

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directie Duurzame Leefomgeving & Circulaire Economie

Directeur-generaal Milieu en Internationaal
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum 1 september 2025
Uw kenmerk IENW/BSK-2025/165654
Ons kenmerk VT20170018-1546735203-4385
Bijlage(n) 1
Onderwerp Reactie op verzoek
uitvoerbaarheidstoets
Milieuprestatie-eisen GWW

Behandeld door
Telefoonnummer

Geachte

Raad van Bestuur

Bezoekadres

Moreelsepark 3
3511 EP Utrecht

Postadres

Postbus 2038
3500 GA Utrecht

Per brief van 10 juli 2025 met bovengenoemd kenmerk verzocht u ProRail een uitvoerbaarheidstoets te verrichten inzake het wetsvoorstel "Milieuprestatie-eisen Grond- Weg- en Waterbouw (GWW)" met het doel om de milieu-impact van de GWW te verlagen.

In uw brief noemt u dat de afgelopen maanden hard is gewerkt aan de voorbereiding van het Wetsvoorstel en dat ProRail-medewerkers daarbij op sommige onderdelen hebben meegedacht. Ook is het wetsvoorstel meerdere keren aan de orde gekomen tijdens de Stuurgroep Duurzaam Opdrachtgeven Infra, waar ook ProRail aan deelneemt. Inmiddels is ProRail ook uitgenodigd voor de klankbordgroep ten behoeve van de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur. Deze uitnodiging heeft ProRail reeds geaccepteerd.

Deze brief bevat de gevraagde uitvoerbaarheidstoets. Eerst volgt het antwoord op de twee vragen die u ons specifiek heeft gesteld in uw brief. Daarna volgt een aantal aanvullende aandachtspunten en opmerkingen.

In hoeverre past ProRail de voorgenomen maatregelen al toe binnen de huidige aanbestedingen?

- Het stellen van milieuprestatie-eisen op productniveau heeft ProRail, op enkele specifieke producten na, nog niet geïmplementeerd. Wel heeft ProRail deze voor betonproducten in voorbereiding (conform afspraken betonakkoord).
- Het verplicht opnemen van een gunningscriterium in aanbestedingen van grote projecten, sluit aan op de huidige en gewenste werkwijze bij ProRail en de afspraken die ProRail daarover heeft met IenW (besluit in stuurgroep projecten over het opnemen van MKI in spelregelkader MIRT). Er wordt gewerkt om MKI standaard als gunningscriterium toe te

passen in alle relevante projecten, maar op dit moment bedraagt het aandeel nog ca. 50% van het totale projectenportfolio.

Welke veranderingen voorziet u in de werkzaamheden en organisatie van ProRail op basis van de maatregelen in dit wetsvoorstel?

- Aankomende wetgeving op dit vlak vergroot het interne draagvlak, neemt de vrijblijvendheid weg, vergemakkelijkt de borging in onze bedrijfsprocessen en versnelt de implementatie. Hiermee wordt positief bijgedragen aan het behalen van de gestelde duurzaamheidsdoelen.
- Als gevolg daarvan zal het aandeel aanbestedingen met MKI verder stijgen.
- De MKI-plafondwaarden zullen in eerste instantie niet leiden tot een merkbare verandering voor in ProRail's werkzaamheden, maar op termijn wel bijdragen aan een verbetering van de duurzaamheidsprestaties.
- De wetgeving lijkt in voldoende mate te voorzien in uitzonderingen die nodig zijn om in specifieke situaties af te zien van de toepassing van MKI als gunningscriterium. Tegelijkertijd wordt gestreefd naar uniformiteit en consistentie. In de nadere uitwerking in de amvb kan dit leiden tot een spanningsveld. ProRail hecht grote waarde aan het creëren van voldoende ruimte om aan te sluiten bij haar eigen processen (waaronder levenscyclusfases te kiezen die passend zijn voor spoor specifieke projecten) en mogelijkheden te hebben om in specifieke situaties gemotiveerd af te wijken (bijvoorbeeld: bepaalde spoorproducten buiten beschouwing te laten en voor sommige contracten een alternatief te kiezen voor een gunningscriterium).

Aanvullende aandachtspunten en opmerkingen:

Steunt u dit wetsvoorstel en de maatregelen hierin?

