

Standpunt inzake het Europees voorkeursprincipe in publieke aanbestedingen

Aanleiding

- In het *Competitiveness Compass* en de *Clean Industrial Deal* kondigt de Europese Commissie een *Europees Voorkeursprincipe* aan voor publieke aanbestedingen in strategische sectoren en voor strategische technologieën, om het concurrentievermogen en de verduurzaming in de EU te stimuleren en risicovolle strategische afhankelijkheden te voorkomen en te verminderen, c.q. de strategische autonomie van de Unie te vergroten.
- Op moment van schrijven is nog geen verdere invulling gegeven aan hoe een voorkeursprincipe er uit kan zien of voor welke sectoren en technologieën dit kan gelden. Wel is duidelijk dat de Commissie het voorkeursprincipe in meerdere van haar sectorale plannen en wetgevingsvoorstellen heeft voorgesteld of aangekondigd, waaronder voor aanbestedingen in automotive, staal, groene chemische producten, kritieke geneesmiddelen en defensie.¹ Tevens worden naar verwachtingen in de IDAA eerste vormen van preferentiecriteria aangekondigd voor sectoren in de Energie-Intensieve Industrie (EII).
- Deze notitie schetst de voorziene economische overwegingen rond de inzet van het voorkeursprincipe. Deze vormen de overkoepelende inzet, waarbij voor (sector)specifieke afwegingen – op het gebied van veiligheid en weerbaarheid – nadere positiebepaling mogelijk is.
- De hieruit voortvloeiende aanbevelingen voor de implementatie van het voorkeursprincipe in publieke aanbestedingen worden door Nederland als uitgangspunt gebruikt voor alle Brusselse onderhandelingen over dit instrument. Daarbij is er ruimte om per sector een afweging te maken.

Inzet

Het kabinet is terughoudend met de inzet van een Europees voorkeursprincipe voor strategische sectoren en technologieën, maar weegt per sector zorgvuldig af of de baten opwegen tegen de kosten.² Het instrument wordt in beginsel enkel ingezet om de weerbaarheid van de Unie te versterken en, wanneer minder ingrijpende maatregelen ontoereikend zijn, om strategische nieuwe markten te stimuleren. De toepassing moet daarbij tijdelijk, doelmatig en proportioneel zijn. De toegang voor gelijkgestemde handelspartners moet hierin niet belemmerd worden. Dit kan door vooraf de impact op handelspartners van de EU zorgvuldig in kaart te brengen. Conformiteit met de internationale juridische verplichtingen van de EU is daarbij een belangrijk criterium.³ Het kabinet ziet structurele hervorming van aanbestedingsregels en flankerend beleid om opschalingsbarrières weg te nemen als essentiële randvoorwaarden voor de inzet van dit instrument.

Beleidsaanbevelingen bij implementatie voorkeursprincipe

Zet in op structurele hervormingen bij de herziening van de aanbestedingsregels in alle sectoren. De toepassingen van een Europees voorkeursprincipe kan ook worden gekoppeld aan meer harmonisatie van aanbestedingsregels tussen lidstaten, bijvoorbeeld door aanbestedingsprocessen sneller en efficiënter in te richten. Op deze manier kunnen Europese bedrijven profiteren van een beter functionerende interne markt. Dit is in principe losstaand en sowieso wenselijk, maar het wordt mogelijk integraal bekeken waarbij onze inzet kan worden om op dit vlak meer nadruk te leggen.

Gebruik het voorkeursprincipe terughoudend en alleen in strategische sectoren die onze weerbaarheid vergroten of met als doelstelling het vergroten van veiligheid. Maak een

¹ Zie voor een uitgebreid overzicht bijlage 1.

² Waarbij baten en kosten niet enkel geldelijk worden gekwalificeerd, maar ook kwalitatief worden bekeken, denk aan een bijdrage aan verduurzaming.

³ Naast WTO-conformiteit, ook bijvoorbeeld de Europese klimaatwet en het Parijsakkoord.

onderscheid tussen drie doelen: economische- en nationale veiligheid⁴, verduurzaming en verdienvermogen. Wanneer het versterken van de leveringszekerheid en/of lokalisatie van een sector noodzakelijk is voor de bescherming van veiligheidsbelangen, kan een voorkeursprincipe dienen als gerichte ondersteuning en is dit juridisch beter houdbaar. Houd hierbij rekening met alternatieven zoals vraagsubsidies en/of normering, die in bepaalde gevallen mogelijk doelmatiger zijn. Daarnaast is conformiteit met de internationale verplichtingen die de EU heeft op basis van de akkoorden van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en bilaterale handelsakkoorden een belangrijke randvoorwaarde.

Benut de kracht van de overheid als launching customer bij publieke aanbestedingen voor bepaalde strategische sectoren en technologieën, maar stuur daarbij niet direct op locatie.

De overheid kan innovatie stimuleren en richting geven door op te treden als launching customer. Publieke aanbestedingen zijn daarbij een instrument om nieuwe producten en technologieën op te schalen, zekerheid en vertrouwen te creëren voor investeerders, het concurrentievermogen te versterken en transities te versnellen. Een dergelijke interventie kan schaalvoordelen en kan zekerheid voor investeerders in (digitale en groene) technologieën en industrieën vergroten. Sturen op vestigingslocatie is echter niet altijd het juiste middel, maar kan wel bijdragen aan versterken van de Europese marktposities in strategische sectoren en technologieën. De verwachte effectiviteit van een Europees voorkeursprincipe hangt daarbij af van de mate waarin de betreffende strategische sector of technologie daadwerkelijk hinder ondervindt van concurrentie door participatie van niet-EU partijen in publieke aanbestedingsprocedures. Het is immers mogelijk dat de betreffende sector of technologie juist concurrentie van goedkopere, minder duurzamere Europese alternatieven ondervindt, waardoor een Europees voorkeursprincipe weinig effect sorteert. Voor (groene) vraagcreatie en innovatie dient daarom de voorkeur te worden gegeven aan instrumenten als gerichte overheidsvraag met kwalitatieve (duurzaamheids-)eisen (maatschappelijk verantwoord inkopen) of vraagsubsidies voor nieuwe technologieën/productcriteria. Een EU-voorkeursprincipe kan immers het concurrentievermogen juist schaden door verdringing van andere bedrijven bij arbeidsmarktkrapte, hogere aanbestedingskosten en/of lagere kwaliteit.

Gebruik een voorkeursprincipe in combinatie met andere stimulerende maatregelen (beleidsmix).

In veel sectoren worden momenteel barrières in de opschaling ervaren door randvoorwaardelijke problemen, zoals arbeidsmarktkrapte, langdurige vergunningstrajecten of financieringsmogelijkheden. In die context zal enkel vraag verschuiven ineffectief zijn. Er moet dus ook worden nagedacht over de absorptiecapaciteit en hoe dit kan worden vergroot, zoals nu ook bij de defensie-industrie gebeurt. Een dergelijk principe kan ook zinvol zijn binnen een beleidsmix waarin de overheid al middelen inzet om toekomstige activiteiten binnen de EU op te bouwen en het instrument als sluitstuk gebruikt.

Waar mogelijk moet worden gewaarborgd dat de toegang voor gelijkgestemde handelspartners tot EU-aanbestedingsprocedures niet onnodig wordt belemmerd.

Uitsluiting van bedrijven uit gelijkgestemde landen of beperking van hun toegang tot de EU-aanbestedingsmarkt is doorgaans niet nodig om risicovolle strategische afhankelijkheden te verminderen en kan eventueel hoge kosten met zich meebrengen en een verlies van kennis, efficiëntie, innovatie en concurrentie. Daarnaast kan een Europees voorkeursprincipe de economische betrekkingen met niet-EU landen onder druk zetten en mogelijke tegenreacties uitlokken die de toegang voor Europese bedrijven tot niet-EU markten belemmeren. Dergelijke maatregelen schaden het verdienvermogen van Europese bedrijven. Bij volledige uitsluiting van niet-EU-handelspartners kunnen Europese bedrijven minder toegang krijgen tot buitenlandse aanbestedingsmarkten. Samenwerking met gelijkgestemde landen verdient daarom de voorkeur boven een strikt Europees voorkeursprincipe. Daarbij moet de EU rekening houden met haar internationale verplichtingen (WTO GPA, bilaterale akkoorden). Een tussenoptie is de Europese

⁴ Het afbouwen van strategische afhankelijkheden valt hier ook onder.

aanbestedingsmarkt openhouden, maar een beperkt voorkeursprincipe toepassen, vergelijkbaar met de NZIA.

Macro-economische effecten

Een Europees voorkeursprincipe bij overheidsaanbestedingen betekent dat (deels) wordt gestuurd op vestigings-/productielocatie in plaats van op de beste prijs-kwaliteitverhouding. Dit gaat verder dan kwalitatieve vereisten binnen overheidsopdrachten voor bijvoorbeeld duurzame of circulaire productie (maatschappelijk verantwoord inkopen). Hoewel dit mogelijk leidt tot meer overheidsopdrachten voor Europese bedrijven, versterkt het niet automatisch het **concurrentievermogen** van de Europese economie als geheel. Het beperken van concurrentie verhoogt de prijs (met 1 à 2%) van aanbestedingen, hindert innovatie en leidt tot een inefficiëntere inzet van schaarse middelen zoals arbeid, ruimte, energie en stikstof. Bovendien laten publieke aanbestedingsdata reeds een sterke home bias zien: circa 85–90% van de gunningen gaat naar Nederlandse bedrijven. In de periode 2019 tot 2023 ging slechts 4% van de Nederlandse aanbestedingen, die Europees worden aanbesteed, direct naar bedrijven van buiten de EU, iets onder het Europees gemiddelde van 5%. Deze 4% betreft wel vaker de gevoeligerere sectoren zoals IT, informatiesystemen en software. En opdrachten met een grotere gunningswaarde.⁵

Er zijn minder ingrijpende manieren waarop overheden als *launching customer* kunnen optreden, zoals via kwalitatieve aanbestedingseisen (maatschappelijk verantwoord inkopen) of vraagsubsidies.⁶ Daarnaast kan het Europees voorkeursprincipe de handelsrelaties met (gelijkgezinde) handelspartners onder druk zetten. Tegelijkertijd hebben andere handelspartners mogelijk ook soortgelijke maatregelen. Bovendien heeft de EU sectorspecifieke aanbestedingsverplichtingen vis-à-vis andere landen op basis van o.a. de WTO *Government Procurement Agreement* (GPA)⁷ en bilaterale handelsakkoorden waarmee eventuele uitsluiting van niet-EU partijen juridisch slechts beperkt mogelijk kan zijn en aan strikte criteria gebonden is.⁸ Bovendien geldt omgekeerd dat handelspartners de toegang van Nederlandse aanbieders tot buitenlandse markten zouden kunnen beperken. Voor het versterken van het Europese verdienvermogen zijn harmonisatie van aanbestedingsregels, betere toegang tot kapitaal en minder toetredingsbarrières tot de interne markt effectiever.

Een Europees voorkeursprincipe kan wel nuttig zijn om **risicovolle strategische afhankelijkheden** te voorkomen en te verminderen. Risicovolle strategische afhankelijkheden kunnen worden gemitigeerd in de leveringsketens, ook als er een meerprijs is ten opzichte van het alternatief uit derde landen. Deze meerprijs moet echter onderdeel zijn van een bredere maatschappelijke kosten-baten afweging waarin ook onmeetbare effecten, zoals publieke belangen, worden meegenomen. Dit vereist een gerichte, proportionele inzet én duidelijkheid over met welke landen of partners samenwerking wenselijk blijft.

⁵ Kamerstuk II 2024/2025 26 485 nr. 450.

⁶ Met *launching customer* wordt bedoeld dat de overheden een belangrijke partij zijn op de markt voor nieuwe producten en daardoor sturend kan optreden, en daarnaast ook een bijdrage kan leveren aan het succesvol naar de markt brengen van deze nieuwe producten.

⁷ De GPA is een plurilaterale handelsovereenkomst van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) waarbij deelnemende WTO-leden voor specifieke sectoren afspreken om wederzijdse toegang te geven tot elkaars aanbestedingsmarkten.

⁸ Sinds 2022 beschikt de EU over het Internationaal Aanbestedingsinstrument (International Procurement Instrument, IPI) dat als doel heeft om de wederkerigheid op de internationale aanbestedingsmarkt te vergroten en daarmee de toegang voor Europese bedrijven tot aanbestedingsmarkten van andere landen te verbeteren. Op basis van het IPI kan de EU onder voorwaarden de toegang tot de Europese aanbestedingsmarkt voor niet-EU partijen te beperken.