

Vergaderjaar 2024–2025

36 810

Wet tot uitvoering van verordening (EU) 2022/1031 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juni 2022 over toegang van ondernemers, goederen en diensten uit derde landen tot de aanbestedings- en concessiemarkten van de Unie en procedures ter ondersteuning van onderhandelingen over toegang van ondernemers, goederen en diensten uit de Unie tot de aanbestedings- en concessiemarkten van derde landen (Instrument voor Internationale Overheidsopdrachten – IIO) (PbEU 2022, L 173)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1 INLEIDING

Dit wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Aanbestedingswet 2012 ter uitvoering van de Verordening voor het Instrument voor Internationale Overheidsopdrachten (hierna: Verordening IIO)¹. De Verordening IIO is op 29 augustus 2022 in werking getreden (conform artikel 15, op de zestigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie). De Verordening IIO introduceert een offensief handelspolitiek instrument met als doel om meer wederkerigheid op de markt voor overheidsaanbestedingen en concessies met derde landen te bewerkstelligen.

Met dit wetsvoorstel wordt in de Aanbestedingswet 2012 de mogelijkheid gecreëerd om ter uitvoering van de Verordening IIO bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen.

In hoofdstuk 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting zullen de inhoud en totstandkoming van de Verordening IIO worden toegelicht, waarna in hoofdstuk 3 de inhoud van dit wetsvoorstel wordt uiteengezet. In hoofdstuk 4 wordt de verhouding tot andere wetgeving

¹ Verordening (EU) 2022/1031 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juni 2022 over toegang van ondernemers, goederen en diensten uit derden landen tot de aanbestedings- en concessiemarkten van de Unie en procedures ter ondersteuning van onderhandelingen over toegang van ondernemers, goederen en diensten uit de Unie tot de aanbestedings- en concessiemarkten van derden landen (Instrument voor internationale overheidsopdrachten – IIO) (PbEU 2022, L 173). Zie ook: Mededeling van de Commissie inzake richtsnoeren ter vergemakkelijking van de toepassing van de IIO-verordening door aanbestedende diensten en aanbestedende instanties en door ondernemers (PbEU 2023, C 64).

geschetst. Hoofdstuk 5 gaat in op de gevolgen van het wetsvoorstel. In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan de advisering en toetsing van het wetsvoorstel. Tot slot bevat deze memorie van toelichting in deel II een transponeringstabel met betrekking tot de Verordening IIO.

2 DE VERORDENING IIO

2.1 Totstandkoming

Op 29 januari 2016 heeft de Europese Commissie een aangepast voorstel gepubliceerd voor een verordening over de toegang van ondernemers, goederen en diensten uit derde landen tot de aanbestedings- en concessiemarkten van de Europese Unie.² In het aangepaste voorstel wordt een offensief handelspolitiek instrument geïntroduceerd met als doel om meer wederkerigheid op de markt voor overheidsaanbestedingen en concessies met derde landen te bewerkstelligen. Dit omdat de Europese markt relatief open is voor inschrijvingen van ondernemingen uit derde landen, maar Europese ondernemingen obstakels ervaren in de toegang tot de markten in derde landen. De Verordening IIO is op 29 augustus 2022 in werking getreden.

2.2 Reikwijdte

De Verordening IIO is van toepassing op aanbestedingsprocedures die onder de klassieke sectoren richtlijn,³ de speciale sectoren richtlijn⁴ en de concessierichtlijn⁵ vallen en na inwerkingtreding ervan zijn gestart.

Een door de Europese Commissie vastgestelde IIO-maatregel (zie uitleg hierna) is uitsluitend van toepassing op aanbestedingsprocedures met een geraamde waarde die hoger ligt dan de door de Europese Commissie bepaalde drempelwaarde. Die geraamde waarde moet ten minste € 15.000.000 exclusief BTW zijn voor werken en concessies en ten minste € 5.000.000 exclusief BTW voor goederen en diensten, berekend overeenkomstig artikel 8 van de concessierichtlijn, artikel 5 van de klassieke sectoren richtlijn en artikel 16 van de speciale sectoren richtlijn. Een IIO-maatregel is alleen van toepassing op aanbestedingsprocedures die tussen de inwerkingtreding van die IIO-maatregel en het vervallen, intrekken of schorsen ervan zijn gestart.

