criterium is zo vastgesteld, dat de kosten in verhouding staan tot de impact. De MKI-waarde van materialen en producten kunnen inzichtelijk gemaakt worden met bestaande instrumenten en het gebruik van een bestaande milieudatabase.

6. Uitvoering

6.1. Uitvoering door aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven

De implementatie van milieuprestatie-eisen, waaronder het stellen van maximale MKI-waardes op materiaalniveau als technische specificatie en het hanteren van MKI als nader criterium, kan in de beginfase leiden tot een beperkte toename van de inzet in tijd, kennis en organisatie bij opdrachtgevers. Deze inzet hangt samen met het formuleren, toepassen en beoordelen van de eisen. Hierover is meer informatie te vinden in hoofdstuk 8 van deze toelichting. De maatregel sluit echter zoveel mogelijk aan bij bestaande instrumenten en werkwijzen, zoals de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken en gangbare contractvormen (zoals RAW en UAV-GC), waardoor aanvullende lasten worden beperkt. Door standaardisatie via regelgeving ontstaat bovendien meer uniformiteit en voorspelbaarheid, wat op termijn leidt tot lagere transactiekosten en efficiëntere uitvoering. Door middel van flankerend beleid wordt ter ondersteuning ingezet op kennisontwikkeling en -deling, onder meer via het MKI ondersteuningspunt. De Wet milieubeheer voorziet niet in aanvullend bestuursrechtelijk toezicht; naleving vindt plaats binnen het bestaande stelsel van privaatrechtelijke rechtsbescherming in het aanbestedingsrecht. Tegelijkertijd draagt de geharmoniseerde systematiek bij aan transparantie en objectiviteit in aanbestedingen. Per saldo wordt verwacht dat de initiële inspanning zich vertaalt in een beter uitvoerbare, eenduidige en doelmatige praktijk voor het sturen op milieuprestatie in de GWW-sector.

6.2. Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden

De Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) is een proces dat wordt ingezet om in gesprek te gaan met decentrale overheden, zoals gemeenten, provincies en waterschappen, over de uitvoerbaarheid van de wet op lokaal en regionaal niveau. Dit proces biedt de gelegenheid om gezamenlijk te kijken naar de impact van de wet, eventuele praktische knelpunten en de benodigde aanpassingen in werkprocessen binnen deze overheden.

Ei is eerder bij de voorbereiding van artikel 9.6.2 en 9.6.3 van Wet milieubeheer al een uitvoerbaarheidstoets voor decentrale overheden uitgevoerd. Daartoe zijn er gesprekken gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Over het algemeen hebben deze organisaties positief gereageerd op deze maatregel en onderstreepten zij de noodzaak van een transparanter, efficiënter en eenduidiger aanbestedingsproces waarbij de milieuprestatie van GWW-werken wordt meegenomen. De regelgeving helpt overheden om eenduidig aan te besteden en biedt overheden de zekerheid dat zij minder vervuilende producten inkopen. De input van VNG, IPO en UvW heeft bijgedragen aan het verder verfijnen van de regelgeving, waarbij de nadruk lag op de haalbaarheid van de uitvoering binnen de bestaande structuren van decentrale overheden. Op basis van deze gesprekken en het proces wordt extra ondersteuning op specifiek ingebrachte onderwerpen geboden in het ondersteuningspunt. Met VNG, IPO en UvW is afgesproken dat bij de uitwerking van dit besluit wederom een UDO-proces wordt doorlopen. Door dit proces is in dit besluit is specifiek aandacht besteed aan het waarborgen van een goede en efficiënte uitvoering op lokaal en regionaal niveau voor gemeenten, provincies en waterschappen.

Ten behoeve van dit besluit is opnieuw een UDO uitgevoerd, in nauwe samenwerking met de VNG, IPO en UvW. Dit proces had tot doel om, voortbouwend op de eerdere UDO bij de wet, de uitvoerbaarheid van de nadere uitwerking in dit besluit te toetsen en waar nodig te verbeteren. In de gesprekken is specifiek gekeken naar de praktische toepasbaarheid van de voorgestelde MKI-

eisen op materiaalniveau en het gebruik van de MKI als nader criterium binnen de bestaande werkprocessen van decentrale overheden.

De betrokken koepelorganisaties hebben opnieuw bevestigd dat zij de doelstelling van dit besluit onderschrijven en het belang zien van verdere uniformering en verduidelijking van de toepassing van milieuprestatie-eisen in de GWW-sector. Tegelijkertijd is aandacht gevraagd voor de het goed informeren van met name voor kleinere projecten en organisaties met beperkte capaciteit. Daarbij is de behoefte aan duidelijke afbakening van de reikwijdte en toepassing uitgesproken. Deze aandachtspunten hebben geleid tot de keuze voor een uitgebreide toelichting over toepassing van de maatregelen in hoofdstuk 2. Verder is gesproken over de mogelijkheid om invulling te geven aan proportionaliteit, monitoring, en het expliciet aansluiten bij de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken.

