Commissie van
Aanbestedingsexperts

Advies 833

1. Waar gaat dit advies over?

Dit advies gaat over een Europees openbare procedure voor een opdracht voor de levering van koolstofcertificaten voor CO_2-opslag via biobased bouwmaterialen. Ondernemer is een rietdekker die voornemens is riet te gaan telen. Hij klaagt dat riet in de huidige aanbesteding, waarin onderscheid gemaakt wordt tussen vezelgewassen als hoofdstroom en reststroom, niet als reststroom maar als hoofdstroom had moeten worden gekwalificeerd waarvoor meer budget (en dus meer certificaten) beschikbaar is (zijn). Ondernemer meent dat hierdoor het gelijkheidsbeginsel is geschonden. De Commissie zal deze klacht als klachtonderdeel 2 behandelen. Daarnaast klaagt ondernemer dat de afhandeling van zijn klacht onzorgvuldig is verlopen (klachtonderdeel 1).

2. Hoe luidt dit advies?

De Commissie is van oordeel dat zij klachtonderdeel 1 niet verder in behandeling kan nemen, omdat de wijze waarop een aanbestedende dienst of een intern klachtenmeldpunt van een aanbestedende dienst omgaat met een klacht, niet overeenkomstig haar reglement kwalificeert als een handelen of nalaten dat binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt. Ten aanzien van klachtonderdeel 2 is de Commissie van oordeel dat aanbesteder in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld. Gelet op het feit dat ondernemer onderbouwd heeft aangevoerd dat riet vergelijkbaar is met andere vezelgewassen zoals hennep, vlas en stro, heeft aanbesteder onvoldoende onderbouwd dat er een objectieve rechtvaardiging bestaat om riet anders te behandelen dan deze andere vezelgewassen.

3. Wat is de achtergrond?

3.1. Aanbesteder heeft, in opdracht van een ministerie, op 28 november een Europese openbare procedure op TenderNed aangekondigd voor een overheidsopdracht voor de levering van koolstofcertificaten voor CO_2-opslag via biobased bouwmaterialen.

3.2. Koolstofcertificaten vormen een waardering van de CO_2-vastlegging in biogrondstoffen die daadwerkelijk zijn verwerkt in bouwmaterialen die in Nederland worden toegepast. Aan de uiteindelijke levering van deze certificaten gaat een voorafgaande aankoop door aanbesteder vooraf. Aanbesteder koopt daarbij toekomstig te leveren koolstofcertificaten van telers van biobased grondstoffen, waaronder vezelgewassen. Inschrijvers kunnen per vezelgewas inschrijven voor een bepaald aantal certificaten. Dat aantal is afhankelijk van het aantal hectares waarop zij het betreffende gewas telen en het daarvoor geldende aantal certificaten per hectare. De certificaten worden pas verkregen nadat de grondstoffen in biobased bouwmaterialen zijn verwerkt, de CO_2-opslag is vastgesteld en de certificeringsinstantie de certificaten aan de teler heeft toegekend. De voorafgaande aankoop biedt telers al vóór de uiteindelijke levering financiële middelen voor de teelt en stimuleert daarmee het gebruik van in Nederland geteelde biogrondstoffen in bouwmaterialen.

3.3. Aanbesteder heeft de opdracht opgedeeld in twee percelen, bestaande uit gewassen waarvoor certificaten kunnen worden verkregen: perceel 1 voor eenjarige gewassen, en perceel 2 voor meerjarige gewassen. In perceel 1 wordt een

onderscheid gemaakt tussen gewassen die als hoofdstroom worden geteeld (het gewas zelf is het beoogde teeltproduct) en reststromen die als bijproduct of restant van een andere productie/teelt vrijkomen. Voor gewassen die als hoofdstroom worden aangemerkt heeft aanbesteder een hoger budget voor koolstofcertificaten beschikbaar. Riet is in de leidraad als restroom aangemerkt. Inschrijfdatum voor deze aanbesteding is 12 januari 2026. Definitieve gunning is op 18 februari 2026.

