

Vergaderjaar 2025–2026

36 810

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

B

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 juni 2026

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van BBB. Graag beantwoord ik, mede namens de Minister Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de vragen die door de fracties van BBB zijn gesteld. In deze nota zijn de vragen en opmerkingen uit het verslag integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording daarvan in niet-cursieve tekst. De vragen zijn genummerd, waarnaar in voorkomende gevallen naar andere antwoorden is verwezen. Gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen zijn gezamenlijk beantwoord.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van BBB

1)

De verordening stelt dat lokale aanbestedende diensten in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners vrijgesteld kunnen worden van de toepassing van deze verordening.¹ Daaraan wordt echter een zeer complexe voorwaarde gekoppeld, die betrekking heeft op het percentage van de totale waarde van opdrachten binnen de gehele lidstaat. De fractieleden van de BBB vragen hoe u er in de praktijk voor zult zorgen dat plattelandsgemeenten eenvoudig gebruik kunnen maken van de vrijstelling. Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.²

De impact van de IIO-verordening op aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven (hierna: aanbestedende diensten) van kleine omvang is bij voorbaat al zeer beperkt. Kleine aanbestedende diensten besteden namelijk nauwelijks boven de Europese drempelwaarden ingevolge de Europese aanbestedingsrichtlijnen aan. Zo blijkt uit de

¹ Artikel 7 lid 1 IIO-verordening (EU) 2022/1031.

² Artikel 7 lid 2 IIO-verordening (EU) 2022/1031.

driejaarlijkse monitoringsrapportage aanbesteden dat in 2023 gemeenten tot 50.000 inwoners ongeveer 200 aanbestedingen boven de Europese drempelwaarden uit de aanbestedingsrichtlijnen hebben aanbesteed.³ De gestelde drempels uit de IIO-verordening zijn bovendien hoger dan de Europese drempelwaarden uit de aanbestedingsrichtlijnen.⁴

Tijdens de onderhandelingen over de IIO-verordening was er veel aandacht voor welke aanbestedingen (overheidsopdrachten) onder deze regels zouden vallen. De drempelwaarden in de verordening zijn zo gesteld dat ongeveer 75% van alle overheidsopdrachten in de EU moet voldoen aan de nieuwe regels. Bij het vaststellen van de minimumdrempelwaarden is gezorgd dat dat grote opdrachten wel onder de regels vallen (zodat ze goed gecontroleerd worden), maar kleine opdrachten niet (om overheden niet te veel werk te geven/regeldruk). Daarmee is de impact voor kleinere aanbestedende diensten ingeperkt.

De fractieleden van de BBB noemen daarnaast al de uitzondering die een EU-lidstaat kan verzoeken voor kleine lokale aanbestedende diensten zodat zij worden vrijgesteld van de toepassing van de IIO-verordening. Er is destijds gekeken welke aanbestedende diensten onder de vrijstellingsmogelijkheid kunnen vallen. Dit zijn in Nederland enkel de kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners). Het aantal aanbestedingen dat deze gemeenten doet boven de gestelde drempels is laag, zoals al eerder genoemd. Er is gekozen om te wachten tot de eerste maatregel onder de IIO-verordening van kracht zou zijn en de impact daarvan te bekijken. De eerste IIO-maatregel is inmiddels in werking getreden⁵, maar ziet feitelijk enkel op academische ziekenhuizen. De maatregel is namelijk gericht op de inkoop van medische apparatuur en private gezondheidsinstellingen zoals reguliere ziekenhuizen, die niet onder de reikwijdte van de EU-aanbestedingsregels vallen. Er is nu dus nog geen IIO-maatregel van toepassing die ook impact heeft op kleinere gemeenten. En daarmee ook geen aanleiding om een verzoek in te dienen bij de Europese Commissie om kleinere gemeenten vrij te stellen van de toepassing van de IIO-verordening.