2.3 Inhoud

Onderzoeken en besprekingen

Artikel 5 van de Verordening IIO geeft de Europese Commissie de bevoegdheid om onderzoek in te stellen in gevallen waarin wordt vermoed dat Europese ondernemingen op aanbestedingsmarkten van derde landen beperkingen ondervinden. Wanneer de Europese Commissie een onderzoek instelt, wordt dit bekendgemaakt via het Publicatieblad van de Europese Unie. Tegelijkertijd met deze bekendmaking wordt het betrokken derde land verzocht zijn standpunt in te dienen, relevante

² Een eerdere versie van het voorstel, gepubliceerd door de Europese Commissie op 21 maart 2012, kreeg onvoldoende steun in de Raad.

³ 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 (PbEU 2014, L 94).

⁴ Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de 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 (PbEU 2014, L 94).

⁵ Richtlijn 2014/23 van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PbEU 2014, L 94).

informatie te verstrekken en besprekingen aan te knopen met de Europese Commissie opdat vermeende beperkingen worden weggenomen.

IIO-maatregelen

Indien de Europese Commissie uit het hiervoor bedoelde onderzoek concludeert dat Europese ondernemingen beperkingen worden opgelegd, kan zij middels een uitvoeringshandeling een zogenoemde IIO-maatregel vaststellen. De Europese Commissie zal hiertoe overgaan als zij dit in het belang van de Europese Unie acht. In een IIO-maatregel kan de Europese Commissie besluiten de toegang van ondernemers, goederen of diensten uit een derde land tot aanbestedingsprocedures te beperken door aanbestedende diensten en aanbestedende instanties (hierna, zoals aangeduid in de Aanbestedingswet 2012: speciale-sectorbedrijven) te verplichten een scoreaanpassing op te leggen aan inschrijvingen die zijn ingediend door ondernemers uit het betrokken derde land, of inschrijvingen die zijn ingediend door ondernemers uit het betrokken derde land uit te sluiten.

Aanbestedende diensten die zijn vrijgesteld van de toepassing van de Verordening IIO

Om rekening te kunnen houden met de verschillen in administratieve capaciteit van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven, voorziet artikel 7 van de Verordening IIO in de mogelijkheid voor lidstaten om onder bepaalde strikte voorwaarden voor een beperkte lijst van lokale aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven vrijstelling aan te vragen van IIO-maatregelen.

Verplichtingen van de geselecteerde inschrijver

In het geval er sprake is van aanbestedingsprocedures die aan een IIO-maatregel zijn onderworpen, alsook in het geval er sprake is van opdrachten die zijn gegund aan de hand van een raamovereenkomst en de waarde van dergelijke opdrachten gelijk is aan of uitkomt boven een bepaalde drempelwaarde en die raamovereenkomst aan een IIO-maatregel is onderworpen, dienen aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven bepaalde verplichtingen op te leggen aan geselecteerde inschrijvers. Deze in artikel 8 van de Verordening IIO opgenomen verplichtingen dienen mogelijke omzeiling van een IIO-maatregel te voorkomen.

Uitzonderingen

Op grond van artikel 9 van de Verordening IIO mogen aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven besluiten een IIO-maatregel niet toe te passen. Aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven mogen dit besluiten indien: a) alleen inschrijvingen van ondernemers die van oorsprong zijn uit een derde land waarvoor een IIO-maatregel geldt voldoen aan de vereisten voor inschrijvingen, of b) het besluit de IIO-maatregel niet toe te passen gerechtvaardigd is op grond van dwingende redenen van algemeen belang, zoals volksgezondheid of bescherming van het milieu.

3 INHOUD VAN HET WETSVOORSTEL

3.1 Algemeen

Zoals eerder al benoemd, wordt met dit wetsvoorstel in de Aanbestedingswet 2012 de mogelijkheid gecreëerd om ter uitvoering van voorschriften van de Verordening IIO bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Deze mogelijkheid is beperkt tot nadere regels omtrent de verstrekking door aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven van gegevens aan bestuursorganen of andere instanties, bevoegde autoriteiten van andere lidstaten of de Europese Commissie.

De mogelijkheid wordt gecreëerd omdat de Verordening IIO vraagt om nadere uitvoeringsmaatregelen, welke niet op wetsniveau passen. Artikel 9, tweede lid, van de Verordening IIO bepaalt dat wanneer aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven besluiten een IIO-maatregel niet toe te passen, zij de Europese Commissie op een door de betrokken lidstaat te bepalen wijze bepaalde informatie verstrekken. Deze wijze dient te worden vastgesteld. Artikel 13 verlangt van lidstaten dat zij de Europese Commissie inlichtingen verstrekken over de toepassing van IIO-maatregelen, alsook over het aantal aanbestedingsprocedures van de centrale overheid en lagere overheden waarin een bepaalde IIO-maatregel werd toegepast, het aantal ontvangen inschrijvingen uit derde landen waarvoor die IIO-maatregel geldt en ten slotte de gevallen waarin een specifieke uitzondering op de IIO-maatregel werd toegepast. Aan dit verlangen kan enkel worden voldaan wanneer aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven lidstaten de benodigde informatie verstrekken. Voorgesteld wordt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te leggen dat aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven deze informatie dienen te verstrekken, zodat aan de verplichting ingevolge artikel 13 van de Verordening IIO kan worden voldaan.

3.2 Primaat van de wetgever

Wanneer een delegatiegrondslag wordt gecreëerd mag het primaat van de wetgever niet uit het oog worden verloren. Het primaat van de wetgever houdt in dat de wetgever zelf de voornaamste rechtspolitieke keuzes over de inhoud van het recht in wetgeving moet maken. Het primaat van de wetgever verzet zich er tegen dat aan de lagere regelgever de vrije hand wordt gegeven voor de vaststelling van regelgeving. Een te brede, algemene of vage delegatiegrondslag moet worden voorkomen.⁶

In dit kader wordt er op gewezen dat het bij de onderhavige delegatiegrondslag dient te gaan om nadere regels ter uitvoering van de Verordening IIO. Dit betekent dat de ruimte voor de Nederlandse wetgever om rechtspolitieke keuzes over de inhoud van het recht in nationale regelgeving te maken al beperkt is. Veel rechtspolitieke keuzes zijn al op Europees niveau gemaakt.⁷ Tegelijkertijd wordt de vrijheid van de lagere regelgever ingeperkt door de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te beperken tot nadere regels omtrent de verstrekking door aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven van gegevens aan bestuursorganen of andere instanties, bevoegde autoriteiten van andere lidstaten of de Europese Commissie.

⁶ Zie aanwijzing 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁷ Zie aanwijzing 9.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

4 VERHOUDING TOT ANDERE WETGEVING

De belangrijkste regels die dienen te worden toegepast bij aanbestedingsprocedures staan in de Europese richtlijnen voor aanbestedingen, te weten: de klassieke sectoren richtlijn, de speciale sectoren richtlijn en de concessierichtlijn. Deze aanbestedingsrichtlijnen zijn in het Nederlands recht geïmplementeerd bij en krachtens de Aanbestedingswet 2012. Uit het oogpunt van overzichtelijkheid lijkt het aangewezen voor uit de Verordening IIO voortvloeiende aanvullende regels, in beginsel eenzelfde weg na te streven. Onderhavige delegatiegrondslag maakt dat mogelijk.

5 GEVOLGEN VAN HET WETSVORSTEL

Dit wetsvoorstel creëert enkel een wettelijke grondslag in de Aanbestedingswet 2012 waarmee het mogelijk wordt om ter uitvoering van de Verordening IIO nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen. Het zorgt niet voor nieuwe rechten of verplichtingen ten aanzien van aanbestedingsprocedures.

Het voorstel heeft dan ook geen financiële gevolgen, uitvoeringsgevolgen of gevolgen van andere aard voor aanbestedingen. Evenmin heeft het voorstel gevolgen in het kader van toezicht en handhaving. Voorts leidt het voorstel niet tot administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

6 TOETSING EN ADVISERING

6.1 Adviescollege toetsing regeldruk

Het adviescollege toetsing regeldruk heeft dit besluit niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen directe gevolgen voor de regeldruk heeft.

De Minister van Economische Zaken,
V.P.G. Karremans

II TRANSPONERINGSTABEL VOOR VERORDENING (EU) 2022/1031

Verordening (EU) 2022/1031 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juni 2022 over toegang van ondernemers, goederen en diensten uit derde landen tot de aanbestedings- en concessiemarkten van de Unie en procedures ter ondersteuning van onderhandelingen over toegang van ondernemers, goederen en diensten uit de Unie tot de aanbestedings- en concessiemarkten van derde landen (Instrument voor Internationale Overheidsopdrachten – IIO) (PbEU 2022, L 173)

Verordening (EU) 2022/1031	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 1 (Onderwerp en toepassingsgebied)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; werkt rechtstreeks		
Artikel 2 (Definities)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; werkt rechtstreeks		
Artikel 3 (Vaststelling van de oorsprong)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; werkt rechtstreeks		
Artikel 4 (Vrijstelling voor goederen en diensten van oorsprong uit de minst ontwikkelde landen)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; bepaling richt zich tot de Europese Commissie		
Artikel 5 (Onderzoeken en besprekingen)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; bepaling richt zich tot de Europese Commissie		
Artikel 6 (IIO-maatregelen)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; bepaling richt zich tot de Europese Commissie of werkt rechtstreeks		
Artikel 7 (Lijst van aanbestedende diensten die zijn vrijgesteld van de toepassing van deze verordening)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; bepaling richt zich tot de Europese Commissie of werkt rechtstreeks		
Artikel 8 (Verplichtingen van de geselecteerde inschrijver)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; werkt rechtstreeks		
Artikel 9 (Uitzonderingen), eerste lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; werkt rechtstreeks		

Verordening (EU) 2022/1031	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 9 (Uitzonderingen), tweede lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; werkt rechtstreeks, met uitzondering van de zinsnede «op een door de betrokken lidstaat te bepalen wijze» Artikel I, onderdeel B (artikel 4.12b van de Aanbestedingswet 2012), voor wat betreft de zinsnede «op een door de betrokken lidstaat te bepalen wijze»	Indien een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf besluit een IIO-maatregel niet toe te passen, dient hij de Europese Commissie op een door de betrokken lidstaat te bepalen wijze te informeren. Op grond van het voorgestelde artikel 4.12b van de Aanbestedingswet 2012 kan deze wijze worden vastgesteld.	
Artikel 10 (Rechtsmiddelen)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; werkt rechtstreeks		
Artikel 11 (Comité-procedure)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; bepaling richt zich tot de Europese Commissie		
Artikel 12 (Richt-snoeren)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; bepaling richt zich tot de Europese Commissie		
Artikel 13 (Verslaglegging), eerste lid, eerste twee zinnen	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; bepaling richt zich tot de Europese Commissie		

Verordening (EU) 2022/1031	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 13 (Verslaglegging), eerste lid, derde zin	Artikel I, onderdeel B (artikel 4.12b van de Aanbestedingswet 2012)	De lidstaten dienen de Europese Commissie op verzoek inlichtingen te verstrekken over de toepassing van IIO-maatregelen, alsook over het aantal aanbestedingsprocedures van de centrale overheid en lagere overheden waarin een bepaalde IIO-maatregel werd toegepast, het aantal ontvangen inschrijvingen uit derde landen waarvoor die IIO-maatregel geldt en ten slotte de gevallen waarin een specifieke uitzondering op de IIO-maatregel werd toegepast. Om aan een dergelijk verzoek te kunnen voldoen, kan informatie van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven nodig zijn. Op grond van het voorgestelde artikel 4.12b van de Aanbestedingswet 2012 kunnen aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven verplicht worden de hiervoor bedoelde informatie te verstrekken.	
Artikel 13 (Verslaglegging), tweede lid, eerste tot en met derde zin	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; bepaling richt zich tot de Europese Commissie of werkt rechtstreeks		
Artikel 13 (Verslaglegging), tweede lid, vierde zin	Artikel I, onderdeel B (artikel 4.12b van de Aanbestedingswet 2012)	De lidstaten dienen de Europese Commissie op verzoek aanvullende informatie te verlenen over de toepassing van de maatregelen uit hoofde van deze verordening. Om aan een dergelijk verzoek te kunnen voldoen, kan informatie van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven nodig zijn. Op grond van het voorgestelde artikel 4.12b van de Aanbestedingswet 2012 kunnen aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven verplicht worden informatie te verstrekken.	

Verordening (EU) 2022/1031	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 14 (Evaluatie)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; bepaling richt zich tot de Europese Commissie		
Artikel 15 (Inwerkingtreding)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie; werkt rechtstreeks		