

# Schoon inkopen

## Een strategisch beleidsinstrument om de industriële transitie in Europa te versnellen

Een routekaart voor lidstaten om het concurrentievermogen, de veerkracht en de verduurzaming van de industrie te versterken

### Auteurs:

Jai Krishna Ranganathan

Tadeáš Rulík

Daiana Bouzo

Simon de Jonge

September 2026



**EEB**  
European  
Environmental  
Bureau



**INSTITUTE  
OF CIRCULAR  
ECONOMY**

**ecodes**  
tiempo de actuar

**NATUUR  
& MILIEU**  
Laat zien dat het kán

## Samenvatting

**De gevolgen van de klimaatcrisis worden steeds sterker gevoeld en kantelpunten in het klimaat naderen in hoog tempo. De komende jaren zullen doorslaggevend zijn voor onze inspanningen om een bewoonbare planeet te behouden. De Europese industriële sector is een belangrijke uitstoter van CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen. Het verduurzamen van de industrie is daarom van fundamenteel belang voor het behalen van de klimaatdoelstellingen. Tegelijkertijd biedt deze transformatie een strategische kans om het industriële concurrentievermogen, de economische veerkracht en de welvaart van Europa op de lange termijn te versterken.**

Voorals de productie van staal en cement is zeer vervuilend en verantwoordelijk voor meer dan 9% van de broeikasgasemissies in de EU. De regeringen van de EU-lidstaten beschikken, als belangrijkste afnemers in de bouw- en infrastructuursector, over een enorme koopkracht en hebben de mogelijkheid om de productie van deze materialen te hervormen. Schoon inkopen kan helpen om staal en cement te transformeren van 'hard-to-abate' naar 'ready-to-transform'. Het kan vraag creëren naar emissiearme materialen<sup>1</sup>, investeringsrisico's verminderen en de invoering van schone technologieën versnellen, waaronder productie op basis van hernieuwbare energie, gerecycled staal, vlamboogovens en technologieën voor klinkerarm en klinkervrij cement.

Het versnellen van deze transitie is niet alleen essentieel om de klimaatdoelstellingen te halen, maar is ook een economische en veiligheidsnoodzaak. Voortdurende afhankelijkheid van op fossiele brandstoffen gebaseerde productie stelt de Europese industrieën bloot aan schommelende energieprijzen, geopolitieke risico's en stijgende koolstofkosten. Naarmate gratis ETS-rechten worden afgebouwd en CBAM-verplichtingen van kracht worden, lopen bedrijven die de transformatie uitstellen het risico hun concurrentievermogen te verliezen en met gestrande activa te worden geconfronteerd. Omgekeerd kan vroegtijdig optreden Europese producenten positioneren als wereldleiders op het gebied van schone industriële technologieën.

De voordelen reiken verder dan klimaatmitigatie. Het koolstofarm maken van de staal- en cementproductie kan luchtvervuiling, gezondheidskosten en milieuschade verminderen en tegelijkertijd hoogwaardige werkgelegenheid, regionale ontwikkeling en de strategische autonomie van Europa ondersteunen. Door milieuprestaties, efficiënt gebruik van hulpbronnen en circulariteit te integreren in inkoopbeslissingen, kunnen overheden ervoor zorgen dat overheidsuitgaven bijdragen aan een veerkrachtige en duurzame economie.

Het Europese regelgevingslandschap evolueert in hoog tempo. De *Construction Products Regulation* (CPR), de *Ecodesign for Sustainable Products Regulation* (ESPR), de aanstaande *Industrial Acceleration Act* (IAA), de onlangs voorgestelde *Public Procurement Act* (PPA) en *Circular Economy Act* (CEA) zullen de eisen voor duurzame aanbestedingen en koolstofarme producten geleidelijk aanscherpen. Hoewel deze kaders gemeenschappelijke regels zullen bieden, hebben de lidstaten een unieke kans om nu actie te ondernemen en de markten voor te bereiden voordat toekomstige verplichtingen bindend worden.

---

<sup>1</sup> Opmerking: De term 'emissiearm', zoals die in dit document wordt gebruikt voor staal en beton, verwijst naar een product dat weinig broeikasgassen uitstoot, weinig andere milieuvervuilende emissies veroorzaakt en circulaire principes hanteert om het totale materiaalverbruik te verminderen.

Dit document biedt een praktisch stappenplan voor nationale autoriteiten om groene overheidsopdrachten in te zetten als een strategisch instrument voor het industriebeleid, waarbij inspiratie wordt geput uit de bestaande beste praktijken in Europa. Het document moedigt het creëren van meer *'lead markets'* aan via overheidsopdrachten voor de staal- en cementindustrie. Tegelijkertijd worden maatregelen benadrukt die nodig zijn om alle overheidsopdrachten strategisch en groen te maken. De acht genoemde maatregelen zijn: het vaststellen van de uitgangssituatie van het huidige beleid rondom schoon inkopen; het vaststellen van duidelijke doelstellingen en monitoringsystemen voor schoon inkopen; het oprichten van een nationaal competentiecentrum; het op elkaar afstemmen van technische normen; het toepassen van instrumenten voor volledige kostenberekening; het invoeren van ambitieuze en verplichte milieucriteria; het ontwikkelen van vlaggenschipprojecten en marktpartnerschappen; en het inzetten van gerichte financiële prikkels.

**Door verder te gaan dan een puur op naleving gebaseerde aanpak en aanbestedingen te erkennen als een motor voor innovatie en industriële transformatie, kan Europa publiek inkoopbeleid omzetten in een krachtige hefboom voor schoon concurrentievermogen, gezondere gemeenschappen en een veerkrachtige, koolstofvrije en circulaire economie.**

## Inhoudsopgave

|                                                                                                    |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Samenvatting .....</b>                                                                          | <b>2</b>  |
| <b>1) Inleiding en context .....</b>                                                               | <b>5</b>  |
| <b>2) Tijdschema van het EU-beleid .....</b>                                                       | <b>7</b>  |
| <b>3) Een nationaal stappenplan voor groene en strategische aanbestedingen .....</b>               | <b>10</b> |
| 1. Breng de uitgangssituatie en de belangrijkste uitdagingen van het huidige beleid in kaart ..... | 11        |
| 2. Stel nationale doelstellingen voor schoon inkopen vast en zet een monitoringkader op .....      | 12        |
| 3. Richt een nationaal competentiecentrum op voor schoon inkopen .....                             | 13        |
| 4. Herzie en harmoniseer technische normen voor emissiearme materialen .....                       | 14        |
| 5. Pas instrumenten voor volledige kostenberekening toe bij de beoordeling van offertes .....      | 15        |
| 6. Stel verplichte minimale milieucriteria vast in aanbestedingsdocumenten .....                   | 16        |
| 7. Start vlaggenschipprojecten en versterk de publiek-private samenwerking .....                   | 17        |
| 8. Zet gerichte financiële prikkels in .....                                                       | 18        |
| <b>4) Wat werkt in de praktijk: Europese voorbeelden van schoon inkopen .....</b>                  | <b>20</b> |
| 1. Nederland (nationale instrumenten en normen) .....                                              | 20        |
| 2. Ierland (nationale materiaalvoorschriften) .....                                                | 20        |
| 3. Portugal en Slovenië (nationale strategie voor schoon inkopen) .....                            | 21        |
| 4. Wenen en Nederland (circulaire gebouwen en materiaalbanken) .....                               | 22        |
| 5. Barcelona (duurzaamheidsprotocol voor een metropoolregio) .....                                 | 22        |
| 6. Zürich en Berlijn (stadsbrede implementatie) .....                                              | 23        |
| 7. Euskadi (verplicht gebruik van secundaire materialen bij openbare bouwprojecten) .....          | 23        |
| <b>Tot slot .....</b>                                                                              | <b>25</b> |

## 1) Inleiding en context

De regeringen van de EU beschikken over een enorme koopkracht en geven jaarlijks meer dan 2 biljoen euro (ongeveer 14% van het BBP van de EU) uit aan goederen en diensten. Als belangrijke afnemer van emissie-intensieve bouwmaterialen<sup>2</sup> is de publieke sector verbonden met enkele van de meest vervuilende industrieën van Europa. De staalproductie is verantwoordelijk voor 5% en de cementproductie voor meer dan 4% van de totale uitstoot van broeikasgassen in de EU, waarbij een groot deel van deze uitstoot inherent is aan het productieproces zelf.<sup>3,4,5</sup> Het koolstofarm maken van deze sectoren is van fundamenteel belang om de klimaatdoelstellingen te halen. Deze transitie moet echter niet alleen worden gezien als een noodzaak voor het klimaat, maar ook als een kans om de Europese industrie te moderniseren, hoogwaardige werkgelegenheid te beschermen, de strategische autonomie te versterken en het concurrentievermogen van Europa in een snel veranderende wereldeconomie te waarborgen. Overheidsopdrachten voor staal en beton vormen daarmee een krachtig instrument om de vraag naar emissiearme producten te stimuleren, de industriële transformatie te bevorderen en de marktomstandigheden te creëren die nodig zijn om schone technologieën op grote schaal in te zetten.

Staal en beton zijn verweven met elk aspect van de moderne samenleving, van gebouwen en bruggen tot onze energie-infrastructuur. Deze materialen zijn ook essentiële factoren voor de verwezenlijking van de strategische prioriteiten van Europa, waaronder de inzet van hernieuwbare energie, huisvesting, vervoersinfrastructuur en industriële transformatie. Het waarborgen van een duurzame productie ervan is daarom van cruciaal belang voor de toekomstige veerkracht en economische veiligheid van Europa. De huidige productiemethoden hebben echter een ingrijpende impact op ons milieu, die verder reikt dan de uitstoot van broeikasgassen. De externe kosten van luchtvervuiling door industriële emissies, zoals gerapporteerd door het Europees Milieuagentschap, bedragen jaarlijks ongeveer 73 miljard euro. Dit omvat schade als gevolg van slechte gezondheid en vroegtijdige sterfgevallen, evenals verliezen voor de landbouw en ecologische risico's. Niet-metaalhoudende mineralen (cement, kalk, glas) en ferrometalen (staal) zijn samen goed voor 55% van dat bedrag.<sup>6</sup> Deze cijfers vertegenwoordigen klimaatgerelateerde schade, productiviteitsverlies en ernstige gevolgen voor de gezondheid.

Het inzetten van schoon inkopen om deze transitie te versnellen biedt diverse voordelen:

1. **Strategische autonomie:** Blijvende afhankelijkheid van fossiele brandstoffen stelt industrieën en lidstaten bloot aan prijsschokken, verstoringen in de bevoorrading en geopolitieke instabiliteit. Deze afhankelijkheid leidt tot kwetsbare toeleveringsketens, zoals blijkt uit recente energiecrites, terwijl verduurzaming de onafhankelijkheid vergroot en de productiekosten op de lange termijn stabiliseert.
2. **Concurrentievermogen op lange termijn:** De gratis rechten voor het EU-emissiehandelssysteem (ETS) worden afgebouwd, de koolstofprijzen zullen naar verwachting stijgen en het *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) treedt in werking. Kapitaal dat vastzit in op fossiele brandstoffen gebaseerde productie loopt het risico een gestrande activa te worden. Industrieën die niet op tijd

<sup>2</sup> Ecologic Institute, 2023, *Public Procurement for Climate Neutrality: a transformative policy instrument?*

Opmerking: In dit document wordt voornamelijk verwezen naar beton als eindproduct. Cement (als de belangrijkste component van beton wat betreft uitstoot) wordt genoemd bij het kwantificeren van het potentieel voor decarbonisatie en de daarmee samenhangende effecten.

<sup>3</sup> JRC, 2026, *Mapping the transition of the EU steel industry to carbon neutrality*

<sup>4</sup> JRC, 2026, *Mapping the transition of the EU cement industry to carbon neutrality*

<sup>5</sup> JRC, 2023, *Decarbonisation options for the cement industry*

<sup>6</sup> EEA, 2026, *Zero-pollution, decarbonisation, and circular economy in energy-intensive industries*

zijn overgestapt, zullen hun concurrentievoordeel verliezen. Koolstofarme alternatieven zullen concurrerend blijven in een klimaatneutrale economie.

3. **Stimulering van marktontwikkeling en innovatie:** Schoon inkopen kan vraag creëren naar staal en beton met een lage uitstoot. Dit vormt een businesscase voor investeringen in schone productietechnologieën. Lidstaten die vroeg signalen afgeven over de vraag, zullen profiteren van snellere innovatie en lagere transitiekosten, waardoor ze een concurrentievoorsprong opbouwen. Overheidsinstanties zijn niet alleen regelgevers en kopers, maar ook marktvormers. Door hun aankoopbeslissingen kunnen zij investeringsrisico's verminderen, innovatie versnellen en de vraagvoorwaarden scheppen die nodig zijn om schone industriële technologieën op te schalen.
4. **Gelijke concurrentievoorwaarden scheppen en eerlijke concurrentie waarborgen:** Het huidige speelveld is ongelijk doordat producenten die veel fossiele brandstoffen gebruiken niet de volledige milieu- en gezondheidskosten van hun productie dragen. Vroegtijdige implementatie van schoon inkopen corrigeert deze verstoring, door een transparant kader in te voeren dat emissies bestraft en schone productie belooft. Door de werkelijke kosten te rekenen zorgt schoon inkopen voor eerlijke concurrentie en wordt het kunstmatige prijsvoordeel van vervuilende productie weggenomen.
5. **Kosteneffectieve verduurzaming:** Schoon inkopen is een kosteneffectief instrument voor verduurzaming, hetgeen extra van belang is in een tijd waarin de overheidsbegrotingen krap zijn. Uit evaluaties van inkoopbeleid blijkt dat de extra kosten voor het gebruik van emissiearme bouwmaterialen zoals staal of beton minimaal zijn: onderzoek van de Brussels School of Governance wijst op een marge van 0,2 tot 0,5 procent,<sup>7</sup> terwijl een door Ramboll uitgevoerde casestudie over een schoolbouwproject in Zürich wijst op een kostenstijging van 1%, tegenover een emissiereductie van 17%.<sup>8</sup> Schoon inkopen kan dus een aanzienlijke impact op het klimaat hebben, met slechts minimale extra kosten. Bovendien wijzen schattingen erop dat de kostenbesparingen door het digitaliseren van aanbestedingen veel groter zijn dan de administratiekosten van schoon inkoopbeleid.

Er vinden veel ontwikkelingen plaats in EU-beleidsdossiers die van invloed zijn op publiek aanbesteden. Dit rapport richt zich op de aanbesteding van staal en cement, maar de reikwijdte is niet beperkt tot alleen deze sectoren. Relevante casestudies, beste praktijken en aanbevelingen met betrekking tot overheidsopdrachten in het algemeen zijn eveneens opgenomen.

In het volgende hoofdstuk worden de beleidsontwikkelingen binnen de EU nader beschreven. Het zal enige tijd duren voordat de EU-regelgeving definitief is vastgesteld, maar de lidstaten hebben de vrijheid en de prikkel om op de vereisten te anticiperen en zich voor te bereiden. Het ontwikkelen van gemeenschappelijke methodologieën, normen en criteria op Europees niveau zal essentieel zijn om rechtszekerheid te bieden aan zowel publieke inkopers als de industrie, terwijl innovatieve koolstofarme producten zich over de hele interne markt kunnen verspreiden. De kansen liggen nu voor het grijpen. Overheden kunnen institutionele capaciteit opbouwen en administratieve belemmeringen tot een minimum beperken voordat EU-brede voorschriften wettelijk bindend worden. Deze proactieve aanpak zorgt ervoor dat de transitie een strategisch voordeel is, in plaats van een regelgevingsschok. Wie nu in actie komt, zal veel beter gepositioneerd zijn zodra de regelgeving bindend wordt.

<sup>7</sup> Brussels School of Governance, 2024, [Public procurement of Steel and Cement for construction](#)

<sup>8</sup> Ramboll, 2024, [Green Public Procurement in Construction](#)

## 2) Tijdschema van het EU-beleid

Schoon inkopen gaat een steeds grotere rol spelen in regelgeving. Dit tijdschema geeft een overzicht van aanstaande wetgeving met betrekking tot aanbestedingen, met de nadruk op staal en beton. Het is bedoeld om lidstaten te helpen zich voor te bereiden op toekomstige verplichtingen en hun industrieën te beschermen tegen regelgevingsschokken.

**Construction Products Regulation (CPR):** De herziene CPR is op 7 januari 2025 in werking getreden. De CPR heeft tot doel geharmoniseerde normen vast te stellen voor basisvereisten en essentiële milieuparameters voor alle bouwproducten, waaronder constructiestaal en beton. In het kader van de CPR zullen gedelegeerde handelingen worden vastgesteld, waarin verplichte eisen voor overheidsopdrachten worden gedefinieerd. Terwijl de geharmoniseerde technische specificaties voor alle onder de CPR vallende producten geleidelijk tot 2039 zullen worden bijgewerkt, zal de Commissie uiterlijk op 31 december 2026 een effectbeoordeling starten om verplichte inkoop-eisen vast te stellen. Deze eisen zullen echter slechts minimumnormen bevatten en zullen naar verwachting pas in 2029 in werking treden, gelijktijdig met de IAA. Hierdoor wordt een cruciaal tijdvenster gemist om nu al koolstofarme investeringen in energie-intensieve industrieën te ondersteunen. Aanbestedende diensten behouden het recht – en zouden van deze mogelijkheid gebruik moeten maken – om ambitieuzere milieunormen vast te stellen die verder gaan dan de minimale verplichtingen/quota.

**Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR):** De ESPR, die op 20 juli 2024 in werking is getreden, richt zich momenteel op ijzer, staal en aluminium als prioritaire groepen voor het vaststellen van minimeisen voor ecologisch ontwerp. Specifieke prestatieparameters en labels voor staal worden eind 2026 verwacht in de vorm van gedelegeerde handelingen, gevolgd door aluminium in 2027. Deze zullen 18 maanden later van kracht worden. Een 'vrijwaringsclausule' voor cement zorgt ervoor dat, indien de CPR er niet in slaagt om tegen 2028 adequate duurzaamheidsnormen vast te stellen, de Commissie in 2029 ecodesign-eisen zal invoeren in het kader van de ESPR.

**Industry Accelerator Act (IAA):** De IAA, die in maart 2026 werd voorgesteld, voert verplichte minimumquota in voor de aanschaf van milieuvriendelijke materialen: 25% voor koolstofarm staal/aluminium en 5% voor koolstofarm beton/mortel. Deze quota gelden specifiek voor opdrachten voor bouwwerkzaamheden van meer dan 5 miljoen euro en zullen naar verwachting tegen 2029 van kracht worden. De wet heeft tot doel de voorwaarden voor emissiearme productie te harmoniseren met de CPR en de ESPR, om een duidelijk marktsignaal af te geven aan toonaangevende sectoren.

**Public Procurement Act (PPA):** In september 2026 zal de Europese Commissie een voorstel voor de PPA indienen. Hiermee wordt het huidige EU-kader voor aanbestedingen, vastgelegd in de drie *Public Procurement Directives* (2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU), herzien en vervangen. Het doel van de hervorming is om aanbestedingsregels in de hele EU te vereenvoudigen en te harmoniseren. Ook moet het de strategische rol van overheidsopdrachten versterken, ter ondersteuning van innovatie, concurrentievermogen, veerkracht en duurzaamheid, met inbegrip van milieu- en sociale doelstellingen.

De PPA zal naar verwachting vooral gericht zijn op **hoe** er wordt ingekocht, waarbij eenduidige regels worden vastgesteld voor aanbestedingsprocedures, gunningscriteria, planning, digitalisering en transparantie. Het kader zou moeten zorgen voor een grotere samenhang met sectorale wetgeving, zoals de CPR, ESPR en IAA, waarin duurzaamheids- en prestatie-eisen zijn vastgelegd met betrekking tot **wat** er moet worden ingekocht.

De hervorming biedt een belangrijke kans om klimaat- en milieuoverwegingen beter te integreren in overheidsopdrachten, door het gebruik van duurzaamheidseisen, het invoeren van CO<sub>2</sub>-prestatiecriteria het integreren van levenscycluskosten. Er is echter verdere verduidelijking nodig om ervoor te zorgen dat aanbestedingsregels sectorale klimaat- en industriële eisen effectief vertalen naar marktvraag en bijdragen aan de verduurzaming van de industrie.

### Tijdlĳn van wetgeving: belangrijkste eisen en maatregelen

| Datum     | CPR<br><i>Construction Products Regulation</i>                                                                                                                                                              | ESPR<br><i>Ecodesign for Sustainable Products Regulation</i>                                                                                                                                                                                                      | IAA<br><i>Industry Accelerator Act (voorstel)</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | PPA<br><i>Public Procurement Act (voorstel)</i>                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Scope     | Geharmoniseerde normen voor de ecologische duurzaamheid en veiligheidsprestaties van bouwproducten op de EU-markt, evenals verplichte duurzame inkoop (waaronder bouwstaal).                                | Eisen inzake ecologische duurzaamheid en circulariteit voor producten, digitale productpaspoorten en minimale verplichte inkoopcriteria — met staal en aluminium als prioritaire groepen.                                                                         | Versnelde vergunningverlening, het creëren van <i>lead markets</i> binnen aanbestedingen voor koolstofarme producten en materialen van 'Unie-oorsprong', regulering van directe buitenlandse investeringen in strategische sectoren en de aanwijzing van industriële versnellingsgebieden.                                                         | Herziening van het EU-kader voor overheidsopdrachten; gericht op vereenvoudiging en samenhang tussen sectorale richtlijnen, waaronder de CPR, ESPR en IAA, versterking van de economische veiligheid en soevereiniteit, en afstemming van het beleid inzake overheidsopdrachten op de strategische doelstellingen van de EU. |
| 2024-2025 | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ In werking getreden (7 januari 2025).</li> <li>✓ Eerste werkplan (3 jaar) aangenomen (16 december 2025). Het omvat 37 productgroepen.</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ In werking getreden (20 juli 2024).</li> <li>✓ Eerste werkplan aangenomen (16 april 2025): ijzer &amp; staal en aluminium krijgen prioriteit bij het vaststellen van prestatie-eisen voor ecologisch ontwerp.</li> </ul> | Aangekondigd in 2024 als onderdeel van de ' <i>Clean Industrial Deal</i> '.                                                                                                                                                                                                                                                                        | Aangekondigd in 2024 als onderdeel van de ' <i>Clean Industrial Deal</i> '.                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 2026      | <p>Uiterlijk op 31 december 2026: de Commissie start de eerste effectbeoordeling voor verplichte minimumcriteria voor schoon inkopen.</p> <p>Raadpleging van lidstaten en belanghebbenden vindt plaats.</p> | <p>Q4 2026: gedelegeerde handeling voor staal verwacht.</p> <p>Uitvoeringshandelingen: verplichte minimumvereisten voor aanbestedingen.</p>                                                                                                                       | <p>Voorstel gepubliceerd op 4 maart 2026 (onderdeel van het '<i>Clean Industrial Deal</i>' pakket). Stelt verplichte aanbestedingseisen op, met quota voor koolstofarme producten en 'Unie-oorsprong', op basis van de definitie voor koolstofarm uit ETS-benchmarks / CPR / ESPR.</p> <p>Wetgevingsprocedure loopt, quota gaan in vanaf 2029.</p> | <p>September 2026: Voorstel voor de PPA, harmonisatie van criteria uit de IAA, CPR, ESPR en EED (<i>Energy Efficiency Directive</i>) in één enkel kader.</p>                                                                                                                                                                 |

| Datum     | CPR<br><i>Construction Products Regulation</i>                                                                                                                                                                                                                                                | ESPR<br><i>Ecodesign for Sustainable Products Regulation</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | IAA<br><i>Industry Accelerator Act (voorstel)</i>                                                                                                                                                                                                                          | PPA<br><i>Public Procurement Act (voorstel)</i>                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2027-2028 | Geleidelijke actualisering van geharmoniseerde technische specificaties en alternatieve certificering onder de <i>European Organisation for Technical Assessment</i> (EOTA). Geharmoniseerde normen voor de gangbare EN 197-1-cementsoorten moeten uiterlijk in juni 2027 worden vastgesteld. | 2027: gedelegeerde handeling voor aluminium verwacht.<br>De eerste producteisen treden 18 maanden na vaststelling in werking (ongeveer 2028–2029).                                                                                                                                                                                                                                                | Verwachte inwerkingtreding.<br><br>Voorgesteld: quotum van 25% voor koolstofarm staal en aluminium (bouwopdrachten > 5 miljoen euro).<br><br>Quotum van 5% voor koolstofarm beton en mortel.<br><br>Criteria voor ‘Geproduceerd met EU-partners/van oorsprong uit de Unie’ | Wetgevingsprocedure.                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 2029-2030 | 2029: indiening van geharmoniseerde normen voor de meest prioritaire productgroepen van het eerste werkplan.<br><br>20XX: gedelegeerde handelingen tot vaststelling van bindende minimumeisen inzake publieke aanbestedingen.                                                                 | Voortzetting van de ontwikkeling van eisen inzake ecologisch ontwerp voor textiel, meubilair, banden en matrassen, in combinatie met de herziening van de energie-etikettering van producten uit het vorige werkplan.<br>Tegen 2029: Indien de prestatie- en informatie-eisen van de CPR ontoereikend zijn, kan de Commissie deze vanaf 2029 maar vóór 2030 vaststellen in het kader van de ESPR. | Facultatieve gedelegeerde handelingen ter aanvulling van de drempels van de ESPR en de CPR.<br><br>Mogelijke herziening van de eisen inzake koolstofarmheid en EU-oorsprong voor overheidsopdrachten.                                                                      | De PPA treedt in werking. Deze zal het wettelijk kader en richtsnoeren bieden voor de uitvoering van sectorale wetgeving, met inbegrip van de wijze waarop de ‘Europese voorkeur’ moet worden toegepast. De wet kan ook de rechtsgrondslag en het kader bieden voor verplichte aanbestedingseisen. |
| Na 2030   | Voortdurende aanpassingen van geharmoniseerde technische specificaties voor alle gereguleerde productgroepen (tot 2039).                                                                                                                                                                      | Tweede ESPR-werkplan: geleidelijke uitbreiding naar verdere productgroepen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Volledig in werking op het gebied van creatie van <i>lead markets</i> voor koolstofarme materialen.                                                                                                                                                                        | Volledig geharmoniseerde toepassing in alle lidstaten.                                                                                                                                                                                                                                             |

### 3) Een nationaal stappenplan voor groene en strategische aanbestedingen

Het EU-beleidslandschap evolueert snel en er worden strengere eisen op het gebied van schoon inkopen verwacht als onderdeel van de toekomstige hervorming van het EU-kader voor overheidsopdrachten. De aanstaande *Public Procurement Act* (PPA) biedt de kans om aanbestedingen opnieuw te definiëren als een strategisch instrument voor klimaatneutraliteit, industrieel concurrentievermogen en veerkracht.

Verwacht wordt dat de PPA de erkenning van strategische aanbestedingsdoelstellingen zal versterken, waaronder milieuvriendelijke en maatschappelijk verantwoorde aanbestedingen, de circulaire economie en innovatie. Dit biedt de lidstaten een strategische kans om vroegtijdig actie te ondernemen en ambitieuze nationale inkoopkaders op te zetten die duidelijke marktsignalen afgeven, de aanbestedingscapaciteit versterken en voorbereiden op toekomstige EU-eisen.

Dit hoofdstuk bevat een stapsgewijze checklist met de belangrijkste elementen van een effectief beleid voor schoon inkopen, waarbij wordt geput uit toonaangevende nationale en regionale voorbeelden. Deze checklist is bruikbaar voor het ontwerpen van effectief beleid voor staal en/of beton, maar ook voor meer algemeen inkoopbeleid.

#### Een stapsgewijze checklist voor ministeries en aanbestedende diensten:

- 1 Breng de uitgangssituatie en de belangrijkste uitdagingen van het huidige beleid in kaart
- 2 Stel nationale doelstellingen voor schoon inkopen vast en zet een monitoringkader op
- 3 Richt een nationaal competentiecentrum op voor schoon inkopen
- 4 Herzie en harmoniseer technische normen voor emissiearme materialen
- 5 Pas instrumenten voor volledige kostenberekening toe bij de beoordeling van offertes
- 6 Stel verplichte minimale milieucriteria vast in aanbestedingsdocumenten
- 7 Start vlaggenschipprojecten en versterk de publiek-private samenwerking
- 8 Zet gerichte financiële prikkels in

## 1. Breng de uitgangssituatie en de belangrijkste uitdagingen van het huidige beleid in kaart

Voordat lidstaten bindende doelstellingen vaststellen of institutionele capaciteit opbouwen, moeten zij een duidelijk beeld krijgen van hun uitgangspunt. Het in kaart brengen van het huidige aandeel van groene aanbestedingen en het analyseren van de belangrijkste technische of administratieve belemmeringen is essentieel om ervoor te zorgen dat toekomstige eisen ambitieus, maar toch realistisch zijn en aansluiten bij de mogelijkheden van de binnenlandse markt. Zonder inzicht in de onderliggende oorzaken van het lage gebruik van emissiearme materialen – of deze nu verband houden met prijs, beschikbaarheid of verouderde normen – kunnen vervolgmaatregelen niet effectief worden afgestemd.

### Maatregelen

- Voer een uitgebreide audit uit van de overheidsopdrachten voor bouwmaterialen (met name staal en beton) die in de afgelopen 3–5 jaar zijn aangekocht, om de huidige uitgangssituatie voor schoon inkopen en de broeikasgasemissie-intensiteit vast te stellen.
- Voer voorlopige marktconsultaties uit met de binnenlandse industrie en materiaalproducenten om de beschikbaarheid van koolstofarme producten en de bestaande industriële capaciteit in kaart te brengen.
- Breng specifieke technische en wetgevende knelpunten in kaart door nationale normen en aanbestedingsprocedures te controleren die als onzichtbare belemmeringen kunnen fungeren voor innovatieve, koolstofarme of gerecyclede materialen.
- Wijs de institutionele verantwoordelijkheid voor een nulmeting en gegevensverzameling toe aan een centrale instantie, om te zorgen voor een consistent nationaal uitgangspunt voordat de verantwoordelijkheid voor de doelstellingen wordt vastgesteld.
- Integreer de bevindingen in een nationaal diagnostisch rapport dat als basis dient voor toekomstige bindende doelstellingen, monitoringsystemen en jaarlijkse openbare rapportageverplichtingen.
- Communiceer de bevindingen van de nulmeting duidelijk aan alle aanbestedende diensten (centraal, regionaal en gemeentelijk) om te zorgen voor een gedeeld begrip van de kloof tussen de huidige prestaties en de komende EU-eisen.

### Belangrijke hulpmiddelen en referenties

- De *EU Preliminary Market Consultation Guidelines* voor strategische betrokkenheid bij de toeleveringsketen
- *Environmental Product Declarations* (EPD's) en koolstofdatabanken voor het vergelijken van materialen
- LCA-methodologieën (*Life Cycle Assessment*) en normen voor koolstofboekhouding om historische effecten te kwantificeren
- Casestudy van het *Tallinn Circular Economy Centre* als model voor het beoordelen van de haalbaarheid op de markt<sup>9</sup>
- Nationale rapportagekaders, zoals standaardformulieren (*eForms*) en *Public Procurement Data Space* om toekomstige gegevensregistratie te automatiseren

<sup>9</sup> European Commission, 2025, *Circular and low-carbon procurement of construction materials – City of Tallinn, Estonia*

## 2. Stel nationale doelstellingen voor schoon inkopen vast en zet een monitoringkader op

Zonder bindende, aan een termijn gebonden doelstellingen en een monitoringmechanisme ontbreekt het bij volgende stappen aan verantwoording en richting. Lidstaten die vroeg in actie komen, geven hun industrieën de tijd om zich aan te passen en bieden hun inkoopmedewerkers meer zekerheid.

### Maatregelen

- Stel in samenwerking met een breed scala aan belanghebbenden bindende, klimaatneutrale inkoopdoelstellingen vast met duidelijke mijlpalen — bijvoorbeeld: 25% emissiearm, verantwoord beton in openbare bouwprojecten tegen 2030 of een algemene doelstelling om tegen 2050 een netto nul-koolstofuitstoot te bereiken bij overheidsopdrachten. Stel daarnaast formele tussentijdse mijlpalen vast voor de bindende nationale doelstelling. Bijvoorbeeld: voor 100% klimaatneutrale overheidsopdrachten zouden tussentijdse doelstellingen kunnen zijn dat een bepaald percentage van de bouwopdrachten in 2029 voldoet aan criteria voor lage uitstoot en dat voor alle contracten die lang lopen en/of boven een bepaald bedrag zitten in 2035 de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 50% verminderen ten opzichte van het referentieniveau.<sup>10</sup>
- Wjs een leidend ministerie of interministerieel orgaan aan met een duidelijk mandaat voor de verantwoordelijkheid voor en coördinatie van de inkoopdoelstellingen.
- Zet een nationaal monitoring- en rapportagekader op dat nauw is afgestemd op *eForms* en compatibel is met de *Public Procurement Data Space* (zie het gedeelte over hulpmiddelen hieronder). Definieer indicatoren (bijvoorbeeld het aandeel aanbestedingen dat onder inkoopcriteria valt en de hoeveelheid vermeden CO<sub>2</sub>-emissies). Stel methoden vast voor gegevensverzameling en jaarlijkse rapportageverplichtingen.
- Integreer inkoopdoelstellingen in bestaand nationaal beleid, zoals industriebeleid, strategieën voor circulaire economie en kaders voor overheidsuitgaven, om samenhang te waarborgen.
- Communiceer de doelstellingen duidelijk aan aanbestedende diensten op alle niveaus — centrale overheid, regionale en gemeentelijke overheden — met richtlijnen over hoe deze zich vertalen in individuele aanbestedingsbeslissingen.

### Belangrijke hulpmiddelen en referenties

- EU-criteria voor *Green Public Procurement* (GPP)<sup>11</sup>
- Rapportagekaders – *Public Procurement Data Space* en *eForms*<sup>12</sup>
- Nationale strategieën en actieplannen van toonaangevende lidstaten (Nederland, Zweden, Finland, Spanje, Ierland) als benchmarks<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Zo heeft Ierland bijvoorbeeld zich ten doel gesteld de uitstoot door de industrie tegen 2025 met 20% en tegen 2030 met 35% te verminderen, inclusief doelstellingen voor de aankoop van emissiearm beton en cement.

<sup>11</sup> CIRCABC, n.d., [EU Green Public Procurement Criteria](#)

<sup>12</sup> European Union, n.d., [Public Procurement Data Space](#)

<sup>13</sup> Voorbeelden van nationale en regionale strategieën en actieplannen voor schoon inkopen: [het Spaanse nationale plan voor groene overheidsopdrachten \(2018–2025\)](#) en [het nieuwe nationale GPP-plan \(2026–2033\)](#) dat momenteel in voorbereiding is; [de Spaanse catalogus voor ecologische overheidsopdrachten](#), ontwikkeld door het Ministerie voor Ecologische Transitie en de Demografische Uitdaging (MITECO), die technische specificaties en milieucriteria bevat om aanbestedende diensten te ondersteunen bij de toepassing van GPP-criteria; [het programma voor groene overheidsopdrachten 2030 van Baskenland](#); [de strategie voor groene overheidsopdrachten van Catalonië](#), [het actieplan voor groene overheidsopdrachten van Catalonië 2022–2025](#). Het Spaanse GPP-kader wordt verder ondersteund door de [Wet op de overheidsopdrachten \(Wet 9/2017\)](#), die de integratie van milieucriteria gedurende de gehele aanbestedingscyclus mogelijk maakt, en de Ierse [strategie en het actieplan voor groene overheidsopdrachten 2024–2027](#).

### 3. Richt een nationaal competentiecentrum op voor schoon inkopen

De meest voorkomende belemmering voor schoon inkopen is niet politieke wil, maar praktische kennis. Zelfs wanneer er politieke toezeggingen zijn, ontbreekt het aanbestedende diensten vaak aan de technische expertise, instrumenten en middelen die nodig zijn om ambities om te zetten in effectieve aanbestedingspraktijken.

Een nationaal competentiecentrum voor inkopen — een speciaal agentschap, een afdeling binnen een bestaande instantie of een netwerkhub — neemt deze belemmering weg door middel van gecentraliseerde ondersteuning, gestandaardiseerde documentatie, versnelde digitalisering en continu leren. Dit is van extra belang voor kleinere gemeenten en regionale overheden die niet over voldoende interne expertise beschikken. Om een langetermijneffect te waarborgen, moet dit gepaard gaan met een duidelijke professionaliseringsstrategie die het werken aan overheidsopdrachten omvormt tot een hoogwaardig carrièrepad met gespecialiseerde functies op het gebied van duurzaamheid.

#### Maatregelen

- Een nationaal competentiecentrum voor schoon inkopen oprichten of aanwijzen met een duidelijk mandaat om aanbestedende diensten op alle niveaus (nationaal, regionaal, gemeentelijk) te ondersteunen, in overeenstemming met het toekomstige PPA-kader.
- Een bibliotheek met gestandaardiseerde aanbestedingsdocumentatie ontwikkelen en onderhouden: modellen voor technische specificaties, sjablonen voor gunningscriteria, contractbepalingen en checklists voor emissiearme materialen en circulaire aanbestedingen.
- Ontwerp en verzorg regelmatige opleidingsprogramma's voor inkoopmedewerkers. Enkele belangrijke onderwerpen zouden kunnen zijn: levenscycluskostenanalyse, milieuproductverklaringen, instrumenten voor koolstofboekhouding en volledige kostenberekening, contractbeheer voor schoon inkopen, en marktconsultaties.
- Ontwikkel een uitgebreid professionaliseringskader dat schoon inkopen erkent als een strategische, hooggekwalificeerde specialisatie, met mogelijkheden voor professionele ontwikkeling op de lange termijn en geavanceerde certificering.
- Creëer formele loopbaantrajecten en gespecialiseerde functieprofielen (bijv. 'Strategisch specialist schone inkoop') binnen het openbaar bestuur om toptalent aan te trekken en ervoor te zorgen dat groene expertise binnen de instelling behouden blijft.
- Bevorder partnerschappen met universiteiten en beroepsorganisaties om groene en strategische aanbestedingen te integreren in standaardonderwijsprogramma's en professionele opleidingen, zodat er een continue instroom van bekwame professionals wordt gewaarborgd.
- Zet specifieke ondersteuningsdiensten voor het MKB op: help kleinere leveranciers de criteria voor schoon inkopen te begrijpen en hieraan te voldoen, zodat zij niet van de markt worden uitgesloten.
- Faciliteer gestructureerde marktbetrokkenheid tussen aanbestedende diensten en leveranciers om inzicht in de *market readiness* te verbeteren, belemmeringen in kaart te brengen en de ontwikkeling van emissiearme oplossingen te ondersteunen.
- Bouw een platform voor kennisuitwisseling waarop aanbestedende diensten toegang hebben tot casestudies, peer learning en deskundig advies — onder meer van toonaangevende steden en regio's in het land.

#### Belangrijke hulpmiddelen en referenties

- PIANOo — Nederlands expertisecentrum voor overheidsopdrachten (model)<sup>14</sup>

<sup>14</sup> PIANOo, n.d., [About PIANOo](#)

- Zweeds Nationaal Agentschap voor Overheidsopdrachten (model)<sup>15</sup>
- ProcurCompEU – het competentiekader van de Europese Commissie voor professionals op het gebied van overheidsopdrachten<sup>16</sup>
- ISO 20400 — Richtlijn voor duurzame aanbestedingen<sup>17</sup>
- Helpdesk en opleidingsmateriaal van de Europese Commissie over groene overheidsopdrachten<sup>18</sup>
- Programma voor groene overheidsopdrachten in Baskenland<sup>19</sup>
- Frans nationaal netwerk van Greentech-incubators<sup>20</sup>
- Portaal en begeleidend materiaal voor groene overheidsopdrachten in Catalonië<sup>21</sup>

#### 4. Herzie en harmoniseer technische normen voor emissiearme materialen

Aanbestedingscriteria zijn slechts zo sterk als de technische normen waarop ze betrekking hebben. Wanneer nationale normen impliciet de voorkeur geven aan conventionele materialen, vormen ze een onzichtbare barrière voor duurzame aanbestedingen. Ministeries en relevante aanbestedende diensten moeten normeringsinstanties inschakelen, coördineren met de industrie en nationale normen afstemmen op EU-kaders om aanbestedingscriteria juridisch verdedigbaar en geloofwaardig voor de markt te maken.

##### Maatregelen

- Controleer bestaande nationale technische normen voor belangrijke materialen (cement, beton, constructiestaal) om vast te stellen waar deze impliciet de voorkeur geven aan productiemethoden met hoge emissies of alternatieven met lage emissies uitsluiten.
- Start een herzieningsproces in samenwerking met nationale normalisatie-instellingen om normen te herzien voor cement (vervangingsverhoudingen voor klinker en nieuwe alternatieve koolstofarme cementsoorten), beton (herziening van nationale bijlagen bij EN 206 om nieuwe koolstofarme betonsoorten op te nemen) en staal (elektrische boogovens met directe reductie van ijzer).
- Samenwerken met initiatieven van de Europese Commissie en normalisatie-instanties om ervoor te zorgen dat de EU de milieunormen voor producten actualiseert (CEN-subcommissies, de deskundigengroep voor het CPR-acquis, ESPR-ecodesignfora).
- Proefprojecten opzetten of ondersteunen in samenwerking met aanbestedende diensten om de herziene criteria in echte aanbestedingssituaties te testen vóór de nationale invoering — waarbij de resultaten worden gebruikt om normen te valideren en de bewijsbasis te versterken.

##### Belangrijke hulpmiddelen en referenties

- Diverse subcommissies onder de CEN<sup>22</sup>, zoals CEN/TC/51 (cement), CEN/TC/104 (beton) en CEN/TC/229 (prefab beton)
- De commissies ISO/TC 74 en ISO/TC 71
- CPR Acquis Expert Group<sup>23</sup>
- ESPR-forums over ecologisch ontwerp<sup>24</sup>

<sup>15</sup> Upphandlingsmyndigheten, n.d., [Welcome to The National Agency for Public Procurement](#)

<sup>16</sup> European Commission, 2020, [ProcurCompEU – the European competency framework for public procurement professionals](#)

<sup>17</sup> ISO, 2017, [ISO 20400:2017](#)

<sup>18</sup> European Commission, n.d., [Green Public Procurement](#)

<sup>19</sup> Ihobe, 2021, [Programa de Compra y Contratacion Verde de Euskadi 2030](#)

<sup>20</sup> Greentech Innovation, n.d., [The national network of incubators Greentech](#)

<sup>21</sup> Generalitat de Catalunya, n.d., [Compra pública verda](#)

<sup>22</sup> CEN-CENELEC, n.d., [Construction](#)

<sup>23</sup> European Commission, 2021, [CPR Acquis expert group](#)

<sup>24</sup> European Commission, 2024, [Ecodesign Forum](#)

## 5. Pas instrumenten voor volledige kostenberekening toe bij de beoordeling van offertes

Overheidsinkopers moeten verder kijken dan de laagste-prijsbenadering en offertes selecteren die de hoogste langetermijnwaarde opleveren, inclusief milieu- en maatschappelijke voordelen. De voorgestelde herziening van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten zal dit naar verwachting versterken door de beste prijs-kwaliteitverhouding (BPQR) tot het standaardgunningscriterium te maken, waarbij kwaliteit, milieuprestaties, innovatie en andere strategische doelstellingen worden erkend als relevante elementen bij aanbestedingsbeslissingen.

Om deze aanpak effectief te maken, moeten milieuprestaties worden beoordeeld aan de hand van robuuste en transparante methoden, met name **levenscycluskostenberekening (LCC)** en levenscyclusanalyse (LCA). Deze instrumenten stellen aanbestedende diensten in staat om niet alleen rekening te houden met de aankoopprijs op het moment van aanschaf, maar ook met de volledige milieu- en economische effecten die gepaard gaan met producten, werken en diensten gedurende hun gehele levenscyclus.

Wanneer er geharmoniseerde methoden beschikbaar zijn, moeten aanbestedende diensten voorrang geven aan het gebruik daarvan. In sectoren zoals de bouw kunnen benaderingen op basis van milieuproductverklaringen (EPD's) en relevante normen (bijvoorbeeld EN 15804) betrouwbare informatie verschaffen over *embodied carbon* en andere milieueffecten.

**Digitalisering** is een cruciale factor in dit proces en fungeert als het belangrijkste instrument om de administratieve lasten te verminderen en een consistente uitvoering te bevorderen. Lidstaten zouden LCC-benaderingen moeten aanvullen met gestandaardiseerde, digitale instrumenten voor milieuboekhouding die milieueffecten (zoals CO<sub>2</sub>-uitstoot of vervuiling) omzetten in monetaire waarden. Gecentraliseerde digitale platforms – zoals criteria-instrumenten – stellen overheden in staat om vereisten regelmatig in te zien, te controleren en bij te werken, waardoor wordt gewaarborgd dat aanbestedingen aansluiten bij de nieuwste marktinnovaties zonder dat daarvoor uitgebreid handmatig onderzoek nodig is.

Voorbeelden zoals de **Milieukostenindicator (MKI)** en de **CO<sub>2</sub>-Prestatieladder** laten zien hoe milieuprestaties via meetbare, verifieerbare en controleerbare criteria kunnen worden meegenomen in aanbestedingsbeslissingen. Deze benaderingen geven duidelijke marktsignalen af, belonen leveranciers die investeren in decarbonisatie en ondersteunen de transitie naar koolstofarme producten en diensten.

### Maatregelen

- Voer een methode voor volledige kostenberekening in of pas deze aan voor gebruik bij openbare aanbestedingen, waarmee milieueffecten in geld worden uitgedrukt (zoals de Milieukostenindicator (MKI) in Nederland of een nationaal ontwikkeld equivalent).
- Pas de CO<sub>2</sub>-Prestatieladder of een gelijkwaardig gelaagd certificeringssysteem toe als gunningscriterium: aannemers met hogere certificeringsniveaus krijgen een vastgesteld gunningsvoordeel bij de beoordeling van de aanbesteding.
- Digitaliseer de verificatie van *embodied carbon* door geautomatiseerde EPD-databases en digitale productpaspoorten te integreren in e-procurement-workflows, om de handmatige administratieve lasten voor zowel kopers als leveranciers tot een minimum te beperken.

- Zorg ervoor dat de prijzen die in deze tools worden gebruikt de volledige milieu- en maatschappelijke kosten weerspiegelen — niet alleen de directe financiële kosten — zodat de beoordeling daadwerkelijk onderscheid maakt tussen aanbiedingen met hoge en lage emissies.
- Train inkoopmedewerkers in het gebruik van deze tools en verstrek gestandaardiseerde berekeningssjablonen (zie het competentiecentrum van stap 2).

### **Belangrijke hulpmiddelen en referenties**

- Milieukostenindicator (MKI)<sup>25</sup> — Nederlandse methodiek
- MVI Criteria Tool (Nederland) — een digitaal platform voor het zoeken, toepassen en beoordelen van duurzaamheidscriteria<sup>26</sup>
- CO<sub>2</sub>-Prestatieladder (SKAO, Nederland)<sup>27</sup>
- DuboCalc — software voor het berekenen van schaduw prijzen
- Milieuprestatie Gebouwen (MPG) — verplicht voor nieuwe gebouwen in Nederland
- One Click LCA, Tally of vergelijkbare LCA/LCC-berekeningstools

## **6. Stel verplichte minimale milieucriteria vast in aanbestedingsdocumenten**

Hulpmiddelen voor volledige kostenberekening (stap 4) belonen prestaties die boven de basisnorm liggen. Verplichte minimumcriteria voorkomen dat de slechtst presterende producten überhaupt meedingen. Beide mechanismen zijn noodzakelijk: drempels voorkomen een race naar de bodem, terwijl scores zorgen voor voortdurende verbetering. Criteria moeten een afspiegeling zijn van de marktcapaciteit, geverifieerd via stap 3, en moeten worden uitgedrukt in prestatietermen — niet op basis van merk of herkomst — om niet-discriminerend te blijven.

Om ervoor te zorgen dat overheidsopdrachten effectief bijdragen aan klimaat- en industriële doelstellingen, moeten minimale milieucriteria een standaardonderdeel worden van aanbestedingsprocedures, met name voor categorieën met een grote impact, zoals bouwmaterialen. Een *'comply or explain'*-benadering zou een effectief evenwicht bieden tussen ambitie en flexibiliteit, waarbij aanbestedende diensten worden verplicht om waar relevant ambitieuze milieucriteria toe te passen of afwijkingen op transparante wijze te motiveren.

Criteria moeten gebaseerd zijn op meetbare eisen inzake milieuprestaties — in plaats van op specifieke merken, technologieën of herkomst — om naleving van de EU-aanbestedingsbeginselen te waarborgen, de concurrentie in stand te houden en leveranciers in staat te stellen te innoveren. De eisen moeten de mogelijkheden van de markt weerspiegelen, ondersteund door marktbetrokkenheid en technische beoordelingen, en moeten geleidelijk worden aangescherpt naarmate de markten zich ontwikkelen.

### **Maatregelen**

- Minimale milieucriteria vaststellen en publiceren voor de belangrijkste materiaalcategorieën die in openbare bouwprojecten worden gebruikt, in overeenstemming met relevante sectorale wetgeving zoals de ESPR, de CPR en toekomstige eisen inzake industriële decarbonisatie.
- Maak onderscheid tussen criteria op projectniveau (die flexibiliteit bieden in de manier waarop milieudoelstellingen binnen het gehele bouwproject worden gehaald) en materiaalspecifieke criteria

<sup>25</sup> Nationale Milieudatabase, n.d., [Environmental performance of construction works](#)

<sup>26</sup> Government of the Netherlands, n.d., [Sustainable Public Procurement starts here](#)

<sup>27</sup> CO<sub>2</sub> Performance Ladder, n.d., [Green Public Procurement with the no. 1 decarbonisation tool](#)

(die directe beperkingen opleggen aan bouwmaterialen met een hoge milieu-impact, zoals staal, cement of beton).

- Stel criteria vast op een niveau dat de meest koolstofintensieve opties uitsluit, maar dat tegelijkertijd haalbaar blijft voor een concurrerende markt — vastgesteld via proefprojecten en voorlopige marktconsultaties. Pas het ‘*comply or explain*’-beginsel toe om schriftelijke motiveringen te verstrekken voor afwijkingen van de minimale milieucriteria.
- Alle vastgestelde criteria en het bijbehorende evaluatieproces moeten duidelijk zijn en in verhouding staan tot de omvang van de milieu- en maatschappelijke voordelen die uit de criteria voortvloeien. Voor kleinere voordelen zijn geen uitgebreide criteria nodig.
- Maak gebruik van koolstoflimieten over de gehele levensduur (*‘Whole Life Carbon Limits’ - WLC*), zoals vereist op grond van de *Energy Performance of Buildings Directive*, maar maak een onderscheid tussen de limieten voor de koolstof die in de materialen is verwerkt (met betrekking op bouwmaterialen) voor gebruik bij overheidsopdrachten. Het afzonderlijk vaststellen van ambitieuze WLC-koolstoflimieten voor materialen, los van de operationele koolstofemissies, biedt een eenvoudig te implementeren criterium voor het verminderen van de milieu-impact van staal en cement in gebouwen.
- Zorg voor langetermijnzichtbaarheid op aanstaande verplichte milieueisen door middel van een duidelijk implementatieplan, om MKB-bedrijven en startende leveranciers te helpen zich voor te bereiden op de nieuwe criteria.
- Zorg ervoor dat exploitanten die gegevens indienen kunnen worden geverifieerd met behulp van openbaar beschikbare instrumenten.
- Herzie en verscherp de criteria op regelmatige basis (minimaal om de drie jaar) om marktverbeteringen te volgen en de ambitie geleidelijk te verhogen. Nieuwe bouwproducten met een lagere koolstofvoetafdruk zijn beschikbaar in EPD-databanken<sup>28</sup> en vergelijkingsinstrumenten op nationaal en mondiaal niveau. Aanbestedende diensten moeten op de hoogte blijven van nieuwe benchmarks en innovaties alvorens de criteria te herzien.

#### **Belangrijke hulpmiddelen en referenties**

- De ‘*Buy Clean*’-wetten van de staten Californië, New York en Colorado in de VS<sup>29</sup>
- De Ierse beperking op CEM I-cement voor alle openbare bouwprojecten<sup>30</sup>
- De eis van Zürich dat beton in nieuwe gebouwen voor 25% uit gerecycled aggregaat moet bestaan<sup>31</sup>

## **7. Start vlaggenschipprojecten en versterk de publiek-private samenwerking**

Beleidskaders scheppen de voorwaarden voor verandering; vlaggenschipprojecten tonen aan dat deze verandering mogelijk is. Baanbrekende projecten leveren concreet bewijs dat emissiearme, verantwoorde aanbestedingen het vertrouwen in de toeleveringsketen versterken en een signaal geven voor vraag op de lange termijn. Publiek-private samenwerking stimuleert investeringen aan de aanbodzijde nog voordat er wettelijke vereisten gelden. Regionale samenwerking bij gezamenlijke aanbestedingen is met name krachtig voor kleinere lidstaten — het maakt gebundelde vraag, gedeeld risico en sneller leren mogelijk.

<sup>28</sup> Bijvoorbeeld: [ECO Portal](#); [EC3 Tool](#); [EPD-Global](#); [ÖKOBAUDAT platform](#) & [INIES](#)

<sup>29</sup> DGS, n.d., [Buy Clean California Act](#)

<sup>30</sup> Government of Ireland, 2025, [Government approves public procurement guidance to promote the reduction of embodied carbon in construction](#)

<sup>31</sup> Stadt Zürich, n.d., [Recyclingbeton](#)

### Maatregelen

- Identificeer en wijs een reeks toonaangevende inkoopprojecten aan op nationaal of stads-/regionaal niveau die in de praktijk expliciet aantonen hoe emissiearme en circulaire materiaal aankopen werken. Dergelijke projecten kunnen ambitieuzere inkoopcriteria hanteren.
- Betrek leveranciers, bouwbedrijven en materiaalproducenten al in de ontwerpfase van het project — vóór de publicatie van de aanbesteding — om gezamenlijk technisch haalbare en economisch concurrerende oplossingen te ontwikkelen.
- Zet een publiek-privaat samenwerkingsmechanisme op of sluit je hierbij aan: een vrijwillige overeenkomst in de stijl van de *Green Deal*, een sectorale coalitie (bijvoorbeeld een beton- of staalakkoord) of een regionaal initiatief voor het bundelen van de vraag, waarbij openbare inkopers zich verbinden tot gezamenlijke aanbesteding van emissiearme materialen.
- Gebruik de resultaten van toonaangevende projecten om publieke bewijskracht te genereren: publiceer koolstofbalansen, kostengegevens (inclusief levenscycluskosten) en geleerde lessen om te onderbouwen dat schoon inkopen niet duur is en dat de markt er klaar voor is.
- Neem deel aan regionale of grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven om de publieke vraag te bundelen op een schaal die relevant is voor investeringsbeslissingen in de toeleveringsketen — met name voor kleinere lidstaten.

### Belangrijke hulpmiddelen en referenties

- Betonakkoord (Nederland) – duurzaamheidscoalitie voor de betonsector<sup>32</sup>
- Nationale Bruggenbank (Nederland) – platform voor hergebruik van bruggen en brugonderdelen<sup>33</sup>
- Materialenbank Wenen / materiaalpaspoortbenadering<sup>34</sup>
- Tallinn Circular Economy Centre – fungeert als model voor circulaire aanbestedingen<sup>35</sup>

## 8. Zet gerichte financiële prikkels in

Financiële prikkels verlagen de extra kosten voor pioniers en belonen leveranciers die al vóór de invoering van verplichte eisen investeren in verduurzaming. Ze zijn het meest effectief als onderdeel van een samenhangend langetermijnsignaal: een bindende doelstelling voor klimaatneutrale overheidsopdrachten, afgestemd op de EU-doelstellingen voor klimaatneutraliteit in 2050.

### Maatregelen

- Ontwerp en implementeer financiële instrumenten die specifiek gekoppeld zijn aan milieucriteria voor overheidsopdrachten: directe subsidies of medefinanciering voor projecten die voldoen aan geavanceerde inkoopnormen; of belastingvermindering voor de aankoop van emissiearme materialen voor groen staal en beton in openbare aanbestedingen.
- Voer gunningsbonussen of scorevoordelen in voor leveranciers die zijn gecertificeerd onder erkende emissiereductieregelingen – zie de instrumenten voor volledige kostenberekening uit stap 4.
- Onderzoek en implementeer nationale kredietmechanismen of groene financieringskaders die geverifieerde milieuresultaten van overheidsopdrachten belonen — waardoor zowel aanbestedende diensten als hun leveranciers een financiële stimulans krijgen.

<sup>32</sup> KTGO, n.d., 'Niet ingewikkeld om voor CO2-reductie in beton te zorgen'

<sup>33</sup> Nationale Bruggenbank, n.d., [Welcome to the website of the National Bridge Bank](#)

<sup>34</sup> Big Buyers Initiative, 2020, [Public Procurement of Circular Construction Materials](#)

<sup>35</sup> European Commission, 2025, [Circular and low-carbon procurement of construction materials – City of Tallinn, Estonia](#)

- Zet een mechanisme op om de voortgang bij te houden, waarbij jaarlijks verslag wordt uitgebracht aan het parlement of een gelijkwaardig verantwoordingsorgaan — zodat de toezegging tot klimaatneutraliteit politiek actueel blijft, ongeacht regeringswisselingen.
- Stem de kaders voor financiële prikkels af op de EU-cohesiefondsen, herstelfondsen en staatssteunregels om het hefboomeffect te maximaliseren en dubbel werk te voorkomen.

**Belangrijke instrumenten en referenties**

- EU-kaders voor staatssteun – CEEAG- en CISAF-kader.
- Financiële instrumenten van de *EU Green Deal* – cohesiefondsen, *InvestEU*, *Recovery and Resilience Facility*

## 4) Wat werkt in de praktijk: Europese voorbeelden van schoon inkopen

Hieronder volgen diverse voorbeelden van beste praktijken voor schoon inkopen in Europa. Deze voorbeelden laten zien dat ambitieuze maatregelen op het gebied van duurzaam aanbesteden mogelijk zijn en in de praktijk al werken. De voorbeelden richten zich op de bouw en infrastructuur, aangezien deze sectoren de grootste impact hebben op het gebruik van staal en cement. Er zijn echter ook nuttige voorbeelden opgenomen die gericht zijn op overheidsopdrachten in het algemeen. Elementen uit deze beste praktijken kunnen worden gebruikt om de wetgeving inzake overheidsopdrachten op nationaal, regionaal of lokaal niveau te verbeteren.

### 1. Nederland (nationale instrumenten en normen)

- **Wat is er gedaan:** Nederland heeft de **CO<sub>2</sub>-prestatieladder** ingevoerd, een vrijwillig certificeringssysteem waarbij hogere niveaus leveranciers een vooraf vastgesteld gunningsvoordeel opleveren bij aanbestedingen. Daarnaast maken ze gebruik van de **Milieukostenindicator (MKI)**, die milieueffecten omzet in één schaduwprijs. Het gebruik van deze indicator is vrijwillig, maar er zijn plannen om deze verplicht te stellen voor grotere bouwwerkzaamheden.
- **Voordelen:** Deze instrumenten bieden een transparant, controleerbaar kader dat vrijwillige emissiereducties belooft. De geplande herziening van de MKI zal het verplicht maken om minimeisen vast te stellen voor de milieueffecten van asfalt, staal en beton. Dit zou voorkomen dat producten met een hoge klimaatimpact in openbare aanbestedingen terechtkomen.

### 2. Ierland (nationale materiaalvoorschriften)

- **Wat is er gedaan:** In september 2024 heeft Ierland ambitieuze voorschriften ingevoerd voor alle openbare en overheidsbouwprojecten. Deze omvatten een vereiste voor ten minste 30% klinkervervanging voor betonproducten, het verplichte gebruik van geverifieerde *Environmental Product Declarations* (EPD's) en strenge beperkingen op het gebruik van koolstofintensief CEM I-cement. Ter ondersteuning van deze voorschriften maken openbare aanbesteders gebruik van kwaliteitsgerichte gunningscriteria die beschikbaar zijn via de nationale GPP Criteria Search<sup>36</sup> en hebben zij baanbrekend werk verricht op het gebied van instrumenten voor koolstofbeheer, zoals het testen van de CO<sub>2</sub>-prestatieladder bij het vernieuwen van een snelweg.<sup>37</sup>
- **Voordelen:** Dit beleid geeft een doorslaggevend marktsignaal af in het hele land, versnelt de invoering van koolstofarme bindmiddelen en zorgt ervoor dat milieutransparantie de norm wordt voor de gehele binnenlandse bouwtoeleveringsketen. Uit gegevens blijkt dat slechts 11% van de opdrachten uitsluitend op basis van prijs wordt gegund,<sup>38</sup> terwijl er ook sprake is van gezonde marktconcurrentie: slechts 21% van de aanbestedingen ontvangt slechts één bod<sup>39</sup> — wat aantoont dat strenge groene criteria leveranciers niet uitsluiten.

<sup>36</sup> Government of Ireland, n.d., [GPP Criteria Search](#)

<sup>37</sup> CO<sub>2</sub> Performance Ladder, 2025, [First Ladder tender in Ireland: 21 % CO<sub>2</sub> reduction](#)

<sup>38</sup> Public Procurement Data Space, n.d., [Award criteria based on price alone](#)

<sup>39</sup> Public Procurement Data Space, n.d., [Single bidder](#)

### 3. Portugal en Slovenië (nationale strategie voor schoon inkopen)

- **Wat er is gedaan:**

*Portugal:* In 2023 heeft Portugal haar inkoopbeleid versterkt via de ECO360-strategie,<sup>40</sup> waarmee verplichte, aanbevolen en optionele ecologische criteria voor alle aanbestedende diensten zijn ingevoerd. Voor openbare werken zijn hergebruikte of gerecyclede bouwmaterialen een verplicht gunningscriterium. Het vereist ook dat technische specificaties in een contract worden opgenomen, ter bevordering van bouwmaterialen met de laagste milieueffecten, afvalpreventie, hergebruik en recycling van bouw- en sloopafval. Het beleid bevat criteria met betrekking tot koolstofarm of koolstofvrij beton en staal, hoewel deze momenteel optioneel zijn. ECO360 stelt verder meetbare nationale doelstellingen vast voor 2030, waaronder 20% circulaire materialen in de totale hoeveelheid door overheidsinstanties aangeschafte materialen en de integratie van informatie over de koolstofvoetafdruk in alle openbare aanbestedingsprocessen.

*Slovenië:* Het beleid inzake groene overheidsopdrachten van Slovenië stelt verplichte milieucriteria vast voor 22 verschillende productgroepen.<sup>41</sup> Het meest relevant voor staal en beton zijn de vereisten voor gebouwen. Het is verplicht dat ten minste 30% van het totale volume van de gebruikte materialen bestaat uit hout. Andere duurzaamheidsmaatregelen zijn optioneel, maar kunnen leiden tot extra punten bij aanbestedingen. Door het gebruik van hout wordt koolstof direct in het gebouw opgeslagen, terwijl tegelijkertijd de behoefte aan emissie-intensief staal en beton afneemt. Het beleid bevat eisen met betrekking tot de duurzaamheid van het gebruikte hout.

- **Voordelen:**

*Portugal:* Het inkoopbeleid laat zien hoe overheidsopdrachten verder kunnen gaan dan vrijwillige benaderingen, door verplichte criteria te combineren met meetbare nationale doelstellingen, waaronder eisen voor gerecyclede en hergebruikte materialen en milieuprestaties gedurende de levenscyclus bij openbare werken. Gezien de omvang van de Portugese overheidsopdrachten — in 2025 werden contracten ter waarde van bijna 25 miljard euro gegund<sup>42</sup> — zou een effectieve implementatie kunnen leiden tot een aanzienlijke vraag naar emissiearme en circulaire bouwmaterialen. Procedures met milieucriteria vertegenwoordigden in 2025 echter slechts 1,8% van de totale aanbestedingswaarde, oplopend tot ongeveer 5% voor openbare procedures. Hoewel deze cijfers geen evaluatie van ECO360 vormen, benadrukken ze het belang van het monitoren van de uitvoering en het waarborgen dat inkoopbeleid zich vertaalt in daadwerkelijke marktacceptatie en milieuresultaten.

*Slovenië:* De ecologische, economische en sociale effecten van het inkoopbeleid worden regelmatig gedetailleerd geëvalueerd.<sup>43</sup> Tussen 2021 en 2024 hebben deze maatregelen geleid tot een besparing van meer dan 2,5 MWh aan elektriciteit, een vermindering van het waterverbruik met meer dan 16 miljoen kubieke meter en een vermindering van ongeveer 867 kiloton CO<sub>2</sub>-uitstoot.<sup>44</sup> Voorlopig speelt het gebruik van hout in de bouw een ondergeschikte rol, met een geschatte CO<sub>2</sub>-emissiereductie van 2,4 kiloton over een periode van tien jaar. Dit is echter niet het enige voordeel; er worden ook positieve economische effecten en talrijke positieve sociale effecten gemeld. Alsnog is er zeker ruimte voor verbetering. De klimaat-, milieu- en sociale effecten van het gebruik van hout zijn in hoge mate afhankelijk van strenge eisen en toezicht, waaraan in elk beleid ter stimulering van het gebruik van biogebaseerde materialen op de juiste wijze aandacht moet worden besteed. Ook Slovenië kan op dit punt verbeteringen aanbrengen, bijvoorbeeld door strengere eisen te stellen aan de *embodied carbon*.

<sup>40</sup> Agência Portuguesa do Ambiente, 2023, [Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2023](#)

<sup>41</sup> Republika Slovenija, 2026, [Zeleno javno naročanje](#)

<sup>42</sup> IMPIC, 2026, [Relatório anual de contratação pública em Portugal 2025](#)

<sup>43</sup> C-Prone, 2026, [Green public procurement initiatives deliver substantial environmental benefits in Slovenia](#)

<sup>44</sup> Republika Slovenija, 2026, [Slovenija z zelenim javnim naročanjem v štirih letih do več kot 500 milijonov evrov prihrankov](#)

#### 4. Wenen en Nederland (circulaire gebouwen en materiaalbanken)

- **Wat is er gedaan:**

*Wenen:* Bij de bouw van 3.000 nieuwe woningen betrok de stad al in het allereerste begin van de bouwcyclus deskundigen om circulariteit te waarborgen. Het project richtte zich op het leveren van hergebruikte onderdelen en het inzetten van gebouwen als 'materiaalbanken'.<sup>45</sup>

*Nederland:* Rijkswaterstaat heeft in 2021 samen met de steden Amsterdam, Rotterdam en de Bruggenstichting de Nationale Bruggenbank opgericht, waarmee een marktplaats voor herbruikbare brugonderdelen in het hele land is gecreëerd.<sup>46</sup>

- **Voordelen:**

*Wenen:* De stad heeft met succes één miljoen ton uitgegraven grond en aggregaat ter plaatse teruggewonnen, gereinigd en vernalen. Dit heeft de vraag naar nieuwe grondstoffen aanzienlijk verminderd en de milieukosten van het transport en de afvoer van bouwafval geëlimineerd.

*Nederland:* De Bruggenbank realiseerde haar eerste project in 2023, toen betonnen liggers van een viaduct op de snelweg A9 werden hergebruikt in een nieuwe brug op een provinciale weg (N201).

Het hergebruik van liggers vergt meer inspanning dan traditionele bouwmethoden, maar de voordelen zijn aanzienlijk: tot 97% CO<sub>2</sub>-besparing en minder gebruik van grondstoffen.<sup>47</sup>

Rijkswaterstaat streeft ernaar om in 2030 80% van de brugonderdelen te hergebruiken.<sup>48</sup>

#### 5. Barcelona (duurzaamheidsprotocol voor een metropoolregio)

- **Wat is er gedaan:** Het duurzaamheidsprotocol voor de Metropoolregio Barcelona (AMB) werd in 2019 opgesteld en is gericht op het bevorderen van duurzame aanbestedingspraktijken bij het ontwerp van gebouwen en openbare ruimtes. Het stelt negentien verplichte milieucriteria vast voor een breed scala aan onderwerpen, waaronder energie- en waterverbruik, regenwaterbeheer, menselijk comfort, biodiversiteit en circulariteit. Het protocol is het eerste document in Spanje dat grenzen stelt aan de CO<sub>2</sub>-uitstoot door materialen. Het heeft twee unieke kenmerken:

- Het stelt grenzen aan de CO<sub>2</sub>-voetafdruk van gebouwen en infrastructuur, maar alleen voor bouwmaterialen, het transport daarvan en de uitstoot tijdens het bouwproces. Het energieverbruik tijdens het gebruik is uitgesloten.

- Het geeft voorrang aan renovatie boven nieuwbouw, door eerst te onderzoeken of er daadwerkelijk behoefte is aan nieuwbouw.<sup>49,50,51</sup>

- **Voordelen:** Uit een onderzoek uit 2024<sup>52</sup> naar twee renovatieprojecten die volgens dit protocol zijn uitgevoerd, bleek dat de criteria hebben bijgedragen aan een vermindering van de uitstoot door het jaarlijkse energieverbruik met 78,2%, in combinatie met het hergebruik van materialen, constructie-elementen, regenwater en grondwater. Het plan heeft in de periode 2020-2023 meer dan 400 initiatieven gerealiseerd met een investering van 200 miljoen euro en heeft 150 miljoen euro toegewezen voor de periode 2025-2028.

<sup>45</sup> Big Buyers Initiative, 2020, [Public Procurement of Circular Construction Materials](#)

<sup>46</sup> Nationale Bruggenbank, n.d., [Welcome to the website of the National Bridge Bank](#)

<sup>47</sup> Rijkswaterstaat, 2025, [Concrete beams reused outside Rijkswaterstaat project for the first time](#)

<sup>48</sup> MaterialDistrict, 2025, [Giving Old Steel Bridges a Second Life: A Circular Future for Infrastructure](#)

<sup>49</sup> European Union, n.d., [New European Bauhaus Prizes](#)

<sup>50</sup> European Commission, n.d., [Achieving water resilience in Barcelona Metropolitan Area: water management in the Sustainability Protocol](#)

<sup>51</sup> Àrea Metropolitana de Barcelona, 2025, [Protocol de sostenibilitat](#)

<sup>52</sup> Àrea Metropolitana de Barcelona, 2024, [Protocol de sostenibilitat per a les obres públiques metropolitanes: un camí cap a la descarbonització i la resiliència](#)

## 6. Zürich en Berlijn (stadsbrede implementatie)

- **Wat is er gedaan:**

*Zürich:* De stad Zürich heeft twintig jaar geleden de eis ingevoerd dat beton dat in nieuwe gebouwen wordt gebruikt, voor minimaal 25% uit gerecyclede toeslagstoffen moet bestaan. Sinds 2013 geeft de stad de voorkeur aan het gebruik van CEM III/B-cement met een aanzienlijk gehalte aan SCM. Tussen 2016 en 2021 was beton gemaakt met CEM III/B-cement goed voor ongeveer tweederde van het totale betonverbruik, en sinds 2020 is dit aandeel gestegen tot maar liefst 80%.

*Berlijn:* De stad Berlijn heeft in 2020 haar aanbestedingswetgeving herzien (BerlAVG)<sup>53</sup> en in 2021 haar verordening inzake milieuvriendelijke aanbestedingen aangepast (VwVBU, van toepassing bij kosten boven € 500.000).<sup>54</sup> Volgens de nieuwe regelgeving moeten bij alle openbare bouwprojecten gerecycleerde toeslagstoffen in beton worden gebruikt (25-45% volgens de DAfStb-normen)<sup>55</sup>; onderwijs-, kantoor- en laboratoriumgebouwen met een kostprijs van meer dan € 10 miljoen en buitenruimtes van meer dan € 500.000 moeten een BNB-zilvercertificering behalen (maar dit is niet verplicht wat betreft de ingebouwde koolstof).

- **Voordelen:**

*Zürich:* Een specifieke casestudie over de bouw van een school in Zürich, uitgevoerd door Ramboll, meldt dat deze eisen hebben geleid tot een emissiereductie van 17% bij slechts een minimale kostenstijging van 1%.<sup>56</sup>

*Berlijn:* Naast milieunormen heeft de wet op duurzame aanbestedingen ook betrekking op eerlijke lonen, de bevordering van vrouwen en sociale rechtvaardigheid. Uit de evaluatie van 2024<sup>57</sup> bleek dat de BerlAVG over het algemeen positief werd beoordeeld door aanbestedende diensten en aannemers. Aangezien de resultaten echter niet systematisch werden gemeten vanwege een onderontwikkeld monitoring- en rapportagesysteem, zijn er geen gedocumenteerde resultaten die een toename van de inkoop van koolstofarm staal of beton aantonen. Meer dan 62% van de aanbestedende diensten gaf aan dat zij verplicht waren de technische criteria uit de bijbehorende milieuaanbestedingsverordening te volgen – wat het succes aantoont van wettelijke mechanismen van het type ‘naleven of uitleggen’ die in de wet zijn verankerd.

## 7. Euskadi (verplicht gebruik van secundaire materialen bij openbare bouwprojecten)

- **Wat is er gedaan:** Euskadi (het Baskenland) heeft een lange staat van dienst op het gebied van duurzaam aanbesteden, die teruggaat tot 2002. Het inkoopprogramma 2030 van Euskadi biedt een kader om overheidsopdrachten in te zetten als hefboom voor ecologische transformatie.<sup>58</sup> De bouwsector (meer dan 40 % van de overheidsopdrachten in Euskadi) is een van de belangrijkste actiegebieden van het programma. Het programma biedt groene aanbestedingscriteria voor 31 producten en diensten, waaronder negen bouwgerelateerde subcategorieën. Deze criteria zijn ingedeeld in drie niveaus en bevatten kant-en-klare teksten die direct in aanbestedingsdocumenten kunnen worden opgenomen.<sup>59</sup> Na enkele jaren van het hanteren van niet-verplichte criteria is Euskadi in 2021 overgestapt op bindende eisen, waarbij vereisten zijn vastgesteld voor het gebruik van secundaire grondstoffen in de bouw.<sup>60</sup> De wet schrijft voor dat in aanbestedingsdocumenten

<sup>53</sup> Berlin, 2020, Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz

<sup>54</sup> Berlin, n.d., Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt

<sup>55</sup> DIN Media, 2010, DAfStb Beton

<sup>56</sup> Ramboll, 2024, Green Public Procurement in Construction

<sup>57</sup> Abgeordnetenhaus Berlin, 2025, Vergabebericht 2024 gemäß § 18 Absatz 3 Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz

<sup>58</sup> Ihobe, 2021, Green Purchasing and Public Procurement Program 2030

<sup>59</sup> Ihobe heeft ook praktische richtlijnen opgesteld om de uitvoering te ondersteunen, waaronder de Gids voor het gebruik van gerecycleerde materialen in de bouw en de Opname van secundaire materialen in aanbestedingen voor de bouw, die methodieken bieden voor het integreren en controleren van secundaire en gerecycleerde materialen in bouwprojecten.

<sup>60</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2021, Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi

voor de bouw het gebruik van bijproducten, secundaire grondstoffen of gerecycleerde materialen moet worden gespecificeerd, met een minimumvereiste van 40%, tenzij technisch anders gerechtvaardigd. De wetgeving schrijft ook passende controlemechanismen voor om de naleving tijdens de uitvoering van het contract te waarborgen, waaronder bewijsstukken van het gebruik van de vereiste materialen. Sinds 2021 maakt een technische instructie van de Baskische regering de opname van basismilieucriteria verplicht in openbare aanbestedingsprocedures voor prioritaire categorieën, waaronder bouw, stadsontwikkeling, civiele werken en infrastructuur.

- **Voordelen:** Het Euskadi-model laat zien hoe inkoopcriteria kunnen worden vertaald naar gestandaardiseerde en afdwingbare eisen in overheidsopdrachten. De verplichte eis van 40% voor gerecycleerde materialen en secundaire grondstoffen draagt bij aan het creëren van een meer voorspelbare vraag naar deze materialen, terwijl de beschikbaarheid van kant-en-klare technische criteria de toepassing ervan door aanbestedende diensten vergemakkelijkt. De combinatie van technische criteria, wettelijke vereisten en toezichtmechanismen biedt een solide basis om milieudoelstellingen vanuit de aanbestedingsfase door te vertalen naar de uitvoering van contracten. Euskadi beschikt ook over een gestructureerd toezicht- en evaluatiekader, hoewel de systematische meting van milieuresultaten nog niet volledig is uitgewerkt. In de programma-evaluatie voor 2021–2025<sup>61</sup> wordt het versterken van de meting van milieu- en economische effecten aangemerkt als een prioriteit voor de volgende cyclus.

---

<sup>61</sup> Ihobe, 2026, Informe de evaluación del Programa de Compra Verde 2021-2025

## Tot slot

**De overgang naar een koolstofarme industriële productie zal niet alleen afhangen van technologische innovatie, maar ook van het creëren van voorspelbare markten die investeringen kunnen versnellen en schone oplossingen op grotere schaal kunnen toepassen. Overheidsopdrachten zijn een van de krachtigste instrumenten waarover overheden beschikken om deze markten te creëren. Door de focus te leggen op de staal- en cementproductie worden sectoren aangepakt die van strategisch belang zijn, maar momenteel zeer vervuילend zijn.**

Europa gaat een beslissende fase in waarin klimaatbeleid, industrieel concurrentievermogen en strategische autonomie steeds meer met elkaar verweven raken. De aanstaande ontwikkeling van het EU-kader voor overheidsopdrachten zal, samen met sectorale wetgeving zoals de IAA, CPR en ESPR, geleidelijk een nieuwe vorm geven aan de manier waarop overheidsinstanties inkopen doen en hoe industrieën met elkaar concurreren. Regelgevende veranderingen alleen zullen echter niet volstaan. Een effectieve uitvoering hangt af van het vermogen van de lidstaten om de institutionele capaciteit, technische expertise en het marktvertrouwen op te bouwen die nodig zijn om ambities in de praktijk te brengen.

Vroegtijdig handelen biedt duidelijke voordelen. Landen die vandaag ambitieuze kaders voor schoon inkopen vaststellen, stellen hun industrieën in staat zich geleidelijk aan te passen, transitierisico's te verminderen en zich in de voorhoede van opkomende koolstofarme, concurrerende markten te positioneren. Omgekeerd dreigt uitstel van maatregelen ertoe te leiden dat toekomstige regelgevingsvereisten een nalevingslast worden in plaats van een strategische kans.

De ervaring van toonaangevende regio's en landen toont aan dat een ambitieus aanbestedingsbeleid haalbaar is. Van op de levenscyclus gebaseerde evaluatie-instrumenten en eisen inzake *embodied carbon* tot materiaalvoorschriften en publiek-private partnerschappen: er bestaan al succesvolle benaderingen die in heel Europa kunnen worden overgenomen en aangepast.

De huidige beleidsperiode biedt een unieke kans. Door duurzaamheid, innovatie en industriële doelstellingen te integreren in aanbestedingsbeslissingen, kunnen lidstaten ervoor zorgen dat overheidsuitgaven meer doen dan alleen goederen en diensten aanschaffen: ze kunnen de industriële toekomst van Europa actief vormgeven.

**Groene overheidsopdrachten moeten daarom niet worden gezien als een extra milieueis, maar als een strategische investering in het concurrentievermogen, de veerkracht en de economische zekerheid op lange termijn van Europa.**

# Schoon inkopen

Een strategisch beleidsinstrument om de industriële transitie in Europa te versnellen

Gepubliceerd: September 2026

---

## Auteurs:

- Jai Krishna Ranganathan, *European Environmental Bureau (EEB)*
- Tadeáš Rulík, *Institute of Circular Economy (INCIEN)*
- Daiana Bouzo, *ECODES*
- Simon de Jonge, *Natuur & Milieu*

## Met bijdrage van:

- Aniek Blokzijl, *Natuur & Milieu*
- Benjamin Hague, *Institute of Circular Economy (INCIEN)*

## Reviewers:

- Michail Kapetanakis, *The International Institute for Sustainable Development (IISD)*
  - Núria Cases i Sampere & Serena Lisai, *Association of Cities and Regions for Sustainable Resource Management (ACR+)*
  - Helena O'Rourke-Potocki, *ICLEI – Local Governments for Sustainability*
  - Iñigo Aizpuru de Llanos, *Basque Environmental Agency (Ihobe)*
- 

## Coverfoto:

Guggenheim Museum in Bilbao, Spanje

Foto door: [Mathieu Gauzy](#) op [Unsplash](#)

## Contact

[Natuur & Milieu](#)  
[info@natuurenmilieu.nl](mailto:info@natuurenmilieu.nl)  
+31 (0)30 233 13 28