3.4. Ondernemer, een rietdekker die voornemens is riet te gaan telen, heeft op 9 januari 2026 een inschrijving ingediend voor het gewas miscanthus. Bij zijn inschrijving heeft ondernemer via TenderNed toegelicht dat hij voor miscanthus heeft ingeschreven, omdat de leidraad niet de mogelijkheid bood om voor riet als hoofdstroom in te schrijven. Miscanthus komt volgens ondernemer het meest in de buurt van riet als hoofdstroom. Zijn bedoeling was echter voor riet als hoofdstroom voor toepassing in rieten daken in te schrijven.

3.5. Aanbesteder heeft ondernemer op 21 januari 2026 bericht dat het niet mogelijk is om voor riet als hoofdstroom in te schrijven en heeft ondernemer de mogelijkheid geboden zijn (ongeldige) inschrijving te herstellen door alsnog in te schrijven met riet onder de categorie '(tuinbouw)reststromen'.

3.6. Eveneens op 21 januari 2026 heeft ondernemer aanbesteder bericht dat hij van mening is dat zijn aanvraag niet incompleet is, zoals aanbesteder heeft meegedeeld, maar dat de toepasselijke regeling incompleet is. Volgens ondernemer gaat het bij de regeling om 'de vezel van land tot pand' en daarom is het volgens hem niet meer dan logisch dat riet als hoofdstroom in het rijtje thuishoort. Hij laat aanbesteder weten dat hij zijn aanvraag voor koolstofcertificaten wil doorzetten met riet als hoofdstroom.

3.7. Op 22 januari 2026 heeft aanbesteder aan ondernemer bericht dat hij hem nog één week de tijd geeft zijn inschrijving aan te passen, waarna, indien ondernemer dat niet doet, hij tot gunning zal overgaan.

3.8. Op 23 januari 2026 heeft ondernemer bij de klachtencommissie van aanbesteder een klacht ingediend tegen het besluit van aanbesteder zijn inschrijving voor koolstofcertificaten op basis van riet als hoofdstroom af te wijzen.

3.9. Op 31 januari 2026 heeft ondernemer aanbesteder bericht dat hij zijn inschrijving voor riet als hoofdstroom intrekt, omdat de pacht van het rietland waarop zijn inschrijving was gebaseerd niet aan hem is gegund. Ondernemer heeft tevens bericht dat hij zijn bezwaar tegen de classificatie van riet als reststroom met het oog op een mogelijke aanvraag voor volgend jaar en op principiële gronden wil voortzetten. Zijns inziens had riet als hoofdstroom moeten worden gekwalificeerd.

3.10. Op 12 februari 2026 heeft aanbesteder gereageerd op de klacht van ondernemer bij de klachtencommissie. Aanbesteder heeft de klacht van ondernemer ongegrond verklaard, omdat de inschrijving van ondernemer niet voldeed aan de 'kaders' van de aanbesteding en aanbesteder deze kaders naar eigen zeggen niet kan wijzigen, nu zij door het ministerie dat hem de opdracht heeft gegeven voor deze aanbesteding zijn vastgesteld.

3.11. Op 13 februari 2026 heeft ondernemer aanbesteder bericht dat hij zijn standpunt dat riet voor rieten daken geen reststroom is, handhaaft.

3.12. Op 2 maart heeft aanbesteder ondernemer nogmaals laten weten dat hij ondernemer niet kan helpen omdat het ministerie dat hem de opdracht heeft gegeven deze aanbesteding uit te zetten de kaders voor deze aanbesteding heeft bepaald. Ondernemer heeft hierop op 4 maart 2026 gereageerd met de mededeling dat hij nog

steeds op een gemotiveerde inhoudelijke reactie van aanbesteder op zijn klacht wacht.

3.13. Ondernemer heeft op 3 april 2026 een klacht bij de Commissie ingediend.

3.14. Aanbesteder heeft op 19 mei 2026 op de door ondernemer bij de Commissie ingediende klacht gereageerd.

4. Hoe beoordeelt de Commissie deze klacht?

Klachtonderdeel 1: onzorgvuldige klachtafhandeling?

