22112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4458 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2026

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vijf fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Aanbestedingsverordening (Kamerstuk 22112-4457)

Fiche: AgRi2040 en Food 2040

Fiche: Verordening Betaalbaar Wonen (Kamerstuk 22112-4459)

Fiche: Aanbeveling Betaalbaar Wonen (Kamerstuk 22112-4460)

Fiche: Mededeling Voorzieningszekerheid Medische radio-isotopen in de EU (Kamerstuk 22112-4461)

De minister van Buitenlandse Zaken,
T.B.W. Berendsen

Fiche 2: Mededeling EU-strategie AgRI 2040 en Food 2040

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS

New Strategic Approach to Research and Innovation for competitive, resilient and

sustainable agriculture, forestry, rural areas and food systems Future-proofing EU agri-food through AgRI 2040 and Food 2040

b) Datum ontvangst Commissiedocument

8 september 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026)453

d) EUR-Lex

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2026:453:FIN

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Landbouw- en Visserijraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) presenteert in de mededeling van 8 september jl. een nieuwe strategische aanpak voor onderzoek en innovatie voor landbouw, bosbouw, plattelandsgebieden en voedselsystemen (hierna: de mededeling). Deze aanpak is bedoeld om bij te dragen aan een concurrerende, weerbare en duurzame Europese agrofoodsector. De Commissie stelt daarbij twee nauw met elkaar verbonden strategische kaders voor: *AgRI 2040* en *Food 2040*. Deze kaders geven strategische richting aan toekomstige onderzoek en innovatie (O&I)-prioriteiten, zonder vooruit te lopen op de precieze invulling en financiering binnen het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK).

In de mededeling benadrukt de Commissie het strategische belang van de Europese landbouw- en voedselsector voor voedselzekerheid, duurzaamheid en concurrentiekracht. De sector staat voor grote uitdagingen zoals toenemende geopolitieke onzekerheid, strategische afhankelijkheden en druk op arbeid en natuurlijke hulpbronnen. Dit versterkt de noodzaak om innovatie sneller van onderzoek naar toepassing en de markt te krijgen.

Daarmee wordt ook de strategische autonomie van Europa versterkt. Om die reden plaatst de Commissie duurzame concurrentiekracht via onderzoek en innovatie als centraal uitgangspunt van deze strategie. De Commissie benoemt ook dat investeringen in Europese agri-foodtech tussen 2020 en 2024 sterk zijn afgenomen en dat Europa voor bepaalde technologieën afhankelijker is geworden van andere mondiale spelers.

De Commissie verbindt deze nieuwe O&I-aanpak nadrukkelijk met andere recente Europese beleidsontwikkelingen, waaronder de Visie voor Landbouw en Voedsel[1], de Europese Life Sciences Strategie[2], de EU-bio-economiestrategie[3] en de bredere Europese agenda voor concurrentiekracht[4]. De nieuwe aanpak moet

---

[1] Europese Commissie, *Een visie voor landbouw en voedsel Samen de landbouw- en voedselsector van de EU aantrekkelijk maken voor de toekomstige generaties*, COM(2025) 75 final.

[2] Europese Commissie, *Kies Europa voor biowetenschappen: Een strategie om de EU te positioneren als 's werelds aantrekkelijkste plaats voor biowetenschappen tegen 2030*, COM(2025) 525

[3] Europese Commissie, *Een strategisch kader voor een concurrerende en duurzame bio-economie in de EU, COM(2025) 960*

[4] Europese Commissie, *Het EU-kompas voor concurrentievermogen. COM(2025) 30*

daarmee niet als een afzonderlijke onderzoeksagenda worden gezien, maar als onderdeel van een bredere Europese inzet op concurrentiekracht, weerbaarheid, duurzaamheid en strategische autonomie.

De strategie bestaat zoals aangegeven uit twee kaders, namelijk AgRI 2040 en Food 2040.

AgRI 2040 actualiseert en vervangt de eerdere strategische aanpak voor landbouwonderzoek en -innovatie uit 2016. AgRI 2040 richt zich vooral op onderzoek en innovatie in de landbouw, bosbouw en plattelandsgebieden. Thema's die binnen AgRI 2040 een plek krijgen zijn onder andere de toekomst van primaire productie, bodem en natuurlijke hulpbronnen, gewassen en plantgezondheid, veehouderij en dierenwelzijn, bio-economie, digitalisering, AI en robotica. Ook wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van plattelandsgebieden en aan sterkere en meer weerbare agrofoodketens. Food 2040 bouwt voort op Food 2030 en kijkt naar de bijdrage van kennis en innovatie aan het volledige voedselsysteem: van productie en verwerking tot distributie, consumptie en voedselverspilling. Daarbij wordt ook gekeken naar gezonde en duurzame voedingspatronen, voedselomgevingen, consumentengedrag, nieuwe voedselinnovaties en aquatische voedselproductie. De thematische prioriteiten binnen AgRI 2040 en Food 2040 geven de beoogde inhoudelijke focus voor toekomstige O&I-activiteiten. De Commissie wil deze prioriteiten de komende periode samen met de lidstaten en stakeholders verder uitwerken.

De Commissie benoemt zes gemeenschappelijke strategische prioriteiten voor beide kaders. Deze hebben betrekking op (1) concurrentiekracht en *start-ups* en *scale-ups*, (2) voedselzekerheid en weerbaarheid, (3) natuurlijke hulpbronnen en circulariteit, (4) voedselveiligheid/voeding en gezondheid, (5) eerlijkheid en inclusiviteit, en (6) internationale samenwerking.

De strategie beoogt drie doelen te bereiken, namelijk een sterker en meer verbonden Europees innovatie-ecosysteem, een snellere toepassing en opschaling van kennis en innovaties en een grotere bijdrage van O&I aan

voedselzekerheid, weerbaarheid en strategische autonomie. Deze drie doelen worden hieronder nader toegelicht.

Ten eerste wil de Commissie de verbinding binnen het Europese innovatie-ecosysteem versterken. De ambitie is om de hele innovatieketen beter met elkaar te verbinden, van fundamenteel onderzoek en ontwikkeling tot toepassing en marktintroductie ("*closing the gap from lab to fab*"). Daarbij wil de Commissie onder meer de betrokkenheid van startups en bedrijven vergroten, Europese innovatie- en financieringsinstrumenten beter met elkaar verbinden en ruimte bieden voor experimenten en nieuwe vormen van samenwerking. Ook aspecten als talent, onderwijs en arbeidsproductiviteit krijgen aandacht.

Ten tweede wil de Commissie ervoor zorgen dat kennis en innovaties sneller en op grotere schaal worden verspreid en toegepast. Daarbij kijkt zij niet alleen naar het verspreiden van bewezen oplossingen naar meer gebruikers en locaties (*scaling out*), maar ook naar de rol van beleid en regelgeving (*scaling up*) en naar het duurzaam verankeren van nieuwe werkwijzen, waarden en overtuigingen in de samenleving (*scaling deep*). Om de impact van de kennis- en innovatie-instrumenten te vergroten kijkt de Commissie naar synergie met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

Ten derde ziet de Commissie kansen om voedseltechnologie sterker in te zetten voor voedselzekerheid, weerbaarheid en strategische autonomie. De nadruk ligt daarbij op het overbruggen van de kloof tussen innovatie en marktintroductie, bijvoorbeeld door betere toegang tot pilot- en demonstratiefaciliteiten en mogelijkheden voor opschaling. Instrumenten zoals het toekomstige Europees Concurrentievermogenfonds (ECF) en InvestEU kunnen helpen om innovaties verder richting markt te brengen en tegelijkertijd strategische afhankelijkheden te verminderen.

De Commissie wil bij de implementatie bewust de verbinding leggen tussen *Horizon Europe*, het toekomstige Europees Concurrentievermogenfonds (ECF) en instrumenten die innovaties beter van ontwikkeling naar demonstratie en markt

kunnen brengen, zoals *scale-up pathways,* ondersteuning voor *startups* en *scale-ups, cascade funding, Living Labs* en *pilot*- en demonstratiefaciliteiten. Bij *cascade funding* gaat het om het via Europese projecten beschikbaar stellen van kleinere bedragen aan bijvoorbeeld startups, mkb-bedrijven of andere partijen, zodat zij makkelijker kunnen deelnemen aan innovatieactiviteiten. Ook wordt ingezet op experimenteerruimte, bijvoorbeeld via *regulatory sandboxes.* Dit kan met name relevant zijn voor innovaties die een relatief lange of complexe route naar de markt hebben, zoals alternatieve eiwitten en nieuwe veredelingstechnieken.

Daarnaast voorziet de Commissie in een *Science for Policy Centre on Agriculture, Forestry, Rural Development and Food System Innovation and Transformation* binnen het *Joint Research Centre* (JRC). Dit centrum moet onder meer innovatiekansen, economische effecten en de kloof tussen ontwikkeling en daadwerkelijke toepassing analyseren en beleidsmakers en stakeholders voorzien van bruikbare kennis.

De verdere uitwerking van deze lange termijn strategie vindt de komende jaren plaats. De Commissie wil de strategische kaders AgRI 2040 en Food 2040 samen met lidstaten en stakeholders verder uitwerken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kennis- en innovatiebeleid (K&I-beleid) van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) richt zich op het verduurzamen en vernieuwen van de landbouw-, visserij- en voedselsector en het natuurbeheer. Hierin staan het stimuleren van

kwalitatief hoogwaardige kennis en innovatie en de ontwikkeling, verspreiding en

toepassing daarvan centraal. De kennis, kunde en innovatiekracht van de Nederlandse landbouw-, visserij- en natuursector scoren hoog op wereldschaal. Om de sterke positie van de

sectoren te behouden, de urgente uitdagingen het hoofd te kunnen bieden en een

goede onderbouwing van het beleid te waarborgen wordt er ingezet op de ontwikkeling van kennis en innovatie en de doorwerking daarvan naar de praktijk.

De Kennis & Innovatie Agenda Landbouw, Water, Voedsel (KIA-LWV)[5] is een belangrijk instrument in de uitvoering van bovenstaand K&I-beleid. Het is de uitvoeringsagenda waarmee de overheid publiek-private samenwerkingen en onderzoeksgelden doelgericht inzet voor opgaven en vraagstukken binnen deze drie domeinen.

Recent is de Agrifood Innovatieagenda[6] aangekondigd waarbij wordt ingezet op het toekomstbestendig maken van de agrofoodsector en het versnellen en opschalen van innovaties. In de innovatieagenda worden innovaties binnen vier domeinen verder ontwikkeld en versneld door het gericht wegnemen van belemmeringen en het aantrekken van privaat kapitaal. De agenda werkt aan de volgende vier domeinen: Ag tech, weerbaar telen, voedselinnovaties (waaronder biotechnologie) en glastuinbouw. Het doel van de agenda is het versterken van de positie van de Nederlandse agrifoodsector en bijdragen aan het verdienvermogen van Nederland.

Ook wordt gewerkt aan de Nederlandse strategische agenda voedselzekerheid[7] . Deze richt zich op het toekomstbestendig, weerbaar en crisisbestendig maken van het Nederlandse voedselsysteem. Aanleiding zijn onder meer geopolitieke ontwikkelingen, verstoringen van handelsstromen en toenemende kwetsbaarheden en afhankelijkheden in de voedselketen. De strategische agenda voedselzekerheid richt zich op drie prioriteiten: een veerkrachtig voedselsysteem, minder strategische afhankelijkheden en betere crisisparaatheid. Daarbij wordt gekeken naar de gehele voedselketen, van productie en verwerking tot handel, logistiek, distributie en *retail*.

---

[5] Kennis- en Innovatieagenda Landbouw, Water en Voedsel (KIA-LWV): kia-landbouwwatervoedsel.nl
[6] Contouren Agrifood Innovatieagenda, Kamerstuk 33 009, nr. 179, 18 juni 2026;
[7] Aankondiging Strategische Agenda Voedselzekerheid, Kamerstuk 31 532, nr. 310.

Innovatie en technologie zijn hierin belangrijke handelingsperspectieven. De agenda wordt nadrukkelijk in een Europese context geplaatst, omdat veel afhankelijkheden en verstoringen grensoverschrijdend zijn en een deel van de handelingsmogelijkheden op Europees niveau ligt.

Zoals het rapport van Draghi duidelijk heeft gemaakt, is de versterking van het Europees concurrentievermogen essentieel voor de toekomst van de EU. Draghi benadrukt het belang van het huidige *Horizon Europe* (2021-2027) en de opvolger ervan voor het stimuleren van innovatie en concurrentievermogen in de EU. Het kabinet onderschrijft in reactie op dit rapport[8] dat kennis en innovatie katalysatoren zijn voor productiviteit en welvaart.

Horizon Europe, het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, is ook voor Nederland een belangrijk instrument. Het programma stelt het Nederlandse kennisveld en het innovatieve bedrijfsleven in staat om mee te doen met de internationale top op het terrein van O&I. Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven nemen zeer succesvol deel. Het programma stimuleert zowel publieke als private investeringen in O&I in Nederland en ondersteunt zo de doelstelling om minstens 3% van het bbp te besteden aan onderzoek en ontwikkeling. Het belang van het faciliteren van de aansluiting bij Europese O&I-initiatieven heeft het kabinet ook benadrukt in de Kamerbrief over 3%-R&D-actieplan[9]. Het kabinet vindt het van belang dat het kaderprogramma op een samenhangende en integrale wijze het hele spectrum van O&I ondersteunt: van fundamenteel onderzoek tot innovatie, commercialisatie en maatschappelijke impact, en van nieuwsgierigheid-gedreven tot thematisch gestuurd O&I.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt deze nieuwe strategische benadering van onderzoek en innovatie om te komen tot concurrerende, veerkrachtige en duurzame landbouw, bosbouw, plattelandsontwikkeling en voedselsystemen.

---

[8] Kamerstuk 21501-30, nr. 614

[9] Kamerbrief ‘Investeren in een weerbare en toekomstbestendige economie: het 3%-R&D-actieplan’, Kamerstuk 33 009, nr. 165

Deze strategie geeft een goed beeld van de Europese prioriteiten voor onderzoek en innovatie en de mogelijke instrumenten die de Europese Commissie daarvoor wil gaan inzetten. De keuze om de strategische benadering voor landbouw, bosbouw en plattelandsontwikkeling te integreren met een strategische benadering voor voedsel ziet het kabinet als belangrijke stap om de vele uitdagingen voor deze sectoren het hoofd te kunnen bieden.

Voor het kabinet is het belangrijk dat, conform de adviezen van Letta en Draghi, kennisontwikkeling en opschaling beter worden geïntegreerd en verbonden om het EU-concurrentievermogen te versterken. De mededeling van de Commissie draagt dan ook bij aan de gewenste inzet op grensoverschrijdende O&I-ecosystemen die strategische onderzoeksprioriteiten en technologiegebieden langdurig, gericht en substantieel ondersteunen. Het kabinet verwelkomt de aandacht die de Commissie in de mededeling legt op het versterken van de concurrentiekracht voor de gehele kennisketen: van fundamenteel onderzoek tot introductie op de markt. Hierdoor wordt de samenwerking tussen publieke en private deelnemers, inclusief innovatief mkb, bevorderd en kunnen we de weg van idee tot markt borgen.

Het kabinet staat bijgevolg positief tegenover de drie geschetste doelen van de strategie namelijk (1) de nadruk op een sterk innovatie-ecosysteem, (2) het beter benutten en opschalen van kennis en innovatie en (3) de inzet van nieuwe technologieën voor een concurrerend, duurzaam en weerbaar agrofood-systeem. Deze sluiten op hoofdlijnen goed aan bij de Nederlandse beleidsinzet.

