

### Advies 472 | Samenvatting

De klacht ziet op een Europese openbare aanbestedingsprocedure voor de levering van bedrijfskleding. Het gunningscriterium dat wordt toegepast is het criterium van de beste prijs-kwaliteitverhouding. Omdat de aanbesteder rekening wenst te houden met duurzaamheidsaspecten, is gekozen voor toepassing van het nadere kwalitatieve gunningscriterium 'Levens Cyclus Analyse (LCA)'.

De ondernemer stelt dat dit nadere criterium in strijd is met het transparantiebeginsel en daardoor niet geschikt is om inschrijvingen met elkaar te vergelijken.

Naar het oordeel van de Commissie heeft aanbesteder met de uitwerking van het nadere kwalitatieve gunningscriterium 'Levens Cyclus Analyse' (LCA) de gelijke behandeling van de inschrijvers onvoldoende gewaarborgd en de inschrijvingen niet aan de hand van een zo objectief mogelijk systeem beoordeeld, doordat de inschrijvers bij hetzelfde product met dezelfde productie- en transportwijze verschillende keuzes konden maken. Deze keuzeruimte ontstond in de eerste plaats doordat de inschrijvers gebruik mochten maken van verschillende softwareapplicaties en daarbinnen van verschillende databases. Naar het oordeel van de Commissie was verder onvoldoende transparant in welk geval voor 'worst case' milieugegevens moest worden gekozen. Ten slotte was de LCA-methodiek in de onderhavige aanbesteding gevoelig voor manipulatie, doordat onbekendheid van de inschrijver met de herkomst van zijn product – anders dan de aanbesteder heeft gesteld – niet per definitie leidde tot een slechtere score. Daarmee is er een prikkel om in bepaalde gevallen onbekendheid met de herkomst van het product te veinzen om een betere score op dit gunningscriterium te behalen en is de gelijke behandeling van de inschrijvers ook in zoverre onvoldoende gewaarborgd. De Commissie acht de klacht dan ook gegrond.

Ten overvloede vraagt de Commissie zich af of de levenscyclusanalyse zoals die in de onderhavige aanbestedingsprocedure is toegepast voldoende verband houdt met het voorwerp van de opdracht, nu belangrijke aspecten die tot milieu-impact leiden voor de onderhavige opdracht tot de levering van bedrijfskleding, zoals het gebruik van EKO-katoen, de verfmethode en land- en watergebruik, juist niet worden meegewogen. Ook lijkt de weging die aan de met de SBK Bepalingsmethode berekende impact-categorieën wordt verbonden niet goed aan te sluiten op de textielbranche.

Doordat het gunstiger kan zijn voor inschrijvers om te doen alsof zij geen inzicht hebben in de keten, vraagt de Commissie zich bovendien af of het doel van de SBK-waarderingsmethode om meer inzicht in de keten te bevorderen, wordt bereikt, indien de levenscyclusanalyse als nader gunningscriterium wordt gehanteerd op de wijze zoals is gebeurd in de onderhavige aanbestedingsprocedure.

Aan het eind van het advies heeft de Commissie een aanbeveling opgenomen voor het gebruik van een levenscyclusanalyse als een nader gunningscriterium in het kader van het gunningscriterium beste prijs-kwaliteitverhouding.

## Advies 472

### 1. Feiten

- 1.1. Aanbesteder heeft op 1 november 2017 een Europese openbare aanbestedingsprocedure aangekondigd voor een raamovereenkomst met één ondernemer per perceel voor de levering van bedrijfskleding. Er zijn drie percelen. De klacht ziet op perceel 2 betreffende bedrijfskleding voor BOA medewerkers en toezichthouders.
- 1.2. Op 9 maart 2016 is door aanbesteder een marktconsultatie gehouden. Onderwerp van de marktconsultatie was de vraag hoe de markt aankijkt tegen de toepassing van een beoordeling op duurzaamheid op basis van een Levenscyclusanalyse (LCA).
- 1.3. Aanvullend op deze marktconsultatie heeft aanbesteder ondernemer enkele vragen gesteld, waaronder vraag 1.2.1:
- '(...)
1. Is uw organisatie op dit moment klaar voor het opleveren van een LCA berekening?
  2. Welke informatie of handreiking heeft u in een aanbesteding minimaal nodig van [Aanbesteder] om hier aan te kunnen voldoen?
  3. Zitten er elementen in het berekenen van een LCA die voor u een belemmering vormen om in te schrijven op een aanbesteding indien een LCA berekening wordt gevraagd?
- (...)
- 1.4. Ondernemer heeft daarop als volgt geantwoord:

#### Antwoord:

'1. Ja, mits er controle is over het productieproces en de uitvraag niet op gedetailleerde specificaties is uitgevraagd. Wanneer dit het geval is kan Inschrijver niet vrijelijk een ketenkeuze maken en is het opstellen van een LCA afhankelijk van de transparantie die mogelijke fabrikanten willen geven.

2. Een LCA is een middel om de impact die een product heeft op de wereld te berekenen. Het is goed om hier inzicht in te hebben maar het is gevaarlijk om hier een beoordelingssystematiek aan te koppelen. Wij raden aan om de berekening van artikelen zo veel mogelijk uit de beoordeling te houden. Het aanbieden van een vastomlijnd pakket conform uitgevraagde specificaties staat namelijk de ontwikkeling van een duurzamer pakket in de weg. De LCA kan ons inziens beter als eis toegevoegd worden aan het eisenpakket met daaraan de verplichting om de impact gedurende de overeenkomst te verlagen.

3. Het berekenen van een LCA kost tijd en geld. Met name als het nieuw te ontwikkelen artikelen betreft (wat een logisch gevolg lijkt voor [Aanbesteder]). Wanneer deze in de beoordelingssystematiek meegenomen wordt bestaat een groot gevaar op appels met peren vergelijken. Immers ten opzichte van welk artikel is de besparing, wat is het referentiekader en neemt iedere Inschrijver wel in dezelfde mate alle aspecten van de gehele keten mee in de berekening van een LCA? Wij hebben in combinatie met onze partners de gehele keten in kaart en kunnen der-

halve een uitgebreide LCA overleggen op artikelen waar we invloed op het productieproces hebben. We weten echter ook dat andere marktpartijen slechts een deel in eigen beheer hebben waardoor de informatie in een LCA van externe partijen komt die niet verifieerbaar is.'

1.5. In de aankondiging van 1 november 2017 is, onder meer, bepaald:

**'II.1.4) Korte beschrijving**

[Aanbesteder] is voornemens een aanbesteding te publiceren voor de levering van bedrijfskleding en schoenen inclusief wassen en repareren. Dit betreft de volgende soorten bedrijfskleding:

- 1) Werk- en veiligheidskleding
- 2) BOA/ toezichthouders
- 3) representatieve kleding

Onderdeel van de gunningscriteria zal zijn het opstellen van een Levens Cyclus Analyse (LCA) voor ca. 3 kledingstukken per soort.

(...)

**II.1.6) Inlichtingen over percelen**

Verdeling in percelen: ja

Inschrijvingen mogen worden ingediend voor: alle percelen

(...)'

1.6. In de 'Inschrijfleidraad - 61355 Bedrijfskleding' (hierna: de Inschrijfleidraad), die geldt voor alle drie de percelen, is, onder meer, het volgende bepaald:

**'Procedure aanbesteding**

(...)

**1.1. De Opdracht**

(...)

**Marktconsultatie**

1.1.2. Opdrachtgever heeft zich voorafgaand aan deze aanbesteding op de hoogte gebracht van o.a. de gebruikte standaarden, mogelijkheden rondom duurzaamheid, kledingreiniging en minimale levertijden. Door marktconsultatie is Opdrachtgever in staat geweest een Bestek te schrijven dat op de markt aansluit, waardoor de administratieve lasten van de Inschrijvers worden beperkt.

De marktconsultatie is met name gericht op de markt voor levering van werk- en veiligheidskleding (perceel 1), tevens zijn veel algemene vragen gesteld in het licht van de totale aanbesteding. De marktconsultatie heeft op de volgende wijze plaatsgevonden:

1. Opdrachtgever heeft gesprekken gevoerd met leveranciers. Zij hebben geen inzage in dit Bestek gehad noch hebben zij inzicht gekregen in de gekozen uitgangspunten zoals deze hier zijn beschreven.
2. Opdrachtgever heeft een marktconsultatie georganiseerd over het duurzaam inkopen van bedrijfskleding. Een samenvatting van deze bijeenkomst is samengevat in het een verslag dat onder deze vraag is toegevoegd.
3. Opdrachtgever heeft een schriftelijke marktconsultatie gepubliceerd. De reactie van marktpartijen hierop zijn gebundeld en onder deze vraag toegevoegd.

(...)

### **Cursusdag opstellen LCA**

1.1.6. Voor ieder perceel is een gunningscriterium opgenomen ten aanzien van duurzaamheid. Om de aanbidding te beoordelen op duurzaamheid wordt van een aantal aan te bieden artikelen een Levens Cyclus Analyse (LCA) gevraagd. Deze artikelen zijn per perceel specifiek opgenomen. Opdrachtgever wil graag dat alle Inschrijvers dezelfde methodiek hanteren voor het invoeren van de milieudata en het berekenen van de verschillende product LCA's uit hun assortiment. Voor het gunningscriterium LCA, dient daarvoor een onafhankelijk geverifieerd rapport te worden ingediend. Dit rapport moet voldoen aan de Bepalingsmethode van SBK en de daaronder liggende algemene norm voor uitvoering van LCA studies ISO14040/44. Dit draagt bij aan een gelijk speelveld en een gelijke beoordeling.

Om Gegadigden op weg te helpen in de berekening van de LCA, biedt [Aanbesteder] een cursusdag aan op **dinsdag 14 november 9.30-15.00 uur** waarin de berekening van een LCA door middel van een kosteloos beschikbare software applicatie wordt toegelicht. Dit betreft een applicatie van [A], [een bedrijf] dat voor talloze branches en sectoren de milieueffecten van producten (van automotoren, tot gebouwen en koffiebekers) heeft doorgerekend. De [A] applicatie is volledig gecertificeerd en voldoet aan alle vereiste normen zoals ISO 14040-44, EN 15804 en meer specifiek de in Nederland toegepaste SBK bepalingmethode. In deze applicatie kunnen ook reeds vastgestelde LCA's worden geïmporteerd, mocht een Inschrijver hier al over beschikken. Deze LCA's moeten dan wel zijn uitgevoerd aan de hand van dezelfde rekenmethode (SBK Bepalingmethode, CML).

Het toepassen van specifiek deze applicatie is geen verplichting, er zijn meerdere applicaties op de markt beschikbaar om een LCA berekening te maken. De cursusdag is ook geen verplichting, maar deelname is voor Gegadigden wel aan te raden.

Tijdens de cursus wordt een toelichting gegeven op:

- De wijze waarop de applicatie van [A] werkt.
- De milieudata die wel en niet relevant zijn voor het berekenen van de LCA.
- De wijze waarop de applicatie moet worden ingevuld.

Alle gegadigden en geïnteresseerden zijn welkom om deel te nemen aan deze cursusdag. Met het aanbieden van deze cursusdag biedt [Aanbesteder] alle Inschrijvers een gelijk vertrekpunt, en een gelijk speelveld.

(...)

### **1.2 De procedure**

(...)

#### **Tegenstrijdigheden**

1.2.4. [Aanbesteder] heeft deze Inschrijfleidraad met zorg opgesteld. Mocht de Inschrijver desondanks tegenstrijdigheden en/of onvolkomenheden tegenkomen, dan dient de Inschrijver de Opdrachtgever hiervan zo spoedig mogelijk – in ieder geval voor het moment van Inschrijving – via de "mijn berichten" module in Negometrix, op de hoogte te stellen op straffe van rechtsverwerking. De Inschrijver kan na het indienen van zijn Inschrijving zich niet beroepen op niet tijdig gemelde tegenstrijdigheden.

Inschrijver verklaart kennisgenomen te hebben van deze bepaling en conformeert zich hier aan.

(...)

## **Rechtsbescherming en opschortende termijn**

1.2.6. Indien een Gegadigde zich niet kan verenigen met de inhoud van de aanbestedingsstukken, de beantwoording van vragen in het kader van nota's van inlichtingen of de reactie van [Aanbesteder] op klachten van Gegadigde, dient Gegadigde voor het in de planning opgenomen inschrijvingsmoment een kort geding aanhangig te maken.

Bij het mededelen van de Gunningsbeslissing aan alle Inschrijvers neemt [Aanbesteder] een opschortende termijn als bedoeld in artikel 2.127 van de Aanbestedingswet van 20 dagen in acht. Indien een Inschrijver rechtsmaatregelen wil treffen tegen de Gunningsbeslissing van [Aanbesteder], dient de Inschrijver binnen 20 kalenderdagen na de dag van verzending van de Gunningsbeslissing, door betekening van een dagvaarding een kort geding bij de [Rechtbank] aanhangig te hebben gemaakt. Een kopie van de dagvaarding dient zo snel mogelijk aan de contactpersoon van deze Aanbesteding te worden gemaild. Indien niet binnen 20 kalenderdagen na de dag van verzending van de Gunningsbeslissing een kort geding aanhangig is gemaakt, kan [Aanbesteder] overgaan tot het sluiten van de Overeenkomst. Inschrijvers kunnen na het verstrijken van de opschortende termijn van 20 kalenderdagen geen rechtsmaatregelen meer treffen ten aanzien van de Gunningsbeslissing van [Aanbesteder].

Inschrijver verklaart kennisgenomen te hebben van genoemde procedure en conformeert zich hier aan.'

- 1.7. In het Programma van Eisen voor perceel 2 (hierna: het Programma van Eisen) is, onder meer, het volgende bepaald:

### **'Programma van Eisen**

#### **1.1. Opdrachtomschrijving**

(...)

#### **Planning**

##### **1.1.2. KO**

##### **1.1.2. (...)**

- Indienen offerte: 23 januari 2018 12.00 uur
- Beoordelen offertes: 23 januari 2018 – 31 januari 2018
- Offerteverificatie eerst gerankte Inschrijver: 31 januari 2018 – 7 februari 2018
- Verificatie LCA eerst gerankte inschrijver: 31 januari – 8 maart 2018
- Gunning van de Opdracht: 8 maart 2018
- Ingangsdatum Raamovereenkomst: 1 april 2018

(...)

#### **Volume van de opdracht**

##### **1.1.4. KO**

1.1.4. Het volume van de Opdracht wordt bepaald door de bestellingen ten behoeve van het vervangen van versleten kleding en het kleden van nieuwe medewerkers. Op basis van de managementrapportages over 2014, 2015 en 2016 en de huidige samenstelling van de teams wordt de opdrachtwaarde, inclusief wassen, vermaken en repareren, geschat op ca. €800.000,- per jaar. Dit betreft een indicatie waar geen rechten aan kunnen worden ontleend.

