

# Duurzame bouwsector via inkoop na 2021: van ‘nice to have’ naar ‘must-have’

BR 2021/48

## 1. Inleiding

De overheid speelt een belangrijke rol in de transitie naar een volledig circulaire (bouw)economie, doordat zij als zogenaemde ‘*launching customer*’ innovatie en duurzaamheid kan (en zou moeten) stimuleren door innovatiegericht en duurzaam in te kopen. Inmiddels is de ambitie om de markt als overheid te stimuleren tot innovatie en duurzaamheid steeds meer zichtbaar aanwezig.<sup>2</sup> Om ook daadwerkelijk in 2050 tot een volledig circulaire (bouw)economie te komen, moet echter nog wel veel gebeuren. Nog steeds worden duurzaamheidsaspecten in bouwten- ders op een beperkte wijze uitgevraagd. Om de gewenste transitie naar circulair bouwen te kunnen maken, zal een (nog verdere) omslag moeten plaatsvinden in de wijze waarop overheidsopdrachten in de markt worden ge- zet. De huidige aanbestedingsrechtelijke regelgeving biedt een veelvoud aan mogelijkheden om duurzaamheid en innovatie een plek te geven.<sup>3</sup> In mijn eerdere bijdragen zijn al meerdere mogelijkheden toegelicht, waaronder het door middel van de concurrentiegerichte dialoog in gesprek treden met de markt, het vertalen c.q. zwaarder laten meewe- gen van duurzaamheidsaspecten in gunningscriteria en een marktconsultatie als middel om te ontdekken welke mo- gelijkheden op de markt beschikbaar zijn. In deze bijdrage ga ik – zonder uitpuittend te willen zijn – in op een aantal recente ontwikkelingen die zich op Europees en nationaal niveau hebben voorgedaan op het gebied van duurzaam in- kopen als middel in de transitie naar een volledig circulaire (bouw)economie.

## 2. Circulariteit en duurzaamheid – Europees niveau

Op Europees niveau zijn door de Europese Commissie in een korte tijd verschillende mededelingen bekendgemaakt om als eerste continent ter wereld klimaatneutraal te worden.

### 2.1 De Europese Green Deal

Op 11 december 2019 heeft de Europese Commissie de Eu- ropese Green Deal gepresenteerd, waarin de belangrijkste beleidsinitiatieven en maatregelen zijn opgenomen om tot

een duurzame Europese economie te komen.<sup>4</sup> Het belang van overheidsinkoop als middel om de klimaatdoelstellin- gen te bereiken wordt ook in de Green Deal opnieuw on- derstreept:

“Overheden, en dus ook de EU-instellingen, moeten het goede voorbeeld geven en waarborgen dat hun aanbeste- dingen groen zijn. De Commissie zal nadere wetgeving en richtsnoeren voorstellen voor groene overheidsop- drachten.”<sup>5</sup>

en

“Door middel van haar handelsbeleid faciliteert de EU handel en investeringen in groene goederen en diensten, en promoot zij klimaatvriendelijke overheidsaanbeste- dingen.”<sup>6</sup>

In de Green Deal heeft de Europese Commissie tevens aangekondigd met een actieplan en industriële strategie te komen, die de economie van de Europese Unie moeten helpen te moderniseren en de kansen van de circulaire eco- nomie te benutten. Hoewel het aangekondigde actieplan de transitie van alle sectoren beoogt, zal er met name werk worden gemaakt van sectoren die veel hulpbronnen vergen, waaronder de bouwsector. Om de klimaatdoelstellingen te kunnen verwezenlijken, moet in de bouwsector een ‘renovatiegolf’ op gang worden gebracht, zo volgt uit de Green Deal. Met de toename van gerenoveerde en energie- zuinige woningen en gebouwen is op de lange termijn – ook in Nederland – veel energiebesparing te behalen.<sup>7</sup>

### 2.2 Het Europese Green Deal Investeringsplan

De ambitie om als eerste continent ter wereld klimaatneu- traal te zijn vergt flinke investeringen, vanuit Europa, maar ook van de afzonderlijke lidstaten. Op 14 januari 2020 heeft de Europese Commissie het investeringsplan voor de Green Deal gepresenteerd.<sup>8</sup> Op basis van het Green Deal Investe- ringsplan zal meer in klimaat en milieu worden geïnves- teerd dan ooit tevoren. De Europese Commissie heeft als doel om in de komende 10 jaar minstens € 1.000 miljard aan duurzame investeringen te mobiliseren, onder andere door

1 Tjinta Terlien is advocaat Bouw & Vastgoed bij Ploum.

2 Zie: mr. T.A. Terlien en mr. ir. D. Santurio González, ‘Transitie Circulaire (bouw)economie via inkoop: marktpartijen gestimuleerd tot innovatie?’, BR 2020/2.

3 Zie: mr. T.A. Terlien en mr. ir. D. Santurio González, ‘Duurzaam aanbe- steden: hoe te komen tot een ‘groen werk’ in bouwten- ders’, BR 2018/38.

4 EU Commissie, The European Green Deal, Mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Econ- omisch Sociaal Comité en het Comité van de regio’s, Brussel, 11 december 2019 COM (2019) 640.

5 The European Green Deal, p. 9.

6 The European Green Deal, p. 25.

7 The European Green Deal, p. 11.

8 Europese Commissie, The European Green Deal Investment Plan, Commu- nication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 14 januari 2020 COM (2020) 21 (Hierna: ‘het Green Deal Investeringsplan’ of ‘The European Green Deal Investment Plan’).

maatregelen voor te stellen die duurzame investeringen door publieke overheden stimuleren.<sup>9</sup>

De Europese Commissie heeft onder meer aangekondigd in specifieke sectoren met een voorstel te komen voor bindende groene minimumcriteria en doelstellingen voor overheidsaanbestedingen, die 'de facto' zullen resulteren in een gemeenschappelijke definitie van 'groene inkoop':

“The Commission will propose minimum mandatory green criteria or targets for public procurements in sectorial initiatives, EU funding or product-specific legislation. Such minimum criteria will 'de facto' set a common definition of what a 'green purchase' is, allowing collection of comparable data from public buyers, and setting the basis for assessing the impact of green public procurements.”<sup>10</sup>

Een gemeenschappelijke definitie voor groene overheidsinkoop, zou ertoe leiden dat 'groene overheidsopdrachten' (steeds) beter met elkaar vergelijkbaar zijn en de impact van bedoelde overheidsopdrachten beter kan worden gemeten. Verder benadrukt de Europese Commissie dat overheden daar waar mogelijk methoden moeten toepassen om levenscycluskosten te kunnen berekenen en roept op tot de verdere ontwikkeling van deze methoden.<sup>11</sup> De methoden kunnen nationaal, regionaal of lokaal worden vastgesteld.<sup>12</sup>

