

Vergaderjaar 2007–2008

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 691**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2008

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij twintig fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Verordening inzake de Europese BV (Kamerstuk 22 112, nr. 674);
2. Beschikking inzake Europees Justitieel Netwerk (Kamerstuk 22 112, nr. 675);
3. Mededeling inzake Asielbeleidsplan (Kamerstuk 22 112, nr. 676);
4. Verordening inzake Single European Sky II (Kamerstuk 22 112, nr. 677);
5. Verordening inzake luchtvaartveiligheid en EASA (Kamerstuk 22 112, nr. 678);
6. Mededeling inzake geluidsreducerende maatregelen spoor materieel (Kamerstuk 22 112, nr. 679);
7. Mededeling inzake de Strategie internalisering externe kosten van vervoer (Kamerstuk 22 112, nr. 680);
8. Mededeling inzake de vernieuwde sociale agenda (Kamerstuk 22 112, nr. 681);
9. Mededeling inzake open methode van beleidscoördinatie op sociaal gebied (Kamerstuk 22 112, nr. 682);
10. Richtlijn inzake de Europese ondernemingsraad (Kamerstuk 22 112, nr. 683);
11. Richtlijn inzake grensoverschrijdende gezondheidszorg (Kamerstuk 22 112, nr. 684);
12. Richtlijn inzake verlaagde btw-tarieven (Kamerstuk 22 112, nr. 685);
13. Verordening inzake juridisch kader voor EU-Onderzoeksinfrastucturen (Kamerstuk 22 112, nr. 686);
14. Verordening inzake Voedselprijzen (Kamerstuk 22 112, nr. 687);
15. Verordening inzake Europees Ecolabel (Kamerstuk 22 112, nr. 688);
16. Richtlijn inzake Eurovignet (Kamerstuk 22 112, nr. 689);
17. Richtlijn inzake Ecodesign (Kamerstuk 22 112, nr. 690);

18. Mededeling inzake overheidsopdrachten voor een beter milieu (duurzaam inkopen);
19. Mededeling inzake Actieplan Duurzame Consumptie en Productie en Duurzaam Industriebeleid (Kamerstuk 22 112, nr. 692);
20. EMAS Verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 693)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
F. C. G. M. Timmermans

## **Fiche: Mededeling inzake overheidsopdrachten voor een beter milieu (duurzaam inkopen)**

### **1. Algemene gegevens**

*Voorstel:* Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's aangaande Overheidsopdrachten voor een beter milieu

*Datum Commissiedocument:* 16 juli 2008

*Nr. Commissiedocument:* COM(2008) 400

*Pre-lex:* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:NL:PDF>

*Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*  
{SEC (2008) 2124} <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st12/st12041-ad01.en08.pdf>  
{SEC (2008) 2125} <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st12/st12041-ad02.en08.pdf>  
{SEC (2008) 2126} <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st12/st12041-ad03.en08.pdf>  
Opinie IAB: [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia\\_2008/sec\\_2008\\_2127\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2008/sec_2008_2127_fr.pdf)

*Behandelingstraject Raad:* Het Actieplan Duurzame consumptie en productie, waar de mededeling Duurzaam inkopen onder valt, wordt behandeld in de Milieuraad, in de Concurrentiekrachtraad en Energieraad, met besluitvorming in de Milieuraad van oktober

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken)

### **2. Essentie voorstel**

De mededeling is onderdeel van het Actieplan Duurzame Consumptie en Productie en Duurzame Industriebeleid (SCP/SIP).

Net als bij het Nederlandse beleid voor Duurzaam Inkopen zijn de voorstellen ingegeven door de mogelijkheid de omvangrijke overheidsvraag in te zetten om producten en diensten duurzamer te maken door de hele keten, en daarmee de concurrentiepositie van die producten en diensten te bevorderen.

De Commissie wil hiertoe duurzame inkoopcriteria opstellen; voornamelijk wordt daarbij uitsluitend over milieu-aspecten gesproken en niet over sociale aspecten. Door deze criteria EU-breed te formuleren, beoogt de Commissie marktverstoring en administratieve lasten, zowel privaats als publiek, te verminderen. Voor 10 productgroepen zijn reeds criteria opgesteld, nieuwe productgroepen zijn voorzien. De Commissie wil hierbij samenwerken met lidstaten en belanghebbenden.

### **3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?**

*Bevoegdheid:* De Commissie heeft op het vlak van milieubeleid een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten. De betreffende artikelen in het EG verdrag zijn artt. 174–176 EG. In casu gaat het om een juridisch niet-bindende mededeling van Commissie, inhoudende een algemene leidraad waarbij gemeenschappelijke duurzaamheidscriteria worden aangekondigd. De mededeling blijft onduidelijk over de rechtsbasis op grond waarvan de criteria worden vastgesteld, evenals het betrokken besluitvormingsorgaan.

#### *Subsidiariteit/proportionaliteit*

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Verbreding van de aanpak van duurzame overheidsinkoop naar alle EU lidstaten heeft tot gevolg dat de volledige Europese markt wordt aangesproken, hetgeen de druk op de marktpartijen om duurzame oplossingen na te streven vergroot. Door een gezamenlijke Europese aanpak kan het gestelde doel effectiever bereikt worden. Hierbij wordt ook de internationale dimensie van veel milieuaspecten in aanmerking genomen. Door een Europese aanpak kan worden verminderd dat door verschillen in referentiekaders onnodige onzekerheid of administratieve lasten voor betrokken partijen ontstaan.

Ook de proportionaliteit wordt positief beoordeeld. Het betreft een juridisch niet bindende mededeling, dat gelet op de doelstelling, niet verder gaat dan nodig is, maar wel effectief is om het beoogde doel te bereiken. Wel is voorstelbaar dat de Commissie op een later tijdstip meer stringente verplichtingen aan lidstaten op zal gaan leggen.

De mededeling verwijst wel naar het Actieplan, waarin wordt voorgesteld om één van de etiketteringsklassen van de Etiketteringsrichtlijn als verplichte minimumgrens voor duurzaam inkopen te stellen.

#### *Financiële gevolgen*

Met betrekking tot de financiële consequenties van de mededeling valt het volgende op te merken. Nederland is op het gebied van duurzame inkoop een van de koplopers. De ambities van dit plan zijn lager dan het nationale beleid voor duurzaam inkopen. De kosten zullen daarom vooral beperkt zijn tot kosten voor synchronisatie van het Nederlandse beleid en voor de betrokkenheid bij en doorvoering van periodieke aanscherpingen. Deze kosten zullen afhankelijk zijn van de mate waarin gebruik zal of moet worden gemaakt van de gemeenschappelijke criteria en zijn bovendien deels vergelijkbaar met kosten die Nederland zou maken voor eigen criteria. In de onderhoudswerkzaamheden van het nationale programma voor Duurzaam Inkopen is met zulke kosten rekening gehouden. De financiële consequenties voor het bedrijfsleven zijn afhankelijk van de markten die zij bedienen en de mate waarin zij reeds zijn gevorderd met verduurzaming van de productie. Zie ook de volgende opmerking.

Voor het Nederlandse bedrijfsleven zijn de duurzaamheidscriteria een extra uitdaging om de markt goed te definiëren en te volgen. Vanwege de voorloperspositie van de Nederlandse overheid ondervinden haar, overwegend Nederlandse, leveranciers nu al een druk om voorop te lopen in duurzaamheid. Als andere lidstaten ook steeds meer duurzaam gaan inkopen, hebben de koplopers onder de bedrijven een gunstige voor-sprong op die grotere markt.

#### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

##### *Aanvulling op essentie voorstel*

De Commissie stelt voor dat in 2010 50% van het aantal en de waarde van aanbestedingen in sectoren waarvoor duurzaamheidscriteria zijn opgesteld voldoet aan de basiscriteria en wil met de lidstaten politiek bindende afspraken maken om de reeds opgestelde criteria nog in 2008 over te nemen in het nationale beleid.

De Commissie wil per productgroep criteria op twee niveaus opstellen met zo mogelijk bestaande duurzaamheidsinstrumenten zoals Ecodesign en Ecolabel als uitgangspunt. Het basisniveau is eenvoudig in te voeren, het uitgebreide niveau is ambitieuzer. De criteria zijn in beginsel bedoeld om in aanbestedingsprocedures als minimumeisen te worden gehanteerd. De Commissie overweegt in nader te bepalen gevallen enkele criteria als wegingscriteria te formuleren, om duurzaamheid te stimuleren zonder producten uit te sluiten die het voorgestelde niveau nog niet kunnen halen. Daarbij beschouwt de Commissie een wegingsfactor van 15% als significant sturend.

De Commissie wil de voortgang en impact van duurzaam inkopen meten door in 2010 in alle lidstaten het basisniveau en in de vooroplopende lidstaten ook het uitgebreide niveau te meten. Deze exercitie zal elke vijf jaar worden herhaald. De resultaten kunnen worden gebruikt voor aanpassing van de niveaus en de doelstellingen.

Tenslotte stelt de Commissie voor ook zelf duurzaam te gaan inkopen en de criteria tevens verplicht te stellen bij overheidsinkopen verricht met EU-subsidiegelden.

##### *Algemeen oordeel*

Het voorstel van de Commissie is op hoofdlijnen vergelijkbaar met het Nederlandse beleid voor Duurzaam Inkopen door overheden. Nederland steunt daarom de intentie van de Commissie om met de lidstaten politiek bindend af te spreken dat duurzame inkoopcriteria worden toegepast. Hoe groter de duurzame vraag, hoe krachtiger de impuls voor bedrijven om te innoveren en duurzaam te produceren. Daarom ziet Nederland deze mededeling over het stimuleren van vraag naar duurzame producten als een belangrijk onderdeel van het totale pakket van Actieplan Duurzame Consumptie en Productie en Duurzaam Industriebeleid. Een internationale aanpak past bij het internationale karakter van belangrijke duurzaamheidsvraagstukken. Wel wil Nederland er in zijn programma voor Duurzaam Inkopen voor zorgen dat de Nederlandse overheden alle voor hen relevante informatie over het toepassen van duurzaam inkopen op één centrale plaats kunnen aantreffen.

##### *Doelstellingspercentage*

Het doel dat 50% van de aanbestedingen EU-breed in 2010 voldoet aan het eenvoudig te bereiken basisniveau is nogal voorzichtig. Gezien het hoge niveau van de Nederlandse ambities (zowel qua niveau van de criteria als qua toepassing, waaronder voor 2010 100% bij het Rijk en 75% bij de gemeenten (in klimaatakkoord met VNG)), vindt Nederland dat het percentage van 50% minstens voor elke afzonderlijke lidstaat zou moeten gelden en past een aansporing om ambitieuzere doelstellingen na te streven.

Wel vindt Nederland dat de voorstellen zouden moeten erkennen dat er situaties kunnen zijn waarin het noodzakelijk is om bepaalde criteria niet toe te passen, bijvoorbeeld om redenen van veiligheid.

##### *Criteria*

Nederland steunt het voorstel om gemeenschappelijke duurzaamheidscriteria op te stellen met een basisniveau en een uitgebreid niveau. Wel worden daarbij de volgende kanttekeningen geplaatst:

- Het Nederlandse beleid richt zich op zo ambitieus mogelijke criteria, vanuit de gedachte dat de markt het beste wordt beïnvloed door de lat zo hoog mogelijk te leggen (mits er voldoende aanbod voor de duurzame vraag resteert). Nederland vindt dat deze koplopers-/toprunnersbenadering ook ten grondslag zou moeten liggen aan de gemeenschappelijke EU-criteria. Indien beginnende lidstaten de combinatie van ambitieuze criteria en een 50%-doel te hoog vinden, wil Nederland liever voor individuele lidstaten het percentage verlagen dan voor alle lidstaten de criteria te verlagen.
- Nederland vindt dat lidstaten en afzonderlijke overheden de mogelijkheid moeten houden om, in lijn met het koploperbeginsel, ambitieuzere criteria toe te passen dan de gemeenschappelijke, bijvoorbeeld vanwege de ontwikkeling van het duurzaamheidsniveau in (het nationale deel van) de markt. De mededeling biedt deze ruimte vooralsnog. Dit standpunt is des te relevanter indien toekomstige verplichte criteria (ook op het uitgebreide niveau) toch op een relatief laag niveau zouden worden vastgesteld. Uiteraard is het wel gewenst dat de criteria van EU en Nederland dan in elkaars verlengde liggen en dat deze criteria in lijn zijn met overeenkomsten van de EU met derde landen die betrekking hebben op de import van legale en/of duurzame producten om duurzame productie te stimuleren.
- De afbakening van productgroepen moet leiden tot een indeling die optimale ruimte biedt voor duurzaamheid en hanteerbaar is qua aantal. De aankondiging van de eerstvolgende set van productgroepen laat zien dat de Europese Commissie gedetailleerde productgroep afbakeningen hanteert, waardoor het bedrijfsleven weinig mogelijkheden heeft om op een hoger abstractieniveau, bijvoorbeeld gebouwd in plaats van beglazing en ketels, duurzaamheid te optimaliseren.
- De criteria zouden zoveel mogelijk de lijn van functioneel specificeren moeten volgen, zodat het bedrijfsleven de ruimte heeft om deze doelvoorschriften zo gunstig mogelijk in te vullen in plaats van te zijn gebonden aan gedetailleerde technische specificaties. Bovendien moet er ook voor aanbestedende diensten de flexibiliteit zijn om, met de criteria als basis, de duurzaamheid van een inkoop te maximaliseren en de administratieve lasten te minimaliseren.
- Nederland mist in de mededeling de sociale kant van duurzaamheid en kan zich voorstellen dat, in navolging van de Nederlandse ontwikkelingen, binnen enkele jaren aan de gemeenschappelijke criteria sociale criteria worden toegevoegd, zoals bijvoorbeeld op basis van de internationale arbeidsnormen.
- Ook buiten Europa, met name in de VS en Japan, worden duurzaamheidscriteria ontwikkeld en gebruikt. Nederland zal wijzen op de meerwaarde die het op elkaar aan laten sluiten van die criteria en de Europese kan hebben.
- Nederland zal bij de verdere uitwerking waakzaam zijn dat synchronisatie van het Nederlands beleid niet leidt tot hoge kosten.

#### *Vaststelling van criteria*

De vaststelling van de criteria wordt in de mededeling onvoldoende uitgewerkt. Nederland wil dat de criteria op een transparante manier tot stand komen, waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van de nationaal aanwezige kennis bij marktpartijen en betrokken overheden. De mededeling blijft onduidelijk over de rechtsbasis op grond waarvan de criteria worden vastgesteld, evenals het betrokken besluitvormingsorgaan. Nederland zal de Commissie vragen stellen over de wijze waarop de criteria tot stand komen en aandringen op volledige transparantie en betrokkenheid van alle overheden en marktpartijen.

#### *Overige oordelen*

Nederland ondersteunt de voornemens van de Commissie om een zoge-

heten «toolkit» op te stellen en te onderhouden, alsmede om de criteria in de toekomst regelmatig te onderhouden. Nederland vindt echter dat voor de periodieke aanscherping van de criteria, als gevolg van voortschrijdende innovatie of het inhalen van de koplopers door het peloton, duidelijke termijnen moeten worden gesteld. Dit zal sector afhankelijk zijn, maar een periode van 1 tot 4 jaar lijkt nodig. Nederland vindt dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven bij iedere aanscherping van de criteria vooraf goed in kaart moeten worden gebracht.

Nederland vindt dat de voorstellen conform moeten zijn aan de WTO Government Procurement Agreement (GPA).

Nederland vindt dat het Europese beleid voor duurzaam inkopen ondersteunend moet zijn voor overeenkomsten van de EU met andere derde landen of organisaties van landen die gericht zijn op het stimuleren van duurzame productie.

Nederland ondersteunt het voorstel waar de mededeling naar verwijst om een etiketteringsklasse uit de Etiketteringsrichtlijn als ondergrens voor duurzaam inkopen te verplichten. Dit is in lijn met ons standpunt over bindende invoering van het basisniveau van criteria.

Nederland ondersteunt de voorstellen voor Europese monitoring van de voortgang en de impact op het milieu.

Het toepassen van de criteria door de Europese Commissie zelf en bij het gebruik van EU subsidies lijkt Nederland een vanzelfsprekende zaak.