Verduurzaming is één van de kerndoelen van ProRail en vormt een expliciet onderdeel van de strategie: *ProRail verbindt, verbetert en verduurzaamt*. ProRail heeft de ambitie om uiterlijk in 2040/2050 de milieubelasting als gevolg van materiaalgebruik tot 0 te reduceren.

Om dit te realiseren zet ProRail in op het hergebruik van materialen, het gebruik van emissiearme en schone grondstoffen en het circulair ontwerpen van spoorinfrastructuur. Daarnaast verlengt ProRail actief de levensduur van bestaande assets. In dit kader werkt ProRail nauw samen met marktpartijen om duurzame innovaties mogelijk te maken en verder op te schalen.

Heldere, uitvoerbare en eenduidige regelgeving op het gebied van milieuprestaties kan deze ontwikkeling ondersteunen, mits deze goed aansluit bij de praktijk en ruimte biedt voor technologische innovatie en rekening houdt met de uiteenlopende behoeften van aanbestedende diensten. ProRail staat daarom in beginsel positief tegenover het wetsvoorstel waarin de verplichting wordt geïntroduceerd tot het stellen van minimale milieuprestatie-eisen en gunningscriteria bij aanbestedingen.

Tegelijkertijd constateert ProRail dat het wetsvoorstel op dit moment enkel voorziet in de bevoegdheid om nadere regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling. Juist in deze nadere regelgeving worden het concrete toepassingsbereik en de inhoudelijke eisen uitgewerkt. ProRail verzoekt om opdrachtgevers en opdrachtnemers actief te blijven betrekken bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving.

In hoeverre dragen de maatregelen in dit wetsvoorstel bij aan eenduidigheid in het inkopen met milieuprestatie-eisen en het verminderen van de milieu-impact in de GWW-sector, vergeleken met de huidige situatie?

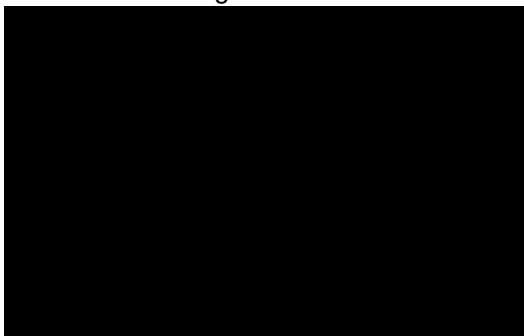
ProRail ziet duidelijke meerwaarde in het creëren van een uniforme lijn in het inkopen met milieuprestatie-eisen en het verplicht toepassen van gunningscriteria. Eenduidigheid draagt bij aan voorspelbaarheid voor marktpartijen, vermindert transactiekosten en versterkt het investeringsperspectief voor duurzame oplossingen.

Het realiseren van deze gewenste duidelijkheid staat of valt echter met de kwaliteit van de lagere regelgeving. In deze regelgeving dienen toetsbare normen te worden vastgelegd. Daarnaast is het essentieel dat er wordt voorzien in een praktische uitvoeringsstructuur die landelijke consistentie waarborgt. In dat kader is ProRail positief over het voornemen om een ondersteuningspunt op te richten. In de bijlage 1 vindt u de door ProRail voorgestelde verbeterpunten voor het wetsvoorstel.

Conclusie

Het wetsvoorstel "Milieuprestatie-eisen Grond- Weg- en Waterbouw (GWW)" sluit goed aan bij de werkwijze die ProRail reeds hanteert om de milieu-impact van de spoorsector te verlagen. ProRail staat derhalve positief tegenover dit wetsvoorstel. Tegelijkertijd constateert ProRail dat het wetsvoorstel op dit moment enkel voorziet in de bevoegdheid om nadere regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling. Juist in deze nadere regelgeving worden het concrete toepassingsbereik en de inhoudelijke eisen die voor ProRail van specifiek belang zijn, nader uitgewerkt. Middels deelname aan de klankbordgroep blijft ProRail graag nauw betrokken bij deze nadere uitwerking.

ProRail gaat, indien gewenst, over de uitkomsten van deze Uitvoerbaarheidstoets gaarne met u in overleg.



