

Geachte mevrouw Heijnen,
Cc Minister M. Harbers, Minister H. de Jonge, Minister R. Jetten, Minister M. Adriaansens

Met veel plezier bied ik u hierbij, als voorzitter van het transitieteam Circulaire Bouweconomie, de adviesnotitie 'Dwingende MKI voor projecten in de Grond-, Weg- en Waterbouw-sector' aan namens het transitieteam.

Deze notitie is door Rebel Group opgesteld naar aanleiding van een verzoek van het transitieteam. Het betreft een autonome adviesnotitie, waarbij wel behoeften en inzichten van relevante stakeholders zijn meegenomen door het instellen van een klankbordgroep¹.

De MKI (MilieuKostenIndicator), zoals die berekend wordt op basis van de bepalingmethode Milieuprestatie Bouwwerken (BM)² is een belangrijk instrument om tot duurzame bouwwerken te komen. Het instrument is relatief breed geaccepteerd in de bouwwereld (inclusief de woning- en utiliteitsbouw (B&U)), en speelt een centrale rol in voor de sector belangrijke initiatieven als de strategie Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuurprojecten (KCI), Aanpak Duurzaam GWW en in de doelstelling van de adviesroutekaarten van het transitieteam.

In tegenstelling tot de B&U - waar men de MPG-norm (Milieu Prestatie Gebouwen) op basis van de MKI hanteert - is de MKI in de GWW niet wettelijk verankerd, en wordt deze niet dwingend toegepast. Wel wordt de MKI in toenemende mate, vooralsnog met name bij de grotere opdrachtgevers, toegepast als instrument om duurzaamheid en circulariteit via inkopen te bevorderen. Omdat bijna alle infrastructuur in Nederland in beheer is van de overheid en GWW-projecten dus in opdracht van publieke organisaties worden uitgevoerd, ligt hier een belangrijke kans om de duurzaamheid en circulariteit van GWW-projecten en -werken te vergroten. Dwingender inzet van de MKI kan daarbij een belangrijke rol spelen, zoals we hieronder toelichten.

Dwingender inzet MKI kan leiden tot substantiële impuls voor circulaire infrastructuur

Het transitieteam, waarin experts uit zowel het bedrijfsleven als medeoverheden acteren, is van mening dat het versterken en breder inzetten van de MKI onder alle publieke opdrachtgevers in de GWW zal leiden tot een substantiële impuls voor circulair bouwen. Wij adviseren het ministerie van IenW hiervoor op termijn een wettelijke verplichting op te leggen en in aanloop naar deze verplichting de noodzakelijke acties in gang te zetten. Deze inzet kan op verschillende wijzen plaatsvinden:

- Bij het aanbesteden, middels een gunningscriterium (koplopers) en/of minimumeisen (peloton). Deze aanpak wordt ook als koploper-peloton aanpak binnen de strategie KCI verder uitgewerkt;
- Door het laten uitvoeren van een project-MKI, zowel vóór realisatie als 'as built'.

Advies en aandachtspunten vanuit het TT

Wij onderschrijven de door Rebel voorgestelde aanpak en de daarin voorgestelde stappen. Deze worden in het onderstaande plaatje kort samengevat en (indicatief) in de tijd geplaatst:



¹¹ Deelnemers klankbordgroep: R. Guijt (Ministerie IenW), P. Liefvering (St. NMD), H. van Meer (UvW), N. Ruijter (NVTB), M. Schaffner (Witteveen+Bos, NL Ingenieurs), R. Timmerman (Ministerie EZK), A. Trignol (Boskalis, Bouwend Nederland), J. Vijverberg (RWS), E. van der Wel (RWS).

²² Berekeningswijze voor het bepalen van de milieuprestatie van bouwwerken gedurende hun gehele levensduur, gebaseerd op de Europese norm EN 15804.

In lijn met het advies van Rebel zien wij daarbij vier belangrijke stappen om te zetten:

1. Doe nader onderzoek naar het opnemen van een verplichting tot het berekenen van de MKI voor elk project, inclusief het aantonen van de behaalde MKI 'as built'. Beschouw hierbij de Omgevingswet als mogelijke plek om deze verplichting te verankeren;
2. Neem deze MKI-verplichting, mogelijk in combinatie met andere circulaire eisen, ook op in voor de GWW-sector relevante richtlijnen en standaarden;
3. Stel, aanvullend op deze project-MKI, voor de dominante materiaalstromen in de GWW ook MKI-plafondwaardes op. Zorg naast een initiële MKI-norm per materiaalstroom ook voor een stapsgewijze verlaging daarvan.
4. Stuur aan op een overheidsbrede afspraak om MKI in elk project in de GWW te gebruiken als criterium om te sturen op duurzaamheid.

Voor de volledige aanbevelingen verwijzen we naar de adviesnotitie.

Specifieke aandachtspunten die wij vanuit het transitieteam willen meegeven, zijn:

Aandacht voor specifieke behoeften en mogelijkheden (kleinere) organisaties van mede-overheden

Met name voor kleinere organisaties kan een snelle verplichte toepassing wel eens (te) ingrijpend zijn. De werkwijze met MKI sluit niet altijd aan op hun huidige processen, en de tijd en ruimte om in de benodigde kennis en toepassing te investeren ontbreekt vaak. Bovendien is de MKI niet in alle gevallen de meest passende wijze om circulariteit te bereiken. Hierbij is vooral te denken aan kleinere, traditioneel aanbestede werken en onderhoud.

We adviseren daarom om in gesprek met deze organisaties te bepalen hoe en op welke termijn de MKI-methodiek optimaal bij hen kan landen, en wat daarvoor nodig is. Denk bijvoorbeeld aan een gefaseerde invoering en/of vereenvoudigde berekeningen voor kleinere projecten, het faciliteren van kennisopbouw en competenties en het laten ontwikkelen en beschikbaar stellen van eenvoudige toegankelijke tooling. Voldoende kennis van en capaciteit voor het uitvoeren van levenscyclusanalyses geldt overigens ook als aandachtspunt in bredere zin, zowel bij opdrachtgevers als bij opdrachtnemers. Ook kan overwogen worden de MKI-verplichting vanaf een bepaalde projectgrootte in te voeren, waarbij er voor de projecten die onder die grens vallen mogelijk andere circulaire criteria verplicht worden. Minimumeisen voor de belangrijkste materiaalstromen (zoals MKI plafonds) kunnen hier ook aan bijdragen. Bij het uitwerken van dergelijke plafonds dient wel aandacht te zijn voor het voorkomen van ongewenste prikkels die bijvoorbeeld innovatie belemmeren of duurzamere oplossingen voor het totale project hinderen, bijvoorbeeld via toepassing van het 'pas toe of leg uit' principe.

Interdepartementale en internationale afstemming nodig

Bij verdere uitwerking is het daarnaast van belang na te gaan hoe een meer dwingende toepassing van MKI zich verhoudt tot bestaande aanbestedingsregelgeving, en of de voorgestelde maatregelen proportioneel zijn. Daarbij dient specifiek aandacht te zijn voor het beperken van de administratieve lasten.

Ook is van belang na te gaan of een verplichte MKI zou kunnen conflicteren met Europese regelgeving die specifieke (duurzaamheids-)eisen stelt. Denk bijvoorbeeld aan de Energy Efficiency Directive (EED) die aanbestedende diensten verplicht om uitsluitend producten, diensten en werken in te kopen met de hoogste energie-efficiëntie. Ook de ontwikkelingen rond de CPR (Construction Products Regulation) dienen goed gevolgd te worden. Wij verwachten dat het dwingender toepassen van de MKI, hetgeen in dit advies met name aangrijpt op het niveau van bouwwerken en materiaalstromen, te combineren is met CPR-regelgeving vanuit Europa, die aangrijpt op productniveau, maar dit dient nader onderzocht te worden.

Waar mogelijk aansluiten bij lopende initiatieven voor implementatie en kennisverspreiding

Voor de verdere implementatie en kennisverspreiding adviseren wij te onderzoeken in hoeverre kan worden aangesloten bij reeds lopende initiatieven met een groot bereik in de GWW-sector, zoals de Aanpak Duurzaam GWW, strategie KCI of Stichting Bouwcirculair.

Verken mogelijkheden om tot normering te komen

Het is niet duidelijk of een eensluidende norm voor de MKI in de GWW, vergelijkbaar met de MPG in de B&U-sector, haalbaar is. Vanwege de grote variëteit in assets is er in de GWW mogelijk geen eenduidige grondslag te vinden om een norm op te baseren, zoals het BVO (Bruto-vloeroppervlakte) in de B&U-sector. We adviseren om te onderzoeken in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om tot normering te komen. In onze ogen blijft het zeker wenselijk de overige voorgestelde stappen uit te voeren, ook indien er niet tot een norm kan worden gekomen.

Naast MKI zijn ook andere circulaire indicatoren nodig

Overigens leidt ons inziens het toepassen van (alleen) de MKI niet automatisch tot (optimaal) circulaire oplossingen. De doorontwikkeling van aanvullende indicatoren, zoals losmaakbaarheid, is daarmee ook een belangrijk aandachtsgedebied, maar valt buiten de scope van deze notitie. Dat zou u in het NPCE nader kunnen uitwerken. Dit laat onverlet dat het dwingender gebruik van MKI in de GWW in onze ogen een essentiële stap is om onze circulaire ambities te gaan realiseren.

Grotere betrokkenheid IenW bij Stichting NMD en continuïteit in financiering essentieel

Voor de voorgestelde belangrijke rol van de MKI is uiteraard het goed functioneren van de methode, de tooling en de database van groot belang. Daarvoor zijn in onze ogen nog de nodige kwaliteitsslagen in de methodiek en instrumenten benodigd. Allereerst dient er geborgd te worden dat de database gevuld is met alle voor circulariteit en duurzaamheid relevante materialen en hun toepassingen. Omdat het instrument in de GWW een andere functie vervult dan bij de B&U kunnen de belangen soms uiteen lopen. Daarom is het van belang dat in de besluitvorming over aanpassingen en doorontwikkeling ook het GWW perspectief en daaruit volgende behoeften goed worden meegewogen. Daarbij is het in onze ogen ook van groot belang om te reflecteren of de huidige manier waarop het stelsel is ingericht de optimale manier is om de circulaire ambities voor de bouwsector en specifiek voor de GWW te realiseren, en welke sturing daarvoor benodigd is. Zo zijn er bijvoorbeeld zorgen over de wijze waarop PCR's (Product Category Rules)³ tot stand komen.

Wij adviseren dan ook nadrukkelijk dat het ministerie een grotere rol in relatie tot de Stichting NMD en de BM gaat spelen. Om de Stichting NMD in staat te stellen een dergelijke rol in te vullen en GWW-specifieke kennis op te bouwen, is daarnaast continuïteit in de financiering en een substantiële bijdrage vanuit de GWW essentieel.

Wij zien in de bredere toepassing van de MKI een belangrijke kans om bij te dragen aan het realiseren van onze circulaire ambities in de GWW. Wettelijke verankering, het verplicht opstellen van een project MKI voor realisatie en 'as built', en het instellen en doorlopend aanscherpen van plafondwaardes voor belangrijke materiaalstromen zijn daarbij noodzakelijke stappen. Een dergelijke aanpak gericht op strakker sturen op MKI sluit ook goed aan bij de adviezen van PBL (o.a. ICER 2021) dat de overheid meer regie moet nemen in het circulaire beleid en meer dwang en drang moet gaan toepassen. Hierbij is een continu, open en transparant verbeterproces voor de MKI een noodzakelijke randvoorwaarde.

Namens het transitieteam Circulaire Bouweconomie



Vincent Gruis, voorzitter
Delft, 24 oktober 2022

Bijlage: Adviesnotitie dwingende MKI voor projecten in de Grond-, Weg- en Waterbouwsector (Rebel Group, juni 2022)

³ PCR, product category rules, zijn aanvullende spelregels per productcategorie om te borgen dat de LCA-berekeningen (life cycle assessment) goed en eenduidig worden opgesteld.