Daarnaast is, mede naar aanleiding van de UDO, voorzien in flankerende maatregelen ter ondersteuning van de uitvoering, waaronder de inrichting en verdere ontwikkeling van een ondersteuningspunt, gerichte handreikingen en kennisdeling. Hiermee wordt beoogd om decentrale overheden in staat te stellen de eisen op een consistente en eenduidige wijze toe te passen. De uitkomsten van het UDO-proces bevestigen dat de maatregelen, mits voorzien van adequate ondersteuning en duidelijke kaders, uitvoerbaar zijn binnen de bestaande praktijk van decentrale overheden en bijdragen aan een meer eenduidige en doelmatige aanbesteding van GWW-werken. Vanwege het zorgvuldige proces rondom de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden en de verschillende stakeholderconsultaties die zijn georganiseerd om de maatregelen uitvoerbaar te maken voor gemeenten, waterschappen en provincies, hebben koepels besloten om geen aparte uitvoerbaarheidstoets (naast de UDO) uit te voeren.

7. Toezicht en handhaving

Dit besluit voorziet, evenals artikel 9.6.2 en 9.6.3 van Wet milieubeheer waarop dit besluit is gebaseerd, niet in afzonderlijk bestuursrechtelijk toezicht of bestuursrechtelijke handhaving op de naleving van de bepalingen. De naleving van de in dit besluit uitgewerkte verplichtingen, vindt plaats binnen het kader van het aanbestedingsrecht en de daarbij behorende privaatrechtelijke rechtsbescherming. Opdrachtgevers moeten toezien of contractuele eisen worden nageleefd. Indien een belanghebbende van mening is dat een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf de toepasselijke regels niet naleeft, kan daartegen worden opgekomen via de gebruikelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden in het aanbestedingsproces. Dit omvat onder meer:

- het stellen van vragen of het indienen van bezwaren tijdens de aanbestedingsprocedure;
- het indienen van een klacht bij het klachtenloket van de aanbestedende dienst;
- het starten van een civielrechtelijke procedure, waaronder een kort geding bij de voorzieningenrechter.

Daarnaast kunnen burgers en ondernemingen, indien zij schade lijden als gevolg van niet-naleving, een vordering instellen op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek. Indien het gaat om een uiting van ongenoegen van een partij over het handelen of het nalaten van een andere partij voor zover dat handelen of nalaten binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt, kan een klacht worden voorgelegd aan de Commissie van Aanbestedingsexperts. Deze commissie fungeert als laagdrempelig en gespecialiseerd adviesorgaan voor klachten over het handelen of nalaten van opdrachtgevers binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012. De inzet van deze commissie kan bijdragen aan een snelle en deskundige afhandeling van geschillen.

Naast deze rechtsbeschermingsmogelijkheden vindt toezicht op naleving van aanbestedingsregels plaats via reguliere bestuurlijke en financiële controlemechanismen, waaronder politieke aanspreekbaarheid van bestuurders en de jaarlijkse accountantscontrole. Dit besluit sluit daarmee aan bij het bestaande stelsel van rechtsbescherming en toezicht binnen het aanbestedingsrecht en introduceert geen afzonderlijk bestuursrechtelijk handavingsregime.

8. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van dit besluit zijn beperkt en passen binnen de bestaande budgettaire kaders van de ministeries. De regeldrukeffecten en bestuurlijke lasten van dit besluit, zoals opgenomen in dit hoofdstuk, bestaan met name uit een beperkte toename van inspanningen voor opdrachtgevers in de voorbereiding en beoordeling van aanbestedingen waarin de MKI wordt toegepast. Deze lasten worden echter zoveel mogelijk beperkt door aansluiting bij bestaande instrumenten, standaarden en werkwijzen, en nemen naar verwachting af naarmate de systematiek breder wordt toegepast en gestandaardiseerd. Voor de rijksbegroting leidt dit besluit niet tot aanvullende structurele uitgaven. Eventuele uitvoeringskosten, waaronder de inrichting en uitvoering van het ondersteuningspunt, worden opgevangen binnen de bestaande budgettaire kaders. Tegelijkertijd wordt verwacht dat de maatregel op termijn bijdraagt aan een doelmatiger inzet van middelen, onder meer door vermindering van transactiekosten en het stimuleren van kosteneffectieve verduurzaming in de GWW-sector.

Om de kwantitatieve regeldrukeffecten en bestuurlijke lasten voor de verschillende stakeholders goed in kaart te brengen, heeft SIRA Consulting B.V. onderzoek verricht naar de impact van dit besluit.³⁸ Dit onderzoek richt zich enerzijds op de regeldruk voor burgers en bedrijven, en anderzijds op de bestuurlijke lasten die op aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven rusten. Voor het berekenen van de regeldrukeffecten en bestuurlijke lasten gebruikt SIRA de Rijksbreed gehanteerde methodiek³⁹ voor het kwantificeren van regeldruk. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten van het onderzoek over de verplichtingen dit besluit.

8.1. Gevolgen voor burgers en bedrijven

De kwantitatieve regeldrukeffecten burgers en bedrijven van dit besluit zijn in kaart gebracht door SIRA Consulting B.V.. Het onderzoek naar de regeldruk betreft een actualisatie van het onderzoek⁴⁰ dat is uitgevoerd naar aanleiding van de wijzigingen in de Wet milieubeheer. In de actualisatie zijn de verplichtingen in dit besluit zijn meegenomen. Het onderzoek laat zien dat de bedrijven en overheden over het algemeen positief zijn over de voorgestelde wijzigingen, omdat de regelgeving aansluit op de praktijk en door eenduidigheid te bieden meer perspectief biedt voor zowel bedrijven als overheden. De resultaten zijn hieronder weergegeven.

Enmalige regeldrukeffecten: milieuprestatie-eisen in de vorm van de MKI

Bedrijven die meedingen in aanbestedingen voor GWW-werken van de overheid ondervinden eenmalige lasten voor het verzamelen van de bewijslast voor de asfalt- en betonproducten waarvoor de MKI-prestatie-eisen gaan gelden. Gemiddeld schatten de respondenten in dat het berekenen van de MKI-score voor één enkel product circa € 400 kost (P). Omdat er meerdere mengsels en soorten van beton en asfalt onder de categorisering in dit besluit vallen en onduidelijk is voor hoeveel producten al een MKI-score is bestaat, is hiervoor een bandbreedte van 50-200 producten gebruikt (Q), op basis van het aantal productbladen op Moederbestek.nl. Er zijn geen expliciete kosten meegenomen voor kennisname omdat bedrijven die meedingen in deze aanbestedingen ook nu soms al te maken hebben met MKI-eisen waardoor de werkwijze bekend is. Onderstaande tabel toont de totale eenmalige regeldrukkosten.

Enmalige regeldrukkosten

MKI-prestatie-eisen			
Scenario	Kosten per product (P)	Aantal producten (Q)	Totale kosten (P*Q)

³⁸ Poll, van der, P., Mook, J. (2026, mei 8). Onderzoek Financiële Effecten Milieuprestatie-eisen in aanbestedingen van GWW-werken. SIRA Consulting B.V.

³⁹ <https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2023-12/Handboek%20Meting%20Regeldrukkosten%202023%20-%20DEF%20-%204-12-2023%20toegankelijk.pdf>

⁴⁰ Poll, van der, P., Mook, J. (2025). Onderzoek Financiële Effecten Milieuprestatie-eisen in aanbestedingen van GWW-werken. SIRA Consulting B.V. Beschikbaar via https://www.internetconsultatie.nl/milieuprestatie_gww/b1

Minimaal	€ 400	50	€ 20.000
Maximaal	€ 400	200	€ 80.000

Structurele regeldrukkosten: verplicht MKI als nader criterium voor grote projecten

Structureel hebben bedrijven met name kosten voor de aanbestedingen waar de MKI-verplichting als gunningscriterium moet worden meegenomen. Dit vergt voor elke aanbesteding een specifieke berekening en uitwerking die aanvullende kosten met zich brengt. De proceskosten voor het meenemen van MKI als nader criterium zijn onder te verdelen in de gemaakte kosten vóór en na de aanbestedingsbeslissing door de publieke opdrachtgever.

De kosten voordat een GWW-werk gegund is aan een opdrachtnemer, zijn de kosten van de inschrijving op de aanbesteding zelf (hierna: inschrijvingskosten). Gemiddeld wordt geschat dat deze kosten 35% van de totale proceskosten van MKI-gunningscriteria voor bedrijven vertegenwoordigen. De inschrijvingskosten bestaan enerzijds uit het verrichten (of laten verrichten) van LCA-berekeningen om vervolgens te komen tot MKI-scores voor de gebruikte materialen, en anderzijds worden kosten gemaakt ten gevolge van de tijdbesteding die vereist is om de klantvraag, de wensen en voorwaarden van de opdrachtgever, te specificeren. Hoewel een enkele respondent aangaf voor het verrichten van de LCA-berekening gebruik te maken van de diensten van externe duurzaamheidsadviseurs, heeft SIRA voor de berekening van de regeldrukkosten de aanneme gedaan dat deze bestaan uit de tijdbesteding van interne medewerkers. De geschatte out-of-pocket kosten voor de inhuur van deze externe medewerkers zijn omgerekend naar 'interne' uren met behulp standaard gehanteerde uurtarieven conform de Rijksbreed gehanteerde methodiek.⁴¹ In werkelijkheid is de verwachting echter dat een aanzienlijk deel van de (met name kleinere) opdrachtgevers initieel gebruik zal maken van externe adviesbureaus.

De kosten voor bedrijven nadat de uitvoering van een GWW-werk aan hen gegund is door publieke opdrachtgevers, ontstaat gedurende de volledige doorlooptijd van het project (hierna: doorloopkosten). Deze doorloopkosten bestaan primair uit de 'as-built controle', waarbij de opdrachtnemer aantoont dat de toegezegde MKI daadwerkelijk in de praktijk behaald is middels een MKI-berekening op basis van de werkelijk toegepaste hoeveelheden, en onderbouwd met bewijsstukken. Hoewel de doorloopkosten van de MKI als nader criterium kunnen fluctueren met de doorlooptijd van een project, schatten respondenten deze kosten op gemiddeld 65% van de totale proceskosten.

Hoewel bedrijven tot vergelijkbare kwalitatieve inschattingen komen van de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van het MKI-gunningscriterium, lopen hun kwantitatieve schattingen van de regeldrukkosten sterk uiteen. Geheel verbazend is dit niet, gegeven de diversiteit aan infrastructurale projecten binnen de GWW, en het feit dat bepaalde opdrachtnemers zich specialiseren binnen bepaalde niches van de sector die in potentie weinig overlap kennen met elkaar. Gelijkzeitig kan ook de ervaring van opdrachtnemers met het werken met MKI als nader criterium een rol spelen, waarbij bedrijven naarmate zij meer ervaring en kennis opdoen de meerkosten zien dalen. Op basis van de interviews kan deze laatste verklaring echter niet eenduidig gestaafd worden. Om de variatie te reflecteren tussen opdrachtnemers op het gebied van hun inschatting van de proceskosten van de MKI als nader criterium, zijn de regeldrukkosten door SIRA berekend met behulp van drie scenario's: een scenario gebaseerd op de minimale kosten die bedrijven verwachten te moeten maken, een scenario gebaseerd op de maximale kosten, en een

⁴¹ Zie: <https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2023-12/Handboek%20Meting%20Regeldrukkosten%202023%20-%20DEF%20-%204-12-2023%20toegankelijk.pdf>

gemiddeld scenario. De kosten bestaan uit de verwachte tijdbesteding voor elk scenario, vermenigvuldigd met het standaard uurtarief van een hoogopgeleide medewerker (€54,-).

De geschatte tijdbestedingen⁴² voor een groot project zijn als volgt voor de drie scenario's:

- Minimaal: 28,9 uur (aanbestedingsfase) + 53,7 uur (doorloofase) = 82,6 uur
- Gemiddeld: 43,1 uur (aanbestedingsfase) + 79,9 uur (doorloofase) = 123 uur
- Maximaal: 57,1 uur (aanbestedingsfase) + 106,2 uur (doorloofase) = 163,3 uur

Omgerekend komt dit dus neer op de volgende regeldrukkosten per project:

- Minimaal: € 1.562 (inschrijvingskosten) + € 2.898 (doorloopkosten)
- Gemiddeld: € 2.226 (inschrijvingskosten) + € 4.316 (doorloopkosten)
- Maximaal: € 3.086 (inschrijvingskosten) + € 5.733 (doorloopkosten)

Van de kosten in de aanbestedingsfase, de inschrijvingskosten, moeten de kosten voor het verrichten van de LCA- en MKI-berekeningen op productniveau (à € 1200,-) worden afgetrokken. Deze regeldrukkosten dienen immers al gemaakt te worden als gevolg van de milieuprestatie-eisen in de vorm van de MKI.

In onderstaande tabel zijn de regeldrukkosten van het MKI-gunningscriterium voor bedrijven per project (P), en in totaal (P*Q) berekend voor alle drie de scenario's. Het aantal projecten (Q) is geschat op basis van een analyse van aanbestedingen van GWW-werken die worden aanbesteed vanaf de Europese aanbestedingsgrens⁴³ en gepubliceerd zijn op TenderNed over de periode 1 januari 2016 tot en met 31 juni 2024. Van deze 239 projecten stelt SIRA dat bij 85%, of 203 projecten, sprake is van regeldrukkosten door deze verplichting. In de andere gevallen worden in de huidige situatie al gunningscriteria gehanteerd en leidt deze nieuwe verplichting niet tot extra kosten.

Structurele regeldrukkosten

Scenario	MKI-gunningscriteria			
	Type kosten	Kosten per project (P)	Aantal projecten (Q)	Totale kosten (P*Q)
Minimaal	Inschrijvingskosten (- €1200)	€ 362	203	€ 73.385
	Doorloopkosten	€ 2.898	203	€ 588.377
	Totaal	€ 3.260	203	€ 661.762
Gemiddeld	Inschrijvingskosten (- €1200)	€ 1.126	203	€ 228.621
	Doorloopkosten	€ 4.316	203	€ 884.674
	Totaal	€ 5.443	203	€ 1.104.672
Maximaal	Inschrijvingskosten (- €1200)	€ 1.886	203	€ 382.771

⁴² Tijdbestedingen worden door de interviewrespondenten geregeld uitgedrukt in Fte's in plaats van individuele werkzame uren. Omdat het aantal werkzame uren van een voltijds dienstverband significant kan verschillen tussen werkgevers, en tussen CAO's, wordt gerekend met een standaard aantal uren. Door SIRA is gekozen om het aantal van 1.720 werkzame uren op jaarbasis te hanteren. Dit aantal berust op een schatting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁴³ De verplichtingen omtrent het MKI-gunningscriterium is van toepassing bij de aanbesteding van GWW-werken vanaf een minimum geraamde opdrachtwaarde. Naar de afbakening van deze categorie wordt door het ministerie van IenW onderzoek gedaan. Een mogelijke optie die hierbij bekeken wordt is de Europese aanbestedingsgrens voor werken, deze bedraagt €5.538.000 in 2024-2025. In het SIRA onderzoek is uitgegaan van deze aanbestedingsgrens voor grote projecten.

	Doorloopkosten	€ 5.733	203	€ 1.163.726
	Totaal	€ 7.618	203	€ 1.546.498

8.2. Bestuurlijke lasten

Het opnemen van MKI-prestatie-eisen op productniveau voor beton en asfalt resulteert in eenmalige en structurele kosten voor opdrachtgevers. Zij moeten immers eenmalig de prestatie-eisen verankeren in het aanbestedingsbeleid. Per project zullen daarnaast kosten gemaakt moeten worden in de projectvoorbereiding, waarin de MKI-scope vastgesteld wordt, en de MKI-eisen ingevoegd worden in de contractstukken. Ook worden structurele kosten verwacht voor de controle op de naleving.

Eenmalige bestuurlijke lasten: milieuprestatie-eisen in de vorm van de MKI

De eenmalige kosten voor de betrokken publieke opdrachtgevers bestaan uit de kennisname van de specifieke eisen uit de voorgenomen regeling en de verwerking hiervan in de eigen procedures en het moederbestek. De eenmalige tijdbesteding voor kennisname, en om alle MKI-prestatie-eisen eenmalig in te regelen in de processen en deze vast te leggen in het beleid schatten de respondenten gemiddeld op een ruime werkweek (44 uur) van 1 medewerker. Uitgaande van een standaard intern uurtarief van een schaal 10 medewerker (€ 83,-)⁴⁴ zijn de bijbehorende kosten van deze tijdbesteding € 3.652 (P).

De tijdbesteding voor het inregelen van de MKI-prestatie-eisen zal echter significant lager zijn voor opdrachtgevers die reeds gebruik maken van de MKI bij aanbestedingen, zo'n 24% van het totale aantal opdrachtgevers, of 102 van de in totaal 425. Onderstaande tabel toont daarom de totale eenmalige bestuurlijke lasten voor de 323 organisaties die nog niet met de MKI werken (Q).

Eenmalige bestuurlijke lasten

MKI-prestatie-eisen				
Tijdbesteding per organisatie (in uren)	Uurtarief (€)	Kosten per organisatie (P)	Aantal organisaties (Q)	Totale kosten (P*Q)
44	€ 83,00	€3.652	323	€ 1.179.596

Structurele bestuurlijke lasten: milieuprestatie-eisen in de vorm van de MKI

De structurele kosten voor de werkzaamheden voor de overheden worden totaal geraamd op € 2.954.748. Deze kosten bestaan uit het toepassen van MKI-prestatie-eisen enerzijds, en van MKI-gunnings-criteria anderzijds. Op projectbasis verwachten opdrachtgevers diverse werkzaamheden te moeten verrichten voor het opnemen van MKI-prestatie-eisen, waaronder het vaststellen van de MKI-scope, het invoegen van de MKI-eisen in de contractstukken, en de controle van de naleving van de gemaakte afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Mogelijk zullen deze werkzaamheden op termijn minder tijd in beslag nemen door oprichting van het MKI Ondersteuningspunt.

De tijdbesteding voor een gemiddelde projectgrootte (€ 3.5 miljoen) wordt geschat op 3,5 uur per project. Uitgaande van een standaard uurtarief van een schaal 10 medewerker (€ 83,-) komen de

⁴⁴ Voor medewerkers van overheidsorganisaties worden standaard interne uurtarieven (incl. btw) aangehouden, gebaseerd op de salaristabel uit de CAO Gemeenten 2024-2025. Deze is beschikbaar via <https://www.caogemeenten.nl/cao-gemeenten-2025-2027>

kosten per project neer op € 290,50 (P). Bij een gedeelte van deze projecten wordt op dit moment de MKI al toegepast. De verplichting tot het opnemen van MKI-prestatie-eisen bij de aanbesteding van alle GWW-werken resulteert daarom in additionele bestuurlijke lasten bij 85% van de projecten. Dit komt neer op 2.148 projecten per jaar (Q). Onderstaande tabel toont daarom de totale structurele bestuurlijke lasten voor die projecten waarbij tot op heden nog niet met MKI-prestatie-eisen gewerkt werd.

Structurele bestuurlijke lasten

MKI-prestatie-eisen					
Tijdbesteding per organisatie (in uren)	Uurtarief (€)	Kosten per organisatie (P)	Aantal projecten (Q)	Totale kosten (P*Q)	
3,5	€ 83,00	€290.50	2.148	€ 623.994	

Structurele bestuurlijke lasten: verplicht MKI als nader criterium voor grote projecten

Het opnemen van de MKI als nader criterium voor de publieke aanbesteding van GWW-werken resulteert in structurele bestuurlijke lasten voor opdrachtgevers. Deze kosten volgen primair uit de werkzaamheden die verricht moeten worden om een referentieberekening te maken voorafgaand aan het aanbestedingstraject. Respondenten hebben aangegeven dat zij voor deze berekening niet zelden gebruik maken van ondersteunende dienstverlening van externe duurzaamheidsadviseurs. Andere opdrachtgevers, voornamelijk wanneer zij veel ervaring hebben met MKI-gunningscriteria, beschikken over genoeg interne medewerkers die deze berekeningen kunnen verrichten. De bestuurlijke lasten voor het uitvoeren van de referentieberekening door externe duurzaamheidsadviseurs of door interne medewerkers variëren vrijwel evenredig met de omvang van projecten. Bij grote projecten, met een gemiddeld projectwaarde van €11.3miljoen, lopen deze kosten gezamenlijk op tot €9.047 per project. Deze kosten bestaan voor € 5.728 uit kosten voor de inhuur van externe medewerkers, en voor € 3.860 uit kosten voor interne medewerkers.

