

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3179

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2021

Op 2 juni 2021 heeft de Raad overeenstemming bereikt over een Raadspositie ten aanzien van het Internationaal Aanbestedingsinstrument (*International Procurement Instrument*, IPI). Het IPI heeft als doel om wederkerigheid op de markt voor overheidsopdrachten af te dwingen, zodat EU-bedrijven betere toegang krijgen tot aanbestedingen in derde landen. De Raadspositie is beschikbaar op de website van de Raad.¹ Met de Raadspositie krijgt het inkomend Sloveense voorzitterschap een mandaat voor triloog onderhandelingen tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie. Naar verwachting zullen de onderhandelingen in het najaar starten, wanneer het Europees Parlement een positie heeft ingenomen.

Met deze brief informeren wij uw Kamer over de Raadspositie inzake het IPI. De voornaamste wijzigingen ten opzichte van het Commissievoorstel uit 2016 worden in deze brief toegelicht en van een appreciatie voorzien.² Voor de appreciatie wordt mede uitgegaan van de aandachtspunten van het kabinet die eerder met uw Kamer zijn gedeeld in de Kamerbrief «Reactie op de motie van het lid Weverling (21 501-02, nr. 2124)» (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2177) en Kamerbrief «Reactie op moties van de leden Koopmans c.s. (Kamerstuk 32 207, nr. 5) en Sjoerdsma en Van Helvert (Kamerstuk 35 207, nr. 15)» (Kamerstuk 35 207, nr. 33).

Via deze brief voldoen wij daarnaast aan het verzoek in de motie van de leden Inge van Dijk en Paul over een effectieve en spoedige implementatie van het IPI (Kamerstuk 21 501-30, nr. 532) om de Kamer voor het zomerreces te informeren over de stand van zaken rondom het IPI. Ook wordt in lijn met deze motie gewerkt aan de voorlichting aan en overleg met

¹ Zie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9175-2021-INIT/en/pdf>.

² Zie voor het wetsvoorstel van de Commissie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0034&from=EN>.

decentrale overheden over uitsluitingsmogelijkheden. Hierover zal uw Kamer in het najaar worden geïnformeerd.

Een mondiaal gelijk spelveld

Het IPI is een offensief handelsinstrument waarmee de EU wederkerigheid wil afdwingen op de markt voor overheidsaanbestedingen, zodat EU-bedrijven betere toegang krijgen tot aanbestedingen in derde landen. Daarmee worden derde landen ertoe bewogen partij te worden bij de Overeenkomst inzake Overheidsopdrachten (Government Procurement Agreement (GPA)) van de WTO, om bilateraal afspraken met de EU te maken over een vergelijkbare toegang tot de markt voor overheidsopdrachten, of om de reikwijdte van bestaande afspraken uit te breiden. Door deze inzet op wederkerigheid sluit het IPI aan op de bredere kabinetsinzet op een gelijk spelveld ten opzichte van derde landen, zodat zowel binnen de Europese interne markt als daarbuiten Europese en niet-Europese ondernemingen onder vergelijkbare voorwaarden met elkaar kunnen concurreren. Ook het voorstel voor de Verordening buitenlandse subsidies, dat tot doel heeft om concurrentievervalsingen op de interne markt als gevolg van buitenlandse subsidies beter aan te pakken, past binnen deze kabinetsinzet. Uw Kamer is via een BNC-fiche reeds geïnformeerd over de kabinetsbeoordeling van dit voorstel (Kamerstuk 22 112, nr. 3133). Het IPI en voorstel voor de Verordening buitenlandse subsidies zijn vanwege de verschillende doelstellingen dus complementair, en hebben als gedeeld doel om bij te dragen aan een mondiaal gelijk spelveld voor Europese bedrijven. Het kabinet zal de samenhang tussen IPI en het voorstel buitenlandse subsidies nauwgezet blijven volgen in verdere besprekingen.

Inhoud Raadspositie

Met het IPI-voorstel zoals door de Commissie voorgesteld in 2016 kan de Europese Commissie een (fictieve) prijsopslag opleggen op inschrijvingen van bedrijven uit een bepaald derde land op EU-aanbestedingen. Aanbestedende diensten binnen de EU zijn verplicht deze prijsopslag op te leggen bij aanbestedingen met een opdrachtwaarde boven een bepaalde drempelwaarde. De Europese Commissie stelt een maatregel in na onderzoek naar en consultatie met een bepaald derde land.