2)

Hoe wordt voorkomen dat als gevolg van deze wet lokale mkb-ondernemers straks via uittreksels, monsters en foto's de «oorsprong» van hun diensten of goederen moeten bewijzen?»⁶

Zoals bij vraag 1 is aangegeven, zal de impact van de IIO-verordening op kleinere aanbestedende diensten slechts beperkt zijn. Deze beperkte impact zal naar verwachting ook gelden voor lokale mkb-ondernemers, aangezien zij voornamelijk op (kleinere) lokale opdrachten inschrijven en deze grotendeels onder de drempelwaarden van de IIO-verordening blijven. Indien een mkb-ondernemer inschrijft op een aanbesteding die onderhevig is aan een IIO-maatregel, dient de ondernemer uiteraard wel het gevraagde bewijs aan te leveren.

³ Zie bijlage «Monitor Aanbestedingen in Nederland 2021–2023» bij Kamerstukken II 2023/24, 26 485, nr. 442.

⁴ Vanuit de aanbestedingsrichtlijnen zijn de drempelwaarden voor decentrale overheden vastgesteld op ongeveer 5,5 miljoen euro voor werken en concessies en 221.000 euro voor leveringen en diensten. Voor de IIO-verordening gelden drempelwaarden van 15 miljoen euro voor werken en concessies en 5 miljoen euro voor leveringen en diensten.

⁵ Uitvoeringsverordening (EU) 2025/1197 van de Commissie van 19 juni 2025 betreffende een maatregel op grond van het instrument voor internationale overheidsopdrachten tot beperking van de toegang van ondernemers en medische hulpmiddelen van oorsprong uit de Volksrepubliek China tot de aanbestedingsmarkt van de Europese Unie voor medische hulpmiddelen overeenkomstig Verordening (EU) 2022/1031 van het Europees Parlement en de Raad.

⁶ Artikel 3 IIO-verordening (EU) 2022/1031.

3 en 4)

Een winnende aannemer mag niet meer dan 50% van de totale waarde van de opdracht uitbesteden aan ondernemers van oorsprong uit een derde land waarvoor een IIO-maatregel geldt.⁷ Hoe wordt dit gehandhaafd?

Als de aannemer deze eis niet naleeft, volgt er een evenredige boete van 10% tot 30% van de totale opdrachtwaarde.⁸ Wie gaat deze boetes juridisch afdwingen en innen en hoe hoog schat u het risico in dat aannemers deze juridische risico's standaard gaan doorberekenen?

Indien een IIO-maatregel van toepassing is op een aanbestedingsopdracht, dan dienen aanbestedende diensten een aantal specifieke contractuele voorwaarden in de aanbestedingsdocumenten en uiteindelijke overeenkomst op te nemen. Eén daarvan is de voorwaarde dat een winnende inschrijver niet meer dan 50% van de totale waarde van de opdracht mag uitbesteden aan een partij van oorsprong uit een derde land waarvoor een IIO-maatregel van toepassing is. De winnende inschrijver is vervolgens zelf verantwoordelijk voor naleving van deze 50%-voorwaarde. De aanbestedende dienst in kwestie mag op ieder moment gedurende de uitvoering van een opdracht informatie over de oorsprong van de betreffende dienst van de aanbieder verlangen. Daarbij raadt de Europese Commissie aanbestedende diensten aan om vooraf een vrijwillige verklaring door de aanbieder af te laten leggen met indicatie van het percentage van de eventuele diensten uit een land waarop een IIO-maatregel van toepassing is.⁹ Om aan te tonen dat een winnende inschrijver aan deze 50%-voorwaarde voldoet, kan onder andere gebruik worden gemaakt van relevante facturen, certificaten en/of verklaringen van externe toeleveranciers.

Verder dient in de contractuele voorwaarden een boeteclausule te worden opgenomen, dat ervoor zorgt dat de winnende inschrijver tussen de 10% en 30% van de totale waarde van de opdracht dient te betalen indien hij zich niet aan de 50%-voorwaarde houdt. Indien de winnende inschrijver de betaling betwist, dan staat voor hem de reguliere rechtsgang open waarbij de nationale rechter uiteindelijk oordeelt over de rechtmatigheid ervan. Het risico dat winnende inschrijvers bewust de contractuele voorwaarden overtreden, acht het kabinet laag. Inschrijvers weten namelijk bij aankondiging van de aanbesteding al dat deze voorwaarden gesteld zullen worden, indien zij hier niet aan kunnen voldoen, wordt de kans klein geacht dat zij zich ook inschrijven.

5)

Om te bepalen waar een bedrijf écht vandaan komt, moet de aanbesteder juridisch uitpluizen wie er «direct of indirect een overheersende invloed» uitoefent op het bedrijf, bijvoorbeeld wie het bestuur aanwijst of de aandelen heeft.¹⁰ Hoe moet de aanbestedende partij dit gaan aantonen?

Na het ontvangen van een inschrijving dient een aanbestedende dienst na te gaan wat de oorsprong van de inschrijver, goederen en/of diensten is. De IIO-verordening biedt een aantal aanknopingspunten daarvoor. Zo wordt voor goederen gekeken naar het land waar het goed geproduceerd is of waar een goed de laatste ingrijpende, economisch verantwoorde

⁷ Artikel 8 lid 1 sub a IIO-verordening (EU) 2022/1031.

⁸ Artikel 8 lid 1 sub d IIO-verordening (EU) 2022/1031.

⁹ Mededeling van de Commissie Richtsnoeren ter vergemakkelijking van de toepassing van de IIO-verordening door aanbestedende diensten en aanbestedende instanties en door ondernemers (PbEU 2023, C 64), paragraaf 4.2.

¹⁰ Artikel 3 lid 1 sub b, onder ii IIO-verordening (EU) 2022/1031.

bewerking of verwerking heeft ondergaan. Voor diensten wordt de oorsprong bepaald aan de hand van de oorsprong van de ondernemer die de dienst verleent. Daarbij kan de aanbestedende dienst in de eerste plaats uitgaan van (i) bij natuurlijke personen: het land waarvan de natuurlijke persoon burger is of waar deze persoon een permanent verblijfsrecht heeft en (ii) bij rechtspersonen: het land waar de rechtspersoon is opgericht of substantiële zakelijke activiteiten verricht. Indien de rechtspersoon geen substantiële zakelijke activiteiten verricht op het grondgebied van het land waar hij is opgericht of anderszins georganiseerd, dan kan een aanbestedende dienst kijken naar de oorsprong van de persoon die direct of indirect overheersende invloed over de dienstverlenende onderneming heeft. Daarbij spelen o.a. het bezit van (een meerderheid van) het geplaatste kapitaal, het beschikken over (een meerderheid van) stemrechten en de bevoegdheid om leden van het bestuurs-, leidinggevend of toezichthoudend orgaan te benoemen een rol.¹¹ Om bovenstaande aanknopingspunten aan te tonen kan een aanbestedende dienst van verschillende bronnen gebruik maken, bijvoorbeeld van gecontroleerde jaarrekeningen, gegevens over bijdragen aan ziektekostenverzekeringen of facturen.¹² Deze stukken kunnen ze bij de ondernemer verzoeken.

6 en 7)

Artikel 9 van de verordening bevat een uitzonderingsclausule die ruimte biedt voor afwijking, waarbij kan worden volstaan met een melding van die uitzondering.¹³ De leden van de BBB-fractie stellen concreet de vraag aan welke inhoudelijke, vormelijke en kwalitatieve eisen een dergelijke uitzonderingsmelding moet voldoen. Deze leden zouden graag geen algemeen, maar een gedetailleerd antwoord ontvangen.

Aanbestedende diensten mogen de regels bij wijze van uitzondering naast zich neerleggen bij gebrek aan alternatieven, of vanwege «dwingende redenen van algemeen belang zoals volksgezondheid of bescherming van het milieu.»¹⁴ Hoe wordt misbruik van de uitzonderingsregels voorkomen?

Aanbestedende diensten zijn al bekend met het gebruik van de uitzondering bij dwingende redenen van algemeen belang. Het is namelijk ook een van de uitzonderingsgronden om af te zien van toepassing van de verplichte uitsluitingsgronden uit de Aanbestedingswet 2012 volgend uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Voor het gebruik van deze uitzondering is een goede, degelijke motivering vereist. In de IIO-verordening is verplicht gesteld dat de aanbestedende dienst de Commissie op de hoogte moet stellen indien hij een IIO-maatregel niet zal toepassen. De Commissie kan daarmee controleren of deze uitzondering niet misbruikt wordt en de effectiviteit van een IIO-maatregel niet ondermijnt.

Indien een aanbestedende dienst informatie verstrekt aan de Commissie over het niet toepassen van een IIO-maatregel, dan moet dit op grond van de IIO-verordening de volgende elementen bevatten:

- de naam en contactgegevens van de aanbestedende dienst;
- een beschrijving van het voorwerp van de opdracht;

¹¹ Handreiking Toepassing IIO-instrument en Verordening buitenlandse subsidies | PIANOo – Expertisecentrum Aanbesteden

¹² Mededeling van de Commissie Richtsnoeren ter vergemakkelijking van de toepassing van de IIO-verordening door aanbestedende diensten en aanbestedende instanties en door ondernemers (PbEU 2023, C 64), paragraaf 1.

¹³ Artikel 9 IIO-verordening (EU) 2022/1031.

¹⁴ Artikel 9 lid 1 IIO-verordening (EU) 2022/1031.

- informatie over de oorsprong van de ondernemers;
- de reden waarom de maatregel niet wordt toegepast, met een gedetailleerde rechtvaardiging; en
- alle overige informatie die de aanbestedende dienst nuttig acht.

In de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de IIO-verordening zal worden bepaald dat de aanbestedende dienst deze informatie verstrekt aan de Commissie middels TenderNed, en daarmee automatisch ook middels Tender Electronic Daily (TED, het Europese aanbestedingsplatform). Er zijn geen verdere inhoudelijke, vormelijke of kwalitatieve eisen gesteld aan de informatieverstrekking.

8, 9 en 10)

Als een gemeente besluit een uitzondering toe te passen, moet dit binnen dertig dagen gemeld worden aan de Europese Commissie, inclusief een «gedetailleerde rechtvaardiging».¹⁵ Ook moet dit worden gerapporteerd via het elektronische systeem van de EU.¹⁶ Hebben de gemeenten hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar?

Gaat dit niet ten koste van andere taken?

Heeft hierover afstemming plaatsgevonden met de VNG en het IPO?

Zoals in de beantwoording van vraag 1 en 2 uiteengezet, is de verwachting dat de impact van de IIO-verordening op kleine aanbestedende diensten zeer beperkt zal zijn. Tijdens het vastleggen van de drempelwaarden bij de onderhandelingen heeft Nederland er nadrukkelijk op toegezien dat de IIO-verordening niet voor onnodige regeldruk zou zorgen bij kleine aanbestedende diensten (met name gemeenten). Aanbestedende diensten mogen enkel bij wijze van uitzondering een IIO-maatregel niet toepassen. Bij het niet toepassen van een IIO-maatregel, vloeit uit de IIO-verordening wel de verplichting voort dat de aanbestedende dienst dit besluit moet rechtvaardigen. Een gemeente zal hier dan capaciteit beschikbaar voor moeten maken.

Tijdens de onderhandelingen van de IIO-verordening zijn de VNG en het IPO geïnformeerd over de stand van zaken van de onderhandelingen, net als andere stakeholders. Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is contact geweest met VNG en IPO en is door VNG en IPO bevestigd dat zij ook verwachten dat de IIO-verordening slechts voor een zeer beperkte toename van administratieve lasten zal zorgen. De bedoelde informatieverstrekking van zowel artikel 9, tweede lid, als artikel 13 van de IIO-verordening via het elektronische systeem van de EU, gaat namelijk via formulieren (eForms) die aanbestedende diensten sowieso al verplicht moeten invullen. Indien een IIO-maatregel van toepassing is op een aanbestedingsprocedure, zal dit voor een toevoeging van maximaal zes korte vragen zorgen.

11)

Een aanbestedende dienst of instantie kan een ondernemer op elk moment in de procedure verzoeken documentatie over de oorsprong te verstrekken of aan te vullen. Indien de ondernemer geen «redelijke uitleg» geeft, wordt hij van verdere deelname aan de procedure uitgesloten.¹⁷ Zorgt deze regel niet voor willekeur en een toename van het aantal juridische beroepsprocedures? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

¹⁵ Artikel 9 lid 2 IIO-verordening (EU) 2022/1031 jo. Artikel 9 lid 2, sub d IIO-verordening (EU) 2022/1031.

¹⁶ Artikel 13 lid 2 IIO-verordening (EU) 2022/1031

¹⁷ Artikel 3 lid 3 IIO-verordening (EU) 2022/1031.

Op grond van de IIO-verordening kan een aanbestedende dienst van een inschrijver te allen tijde verlangen dat deze binnen een gepaste termijn informatie of documentatie over de oorsprong van de ondernemer verstrekt, mits een aanbestedende dienst een dergelijk informatieverzoek met inachtneming van de beginselen van gelijke behandeling en transparantie doet. Daarnaast bieden de IIO-verordening en de bijbehorende richtsnoeren een aantal voorbeelden van bewijsstukken die inschrijvers kunnen gebruiken om de oorsprong van hun goed of dienst aan te tonen.¹⁸ Dit draagt er eveneens aan bij dat de kans op willekeur wordt beperkt.

12 en 13)

Deze strafmaatregelen (IIO-maatregelen) gelden pas bij aanbestedingen vanaf 15 miljoen euro voor werken en concessies en 5 miljoen euro voor goederen en diensten.¹⁹ Wat betekent dit voor de regionale aanbestedingsmarkt voor het kleinere mkb?

Zijn hier (Europese) plannen voor? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

De verwachte impact van de IIO-verordening op kleinere aanbestedende diensten is bij voorbaat beperkt, omdat deze aanbestedende diensten in zeer beperkte mate boven de Europese drempelwaarden aanbesteden. Deze beperkte impact zal naar verwachting ook gelden voor het kleinere mkb, aangezien zij voornamelijk op (kleinere) lokale opdrachten inschrijven en deze grotendeels onder de drempelwaarden van de IIO-verordening blijven (dit wordt ook al aangegeven in de beantwoording van vragen 1 en 2). Vooralsnog zijn er ook geen (Europese) plannen om het toepassingsbereik van de IIO-verordening te wijzigen. Een evaluatie van de IIO-verordening is voorzien in augustus 2027 op basis waarvan de Commissie een verslag aan de Raad en het Europees Parlement zal presenteren, mogelijk gevolgd door een voorstel tot wijziging van de IIO-verordening.²⁰

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
H.G. Herbert

De Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.W. Sjoerdsma

¹⁸ Mededeling van de Commissie Richtsnoeren ter vergemakkelijking van de toepassing van de IIO-verordening door aanbestedende diensten en aanbestedende instanties en door ondernemers (PbEU 2023, C 64), paragraaf 1.

¹⁹ Artikel 6 lid 4 IIO-verordening (EU) 2022/1031.

²⁰ Artikel 14 van de IIO-verordening.