

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
Mevrouw ir. H. Herbert
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATRBNC0025/2026-U192

Datum

30 september 2026

Onderwerp

BNC-advies Public Procurement Act COM(2026)590

Geachte mevrouw Herbert,

Op 23 september 2026 is de conceptversie van het BNC-fiche over de *REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on public contracts and concessions, repealing Directives 2014/23/EU, 2014/24/EU and 2014/25/EU, and amending Regulations (EC) No 1370/2007, (EU) 2023/1542, (EU) 2024/1157, (EU) 2024/1252, (EU) 2024/1735, (EU) 2024/1781, (EU) 2024/2847, (EU) 2024/3110 and (EU) 2025/40, and Directives 2008/98/EC, (EU) 2019/882, (EU) 2022/2381, (EU) 2023/1791 and (EU) 2024/1760 (hierna: Public Procurement Act of de verordening)* voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd. ATR geeft met onderstaand advies aan in hoeverre de regeldrukeffecten, de werkbaarheid en de consequenties van uitvoering, handhaving en toezicht van de verordening voor Nederlandse partijen goed zijn weergegeven in het concept fiche.

Context

Publieke inkopers zetten met aanbestedingen opdrachten in de markt. Dit gebeurt in verschillende sectoren, waaronder energie, bouw en transport. Publieke inkopers in de EU besteden jaarlijks voor ongeveer € 2.5 biljoen aan (15 % van het Europese BNP). Verschillende rapporten hebben gewezen op de rol van aanbesteden als een strategisch instrument voor het versterken van Europa's industrie, om innovatie te ondersteunen, de groene en digitale transitie verder te brengen en economische veiligheid te versterken. De Europese Rekenkamer concludeerde echter dat de mededinging bij overheidsopdrachten is afgenomen in het afgelopen decennium en dat de deelname van het mkb en grensoverschrijdende inschrijvingen beperkt blijft. Ook zijn de huidige regels te complex en inflexibel, staan de regels onder druk vanwege de economische weerbaarheid en strategische (Europese) autonomie en is er sprake van fragmentatie binnen de regelgeving.

Tegen die achtergrond stelt de Commissie de Public Procurement Act voor, waarmee zij invulling geeft aan de herziening en modernisering van het Europese wettelijke aanbestedingskader. De verordening heeft als doel aanbesteden eenvoudiger, flexibeler en digitaler te maken. Daarnaast bevordert de verordening strategisch aanbesteden op het gebied van veiligheid en autonomie,

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

duurzaamheid, sociale en innovatie. Het voorstel voert ook Europese voorkeurscriteria voor overheidsopdrachten in. Door het verder harmoniseren van het regelgevend kader voor aanbestedingen worden belemmeringen op de interne markt voor aanbesteden weggenomen, en wordt het aantrekkelijker voor EU-ondernemingen om in andere lidstaten mee te dingen bij aanbestedingsprocedures.

Inhoud van het EU-voorstel

Het voorliggende EU-voorstel vervangt drie afzonderlijke Richtlijnen en sectorale regelgeving door één nieuwe verordening: de Public Procurement Act. De belangrijkste onderdelen van de verordening zijn de volgende:

- De verordening brengt het aantal aanbestedingsprocedures terug van vijf naar drie procedures, waarbij meer ruimte is voor onderhandelingen tijdens het aanbesteden. Het introduceert ook een innovatieprocedure voor de ontwikkeling en verwerving van innovatieve oplossingen die nog niet op de markt zijn. Ook geeft het voorstel meer ruimte aan inkopers om direct aan een marktdeelnemer te gunnen, zoals in tijden van crisis of bij specifieke diensten zonder grensoverschrijdend belang.
- De Commissie zet met de verordening in op een gemeenschappelijk digitaal ecosysteem voor aanbesteden, onder andere bestaande uit de onderling verbonden en interoperabele e-aanbestedingsplatformen van de lidstaten. Dit ecosysteem moet aanbestedingen voor overheidsinkopers vereenvoudigen en vergemakkelijken, bijvoorbeeld door automatische verificatie van uitsluitingsgronden. Het stelt bedrijven in staat om eenvoudiger deel te nemen aan aanbestedingen in de hele EU. Het voorstel introduceert nationale dataruimtes voor aanbestedingsgegevens (*National Public Procurement Data Spaces (NPPDS)*) en een Europese data-ruimte op Unieniveau, die gestructureerde toegang moeten bieden tot gegevens over de volledige levenscyclus van aanbestedingen en contracten, ook voor aanbestedingen onder de Europese drempels die nu nog niet stelselmatig openbaar worden gemaakt.
- Het voorstel maakt de beste-prijs-kwaliteitsverhouding de standaardmethode voor toekenning van opdrachten (in plaats van de laagste prijs). Kwaliteitscriteria moeten ten minste 30 % bedragen (50 % voor arbeidsintensieve contracten). Publieke inkopers kunnen hier alleen van afwijken als zij uitleggen hoe de kwaliteit anders wordt gewaarborgd, bijvoorbeeld met minimumkwaliteitseisen. Hierdoor ligt de nadruk niet alleen meer op de laagste prijs, maar ook op kwaliteit, met inbegrip van duurzaamheid-, sociale-, innovatie-, veiligheids- en weerbaarheidsoverwegingen. Het voorstel biedt inkopers praktische instrumenten om hun discretionaire bevoegdheden over welke kwaliteitscriteria moeten worden toegepast en in welke verhouding in individuele aanbestedingsprocedures, goed in te zetten. Dit doet het voorstel door een breed scala aan vrijwillige en verplichte groene, sociale, innovatie-, veiligheids- en weerbaarheidscriteria aan bod te laten komen.
- Daarnaast geeft het voorstel publieke inkopers de mogelijkheid opdrachten die betrekking hebben op sociale, gezondheids- en onderwijsdiensten (nu nog bekend als 'SAS-diensten'), te gunnen overeenkomstig nationale procedures. Zo blijft het mogelijk om rekening te houden met de aard en specifieke kenmerken van deze diensten.
- Het voorstel speelt in op het toenemende geopolitieke belang van overheidsopdrachten. Het stelt inkopers in staat en vereist in sommige gevallen om risico's in verband met de veiligheid van de Unie of de lidstaten, gevoelige informatie, cyberbeveiliging en ongepaste beïnvloeding door derde landen mee te nemen in de aanbestedingsprocedure. Daarnaast zijn in het voorstel bepalingen opgenomen die het meewegen van de kritieke infrastructuur, de diversificatie van toeleveringsketens, voorzieningszekerheid en crisisparaatheid ondersteunen.

- Het voorstel introduceert een Europees voorkeursprincipe voor overheidsopdrachten. Leveranciers uit andere derde landen kunnen in bepaalde gevallen worden uitgesloten. De Commissie krijgt bevoegdheden om in specifieke situaties Europese voorkeur verplicht te stellen.
- Daarnaast bevat het voorstel nieuwe governance-eisen. Deze omvatten verschillende overheidsinstrumenten en -mechanismen die monitoring van het aanbestedingsstelsel mogelijk maken. Daarnaast bevat het een verplichting tot aanwijzing van een nationale coördinerende instantie die zorgt voor coördinatie tussen de bevoegde nationale autoriteiten en als centraal aanspreekpunt moet fungeren voor de Commissie en andere lidstaten.

Appreciatie BNC-fiche door ATR

Nederlandse regeldrukeffecten

De Commissie schat de jaarlijkse EU-brede besparing als gevolg van het voorstel op € 649 miljoen, waarvan € 79 miljoen voor publieke inkopers en € 570 miljoen voor bedrijven. Het college constateert dat het concept fiche op onderdelen (kwalitatief) aandacht besteedt aan de Nederlandse doorvertaling van de regeldruk ofwel benoemt waar onduidelijkheden zitten in de analyse van de Commissie.

Voor de flexibiliteit in de procedures verwacht de Commissie dat het gebruik van onderhandelingen in de aanbestedingsprocedures tussen de 0 en 25 %-punten zal stijgen. Om een goede berekening te maken op het totaal pakt de Commissie het gemiddelde van 10 %-punten. Uit de berekeningen volgt dat dit voor een kostenbesparing kan leiden van gemiddeld € 180,- per aanbestedingsprocedure waarop een ondernemer inschrijft. De Commissie berekent ook dat dit gemiddeld een kostenbesparing per jaar van € 444,- per ondernemer zal betekenen. Het kabinet benoemt dat niet is onderbouwd waar die kostenbesparing in zit. Het college acht het positief dat tijdens de onderhandelingen het kabinet duidelijkheid zal vragen over deze kostenbesparing. Daarbij wijst het college op het volgende. Het voorstel van de Commissie introduceert een belangrijke verruiming van de mogelijkheden tot onderhandelen tijdens aanbestedingsprocedures. Waar onderhandelingen onder het huidige kader slechts onder specifieke voorwaarden zijn toegestaan, zouden deze onder het voorstel vaker mogelijk worden. Dit kan de flexibiliteit en kwaliteit van opdrachten vergroten, maar leidt mogelijk ook tot hogere nalevingskosten voor ondernemingen. Met name voor mkb-bedrijven kunnen extra onderhandelingsrondes, aanvullende biedingen en deelname aan marktconsultaties leiden tot meer tijdsbeslag, hogere inschrijfkosten en langere doorlooptijden van procedures. Het concept fiche moet aandacht besteden aan de regeldruk van dit onderdeel voor het Nederlandse MKB.

De Commissie stelt dat een ondernemer gemiddeld € 2.689,- per aanbestedingsprocedure kwijt is waarin gebruik wordt gemaakt van kwalitatieve criteria. Met een stijging van 18,5 % van het aantal procedures waar kwalitatieve criteria worden gebruikt, komt dit neer op gemiddeld een kostenstijging van € 495,- per aanbestedingsprocedure en een jaarlijkse kostenstijging van gemiddeld € 1.260,- (inclusief EU-ecokeurmerk) per ondernemer. De verwachting van het kabinet is dat deze kostenstijging in Nederland lager zal liggen, omdat Nederland al boven het Europees gemiddelde aanbesteed op beste prijs-kwaliteit verhouding (>80 %).

Uit het concept fiche blijkt dat het kabinet geen voorstander is om alleen het EU-ecokeurmerk als ecokeurmerk te verplichten daar waar beschikbaar. Dit heeft een versturende werking in de

markt van private ecokeurmerken, sluit mogelijk innovaties en hogere en/of bredere ambities uit en kan tot extra kosten voor marktpartijen leiden. Het kabinet ziet graag dat de toegang tot kwalitatief hoogwaardige private labels blijft bestaan. ATR merkt hierbij op dat de verplichting van een ecokeurmerk in de praktijk kan betekenen dat een grotere afhankelijkheid van certificering of uitgebreide gelijkwaardigheidsbewijzen kan ontstaan. Dit is met name belastend voor mkb-bedrijven. ATR adviseert het kabinet om de regeldrukeffecten voor Nederlandse bedrijven expliciet in het concept fiche te adresseren.

Het Commissievoorstel introduceert een kader voor "*European Preference*", waarbij aanbestedende diensten voorkeur kunnen geven aan ondernemers, goederen en diensten uit de EU of uit zgn. "*covered countries*". Hiervoor moeten aanbestedende diensten en ondernemers in veel gevallen aantonen wat de oorsprong van goederen, diensten, werken en ondernemingen is. De Commissie stelt dat dit voor een kostenstijging zal zorgen van gemiddeld € 81,- per aanbestedingsprocedure waarop zij inschrijven. De berekening hiervan is gebaseerd op een gemiddelde tijdsbesteding van twee uur per ondernemer en op de aanname dat in 10 % van het totaal aantal procedures in Europa van 'European preference' gebruik zal worden gemaakt. Het kabinet zet in het concept fiche terecht vraagtekens bij deze berekening. Volgens ATR is het complex om de oorsprong van (tussen)producten aan te tonen, zeker in geval van internationale toeleveringsketens. Dit kan leiden tot extra regeldruklasten voor inschrijvende ondernemingen, die vooral zwaar zullen wegen voor het mkb. Het college adviseert hier een nadere duiding van te geven in het concept fiche en waar nodig een concrete onderhandelingsinzet aan te verbinden ten einde de extra lasten te voorkomen of te beperken.

Verder benoemt het concept fiche dat de keuze om de inzet van een Europees voorkeursprincipe bij de publieke inkoper te laten, leidt tot fragmentatie. Dit heeft impact op de effectiviteit van het instrument. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen stevig inzetten op het weghalen van dit vrijwillig inzetbare Europees voorkeursprincipe en zet in op een 'passieve' bepaling over hoe het Europees voorkeursprincipe wordt uitgevoerd. Dit kan vervolgens worden 'geactiveerd' in sectorale regelgeving als er een zorgvuldige afweging voor de betreffende strategische sector is gemaakt. De Commissie krijgt bevoegdheden om in bepaalde gevallen Europese voorkeurscriteria verplicht te stellen via gedelegeerde handelingen. Het college adviseert in het concept fiche aan te dringen bij de Commissie om regeldruk expliciet als afwegingscriterium mee te nemen bij de uitwerking van gedelegeerde handelingen.

Voor ondernemers zal het gebruik van de digitale marktplaats een kostenbesparing opleveren, omdat ze niet meermaals dezelfde data hoeven aan te leveren als deze al bekend is in het systeem. Zonder verdere uitwerking stelt de Commissie dat deze kostenbesparing € 19.000,- is over de periode 2026-2032. Het gemiddelde tussen gewonnen en niet gewonnen procedures zit daarbij op een kostenbesparing van € 2.366,- per aanbesteding waar bedrijven op inschrijven. Het college acht het positief dat het concept fiche vermeldt dat een onderbouwing van hoe de Commissie tot deze conclusie is gekomen ontbreekt en dat het kabinet dit onder de aandacht zal brengen tijdens de onderhandelingen. Dit geldt ook voor duidelijkheid over het verbod op volledige onderaanneming van opdrachten en mogelijke bewijslasten.

Het college acht het ook positief dat het concept fiche expliciet de link met de *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD) legt, die nu geldt voor grote bedrijven. Het blijkt uit het voorstel van de Commissie volgens het fiche nog onvoldoende voor wie de specifieke CSDDD

verplichtingen dan gaan gelden als dit wordt overgenomen onder de verordening. Voor het kabinet is het van belang dat door de toevoeging van deze verplichtingen van de CSDDD, deze niet ineens ook gaan gelden voor MKB.

Vanuit de optiek dat disproportionele verplichtingen moeten worden voorkomen, verwelkomt het kabinet de consolidatie van horizontale bepalingen uit andere sectorale wetgeving om de ontstane versnippering en onduidelijkheid te corrigeren. Daarmee worden de administratieve lasten voor publieke inkopers en marktpartijen verminderd. Het is voor het kabinet echter onduidelijk hoe de Commissie ten aanzien van *Green Public Procurement* tot de beperkte selectie van sectorale regelgeving is gekomen. Ook heeft het kabinet zorgen over de nieuwe versnippering van aanbestedingsregelgeving die met nieuwe sectorale regelgeving lijkt te ontstaan. Zo bevatten de Cloud and AI Development Act en de Chips Act II regelgeving over gezamenlijk aanbesteden en bevat de European Innovation Act regelgeving over hoe R&D aanbestedingen moeten worden aanbesteed. Dit zijn alle procedurele regels over het aanbesteden en passen volgens het kabinet beter binnen het procedurele regelgevend kader over aanbesteden, i.c. de voorgestelde Aanbestedingsverordening. ATR constateert dat de versnippering (deels) in stand wordt gehouden. Het college adviseert hieraan een concrete actie voor de onderhandelingsinzet te verbinden en daarbij het aspect regeldruk mee te nemen.

Het voorstel van de Commissie bevat een uitbreiding van het begrip '*verbonden met het voorwerp van de opdracht*'. Publieke inkopers mogen hiermee niet enkel alleen eisen stellen die direct met het voorwerp van de opdracht zijn verbonden, maar ook eisen die indirect zijn verbonden. Het kabinet benoemt in het concept fiche positief te zijn over deze uitbreiding omdat dit aansluit bij de inzet in eerdere position papers die het kabinet met de Commissie heeft gedeeld. Deze uitbreiding maakt het voor publieke inkopers makkelijker om sociale eisen op te nemen in hun aanbesteding, zoals eisen die zien op de werkomstandigheden van werknemers die betrokken zijn bij de uitvoering van de aanbesteding. Het college constateert dat niet duidelijk is welke meerwaarde de mogelijkheid tot het stellen van extra eisen heeft, gelet op het feit dat bestaande regelgeving al normen stelt met betrekking tot bijvoorbeeld werkomstandigheden. De vraag is hoe de extra eisen zich tot die wettelijke normen zullen verhouden. Als de extra eisen uitgaan boven die normen, zal dit extra regeldruk genereren. Het college adviseert om te bewerkstelligen dat deze extra regeldruk wordt voorkomen en in het fiche uiteen te zetten op welke wijze dit (Europees of nationaal) zal gebeuren.

Tot slot constateert het college dat het concept fiche aandacht heeft voor extra monitoringslasten. Nieuwe monitoringsmogelijkheden komen mede voort uit de nationale en Europese data-ruimtes voor aanbestedingsgegevens die het Commissievoorstel introduceert. Ze moeten gestructureerde toegang bieden tot gegevens over de volledige levenscyclus van aanbestedingen en contracten. Het kabinet is voorstander van een sterkere data governance in het aanbestedingsstelsel, wat volgens het kabinet goed aansluit bij de Nederlandse inzet op betere data en monitoring van het aanbestedingsstelsel. Het kabinet is daarbij alert op de extra kosten die hiermee voor Nederland gepaard kunnen gaan. Het voorstel verplicht tot openbaarmaking van gegevens over contracten vanaf een waarde van € 10.000,- ook wanneer de onderliggende aanbesteding onder de Europese drempel valt. Het kabinet heeft vragen over hoe deze verplichting past binnen de reikwijdte van de verordening, die overeenkomstig artikel 1, eerste lid, van het voorstel alleen ziet op contracten boven de drempel. Het kabinet is terughoudend ten aanzien van deze uitbreiding van informatieverplichtingen naar aanbestedingen onder de drempel.

Het college onderschrijft deze terughoudendheid en adviseert vanuit regeldrukperspectief om te bewerkstelligen dat de reikwijdte van de openbaarmakingsplicht beperkt blijft tot contracten boven de Europese aanbestedingsdrempels.

Aandacht voor werkbaarheid

In het concept fiche is aandacht voor de werkbaarheid voor ondernemers van de verschillende onderdelen in de verordening. Zo vindt het kabinet het belangrijk dat er duidelijkheid is rondom het gebruik van onderaannemingsketens. Daarom onderkent het kabinet de wenselijkheid dat op basis van dit voorstel de gegunde opdracht niet volledig aan onderaannemers kan worden uitbesteed. Het voorstel lijkt nu te bedoelen dat het alleen volledig niet mag worden uitbesteed, maar dat 95 % uitbesteding wel is toegestaan. Het kabinet zal hier nog duidelijkheid over vragen.

Het college merkt daarnaast ten positieve op dat het kabinet in het fiche aandacht heeft voor de duidelijkheid en transparantie van procedures en begrippen in het Commissievoorstel.

Het Commissievoorstel benoemt dat bij het bekend maken van de interesse in de open procedure ook al een inschrijving moet worden aangeleverd. Dit is volgens het concept fiche een grote administratieve last voor ondernemers, zeker als ze uiteindelijk niet compatibel blijken met de selectiecriteria. Het college constateert dat het concept fiche vermeldt dat het kabinet tijdens de onderhandelingen inzet op een betere uitsplitsing van deze twee fasen in de aanbesteding (bekend maken van interesse en de daadwerkelijke inschrijving). Ook is in het voorstel het artikel over het vaststellen van de contractwaarde flink ingekort. Volgens het kabinet gaat dit ten kostte van de duidelijkheid die nodig is rondom het vaststellen van de contractwaarde, zoals op welk tijdstip de raming gemaakt moet worden. Tijdens de onderhandelingen zal het kabinet erop inzetten dat dit artikel weer voldoende duidelijkheid biedt. Ook besteedt het concept fiche volgens het college voldoende aandacht aan implementatietermijnen en het belang van overgangsrecht bij lopende aanbestedingen.

In algemene zin merkt het college tot slot op dat uit de evaluatie van de huidige Aanbestedingsrichtlijnen, maar ook op basis van signalen van ondernemers, geconcludeerd wordt dat het huidige systeem complex is voor ondernemers. Dit bemoeilijkt met name deelname voor het mkb. Het complexe systeem en de onduidelijkheid over het gebruik van strategische doelen maakt dat het voor ondernemers vaak niet meer interessant is om in te schrijven op aanbestedingen. ATR adviseert het kabinet om in de onderhandelingen erop in te zetten dat nieuwe verplichtingen proportioneel blijven en dat de werkbaarheid voor mkb-ondernemingen expliciet wordt meegenomen bij de verdere uitwerking van het voorstel en gedelegeerde handelingen.

Advies over het BNC-fiche

Het BNC-fiche zet de verschillende onderdelen van het voorstel uiteen die gevolgen kunnen hebben voor de regeldruk. Het geeft op de meeste onderdelen een duiding van de effecten van de maatregelen op het Nederlandse bedrijfsleven of geeft aan waar het Commissievoorstel verduidelijking behoeft. Op onderdelen mist echter een kwalitatieve en kwantitatieve duiding van de kosteneffecten voor de Nederlandse situatie, specifiek het mkb.

Gelet hierop brengt ATR het volgende advies uit, om op te nemen in het BNC-fiche:

1. **ATR adviseert de regeldrukeffecten van ruimere onderhandelingsmogelijkheden in aanbestedingsprocedures in beeld te brengen voor specifiek het Nederlandse mkb en daarbij het mogelijke risico op extra onderhandelingsrondes en langere doorlooptijden van procedures te betrekken.**
2. **ATR adviseert om de regeldrukeffecten voor Nederlandse bedrijven, in het bijzonder mkb, van extra duurzaamheidscriteria en afhankelijkheid van certificering expliciet te adresseren.**
3. **ATR adviseert nader uit te werken welke extra complexiteit en regeldrukeffecten voor Nederlandse bedrijven kunnen ontstaan uit de verplichting om aan te tonen wat de herkomst van goederen, diensten of ondernemingen is. ATR adviseert hierover een concrete onderhandelingsinzet te formuleren.**
4. **ATR adviseert op te nemen dat Nederland zich er in de onderhandelingen voor inzet dat de Europese Commissie bij het vaststellen van gedelegeerde handelingen regeldruk expliciet als afwegingscriterium meeneemt. Dit geldt in het bijzonder waar het Commissievoorstel voorziet in de mogelijkheid om via gedelegeerde handelingen Europese voorkeurscriteria te verplichten.**
5. **ATR adviseert aandacht te besteden aan de gevolgen voor de regeldruk van de blijvende versnippering van regelgeving en hieraan een concrete actie voor de onderhandelingsinzet te verbinden.**
6. **ATR adviseert de regeldrukeffecten van de uitbreiding van het begrip '*verbonden met het voorwerp van de opdracht*' inzichtelijk te maken en daarbij aan te geven hoe de extra eisen zich verhouden tot bestaande wettelijke normen.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris