

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-04

Ontwikkelingsraad

Nr. 246

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 22 maart 2022

De vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over de brief van 6 juli 2021 inzake de Appreciatie Raadspositie Internationaal Aanbestedingsinstrument (Kamerstuk 22 112, nr. 3179).

De vragen en opmerkingen zijn op 19 januari 2022 aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voorgelegd. Bij brief van 9 februari 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Wuite

De griffier van de commissie,
Meijers

Vragen en antwoorden

Inbreng leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie danken de bewindslieden voor de toegezonden brief. Zij hebben daarover enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de Nederlandse industrie baat heeft bij een open economie op het gebied van productie, investeringen en innovaties, waarbij eerlijke concurrentie van groot belang is. De Europese aanbestedingsmarkt is op dit moment een van de grootste en meest toegankelijke ter wereld. De leden van de VVD-fractie vinden het realiseren van een mondiaal gelijk speelveld met bedrijven uit derde landen gebaseerd op wederkerige toegang tot elkaars aanbestedingsmarkten belangrijk.

De leden van de VVD-fractie steunen de Raadspositie dat 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. Dit verlaagt naar verwachting de administratieve last en complexiteit van procedures. Hoe wordt in de uitwerking en de controle hierop de administratieve lastendruk zo laag mogelijk gehouden? Hoe wordt de verplichting van winnaars van aanbestedingen om aan te tonen dat ze niet alsnog het merendeel van de waarde van een contract inkopen in een land waartegen maatregelen van kracht zijn, vormgegeven? Welke administratieve last levert dit voor EU-bedrijven op en in hoeverre zal deze informatie openbaar worden gemaakt (in verband met potentieel bedrijfsgevoelige informatie)?

1. Antwoord van het kabinet:

In de Raadspositie wordt op verschillende manieren rekening gehouden met het beperken van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, maar ook die voor aanbestedende diensten.¹ Op basis van het contract dat wordt gesloten tussen de aanbestedende dienst en de ondernemer, moet het bedrijf dat een aanbesteding heeft gewonnen waarbij een IPI-maatregel van toepassing is, kunnen aantonen dat deze niet alsnog meer dan 50% van de waarde van een contract inkoopt in een derde land waartegen een IPI-maatregel van kracht is (zogenaamde anti-omzeiling-bepalingen). Aanbestedende diensten moeten bedrijven verzoeken dit aan te tonen in gevallen waar zij redelijke aanwijzingen hebben van niet-naleving van deze contractuele voorwaarden. Hierbij volstaat het dat een bedrijf aantoont dat meer dan 50% van de totale waarde van het contract van oorsprong is uit landen waartegen geen IPI-maatregel van kracht is (art. 7.2 Raadspositie). In die gevallen zullen bedrijven dus bewijsstukken moeten overhandigen aan de aanbestedende dienst om dit aan te tonen. Hierbij is bestaande EU-wetgeving op het gebied van gegevensbescherming en vertrouwelijkheid van toepassing. Informatie die in dit kader overhandigd wordt door bedrijven, waaronder bedrijfsgevoelige informatie, zal niet openbaar gemaakt worden. De administratieve lasten voor bedrijven die hiermee gepaard gaan, zullen onder andere afhangen van de complexiteit van de opdracht en of bedrijven reeds alle benodigde bewijsstukken bezitten voor andere doeleinden, zoals die om gebruik te kunnen maken van preferen-

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

tiële tariefbehandeling onder EU-handelsakkoorden. Het Europese mkb (of het mkb in een land dat onder de Government Procurement Agreement valt) is uitgezonderd van deze contractuele voorwaarden (art. 7.3 Raadspositie). Dit beperkt de administratieve lasten verder.

Aangaande de uitzonderingsgronden voor toepassing van maatregelen van het Internationaal Aanbestedingsinstrument (IPI) schrijven de voormalig Minister en Staatssecretaris dat een uitzondering van toepassing is voorzien «wanneer toepassing van het IPI zou leiden tot een disproportionele stijging in de prijs of kosten van een aanbesteding». In artikel 12 (1b) van dit gewijzigde voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad staat aangegeven dat een dergelijke uitzondering van toepassing is voorzien als «de toepassing van de maatregel zou leiden tot een onevenredige stijging van de prijzen of kosten van de opdracht». De leden van de VVD-fractie horen graag van de Minister wat de specificering van deze proportionaliteit/onevenredigheid behelst, en of dit voor de volledigheid procentueel te duiden is. Daarbij vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre deze uitzondering de effectiviteit van het IPI kan ondermijnen. Erkent het kabinet het risico dat juist bedrijven of landen die op dit moment het meeste profiteren van een ongelijk speelveld (bijvoorbeeld doordat zij een sterke thuisbasis hebben op een volledig gesloten binnenlandse aanbestedingsmarkt) mogelijk veel goedkoper kunnen werken dan Europese concurrenten, en dat de uitzondering van artikel 12 (1b) juist deze bedrijven bescherming zou kunnen bieden? Kan het kabinet zich in de komende onderhandelingen inzetten voor een restrictieve toepassing van de uitzonderingen, waarbij een maximale bevordering van het gelijke speelveld voor Europese bedrijven het uitgangspunt is?

2. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet erkent dat partijen uit derde landen soms door oneigenlijke voordelen, bijvoorbeeld via subsidies, goedkoper kunnen werken dan Europese concurrenten. Indien aanbestedende diensten deze uitzondering voor een disproportionele stijging in de prijs of kosten van een aanbesteding willen toepassen, dienen zij de Commissie tijdig en op basis van gegronde redenen hierover te informeren, met het oog op uniforme toepassing van het instrument (art. 8 Raadspositie). De uitzondering is dus niet algemeen toepasbaar. De uitzondering kan enkel onder voorwaarden worden toegepast. In de kabinetsappreciatie van de Raadspositie (Kamerstuk 22 112, nr. 3179) is met het oog op deze voorwaarden aangegeven dat de uitzondering voldoende is ingekaderd om uniforme toepassing en effectiviteit van het instrument te borgen.

Momenteel vinden onder het Franse voorzitterschap triloogonderhandelingen plaats over het IPI, waarbij de Raadspositie voor het voorzitterschap het uitgangspunt vormt. De uitzonderingsgronden vormen een discussiepunt in deze onderhandelingen, aangezien het Europees Parlement in zijn positie inzet op minder uitzonderingen.

In het kader van uitzonderingen hebben de leden van de VVD-fractie ook vragen over het in de Raadspositie toegevoegde artikel 26 (a) waardoor lidstaten decentrale overheden en andere aanbestedende diensten kunnen aanwijzen die zijn uitgezonderd van het IPI om rekening te houden met «de diversiteit aan bestuurlijke capaciteit». Kan het kabinet uitleggen waarom dit nodig is? Hoeveel beleidsvrijheid hebben lidstaten hierbij om

grote delen van hun nationale aanbestedingsmarkt de facto van het IPI uit te zonderen, als veel van die aanbestedingen decentraal gebeuren? Wie handhaaft de strikte vereisten waar het artikel over spreekt?

De leden van de VVD-fractie merken in relatie tot artikel 26 (a) op dat decentrale overheden voor kleinere aanbestedingen toch al uitgezonderd zijn, door de generieke drempelwaarde van 15 miljoen euro voor werken en 5 miljoen euro voor goederen en diensten. Zij snappen dat bijvoorbeeld de aanleg van een buurtspeeltuin door een gemeente niet onder IPI hoeft te vallen, maar waarom zou dit moeten gelden voor grotere projecten zoals een openbaar werk met een waarde van meer dan 15 miljoen euro? Als die aanbestedende autoriteit niet de «bestuurlijke capaciteit» heeft om de IPI-regels toe te passen, is deze autoriteit dan überhaupt wel in staat om op een verantwoorde wijze bedragen boven de 15 miljoen euro uit te geven?

Is het mogelijk dat een decentrale overheid wordt uitgezonderd van de IPI-verplichting wegens een gebrek aan bestuurlijke capaciteit, maar ondertussen voor de uitvoering van werken wel EU-subsidies uit bijvoorbeeld structuurfondsen ontvangt? Wat zegt dat gebrek aan bestuurlijke capaciteit dan over de capaciteit om EU-gelden op een doelmatige manier te besteden? Kan het kabinet ook zeggen of zij voornemens is om in Nederland overheden van het IPI uit te zonderen?

3. Antwoord van het kabinet:

Artikel 6 van de Raadspositie is toegevoegd om een gelijkere verdeling op EU-niveau mogelijk te maken van aanbestedingsprocedures waarbij IPI-maatregelen van kracht zullen zijn. Het is de verwachting dat door de generieke drempelwaarden kleinere aanbestedende diensten minder vaak te maken hebben met het instrument. De mogelijkheid om decentrale overheden uit te zonderen, is aan strenge voorwaarden verbonden. Een lidstaat moet een onderbouwd verzoek hiertoe bij de Commissie in dienen en daarbij data overhandigen over toekenning van opdrachten door de aanbestedende dienst in de afgelopen drie jaar die boven de drempelwaarden van het instrument uitkwamen. Een uitzondering mag enkel worden toegekend wanneer de waarde van de opdrachten van alle overige aanbestedende diensten van de betreffende lidstaat, boven de 75% blijft van de totale waarde aan aanbestedingen onder de aanbestedingswetgeving van de EU (art. 6 Raadspositie). Hiermee zou de effectiviteit van het instrument voldoende gewaarborgd blijven. De lijst met aanbestedende diensten vormt momenteel een discussiepunt in de trilogonderhandelingen. Het kabinet heeft daarom nog geen positie ingenomen ten aanzien van het eventueel uitzonderen van specifieke Nederlandse decentrale overheden.

Verder is de toepassing van het IPI niet zomaar vergelijkbaar met het uitgeven van Europese subsidies. Toepassing van de IPI-verplichtingen betreft werkzaamheden van een andere aard en vraagt om andere capaciteiten dan doelmatige besteding van Europese subsidies.

Daarnaast hebben de leden van de VVD-fractie nog een vraag over de drempelwaarde van 15 miljoen euro voor diensten. Waar is deze hogere drempelwaarde voor diensten op gebaseerd, omdat de drempelwaarde voor zowel diensten als goederen eerst vijf miljoen euro was? Is 15 miljoen euro niet een te hoog bedrag, dat de effectiviteit van het instrument beperkt?

4. Antwoord van het kabinet:

De drempelwaarde voor goederen en diensten staat in de Raadspositie nog steeds op 5 miljoen euro. De drempelwaarde van 15 miljoen geldt voor werken en concessies. In lijn met de Europese aanbestedingsrichtlijnen wordt gedifferentieerd tussen goederen (leveringen) en diensten enerzijds, en werken en concessies anderzijds. De drempelwaarden in de Raadspositie zijn onder andere tot stand gekomen op basis van data van overheidsaanbestedingen in Tenders Electronic Daily (TED), het online EU-portaal met informatie over aanbestedingen, die de Commissie heeft geanalyseerd. Hierbij is gekeken naar drempelwaarden waarbij een balans wordt gevonden tussen voldoende effectiviteit van het instrument (het percentage van de totale waarde aan opdrachten dat onder het instrument zou vallen bij een bepaalde drempelwaarde) en het beperken van administratieve lasten voor aanbestedende diensten en het bedrijfsleven (de hoeveelheid opdrachten die dit zou betreffen).

De leden van de VVD-fractie hebben ook een vraag over de opslag van 40%. Zij steunen dat dit veranderd is ten opzichte van de eerdere 20%, maar vragen zich nog steeds af of het bedrag voldoende is. Zou het niet beter zijn om tussen de opties van 40% en volledige uitsluiting nog de mogelijkheid te hebben een hogere prijsopslag te berekenen?

5. Antwoord van het kabinet:

In de Raadspositie is gekozen voor een hogere maximum scoreopslag van 40%. De aanvankelijke redenering was dat deze voldoende mogelijkheden zou moeten bieden om in te zetten op wederkerigheid via het instrument, zonder daarbij de facto tot uitsluiting van biedingen over te gaan vanwege de hoogte van de scoreopslag. Het maximum percentage van de scoreopslag vormt momenteel een discussiepunt in de triloogonderhandelingen.

Inbreng leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de toelichting op de overeengekomen Raadspositie over het Internationaal Aanbestedingsinstrument (IPI). De leden van de D66-fractie ondersteunen de doelstelling van het instrument, namelijk het creëren van een mondiaal gelijkspelveld, maar hebben nog wel enkele vragen.

Ten eerste vragen de leden zich af waarom ervoor is gekozen om de uiteindelijke bevoegdheid voor het nemen van een IPI-maatregel bij de Raad neer te leggen in plaats van de Europese Commissie. De Europese Commissie zou in theorie beter als onafhankelijke beoordelaar op kunnen treden, omdat zij geen directe belangen heeft in aanbestedingsprocedures waar lidstaten die wel kunnen hebben. Daarbij kan het zoeken van een gekwalificeerde meerderheid in de Raad leiden tot vertraging en inconsistent beleid. Hoe kijkt de Minister hiernaar? Is er onder artikel 207 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (TFEU) ruimte om de Commissie de bevoegdheid te geven om IPI-maatregelen te nemen?

6. Antwoord van het kabinet:

De Raadspositie kent net als het wetsvoorstel van de Commissie uit 2016 de Commissie de bevoegdheid toe om uitvoeringshandelingen vast te stellen die nodig zijn voor de uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Besluitvorming over de uitvoeringshandelingen vindt plaats via de onderzoeksprocedure, een gebruikelijke comitologieprocedure binnen de

handelspolitiek. Hierbij mag de Commissie een uitvoeringshandeling niet aannemen wanneer een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten tegenstemt. De Commissie mag volgens de onderzoeksprocedure een uitvoeringshandeling aannemen als er een gekwalificeerde meerderheid voor is, of wanneer er geen advies door het comité van vertegenwoordigers van lidstaten is uitgebracht. De Raad zet in op aanscherping van deze procedure door opname van een «no-opinion clause», op basis waarvan de Commissie de uitvoeringshandeling niet mag aannemen wanneer er door het comité geen advies is uitgebracht. Het kabinet acht deze rol van de vertegenwoordigers van de lidstaten door middel van comités bij besluitvorming wenselijk gezien de inhoud van het instrument en mogelijke impact op aanbestedingsprocedures. Deze procedure zal niet tot onnodige vertraging leiden aangezien stemming verloopt via het proces zoals vastgelegd in Verordening (EU) nr. 182/2011. Daarbij geldt dat vertegenwoordigers van de lidstaten ook in geval van betrokkenheid via de zogenaamde raadgevingsprocedure geconsulteerd moeten worden door de Commissie.

Het voorstel van de Commissie is gebaseerd op artikel 207 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 207, tweede lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen die het kader voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek van de EU bepalen. Het zwaartepunt van het voorstel ligt op het gebied van gemeenschappelijke handelspolitiek. Het kabinet acht deze rechtsgrondslag derhalve geschikt.

Ten tweede vragen de leden zich af of de Minister verder kan toelichten waarom voor een onderzoekstermijn van 9 maanden is gekozen. Beperkt dit niet in zekere mate de effectiviteit van het instrument? Dit verlaagt wellicht de druk op derde landen om snel tot een oplossing te komen. Biedt dit derde landen ook niet juist gelegenheid om mogelijkheden tot omzeiling te onderzoeken?

7. Antwoord van het kabinet:

Doel van het instrument is om wederkerigheid op de markt voor overheidsaanbestedingen af te dwingen, zodat EU-bedrijven betere toegang krijgen tot aanbestedingen in derde landen. Derde landen worden 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.

Het heeft de voorkeur dat consultaties met het derde land direct tot een oplossing leiden, zonder dat de EU daarbij IPI-maatregelen hoeft toe te passen. Vanuit ervaringen van de Commissie met andere onderhandelingen is bekend dat besprekingen op het gebied van markttoegang doorgaans enige tijd in beslag nemen, omdat deze vaak betrokkenheid van meerdere overheidsorganisaties op verschillende niveaus vereisen. Het verkorten van de onderzoeks- en consultatieperiode zou mogelijk het doel van het instrument ondermijnen om markttoegang voor Europese bedrijven te realiseren. Het betreft daarnaast een maximumperiode.

Ten derde vragen de leden zich af waarom voor de drempelwaarde van 15 miljoen euro voor werken en concessies en 5 miljoen euro voor diensten en goederen is gekozen. Zijn dit in ogen van de Minister de meest effectieve drempelwaarden? Kan de Minister toelichten hoe deze tot stand zijn gekomen? Hoe beoordeelt de Minister de inzet van het Europees Parlement voor een drempelwaarde van 10 miljoen euro voor werken en concessies? Kan de Minister reflecteren op de manier waarop anti-omzeiling in het huidige voorstel is vormgegeven? Hoe zal bijvoorbeeld de verplichting van bedrijven om aan te tonen dat zij niet alsnog inkopen in landen waartegen een IPI-regel van kracht is, er in de praktijk uit komen te zien? Hoeveel administratieve lasten zal dit met zich mee brengen voor bedrijven? Welke onafhankelijke instantie zal dit controleren?

8. Antwoord van het kabinet:

De Raad heeft bij de vaststelling van zijn standpunt voor deze drempelwaarden gekozen met het oog op het vinden van een balans tussen voldoende effectiviteit van het instrument en het beperken van administratieve lasten voor aanbestedende diensten en het bedrijfsleven. Zie ook het antwoord op vraag 5 hierboven. Het Europees Parlement is tot een inzet van 10 miljoen euro gekomen waar het de drempelwaarde voor werken en concessies betreft. Daarmee wordt enerzijds de reikwijdte van mogelijke IPI maatregelen groter, terwijl anderzijds dit ook betekent dat de administratieve lasten voor aanbestedende diensten en het bedrijfsleven groter zullen zijn. Uw Kamer zal in lijn met de informatie-afspraken met de Kamer geïnformeerd worden over de onderhandelingen met het EP. Voor informatie over de anti-omzeilingsbepalingen, controle hierop, en administratieve lasten die hiermee gepaard kunnen gaan verwijst het kabinet u naar het antwoord op vraag 1.

Ten vierde vragen de leden van de D66-fractie zich af of de Minister een overzicht kan geven van de uitzonderingsgronden zoals de Raadspositie die nu voorziet. Kan de Minister toelichten hoe dit instrument, ondanks dat zij meerdere uitzonderingsgronden voorziet, voldoende ingekaderd is en hoe uniforme toepassing gewaarborgd is?

9. Antwoord van het kabinet:

De uitzonderingsgronden in de Raadspositie zijn opgenomen in artikel 6, welke de lijst met decentrale aanbestedende diensten betreft die onder voorwaarden uitgezonderd kunnen worden. De overige uitzonderingen zijn opgenomen in artikel 8 van de Raadspositie, waarbij een uitzondering mogelijk is: a) indien enkel offertes uit IPI-landen overblijven na toepassing van IPI-maatregelen, b) in gevallen van dwingende redenen van algemeen belang, zoals tijdens noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid, en c) wanneer toepassing van het IPI zou leiden tot een disproportionele stijging in de prijs of kosten van een aanbesteding. Deze uitzonderingsgronden kunnen enkel onder bepaalde voorwaarden worden toegepast. Voor deze voorwaarden verwijst het kabinet u naar het antwoord op vraag 1 en 2.

De leden begrijpen dat de uitzondering voor de minst ontwikkelde landen is opgeheven om omzeiling tegen te gaan. De leden van de D66-fractie maken zich wel enige zorgen over de positie van de minst ontwikkelde landen hierin. Hoe beoordeelt de Minister dit in het kader van beleidsco-

herentie, en het inzetten van handel als instrument juist om ontwikkelings-samenwerking te versterken? Is de Minister het met de leden van de D66-fractie eens dat de minst ontwikkelde landen niet achtergesteld moeten worden in dit instrument? Kan de Minister toelichten hoe dit in dit instrument gewaarborgd zal zijn?

10. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet hecht grote waarde aan de coherentie van het instrument met de ontwikkelingsdoelstellingen van de EU. Maar het kabinet erkent ook het risico dat IPI-maatregelen via minst ontwikkelde landen omzeild zouden kunnen worden. Daarom is op verzoek van Nederland een overweging opgenomen in de Raadspositie waarin wordt verduidelijkt dat enkel in geval van een redelijke indicatie van omzeiling, toepassing van het IPI op minst ontwikkelde landen voorzien is.

In de triloogonderhandelingen vormt de precieze manier waarop rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsdoelstellingen van de EU in de toepassing van het instrument nog onderwerp van gesprek. Voor het kabinet is en blijft het van belang dat het toekomstige instrument voldoende rekening houdt met de belangen van minst ontwikkelde landen. Nederland zal hier in de besprekingen in de Raad ook aandacht voor blijven vragen.

Verder vragen de leden van de D66-fractie zich af of de Minister kan toelichten hoe een bredere score opslag tot 40% precies in de praktijk zal werken. Begrijpen de leden het correct dat in dit geval kwaliteit een sterkere rol speelt in het winnen van een aanbesteding? Welke criteria worden dan gehandhaafd voor kwaliteit? Zal duurzaamheid ook een kenmerk zijn in die beoordeling? Kan er voorrang gegeven worden aan aanbestedingen die aan bepaalde duurzaamheidseisen voldoen?

11. Antwoord van het kabinet:

Het is gangbaar dat aanbestedingen worden gegund op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). Dit betekent dat de beste prijskwaliteitverhouding in principe bepalend is voor het winnen van een aanbesteding. In de Raadspositie wordt een brede score opslag van maximaal 40% voorgesteld in plaats van een prijsopslag uit het oorspronkelijke voorstel. Wanneer de opslag enkel over de prijs zou worden gerekend en de prijs slechts een klein aandeel vormt in de beoordeling, kan dit betekenen dat de inschrijving na toepassing van IPI nog steeds als winnaar uit de bus komt. Om die reden heeft de Raad voorgesteld dit aan te passen naar een brede score opslag. Een brede score opslag komt namelijk bovenop de gewogen eindscore en is daarmee onafhankelijk van de gewichten die in de aanbesteding toegekend zijn aan prijs of kwaliteit.

Aanbestedende diensten zijn vrij om in hun aanbesteding kwaliteitscriteria toe te passen, zoals duurzaamheidscriteria. Dit is ongeacht of IPI moet worden toegepast of niet.

Tot slot, kan de Minister een toelichting geven op het te verwachten tijdsplan? Klopt het dat de Fransen dit graag voor de Franse presidentsverkiezing af willen ronden? Zo ja, hoe beïnvloedt dit de dialoog? Wanneer verwacht de Minister dat dit instrument geïmplementeerd gaat worden? Hoe hangt dit instrument samen met bijvoorbeeld het anti-dwang

mechanisme waarvoor de Europese Commissie eerder het voorstel presenteerde? Kan de Minister reflecteren op de vraag in hoeverre deze maatregelen protectionistisch kunnen zijn?

12. Antwoord van het kabinet:

Frankrijk streeft naar afronding van de triloogonderhandelingen gedurende zijn EU-voorzitterschap. Zowel de Commissie, het Europees Parlement, als de Raad zien het belang van spoedige afronding van de onderhandelingen met het oog op het realiseren van een effectief instrument. De datum van inwerkingtreding van het IPI is afhankelijk van wanneer een akkoord bereikt wordt en voorzien voor 60 dagen na publicatie van de verordening in het Publicatieblad van de EU. De eerste toepassing van een IPI-maatregel onder het instrument zal vervolgens enige tijd duren gezien de onderzoeks- en consultatiefase.

Het IPI en het wetsvoorstel voor een anti-dwanginstrument dienen verschillende doelen. Waar het IPI gericht is op het afdwingen van wederkerigheid op de markt voor overheidsaanbestedingen, is het voorstel voor een anti-dwang instrument erop gericht om economische dwang door derde landen te voorkomen en daar desnoods (onder voorwaarden) op te reageren. De Commissie stelt onder het anti-dwang instrument voor om ook beperkende maatregelen te kunnen nemen op het gebied van overheidsaanbestedingen. Het kabinet zal daarom inzetten op coherentie tussen beide instrumenten, ook al dienen ze verschillende doelen, met het oog op de effectiviteit en juridische houdbaarheid van op te leggen maatregelen, alsook het beperken van administratieve lasten.

Het IPI is in de ogen van het kabinet niet protectionistisch van aard. Het instrument is namelijk niet primair gericht op het sluiten van de EU-aanbestedingsmarkt, maar dient om wederkerigheid op de markt voor overheidsaanbestedingen te bewerkstelligen. Daarbij prioriteert het instrument dialoog met het derde land in kwestie, en dienen eventuele beperkende maatregelen proportioneel vormgegeven te worden.

Inbreng leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister een update te geven van de onderhandelingen over het Internationaal Aanbestedingsinstrument (IPI). Aangezien de brief van juli 2021 is en daarin wordt aangegeven dat de onderhandelingen in het najaar starten, vragen deze leden om een actualisering en eventueel verslag inclusief speelveld van de onderhandelingsronden die reeds zijn geweest. Deze leden vragen de Minister tevens een voortgang te geven zover die er is op het voorstel voor de Verordening buitenlandse subsidies.

13. Antwoord van het kabinet:

Nadat het Europees Parlement (EP) op 18 december een positie aannam², heeft op 18 december 2021 onder het Sloveense voorzitterschap een eerste oriënterende triloog plaatsgevonden. Op 18 januari heeft onder het Franse voorzitterschap de meest recente politieke triloog plaatsgevonden. Het EP heeft in zijn positie verschillende onderdelen uit de Raadpositie overge-

² Zie https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0337_EN.pdf

nomen, waaronder dat 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, en de mogelijkheid om als IPI-maatregel een scoreopslag te hanteren. Er zijn echter verschillende onderdelen waar de EP-positie afwijkt van de Raadspositie. Het betreft onder andere drempelwaarden voor werken en concessies (het EP zet in op 10 miljoen euro in plaats van 15 miljoen), de maximale scoreopslag die opgelegd kan worden (het EP zet in op maximaal 100%, de Raad op 40%), aanvullende verplichting tot rapportage over verplichtingen die voortkomen uit internationale milieu-, sociale- en arbeidsrechten, waar het EP erop inzet dat die enkel onder het IPI zouden gelden, de precieze manier waarop rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsdoelstellingen van de EU in de toepassing van het instrument, en uitzonderingsgronden en de rol van de Commissie hierbij. De komende periode zal nader onderhandeld worden, waarbij de inzet van het Franse voorzitterschap is om onderhandelingen gedurende zijn EU-voorzitterschap af te ronden.

Daarnaast vinden momenteel de onderhandelingen plaats over de Raadspositie ten aanzien van de Verordening buitenlandse subsidies onder leiding van het Franse voorzitterschap. Het Franse voorzitterschap streeft ernaar om in juni in de Raad tot een gemeenschappelijk standpunt te komen. De Commissie Internationale Handel van het Europees Parlement heeft onlangs een concept opinie gepubliceerd³, waarbij zij dezelfde tijdslijn aanhoudt. Hierna zullen dan de trilogieën starten. Nederland zet zich in voor een effectief instrument om marktverstoring gedrag aan te pakken.⁴

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 leden van de CDA-fractie vragen de Minister of deze verordening, wanneer eenmaal goedgekeurd, ook met terugwerkende kracht toegepast kan worden op aanbestedingen die op dit moment lopen, dus niet op de aanbestedingen die reeds zijn goedgekeurd. Wanneer dat zo is vragen de leden van de CDA-fractie de Minister of het ministerie een overzicht heeft van bedrijven en aanbestedingen die dit gaat treffen.

14. Antwoord van het kabinet:

Het IPI kan niet met terugwerkende kracht worden toegepast op aanbestedingsprocedures. Dit zou ook niet wenselijk zijn met oog op rechtszekerheid. IPI-maatregelen zijn enkel van toepassing op aanbestedingsprocedures die onder de reikwijdte van de maatregel vallen en die gestart zijn na inwerkingtreding van de IPI-maatregel.

De leden van de CDA-fractie vragen nadrukkelijk in hoeverre deze verordening gebruikt kan worden om Chinese inmenging tegen te gaan, en naar de wederkerigheid van deze verordening op basis waarvan Europese bedrijven eenvoudiger toegang krijgen tot de Chinese markt. De leden van de CDA-fractie hechten ook veel waarde aan het realiseren van een gelijk speelveld en verwachten dat deze verordening daar aan bij zal dragen.

³ Zie https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/INTA-PR-703002_EN.pdf

⁴ BNC-fiche Verordening buitenlandse subsidies, Kamerstuk 22 112, nr. 3133.

15. Antwoord van het kabinet:

Zoals aangegeven in antwoord op vraag 8 is het doel van het instrument om wederkerigheid op de markt voor overheidsaanbestedingen af te dwingen, zodat EU-bedrijven betere toegang krijgen tot aanbestedingen in derde landen. Daarmee worden derde landen ertoe bewogen partij te worden bij de 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. Daarmee draagt het instrument bij aan een gelijk spelveld voor Europese bedrijven in derde landen. Het IPI kan dus worden ingezet in relatie tot gebrek aan wederkerigheid in de toegang tot de markt voor overheidsaanbestedingen in China. Het instrument is door de inzet op het realiseren van toegang tot markten voor overheidsaanbestedingen voor Europese bedrijven echter niet primair gericht op het sluiten van de Europese aanbestedingsmarkt, maar beperkende maatregelen kunnen wel het gevolg zijn van inzet van het instrument.

Deze leden vragen de Minister of deze verordening ook betrekking heeft op de eis tot naleving van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs), duurzaamheidscriteria en richtlijnen voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO), zoals de richtlijnen voor multinationale ondernemingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) of de *UN guiding principles*.

16. Antwoord van het kabinet:

Nee, dat is niet het geval. Verplichtingen uit EU-aanbestedingswetgeving op het gebied van internationale milieu-, sociale- en arbeidsrechten zijn echter onverminderd van toepassing op aanbestedingsprocedures, ook die waarop IPI-maatregelen van toepassing zullen zijn.⁵ Dat geldt eveneens voor de ambities in het Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021–2025. Verder moet binnen de Rijksinkoop in alle Europees aanbestede contracten in tien risico-categorieën een contractvoorwaarde worden opgenomen, waarmee een verplichting tot het toepassen van gepaste zorgvuldigheid ten aanzien van sociale risico's in de productieketen wordt opgelegd aan opdrachtnemers.⁶ Momenteel wordt gewerkt aan een uitvoeringsagenda Internationale Sociale Voorwaarden (ISV). Hierin staat welke concrete stappen er genomen zullen worden om de toepassing van ISV binnen de Rijksinkoop te verbeteren.

Een van de IPI-maatregelen is dat de Commissie in uitzonderlijke en ernstige gevallen kan besluiten tot uitsluiting van offertes van partijen bij aanbestedingen. De leden van de CDA-fractie vragen de Minister deze uitzonderlijke gevallen te benoemen en vragen of deze worden opgesomd in de verordening. Deze leden vragen of landen daarbij ook onder extra toezicht kunnen vallen waardoor dergelijk uitzonderlijke of ernstige gevallen in een andere context geplaatst kunnen worden en daardoor eerder kunnen worden toegepast. De leden van de CDA-fractie vragen of de lidstaten ook landen een dergelijke kwalificatie kunnen geven of dat lidstaten dit altijd via de Europese Commissie moeten organiseren.

⁵ Artikel 18 lid 2 van richtlijn 2014/24/EU, artikel 36 lid 2 van richtlijn 2014/25/EU en artikel 30 lid 3 van richtlijn 2014/23/EU.

⁶ Zie ook <https://www.piano.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen/ketenverantwoordelijkheid/isv-het-inkoopproces/fase-1>.

17. Antwoord van het kabinet:

De Raadspositie bevat geen overzicht van uitzonderlijke gevallen waarbij Europese bedrijven geconfronteerd worden met ernstige en structurele beperkingen in de toegang tot aanbestedingsmarkten die uitsluiting van offertes van bedrijven bij aanbestedingen rechtvaardigt. Er is namelijk een grote verscheidenheid aan beperkende maatregelen op het gebied van aanbestedingen die Europese bedrijven ondervinden in verschillende sectoren in derde landen. Ook het Commissievoorstel en de positie van het Europees Parlement bevatten geen opsomming. Het is aan de Commissie om gedurende de onderzoeks- en consultatieperiode vast te stellen of de beperkende maatregelen van het derde land in kwestie dermate ernstig en structureel zijn, dat uitsluiting van bedrijven een proportionele maatregel zou zijn. Daarbij geldt dat uitsluiting van bedrijven niet mogelijk is wanneer er slechts een beperkt aantal alternatieve leveranciers is (art. 5.8 in de Raadspositie). Lidstaten dienen vervolgens gedurende de besluitvorming over uitvoeringshandelingen te oordelen of ze de onderbouwing van de Commissie delen en de maatregel steunen. Verder blijft de bevoegdheid van lidstaten bestaan om restrictieve maatregelen te treffen – volgens de ruimte die de aanbestedingsrichtlijnen biedt – in stand in de Raadspositie.

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister in hoeverre en in welke gevallen er afgeweken kan worden van de drempelwaarden. Deze leden kunnen zich bijvoorbeeld voorstellen dat projecten worden opgedeeld in verschillende fasen waarbij elke fase binnen de gestelde normen van 5 miljoen euro blijft. Deze leden vragen de Minister of ook met dergelijke samenhang rekening wordt gehouden. Voorts wordt er om de administratieve lasten voor het Europese midden- en kleinbedrijf te beperken een uitzondering van de anti-omzeilingsverplichtingen voor deze groep geregeld. De leden van de CDA-fractie vragen de Minister dit nader toe te lichten en daarbij aan te geven hoe die uitzondering in de praktijk werkt.

18. Antwoord van het kabinet:

In lijn met de Europese aanbestedingsrichtlijnen wordt in de Raadspositie gedifferentieerd tussen de drempelwaarde voor goederen en diensten enerzijds (5 miljoen euro) en de drempelwaarde voor werken en concessies anderzijds (15 miljoen euro). Daarnaast is in de Raadspositie aandacht voor overheidsopdrachten die in percelen in de markt worden gezet en voor specifieke aanbestedingsprocedures die uit meerdere fasen bestaan, namelijk raamwerkovereenkomsten (waarbij er eerst een brede overeenkomst wordt gesloten en later opdrachten worden weggezet) en 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). Bij een opdracht die in percelen is opgeknipt, wordt gekeken naar de geraamde totale waarde, zoals gangbaar is in de aanbestedingspraktijk. Onder een bepaalde drempel kunnen percelen vrijgesteld worden met oog op de toegang voor het mkb. Dit is in lijn met de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Volgens de Europese aanbestedingsrichtlijnen is het niet toegestaan om opdrachten op te knippen om de Europese aanbestedingsdrempels te omzeilen. Om dubbele toepassing van een IPI-maatregel te voorkomen volgt uit de Raadspositie en de positie van het Europees Parlement dat een IPI-maatregel wordt

toegepast op de raamovereenkomst en niet op individuele opdrachten binnen de raamovereenkomst. Voor individuele opdrachten binnen dynamische aankoopssystemen geldt dat IPI van toepassing is, tenzij het gaat om een heel kleine opdracht. Voorts is er om de administratieve lasten voor het Europese midden- en kleinbedrijf te beperken een uitzondering van de anti-omzeilingsverplichtingen voor deze groep voorzien (art. 7.3 Raadspositie).

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister aan te geven in hoeverre er ook rekening wordt gehouden of de regels omtrent staatssteun complementair zijn aan de IPI verordening. Deze leden kunnen zich voorstellen dat lidstaten de middelen in de verordening gebruiken om de eigen industrie voorrang te verlenen bij projecten.

19. Antwoord van het kabinet:

Er is geen directe link tussen het Europees staatssteunkader en het IPI en beide instrumenten bijten elkaar niet. Het IPI is een handelspolitiek instrument om wederkerigheid af te dwingen in de toegang tot markten voor overheidsaanbestedingen voor EU-bedrijven in derde landen die geen aan de EU vergelijkbare markttoegang verlenen. Hiermee draagt IPI bij aan een gelijk speelveld 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.

Het Europees staatssteunkader richt zich op regels voor staatssteun die wordt gegeven door lidstaten, om te voorkomen dat de concurrentie op de Europese markt kan worden verstoord. Voor overheidssteun uit derde landen aan ondernemingen actief op de interne markt, ontbreekt op dit moment regelgeving. Dit terwijl dergelijke steun kan leiden tot concurrentievervalsing op de Europese interne markt. Het is daarom zeer positief dat de Europese Commissie met het wetsvoorstel buitenlandse subsidies is gekomen. Nederland heeft hier erg op aangedrongen en zet zich in voor een effectief instrument – zie ook het BNC-fiche dat hierover naar uw Kamer is gestuurd.⁷

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister in hoeverre deze verordening gebruikt kan worden om economische sancties kracht bij te zetten. Deze leden kunnen zich bijvoorbeeld voorstellen dat bedrijven uit een land dat economisch gesanctioneerd wordt door de EU de toegang tot de Europese markt wordt ontnomen op basis van deze verordening.

20. Antwoord van het kabinet:

Maatregelen die de EU neemt onder het IPI, kunnen enkel worden ingezet voor het doel van het instrument: het afdwingen van wederkerigheid op de markt voor overheidsaanbestedingen. Het is niet mogelijk via het IPI maatregelen in te zetten in het kader van sancties die de EU oplegt.

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister hoe uitvoering is gegeven aan de motie-Inge van Dijk/Paul over een effectieve en spoedige implementatie van het IPI (Kamerstuk nr. 21 501-30, nr. 532). Is de indruk van de Minister dat decentrale overheden inmiddels voldoende op de hoogte zijn van de uitsluitingsmogelijkheden onder de *Government Procurement*

⁷ BNC-fiche Verordening buitenlandse subsidies, Kamerstuk 22 112, nr. 3133.

Agreement (GPA) om deze – indien daar aanleiding toe is – goed te kunnen toepassen? Gebeurt dit uitsluiten ook in de praktijk en kan de Minister hiervan voorbeelden delen?

21. Antwoord van het kabinet:

Uw Kamer is reeds per brief geïnformeerd over het eerste deel van de motie waarin wordt gevraagd om een inzet op een effectieve en spoedige implementatie van het IPI en de Kamer over de stand van zaken rondom het IPI te informeren (Kamerstuk 22 112, nr. 3179). Het tweede deel van de motie vraagt om een inzet op voorlichting aan en overleg met decentrale overheden over uitsluitingsmogelijkheden in lijn met verplichtingen onder de GPA van de WTO. Op PIANOo is een webpagina gepubliceerd met informatie over de reeds bestaande uitsluitingsmogelijkheden. PIANOo is het expertisecentrum aanbesteden van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, dat informatie, advies en praktische tips biedt bij aanbesteden. Er wordt niet bijgehouden in welke mate gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheden. Daarnaast is er met het oog op de toekomstige inwerkingtreding van IPI contact met verschillende overheids-lagen. In de komende maanden wordt hier aandacht aan besteed in bijeenkomsten van bestaande gremia, waarbij de uitsluitingsmogelijkheden ook nader onder de aandacht worden gebracht. Daarnaast zal het onderwerp een plek krijgen op het jaarlijkse congres van PIANOo voor overheidsinkopers. Met deze activiteiten wordt invulling gegeven aan het tweede deel van de motie.

Inbreng leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben de Appreciatie Raadspositie Internationaal Aanbestedingsinstrument gelezen. De leden hebben hier nog een aantal vragen over

De leden constateren dat er in juni 2021 een Raadspositie is bereikt ten opzichte van het IPI dat als doel heeft om EU-bedrijven meer kansen te geven tot aanbestedingen in derde landen. Deze appreciatie is inmiddels al wat ouder en gaat niet in op de onderhandelingen die in het najaar gestart zijn. De leden vragen de Minister wat de huidige stand van zaken van de onderhandelingen is. Waarin verschil de positie van het Europees Parlement met die van de Europese Raad?

22. Antwoord van het kabinet:

Zie het antwoord op vraag 14 hierboven.

Het IPI wordt door het vorige Kabinet getypeerd als een offensief handelsinstrument. Wat wordt hier precies mee bedoeld?

23. Antwoord van het kabinet:

Met de term «offensief handelsinstrument» wordt bedoeld dat het doel van het IPI is om wederkerigheid op de markt voor overheidsaanbestedingen af te dwingen. Het instrument is erop gericht dat EU-bedrijven betere toegang krijgen tot aanbestedingen in derde landen. Het gaat in beginsel dus niet om het beschermen van de Europese markt voor overheidsaanbestedingen. Als gevolg van toepassing van het instrument kunnen echter wel beperkende maatregelen worden genomen tegen partijen uit derde landen. Zie ook het antwoord op vraag 16.

Is het wenselijk om met alle derde landen een gelijk speelveld te creëren? Erkent de Minister dat dit nadelig kan uitpakken voor minder welvarende landen? Op welke manier houden zij voldoende kansen? Hoe kan de Minister rechtvaardigen dat een maximale prijsopslag van 40 procent op bedrijven uit derde landen op de Europese markt zorgt voor een gelijk speelveld? Is het niet wat cynisch om een ongelijk speelveld op de Europese markt te creëren als sanctie wanneer sprake zou zijn van een ongelijk speelveld richting derde landen?

24. Antwoord van het kabinet:

De inzet in EU-verband op een mondiaal gelijk speelveld betekent niet dat de EU met elk derde land eenzelfde mate van wederkerigheid moet nastreven. In het kader van IPI zou dat gezien de aanzienlijke verschillen in de markten voor overheidsaanbestedingen, zowel in omvang als de verdeling tussen centraal en decentraal niveau, ook niet realistisch zijn. De EU zal niet in alle gevallen overgaan tot het instellen van beperkende maatregelen, maar enkel bij ernstige en herhaaldelijke belemmeringen voor Europese bedrijven in de toegang tot aanbestedingsmarkten. De Europese markt voor aanbestedingen is relatief open en zal dat in belangrijke mate ook blijven. Daarbij blijft het voor het kabinet van belang dat het toekomstige instrument voldoende rekening houdt met de ontwikkelingsbelangen van minst ontwikkelde landen.

Het kabinet ziet een maximale brede scoreopslag van 40% als een geschikte maatregel om op proportionele wijze derde landen ertoe te bewegen om 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. Wanneer consultaties niet tot een oplossing leiden, is het kabinet er voorstander van dat de EU onder voorwaarden haar marktmacht via IPI kan inzetten als drukmiddel.

Op welke manier worden ontwikkelingslanden wel of niet uitgesloten van het IPI?

25. Antwoord van het kabinet:

Zie het antwoord op vraag 11.

Inbreng leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van de kabinetsappreciatie van de Raadspositie ten aanzien van het IPI. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

Deze leden zouden willen weten op welke manier de Kamer geïnformeerd kan worden over de toepassing van het IPI. Deze leden doelen op informatie over het aantal keer dat de prijsopslag ingezet wordt en in welke gevallen, met in achtneming van de vertrouwelijkheid van bedrijfsgevoelige informatie.

Deze leden hebben bovendien met instemming kennisgenomen van het feit dat op verzoek van Nederland een overweging is opgenomen om alsnog rekening te houden met de ontwikkelingsdoelstellingen van de EU, waarmee wordt verduidelijkt dat enkel in geval van een redelijke indicatie

van omzeiling, toepassing van het IPI op minst ontwikkelde landen voorzien is. Zij vragen de Minister de Kamer jaarlijks te informeren over die gevallen waarin geoordeeld is dat er een redelijke indicatie van omzeiling is en het IPI alsnog is toegepast.

26. Antwoord van het kabinet:

In de Raadspositie is opgenomen dat de Commissie elke drie jaar een rapport zal opstellen en delen met het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van het instrument (art. 11 Raadspositie). Ook het Commissievoorstel uit 2016 en de positie van het EP voorzien in een rapportageverplichting. Indien IPI-maatregelen zouden worden toegepast op minst ontwikkelde landen, dan zal hierover gerapporteerd worden in het rapport. Het kabinet verwacht dat dit rapport, net als andere rapporten van de Commissie over de toepassing van handelspolitieke instrumenten, publiekelijk beschikbaar wordt, met inachtneming van verplichtingen op het gebied van vertrouwelijkheid van gegevens. Het kabinet zal uw Kamer informeren wanneer dit rapport is gepubliceerd. Verder zal de Commissie bevindingen van onderzoeken die zijn uitgevoerd in het kader van het instrument ook publiceren in het Publicatieblad van de EU.

Inbreng leden van de Volt-fractie

De eerste triloogonderhandelingen tussen Commissie, Raad en Europees Parlement zijn op 16 december gestart. De tweede ronde heeft plaatsgevonden op 18 januari. Kan de Minister een update geven van de inhoud en uitkomsten van deze eerste onderhandelingen? Kan de Minister – al dan niet in een besloten briefing of door middel van een vertrouwelijk document – de Kamer informeren over de mogelijke compromissen die in de triloogonderhandelingen van 18 januari jl. besproken zijn?

Wat zijn de verwachtingen van de Minister ten aanzien van de triloogonderhandelingen? Wat is het verwachte tijdsplan? Hoeveel triloogonderhandelingen verwacht de Minister nog? Kan de Minister toezeggen de Kamer te informeren over de voortgang en uitkomsten van de triloogonderhandelingen?

Op 14 december stemde het Europees Parlement in met haar onderhandelingspositie over het IPI. Kan de Minister aangeven op welke punten de EP positie verschilt van die van de Raad? Hoe positioneert Nederland zich tegenover deze verschillen?

27. Antwoord van het kabinet:

Voor informatie over het verloop van de triloogonderhandelingen, de positie van het Europees Parlement en verschillen met de Raadspositie verwijst het kabinet u naar het antwoord op vraag 14. Indien uw Kamer nadere informatie wenst over de onderhandelingen waar het niet-openbare onderdelen betreft waarbij Nederland gehouden is aan EU-afspraken op het gebied van vertrouwelijkheid, dan is het kabinet bereid om hier op verzoek een vertrouwelijke briefing over te verzorgen. In algemene zin geldt dat het kabinet in het kader van de transparantie-agenda inzet op meer openbaarmaking met betrekking tot trilogen (Kamerstuk 22 112, nr. 2762). Het is nu aan het Franse voorzitterschap om in consultatie met lidstaten de onderhandelingen te voeren, waarbij de Raadspositie het uitgangspunt vormt. Frankrijk streeft naar afronding van de triloogonderhandelingen

gedurende haar EU-voorzitterschap. Wanneer de trilogonderhandelingen zijn afgerond, zal het kabinet uw Kamer hier nader over informeren.

Kan de Minister uitweiden over het feit dat IPI-maatregelen alleen kunnen worden aangenomen door gekwalificeerde meerderheid in de Raad? Wat is hiervan de meerwaarde? Leidt dit niet tot inmenging van politieke belangen in de besluitvorming voor het aanwenden van het IPI-instrument? Hoe verhoudt de procedure in de Raad zich tot het tijdig aanwenden van maatregelen onder het IPI-instrument? Leidt dit niet tot nodige vertraging in de beoordeling van aanbestedingen?

28. Antwoord van het kabinet:

Zie het antwoord op vraag 7 hierboven.

Hoe staat Nederland tegenover het voorstel van het Europees Parlement om de drempelwaarde bij openbare werken te verlagen naar € 10 miljoen? Kan de Minister een indicatie geven van de mogelijke positieve effecten van deze verlaging voor het Europese MKB?

29. Antwoord van het kabinet:

Voor toelichting op de aanvankelijke keuze voor de drempelwaarden in de Raadspositie verwijst het kabinet u naar het antwoord op vraag 5. De Raad heeft voor deze drempelwaarden gekozen met het oog op het vinden van een balans tussen voldoende effectiviteit van het instrument en het beperken van administratieve lasten voor aanbestedende diensten en het bedrijfsleven. Het Europees Parlement is tot een inzet van 10 miljoen euro gekomen waar het de drempelwaarde voor werken en concessies betreft. Een lagere drempelwaarde voor werken en concessies betekent dat meer aanbestedingen onder de reikwijdte van het instrument zullen vallen. Dat zou de druk die uitgaat van het instrument kunnen vergroten, maar tegelijkertijd ook tot meer administratieve lasten leiden voor bedrijven en aanbestedende diensten. Vanwege deze afweging heeft het kabinet zich bij zijn standpuntbepaling geschaard achter de Raadspositie.

In hun brief gaven de Ministers aan dat 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. Kan de Minister uitweiden over de beslissing van de Raad om te kijken naar het land van herkomst? Hoe wordt hierbij gegarandeerd dat bedrijven zich niet pro-forma inschrijven in een ander land om de negatieve consequenties van de IPI-maatregelen te omzeilen? Kan de Minister uiteenzetten hoe hierbij oneerlijke concurrentie door «slim gebruik» van de keten bij een aanbesteding voorkomen kan worden? Hoe wordt «het merendeel van de waarde van een contract inkopen in een land waar een IPI-maatregel tegen van kracht is» gedefinieerd?

30. Antwoord van het kabinet:

De Raad heeft gekozen om in zijn positie te kijken naar de herkomst van de inschrijver in plaats van de herkomst van de goederen en diensten, omdat dit de complexiteit van het instrument in de implementatie significant vermindert. In het geval van het Commissievoorstel uit 2016 zouden bedrijven en aanbestedende diensten in de praktijk veel vaker de oorsprong

van goederen en diensten moeten aantonen – een proces dat erg complex kan zijn, bijvoorbeeld wanneer producten uit tal van onderdelen bestaan die in verschillende landen geproduceerd worden. Het Europees Parlement heeft de benadering van de Raad overgenomen in zijn positie.

De Raadspositie bevat bepalingen voor het vaststellen van de herkomst van een inschrijver (art. 3 Raadspositie). Inschrijvers moeten aantonen wat het land van herkomst is, waarbij onder andere wordt gekeken naar het land van vestiging en of er substantiële activiteiten zijn. Deze bepalingen zijn erop gericht om omzeiling van IPI-maatregelen via brievenbusfirma's te voorkomen. Verder is artikel 7 in de Raadspositie over contractuele voorwaarden gericht op het voorkomen van omzeiling. Daarvoor geldt onder andere dat partijen zich moeten verplichten om a) niet meer dan 50% van de totale waarde van het contract te laten uitvoeren door onderaannemers van herkomst uit een derde land waartegen een IPI-maatregel van kracht is, en b) waar opdrachten goederen en diensten betreffen, dat goederen of diensten die gebruikt worden voor uitvoering van het contract en van oorsprong zijn uit een land waartegen een IPI-maatregel van kracht is, niet meer dan 50% van de totale waarde van het contract vertegenwoordigen. Voor de oorsprong van goederen gelden de niet-preferentiële regels van oorsprong zoals vastgelegd in het douanewetboek van de Unie. Met deze regels kan de «economische nationaliteit» van een product worden vastgesteld. Waar deze contractuele verplichtingen niet zijn nagekomen, kan een boete worden opgelegd door de aanbestedende dienst van tussen de 10 en 30% van de totale waarde van de opdracht.

Hoe staat Nederland tegenover het voorstel van het Europees Parlement dat er in de aanbestedingen en het aanwenden van het IPI voldaan moet worden aan de geldende internationale milieu-, sociale- en arbeidsrechten? Hoe zou dit kunnen worden ingebracht in het aanwenden van het IPI? Hoe verhoudt zich dit tot de Regulation on Foreign Subsidies?

31. Antwoord van het kabinet:

Op basis van de Europese aanbestedingsrichtlijnen dient reeds te worden voldaan aan internationale milieu-, sociale- en arbeidsrechten.⁸ Dit betekent dat dit ook bij toepassing van het IPI geldt. Zie voor een nadere toelichting het antwoord op vraag 16 hierboven.

De Verordening buitenlandse subsidies ziet op concurrentievervalsing door overheidssteun uit derde landen op de interne markt. Daarbij is de focus om oneerlijke subsidies van derde landen aan ondernemingen die deelnemen aan Europese aanbestedingsprocedures te voorkomen. In deze verordening wordt verder niet ingegaan op welke regels op het gebied van milieu-, sociale en arbeidsrechten gelden. Er wordt aangesloten bij bestaande Europese wet- en regelgeving op het gebied van aanbestedingen.

Hoe staat Nederland tegenover het voorstel van het Europees Parlement om niet alleen een (fictieve) prijsopslag aan te rekenen, maar ook andere maatregelen te introduceren zoals het aanpassen van de score die wordt

⁸ Artikel 18 lid 2 van richtlijn 2014/24/EU, artikel 36 lid 2 van richtlijn 2014/25/EU en artikel 30 lid 3 van richtlijn 2014/23/EU.

gegeven aan biedingen door bedrijven en/of het bedrijf uitsluiten van tenders in het algemeen?

32. Antwoord van het kabinet:

De mogelijkheid om een bredere scoreopslag op te leggen op inschrijvingen van bedrijven uit derde landen in plaats van een (fictieve) prijsopslag maakt ook deel uit van de Raadpositie. Het kabinet steunt deze mogelijkheid omdat deze het instrument effectiever maakt bij aanbestedingen die vooral op kwaliteit worden gegund, waarbij de prijs een kleinere rol speelt in de beoordeling van de aanbesteding.

Kan de Minister uitweiden waarom Nederland pleit voor het beperken van de inzetbaarheid van het IPI op specifieke aanbestedingsprocedures? Hoe verhoudt deze beperking zich tot een EU-brede toepasbaarheid van het instrument? Zijn er verschillen voor de inzet van het IPI-instrument tussen lidstaten op basis van deze beperking? Klopt het dat dit betekent dat een bedrijf voor sommige aanbestedingsprocedures mogelijk extra maatregelen wordt opgelegd, terwijl zij bij andere instanties zonder problemen zou kunnen meedingen? Wat betekent dit voor de effectiviteit van het IPI-instrument?

33. Antwoord van het kabinet:

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 19 is in de Raadpositie opgenomen dat bij raamwerkovereenkomsten een IPI-maatregel alleen wordt toegepast op het sluiten van de raamovereenkomst en niet op de individuele opdrachten die binnen de raamovereenkomst worden weggezet. Dit om dubbele toepassing te voorkomen. De regels van de uiteindelijke verordening zullen in de gehele EU van toepassing zijn.

Kan de Minister voorbeelden geven van mogelijke administratieve lasten die het instrument met zich meebrengt?

34. Antwoord van het kabinet:

Zie het antwoord op vraag 1.

Kan de Minister aangeven wat de negatieve consequenties zijn voor de landen onder het *Generalised Scheme of Preferences*, zijnde de minst ontwikkelde landen, van het niet uitzonderen van deze landen voor IPI-aanbestedingen? In hoeverre zorgt dit voor een oneerlijk speelveld voor de minst ontwikkelde landen in het mededingen naar aanbestedingscontracten in Europa?

35. Antwoord van het kabinet:

De precieze manier waarop rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsdoelstellingen van de EU in de toepassing van het instrument vormt nog onderwerp van gesprek in de triloogonderhandelingen. Indien alle landen die onder het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS) vallen uitgezonderd zouden worden zoals Europees Parlement voorstelt, dan zou dat betekenen dat niet alleen minst ontwikkelde landen uitgezonderd zouden zijn van de toepassing van IPI, maar ook landen als India, Indonesië en Nigeria. Deze landen vallen namelijk onder het Standaard APS schema binnen het APS. Zo'n brede uitzondering lijkt niet wenselijk aangezien Europese bedrijven in verschillende

Standaard APS-landen regelmatig geconfronteerd worden met beperkingen in de toegang tot markten voor overheidsaanbestedingen. Waar het minst ontwikkelde landen betreft, is het voor het kabinet van belang dat eventuele toepassing van het instrument enkel voorzien is bij een redelijke indicatie van omzeiling, zoals vastgelegd in de Raadspositie.

Doel van het instrument is om wederkerigheid op de markt voor overheidsaanbestedingen af te dwingen, zodat EU-bedrijven betere toegang krijgen tot aanbestedingen in derde landen. Daarmee draagt het instrument bij aan een gelijk spelveld voor Europese ondernemers in derde landen. Wanneer derde landen significant beperkende maatregelen opheffen na een verzoek hiertoe van de EU, is er ook geen noodzaak aan EU-zijde om proportionele beperkende maatregelen op te leggen. Zoals aangegeven heeft het kabinet er gezien het belang van het ondersteunen van de economische ontwikkeling van minst ontwikkelde landen in Raadsverband op ingezet dat toepassing van het IPI bij minst ontwikkelde landen enkel voorzien is in geval van een redelijke indicatie van omzeiling.

Indien mogelijke brievenbusfirma's inderdaad worden aangepakt, waar zitten de mogelijkheden voor omzeiling van de IPI-maatregelen via minst ontwikkelde landen?!

36. Antwoord van het kabinet:

Omzeiling van IPI-maatregelen zou ook mogelijk zijn wanneer een partij niet enkel een bedrijfsregistratie maar ook bedrijfsactiviteiten verplaatst naar een derde land om onder een IPI-maatregel uit te komen. Een vergelijking kan gemaakt worden met antidumping- of antisubsidiemaatregelen. Daarbij komt het voor dat, om de maatregelen te ontwijken, goederen worden verscheept naar een ander land en daar een deel van de bewerkingen wordt uitgevoerd. Hiertegen kan de EU vervolgens optreden door anti-omzeilingsmaatregelen te treffen op basis van artikel 13 van de antidumpingbasisverordening (Verordening (EU) 2016/1036) dan wel artikel 23 van de antisubsidiebasisverordening (Verordening (EU) 2016/1037).

Kan de Minister uitweiden over hoe reciprociteit gedefinieerd wordt in het voorstel?

37. Antwoord van het kabinet:

Doel van het instrument is om wederkerigheid op de markt voor overheidsopdrachten af te dwingen, zodat EU-bedrijven betere toegang krijgen tot aanbestedingen in derde landen. Markten voor overheidsaanbestedingen verschillen sterk per land, bijvoorbeeld in de gemiddelde waarde van opdrachten en de verdeling van opdrachten tussen centraal en decentraal niveau. Volledige reciprociteit op het gebied van markttoegang voor aanbestedingen is dan ook niet realistisch. De EU zal in de Raadspositie niet in alle gevallen overgaan tot het instellen van beperkende maatregelen, maar enkel bij ernstige en herhaaldelijke belemmeringen voor Europese bedrijven in de toegang tot aanbestedingsmarkten (art. 4.3 Raadspositie).

Hoe staat Nederland tegenover het voorstel van het Europees Parlement om de Verordening te evalueren drie jaar nadat deze in werking is getreden?

38. Antwoord van het kabinet:

Net als de positie van het Europees Parlement bevat ook de Raadspositie een evaluatieverplichting. De termijn waarbinnen de werking van het instrument geëvalueerd zal worden, vormt onderwerp van discussie in de trilogonderhandelingen.

De Minister geeft aan de Kamer middels een brief te informeren over de voorlichting aan en overleg met de decentrale overheden over de uitzonderingsmogelijkheden van het IPI in het najaar van 2021. Deze brief is tot heden niet toegekomen aan de Kamer. Kan de Minister toezeggen deze brief alsnog op zeer korte termijn aan de Kamer te doen toekomen, waarin uiteengezet wordt hoe decentrale overheden geconsulteerd zijn en wat de uitkomsten waren van deze consultatie?

39. Antwoord van het kabinet:

Zoals toegelicht in het antwoord op de vraag 21 is op PIANOo een webpagina gepubliceerd over uitsluitingsmogelijkheden onder de GPA van de WTO. De Minister van Economische Zaken en Klimaat zal op korte termijn een nadere toelichting aan de Kamer sturen. In de komende maanden wordt hier aandacht aan besteed in bijeenkomsten van bestaande gremia, waarbij de uitsluitingsmogelijkheden ook nader onder de aandacht worden gebracht. Daarnaast zal het onderwerp een plek krijgen op het jaarlijkse congres van PIANOo voor overheidsinkopers. Met deze activiteiten wordt invulling gegeven aan het tweede deel van de motie.

In de brief geven de Ministers aan de samenhang tussen het IPI en het voorstel buitenlandse subsidies nauwgezet te blijven volgen. Intussen is ook het *anti coercion* instrument toegevoegd aan het pakket van maatregelen. Kan de Minister uitweiden over de samenhang tussen deze drie voorstellen?

Kan de Minister uiteenzetten hoe het kabinet de samenhang tussen de voorstellen in verdere besprekingen zal opvolgen?

40. Antwoord van het kabinet:

De drie voorgestelde instrumenten dienen uiteenlopende doelen, maar passen allen binnen een bredere EU-inzet gericht op het vergroten van Europese weerbaarheid en een mondiaal gelijk spelveld voor Europese bedrijven. Doel van het IPI is om wederkerigheid op de markt voor overheidsaanbestedingen af te dwingen, zodat EU-bedrijven betere toegang krijgen tot aanbestedingen in derde landen. Het voorstel voor de verordening buitenlandse subsidies heeft als doel om concurrentievervalsingen op de interne markt als gevolg van buitenlandse subsidies beter aan te pakken. Een element uit dit voorstel betreft ex-ante toezicht op inschrijvingen op aanbestedingen. Het wetsvoorstel voor een anti-dwang instrument heeft tot slot tot doel om economische dwang door derde landen te voorkomen, en in het geval dat er sprake is van economische dwang daar (onder voorwaarden) op te reageren. Het kabinet zal bij nadere besprekingen in de Raad oog houden voor coherentie tussen verschillende instrumenten. Ondanks dat de voorstellen verschillende doelen en oogmerken

hebben is dit van belang met het oog op de effectiviteit en juridische houdbaarheid van op te leggen maatregelen.

In het kader van de geopolitieke context heeft het IPI-instrument meer momentum gekregen. Uiteraard wordt China vaak genoemd in discussies over oneerlijke handelsrelaties, maar tegelijkertijd zien we dat de VS-administratie ook maatregelen heeft genomen om eerlijke mededinging van Europese bedrijven in federale aanbestedingen te beperken. Is het IPI-instrument ook toepasbaar op de VS naar aanleiding van deze nieuwe hervormingen? Welke stappen zal Nederland nemen om ervoor te zorgen dat het IPI-instrument ingezet wordt als handelsinstrument en niet als geopolitiek pressiemiddel? Kan de Minister aangeven wat Nederland zal doen om ervoor te zorgen dat er geen discriminatie plaatsvindt wat betreft het aanwenden van dit instrument?

41. Antwoord van het kabinet:

Het IPI is een landneutraal instrument en IPI-maatregelen kunnen in principe worden toegepast in reactie op beperkende maatregelen in derde landen waar het overheidsaanbestedingen betreft die niet onder de reikwijdte vallen van markttoegang die is vastgelegd onder de GPA van de WTO, of bilaterale afspraken op het gebied van overheidsaanbestedingen in EU-handelsakkoorden met deze landen.

In het Commissievoorstel en de Raadspositie zijn criteria vastgelegd die ervoor moeten zorgen dat maatregelen proportioneel worden vormgegeven in reactie op beperkende maatregelen op het gebied van overheidsaanbestedingen in derde landen en niet worden toegepast als geopolitiek pressiemiddel. Verder geldt dat IPI-maatregelen onverkort van toepassing zijn bij opdrachten boven bepaalde drempelwaarden met deelname van partijen van oorsprong uit een land waartegen deze IPI-maatregel van kracht is. Daarbij is geen ruimte om het instrument selectief toe te passen richting specifieke bedrijven uit derde landen.

Kan de Minister aangeven wat het te verwachten effect is van de huidige geopolitieke context op het tijdsplan van zowel de onderhandelingen als de implementatie van het IPI?

42. Antwoord van het kabinet:

De triloogonderhandelingen staan hoog op de agenda van zowel de Commissie, het Europees Parlement, als de Raad. Beperkende maatregelen die Europese bedrijven ondervinden in derde landen tonen des te meer het belang aan om spoedig tot een effectief instrument te komen met zo min mogelijk administratieve lasten voor aanbestedende diensten en het bedrijfsleven. Frankrijk streeft naar afronding van de triloogonderhandelingen gedurende haar EU-voorzitterschap. De datum van inwerking-treding van het IPI is afhankelijk van wanneer een akkoord bereikt wordt en voorzien voor 60 dagen na publicatie van de verordening in het Publicatieblad van de EU. De eerste toepassing van een IPI-maatregel onder het instrument zal vervolgens enige tijd duren gezien de onderzoeks- en consultatiefase.