Inschrijver verklaart kennis genomen te hebben van het te verwachten volume van de Opdracht, begrijpt dat dit een indicatie betreft en dat hier geen rechten aan kunnen worden ontleend.

(...)

### 1.3. **Beoordelingsmethodiek**

#### **Weging**

##### 1.3.1. KO

1.3.1. De inschrijvingen worden beoordeeld op de beste prijs- kwaliteit verhouding.

De Opdracht wordt gegund aan de Inschrijver met de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). De beoordeling van kwaliteit ten opzichte van prijs geschiedt elektronisch in Negometrix. Hierbij zal de Negometrix Utility Index gehanteerd worden. (...)

De toepassing van de parameters prijs en kwaliteit binnen de Negometrix Utility Index betreft 50% prijs en 50% kwaliteit. (...)

(...)

### 1.6. **Gunningscriteria**

#### **Plan van aanpak**

##### 1.6.1. KO

Gewicht: 40%

(...)

#### **Webwinkel**

##### 1.6.2. KO

Gewicht: 40%

(...)

#### **Levens Cyclus Analyse (LCA)**

##### 1.6.3. KO

Gewicht: 20%

##### 1.6.3. **Toelichting MKI en LCA**

Opdrachtgever wil dat de bedrijfskleding voor BOA & Toezichthouders die zij inkoop tot duurzaam mogelijk tot stand is gekomen en wordt verwerkt. Die duurzaamheid uit zich onder andere in de keuze van materialen, de wijze van productie en bewassing. De milieu-impact die door deze keuzes wordt veroorzaakt, kan inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van een product Levens Cyclus Analyse (LCA). In een product LCA wordt de invloed op verschillende milieu-impact categorieën inzichtelijk gemaakt, zoals bijvoorbeeld broeikas effect (als gevolg van CO<sub>2</sub>-uitstoot), grondstofuitputting en toxiciteit. Voor de berekening van LCA's gelden internationale standaarden en rekenmethode (zoals ISO 14040-44 en EN 15804), waardoor LCA's goed onderling vergelijkbaar zijn.

Om de duurzaamheid van een product vergelijkbaar te maken tussen verschillende Inschrijvingen, worden de milieu-impact categorieën omgerekend naar één waarde, de Milieukostenindicator (MKI). De MKI-waarde is vastgesteld volgens de 'schaduwprijsmethodiek'. De schaduwprijs geeft een economische weging aan milieueffecten, zoals de uitputting van grondstoffen, klimaatverandering, aantasting van de ozonlaag, etc. De som van alle milieueffecten leidt tot een fictief bedrag per product, een waarde die wordt uitgedrukt in Euro. Deze waarde vertegenwoordigt de zogenaamde schaduwkosten van het product: de kosten die de maatschappij

zou moeten maken om de verwachte milieu-impact van cradle to grave te voorkomen of te herstellen. Dus: hoe lager de MKI-waarde, hoe hoger de kwaliteitsscore.

De MKI kan worden berekend over het hele aangeboden assortiment van kleding en schoeisel. Vanwege de relatieve onbekendheid van marktpartijen met deze methodiek en om de werkdruk en transactiekosten beperkt te houden, zal in deze aanbesteding het aantal door te rekenen producten worden beperkt tot 3 items die een belangrijk deel van het assortiment vertegenwoordigen. Deze specifieke items zijn onder deze vraag in bijgevoegd document beschreven. Hiermee beoogt Opdrachtgever de branche uit te dagen zich te verdiepen in de milieudruk die haar keten teweegbrengt en hierin de meest milieuvriendelijke keuzes te maken.

Voor deze aanbesteding geldt de vigerende 'SBK Bepalingsmethode 2.0.' uit november 2014, met 'wijzigingsblad overgang naar [database van B] v3.3 d.d. 1 juni 2017'.

### **Indienen MKI**

Voor het indienen van de MKI waarde dient Inschrijver het bij deze vraag toegevoegde Excel bestand in te vullen en onder deze vraag te uploaden. In dit bestand zijn de milieu effect categorieën geselecteerd op basis van CML2002. Deze milieu effect categorieën hebben een weegfactor die aan de verschillende milieueffecten een economische waarde toekennen. Na het invullen van het bestand en het toepassen van de weegfactoren aan de hand van de ingediende product LCA, is de MKI-waarde berekend. **Let op:** de MKI berekening gaat over 3 productitems, de waarden per LCA, vermenigvuldigd met het ingeschatte aantal nieuw te leveren producten per jaar. Per productitem dienen de waarden te worden ingevuld in de Excelsheet in de kolom "waarde". In de kolom "aantal" dient vervolgens het ingeschatte aantal te leveren producten per jaar te worden ingevuld. In het blauwe vakje verschijnt vervolgens de totale MKI waarden die voor de Inschrijving geldt.

### **Score**

De score die wordt toegekend voor dit onderdeel is een gewogen score. De score voor alle inschrijvingen wordt afgeleid van de laagste MKI waarde die is ingediend. De maximale score voor deze vraag is 10 punten. De score wordt als volgt berekend:

- Laagste MKI waarde: **10**
- MKI waarde wijkt 0-1% af van de laagste MKI waarde: **10**
- MKI waarde wijkt 1-6% af van de laagste MKI waarde: **8**
- MKI waarde wijkt 6-11% af van de laagste MKI waarde: **6**
- MKI waarde wijkt 11-16% af van de laagste MKI waarde: **4**
- MKI waarde wijkt 16-21% af van de laagste MKI waarde: **2**
- MKI waarde wijkt meer dan 21% van de laagste MKI waarde: **0**

### **Verificatie van de MKI**

De ingediende MKI zal worden geverifieerd aan de hand van de LCA's. De LCA rapporten die worden opgesteld voor de 3 gevraagde items dienen onafhankelijk te zijn geverifieerd en dienen te voldoen aan de SBK Bepalingsmethode 2.0. Bij het opstellen van de rapporten mag zowel gebruik worden gemaakt van referentiewaarden als van actuele data. Een screening LCA volstaat dus niet, de rapportage van de screening is onvoldoende voor verificatie conform de LCA norm.

De Inschrijver die voor gunning in aanmerking komt, dient de geverifieerde LCA rapporten te overleggen. Verschillende LCA uitvoerders faciliteren het uitdraaien van deze rapportage. Hieraan zijn kosten verbonden. Dit zijn eenmalige kosten voor de oplevering van een rapport dat 5 jaar geldig is. Inschrijver moet dit rapport vervolgens aanbieden aan een door SBK-erkende LCA-verificateur. Deze controleert de aanpak, berekeningen en volledigheid van de rapportage aan de hand van

het SBK Toetsingsprotocol. De verificateur stuurt commentaar naar de LCA-uitvoerder, die dit verwerkt in de berekening en rapportage. Vervolgens wordt de aangepaste rapportage nogmaals gecheckt door de verificateur, waarna (als het goed is) de goedkeuringsverklaring volgt. Op dat moment is de verificatie voltooid. Bij ervaren LCA-uitvoerders is 1 commentaarronde doorgaans voldoende om tot een goedkeuring van het rapport te komen. Het verificatierapport dient uiterlijk 8 maart 2018 te worden ingediend. Pas na een positieve verificatie van de afgegeven MKI kan de Opdracht worden gegund. Het is aan te raden van te voren bij de verificateur aan te kondigen wanneer deze het rapport kan verwachten. De LCA-verificateur moet onafhankelijk zijn, en mag dan ook niet betrokken zijn bij de LCA-uitvoering.

De Bepalingsmethode en het Toetsingsprotocol zijn te vinden op [www.milieudatabase.nl](http://www.milieudatabase.nl). Ook een lijst met SBK-erkende LCA-verificatoren is op die website te vinden. De Bepalingsmethode is een LCA-norm specifiek opgesteld voor de bouwsector, maar kan ook worden toegepast voor de kledingsector. Bij twijfel over de geldigheid van specifieke bouw-gerelateerde eisen in de norm kan contact opgenomen worden met [A].

### **Beschikbaarheid software en kosten**

Er zijn verschillende LCA-uitvoerders op de markt waar Inschrijver een beroep op kan doen. Voor de uitleg en toelichting bij deze Aanbesteding, werkt [Aanbesteder] samen met [A], [A] stelt voor de uitvoering van de LCA en de berekening van de MKI kosteloos software beschikbaar: (...). De software van [A] wordt nadrukkelijk niet voorgeschreven, maar omdat deze software gratis beschikbaar is voor Inschrijvers, zal Opdrachtgever deze software gebruiken tijdens de cursusdag 'bepalen van MKI waarde'. Door deze cursusdag borgt [Aanbesteder] dat alle inschrijvers een gelijk vertrekpunt hebben en er dus een level playing field is.

(...)'

- 1.8. In de 'SBK Bepalingsmethode 2.0.' van november 2014, met 'wijzigingsblad overgang naar [database van B] v3.3 d.d. 1 juni 2017' (hierna: de Bepalingsmethode) is, voor zover relevant, het volgende bepaald:

### **'1. INLEIDING**

(...)

#### **1.2. Nationale milieudatabase**

Ten behoeve van de eenduidige berekening van de milieuprestatie van gebouwen en GWW-werken in de Nederlandse context is de nationale milieudatabase in het leven geroepen. De nationale milieudatabase omvat basisprofielen en hierop gebaseerde productkaarten (B&U) en itemkaarten (GWW) van bouwproducten en bouw- en GWW-werkonderdelen. Deze basisprofielen en productkaarten/itemkaarten worden in de verschillende rekeninstrumenten toegepast om de milieuprestatie van gebouwen en GWW-werken te berekenen. Samen met de rekenregels uit deze Bepalingsmethode zorgt dit voor een identiek rekenhart in de verschillende instrumenten, wat leidt tot eenduidige rekenuitkomsten.

Er zijn in de nationale database drie categorieën productinformatie:

- Categorie 1: merkgebonden data, getoetst door een onafhankelijke, gekwalificeerde derde partij volgens het SBK Toetsingsprotocol.  
Openbaarheid: onderliggende data niet openbaar, milieuprofielen toegankelijk via de instrumenten als DuboCalc, GreenCalc en GPR.  
Voor wie: fabrikanten/producenten, toeleveranciers.



- Categorie 2: merkongebonden data (merkloos), getoetst door een onafhankelijke, gekwalificeerde derde partij volgens het SBK Toetsingsprotocol, met vermelding van representativiteit (representatief voor bijvoorbeeld de Nederlandse markt of een groep van producenten).  
Openbaarheid: onderliggende data niet openbaar, milieuprofielen toegankelijk via de instrumenten als DuboCalc, GreenCalc en GPR.  
Voor wie: groepen van fabrikanten, toeleveranciers, branches, overheden, etc.
- Categorie 3: merkongebonden data (merkloos), niet getoetst volgens het SBK Toetsingsprotocol.  
Openbaarheid: onderliggende data (opbouw product-/itemkaart en basisprofielen) openbaar via de website van SBK: [www.milieudatabase.nl](http://www.milieudatabase.nl)  
Voor wie: branches, fabrikanten, toeleveranciers en opdrachtgevers.

De categorie 1 en 2 basisprofielen en productkaarten/itemkaarten die als input dienen voor de nationale milieudatabase worden aangeleverd door producenten en branches van bouwproducten. Deze blijven ook eigenaar van de milieuprofielen. De Bepalingsmethode geeft aanwijzingen om te komen tot het opstellen van EPD's, die zodanig zijn, dat de milieu-informatie hieruit in de vorm van basisprofielen en product-/itemkaarten geschikt is voor opname in de nationale milieudatabase als categorie 1 en categorie 2 productinformatie. Categorie 3 data zijn een vangconstructie om toch bij gebrek aan categorie 1 en categorie 2 data van een bouwproduct, in de nationale Milieudata te beschikken over milieuprofielen. SBK is eigenaar van deze profielen, die ofwel zijn opgesteld onder verantwoordelijkheid van SBK ofwel in het verleden zijn aangedragen door een branche.

Op de categorie 3 milieuprofielen is een toeslagfactor van toepassing, omdat uit ervaring blijkt dat ongetoetste milieuprofielen vaak een te lage milieubelasting aangeven, omdat de inventarisatiegegevens minder volledig zijn. Deze toeslagfactor wordt door de beheerder van de nationale milieudatabase, SBK, vastgesteld en wordt in de instrumenten via de rekenregels doorgevoerd.

Naast de productkaarten, itemkaarten en basisprofielen bevat de nationale milieudatabase ook een LCA database van grondstoffen en achtergrondprocessen, gebaseerd op [database van B] 3.3 - allocation, recycled content ("Cut-Off System Model") en aangepast voor gebruik in de context van de Bepalingsmethode (procesdatabase). Deze processen moeten gebruikt worden door opstellers van EPD's. Het gebruik van nieuwere versies van [database van B] is evenals het gebruik van nieuwere versies van documenten en procedures onderdeel van de updateprocedures bij SBK.

De Bepalingsmethode en de Nationale Milieudatabase zijn nauw verweven om te komen tot eenduidige milieuprestatieberekeningen van gebouwen en GWW-werken. In het onderstaande schema is aangegeven, dat de Bepalingsmethode zowel dient als PCR om EPD's op te stellen en hieruit afkomstige basisprofielen en productkaarten/itemkaarten, als om de rekenregels voor het rekenhart van de instrumenten vast te stellen.

(...)

## **2. METHODISCHE EISEN (EN 15804)**

(...)

### **2.6. Productcategorieregels voor de LCA (EN 15804 6 PCR)**

(...)

#### **2.6.3. Rekenregels voor de LCA**

(...)

### **2.6.3.6. Selectie van data**

In aanvulling op de EN 15804 gelden de volgende eisen:

#### **Representativiteit van de processen van de producent**

(...)

#### **Representativiteit van de overige gegevens**

De overige processen in het productsysteem moeten een representatief of typerend beeld geven van de actuele geografische en technologische situatie. Het toepassingsgebied waarop deze norm betrekking heeft, is Nederland. Onder 'representatief' wordt verstaan dat de gegevens de echte populatie goed weergeven. Onder 'typerend' wordt verstaan dat de gegevens een bepaalde, veel voorkomende situatie beschrijven (ook wel modaal genoemd).

Opmerking 3: De eisen aan representativiteit gelden voor alle economische stromen, zoals bijvoorbeeld ook de levensduur die wordt gehanteerd om het aantal vervangingen te bepalen, de percentages primair en secundair materiaal die worden ingezet of het afdankscenario.

Indien bij het opstellen van een EPD voor een grondstof gebruik wordt gemaakt van een bestaande EPD, dan dient de representativiteit van dat EPD voor deze specifieke grondstof te worden aangetoond. Indien de EPD is opgesteld volgens de Bepalingsmethode en is getoetst volgens het SBK Toetsingsprotocol hoeven de onderliggende data, die veelal niet publiek toegankelijk is, niet nader te worden geanalyseerd.

#### **Generieke gegevens**

In aanvulling op de EN 15804 dient voor de productie van grondstoffen bij voorkeur gebruik gemaakt worden van data van de eigen toeleverancier van de producent. Indien deze aantoonbaar geen gegevens beschikbaar kan of wil stellen kan gebruik gemaakt worden van generieke gegevens.

(...)

### **2.6.4. Levenscyclusinventarisatie**

#### **2.6.4.1. Dataverzameling**

(...)

#### **Gegevens niet van de producent**

De toeleveranciers en afnemers van de betrokken productielocaties van het bouwproduct, moet worden gevraagd om gegevens van het productieproces beschikbaar te stellen conform de eisen die deze norm stelt aan deze processen.

Opmerking 1: Gegevens van producenten (primaire bron) kunnen worden verstrekt in de vorm van procesgegevens, in de vorm van een LCI van 'cradle-to-gate' of in de vorm van een milieuprofiel. De representativiteit voor de toepassing in Nederland moet vastgesteld worden.

Indien een toeleverancier of afnemer geen of onvoldoende gegevens verstrekt, wordt gebruik gemaakt van publieke bronnen, branchecijfers en literatuurgegevens.

Opmerking 2: Bij gebruikmaking van publieke bronnen en literatuur kunnen omrekeningen of schattingen noodzakelijk zijn. Bij voorkeur wordt dit uitgevoerd door een expert op het desbetreffende gebied ('expert guess').

Er moeten gangbare publieke bronnen en literatuurbronnen worden gebruikt, wat wil zeggen dat het bronnen betreft die het meest breed geaccepteerd zijn bij LCA-uitvoerders.

Indien er processen uit verschillende regio's beschikbaar zijn, wordt de volgende prioriteitsvolgorde aangehouden:

- 1) het desbetreffende land;
- 2) een vergelijkbaar buurland;
- 3) de betreffende regio (bijvoorbeeld Noordwest Europa);
- 4) het desbetreffende (deel)continent;
- 5) de wereld.

Voorbeeld 1: Stel dat in de database forfaitaire waarden voorkomen van drie elektriciteitsprocessen: een gebaseerd op de Nederlandse brandstofmix, een gebaseerd op de Duitse mix en een als Europees gemiddelde. Voor een proces dat in Nederland plaatsvindt, wordt de Nederlandse mix gekozen. Voor een proces dat in Spanje plaatsvindt wordt de Europese mix gekozen.

Bij twijfel over de representativiteit van de gegevens moeten de worst case gegevens worden gebruikt.

Voorbeeld 2: Stel dat een producent voor een bepaalde grondstof generieke gegevens uit de NMD gebruikt en er is twijfel over of deze grondstof valt onder de bandbreedte van de productgegevens in de NMD en er zijn tevens generieke gegevens in [database van B] 3.3 beschikbaar voor dezelfde grondstof die leiden tot een hogere milieu-effecten, dan mag hij alleen de NMD gegevens gebruiken, als hij aantoont dat deze representatiever voor zijn grondstof zijn.

(...)'

1.9. In de Nota van Inlichtingen voor Perceel 2 - 68407 BOA / Toezichthouders van 30 november 2017 (hierna: NvI) zijn, onder meer, de volgende vragen en antwoorden opgenomen:

1.9.1. Vraag 1 (betreffende 1.6.3. van het Programma van Eisen, zie 1.7 hiervoor): 'Concretisering Knock Out criterium'

Antwoord: 'Bij het niet indienen van de MKI is de Inschrijving ongeldig en wordt de offerte niet beoordeeld. Inschrijver komt dan niet voor gunning in aanmerking.'

Indien het LCA rapport van de Inschrijver die voor gunning in aanmerking komt niet voldoet aan de onafhankelijke verificatie door een SBK-erkende LCA verificateur, dan is de Inschrijving ongeldig. De offerte wordt dan ter zijde geschoven. Op

basis van de dan geldige Inschrijvingen en de beoordelingen zal een nieuwe ranking worden bepaald en zal de Inschrijver die dan voor gunning in aanmerking komt worden uitgenodigd voor de offerteverificatie, waaronder de onafhankelijke verificatie van de LCA.'

- 1.9.2. Vraag 2 (betreffende 1.6.3. van het Programma van Eisen, zie 1.7 hiervoor): 'LCA inclusief wasproces'

Antwoord: 'Voor dit perceel moet een LCA worden opgesteld voor een drietal artikelen waarvan de "operationele worker heren" bij de leverancier moet kunnen worden aangeboden om te wassen. Voor specifiek dit artikel moet het wasproces in de LCA worden mee berekend. Hierbij dient Inschrijver als uitgangspunt te rekenen met 50 wasbeurten inclusief drogen. De overige 2 artikelen worden door de drager zelf gewassen. Zodoende heeft de Leverancier geen invloed op dit wasproces. Derhalve mag het was proces voor die twee artikelen buiten beschouwing worden gelaten in de LCA berekening.'

- 1.9.3. Vraag 46 (betreffende 1.6.3. van het Programma van Eisen, zie 1.7 hiervoor): 'Bij het invullen van de [applicatie van A] kunnen wij niet de juiste vezels of chemicaliën vinden. Hoe vullen wij dan de [applicatie van A] goed in? Wij nemen aan dat andere inschrijvers dan ook moeite zullen hebben de juiste vezels / chemicaliën te vinden? Door maar wat te kiezen (zoals op de demo cyanurchloride voor reactieve kleurstoffen) krijgen wij toch geen correcte MKI?'

Antwoord: 'LCA-databases zijn eindig, en dus zal er regelmatig een database referentie gekozen moeten worden die niet exact overeenkomt met het gebruikte materiaal of proces. Dit is algemeen gangbaar in de LCA-praktijk. Het is aan de Inschrijver om hierin verantwoorde keuzes te maken, die bij een eventuele verificatie (bij Inschrijver die voor gunning in aanmerking komt) kan worden goedgekeurd. Een lijst met SBK-erkende LCA-deskundigen is hier [dit is een link, Commissie] beschikbaar. Het staat de inschrijver vrij om ook niet- SBK-erkende LCA-deskundigen te consulteren.

Om alle Inschrijvers een handreiking te doen in de ondersteuning en opleiding voor het opstellen van een LCA, biedt Opdrachtgever het volgende aan:

Iedere potentiële Inschrijver mag kosteloos in totaal 2 uren [A] consulteren voor het opstellen van de eigen LCA. Dit geldt voor de totale aanbesteding, dit is niet per perceel. Onder deze LINK vindt u de Algemene Voorwaarden die [A] hierbij hanteert. Vervolgens mag iedere Inschrijver kosteloos de LCA laten valideren door [A]. Deze validatie wordt aangeboden om te borgen dat een LCA rapport met geen- of minimale aanpassingen door de onafhankelijke verificatie komt indien Inschrijver voor gunning in aanmerking komt.

Voorwaarde voor het gebruik maken van deze ondersteuning is dat Inschrijver daadwerkelijk een Inschrijving doet of kan aantonen deze intentie te hebben gehad.

Indien een Inschrijver meer dan 2 uren consultancy behoeft dan zijn de kosten die hiermee zijn gemoeid voor de Inschrijver. Consultancy uren die anders dan bij [A] worden afgenomen zijn te allen tijde ook voor rekening van Inschrijver.'

- 1.9.4. Vraag 47 (betreffende 1.6.3. van het Programma van Eisen, zie 1.7 hiervoor): 'Als leverancier doen wij alleen de confectie en wij kopen doek in. Wij hebben geen inzicht in de herkomst van de vezels en kennen niet de spinnerij waar de garens

zijn gemaakt, de weverij waar het doek is gemaakt en het bedrijf waar het doek geleverd en gefinished is. Hoe kunnen wij dan toch de [applicatie van A] goed invullen?’

Antwoord: ‘Als deze niet beschikbaar is, dan moet met de standaarddata uit de [LCA-referentiedatabase van B] op een zo realistisch mogelijke manier de levenscyclus worden gemodelleerd.’

- 1.9.5. Vraag 49 (betreffende 1.6.3. van het Programma van Eisen, zie 1.7 hiervoor): ‘Hoe worden de [applicatie van A] resultaten van de verschillende aanbieders vergelijkbaar met elkaar gemaakt?’

Antwoord: ‘Deze is vergelijkbaar doordat deze allemaal over dezelfde MKI waardecomponenten gaan en alle LCA’s moeten zijn opgesteld volgens de ‘SBK Bepalingsmethode 2.0’ uit november 2014, met ‘wijzigingsblad overgang naar [database van B] v3.3 d.d. 1 juni 2017’.’

- 1.9.6. Vraag 50 (betreffende 1.6.3. van het Programma van Eisen, zie 1.7 hiervoor): ‘U geeft aan dat het gebruik van gelijkwaardige tools als [applicatie van A] is toegestaan, kunt u een lijst met voor u gelijkwaardige tools verschaffen aangezien is gebleken dat de meningen over gelijkwaardigheid van deze tools verschillen, denk hierbij aan de [applicatie van C], waarvan eigenlijk tijdens de bijeenkomst al is besloten dat deze niet gelijkwaardig is?’

Antwoord: ‘Gelijkwaardige tools zijn bijvoorbeeld die van [D] of [E].’

- 1.9.7. Vraag 52 (betreffende 1.6.3. van het Programma van Eisen, zie 1.7 hiervoor): ‘In de berekening zoals getoond door [A] wordt geen rekening gehouden met hergebruik/recycling van het kledingstuk, terwijl dit een grote impact heeft en uiteindelijk in een LCA berekening wel zal worden meegenomen. Dit kan zelfs resulteren in grote verschillen tussen inschrijvers waarbij een herbruikbaar artikel in de eerste levenscyclus een slechtere LCA kan hebben als een niet herbruikbaar artikel, terwijl dit artikel na bijvoorbeeld 8 cycli een veel betere LCA zal hebben. Uiteindelijk kan dit dus in het nadeel zijn van een inschrijver met een product met een aantoonbare betere LCA. Hoe denkt aanbestedende dienst hiermee om te gaan?’

Antwoord: ‘Recycling wordt niet meegerekend om de berekening zo eenvoudig mogelijk te houden. Deze afbakening van het systeem houdt dus in dat het milieuvoordeel van End-of-Life recycling ten goede komt aan de volgende levenscyclus. Het gebruik van gerecyclede materialen in de productie komt wél ten goede aan de huidige levenscyclus: gerecyclede materiaal kan ‘free-of-burden’ worden ingezet. Deze afbakening wordt in LCA-termen de ‘recycled content approach’ genoemd.’

- 1.9.8. Vraag 53 (betreffende 1.6.3. van het Programma van Eisen, zie 1.7 hiervoor): ‘Wanneer aanbestedende dienst voornemens is om het wassen ook in de LCA berekening op te gaan nemen dienen wij deze dan tevens in de [applicatie van A] berekening mee te nemen? Zo ja, is het dan niet verstandig dat aanbestedende dienst vaste waarde’s opgeeft voor bv transport bij het wassen zodat er eerlijke en vergelijkbare uitkomsten zijn van inschrijvers?’

Antwoord: ‘Het transport naar en van de wasserij dient de Leverancier zelf te verzorgen en heeft zodoende invloed op de duurzame organisatie hiervan. Dit speelt mee in de milieuprestatieberekening. Deze waarden worden niet door [Aanbesteder] bepaald.’

- 1.9.9. Vraag 54 (betreffende 1.6.3. van het Programma van Eisen, zie 1.7 hiervoor): ‘In de berekening zoals getoond door [applicatie van A] zitten een aantal aannames

(met name de referentie databases welke gebruikt worden) waarbij de inschrijver de voor hem meest gunstige kan kiezen. Hoe gaat aanbestedende dienst hiermee om? Is het mogelijk dat aanbestedende dienst voor deze keuze's een vaste waarde aangeeft waarmee inschrijver moet rekenen zodat er een eerlijke uitkomst is en inschrijver a goed met inschrijver b te vergelijken is? '

Antwoord: 'De Inschrijver wordt geacht de meest realistische referenties te kiezen. Deze kunnen uit LCA-referentiedatabases komen, maar ook uit andere bronnen. De LCA van de Inschrijver die voor gunning in aanmerking komt zal worden geverifieerd, waarbij o.a. gecontroleerd wordt of er realistische keuzes zijn gemaakt in de data-inventarisatie

[Aanbesteder] kiest geen waardes waarmee Inschrijver moet rekenen. Daarmee zou het onderscheidend vermogen tussen Inschrijvers worden beperkt.'

- 1.9.10. Vraag 61 (betreffende 1.1.2. van het Programma van Eisen, zie 1.7 hiervoor): '8 maart 2018 is de gunning van de opdracht. Is dit een voorlopige of een definitieve gunning? Indien een definitieve gunning, wanneer is dan de voorlopige gunning? En indien het een voorlopige gunning is, wanneer is de definitieve gunning?'

Antwoord: 'De datum van gunning op 8 maart geldt als indicatie. Indien de offerte-verificatie en de verificatie van de LCA eerder gereed zijn dan in de planning is opgenomen, dan zal de gunningsbeslissing eerder worden verzonden.

Op het moment dat de ranking bekend is naar aanleiding van de beoordeling van de offertes (in de planning 31 januari), worden alle Inschrijvers op de hoogte gesteld van de eigen plaats binnen de ranking en wordt de naam bekend gemaakt van de Inschrijver die als nummer 1 is gerankt en voor gunning in aanmerking komt. Met deze nummer 1 wordt het verificatietraject gestart. Op het moment dat dit bericht wordt verstuurd aan alle Inschrijvers, hebben alle Inschrijvers de mogelijkheid om een eventueel bezwaar kenbaar te maken over de eigen beoordeling en de ranking.

Op het moment dat de nummer 1, de Inschrijver die voor gunning in aanmerking komt, de offerte- en LCA verificatie voldoende heeft doorlopen, volgt de gunningsbeslissing (in de planning 8 maart). Dit is de definitieve gunning. Hierop volgt een wettelijke stand still termijn van 20 dagen waarin alle overige Inschrijvers de mogelijkheid hebben om een bezwaar kenbaar te maken tegen de gunning. Op het moment dat de stand still termijn van 20 dagen is afgelopen, kan de overeenkomst worden gesloten (volgens planning 29 maart).'

- 1.10. Op 23 januari 2018 heeft [A] de volgende e-mailberichten aan ondernemer verzonden:

- 1.10.1. '(...)

Zoals we telefonisch bespraken: voor het confectieproces geven de LCA-databases geen standaardreferentie. Ik heb wel een literatuurbron gevonden die we zouden kunnen gebruiken, zie attachment (...).

Zal ik die er voor jullie in zetten, met de Tunesische elektriciteitsmix?

Uit dezelfde literatuurbron komt ook het textile dyeing proces dat nu ik heb toegevoegd in jullie account.

(...)

- 1.10.2. '(...)

1 detail over de keuze van katoen: bij het modelleren hebben we gemerkt dat ECO-katoen inclusief de benodigde bewerkingstappen in totaal iets hoger scoort dan een referentie naar een volledig geverfd katoenen doek 'textile, knit cotton//[GLO] textile production, knit cotton, yarn dyed'. Dit zou je niet verwachten, maar volgens mij is er iets raars aan de ECO-katoen referentie (die is volgens mij te hoog). Mijn advies voor nu: gebruik de 'textile, knit cotton//[GLO] textile production, knit cotton, yarn dyed'. Zal ik die nog aanpassen?

(...)'

- 1.11. Op 31 januari 2018 heeft aanbesteder de mededeling van de gunningsbeslissing aan ondernemer gestuurd:

'(...)

Op deze aanbesteding hebben 3 partijen een inschrijving gedaan. Alle 3 inschrijvingen voldeden aan alle knock out eisen en zijn beoordeeld op de gunningscriteria:

1. Prijs
2. Plan van Aanpak
3. Webwinkel
4. MKI waarde

Bijgaand treft u een overzicht van de scores op deze onderdelen voor iedere Inschrijver. (...)

Op basis van deze scores is een ranking ontstaan:

1. [X]
2. [Ondernemer]
3. [Y]

Dit betekent dat [X] voor gunning in aanmerking komt. Aan de definitieve gunningsbeslissing gaat een offerte verificatiefase vooraf. Hiervoor wordt [X] uitgenodigd.

(...)'

- 1.12. Op 5 februari 2018 heeft ondernemer het volgende bericht per e-mail aan aanbesteder verzonden:

'(...)

Op 31 januari 2018 hebben wij van u de beoordeling en ranking inzake de aanbesteding voor perceel 2: 68407 BOA/ toezichthouders mogen ontvangen.

Wij willen u via deze weg laten weten voornemens te zijn bezwaar te willen aantekenen tegen de beoordeling en de plaats van [Ondernemer] in de ranking en wel om de volgende redenen

Reden dat wij bezwaar hebben tegen onze beoordeling is dat wij één van de meetinstrumenten die deel uitmaken van de gunningscriteria niet betrouwbaar achten. Dit betreft de MKI score, bepaald middels de methode die [A] ontwikkeld heeft. Dit is een zeer subjectief instrument, gezien de waarden door de partij zelf ingevuld worden en niet gecontroleerd zijn. Om de waarden te bepalen moeten de stappen uit het proces (productie, logistiek en wassing) beoordeeld worden. Daarbij kiest

men zelf de database met waarden die gebruikt wordt. Kort samengevat hebben wij hierbij onder andere, maar niet gelimiteerd tot, de volgende bezwaren:

- Er is geen controle of alle stappen in het proces daadwerkelijk (volledig) meegenomen zijn in de berekening door alle partijen;
- Er is geen controle of de ingevoerde waarden juist zijn;
- De database welke de waarden bepaald wordt gekozen door de inschrijver zelf, waarbij vermeld moet worden dat er geen databases voor textiel beschikbaar zijn, inschrijver dient de database die naar zijn inzicht het beste past te hanteren;
- De database voor stroomverbruik voor de productielocatie van de kleding die [Ondernemer] aanbiedt, Tunesië, bestond niet en is ter plekke door [A] aangemaakt zonder sluitende toetsing voor de data in de betreffende database;
- [Aanbesteder] heeft geen inzicht in wat er ingevuld is en de juistheid en volledigheid daarvan, zij zien slechts de uitkomsten.

Wij zijn hierdoor van mening dat dit middel geen betrouwbare basis biedt voor een beoordeling op gelijkwaardige basis. Hierover zijn zorgen geuit door meerdere inschrijvers, zoals u ook al heeft kunnen constateren in de verschillende nota van inlichtingen. Om deze reden zijn wij dan ook van mening dat deze score niet meegenomen kan worden in het toekennen van punten voor de inschrijvers.

Wij zullen dit bezwaar binnenkort officieel aan u kenbaar maken door betekening van een dagvaarding.

(...)'

- 1.13. Aanbesteder heeft op 9 februari 2018 als volgt op het bericht van ondernemer gereageerd:

'(...)

Hierbij reageer ik op uw schrijven van 5 februari jl. U bent voornemens bezwaar aan te tekenen tegen de beoordeling van de Inschrijving van [Ondernemer] en daarmee de plaats in de ranking. (...)

(...)

[Aanbesteder] zal naar aanleiding van uw brief de ranking niet herzien om de navolgende redenen:

[Aanbesteder] meent dat de gekozen beoordelingsmethodiek voor het opstellen van een LCA en het indienen van een MKI score invulling geeft aan een objectieve score methodiek, waarbij de uitgangspunten voor alle inschrijvers gelijk zijn. Met de toepassing van de SBK bepalingmethode 2.0 en de verificatie door een onafhankelijke verificateur wordt de vergelijkbaarheid van de LCA's geborgd. De LCA, waar de ingediende MKI waarde uit voort komt, maakt onderdeel uit van de of-ferteverificatie. [Aanbesteder] kan hier aan de eerst gerankte inschrijver vragen stellen over de wijze waarop de MKI score tot stand is gekomen. Indien de LCA als voldoende wordt beoordeeld door de onafhankelijke verificateur en er geen gerede twijfel bestaat over de integriteit waarmee de MKI waarde door de Inschrijver is bepaald, ziet [Aanbesteder] geen reden tot bezwaar. Het door u gestelde gebrek aan controle wordt hiermee afdoende ondervangen. Bovendien merk ik op dat u deze bezwaren tardief zijn. U had deze bezwaren reeds voor inschrijving kenbaar moeten maken, ik verwijs hierbij naar het bepaalde in 1.2.4 van de leidraad; (...) En op het bepaalde in 1.2.5 en 1.2.6 van de leidraad: (...) [zie 1.6 hiervoor, Commissie]'



- 1.14. Op 19 februari 2018 heeft ondernemer aanbesteder in kort geding gedagvaard. In de dagvaarding heeft ondernemer, onder meer, het volgende gesteld:

'(...)

## **2. Bezwaren [Ondernemer]**

2.1 [Ondernemer] maakt bezwaar tegen het gunningscriterium 'LCA'. Dit gunningscriterium voldoet niet aan de eisen van transparantie en proportionaliteit.

2.2 De MKI-waardes die de inschrijvers moeten opgeven zijn niet op een eenduidige en uniforme wijze te genereren.

2.3 Voor het berekenen van de MKI-waarde worden een groot aantal gegevens gebruikt. Die gegevens dienen inschrijvers zelf in te vullen met behulp van databases. De databases zijn voor wat bedrijfskleding slechts zeer beperkt. Bovendien is voor inschrijvers de herkomst van de te gebruiken materialen niet in alle gevallen herleidbaar waardoor de vereiste data niet kunnen worden ingevuld.

2.4 [Aanbesteder] heeft naar aanleiding van vragen hierover aangegeven dat als de materialen niet herleidbaar zijn en/of de benodigde gegevens niet terug te vinden zijn in de databases, de inschrijvers de meest realistische referenties dienen te kiezen. Het is echter veelal niet duidelijk wat 'de meest realistische referentie' is. Dit zal voor een verificateur evenmin duidelijk zijn. Bovendien krijgen de artikelen op deze wijze geen reële LCA en daarmee MKI-waardering.

Bijvoorbeeld: In de database voor stroomverbruik was de productielocatie van de kleding die [Ondernemer] aanbiedt niet opgenomen. [Ondernemer] heeft daarvan melding gemaakt bij [A] met de vraag hoe zij daarmee moet omgaan. [A] heeft vervolgens ter plekke een database aangemaakt en data opgenomen. Het resultaat dat een inschrijver verkrijgt na het invoeren van de data is hierdoor volstrekt willekeurig.

2.5 Het nadere gunningscriterium LCA is niet-transparant, disproportioneel en toepassing van dit criterium is om voornoemde redenen onrechtmatig.

2.6 [Ondernemer] betwist om deze redenen ook de juistheid van de door voorgenomen winnaar [X] opgegeven MKI-waardes.

(...)'

- 1.15. Op 14 maart 2018 heeft de advocaat van ondernemer de rechtbank bericht dat ondernemer heeft besloten het kort geding in te trekken.

- 1.16. Op 19 maart 2018 heeft aanbesteder aan ondernemer het volgende bericht verzonden:

'(...)

[Ondernemer] heeft te kennen gegeven het geplande Kort Geding in te trekken.

Ondertussen heeft [X] aan alle voorwaarden voor de offerteverificatie voldaan. Dit betekent dat [Aanbesteder] de Opdracht voor levering van dienstkleding tbv BOA en Toezichthouders gunt aan [X].

(...)'

- 1.17. Op 18 oktober 2018 heeft de Commissie een informatiebijeenkomst gehouden waarbij vertegenwoordigers van ondernemer en van aanbesteder aanwezig waren. Aanbesteder had ook een vertegenwoordiger van [A] naar de zitting meegenomen. Tevens was een voor de behandeling van deze klacht door de Commissie ingeschakelde expert, mevrouw Bijleveld, aanwezig. Voor zover voor het advies van belang, is de tijdens deze bijeenkomst verstrekte informatie in dit advies verwerkt (zie 5 hierna).

## **2. Beschrijving klacht**

De uitwerking van het nadere kwalitatieve gunningscriterium 'Levenscyclusanalyse (LCA)' is in strijd met het transparantiebeginsel en is daardoor niet geschikt om inschrijvingen met elkaar te vergelijken.

## **3. Onderbouwing klacht**

- 3.1. Ondernemer voert aan dat een Levenscyclusanalyse (LCA) een methode is voor het in kaart brengen van de invloed van producten en productieprocessen op het milieu. In de LCA wordt de hele levenscyclus van een product meegenomen: van het onttrekken van de benodigde grondstoffen tot en met de verwerking van het afval.
- 3.2. De uitkomst van een LCA is een milieuprofiel. Dit is een soort scorelijst van milieueffecten. In het milieuprofiel is te zien welke milieueffecten de belangrijkste rol spelen in de levenscyclus. Op basis van een LCA besluit men welke milieueffecten met voorrang kunnen worden aangepakt om het milieueffect van een bepaald product of productieproces te reduceren.
- 3.3. Ondernemer merkt de LCA aan als een managementtool die een beeld geeft op welk gebied de bedrijfsvoering kan worden aangepast om de milieu impact van een product of productieproces te verbeteren.
- 3.4. In de onderhavige aanbestedingsprocedure dienden de inschrijvers voor het gunningscriterium LCA de MKI-waarde van drie kledingstukken te berekenen, met behulp van een rekensheet. De MKI-waarde vertegenwoordigt de kosten die de maatschappij zou moeten maken om de verwachte milieu-impact te voorkomen of te herstellen. Voor het genereren van de gegevens die in deze rekensheet moeten worden ingevuld, dienden de inschrijvers gebruik te maken van een softwareapplicatie, zoals die van A. In de softwareapplicatie vult een inschrijver gegevens in ten aanzien van het bedrijf, de leveranciers, de productieprocessen, het product en de gebruikersscenario's (transport-producent-distributeur-klant). Ten aanzien van de leveranciers vult de inschrijver bijvoorbeeld de hoeveelheid en soort elektriciteit van een leverancier in. Bij het invullen van deze gegevens dient een inschrijver volgens ondernemer een groot aantal keuzes te maken uit verschillende LCA-databases. De softwareapplicatie berekent vervolgens dit verbruik door naar de hoeveelheden die bij de productie van het betreffende kledingstuk worden gebruikt.
- 3.5. Nadat de inschrijver alles heeft ingevuld, genereert de software tool per bedrijfskledingstuk een LCA-rapport. Het LCA-rapport laat per milieueffectcategorie en per ingevuld onderdeel zien wat de impact op het milieu is. Elke milieucategorie heeft daarbij een specifieke eenheid. Zo is de milieu impact van de categorie 'klimaatverandering' uitgedrukt in kg CO<sub>2</sub>-eq en de categorie 'vermesting' in kg PO<sub>4</sub> eq.
- 3.6. De inschrijver dient de 'totaal impact' van de betreffende milieucategorie in te vullen in de rekensheet. Elke milieucategorie heeft in deze rekensheet een weegfactor,

uitgedrukt in euro's. Verder voert de inschrijver de aantallen die in de aanbestedingsstukken zijn vermeld. Indien alle gegevens zijn ingevuld, is de MKI-waarde, uitgedrukt in euro's, berekend.

- 3.7. Ondernemer stelt zich op het standpunt dat de wijze waarop het nadere kwalitatieve gunningscriterium 'Levenscyclusanalyse (LCA)' is uitgewerkt, maakt dat het niet geschikt is om als gunningscriterium te worden gehanteerd. In dat kader wijst ondernemer op overweging 92 van Richtlijn 2014/24/EU waarin is bepaald (onderstreping door ondernemer):

'Met het oog op het beoordelen van de beste prijs-kwaliteitsverhouding moet de aanbestedende dienst bepalen welke economische en kwalitatieve criteria in verband met het voorwerp van het contract hij zal aanleggen. Deze criteria moeten dus een vergelijkende beoordeling van het prestatieniveau van iedere inschrijving mogelijk maken met betrekking tot het voorwerp van de opdracht, zoals omschreven in de technische specificaties.'

- 3.8. Tevens wijst ondernemer op artikel 68, lid 2, Richtlijn 2014/24/EU (dat is geïmplementeerd in artikel 2.115a, lid 3, sub c, Aw 2012) betreffende het gunningscriterium levenscycluskosten:

'De methode die wordt gebruikt voor de raming van de aan externe milieueffecten toegerekende kosten dient aan alle volgende voorwaarden te voldoen:

- a) zij is gebaseerd op objectief controleerbare en niet-discriminerende criteria. Met name wanneer zij is niet is bedoeld voor herhaalde of voortdurende toepassing zal zij bepaalde ondernemers niet ten onrechte bevoordelen of benadelen;'

- 3.9. Ondernemer stelt dat een vergelijkende beoordeling van de inschrijvingen op basis van het nadere gunningscriterium LCA niet goed mogelijk is. Hij stelt zich op het standpunt dat zelfs wanneer inschrijvers met exact hetzelfde product (dezelfde leveranciers, productieprocessen, materialen, transportmiddelen, etc.) de MKI-waarde berekenen, de kans zeer groot is dat zij tot verschillende MKI-waardes komen. Ondernemer stelt dat dit mogelijk is, doordat bij het invullen van de gevraagde gegevens in de softwareapplicatie een groot aantal aannames moet worden gedaan.

- 3.10. Ter onderbouwing hiervan verwijst ondernemer naar vraag 47 van de NvI (zie 1.9.4 hiervoor). Ondernemer wijst erop dat wanneer de herkomst van de onderdelen van hun producten niet bekend was, inschrijvers dienden te beoordelen welke LCA-referentiedatabase op een zo realistisch mogelijke manier de levenscyclus van het onderdeel van hun product en/of productieproces benaderde. Een nadere omlijning van 'meest realistisch' ontbrak echter in de NvI.

- 3.11. In dat kader wijst ondernemer op het arrest *Succhi di Frutta* waarin is geoordeeld dat inschrijvers in gelijke mate, mede met het oog op een goede controle achteraf, een duidelijk inzicht dienen te hebben in de voorwaarden waaronder de aanbestedingsprocedure plaatsvindt. Dit om te waarborgen dat elk risico van favoritisme en willekeur wordt uitgebannen (HvJ EG 29 april 2004, zaak C-496/99, ECLI:EU:C:2004:236). Tevens wijst ondernemer op twee uitspraken van de rechtbank Gelderland van 10 februari 2014 (ECLI:NL:RBGEL:2014:1610) en 25 augustus 2013 (ECLI:NL:RBGEL:2013:4134, JAAN 2013/207 m.nt. M.G.G. van Nisselroij).

- 3.12. Onder verwijzing naar vraag 46 van de NvI (zie 1.9.3 hiervoor) stelt ondernemer dat voor een groot aantal materiaalsoorten er geen LCA-database aanwezig is in de softwareapplicaties. Ondernemer stelt dat aanbestedder ook ten aanzien hiervan

heeft aangegeven dat de inschrijver een aanname dient te doen welke referentie-database het 'meest realistisch' is.

3.13. Volgens ondernemer is onvoldoende duidelijk wat met de 'meest realistische' LCA-database is bedoeld. Het gaat hier volgens hem om een multi-interpretabel begrip, dat aanzienlijke invloed heeft op de berekende MKI-waarde. Ter illustratie hiervan geeft ondernemer de volgende voorbeelden.

3.13.1. Voor katoen kon een keuze worden gemaakt uit de volgende LCA-databases:

- Textile, knit cotton// GLO textile production, knit cotton, batch dyed;
- Textile, knit cotton// GLO textile production, knit cotton, yarn dyed;
- Sodium sulfate, anhydrite// GLO textile production, knit cotton, yarn dyed;
- SBK 056 ECO – katoen Nationale Milieudatabase v 2.0;
- SBK 103 Katoen Nationale Milieudatabase v 2.0.

Volgens ondernemer is het zeker niet ondenkbaar dat inschrijvers die dezelfde katoensoort gebruiken voor verschillende LCA-databases kiezen, terwijl beide keuzes 'realistisch' zijn. Een inschrijver kan immers kiezen voor geverfd katoen, maar ook voor ongeverfd katoen en het verfproces separaat benoemen.

3.13.2. Een ander voorbeeld is dat er voor de elektriciteitsmix van Tunesië geen LCA-database aanwezig is in de softwareapplicatie. Ook hier is volgens ondernemer niet duidelijk welke LCA-database in dat geval het 'meest realistisch' is: de database elektriciteitsmix Afrika of Turkije?

3.13.3. Ten slotte geeft ondernemer als voorbeeld dat de elektriciteitsmix gekozen kan worden voor de elektriciteit van specifieke Europese landen, zoals Finland en Frankrijk, maar ook voor;

- Elektriciteitsmix Europa ENTSO
- Elektriciteitsmix Europa (PER)
- Elektriciteitsmix Europa zonder Zwitserland

Ook hier is volgens ondernemer onduidelijk welke database het 'meest realistisch' is. Ondernemer acht het goed denkbaar dat inschrijvers die dezelfde elektriciteitsmix gebruiken een andere keuze maken voor de 'meest realistische' database.

3.14. Volgens ondernemer is zelfs voor een SBK-erkende LCA-deskundige niet objectief vast te stellen wat de 'meest realistische referentie' is. Dit blijkt volgens hem uit het feit dat bij de verificatie van de MKI-waarde één of meerdere controlerondes nodig zijn (zie 'Verificatie van de MKI', paragraaf 1.6.3. van het Programma van Eisen in 1.7 hiervoor).

3.15. Bovendien stelt ondernemer, onder verwijzing naar de e-mail van 23 januari 2018 die A aan hem heeft gezonden (zie 1.10.2 hiervoor), dat de LCA-databases zelf ook niet altijd een realistisch beeld geven.

3.16. Ook benoemt ondernemer dat inschrijvers – bijvoorbeeld bij garen – een keuze kunnen maken tussen 'Rest of the World' en 'Global'. Voor 'Global' moet gekozen worden als niet duidelijk is waar de grondstoffen vandaan komen. Voor 'Rest of the World' kiest men als een land van oorsprong niet voorkomt in de database. Ondernemer merkt op dat inschrijvers bij het maken van een keuze kunnen doen alsof zij niet weten waar de grondstoffen vandaan komen, indien dit gunstiger is voor de MKI.

- 3.17. Volgens ondernemer hebben de te maken keuzes in de softwareapplicatie direct invloed op de berekende MKI-waarde en kan deze impact aanzienlijk zijn. Als voorbeeld noemt hij de totale MKI wanneer een keuze is gemaakt voor 'Textile, knit cotton// GLO textile production, knit cotton, yarn dyed': € 1.657,0015, tegenover die bij een keuze voor 'SBK 056 ECO - katoen Nationale Milieudatabase v 2.0': €1.503,4098. Ook de keuze voor de herkomst van de elektriciteitsmix is van invloed op de MKI. Evenals de keuze voor 'Rest of the World' of 'Global'. Zo kent 'Weaving, bast fibre// RoW weaving, bast fibre' een MKI van € 0,10 en 'Weaving, bast fibre// GLO weaving, bast fibre' een MKI van € 0,17.
- 3.18. Ook het feit dat er gebruik mocht worden gemaakt van verschillende softwareapplicaties voor de berekening van de MKI, zorgt er volgens ondernemer voor dat de MKI-waardes niet met elkaar vergeleken kunnen worden. Omdat de softwareapplicaties verschillend zijn opgebouwd en met verschillende databases werken leiden zij namelijk tot een andere uitkomst.
- 3.19. Ondernemer merkt op dat in andere Europese landen, zoals België en Frankrijk, het reeds een uitgemaakte zaak is dat LCA's niet kunnen worden gebruikt om inschrijvingen met elkaar te vergelijken en dat steeds meer Nederlandse aanbestedende diensten ervoor kiezen MKI-waardes niet te gebruiken als gunningscriterium, omdat deze waardes van inschrijvingen niet goed vergelijkbaar zijn. In dat kader wijst ondernemer op een aanbestedingsprocedure waarin het gunningscriterium betreffende de LCA naar aanleiding van vragen is geschrapt.
- 3.20. Ondernemer stelt voorts dat uit paragraaf 1.6.3. van het Programma van Eisen (zie 1.7 hiervoor) blijkt dat de inschrijver waaraan aanbesteder voornemens is te gunnen de mogelijkheid krijgt om de reeds berekende MKI-waarde alsnog aan te passen, hetgeen in strijd is met de beginselen van gelijke behandeling en transparantie.
- 3.21. In reactie op het standpunt van aanbesteder dat de bezwaren van ondernemer tardief zouden zijn, wijst ondernemer op de door hem gestelde vragen 49 en 54 (alsmede de door andere inschrijvers gestelde kritische vragen) tijdens de Nota van Inlichtingen (zie 1.9.5 en 1.9.9 hiervoor) en zijn antwoorden tijdens de marktconsultatie in 2016 (zie 1.4 hiervoor). Ondernemer meent hiermee voldoende proactief te hebben gehandeld en zijn bezwaren tijdig kenbaar te hebben gemaakt.

#### **4. Reactie aanbesteder**

- 4.1. Ten aanzien van de te berekenen MKI en daarvoor op te stellen LCA en het gebruik van de softwareapplicatie daarbij, merkt aanbesteder het volgende op.
- 4.1.1. Voor het meten van duurzaamheid bestaan verschillende methodieken. De meest uitgebreide is de levenscyclus analyse: LCA. Alle milieu-impacts worden in één indicator ondergebracht: de Milieu Kosten Indicator (MKI). Dit cijfer geeft de maatschappelijke kosten van deze impacts weer. De LCA methodiek wordt in allerlei sectoren toegepast om de milieu-impact te meten. Ook in de textielsector wordt de LCA al lange tijd toegepast; de oudste LCA-studie die aanbesteder bekend is, dateert van 1995.
- 4.1.2. Voor het invullen van de LCA zijn gegevens nodig, waaronder de materiaalsamenstelling, de productiehoeveelheid, de transportafstand, het energieverbruik, etcetera. Op basis van deze gegevens wordt berekend wat de milieu-impact is van een bepaald product. Voor het invullen van de LCA kan een inschrijver gebruik maken van de daadwerkelijke gegevens uit zijn productieketen of van databases. De da-

tabase referentiekaart van een materiaal bevat de milieu-impactscore van de productie van dat materiaal, gebaseerd op onder andere de gebruikte grondstoffen, de bewerkingsmethoden, de transportafstand en het energieverbruik.

- 4.1.3. Aanbesteder geeft aan dat alle inschrijvers gebruik hebben gemaakt van de applicatie van A. Deze applicatie maakt gebruik van een database van B. Aanbesteder merkt op dat dit de meest uitgebreide en meest gebruikte referentiedatabase wereldwijd is. Deze database bevat de branchegemiddelden van de belangrijkste materialen, het bij de productie van die materialen behorende branchegemiddelde voor energieverbruik, etcetera. Aanbesteder merkt op dat deze database weliswaar niet uitputtend is, maar dat dit voor het maken van een goede LCA ook niet nodig is. Ten eerste omdat inschrijvers hun eigen data konden gebruiken. Ten tweede omdat, voor het geval eigen gegevens ontbreken, de database altijd wel vergelijkbare materialen bevat.
- 4.2. Aanbesteder wijst erop dat paragraaf 1.6.3. van het Programma van Eisen de Bepalingsmethode voorschrijft (zie 1.7 en 1.8 hiervoor). Hij stelt dat deze Bepalingsmethode onder andere voorschrijft hoe een keuze voor een bepaalde database referentiekaart (ook de milieu-impactscore genoemd) van een bepaald materiaal gemaakt moet worden wanneer verschillende opties mogelijk zouden zijn.
- 4.3. Uitgangspunt van de Bepalingsmethode is, volgens aanbesteder, steeds dat de databases zo weinig mogelijk worden gebruikt en dat inschrijvers zo veel mogelijk de daadwerkelijke milieu-impactscores van hun materialen invullen. Hierbij verwijst aanbesteder naar paragraaf 2.6.3.6., onder 'Generieke gegevens', van de Bepalingsmethode (zie 1.8 hiervoor). De inschrijver die zijn productieketen volledig in kaart heeft gebracht en weet welke stoffen, vezels, verf of chemicaliën voor zijn product worden gebruikt en wat het energieverbruik en dergelijke is, kan de LCA dus exact invullen, heeft dus ook geen databases nodig en kan zich onderscheiden van de rest, zo stelt aanbesteder.
- 4.4. Wanneer inschrijvers niet beschikken over de milieu-impactgegevens van hun eigen productieketen, de situatie waar vraag 46 uit de Nota van Inlichtingen op ziet (zie 1.9.3 hiervoor), kunnen zij gebruik maken van LCA-referenties. Aanbesteder merkt op dat in dat geval de beperkingen van de beschikbare databases voor alle inschrijvers gelijk zijn.
- 4.5. LCA-referenties kunnen in drie soorten categorieën worden onderscheiden (zie paragraaf 1.2 van de Bepalingsmethode, in 1.8 hiervoor):
  - Categorie 1 data – merk-gebonden (een product waarbij is aangegeven wie de leverancier is) en reeds door een onafhankelijke LCA-verificateur gecontroleerd;
  - Categorie 2 data – branchegemiddelde gegevens, maar wel reeds door een onafhankelijke LCA-verificateur gecontroleerd;
  - Categorie 3 data – overige gegevens, nog niet door een onafhankelijke LCA-verificateur gecontroleerd.
- 4.6. Categorie 1 en 2 data zijn gebaseerd op een referentie en gegevens die al eerder zijn gecontroleerd door een LCA-verificateur. Controle is dan (dus) niet meer nodig. Bij gebruik van zogenaamde Categorie 3 data bevat de Bepalingsmethode de volgende regels om de milieu-impact van een product eenduidig en controleerbaar te berekenen:
  - a. Bij Categorie 3 data als basis voor de LCA-referentie, moeten de LCA-referentie en de achterliggende gegevens integraal door de LCA-verificateur worden gecontroleerd;

- b. De LCA-referentie moet technologisch en geografisch representatief of typerend zijn;
- c. Bij twijfel welke LCA-referentie technologisch en geografisch representatie of typerend is, moet de 'worst case' LCA-referentie gebruikt worden.

Op deze manier stelt de Bepalingsmethode inschrijvers en verificateurs in staat om te bepalen wat een verantwoorde referentie is voor een bepaalde database referentiekaart van een bepaald materiaal wanneer verschillende opties geschikt zouden zijn.

- 4.7. Op de categorie 3 milieuprofielen is een toeslagfactor van toepassing, omdat uit ervaring blijkt dat ongetoetste milieuprofielen vaak een te lage milieubelasting aangeven, omdat de inventarisatiegegevens minder volledig zijn.
- 4.8. Omdat de Categorie 3 data nog niet eerder door een onafhankelijke LCA-verificateur zijn gecontroleerd, is de LCA-verificateur bij verificatie verplicht om deze data integraal te controleren op juistheid. De Bepalingsmethode is hiermee een waarborg dat er geen foute gegevens worden gebruikt in geverifieerde LCA's. Volgens aanbesteder is de LCA dan ook geen subjectief instrument, zoals ondernemer wil doen geloven. Integendeel, LCA is volgens aanbesteder op dit moment het best beschikbare instrument om inschrijvingen op duurzaamheid te vergelijken, juist omdat alle relevante aspecten van de levenscyclus van een product kwantitatief worden meegewogen.
- 4.9. Aanbesteder geeft concrete voorbeelden om te laten zien dat er niet zomaar wat wordt gedaan. Een LCA-uitvoerder weet in specifieke gevallen waar hij op moet letten. Een LCA-uitvoerder zal bij organische chemicaliën zoeken naar een stof uit dezelfde chemische klasse, bij plastics naar een overeenkomend polymeertype, bij biobased stoffen naar een vergelijkbaar gewas (zoals jute of katoen en bij viscose gaat het om sulfaatpulp).
- 4.10. Aanbesteder stelt dat als de Bepalingsmethode juist wordt toegepast, er in een specifieke situatie geen verschillende keuzes mogelijk zijn voor een LCA-referentie, maar dat er altijd een objectief vast te stellen keuze gemaakt kan en moet worden. Aanbesteder zal in dit kader ingaan op de door ondernemer gegeven voorbeelden.
  - 4.10.1. Aanbesteder stelt dat volgens de Bepalingsmethode een referentie dient te worden gekozen die 'representatief of typerend' is voor een bepaald productieproces (zie 'Representativiteit van de overige gegevens', paragraaf 2.6.3.6. van de Bepalingsmethode in 1.8 hiervoor). Voor geografische representativiteit geldt dat de volgende prioriteitsvolgorde moet worden aangehouden (zie 'Gegevens niet van de producent', paragraaf 2.6.4.1 van de Bepalingsmethode in 1.8 hiervoor):
    - 1) het desbetreffende land;
    - 2) een vergelijkbaar buurland;
    - 3) de betreffende regio (bijvoorbeeld Noordwest Europa);
    - 4) het desbetreffende (deel)continent;
    - 5) de wereld.

Volgens aanbesteder moet aan de hand hiervan dan ook, voor het kiezen van een representatieve of typerende elektriciteitsmix in het geval de elektriciteitsmix van Tunesië niet bekend is, eerst worden gekeken of er een elektriciteitsmix bekend is van een buurland (Algerije of Libië). Is dat niet het geval, dan moet er worden gekeken of er een elektriciteitsmix bekend is voor de regio (Noord-Afrika). Bij gebreke daarvan kom je uit bij het continent. Aanbesteder stelt dat de aangewezen elektriciteitsmix in dat geval dus die van Afrika is (en niet Turkije, dat immers in Azië ligt).

4.10.2. Ten aanzien van de vijf verschillende keuzemogelijkheden die A volgens ondernemer biedt voor katoen, stelt aanbesteder dat de database inschrijvers echter een veel grotere keuzemogelijkheid biedt. Een keuze kan volgens hem worden gemaakt uit de volgende negen opties:

- Textile, knit cotton {GLO}| market for
- Textile, woven cotton {GLO}| market for
- Textile, knit cotton {GLO}| textile production, knit cotton, batch dyed
- Textile, knit cotton {GLO}| textile production, knit cotton, yarn dyed
- Textile, woven cotton {GLO}| production
- Cotton fibre {CN}| cotton production
- Cotton fibre {GLO}| market for
- Cotton fibre {RoW}| cotton production
- Cotton fibre {US}| cotton production

Op basis hiervan moet een inschrijver volgens aanbesteder in staat worden geacht een representatieve of typerende keuze te maken.

4.11. Aanbesteder merkt op dat in de onderhavige aanbesteding iedere inschrijver advies heeft ingewonnen bij A bij het invullen van zijn LCA en dus, waar nodig, advies heeft ontvangen bij de keuze voor een referentie die representatief of typerend is. Daarnaast, zo stelt aanbesteder, is de LCA van iedere inschrijver ook nog eens door A gecontroleerd aan de hand van de Bepalingsmethode. Zodoende is volgens aanbesteder iedere inschrijver op gelijke wijze geadviseerd over de te kiezen referenties door een LCA-deskundige. Bovendien is, om de inschrijvers wegwijs te maken met de applicatie van A, een informatieavond over de LCA-methodiek en de berekening van MKI-waarden door aanbesteder georganiseerd (zie paragraaf 1.1.6 'Cursusdag opstellen LCA' van de Inschrijfleidraad in 1.6 hiervoor).

4.12. In reactie op het standpunt van ondernemer dat een inschrijver de uitkomst van de LCA kan manipuleren door bepaalde keuzes te maken, bijvoorbeeld bij de keuze tussen 'Global' en 'Rest of the world' merkt aanbesteder op dat het inderdaad een risico is dat inschrijvers proberen om de milieu-impact van hun producten gunstiger voor te doen dan dat zij in werkelijkheid is. Onder verwijzing naar 'Verificatie van de MKI', paragraaf 1.6.3. van het Programma van Eisen (zie in 1.7 hiervoor), stelt aanbesteder dat dit is ondervangen doordat de MKI-waarden door een onafhankelijke verificateur worden beoordeeld. Deze controleert de aanpak, berekeningen en volledigheid van de rapportage.

4.13. Dat de MKI-waarden niet vergelijkbaar zouden zijn omdat inschrijvers de vrijheid hadden om zelf voor bepaalde software te kiezen, is in deze aanbesteding volgens aanbesteder niet aan de orde. Alle inschrijvers hebben namelijk gebruik gemaakt van de (door aanbesteder gratis ter beschikking gestelde) software van A. Volgens aanbesteder betekent dit dan ook dat de MKI-waarden van alle inschrijvingen op dezelfde wijze zijn berekend en dat de inschrijvingen dus wel goed vergelijkbaar zijn.

4.14. Dat in België en Frankrijk LCA's niet zouden zijn toegestaan om inschrijvingen met elkaar te vergelijken, heeft aanbesteder niet kunnen afleiden uit de documenten waarnaar ondernemer verwijst ter ondersteuning van dit standpunt. Nog los daarvan, meent aanbesteder dat een vermeend verbod in het buitenland niet a priori betekent dat LCA's in Nederland niet zouden mogen worden toegepast. Ook herkent aanbesteder niet het door ondernemer geschetste beeld dat steeds meer Nederlandse aanbestedende diensten ervoor zouden kiezen om LCA niet langer als gunningscriterium te gebruiken. Integendeel, volgens aanbesteder is er eerder sprake van een tegenovergestelde trend. Rijkswaterstaat past LCA en de daaruit



voortvloeiende MKI-waarde in steeds meer bouwprojecten toe als gunningscriterium. Ook ProRail gaat de LCA-methodiek en MKI-waarden voortaan gebruiken als gunningscriterium bij hun aanbestedingen. En vanuit de Europese Unie is de Product Environmental Footprint (PEF) in het laatste stadium van ontwikkeling. Over een paar jaar zal in de EU voor elk product een LCA moeten worden doorgerekend.

- 4.15. Ten aanzien van het standpunt van ondernemer dat de winnende inschrijver zijn inschrijving na sluiting van de inschrijftermijn nog kan (laten) aanpassen, namelijk door tijdens de verificatieprocedure de MKI-waarden nog te wijzigen, stelt aanbesteder het volgende. Aanbesteder heeft ervoor gekozen om de verificatie alleen uit te voeren bij de winnende inschrijver, omdat de kosten van verificatie aanzienlijk zijn. Deze verificatie is bedoeld om te controleren of de MKI-waarde van de winnende inschrijver klopt. Aanbesteder merkt op dat de LCA-verificateur die de inschrijving van X heeft gecontroleerd, heeft aangegeven dat er geen redenen zijn om te twijfelen aan de uitkomst van de LCA-studie van X. De verificatie heeft dan ook niet geleid tot een ander gunningsresultaat.
- 4.16. Ten slotte voert aanbesteder aan dat de klacht van ondernemer sowieso niet kan leiden tot een ander gunningsresultaat, omdat ondernemer te laat is met zijn klachten. Aanbesteder merkt hierover op dat ondernemer weliswaar vragen heeft gesteld over de LCA-methodiek, maar dat hij, nadat aanbesteder in de NvI op die vragen heeft geantwoord, had moeten doorvragen en duidelijk had moeten maken dat hij de antwoorden niet afdoende achtte. Wanneer dat niet tot maatregelen had geleid, had hij volgens aanbesteder alsnog tijdig een kort geding aanhangig moeten maken. Nu hij het voorgaande niet heeft gedaan, heeft ondernemer volgens aanbesteder in strijd gehandeld met het bepaalde in paragraaf 1.2.6 van de Inschrijfleidraad (zie 1.6 hiervoor). Bovendien stelt aanbesteder dat ondernemer hierdoor het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt dat hij (alsnog) instemde met de LCA-methodiek van de aanbestedingsprocedure. Aanbesteder stelt dat hij daardoor zijn recht heeft verwerkt om daarover in deze procedure alsnog te klagen. Aanbesteder wijst erop dat ondernemer pas na voorlopige gunning over de gunningssystematiek heeft geklaagd en een kort geding is gestart, welk kort geding hij niet heeft doorgezet. Tevens voert aanbesteder aan dat ondernemer na het ingaan van de standstill-termijn op 19 maart 2018 niet binnen de daarvoor geldende termijn een klacht heeft ingediend. Hij heeft zijn klacht pas op 8 mei 2018 ingediend. Dat is ruim vier weken na het einde van de standstill-termijn. Daarmee is ondernemer volgens aanbesteder veel te laat met het indienen van zijn klacht en kan de klacht om die reden niet in behandeling worden genomen.

## **5. Informatiebijeenkomst**

- 5.1. Tijdens de informatiebijeenkomst die de Commissie op 18 oktober 2018 met partijen heeft belegd (zie 1.17 hiervoor), hebben partijen, onder meer, het volgende naar voren gebracht.
- 5.2. Aanbesteder heeft aangegeven dat het de eerste keer is dat hij kleding aanbesteedt met gebruik van levenscyclusanalyse (LCA) op basis van de SBK Bepalingsmethode in een nader kwalitatief gunningscriterium in het kader van het gunningscriterium beste prijs-kwaliteitverhouding. Aanbesteder heeft voor deze invulling van dit nader gunningscriterium gekozen omdat de levenscyclusanalyse op basis van de SBK Bepalingsmethode zeer volledig en controleerbaar is. In dat kader zijn er erkende verificateurs, dat geldt bij andere vormen van levenscyclusanalyse niet. Uit de marktconsultatie bleek dat alle leveranciers bekend waren met de LCA-methodiek, de een wat meer dan de ander. Daarom heeft aanbesteder besloten de stap te nemen, maar dan wel met extra ondersteuning voor de inschrijvers.

- 5.3. Volgens aanbesteder scoort een inschrijver beter als hij meer van de productieketen van zijn product weet. Als hij weinig weet van de productieketen moet hij voor worst case milieugegevens kiezen en komt hij er het meest bekaaid van af.
- 5.4. Aanbesteder heeft aangegeven dat de winnende inschrijver beter heeft gepresteerd wat betreft energieverbruik en materiaalverbruik.
- 5.5. Tijdens de aanbestedingsprocedure is uiteindelijk voor de verfmethode een bepaalde keuze voorgeschreven. Ondernemer geeft aan dat dit juist een element is dat een grote milieu-impact kan hebben.
- 5.6. A heeft ondernemer afgeraden om bij de LCA-berekening te kiezen voor EKO-katoen, omdat daar iets mis mee was: de berekende impact was te hoog. Uiteindelijk is de mogelijkheid om voor EKO-katoen te kiezen uit het systeem geschrapt. Geen van de inschrijvers heeft daarmee ingeschreven. Hoewel ondernemer werkt met EKO-katoen heeft hij zich daarop niet kunnen onderscheiden.
- 5.7. Ondernemer heeft aangevoerd dat de LCA-methodiek onvoldoende is toegespitst op de textielbranche. Zo ontbreekt op dit moment EKO-katoen, hetgeen qua milieu-impact in deze branche belangrijk is. Ook land- en watergebruik ontbreekt. Aanbesteder geeft daarop aan dat de LCA-database afhankelijk is van de input die vanuit de branche wordt geleverd. Daar wordt door de branche wel aan gewerkt.
- 5.8. Aanbesteder en A geven aan dat de keuzemogelijkheden in het systeem in de loop van de tijd kunnen wijzigen, ook tijdens een aanbestedingsprocedure.
- 5.9. Tijdens de informatiebijeenkomst is de vraag gesteld of er bij de LCA-berekening keuzevrijheid was en of het mogelijk is met hetzelfde product en dezelfde productie- en transportwijze verschillende keuzes in milieukundige achtergrondgegevens te maken, waardoor de LCA-berekening in verschillende MKI-waarden resulteert.
  - 5.9.1. Als voorbeeld kwam ter sprake de keuze tussen 'Textile, knit cotton// GLO textile production, knit cotton, batch dyed' en 'Textile, knit cotton// GLO textile production, knit cotton, yarn dyed'. 'Batch dyed' (per partij geleverd) scoort minder goed dan 'yarn dyed' (draden geleverd). Aanbesteder gaf aan dat een inschrijver zal moeten kiezen voor 'batch dyed', tenzij hij kan aantonen dat zijn product 'yarn dyed' is. In dit voorbeeld is er volgens hem geen sprake van keuzevrijheid.
  - 5.9.2. Een ander voorbeeld dat is besproken is de keuze voor de elektriciteitsmix. Omdat Tunesië in de database bij de keuzemogelijkheden ontbrak, heeft A ondernemer aangeraden om voor Turkije te kiezen. Ondernemer had begrepen dat A Turkije aan de keuzemogelijkheden had toegevoegd, maar A heeft dat weersproken. Tijdens de zitting bleek dat de keuze voor Turkije fout was. A gaf aan dat het allemaal heel snel moest omdat ondernemer A pas één dag vóór inschrijving heeft benaderd, terwijl ondernemer ongeveer twee maanden de tijd had gekregen voor zijn inschrijving. De keuze voor Turkije leidde tot een gunstiger score voor ondernemer dan de keuze voor Afrika, die gemaakt had moeten worden op basis van de SBK Bepalingsmethode. Bij verificatie zou dit zijn opgemerkt. Aanbesteder geeft aan dat er ook op dit punt geen keuzevrijheid was.
- 5.10. Ondernemer heeft aangegeven dat de LCA-methodiek geschikt is om inzicht te verkrijgen. Met deze methodiek kan een nulmeting worden gedaan om van daaruit te werken naar een bepaald doel. Volgens ondernemer is de LCA-methodiek echter niet geschikt om producten te vergelijken. Het staat nog in de kinderschoenen, er is nog te weinig kennis, ook bij de deskundigen. Ondernemer heeft aangegeven dat hij geen probleem heeft met het gebruik van een LCA-methodiek in het kader van een nader kwalitatief gunningscriterium, als daarbij een goede vergelijking

mogelijk is. De wijze waarop nu invulling is gegeven aan het nadere gunningscriterium laat echter naar zijn mening teveel keuzeruimte bij de inschrijvers, zodat producten niet eerlijk kunnen worden vergeleken. Daardoor zijn er verschillende uitkomsten voor dit gunningscriterium mogelijk bij exact hetzelfde product met dezelfde productie- en transportwijze.

- 5.11. Volgens aanbesteder is er volgens deze systematiek maar één bepaalde score mogelijk bij precies hetzelfde product.
- 5.12. De vraag wordt gesteld of het mogelijk is dat een inschrijver de herkomst van zijn product wel weet, maar ervoor kiest aan te geven dat hij dat niet weet om zo een betere score te krijgen. Aanbesteder geeft hierop aan dat aanbesteder of de verificateur niet kan nagaan of een inschrijver meer weet. A geeft aan dat 'Global' – de restcategorie voor een inschrijver die niet weet waar een product vandaan komt – beter kan scoren dan een andere categorie.
- 5.13. Aanbesteder geeft daarop aan dat bij twijfel altijd voor 'worst case' moet worden gekozen en niet de prioriteitsvolgorde van de regio's volgens de bepalingmethode. Het volgende voorbeeld wordt besproken. Stel: China scoort slechter dan Azië. Aanbesteder geeft aan dat voor China moet worden gekozen als de inschrijver niet aannemelijk kan maken dat het product niet uit China komt. A geeft echter aan dat er niet zo snel sprake is van twijfel. En zonder twijfel mag worden gekozen voor Azië.
- 5.14. Om inschrijvers gelijke kansen te geven en de inschrijvingen goed vergelijkbaar te maken heeft aanbesteder een training, advies-uren en een check bij A aan de inschrijvers aangeboden en de verificatie ingesteld. Alleen de LCA-berekening van de beoogde winnaar wordt geverifieerd vanwege de hoge kosten daarvan.
- 5.15. Ondernemer geeft een voorbeeld van een aanbesteding waarbij volgens hem op betere wijze rekening is gehouden met duurzaamheidsaspecten bij de gunning. Voor bepaalde duurzaamheidsaspecten moesten de inschrijvers hun gegevens aanleveren. Die werden vervolgens door een door de aanbestedende dienst ingeschakelde partij met expertise verwerkt en op basis van bepaalde weegfactoren werd de score berekend.
- 5.16. Aanbesteder en A geven aan ervoor gekozen te hebben om de inschrijvers meer vrijheid te geven, zodat ze ook op andere punten kunnen laten zien dat ze het goed doen.
- 5.17. Aanbesteder en A voeren nog aan dat gebruik van verschillende softwareapplicaties niet kan leiden tot verschillende uitkomsten, gebruik van verschillende databases wel. De SBK-bepalingmethode beperkt echter de mogelijkheid andere databases te gebruiken. Volgens ondernemer was er binnen de applicatie van A keuze uit verschillende databases.
- 5.18. Ondernemer geeft ten slotte aan dat het hem niet om deze specifieke aanbesteding is te doen. Het gebruik van LCA in aanbestedingen van textielproducten is nieuw en de ondernemer wil graag dat er lering uit wordt getrokken voor de toekomst. Ondernemer wil graag in gesprek om samen te kijken hoe het nog beter kan. Ook aanbesteder geeft aan open te staan voor een advies van de Commissie.

## **6. Beoordeling**

- 6.1. De Commissie stelt vast dat aanbesteder op 1 november 2017 een Europese openbare aanbestedingsprocedure heeft aangekondigd voor een raamovereenkomst

met één ondernemer per perceel voor de levering van bedrijfskleding. Er zijn drie percelen. De klacht ziet op perceel 2 betreffende bedrijfskleding voor BOA medewerkers en toezichthouders. Op deze aanbestedingsprocedure zijn onder andere de volgende bepalingen van toepassing: Deel 1 en 2 van de ten tijde van de aankondiging van de raamovereenkomst geldende Aw 2012 en de Gids Proportionaliteit.

- 6.2. De Commissie zal allereerst onderzoeken of ondernemer de klacht tijdig bij aanbesteder onder de aandacht heeft gebracht.
  - 6.2.1. Volgens bestaande jurisprudentie mag van een (potentiële) gegadigde of inschrijver een proactieve houding worden verwacht. Dit houdt in dat een inschrijver – mogelijke – inbreuken op het op de aanbestedingsprocedure van toepassing zijnde recht bij de aanbesteder dient te signaleren zodra hij die redelijkerwijze behoorde op te merken. De ratio daarvan is dat de aanbesteder daarmee mogelijk in staat wordt gesteld (de gevolgen van) die inbreuk ongedaan te maken in een stadium waarin de nadelige gevolgen daarvan voor alle betrokken partijen zoveel mogelijk beperkt kunnen blijven.
  - 6.2.2. Aanbesteder heeft de hiervoor bedoelde verplichting nader uitgewerkt in paragraaf 1.2.4 van de Inschrijfleidraad (zie 1.6 hiervoor). Hierin is de verplichting voor ondernemer opgenomen aanbesteder zo spoedig mogelijk – in ieder geval vóór het moment van inschrijving – op de hoogte te stellen van tegenstrijdigheden of onvolkomenheden in de Inschrijfleidraad, op straffe van rechtsverwerking. Tevens heeft aanbesteder in paragraaf 1.2.6 van de Inschrijfleidraad bepaald dat een gegadigde (bedoeld zal zijn een potentiële inschrijver) die zich niet kan verenigen met de inhoud van de aanbestedingsstukken, de beantwoording van vragen in het kader van de Nota's van Inlichtingen of de reactie van aanbesteder op haar klachten, vóór het in de planning opgenomen inschrijvingsmoment een kort geding aanhangig moet maken.
  - 6.2.3. Reeds in het kader van de marktconsultatie heeft ondernemer zich kritisch uitgelaten over het gebruiken van levenscyclusanalyse in het kader van de kwalitatieve gunningscriteria. Vervolgens zijn er in het kader van de Nota van Inlichtingen van 30 november 2017 diverse vragen gesteld over het LCA-gunningscriterium, waarvan enkele door ondernemer. Naar het oordeel van de Commissie heeft ondernemer zijn bezwaren daarmee tijdig onder de aandacht van aanbesteder gebracht.
  - 6.2.4. De verplichting om proactief te handelen als bedoeld in 6.2.1 hiervoor strekt niet zover dat ondernemer reeds vóór inschrijving en vóór de mededeling van de gunningsbeslissing een klacht bij de Commissie had moeten indienen of een kort geding aanhangig had moeten maken. Evenmin staat de verplichting in paragraaf 1.2.6 van de Inschrijfleidraad (zie 1.6 hiervoor) – dat een potentiële inschrijver vóór het sluiten van de inschrijvingstermijn een kort geding procedure aanhangig moet maken, indien hij zich niet kan verenigen met de inhoud van de aanbestedingsstukken, de beantwoording van vragen in het kader van de Nota's van Inlichtingen of de reactie van aanbesteder op zijn klachten – er aan in de weg om nog een klacht te kunnen indienen bij de Commissie (vgl. Advies 396, overweging 5.6 en Advies 426-I, overweging 5.3.5).
  - 6.2.5. Ook staat niet aan een klachtprocedure bij de Commissie in de weg dat ondernemer eerst een kort geding aanhangig heeft gemaakt en dit vervolgens weer heeft ingetrokken. Op basis van paragraaf 1.2.6 van de Inschrijfleidraad (zie 1.6 hiervoor) was ondernemer immers genoodzaakt na de mededeling van de gunningsbeslissing binnen 20 kalenderdagen een kort geding aanhangig te maken om zijn rechten niet te verspelen.

- 6.2.6. Ten overvloede merkt de Commissie het volgende op over de verplichting in paragraaf 1.2.6 van de Inschrijfleidraad (zie 1.6 hiervoor) om in voorkomend geval vóór inschrijving een kort geding aanhangig te maken. Naar het oordeel van de Commissie ontnemt deze verplichting in de Inschrijfleidraad een inschrijver niet het recht om na het indienen van een inschrijving alsnog een kort geding aanhangig te maken, al was het maar om deze bepaling op rechtmatigheid te laten toetsen. In het licht van de ratio van de verplichting van een proactieve houding van de inschrijvers, zie 6.2.1 hiervoor, vraagt de Commissie zich af of de verplichting om vóór inschrijving een kort geding aanhangig te maken disproportioneel of naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. Het gaat er immers om dat inschrijvers de aanbestedende dienst tijdig op mogelijke misstappen wijzen. Daarvoor is het aanhangig maken van een kort geding niet noodzakelijk. Bovendien is een kort geding een kostbare aangelegenheid en zet dat de onderlinge verhouding tijdens een aanbestedingsprocedure onnodig op scherp (zie Advies 396, overwegingen 5.7 en Advies 426-I, overweging 5.3.7).
- 6.3. Daarmee komt de Commissie toe aan de inhoudelijke behandeling van de klacht.
- 6.4. Alvorens daartoe over te gaan, geeft de Commissie eerst het toetsingskader weer.
- 6.4.1. Op basis van artikel 1.8 Aw 2012 dient een aanbestedende dienst ondernemers op gelijke wijze te behandelen.
- 6.4.2. In artikel 1.9 Aw 2012 is bepaald dat een aanbestedende dienst transparant moet handelen. Deze verplichting is ten aanzien van kwalitatieve gunningscriteria in de jurisprudentie als volgt geconcretiseerd. Het is van belang dat (i) zodanige criteria worden geformuleerd dat het voor een kandidaat-inschrijver volstrekt duidelijk is aan welke eisen hij moet voldoen, (ii) de inschrijvingen aan de hand van een zo objectief mogelijk systeem worden beoordeeld, en (iii) de aanbestedende dienst zijn uiteindelijke keuze motiveert op een wijze die het voor de afgewezen inschrijvers mogelijk maakt om (a) de wijze waarop de beoordeling heeft plaatsgevonden te toetsen en (b) te controleren of de beoordeling de (voorlopige) gunningsbeslissing rechtvaardigt. Een aanbestedende dienst is gehouden om de inschrijving overeenkomstig de door hem gestelde eisen te beoordelen en mag geen afwegingsregels of subcriteria toepassen die hij niet vooraf ter kennis van de inschrijvers heeft gebracht, omdat anders in strijd met het transparantie- en gelijkheidsbeginsel zou worden gehandeld.
- 6.4.3. In artikel 1.10, lid 1 en 2, Aw 2012 is, onder meer, bepaald dat de aanbestedende dienst uitsluitend criteria aan de inschrijvingen stelt die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.
- 6.4.4. In artikel 2.114, lid 1 en 2, Aw 2012 is bepaald:
- ‘1. De aanbestedende dienst gunt een overheidsopdracht op grond van de naar het oordeel van de aanbestedende dienst economisch meest voordelige inschrijving.  
 2. De economisch meest voordelige inschrijving wordt door de aanbestedende dienst vastgesteld op basis van de:
- a. beste prijs-kwaliteitverhouding.
  - b. laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit, zoals de levenscycluskosten, bedoeld in artikel 2.115a, of
  - c. laagste prijs.’
- 6.4.5. In artikel 2.115, lid 1 jo. lid 2, Aw 2012 is, onder meer, bepaald dat wanneer de aanbestedende dienst de economisch meest voordelige inschrijving vaststelt op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding, de door hem vastgestelde nadere

gunningscriteria verband houden met het voorwerp van de opdracht en ook milieukeuzes kunnen betreffen.

- 6.4.6. Artikel 2.115a Aw 2012 geeft een nadere uitwerking van het gunningscriterium van de laagste kosten – en meer specifiek de levenscycluskosten – in de zin van artikel 2.114, lid 2, sub b, Aw 2012. Naar het oordeel van de Commissie kan dit artikel ook betekenis hebben voor een nader kwalitatief gunningscriterium betreffende levenscycluskosten in het kader van het gunningscriterium van de beste prijs-kwaliteitverhouding in de zin van artikel 2.114, lid 2, sub a, Aw 2012 (zie in die zin ook het preadvies van D.R. Versteeg voor de Vereniging voor Bouwrecht, 'Levenscycluskosten, De Sleutel naar circulair werk?', in: Preadvies nr. 46, *Circulair bouwen*, IBR, 2018, p. 125-126). In artikel 2.115a Aw 2012 is, onder meer, bepaald:

**'Artikel 2.115a Aw 2012**

1. Levenscycluskosten hebben betrekking op de volgende kosten gedurende de levenscyclus van een product (...):

- a. kosten gedragen door de aanbestedende dienst of andere gebruikers, zoals kosten in verband met de verwerving, gebruikskosten, onderhoudskosten en kosten volgend uit het einde van de levenscyclus;
- b. kosten toegerekend aan externe milieueffecten, die verband houden met het product (...) gedurende de levenscyclus, mits hun geldwaarde kan worden bepaald en gecontroleerd.

2. Indien een aanbestedende dienst de kosten aan de hand van de levenscycluskosten raamt, vermeldt hij in de aanbestedingsstukken:

- a. de door de inschrijvers te verstrekken gegevens, en
- b. de methoden die de aanbestedende dienst zal gebruiken om de levenscycluskosten op basis van deze gegevens te bepalen.

3. De methode die wordt gebruikt voor de raming van de aan externe milieueffecten toegerekende kosten voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a. zij is gebaseerd op objectief controleerbare en niet-discriminerende criteria;
- b. zij is toegankelijk voor alle betrokken partijen;
- c. de vereiste gegevens kunnen met een redelijke inspanning worden verstrekt door normaal zorgvuldige ondernemers (...).

4. (...)'

- 6.5. De Commissie zal hierna overgaan tot beoordeling van de klacht in het licht van het hiervoor uiteengezette toetsingskader.
- 6.5.1. De Commissie stelt vast dat aanbesteder de opdracht wenste te gunnen op basis van het criterium van de beste prijs-kwaliteitverhouding en in dat kader als subgunningscriterium rekening wilde houden met duurzaamheidsaspecten. De Commissie stelt verder vast dat aanbesteder in dat kader diverse maatregelen heeft getroffen om de gelijke behandeling van inschrijvers te waarborgen. Ondanks deze maatregelen is de Commissie echter van oordeel dat de klacht gegrond is.
- 6.5.2. Naar het oordeel van de Commissie heeft aanbesteder met de uitwerking van het nadere kwalitatieve gunningscriterium 'Levens Cyclus Analyse' (LCA) de gelijke behandeling van de inschrijvers onvoldoende gewaarborgd en de inschrijvingen niet aan de hand van een zo objectief mogelijk systeem beoordeeld, doordat de inschrijvers bij hetzelfde product met dezelfde productie- en transportwijze verschillende keuzes konden maken (zie hierna in 6.5.3-6.5.5).
- 6.5.3. Deze keuzeruimte ontstond in de eerste plaats doordat de inschrijvers gebruik mochten maken van verschillende softwareapplicaties en daarbinnen van verschillende databases. Aangezien meerdere databases milieukundige achtergrondgegevens bevatten die gebruikt mogen worden voor LCA-uitvoer middels de SBK-bepa-

lingsmethode en deze databases van elkaar verschillen, konden verschillende keuzes worden gemaakt die bij hetzelfde product met dezelfde productie- en transportwijze tot een verschil in de uiteindelijke MKI-waarde konden leiden. Ook kon de gelijke behandeling van de inschrijvers in gevaar komen doordat de databases gedurende de aanbestedingsprocedure konden wijzigen (zie 5.8 hiervoor). Dat de inschrijvers per saldo van dezelfde softwareapplicatie en database gebruik hebben gemaakt, doet hier niet aan af.

- 6.5.4. Ten tweede was naar het oordeel van de Commissie onvoldoende transparant in welk geval voor 'worst case' moest worden gekozen. Op basis van de SBK-bepalingsmethode moet bij twijfel over de representativiteit van de gegevens worden gekozen voor 'worst case' (zie 1.8 hiervoor). Aanbesteder leidt hieruit af dat voor 'worst case' moet worden gekozen als niet kan worden aangetoond dat daarvan geen sprake was. A, die bijstand verleende aan de inschrijvers bij het opstellen van hun levenscyclusanalyse, gaf echter aan dat alleen bij twijfel voor 'worst case' moest worden gekozen en dat daarvan niet snel sprake is (zie 5.13 hiervoor). Nu aanbesteder en A al van mening verschillen wanneer voor 'worst case' moest worden gekozen, zullen alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers dit voorschrift ook niet op dezelfde wijze uitleggen. Daarmee kan niet worden gezegd dat de inschrijvingen aan de hand van een zo objectief mogelijk systeem werden beoordeeld. Ook hierdoor konden de inschrijvers bij hetzelfde product met dezelfde productie- en transportwijze verschillende keuzes maken.
- 6.5.5. Ten slotte was de LCA-methode in de onderhavige aanbesteding gevoelig voor manipulatie, doordat onbekendheid van de inschrijver met de herkomst van zijn product – anders dan aanbesteder heeft gesteld (zie 4.3 en 5.3 hiervoor) – niet per definitie leidde tot een slechtere score. Indien een inschrijver bekend was met de milieubelasting van zijn product en deze belasting erg hoog was of de kleding afkomstig was uit een land met een slechte score, kon het gunstiger zijn om te kiezen voor een andere categorie. Zo kon de keuze voor het continent of 'Global' (het land van herkomst is niet bekend) gunstiger zijn, omdat daarbij sprake was van een gemiddelde. Daarmee was er een prikkel om in bepaalde gevallen onbekendheid met de herkomst van het product te veinzen om een betere score op dit gunningscriterium te behalen en was de gelijke behandeling van de inschrijvers ook in zoverre onvoldoende gewaarborgd. Bij de LCA-verificatie was immers niet verifieerbaar wat de inschrijver al dan niet weet.
- 6.6. De Commissie is van oordeel dat de verificatie van de MKI waarde aan de hand van het LCA-rapport voorgaande kritiekpunten niet kan wegnemen.
- 6.7. De Commissie acht de klacht dan ook gegrond.
- 6.8. Ten overvloede merkt de Commissie nog het volgende op.
  - 6.8.1. Ook in het kader van artikel 2.115a Aw 2012 zouden bij de uitwerking van het nadere kwalitatieve gunningscriterium LCA in deze aanbestedingsprocedure vraagtekens kunnen worden geplaatst. Men kan zich afvragen of in dit geval voldoende duidelijk is welke gegevens inschrijvers moeten verstrekken (lid 2, sub a), of de methode die wordt gebruikt om de levenscycluskosten te bepalen wel is bekendgemaakt, nu er zoveel keuzemogelijkheden zijn (lid 2, sub b), of er sprake is van objectief controleerbare en niet-discriminerende criteria (lid 3, sub a) en of de vereiste gegevens met een redelijke inspanning kunnen worden verstrekt door normaal zorgvuldige ondernemers (lid 3, sub c).
  - 6.8.2. De SBK-bepalingsmethode is niet voor de textielbranche ontwikkeld. De Commissie vraagt zich af of de levenscyclusanalyse zoals die in de onderhavige aanbestedingsprocedure is toegepast voldoende verband houdt met het voorwerp van de

opdracht, nu belangrijke aspecten voor de onderhavige opdracht tot de levering van bedrijfskleding die tot milieu-impact leiden, zoals het gebruik van EKO-katoen, de verfmethode en land- en watergebruik, juist niet worden meegewogen. Van de inschrijvers wordt een tijdrovende en kostbare analyse gevraagd, terwijl voor de onderhavige opdracht belangrijke aspecten die tot milieu-impact leiden buiten beeld blijven. Ook lijkt de weging die aan de met de SBK Bepalingsmethode berekende impact-categorieën wordt verbonden niet goed aan te sluiten op de textielbranche. Omdat de klacht hierop niet is gericht, laat de Commissie het bij deze opmerking.

- 6.8.3. Doordat het gunstiger kan zijn voor inschrijvers om te doen alsof ze geen inzicht hebben in de keten, vraagt de Commissie zich bovendien af of het doel van de SBK-waarderingsmethode om meer inzicht in de keten te bevorderen, wordt bereikt, indien de levenscyclusanalyse als nader gunningscriterium wordt gehanteerd op de wijze zoals is gebeurd in de onderhavige aanbestedingsprocedure.
- 6.8.4. Tenslotte waardeert de Commissie het dat aanbesteder de inschrijvers extra ondersteuning heeft willen bieden bij de levenscyclusanalyse, maar ziet zij ook risico's indien aanbesteder alle inschrijvers ondersteuning aanbiedt door dezelfde adviseur. Dit geldt eens te meer indien deze adviseur ook adviseur van aanbesteder is. Het risico bestaat dat de inschrijvers – met de beste bedoelingen – niet gelijk worden behandeld door de adviseur, dat bedrijfsvertrouwelijke gegevens bij concurrenten terecht komen of dat er sprake is van belangenverstremming.

## **7. Advies**

De Commissie acht de klacht **gegrond**.

## **8. Aanbeveling**

- 8.1. De Commissie doet de volgende aanbevelingen aan aanbestedende diensten voor het gebruik van een levenscyclusanalyse (LCA) als een nader gunningscriterium in het kader van het gunningscriterium beste prijs-kwaliteitverhouding.
- 8.2. De levenscyclusanalyse is een methode om inzicht te krijgen in de milieu-impact van producten. Indien een aanbestedende dienst een bestaand product wil kopen met een zo laag mogelijke milieu-impact, kan hij in het kader van de gunningscriteria gebruik maken van een levenscyclusanalyse. Hij kan de levenscyclusanalyse als een nader gunningscriterium in het kader van het gunningscriterium beste prijs-kwaliteitverhouding in de zin van artikel 2.114, lid a, Aw 2012 hanteren.
- 8.3. Vóór de aankondiging van de aanbestedingsprocedure betreft de aanbestedende dienst de markt – door middel van een marktconsultatie – bij de wijze waarop een levenscyclusanalyse een rol kan gaan spelen in de procedure. Daarbij kunnen naast potentiële inschrijvers ook hun onderaannemers, leveranciers en producenten van grondstoffen worden geconsulteerd. Dit kan helpen om de uitvraag toe te spitsen op de relevante aspecten van verduurzaming. Ook kunnen daarmee zorgen over oneerlijke vergelijking worden weggenomen en kan draagvlak worden gecreëerd.
  - 8.3.1. In de marktconsultatie verkent de aanbestedende dienst samen met een LCA-expert en de markt op welke zogenoemde milieu-ingrepen de focus kan worden gelegd. Milieu-ingrepen zijn aspecten die gevolgen hebben voor het milieu. Bij textiel kan daarbij worden gedacht aan het vezeltype (bijvoorbeeld katoen of polyester)



en de herkomst daarvan, de levensduur (aantal wasbeurten), de omgang met chemicaliën bij verven en andere productiestappen, de transportbewegingen, het energieverbruik en het waterverbruik (zie 8.4 hierna).

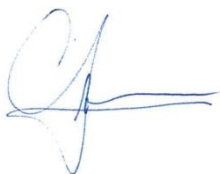
- 8.3.2. Milieu-ingrepen hebben gevolgen voor diverse milieu-impactcategorie(ën). In de marktconsultatie dient ook te worden besproken welke milieu-impactcategorie(ën) in het kader van de inschrijvingen zullen worden beoordeeld. Voorbeelden van milieu-impactcategorie(ën) zijn de klimaatimpact, de verzuring, het landgebruik en de fijnstofvorming (zie 8.6 hierna).
- 8.3.3. De aanbestedende dienst laat zich bij de marktconsultatie dan ook nadrukkelijk informeren over aspecten als het aanbod van producten en grondstoffen, het productieproces en eventueel hergebruik, alsmede over de wijze waarop die kunnen worden beoordeeld door middel van een levenscyclusanalyse.
- 8.4. Om de administratieve lasten van de inschrijvers (artikel 1.6 Aw 2012) en de kosten voor de aanbestedende dienst te beperken, vraagt de aanbestedende dienst de inschrijvers niet om een volledige levenscyclusanalyse. Hij kan, al dan niet in overleg met een LCA-expert, een selectie maken van de belangrijkste aspecten die gevolgen hebben voor het milieu (de milieu-ingrepen als bedoeld in 8.3.1 hiervoor). Op deze aspecten kan de inschrijver sturen. Daarbij vraagt de aanbestedende dienst zoveel mogelijk naar informatie die controleerbaar is, zoals het jaarverbruik van elektriciteit. Indien het noodzakelijk is dat de inschrijver zelf een berekening uitvoert, vraagt de aanbestedende dienst ook om een onderbouwing van de berekening.
- 8.5. Bij het koppelen van deze gegevens, de milieu-ingrepen, aan milieukundige achtergrondgegevens (modellering) ontstaat een onzekerheid, doordat er vaak meerdere keuzemogelijkheden zijn voor de selectie van die achtergrondgegevens. Daarom wordt de modellering niet door de inschrijvers zelf gedaan, maar laat de aanbestedende dienst de modellering over aan één gespecialiseerde LCA-expert of een gespecialiseerd LCA-bureau.
  - 8.5.1. De expert legt de koppeling van voornoemde gegevens vóór de aanbestedingsprocedure vast in een aanbestedingstool speciaal gericht op de desbetreffende productgroep en deze wordt vóór inschrijving bekend gemaakt, zodat de inschrijvers daarmee rekening kunnen houden bij het opstellen van hun inschrijving. Op deze wijze zal het gunningscriterium aansluiten bij het desbetreffende product. Bovendien wordt daarmee voorkomen dat inschrijvers of LCA-experts in gelijke gevallen voor verschillende milieukundige achtergrondgegevens kiezen. Bij het opstellen van de inschrijving is dan bovendien geen inzet van LCA-experts nodig.
  - 8.5.2. In dat kader zorgt de aanbestedende dienst ervoor dat bij onvoldoende (gedetailleerde) gegevens in de inschrijving wordt gekozen voor de 'worst case' milieukundige achtergrondinformatie. Dit leidt op het desbetreffende aspect tot de slechtst mogelijke score.
- 8.6. Na de koppeling van de gegevens van een bepaalde milieu-ingreep aan de milieukundige achtergrondgegevens, vindt de impactanalyse plaats. Daarbij worden de LCA-resultaten van de inschrijving berekend voor één of meer milieu-impactcategorieën (zie 8.3.2 hiervoor).
- 8.7. De LCA-resultaten, die berekend worden met de aanbestedingstool, zullen verschillen tussen de inschrijvers. Op die manier onderscheiden inschrijvers zich van elkaar. De aanbestedende dienst dient van tevoren te bepalen op welke wijze de verschillende LCA-resultaten van inschrijvers zullen worden beoordeeld in het kader van het LCA-gunningscriterium. Anders gezegd: de aanbestedende dienst moet

vóór inschrijving bepalen én bekendmaken welke beoordelingscore een bepaald LCA-resultaat oplevert. De beoordelingsmethodiek van de LCA-resultaten dient immers transparant te zijn.

- 8.7.1. De LCA-resultaten dienen niet relatief te worden beoordeeld. Indien bijvoorbeeld wordt bepaald dat de inschrijver met het laagste LCA-resultaat het hoogst wordt gewaardeerd, zouden kleine verschillen tussen inschrijvers immers onterecht kunnen worden uitvergroot.
- 8.7.2. Om een goed gunningscriterium en de bijbehorende scoremogelijkheden te kunnen formuleren, heeft de aanbestedende dienst inzicht nodig in de orde van grootte van de te verwachten LCA-resultaten. Daarvoor heeft de aanbesteder een benchmark nodig, een referentieproduct, dat kan worden doorgerekend met de aanbestedingstool. De aanbesteder berekent optimistische (duurzame) en pessimistische (minder duurzame) scenario's door voor het referentieproduct, zodat duidelijk wordt hoe LCA-resultaten kunnen fluctueren. De inzichten verkregen met dit voorwerk dienen als uitgangspunt voor het opstellen van de scoremogelijkheden in het gunningscriterium.
- 8.7.3. Het gunningscriterium kan bijvoorbeeld trapsgewijs worden opgesteld overeenkomstig het volgende voorbeeld. Bij een LCA-resultaat lager dan [a] wordt de maximale score toegekend. Bij een LCA-resultaat tussen [a] en [b] wordt x% van de maximale score toegekend. Bij een LCA-resultaat tussen [b] en [c] wordt y% van de maximale score toegekend. Bij een score hoger dan [c] wordt 0% van de score toegekend.
- 8.7.4. Zo voorkomt de aanbesteder dat kleine verschillen tussen inschrijvers worden uitvergroot of dat de verschillen tussen de inschrijvers juist onvoldoende tot hun recht komen.

De Commissie heeft zich ten behoeve van dit advies laten bijstaan door mevrouw ir. M.M. Bijleveld die voor de behandeling van deze klacht als Branche-Expert aan de Commissie is verbonden en tevens door de heer mr. D.R. Versteeg die voor de behandeling van deze klacht als Commissie-Expert aan de Commissie is verbonden.

Den Haag, 25 januari 2019



Prof. mr. C.E.C. Jansen  
Voorzitter



Mr. A.C.M. Fischer-Braams  
Vice-voorzitter



Mr. drs. T.H. Chen  
Commissielid