Ondernemer

4.1. Ondernemer meent dat aanbesteder zijn klacht onzorgvuldig heeft afgehandeld. Aanbesteder heeft volgens ondernemer op zijn bezwaarschrift van 23 januari 2026 en zijn brief van 13 februari 2026 geen inhoudelijke reactie gegeven, heeft zijn verzoek om een toelichting en een hoorzitting volledig genegeerd en heeft volstaan met de herhaalde mededeling dat zij 'niet over de kaders gaat'. Deze wijze van klachtafhandeling is volgens ondernemer in strijd met het zorgvuldigheids- en motiveringbeginsel en vormt een zelfstandige grond voor zijn klacht.

Aanbesteder

4.2. Aanbesteder stelt dat hij ondernemer op de juiste wijze heeft behandeld door ondernemer meerdere malen een reactie te geven op zijn gelijkblijvende klacht en acht deze klacht daarom ook ongegrond.

Beoordeling Commissie

4.3. De Commissie is van oordeel dat zij dit klachtonderdeel **niet verder in behandeling kan nemen** en onderbouwt dit als volgt.

4.4. Artikel 1 onder c van het reglement van de Commissie definieert het begrip 'klacht' als volgt: 'Een uiting van ongenoegen van een partij over het handelen of het nalaten van een andere partij voor zover dat handelen of nalaten binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt.

4.5. De Commissie overweegt dat de wijze waarop een aanbestedende dienst of een intern klachtenmeldpunt van een aanbestedende dienst omgaat met een klacht, niet kwalificeert als een handelen of nalaten dat binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt. Hoewel de Commissie op die lijn uitzonderingen denkbaar acht, is haar in dit geval niet gebleken van omstandigheden die aanleiding zouden geven voor het oordeel dat de handelwijze van (het klachtenmeldpunt van) aanbesteder is te beschouwen als een handelen of nalaten van aanbesteder binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 (zie o.m. Advies 750 ov. 5.19 en 5.20, Advies 798 ov. 5.3 en Advies 808 ov. 5.2.3).

4.6. Het voorgaande laat onverlet dat de Commissie bij de behandeling van een klacht de in de klachtbehandeling door aanbesteder en klachtenmeldpunt ingenomen stellingen in haar beoordeling kan betrekken.

Klachtonderdeel 2: 0pzet aanbesteding in strijd met aanbestedingsrecht?

Ondernemer

4.7. Ondernemer stelt dat de opzet van de aanbesteding in strijd is met het gelijkheids- en het proportionaliteitsbeginsel (artikel 1.8 en 1.9 Aw 2012) omdat riet in de inschrijvingsleidraad onterecht is aangemerkt als reststroom en niet als hoofdstroom, analoog aan andere verzelgewassen die wel als hoofdstroom zijn aangemerkt. Aanbesteder heeft daar onterecht ook geen enkele motivering voor gegeven. Ondernemer onderbouwt dit verder als volgt.

4.7.1. Ondernemer stelt allereerst dat de indeling van de gewassen in deze aanbesteding waarbij riet ten onrechte is ingedeeld als reststroom, in strijd is met het gelijkheidsbeginsel (artikel 1.8 Aw 2012). Riet is volgens ondernemer een 'dedicated' zuiver geoogst vezelgewas dat direct bestemd is als eindproduct voor de dakenbranche, vergelijkbaar met andere vezelgewassen zoals hennep, vlas en stro, die wél als hoofdstroom worden erkend. Ondernemer wijst erop dat reststromen in de stukken omschreven zijn als mengsels van kruiden, grassen en overjarig riet (bijvoorbeeld bermmaaisel of slootkruiden), en volgens ondernemer heeft zuiver geoogst dakriet daar nagenoeg niets mee te maken. De uitsluiting van riet leidt daarom volgens ondernemer tot een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling van vergelijkbare inschrijvers.

4.7.2. Ten tweede is de indeling volgens ondernemer in strijd met het proportionaliteitsbeginsel (artikel 1.9 Aw 2012). Ondernemer meent dat de rigide indeling niet in redelijke verhouding staat tot het doel van de regeling van koolstofcertificaten (Nationale Aanpak Biobased Bouwen: stimulering van Nederlandse biogrondstoffen, langdurige koolstofopslag, verbetering verdienmodel telers), terwijl riet juist uitstekend aan die doelen voldoet.

4.7.3. Ten derde stelt ondernemer dat de aanbestedingsleidraad ten onrechte geen enkele motivering geeft waarom riet, anders dan andere vezelgewassen, niet als hoofdstroom is aangemerkt, terwijl voor andere percelen wél een uitgebreide motivering is gegeven.

4.7.4. Tot slot wijst ondernemer op het beleidsmatige belang: de Nederlandse rietteelt staat al decennia onder druk van goedkoper en CO_2-intensiever riet uit Oost-Azië (marktaandeelverlies van circa 50%), en uitsluiting van Hollands riet als hoofdstroom zou die trend versterken, terwijl opname ervan juist zou aansluiten bij de Nationale Aanpak Biobased Bouwen.

Aanbesteder

4.8. Aanbesteder stelt als primair verweer dat de Commissie op grond van haar reglement de klacht niet in behandeling kan nemen. Als subsidiair verweer voert aanbesteder aan dat de kaders die hij in deze aanbesteding hanteert proportioneel zijn en dat de inschrijving van ondernemer niet aan deze kaders voldeed. Aanbesteder onderbouwt dit als volgt.

4.8.1. Aanbesteder stelt dat de Commissie de klacht niet in behandeling kan nemen, omdat deze zich richt tegen het aanbestedingsbeleid in het algemeen. Op grond van artikel 9 lid 1 onder h van het reglement van de Commissie is een dergelijke klacht uitgesloten van behandeling. De klacht komt er volgens aanbesteder in de kern op neer dat ondernemer zich niet kan verenigen met de keuze om riet binnen de regeling uitsluitend als reststroom en niet als hoofdstroom aan te merken. Daarmee betreft de klacht volgens aanbesteder een meningsverschil over de opzet en kaders van de regeling zelf en niet over de rechtmatigheid van de aanbesteding of het handelen van aanbesteder.

4.8.2. Als inhoudelijk verweer stelt aanbesteder dat uit paragraaf 2.4 van de aanbestedingsleidraad volgt dat voor riet uitsluitend kan worden ingeschreven binnen het

perceel '(tuinbouw)reststromen'. Volgens aanbesteder staan deze kaders in een redelijke verhouding tot het voorwerp van de opdracht als bedoeld in artikel 1.13 Aw 2012. De inschrijving van ondernemer voldeed niet aan deze kaders. Aanbesteder heeft ondernemer daarop gewezen en hem gelegenheid geboden zijn inschrijving te herstellen. Omdat daarvan geen gebruik is gemaakt, mocht aanbesteder de inschrijving volgens haar afwijzen. Die afwijzing is volgens aanbesteder voldoende gemotiveerd aan de hand van de geldende kaders.

4.8.3. Aanbesteder voert verder aan dat deze kaders door het ministerie dat hem de opdracht heeft gegeven voor deze aanbesteding zijn vastgesteld en dat zij deze niet zelf kan of mag wijzigen. Als een inschrijving niet aan die kaders voldoet, heeft aanbesteder naar eigen zeggen geen ruimte om daarvan af te wijken. De bezwaren van ondernemer richten zich volgens aanbesteder daarom in wezen tegen de inhoud van de door het ministerie vastgestelde regeling en niet tegen de wijze waarop aanbesteder die regeling heeft toegepast.

4.8.4. Tot slot stelt aanbesteder dat ondernemer geen belang meer heeft bij verdere behandeling van de klacht, omdat hij zijn inschrijving heeft ingetrokken. Voor zover ondernemer bezwaar maakt tegen de kaders zelf, kan dat bezwaar volgens aanbesteder bovendien niet bij haar worden behandeld, omdat zij slechts uitvoering geeft aan de door het ministerie vastgestelde kaders. Aanbesteder geeft wel aan dat zij het door ondernemer afgegeven signaal kan meenemen in de evaluatie richting het ministerie.

