Rfonda.

RAAD VAN NEDERLANDSE WERKGEVERSVERBONDEN

WAARIN SAMENWERKEN:
VERBOND VAN NEDERLANDSCHE WERKGEVERS
CENTRAAL SOCIAAL WERKGEVERS-VERBOND
NEDERLANDS KATHOLIEK WERKGEVERS VERBOND
VERBOND VAN PROTESTANTS-CHRISTELIJKE WERKGEVERS IN NEDERLAND

SECRETARIAAT: KNEUTERDIJK 8
TELEFOON 18 30 80 - TELEX 32146

No. 7406 P/Ko.
Betr. Nota inzake de liberalisatie en coördinatie van overheidsaanbestedingen in de E.E.G.

'S-GRAVENHAGE, 30 september 1965.

Aan Zijne Excellentie
de Minister van Buitenlandse Zaken,
Mr. J.M.A.H. Luns,
Plein 23,
's-G r a v e n h a g e.

Het NWG is hgm

Excellentie,

In verband met de activiteiten van de Europese Commissie inzake de opheffing van discriminaties en de coördinatie van regelingen en procedures bij het plaatsen van overheidsopdrachten in de lid-staten van de E.E.G. heeft de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden zich beraden over zijn zienswijze ten aanzien van dit onderwerp. De Raad heeft zich daarbij beperkt tot die aspecten van de overheidsopdrachten, die uitsluitend verband houden met de levering van goederen.

./. De resultaten van dit beraad zijn neergelegd in bijgaand document. De Raad beveelt de nota in Uw welwillende aandacht aan. Eenzelfde exemplaar is gezonden aan Uw ambtgenoten van Economische Zaken, Defensie, Financiën, Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Uwe Excellentie de verzekering gevend van zijn bijzondere hoogachting,

RAAD VAN NEDERLANDSE WERKGEVERSVERBONDEN

drs. P. Delfos,
secretaris.

Bijlage.

MIN. VAN BUITENLANDSE ZAKEN
DIR. ~~AB~~ VISIE ~~DEC~~
INGEK. - 1 OKT. 1965
Fotono. | Agno 5315
DOSSIER 996.421.11 EEG

Overheidsaanbesteding.

AFGESCHREVEN.

© NA, 2.05.313, Buitenlandse Zaken, blok 3, 1965-1974 (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 1774
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/S02576

Nota inzake de liberalisatie en coördinatie van overheidsaanbestedingen in de E.E.G.

De Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden heeft van verschillende zijden kennis genomen van de voorstellen van de Europese Commissie inzake de opheffing van discriminaties en de coördinatie van regelingen en procedures bij het plaatsen van overheidsopdrachten in de lid-staten van de E.E.G.

De Raad heeft daarbij de sedert 1962 lopende gedachtenwisseling over dit onderwerp tussen vertegenwoordigers der centrale industrieverbonden en van de verschillende terzake betrokken departementen altijd op hoge prijs gesteld.

Nu zich begint af te tekenen in welke richting de plannen van de Europese Commissie gaan, komt het hem gewenst voor zijn zienswijze ten aanzien van dit onderwerp duidelijk kenbaar te maken.

De Raad wil de genoemde voorstellen bezien in de context van het integratieproces als geheel.

Krachtens het Verdrag van Rome is het de taak van de Europese Commissie bepaalde initiatieven te nemen teneinde dit integratieproces voortdurende stimulansen te geven. Dit geschiedt onder andere via de in het Verdrag voorziene aanpassing van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke rechtstreeks van invloed zijn op instelling of werking van de gemeenschappelijke markt.

De Raad is echter van mening dat de grootste voorzichtigheid betracht dient te worden bij de keuze van de te harmoniseren nationale wettelijke regelingen, waarbij dient te worden beoordeeld of bepaalde voorstellen passen in de fase waarin het integratieproces zich bevindt en in elk geval ten aanzien van de noodzakelijkheid getoetst moeten worden aan de doelstellingen van het E.E.G.-verdrag.

Tegen de achtergrond hiervan meent de Raad dat de onderhavige voorstellen om de navolgende reden niet passen in de huidige integratiefase.

Het komt hem namelijk voor, dat maatregelen, die de voltooiing en directe verdere uitbouw van de douaneünie beogen, prioriteit dienen te hebben boven harmonisatie van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, waarvan de doelmatigheid op dit moment nog geensdeels vaststaat. De Raad meent dat dit laatste met de hier te bespreken voorstellen van de Commissie het geval is.

Met het bovenstaande wil niet gesuggereerd worden dat hij zich negatief opstelt tegenover de oplossing van het probleem als zodanig.

Hij stemt er in beginsel mee in dat de liberalisatie van de aanbesteding en gunning van de overheidsopdrachten voor goederenleveranties in de lid-staten ter hand wordt genomen. Voorstellen ter zake dienen echter voorlopig voor wat betreft doelstellingen en middelen een bescheiden karakter te dragen.

Naast het in de inleiding gestelde heeft hij echter ook ernstige bedenkingen tegen <u>de wijze waarop</u> de Europese Commissie vooral met betrekking tot de coördinatie van procedures voornemens is deze liberalisatie tot stand te brengen.

-0-0-0-0-

De liberalisatie is gericht op twee groepen belemmeringen, te weten:
1. Wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften, die aan het nationale bedrijfsleven bij aanbestedingen of overheidsaankopen een voorkeurspositie geven.
2. Feitelijke belemmeringen, door in de meeste E.E.G.-landen gevolgde procedures, die buitenlandse bedrijven de facto van leveringen uitsluiten.

Hiertoe zijn twee soorten richtlijnen ontworpen:
a) Tot deelneming aan gunningen voor rekening van de Staat (non-discriminatierichtlijn).
b) Tot coördinatie van procedures van overheidsaanbestedingen (coördinatierichtlijn).

Aan laatstgenoemde ontwerp-richtlijnen, (zowel die voor publieke werken als die voor goederenleveranties) liggen de volgende elementen ten grondslag:
a) het verbod van technische specificaties met een discriminerende werking;
b) een voldoende publiciteit van de aanbestedingen;
c) het opstellen van objectieve deelnemings- en gunningscriteria;
d) de instelling van een commissie voor een gemeenschappelijk toezicht op de inachtneming van deze elementen.

In het navolgende zullen slechts de aspecten van de liberalisatie van overheidsopdrachten tot <u>levering van goederen</u> worden besproken.

-0-0-0-0-

Het is de Raad bekend, dat de procedures voor aanbesteding en gunning van overheidsopdrachten in de lid-staten zeer sterk uiteenlopen. Dat deze procedures van land tot land verschillend zijn berust niet op een toevalligheid. De economische structuur van een land, de inrichting van de overheidsadministratie, het door de overheid gevoerde economische beleid en de volksaard zijn hiervoor bepalend.

Hierbij dient nog te worden opgemerkt dat wat betreft de regelingen bij overheidsaanbestedingen een scheidslijn kan worden getrokken tussen Nederland enerzijds en het merendeel van de vijf andere E.E.G.-partners anderzijds, met dien verstande, dat de in Nederland gevolgde procedures meer aansluiten bij die in Angelsaksische landen dan bij die van de meeste landen van het Europese continent bij welke de aanbestedingsprocedures tot in details zijn geregeld.

-0-0-0-0-

Het bedrijfsleven in elk der lidstaten heeft zich veelal ingesteld op de in het eigen land gevolgde procedures en/of bestaande gewoonten. Men zal dus zeer voorzichtig moeten zijn, de in de verschillende lid-staten gevolgde procedures van aanbesteding ingrijpend te wijzigen.

Het lijkt noodzakelijk het betrokken bedrijfsleven een redelijke tijd te geven zich aan de veranderde situatie aan te passen. Dit geldt zeer in het bijzonder voor het Nederlandse bedrijfsleven, daar de Brusselse voorstellen voornamelijk aansluiten op de in de andere lid-staten gevolgde procedures en Nederland derhalve geconfronteerd wordt met Brusselse regelingen die veel meer afwijken van de Nederlandse dan van die van de overige lid-staten.

Het komt de Raad voor dat aan dit aspect bij de beoordeling van de voorstellen speciale aandacht dient te worden geschonken. In dit verband zou de Raad graag twee fundamentele opmerkingen willen maken.

I. Juist door het in Nederland geldende stelsel hebben aanbestedingsprocedures en -gewoonten kunnen ontstaan, waardoor geregelde betrekkingen tussen leveranciers en afnemers zijn gegroeid op basis van onderling vertrouwen. Zowel in het belang van leveranciers als overheidsafnemer verdient het voortbestaan van deze betrekkingen de voorkeur boven incidentele leveranties, waartoe het door de Europese Commissie voorgestane systeem aanleiding zal geven. Zij acht het gevaar aanwezig, dat bij een toepassing van de coördinatierichtlijn op een wijze zoals de Europese Commissie zich deze voorstelt, de in de loop der jaren met veel zorg opgebouwde betrekkingen tussen industrie en overheid afbreuk worden gedaan of zelfs geheel verdwijnen. Gevreesd wordt dat daardoor de meeste bedrijven die nu regelmatig leveranciers van overheidslichamen zijn en hun produktiecapaciteit op die leveranties hebben ingesteld in ernstige moeilijkheden zullen geraken. Dit zal met name het geval zijn bij een abrupte wijziging van de grondslagen van het aanbestedings- en gunningssysteem.
Het is juist voor Nederland van belang, dat bij de overgang naar het door de Commissie voorgestelde systeem een aanzienlijke mate van geleidelijkheid in acht wordt genomen.

II. Het zou van meer realiteitszin getuigen, wanneer rekening wordt gehouden met de mogelijkheid, dat in de huidige integratiefase, waarin de nationale belangen der lid-staten nog steeds domineren, de naleving van de richtlijnen bij het merendeel van de zes landen niet zal geschieden conform hetgeen de Europese Commissie zich daarvan voorstelt.

Afgezien van het feit dat daardoor de beoogde liberalisatie niet zal worden bewerkstelligd meent de Raad, dat er in dit geval in de huidige ontwerprichtlijn meer dan één artikel is te noemen waarbij ernstige geschillen bij de uitleg te verwachten zijn. x)

Weliswaar heeft de Commissie deze moeilijkheden voorzien door de instelling van een Raadgevend Comité, welke voor een juiste naleving van de coördinatierichtlijn

---

x) b.v.
in artikel 5 wordt een aantal gevallen genoemd, dat de aanbestedende diensten het recht geeft de onderhavige richtlijnen niet toe te passen.

Verschillende van de hierin genoemde situaties bieden de gelegenheid met een schijn van rechtvaardiging de eigen voorkeur te volgen;

in artikel 7 is een aantal regels opgenomen, dat beoogt discriminatie als gevolg van technische specificaties te voorkomen. Het is duidelijk, dat de toepassing van dit artikel in sterke mate samenhangt met de oplossing van het probleem van de z.g. technische handelsbelemmeringen;

de in de artikelen 10 en 11 voorgeschreven publikatietermijnen kunnen voor bepaalde eenvoudige opdrachten voldoende zijn. Indien het echter gaat om technische ingewikkelde projecten, zal bij deze termijnen het vaak niet mogelijk blijken tot een verantwoorde inschrijving te komen. Gegadigden, die in deze gevallen over voorkennis beschikken hebben onmiskenbaar een voorsprong;

artikel 28 opent de mogelijkheid om bij gunning naast het criterium van de laagste prijs een aantal veranderlijke criteria te hanteren naar gelang de aard van de opdracht.

---

moet zorgdragen. Voorwaarde hiertoe is echter, dat het bedrijfsleven in staat moet zijn vermeende discriminaties aan het Comité voor te leggen.

De Raad vraagt zich echter af of de bedrijven, die zich benadeeld voelen, zich tot het Comité zullen wenden. In de praktijk van de liberalisatie van overheidsopdrachten binnen de Benelux is reeds gebleken dat dit niet het geval is. Veelal kan men niet beschikken over de onbetwistbare bewijzen om de discriminatie aan te tonen. Ook bestaat het gevaar dat de aanbestedende overheidsinstantie, tegen welke de klacht wordt ingebracht, in de toekomst weinig genegen zal zijn nadien nog verdere opdrachten tot leverantie aan een betrokken bedrijf te verstrekken. Dit zal een bedrijf dat discriminatie kan bewijzen ervan weerhouden een klacht in te dienen.

De Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden wil tenslotte de opsomming van zijn bezwaren tegen de voorstellen van de Commissie afronden met de navolgende opmerking.

De indruk bestaat, dat de Europese Commissie bij de opstelling van de richtlijn voor goederenleveranties is uitgegaan van de situatie zoals die bij de publieke werken geldt. Immers de structuur van beide richtlijnen is gelijk, terwijl de feitelijke bepalingen slechts op zeer ondergeschikte punten van elkaar afwijken.

Bij de goederensector is sprake van een grote heterogeniteit. De wijze van aanbesteding en gunning van opdrachten loopt niet alleen per land uiteen, doch vertoont reeds in de diverse deelmarkten en bedrijfssectoren sterke verschillen. De voorgestelde coördinatieregeling gaat ten onrechte aan deze verschillen voorbij.

Op grond van het bovenstaande betwijfelt de Raad het of de onderhavige voorstellen in hun bestaande vorm zich verdragen met de huidige integratiefase.

-0-0-0-0-

In de aanvang van deze nota heeft de Raad evenwel zijn instemming betuigd met het ter hand nemen van de liberalisatie op dit terrein. De consequenties van het E.E.G.-verdrag dienen immers ook hier te worden aanvaard. Vandaar dat de Raad in het hiernavolgende een voorstel tot een begin van liberalisatie wil formuleren.

1. De Raad acht het voorlopig voldoende wanneer de Europese Commissie voorstellen zou doen voor het opheffen van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, die de gunning van goederenleveranties aan ondernemers van de overige lid-staten verhinderen of beperken.

2. Daarnaast zou tegelijkertijd kunnen worden begonnen met de invoering van een publikatieplicht van voorgenomen overheidsopdrachten van grote omvang.

3. Bij deze publikatieplicht, welke in feite de inhoud van de voorstellen van de Europese Commissie vervangt, dient het beginsel van wederkerigheid voorop te staan.

   Niet altijd is de rechtsvorm van bedrijven, die normaal tot de overheidssfeer worden gerekend, de publiekrechtelijke. Het komt met name in de andere E.E.G.-landen voor dat bedrijven uit de overheidssfeer deelnemen aan het maatschappelijke verkeer als privaatrechtelijk lichaam. Het is duidelijk dat, indien de publikatieplicht uitsluitend op de publiekrechtelijke lichamen betrekking zou hebben, het wederkerigheidsbeginsel in feite geweld wordt aangedaan. Uit de coördinatierichtlijn voor de werken blijkt dat de Europese Commissie deze moeilijkheid onderkent door de opdrachten van de Spoorwegen van de toepassing van deze richtlijn - althans voorlopig - uit te sluiten (artikel 1, 1e lid).
   Het komt gewenst voor, dat in de hierboven voorgestelde publikatieplicht alle sectoren waar een soortgelijke situatie bestaat als bij de Spoorwegen, zoals b.v. elektriciteits-, gas- en waterleidingbedrijven, locale en interlocale vervoerbedrijven, van de plicht tot publikatie worden uitgesloten. Eveneens wordt het onjuist geacht commercieel geleide overheidsbedrijven, die ongeacht hun juridische structuur in concurrentie met particuliere bedrijven aan het economisch leven deelnemen, te verplichten hun voorgenomen aankopen en aanbestedingen te publiceren.

4. Teneinde de naleving van de onder 1 t/m 3 genoemde voorstellen te verzekeren en om aan de hand van opgedane ervaringen eventueel nadere richtlijnen te kunnen ontwerpen, hecht het bedrijfsleven bijzondere waarde aan het voorgestelde Raadgevend Comité. De Raad kan zich voorstellen dat aan de hand van opgedane ervaringen binnen dit Comité in de toekomst nadere richtlijnen worden ontworpen en aanvaard.

   Binnen dit Comité zullen de inzichten en wensen van het bedrijfsleven zo goed mogelijk naar voren moeten komen.
   De Raad acht het daarom noodzakelijk dat vertegenwoordigers van organisaties van het bedrijfsleven in dit Comité worden opgenomen.

-0-0-0-0-

De Raad veroorlooft zich nog een aantal slotopmerkingen te maken, waaraan zij niettemin grote waarde hecht.

- Bij de multilaterale tariefonderhandelingen in het G.A.T.T. (Kennedy-ronde) maken de non-tarifaire belemmeringen een belangrijk onderdeel uit. Bedacht dient te worden dat een bijkomend gevolg van de voorgestelde liberalisatie is, dat het - vooruitlopend op het uiteindelijke resultaat van de Kennedy-ronde - aan bedrijven uit derde landen of hun filialen in Europa gemakkelijker wordt gemaakt om overheidsopdrachten binnen de Gemeenschap te verwerven, zonder dat op dit moment sprake is van reciprociteit. De bezwaren van industriële zijde tegen de voorstellen tot liberalisatie worden mede door dit aspect ingegeven zolang althans deze wederkerigheid in genoemde onderhandelingen niet wordt gevraagd en verkregen.
- In een aantal sectoren is door het handhaven van contingenten en monopolies het vrije verkeer van goederen nog niet verwezenlijkt. Richtlijnen tot harmonisatie van goederenleveranties aan overheidsinstanties mogen derhalve op deze sectoren pas van toepassing worden nadat bedoelde belemmeringen zijn opgeheven. Een desbetreffende schorsingsclausule zij daartoe in de richtlijnen op te nemen.

- De liberalisatie van aanbestedingen dient hand in hand te gaan met een harmonisatie van overheidsvoorschriften ten aanzien van keuringseisen, ijkwetten en soortgelijke bepalingen, aangezien de overheden in de zes lid-staten zeer uiteenlopende technische voorschriften hanteren.

0 0

0