Wat betreft het eerste doel, het versterken van het innovatie-ecosysteem, is de koppeling tussen het agrarische systeem en het voedselsysteem van groot belang. Innovatie vraagt om samenwerking tussen kennisinstellingen, ondernemers, bedrijven en andere partijen in de keten in onderzoeks- en innovatie-ecosystemen. Dit is ook een van de uitgangspunten van de Nederlandse Agrifood Innovatieagenda, waarin ondernemers, onderzoekers, investeerders en overheden bij elkaar worden gebracht om innovatie te versnellen. De inzet om drempels weg te nemen voor startups en mkb-bedrijven om meer deel te nemen aan *Horizon Europe* kan hieraan bijdragen. Ook de oproep van de Commissie tot meer private investeringen om de publieke inzet op kennis en innovatie te versterken, ondersteunt het kabinet. Tegelijkertijd blijft

een sterke publieke kennisbasis van belang als fundament voor toekomstige innovaties en oplossingen. Voor het kabinet is een goed functionerend agrarisch kennis- en innovatiesysteem (AKIS) een belangrijk aandachtspunt. De infrastructuur om kennis tussen onderzoek en praktijk te laten stromen moet op orde zijn. Het beter betrekken van agrarische ondernemers bij onderzoek, bijvoorbeeld via de *Multi-Actor Approach* in *Horizon Europe* en via ondernemersgedreven innovatie binnen het *European Innovation Partnership* (EIP), kan hieraan bijdragen. Het kabinet steunt dan ook de intentie om mkb-bedrijven en startups makkelijker toegang te geven tot *Horizon Europe*-projecten. Een betere verbinding tussen *Horizon Europe* en het GLB kan bovendien helpen om kennis te valideren en breder in de praktijk toe te passen, bijvoorbeeld door synergie tussen *Living Labs* binnen *Horizon Europe* en operationele groepen binnen EIP.

Het tweede doel, het beter benutten en sneller opschalen van kennis en innovatie, sluit eveneens goed aan bij de Nederlandse beleidsinzet. Belangrijk is dat kansrijke innovaties niet alleen ontwikkeld worden, maar daadwerkelijk hun weg vinden naar de praktijk en de markt. De Nederlandse inzet op onder meer experimenteerlocaties, living labs en publiek-private samenwerking sluit aan bij de Europese aandacht voor demonstratie, toepassing en opschaling. De Commissie legt nadruk op het verbinden van verschillende Europese instrumenten. Het kabinet verwelkomt de voorgestelde verbinding tussen *Horizon Europe* (2028-2034) en het toekomstige ECF, evenals de verbinding binnen *Horizon Europe* tussen het samenwerkingsgerichte onderzoek in pijler 2 en de meer innovatiegerichte ondersteuning via de *European Innovation Council* (EIC). Dit kan de mogelijkheden voor impact en valorisatie van onderzoeksresultaten en voor kansrijke opschaling en uitrol versterken. De precieze invulling hiervan moet nog plaatsvinden binnen de toekomstige programma’s.
Daarbij is het van belang dat lidstaten nauw worden betrokken en dat de uitwerking past binnen de bredere programmering en de uitkomsten van de onderhandelingen over het nieuwe MFK.

Het derde doel, de inzet van nieuwe technologieën voor een concurrerend, duurzaam en weerbaar agrofood-systeem, onderschrijft het kabinet in het bijzonder waar het gaat om de bijdrage van voedseltechnologie aan

voedselzekerheid, weerbaarheid en strategische autonomie. De Europese aandacht voor het ontwikkelen en opschalen van nieuwe technologieën, productiemethoden en voedseloplossingen sluit aan bij de Agrifood Innovatieagenda, waarin voedselinnovaties en het naar de praktijk en markt brengen van innovaties centraal staan. Tegelijkertijd kan deze mededeling bijdragen aan de doelen van de Strategische Agenda Voedselzekerheid, met name waar innovatie kan helpen om kwetsbare afhankelijkheden te verminderen, alternatieven te ontwikkelen en de continuïteit van voedselketens bij verstoringen te versterken. De mededeling biedt daarmee een relevant aanvullend O&I-perspectief op beide nationale strategische agenda's.

Het kabinet verwelkomt daarom ook dat de mededeling o.a. inzet op biotechnologie. Dit sluit aan bij de Kabinetsvisie op biotechnologie 2025-2040[10] en de uitvoeringsagenda[11] die biotech-toepassingen expliciet koppelen aan klimaatneutrale landbouw, circulaire voedselproductie en voedselzekerheid. Beide documenten benadrukken het belang van innovatie, veiligheid, regelgevingsvereenvoudiging en maatschappelijk vertrouwen. Belangrijke zaken als ketensamenwerking en *regulatory sandboxes*[12] staan ook hierin centraal. Binnen biotechnologie is het van belang dat Europa open blijft staan voor alle innovaties en niet op voorhand innovaties uitsluit, met uiteraard de bescherming van de veiligheid voor mens, dier en milieu en van de nationale veiligheid als belangrijke randvoorwaarden Het actief beschikbaar stellen en verspreiden van betrouwbare, toegankelijke en wetenschappelijk onderbouwde kennis kan bijdragen aan een beter begrip van de mogelijkheden en mogelijke gevolgen van biotechnologische innovaties.

Het kabinet acht het van belang dat er aandacht is voor het wegnemen van knelpunten in Europese regelgeving die bedrijven ervaren voor het op de markt brengen van nieuwe technologieën en toepassingen. Zo zijn in de Biotech Act I wel *regulatory sandboxes* als instrument benoemd, maar daarvan zijn *novel foods* uitgesloten vanwege de ethische of culturele bezwaren die ze kunnen oproepen. *Novel foods* worden vaak gemaakt met nieuwe of innovatieve

[10] Kabinetsvisie Biotechnologie 2025-2040, Kamerbrief 27428, nr. 408
[11] Interdepartementale Uitvoeringsagenda Biotechnologie 2026, Kamerbrief 27428, nr. 413
[12] Europese Commissie, COUNCIL RECOMMENDATION on common principles on regulatory sandboxes to support innovation and a future proof regulatory framework, COM(2026) 568

technieken en is er een grote behoefte om deze producten te proeven of te testen onder gecontroleerde omstandigheden alvorens deze op de markt te brengen. Het kabinet is daarom voorstander van het invoeren van bepalingen waarmee het testen van innovaties onder gecontroleerde omstandigheden mogelijk wordt gemaakt. De in de Europese *Biotech Act* I beschreven *regulatory sandboxes* vragen veel van de lidstaten en de bedrijven. Daarom ziet het kabinet graag een opzet voor *regulatory sandboxes* voor levensmiddelen, inclusief *novel foods*, waarbij de taken en verantwoordelijkheden voor het opzetten, uitvoeren en monitoren ervan op een logische en effectieve wijze worden verdeeld. Het kabinet is voorstander van een *sandbox* voo*r novel foods* naar het model van de Nederlandse '*Code of Practices'*. In de Nederlandse CoP voor kweekvleesproeverijen en voor proeverijen van producten gemaakt met innovatieve fermentatie, zijn de bedrijven zelf verantwoordelijk voor de juiste naleving en vindt de evaluatie van het proces door een onafhankelijke partij achteraf plaats.

Het kabinet onderschrijft het belang van digitalisering, AI en robotica als motor voor innovatie, duurzaamheid, productiviteit en concurrentiekracht van de Europese agrofoodsector. Dit sluit goed aan bij het Nederlandse Actieprogramma Digitalisering LVVN , waarin digitalisering eveneens wordt gezien als belangrijke randvoorwaarde voor een toekomstbestendige en concurrerende landbouw, visserij, voedselverwerking en robuuste natuur. Echter het programma signaleert ook praktische knelpunten in Europese wet- en regelgeving, zoals rondom drone-wetgeving en machinerichtlijnen. Een aandachtspunt blijft bijvoorbeeld de zeggenschap over en toegang tot data die op het boerenerf door digitale toepassingen bij landbouwmachines worden gegenereerd. Het kabinet zet zich om deze knelpunten op Europees niveau te agenderen om tot gezamenlijke oplossingen te komen. Daarnaast sluiten de rigide, vaak nog papieren of fysieke controle-eisen vanuit Europese landbouwrichtlijnen (zoals het GLB) nog onvoldoende aan bij moderne, digitale alternatieven zoals *realtime* satellietmonitoring, as-applied kaarten en plaats-specifieke teeltmaatregelen. Dit probleem wordt versterkt door een grote versnippering van standaarden, waardoor systemen en software uit verschillende lidstaten of van diverse fabrikanten niet goed met elkaar kunnen communiceren. Het kabinet zet zich in om digitale monitoring en handhaving wettelijk toe te staan op Europees niveau

en om via Europese subsidies (zoals de GLB/ EIP-regeling) samenwerking tussen lidstaten te stimuleren om deze barrières te doorbreken.

Het kabinet steunt eveneens Europese initiatieven zoals de *Common European Dataspace for Agriculture* (CEADS) en het *European Digital Infrastructure Consortium for Agrifood* (EDIC)), die kunnen bijdragen aan de bredere toepassing en opschaling van digitale innovaties in de landbouw.

Het kabinet kan zich ook vinden in de nadruk die er in de nieuwe strategische Europese aanpak wordt gegeven aan het duurzamer en weerbaarder maken van de sector, het bevorderen van circulariteit en het verminderen van de impact op de leefomgeving. Het kabinet verwelkomt daarbij de ambitie van de mededeling om te komen tot een innovatief voedselsysteem, waarbij biogebaseerde grondstoffen een centrale rol spelen; dit met het oog op de transitie naar een klimaatneutrale economie. De ambitie uit de mededeling sluit aan bij de Nederlandse bio-economie-strategie. Beide gaan uit van een integrale ketenaanpak, technologische innovatie en regelgevingsvereenvoudiging om de biobased economie te versnellen. Het kabinet is positief dat de mededeling aansluit bij de doelen van de bio-economie strategie. Het is belangrijk om dat de focus daarbij niet alleen ligt op energiegewassen en houtige biomassa, maar ook onderzocht wordt hoe de teelt van vezelgewassen en hoogwaardig gebruik van bio-grondstoffen in algemene zin ten behoeve van bio-economie kan worden vergroot. Daarnaast vindt het kabinet het belangrijk dat bij het ontwikkelen van nieuw EU-biogrondstoffenbeleid rekening wordt gehouden met een rechtvaardige verdeling van welvaart tussen hier en nu, elders en later.

c) Eerste inschatting van krachtenveld.
De verwachting is dat onder de lidstaten brede steun zal zijn voor deze mededeling. Deze is in lijn met voorgaande rapporten (bijv. Letta en Draghi) waarbij de noodzaak om concurrerender en duurzamer te worden breed gedeeld wordt. Het efficiënter inzetten van het *Horizon Europe* budget, meer private investeringen, intensievere relatie tussen Agro en Food en steun voor *startups en scale ups* zijn acties die op brede steun kunnen rekenen.

Veel acties komen ook voort uit de adviezen van de Europese werkgroep van het permanent comité voor landbouwkundig onderzoek op het gebied van kennis en

innovatie *Standing Committee on Agricultural Research (SCAR)*) waar alle EU-lidstaten aan deelnemen.

De positie van het Europees Parlement is niet bekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling bevat een langetermijn strategie voor onderzoek en innovatie voor landbouw, bosbouw, plattelandsgebieden en voedselsystemen. Op het terrein van onderzoek is er sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten, waarbij de uitoefening van die bevoegdheid door de EU de lidstaten niet belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4(3) VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. Deze mededeling heeft tot doel om (1) een sterker en meer verbonden Europees innovatie-ecosysteem, (2) een snellere toepassing en opschaling van kennis en innovaties en (3) een grotere bijdrage van O&I aan voedselzekerheid, weerbaarheid en strategische autonomie te bereiken. De nieuwe strategie geeft richting aan toekomstige onderzoek- en innovatie(O&I)-prioriteiten op EU-niveau. Gezien de schaalgrootte die

nodig is om deze doelstellingen te realiseren, is een EU-aanpak nodig aanvullend op wat door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt.

De voorgestelde acties worden uitgevoerd via Europese instrumenten zoals *Horizon Europe* en onderdelen van het toekomstige ECF. Dit zijn beide EU-fondsen waarbij via de programmacomités de lidstaten en de Commissie gezamenlijk komen tot de uiteindelijke invullingen van de werkprogramma’s. Gelet op het voorgaande is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van proportionaliteit is positief. De mededeling heeft tot doel om (1) een sterker en meer verbonden Europees innovatie-ecosysteem, (2) een snellere toepassing en opschaling van kennis en innovaties en (3) een grotere bijdrage van O&I aan voedselzekerheid, weerbaarheid en strategische autonomie te bereiken.

Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat de Europese strategische aanpak een aanvulling is op nationale initiatieven en een stabiele basis biedt voor langetermijninvesteringen in O&I, waardoor ontwikkelingen worden versneld en impact wordt vergroot. Bovendien gaat het voorgestelde optreden om te komen tot een betere onderzoek- en innovatiestrategie in EU-verband niet verder dan noodzakelijk. Het voorgestelde optreden brengt geen verplichtingen met zich mee voor lidstaten. De aangekondigde acties richten zich met name op ondersteuning, stimulering en coördinatie en sluiten aan bij reeds bestaande instrumenten en beleidskaders. Bovendien behouden de lidstaten inspraak in de precieze invulling van de aangekondigde acties.

d) Financiële gevolgen

Deze mededeling heeft op zichzelf geen financiële consequenties. De mededeling richt zich vooral op EU instrumenten zoals het Europese *Horizon Europe* fonds en het toekomstige ECF. Er worden geen extra middelen gevraagd.

Het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Eventuele nationale budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel bevat geen bindende verplichtingen voor burgers, bedrijven of overheden en leidt daarom naar verwachting niet tot een toename van de regeldruk of administratieve lasten. De Commissie geeft in de mededeling aan te streven naar het verminderen van administratieve procedures binnen *Horizon*

Europe om zo de deelname van startups, mkb-bedrijven, landbouwers en andere belanghebbenden aan *Horizon Europe* te vergemakkelijken.

Het kabinet onderschrijft het belang van een concurrerende, weerbare en duurzame Europese agrofoodsector. De Europese strategische aanpak beoogt door een sterke O&I inzet hieraan een bijdrage te leveren.

De mededeling plaatst de Europese agrofoodsector in de context van geopolitieke onzekerheid en strategische autonomie. Toenemende afhankelijkheden van derde landen voor kritieke inputs, technologieën en grondstoffen maken voedselzekerheid ook tot een vraagstuk van economische en geopolitieke weerbaarheid. Dit vergroot het belang van diversificatie van toeleveringsketens, het verminderen van strategische afhankelijkheden en het versterken van de Europese eigen kennis- & innovatiekracht. Tegelijkertijd blijft internationale samenwerking belangrijk. Het kabinet onderschrijft het belang van een strategische Europese aanpak voor onderzoek en innovatie, als middel om een sterke concurrerende, weerbare en duurzame Europese agrofoodsector te blijven en ook als onderdeel van bredere mondiale samenwerking en handelsrelaties.

