

CONCEPT EU RICHTLIJNEN OVERHEIDSOPDRACHTEN

De Europese Commissie publiceerde op 20 december 2011 drie nieuwe concept richtlijnen op het terrein van aanbesteden. In deze samenvatting vindt u de belangrijkste elementen van het voorstel voor het gunnen van overheidsopdrachten, het eerste standpunt van de Nederlandse regering hierover en meer informatie over de inwerkingtreding. De complete concept richtlijnen kunt u downloaden op www.pianoo.nl (Regelgeving)

De Europese Commissie publiceerde de volgende voorstellen:

1. COM (2011) 896: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gunnen van overheidsopdrachten (klassieke overheid).
2. COM (2011) 895: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over het gunnen van opdrachten door de aanbestedende diensten werkzaam in de sectoren water, energievoorziening, vervoer en post.
3. COM (2011) 897: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de gunning van concessies.

Van de eerste richtlijn vindt u op de volgende pagina's een samenvatting en het eerste standpunt hierover van de Nederlandse regering.

INWERKINGTREDING NIEUWE RICHTLIJNEN

De concept richtlijnen worden op dit moment besproken met de lidstaten (zie 'Nederlands standpunt t.a.v. voorstel richtlijn' op pagina 4). De commissie streeft ernaar de richtlijnen in de loop van 2012 vast te stellen. Daarna hebben de lidstaten nog 1,5 tot 2 jaar de tijd om de richtlijnen in eigen regelgeving te implementeren. Volgens de planning van de Commissie zal implementatie van de nieuwe richtlijnen in nationale regelgeving uiterlijk 30 juni 2014 moeten plaatsvinden. Dat betekent dus aanpassing van een nieuwe Aanbestedingswet.



PIANOo-SAMENVATTING VOORSTEL RICHTLIJN GUNNEN VAN OVERHEIDSOPDRACHTEN (KLASSIEKE OVERHEID)

Het voorstel heeft tot doel de doeltreffendheid en efficiëntie van overheidsaanbestedingen te vergroten en aanbesteders in staat te stellen overheidsopdrachten beter te gebruiken om strategische maatschappelijke doelen te bereiken (o.a. milieu, innovatie, werkgelegenheid, maatschappelijke integratie). De belangrijkste voorgestelde wijzigingen vindt u hieronder.

Wijziging van procedures

- Meer mogelijkheden om de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking en de concurrentiegerichte dialoog te gebruiken bij werken, bijvoorbeeld voor geïntegreerde opdrachten.
- De onderhandelingsprocedure is uitgeschreven.
- In een aantal bijzondere situaties mag naar keuze de onderhandelingsprocedure met aankondiging of de concurrentiegerichte dialoog gebruikt worden.
- Het verlichte aanbestedingsregime voor opdrachten met weinig grensoverschrijdend effect (zogenaamde 2B-diensten) is verdwenen. Hiervoor geldt het gewone aanbestedingsregime, met uitzondering van sociale en andere specifieke diensten waarvoor een aparte regeling is opgesteld.
- Er is een speciale eenvoudige procedure voor het aanbesteden van sociale en andere specifieke diensten (bijvoorbeeld gezondheidszorg, maatschappelijke diensten en onderwijsvoorzieningen). Voor opdrachten boven de € 500.000 hoeven alleen de beginselen van transparantie en gelijke behandeling in acht te worden genomen, onder deze drempel gelden geen regels.
- Er is een nieuwe procedure, het innovatiepartnerschap, voor het ontwikkelen en ook de aankoop van innovatieve werken, leveringen en diensten.
- Voor aanbestedende diensten niet zijnde rijksoverheid, zoals lokale en regionale overheden en publiekrechtelijke instellingen, zijn procedures vereenvoudigd. Een (jaarlijkse) vooraankondiging volstaat, de termijn van inschrijving mag worden vastgesteld i.o.m. deelnemers.

Toegang MKB en lastenverlichting

De toegang van het MKB tot overheidsopdrachten wordt verbeterd en de lasten worden beperkt door:

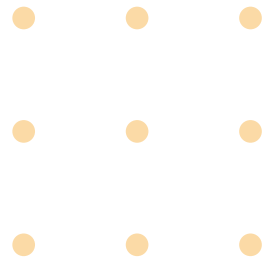
- verplicht gebruik van de eigen verklaring en een Europees aanbestedingspaspoort;
- digitalisering van het grootste deel van het aanbestedingsproces;
- expliciete opname in de richtlijn van het proportionaliteitsbeginsel;
- verplichte splitsing in percelen bij opdrachten boven de € 500.000 (tenzij gemotiveerd);
- een maximale te vragen omzeteis van 300%.

Uitsluiting

- Een onderneming die bij een eerdere opdracht aanzienlijk of herhaaldelijk tekort is geschoten, mag worden uitgesloten.
- Een aanbestedende dienst mag een onderneming waarop een uitsluitingsgrond van toepassing is, toch toelaten als maatregelen zijn genomen, bijvoorbeeld om herhaling te voorkomen.

Selectie en gunning

- Het gunningscriterium laagste prijs is vervangen door laagste kosten zodat de levenscycluskosten (inclusief interne kosten en externe milieukosten) kunnen worden meegewogen.
- Er worden voorbeelden van EMVI-criteria gegeven.
- Bij gunning mag rekening worden gehouden met de kwaliteit van het personeel dat de opdracht zal uitvoeren.



- Lidstaten mogen bepalen dat bepaalde opdrachten alleen op basis van EMVI-criteria gegund worden.
- Het verband tussen te stellen eisen en het voorwerp van de opdracht blijft in tact. Dit betekent dat het stellen van een algemene eis, zoals MVO, nog steeds niet is toegestaan.
- Sociale- en milieucriteria mogen worden voorgeschreven.
- Het vragen naar keurmerken is breder toegestaan.
- In de openbare procedure mag een aanbestedende dienst zelf de volgorde voor toetsing van selectie- en gunningscriteria bepalen.
- De doorlooptijd van een aanbesteding wordt beperkt door verkorting van de termijnen voor selectie en gunning.

Toezicht en ondersteuning

De lidstaten zijn verplicht voor coördinatie en toezicht op alle aanbestedende diensten een onafhankelijke toezichtinstantie aan te wijzen die:

- toeziet op toepassing van de aanbestedingsregels en overtredingen meldt bij audit-instanties en rechter;
- juridisch advies geeft aan aanbestedende diensten over toepassing van de regels;
- op eigen initiatief adviezen en richtsnoeren verstrekt over interpretatie en toepassing van de regels;
- nationale instanties bewust maakt van specifieke schendingen en systeemgebonden problemen;
- rechterlijke uitspraken gaat monitoren;
- klachten van burgers en ondernemingen over toepassing van de regels onderzoekt;
- aan de Commissie rapporteert over naleving en controleactiviteiten verricht;
- alle gegunde opdrachten boven de € 1 mln. bij leveringen en diensten en € 10 mln. bij werken controleert.

Daarnaast moet een lidstaat een structuur ter beschikking stellen om aanbestedende diensten te voorzien van juridisch en economisch advies, voorlichting en bijstand bij de voorbereiding en uitvoering van aanbestedingsprocedures. Het gaat hier dus ook om individuele advisering.

Ook zorgt de lidstaat ervoor dat ondernemers, met name MKB, passende bijstand (juridisch en economisch advies, voorlichting) kunnen verkrijgen. Voor aanbestedingen in andere lidstaten betreft dit ten minste info over elektronische aanbestedingen en administratieve verplichtingen.

PPS

De toepassing van de regelgeving op publiek-private samenwerking wordt beter afgebakend.

Wijziging in contracten

Beschreven wordt welke wijzigingen in contracten tijdens de looptijd zijn toegestaan.

Drempelbedragen

De aanbestedingsdrempelbedragen worden niet gewijzigd ten opzichte van de huidige. De economische effecten van de drempelbedragen worden in 2017 geëvalueerd.



NEDERLANDS STANDPUNT T.A.V. VOORSTEL RICHTLIJN

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken heeft op 20 januari 2012 de Tweede Kamer geïnformeerd over een eerste standpunt van de Nederlandse regering m.b.t. het voorstel voor een nieuwe Europese richtlijn voor het gunnen van overheidsopdrachten.

Het standpunt is neergelegd in een zogenaamd BNC-fiche van de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). Deze werkgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van de departementen, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen. Hieronder volgt uit het vernoemd fiche de paragraaf Nederlandse positie. PIANOo heeft in deze tekst enkele tussenkoppen aangebracht ter verhoging van de leesbaarheid.

De komende tijd onderhandelt Nederland met de andere EU-lidstaten over het voorstel voor de richtlijn. Om uiteindelijk tot een akkoord te komen over de inhoud van de richtlijn, kan het zijn dat gedurende het besluitvormingsproces standpunten van de EU-lidstaten iets wijzigen. Ook zal het Europees Parlement als medewetgever met een eigen standpunt komen over het voorstel. Ten slotte zullen de Raad (alle EU-lidstaten) en het Europees Parlement het met elkaar eens moeten worden alvorens de richtlijn definitief wordt vastgesteld.

NEDERLANDSE POSITIE (TEKST AFKOMSTIG UIT BNC-FICHE)

Nederland kan zich in grote lijnen vinden in de Commissievoorstellen. In de voorstellen blijft het huidige Europese aanbestedingskader grotendeels intact en worden een aantal door Nederland gewenste verbeteringen doorgevoerd die het midden- en kleinbedrijf een betere toegang verschaft tot de markt voor overheidsopdrachten. Bovendien geeft het inkopers meer flexibiliteit om doeltreffender en efficiënter in te kopen en biedt meer ruimte om strategische beleidsdoelen zoals duurzaamheid mee te nemen bij een aanbesteding zonder hiertoe te verplichten.

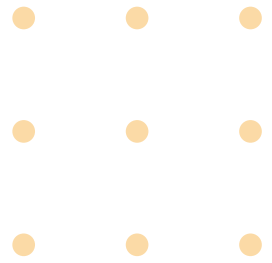
Nederlandse reactie op Groenboek

Nederland heeft naar aanleiding van het Groenboek Aanbesteden in haar kabinetsreactie van 28 maart 2011 (*Kamerstukken II*, 31 144 nr. 8) ingezet op:

- een substantiële verhoging van de aanbestedingsdrempels voor leveringen en diensten;
- het vergroten van de toegang tot bestaande kosteneffectieve en innovatieve aanbestedingsprocedures zonder dat dit leidt tot aantasting van gelijke kansen voor ondernemers;
- de vergroting van de toegang voor het midden- en kleinbedrijf tot overheidsopdrachten;
- meer mogelijkheden om andere beleidsdoelstellingen (innovatie, duurzaamheid, sociaal) mee te wegen bij een aanbesteding zonder dat dit leidt tot verplichtingen in de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

NL wil substantieel hogere drempels voor leveringen en diensten

In de voorstellen handhaaft de Commissie in het richtlijnvoorstel voor de klassieke sector (COM (2011) 896) de aanbestedingsdrempels voor leveringen en diensten op het huidige niveau. Wel stelt de Commissie met een evaluatiebepaling voor om de economische effecten op interne markt in verband met de toepassing van de drempels uiterlijk in 2017 te evalueren. Nederland is niet akkoord met dit voorstel en zal tijdens de onderhandelingen samen met andere lidstaten (o.a. het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) stevig inzetten op substantiële verhoging van de drempels voor leveringen en diensten zodat een betere balans ontstaat tussen de baten en lasten.



NL steunt vergroting toegang tot bestaande aanbestedingsprocedures

Nederland steunt over het algemeen de maatregelen in het richtlijnvoorstel voor de klassieke sector (COM (2011) 896) die de toegang tot bestaande kosteneffectieve en innovatieve aanbestedingsprocedures vergroten zonder de gelijke kansen voor ondernemers aan te tasten. Er kan vaker gebruik gemaakt worden van de concurrentiegerichte dialoog en de onderhandelingsprocedure. Wel vraagt Nederland zich af of de mogelijkheden tot gebruik van deze procedures nog verder verbreed kunnen worden zonder dat dit de waarborgen voor de gelijke behandeling van ondernemers aantast.

NL steunt meer mogelijkheden voor innovatief aanbesteden, maar aarzelt over voordelen van verlicht regime voor decentrale aanbestedende diensten


Nederland hecht grote waarde aan meer mogelijkheden voor innovatief aanbesteden. De introductie in beide voorstellen van een nieuwe procedure voor het innovatief partnerschap voor de ontwikkeling en aansluitend aanschaf van nieuwe, innovatieve leveringen, werken en diensten sluit hierbij aan. Nederland wil wel bezien of de huidige vorm van de procedure inderdaad innovatiebevorderend werkt, of aanpassing behoeft. Verder betwijfelt Nederland of het verlichte regime voor decentrale aanbestedende diensten niet eerder een lastenverzwaring gaat betekenen.

NL steunt maatregelen verbetering toegang ondernemers tot aanbestedingen

De maatregelen in het voorstel voor de klassieke sector (COM (2011) 896) om de toegang van ondernemers tot aanbestedingen sterk te verbeteren kunnen op goedkeuring van Nederland rekenen. Voor ondernemers betekent de Europese invoering van de eigen verklaring een aanzienlijke lastenverlaging bij grensoverschrijdende aanbestedingen. Ook de introductie van het Europees aanbestedingspaspoort kan bijdragen aan lastenverlaging. Nederland vindt wel dat duidelijk moet worden hoe de lastenverlagende maatregelen zich tot elkaar verhouden, en hoe de lasten van het afgeven van een Europees aanbestedingspaspoort zich verhouden tot de opbrengsten.

NL voorstander elektronisch aanbesteden: TenderNed als basissysteem

Nederland is, net als de Commissie, een groot voorstander van elektronisch aanbesteden. De voorstellen leggen verplichtingen op aan de lidstaten om elektronisch aanbesteden te realiseren. Elektronisch aanbesteden verlaagt de lasten voor aanbestedende diensten en ondernemers aanmerkelijk en zorgt ervoor dat ondernemers op een eenvoudige wijze aan (grensoverschrijdende) aanbestedingsprocedures kunnen deelnemen. Nederland heeft om die reden TenderNed ontwikkeld. In lijn met de richtlijnvoorstellen wordt vooruitlopend daarop TenderNed zodanig ingericht dat het als het basissysteem voor elektronisch aanbesteden van de overheid kan functioneren. Het aankondigingsplatform (publicatiemodule) en de inschrijfmodule inclusief het bedrijvenregister (digitaal bedrijfsdossier) zullen tezamen dit basissysteem vormen. Het basissysteem omvat de minimum verplichting uit het richtlijnvoorstel. Hiermee waarborgt Nederland dat vooruitlopend op de verplichtingen uit de voorstellen aanbestedende diensten en het bedrijfsleven reeds op korte termijn ten volle de voordelen kunnen benutten van de elektronische weg die door de voorstellen dwingend wordt opengesteld. Bij de implementatie van de richtlijn zal dit wettelijk worden geborgd.



Daarnaast is een zorg vanuit Nederland de verplichting dat aanbestedende diensten in Europa alle aanbestedingsprocedures twee jaar na inwerkingtreding van de richtlijn grotendeels via elektronische communicatie moeten uitvoeren. Hiervoor is het noodzakelijk dat eerst de aanbestedingsprocessen in de lidstaten voldoende gestandaardiseerd zijn. Onvoldoende standaardisatie vormt op dit moment een barrière voor Nederlandse bedrijven bij grensoverschrijdende aanbestedingen. TenderNed is uitgerust om deze nieuwe standaarden op eenvoudige wijze te implementeren.

NL akkoord met splitsen opdrachten boven € 500.000 (comply or explain)

Overeenkomstig de Nederlandse inzet heeft de Commissie het proportionaliteitsbeginsel expliciet in beide richtlijnen opgenomen. Zo wordt voorkomen dat aanbestedende diensten onnodig hoge eisen, criteria en voorwaarden stellen. In aanvulling op het proportionaliteitsbeginsel stelt de Commissie een aantal voor het MKB gunstige maatregelen voor die in het verlengde liggen van de doelstellingen in het wetsvoorstel Aanbestedingswet 20... In het voorstel voor de klassieke sector (COM (2011) 896) wordt het uitgangspunt dat aanbestedende diensten overheidsopdrachten boven de € 500.000 in percelen splitsen. Ondanks dat deze bepaling meer lasten oplevert voor aanbestedende diensten omdat aanbestedende diensten de inschrijvingen voor elk perceel dienen te beoordelen in plaats van de inschrijvingen voor de gehele aanbesteding, kan Nederland zich vinden in het uitgangspunt om opdrachten te splitsen in percelen. Aanbestedende diensten hebben de mogelijkheid om door middel van comply or explain van de bepaling af te wijken. Het uitgangspunt om te splitsen in percelen dient niet in de weg te staan aan de mogelijkheden voor innovatief aanbesteden. Het integraal aanbesteden van ontwerp en uitvoering kan leiden tot innovatieve oplossingen doordat de markt ontwerp en uitvoering goed op elkaar kan afstemmen.

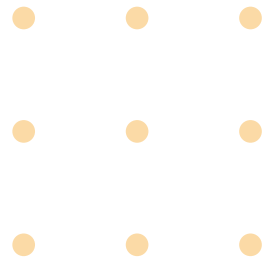
Voorts dient het uitgangspunt om te splitsen in percelen niet in de weg te staan aan de uitvoering van het Regeerakkoord. Onderdeel daarvan zijn onder andere het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksinkoop, waarin centralisering van de inkoop in een klein aantal Inkoopuitvoeringsprogramma's wordt voorzien en 100% categoriemanagement wordt nagestreefd, en infrastructurele projecten die via publiek-private samenwerking gerealiseerd worden.

NL ziet op voorhand geen bezwaren in maximale omzeteis van 300%

Ten slotte wil de Commissie de maximale omzeteis tot 300% beperken; alleen onder strikte voorwaarden kan hiervan worden afgeweken. Nederland ziet op voorhand geen bezwaren tegen deze maatregel aangezien dezelfde maximale omzeteis in de gids proportionaliteit is opgenomen en inmiddels veel in de Nederlandse aanbestedingspraktijk wordt gebruikt.

NL akkoord met berekeningsmethode TCO en toelaten van andere keurmerken

Nederland kan zich vinden in de verruiming van de mogelijkheden voor aanbestedende diensten om via overheidsopdrachten strategische beleidsdoelen te ondersteunen zonder dat dit leidt tot bindende verplichtingen voor aanbestedende diensten en ondernemingen. Om levenscycluskosten (ook wel Total Cost of Ownership –TCO) mee te kunnen wegen in een aanbesteding stelt de Commissie voor te komen tot Europese methoden voor de berekening hiervan. Nederland steunt deze inzet; uit oogpunt van uniformiteit is het bedrijfsleven gebaat bij een eenduidige methode en levert het aanbestedende diensten een reductie van uitvoeringslasten op. Nederland wil wel meer duidelijkheid over de wijze van bepaling van deze methoden. Daarnaast vindt Nederland het een vooruitgang dat niet alleen Europese of (multi-)laterale eco-labels kunnen worden gevraagd, maar ook andere keurmerken.



NL wil huidige 2B-regime behouden, zeker voor sociale diensten

In de voorstellen verlaat de Commissie het verlichte regime voor 2B-diensten en komt met een apart regime voor sociale diensten met een waarde boven de € 500.000. Nederland wil vasthouden aan het 2B-regime. In het kader van de subsidiariteit vindt Nederland de toepassing van de Europese aanbestedingsregels op opdrachten die nauwelijks een grensoverschrijdend belang kennen onwenselijk. Dit geldt met name voor aan nationale regels gebonden diensten en voor diensten met een belangrijke maatschappelijke component zoals rechtskundige diensten, opsporingsdiensten, arbeidsbemiddeling, onderwijs, cultuur en diensten gerelateerd aan zorgverlening. Hoewel Nederland zelf kan blijven bepalen hoe een sociale dienst wordt ingekocht, betekent het voorgestelde regime een verzwaring ten opzichte het huidige 2B-regime doordat de aanbesteding ook Europees aangekondigd moet worden in plaats van alleen afgekondigd. Nederland kan zich niet vinden in deze beperking. Nederland zet in op behoud van het huidige 2B-regime, en wil in ieder geval dat het aparte regime voor sociale diensten blijft conform het huidige 2B-regime.

Toezicht en advies moeten volgens NL inpasbaar zijn in bestaande systemen en organisaties

De Commissie introduceert diverse verplichtingen op het gebied van publiek toezicht en (juridisch) advies aan ondernemers en aanbestedende diensten over aanbesteden. Voor Nederland staat voorop dat de professionaliteit van zowel aanbestedende diensten als ondernemers kan worden bevorderd door de uitwisseling van best practices en ervaringen bij aanbestedingen. In Nederland vervullen PIANOo en EUROPA decentraal een belangrijke rol bij de advisering van aanbestedende diensten over aanbesteden. Antwoord voor Bedrijven en verschillende brancheorganisaties voor ondernemers voorzien ondernemers bij vragen over aanbesteden van advies. Agentschap NL (EVD) helpt ondernemers die over de grens willen deelnemen aan een aanbesteding. Indien ondernemers een klacht hebben in een aanbesteding, dan kunnen zij naar de kort gedingrechter en binnenkort ook hun klacht voorleggen aan een commissie van aanbestedingsexperts. Voorstellen van Europa op dit gebied moeten in te passen zijn in de bestaande organisatiestructuren en instrumenten op dit terrein.

Verplichting tot aanwijzing nationaal toezichtorgaan gaat NL te ver

Nederland zal bij elk van de voorstellen steeds kritisch bezien of er sprake is van een overheidstaak of dat er voldoende vertrouwen is dat het aan de markt en marktpartijen overgelaten kan worden. Hoewel Nederland voorstander is van initiatieven om de professionaliteit van aanbestedende diensten te verbeteren, gaat de verplichting om een nationaal toezichtorgaan aan te wijzen voor het toezicht op de uitvoering van aanbestedingen te ver voor Nederland. Nederland vindt dat het aan de individuele lidstaten is om invulling te geven aan toezicht op aanbestedingen. Daarom zal Nederland zich inzetten op het schrappen van de verplichtende bepalingen op dit punt.

MEER INFORMATIE

In het dossier regelgeving op www.pianoo.nl vindt u informatie over nationale en Europese regelgeving en jurisprudentie op aanbestedingsgebied. Hier vindt u ook de pdf's van de voorstellen voor de drie nieuwe Europese richtlijnen.

PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden
T (070) 349 07 77
E info@pianoo.nl
www.pianoo.nl
januari 2012