In de Memorie van Toelichting raadt de Nederlandse wetgever hierover als volgt aan:

“Ter wille van de uniformiteit en bruikbaarheid van dergelijke berekeningsmethoden, wordt aanbestedende diensten aangeraden om deze in samenspraak met het bedrijfsleven en/of de brancheorganisaties te ontwikkelen.”<sup>13</sup>

Als een methode vanuit Europa verplicht is gesteld, moeten aanbestedende diensten daarentegen die methode hanteren (artikel 2.115a lid 4 Aanbestedingswet). Vooralsnog wordt het gunningscriterium 'laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit, zoals levenscycluskosten' (artikel 2.114 lid 2 sub b Aanbestedingswet) in Nederland maar heel beperkt toegepast.<sup>14</sup> Het is de vraag of hier verandering in zal komen, als op Europees niveau geen verdere methoden worden ontwikkeld. Ook in het kader van het gunningscriterium beste prijs-kwaliteitsverhouding (hierna: 'de BPKV') kunnen namelijk eisen en voorwaarden worden gesteld die zien op verschillende levenscyclusstadia.

## 2.3 *Het Europese Green Deal Actieplan voor een circulaire economie*

Op 11 maart 2020 heeft de Europese Commissie het in de Green Deal aangekondigde actieplan vervolgens gepresenteerd. Het Europese Actieplan voorziet in een toekomstgerichte agenda en zorgt ervoor dat het regelgevingskader geschikt wordt gemaakt voor de transitie naar een duurzamer en schoner Europa.<sup>15</sup> Overheidsinkoop wordt in het Actieplan aangemerkt als krachtig middel in de beoogde transitie, waarbij (opnieuw) de voorstellen tot groene minimumvereisten en doelstellingen in sectorale wetgeving zijn terug te lezen. Ook wordt gerefereerd aan een mogelijk verplichte verslaglegging van 'groene overheidsinkoop' door overheden, teneinde deze beter te kunnen monitoren:

“Public authorities' purchasing power represents 14% of EU GDP and can serve as a powerful driver of the demand for sustainable products. To tap into this potential, the Commission will propose minimum mandatory green public procurement (GPP) criteria and targets in sectoral legislation and phase in compulsory reporting to monitor the uptake of Green Public Procurement (GPP) without creating unjustified administrative burdens for public buyers.”<sup>16</sup>

De impact van de bouwsector op het milieu ('footprint') is aanzienlijk. Ook in de Green Deal wordt de cruciale rol van de bouwsector in de transitie naar een circulaire economie nog eens benadrukt. Specifiek met betrekking tot de bouw kondigt de Europese Commissie dan ook aan een nieuwe (allesomvattende) strategie te lanceren om tot een duurzame gebouwde omgeving te komen. Met de aangekondigde strategie beoogt de Europese Commissie om tot een samenhang te komen van aan elkaar gelieerde beleidsterreinen, waaronder klimaat, beheer van bouw- en sloopafval, bereikbaarheid en digitalisering. Circulariteitsbeginselen gedurende de hele levenscyclus van een gebouw zullen hierbij worden gestimuleerd, onder meer door:

- bevordering van maatregelen ter verbetering van de duurzaamheid en het aanpassingsvermogen van de gebouwde activa, overeenkomstig de beginselen van de circulaire economie voor het ontwerp van gebouwen;<sup>17</sup>
- ontwikkeling van digitale logboeken voor gebouwen;<sup>18</sup>
- gebruik te maken van 'Level(s)' om de levenscyclusbeoordeling onder andere in overheidsopdrachten te integreren.<sup>19</sup>

9 The European Green Deal Investment Plan, p. 23.

10 The European Green Deal Investment Plan, p. 12.

11 The European Green Deal Investment Plan, p. 12.

12 Overweging 96 considerans Richtlijn 2014/24.

13 MvT, *Kamerstukken II* 2015/16, 34329, nr. 3, p. 85.

14 Zie: F. Schotanus & K. Gaaikema, 'De status van circulair en duurzaam inkoop: van best practice naar common practice', *TA* 2020/104.

15 Europese Commissie, A new Circular Economy Action Plan, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 11 maart 2020 COM (2020) 98 (hierna: 'het Europese Actieplan' of 'The European Green Deal Action Plan').

16 The European Green Deal Action Plan, p. 6.

17 The European Green Deal Action Plan, p. 13.

18 The European Green Deal Action Plan, p. 13.

19 The European Green Deal Action Plan, p. 13.

*Level(s)* is op Europees niveau ontworpen om professionals die een rol spelen bij de planning, het ontwerp, de financiering en de uitvoering van bouwprojecten in staat te stellen een duidelijke bijdrage te leveren aan bredere milieuverbeteringen op Europees niveau. Het beoogt een gemeenschappelijke terminologie voor duurzaamheid voor gebouwen tot stand te brengen door kernindicatoren voor de duurzaamheid van kantoor- en woongebouwen te definiëren. *Level(s)* biedt een reeks indicatoren en gemeenschappelijke meetmethoden voor het meten van de duurzaamheidsprestaties van gebouwen gedurende hun levenscyclus.<sup>20</sup>

#### 2.4 *Fit for 55 package*

Het Europese Actieplan was nog geen half jaar geleden gepresenteerd, of de Europese Commissie presenteerde op 17 september 2020 alweer aangescherpte Europese klimaatambities voor 2030.<sup>21</sup> Middels het zogenoemde '*Fit for 55 package*' heeft de Europese Commissie herzieningen voorgesteld die ervoor zullen zorgen dat de 2030 emissiereductie doelstelling wordt verhoogd van 40% naar ten minste 55%. Aan deze herzieningen ligt onder meer ten grondslag dat – hoewel met het sluiten van kolencentrales en de sanering van energie-intensieve industrieën belangrijke broeikasgasemissiereductie is behaald – de emissie van onder andere de bouwsector onverkort hoog blijft.<sup>22</sup> De bouwsector is verantwoordelijk voor 40% van de eindenergie en voor 36% van de broeikasgasemissies in de Europese Unie en betreft dan ook een van de sectoren waar het grootste resultaat kan worden behaald.<sup>23</sup> Om de klimaatdoelstellingen te halen moet het renovatiepercentage van gebouwen worden verdubbeld, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan energiezuinigheid, duurzame warmte en circulariteit.<sup>24</sup>

“Om dit verbeteringspotentieel ten volle te benutten, zou het renovatiepercentage, dat momenteel ongeveer 1% bedraagt, tussen nu en 2030 moeten verdubbelen. Met name ingrijpende renovaties die gericht zijn op zowel de bouwschil als slimme digitalisering en de integratie van hernieuwbare energie, moeten sterk worden opgevoerd.”<sup>25</sup>

Ten behoeve van de op handen zijnde renovatiegolf, heeft de Europese Commissie op 14 oktober 2020 de mededeling '*Een renovatiegolf voor Europa – groenere gebouwen, meer banen, hogere levenskwaliteit*' gepresenteerd.<sup>26</sup> Publieke gebouwen,

waaronder overheidsgebouwen, scholen, ziekenhuizen en zorgfaciliteiten zullen het goede voorbeeld moeten gaan geven. De Europese Commissie heeft al in 2021-2022 een voorstel tot maatregelen aangekondigd, die zouden moeten gaan bevorderen dat deze gebouwen als eerste zullen worden gerenoveerd. Zo is de Europese Commissie onder meer voornemens om uitgebreide richtsnoeren te ontwikkelen voor duurzame overheidsinvesteringen via aanbesteden.<sup>27</sup> Nog voor juni 2022 zal de Commissie onderzoeken of het mogelijk is om '*groene criteria voor overheidsopdrachten te ontwikkelen voor openbare gebouwen, zoals kantoorgebouwen en scholen, die verband houden met de levenscyclus en klimaatbestendigheid en die gebaseerd zijn op Level(s)*'.<sup>28</sup> De Europese Commissie lijkt hiermee te doelen op de bindende groene minimumcriteria of doelstellingen voor overheidsaanbestedingen, zoals reeds benoemd in het Green Deal Investeringsplan.

#### 2.5 *Duurzaamheid via overheidsinkoop steeds meer de (verplichte) norm?*

De Europese Commissie heeft aangekondigd op korte termijn met een voorstel te komen voor verschillende richtsnoeren en bindende groene minimumcriteria c.q. doelstellingen voor de bouwsector, ter bevordering van duurzaamheid c.q. emissiereductie via aanbesteden. Of en wanneer deze minimumcriteria en doelstellingen zullen komen en hoe deze criteria en doelstellingen precies komen te luiden, is nog onbekend. Bovendien is het de vraag of en op welke wijze deze criteria en doelstellingen zullen doorwerken in de nationale wet- en regelgeving van de lidstaten, mede gelet op de soevereiniteit van de individuele lidstaten over hoe de klimaatdoelstellingen te halen. Vanuit Europa lijken in ieder geval steeds meer maatregelen te worden ontwikkeld om maatschappelijk verantwoord c.q. duurzaam inkopen te stimuleren.<sup>29</sup> Op dit moment kent de Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van aanbestedingsrecht (nog) geen verplichting tot het opnemen van 'groene' aspecten in overheidsopdrachten, anders dan de verplichting zoals opgenomen in artikel 1.4 lid 2 Aanbestedingswet. Op grond van artikel 1.4 lid 2 Aanbestedingswet dient een aanbestedende dienst zorg te dragen voor het leveren van zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen. Deze verplichting is echter weinig concreet (lees: open), hetgeen met zich meebrengt dat aanbestedende diensten veel discretionaire ruimte hebben om in meer of mindere mate duurzame keuzes te maken.<sup>30</sup>

20 [https://ec.europa.eu/environment/topics/circular-economy/levels\\_en](https://ec.europa.eu/environment/topics/circular-economy/levels_en)

21 EU Commissie, Europese Klimaatdoelstellingsplan 2030, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch Sociaal Comité en het Comité van de regio's, Brussel, 17 september 2020 COM (2020) 562.

22 Europese Klimaatdoelstellingplan 2030, p. 2-3.

23 Europese Klimaatdoelstellingplan 2030, p. 1.

24 Europese Klimaatdoelstellingplan 2030, p. 3-4, tevens: *Kamerstukken II 2020/21, 22112, nr. 2982*.

25 Europese Klimaatdoelstellingplan 2030, p. 9.

26 Europese Commissie, *Renovatiegolf voor Europa*, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal comité en het Comité van de regio's, Brussel, 14 oktober 2020 COM (2020) 662.

27 *Renovatiegolf voor Europa*, p. 26.

28 *Renovatiegolf voor Europa*, p. 27.

29 Zie ook: mr. dr. W.A. Janssen, 'Over de invloed van de Europese Green Deal op het aanbestedingsrecht en de autonomie van inkoop', *TBR 2020/43*.

30 Zie hierover onder meer: W.A. Janssen & G. Bouwman, 'Legislating societal value into Dutch public procurement law: from symbolism to substance?', *PPLR 2020/2*; A.J. van Heeswijk, 'De verplichting tot het creëren van zoveel mogelijk 'maatschappelijke waarde' voor de publieke middelen', *TBR 2015/22*. Zie ook W.A. Janssen, 'Verplicht maatschappelijk verantwoord aanbesteden. Een eerste verkenning van een paradigmaverandering', *TA 2020/3*, p. 27-28; C.E.C. Jansen, 'De inschrijver als hoeder van het algemeen belang?', reactie op A.J. van Heeswijk, 'De verplichting tot het creëren van zoveel mogelijk "maatschappelijke waarde" voor de publieke middelen', *TBR 2015/80*.

Hiermee wordt de open norm van artikel 1.4 lid 2 Aanbestedingswet ook wel als symboolwetgeving gekwalificeerd.<sup>31</sup> Als uitgangspunt geldt verder dat het aanbestedende diensten uitsluitend is toegestaan om bij de voorbereiding en het tot stand brengen van een overheidsopdracht eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen te stellen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Mede in dat licht zou een harde verplichting tot het toepassen van duurzaamheidsaspecten in iedere aanbesteding naar mijn mening te ver gaan. Een goed denkbare optie is wat mij betreft wel een (wettelijke) systematiek op basis waarvan aanbestedende diensten in uitgangspunt worden verplicht om duurzaamheidsaspecten toe te passen in overheidsopdrachten die vanaf 1 januari 2030 worden aanbesteed. Indien een aanbestedende dienst meent dat het – mede gelet op het voorwerp van de opdracht – disproportioneel of onmogelijk is om een bepaalde overheidsopdracht met toepassing van duurzaamheidsaspecten in de markt te plaatsen, dient daaraan een deugdelijke en objectief te toetsen motivering ten grondslag te liggen.<sup>32</sup> Met een dergelijke systematiek worden overheden gedwongen in de voorbereiding van een aanbesteding al na te denken over duurzaamheidsaspecten. Bovendien maakt een dergelijke verplichting het voor inschrijvende partijen mogelijk om – indien duurzaamheidsaspecten in eerste instantie bijvoorbeeld ontbreken – hierover vragen te stellen via de nota van inlichtingen of via de rechter naleving van bedoelde verplichting op het gebied van duurzaamheid af te dwingen. Overheden hebben nu nog voldoende tijd om een dergelijke ‘*comply or explain*’ – systematiek in het inkoop – en aanbestedingsbeleid te integreren en – indien nodig – benodigde expertise in huis te halen.