Beoordeling Commissie

4.9. De Commissie acht dit klachtonderdeel **gegrond**. De Commissie is van oordeel dat aanbesteder het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden. Gelet op het feit dat ondernemer onderbouwd heeft aangevoerd dat riet vergelijkbaar is met andere vezelgewassen zoals hennep, vlas en stro, heeft aanbesteder onvoldoende onderbouwd dat er een objectieve rechtvaardiging bestaat om riet anders te behandelen dan deze andere vezelgewassen.

Kan de Commissie deze klacht in behandeling nemen?

4.10. Aanbesteder stelt dat de Commissie de klacht niet in behandeling kan nemen, omdat deze zich richt tegen het aanbestedingsbeleid in het algemeen. Op grond van artikel 9.1 lid 1 onder h van het reglement van de Commissie is een dergelijke klacht uitgesloten van behandeling. De klacht komt er volgens aanbesteder in de kern op neer dat ondernemer zich niet kan verenigen met de keuze om riet binnen de regeling uitsluitend als reststroom en niet als hoofdstroom aan te merken. Daarmee betreft de klacht volgens aanbesteder een meningsverschil over de opzet en kaders van de regeling zelf en niet over de rechtmatigheid van de aanbesteding of het handelen van aanbesteder. De Commissie volgt aanbesteder niet in deze stelling.

4.11. De Commissie overweegt dat op grond van artikel 9 lid 1 onder h van haar reglement weliswaar geen klacht kan worden ingediend tegen het aanbestedingsbeleid van een aanbestedende dienst in het algemeen, maar dat tegen de toepassing van dat beleid in een concrete aanbesteding wel een klacht kan worden ingediend (zie Advies 454, ov. 5.2.5 en Advies 526, ov. 5.2.1).

4.12. De Commissie stelt vast dat de klacht van ondernemer betrekking heeft op het onderscheid dat aanbesteder in deze aanbesteding maakt tussen riet en andere vezelgewassen door riet, in tegenstelling tot de andere gewassen, niet als hoofdstroom aan te merken. Ondernemer stelt dat dit onderscheid in strijd is met de aanbestedingsbeginselen. De klacht ziet daarmee op de toepassing van het beleid

in een concrete aanbesteding en niet op het aanbestedingsbeleid in het algemeen. Dat aanbesteder zich bij de inrichting van de aanbesteding baseert op de Nationale Aanpak Biobased Bouwen, ontslaat hem niet van de verplichting de aanbestedingsrechtelijke beginselen in acht te nemen. De Commissie is daarom van oordeel dat artikel 9 lid 1 onder h van haar reglement niet aan de behandeling van de klacht in de weg staat. De Commissie gaat dan ook over tot de inhoudelijke behandeling van de klacht.

Strijd met de aanbestedingsbeginselen?

4.13. Uitgangspunt is dat een aanbestedende dienst de vrijheid toekomt om de uitvraag in een aanbesteding en de voorwaarden van die aanbesteding te bepalen.

4.14. De grenzen van die vrijheid worden bepaald door de Aanbestedingswet 2012, de Gids Proportionaliteit en de fundamentele beginselen van aanbestedingsrecht voor zover die daarin niet zijn opgenomen (zie voorzieningenrechter Rechtbank Noord-Holland, 14 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3274, r.o. 5.1).

4.15. In artikel 1.8 Aw 2012 is bepaald dat een aanbestedende dienst ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze behandelt. Volgens vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie vereist het gelijkheidsbeginsel dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat (HvJ EU 3 maart 2005, C-21/03 en C-34/03, Fabricom, ECLI:EU:C:2005:127, r.o. 27; en HvJ EU 10 oktober 2013, C-336/12, Manova, ECLI:EU:C:2013:647, r.o. 30). In artikel 1.9 lid 1 Aw 2012 is bepaald dat een aanbestedende dienst transparant handelt.

4.16. Ondernemer meent dat aanbesteder in strijd handelt met (onder meer) het gelijkheidsbeginsel door het vezelgewas 'riet' niet als hoofdstroom maar als reststroom aan te merken. Riet is volgens ondernemer een 'dedicated' zuiver geoogst vezelgewas dat direct bestemd is als eindproduct voor de dakenbranche, vergelijkbaar met andere vezelgewassen zoals hennep, vlas en stro, die wél als hoofdstroom worden erkend. Omdat voor als hoofdstroom aangemerkte gewassen een hoger budget voor koolstofcertificaten beschikbaar is dan voor als reststroom aangemerkte gewassen, ontvangt een teler van een als hoofdstroom aangemerkt gewas zodoende al vóór aanvang van de teelt meer financiële middelen dan een teler van een als reststroom aangemerkt gewas.

4.17. Naar het oordeel van de Commissie dwingt het gelijkheidsbeginsel aanbesteder niet elk gewas dat bestemd is als eindproduct als hoofdstroom aan te merken. De Commissie merkt op dat, hoewel de voorafgaande aankoop van de koolstofcertificaten voor CO_2-opslag plaatsvindt door gebruikmaking van een openbare procedure in de zin van de Aw 2012, er feitelijk sprake is van de uitvoering van een stimuleringsregeling. Het doel van deze stimuleringsregeling is niet de levering van bouwmaterialen voor de uitvoering van een werk, maar het stimuleren van het gebruik van in Nederland geteelde biogrondstoffen in bouwmaterialen.

4.18. Ook als riet, zoals ondernemer stelt, als eindproduct is aan te merken en vergelijkbare eigenschappen heeft als andere vezelgewassen zoals hennep, vlas en stro, kan er in het kader van de 'Nationale Aanpak Biobased Bouwen', die onder meer gericht is op het stimuleren van Nederlandse biogrondstoffen, langdurige koolstofopslag en het verbeteren van het verdienmodel van telers, een objectieve rechtvaardiging bestaan om riet, anders dan deze andere vezelgewassen, niet als hoofdstroom aan te merken. Een dergelijk onderscheid is dan ook niet zonder meer in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Gelet op de door ondernemer aangevoerde vergelijkbaarheid van deze gewassen, moet aanbesteder wel voldoende onderbouwen

waarom het in het kader van deze nationale aanpak gerechtvaardigd is riet niet als hoofdstroom aan te merken.

4.19. De Commissie stelt evenwel vast dat aanbesteder in het geheel geen redenen heeft aangedragen voor het gemaakte onderscheid tussen riet en andere vezelgewassen. Aanbesteder heeft volstaan met de mededeling dat hij 'niet over de kaders gaat'. Mede met het oog op een zorgvuldige klachtafhandeling mocht van aanbesteder worden verwacht dat hij de vraag van ondernemer aan het ministerie zou voorleggen. Op die manier had hij de vraag van ondernemer kunnen beantwoorden, wat mogelijk ook had bijgedragen aan het begrip van ondernemer voor de gemaakte keuzes. Dat heeft aanbesteder niet gedaan. De Commissie komt daarom in dit advies tot de conclusie dat aanbesteder, ondanks de door ondernemer aangevoerde vergelijkbaarheid van de gewassen, onvoldoende heeft onderbouwd dat er een objectieve rechtvaardiging bestaat om riet anders te behandelen dan vezelgewassen zoals hennep, vlas en stro. De Commissie is van oordeel dat aanbesteder daarmee het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden en acht de klacht van ondernemer reeds om die reden **gegrond**.

5. Advies

De Commissie neemt **klachtonderdeel 1 niet verder in behandeling** en acht **klachtonderdeel 2 gegrond**.

Den Haag, 2 november 2026

Mr. dr. S. Prent	Mr. E.J.W. van Berkel	Mr. dr. A.J. van Heeswijck
Voorzitter	Vicevoorzitter	Commissielid