Fiche: Aanbestedingsverordening (Herziening van de Aanbestedingsrichtlijnen)

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on public contracts and concessions, repealing Directives 2014/23/EU, 2014/24/EU and 2014/25/EU, and amending Regulations (EC) No 1370/2007, (EU) 2023/1542, (EU) 2024/1157, (EU) 2024/1252, (EU) 2024/1735, (EU) 2024/1781, (EU) 2024/2847, (EU) 2024/3110 and (EU) 2025/40, and Directives 2008/98/EC, (EU) 2019/882, (EU) 2022/2381, (EU) 2023/1791 and (EU) 2024/1760 (Public Procurement Act)

b) Datum ontvangst Commissiedocument

9 september 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 590

d) EUR-Lex

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52026PC0590

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD(2026) 591

SEC(2026) 590

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

h) Rechtsbasis

Artikel 114 EU-werkingsverdrag

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Publieke inkopers[13] in de EU besteden jaarlijks voor ongeveer €2,5 biljoen euro aan (15% van het Europese BNP). De rapporten *Draghi*[14] en *Letta*[15] hebben gewezen op de rol van aanbesteden als een strategisch instrument voor het versterken van Europa's industrie, om innovatie te ondersteunen, de groene en digitale transitie verder te brengen en economische veiligheid te versterken. De Europese Rekenkamer concludeerde dat de mededinging bij overheidsopdrachten is afgenomen in het afgelopen decennium, dat de deelname van het mkb en grensoverschrijdende inschrijvingen beperkt blijft en dat steeds meer opdrachten werden verleend aan het enige bedrijf dat zich inschreef.[16]

Tegen die achtergrond heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) op 9 september jl. een voorstel gedaan tot een Aanbestedingsverordening, waarmee zij invulling geeft aan de herziening en modernisering van het Europese wettelijke aanbestedingskader boven de Europese drempelwaarden. Het voorstel heeft als doel aanbesteden eenvoudiger en flexibeler te maken, met een omvangrijke digitaliseringsagenda die het hele aanbestedingsproces raakt. Daarnaast beoogt het voorstel strategisch aanbesteden op het gebied van veiligheid en autonomie, alsmede duurzaamheid, sociale en innovatieoverwegingen, te bevorderen. Het voorstel voert ook de mogelijkheid voor Europese voorkeurscriteria bij overheidsopdrachten in.

Het voorstel voegt drie richtlijnen inzake overheidsopdrachten[17] (hierna: de Aanbestedingsrichtlijnen) en de over sectorspecifieke EU-wetgeving verspreide

---

[13] De nieuwe term voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven in het voorstel.

[14] The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi, via: https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en.

[15] Much more than a market; Report by Enrico Letta, via: consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf.

[16] 2023 Special Report on public procurement in the EU, via: https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2023-28.

[17] Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten, Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG, Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de

bepalingen inzake overheidsopdrachten, samen in één rechtstreeks toepasselijke verordening. Dit vermindert de noodzaak tot omzetting in nationaal recht en uiteenlopende nationale omzettingskeuzes. Het aantal aanbestedingsprocedures wordt teruggebracht van zes naar vier. Het voorstel zet in op een coherenter en voorspelbaarder kader met minder complexiteit, administratieve lasten en inconsistentie in de praktijk. Het biedt inkopers meer flexibiliteit, moedigt een betere marktraadpleging aan, vereenvoudigt administratieve procedures en verbreedt de mogelijkheden voor onderhandelingen. Daarnaast geeft het inkopers meer ruimte om zelf de procedure in te richten. Het introduceert ook een innovatieprocedure voor de ontwikkeling en verwerving van innovatieve oplossingen die nog niet op de markt zijn. Ook geeft het voorstel meer ruimte aan inkopers om direct aan een marktdeelnemer te gunnen, zoals in tijden van crisis of bij specifieke diensten zonder grensoverschrijdend belang.

De Commissie zet met het voorstel ook in op een gemeenschappelijk digitaal ecosysteem voor aanbesteden, onder andere bestaande uit de onderling verbonden en interoperabele netwerken van de lidstaten. Dit ecosysteem moet aanbestedingen voor publieke inkopers vereenvoudigen en vergemakkelijken, bijvoorbeeld door automatische verificatie van uitsluitingsgronden. Het stelt bedrijven in staat om eenvoudiger deel te nemen aan aanbestedingen in de hele EU. Dit bevordert de markttoegang en kan leiden tot meer inschrijvingen, waardoor het potentieel van de interne markt beter wordt benut. Het ecosysteem moet bovendien de gegevensuitwisseling tussen de e-aanbestedingssystemen van de lidstaten stroomlijnen door de totstandbrenging van een uniform kader voor gegevensbeheer. Het voorstel introduceert nationale dataruimtes voor aanbestedingsgegevens (*National Public Procurement Data Spaces,* hierna: NPPDS) en een Europese dataruimte op Unieniveau (*Public Procurement Data Space*, hierna: PPDS), die gestructureerde toegang moeten bieden tot gegevens over de volledige levenscyclus van aanbestedingen en contracten ook voor aanbestedingen onder de Europese drempels die nu nog niet stelselmatig openbaar worden gemaakt. Dit versterkt de transparantie, de verantwoording en fraudebestrijdingscapaciteit. De Commissie koppelt deze digitalisering expliciet aan de versimpeling van de procedures elders in het voorstel. De grotere flexibiliteit die inkopers vooraf krijgen, wordt volgens de Commissie

---

Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG.

gerechtvaardigd doordat het digitale ecosysteem tegelijk zorgt voor meer transparantie en sterkere controle achteraf.

Het voorstel maakt de beste-prijs-kwaliteitsverhouding de standaardmethode voor toekenning van opdrachten. Kwaliteitscriteria moeten ten minste 30% bedragen (50% voor arbeidsintensieve contracten). Publieke inkopers kunnen hier alleen van afwijken als zij uitleggen hoe de kwaliteit anders wordt gewaarborgd, bijvoorbeeld met minimumkwaliteitseisen. Hierdoor ligt de nadruk niet alleen meer op de prijs, maar ook op kwaliteit, met inbegrip van duurzaamheid, sociale, innovatie-, veiligheids- en weerbaarheidsoverwegingen en Europese voorkeurscriteria. Het voorstel biedt inkopers praktische instrumenten om hun discretionaire bevoegdheden over welke kwaliteitscriteria moeten worden toegepast en in welke verhouding in individuele aanbestedingsprocedures, goed in te zetten door een breed scala aan vrijwillige en verplichte groene, sociale, innovatie-, veiligheids- en weerbaarheidscriteria aan bod te laten komen. Daarnaast geeft het voorstel publieke inkopers de mogelijkheid opdrachten die betrekking hebben op sociale, gezondheids- en onderwijsdiensten (nu nog bekend als ‘SAS-diensten’), te gunnen overeenkomstig nationale procedures. Zo blijft het mogelijk om rekening te houden met de aard en specifieke kenmerken van deze diensten.

Het voorstel speelt in op het toenemende geopolitieke belang van overheidsopdrachten. Het stelt publieke inkopers in staat – en vereist in sommige gevallen – om risico's in verband met de veiligheidsbelangen van de Unie of de lidstaten zoals de bescherming van kritieke infrastructuur, het voorkomen van sabotage en spionage, en het tegengaan van strategische afhankelijkheden, gevoelige informatie, cyberbeveiliging en ongepaste beïnvloeding door derde landen mee te nemen in de aanbestedingsprocedure. Publieke inkopers dienen gepaste maatregelen te nemen om risico’s tegen deze veiligheidsbelangen te mitigeren en kunnen contracten beëindigen als de opdrachtnemer er niet in slaagt deze maatregelen in voldoende mate toe te passen. Daarnaast zijn in het voorstel specifieke bepalingen opgenomen voor publieke kritieke entiteiten[18], die het meewegen van de kritieke infrastructuur, de diversificatie van

[18] Zoals aangewezen onder de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten

toeleveringsketens, voorzieningszekerheid leveringszekerheid en crisisparaatheid ondersteunen.

Het voorstel introduceert een horizontaal Europees voorkeursprincipe voor overheidsopdrachten. Het verduidelijkt welke marktdeelnemers en producten onder de internationale aanbestedingsverplichtingen van de Unie vallen en maakt dit gemakkelijker te controleren. De Commissie krijgt in het voorstel de bevoegdheid om de reikwijdte te beperken als uit een markttoegangsanalyse blijkt dat een derde land heeft nagelaten marktdeelnemers uit de Unie eerlijke markttoegang te verlenen of wanneer beperkingen nodig zijn om de afhankelijkheid van de leveringszekerheid teniet te doen of onze economische veiligheidsbelangen te beschermen.

Daarnaast stelt de Commissie ook een nieuw *governance*-hoofdstuk voor. Dit zet verschillende overheidsinstrumenten en -mechanismen uiteen die een monitoring van het aanbestedingsstelsel mogelijk maken. Daarnaast bevat het een verplichting tot aanwijzing van een nationale coördinerende instantie die onder meer moet zorgen voor coördinatie tussen de bevoegde nationale autoriteiten, als centraal aanspreekpunt moet fungeren voor de Commissie en andere lidstaten, en standaarddocumenten en richtsnoeren moet bieden voor grote infrastructuurprojecten en langlopende contracten zoals concessies.

b) Impact assessment Commissie

Uit de evaluatie[19] van de huidige Aanbestedingsrichtlijnen volgde dat de doelstelling van grotere duidelijkheid en rechtszekerheid met betrekking tot het bereik en dekking van de richtlijnen niet is bereikt. Ook andere doelstellingen[20] zijn maar deels bereik:

[19] Commission Staff Working Document Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities (SWD(2025) 332 final).

[20] Vereenvoudiging, stroomlijning en flexibilisering van aanbestedingsprocedures; gebruik van aanbestedingen om strategische doelen te bereiken; bevorderen van grensoverschrijdende mededinging en deelname van het mkb; versterken van het *governance* raamwerk door transparantie over de activiteiten van publieke inkopers te vergroten en daarmee corruptie te voorkomen en professionalisering van publieke inkopers te bevorderen.

De Commissie heeft daarop een impact assessment uitgevoerd voor dit Commissievoorstel.[21] De impact assessment is opgebouwd rond een set van vier specifieke doelstellingen die de door de Commissie geïdentificeerde probleemfactoren aanpakken. Voor elke specifieke doelstelling worden twee of drie beleidsopties uiteengezet: Flexibiliteit (FLX); Milieu, Sociaal en Innovatie (ESI); 'Buy European' (BEU), en de digitale marktplaats (MPL)). Op basis hiervan kiest de Commissie voor de combinatie van de opties FLX.2, ESI.2, BEU.2 en MPL.1.

Volgens de Commissie verlagen de gekozen opties de administratieve lastendruk voor publieke inkopers en marktpartijen door middel van eenvoudigere en flexibelere procedures. Marktconsultaties, onderhandeling en correcties maken aanbesteden eenvoudiger en beperken vroegtijdig afgebroken aanbestedingen. Daarnaast bevorderen de voorkeursopties de begrijpelijkheid en samenhang van de nieuwe regels en de samenhang met aanbestedingsbepalingen in sectorale regelgeving. De Commissie schat de jaarlijkse EU-brede besparing als gevolg van het voorstel op 649 miljoen euro (waarvan 79 miljoen euro voor publieke inkopers en 570 miljoen euro voor bedrijven en ondernemers).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De kern van het Nederlandse aanbestedingsbeleid[22] is het waarborgen van een eerlijke, transparante en doelmatige besteding van publiek geld, waarbij alle ondernemers gelijke kansen krijgen. De Aanbestedingswet 2012 is grotendeels gebaseerd op de huidige Aanbestedingsrichtlijnen. Verder wordt in de Gids Proportionaliteit een nationale invulling gegeven aan hoe inkopers een goede invulling geven aan het proportionaliteitsbeginsel in hun aanbestedingen.

Sinds de evaluatie van de huidige Aanbestedingsrichtlijnen heeft het kabinet zich in Europa actief ingezet voor een herziening van het stelsel. Het kabinet zag de herziening als een kans om aanbestedingsregels te moderniseren en te

[21] Commission Staff Working Document Impact Assessment Report (SWD(2026) 591 final).
[22] zoals is vastgelegd in de Aanbestedingswet 2012

vereenvoudigen, zodat deze beter aansluiten bij de praktijk van publieke inkopers en ondernemers. Het kabinet heeft dit uitgewerkt in vier prioriteiten[23].

Als eerste prioriteit zet het kabinet zich in voor een aanbestedingskader dat eenvoudiger toepasbaar is en beter aansluit bij de praktijk, met inachtneming van de grondbeginselen van proportionaliteit, transparantie, gelijke behandeling en eerlijke mededinging. Dit doet het kabinet door onder meer in te zetten op het terugbrengen van het aantal procedures, verruiming van de mogelijkheden voor contractwijzigingen en het verlengen van de duur van raamovereenkomsten.

De tweede prioriteit van het kabinet ziet op de inzet van een Europees voorkeursprincipe voor strategische sectoren en technologieën. Het kabinet zet in op een terughoudende inzet van het principe en weegt per sector zorgvuldig af of de baten opwegen tegen de kosten. Daarbij wordt het instrument in beginsel enkel ingezet om de weerbaarheid van de EU te versterken en, wanneer minder ingrijpende maatregelen ontoereikend zijn, om strategische nieuwe markten te stimuleren. Daarbij ziet het kabinet dat een Europees voorkeursprincipe in specifieke gevallen kan bijdragen aan het versterken van de economische weerbaarheid en strategische autonomie van de Europese Unie. Een eventuele inzet van een dergelijk instrument dient zorgvuldig en gericht te zijn. De toepassing moet daarbij tijdelijk, doelmatig en proportioneel zijn en de toegang voor gelijkgestemde handelspartners niet belemmeren. Per sector moet worden afgewogen of de baten van de inzet van een dergelijk principe opwegen tegen de kosten.
Dit sluit aan bij het kabinetsstandpunt over het Europees voorkeursprincipe bij aanbesteden[24], dat ook wordt uitgedragen in onder andere de onderhandelingen over de *Industrial Accelerator Act* (IAA).

De veranderende geopolitieke situatie benadrukt dat aanbestedingen een belangrijke rol kunnen spelen bij het versterken van de economische weerbaarheid en strategische autonomie van Nederland en de EU. Daarom zet het kabinet zich als derde prioriteit ervoor in dat publieke inkopers voldoende ruimte behouden om bij aanbestedingen rekening te houden met

[23] Kamerstukken II, 26485, nr. 461: Kamerbrief Inkoopkracht van de overheid en vereenvoudiging aanbestedingsregels
[24] Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25 21501-30, nr. 680.

strategische belangen, waaronder leveringszekerheid, innovatie en nationale veiligheid, met behoud van een goed functionerende Europese interne markt. Het kabinet zet daarbij onder meer in op duidelijke mogelijkheden om ondernemers uit te sluiten wanneer risico's voor de nationale veiligheid daartoe aanleiding geven en op betere mogelijkheden om risico's in toeleveringsketens te beheersen.

Als vierde prioriteit zet het kabinet zich in voor een modernisering van het digitale kader voor aanbestedingen, waarbij digitalisering bijdraagt aan vereenvoudiging van procedures, betere datakwaliteit en vermindering van administratieve lasten voor publieke inkopers en ondernemers. Betrouwbare en goed toegankelijke aanbestedingsdata zijn daarbij onmisbaar voor transparantie en beter inzicht in marktontwikkelingen en strategische afhankelijkheden. Daarnaast zijn datakwaliteit, toegankelijkheid en analyse belangrijk voor de monitoring van de werking van het aanbestedingsstelsel, zodat ontwikkelingen in de aanbestedingspraktijk beter gevolgd kunnen worden en beleidsmaatregelen waar nodig kunnen worden bijgestuurd. Nederland heeft met TenderNed reeds een sterk nationaal digitaal platform voor aanbestedingen. Om administratieve lasten te verlichten is het belangrijk om instrumenten zoals het Uniform Europees Aanbestedingsdocument en eForms te moderniseren en te digitaliseren, in lijn met het *'once only'*-beginsel, waarbij gegevens die al beschikbaar zijn niet opnieuw hoeven te worden aangeleverd.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Op hoofdlijnen kan het kabinet zich vinden in het voorstel voor de Aanbestedingsverordening. De doelen van de Commissie bij deze herziening sluiten goed aan bij de Nederlandse inzet tijdens deze herziening zoals hierboven uiteengezet. Tijdens de onderhandelingen zal het kabinet zich actief blijven inzetten dat vereenvoudiging en modernisering van het stelsel voorop moet staan. Dit zal enerzijds kunnen betekenen dat er ingezet wordt op meer duidelijkheid en keuzes door de Commissie en lidstaten hoe een publieke inkoper de instrumenten uit het voorstel kan inzetten. Anderzijds kan dit betekenen dat er meer ruimte gecreëerd wordt voor publieke inkopers om zelf keuzes te maken. Het kabinet zal er tijdens de onderhandelingen scherp op blijven dat het uiteindelijke voorstel geen barrières zal opwerpen voor de Nederlandse ambities

op het gebied van digitale autonomie, zoals uiteengezet in onder andere de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS), en innovatie, met de oprichting van het Nationaal Agentschap Disruptieve Innovatie (NADI). Het kabinet acht het daarnaast van belang dat het horizontale kader voldoende ruimte laat voor sectorspecifieke regelgeving, waaronder de *Critical Medicines Act* (CMA), IAA en het *Tech Sovereignty package*, om waar nodig aanvullende en proportionele maatregelen te treffen.

Het kabinet is positief over het voorstel voor samenvoeging van de drie separate Aanbestedingsrichtlijnen naar één wetgevingsinstrument. Deze samenvoeging haalt veel dubbele regelgeving weg. Wel is het voor het kabinet van belang dat dit niet ten koste gaat van de flexibiliteit die speciale-sectorbedrijven en concessieverleners nu genieten vanwege hun aparte regime. Dit zal dan ook de inzet blijven tijdens de onderhandelingen, waar de samenvoeging van de regelgeving dus ten koste gaat van de flexibiliteit voor speciale-sectorbedrijven en concessies, zal het kabinet pleiten om deze flexibiliteit terug te krijgen. Omdat het voorstel een verordening betreft in plaats van een richtlijn, zal het kabinet in de onderhandeling vragen om verduidelijking van het voorstel, om scherp te krijgen wat precies wordt bedoeld met een aantal verplichtingen en hoever deze reiken. Omdat in beginsel geen nationale implementatie is toegestaan, is het van groot belang dat alle begrippen, reikwijdtes en procedures goed uiteengezet worden in de verordening zelf. Daarnaast zal het kabinet vragen waarom de Rechtsbeschermingsrichtlijn 2007/66 geen onderdeel van deze herziening is. Dit zou namelijk alle procedurele regelgeving bij elkaar brengen.

Het kabinet verwelkomt de flinke opschoning van sectorale regelgeving. Veel mechanismen die de afgelopen jaren zijn geïntroduceerd, zijn beter passend in het algemene regelgevend kader van aanbesteden en dus in dit voorstel. Wel heeft het kabinet nog vragen bij de wijze waarop een aantal bepalingen is omgezet. Ook heeft het kabinet zorgen over de nieuwe versnippering van aanbestedingsregelgeving die met nieuwe sectorale regelgeving lijkt te ontstaan. Zo bevatten de Cloud and AI Development Act en de Chips Act II regelgeving over gezamenlijk aanbesteden, bevat de Innovatieverordening regelgeving over hoe R&D-aanbestedingen moeten worden aanbesteed en bevat de CMA regelgeving eveneens procedurele regels voor aanbestedingen. Dit zijn alle procedurele regels over het aanbesteden en zijn volgens het kabinet dus beter passend

binnen het procedurele regelgevend kader over aanbesteden, de voorgestelde Aanbestedingsverordening. Een versnippering zorgt voor een toename van administratieve lasten en regeldruk die het kabinet juist naar beneden wil brengen met dit voorstel.

Het kabinet verwelkomt de uitbreiding van de strategische doelen bij aanbesteden die zien op het stimuleren van het Europees concurrentievermogen en de Europese (economische) veiligheid en weerbaarheid. Daarnaast verwelkomt het kabinet de voorgenomen inzet van de Europese Commissie om samen met de partners uit de *Government Procurement Agreement* (GPA van het WTO) de vraag te onderzoeken of de drempelwaarden uit de GPA mogelijk verhoogd kunnen worden. Deze drempelwaarden zijn de afgelopen jaren niet meegegroeid met de inflatie. Het kabinet begrijpt dat de Europese drempelwaarden zijn gebonden aan de drempelwaarden uit deze overeenkomst en dat de Commissie hier dus weinig aan kan doen in dit voorstel, maar een verhoging van de drempelwaarden en het wegnemen van het verschil in drempelbedragen voor centrale en decentrale overheden zouden de administratieve lasten kunnen verlagen.

Op de uitbreiding van de uitzonderingsprocedure van nutsvoorzieningen is het kabinet kritisch. Voorheen was het enkel mogelijk voor lidstaten om deze uitzondering aan te vragen. Het voorstel breidt dit uit zodat ook speciale-sectorbedrijven dit zelf kunnen aanvragen bij de Commissie, zonder melding aan de lidstaat. Het kabinet zal er in de onderhandelingen voor pleiten dat het aanvragen van deze uitzondering enkel mogelijk zal zijn voor lidstaten.

Het kabinet vindt het belangrijk dat er duidelijkheid is rondom het gebruik van onderaannemingsketens. Daarom onderkent het kabinet de wenselijkheid dat op basis van dit voorstel de gegunde opdracht niet volledig aan onderaannemers kan worden uitbesteed. Het voorstel lijkt nu te bedoelen dat het alleen niet volledig mag worden uitbesteed, maar dat 95% uitbesteding wel is toegestaan. Het kabinet zal hier duidelijkheid over vragen. Deze maatregel is met name relevant voor sectoren die door kostendruk en complexe onderaannemingsketens een hoger risico hebben op slechte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

Hiernaast krijgen publieke inkopers in dit voorstel de mogelijkheid om onderaanneming van bepaalde taken te verbieden als zij daar gegronde redenen voor hebben. Het kabinet acht het van belang dat met gegronde redenen in ieder geval situaties waar een hoog risico op misstanden bestaat wordt bedoeld en zal hiervoor ook om verduidelijking vragen.

Het kabinet verwelkomt de uitbreiding van de verplichte en optionele uitsluitingsgronden met de uitsluitingsgronden die nu enkel in sectorale regelgeving waren opgenomen en de toevoeging van de uitsluitingsgrond voor veiligheidsoverwegingen. Het kabinet zet erop in dat zelfreinigende maatregelen ook in het voorstel niet mogelijk zijn voor deze uitsluitingsgrond. Het kabinet is kritisch op de toevoeging van de optionele uitsluitingsgrond die gekoppeld is aan een beoordeling onder de Verordening buitenlandse subsidies.[25] Dit strookt niet met de regel uit deze Verordening beoordelingen onder deze verordening beperkt blijven tot de betreffende aanbesteding. Het kabinet is positief over de aanscherping dat de mogelijkheden voor zelfreiniging nu enkel nog mogelijk zijn als er geen sprake is van een onherroepelijke rechterlijke uitspraak.

Het kabinet is op het eerste oog positief over het terugbrengen van het aantal reguliere procedures van zes naar vier: de open procedure, de dynamische procedure, de innovatieprocedure en de procedure zonder voorafgaande aankondiging. Daarnaast verwelkomt het kabinet het artikel over marktconsultaties: dit geeft publieke inkopers duidelijkheid over de mogelijkheden om de markt te consulteren voorafgaand aan het uitzetten van de aanbesteding. Ook is het kabinet positief over de mogelijkheid dat onderhandelingen in alle procedures mogelijk zijn. Dit geeft publieke inkopers en markt meer duidelijkheid over hoe ze met elkaar in gesprek kunnen en geeft publieke inkopers de mogelijkheid om de aanbesteding beter passend te maken op het aanbod van de markt. Wel merkt het kabinet op dat de open en dynamische procedure nu vrij compact staan uitgeschreven, in tegenstelling tot de innovatieprocedure, waardoor niet altijd helder is welke stappen een publieke inkoper precies moet doorlopen en hoe selectie precies plaatsvindt. Het kabinet zet in de onderhandelingen daarom in op het duidelijk en helder uitschrijven van

[25] Verordening (EU) 2022/2560 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende buitenlandse subsidies die de interne markt verstoren.

de procedures in het voorstel. Ook vindt het kabinet het van belang om duidelijk te krijgen hoe omgegaan wordt met het delen van gevoelige informatie in deze procedures. Daarvoor lijken nu nog geen waarborgen voor ingebouwd.

Het voorstel benoemt dat bij het bekend maken van de interesse in de open procedure ook al een inschrijving moet worden aangeleverd. Dit is een grote administratieve last voor zowel ondernemers als publieke inkopers, zeker als de ondernemers uiteindelijk niet compatibel blijken met de selectiecriteria. Ook is in het voorstel het artikel over het vaststellen van de contractwaarde flink ingekort, wat ten kostte gaat van de duidelijkheid die nodig is rondom het vaststellen van de contractwaarde, zoals op welk tijdstip de raming gemaakt moet worden. Het kabinet zet erop in dat dit artikel weer voldoende duidelijkheid gaat bieden.

Het kabinet is positief dat de erkenningsregeling voor speciale-sectorbedrijven behouden blijft. Het kabinet wil tijdens de onderhandelingen onderzoeken of het mogelijk voordelig is om deze procedure beschikbaar te maken voor alle publieke inkopers.

Het kabinet verwelkomt de koers van de Commissie om inkoop strategisch in te zetten voor de belangen van de EU zoals klimaat, circulaire economie, milieu, voedselkwaliteit en sociaal en de aanmoediging om bijbehorende eisen en criteria in aanbestedingen structureel en proportioneel toe te passen. In lijn met de Agenda Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) 2026-2030, heeft de overheid als *launching customer* een belangrijke rol in het vergroten van marktcreatie van maatschappelijk verantwoorde producten en diensten.

Het kabinet onderschrijft het belang van harmonisatie in eisen en criteria tussen lidstaten ten behoeve van een gelijk speelveld en eenduidigheid richting de markt. Tegelijkertijd pleit het voor voldoende ruimte voor publieke inkopers of lidstaten die ambitieuzere eisen en criteria willen hanteren dan vanuit de verordening en sectorale regelgeving wordt verplicht. In het voorstel is nog onvoldoende expliciet gemaakt dat die ruimte blijft bestaan. Het kabinet ziet dit graag verduidelijkt.

Vanuit de optiek dat disproportionele verplichtingen moeten worden voorkomen, verwelkomt het kabinet de consolidatie van horizontale bepalingen uit andere sectorale wetgeving om de ontstane versnippering en onduidelijkheid te corrigeren. Het kabinet pleit voor zoveel mogelijk harmonisatie van de aanbestedingskaders binnen Europa. Het is voor het kabinet echter onduidelijk hoe de Commissie ten aanzien van *Green Public Procurement* tot de beperkte selectie van sectorale regelgeving in Annex VII is gekomen. Het inconsistente gebruik van zowel "*may*" en "*shall*" in dit hoofdstuk leidt bovendien tot onduidelijkheid. Het kabinet ziet graag dat er op eenduidige wijze verduidelijkt wordt dat inkoop voor strategische doeleinden ingezet wordt. Hierbij is van belang dat de publieke inkoper ruimte krijgt om de toepassing zelf vorm te geven. Voorts kent het voorstel de Commissie een te ruim mandaat toe bij het vaststellen van minimumeisen en criteria die verder gaan dan op grond van de sectorale regelgeving is vereist.

Het kabinet verwelkomt het specifieke artikel voor inkoop van voedsel en cateringdiensten. Daarmee krijgen aanbestedende diensten een heldere juridische basis om bij de inkoop van voedsel specifieke kwaliteits- en duurzaamheidscriteria op te nemen.

Het kabinet is geen voorstander om alleen het EU-ecokeurmerk als ecokeurmerk te verplichten daar waar beschikbaar. Dit heeft een verstorende werking in de markt van private ecokeurmerken, sluit mogelijk innovaties en hogere en/of bredere ambities uit en kan tot extra kosten voor marktpartijen leiden. Het kabinet ziet graag dat de toegang tot kwalitatief hoogwaardige private labels blijft bestaan, zolang deze voldoen aan dezelfde ISO-standaarden.

Het kabinet is positief over de sociale beleidsdoelstellingen. Het kabinet spant zich in om het ambitieniveau op dit punt van het voorstel te behouden. Wel is het belangrijk dat in het voorstel wordt verduidelijkt dat publieke inkopers sociale aanbestedingsvoorwaarden kunnen meewegen in het aanbestedingsproces,

zodat via publieke aanbestedingen een positieve sociale impact kan worden gegenereerd.

Voor opdrachten in het sociaal domein is het van belang dat publieke inkopers ruimte hebben voor maatwerk, dialoog en duurzame samenwerking met vertrouwde en betrouwbare aanbieders. Deze diensten kenmerken zich vaak door een sterke relatie met de lokale context en het belang van continuïteit van dienstverlening voor kwetsbare groepen. Het kabinet wil een duidelijk breed keuzepalet dat voldoende ruimte biedt, als onderdeel van de bredere inzet op vereenvoudiging.

Het kabinet merkt wel op dat in de hoofdstukken over groen en sociaal aanbesteden nu onvoldoende naar voren komt dat publieke inkopers ook deze eisen en criteria inzetten met een gepaste zorgvuldigheid (*due diligence*). De *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD) en staand MVOI-beleid bieden momenteel wel deze mogelijkheid. Het kabinet ziet deze gepaste zorgvuldigheid graag terugkomen in het voorstel.

Het voorstel introduceert een specifieke procedure voor innovatieve aanbesteding. Innovatief aanbesteden kan een belangrijk instrument zijn om innovaties aan te jagen en om innovaties aan te kopen. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen er scherp op letten dat het instrument aansluit bij de onzekerheden die gepaard gaan met innovatieve aanbesteding. Daarnaast is flexibiliteit en snelheid van groot belang.

Het kabinet is positief over het voorstel om in het aanbestedingsproces veiligheidsbelangen doorlopend mee te wegen en gepaste maatregelen te nemen om risico’s tegen deze belangen te mitigeren, waaronder in het aanbestedingsproces van publieke kritieke entiteiten.

Het voorstel sluit aan bij de Nederlandse inzet op dit punt. Het kabinet acht het van belang dat binnen het aanbestedingskader voldoende mogelijkheden bestaan om veiligheidsrisico’s te identificeren en passende maatregelen te treffen, mede gelet op de toenemende risico’s op het gebied van nationale en

economische veiligheid, cybersecurity, risicovolle strategische afhankelijkheden en de weerbaarheid van essentiële diensten.