Onderzoek, consultaties en betrokkenheid lidstaten

Ten opzichte van het Commissievoorstel uit 2016 is de periode waarin de Commissie een IPI-onderzoek kan uitvoeren en in dialoog treedt met een derde land verlengd van 8 maanden naar 9 maanden, met de mogelijkheid om deze eenmalig met 5 maanden te verlengen (deze was 4). Reden hiervoor is om de Commissie enige flexibiliteit te bieden om het land in kwestie te bewegen om het gebrek aan wederkerigheid te adresseren. Tegelijkertijd is de mogelijkheid voor opschorting van een IPI-onderzoek en -consultaties tijdsgebonden geworden, zodat de druk vanuit het instrument niet wegvalt. In het geval een land verplichtingen aangaat om de situatie te verbeteren, krijgt het land maximaal 6 maanden om resultaten te laten zien.

In het geval de Commissie een IPI-maatregel wil aannemen, worden lidstaten geconsulteerd in het Trade Barriers Regulation Committee, waarbij de Raad inzet op goedkeuring van een maatregel die een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten vereist. Verder is verduidelijkt dat IPI-maatregelen enkel van toepassing kunnen zijn op aanbestedingsprocedures die gestart zijn na inwerkingtreding van de verordening.

Ook vindt binnen 6 jaar na inwerkingtreding een herziening van het instrument plaats.

Vorm van IPI-maatregel

Op basis van het IPI-voorstel uit 2016 kan de Europese Commissie wanneer na een onderzoeks- en consultatieproces het gebrek aan wederkerigheid niet is opgelost, een maximale (fictieve) prijsopslag van 20% laten opleggen op inschrijvingen van bedrijven uit het derde land in kwestie. In de Raadspositie is de mogelijke vorm van een maatregel uitgebreid. Zo kan een bredere scoreopslag – een *score adjustment measure* – van maximum 40% worden opgelegd. Dit maakt het instrument effectiever bij aanbestedingen die op kwaliteit worden gegund en waarbij de prijs een kleinere rol speelt in de beoordeling van de aanbesteding. Daarnaast kan de Commissie in uitzonderlijke en ernstige gevallen besluiten tot uitsluiting van offertes van partijen bij aanbestedingen.

Drempelwaarden

In het voorstel van de Commissie uit 2016 zijn aanbestedende diensten verplicht een IPI-maatregel uit te voeren bij aanbestedingen met een opdrachtwaarde boven de € 5 miljoen. In de Raadspositie zijn drempelwaarden voor toepassing van het instrument gedifferentieerd voor verschillende soorten aanbestedingen om beter aan te sluiten op de praktijk en om administratieve lasten voor aanbestedende diensten en bedrijven te beperken. Voor werken en concessies is gekozen voor een drempelwaarde van € 15 miljoen euro; voor goederen (leveringen in termen van aanbestedingsregelgeving) en diensten betreft het een drempelwaarde van € 5 miljoen euro. De drempelwaarden zijn zo gesteld dat het instrument ongeveer 75% van de waarde van alle aanbestedingen in de EU beslaat. Het IPI wordt daarnaast ook van toepassing op specifieke aanbestedingsprocedures voor raamwerkovereenkomsten (waarbij een overeenkomst wordt gesloten en later opdrachten worden weggezet), dynamische aankoopssystemen (een elektronisch proces voor gangbare aankopen die gemakkelijk beschikbaar zijn op de leveranciersmarkt, en welke openstaat voor alle ondernemers die voldoen aan de eisen voor toelating tot het systeem) en wanneer een opdracht in percelen in de markt wordt gezet. Ook hierbij zijn drempelwaarden van toepassing.

Herkomst van de inschrijver en anti-omzeiling

Bij toepassing van het instrument wordt gekeken naar het land van herkomst van de inschrijver in plaats van naar de herkomst van de goederen en diensten, zoals dat het geval is in het Commissievoorstel uit 2016. Inschrijvers moeten aantonen wat het land van herkomst is, waarbij wordt gekeken naar het land van vestiging en of er substantiële activiteiten zijn. Tevens bevat de Raadspositie aanvullende en aangescherpte bepalingen om omzeiling van IPI-maatregelen te voorkomen, bijvoorbeeld via brievenbusfirma's. Zo moeten partijen die een aanbesteding hebben gewonnen op basis van contractuele voorwaarden kunnen aantonen dat ze niet alsnog het merendeel van de waarde van een contract inkopen in een land waar een IPI-maatregel tegen van kracht is. Dit geldt ook voor inschrijvers uit de EU en GPA-landen. In geval van niet-naleving van de bepalingen kunnen aanbestedende diensten een boete tussen de 10 en 30% van de waarde van het contract opleggen. Om de administratieve lasten voor het Europese mkb te beperken, geldt een uitzondering van de anti-omzeilingsverplichtingen voor deze groep.

Uitzonderingsgronden

De Raadspositie kent net als het Commissievoorstel enkele uitzonderingsgronden voor toepassing van IPI-maatregelen. Zo is een uitzondering voorzien wanneer toepassing van het IPI zou leiden tot een disproportionele stijging in de prijs of kosten van een aanbesteding. In de Raadspositie is daarnaast een uitzondering voor toepassing van het IPI opgenomen in gevallen van dwingende redenen van algemeen belang, zoals tijdens noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid. In geval van toepassing van een uitzonderingsgrond door aanbestedende diensten, dienen lidstaten de Commissie adequaat te informeren met het oog op uniforme toepassing en effectiviteit van het instrument.

Vergeleken met het Commissievoorstel uit 2016 bevat de Raadspositie geen aparte bepaling over uitsluiting van toepassing van het IPI op minst ontwikkelde landen. Reden voor deze wijziging is het breed gedeelde aandachtspunt dat IPI-maatregelen via minst ontwikkelde landen omzeild zouden kunnen worden. Met deze wijziging kan deze vorm van omzeiling worden geadresseerd via het instrument. Om alsnog rekening te houden met de ontwikkelingsdoelstellingen van de EU, is op verzoek van Nederland een overweging opgenomen waarin wordt verduidelijkt dat enkel in geval van een redelijke indicatie van omzeiling, toepassing van het IPI op minst ontwikkelde landen voorzien is.

Appreciatie

Het kabinet heeft in de besprekingen in Raadsverband ingezet op een effectief instrument, dat zo weinig mogelijke administratieve lasten met zich meebrengt. De Raadspositie vormt volgens het kabinet een goede balans tussen een stevig instrument en het tegengaan van omzeiling enerzijds, en beperkte administratieve lasten voor aanbestedende diensten en het bedrijfsleven anderzijds. Deze balans is zichtbaar in verschillende onderdelen van het instrument, die hieronder worden toegelicht.

Onderzoek, consultaties en betrokkenheid lidstaten

Het is voor het kabinet van belang dat lidstaten voldoende zeggenschap hebben in de toepassing van het instrument gezien de grote politieke impact die het kan hebben. Ook is het van belang dat lidstaten tijdig geïnformeerd worden door de Commissie. Aan beide aandachtspunten wordt tegemoet gekomen in de Raadspositie.

Vorm van IPI-maatregel

Zoals eerder gemeld aan uw Kamer was het kabinet niet overtuigd van de effectiviteit van een prijsopslag van maximaal 20%, en stond derhalve open voor een steviger invulling van het instrument. Met een bredere scoreopslag van maximaal 40% en een uiterste mogelijkheid tot uitsluiting van offertes is de effectiviteit van het instrument vergroot.

Drempelwaarden

Het kabinet was voorstander van het verhogen van de drempelwaarde voor werken met het oog op beperking van de administratieve lasten voor aanbestedende diensten en bedrijven. Met de huidige, gedifferentieerde drempelwaarden en aanvullende bepalingen over toepassing van het IPI op specifieke aanbestedingsprocedures worden administratieve lasten verder beperkt en sluit het instrument beter aan op de aanbestedingspraktijk in de EU.

Herkomst van de inschrijver en anti-omzeiling

Door de verschuiving naar een focus op de herkomst van de inschrijver in combinatie met contractuele voorwaarden ter voorkoming van omzeiling is volgens het kabinet een goede balans gevonden tussen het verder terugbrengen van administratieve lasten en behoud van effectiviteit van het IPI door anti-omzeilingsbepalingen.

Uitzonderingsgronden

Het is voor het kabinet wenselijk dat het instrument een noodventiel biedt voor lidstaten om in uitzonderlijke gevallen te kunnen besluiten om IPI-maatregelen niet toe te passen. De uitzonderingen in de Raadspositie zijn volgens het kabinet voldoende ingekaderd om uniforme toepassing en effectiviteit van het instrument te borgen.

Behoud nationale bevoegdheid restrictieve maatregelen

Het kabinet heeft er op aangedrongen dat de bestaande bevoegdheid van lidstaten om restrictieve maatregelen te treffen volgens de ruimte die de aanbestedingsrichtlijnen bieden in stand blijft. Dit is het geval in de Raadspositie.

Tijdige informatievoorziening

Het IPI bevat tot slot verschillende verplichtingen voor aanbestedende diensten waar aanbestedende diensten nog weinig ervaring mee hebben en die nader uitgewerkt moeten worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de beoordeling van gegevens om te controleren dat een IPI-maatregel niet omzeild wordt. Nederland heeft tijdens besprekingen in Raadsverband veelvuldig aandacht gevraagd voor het belang van tijdige informatievoorziening door de Commissie en lidstaten richting aanbestedende diensten. Nederland zal hier in het vervolgproces aandacht voor blijven vragen. De Commissie is voornemens om met richtsnoeren te komen voor aanbestedende diensten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer