



Inkopen met groene vingers: prioriteit in Den Haag en Brussel

Augustus 2010

Deze voorpublicatie betreft het Europese en nationale beleid en recht met betrekking tot het toepassen van milieucriteria in de inkooppraktijk: groen inkopen.



EUROPA decentraal

Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden

Inkopen met groene vingers: prioriteit in Den Haag en Brussel
Voorpublicatie, augustus 2010

mr. Ann-Marie Kühler (Kenniscentrum Europa decentraal)
mr. Jacobien Muntz-Beekhuis (PIANOO)
drs. Lisa Vermeer (Kenniscentrum Europa decentraal)

Met dank aan Eva Hillen en Caspar Sluiter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Samenvatting

Zowel in de Brusselse als de Haagse politieke arena staat duurzaam inkopen in de belangstelling. Overheidsinkopen worden beschouwd als belangrijk middel om leveranciers en producenten te stimuleren om te investeren in de ontwikkeling van duurzame goederen en diensten. Om duurzaamheid te incorporeren in de aanbestedingspraktijk van decentrale overheden werden bepalingen inzake milieucriteria bij de herziening van aanbestedingsrichtlijnen in de richtlijn vastgelegd en zijn inmiddels Nederlandse en Europese criteria ontwikkeld voor vele productgroepen. Decentraal Nederland is inmiddels voorbij de vraag of er duurzaam moet worden ingekocht, en werkt aan het behalen van gestelde doelen.

Allereerst gaat deze bijdrage in op de activiteiten op het gebied van groen inkopen op Europees niveau. De impulsen hiervoor worden besproken, waaronder de herziening van de strategie voor duurzame ontwikkeling en de het bevorderen van een groene inkooppraktijk via andere dan de Aanbestedingsrichtlijnen. Dit wordt gevolgd door een korte beschouwing op de manier waarop Nederlandse decentrale overheden zich inzetten om dit beleid te beïnvloeden en vervolgens komen de Europese en nationale juridische kaders aan bod. Er wordt ingegaan op de rol van milieu in de huidige aanbestedingsrichtlijnen en het nationale juridische aanbestedingskader, gevolgd door een beschrijving van nationale beleid omtrent groen inkopen zoals het opstellen van duurzaamheidscriteria. De bijdrage sluit af met een aantal uitdagingen die de praktijk van groen inkopen met zich meebrengt voor decentrale overheden, geïllustreerd met praktijkvoorbeelden.

Waarom deze publicatie?

Deze bijdrage is bedoeld voor iedereen met interesse in de beleidsmatige en juridische achtergrond van de praktijk van groen inkopen, zowel Europees als nationaal. Het maakt onderdeel uit het gedeelte over milieu en de interne markt in de bundel 'Europese milieuwetgeving en decentrale overheden. Van beleid en recht naar de praktijk via de onderhandelingstafel'. Dit vierde deel uit de serie Praktijkcahiers Europees recht van Sdu Uitgevers is tot stand gekomen onder redactie van Simone Goedings, Emile Perton en Lisa Vermeer versijnt op 4 november 2010 tijdens [het jaarcongres van Kenniscentrum Europa decentraal 'Uw Europa, uw kans!'](#).

1. Duurzaam inkopen: niet óf, maar hoe?

Alhoewel niet iedereen exact hetzelfde verstaat onder de term 'duurzaam inkopen', bestaat er wel brede overeenstemming over het feit dat deze praktijk een belangrijk middel is om duurzame doelstellingen te halen. De Nederlandse overheid beschouwt zichzelf door haar marktpotentieel als aanjager van een duurzame samenleving, onder andere door een duurzame inkooppraktijk te bewerkstelligen. Gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk vragen zich inmiddels niet meer af of ze duurzaam moeten inkopen, maar hoe dit moet gebeuren binnen de grenzen van het mogelijke en wenselijke.

Ook op Europees niveau staat duurzaam inkopen in de schijnwerpers. Er is bijzondere aandacht voor een groene inkooppraktijk in de Europese Unie (EU), in Europees jargon 'Green Public Procurement' (GPP) genoemd. Enerzijds als gevolg van Europese doelstellingen op het gebied van klimaat en energie en anderzijds door de beleidsdoelstelling uit het Zesde Milieuactieprogramma (MAP) om milieubescherming zo veel mogelijk te integreren in andere beleidsterreinen zoals het mededingingsrecht.

Deze bijdrage gaat over het Europese en nationale beleid met betrekking tot het toepassen van milieucriteria in de inkooppraktijk: groen inkopen.¹ Allereerst komt de ontwikkeling van de Europese beleidskaders aan bod en de invloed die de Nederlandse decentrale overheden uitoefenen op Europees niveau om de beleidskaders en wetgeving zoveel mogelijk op elkaar en op de Nederlandse praktijk af te stemmen. Een beschrijving van het juridische kader voor groene aanbestedingen en de totstandkoming van duurzame criteria in Nederland volgt hierop. De bijdrage sluit af met de beschrijving van een aantal uitdagingen en handvatten voor decentrale overheden, geïllustreerd door praktijkvoorbeelden.

2. Groen inkopen op Europees niveau

De Europese aanbestedende diensten besteden jaarlijks omgerekend ongeveer 16 % van het bruto nationaal product (bnp) van de EU aan de aanschaf van goederen (kantoorapparatuur, bouwonderdelen, voertuigen), dienstverlening (gebouwenonderhoud, vervoer, schoonmaak, catering) en bouwwerken (wegen, bruggen). Het inzetten van milieuvriendelijke criteria bij overheidsaankopen kan daardoor goed als middel dienen om een Europese duurzame samenleving te bereiken.

Impulsen voor groen inkopen

Op Europees niveau loopt een aantal ontwikkelingen rondom groen inkopen parallel, waarin afwisselend de Europese Commissie (Commissie), de Europese regeringsleiders en het bedrijfsleven de rol van aanjager spelen. Van groot belang is de herziening van de aanbestedingsrichtlijnen in 2004 geweest; hier gaat de derde paragraaf uitgebreid op in. Meer recent nam de Commissie het initiatief om Europese milieucriteria voor een aantal productgroepen vast te stellen, echter zonder verplichtend karakter. Tevens is er een aantal andere Europese richtlijnen dan de aanbestedingsrichtlijnen waarin het stellen van milieucriteria bij de aanschaf van bepaalde producten, zoals auto's, verplicht wordt gesteld. Op deze twee laatste processen gaan onderstaande alinea's verder in, nadat het Europese actiekader voor groen inkopen is geschetst.

Strategie voor duurzame ontwikkeling

In Europees opzicht zijn de impulsen voor groen inkopen te plaatsen binnen de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling. Deze strategie is onderdeel van de belangrijke Europese doelstelling uit de Europese Akte van 1987: het verbeteren van milieubescherming. In 2001 lanceerde de Commissie een Europese strategie voor duurzame ontwikkeling. Deze Sustainable Development Strategy (SDS)² wordt ook wel de Göteborg-strategie genoemd en met het vaststellen ervan in juni 2001 te Göteborg

¹ Deze bijdrage gaat niet over het toepassen van sociale criteria. Zie voor meer informatie hierover [de website van Kenniscentrum Europa decentraal](#).

² Commissievoorstel [COM\(2001\) 264/2](#).



gaven de Europese regeringsleiders op twee manieren een belangrijke impuls aan groen inkopen. Allereerst doordat de lidstaten zich committeerden om overheidsopdrachten te gebruiken ter bevordering van milieuvriendelijke productie, consumptie en dienstverlening. Daarnaast vroegen de lidstaten de Commissie expliciet om een leidraad voor groen inkopen op te stellen. Deze vraag werd mede ingegeven door het ontbreken van bepalingen over de toepassing van milieucriteria in de toen geldende aanbestedingsrichtlijnen. De Commissie publiceerde de gevraagde leidraad een maand later in de vorm van een interpretatieve mededeling (IM)³. Deze gaf een analyse en overzicht van de mogelijkheden in het toen bestaande communautaire rechtskader om milieuoverwegingen te integreren in overheidsopdrachten. Dit bleek onvoldoende helderheid te verschaffen. Jurisprudentie uit 2002 over het meewegen van ecologisch voordeel bij een aanbestedingsprocedure⁴ en geluiden uit de maatschappij over voortdurende onduidelijkheid omtrent het toepassen van milieucriteria, zorgden voor verduidelijking in de aanbestedingsrichtlijnen die in 2004 werden aangenomen.