Het kabinet verwelkomt in het bijzonder dat het voorstel een brede benadering van veiligheid hanteert, met aandacht voor risicovolle strategische afhankelijkheden, buitenlandse beïnvloeding, cybersecurity en de continuïteit van essentiële dienstverlening. Dit sluit aan bij de Nederlandse inzet op nationale en economische veiligheid en open strategische autonomie. Het kabinet acht het daarbij van belang dat risicovolle strategische afhankelijkheden en risico's voor de economische weerbaarheid op nationaal en EU-niveau kunnen worden geïdentificeerd en vertaald naar passende aanbestedingsmaatregelen. Hierbij ziet het kabinet een belangrijke rol voor de nationale overheid en de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, om dergelijke risico's in kaart te brengen en waar nodig te vertalen naar duidelijke kaders of maatregelen voor publieke inkopers. Het kabinet erkent dat er voldoende ruimte is om de veiligheidsoverwegingen mee te nemen en acht het van belang dat het voorstel ook voldoende mogelijkheden blijft bieden. Het kabinet ziet nog wel punten die verduidelijkt of verbeterd kunnen worden.

Het kabinet ziet in specifieke gevallen de meerwaarde van een Europees voorkeursprincipe, maar heeft zorgen bij de invulling door de Commissie in dit wetsvoorstel. Het kabinet verwelkomt het feit dat ook landen waarmee de EU een handelsovereenkomst heeft of landen die lid zijn van de GPA vallen onder de term '*covered countries*'. Dit past bij de kabinetsinzet op het Europees voorkeursprincipe waar gepleit wordt voor het voorkomen van onnodige belemmeringen voor gelijkgestemde handelspartners. Wel merkt het kabinet op dat hier momenteel een andere term wordt gebruikt dan in de *IAA* en *Chips Act 2.0*, het kabinet zal er tijdens de onderhandelingen op inzetten dat deze terminologie zoveel mogelijk gelijk blijft. Daarnaast heeft het kabinet vragen over de manier waarop de mogelijkheid voor de Commissie om de reikwijdte van het Europees voorkeursprincipe in te perken zich verhoudt tot de internationale verplichtingen van de EU op basis van bilaterale handelsakkoorden en de GPA.

Het kabinet is geen voorstander van het vrijwillig toepasbaar Europees voorkeursprincipe waar publieke inkopers zelf kiezen of zij het inzetten in hun aanbesteding. Dit gezien de terughoudende positie van het kabinet, zoals eerder toegelicht. Hierbij hoort, volgens het kabinet, dat de keuze voor een inzet van een Europees voorkeursprincipe ligt bij de Commissie en lidstaten gezamenlijk. De keuze voor de inzet van een Europees voorkeursprincipe bij de publieke inkoper laten, past niet bij deze kabinetsinzet en leidt daarnaast tot fragmentatie en heeft impact op de effectiviteit van het instrument. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen stevig inzetten op het weghalen van dit vrijwillig inzetbare Europees voorkeursprincipe. Daarnaast zet het kabinet in op een ‘passieve’ bepaling over hoe het Europees voorkeursprincipe wordt uitgevoerd. Dit kan dan vervolgens kan worden ‘geactiveerd’ in sectorale regelgeving als er een zorgvuldige afweging door de Commissie en lidstaten is gemaakt.

Het kabinet verwelkomt de nieuwe uitzondering voor lokale publiek-publieke samenwerkingen waarin taken voor elkaar kunnen worden uitgevoerd. Dit biedt namelijk een uitkomst voor de situaties waar er een onderlinge lokale samenwerking is tussen bijvoorbeeld gemeenten, provincies of waterschappen, en er volledig of vrijwel volledig geleund moet worden op de interne voorzieningen van één van de deelnemende decentrale overheden.

Het kabinet is kritisch op de inperking van de uitzondering voor opdrachten op juridische adviesdiensten in het voorstel en zet in op het behoud van de huidige ruimere uitzondering. In Nederland wordt momenteel veel gebruik gemaakt van de ruimere uitzonderingsgrond zoals hij nu in de Aanbestedingsrichtlijnen staat. Het voorstel zou dit niet meer mogelijk maken.

Het kabinet is positief over de voorgestelde uitbreiding van het begrip ‘*verbonden met het voorwerp van de opdracht*’: publieke inkopers mogen nu niet enkel meer eisen stellen die direct met het voorwerp van de opdracht zijn verbonden, maar ook eisen die indirect zijn verbonden. Dit maakt het voor publieke inkopers makkelijker om sociale eisen op te nemen, zoals eisen die zien op de werkomstandigheden van werknemers betrokken bij de uitvoering van de aanbesteding.

Het kabinet verwelkomt het belang dat de Commissie hecht aan het gebruik van kwalitatieve gunningscriteria. Het kabinet ziet dat de Commissie hiermee de structurele gunning op de laagste prijs wil aanpakken en ondersteunt dat inkopers worden gestimuleerd om ambities op kwaliteit toe te passen. Echter is het kabinet terughoudend in het verplichten van een vast percentage. Hiermee wordt de inkoper beperkt in het toepassen van maatwerk en een robuust beoordelingskader. Daarnaast ontstaat het risico dat inkopers zich beperken tot 30%, daar waar een hoger percentage doelmatiger/doeltreffender zou zijn. Het kabinet zal vragen om verduidelijking wat arbeidsintensieve contracten zijn, dit is nog onduidelijk.

Het kabinet is kritisch op de aanpassing van de duur van raamwerkovereenkomsten in het voorstel (drie jaar voor raamwerkovereenkomsten met één aanbieder en vijf jaar voor raamwerkovereenkomsten met meerdere aanbieders), ondanks dat het voorstel de mogelijkheid bevat om af te wijken van deze lengte als het goed gemotiveerd is. Het kabinet verwelkomt deze mogelijkheid om af te wijken van de gestelde duur van een raamwerkovereenkomst en zal zich tegelijkertijd inzetten om de maximale duur van raamovereenkomsten te verlengen.

Het kabinet verwelkomt de uitbreiding van het mechanisme van wezenlijke wijziging. Zo wordt de de-minimis drempel van wezenlijke wijziging verhoogd naar 15% van de geraamde contractwaarde (wijzigingen onder dit percentage worden niet als wezenlijk gezien) en worden rectificaties van inschrijvingen mogelijk zolang dit de inschrijving zelf niet aanpast. Het kabinet verwelkomt deze uitbreiding Wel zal het kabinet vragen om verduidelijking welke soort rectificaties niet zullen leiden tot een wijziging van de inschrijving. In de huidige Aanbestedingsrichtlijnen bestaat de mogelijkheid tot herhalingsopdrachten: dit is een veelgebruikt instrument om flexibiliteit in de grote(re) en/of complexe(re) opdrachten te behouden en voorkomt vaak ‘wezenlijke wijzigingen’. Het kabinet zal bezien of het wenselijk is deze mogelijkheid terug te laten komen in het voorstel.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de digitale ambities van de Commissie voor aanbesteden. Naar het oordeel van het kabinet zit het grootste risico van het voorstel in de wijze waarop de nieuwe digitale infrastructuur wordt geïmplementeerd. Verplichtingen zouden pas van toepassing moeten worden nadat de daarvoor benodigde standaarden en specificaties zijn vastgesteld. Het kabinet pleit er daarom voor om vaste einddatums in het voorstel te schrappen.

Nieuwe monitoringsmogelijkheden komen mede voort uit de nationale en Europese dataruimtes voor aanbestedingsgegevens (NPPDS en PPDS). Deze dataruimtes verplichten ook tot openbaarmaking van gegevens over contracten vanaf EUR 10.000 onder de Europese drempel; dit kan beter inzicht geven in aanbestedingen onder de drempel, maar het kabinet blijft alert op een proportionele toename van de lasten.

Het voorstel introduceert daarnaast een elektronisch geschiktheidssysteem via een *digital business credential tool*, zodat ondernemers bewijsstukken niet meer per aanbesteding hoeven aan te leveren. Het kabinet steunt dit *once-only*-principe. Onduidelijk is nog hoe dit systeem in de praktijk zal functioneren, met name hoe bestaande nationale screeningsmodellen zoals de Gedragsverklaring Aanbesteden van Justis hierin worden ingepast. Het kabinet zal zich tijdens de onderhandelingen inzetten voor het behoud van de huidige werkwijze via een screeningsmodel.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de uitvoering van de interoperabiliteitsverplichting voor e-aanbestedingsplatformen proportioneel is, gelet op de mogelijke gevolgen voor TenderNed. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen om verduidelijking vragen hoe deze verplichting technisch wordt ingevuld en de verdere technische uitwerking daarvan kritisch blijven volgen. Het kabinet is daarnaast kritisch op de voorstelde verplichting tot het aanwijzen van een toezichthouder op deze platformen, met tijdelijke stopzetting van dienstverlening als mogelijke sanctie. Dit omdat TenderNed, als overheidsorganisatie al onder publieke verantwoording valt. Bovendien kan een mogelijke sanctie voor TenderNed aanbestedingsprocedures in Nederland stilleggen.

Het kabinet is positief over de inzet van de Commissie op duidelijkere monitoringsverplichtingen voor de lidstaat. Wel vindt het kabinet het belangrijk dat hier een duidelijke link met de NPPDS wordt gemaakt. Het kabinet is positief over de inzet van de Commissie op professionalisering van het aanbestedingsstelsel. Het voorstel verplicht lidstaten daarnaast tot het aanwijzen van één nationale coördinerende autoriteit. Het kabinet zal bezien welke autoriteit deze rol het beste kan vervullen.

Tot slot mist het kabinet nog in het voorstel een overgangsbepaling over hoe wordt omgegaan met lopende aanbestedingen als deze voorgestelde verordening in werking treedt.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In de aanloop naar publicatie van het voorstel hebben verschillende lidstaten, waaronder Nederland, steun uitgesproken voor de herziening van het aanbestedingskader. Lidstaten benadrukken de noodzaak van versimpeling en modernisering van de bestaande wetgeving.

Hoewel lidstaten de strategische inzet van overheidsopdrachten voor het verder brengen van andere beleidsdoelen steunen, zijn er zorgen over de uitvoerbaarheid en kosten van onder andere het Europees voorkeursprincipe.

Een meerderheid van de lidstaten pleit op dit moment voor de omzetting van het voorstel naar een richtlijn.

De publicatie van de Innovatieverordening, die een uitgebreid aanbestedingshoofdstuk kent, valt samen met de herziening van de Europese (algemene) Aanbestedingsverordening. Meerdere lidstaten onderschrijven, net als Nederland, het belang van vereenvoudiging en verduidelijking voor publieke inkopers, zodat het ‘hoe’ van aanbesteden (de procedures). Dit dient op één centrale plek in de EU-wetgeving vindbaar te zijn, uit oogpunt van consistentie en

uniformiteit dienen de aanbestedingsbepalingen van de Europese Innovatieverordening alsnog ondergebracht te worden onder de Aanbestedingsverordening.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 van het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het treffen van harmonisatiemaatregelen ter verwezenlijking van de interne markt. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, sub a, VWEU.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De verordening heeft tot doel om de gesignaleerde tekortkomingen van de huidige Aanbestedingsrichtlijnen aan te pakken. Gezien het feit dat aanbesteden een kernonderdeel is van de interne markt en fragmentatie in implementatie de effectiviteit van aanbesteding als interne marktinstrument kan ondermijnen, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak wel nodig. Door het verder harmoniseren van het regelgevend kader voor aanbestedingen worden belemmeringen op de interne markt voor aanbesteden weggenomen, en wordt het aantrekkelijker voor

EU-ondernemingen om in andere lidstaten mee te dingen bij aanbestedingsprocedures. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief met kanttekeningen. De verordening heeft tot doel om de gesignaleerde tekortkomingen van de huidige Aanbestedingsrichtlijnen aan te pakken. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de huidige Aanbestedingsrichtlijnen laten zien dat Europese regelgeving op aanbesteden dat een geharmoniseerd coherent kader bijdraagt aan een goede werking van de interne markt voor aanbesteden. Daarnaast worden in het voorstel concrete voorstellen gedaan om de problematiek, zoals geconstateerd in de evaluatie van de huidige Aanbestedingsrichtlijnen, aan te pakken. Zo wordt bij de twee aanbestedingsprocedures die het voorstel introduceert veel meer flexibiliteit aan de publieke inkopers gegeven om deze zelf in te richten. Ook wordt er veel meer aandacht besteed aan de strategische doelen, zoals groen, innovatief en sociaal en geeft het voorstel publieke inkopers verdere handvatten hoe dit in te vullen in hun aanbestedingen.

Het kabinet plaatst ten aanzien van de proportionaliteit de volgende kanttekening bij het voorstel. Het voorgestelde optreden gaat op het punt van toegang tot nationale databases neergelegd in artikel 29 van het voorstel verder dan noodzakelijk, omdat het voorstel onbeperkte en onverkorte toegang vraagt tot nationale registers op het gebied onder andere strafrechtelijke veroordelingen en belastingbetalingen alsmede tot alle overige mogelijk relevante registers. Het voorstel werkt niet uit aan wie en onder welke voorwaarden deze toegang moet worden verleend en hoe de vertrouwelijkheid van gegevens wordt geborgd. Zolang hier geen duidelijkheid over is, kan het kabinet niet beoordelen of de toegang proportioneel is. Het kabinet zal daarom om verduidelijking vragen en beziet of minder ingrijpende maatregelen ook mogelijk zijn.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel geeft aan dat onder het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2028-2034 voor de gehele periode een budget van 163,5 miljoen euro nodig is voor het voorstel. Het kabinet is van mening dat de benodigde middelen moeten worden ingepast binnen de toekomstige financiële kaders van de EU-begroting 2028-2034 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

Het voorstel geeft ook aan 17 FTE extra nodig te hebben binnen de Commissie voor de uitvoering van het voorstel. Het ziet met name op het technisch en operationeel maken en ondersteunen van de digitale infrastructuur. Ook wordt voorgesteld een deel van deze extra FTE in te zetten voor de coördinatie met lidstaten voor een goede en consistente toepassing van het voorstel. De ontwikkeling van de administratieve uitgaven moeten echter in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Nederland kent een grote diversiteit aan publieke inkopers, van kleine gemeenten en scholengemeenschappen tot de Rijksoverheid zelf. Het is van belang dat alle soorten publieke inkopers goed uit te voeten kunnen met het nieuwe kader. Het kabinet ziet dat het voorstel vraagt om een grote professionaliseringsslag, met name bij de kleinere publieke inkopers, maar dat dit ook een resultaat is van de gevraagde ruimte om zelf beter afwegingen te maken. Het kabinet zal zich actief inzetten om een goede balans te vinden tussen een duidelijk maar ook flexibel kader.

De Rijksoverheid en haar medeoverheden zijn publieke inkopers in de zin van dit voorstel. Dit betekent dat de financiële gevolgen van de voorgestelde wijzigingen voor publieke inkopers hier uiteen worden gezet.

Voor de flexibiliteit in de procedures verwacht de Commissie dat het gebruik van onderhandelingen in de aanbestedingsprocedures tussen de 0 en 25 procentpunten zal stijgen. De Commissie verwacht een kostenstijging omdat publieke inkopers meer arbeid moeten inzetten voor de procedures waarin zij gebruik maken van de optie om te onderhandelen tijdens de procedure. De Commissie stelt dit gemiddeld een kostenstijging per jaar van EUR 1673 per publieke inkoper zal betekenen.

Het berekenen van de financiële gevolgen voor het gebruik van duurzaamheids-, sociale of innovatiecriteria is iets ingewikkelder. Dit is namelijk een optie die publieke inkopers ook nu al vrij staat. De Commissie verwacht dat het aantal laagste prijs aanbestedingen zal halveren. Volgens de Commissie komt dit neer op een jaarlijkse kostenstijging van gemiddeld EUR 1180 per publieke inkoper. De verwachting van het kabinet is dat deze kostenstijging in Nederland lager zal liggen. Dit omdat Nederland al boven het Europees gemiddelde aanbesteed op beste prijs-kwaliteit verhouding (>80%).

Voor het gebruik van het optioneel toepasbare Europees voorkeursprincipe, stelt de Commissie dat dit voor een jaarlijkse kostenstijging zal zorgen van gemiddeld EUR 160 per publieke inkoper. Het is voor nu nog lastig inschatten in hoeveel aanbestedingsprocedures een publieke inkoper het Europees voorkeursprincipe gaan toepassen, de Commissie gaat in haar berekeningen uit van een gebruik van 10% in het totaal aantal procedures in Europa. Het kabinet zet vraagtekens bij deze berekening. Het kabinet verwacht dat de tijdsbesteding voor het verifiëren van de herkomst van een inschrijver wel eens hoger zouden kunnen liggen dan twee uur per inschrijver. Ook is voor nu niet te voorspellen hoe vaak publieke inkopers gebruik zullen maken van het Europees voorkeursprincipe in hun aanbestedingsprocedures. Het gebruik van een gericht Europees voorkeursprincipe is volgens het kabinet veel voorspelbaarder en kan daarmee ook beter onderbouwd worden welke kosten dit met zich meebrengen. De Commissie laat dit ook zien in haar impact assessment als ze de kostenstijging uitrekent voor een verplicht Europees voorkeursprincipe in een aantal strategische sectoren.

Hoewel bovenstaande berekeningen laten lijken dat het voorstel vooral een kostenstijging met zich meebrengen, zit de grootste kostenbesparing voor publieke inkopers, volgens de Commissie in het gaan gebruiken van de digitale marktplaats. Het gebruik van het nieuw voorgestelde digitale systeem zou publieke inkopers een gemiddelde besparing opleveren van EUR 33 duizend per publieke inkoper over de periode van 2026 tot 2032. Dit zou neerkomen op een gemiddelde kostenbesparing van EUR 4714 per publieke inkoper per jaar. De Commissie onderbouwt verder niet hoe zij komt tot de berekening van deze kostenbesparing. Het kabinet zal hier nog om verduidelijking vragen.

Het kabinet kan op een aantal onderdelen de berekening van de Commissie goed volgen, maar heeft twijfels over de berekening voor het Europees voorkeursprincipe en onduidelijkheid over de berekening voor de digitale marktplaats. Ook merkt het kabinet op dat in de impact assessment wordt gerekend met een lager gemiddeld uurloon dan waar in Nederland mee wordt gerekend. Het kabinet vindt het positief dat het voorstel lijkt te zorgen voor een kostenbesparing vindt het belangrijk dat zo blijft.

In het voorstel zit daarnaast ook nog een specifieke kostenpost voor de Rijksoverheid, namelijk het ontwikkelen van de aansluiting op de nieuwe digitale infrastructuur. Het is voor het kabinet momenteel nog niet mogelijk om een exacte kostenraming te maken voor de gevolgen van de Rijksbegroting. Dit omdat de kosten afhangen van het verloop van de onderhandelingen over de precieze technische en functionele invulling van de digitaliseringsverplichtingen en een beter begrip van wat de voorgestelde bepalingen in de praktijk van uitvoeringsorganisaties zoals TenderNed zullen vragen. Het kabinet zal hier tijdens de onderhandelingen verduidelijking over vragen. Onderstaande biedt een eerste, voorlopige duiding van de belangrijkste kostenposten en de orde van grootte daarvan.

Verschillende onderdelen van het voorstel hebben financiële gevolgen voor de Rijksoverheid, met name voor TenderNed als nationale uitvoeringsorganisatie voor elektronisch aanbesteden. Het gaat onder meer om de implementatie van de voorgeschreven standaarden voor elektronische communicatie en

gegevensuitwisseling, waaronder aanpassing van platform, de aansluiting op het Europese interoperabiliteitsnetwerk zelf, en het inrichten van een nationale publieke aanbestedingsdataruimte (NPPDS) voor aanbestedingsgegevens, die in Nederland op deze schaal nog niet bestaat. Bovendien vereist het voorstel het kosteloos beschikbaar stellen van gegevens uit nationale registers ten behoeve van de geautomatiseerde verificatie en bewijsvoering van uitsluitingsgronden, selectiecriteria en herkomst van ondernemers. Deze verschillende componenten uit de digitale marktplaats worden gekoppeld aan de *digital business credential tool*, wat aansluitingskosten met zich mee kan brengen. Deze onderdelen kunnen zowel eenmalige ontwikkelkosten als structurele beheerlasten met zich meebrengen.

Voor zover kostenramingen beschikbaar zijn laten deze een wisselend beeld zien. De impact assessment van de Commissie gaat voor de ontwikkeling van een nationale publieke NPPDS uit van gemiddeld EUR 5,41 miljoen over de periode 2026-2032 per lidstaat, waarvan EUR 3,8 miljoen als extra kosten ten opzichte van voortzetting van de huidige situatie. Voor de implementatie van de standaarden voor elektronische communicatie en gegevensuitwisseling en de aansluiting op het interoperabiliteitsnetwerk berekent de Commissie voor één platform kosten van gemiddeld EUR 750.000 over de periode 2026-2032, oftewel ruim EUR 100.000 per jaar. Dit cijfer is gebaseerd op een platform met basisfunctionaliteit; TenderNed's functionaliteit gaat op onderdelen verder dan dat uitgangspunt, wat een aanwijzing kan zijn dat de daadwerkelijke kosten voor Nederland lager kunnen liggen dan de berekening door de Commissie.

Een eerder door het ministerie (samen met BZK) opgestelde raming voor de ontwikkeling van een Nederlands dataplatform voor overheidsopdrachten[26] gaat voor een eerste, beperktere versie uit van eenmalige ontwikkelkosten van circa EUR 2,3 miljoen en structurele jaarlijkse kosten van circa EUR 550.000, oplopend met naar schatting EUR 2,5 miljoen per jaar bij uitbreiding met gegevens onder de Europese drempel, waar het voorstel eveneens op lijkt te sturen. Deze cijfers geven een indicatie dat de daadwerkelijke Nederlandse kosten de EU-raming kunnen overstijgen.

[26] Business Case PPDS NL, 1 april 2025.

Tegenover deze kosten staan mogelijke baten. De Commissie raamt voor de EU als geheel een jaarlijkse besparing van circa EUR 1 miljard, voortvloeiend uit meer concurrentie en lagere prijzen voor publieke inkopers en ondernemers gezamenlijk. Een uitsplitsing voor Nederland ontbreekt hierin. Het eerdergenoemde Nederlandse onderzoek schat het besparingspotentieel voor Nederland op EUR 7 tot 22 miljoen per jaar bij ontsluiting van uitsluitend data boven de Europese drempel, oplopend tot EUR 140 tot 465 miljoen per jaar bij volledige ontsluiting van de inkoopketen, onder meer door meer concurrentie, meer gezamenlijke inkoop en minder fraude en vriendjespolitiek.[27]

Zoals eerder aangegeven is een definitieve kosteninschatting op dit moment niet te geven. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting(en) van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de begrotingsregels.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Uit de evaluatie van de huidige Aanbestedingsrichtlijnen, maar ook op basis van signalen van ondernemers, is te concluderen dat het huidige systeem complex is ook voor ondernemers. Dit maakt deelname voor het mkb vaak lastig. In deze paragraaf is vooral aandacht besteed aan nieuwe regeldruk of gevolgen die juist de regeldruk verlichten, omdat de basisverplichtingen uit de aanbestedingssystematiek nu ook al geldend zijn voor ondernemers.

Het voorstel brengt een vrij nieuwe systematiek met zich mee, waarvan het bedrijfsleven straks goed kennis zal moeten nemen. Op basis van het Handboek Meting Regeldrukkosten, zal dit voor het bedrijfsleven om en nabij 60 minuten in beslag nemen à EUR 56 per uur.

[27] Onderzoek naar een nationale dataspace voor overheidsopdrachten, Utrecht University Centre for Public Procurement, 10 februari 2025.

Voor de flexibiliteit in de procedures verwacht de Commissie dat het gebruik van onderhandelingen in de aanbestedingsprocedures tussen de 0 en 25 procentpunten zal stijgen. Om een goede berekening te maken op het totaal pakt de Commissie het gemiddelde van 10 procentpunten. Uit de berekeningen volgt dat dit voor een kostenbesparing van gemiddeld EUR 180 per aanbestedingsprocedure waarop een ondernemer inschrijft. De Commissie berekent ook dat dit gemiddeld een kostenbesparing per jaar van EUR 444 per ondernemer zal betekenen. Tijdens de onderhandelingen zal het kabinet duidelijkheid vragen waar deze kostenbesparing dan precies in zit.

Het berekenen van de financiële gevolgen voor het deelnemen aan aanbestedingsprocedures waarin duurzaamheids-, sociale of innovatiecriteria worden gesteld, is iets ingewikkelder. Dit is namelijk iets wat nu ook al voorkomt. Momenteel wordt Europees breed 63% van het aantal procedures op beste prijs-kwaliteitverhouding gegund. De Commissie verwacht dat het aantal laagste prijs aanbestedingen zal halveren, dit zou betekenen dat het gunnen op beste prijs-kwaliteit met 18,5% zal stijgen. De Commissie stelt dat een ondernemer gemiddeld EUR 2689 per aanbestedingsprocedure kwijt is waarin gebruik wordt gemaakt van kwalitatieve criteria. Met een stijging van 18,5% van het aantal procedures waar kwalitatieve criteria worden gebruikt, komt dit neer op gemiddeld een kostenstijging van EUR 495 (incl. EU-ecokeurmerk) per aanbestedingsprocedure en een jaarlijkse kostenstijging van gemiddeld EUR 1260 (incl. EU-ecokeurmerk) per ondernemer. De verwachting van het kabinet is dat deze kostenstijging in Nederland lager zal liggen. Dit omdat Nederland al boven het Europees gemiddelde aanbesteed op beste prijs-kwaliteit verhouding (>80%).

Ondernemers in Nederland zijn dus ook al beter gewend aan het aanleveren van bewijslast dat zij voldoen aan de gestelde kwalitatieve criteria. Deze inspanning zal voor ondernemers in Nederland dus minder ingrijpend zijn dan ondernemers in overige lidstaten.

Voor het gebruik van het optioneel toepasbare Europees voorkeursprincipe, stelt de Commissie dat dit voor een kostenstijging zal zorgen van gemiddeld EUR 81

per aanbestedingsprocedure waarop zij inschrijven. Dit wordt berekend met de gegevens dat een ondernemer gemiddeld twee uur nodig heeft om de juiste documentatie voor zijn/haar herkomst aan te tonen (á EUR 41 per uur). Het is voor nu nog lastig inschatten in hoeveel aanbestedingsprocedures een publieke inkoper het Europees voorkeursprincipe gaan toepassen, de Commissie gaat in haar berekeningen uit van een gebruik van 10% in het totaal aantal procedures in Europa. Dit zou neerkomen op een kostenstijging van gemiddeld EUR 7 per aanbestedingsprocedure waar zij op inschrijven en een jaarlijkse kostenstijging van EUR 20 per ondernemer. Het kabinet zet vraagtekens bij deze berekening. Daarnaast wordt in de impact assessment met een lager uurloon gerekend dan dat wij gemiddeld in Nederland gebruiken bij berekeningen van regeldrukkosten.

Ook is voor nu niet te voorspellen hoe vaak publieke inkopers gebruik zullen maken van het Europees voorkeursprincipe in hun aanbestedingsprocedures. Het gebruik van een gericht Europees voorkeursprincipe is volgens het kabinet veel voorspelbaarder en kan daarmee ook beter onderbouwd worden welke kosten dit met zich meebrengen. De Commissie laat dit ook zien in haar impact assessment als ze de kostenstijging uitrekent voor een verplicht Europees voorkeursprincipe in een aantal strategische sectoren.

Ook voor ondernemers zal het gebruik van de digitale marktplaats een kostenbesparing gaan opleveren. Zonder verdere uitwerking stelt de Commissie dat deze kostenbesparing EUR 19 duizend is over de periode 2026-2032. Het gemiddelde tussen gewonnen en niet gewonnen procedures zit daarbij op een kostenbesparing van EUR 2366 per aanbesteding waar ze op inschrijven. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen vragen naar de onderbouwing.

Dit voorstel stelt ook een verbod op volledige onderaanneming van opdrachten. Het kabinet kan zich voorstellen dat hier ook enige bewijslast van de ondernemer wordt gevraagd. Hier wordt echter geen aandacht aan besteed in de impact assessment van de Commissie. Het kabinet zal hier om duidelijkheid vragen bij de Commissie. De inschatting van het kabinet is dat dit een eenvoudige handeling is om gegevens te verzamelen en aan te leveren, de regeldrukkosten zullen naar verwachting dus laag zijn (5 minuten * EUR 56 per uur = ongeveer EUR 5 per aanbesteding).

De CSDDD legt nu in de basis enkel verplichtingen op voor grote bedrijven en laat de keuze bij de publieke inkoper om de naleving van deze verplichtingen of de vrijwillige uitvoering daarvan uit te vragen in hun aanbesteding. Het is de bedoeling van de Commissie dat de inhoud van het betreffende artikel uit de CSDDD in dit voorstel wordt verwerkt. Het voorstel geeft nog steeds de mogelijkheid om sociale en milieuoverwegingen mee te nemen bij publieke inkoop. Voor het kabinet is het van belang dat dit voorstel proportionaliteit in acht neemt ten opzichte van het mkb. Het voorstel moet niet leiden tot een achteruitgang van de positie van het mkb, dan wel een verzwaring van de verplichtingen voor het MKB, ten opzichte van hetgeen nu is geregeld in de CSDDD.

ATR adviseert het volgende:

1. **ATR adviseert de regeldrukeffecten van ruimere onderhandelingsmogelijkheden in aanbestedingsprocedures in beeld te brengen voor specifiek het Nederlandse mkb en daarbij het mogelijke risico op extra onderhandelingsrondes en langere doorlooptijden van procedures te betrekken.**
2. **ATR adviseert om de regeldrukeffecten voor Nederlandse bedrijven, in het bijzonder mkb, van extra duurzaamheidscriteria en afhankelijkheid van certificering expliciet te adresseren.**
3. **ATR adviseert nader uit te werken welke extra complexiteit en regeldrukeffecten voor Nederlandse bedrijven kunnen ontstaan uit de verplichting om aan te tonen wat de herkomst van goederen, diensten of ondernemingen is. ATR adviseert hierover een concrete onderhandelingsinzet te formuleren.**
4. **ATR adviseert op te nemen dat Nederland zich er in de onderhandelingen voor inzet dat de Europese Commissie bij het vaststellen van gedelegeerde handelingen regeldruk expliciet als afwegingscriterium meeneemt. Dit geldt in het bijzonder waar het Commissievoorstel voorziet in de mogelijkheid om via gedelegeerde handelingen Europese voorkeurscriteria te verplichten.**
5. **ATR adviseert aandacht te besteden aan de gevolgen voor de regeldruk van de blijvende versnippering van regelgeving en**

hieraan een concrete actie voor de onderhandelingsinzet te verbinden.

6. **ATR adviseert de regeldrukeffecten van de uitbreiding van het begrip '*verbonden met het voorwerp van de opdracht*' inzichtelijk te maken en daarbij aan aan te geven hoe de extra eisen zich verhouden tot bestaande wettelijke normen.**

Het kabinet onderschrijft dat de regeldrukeffecten voor mkb mogelijk hoger liggen bij de ruimere onderhandelingsmogelijkheden dan grote ondernemingen. Net zoals het kabinet aangeeft rekening te houden met de verschillen in administratieve lasten door de grote diversiteit aan publieke inkopers, zal het kabinet ook tijdens de onderhandelingen aandacht hebben voor de grote diversiteit aan ondernemers, en specifiek het mkb, en voor de regeldruk die komt kijken bij de ruimere onderhandelingsmogelijkheden.