Naast structurele tijdbesteding voor het uitvoeren van de referentieberekening verwachten opdrachtgevers op projectbasis tijd kwijt te zijn aan de monitoring van het project. Hierbij wordt specifiek bedoeld op het toezicht op de naleving van de gemaakte beloften door opdrachtnemers. De tijdbesteding die hiermee gemoeid is loopt uiteen van een dagdeel tot enkele werkdagen. Opdrachtgevers geven aan gemiddeld 22,5 uur te besteden aan het houden van toezicht. Uitgaande van een standaard intern uurtarief van een schaal 10 medewerker zijn de bijbehorende kosten van deze tijdbesteding €1.868. Gezamenlijk bedragen de bestuurlijke lasten op projectbasis hierdoor € 11.456 (P), wat gelijk staat aan circa 0,1% van de totale projectwaarde.

Het uitvoeren van de referentieberekeningen, en het houden van toezicht vormen bij 15% van de werken reeds onderdeel van de werkwijze. Dit betekent dat bij slechts 85% van de projecten, of 203 projecten (Q), additionele bestuurlijke lasten voor het opnemen van een MKI-gunningscriterium worden verwacht. Onderstaande tabel toont de totale structurele bestuurlijke lasten voor die projecten waarbij tot op heden nog niet met MKI-gunningscriteria gewerkt werd.

Structurele bestuurlijke lasten

MKI als nader criterium					
Type kosten	Eenmalig of structureel	Kosten tijdbesteding (P)	Out-of-pocket kosten (P)	Aantal projecten (Q)	kosten (P*Q)
Uitvoeren referentieberekening (extern)	Structureel	-	€ 5.558	203	€ 1.128.274

Uitvoeren referentieberekening en monitoring (intern)	Structureel	€ 3.860	-	203	€ 783.580
Monitoring (toezicht)	Structureel	€ 1.868	-	203	€ 5379.204
Totaal	Structureel	€ 5.728	€ 5.558	203	€ 2.291.058

8.3. Gevolgen voor de rechtspraak

Dit besluit heeft naar verwachting geen gevolgen voor de rechtspraak. Dit besluit werkt de in artikel 9.6.2 en 9.6.3 van Wet milieubeheer opgenomen verplichtingen uit, maar verandert niet de bestaande rechtsbeschermingsmogelijkheden of het stelsel van procedures en rechtsmiddelen dat geldt bij aanbestedingen. Geschillen over de toepassing van de in dit besluit uitgewerkte verplichtingen kunnen worden behandeld binnen de reeds bestaande rechtsgang, waaronder de civielrechtelijke en aanbestedingsrechtelijke procedures.

De Raad voor de Rechtspraak heeft een zogeheten QuickScan uitgevoerd en daarbij beoordeeld of aanleiding wordt gezien om formeel te adviseren op de wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van de verplichting tot het stellen van milieuprestatie-eisen in aanbestedingen voor grond-, weg- en waterbouwwerken. De uitkomst van deze Quick scan is dat de Raad voor de Rechtspraak geen aanleiding ziet om een formeel advies uit te brengen.

9. Advies en consultatie

Bij het opstellen van dit besluit is er uitgebreid overleg gevoerd met betrokken stakeholders, te weten opdrachtgevers in de GWW en marktpartijen voor wie de milieuprestatie-eisen van toepassing gaan zijn. Naast separate gesprekken die gevoerd zijn met medeoverheden en speciale-sectorbedrijven heeft advies en consultatie plaatsgevonden in de vorm van een klankbordgroep, die gedurende de uitwerking van dit besluit een aantal maal bijeengekomen is. Onder leiding van het ministerie namen in deze klankbordgroep vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, ProRail, waterschappen, provincies, een grote, een middelgrote en een kleine gemeente, een grote, middelgrote en een kleine aannemer (MKB). De deelnemers waren allen in bezit van inhoudelijke expertise op het gebied van duurzaam inkopen en MKI. De klankbordgroep is gevraagd te reflecteren op de voorstellen voor de uitwerking van het gunningscriterium, de beoordelingscriteria voor de minimale eisen voor asfalt, beton en staal, de nadere inrichting van het ondersteuningspunt en de onderlinge samenhang van de maatregelen. De adviezen van de klankbordgroep zijn meegenomen in de uitwerking.

9.1. Consultatie stakeholders in fase voorbereiding besluit

Het doel van afstemming met belangengroepen is om in de nadere uitwerking van verplichtingen de verschillende perspectieven en belangen uit de sector mee te nemen, zodat dit besluit goed aansluit bij GWW-werken in de praktijk. Zo kan de meeste impact bereikt worden zonder dat de belasting onevenredig toeneemt.

Tijdens de uitwerking van dit besluit heeft actieve afstemming plaatsgevonden met relevante belangengroepen. Dit is gedaan voor verschillende doelgroepen op verschillende momenten en in verschillende gremia:

- Met MKB in een panelgesprek, zie paragraaf 5.1.
- In gesprek met speciale-sectorbedrijven, zie paragraaf 6.1.
- Met medeoverheden in het proces Uitvoeringstoets Decentrale Overheden, zie paragraaf 6.2
- Een brede klankbordgroep, zie hieronder.
- In een stakeholdersbijeenkomst voor alle belanghebbenden, zie hieronder.

- In de internetconsultatie voor alle belanghebbenden, zie paragraaf 9.5. Ook de resultaten van de internetconsultatie van de wet waarmee de artikelen 9.6.2 en 9.6.3 in Wet milieubeheer zijn opgenomen, zijn betrokken bij de uitwerking van dit besluit.
- In de commissies voor de uitwerking van milieuprestatie-eisen voor asfalt en beton, zie paragraaf 2.6.2.

Daarnaast zijn op verschillende plekken waar experts uit de sector samen komen gesprekken gevoerd om input op te halen, zoals bij een opdrachtgeversoverleg, een expertoverleg duurzaam inkopen en het provinciaal KCI overleg. Er is daarnaast contact geweest met organisaties als Natuur & Milieu en het Klimaatverbond. Hiermee is beoogd om binnen de aangekondigde beleidsvoornemens te komen tot een in de praktijk zo goed werkbaar mogelijk voorstel.

9.2. Advisering door adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

De regeldruk wordt door ATR getoetst tijdens de internetconsultatieperiode.

9.3. Uitvoerbaarheidstoets RWS

Deze wordt gelijktijdig met de internetconsultatie uitgevoerd.

9.4. Uitvoerbaarheidstoets ProRail

Deze wordt gelijktijdig met de internetconsultatie uitgevoerd.

9.5. Internetconsultatie

In de periode [PM] is voor dit wetsvoorstel/besluit/regeling een internetconsultatie uitgevoerd.

10. Notificeren

10.1. Notificatie Europese Commissie

Dit besluit wordt genotificeerd bij de Europese Commissie op het moment dat het voor advies bij de Raad van State voorligt.

11. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hierdoor kunnen opdrachtgevers hun organisatie en aanbestedingsdocumenten aanpassen op de verplichtingen en kunnen marktpartijen zich voorbereiden op aangepaste aanbestedingen. De nieuwe verplichtingen gelden uitsluitend voor nieuwe aanbestedingen waarvan de aankondiging heeft plaatsgevonden na de datum waarop dit besluit in werking is gestreden. Deze verplichtingen gelden dus niet voor lopende en gesloten aanbestedingen. Hiermee wordt recht gedaan aan het rechtszekerheidsbeginsel en wordt voorkomen dat partijen tijdens een aanbestedingsprocedure of uitvoering onverwachts met gewijzigde verplichtingen worden geconfronteerd. De inwerkingtreding van dit besluit wordt afgestemd op de datum waarop de artikelen 9.6.2 en 9.6.3 Wet milieubeheer in werking treden.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel 1

Dit artikel bevat enkele begripsbepalingen.

Artikel 2

Het eerste lid bepaalt dat de milieuprestatie-eisen van toepassing zijn op vormen en mengsels van beton en asfalt die in de bijlage bij dit besluit zijn opgesomd. In artikel 9.6.2, eerste lid, onderdeel a, van Wet milieubeheer staat dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur milieuprestatie-eisen worden vastgesteld voor bij die maatregel aan te wijzen materialen en producten. Deze materialen en producten worden in het eerste lid van artikel 2 van dit besluit aangewezen.

Het tweede lid vormt een delegatiegrondslag en regelt dat de milieuprestatie-eisen, bedoeld in het eerste lid, bij ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld. Voor iedere vorm en mengsel asfalt en beton die op grond van het eerste lid in de bijlage zijn aangewezen, wordt in de ministeriële regeling een maximale MKI-waarde aangewezen. Deze maximale MKI-waardes worden in lagere regelgeving vastgelegd, omdat deze waardes periodiek worden aangescherpt.

Het derde lid regelt dat de MKI-waardes worden berekend volgens de gestandaardiseerde rekenmethodiek die is vastgelegd in de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken en met gebruikmaking van de bij ministeriële regeling vastgestelde weegfactoren. Om de MKI-waarde te kunnen berekenen volgens de rekenmethodieken die zijn vastgelegd in de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken, moeten weegfactoren worden toegepast. De MKI-waarde wordt op basis van deze rekenmethodiek namelijk berekend door de milieubelasting op elk milieueffect te vermenigvuldigen met de bij het desbetreffende milieueffect behorende milieuprijs en de uitkomsten van alle milieueffecten daarna op te tellen. De weegfactoren worden gezamenlijk aangeduid als weegset en zijn gebaseerd op zogenoemde milieuprijzen, die zijn uitgedrukt in euro's. Deze weegfactoren worden in een ministeriële regelgeving vastgelegd, omdat deze periodiek kunnen wijzigen.

In het vierde lid is voorzien in de mogelijkheid om in een ministeriële regeling de versie van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken aan te wijzen. Dit document wordt namelijk periodiek herzien en het is van belang dat de juiste versie van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken wordt toegepast voor de berekening van de MKI-waardes. Door de juiste versie aan te wijzen in een ministeriële regeling, kan deze verwijzing periodiek geactualiseerd worden.

Artikel 3

Het eerste lid beschrijft het nader criterium. Dit is een uitwerking van artikel 9.6.2, eerste lid, onderdeel b, van Wet milieubeheer, waarin is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere criteria worden beschreven voor de toepassing van artikel 2.115 Aanbestedingswet 2012. Op grond van artikel 9.6.3, eerste lid, onder b van de Wet milieubeheer moet de aanbestedende dienst dit nader criterium bij bepaalde overheidsopdrachten en concessieopdrachten toepassen. In de praktijk worden GWW-werken vaak aanbesteed met enkelvoudige opdrachten in het geval dat de scope van het GWW-werk ten tijde van de aanbesteding vastligt en waarbij de gunningsbeoordeling kan plaatsvinden op basis van een vaste inschrijfprijs voor het werk. In die situatie kunnen inschrijvers de MKI-waarde aantonen van het ontwerp van het GWW-werk dat zij aanbieden in de inschrijving. Een lagere MKI-waarde wordt in de beoordeling van de beste prijs kwaliteit verhouding beloond door de opdrachtgever met een betere beoordeling.

Het tweede lid beschrijft alternatieve nadere criteria voor de situatie waarin het voor inschrijvers niet mogelijk is om ten tijde van de inschrijving de MKI-waarde van een (ontwerp) GWW-werk aan te tonen. Van deze situatie is bijvoorbeeld sprake als de opdrachtgever aanbesteedt met een raamovereenkomst of door middel van bouwteams. Bij deze vormen van aanbesteden, ligt op het moment van aanbesteding de scope van het werk nog niet vast waardoor in de gunningsbeoordeling ook niet de MKI-waarde van het werk kan worden meegenomen. In het geval dat het voor inschrijvers ten tijde van de inschrijving (nog) niet mogelijk is om de MKI-waarde van de inschrijving aan te tonen, zijn in het tweede lid alternatieve nadere criteria beschreven. Deze opties zijn nader toegelicht in paragraaf 2.6.3.

Het derde lid regelt dat de opdrachtgever in de aanbestedingsstukken voorschrijft op welke manier de inschrijvers de MKI-waarde moeten berekenen. Hiermee wordt geborgd dat iedere inschrijver de

MKI-waarde op dezelfde manier berekent en aantoont. De MKI-waarde moet berekend worden volgens de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken met gebruikmaking van de vastgestelde weegfactoren bij de in artikel 2 genoemde ministeriële regeling. In de ministeriële regeling wordt de juiste versie aangewezen van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken.

Artikel 4

Artikel 4 bepaalt dat de verplichting voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om het nader criterium toe te passen, dat is uitgewerkt in artikel 3 van dit besluit, van toepassing is bij aanbestedingen en speciale-sectoropdrachten waarvan de geraamde waarde van werk dat wordt aanbesteed, gelijk is aan of hoger is dan het Europees drempelbedrag exclusief omzetbelasting. Het Europees drempelbedrag is vastgelegd in artikel 4, onder a, van de Aanbestedingsrichtlijn. Deze bepaling is een uitwerking van artikel 9.6.2, tweede lid, van Wet milieubeheer, waarin is bepaald dat in een algemene maatregel van bestuur in elk geval een minimum geraamde opdrachtwaarde wordt vastgesteld voor het verplichte nader criterium.

Artikel 5

Artikel 5 wijst activiteiten aan die zijn opgenomen in de artikelen 3.1 tot en met 3.6 van de Aanbestedingswet 2012. Deze bepaling is een uitwerking van artikel 9.6.3, tweede lid, van Wet milieubeheer waarin is bepaald dat de daarin opgenomen verplichtingen ook van toepassing zijn het plaatsen van speciale-sectoropdrachten met het oog op activiteiten die zijn aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. In dit besluit worden alle speciale-sectoren die in de artikelen 3.1 tot en met 3.6 van de Aanbestedingswet zijn beschreven, aangewezen.

Artikel 6

Artikel 6 bevat overgangsrecht dat bepaalt dat dit besluit van toepassing is op overheidsopdrachten, speciale-sectoropdrachten of concessieopdrachten waarvan de aankondiging is gepubliceerd na de inwerkingtreding van dit besluit. Aanbestedingsprocedures starten met een aankondiging die gepubliceerd wordt. Deze bepaling regelt dat de verplichtingen die in dit besluit zijn opgenomen dus niet gelden voor lopende en gesloten aanbestedingen ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit. Dit geeft opdrachtgevers en inschrijvers rechtszekerheid.

DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI,