EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2.3.2021
COM(2021) 100 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

betreffende onderhandelingen over de toegang van in de Unie gevestigde ondernemingen tot de markten van derde landen op de onder Richtlijn 2014/25/EU vallende gebieden

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

betreffende onderhandelingen over de toegang van in de Unie gevestigde ondernemingen tot de markten van derde landen op de onder Richtlijn 2014/25/EU vallende gebieden

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING ... 3
2. PLURILATERALE EN MULTILATERALE ONDERHANDELINGEN ... 4
   2.1. WTO-OVEREENKOMST INZAKE OVERHEIDSOPDRACHTEN (GPA) ... 4
      2.1.1. De herziene GPA ... 4
      2.1.2. Overzicht van de huidige toepassingsgebieden in het kader van de herziene GPA ... 5
      2.1.3. Toetreding van nieuwe leden ... 5
   2.2. Algemene Overeenkomst van de WTO inzake de handel in diensten (GATS) ... 8
3. EU-OVEREENKOMSTEN MET HOOFDSTUKKEN OVER OVERHEIDSOPDRACHTEN ... 8
   3.1. Europese Economische Ruimte (EER) ... 8
   3.2. Bilaterale overeenkomst met Zwitserland ... 9
   3.3. Hoofdstukken betreffende overheidsopdrachten in de stabilisatie- en associatieovereenkomsten in het uitbreidingsbeleid van de EU ... 9
   3.4. Hoofdstukken betreffende overheidsopdrachten in overeenkomsten in het kader van het nabuurschapsbeleid ... 10
      3.4.1. Oekraïne, Moldavië, Georgië ... 10
      3.4.2. Armenië ... 10
   3.5. Andere EU-overeenkomsten met verbintenissen inzake overheidsopdrachten ... 11
      3.5.1. Andesgemeenschap (Colombia, Peru, Ecuador) ... 11
      3.5.2. Canada ... 11
      3.5.3. Midden-Amerika ... 11
      3.5.4. Irak ... 12
      3.5.5. Japan ... 12
      3.5.6. Kazachstan ... 12
      3.5.7. Zuid-Korea ... 13
      3.5.8. Singapore ... 13
      3.5.9. Vietnam ... 13
      3.5.10. Verenigd Koninkrijk ... 14
4. LOPENDE BILATERALE ONDERHANDELINGEN EN NOG NIET ONDERTEKENDE OVEREENKOMSTEN ... 14
5. CONCLUSIES ... 14

1. INLEIDING

Dit verslag wordt aan de Raad voorgelegd overeenkomstig de artikelen 85[1] en 86[2] van Richtlijn 2014/25/EU ("richtlijn nutssectoren") betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten ("nutssectoren")[3]. Een eerder verslag werd in 2009[4] door de Commissie uitgebracht, op basis van soortgelijke rapportageverplichtingen uit hoofde van Richtlijn 2004/17/EG. In het huidige verslag wordt besproken welke belangrijke ontwikkelingen zich sinds 2009 hebben voorgedaan met betrekking tot de toegang van in de Unie gevestigde ondernemingen tot de aanbestedingsmarkten van derde landen op de onder de richtlijn nutssectoren[5] vallende gebieden en betreffende de openstelling van opdrachten voor diensten in derde landen.

In dit verslag wordt meer bepaald de balans opgemaakt van de vooruitgang die is geboekt met de openstelling van de toegang tot de aanbestedingsmarkten van derde landen voor in de Unie gevestigde ondernemingen sinds de toetreding van nieuwe leden tot de plurilaterale Overeenkomst inzake overheidsopdrachten van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)[6]. Daarnaast verstrekt dit verslag informatie over de resultaten van bilaterale of regionale handelsbesprekingen over de toegang van in de Unie gevestigde ondernemingen tot de aanbestedingsmarkten van derde landen in de nutssectoren. De Commissie verstrekt in haar jaarlijkse uitvoeringsverslagen[7] een omvattende inventarisatie van de uitvoeringstoestand van vrijhandelsovereenkomsten.

De richtlijn nutssectoren is van toepassing op drie verschillende categorieën entiteiten (aanbestedende diensten, overheidsondernemingen en particuliere ondernemingen met bijzondere of uitsluitende rechten). Particuliere ondernemingen met bijzondere of uitsluitende rechten vallen dus ook onder de

---

1 Artikel 85, lid 5, van Richtlijn 2014/25/EU luidt als volgt: "De Commissie brengt uiterlijk op 31 december 2015 en daarna jaarlijks, aan de Raad verslag uit over de vooruitgang die is geboekt bij de multilaterale of bilaterale onderhandelingen over de toegang van de ondernemingen in de Unie tot de markten van de derde landen op de onder deze richtlijn vallende gebieden, over alle ingevolge deze onderhandelingen bereikte resultaten, alsmede over de daadwerkelijke toepassing van alle gesloten overeenkomsten."

2 Artikel 86, lid 2, van Richtlijn 2014/25/EU luidt als volgt: "De Commissie dient uiterlijk op 18 april 2019 en vervolgens periodiek, bij de Raad een verslag in betreffende de openstelling van opdrachten voor diensten in derde landen, alsook betreffende de stand van de onderhandelingen die daarover, met name in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), met deze landen worden gevoerd."

3 Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG.

4 COM(2009)592 definitief: Verslag van de Commissie betreffende onderhandelingen over de toegang van communautaire ondernemingen tot de markten van derde landen op de onder richtlijn 2004/17/EG vallende gebieden, van 28.10.2009. Het verslag werd opgesteld overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van Richtlijn 2004/17/EG.

5 Volgens artikel 1, lid 2, van Richtlijn 2014/25/EU is "[a]anbesteding in de zin van deze richtlijn [...] de aankoop door middel van een opdracht voor werken, leveringen of diensten, van werken, leveringen of diensten door één of meer aanbestedende instanties van door deze aanbestedende instanties gekozen ondernemers, mits de werken, leveringen of diensten bedoeld zijn voor de uitoefening van een van de in de artikelen 8 tot en met 14 bedoelde activiteiten".

6 In tegenstelling tot de multilaterale handelsovereenkomsten van de WTO die bindend zijn voor alle WTO-leden, is de plurilaterale Overeenkomst inzake overheidsopdrachten uitsluitend bindend voor de WTO-leden die deze overeenkomst hebben aanvaard. Bijgevolg schept deze overeenkomst geen verplichtingen of rechten voor WTO-leden die haar niet hebben aanvaard.

7 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de uitvoering van vrijhandelsovereenkomsten 1 januari 2016 – 31 december 2016, COM(2017) 654 final; Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de uitvoering van vrijhandelsovereenkomsten 1 januari 2017 – 31 december 2017, COM(2018) 728 final; Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de uitvoering van vrijhandelsovereenkomsten 1 januari 2018 – 31 december 2018, COM(2019) 455 final; Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de uitvoering van EU-handelsovereenkomsten 1 januari 2019 – 31 december 2019, COM(2020) 705 final.

richtlijn nutssectoren. De opvatting dat aanbestedingsregels worden toegepast op particuliere bedrijven die actief zijn in de nutssectoren wordt echter niet overal ter wereld onderschreven. Bijgevolg kan met derde landen niet altijd worden onderhandeld over toegang tot aankopen door particuliere bedrijven die actief zijn in de nutssectoren en is de Europese Unie op dit gebied slechts beperkte internationale verbintenissen (plurilaterale Overeenkomst inzake overheidsopdrachten van de WTO of vrijhandelsovereenkomsten) aangegaan.

2. PLURILATERALE EN MULTILATERALE ONDERHANDELINGEN

2.1. WTO-OVEREENKOMST INZAKE OVERHEIDSOPDRACHTEN (GPA)

De GPA is tot dusver de enige wettelijk bindende overeenkomst in de WTO betreffende overheidsopdrachten. Het is een plurilateraal verdrag dat wordt beheerd door een Comité voor overheidsopdrachten ("GPA-comité").

Momenteel zijn 21 WTO-leden partij bij de GPA, onder meer de Europese Unie en haar lidstaten, die als één partij gelden. De herziene GPA werd ondertekend op 30 maart 2012 en is op 6 april 2014 in werking getreden[8]. De herziene GPA voorziet in een verdere openstelling van de markten voor overheidsopdrachten van de partijen bij de GPA.

2.1.1. De herziene GPA

De partijen bij de GPA hebben zowel de tekst van de GPA als de verbintenissen inzake markttoegang uit hoofde van de GPA volledig herzien. De herziene GPA voorziet in een grotere mate van duidelijkheid en transparantie en garandeert dat leveranciers, leveringen en diensten afkomstig van partijen bij de GPA in aanbestedingsprocedures op gelijke voet worden behandeld.

De herziene GPA bestaat uit twee delen: a) een juridische tekst met regels betreffende beginselen en procedures die de aanbestedende instanties van de GPA-partijen moeten toepassen en b) de dekkingsschema's van elke partij ("bijlagen in aanhangsel I"). De dekkingsschema's die gelden voor de GPA-partijen zijn ingedeeld in zeven bijlagen die respectievelijk handelen over centrale overheidsinstanties, subcentrale overheidsinstanties, andere instanties[9], goederen, diensten, bouwdiensten en algemene toelichtingen. In deze bijlagen is bepaald in welke mate het plaatsen van opdrachten voor goederen en diensten (ook bouwdiensten) door de verschillende aanbestedende diensten van een bepaalde partij bij de GPA openstaat voor de deelname van ondernemers die afkomstig zijn uit andere partijen bij de GPA. Wanneer deze aanbestedende diensten in een bijlage bij een GPA-partij aan de orde komen, moeten zij de regels toepassen die in de herziene GPA voor het plaatsen van opdrachten voor goederen en diensten zijn vastgesteld.

---

[8] Artikel XXIV, lid 9, van de vorige versie van de GPA (GPA 1994, ondertekend op 15 april 1994 en in werking getreden op 1 januari 1996) liet de partijen toe de overeenkomst te wijzigen, waarbij, onder meer, rekening werd gehouden met de ervaring die met de uitvoering ervan was opgedaan. Op 15 december 2011 hebben de partijen bij de GPA 1994 op ministerieel niveau politieke overeenstemming bereikt over de resultaten van de respectieve onderhandelingen. Deze politieke overeenstemming werd bevestigd met de vaststelling door het GPA-comité op 30 maart 2012 van een besluit betreffende de resultaten van de onderhandelingen. Door middel van dat besluit, waarin het Protocol tot wijziging van de Overeenkomst inzake overheidsopdrachten ("protocol") is opgenomen, authenticeerden de partijen bij de GPA 1994 de tekst van het protocol en stelden zij het protocol open voor aanvaarding door de genoemde partijen. Het Protocol tot wijziging van de Overeenkomst inzake overheidsopdrachten werd namens de Europese Unie goedgekeurd door de Raad. (2014/115/EU: Besluit van de Raad van 2 december 2013 betreffende de sluiting van het Protocol tot wijziging van de Overeenkomst inzake overheidsopdrachten).

[9] Instanties die werkzaam zijn in de nutssectoren.

In de herziene GPA is de verbintenis opgenomen dat verder zal worden onderhandeld. Zoals bepaald in artikel XXII, lid 7, van de herziene GPA, moeten de partijen bij de GPA verder onderhandelen om de GPA te verbeteren zodat discriminatoire maatregelen geleidelijk worden verminderd en weggenomen en om te komen tot de grootst mogelijke uitbreiding van de toepassingsgebieden voor alle partijen op grond van wederzijds voordeel en wederkerigheid.

De toepassingsgebieden zijn niet eenvormig, de mate waarin aanbestedingen voor de nutssectoren openstaan voor concurrentie van ondernemers uit GPA-partijen verschilt van land tot land, en voor de toepassingsgebieden gelden uitsluitingen en op wederkerigheid gebaseerde beperkingen.

2.1.2. Overzicht van de huidige toepassingsgebieden in het kader van de herziene GPA

Over de GPA werd opnieuw onderhandeld en dit heeft geleid tot een succesvolle en flexibele uitbreiding van de verbintenissen voor markttoegang van de partijen, op grond van het wederkerigheidsbeginsel. Volgens het Secretariaat van de WTO zou de uitbreiding van de markttoegang leiden tot meer kansen voor bedrijven van de partijen die jaarlijks op 80 tot 100 miljard USD worden geraamd[10].

De aanvullingen op het toepassingsgebied van instanties en van goederen, diensten en bouwdiensten die zijn opgenomen in de bijlagen bij de herziene GPA waarin de specifieke dekkingsschema's van de partijen zijn opgesomd, vertegenwoordigen over het algemeen genomen nieuwe markttoegangskansen voor de ondernemers van de EU.

De openstelling van de EU-markt in het kader van de GPA is het meest uitgebreid. Wanneer partijen bij de GPA voorzien in beperkte markttoegang, streeft de Europese Unie ernaar wederkerigheid te waarborgen door voorbehouden voor haar marktdekking in te voeren zodat zij de beperkingen in de marktdekking van andere partijen compenseert. Dergelijke voorbehouden worden bijvoorbeeld toegepast op de VS, Canada, Japan, Korea, Australië en Nieuw-Zeeland. De meeste voorbehouden betreffen de nutssectoren (namelijk elektriciteit, drinkwater, havens en spoorwegen) waar de dekking van andere partijen bescheidener is dan die van de EU.

2.1.3. Toetreding van nieuwe leden

De Europese Unie heeft steun verleend aan de toetreding van nieuwe leden tot de GPA en zal dit blijven doen om de aanbestedingsmarkten in derde landen verder open te stellen. De voorbije jaren is de deelname aan de GPA voortdurend toegenomen. Dit heeft geleid tot een verdere uitbreiding van de marktdekking, ook voor aanbestedingen in de nutssectoren.

Sinds het vorige verslag is de Europese Unie verder uitgebreid, waardoor het niveau van de in het kader van de GPA verstrekte dekking van de EU is toegenomen. Op 1 juli 2013 is Kroatië tot de Europese Unie toegetreden. Bijgevolg werd het GPA-aanbod voor de Europese Unie vanaf 1 juli 2013 uitgebreid met Kroatië. Tijdens zijn formele vergadering van 27 juni 2013 heeft het Comité voor overheidsopdrachten de door de EU voorgestelde wijzigingen aan de bijlagen van de EU goedgekeurd[11].

2.1.3.1. Armenië

[10] Verslag van de directeur-generaal aan de Achtste Ministeriële Conferentie van de WTO, WT/MIN(11)/5, 18 november 2011.

[11] GPA/118, d.d. 27 juni 2013.

Armenië heeft zich in september 2009 kandidaat gesteld voor toetreding tot de GPA. Vervolgens heeft Armenië in april 2010 een herzien aanbod en in september 2010 een definitief aanbod ingediend. In augustus 2011 heeft Armenië zijn akte van toetreding neergelegd, na een besluit van het GPA-comité. Op 15 september 2011 is de GPA 1994 voor Armenië in werking getreden. Armenië heeft ook de herziene GPA geratificeerd, die op 6 juni 2015 voor Armenië in werking is getreden.

De verbintenissen van Armenië uit hoofde van de herziene GPA omvatten overheidsopdrachten in de nutssectoren. De drempels werden vastgesteld op 400 000 SDR[12] voor goederen, 400 000 SDR voor diensten en 5 000 000 SDR voor bouwdiensten.

2.1.3.2. Montenegro

Montenegro heeft zich in oktober 2013 kandidaat gesteld voor toetreding tot de GPA en in november 2013 zijn eerste aanbod ingediend. Montenegro heeft in juni 2014 zijn tweede herziene aanbod verspreid en vervolgens, in juli 2014, zijn definitieve aanbod. In oktober 2014 heeft het GPA-comité een besluit vastgesteld waarbij Montenegro werd uitgenodigd tot de GPA toe te treden. Na de nederlegging van de akte van toetreding is de herziene GPA op 15 juli 2015 voor Montenegro in werking getreden.

Montenegro verleent de partijen bij de GPA toegang tot overheidsopdrachten voor alle nutsvoorzieningen die in dezelfde sectoren actief zijn (namelijk de sectoren drinkwater, elektriciteit, luchthavens, havens, stedelijk vervoer en spoorwegen) zoals bepaald door de Europese Unie en past dezelfde op wederkerigheid gebaseerde beperkingen toe als degene die de Europese Unie toepast ten aanzien van de andere partijen bij de GPA. De drempels werden vastgesteld op 400 000 SDR voor goederen, 400 000 SDR voor diensten en 5 000 000 SDR voor bouwdiensten.

2.1.3.3. Nieuw-Zeeland

Nieuw-Zeeland heeft zich in september 2012 kandidaat gesteld voor toetreding tot de GPA. In juli 2014 heeft Nieuw-Zeeland zijn definitieve aanbod ingediend. In oktober 2014 heeft het GPA-comité een besluit vastgesteld betreffende de toetreding van Nieuw-Zeeland tot de herziene GPA. Na de nederlegging van een akte van toetreding is de herziene GPA in augustus 2015 voor Nieuw-Zeeland in werking getreden.

De verbintenissen van Nieuw-Zeeland in het kader van de herziene GPA omvatten, in de bijlage over "andere instanties", vier overheidsondernemingen die actief zijn in de nutssectoren luchtvaart, meteorologische diensten, spoorwegen en elektriciteit (Airways Corporation of New Zealand Limited, Meteorological Service of New Zealand Limited, KiwiRail Holdings Limited en Transpower New Zealand Limited). De drempels werden vastgesteld op 400 000 SDR voor goederen, 400 000 SDR voor diensten en 5 000 000 SDR voor bouwdiensten.

2.1.3.4. Oekraïne

Oekraïne heeft zich in december 2012 kandidaat gesteld voor toetreding tot de GPA. In juni 2015 heeft het zijn definitieve aanbod ingediend. In november 2015 heeft het GPA-comité een besluit vastgesteld betreffende de toetreding van Oekraïne tot de herziene GPA. Na de nederlegging van een akte van toetreding is de herziene GPA op 18 mei 2016 voor Oekraïne in werking getreden.

[12] Special Drawing Rights, bijzondere trekkingsrechten.

Oekraïne biedt dekking met betrekking tot een groot aantal nutssectoren en verstrekt een indicatieve lijst met entiteiten die actief zijn in de nutssectoren, volgens een op definities gebaseerde aanpak. Oekraïne sluit overheidsopdrachten aan verbonden ondernemingen en gezamenlijke ondernemingen uit. De drempels werden vastgesteld op 400 000 SDR voor goederen, 400 000 SDR voor diensten en 5 000 000 SDR voor bouwdiensten.

2.1.3.5. Republiek Moldavië

De Republiek Moldavië stelde zich in januari 2002 kandidaat voor toetreding tot de GPA. In mei 2015 diende de Republiek Moldavië zijn definitieve aanbod in. In september 2015 heeft het GPA-comité een besluit vastgesteld betreffende de toetreding van Moldavië. Na de nederlegging van de akte van toetreding is de herziene GPA op 14 juli 2016 voor de Republiek Moldavië in werking getreden.

De Republiek Moldavië biedt toegang tot overheidsopdrachten voor alle instanties die in het nationale recht als aanbestedende diensten aangemerkt zijn, en die actief zijn in nutssectoren zoals drinkwater, elektriciteit en/of thermische energie (productie, vervoer of distributie), havens of andere afhandelingsgebieden, luchthavens, stedelijk vervoer en spoorwegvervoer. De bijlage bevat ook een indicatieve lijst van entiteiten. Er zijn geen voorbehouden vermeld. De drempels werden vastgesteld op 400 000 SDR voor goederen, 400 000 SDR voor diensten en 5 000 000 SDR voor bouwdiensten. De drempels voor goederen en diensten werden echter pas geldig na een overgangsperiode van twee jaar[13].

2.1.3.6. Australië

Australië heeft zich in juni 2015 kandidaat gesteld voor toetreding tot de GPA. Het land heeft in september 2016 en juni 2017 herziene aanbiedingen en in maart 2018 een definitief aanbod ingediend. De onderhandelingen over de toetreding van Australië tot de herziene GPA zijn afgesloten en het GPA-comité heeft in oktober 2018 een besluit vastgesteld inzake de toetreding van Australië tot de herziene GPA. Na de nederlegging van een akte van toetreding is de herziene GPA op 5 mei 2019 voor Australië in werking getreden.

Nutsbedrijven, spoorwegen en andere vervoersgerelateerde gebieden (zoals wegenbouw en havens) vallen onder de verantwoordelijkheid van de staten en territoria van Australië. Voor de instanties die voor het hoofdstedelijk gebied van Australië zijn opgesomd, bestrijkt de herziene GPA geen overheidsopdrachten voor nutsvoorzieningen. De drempels werden vastgesteld op 355 000 SDR voor goederen, 355 000 SDR voor diensten en 5 000 000 SDR voor bouwdiensten. Als overheidsonderneming aangeduide entiteiten (“government business enterprises”) in Australië die vergelijkbaar zijn met overheidsondernemingen in de EU die de Europese Unie aanbiedt voor overheidsopdrachten indien zij werkzaam zijn in de nutssectoren water, elektriciteit, havens en luchthavens, stedelijk vervoer en spoorwegen (aanpak op basis van definities) vallen voor de nutssectoren buiten het toepassingsgebied.

2.1.3.7. Verenigd Koninkrijk

[13] In het eerste jaar na de toetreding werden de drempels voor goederen en voor diensten vastgesteld op 600 000 SDR, en in het tweede jaar na de toetreding werden zij vastgesteld op 500 000 SDR. Vanaf het begin van het derde jaar na de toetreding zijn de drempels vastgesteld op 400 000 SDR.

Tijdens de overgangsperiode waarin was voorzien in het terugtrekkingsakkoord tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk[14] (1 februari 2020 – 31 december 2020), bleef het Verenigd Koninkrijk als lidstaat van de EU gedekt door de herziene GPA. Na afloop van die overgangsperiode is het Verenigd Koninkrijk op 1 januari 2021 als afzonderlijke partij toegetreden tot de herziene GPA. Het definitieve aanbod van het Verenigd Koninkrijk in het kader van de GPA is een kopie van de huidige EU-lijst van verbintenissen uit hoofde van de herziene GPA in zoverre deze lijst van toepassing is voor het Verenigd Koninkrijk, met inbegrip van de nutssectoren[15].

2.1.3.8. Lopende toetredingen

Momenteel zijn elf WTO-leden formeel bezig met een toetredingsproces (de Republiek Albanië; de Federale Republiek Brazilië; de Volksrepubliek China; Georgië; het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië; de Republiek Kazachstan; de Kirgizische Republiek; de Republiek Noord-Macedonië; het Sultanaat Oman; de Russische Federatie; de Republiek Tadzjikistan). Er is op dit ogenblik echter geen activiteit in verband met het toetredingsproces van Albanië, Georgië, Jordanië en Oman. Vier andere WTO-leden zijn in hun WTO-toetredingsprotocollen verbintenissen aangegaan om een begin te maken met hun toetreding tot de herziene GPA. Dat zijn de Islamitische Republiek Afghanistan, Mongolië, het Koninkrijk Saudi-Arabië en de Republiek der Seychellen.

2.2. Algemene Overeenkomst van de WTO inzake de handel in diensten (GATS)

In artikel XIII, lid 2, van de GATS is een rendez-vousclausule opgenomen waarin is bepaald dat er, twee jaar na de datum van inwerkingtreding van de WTO-Overeenkomst, in het kader van de GATS multilaterale onderhandelingen over overheidsopdrachten betreffende diensten moeten plaatsvinden.

Op basis van dit mandaat, dat in ruime zin verwijst naar overheidsopdrachten voor diensten door eender welke aanbestedende instantie (en dat dus niet beperkt is tot aanbieders van nutsvoorzieningen), heeft de Europese Unie concrete voorstellen gedaan om een bijlage betreffende overheidsopdrachten voor diensten op te nemen in de plurilaterale Overeenkomst betreffende de handel in diensten (TiSA) waarover momenteel wordt onderhandeld. De TiSA-onderhandelingen, waarover de Raad en het Parlement naar behoren op de hoogte zijn gebracht, zijn tot dusver niet afgerond en zijn momenteel opgeschort.

3. EU-OVEREENKOMSTEN MET HOOFDSTUKKEN OVER OVERHEIDSOPDRACHTEN

3.1. Europese Economische Ruimte (EER)

In artikel 65 en bijlage XVI bij de EER-Overeenkomst is vastgelegd dat de bepalingen van de richtlijn nutssectoren gelden in de EVA-landen. Noorwegen, Liechtenstein en IJsland blijven ondernemingen uit de EU toegang verlenen tot hun overheidsopdrachten voor de nutssectoren, en bieden daarbij een dekking die overeenstemt met het toepassingsgebied van de richtlijn nutssectoren.

---

[14] Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB L 29 van 31.1.2020, blz. 7) ("terugtrekkingsakkoord").

[15] In bijlage 3 ("Andere instanties") voorziet het definitieve aanbod van het Verenigd Koninkrijk in dekking voor aanbestedende instanties die actief zijn in de nutssectoren, waarbij het de lijst van de EU herhaalt. De indicatieve lijsten van instanties in het kader van het definitieve aanbod van het Verenigd Koninkrijk in de GPA blijven identiek aan de lijsten voor het Verenigd Koninkrijk in het kader van de lijst van de EU.

De recentste uitbreiding van de EU vond plaats op 1 juli 2013 toen Kroatië lid werd van de Europese Unie. Een land dat lid wordt van de Europese Unie moet ook vragen om partij te worden bij de EER-Overeenkomst[16]. De Overeenkomst betreffende de deelname van de Republiek Kroatië aan de Europese Economische Ruimte ("EER-Uitbreidingsovereenkomst") en drie daarmee verband houdende overeenkomsten[17] werden ondertekend op 11 april 2014. De EER-Uitbreidingsovereenkomst wordt sinds 12 april 2014 voorlopig toegepast.

3.2. Bilaterale overeenkomst met Zwitserland

Tussen de EU en Zwitserland bestaat sinds lang een relatie op het gebied van overheidsopdrachten, aangezien ze allebei partij zijn bij de GPA en bij een bilaterale overeenkomst betreffende sommige aspecten van overheidsopdrachten die in 1999 werd gesloten. In het GPA-kader berustte de relatie tussen de EU en Zwitserland tot 31 december 2020 op de GPA 1994. Wat nutsvoorzieningen betreft, bestreken de verbintenissen van Zwitserland in het kader van de GPA 1994 uitsluitend overheidsinstanties en overheidsondernemingen in de volgende sectoren: water, elektriciteit, openbaarvervoersystemen (stadscentra), luchthavens en binnenlandse havens. Op 1 januari 2021 is Zwitserland toegetreden tot de herziene GPA[18] en het zal in het kader daarvan ook postdiensten opnemen in bijlage 3.

De bilaterale overeenkomst inzake overheidsopdrachten[19] vormt een aanvulling op de verbintenissen van Zwitserland en de EU uit hoofde van de GPA. Zij gaat verder dan de GPA omdat de EU en Zwitserland elkaar wederzijds toegang verlenen tot overheidsopdrachten die boven de drempel uitkomen voor goederen, werken en diensten door zowel openbare instanties (overheidsinstanties en overheidsondernemingen) als particuliere nutsbedrijven die bijzondere of uitsluitende rechten genieten op het gebied van telecommunicatie, spoorwegen, gas, verwarming, aardolie, steenkool of andere vaste brandstoffen en particuliere nutsbedrijven die bijzondere of uitsluitende rechten genieten op het gebied van elektriciteit, drinkwater, zee- of binnenhavens, luchthavens en stedelijk vervoer.

3.3. Hoofdstukken betreffende overheidsopdrachten in de stabilisatie- en associatieovereenkomsten in het uitbreidingsbeleid van de EU

Stabilisatie- en associatieovereenkomsten ("SAO's") maken deel uit van het stabilisatie- en associatieproces van de EU. Sinds dit proces werd opgestart, heeft de Europese Unie gaandeweg met elk van de partners van de Westelijke Balkan bilaterale SAO's gesloten waarin handelsverbintenissen zijn opgenomen:

- Albanië (in 2009 in werking getreden);
- Noord-Macedonië (in 2004 in werking getreden);
- Montenegro (in 2010 in werking getreden);
- Servië (in 2013 in werking getreden);

[16] Artikel 128 van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte.

[17] Overeenkomst betreffende de deelname van de Republiek Kroatië aan de Europese Economische Ruimte en drie daarmee verband houdende overeenkomsten, PB L 170 van 11.6.2014, blz. 5.

[18] De GPA 2012 is op 1 januari 2021 voor Zwitserland in werking getreden. Op dezelfde datum werd de GPA 1994 vervangen door de GPA 2012.

[19] Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat betreffende sommige aspecten van overheidsopdrachten, PB L 114 van 30.4.2002, blz. 430.

- Bosnië en Herzegovina (in 2015 in werking getreden); en
- Kosovo* (in 2016 in werking getreden)[20].

Aangezien de SAO's tot doel hebben de betrokken partners van de Westelijke Balkan te helpen bij de opbouw van hun capaciteit om het EU-recht vast te stellen en uit te voeren, ligt aan de wederzijdse verbintenissen doorgaans asymmetrie ten grondslag.

Dit geldt ook voor de desbetreffende bepalingen inzake overheidsopdrachten. Wanneer de SAO in werking treedt, krijgen de ondernemers van het ondertekenende land, of zij nu al dan niet in de Europese Unie gevestigd zijn, toegang tot procedures voor het gunnen van opdrachten in de Europese Unie krachtens de aanbestedingsregels van de EU. Dit geldt ook voor aanbestedingen in de nutssectoren zodra het ondertekenende land de wetgeving heeft vastgesteld waarmee de EU-regels op dit gebied worden ingevoerd.

Ondernemers uit de EU die in het ondertekenende land gevestigd zijn, krijgen toegang tot procedures voor het gunnen van opdrachten in dat land volgens een behandeling die niet minder gunstig is dan de behandeling die aan de bedrijven van dat land wordt gegeven wanneer de overeenkomst in werking treedt.

Ondernemers uit de EU die niet in het ondertekenende land gevestigd zijn, krijgen toegang tot procedures voor het gunnen van opdrachten in dat land volgens een behandeling die niet minder gunstig is dan de behandeling die aan de bedrijven van dat land wordt gegeven binnen een aantal jaar na de inwerkingtreding van elke overeenkomst.

3.4. Hoofdstukken betreffende overheidsopdrachten in overeenkomsten in het kader van het nabuurschapsbeleid

3.4.1. Oekraïne, Moldavië, Georgië

Oekraïne, Moldavië en Georgië hebben, als onderdeel van de bredere associatieovereenkomsten, met de EU overeenkomsten gesloten om een diepe en brede vrijhandelsruimte op te zetten.

Een dergelijke diepe en brede vrijhandelsruimte is gekoppeld aan het bredere proces van onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. In dit verband is het thema overheidsopdrachten van bijzonder belang: de drie landen zijn overeengekomen om, binnen een bepaalde overgangsperiode en volgens een gedetailleerd schema, nagenoeg alle EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten uit te voeren alsof zij deel uitmaken van de EU. Dit zal er uiteindelijk dus toe leiden dat de wetgeving van de drie landen betreffende overheidsopdrachten voor nutsvoorzieningen gebaseerd zal zijn op de normen die in Richtlijn 2014/25/EU zijn vastgesteld.

3.4.2. Armenië

De bilaterale handelsbetrekkingen tussen de EU en Armenië zijn geregeld in een brede en versterkte partnerschapsovereenkomst. De onderhandelingen voor de overeenkomst werden in februari 2017

[20] Albanië, de Republiek Noord-Macedonië, Montenegro en Servië zijn kandidaat-lidstaten van de EU. Bosnië en Herzegovina en Kosovo* zijn potentiële kandidaat-lidstaten van de EU.
* Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet en is in overeenstemming met resolutie 1244(1999) van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

afgerond. De overeenkomst wordt sinds juni 2018 voorlopig toegepast. De nieuwe overeenkomst vervangt de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst van 1999.

Aangezien Armenië in het kader van de GPA reeds voorzag in een zeer ruim toepassingsgebied, is het enige bijkomende kenmerk van het bilaterale hoofdstuk dat dit verduidelijking verschaft over het toepassingsgebied van de concessies voor werken. Dit geldt voor alle bestreken instanties, met inbegrip van aanbieders van nutsvoorzieningen.

3.5. Andere EU-overeenkomsten met verbintenissen inzake overheidsopdrachten

3.5.1. Andesgemeenschap (Colombia, Peru, Ecuador)

De EU heeft een brede handelsovereenkomst gesloten met Colombia en Peru, die sinds 1 maart 2013 voorlopig wordt toegepast met Peru, en sinds 1 augustus 2013 met Colombia.

Het protocol van toetreding voor Ecuador werd in november 2016 ondertekend en wordt sinds 1 januari 2017 voorlopig toegepast.

Wat nutsvoorzieningen betreft, bood Peru in de bijlage bij de handelsovereenkomst over "andere instanties" toepassing op instanties die werkzaam zijn in de sectoren energie, water, luchthavens en postdiensten, voor overheidsopdrachten boven de drempels die gelijk zijn aan die voor instanties die werkzaam zijn in de nutssectoren, zoals aangeboden door de EU.

Colombia stelde op centraal niveau een lijst van aanbestedende instanties op en herzag het toepassingsgebied van instanties op subcentraal niveau (Besluit 1/2017 van het handelscomité) en vermeldde in de bijlage "andere instanties" een aantal onafhankelijke instanties die werkzaam zijn in diverse gebieden. De EU heeft haar bezorgdheid uitgesproken aangezien aan EU-leveranciers niet dezelfde behandeling wordt gegeven als aan binnenlandse ondernemingen in sommige contracten voor overheidsopdrachten op subcentraal niveau, met name op het gebied van nutsvoorzieningen. Momenteel zijn er technische besprekingen aan de gang om tot een oplossing te komen waarin beide partijen zich kunnen vinden[21].

In de bijlage bij zijn protocol van toetreding biedt Ecuador als toepassingsgebied voor overheidsopdrachten een aantal overheidsondernemingen die werkzaam zijn in de sectoren energie, telecommunicatie, postdiensten, vervoer (met inbegrip van spoorwegen), water en afvalwater.

3.5.2. Canada

De nieuwe handelsovereenkomst tussen de EU en Canada ("CETA") is op 21 september 2017 voorlopig van toepassing geworden. Het hoofdstuk over overheidsopdrachten bevat belangrijke nieuwe verbintenissen tot markttoegang voor beide partijen.

In de nutssectoren zijn de meeste overheidsaanbieders van nutsvoorzieningen in Canada werkzaam als "Crown Corporations" (ondernemingen van de Kroon), namelijk overheidsondernemingen die op gelijke voet met en onafhankelijk van de regering opereren. Met de verbintenis dat de overheidsopdrachten van de meeste van deze Crown Corporations onder de CETA vallen, betekent deze overeenkomst een historische stap in de richting van niet-discriminerende toegang voor EU-inschrijvers tot overheidsopdrachten van Canadese aanbieders van elektriciteit, spoorvervoer, vervoer

[21] Verslag van 12 november 2020 over de uitvoering van EU-handelsovereenkomsten en het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie, te vinden op: https://trade.ec.europa.eu

over water, lokaal vervoer, drinkwater en gasproductie, -distributie, en -levering. Een lijst met de specifieke betrokken Canadese instanties is te vinden in de bijlagen 19-1 tot en met 19-3 bij de CETA.

3.5.3. Midden-Amerika

De EU en Midden-Amerika hebben een associatieovereenkomst gesloten; de handelspijler wordt vanaf 1 augustus 2013 voorlopig toegepast op Honduras, Nicaragua en Panama, vanaf 1 oktober 2013 op Costa Rica en El Salvador en vanaf 1 december 2013 op Guatemala.

In de nutssectoren zijn de volgende verbintenissen inzake markttoegang van belang:

- Costa Rica nam instanties in de sectoren vervoer, energie, water en elektriciteit in het toepassingsgebied op;
- Guatemala deed dat voor instanties in de sectoren telecommunicatie en havens;
- Nicaragua nam instanties in de sectoren post, energie, water en afvalwater in het toepassingsgebied op;
- Panama deed dat voor instanties in de sectoren elektriciteit, vervoer, water en afvalwater;
- Honduras nam een havenautoriteit in het toepassingsgebied op.

3.5.4. Irak

De partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Irak wordt sinds 1 augustus 2012 voorlopig toegepast. In de nutssectoren weerspiegelt Irak de verbintenissen van de EU voor water, elektriciteit, vervoer en energie.

3.5.5. Japan

De economische partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Japan is op 1 februari 2019 in werking getreden. Voor overheidsopdrachten heeft de EU een betere toegang gekregen tot aanbestedingen in Japan, zowel tot die van de centrale overheid als tot die van de regionale en plaatselijke overheden. Voor nutsvoorzieningen zijn de volgende verbeteringen opmerkelijk:

Spoorwegen: een van de prioriteiten van de EU bij de onderhandelingen bestond erin een betere toegang te verwerven tot de Japanse markt voor spoorwegmaterieel en -infrastructuur. Japan heeft er in grote mate mee ingestemd om die betere markttoegang aan te bieden, door uitdrukkelijk toegang te verlenen tot overheidsopdrachten voor goederen en diensten in verband met de operationele veiligheid van het passagiersvervoer. De zogenoemde operationele-veiligheidsbepaling in de GPA blijft weliswaar behouden maar is vanaf 1 februari 2020 niet langer van toepassing op inschrijvers uit de EU, aangezien deze inschrijvers zich op de bilaterale overeenkomst kunnen beroepen.

Japan heeft er ook mee ingestemd om een briefwisseling inzake spoorwegen te aanvaarden. Daarmee wordt de huidige samenwerking tussen beide partijen inzake spoorwegen verankerd in de vrijhandelsovereenkomst. De industriële dialoog en de technische deskundigengroep inzake spoorwegen maken deel uit van deze samenwerking.

Wat andere nutsvoorzieningen betreft, heeft Japan ermee ingestemd om inschrijvers uit de EU te laten meedingen naar overheidsopdrachten met betrekking tot elektriciteitsdistributie (29 entiteiten). Bovendien heeft Japan ermee ingestemd om EU-leveranciers niet-discriminerende toegang te verlenen tot de markt voor overheidsopdrachten van 48 steden van ongeveer 300 000 inwoners. Samen zijn die steden goed voor ongeveer 15 % van de Japanse bevolking. Dat is belangrijk in de context van dit verslag aangezien de meeste nutsvoorzieningen in Japan op gemeentelijk niveau worden beheerd.

3.5.6. Kazachstan

De versterkte partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Kazachstan werd in december 2015 ondertekend, werd sinds 1 mei 2016 voorlopig toegepast en is sinds 1 maart 2020 in werking getreden. Het is de eerste niet-preferentiële handelsovereenkomst waarin een uitgebreid hoofdstuk is opgenomen over overheidsopdrachten met wederzijdse verbintenissen inzake markttoegang. Deze verbintenissen inzake markttoegang bestrijken niet de overheidsopdrachten voor nutsvoorzieningen in het gebied dat onder Richtlijn 2014/25/EU valt.

3.5.7. Zuid-Korea

Tussen de EU en Korea bestaat sinds lang een relatie op het gebied van overheidsopdrachten aangezien ze allebei partij zijn bij de GPA. