“Hoe koop ik groen/ sociaal/ ethisch? Duurzaam aanbesteden onder de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten”

© Johan Geerts, advocaat

Inhoudsopgapve

1 Inleiding 2

2 Duurzame overheidsopdrachten: wat en waarom? 2

2.1 Wat? 2

2.2 Waarom? 3

2.3 Het beleid rond duurzame overheidsopdrachten 3

2.3.1 Europees beleid duurzaam aanbesteden 4

2.3.2 Belgisch beleid duurzaam aanbesteden 4

2.3.3 Vlaams beleid duurzaam aanbesteden 5

2.3.4 Lokaal beleid duurzaam aanbesteden 5

2.4 Duurzaam aanbesteden = aandacht voor duurzaamheid in alle fasen van de plaatsing en uitvoering van overheidsopdrachten 6

3 Duurzaamheidscriteria bij de omschrijving van het voorwerp van de opdracht 6

3.1 Behoeftebepaling 6

3.2 Marktconsultatie 7

3.3 Omschrijving van het voorwerp van de opdracht 7

3.4 Duurzame technische specificaties 8

3.4.1 Algemeen 8

3.4.2 Technische specificaties op basis van normen 9

3.4.3 Prestatiegebaseerde of functionele technische specificaties 10

3.4.4 Varianten 11

4 Keurmerken of labels 11

4.1 Wat zijn labels? 11

4.2 Labels onder de huidige wetgeving overheidsopdrachten 12

4.3 Labels onder de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten 14

5 Duurzame uitsluitingsgronden 16

6 Duurzame selectiecriteria 16

7 Duurzame gunningscriteria 19

7.1 Algemeen 19

7.2 Levenscycluskosten 21

8 Duurzame uitvoeringsvoorwaarden 22

9 Praktijk: Modelcriteria voor duurzame overheidsopdrachten 23

9.1 Voorbeeldcriteria voor duurzaam aanbesteden 23

9.2 Bindende criteria voor duurzaam aanbesteden 25

10 Conclusie 26

1 Inleiding

1. Het verduurzamen van overheidsopdrachten is één van de speerpunten van **de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten**[1]. Vanuit de voorbeeld- en sturende functie van de (aanbestedende) overheid wordt ingezet op groen aankopen, maatschappelijk verantwoord en sociaal aankopen.

Deze bijdrage gaat in op het wat, het waarom en het hoe van duurzaam aanbesteden. We belichten de verschillende aspecten van duurzame overheidsopdrachten, gaande van (functionele) technische specificaties, over keurmerken en levenscycluskosten tot duurzame selectiecriteria, gunningscriteria en contractuele bepalingen.

2. Zowel het (nieuwe) wettelijk kader als de beleidscontext komen aan bod. We hebben ook ruime aandacht voor de schat aan online informatie over dit onderwerp.

Gezien de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten nog niet in werking is getreden, wordt ook aangegeven waar de verschillen liggen ten aanzien van de huidige wetgeving[2].

2 Duurzame overheidsopdrachten: wat en waarom?

2.1 Wat?

3. Duurzame overheidsopdrachten of Sustainable Public Procurement is geen juridische term. Er circuleren verschillende definities. Het Vlaams actieplan duurzame overheidsopdrachten[3] geeft de volgende: "*Duurzame overheidsopdrachten is de benadering waarbij publieke overheden milieu-, sociale- en economische criteria integreren in alle fases van hun aankoopproces van leveringen, werken en diensten, en dus de verspreiding van milieubesparende technologieën, sociale innovatie en de ontwikkeling van milieu-, socio- en ethisch verantwoorde producten en diensten bevorderen, door het zoeken naar oplossingen die de minste impact op het milieu hebben gedurende hun volledige levenscyclus en sociaal en ethisch verantwoord zijn".*

Duurzaam aanbesteden betekent dus dat de overheid niet enkel economische overwegingen laat meespelen in haar aankoopbeleid, maar daarnaast overheidsopdrachten aanwendt om ruimere beleidsdoelstellingen op vlak van milieu, duurzaamheid en innovatie te verwezenlijken.

De beste koop, is dus niet het enige wat telt. De aanbestedende overheid wil ook een voorbeeldconsument zijn en de markt bewegen tot het aanbieden van meer groene, sociale, ethische en innovatieve producten en diensten.

---

[1] Deze bijdrage steunt op de richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten (hierna afgekort als 'RL 2014/24/EU') en de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten, *BS* 14 juli 2016 (hierna afgekort als 'WOO 2016'). De omzettingstermijn voor de richtlijn was 18 april 2016. De inwerkingtreding van de wet van 2016 wordt verwacht in de loop van 2017. De wetgeving die hier wordt besproken is dus nog niet van kracht. Deze bijdrage werd afgesloten op 30 januari 2017. Op dat ogenblik waren de uitvoeringsbesluiten nog niet gepubliceerd.

[2] Met de huidige wetgeving overheidsopdrachten wordt bedoeld: de Wet van 15 juni 2006 betreffende de overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten (hierna: 'WOO 2006'); het KB van 15 juli 2011 betreffende plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren, *BS* 9 augustus 2011 (hierna: 'KB Plaatsing 2011'); het KB van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken, *BS* 14 februari 2013; de Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (hierna: 'richtlijn 2004/18/EG').

[3] Vlaams actieplan duurzame overheidsopdrachten 2009-2011, overheid.vlaanderen.be/beleid-2009-2014.

4. Zoals blijkt uit de definitie, kunnen duurzame overheidsopdrachten worden onderverdeeld in 3 categorieën, die samenvallen met de 3 pijlers van duurzame ontwikkeling[4]:

- **Groen aankopen** (Green Public Procurement, GPP)
  Het proces waarbij de overheid tracht goederen, diensten of werken aan te kopen met een, over hun gehele levensduur, geringe impact op het milieu.

- **Maatschappelijk verantwoord of sociaal aankopen** (Socially responsible public procurement, SRPP)
  Het proces waarbij de overheid tracht ethische goederen, diensten of werken aan te kopen (eerlijke handel, fatsoenlijk werk, naleving van internationale arbeids- en mensenrechten,…) en/of oog heeft voor sociale doelstellingen (tewerkstelling van kansengroepen, gelijke kansen, diversiteit, strijd tegen sociale dumping,…).

- **Innovatief aankopen**
  Het aankopen van goederen, diensten of werken die een innovatie inhouden in de zin dat zij nog niet wijdverspreid aanwezig zijn op de markt, ter promotie van innovatie, economische groei en competitiviteit[5].

2.2 Waarom?

5. Overheidsopdrachten vormen een belangrijk aandeel van onze economie[6]. In de Europese Unie bedragen de uitgaven van aanbestedende overheden aan werken, leveringen en diensten, tussen de 15 en de 20% van het bruto nationaal product van de EU.[7]

De overheid ondersteunt duurzame ontwikkeling middels verschillende beleidsinstrumenten. Door daarnaast ook duurzaam aan te besteden, zet ze haar gewicht als marktspeler en consument in om duurzame ontwikkelingsdoelstellingen te bereiken.

6. In overweging nr. 95 bij de richtlijn 2014/24/EU wordt dit als volgt samengevat: “Met het oog op de doelstellingen van de Europa 2020- strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei[8] is het uiterst belangrijk het potentieel van aanbestedingen volledig te benutten. In dit verband zij eraan herinnerd dat aanbestedingen een cruciale motor vormen achter innovatie, die van groot belang is voor de toekomstige groei in Europa”.

2.3 Het beleid rond duurzame overheidsopdrachten

We gaan hierna kort in op het beleid rond duurzaam aanbesteden op diverse bestuursniveaus: Europees, Belgisch, Vlaams en lokaal.

---

[4] Omzendbrief van 16 mei 2014, *Integratie van duurzame ontwikkeling, met inbegrip van sociale clausules en maatregelen ten voordele van kleine en middelgrote ondernemingen, in het kader van overheidsopdrachten geplaatst door federale aanbestedende instanties*, *BS* 21 mei 2014.
[5] Zie voor een definitie van ‘innovatie’: artikel 2, 32° WOO 2016.
[6] B. DEMEULENAERE, “De Belgische aanbestedingsbarometer 2000-2015”, in X. *Jaarboek overheidsopdrachten 2015-16*, Brussel, EBP, p.15-27.
[7] Mededeling van de Europese Commissie, *Overheidsopdrachten voor een beter leefmilieu*, COM(2008) 0400, randnr. 1.1.
[8] Mededeling van de Europese Commissie, *EUROPA 2020 Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*, COM (2010) 2020 def.

2.3.1 Europees beleid duurzaam aanbesteden

7. Duurzaam aanbesteden - onder de vorm van '**groen aanbesteden'** - wordt op Europees niveau ondersteund vanuit het Directoraat-Generaal (DG) leefmilieu van de Europese Commissie.

Startpunt van het Europees beleid vormt de mededeling van de Europese Commissie van 16 juli 2008, "overheidsopdrachten voor een beter leefmilieu", waarin doelstellingen m.b.t. groene overheidsopdrachten werden geformuleerd[9].

Sindsdien werd het zogenaamd EU Green Public Procurement Toolkit verder uitgewerkt[10]. Het handboek 'Groen aankopen!'[11] is een overzichtelijke inleiding tot het Europese beleid en het juridisch kader. De tweede editie van het handboek is aangepast aan de nieuwe overheidsopdrachtenrichtlijnen[12].

Het Europees beleid wordt per lidstaat en soms ook per regio, stad of gemeente vertaald in nationale actieplannen (NAP's).

8. Naast leefmilieu heeft de Europese Commissie – meer bepaald het DG werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen - ook aandacht voor **sociale overheidsopdrachten**[13]. De gids 'Sociaal aankopen - Gids voor de inachtneming van sociale overwegingen bij overheidsaanbestedingen'[14] uit 2010, geeft een praktische toelichting van de mogelijkheden onder de 'oude' overheidsopdrachtenrichtlijnen[15].

9. De nieuwe Europese overheidsopdrachtenrichtlijn 2014/24/EU (klassieke sectoren) – die uiterlijk 18 april 2016 omgezet moesten zijn in nationale wetgeving[16] – bevestigen het beleid rond duurzame overheidsopdrachten op verschillende vlakken.

"In deze richtlijn wordt aangegeven hoe de aanbestedende diensten tot de bescherming van het milieu en het bevorderen van duurzame ontwikkeling kunnen bijdragen, met de verzekering dat zij voor hun opdrachten tegelijk de beste prijs-kwaliteitsverhouding kunnen verkrijgen"[17]. De meeste nog bestaande belemmeringen voor duurzaam aanbesteden worden weggenomen.

De richtlijn wordt omgezet in Belgisch recht door de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten[18].

2.3.2 Belgisch beleid duurzaam aanbesteden

10. De federale overheid coördineerde haar beleid rond duurzame overheidsopdrachten in de omzendbrief van 16 mei 2014[19].

---

[9] Mededeling van de Europese Commissie, *Overheidsopdrachten voor een beter leefmilieu*, COM(2008) 0400.
[10] Zie infra, titel 9.
[11] Europese Commissie, *Groen aankopen!*, 2016, ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm.
[12] Zie voetnoot 1.
[13] Mededeling van de Europese Commissie, *Het EU-recht van toepassing op overheidsopdrachten en de mogelijkheden om sociale aspecten hierin te integreren*, COM (2001) 566; Mededeling van de Europese Commissie, *Bijdragen aan een duurzame ontwikkeling: de rol van Fair Trade en niet-gouvernementele handelsgerelateerde programma's om duurzaamheid te waarborgen*, COM (2009) 2015.
[14] Europese Commissie, *Sociaal aankopen,* 2010, www.pianoo.nl/document/3883/gids-voor-inachtneming-van-sociale-overwegingen-bij-overheidsopdrachten.
[15] Richtlijn 2004/18/EG.
[16] De richtlijn is nog niet omgezet in Belgisch recht. Zie voetnoot 1.
[17] Richlijn 2014/24/EU, overw. 91.
[18] Deze wet is nog niet in werking getreden. Zie voetnoot 1.

Dit beleid wordt aangestuurd door het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (FIDO), dat verbonden is met de Kanselarij van de Eerste Minister.

De gids voor duurzame aankopen[20] is één van de concrete instrumenten gerealiseerd door het FIDO. De gids, die productfiches omvat met voorbeeldclausules voor duurzame overheidsopdrachten, wordt verder besproken onder titel 9.

11. Vermeldenswaardig is ook de "leidraad voor sociale clausules in overheidsopdrachten in België" van de POD Maatschappelijke Integratie [21].

2.3.3 Vlaams beleid duurzaam aanbesteden

12. De Vlaamse overheid formuleerde doelstellingen rond duurzame overheidsopdrachten in het Vlaams plan overheidsopdrachten, dat op 29 januari 2016 werd goedgekeurd[22]. De Vlaamse overheid wil tegen 2020 100% duurzaam aankopen. Het plan is de opvolger van de Vlaamse actieplannen duurzame overheidsopdrachten 2009-2011 en 2012-2014[23], en geldt voor de periode 2016-2020.

13. Het beleid rond duurzame overheidsopdrachten wordt nu dus opgenomen in een globaal plan, dat ook nog andere doelstellingen omvat (toegang KMO's, e-procurement,…).

De afdeling aankoopcentrale en overheidsopdrachten van het departement Kanselarij en Bestuur[24] coördineert dit beleid. De afdeling ontwikkelde productfiches met voorbeeldclausules, de meeste in samenwerking met het FIDO. Ook dit komt verder aan bod onder titel 9.

Meer algemeen vindt u op de pagina rond duurzame en innovatieve overheidsopdrachten, handleidingen, steekkaarten, standaardclausules, enz.[25]. Er zijn ook enkele nuttige handleidingen terug te vinden[26].

2.3.4 Lokaal beleid duurzaam aanbesteden

14. Op niveau van de lokale besturen zijn er verschillende steden en gemeenten (zoals Antwerpen[27] en Gent[28]) die een actieplan duurzame overheidsopdrachten hebben opgesteld.

Overkoepelend bestaat er binnen de VVSG een Steunpunt duurzame overheidsopdrachten[29]. Ook vanuit Europa bestaan er verschillende initiatieven gericht op lokale overheden[30].

---

[19] Omzendbrief van 16 mei 2014 betreffende de integratie van duurzame ontwikkeling, met inbegrip van sociale clausules en maatregelen ten voordele van kleine en middelgrote ondernemingen, in het kader van overheidsopdrachten geplaatst door federale aanbestedende instanties, *BS* 21 mei 2014.
[20] www.gidsvoorduurzameaankopen.be/.
[21] POD Maatschappelijke integratie, *Leidraad voor sociale clausules in overheidsopdrachten in België*; www.mi-is.be/sites/default/files/documents/leidraad_voor_sociale_clausules.pdf. Zie ook een overzicht van andere handleidingen op: http://gidsvoorduurzameaankopen.be/nl/sociaal/literatuur-sociale-overwegingen.
[22] Vlaams plan overheidsopdrachten, overheid.vlaanderen.be/beleid-overheidsopdrachten.
[23] Een overzicht van de Vlaams actieplannen: overheid.vlaanderen.be/beleid-2009-2014.
[24] Website van de afdeling: overheid.vlaanderen.be/overheidsopdrachten.
[25] Website van de afdeling, pagina duurzame en innovatieve overheidsopdrachten: overheid.vlaanderen.be/duurzame-innovatieve-overheidsopdrachten.
[26] De volgende handleidingen vindt u terug op de website overheid.vlaanderen.be/handleidingen-Vlaamse-overheid:: *Handleiding duurzaamheidsoverwegingen bij overheidsopdrachten*; *Leidraad voor de integratie van sociale criteria in overheidsopdrachten.*

[27] Stad Antwerpen, *Actieplan duurzame overheidsopdrachten 2015-2020*, goedgekeurd door het college van 26 juni 2015,www.antwerpen.be/nl/overzicht/duurzame-stad/groen-en-water/duurzaam-aankopen-voor-de-stad.
[28] www.gentvoorbeeldconsument.be/.

2.4 Duurzaam aanbesteden = aandacht voor duurzaamheid in alle fasen van de plaatsing en uitvoering van overheidsopdrachten

15. Duurzaam aanbesteden verschilt in wezen niet van 'gewoon' aanbesteden. De procedures, instrumenten en modaliteiten die worden toegepast om duurzaam aan te besteden, moeten immers in overeenstemming zijn met de wetgeving overheidsopdrachten.

De mogelijke criteria inzake duurzaam aanbesteden (en deze bijdrage), volgen aldus de verschillende fasen van een overheidsopdracht. Aanbestedende overheden kunnen duurzaamheidscriteria opnemen:

- in de omschrijving van het voorwerp van de opdracht en de technische specificaties;
- op het vlak van de uitsluitingsgronden;
- als kwalitatief selectiecriterium;
- als gunningscriterium;
- in de uitvoeringsvoorwaarden.

Hierna wordt elk onderdeel meer in detail toegelicht.

3 Duurzaamheidscriteria bij de omschrijving van het voorwerp van de opdracht

3.1 Behoeftebepaling

16. Duurzaam aanbesteden begint bij een grondige behoeftebepaling. De aanbestedende overheid is hierin volledig vrij. De wetgeving overheidsopdrachten regelt immers enkel hoe moet worden aangekocht en niet wat de aanbestedende overheid moet kopen.

Een eerste duurzaamheidstoets is het overwegen van de nuloptie: de optie om niets aan te kopen of om geen nieuwe overheidsopdracht te plaatsen. De behoefte kan mogelijk op een andere manier worden ingevuld dan met een nieuwe aankoop.

Voorbeeld: De gemeente heeft een extra vrachtwagen nodig. In plaats van de aankoop van een nieuwe, is een alternatief om de bestaande vrachtwagens efficiënter in te zetten of een vrachtwagen te delen met een aangrenzende gemeente.

17. Indien een nieuwe aankoop noodzakelijk is, kan de aanbestedende overheid onderzoeken om één of meer duurzaamheidsdoelstellingen te formuleren (in de opdrachtdocumenten).

Deze doelstellingen moeten opdracht per opdracht worden bepaald, maar kunnen kaderen in een ruimer beleidsplan, bijvoorbeeld het lokaal klimaatplan in uitvoering van het burgemeesterconvenant[31].

---

[29] VVSG: Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten. Website van het steunpunt: www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Overheidsopdrachten/Pages/Steunpunt.aspx.

[30] Het Procura + netwerk bundelt expertise van publieke overheden en regio's rond duurzaam aanbesteden: www.procuraplus.org. Zie ook: ICLEI – Local Governments for Sustainability, *The Procura+ Manuel. A guide to implementing sustainable procurement, 3rd edition*, 2016, www.procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Manual/Procuraplus_Manual_Third_Edition.pdf

[31] Met het burgemeestersconvenant engageren gemeenten zich mee voor de Europese en regionale inspanningen om de CO2-uitstoot te verminderen. Ze zullen die uitstoot op hun grondgebied met minstens 20 procent terugdringen tegen 2020. Website: www.covenantofmayors.eu/.

18. Ook in deze fase van de plaatsingsprocedure, zijn er weinig wettelijke bepalingen die de aanbestedende overheid een bepaalde richting opleggen.

Vanuit juridisch oogpunt is het van belang om de grondbeginselen van de overheidsopdrachtenreglementering in het achterhoofd te houden: mededinging, gelijkheid en transparantie[32]. Deze beginselen verbieden dat de aanbestedende overheid haar behoefte dermate sterk afbakent, dat slechts één of enkele ondernemer(s) in aanmerking komen voor de opdracht. De mededinging wordt geacht kunstmatig te zijn beperkt indien de overheidsopdracht is ontworpen met het doel bepaalde ondernemers ten onrechte te bevoordelen of te benadelen.

Een toepassing van dit algemeen beginsel vinden we terug in artikel 53§2 WOO 2016. De technische specificaties "*mogen er niet toe leiden dat ongerechtvaardigde belemmeringen voor de openstelling van overheidsopdrachten voor mededinging worden opgeworpen*".[33]

3.2 Marktconsultatie

19. Het is goed mogelijk dat de aanbestedende overheid duurzaamheidsdoelstellingen nastreeft, maar onvoldoende op de hoogte is van het marktaanbod. Zij loopt dan het risico om onrealistisch hoge eisen op te leggen, met als gevolg dat haar doelstelling niet bereikt zal worden. In zulk geval zullen immers ofwel geen (regelmatige) inschrijvers zijn, ofwel onaanvaardbaar hoge prijzen worden aangeboden.

Indien de aanbestedende overheid onvoldoende kennis in huis heeft, kan een **marktconsultatie** een oplossing bieden. Artikel 51 WOO 2016[34] voorziet hiervoor een wettelijke grondslag.

Door middel van een consultatie wordt de markt voor de effectieve plaatsing van de opdracht betrokken bij de opdrachtomschrijving. Voorwaarde is dat de mededinging en gelijkheid wordt gewaarborgd. Dit kan door alle informatie die ter beschikking wordt gesteld tijdens de consultatie ook te delen in de latere opdrachtdocumenten en door inschrijvers voldoende tijd te geven om hun offerte voor te bereiden, zodat ook die inschrijvers die niet betrokken waren bij de consultatie een faire kans hebben om de opdracht in de wacht te slepen.

3.3 Omschrijving van het voorwerp van de opdracht

20. Wanneer de aanbestedende overheid na een grondige behoeftebepaling en eventueel een marktconsultatie, besloten heeft om de nadruk te leggen op duurzaamheid, is het nuttig om dit al in de verf te zetten door middel van de beknopte opdrachtomschrijving.

Veel bestekken beginnen (zeer terecht overigens) met een korte toelichting van de opdracht, zodat potentiële inschrijvers in eén oogopslag weten waarover de opdracht gaat. Ook in het bekendmakingsformulier is er de mogelijkheid om een korte samenvatting van de opdracht te geven.

21. Naast een beknopte omschrijving van de opdracht, is ook bij de keuze van een passende titel van belang om het duurzaam karakter van de opdracht te benadrukken.

Voorbeeld: De titel "Overheidsopdracht voor de bouw van een bijna energie-neutraal administratief centrum", geeft meteen een duidelijke doelstelling aan.

---

[32] Art. 4 en 5 WOO 2016.
[33] Deze bepaling komt overeen met artikel 42,2 RL 2014/24/EU.
[34] Art. 40 RL 2014/24/EU.

3.4 Duurzame technische specificaties

3.4.1 Algemeen

22. Het voorwerp van de opdracht, wat de aanbestedende overheid wil aankopen, wordt grotendeels gevat in te technische specificaties[35]. De technische specificaties omschrijven de kenmerken van het werk, het product of de dienst. Zij vormen de minimumvoorwaarden waaraan een offerte moet voldoen, op straffe van onregelmatigheid.

In de technische specificaties neemt de aanbestedende overheid de minimale voorwaarden – of "must haves" - op voor de werken, leveringen of diensten die zij wil aankopen. Hierna[36] zullen we zien dat de technische specificaties in die zin de tegenpool vormen van de gunningscriteria. Gunningscriteria (op vlak van kwaliteit) belonen zogenaamde 'nice to haves', zaken waaraan een product niet noodzakelijk moet voldoen, maar die een welkome extra zijn en dus bijkomende punten kunnen opleveren bij de vergelijking van de offertes.

23. Technische specificaties moeten transparant zijn en mogen geen aanleiding geven tot discriminatie van de inschrijvers.

Zo mogen technische specificaties geen melding maken van "*een bepaald fabricaat, een bepaalde herkomst, of een bepaalde herkomst of van een bijzondere werkwijze die kenmerkend is voor de producten of diensten van een bepaalde ondernemer, noch mogen deze een verwijzing bevatten naar een merk, een octrooi of een type, een bepaalde oorsprong of een bepaalde productie, waardoor bepaalde ondernemingen of bepaalde producten worden bevoordeeld of geëlimineerd"*[37].

Uitzonderlijk kan toch naar (bijvoorbeeld) een merk worden verwezen wanneer er geen andere mogelijkheid is om een bepaalde vereiste specifiek en nauwkeurig te omschrijven. De vermelding moet dan steeds vergezeld gaan van de woorden "of gelijkwaardig".

24. Technische specificaties moeten **verband houden met het voorwerp van de opdracht** "en in verhouding zijn tot de waarde en de doelstellingen ervan". Deze voorwaarde wordt (zeer) ruim ingevuld. Technische specificaties mogen ook betrekking hebben op het productieproces van het werk, de levering of de dienst of "*een specifiek proces van een ander stadium van de levenscyclus ervan, zelfs wanneer deze factoren niet tot de materiële essentie van de werken, leveringen of diensten behoren"*[38].

Deze ruime omschrijving van de voorwaarde 'verband houden met het voorwerp van de opdracht', versoepelt de mogelijkheid om groene, sociale en ethische voorwaarden op te nemen in de technische specificaties.

Dit is een welkome stap vooruit ten aanzien van artikel 7 KB Plaatsing 2011[39]waar de band met het voorwerp van de opdracht enger wordt ingevuld[40].

---

[35] Art. 2,44° WOO 2016, Bijlage VII RL 2014/24/EU.
[36] Titel 7.
[37] Art. 53§2 WOO 2016 en art. 42, lid 2 RL 2014/24/EU.
[38] Art. 53§1, lid 2 WOO 2016; art. 42, lid 1 RL 2014/24/EU.
[39] Art. 23 van de richtlijn 2004/18/EG.
[40] Zie infra titel 4.2.

Voorbeeld: Groene energie. Voeding afkomstig van biologische landbouw. Beide voorwaarden hebben betrekking op de productiemethode en niet noodzakelijk op de intrinsieke eigenschappen van het product maar houden toch voldoende verband met het voorwerp van de opdracht.

25. Dat technische specificaties betrekking mogen hebben op groene, ethische en sociale criteria, blijkt voorts uit de definitie ervan in artikel 2,44° WOO 2016[41]. De kenmerken van het product of de dienst mogen betrekking hebben op het "*niveau van milieuvriendelijkheid en klimaatprestaties*" en/of op "*productieprocessen en -methoden tijdens de verschillende stadia van de levenscyclus van de levering of dienst*".

Ook hier wordt de definitie ruimer ingevuld dan deze voorzien in artikel 2,12° KB Plaatsing 2011.

Voorbeeld: Volgens de technische gegevens van het voertuig mag de CO2 uitstoot de volgende waarde niet overschrijden: miniklasse 110 g CO2/km[42].

26. De ruime invulling van het 'verband met het voorwerp van de opdracht', eindigt daar waar de technische specificaties geen betrekking meer hebben op de opdracht zelf, maar op de ondernemer in het algemeen.

Wat dus niet kan, is het opleggen van voorwaarden met betrekking tot de bedrijfsvoering van de inschrijver. Dergelijke technische specificaties houden geen verband met het werk, product of dienst die wordt aangekocht[43]. In de rechtsleer wordt gewezen op mogelijke perverse effecten van dit vasthouden aan het verband met het voorwerp van de opdracht[44].

27. De vaststelling van duurzame technische specificaties vormt de kern van duurzaam aanbesteden. Zij bepalen wat wordt aangekocht: een klassiek of een (uitgesproken) duurzaam product, werk of dienst.

Technische specificaties kunnen algemeen gesteld op 2 manieren worden opgevat[45]:

- Door de verwijzing naar Europese, internationale of nationale normen in de zin van artikel 2,45° WOO 2016. Dit zijn normen uitgevaardigd door normalisatie-instellingen.
- In termen van prestatie of functionele eisen, "inclusief milieukenmerken".

We gaan hierna dieper in op deze verschillende mogelijkheden.

3.4.2 Technische specificaties op basis van normen

28. Normen en standaarden zijn – naast de GPP-criteria en labels[46] – waardevolle informatiebronnen om duurzaamheidseisen te bepalen. Meer en meer normen houden rekening met duurzaamheidsaspecten, maar het is niet de eerste doelstelling van een norm.

29. Een norm is een strikte wijze om technische specificaties de definiëren. De verwijzing naar de norm volstaat, zodat de aanbestedende overheid geen uitgebreide beschrijving moet opnemen in de opdrachtdocumenten.

---

[41] Bijlage VII RL 2014/24/EU.
[42] EU GPP criteria voor transport: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/transport_nl.pdf.
[43] Overweging 97 bij de RL 2014/24/EU.
[44] A. SEMPLE, "The link to the subject matter. A glass ceiling for sustainable public contracts?", in B. SJAFJELL en A. WIESBROCK, *Sustainable public procurement under EU Law*, Oxford, Camebridge University Press, 2016, p. 76-77.
[45] Art. 53§3 WOO 2016, art. 42,3 RL 2014/24/EU.
[46] Zie respectievelijk titel 9.1 en titel 4.

Bij het voorschrijven van een norm dient steeds 'of gelijkwaardig' te worden vermeld naast de betreffende norm[47]. Dit wijst erop dat inschrijvers met elk passend middel kunnen aantonen dat hun oplossing gelijkwaardig is aan de in de technische specificaties vereiste norm[48].

30. Een norm is een door een erkende normalisatie-instelling vastgestelde technische specificatie voor herhaalde of voortdurende toepassing[49]. Normen geven regels van goed vakmanschap weer die gelden voor een bepaald product, een bepaald procedé of een bepaalde dienst. Ze worden vrijwillig toegepast en hebben dus geen juridisch bindend karakter.

Men onderscheidt internationale, Europese en nationale normen. Daarnaast verwijst de wetgeving naar andere standaarden en technische referentiesystemen, die vergelijkbaar zijn met normen[50].

Voorbeeld van dergelijke normen: ISO[51], EN[52], NBN[53], NEN[54].

Voorbeeld omschrijving in het bestek: "De te leveren vuilniszakken dienen te voldoen aan de EN-13432 standaard, of gelijkwaardig"[55]

31. Normen kunnen worden gecontroleerd op basis van **testverslagen of certificaten van een conformiteitsbeoordelingsinstantie**, indien de aanbestedende overheid dat voorschrijft[56].

Een certificaat wordt afgeleverd door een conformiteitsbeoordelingsinstantie die geaccrediteerd is bij een accreditatie-instelling.

Indien een certificaat wordt geëist, hebben inschrijvers de mogelijkheid om zich te beroepen op een certificaat van een andere conformiteitsbeoordelingsinstantie, dan deze die wordt voorgeschreven in het bestek. Daarnaast moet de aanbestedende overheid alle andere bewijsmiddelen dan een certificaat, zoals een technisch dossier van de fabrikant, aanvaarden, indien de inschrijver aantoont dat hij geen toegang had tot de voorgeschreven certificaten of deze niet op tijd kon verkrijgen[57].

3.4.3 Prestatiegebaseerde of functionele technische specificaties

32. Een andere mogelijkheid, die vanuit de (Europese) regelgever wordt aangemoedigd[58], is de functionele omschrijving van de technische specificaties. De aanbestedende overheid beschrijft haar behoefte in termen van gewenste resultaten en geeft aan hoe het bereiken van deze resultaten gemeten zal worden. De mogelijkheid om daarbij milieukenmerken op te leggen wordt expliciet voorzien in artikel 53§3,1° WOO 2016.

Deze manier van werken biedt de inschrijvers meestal veel meer ruimte voor creativiteit.

Voorbeeld:

---

[47] Art. 53§3, 2° WOO 2016.
[48] Art. 53§6 WOO 2016.
[49] Art. 2,45° WOO 2016.
[50] Art. 2,46°-48° WOO 2016.
[51] ISO: International Organization for Standardization: www.iso.org/iso/home.html.
[52] EN: Europese Norm, opgesteld door het Comité Européen de Normalisation. www.cen.eu/Pages/default.aspx.
[53] NBN: Bureau voor Normalisatie – Bureau de Normalisation: www.nbn.be/nl.
[54] NZN: Nederlandse norm: www.nen.nl/.
[55] Vlaamse overheid, *Handleiding duurzaamheidsoverwegingen bij overheidsopdrachten*, overheid.vlaanderen.be/handleidingen-Vlaamse-overheid.
[56] Art. 55 WOO 2016, art. 44 RL 2014/24/EU.
[57] Art. 55 WOO 2016, art. 42, 5 RL 2014/24/EU.
[58] Overw. 74 RL 2014/24/EU. Zie ook: Vlaams plan overheidsopdrachten, p. 11.

Specifiek	Functioneel
Het verwarmingssysteem werkt d.m.v. een brander en radiatoren en gebruikt aardgas als brandstof	Het gebouw moet een constante temperatuur hebben van 21°C met een zo laag mogelijk verbruik
Feestverlichting met led-lampen en plastic omhulsel.	Feestverlichting die uiterst energiezuinig en onbreekbaar is.

3.4.4 Varianten

33. Varianten worden genoemd als een nuttige modaliteit voor duurzaam aanbesteden omdat zij meerdere technische oplossingen mogelijk maken binnen eenzelfde offerte.

Dit is met name aan de orde indien gewerkt wordt met specifieke technische specificaties (op basis van normen). Middels het opleggen of toestaan van varianten kan de aanbestedende overheid ruimte geven aan duurzame alternatieven t.a.v. de basisoplossing.

Typevoorbeeld is de aankoop van een dienstvoertuig waarbij in de technische specificaties benzine als brandstof wordt voorgeschreven. Het bestek kan voorzien in verplichte of toegestane varianten voor andere brandstoffen of hybride en elektrische voertuigen.

34. Varianten zijn een alternatieve uitvoeringswijze m.b.t. een deel of het geheel van de opdracht, zoals die wordt omschreven in de technische specificaties.

Naast een basisoplossing, die integraal moet beantwoorden aan de technische specificaties, kan (indien dit uitdrukkelijk wordt toegelaten in het bestek) of moet (indien dit wordt verplicht in het bestek) elke inschrijver een variant voorstellen. Voor opdrachten onder de Europese drempels is het de inschrijvers altijd toegestaan een vrije variante voor te stellen, tenzij de opdrachtdocumenten dit uitdrukkelijk verbieden[59].

De basisoffertes en de varianten worden op basis van dezelfde reeks gunningscriteria beoordeeld om te komen tot één enkele rangschikking. Het bestek kan bepalen op welke wijze varianten moeten/ kunnen worden ingediend.

4 Keurmerken of labels

4.1 Wat zijn labels?

35. Door een groeiende aandacht voor duurzaam consumeren zijn keurmerken of labels alomtegenwoordig.

Een label is een certificaat dat garandeert dat een werk, product of dienst voldoet aan bepaalde duurzaamheidseisen[60]. Labels wijzen de consument die duurzaam wil kopen de weg.

Websites als labelinfo.be[61] geven een overzicht van de wildgroei aan labels die corresponderen met een veelheid aan duurzaamheidsparameters.

[59] Art. 56 WOO 2016, art. 45 RL 2014/24/EU.
[60] Deze definitie is ook opgenomen in de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten. Artikel 2,50° WOO 2016: "*keurmerk : ieder document, certificaat of getuigschrift dat bevestigt dat de werken, producten, diensten, processen of procedures in kwestie aan bepaalde eisen voldoen*"

36. Inzake overheidsopdrachten hebben labels een dubbel doel: het omschrijven van de kenmerken van de opdracht (op basis van de keurmerkeisen) en de controle op het voldoen aan de vereiste kenmerken.

Het verschil tussen een keurmerk en een norm is dat een keurmerk over meer gaat dan enkel de intrinsieke eigenschappen van een product, maar daarnaast ook verband houdt met duurzaamheidsaspecten in de ruimere levenscyclus ervan.

Keurmerken vormen zodoende hét instrument bij uitstek om duurzaam aan te besteden.

37. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen verschillende soorten labels[62]:

- Overheidslabels op basis van verschillende criteria:

- Overheidslabels op basis van één criterium:

- Labels die een score toekennen aan producten

- Private labels

4.2 Labels onder de huidige wetgeving overheidsopdrachten

38. Onder de huidige wetgeving overheidsopdrachten[63] zijn er geen algemene bepalingen die de verwijzing naar labels in de opdrachtdocumenten toelaten.

De bepalingen inzake de technische specificaties - artikel 7 en 8 KB Plaatsing 2011[64]- vormen het enige aanknopingspunt. Artikel 7§5 KB Plaatsing 2011[65] vermeldt de mogelijkheid om inzake

[61] Op deze website kunnen ook labels voorkomen die niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 54 WOO 2016.
[62] Voor een overzicht: Europese Commissie, fact sheet: Green public procurement and the European Ecolabel: ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/module1_factsheet_ecolabels.pdf.
[63] Zie voetnoot 2.

milieukenmerken te verwijzen naar Europese, (pluri)nationale milieukeuren of naar een andere milieukeur.

Onder artikel 7§5,a) wordt benadrukt dat het milieukeur verband moet houden met het voorwerp van de opdracht. Milieukeuren kunnen slechts worden gebruikt voor zover "deze geschikt zijn voor de omschrijving van de kenmerken van de leveringen of diensten waarop de opdracht betrekking heeft".

Het milieukeur moet ook ontwikkeld zijn op grond van wetenschappelijke gegevens en via een proces waaraan alle stakeholders kunnen deelnemen. Dit garandeert de objectiviteit van het label.

De aanbestedende overheid kan een milieukeur aanvaarden als bewijs dat het aanbod voldoet aan de opgelegde eisen, doch is gehouden "elk ander passend bewijsmiddel te aanvaarden, zoals een technisch dossier van de fabrikant of een testverslag van een erkende organisatie"[66].

39. Voornoemde bepalingen bieden weinig houvast voor de praktijk.

In het veelbesproken[67] '**Max Havelaar-arrest'**[68] heeft het Hof van Justitie duidelijkheid geschept over het gebruik van labels.

40. Het arrest blijft onder de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten relevant op het punt dat de aanbestedende overheid niet één specifiek keurmerk kan eisen. Inschrijvers hebben altijd het recht om door middel van een ander keurmerk aan te tonen dat men aan de keurmerkeisen voldoet. Het eisen van één specifiek label werkt immers mededingingsbeperkend.

De Nederlandse aanbestedende overheid had deze vereiste geschonden door slechts 6 dagen voor de opening van de offertes aan te geven dat andere keurmerken (dan het EKO en Max Havelaar keurmerk) ook werden aanvaard[69].

41. Op andere vlakken wijkt de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten duidelijk af van deze rechtspraak[70]. Zo moeten keurmerkeisen niet langer volledig in het bestek zijn opgenomen. De verwijzing naar het keurmerk volstaat. In het Max Havelaar arrest had het Hof – in afwijking van de conclusie van de advocaat-generaal - nog geoordeeld dat de vermelding van een specifiek keurmerk slechts toelaatbaar is, indien de gedetailleerde specificaties en uitgangspunten die aan dat keurmerk ten grondslag liggen, in de opdrachtdocumenten waren opgesomd.

---

[64] Art. 23 van de richtlijn 2004/18/EG.
[65] Art. 23, lid 6 richtlijn 2004/18/EG.
[66] Art. 7§5, laatste lid KB Plaatsing 2011. Komt overeen met art. 23, lid 6 van de richtlijn 2004/18/EG.
[67] C. DE KONINCK en P. TEERLINCK, "Max Havelaar voor het Hof van Justitie – Fairtradeproducten en het overheidsopdrachtenrecht. Een stand van zaken na het arrest van het Hof van Justitie van 10 mei 2012", *Jaarboek Overheidsopdrachten* 2012-2013, pp. 329-346; J. DE MULDER, "Duurzame of groene overheidsopdrachten: het Hof van Justitie tikt Nederland op de vingers maar geeft ook positieve signalen", *TMR* 2012, afl. 4, 402-418; T. BRUYNINCKX, "Ethische overwegingen bij gunning overheidsopdrachten", *NJW* 2013, afl. 281,334-345; C. DUBOIS en J. DUVAL, "Marchés publics et 'Max Havelaar': une (simple et équitable?) Histoire de labels… Commentaires sur la prise en compte de considérations environnementales et sociales en matière de marchés publics", *TOO* 2013, afl. 2, 143-150; C. GELDHOF, "Integratie van milieu-, sociale en ethische criteria in de overheidsopdrachtenregelgeving" in *Jaarboek Overheidsopdrachten 2010-2011*, Brussel, EBP, 2011, 532 e.v.
[68] HvJ C-368/10, 10 mei 2012, Commissie/ Nederland.
[69] HvJ C-368/10, 10 mei 2012, Commissie/ Nederland, overw. 75.
[70] C. DE KONINCK en P. FLAMEY, "De richtlijn overheidsopdrachten klassieke sectoren 2014/24/EU. Een vooruitblik op – alweer – een nieuwe overheidsopdrachtenwet", *R.W.* 2014-15, p. 1282-1303 (p. 1294); A. DELVAUX et R. SIMAR, "Le recours aux références et aux labels comme preuve de conformité des ofres aux spéciications techniques dans le cadre des marchés publics", *T. Aann.* 2015, afl. 3, p. 230-237.

42. Ook een ander aspect van het arrest wordt in de nieuwe wetgeving uitgeklaard. Het Hof oordeelde dat de kenmerken van het Max Havelaar keurmerk niet beantwoordden aan de definitie van een technische specificatie, maar eender aan de definitie van het begrip 'voorwaarden waaronder de opdracht wordt uitgevoerd'. "*Dergelijke criteria stroken (niet) met de definitie van het begrip technische specificatie […], daar deze definitie uitsluitend de kenmerken van de producten zelf en de vervaardiging, de verpakking of het gebruik ervan betreft, en niet de voorwaarden waaronder de leverancier ze van de producent heeft betrokken*[71]. Gezien het relevante artikel 26 van de richtlijn 2004/18/EG door de Commissie niet werd ingeroepen, is het Hof niet nader ingegaan op de vraag of het voorschrijven van het Max Havelaar keurmerk in overeenstemming was met deze bepaling. Ons inziens onterecht werd hieruit afgeleid dat ethische eisen enkel konden worden opgelegd als uitvoeringsvoorwaarde en niet als technische specificaties of als gunningcriterium[72].

Deze discussie is in de nieuwe wetgeving niet meer aan de orde, nu artikel 54 WOO 2016[73] duidelijk stelt dat keurmerken betrekking kunnen hebben op zowel de technische specificaties, de gunningscriteria als de uitvoeringsvoorwaarden. Zoals hiervoor uiteengezet wordt ook het verband met het voorwerp van de opdracht, ruimer ingevuld[74]. Of een keurmerk nu wordt voorgeschreven als technische specificatie of als uitvoeringsvoorwaarde, heeft in wezen geen belang. Dezelfde regels zijn van toepassing.

4.3 Labels onder de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten

43. Conform artikel 54 WOO 2016[75] kan de aanbestedende overheid keurmerken voorschrijven als bewijs dat de werken, diensten of leveringen in overeenstemming zijn met de technische specificaties, de gunningscriteria[76] of uitvoeringsvoorwaarden[77]. Belangrijke innovatie is dus dat labels **niet enkel verband houden met technische specificaties**. Een belangrijke discussiepunt is hiermee van de baan[78].

De keurmerken moeten voldoen aan 5 voorwaarden die hun relevantie, niet-discriminatoir karakter, transparantie, onafhankelijkheid en toegankelijkheid waarborgen.

De milieukeuren die aan ISO 14024:1999 type I[79] voldoen, beantwoorden hier doorgaans aan. De keurmerken die worden vermeld in de Gids voor duurzame aankopen, werden grondig gecontroleerd op basis van deze 5 voorwaarden. De productfiches van de gids verwijzen in totaal naar 38 milieu- en sociale labels.[80]

'First-party labels' of 'self declared labels' voldoen niet aan deze voorwaarden. Zij worden niet toegekend door een onafhankelijke instantie, maar worden door een sectorvereniging of door de producent zelf toegekend.

---

[71] HvJ C-368/10, 10 mei 2012, Commissie/ Nederland, overw. 73-74. De definitie van een technische specificatie is vervat in bijlage VI van de richtlijn 2004/18/EG en in artikel 2, 12° van het KB Plaatsing 2011. Het begrip 'voorwaarden waaronder de opdracht wordt uitgevoerd' is vervat in artikel 26 richtlijn 2004/18/EG.
[72] Voor een overzicht van de standpunten: T. BRUYNINCKX, "Ethische overwegingen bij gunning overheidsopdrachten", *NjW* 2013, 334-345.
[73] Omzetting van art. 43 RL 2014/24/EU.
[74] Zie supra titel 3.4.1.
[75] Art. 43 RL 2014/24/EU.
[76] Memorie van toelichting bij de WOO 2016, *Parl. St*. Kamer, 2015-16, nr. 1541/001, p. 103: "bijvoorbeeld wanneer een extra waarde zou worden toegekend voor producten die beantwoorden aan het gevraagde keurmerk".
[77] Het gebruik van keurmerken onder de gunningscriteria en uitvoeringsvoorwaarden, komt hierna aan bod: titel 7 en 8.
[78] Bepaalde rechtsleer verdedigde dat ethische overwegingen enkel konden worden opgelegd als uitvoeringsvoorwaarde: C. GELDHOF, "Integratie van milieu-, sociale en ethische criteria in de overheidsopdrachtenregelgeving" in X., *Jaarboek Overheidsopdrachten 2010-2011*, EBP, Brussel, 2011, 537 e.v. Andere rechtsleer stelde dat er eigenlijk geen onderscheid is tussen technische specificaties en uitvoeringsvoorwaarden: R. CARANTA, "Sustainable Procurement in the EU" in M. TRYBUS en R. CARANTA,*The Law of Green and Social Procurement in Europe*, Djøf, Kopenhagen, 2010, 47-48.
[79] Milieu-etiketteringen en -verklaringen — Type I milieu-etikettering — Principes en procedures.
[80] www.gidsvoorduurzameaankopen.be/nl/milieu/keurmerken.

44. Nieuw t.a.v. de overheidsopdrachtenwet van 2006 is dat **niet langer alle keurmerkeisen moeten worden uitgeschreven in het bestek**. Een verwijzing naar het keurmerk volstaat.

Indien echter niet alle keurmerkeisen verband houden met het voorwerp van de opdracht, moet de aanbestedende overheid aangeven aan welke keurmerkeisen het aanbod moet beantwoorden. Deze eisen moeten dan wél volledig worden uitgeschreven in het bestek[81].

Ook voor keurmerken geldt dus dat zij **verband moeten houden met het voorwerp van de opdracht**. Het mag worden aangenomen dat deze voorwaarde wordt ingevuld op basis van de ruime definitie vervat in de artikels 53§1[82] (technische specificaties) en 81§3[83] (gunningscriteria) WOO 2016.

45. De inschrijvers hebben altijd het recht om **met een ander keurmerk** dan dat bepaald in het bestek, te bewijzen dat zij voldoen aan de voorgeschreven technische specificaties[84]. Deze voorwaarde werd ook uitdrukkelijk vooropgesteld in het Max Havelaar arrest.

Daarnaast moet de aanbestedende overheid **andere geschikte bewijsmiddelen** aanvaarden indien de inschrijver aantoont dat hij geen toegang had tot de voorgeschreven keurmerken of deze niet op tijd kon verkrijgen. Dit is een verzwaring van de bewijslast voor de inschrijvers ten aanzien van de huidige wetgeving die zonder bijkomende verklaring toelaat dat de inschrijver alternatieve bewijsmiddelen – zoals een technisch dossier of een 'self declared' label - aanvoert.

Bij opdrachten onder de Europese drempels heeft de inschrijver altijd de mogelijkheid om op alternatieve wijze te bewijzen dat hij aan de keurmerkeisen voldoet.

In de praktijk zullen deze alternatieve bewijsmogelijkheden de standaard zijn[85]. De procedure om een label te verkrijgen duurt bijna altijd veel langer dan de termijn om offertes in te dienen. Dit is zeker het geval nu de indieningstermijnen ook nog eens aanzienlijk verkort werden[86]. Een inschrijver kan dus altijd aanvoeren dat hij een keurmerk niet tijdig kon verkrijgen.

Artikel 54 WOO 2016 verplicht tot slot om clausules op te nemen in het bestek die duidelijk aangeven op welke wijze de inschrijvers moeten omgaan met het keurmerk.

46. Voorbeelden:

Catering. 20% van de groenten moet biologisch geproduceerd zijn in overeenstemming met de Verordening 834/2007. Controle: producten met het EU logo voor biolandbouw worden geacht te voldoen.[87]

Kopieerpapier.

Criterium 1: Papier moet gemaakt zijn van (100%) gerecycleerde papiervezels. Controle: Volgende

[81] Art. 54§2 WOO 2016.
[82] Art. 42, lid 1 RL 2014/24/EU.
[83] Art. 67, lid 3 RL 2014/24/EU.
[84] Art. 54§1 WOO 2016.
[85] A. CARANTA, "Labels as enablers of sustainable public procurement", IN B. SJAFJELL en A. WIESBROCK, *Sustainable public procurement under EU Law*, Oxford, Camebridge University Press, 2016, p. 125.
[86] Art. 36 en 37 WOO 2016.
[87] EU GPP criteria food and catering services:
http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/food_GPP_product_sheet_nl.pdf

labels kunnen als bewijs dienen (indien het papier is gespecificeerd als aangemaakt van 100% teruggewonnen papiervezels): EU ecolabel, Blauwe Engel, FSC, PEFC en Nordic Swan. Andere gepaste vormen van bewijs, zoals een technisch dossier van de fabrikant of een keuringsrapport van een erkende instantie, worden ook aanvaard. [88]

Criterium 2: Het papier moet in elk geval ECF (Elementary Chlorine Free) zijn, dat wil zeggen gebleekt zonder chloorgas. TCF-papier (TCF: Totally Chlorine Free – volledig chloorvrij gebleekt) wordt ook aanvaard. Controle: Volgende labels kunnen als bewijs dienen: EU ecolabel, Blauwe Engel, FSC, PEFC en Nordic Swan. Andere gepaste vormen van bewijs, zoals een technisch dossier van de fabrikant of een keuringsrapport van een erkende instantie, worden ook aanvaard

5 Duurzame uitsluitingsgronden

47. Op vlak van uitsluitingsgronden zijn er weinig mogelijkheden om duurzaamheid te laten meespelen.

De aanbestedende overheid is altijd gehouden om de inschrijvers te controleren in het licht van de uitsluitingsgronden[89]. Bij bepaalde opdrachten (bijvoorbeeld met een duidelijke milieu impact) kan een verhoogde waakzaamheid geboden zijn op het vlak van onderzoek naar de naleving van het milieurecht.

48. Hoewel het geen deel uitmaakt van de beoordeling van de uitsluitingsgronden, vermelden we hier ook het verplichte onderzoek inzake **abnormale prijzen**, als onderdeel van het regelmatigheidsonderzoek.

Een abnormaal lage prijs kan wijzen op schendingen – door de inschrijver – van het milieu- sociaal- of arbeidsrecht. In zulke gevallen is de aanbestedende overheid verplicht om de inschrijver te weren als substantieel onregelmatig[90]. Wat hiervoor werd opgemerkt aangaande de uitsluitingsgronden, geldt evenzeer voor het onderzoek inzake abnormale prijzen. Voor bepaalde opdrachten (bijvoorbeeld in fraudegevoelige sectoren) is een verhoogde waakzaamheid geboden.

Voorbeeld: Een zeer lage prijs voor een schoonmaakopdracht kan wijzen op schendingen van het arbeids- en sociaalrecht.

6 Duurzame selectiecriteria

49. De aanbestedende overheid kan selectiecriteria verduurzamen door de nadruk te leggen op **duurzame capaciteiten** waarover de onderneming moet beschikken in het kader van haar technische bekwaamheid.

---

[88] EU GPP criteria copying and graphic paper, gecombineerd met de productfiche papierproducten van Vlaanderen: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/paper_GPP_product_sheet_nl.pdf; https://overheid.vlaanderen.be/papierproducten. Zie ook: Handleiding_Duurzaamheidsoverwegingen_bij_overheidsopdrachten, 2015, p. 24.
[89] Art. 66 WOO 2016.
[90] Art. 84 WOO 2016, art. 69,3 en overw. 103 RL 2014/24/EU.

De selectiecriteria inzake technische bekwaamheid worden limitatief opgesomd in artikel 58, lid 4, 60 en bijlage XII, deel II RL 2014/24/EU. Bepaalde van deze criteria lenen zich tot het voorschrijven van duurzaamheidseisen op niveau van de ondernemer:

- Personeel en technische middelen;
- Ervaring en referenties (5 jaar voor werken, 3 jaar voor leveringen en diensten);
- Onderwijs- en beroepskwalificaties van het personeel (indien dit niet als gunningscriterium gehanteerd wordt[91]);
- Milieubeheerssystemen (EMAS en ISO 14001);

Zo kan de aanbestedende overheid voorschrijven dat een inschrijver aantoont dat hij beschikt over voldoende ervaring met duurzame overheidsopdrachten door x aantal **referenties** op te geven van gelijkaardige opdrachten.

Een ander voorbeeld is het vereisen van bepaalde **personeelsleden met kwalificaties inzake milieuaspecten**. Dit kan gaan van het vereisen van een architect met aantoonbare ervaring inzake passiefbouw tot het beschikken over een milieucoördinator binnen de onderneming.

50. Een selectiecriterium dat we vaak terugvinden in opdrachten voor werken is de vereiste van het voorleggen van een **VCA- certificaat**. Dit wordt dan als volgt omschreven in het bestek: "*Een VCA-certificaat ten bewijze dat de firma voldoet aan de minimumeisen op het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu of een gelijkwaardig document*". VCA staat voor VGM Checklist Aannemers. VGM staat voor Veiligheid, Gezondheid en Milieu.

Het voorschrijven van een VCA-certificaat (of gelijkwaardig) wordt door de Raad van State aanvaard als bewijsmiddel inzake de technische bekwaamheid.[92] Het voldoen aan deze door onafhankelijke organisaties gestelde normen kan als een beroepskwalificatie (op niveau van de onderneming) worden beschouwd in de zin van artikel 69, 3°[93] KB Plaatsing 2011[94].

51. Op vlak van **milieubeheerssystemen** als selectiecriterium, worden afzonderlijke bepalingen voorzien in de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten[95]. Ook in het KB Plaatsing 2011 werden deze milieubeheerssystemen al vermeld[96].

Het selectiecriterium '**milieubeheerssystemen'** slaat op milieudoelstellingen die een organisatie stelt aan zichzelf en die gericht zijn op de verbetering van de milieuprestaties van de organisatie.[97]

De aanbestedende overheid kan eisen dat het beschikken over een milieubeheerssysteem wordt bewezen door middel van een EMAS of gelijkwaardig certificaat. Inschrijvers hebben altijd de mogelijkheid om met alternatieve bewijsmiddelen aan te tonen dat zij over een milieubeheerssysteem beschikken.

---

[91] Zie art. 81§2, 3°, b) WOO 2016. De kwalificatie en ervaring van het personeel kan worden aangewend als gunningscritrium indien "de kwaliteit van dat personeel een aanzienlijke invloed kan hebben op het niveau van de uitvoering van de opdracht".
[92] RvS nr. 232.789, 29 oktober 2015; RvS nr. 214.279, 30 juni 2011.
[93] Art. 69 KB Plaatsing 2011: "In geval van een opdracht voor werken kan de technische bekwaamheid of de beroepsbekwaamheid van de kandidaat of de inschrijver op één of meer van de volgende manieren worden bewezen, afhankelijk van de aard, de hoeveelheid of belangrijkheid en het doel van de werken: (…) 3° aan de hand van de **studie- of beroepskwalificaties van de aannemer of het kaderpersoneel van de onderneming** en in het bijzonder van degenen die met de leiding van de werken worden belast."
[94] Bijlage XII, deel II, f) RL 2014/24/EU.
[95] Art. 77 WOO 2016 en art. 62 RL 2014/24/EU.
[96] Art. 59,4° en 72,4°.
[97] De Vlaamse overheid ontwikkelde ook een algemene modelbepaling voor het opleggen van een milieubeheerssysteem als selectiecriterium: https://overheid.vlaanderen.be/milieubeheersystemen-als-selectiecriterium.

Een organisatie die een milieubeheerssysteem heeft ingevoerd kan een certificering aanvragen volgens het 'Europees milieubeheer- en milieu-auditsysteem' (EMAS)[98] of volgens de ISO 14001 norm.

EMAS is een instrument waarbij een organisatie haar milieuresultaten op een continue wijze kan verbeteren via een transparante procedure.

52. Een **voorbeeld** van selectiecriterium inzake milieubeheerssystemen, is terug te vinden in de fiche 'duurzaamheidscriteria voor schoonmaakdiensten' van de Vlaamse overheid[99]:

> *De inschrijver werkt volgens een milieuzorgsysteem. Het milieuzorgsysteem is gericht op continue verbetering en voldoet aan volgende voorwaarden:*
> - *Er is een actuele door de directie ondergetekende milieubeleidsverklaring (eventueel als onderdeel van het kwaliteitszorgsysteem).*
> - *Er is een milieuprogramma of actieplan waarin staat welke stappen de organisatie gaat nemen om de milieubelasting te verminderen.*
> - *…*
>
> *Bewijsmiddelen:*
> - *EMAS-registratie*
> - *ISO 14001-certificaat*
> - *Label Ecodynamische Onderneming*
> - *Gelijkwaardige certificaten als EMAS / ISO 14001*
> - *Bewijsmiddelen m.b.t. het milieuzorgsysteem wanneer de onderneming niet over een gecertificeerd systeem beschikt: (…)*

53. De Vlaamse overheid ontwikkelde ook een algemene clausule voor het vereisen van milieubeheersystemen als selectiecriterium.[100] Zowel de Vlaamse overheid als het FIDO waarschuwen echter voor het onoordeelkundig vereisen van EMAS of ISO certificatie. Het aantal certificaties in België is beperk en verschilt sterk van sector tot sector.[101]

54. Interessant m.b.t. de beoordeling van milieubeheerssystemen door de aanbestedende overheid, is het **arrest Evropaïki Dynamiki** van het EU Gerecht van 8 juli 2010[102]. Hoewel de zaak ging over een gunningscriterium m.b.t. het milieubeleid van de onderneming, lijkt het arrest echter vooral relevant voor het vereisen van een milieubeheerssysteem als selectiecriterium[103]. De niet gekozen inschrijver argumenteerde dat de wetgeving werd geschonden doordat enkel de inschrijver die beschikte over een gecertificeerd milieubeheerssysteem het maximum van de punten had gekregen. Dit terwijl de aanbestedende overheid ook andere bewijsmiddelen moet toelaten.

Het Hof bevestigde de stelling dat de aanbestedende overheid inderdaad alternatieve bewijsmogelijkheden moet toelaten, maar stelde vast dat dit ook effectief was gebeurd. Het feit dat de gecertificeerde inschrijver het maximum van de punten kreeg spreekt dit niet tegen. De jury mocht besluiten dat het beschikken over een certificaat het meest overtuigende bewijs vormde van een milieubeleid binnen de onderneming, en daarvoor het maximum van de punten toekennen.

---

[98] Verordening (EG) nr. 1221/2009 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS).
[99] https://overheid.vlaanderen.be/schoonmaakmiddelen-en-diensten.
[100] https://overheid.vlaanderen.be/milieubeheersystemen-als-selectiecriterium.
[101] Zie: http://gidsvoorduurzameaankopen.be/nl/milieu/milieubeheer.
[102] Ger. EU T-331/06, 8 juli 2010.
[103] De kwestie van het onderscheid tussen selectie- en gunningscriteria werd echter niet opgeworpen door de verzoekende partij, zodat het Gerecht hier niet verder op in is gegaan.

55. Tot slot past het te benadrukken dat de aanbestedend overheid niet té veel mag vragen.

Een belangrijk aandachtspunt bij het vaststellen van de vereiste technische bekwaamheid van ondernemers, is het beginsel van **proportionaliteit**. Overeenkomstig artikel 71 WOO 2016[104] moeten de selectiecriteria steeds verband houden met en in verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.

Het opleggen van allerlei duurzame selectiecriteria kan dus enkel indien duurzaamheid ook aandacht krijgt in de technische specificaties en eventueel de uitvoeringsvoorwaarden van de opdracht.

7 Duurzame gunningscriteria

7.1 Algemeen

56. Zoals we hiervoor[105] al aanhaalden kan de aanbestedende overheid bij de beoordeling van de offertes, extra punten toekennen voor duurzame voorstellen. Deze punten belonen 'nice to haves', kenmerken van het aanbod die verder gaan dan de technische minimumvoorwaarden (de 'must haves').

De manier waarop duurzame voorstellen kunnen worden beloond, loopt aldus grotendeels gelijk met de mogelijkheden van de aanbestedende overheid bij het vaststellen van de technische specificaties. Het wezenlijke verschil is dat duurzaamheidskenmerken hier niet als minimale eisen worden omschreven, maar als mogelijkheid om extra punten te bekomen.

57. Artikel 81§2,3° WOO 2016[106] bepaalt dat "***sociale- milieu- en innovatieve kenmerken****, de handel en de voorwaarden waaronder deze plaatsvindt*" kunnen worden aangewend als kwalitatief gunningscriterium, voor zover deze **verband houden met het voorwerp van de opdracht**.

Deze bepaling vormt een codificatie van de rechtspraak van het Hof van Justitie. In het zogenaamde **Helsinki bus arrest**[107] antwoordde het Hof positief op de vraag of het toegestaan was om milieuaspecten te verwerken in de gunningscriteria. Dit geldt onverminderd het feit dat deze kenmerken de aanbestedende overheid geen rechtsreeks economisch voordeel opleveren. Aan de orde waren criteria inzake de uitstoot van schadelijke emissies en het geluidsniveau van bussen voor openbaar vervoer.

De voorwaarden die het Hof koppelde aan deze mogelijkheid, zijn op vandaag nog steeds van tel:

- De criteria moeten verband houden met het voorwerp van de opdracht;
- Ze mogen de aanbestedende overheid geen onbeperkte beoordelingsvrijheid geven, in de zin dat de groene eisen objectief vaststelbaar moeten zijn;
- Ze moeten daadwerkelijke mededinging garanderen;
- Ze moeten uitdrukkelijk worden vermeld in de opdrachtdocumenten;
- Ze moeten voldoen aan de beginselen van het verdrag, meer bepaald het gelijkheidsbeginsel.

Deze voorwaarden – die gecodificeerd zijn in artikel 81§3, tweede lid WOO 2016 - gelden voor alle gunningscriteria, zodat het hanteren van duurzame gunningscriteria in wezen niet verschilt van andere gunningscriteria. Wel is het zo dat bij de beoordeling van duurzame gunningscriteria bijzonder belang moet worden gehecht aan de **verificatie** ervan. De aanbestedende overheid moet er zorg voor dragen

[104] Art. 58,1 RL 2014/24/EU.
[105] Titel 3.4.1.
[106] Art. 67 RL 2014/24/EU.
[107] HvJ C-513/99, 17 september 2002.

dat een duurzaamheidscriterium voldoende specifiek geformuleerd is, én aangeven hoe zij het voldoen eraan zal verifiëren. Enkel op die manier is het voor inschrijvers voldoende duidelijk op welke wijze zij extra punten kunnen winnen.

Ook in de 'oude' overheidsopdrachtenrichtlijnen 2004/17/EG (art 55,1) en 2004/18/EG (art 53,1) was de mogelijkheid van groene gunningscriteria – in navolging van het Helsinki bus arrest - reeds voorzien, net als in artikel 16 van de overheidsopdrachtenwet van 1993[108] en artikel 25 van de huidige overheidsopdrachtenwet van 2006.

58. Het **verband met het voorwerp van de opdracht**, werd verder verduidelijkt in het **Wienstrom arrest**[109] - aangaande de aankoop van elektriciteit. Het Hof bevestigde dat groene gunningscriteria een erg belangrijk gewicht kunnen hebben (in de zaak betrof het een gewicht van 45%). Deze criteria mogen ook betrekking hebben op de productiemethode. Er mag met name groene stroom (elektriciteit geproduceerd middels hernieuwbare energiebronnen) worden geëist.

Het Hof achtte het gunningscriterium dat extra punten opleverde voor de groene stroomproductie boven de geraamde vraag van de aanbestedende overheid, echter niet toelaatbaar is. Dit gunningscriterium **kadert in het breder ondernemingsbeleid en houdt dus geen verband met het voorwerp van de opdracht.** De nieuwe Europese richtlijn bevestigt deze voorwaarde[110].

59. Artikel 81§3 WOO 2006[111] verduidelijkt nu dat gunningscriteria geacht wordt **verband te houden met het voorwerp van de opdracht** "wanneer zij betrekking hebben op de in het kader van die opdracht te verrichten werken, leveringen of diensten, in alle opzichten en in elk stadium van de levenscyclus ervan, met inbegrip van factoren die te maken hebben met:

1. *het specifieke productieproces, het aanbieden of de verhandeling van deze werken, leveringen of diensten, of*
2. *een specifiek proces voor een andere fase van de levenscyclus ervan, zelfs wanneer deze factoren geen deel uitmaken van de materiële basis ervan"*

Het verband met het voorwerp van de opdracht van sociale en milieucriteria, wordt aldus – net als bij de technische specificaties[112] - breed ingevuld.

Dit betekent dat gunningscriteria, net als technische specificaties, groene criteria kunnen zijn, zoals hernieuwbare of biologische productie, of rekening kunnen houden met broeikasgasemissies die voortvloeien uit een bepaald product of een bepaalde dienst.[113]

60. Ook **sociale criteria** inzake de **inschakeling van kansengroepen** kunnen als gunningscriterium worden aangewend[114].

De toelaatbaarheid van sociale gunningscriteria was aan de orde in het **arrest Commissie t./ Frankrijk**[115]. Het Hof van Justitie erkende de mogelijkheid om een gunningscriterium aan te wenden

---

[108] Art. 16 wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, *BS* 22 januari 1994.
[109] HvJ C-448/01 van 4 december 2003, Wienstrom.
[110] Zie ook overweging 98 RL 2014/24/EU: "*Het is van essentieel belang dat gunningscriteria of contractvoorwaarden betreffende sociale aspecten van het productieproces betrekking hebben op de werken, leveringen of diensten die met de opdracht worden beoogd".* En overweging 97: (…) "*De voorwaarde dat er een verband met het voorwerp van de opdracht moet zijn sluit echter criteria en voorwaarden uit met betrekking tot algemeen ondernemingsbeleid, die namelijk niet kunnen worden beschouwd als een factor welke kenmerkend is voor het specifieke productie- of verrichtingsproces. De aanbestedende dienst mag derhalve niet als voorwaarde kunnen stellen dat de inschrijver een beleid van maatschappelijk en ecologisch verantwoord ondernemen voert*".
[111] Art. 67,3 RL 2014/24/EU.
[112] Zie titel 3.4.1.
[113] Europese Commissie, *Groen aankopen!*, p. 52.
[114] De federale omzendbrief van 16 mei 2014 geeft hiervan een voorbeeld (hoofdstuk II, afdeling 7 en voetnoot 20).

dat verband hield met de bestrijding van de werkloosheid. Dit wordt ook bevestigt in de overwegingen van de nieuwe overheidsopdrachtenrichtlijn[116].

7.2 Levenscycluskosten

61. Een nieuwe beoordelingsmethode, ingevoerd door artikel 82 WOO 2016[117] is de **levenscycluskostenbenadering**. Bij gunning op basis van levenscycluskosten wordt niet enkel de aankoopprijs van een werk, levering of dienst in rekening gebracht, maar de totale kostprijs ervan gedurende de levensduur. Zo worden bij de aankoopprijs, de kosten van onderhoud, (energie- en water-) verbruik en einde-levensduur kosten (afval, recyclage,…) opgeteld om te komen tot een totale kostprijs van een product voor de aanbestedende overheid. Deze benadering wordt ook wel Total Cost of Ownership genoemd (TCO).

Levenscyclus wordt gedefinieerd als: **"**alle opeenvolgende en/of onderling verbonden stadia, waaronder uit te voeren onderzoek en ontwikkeling, productie, handel en handelsvoorwaarden, vervoer, gebruik en onderhoud, in het bestaan van het product of werk of het verlenen van een dienst, gaande van het verwerven van de grondstof of de opwekking van hulpbronnen tot de verwijdering, de opruiming en "end-of-service" fase of "end-of-utilisation"-fase"[118].

Door rekening te houden met de kosten van energie- en waterverbruik kunnen aanzienlijke financiële én milieuwinsten worden geboekt. Hetzelfde geldt voor onderhoud. De keuze voor duurzame materialen leidt meestal tot lagere onderhoudskosten.

62. Opdrachten die naast aankoop, ook diensten omvatten tijdens de verdere levensduur van een werk of product, geven automatisch aanleiding tot een levenscyclus benadering. Indien de inschrijvers een prijs moeten vaststellen voor levering + een vaste jaarlijkse onderhoudsprijs, worden kwalitatieve producten (die onderhoudsarm zijn) beloond.

Dit is ook het geval bij DB(F)M projecten waarbij de opdrachtnemer bijvoorbeeld zowel instaat voor de bouw van het gebouw als het 30-jarig onderhoud en exploitatie. Gezien de opdrachtnemer opdraait voor onderhouds- en verbruikskosten, wordt deze gestimuleerd om een duurzaam en energiearm gebouw te ontwerpen.

63. Binnen de levenscyclus methode kunnen ook externe kosten m.b.t. **externe milieueffecten** van een werk, levering of dienst in aanmerking worden genomen, hoewel de kostprijs ervan niet rechtstreeks door de aanbestedende overheid (of door de opdrachtnemer) wordt gedragen. Deze externe kosten worden doorgaans gedragen door de maatschappij.

Voorwaarde is dat de geldwaarde ervan kan worden bepaald en gecontroleerd. Kosten inzake broeikasgasemissies en andere kosten voor bestrijding van de klimaatverandering, worden in artikel 82§1, 2° WOO 2016 als voorbeeld aangehaald.

Verder moet de methode die wordt gebruikt oor de raming van de externe milieueffecten, voldoen aan de volgende voorwaarden[119]:

- gebaseerd op objectief controleerbare en niet-discriminerende criteria;
- toegankelijk voor alle betrokken partijen, en:

---

[115] HvJ C-225/98, 26 september 2000, Commissie t./ Frankrijk, overw. 46-54.
[116] Overw. 99 RL 2014/24/EU.
[117] Art. 68 RL 2014/24/EU.
[118] Art. 2,49° WOO 2016.
[119] Art. 82§2 WOO 2016, art 68 RL 2014/24/EU.

- de vereiste gegevens kunnen met een redelijke inspanning worden verstrekt door normaal zorgvuldige ondernemers.

64. Voor de geldelijke waardering van **emissies van wegvoertuigen** is een uniform Europees beoordelingssysteem uitgewerkt, in overeenstemming met de richtlijn 2009/33/EG van 23 april 2009 inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen.

Op grond van deze richtlijn zijn aanbestedende overheden verplicht om rekening te houden met energie- en milieu-effecten tijdens de volledige levensduur van een wegvoertuig, met inbegrip van energieverbruik en de uitstoot van CO2 en andere verontreinigende emissies. De aanbestedende overheid heeft de keuze deze milieu-effecten op te nemen in de technische specificaties dan wel in de gunningscriteria. De richtlijn is omgezet bij KB van 20 december 2010[120]. Op Vlaams niveau wordt het KB geconcretiseerd in de omzendbrief BZ 2013/3 van 7 juni 2013[121].

Het Europees 'clean fleets project'[122] ontwikkelde – met de steun van de EU – tools en ondersteuning voor aanbestedende overheden om de richtlijn uit te voeren[123]. Eén van deze tools is een LCC-tool dat de berekening van de kost van emissies mogelijk maakt.

Het SMART Sustainable Public Procurement programma (SMART SPP) ontwikkelde een tool voor de berekening van zowel levenscycluskosten als CO2 emissies[124].

8 Duurzame uitvoeringsvoorwaarden

65. Uitvoeringsvoorwaarden verschillen van specificaties, uitsluitings-, selectie- en gunningscriteria in de zin dat zij géén invloed hebben op de gunningsprocedure. De rangschikking van de offertes wordt er niet door beïnvloed.

Ook in deze fase van de plaatsing van overheidsopdrachten kunnen duurzaamheidscriteria worden opgelegd. Artikel 87 WOO 2016[125] verwijst dienaangaande naar de voorwaarden betreffende de gunningscriteria vervat in artikel 81§3 WOO 2016[126].

Zodoende worden uitvoeringsvoorwaarden eveneens geacht verband te houden met het voorwerp van de opdracht wanneer zij verband houden met eender welk stadium van de levenscyclus van een werk, levering of dienst, met inbegrip van het productieproces of de wijze van verhandelen, of een specifiek proces in een andere fase van de levenscyclus, zelfs wanneer dit geen deel uitmaakt van de materiële basis van het werk, de levering of de dienst.

De mogelijkheden om duurzame uitvoeringsvoorwaarden op te leggen, zijn aldus zeer ruim. Enige juridische horde is dat deze voorwaarden geen discriminatie mogen inhouden.[127]

Voorbeelden van – legitieme - duurzame uitvoeringsvoorwaarden zijn[128]:

---

[120] KB van 20 december 2010 inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen in het kader van overheidsopdrachten, *BS* 21 februari 2004.
[121] Omzendbrief BZ 2013/3 van 7 juni 2013 betreffende verwerving en vervreemding, gebruik en beheer van dienstvoertuigen.
[122] www.clean-fleets.eu.
[123] Er is ook een Nederlandstalige handleiding beschikbaar: http://www.clean-fleets.eu/fileadmin/files/documents/Publications/Translations/nl/ICLEI_clean_fleets_guide_NL_210x297_090615515_screen.pdf
[124] http://www.smart-spp.eu/.
[125] Art. 70 RL 2014/24/EU.
[126] Art. 67, 3 RL 2014/24/EU.
[127] Hvj C-225/98, Commissie t./ Frankrijk, overw. 50: "Niettemin sluit deze bepaling niet elke mogelijkheid voor de aanbestedende diensten uit om een voorwaarde in verband met de bestrijding van de werkloosheid als criterium te hanteren, mits deze voorwaarde alle fundamentele beginselen van gemeenschapsrecht eerbiedigt, met name het discriminatieverbod zoals dat voortvloeit uit de verdragsbepalingen inzake het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten"
[128] Groen aankopen!, *l.c.* p. 66.

- Het verminderen van de leveringsfrequentie;
- Leveringen buiten het spitsuur opleggen;
- Eisen dat de leverancier verpakkingsafval terugneemt (wat hem aanzet om verpakking te verminderen);
- Gebruik van doseringsindicators bij reinigingsmiddelen
- Opleggen van streefdoelen (en rapportage) inzake vermindering van CO2 uitstoot, verpakkingsafval,…
- In communicatie dient rekening te worden gehouden met diversiteit (zowel gender als herkomst)
- De verplichting om personeelsleden uit 'kansengroepen' tewerk te stellen.

Wat deze laatste uitvoeringsvoorwaarden betreft werden zowel op Vlaams[129] als op federaal[130] niveau modelclausules uitgewerkt.

66. De mogelijkheid om duurzame uitvoeringsvoorwaarden op te leggen, is al veel langer aanvaard, dan duurzaamheidscriteria in de technische specificaties of de gunningscriteria.

Reeds in het **arrest Beentjes**[131] erkende het Hof van Justitie de mogelijkheid om tewerkstellingsvoorwaarden (inzet van langdurig werklozen) op te leggen in de uitvoeringsvoorwaarden.

Artikel 40 van de overheidsopdrachtenwet 2006 somt volgende mogelijke uitvoeringsvoorwaarden op:
- het verstrekken van beroepsopleidingen aan werklozen en jongeren;
- het bevorderen van het gelijke kansenbeleid inzake de arbeidsparticipatie van onvoldoende in het arbeidsproces geïntegreerde personen;
- de strijd tegen de werkloosheid;
- de verplichting om, in hoofdzaak, de bepalingen van de basisconventies van de Internationale Arbeidsorganisatie na te leven, in de veronderstelling dat die niet reeds worden toegepast in het nationale recht van het land waar de productie plaatsvindt;
- de bescherming van het leefmilieu.

Artikel 26 van de overheidsopdrachtenrichtlijn 2004/18/EG hield het kort op uitvoeringsvoorwaarden die "*verband houden met sociale of milieuoverwegingen".*

9 Praktijk: Modelcriteria voor duurzame overheidsopdrachten

9.1 Voorbeeldcriteria voor duurzaam aanbesteden

67. Aanbestedende overheden die aan de slag gaan met duurzame overheidsopdrachten hoeven gelukkig niet het warm water uit te vinden.

Op verschillende niveaus werden criteria voor duurzame en/of groene overheidsopdrachten (zogenaamde GPP-criteria) vastgesteld per productgroep. De bedoeling hiervan is dat aanbestedende overheden deze voorbeeldbepalingen rechtstreeks kunnen overnemen in hun opdrachtdocumenten.

---

[129] Zie hierover de "tewerkstellingsparagraaf" in bijlage 1, p. 65-66, van de "Leidraad voor de integratie van sociale criteria in overheidsopdrachten", https://overheid.vlaanderen.be/handleidingen-Vlaamse-overheid.
[130] Zie: Omzendbrief van 16 mei 2014, hoofdstuk 3; POD MI, "Leidraad voor sociale clausules in overheidsopdrachten in België", http://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/leidraad_voor_sociale_clausules.pdf.
[131] HvJ C-31/87, 20 september 1988, Beentjes, overw. 28-30.

De term GPP-criteria duidt dus niet alleen op de juridische definitie van selectie- en gunningscriteria maar op alle soorten bepalingen die helpen overheidsopdrachten te 'vergroenen'. Zo volgen de GPP-criteria de verschillende fasen van een plaatsingsprocedure én de uitvoering van overheidsopdrachten. De modelbepalingen gaan van technische specificaties (waaraan moet een bepaald product beantwoorden) over selectie- en gunningscriteria tot uitvoeringsvoorwaarden.

68. Op **Europees niveau** heeft het directoraat generaal leefmilieu van de Europese Commissie een set van criteria ontwikkeld voor verschillende productgroepen, onder de benaming: **EU GPP criteria**[132].

De EU GPP-criteria zijn telkens onderverdeeld in 2 niveaus:

- De kerncriteria: Gebalde criteria die het makkelijkst toepasbaar zijn in de zin dat deze weinig (technische) voorkennis vereisen en een kleine impact hebben op de complexiteit van de plaatsingsprocedure. Meestal toegespitst op de belangrijkste aspecten van een product of dienst.
- De uitgebreide criteria: Hogere niveaus van milieuprestaties, welke iets meer administratieve opvolging en kennis vereisen.

De EU GPP criteria richten zich in de eerste plaats op een aantal prioritaire sectoren als de bouw, voeding, vervoer, energie, kantoormachines, kleding, papier, meubilair, schoonmaakproducten en –diensten, en apparatuur gebruikt in de gezondheidssector[133].

69. Op **federaal en Vlaams niveau** is – door een samenwerking tussen Vlaanderen en het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (FIDO) - eenzelfde oefening gemaakt. Voor verschillende productgroepen worden zogenaamde **productfiches** opgesteld voor het integreren van duurzaamheidscriteria in overheidsopdrachten. Deze fiches zijn terug te vinden op de website van de Vlaamse overheid[134] en op de website van het FIDO: gids voor duurzame aankopen[135].

Ook deze productfiches bevatten modelbepalingen volgens een vaste structuur over alle fasen van de plaatsing van een overheidsopdracht[136]. Ook hier is het de bedoeling dat de bepalingen quasi letterlijk overgenomen kunnen worden in het bestek.

70. In een aantal specifieke sectoren, zijn hulpmiddelen ontwikkeld, die een duurzaamheidsbeoordeling vereenvoudigen.

Voor wegvoertuigen is er de **ecoscore**. Op de website ecoscore.be kan de aanbestedende overheid de ecoscore van een voertuig berekenen. Dit is een cijfer op 100 dat de milieuvriendelijkheid van een voertuig aanduidt. Hoe hoger de score hoe beter. In de opdrachtdocumenten kan hiervan gebruik worden gemaakt door een minimale ecoscore op te leggen in de technische specificaties of hogere ecoscores te belonen op basis van de gunningscriteria.[137]

In de sector van de **gebouwen**, worden hulpmiddelen en best practices ontwikkeld binnen het SCI-network[138]. Verder is BREEAM certificatie[139] van gebouwen een bekend hulpmiddel om duurzaam te bouwen.

---

[132] http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm.
[133] Mededeling van de Europese Commissie, *Overheidsopdrachten voor een beter leefmilieu*, COM(2008) 0400. Randnr. 4.2.
[134] https://overheid.vlaanderen.be/productgroepen.
[135] Gidsvoorduurzameaankopen.be.
[136] De structuur wordt hier toegelicht: https://overheid.vlaanderen.be/structuur-en-totstandkoming-productfiches.
[137] Zie steekkaart Ecoscore op de website van de Vlaamse overheid: https://overheid.vlaanderen.be/sites/bz.vlaanderen.be/files/documenten/overheidsopdrachten/duurzame-overheidsopdrachten/steekkaart-ecoscore.pdf.
[138] Sustainable construction and innovation through procurement: http://www.sci-network.eu.
[139] http://www.breeam.com/ .

9.2 Bindende criteria voor duurzaam aanbesteden

71. Naast deze facultatieve criteria, zijn er juridisch bindende criteria die aanbestedende overheden verplichten om groen aan te kopen.

De aanbestedende overheden zijn algemeen genomen niet verplicht om duurzaamheidscriteria op te nemen. Voor bepaalde sectoren wordt dit echter opgelegd vanuit Europa.

In overwegingen 95 bij de richtlijn 2014/24/EU wordt benadrukt dat deze werkwijze zal worden aangehouden. Duurzaam aanbesteden is een keuze. Enkel in navolgende sectoren moeten overheden beter doen dan de privé-sector.

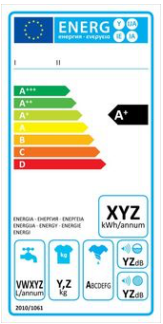
72. Hiervoor[140] kwam de **schone voortuigen** richtlijn al ter sprake.

73. Met betrekking tot **energie-efficiëntie** leggen artikel 5 en 6 (en bijlage III) van de energie efficiëntie richtlijn 2012/27/EU[141] dwingende eisen op aan centrale aanbestedende overheden[142] voor opdrachten boven de Europese drempels. De richtlijn is omgezet door artikel 41/1 van de wet overheidsopdrachten 2006[143] en het KB van 13 juli 2014[144].

Artikel 41/1 van de huidige wet overheidsopdrachten wordt quasi ongewijzigd overgenomen in artikel 168 WOO 2016.

Krachtens deze bepalingen mogen centrale overheden enkel elektrische apparatuur (koelkasten, lampen,…), kantoorapparatuur (computers, printers, beeldschermen,…), banden en gebouwen aankopen die minimale normen halen, die strenger zijn dan de algemeen geldende normen voor de private markt.

Zo zijn centrale aanbestedende overheden verplicht om elektrische producten aan te kopen met de hoogst mogelijke energie-efficiëntieklasse, in overeenstemming met het KB van 13 augustus 2011[145] (**kaderrichtlijn 'energie-etikettering'** 2010/30/EU)[146]



Centrale overheden zijn verder verplicht om kantoormateriaal aan te kopen dat voldoet aan een de gemeenschappelijke specificaties in bijlage C van het **Energy star** besluit[147].

---

[140] Titel 7.2. levenscycluskosten.
[141] Richtlijn 2012/27/EU van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG.
[142] Dit is zowel de federale overheid als de gemeenschappen en gewesten.
[143] ingevoegd bij wet van 15 mei 2014 tot wijziging van de wet overheidsopdrachten.
[144] KB van 13 juli 2014 betreffende de energie-efficiëntie-eisen in het kader van bepaalde overheidsopdrachten betreffende de verwerving van producten, diensten en gebouwen, *BS* 18 juli 2014
[145] KB van 13 augustus 2011 betreffende de vermelding van het energieverbruik en het verbruik van andere hulpbronnen op de etikettering en in de standaardproductinformatie van energiegerelateerde producten, *BS* 5 september 2011.
[146] Info op de website van de FOD economie: http://economie.fgov.be/nl/consument/Energie/Duurzame_ontwikkeling/Energie-efficientie/Labelling/#.WBB_4eGLRBw.
[147] Verordening (EG) nr. 106/2008 betreffende een communautair energie-efficiëntie-etiketteringsprogramma voor kantoorapparatuur; Besluit 2013/107/EU van de Raad van 13 november 2012 betreffende de ondertekening en de sluiting van de

74. Wat **gebouwen** betreft voorziet de richtlijn 2010/31/EU dwingende normen inzake de energieprestatie van gebouwen[148]. De richtlijn werd voor Vlaanderen omgezet in het energiedecreet van 8 mei 2009[149] en het energiebesluit van 19 november 2010[150]. Net als alle gebouwen moeten ook overheidsgebouwen voldoen aan minimale energieprestaties. Vanaf 31 december 2018 moeten gebouwen waarin overheidsinstanties gehuisvest zijn bijna energieneutraal zijn. Voor andere gebouwen is de deadline 31 december 2020.[151]

10 Conclusie

75. De Europese wetgever moedigt aanbestedende overheden sterk aan om duurzaamheidsdoelstellingen na te streven door middel van overheidsopdrachten.

De nieuwe wetgeving overheidsopdrachten is inzake duurzaamheid grotendeels een codificatie van de Europese rechtspraak.

De verdienste van de Europese wetgever is dat een aantal onduidelijkheden werden uitgeklaard. Algemeen genomen wordt er met betrekking tot de mogelijkheid om duurzame criteria op te leggen, zo goed als geen onderscheid meer gemaakt tussen technische specificaties, gunningscriteria en uitvoeringsvoorwaarden.

Met name op het vlak van ethische criteria (fair trade,…) is dit een vooruitgang. Onder de huidige regelgeving[152] bestond er lange tijd het idee dat deze ethische criteria vrijwel uitsluitend als uitvoeringsvoorwaarden konden worden toegepast[153]. De nieuwe wetgeving maakt hier komaf mee. Faire Trade kan ook als technische specificatie of als gunningscriterium worden voorgeschreven.

Ook op het vlak van labels wordt een stap vooruit gezet. Labels worden 'definitief' losgekoppeld van de technische specificaties en kunnen nu ook worden ingezet op het vlak van gunningscriteria en uitvoeringsvoorwaarden.

76. Gemeenschappelijk aan alle duurzame criteria – ongeacht de fase van de gunningsprocedure waarin deze spelen (dus als technische specificatie, gunningcriterium of uitvoeringsvoorwaarde) – is dat er een verband moet bestaan tussen het duurzaam criterium en het voorwerp van de opdracht. Dit verband wordt – terecht - ruim ingevuld. Criteria met betrekking tot de productie, de wijze van verhandeling of eender welke fase van de levenscyclus van een dienst of product, worden geacht verband te houden met de opdracht.

Houden echter géén verband met het voorwerp van de opdracht, criteria die verder gaan dan de opdracht zelf[154]. Criteria die de inschrijver voorwaarden opleggen buiten de specifieke opdracht, kunnen doorgaans niet, behalve mogelijks als selectiecriterium.

Overeenkomst tussen de regering van de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Unie over de coördinatie van programma's voor energie-efficiëntie-etikettering voor kantoorapparatuur. Energy start website: https://www.eu-energystar.org/.

[148] Samenvatting van de richtlijn: http://www.energiesparen.be/epb/achtergrond.

[149] Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, *BS* 7 juli 2009.

[150] Besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid, *BS* 8 december 2010. Samenvatting van de Vlaamse wetgeving: http://www.energiesparen.be/epb/regelgeving.

[151] http://www.energiesparen.be/BEN/beleid.

[152] Zie voetnoot 2.

[153] Zie de analyse van de standpunten van de Europese Commissie en de rechtsleer: T. BRUYNINCKX, "Ethische overwegingen bij gunning overheidsopdrachten", NjW 2013, 334-345.

[154] Zie overweging 97 RL 2014/24/EU. Hiervoor al aangehaald.