Bijlage 1

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

- ProRail plaatst vraagtekens bij de vraag of het bij amvb verplicht voorschrijven van een kwalitatief criterium – zoals bijvoorbeeld een plan van aanpak – daadwerkelijk bijdraagt aan de gewenste eenduidigheid (p. 14 mvt). Uit vaste jurisprudentie over dit onderwerp volgt dat een kenmerkend aspect van een plan van aanpak is dat bij de beoordeling daarvan aanzienlijke beoordelingsvrijheid wordt gelaten aan de beoordelingscommissie, mede omdat de leden daarvan worden geacht te zijn aangewezen op basis van hun specifieke deskundigheid.
Wat een beoordelingscommissie van de ene aanbestedende dienst als positief aanmerkt, hoeft een beoordelingscommissie van een andere aanbestedende dienst niet op dezelfde wijze te waarderen. Zelfs indien de lagere regelgeving voorziet in duidelijke en vastomlijnde kaders, biedt dit geen garantie dat in de praktijk de gewenste eenduidigheid daadwerkelijk wordt bereikt. ProRail geeft dan ook in overweging om het wetsvoorstel enkel op kwantitatieve gunningscriteria betrekking te laten hebben.
- ProRail past bij veel aanbestedingen reeds het gunningscriterium Milieukostenindicator (MKI) toe. In de praktijk leidt de toepassing van dit criterium, ondanks de ondersteuning door de Stichting Nationale Milieudatabase op dit punt, nog regelmatig tot interpretatieverschillen wat aanbestedingen kan vertragen en leidt tot onnodige overheadkosten. ProRail verzoekt hiermee rekening te houden bij de uitwerking van de lagere regelgeving, zodat de beoordelings- en rekenmethodiek zoveel mogelijk eenduidig en uniform wordt toegepast. Dit is essentieel voor het creëren van voorspelbaarheid voor marktpartijen en het waarborgen van een gelijk speelveld binnen de sector. ProRail adviseert om het beoogde ondersteuningspunt een rol te geven in het ontwikkelen en beschikbaar stellen van landelijke toetsingsprotocollen en rekenrichtlijnen, zodat interpretatieverschillen in de praktijk worden geminimaliseerd.
- ProRail vraagt aandacht voor de vraag of lagere regelgeving ook voorziet in mogelijkheden en/of verplichtingen met betrekking tot de contractuele afdwingbaarheid van het via het voorgeschreven gunningscriterium verkregen gunningsvoordeel. Hierbij kan worden gedacht aan het opnemen van EMVI-gerelateerde sancties in contractuele bepalingen, om te waarborgen dat beloofde duurzaamheidsvoordelen in de uitvoeringsfase daadwerkelijk worden gerealiseerd (De zogenoemde EMVI-sanctie). Wellicht kan hierover al een afweging worden gemaakt in de concept -memorie van toelichting.
- ProRail wijst erop dat in de concept-memorie van toelichting bij het wetsvoorstel op meerdere plaatsen wordt gesteld dat het verplicht is om de beste-prijskwaliteitsverhouding (BPKV) als gunningscriterium toe te passen.

Op grond van art. 2.114 lid 1 Aw is een aanbestedende dienst echter verplicht om te gunnen op basis van de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI). Binnen dit kader geldt de beste prijs-kwaliteitsverhouding weliswaar als uitgangspunt voor de te hanteren gunningsmethodiek (art. 2.114 lid 3 Aw), maar dit laat ruimte voor andere EMVI-varianten, mits gemotiveerd.

Eén van deze varianten is gunnen op basis van de laagste kosten, berekend op basis van kosteneffectiviteit, zoals levenscycluskosten (art. 2.114, lid 2 sub b Aw). Art. 2.115a lid 1

onderdeel b Aw bepaalt dat levenscycluskosten mede betrekking kunnen hebben op kosten die zijn toegerekend aan externe milieueffecten.

ProRail adviseert om de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel op dit punt in lijn te brengen met de systematiek van de Aanbestedingswet en te verduidelijken of het voorstel beoogt dat bij aanbestedingen binnen het toepassingsbereik de EMVI wordt vastgesteld op basis van i) de beste prijs-kwaliteitsverhouding, dan wel op basis van ii) de laagste kosten berekend op kosteneffectiviteit, waaronder levenscycluskosten die zijn toegerekend aan externe milieueffecten.

- ProRail vraagt of is overwogen om ten aanzien van de milieuprestatie-eisen aan te sluiten bij de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Daarbij kan worden gedacht aan het benutten van bestaande instrumenten en rollen binnen dit stelsel, zoals het kwaliteitsborgingsinstrument en de kwaliteitsborger, om de naleving en toetsing van de eisen op een efficiënte en uniforme wijze te borgen.
- ProRail verzoekt om in het wetsvoorstel tijdelijke ontheffingen op te nemen voor pilots, zodat innovaties of duurzame producten getest kunnen worden. Het wettelijk verplicht stellen van milieuprestatie-eisen kan met name voor buitenlandse partijen drempelverhogend werken, omdat die dan vooraf al een MKI conform Nederlandse bepalingsmethode moeten aanleveren. Het is vraag of bedrijven daartoe bereid zijn, omdat voor veel buitenlandse partijen de Nederlandse markt relatief klein is. Dit geldt zeker voor een deel van de spoorsector.
- “Handhaving en controle” zal steeds belangrijker worden. Door dit wetsvoorstel zal er nog meer druk komen te liggen bij erkende LCA-adviseurs die al schaars zijn. In hoofdstuk 2 wordt onder flankerend beleid niet gesproken over de noodzaak om voldoende gecertificeerde LCA-adviseurs beschikbaar te hebben. Gezien de krapte in personeel in alle sectoren is het noodzakelijk om hier wel aandacht voor te hebben (voor het tweede wetsvoorstel deel (gunnen)). In paragraaf ‘handhaving (pag 30)’ wordt dit thema wel benoemd en verwezen naar het ondersteuningspunt. Bij het ondersteuningspunt staat dit echter niet genoemd.
- MKI is nog een jong middel (bestaat zo’n 10 jaar). ProRail kan daarom nog niet goed overzien wat de ontwikkelingen gaan zijn in de aankomende 10 jaar en of MKI het juiste middel gaat zijn. In het wetsvoorstel wordt gesproken over milieu-prestatie waardoor vrijheid wordt gegeven. Het is noodzakelijk om bij de opzet van de AMVB’s kritisch te kijken naar hoe deze zijn opgebouwd. Circulariteit en hoogwaardig hergebruik aan de einde van de levensduur moet voldoende hierin geborgd worden.
- Positief is dat er een hoofdstuk evaluatie is opgenomen. Gezien het jonge vakgebied is dat zeer wenselijk. De evaluatie is echter nog niet SMART uitgewerkt. Het lijkt mij wenselijk om hierin minimaal een tijdscomponent op te nemen (bijv. een termijn van 3 jaar).
- Zie onderstaand een aantal specifieke inhoudelijke punten op detailniveau alsmede een paar spel- en typfouten die ProRail heeft signaleerd.
 - Pag 6 “In het kader van deze wetgeving ligt de focus op werken in de GWW-sector, waaronder onder meer de aanleg en het onderhoud van wegen, bruggen, viaducten, kades, sluizen en rioleringssystemen vallen” moet daar niet ook bij “spoor”?

- Pag 6 “als het gunningscriterium op milieuprestatie te bepalen aan de hand van een levenscyclusbenadering”: houdt “levenscyclusbenadering” in dat we altijd A t/m D moeten meenemen in het gunningscriterium MKI?
- Pag 7 7e regel: “sturen eisen” moet dat niet zijn “sturen op eisen”?
- Pag 10 1 na laatste zin: “bevestigd” moet zijn “bevestigt”.
- Pag 12 2^e bullit “Het vastleggen van kwaliteitsaspecten voor het meenemen een gunningscriterium” moet zijn “Het vastleggen van kwaliteitsaspecten voor het meenemen van een gunningscriterium”.
- Pag 12 laatste bullit één na laatste zin “of dat er maar één partij overblijft om de opdracht te volbrengen.” Het gegeven dat er maar één partij overblijft hoeft geen reden te zijn geen milieu-prestatie-eisen op te stellen!
- Pag 14 11^e regel “een onderlat neer” is ongelukkig gekozen omdat het juist gaat over een ‘bovenlat’, hoe *lager* de milieubelasting hoe beter.
- Pag 23 4.3 4^e regel één “hierbij” te veel
- Pag. 24 6. 6^e regel, woord ontbreekt in ?: Met eenduidige ? zorgt”
- Pag 27 6.2 4^e regel: milieustatie-eisen moet zijn “milieuprestatie-eisen”.
- Pag 29 *gunnen op basis van prijs en kwaliteit* 7^e regel: toevoegen “gebruik” in “meest gebruik gemaakt”.