Impuls Inkoopcriteria

Een tweede belangrijke Europese gebeurtenis op initiatief van de Commissie gaf zeven jaar na de publicatie van de IM momentum aan de inspanningen op het gebied van groen inkopen. Opnieuw betrof het de publicatie van een mededeling over overheidsopdrachten en het milieu.⁵ Hierin stelde de Commissie onder meer een raamwerk voor dat handvatten moet bieden om bij aanbestedingen beter rekening te kunnen houden met het milieu. In september 2008 concludeerden de Europese ministers van Economische Zaken (EZ) ten aanzien van deze mededeling dat "gezien het belang van overheidsopdrachten in het Europese BBP, [...] het groen maken van overheidsopdrachten één van de efficiënte instrumenten voor het bevorderen van productiemethodes die milieuvriendelijker zijn en die aansporen tot het leveren van goederen en diensten [is] die, gelet op de ecologische voordelen, gedurende hun gehele levenscyclus een gunstige verhouding tussen kosten en baten bieden; groene overheidsopdrachten kunnen, met name wanneer zij milieuvriendelijke producten en technologieën steunen, bijdragen tot het verwezenlijken van een zeer concurrerende en vernieuwende Europese kenniseconomie".⁶ Om dit te bereiken werd toen voor 2010 de beleidsdoelstelling van 50 % groene overheidsopdrachten per lidstaat vastgesteld. De ministers legden nadruk op het identificeren en gebruikmaken van de instrumenten die de bestaande Europese regelgeving, zoals de aanbestedingsrichtlijnen, bieden. Op basis van deze afspraken heeft de Commissie het initiatief genomen om Europese criteria voor bepaalde producten te ontwerpen die de decentrale inkooppraktijk kunnen raken. Daarom zet met name de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zich samen met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieu (VROM) actief in om de activiteiten van de Commissie aan te laten sluiten bij de Nederlandse praktijk en de behoeften op decentraal niveau.

Groene criteria in Europese richtlijnen

De mededeling uit 2008 gaf een aanzet voor het vaststellen van Europese milieucriteria, maar tegelijkertijd zijn er enkele Europese richtlijnen in ontwikkeling en aangenomen die de inkooppraktijk van overheden raken. Na omzetting van deze richtlijnen in Nederlandse wetgeving kan dit in sommige gevallen leiden tot een verplichting om milieucriteria toe te passen bij het inkopen van bepaalde producten.

Ecodesign

In 2005 werd de Ecodesignrichtlijn⁷ aangenomen. Hiermee werden Europese comités van experts in het leven geroepen die ontwerpmaatregelen voor producten kunnen voorstellen die een verplichte integratie van milieuaspecten in het productontwerp behelzen. Deze eisen gaan in eerste instantie producenten van deze producten aan, maar het betreft soms ook producten die door overheden worden ingekocht, zoals kantoor- en straatverlichting.⁸

³ Commissievoorstel [COM\(2001\) 274](#).

⁴ [C-513/99](#) Concordia Bus Finland.

⁵ Commissievoorstel [COM\(2008\) 400](#).

⁶ Conclusies van de Raad d.d. 22 september 2008, [13067/08](#).

⁷ Richtlijn [2005/32/EG](#), inmiddels gewijzigd door Richtlijn [2008/28/EG](#).

⁸ Verordening (EG) nr. [245/2009](#).

Energie-efficiëntie

In 2006 werd een richtlijn aangenomen met als doelstelling het verbeteren van energie-efficiëntie, onder meer bij zogenaamde energiediensten zoals stadsverwarming. Op basis van deze richtlijn moet de publieke sector ten minste twee concrete maatregelen treffen ter bevordering van energie-efficiëntie bij overheidsopdrachten, bijvoorbeeld het hanteren van energieprestatiecontracten. Daarnaast zijn de lidstaten gebonden aan het publiceren van richtsnoeren over energie-efficiëntie als een mogelijk beoordelingscriterium bij het in concurrentie aanbesteden van overheidsopdrachten.⁹

Wegvoertuigen

In 2009 is de Richtlijn inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen aangenomen. Hierin is een belangrijke rol weggelegd voor aanbestedende diensten. De richtlijn stelt (decentrale) overheden verplicht om vanaf 2012 bij het aanbesteden van vervoermiddelen en transportdiensten rekening te houden met milieuoverwegingen op het gebied van CO₂-uitstoot en brandstofverbruik.¹⁰

Etikettering

In 2010 is de Energie-etiketteringsrichtlijn aangenomen die het beschikbaar stellen van informatie over het energieverbruik van energiegerelateerde producten in etiketten verplicht. In deze richtlijn zijn expliciete doelstellingen opgenomen voor aanbestedende diensten. Zij dienen ernaar te streven uitsluitend producten aan te kopen die aan de hoogste prestatieniveaus wat betreft energiegebruik voldoen en tot de hoogste energie-efficiëntieklasse behoren. De richtlijn moet op 20 juni 2011 zijn omgezet in nationale wetgeving en in Nederland kan ervoor worden gekozen om aanbestedende diensten te verplichten uitsluitend producten aan te kopen die aan deze criteria voldoen.¹¹

Kantoorapparatuur

In 2008 is een belangrijke Europese verordening aangenomen waarmee het energie-efficiëntie-etiket voor kantoorapparatuur "Energy Star" werd geïntroduceerd. De verordening bepaalt dat aanbestedende diensten als criterium in het aankoopbeleid kunnen opnemen dat de aan te schaffen apparatuur in de top 10 van Energy Star dient te staan en moet voldoen aan nader te specificeren minimumprestatie-eisen.¹²

Dit brede palet aan richtlijnen toont aan dat de Commissie hard werkt om duurzaam inkopen te stimuleren en af te dwingen via richtlijnen die in eerste instantie niet uitsluitend op de inkooppraktijk zijn gericht. Naast het stellen van wettelijke normen beschouwt de Commissie de inkooppraktijk als een mogelijkheid om de overheid verdergaande verplichtingen op te leggen. Vanwege de voorbeeldfunctie van de overheid en de omvang van de overheidsbestedingen draagt de Commissie de overheid op leveranciers en producenten te stimuleren om duurzame goederen en diensten te leveren.

3. Inzet decentrale overheden in Brussel

Zoals eerder aangegeven hebben de Europese activiteiten op het gebied van groen inkopen gevolgen voor decentrale overheden in hun rol als aanbestedende dienst. In de herziene Europese strategie voor duurzame ontwikkeling uit 2006, werd de belangrijke rol van het lokale en regionale niveau bij het bewerkstelligen van duurzame ontwikkeling benadrukt.¹³ Het belang van groen inkopen wordt op alle politieke niveaus onderkend maar de concrete uitwerking in de EU is achtergebleven. Een kopgroep van zeven lidstaten (Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Oostenrijk, Denemarken, Zweden, Finland en Nederland) heeft in september 2009 enkele suggesties gedaan voor verdere uitwerking van de duurzame inkoopstrategie. De Commissie heeft het initiatief van de kopgroep met instemming begroet en wil een adviesgroep bestaande uit alle lidstaten. Gezamenlijk met de Commissie wordt getracht

⁹ Richtlijn [2006/32/EG](#).

¹⁰ Richtlijn [2009/33/EG](#).

¹¹ Richtlijn [2010/30/EU](#).

¹² Verordening nr. [106/2008](#). Op www.eu-energystar.org is een gedeelte ingericht voor overheden.

¹³ Herziening van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling, [10917/06](#), 25.

helderheid te krijgen over juridische en technische aspecten zoals het prioriteren van productcategorieën, de methodologie voor het ontwikkelen van criteria en heldere goedkeuringsprocedures. Daarnaast zou volgens de kopgroep niet alleen het Europese Directoraat-generaal Milieu (DG Milieu) van de Commissie, maar andere DG's, aanbestedende diensten uit de EU en spelers in het maatschappelijk middenveld betrokken moeten zijn bij dit proces om van elkaars expertise, kennis en ervaring te profiteren en het draagvlak te vergroten. Dit benadrukt ook de *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR), de belangenbehartiger van de Europese gemeenten en regio's in Brussel, in een policy paper over overheidsaanbestedingen van maart 2010.¹⁴ De Nederlandse inzet is om ervoor te zorgen dat Europees beleid op dit terrein zoveel mogelijk aansluit bij de praktijk op nationaal, regionaal en lokaal niveau. In het voorjaar van 2010 heeft het Europees Parlement (EP) een resolutie¹⁵ aangenomen over nieuwe ontwikkelingen bij overheidsopdrachten, waarbij thema's als hoge ambitie, transparantie en een aanpak met betrokkenheid van alle stakeholders onderschreven worden.

4. Van Europese aanbestedingsrichtlijn tot Nederlandse duurzaamheidscriteria

Vanaf de millenniumwisseling werd vanuit Europees aanbestedingsrecht expliciet aandacht geschonken aan het stellen van milieuvriendelijke criteria bij overheidsopdrachten, met name voor decentrale overheden. De ontwikkeling van de Europese en nationale kaders wordt in deze paragraaf beschreven. Daarna volgt een beschrijving van een aantal uitdagingen en handvatten om hiermee om te gaan, geïllustreerd door decentrale praktijkvoorbeelden.

Europese en nationale kaders voor groen inkopen

Gelijk oplopend met de ontwikkeling van het Europese beleid voor duurzame ontwikkeling zijn er juridische ontwikkelingen met betrekking tot het integreren van milieuaspecten in overheidsaanbestedingen geweest.

Europese juridische aanbestedingskaders

De reeds genoemde interpretatieve mededeling (IM) van de Commissie uit 2001 geeft een analyse en overzicht van de toenmalige mogelijkheden binnen het bestaande rechtskader om milieuoverwegingen te integreren in overheidsopdrachten en geeft aan dat voor een uitbreiding van mogelijkheden nieuw communautair beleid nodig zou zijn. Onder de toen nog vigerende aanbestedingsrichtlijnen bestond geen expliciete bepaling voor de toepassing van milieucriteria, maar werd in eerste instantie uit jurisprudentie afgeleid dat er tot op zekere hoogte mogelijkheden waren om bijvoorbeeld in de gunningscriteria rekening te houden met de toepassing van milieuoverwegingen, zoals in de Finse buszaak.¹⁶ Volgens de Commissie boden de aanbestedingsrichtlijnen wel verschillende mogelijkheden om milieuoverwegingen te integreren. Bijvoorbeeld bij het vaststellen van het voorwerp van de opdracht, het opstellen van technische specificaties, selectiecriteria en gunningscriteria. Daarnaast bestond de mogelijkheid om zogenaamde aanvullende criteria te stellen, zolang maar geen strijd optrad met de algemene Verdragsbeginselen.

Totstandkoming huidige aanbestedingsrichtlijnen

In 2004 zijn de aanbestedingsrichtlijnen herzien. Bij de totstandkoming ervan is onder meer aandacht uitgegaan naar het codificeren – het in wettekst vastleggen – van bestaande jurisprudentie over het stellen van milieueisen. Hierbij werd het recht van aanbestedende diensten om zelf te beslissen wat op welke manier aanbesteed moet worden zoveel mogelijk geëerbiedigd. Dit betreft zowel het benoemen van het gewenste product of dienst als bijvoorbeeld de keuze om dat duurzaam te doen. Daarnaast werd uitvoerig gesproken over de verhouding tussen de Europese Verdragsbeginselen zoals het non-discriminatie-, gelijkheids- en transparantiebeginsel enerzijds en het maken van onderscheid tussen het stellen van milieueisen als selectie-eisen, gunningseisen of als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde anderzijds.

¹⁴ CEMR's key messages '[Over-reliance on public procurement as a policy instrument](#)', 19 maart 2010.

¹⁵ [2009/2175](#) (INI).

¹⁶ Zie noot 4.

Milieu in de aanbestedingsrichtlijn

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bepaalt in artikel 11 dat eisen inzake milieubescherming geïntegreerd moeten worden in het beleid en het optreden van de EU. De huidige Europese aanbestedingsrichtlijn¹⁷ verduidelijkt hoe aanbestedende diensten kunnen bijdragen tot de bescherming van het milieu en het bevorderen van duurzame ontwikkeling, op een wijze die het mogelijk maakt hun opdrachten voor de beste prijs-kwaliteitverhouding te krijgen.¹⁸

De richtlijn is niet bedoeld om het voorschrijven van maatregelen ter bescherming van het milieu of met het oog op duurzame ontwikkeling op enigerlei wijze te belemmeren. De enige geldende belemmering is dat voornoemde maatregelen in overeenstemming moeten zijn met de Verdragsbeginselen.¹⁹

In artikel 26 van de richtlijn wordt de mogelijkheid gegeven tot het meenemen van milieueisen in de verschillende aanbestedingsfasen. Bijvoorbeeld door milieueisen te stellen bij de uitvoering van de opdracht, door ze mee te wegen bij de selectie of gunning van een opdracht, door ze op te nemen of ernaar te verwijzen in het bestek en de aankondiging of via technische specificaties. Milieueisen moeten altijd verenigbaar zijn met het Europese recht en in de aankondiging van de opdracht of in het bestek worden vermeld. Criteria voor de vervulling van milieueisen kunnen ook economische en kwalitatieve gunningscriteria bevatten die aanbestedende diensten de mogelijkheid bieden om tegemoet te komen aan de in de specificaties voor de opdracht vermelde behoeften van het betrokken openbare lichaam.²⁰

De aanbestedende dienst moet aangeven waar informatie verkregen kan worden over de bij de uitvoering van de opdracht in acht te nemen milieubeschermingswetgeving die geldt op de plaats van uitvoering.²¹ Een aanbestedende dienst kan ook normen stellen aan ondernemers op het gebied van milieubeheer. Dit kan in de aanbestedingsprocedure onder meer aan de orde komen bij de kwalitatieve selectie. Het is mogelijk om bepaalde ondernemers van deelname aan een overheidsopdracht uit te sluiten wegens niet naleving van milieuwetgeving en milieubeheermaatregelen.²²

De voorwaarden die een aanbestedende dienst stelt voor de uitvoering van een opdracht en die bijvoorbeeld betrekking hebben op milieubescherming zijn verenigbaar met de richtlijn voor zover zij niet direct of indirect discriminerend zijn. Ook moeten de criteria zodanig geformuleerd worden dat mededinging mogelijk blijft. Overheden dienen rekening te houden met objectieve, proportionele en non-discriminatoire toepassing van milieucriteria. Ofwel: niet toeschrijven naar die ene duurzame leverancier.

Gebruik van keurmerken

Aanbestedende diensten die in de technische specificatie van een bepaalde opdracht milieueisen wensen op te nemen, kunnen milieukeurmerken voorschrijven. Bijvoorbeeld een bepaalde productiemethode of het milieueffect van specifieke productgroepen of -diensten. Hiervoor mogen de criteria worden gebruikt die zijn omschreven in keurmerken, als deze criteria aan bepaalde voorwaarden voldoen. De criteria moeten zijn ontwikkeld en aangenomen op grond van wetenschappelijke gegevens. Daarnaast moeten bij het vaststellingsproces van de criteria betrokkenen – zoals regeringsinstanties, consumenten, kleinhandel en milieuorganisaties – hebben kunnen deelnemen. Ook dient het keurmerk toegankelijk en beschikbaar te zijn voor alle betrokken partijen. Technische specificaties zoals prestatie of functionele eisen, kunnen dus milieukeurmerken bevatten en deze mogen verwijzen naar Europese milieukeurmerken.²³

¹⁷ Richtlijn [2004/18/EG](#).

¹⁸ Ibidem, rechtsoverweging 5.

¹⁹ Ibidem, rechtsoverweging 6.

²⁰ Ibidem, rechtsoverweging 46.

²¹ Ibidem, rechtsoverweging 33 en artikel 27.

²² Ibidem, rechtsoverweging 43 en 44 en artikel 50.

²³ Richtlijn [2004/18/EG](#), rechtsoverweging 29 en onder meer artikel 23 lid 3 sub b en lid 6. Zie ook de praktijkvraag '[Mag ik vragen naar een bepaald keurmerk](#)' van Kenniscentrum Europa decentraal.

Nationaal juridisch aanbestedingskader

Op dit moment ontbreekt een coherent nationaal juridisch aanbestedingskader in Nederland. Na de parlementaire enquête inzake de bouwfraude is wel aanbevolen een dergelijk kader te creëren om daarmee duidelijkheid voor aanbestedende diensten en inschrijvers te scheppen. Met het wetsvoorstel voor een Aanbestedingswet van juli 2010²⁴, waarin ook de hiervoor genoemde milieuaspecten op diverse plaatsen aan de orde komen, wil EZ hieraan tegemoet komen.

Nationaal beleid

In de zomer van 2006 besloot de Tweede Kamer dat de rijksoverheid uiterlijk in 2010 bij alle inkoop of investeringen milieucriteria moest toepassen. Ook voor decentrale overheden is toen de (inspannings)verplichting vastgelegd dat 50 % van het inkoopbudget met inachtnaam van duurzaamheidscriteria moet worden aanbesteed. De uitwerking van criteria ter ondersteuning van deze verplichting werd opgedragen aan het uitvoeringsagentschap SenterNovem, nu Agentschap NL.

Via klimaatakkoorden met het Rijk zijn alle gemeenten, provincies en waterschappen gebonden aan afspraken rond duurzaam inkopen. De VNG heeft in november 2007 afgesproken dat in 2010 gemeenten bij 75 % van hun uitgaven aan producten en diensten waarvoor duurzaamheidscriteria zijn vastgesteld, deze criteria zullen toepassen. Voor 2015 ligt de ambitie op 100 %. De provincies en de waterschappen hebben afgesproken in 2010 50 % duurzaam in te kopen. Ook zij streven naar 100 % in 2015.²⁵

Duurzaamheidscriteria

Voor nagenoeg alle typen producten en diensten die de overheid inkoop zijn inmiddels aandachtspunten en criteria opgesteld voor het verduurzamen van de inkoop. De aandachtspunten hebben bijvoorbeeld betrekking op het duurzaam gebruik van ingekochte goederen binnen de bedrijfsvoering van een organisatie. De inkoopcriteria betreffen enerzijds geschiktheidseisen en selectiecriteria ten aanzien van de leverancier en anderzijds minimumeisen en gunningscriteria ten aanzien van producten, diensten en werken. Daarnaast bevatten de criteria aandachtspunten voor contractvoorwaarden. Gedurende een aantal jaren heeft Agentschap NL gewerkt aan milieucriteria voor 45 productgroepen, met behulp waarvan overheden duurzaamheid kunnen inpassen in hun inkoopbeleid. De criteria zijn grofweg onderverdeeld in de categorieën A) gebouwen, B) Grond-, weg- en waterbouw (GWW), C) beheer openbare ruimte, D) vervoer, E) apparatuur, F) facilitaire zaken en G) diversen.²⁶

Hoe de verschillende door de overheden gestelde percentages in verband met deze criteria moeten worden gezien, gaf de minister van VROM aan in de tweede voortgangsrapportage duurzaam inkopen van 25 juni 2009. Zo betekent een percentage van 100 % duurzaam inkopen bij het Rijk dat uiterlijk vanaf 1 januari 2010 voor de vastgestelde 45 productgroepen milieucriteria worden gehanteerd in het inkoopproces. De productgroepen waarvoor geen criteria zijn geformuleerd of door de (decentrale) overheid zelf vastgestelde criteria tellen niet mee voor de berekening van de percentages voor duurzaam inkopen. In de derde voortgangsrapportage van januari 2010 legde de minister nadruk op het belang van continue betrokkenheid van stakeholders bij duurzaam inkopen. Daarnaast worden de mogelijkheden bekeken om de duurzaamheidscriteria geleidelijk aan te scherpen en toekomstgericht te maken.

In de praktijk blijkt dat decentrale overheden ook overwegen om niet-verplichte criteria of criteria voor vastgestelde productgroepen in gewijzigde vorm toe te passen. De VNG zegt onder meer hierover in haar ledenbrief van 23 september 2009 dat “ook al tellen [een aantal geschrapte] productgroepen niet meer mee voor het percentage [van 75 % duurzaam in 2010], de informatie inkopers toch nog wel kan

²⁴ [Nieuwe regels omtrent aanbestedingen \(Aanbestedingswet 20..\)](#), Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 440, nr. 4.

²⁵ [Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007 - 2011](#) d.d. november 2007, [Klimaat- Energieakkoord tussen Rijk en provincies](#) d.d. januari 2009, [Klimaatakkoord Unie en Rijk 2010 - 2020](#) d.d. april 2010.

²⁶ Zie voor de criteria www.senternovem.nl/duurzaaminkopen.

helpen om ook bij die productgroepen een verduurzaming van de markt te bereiken. De criteria zijn nuttige handvatten voor inkopers om direct resultaat te bereiken, maar overheden kunnen ook eigen criteria gebruiken”.²⁷

Handreikingen voor decentrale overheden

Op het moment van schrijven van deze bijdrage zijn er, naast de nationale criteria zoals vastgesteld door VROM, meerdere instrumenten beschikbaar voor decentrale overheden ter ondersteuning van een groen aankoopbeleid. De Commissie heeft in 2005 het Europees handboek “Groen kopen!” gepubliceerd. Dit bevat (indicatieve) juridische mogelijkheden voor het meenemen van milieuoverwegingen in Europese aanbestedingen en voorbeelden uit de praktijk, met name bedoeld voor decentrale overheden.²⁸ In het Werkprogramma van de Commissie voor 2010²⁹ wordt een mededeling aangekondigd om richting te geven aan aanbestedende diensten omtrent de correcte toepassing van de bestaande instrumenten en de ruimte die deze bieden voor de groene aspecten van aanbesteden.

Ook Agentschap NL biedt verschillende instrumenten aan ter ondersteuning van het opstarten en inbedden van duurzaam inkopen in de organisatie. Concrete voorbeelden hiervan zijn de Implementatiecoach en de Informatiekaart Duurzaam Inkopen. Daarnaast zijn er verschillende websites met informatie over duurzaam inkopen voor decentrale overheden.³⁰ Ook kunnen zij deelnemen aan het Kennisnetwerk Duurzaam Inkopen dat bijeenkomsten organiseert en een afgeschermd digitaal platform op PIANOo-desk faciliteert waar de leden documenten kunnen delen, discussies voeren en vragen stellen.

5. De uitdagingen van groen inkopen voor decentrale overheden

Uit bovenstaande blijkt dat decentrale overheden op verschillende manieren worden ondersteund bij het verduurzamen van het inkoopproces. Ook blijkt dat zij zich enige vrijheid kunnen permitteren bij het toepassen van milieucriteria voor productgroepen. Op basis van de ervaringen van verschillende decentrale overheden is een aantal handvatten te formuleren. Daarnaast blijkt dat decentrale overheden die in de praktijk aan de slag gaan met duurzaam inkopen geconfronteerd worden met een aantal uitdagingen. Hieronder volgen enkele handvatten en uitdagingen, geïllustreerd door praktijkvoorbeelden. Vele andere praktijkvoorbeelden zijn te vinden op de verschillende eerder genoemde websites over duurzaam inkopen.

Duurzaamheid begint bij de eigen organisatie

Wacht niet af tot de buitenwereld naar je toekomt met duurzame ideeën maar genereer ook zelf goede, innovatieve ideeën en stem je bedrijfsvoering af op de doelstellingen voor duurzaam inkopen.

Goed voorbeeld doet volgen

Door als overheid meer vraag te creëren naar duurzame leveringen en diensten, komen de initiatieven om duurzamer te produceren vanzelf vanuit de markt.

Criteria actueel houden

Aangezien de ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid doorgaan, dienen de criteria onderhouden te worden.

Naleving verifiëren

Wanneer een aanbestedende dienst bepaalde eisen stelt, dient zij ook te verifiëren of hieraan voldaan wordt.

²⁷ Ledenbrief ‘[Praktijkvoorbeelden duurzaam inkopen en prijsvraag](#)’, Nr. 09/108.

²⁸ Zie ec.europa.eu/environment/gpp.

²⁹ Commissievoorstel [COM\(2010\) 135](#).

³⁰ Zie www.rijksoverheid.nl/duurzaam-inkopen; www.piano.nl; www.agentschapnl.nl/duurzaaminkopen; www.duurzameoverheden.nl/inkopen en www.europadecentraal.nl/aanbestedingen.

Andere of verder strekkende criteria gebruiken

De criteria voor 45 productgroepen bieden houvast, maar ook buiten deze productgroepen kan duurzaam ingekocht worden. Sommige aanbestedende diensten zullen de ambitie hebben om verder te gaan dan de gestelde 100 % duurzame inkoop in de 45 vastgestelde productgroepen.

Gebruiken van keurmerken en labels

Het gebruik van milieukeuren zoals Max Havelaar is niet zonder meer mogelijk. Het is wel toegestaan bepaalde ecologische technische vereisten op te nemen en aan te geven dat een label daaraan voldoet.

Koplopers en achterblijvers

Het is belangrijk om de verantwoordelijkheid van de gemeente, provincie of waterschap richting ondernemers vast te stellen. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn de volgende: wil je door het stellen van eisen de koplopers animeren en moeten achterlopers hun eigen achterstand inlopen? Of baseer je de eisen op de mogelijkheden van de gemiddelde ondernemer?

Gemeente Nijmegen: duurzame catering en een schoon wagenpark

Nijmegen heeft intern een aantal *lead buyers* aangewezen. Dit zijn budgethouders die zelfstandig inkopen en goed op de hoogte zijn van de nieuwe eisen (productgroepen). Hiermee wil Nijmegen de doelstelling behalen om in 2010 100 % duurzaam in te kopen. Eén van de eerste duurzaam ingekochte diensten is de catering die voor een deel biologisch en minder milieubelastend opereert. Binnenkort volgt de vervanging van het gemeentelijk wagenpark en moeten de stadsbussen aardgas gaan rijden.

Gemeente Utrecht: elektrische bierboot

Utrecht heeft sinds begin 2010 een nieuwe bierboot in de vaart die onder meer horecagelegenheden bevoorraadt over het water. Met deze boot wordt direct en indirect een bijdrage geleverd aan de luchtkwaliteit. Er rijden minder vervuilende vrachtwagens in de binnenstad en de boot is voorzien van een elektromotor met oplaadbare accu's. Na een hele dag varen, laden en lossen worden de accu's met groene stroom opgeladen.

Waterschap Rivierenland: duurzame mindset bij medewerkers

Pas als duurzaamheid een geïntegreerd onderdeel wordt van het beleid zal iedere ambtenaar en bestuurder er ook de verdiende aandacht aan geven. Om de geesten rijp te maken om ook in het eigen werk de duurzaamheid een betere plaats te geven, heeft het Waterschap Rivierenland een duurzaamheidsbeleid aanvaard. Maximale betrokkenheid van de medewerkers wordt gestimuleerd door duurzaamheid middels een puntensysteem ook persoonlijk voordeel te laten opleveren. Medewerkers kunnen punten verdienen door op de fiets naar het werk te komen in plaats van met de auto of andere duurzame initiatieven te nemen. In de praktijk leidt dit systeem tot bruikbare ideeën voor duurzaamheid en duurzaam inkopen.

Meerdere gemeenten: samen nog duurzamer

Verschillende samenwerkende gemeenten in de omgeving van Amersfoort hebben gezamenlijk een multifunctionele brandweerauto aangeschaft, die aan onder meer de duurzame eisen van alle gebruikers voldoet door innovatieve oplossingen in te zetten. Het is verstandig om ambitieuzere criteria (hogere eisen of eisen voor productgroepen die Agentschap NL niet heeft gedefinieerd) met meerdere aanbestedende diensten af te stemmen. Het is voor ondernemers hinderlijk om in iedere aanbesteding met andere eisen en andere bewijsmiddelen te worden geconfronteerd.

6. Conclusie

Zowel in de Brusselse als de Haagse politieke arena staat duurzaam inkopen in de belangstelling. Overheidsinkopen worden beschouwd als belangrijk middel om leveranciers en producenten te stimuleren om te investeren in de ontwikkeling van duurzame goederen en diensten. Om

duurzaamheid te incorporeren in de aanbestedingspraktijk van decentrale overheden werden bepalingen inzake milieucriteria bij de herziening van aanbestedingsrichtlijnen in de richtlijn vastgelegd en zijn inmiddels Nederlandse en Europese criteria ontwikkeld voor vele productgroepen. Decentraal Nederland is inmiddels voorbij de vraag of er duurzaam moet worden ingekocht, en werkt aan het behalen van gestelde doelen.