Het kabinet is geen voorstander van enkel de verplichting om EU ecokeurkenmerken uit te vragen, wanneer gelijkwaardige private keurmerken ook beschikbaar zijn. Dit kan namelijk leiden tot extra kosten voor ondernemers als zij, om te voldoen aan een aanbesteding, nog specifiek een EU-ecokeurmerk moeten aanvragen. Het kabinet is dus van mening dat hier de regeldrukeffecten voor ondernemers weggenomen kunnen worden ten opzichte van het huidige voorstel. Het kabinet kan de berekening voor de regeldrukkosten om te voldoen aan duurzaamheidscriteria en certificaten van de impact assessment goed volgen.

Het kabinet erkent dat het inzetten van een Europees voorkeursprincipe effect kan hebben op de regeldruk voor ondernemingen. Om als kabinet de afweging te maken of een Europees voorkeursprincipe in een bepaalde strategische sector wenselijk is, wordt gekeken naar alle kosten en baten, inclusief de regeldrukeffecten voor ondernemers.

Het kabinet neemt het advies over om zich er in de onderhandelingen voor in te zetten dat de Commissie bij het vaststellen van gedelegeerde handelingen regeldruk expliciet als afwegingscriterium meeneemt.

Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen aandacht besteden aan de gevolgen voor de regeldruk van de blijvende versnippering van regelgeving.

De uitbreiding van het begrip '*verbonden met het voorwerp van de opdracht*' heeft met name gevolgen voor publieke inkopers. Zij hoeven door deze uitbreiding minder snel uitgebreid te motiveren waarom een gesteld kwalitatief criteria moet worden gezien als verbonden met het voorwerp van de opdracht. De regeldruk voor ondernemers is gebonden aan het leveren van bewijs dat zij voldoen aan de gestelde kwalitatieve criteria.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

In het algemeen heeft het voorstel geen andere gevolgen voor de concurrentiekracht en geopolitieke aspecten ten opzichte van de huidige Aanbestedingsrichtlijnen. Gelijke toegang moet worden geboden aan bedrijven uit EU-landen en van internationale handelspartners, publieke inkopers mogen geen discriminatoire eisen stellen voor deze bedrijven. Voor bedrijven uit landen die geen onderdeel zijn van een bilaterale of internationale handelsovereenkomst van de EU, zijn publieke inkopers niet verplicht om gelijke toegang te bieden. Dit is in lijn met de recente uitspraak van het Europese Hof van Justitie *Kolin Insaat*.[28]

Het voorgestelde Europese voorkeursprincipe zal wel effect hebben op het concurrentievermogen en de geopolitieke aspecten. Een Europees voorkeursprincipe kan leiden tot prijsopdrijvende effecten o.a. door het stellen van oorsprongseisen aan de inschrijvers of producten, dit kan effect hebben op het Europees concurrentievermogen. Voor de geopolitieke aspecten kan het

[28] HvJEU 22 oktober 2024, *Kolin Insaat*, C-652/22.

Europese voorkeursprincipe de handelsrelatie met *non-covered countries* (verder) onder druk zetten, met mogelijke tegenmaatregelen als gevolg die de toegang voor Europese bedrijven tot de aanbestedingsmarkten van derde landen juist beperken.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel is een verordening en vervangt de drie bestaande Aanbestedingsrichtlijnen. Het kabinet voorziet dat de uitvoering van het voorstel consequenties zal hebben voor Nederlandse regelgeving. Dit houdt voor een groot deel verband met de overgang van richtlijnen naar een verordening. Op grond van artikel 288 WVEU is een verordening in haar geheel verbindend en rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten en mag daarom, anders dan EU-richtlijnen, in beginsel niet worden omgezet in nationale wet- en regelgeving. Daarentegen rust op de lidstaten wel de verplichting effectief uitvoering te kunnen geven aan de verplichtingen van de verordening. Dat vergt vaak de totstandbrenging van nationale uitvoeringsregelgeving, bijvoorbeeld om te voldoen aan de bepalingen waarin een concrete verplichting aan de lidstaten is opgelegd. Daarnaast zijn lidstaten verplicht om nationale regelgeving te wijzigen of in te trekken als die strijdig is met de betreffende verordening.

Een groot deel van de Aanbestedingswet 2012 en de daarop gebaseerde regelgeving zijn het resultaat van de omzetting van de huidige Aanbestedingsrichtlijnen. Daarnaast bevat de Aanbestedingswet 2012 ook een kader voor nationaal aanbesteden, onder de Europese drempelwaarden. Het kabinet verwacht dat in ieder geval de Aanbestedingswet 2012 en daarop gebaseerde regelgeving ingrijpend zal moeten worden gewijzigd. Grote delen van de bepalingen met betrekking tot aanbestedingen boven de Europese drempels, zullen waarschijnlijk moeten worden geschrapt, omdat zij voortaan zullen staan in de rechtstreeks toepasselijke verordening. Ook de regels met betrekking tot nationaal aanbesteden (onder de Europese drempelwaardes) zijn gebaseerd op de Europese aanbestedingsbeginselen. Er zijn bepalingen die zowel zien op

nationale aanbestedingen als op Europese aanbestedingen en er wordt in de bepalingen met betrekking tot nationaal aanbesteden in sommige gevallen verwezen naar implementatiebepalingen. Verwacht wordt daarom dat ook de nationale bepalingen (technisch) aangepast moeten worden, om te borgen dat de nationale bepalingen ook na het schrappen van de Europese regels nog een consistent, logisch en sluitend geheel vormen.

De overheveling van enkele bepalingen van sectorale Unieregelgeving naar het voorstel voor de aanbestedingsverordening zal mogelijk gevolgen hebben voor nationale regelgeving ter implementatie van de sectorale Unieregelgeving. Zo zal naar verwachting in ieder geval de Wet implementatie EU-handelingen energie-efficiëntie moeten worden aangepast.

Daarnaast wordt verwacht dat in ieder geval een aantal verplichtingen die in de verordening aan de lidstaten is opgelegd, noopt tot uitvoeringswetgeving. Dit betreft onder andere het aanwijzen van een nationale autoriteit die toeziet op de naleving van de verplichtingen opgelegd aan aanbieders van e-aanbestedingsplatformen en die bij het overtreden van die verplichtingen sancties moet kunnen opleggen, waaronder een tijdelijk verbod op het verlenen van hun diensten. Daarnaast moet naar verwachting ook uitvoeringswetgeving worden opgesteld voor het oprichten van de NPPDS, het stellen van regels met betrekking tot het tijdig, compleet en correct aanleveren van data aan de NPPDS, en de verplichting aan lidstaten om doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende boetes op te kunnen leggen in geval van inbreuken op de verplichting om toegang te verlenen tot aanbestedingsdata. Ook de bepaling dat publieke inkopers voor het gunnen van contracten voor SAS-diensten gebruik kunnen blijven maken van procedures ingericht overeenkomstig nationaal recht, vergt naar verwachting uitvoeringswetgeving.

Pas nadat de verordening definitief vastgesteld is kan worden bezien wat de precieze gevolgen zijn voor nationale regelgeving, zo ook voor de Gids Proportionaliteit en het Aanbestedingsreglement Werken 2016.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan
Het voorstel bevat dertien grondslagen voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen. Artikel 141 voldoet aan de vereisten van het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven. Er is gekozen voor optie 1 van de modelbepalingen.

Artikel 2, tweede lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van gedelegeerde handelingen om de drempelwaarden aan te passen waarboven Europees moet worden aanbesteed. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het gaat om een niet-essentieel onderdeel van de basishandeling. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat hiermee snel en flexibel de drempelwaarden aan kunnen worden gepast, indien de drempelwaarden opgenomen in de GPA, gewijzigd worden. De drempelwaarden in het voorstel zijn immers gebaseerd op de drempelwaarden in de GPA. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om een wijziging van de basishandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend, omdat artikel 3 van het voorstel helder omschrijft wanneer en op welke wijze de drempelwaarden kunnen worden herzien, gekoppeld aan de GPA.

Artikel 7, vijfde lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van een gedelegeerde handeling om bijlage I van het voorstel, met een lijst van centraal aanbestedende diensten, aan te passen. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het gaat om een niet-essentieel onderdeel van de basishandeling. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, om de actualiteit van deze lijst te borgen. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om een wijziging van de basishandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend, omdat deze gekoppeld is aan notificatie van de betreffende lidstaat over veranderingen van de centraal aanbestedende diensten in hun lidstaat.

Artikel 54, tweede lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van gedelegeerde handelingen waarmee de Commissie bepaalde maatregelen die de publieke inkopers met betrekking tot milieukenmerken kunnen nemen, verplicht kan stellen, in geval er een reëel risico op fragmentatie van de interne markt is,

of om de vraag te stimuleren naar de producten als bedoeld in de wetgeving, opgenomen in bijlage VII van het voorstel. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het gaat om een niet-essentieel onderdeel van de basishandeling. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet echter niet wenselijk, omdat de toekenning van deze bevoegdheid de Commissie een te ruim mandaat geeft bij het vaststellen van minimumeisen en criteria die verder gaan dan op grond van de sectorale regelgeving is vereist. De zorgen van het kabinet zijn dat de Commissie deze bevoegdheid zal gebruiken om verder te gaan dan sectoraal is vereist. Bovendien pleit het kabinet voor voldoende ruimte voor publieke inkopers of lidstaten die ambitieuzere eisen en criteria willen hanteren dan vanuit de verordening en sectorale regelgeving wordt verplicht. Daarnaast is het kabinet bezorgd dat de Europese Commissie de bevoegdheid zou krijgen om gedelegeerde handelingen vast te stellen zonder voorafgaand aan de vaststelling rekening te houden met de behoeften en lasten van het mkb. Omdat het hier specifiek gaat om een handeling waarmee eenvormige uitvoering van de basishandeling wordt verzekerd, meent het kabinet daarnaast dat, als de grondslag ondanks bovenstaande bezwaren blijft bestaan, een uitvoeringshandeling die overeenkomstig de onderzoeksprocedure neergelegd in artikel 5 van Verordening (EU) 182/2011 worden vastgesteld, het aangewezen instrument is. Dit omdat het een uitvoeringshandeling van algemene strekking is.

Artikel 54, vierde lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van gedelegeerde handelingen waarmee de Commissie nieuwe Uniewetgeving waarin milieueisen of klimaatgerelateerde eisen worden vastgesteld voor het op de markt aanbieden van producten of technologieën, mag toevoegen aan bijlage VII van het voorstel. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het gaat om een niet-essentieel onderdeel van de basishandeling. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat dit borgt dat op de bijlage alle relevante regelgeving is opgenomen. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om een wijziging van de basishandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend, omdat deze gekoppeld is aan specifieke nieuwe sectorale Uniewetgeving.

Artikel 65, vierde lid, voorziet in de mogelijkheid voor het aannemen van gedelegeerde handelingen waarmee de drempelwaarde waarboven het verplicht is om het bouwwerkinformatiemodel toe te passen, kan worden verlaagd.

Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het gaat om een niet-essentieel onderdeel van de basishandeling. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat hiermee snel en flexibel de drempelwaarde kan worden aangepast. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om een wijziging van de basishandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid echter nog niet voldoende afgebakend, omdat onvoldoende duidelijk is op welke gronden bepaald wordt of en hoe de drempelwaarde precies verlaagd wordt. Het kabinet zet daarom in op het aanscherpen van deze afbakening.

Artikel 66, zesde lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van gedelegeerde handelingen waarmee de Commissie publieke inkopers kan verplichten om bepaalde veiligheidsmaatregelen te nemen bij aanbestedingen vanwege een vastgesteld specifiek EU-belang op het gebied van veiligheid. Artikel 69, vierde lid, van het voorstel voorziet in een grondslag voor het aannemen van gedelegeerde handelingen waarmee, in geval een publiek contract gegund wordt aan een kritieke

entiteit als bedoeld in Richtlijn (EU) 2022/2557, publieke inkopers verplicht kunnen worden gesteld bepaalde maatregelen te treffen, in geval er een kritieke afhankelijkheid, een systeemrisico of een belang voor kritieke infrastructuur geïdentificeerd is. Toekenning van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het gaat om een niet-essentiële onderdelen van de basishandeling. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet ook wenselijk, omdat het belangrijk is dat in deze gevallen snel gehandeld kan worden. De keuze voor gedelegeerde handelingen acht het kabinet echter onjuist, nu het gaat om eenvormige uitvoering van de basishandeling. De handelingen borgen uniforme toepassing van de maatregelen die publieke inkopers treffen met betrekking tot veiligheid (artikel 66) en met betrekking tot leveringszekerheid en weerbaarheid van kritieke entiteiten (artikel 69). Daarnaast is het kabinet van mening dat de afbakening scherper moet, in het bijzonder hoe zo’n specifiek veiligheidsbelang van de Unie dan wel kritieke afhankelijkheid, systeemrisico of belang voor kritieke infrastructuur geïdentificeerd wordt. Het kabinet pleit er daarom voor deze bevoegdheidsgrondslagen voor gedelegeerde handelingen te wijzigen in de bevoegdheidsgrondslagen voor uitvoeringshandelingen die overeenkomstig de onderzoeksprocedure neergelegd in artikel 5 van Verordening (EU) 182/2011

worden vastgesteld, en voor het verder afbakenen van de omstandigheden waaronder de grondslagen mogen worden ingezet. Het betreft hier een uitvoeringshandeling van algemene strekking.

In artikel 72, eerste lid, is een grondslag opgenomen voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen waarmee *covered countries* in de zin van het voorstel, kunnen worden uitgesloten van gelijke behandeling met Unielanden, ondanks een tot preferente behandeling strekkend akkoord met dat derde land. De Commissie kan hier toe besluiten indien a) het derde land het beginsel van nationale behandeling van EU-producten en EU-ondernemers niet respecteert, b) zo'n uitsluiting gerechtvaardigd is om strategische afhankelijkheden of andere ontwikkelingen de voorzienings- en leveringszekerheid van deze producten in de Unie in gevaar kan brengen, of c) zo'n uitsluiting gerechtvaardigd is op andere gronden opgenomen in het desbetreffende akkoord met het derde land, in het bijzonder gerelateerd aan het beschermen van economische veiligheidsbelangen. Het derde land dat aldus wordt uitgesloten, wordt beschouwd als niet meer "*covered*" en mag daarmee door publieke inkopers worden uitgesloten van aanbestedingen, door het toepassen van Europese voorkeursmaatregelen overeenkomstig artikel 73 van het voorstel. Artikel 75 van het voorstel geeft daarnaast een grondslag voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen waarmee publieke inkopers verplicht worden om Europese voorkeursmaatregelen toe te passen, wanneer dit in het belang van de Unie is. In geval van zo'n gedelegeerde handeling worden publieke inkopers dus verplicht om derde landen en/of goederen, diensten en werken uit derde landen uit te sluiten van aanbestedingen. Dit kan in ieder geval zien op derde landen waarmee geen akkoord over preferente behandeling is gesloten, maar mogelijk – als de Commissie een gedelegeerde handeling als bedoeld in artikel 72 heeft vastgesteld – eveneens die aldus uitgesloten derde landen waarmee wel zo'n akkoord is gesloten. De keuze voor gedelegeerde handelingen acht het kabinet onjuist, nu het niet gaat om het wijzigen dan wel aanvullen van de basishandeling. Het kabinet ziet deze maatregel als een handelspolitieke maatregel die bepaalde preferenties opschort als reactie op de gedragingen van het derde land. Daarmee toont het een veel grotere gelijkenis met handelsdefensieve maatregelen of zelfs uitvoeringshandelingen die vastgesteld kunnen worden op grond van Verordening (EU) 2023/2675 van het Europees

Parlement en de Raad van 22 november 2023 over de bescherming van de Unie en haar lidstaten tegen economische dwang door derde landen. Het kabinet pleit er dan in ieder geval voor deze twee bevoegdheidsgrondslagen voor gedelegeerde handelingen te wijzigen in bevoegdheidsgrondslagen voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen die overeenkomstig de onderzoeksprocedure neergelegd in artikel 5 van Verordening (EU) 182/2011 worden vastgesteld, aangezien de handelingen zien op uitvoering van het voorstel volgens eenvormige voorwaarden. Gelet op de grote geopolitieke impact van dergelijke uitvoeringshandelingen, acht het kabinet zelfs voorstelbaar dat de vaststelling van deze uitvoeringshandelingen aan de Raad wordt voorbehouden ingevolge artikel 291, tweede lid, VWEU, vergelijkbaar met de benadering gekozen bij artikel 5 van Verordening (EU) 2023/2675. Daarnaast is de grondslag opgenomen in artikel 75 volgens het kabinet onvoldoende afgebakend. Het kabinet pleit er dan ook voor de afbakening aan te vullen, zodat de verordening duidelijke regels stelt over wanneer van deze grondslag gebruikt kan worden.

Artikel 110, zesde lid, bepaalt dat de Commissie gedelegeerde handelingen mag aannemen waarmee de informatie die verplicht aangeleverd moet worden voor de openbare samenvattingen, aangevuld mag worden, in overeenstemming met de implementatiebehoeften. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheid daarentegen onwenselijk, omdat het kabinet van mening is dat de informatie die aangeleverd moet worden per publieke samenvatting, direct bij het aannemen van de basishandeling al duidelijk moet worden omschreven.

De informatieverplichtingen zijn al erg uitgebreid, en er is al een restcategorie opgenomen (“andere noodzakelijke informatie”). Als de Commissie nog extra informatieverplichtingen kan toevoegen, leidt dit tot extra administratieve lasten voor publieke inkopers. Daarnaast is de bevoegdheid niet goed afgebakend. Het is onduidelijk wanneer er sprake is van implementatiebehoeften. Het kabinet zet daarom in op het schrappen van delegatiegrondslag, dan wel het strikt afbakenen van deze grondslag.

Artikel 128, tweede lid, voorziet in het aannemen van gedelegeerde handelingen door de Commissie om het interoperabele netwerk op te zetten of aan te wijzen.

Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het gaat om een niet-essentieel onderdeel van de basishandeling. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat hiermee het interoperabele netwerk snel en flexibel kan worden opgezet of aangewezen. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand, omdat het gaat om een wijziging van de basishandeling. Hoewel in de bepaling wel wordt uitgewerkt waar het netwerk in hoofdlijnen aan moet voldoen, is het kabinet van mening dat de grondslag nog onvoldoende afgebakend is. De opgenomen randvoorwaarden maken onvoldoende inzichtelijk hoe het interoperabele netwerk er precies uit kan komen te zien. Het kabinet zet dan ook in op een specifiekere afbakening van deze randvoorwaarden in de basishandeling.

Artikel 133, derde lid, geeft aan de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen aan te nemen met betrekking tot het beheer van het elektronisch geschiktheidssysteem, het aanwijzen van de *digital business credential tool* en het gerelateerde netwerk dat gebruikt moet worden door ondernemers om geschiktheid aan te tonen. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheid op dit moment niet wenselijk, omdat nog onvoldoende uitgewerkt is hoe het elektronisch geschiktheidssysteem er precies uit gaat zien. Zoals blijkt uit pagina 15, is in het voorstel opgenomen dat lidstaten onvoorwaardelijke en onverkorte toegang moeten verlenen aan de *digital business credential tool* tot diverse nationale registers. Zolang niet duidelijk is hoe deze keuze wordt gemaakt en of het systeem proportioneel is, kan het kabinet niet instemmen met een grondslag voor gedelegeerde handelingen. Pas als duidelijkheid verkregen is over dit systeem en de proportionaliteit daarvan, kan opnieuw beoordeeld worden in hoeverre toekenning van de bevoegdheid wenselijk is.

Artikel 134, zevende lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van gedelegeerde handelingen waarmee er meer informatiecategorieën kunnen worden toegevoegd die beschikbaar moeten worden gemaakt via de NPPDS.

Toekenning van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het gaat om een niet-essentiële onderdelen van de basishandeling. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet onwenselijk, omdat het van mening is dat de informatie die via de NPPDS aangeleverd moet worden, direct bij het aannemen van de basishandeling al duidelijk moet worden omschreven. De informatie- en transparantieverplichtingen zijn al erg uitgebreid, en verdergaande uitbreiding na aannemen van de basishandeling acht het kabinet niet wenselijk. Daarnaast is de bevoegdheid niet afgebakend. Het is onduidelijk onder welke voorwaarden extra informatiecategorieën toegevoegd kunnen worden. Het kabinet zet daarom in op het schrappen van delegatiegrondslag, dan wel het strikter afbakenen van deze grondslag.

Het voorstel bevat negen bevoegdheidsgrondslagen voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen.

Artikel 20, vierde lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van een uitvoeringshandeling als de Commissie vaststelt dat, waar het aanbesteding door speciale-sectoren betreft, een activiteit direct blootgesteld is aan competitie. In geval van zo’n uitvoeringshandeling valt de betreffende activiteit in het betreffende geografische gebied niet onder de reikwijdte van de verordening. Dit is in overeenstemming met wat nu al geregeld is onder Richtlijn 2014/25/EU met betrekking tot speciale sectoren. Het kabinet acht het toekennen van de bevoegdheid mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de handeling betreft. Toekenning van de bevoegdheid is ook wenselijk, omdat het voor de speciale-sectoren mogelijk moet blijven dat een bepaalde activiteit die direct blootgesteld is aan competitie uitgezonderd kan worden. Uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat de handeling uitsluitend ziet op een geografisch gebied binnen één lidstaat en dus geen maatregel van algemene strekking is. De uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van Verordening 182/2011. Gelet op het feit dat de uitvoeringshandeling slechts betrekking heeft op één lidstaat acht het kabinet de keuze voor deze procedure juist overeenkomstig artikel 2, derde lid, van Verordening 182/2011.

Artikel 110, zevende lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van een uitvoeringshandeling die onder meer de details van de informatie die in elke publieke samenvatting moet worden opgenomen en de verbinding tussen de publieke samenvattingen nader uitwerkt, en die regels stelt over hoe publieke inkopers informatie mogen hergebruiken. Het kabinet acht het toekennen van de bevoegdheid mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de handeling betreft. Toekenning van de bevoegdheid is ook wenselijk, omwille van flexibiliteit en snelheid. Uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat de handeling uitsluitend ziet op technische details en uitvoering volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van Verordening 182/2011. Het kabinet kan met het gebruik van deze procedure instemmen, omdat het puur om technische details gaat en geen van de situaties uit artikel 2, tweede lid, van Verordening 182/2011 van toepassing is.

Artikel 112, zevende lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van een uitvoeringshandeling die specificeert hoe de publieke samenvattingen aan het Publicatiebureau van de Unie geleverd moeten worden, evenals de bron van de technische validatie-eisen. Het kabinet acht het toekennen van de bevoegdheid mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de handeling betreft. Toekenning van de bevoegdheid is ook wenselijk, omwille van flexibiliteit en snelheid. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat de handeling uitsluitend ziet op technische details.

De uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van Verordening 182/2011. Het kabinet kan met het gebruik van deze procedure instemmen, omdat het betrekking heeft op technische details die alleen zien op de aanlevering aan het Publicatiebureau en daarmee geen van de situaties uit artikel 2, tweede lid, van Verordening 182/2011 van toepassing is.

Artikel 128, derde lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van een uitvoeringshandeling die gedetailleerd uitwerkt hoe het interoperabele netwerk wordt geïmplementeerd en functioneert. Gedetailleerd wordt hierbij beschreven wat de uitvoeringshandelingen in ieder geval moeten specificeren. Het kabinet

acht het toekennen van de bevoegdheid mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de handeling betreft. Toekenning van de bevoegdheid is ook wenselijk, omwille van flexibiliteit en snelheid. Hierbij maakt het kabinet wel de kanttekening dat eerst de grondslag voor de gedelegeerde handeling waarmee het interoperabele netwerk wordt opgezet en aangewezen, duidelijker afgebakend moet worden. Uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat de handeling uitsluitend ziet op technische details en uitvoering overeenkomstige eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van Verordening 182/2011. Het kabinet acht, vanwege het belang van het interoperabele netwerk voor de digitale infrastructuur voor de lidstaten, de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening 182/2011 echter de passende procedure in dit verband, gezien dit een uitvoeringshandeling van algemene strekking betreft.

Artikel 130, eerste lid, geeft de commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen waarmee de gemeenschappelijke specificaties worden vastgesteld voor een semantisch datamodel met betrekking tot de kernelementen van de aanbestedingsprocedures. Het kabinet acht het toekennen van de bevoegdheid mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de handeling betreft. Toekenning van de bevoegdheid is ook wenselijk, als achtervang wanneer er geen geharmoniseerde standaard kan worden vastgesteld. Uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat de handeling uitsluitend ziet op technische details en uitvoering overeenkomstige eenvormige voorwaarden. In het artikel ontbreekt de bepaling waarin is opgenomen overeenkomstig welke procedure de handeling wordt vastgesteld. Ingezet wordt op vaststelling volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening 182/2011, omdat het zou gaan om uitvoeringshandelingen van algemene strekking (artikel 2, tweede lid onder a Verordening 182/2011). Eveneens wordt in het derde lid van artikel 130 aan de Commissie de bevoegdheid toegekend om de uitvoeringshandeling aan te passen. Ook voor deze aanpassingsbevoegdheid ontbreekt een verwijzing naar de comitologieprocedure. Het kabinet pleit ervoor dit alsnog te verduidelijken in de verordening.

Artikel 133, zesde lid, geeft de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen waarmee de technische regelingen van het elektronisch geschiktheidssysteem gespecificeerd kunnen worden. Het kabinet zet in eerste instantie in op het helder in de verordening vormgeven van dit systeem, hoever dit systeem reikt en hoe de toegang tot registers geregeld is. Zolang niet duidelijk is of dit systeem proportioneel is, kan het kabinet niet instemmen met deze uitvoeringshandeling. Als alle randvoorwaarden van het systeem in de verordening duidelijk zijn en het systeem proportioneel wordt geacht, dan acht het kabinet toekenning van de bevoegdheid mogelijk en wenselijk. Uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat de handeling hoofdzakelijk ziet op technische details en uitvoering overeenkomstige eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van Verordening 182/2011. Het kabinet acht, vanwege het belang van het elektronisch geschiktheidssysteem voor alle aanbestedingen en de samenhang met de nationale registers van lidstaten, de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening 182/2011 de passende procedure in dit verband, omdat dit een uitvoeringshandeling van algemene strekking betreft.

Artikel 134, achtste lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van uitvoeringshandelingen, onder meer tot specificering van de aanbestedingsinformatie die via de NPPDS beschikbaar moet worden gesteld, de aanwijzing van informatie als al dan niet openbaar beschikbaar en het hergebruik van informatie. Het kabinet acht het toekennen van de bevoegdheid mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de handeling betreft. Toekenning van de bevoegdheid is ook wenselijk omwille van flexibiliteit en snelheid. Uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat de handeling uitsluitend ziet op details en uitvoering overeenkomstige eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van Verordening 182/2011. Het kabinet acht hier echter de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening 182/2011 de aangewezen procedure, vanwege het belang van inspraak van de lidstaten op deze details, onder meer met betrekking tot welke informatie openbaar en niet-openbaar beschikbaar is. Daarmee gaat het hier om een uitvoeringshandeling van algemene strekking.

Op grond van artikel 135, derde lid, kan de Commissie uitvoeringshandelingen aannemen ter specificering van de aanbestedingsinformatie die lidstaten via het PPDS moeten aanleveren, inclusief het technische formaat, de minimale publicatietermijnen voor niet-openbare informatie en de bron van de technische validatie-eisen. Het kabinet acht het toekennen van de bevoegdheid mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de handeling betreft. Toekenning van de bevoegdheid is ook wenselijk omwille van flexibiliteit en snelheid. Deze technische specificaties, zoals dataformaten en validatie-eisen, vergen naar verwachting periodieke actualisering naarmate standaarden en technische praktijk zich ontwikkelen, zoals ook gebruikelijk is bij vergelijkbare instrumenten als eForms. Een uitvoeringshandeling maakt een dergelijke actualisering sneller mogelijk, zonder dat dit raakt aan de inhoudelijke keuze welke informatie openbaar wordt gemaakt. Uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat de handeling uitsluitend ziet op details en uitvoering overeenkomstige eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van Verordening 182/2011. Het kabinet kan met het gebruik van deze procedure instemmen, omdat de grondslag alleen betrekking heeft op technische details die zien op de aanlevering van reeds beschikbare informatie aan de PPDS en geen van de situaties uit artikel 2, tweede lid, van Verordening 182/2011 betreft..

Tot slot voorziet artikel 136, tweede lid, van het voorstel in een grondslag waarmee uitvoeringshandelingen kunnen worden aangenomen om te borgen dat data-uitwisseling veilig kan plaatsvinden tussen het NPPDS enerzijds en het PPDS anderzijds. Het kabinet acht het toekennen van de bevoegdheid mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de handeling betreft. Toekenning van de bevoegdheid is ook wenselijk omwille van flexibiliteit en snelheid. Uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat de handeling uitsluitend ziet op details en uitvoering overeenkomstige eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van Verordening 182/2011. Het kabinet kan met het gebruik van deze procedure instemmen, omdat de grondslag alleen ziet op de technische en beveiligingstechnische inrichting van de gegevensuitwisseling tussen NPPDS

en PPDS, en geen van de situaties uit artikel 2, tweede lid, van Verordening 182/2011 betreft.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het voorstel betreft een verordening. De voorgestelde datum van inwerkingtreding betreft 20 dagen na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. De voorgestelde datum van toepassing betreft twee jaar na inwerkingtreding.

Gezien de complexiteit van het voorstel en de daarbij gevraagde nationale uitvoeringsregelingen, acht het kabinet een verruiming van de toepassingstermijn wenselijk. Daarnaast is het voor een effectieve toepassing van het voorstel nodig dat de voorgestelde nationale en Europese digitale infrastructuur volledig operationeel is. Het kabinet betwijfeld of het volledig opzetten van deze digitale infrastructuur binnen de gestelde termijn haalbaar is.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel staat een evaluatiebepaling opgenomen. Deze bepaalt dat zeven jaar na inwerkingtreding van de voorgestelde Verordening een evaluatie zal plaatsvinden. Het kabinet acht dit wenselijk.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Voor de Belastingdienst is de inschatting dat de in het kader van de verordening noodzakelijke gegevens naar de huidige stand niet volgens een gestandaardiseerd proces zijn ontsloten. De impact van ontsluiting behoeft verdere uitwerking vanuit de perspectieven van haalbaarheid, noodzakelijke

doorlooptijd en inpassing in een reeds overvol IV-portfolio waarin dit met andere prioriteiten moet concurreren.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen, zoals aangegeven onder onderdeel 5d.