### 3. Circulariteit en duurzaamheid – nationaal niveau

In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte III (‘Vertrouwen in de toekomst’) vormt het verduurzamen van Nederland een belangrijke doelstelling. Duurzaam inkopen door de overheid wordt hierbij gezien als een belangrijk middel in de duurzame transitie:

“De overheid gaat zijn inkoopkracht beter benutten voor het versnellen van duurzame transities, inschakelen van kwetsbare groepen en om innovatief in te kopen.”<sup>33</sup>

Hoewel in de afgelopen jaren verschillende stappen zijn gezet en projecten zijn gepresenteerd door de overheid in het kader van de duurzame transitie van Nederland, bleek in

2018-2019 de impact hiervan nog onvoldoende.<sup>34,35</sup> Om de duurzame transitie middels het inzetten van inkoopkracht door de overheid alsnog te versnellen, is een ambitieuze Rijksinkoopagenda uitgewerkt.<sup>36</sup> Deze rijksbrede inkoopstrategie is op 28 oktober 2019 aan de Tweede Kamer aangeboden en gemarkeerd als kantelpunt in het denken over inkopen binnen het Rijk.<sup>37</sup> In de inkoopstrategie ‘Inkopen met Impact’ staan duurzaam, sociaal en innovatief inkopen centraal. Het Rijk heeft zich in de inkoopstrategie onder meer als doel gesteld om:

- “(…)
- klimaatneutraal te zijn in 2020;
  - 50% minder primair grondstoffengebruik te realiseren in 2030 en volledig circulair te zijn in 2050;
  - innovaties te stimuleren onder meer door op te redenen als ‘launching customer’;
- (…)”<sup>38</sup>

De rijksbrede inkoopstrategie ‘Inkopen met Impact’ bevestigt de grote (voorbeeld)rol die de inkopende Nederlandse overheid heeft in de transitie naar een circulaire (bouw)economie.

#### 3.1 Recente ontwikkelingen Transitie Circulaire (bouw)economie

Overheden hebben in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en bij het in de markt plaatsen van overheidsopdrachten steeds meer oog voor circulariteit en duurzaamheid, zo blijkt uit verschillende ontwikkelingen die zich recent op centraal en decentraal niveau hebben afgespeeld.

##### 3.1.1 Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie

In het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie van 8 februari 2019 heeft het kabinet de Transitieagenda Circulaire Bouweconomie voor een periode van vijf jaar (2019-2023) vertaald naar concrete acties en projecten.<sup>39</sup> In mijn vorige artikel ging ik in op een aantal van de 9 projecten die in dit Uitvoeringsprogramma zijn gepresenteerd, waaronder de ontwikkeling van het materialenpaspoort en het scherper stellen en uitbreiden van de minimum Milieuprestatie-eis gebouwen en bouwwerken (‘MPG-eis’). Uiterlijk in 2020 zou het kabinet besluiten in welke situaties een wettelijke verplichting tot het gebruik van een materialenpaspoort zou worden ingevoerd.<sup>40</sup> Nadien heeft het Transitieteam Circulaire Bouweconomie

31 W.A. Janssen & G. Bouwman, ‘Legislating societal value into Dutch public procurement law: from symbolism tot substance?’, PPLR 2020, p. 96-98; W.A. Janssen, ‘Verplicht maatschappelijk verantwoord aanbesteden. Een eerste verkenning van een paradigmaverandering’, TA 2020/3, p. 28 en p. 30.

32 Zie ook: Zie: F. Schotanus & K. Gaaikema, ‘De status van circulair en duurzaam inkopen: van best practice naar common practice’, TA 2020/104.

33 Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst d.d. 10 oktober 2017, p. 33. Te raadplegen via: <https://www.kabinetformatie2021.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.

34 Kamerstukken II 2018/19, 30196, nr. 621.

35 Rapport ABD-topconsult, ‘Transitie te Koop?’, p. 25. Te raadplegen via: <https://www.piano.nl/sites/default/files/media/documents/transitie-tekoop-beleid-opdrachtgeven-en-inkoper-samen-aan-de-slag.pdf>.

36 Kamerstukken II 2018/19, 30196, nr. 621, p. 2.

37 Kamerbrief d.d. 28 oktober 2019 (kenmerk 2019-0000563612), p. 2. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/28/kamerbrief-over-inkoopstrategie-rijksverheid>.

38 Inkoopstrategie inkopen met impact d.d. 28 oktober 2019, p. 21. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/28/inkopen-met-impact>.

39 Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie (2019-2023), Bijlage (blg-872717) bij Kamerstukken II 2018/19, 32852, nr. 76.

40 Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie (2019-2023), Bijlage (blg-872717) bij Kamerstukken II 2018/19, 32852, voorbeeldnummer 1.

echter geadviseerd om meer onderzoek te laten doen en praktijkproeven uit te voeren, alvorens een materialenpaspoort wettelijke verplicht te maken. Dit advies is opgevolgd en de verwachting is dat hierover uiterlijk begin 2022 een beleidsvoorstel aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd.<sup>41</sup> Per 1 juli 2021 treedt een wijziging van het Bouwbesluit 2012 in werking en zal de Milieuprestatie-eis voor nieuwe woningen worden aangescherpt van 1,0 naar 0,8.<sup>42</sup>

### 3.1.2 Actualisatie Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023

Op 25 september 2020 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat de geactualiseerde versie van het Uitvoeringsprogramma aan de Tweede Kamer aangeboden, omdat doorontwikkeling, opschaling en versnelling noodzakelijk zijn voor een circulaire economie in 2050.<sup>43</sup>

In de Transitieagenda Circulaire Bouweconomie zijn voor de eerste fase<sup>44</sup> (2018-2021) – zowel voor de woning- en utiliteitsbouw als voor de grond, weg- en waterbouw – vier speerpunten vastgesteld (marktontwikkeling, meten, beleid, wet- en regelgeving en kennis en bewustwording).<sup>45</sup> In Bijlage I bij het Uitvoeringsprogramma zijn verschillende projecten en initiatieven gepresenteerd die bijdragen aan één of meer van de hiervoor opgenomen speerpunten en die er bovendien voor moeten gaan zorgen dat in 2023 het zogenaamde 'basiskamp' zal zijn gerealiseerd. Hierna volgt ter illustratie een aantal nieuwe initiatieven en projecten per speerpunt die nog niet in de eerdere versie van het Uitvoeringsprogramma stonden opgenomen:

#### 1. Vraagontwikkeling en opdrachtgeverschap

##### *Overheden en grote opdrachtgevers impuls vraagontwikkeling*

Met betrekking tot de bouwsector wordt de belangrijke (voorbeeld)rol die de overheid en grote opdrachtgevers vervullen met circulair inkopen opnieuw bevestigd:

“Overheden en belangrijke partijen zoals woningcorporaties, vervullen op het gebied van beheer en circulair aanbesteden een voorbeeldrol richting de markt en andere vastgoedeigenaren en opdrachtgevers. Als grote opdrachtgevers en beheerders van vastgoed en infrastructuur geven deze partijen een grote impuls aan de vraagontwikkeling.”<sup>46</sup>

#### *Buyer groups*

Op initiatief van (onder meer) het Rijk zijn in 2020 en 2021 verschillende categorieën 'buyer groups' samengesteld. De bedoeling is dat door middel van praktijkgerichte samenwerkingsverbanden van (semi)publieke opdrachtgevers (lees: buyer groups) gezamenlijke en gedeelde marktvisies en strategieën tot stand worden gebracht voor de verduurzaming van de verschillende categorieën. In de buyer groups zullen onder meer specificaties en gunningscriteria worden ontwikkeld. Op basis van de breed gedragen uniforme marktvisies en -strategieën en met toepassing van de ontwikkelde specificaties en/of gunningscriteria, kunnen dan vervolgens duurzame overheidsopdrachten in de markt worden gezet. In totaal maken zes buyer groups onderdeel uit van de categorie Vastgoed: nieuwbouw en/of renovatiescholen, renovatie corporatiewoningen, circulaire nieuwbouw woningen, houtbouw/houtrenovatie, circulaire bouwmaterialen en biobased bouwmaterialen. In de categorie Grond-, weg- en waterbouw (GWW) zijn vier buyer groups bepaald: Zero emissie bouwmaterieel (ZEB), CO<sub>2</sub>-arm beton, duurzame wegverharding en bebording.<sup>47</sup>

#### *Voorbeeldrol circulair en klimaatneutraal werken Rijkswaterstaat en Prorail*

Zowel Rijkswaterstaat als Prorail zijn voornemens om in 2030 circulair en klimaatneutraal te werken. In dat kader werkt Rijkswaterstaat aan een zogenoemd 'impulsprogramma', waarin data en meten van circulariteit, circulair ontwerpen en beheren, circulair materiaal gebruik en circulair aanbesteden centraal staan.<sup>48</sup>

#### 2. Circulair bouwen integreren in aanbiedingen van marktpartijen

##### *Dialogo aanbod- en vraagzijde*

Niet voor niets is de ontwikkeling van vraag naar en het aanbod van circulaire producten één van de speerpunten van de Transitieagenda Circulaire Bouweconomie. Inkooporganisaties zijn vaak nog onbekend met nieuwe en innovatieve inkooptrajecten en/of het formuleren van duurzaamheidseisen. Echter als overheden en andere grote opdrachtgevers de komende jaren in versneld tempo werk gaan maken van circulair aanbesteden, is het van essentieel belang dat aanbiedingen van marktpartijen hierop (kunnen) aansluiten. Dialoog tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers is dan van grote meerwaarde, zo wordt ook in Bijlage I bevestigd. Door enerzijds aan vraagzijde de bestuurlijke ambities kenbaar te maken en anderzijds aan aanbodzijde te ontdekken wat de mogelijkheden en voorwaarden voor succesvolle circulaire innovatie zijn, ontstaat een (groter) draagvlak voor circulair bouwen en begrip voor elkaar.<sup>49</sup>

41 Kamerstukken II 2020/21, 32852, 32847, nr. 131, p. 2.

42 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/03/11/milieuprestatie-voor-gebouwen-wordt-1-juli-2021-aangescherpt>.

43 Kamerbrief d.d. 25 september 2020 (kenmerk 2020-184619). Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/25/aanbiedingsbrief-uitvoeringsprogramma-circulaire-economie-2020-2023>.

44 Transitieagenda circulaire bouweconomie, p. 12.

45 Transitieagenda circulaire bouweconomie, p. 7-8 en 20.

46 Bijlage I, II, III bij het Uitvoeringsprogramma, p. 20 (hierna: Bijlage I) Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/25/aanbiedingsbrief-uitvoeringsprogramma-circulaire-economie-2020-2023>. [https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/25/aanbiedingsbrief-uitvoeringsprogramma-circulaire-economie-2020-2023\(hierna:'Uitvoeringsprogramma'\)](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/25/aanbiedingsbrief-uitvoeringsprogramma-circulaire-economie-2020-2023(hierna:'Uitvoeringsprogramma')).

47 Bijlage I, p. 21.

48 Bijlage I, p. 21.

49 Bijlage I, p. 21.

3. **Ontwikkeling uniforme meetmethode voor circulariteit**

*Circulariteit uniform meetbaar*

Duurzaamheid en circulariteit zijn ieder afzonderlijk containerbegrippen en kennen in de huidige tijd zeer veel facetten. Vergelijkbaar is bijvoorbeeld het begrip 'circulaire economie', waarvoor alleen al 114 verschillende definities worden gehanteerd.<sup>50</sup> Voor iedere opdracht en/of iedere aanbestedende dienst en/of iedere marktpartij zullen deze begrippen dan ook een andere betekenis kunnen hebben. Om het daadwerkelijke effect van verschillende circulaire oplossingen of innovaties te kunnen bepalen, is het belangrijk dat circulariteit op een uniforme wijze meetbaar wordt gemaakt.<sup>51</sup> Onderdeel van het Uitvoeringsprogramma is dan ook het ontwikkelen van een uniforme meetmethode om de milieueffecten van circulair bouwen en om de circulariteit van bouwproducten en bouwwerken uniform te kunnen meten.<sup>52</sup>

4. **Ontwikkeling kennis en draagvlak**

*Beslisboom hoogwaardig hergebruik bouwelementen*

In een circulaire economie is zoveel mogelijk hergebruik van materialen en grondstoffen het uitgangspunt. Maar hoe zorg je ervoor dat ook sprake is van zoveel mogelijk hoogwaardig hergebruik? Bijvoorbeeld in het geval bepaalde materialen of bouwelementen al een tweede of derde leven (scyclus) doormaken. Uit het uitvoeringsprogramma volgt dat een beslisboom hergebruik bouwelementen uitkomst kan bieden, die naar verwachting in 2021 gereed is.<sup>53</sup>

3.1.3 *Provinciale launching trendsetters*

Om de gewenste transitie naar circulair bouwen te kunnen maken, zal een omslag moeten plaatsvinden in de wijze waarop van overheidsopdrachten voor werken in de markt worden gezet. Als zogenoemde 'launching customer' kan de overheid als opdrachtgever de markt stimuleren om met innovatieve, vernieuwende oplossingen te komen. Uit het door het kabinet gepresenteerde Uitvoeringsplan volgt duidelijk dat verschillende initiatieven en projecten zijn gestart om die rol te vervullen. Daarentegen zijn deze initiatieven veelal nog wel in ontwikkeling en is van een nieuwe (circulaire) standaard op het gebied van inkoop nog geen sprake.

*Provincies Noord en Zuid-Holland*

Een aantal provincies lijkt echter een krachtige circulaire koers te zijn gaan varen door circulariteit en duurzaamheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid te omarmen. Zo lanceerde de Provincie Zuid-Holland op 2 februari 2021 haar nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid 'Integraal en

innovatief inkopen met effect', waarin toepassing van circulariteit de nieuwe norm is.<sup>54</sup> Hiertoe worden onder meer werkdefinities en indicatoren ontwikkeld voor alles wat de provincie circulair kan inkopen en aanbesteden.<sup>55</sup> Hiermee neemt de Provincie duidelijk een voorbeeldrol aan in circulair aanbesteden. Ook de Provincie Noord-Holland heeft in maart 2021 een nieuw inkoopbeleid aangekondigd, waarin circulair de norm is. De provincie zal in de komende vier jaar zoveel mogelijk circulair en klimaatneutraal inkopen om de transitie naar een circulaire economie te versnellen.<sup>56</sup>

4. **Circulariteit en duurzaamheid in overheidsaanbestedingen**

Het Aanbestedingsinstituut van Bouwend Nederland ('Aanbestedingsinstituut') houdt alle openbare bouwteners bij en kijkt sinds 2016 ook naar de duurzaamheidsaspecten die hierbij worden uitgevraagd.<sup>57</sup> Duurzaamheid woog in 2016 slechts in 24,4% van de bouwteners mee bij de gunning. In 2018 was een lichte stijging te zien; in 26,9% van deze openbare aanbestedingen werd gewerkt met duurzame gunningscriteria.<sup>58</sup> Ook in 2019 heeft het Aanbestedingsinstituut alle openbare aanbestedingen in de infra en Burgerlijke & Utiliteitsbouw geanalyseerd. Wederom een lichte stijging: in 35,2% van de openbare aanbestedingen werden duurzame gunningscriteria toegepast.<sup>59</sup> Als duurzaamheid een van de (sub)gunningcriteria betrof, dan werd dat criterium in 44% van de gevallen voor 15% of minder meegewogen in de gunningssystematiek, ten opzichte van 59% in 2018.<sup>60</sup> Anders gezegd: duurzaamheid weegt steeds zwaarder mee in de gunningssystematiek.

Uitgaande van het onderzoek van het Aanbestedingsinstituut, wordt in 64,8% van de openbare aanbestedingen dus nog niet gegund op duurzaamheid en in 17,9% van de openbare aanbestedingen duurzaamheid nog steeds vertaald naar minimumeisen.<sup>61</sup> Dit doet afbreuk aan de mate waarin duurzame, circulaire of innovatieve oplossing zullen worden aangeboden. In mijn eerdere artikel is al toegelicht dat marktpartijen door middel van het uitvragen van duurzaamheidsaspecten door middel van minimumvereisten niet worden uitgedaagd om meer c.q. innovatiever aan te bieden dan is uitgevraagd en opdrachtgevers zullen op

50 Zie: J. Kirchher, D. Reike en Markco Hekkert, 'Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions'.  
 51 Bijlage I, p. 22.  
 52 Bijlage I, p. 22.  
 53 Bijlage I, p. 24.

54 Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Zuid-Holland 2021 Integraal en innovatief inkopen met effect.  
 55 Strategie Circulair Zuid-Holland 'Samen versnellen', December 2019, p. 30. Te raadplegen via: <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/economie/circulaire-economie/>.  
 56 [https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2021/Februari\\_2021/Provincie\\_Noord\\_Holland\\_wil\\_1\\_economie\\_een\\_circulaire\\_economie](https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2021/Februari_2021/Provincie_Noord_Holland_wil_1_economie_een_circulaire_economie).  
 57 I. Koenen, Groen inkopen bij overheid "Bij bouwteners gebeurt niks" (Cobouw d.d. 28 februari 2018).  
 58 Factsheet Duurzaam Inkopen 2019, te raadplegen via: <https://www.bouwendnederland.nl/nieuws/18812994/duurzaamheid-in-openbare-aanbestedingen-analyse-2018>.  
 59 Factsheet Duurzaam Inkopen 2019. Te raadplegen via: [https://www.bouwendnederland.nl/media/6776/bnl\\_2020\\_duurzaam-inkopen.pdf](https://www.bouwendnederland.nl/media/6776/bnl_2020_duurzaam-inkopen.pdf).  
 60 Factsheet Duurzaam Inkopen 2019. Te raadplegen via: [https://www.bouwendnederland.nl/media/6776/bnl\\_2020\\_duurzaam-inkopen.pdf](https://www.bouwendnederland.nl/media/6776/bnl_2020_duurzaam-inkopen.pdf).  
 61 Factsheet Duurzaam Inkopen 2019. Te raadplegen via: [https://www.bouwendnederland.nl/media/6776/bnl\\_2020\\_duurzaam-inkopen.pdf](https://www.bouwendnederland.nl/media/6776/bnl_2020_duurzaam-inkopen.pdf).

hun beurt dan ook niet te weten komen wat zij meer aangeboden hadden kunnen krijgen boven op de gestelde minimumeisen.

#### 4.1 *Herhaling soortgelijke werken*

De verschillende afzonderlijke initiatieven die door de overheid worden genomen om innovatie aan te jagen, blijven vaak bij pilots of eenmalige experimenten en opschaling blijkt nog vaak een grote uitdaging. Met de verschillende initiatieven die vanuit de centrale en decentrale overheid worden ontwikkeld en op stapel liggen, is de verwachting dat het aantal openbare aanbestedingsprocedures waarin wordt gegund op duurzaamheid ook de komende jaren verder zal stijgen. Een interessante mogelijkheid bij het in de toekomst (moeten) opschalen van innovatieve werken of diensten in de bouwsector betreft de toepassing van de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging. Op grond van artikel 2.36 Aanbestedingswet is het toegestaan om deze procedure toe te passen voor werken of diensten:

- 1 die een herhaling betreffen van soortgelijke werken of diensten als waarvan in de oorspronkelijke opdracht sprake was; en
- 2 die gegund worden door de oorspronkelijke aanbestedende dienst aan dezelfde opdrachtnemer als aan wie de oorspronkelijke opdracht werd gegund; en
- 3 die overeenstemmen met een basisproject waarvoor de oorspronkelijke overheidsopdracht is gegund; en
- 4 die zijn gegund op basis van een aanbestedingsprocedure zoals bedoeld in artikel 2.2.1.2 tot en met 2.2.1.6 Aanbestedingswet (lees: openbare procedure, niet-openbare procedure, concurrentiegericht dialog, mededingingsprocedure met onderhandeling en innovatiepartnerschap) of de procedure voor sociale en andere specifieke diensten; en
- 5 waarvan de omvang, alsook de voorwaarden waaronder de aanvullende werken of diensten worden gegund, door de aanbestedende dienst reeds zijn vermeld bij het basisproject waarvoor de oorspronkelijke opdracht is gegund; en
- 6 waarvan de aanbestedende dienst reeds in de aankondiging van de aanbesteding van het basisproject heeft vermeld dat de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging kan worden toegepast; en
- 7 die de aanbestedende dienst heeft meegenomen bij het bepalen van de geraamde opdracht van de oorspronkelijk opdracht conform afdeling van de 2.1.2 Aanbestedingswet; en
- 8 die binnen 3 jaar na de gunning van de oorspronkelijke opdracht worden gegund.

De mogelijkheid om deze procedure toe te passen is in de Richtlijn 2014/24<sup>62</sup> versoepeld. Voorheen kon de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging in het geval van

herhalingsopdrachten voor werken of diensten officieel alleen worden gevoerd als de oorspronkelijke opdracht op basis van een openbare of niet-openbare procedure was gegund. Met de komst van Richtlijn 2014/24 is het toepassingsbereik uitgebreid en is het ook toegestaan om de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging toe te passen als de oorspronkelijke opdracht is gegund op basis van een concurrentiegericht dialog, mededingingsprocedure met onderhandeling of procedure van het innovatiepartnerschap. De uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 2.36 Aanbestedingswet indien de oorspronkelijke opdracht op basis van de concurrentiegericht dialog, mededingingsprocedure met onderhandeling of het innovatiepartnerschap in de markt is gezet, betreft bij het in de toekomst (moeten) opschalen van innovatieve werken of diensten in de bouwsector een interessante uitkomst.

Denk bijvoorbeeld aan de grootschalige renovatie en vervanging van tientallen kunstwerken door Rijkswaterstaat in de komende jaren. Veel bruggen, tunnels, sluizen en wegen zijn in Nederland minstens 50 jaar oud en op korte termijn aan renovatie en vervanging toe. Om de bestaande bruggen, tunnels, sluizen en wegen niet alleen veilig en bereikbaar te houden, maar ook duurzaam en toekomstbestendig te maken, is technische kennis en innovatie noodzakelijk. Zo zijn deze kunstwerken uit de jaren '50 en '60 niet berekend op het (enorm) toegenomen verkeer en de zwaardere vrachtwagens van tegenwoordig en vragen duurzaamheidseisen op internationaal en nationaal niveau om innovatieve oplossingen.<sup>63</sup> Onder meer de concurrentiegericht dialog en het innovatiepartnerschap bieden aanbestedende diensten de flexibiliteit en ruimte om met de markt in gesprek te gaan over dergelijke duurzame en innovatieve oplossingsrichtingen.<sup>64</sup> Echter, de tijd en kosten die met deze procedures gemoeid zijn vormen vaak nog een drempel. Deze drempel wordt mogelijk (een stuk) lager, indien een opdracht die op basis van een concurrentiegericht dialog in de markt is gezet, binnen 3 jaar na gunning opnieuw door de oorspronkelijke aanbestedende dienst aan dezelfde opdrachtnemer kan worden gegund, voor soortgelijke werken en/of diensten. Door de renovatie en vervanging van meerdere kunstwerken te bundelen en de omvang, alsook de voorwaarden waaronder de aanvullende (soortgelijke) werken of diensten worden gegund, te vermelden bij het basisproject waarvoor de oorspronkelijke opdracht wordt gegund, wordt aan opdrachtnemers lange termijn perspectief geboden en het opschalen van innovatie gestimuleerd. Deelname aan een (vaak meer kostbaar en tijdrovend) innovatief inkooptraject, zoals de concurrentiegericht dialog, wordt daarmee voor marktpartijen bovendien meer rendabel.

#### 4.2 *Handreiking Inkopen met de Milieukostenindicator*

Als aanbestedende dienst is het – indien mogelijk – belangrijk om voorafgaande aan het in de markt plaatsen van

62 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.

63 Zie onder meer: <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/archief/2019/10/grootste-onderhoudsopgave-ooit-voor-rijkswaterstaat-in-noord-holland>.

64 Zie: mr. T.A. Terlien en mr. ir. D. Santurio González, Duurzaam aanbesteden: hoe te komen tot een 'groen werk' in bouwteners, BR 2018/38.

de overheidsopdracht nauwkeurig te bepalen ten aanzien van welke duurzaamheidsaspecten het bieden van onderscheidend vermogen door de markt gewenst is. Vervolgens kunnen daarbij passende gunningscriteria worden opgesteld. Het vertalen van duurzaamheidsaspecten in gunningscriteria is daarentegen nog niet altijd even gemakkelijk. Hoe kom je als aanbestedende dienst tot duidelijke, precieze en ondubbelzinnige criteria,<sup>65</sup> die zodanig zijn geformuleerd dat alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers in staat zijn deze op dezelfde wijze te interpreteren<sup>66</sup> en die tot vergelijkbare en meetbare inschrijvingen leiden, maar tegelijkertijd nog wel voldoende ruimte bieden tot innovatie? Specifiek met betrekking tot duurzaamheid en circulariteit is nog interessant de in aanbestedingen steeds vaker toegepaste milieukostenindicator ('MKI'). Hoe lager de MKI-waarde van een project of product, hoe minder impact op het milieu. Met de MKI is het mogelijk om duurzaamheid en circulariteit op basis van één waarde te meten en vergelijkbaar te maken. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar CO<sub>2</sub>-reductie, maar ook naar de verschillende milieueffecten van een oplossing over verschillende levensfasen ('levenscyclusanalyse', ook: 'LCA'), die wordt uitgedrukt in één waarde ('MKI-waarde').

In augustus 2020 publiceerde PIANOo een nieuwe versie van de Handreiking 'Inkopen met milieukostenindicator', waarin aan aanbestedende diensten handvatten worden aangereikt om, met toepassing van de MKI, meetbare duurzame oplossingen in te kopen.<sup>67</sup> Inkopen met MKI zal in beginsel extra inspanning vragen van opdrachtgever en van inschrijvende partijen, met name als met betrekking tot een bepaald project of product nog niet eerder een MKI is toegepast. LCA en MKI kennis is dan nog niet in het inkoopteam aanwezig en inschrijvende partijen zullen veel vragen hebben.<sup>68</sup> Het vóór de aankondiging van de aanbestedingsprocedure betrekken van de markt, door middel van een marktconsultatie in het bijzijn van een LCA-expert, kan behulpzaam zijn bij het bepalen van de juiste MKI-waarde. Hierbij kunnen dan naast potentiële inschrijvers bijvoorbeeld ook hun onderaannemers en leveranciers worden geconsulteerd.<sup>69</sup>

De MKI-waarde kan op verschillende wijzen in een aanbesteding worden opgenomen, waaronder:

- i als (minimum)eis door een maximale MKI-waarde in de aanbestedingsstukken op te nemen en inschrijvers met een hogere waarde uit te sluiten;
- ii als gunningscriterium door een MKI-waarde mee te geven als referentiewaarde en gunningsvoordeel toe te kennen aan inschrijvers met een lagere MKI-waarde,

waarbij eventueel nog een maximaal te behalen gunningsvoordeel kan worden vastgesteld;

- iii als combinatie minimumeis/gunningscriterium, waarbij dan in plaats van de bij ii genoemde referentiewaarde een minimale MKI-waarde wordt meegegeven.<sup>70</sup>

Wel dienen, zeker bij het hanteren van een MKI-waarde in de beoordelingssystematiek, steeds de algemene beginselen scherp voor ogen te worden gehouden. Zo deed de Commissie van Aanbestedingsexperts ten aanzien van het hanteren van de LCA als nader gunningscriterium onder meer de volgende aanbeveling:

"8.7. De LCA-resultaten, die berekend worden met de aanbestedingstool, zullen verschillen tussen de inschrijvers. Op die manier onderscheiden inschrijvers zich van elkaar. De aanbestedende dienst dient van tevoren te bepalen op welke wijze de verschillende LCA-resultaten van inschrijvers zullen worden beoordeeld in het kader van het LCA-gunningscriterium. Anders gezegd: de aanbestedende dienst moet vóór inschrijving bepalen én bekendmaken welke beoordelingsscore een bepaald LCA-resultaat oplevert. De beoordelingsmethodiek van de LCA-resultaten dient immers transparant te zijn.

8.7.1. De LCA-resultaten dienen niet relatief te worden beoordeeld. Indien bijvoorbeeld wordt bepaald dat de inschrijver met het laagste LCA-resultaat het hoogst wordt gewaardeerd, zouden kleine verschillen tussen inschrijvers immers onterecht kunnen worden uitvergroot.

8.7.2. Om een goed gunningscriterium en de bijbehorende scoremogelijkheden te kunnen formuleren, heeft de aanbestedende dienst inzicht nodig in de orde van grootte van de te verwachten LCA-resultaten. Daarvoor heeft de aanbesteder een benchmark nodig, een referentieproduct, dat kan worden doorgerekend met de aanbestedingstool. De aanbesteder berekent optimistische (duurzame) en pessimistische (minder duurzame) scenario's door voor het referentieproduct, zodat duidelijk wordt hoe LCA-resultaten kunnen fluctueren. De inzichten verkregen met dit voorwerk dienen als uitgangspunt voor het opstellen van de scoremogelijkheden in het gunningscriterium.

8.7.3. Het gunningscriterium kan bijvoorbeeld trapsgewijs worden opgesteld overeenkomstig het volgende voorbeeld. Bij een LCA-resultaat lager dan [a] wordt de maximale score toegekend. Bij een LCA-resultaat tussen [a] en [b] wordt x% van de maximale score toegekend. Bij een LCA-resultaat tussen [b] en [c] wordt y% van de maximale score toegekend. Bij een score hoger dan [c] wordt 0% van de score toegekend.

8.7.4. Zo voorkomt de aanbesteder dat kleine verschillen tussen inschrijvers worden uitvergroot of dat de verschillen tussen de inschrijvers juist onvoldoende tot hun recht komen."<sup>71</sup>

65 HvJ EG 29 april 2004, C-496/99 (*Succhi di Frutta*-arrest).

66 HvJ EG 18 oktober 2001, C-19/00 (*SIAC*-arrest).

67 De Handreiking Inkopen met milieukostenindicator is uitgebracht door PIANOo voor aanbestedende diensten om met toepassing van de MKI meetbare duurzame oplossingen in te kopen. Te raadplegen via: [https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2020-12/inkopen\\_met\\_de\\_milieukostenindicator-augustus2020.pdf](https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2020-12/inkopen_met_de_milieukostenindicator-augustus2020.pdf).

68 Handreiking Inkopen met milieukostenindicator, p. 20.

69 Commissie van Aanbestedingsexperts d.d. 25 januari 2019 (advies 472).

70 Handreiking Inkopen met milieukostenindicator, p. 20.

71 Commissie van Aanbestedingsexperts d.d. 25 januari 2019 (advies 472).



Op basis van recente jurisprudentie lijkt het bovendien raadzaam om als aanbestedende dienst, ter waarborging van de algemene beginselen, een verificatieperiode/-methode onderdeel te laten zijn van de aanbestedingsprocedure om onderzoek te verrichten naar het realiteitsgehalte van de opgegeven MKI-waarden. Hiermee wordt voorkomen dat wordt gegund aan een partij die een mooie aanbieding doet, maar deze na gunning niet waar kan maken. De aanbestedende dienst kan zich in een dergelijk geval namelijk niet verschuilen achter eventuele contractuele regelingen op basis waarvan de desbetreffende opdrachtnemer bij niet-nakoming een boete verschuldigd zou zijn, zo blijkt onder meer uit recente jurisprudentie van de Rechtbank Overijssel:

“Naar het oordeel van de voorzieningenrechter kan de Gemeente zich in een dergelijk geval niet beschermd weten door de regeling dat achteraf – en dus na definitieve gunning – streng wordt gecontroleerd of de in de biding gestelde MKI-waarden inderdaad worden behaald, en zo nee, dat zulks via het gestelde bonus/malus-systeem dan wel boetesysteem leidt tot een korting/boete ten voordele van de Gemeente.”<sup>72</sup>

## 5. Tot slot

Overheidsinkoop en het aanbestedingsrecht krijgen duidelijk een (nog) belangrijkere en meer zwaarwegende rol in het behalen van de wereldwijde klimaatdoelstellingen. Enerzijds omdat hiertoe vanuit Europa op wordt aangestuurd, anderzijds omdat steeds meer aanbestedende diensten zelf ook gaan inzien dat circulair en duurzaam inkopen als nieuwe norm – mede gelet op de gestelde klimaatdoelstellingen – een ‘must-have’ is en geen ‘nice to have’.

<sup>72</sup> Rb. Overijssel 12 februari 2020 (ECLI:NL:RBOVE:2020), r.o. 4.17. Zie ook: Rb. Midden-Nederland 25 januari 2019 (ECLI:NL:RBMNE:2019:245).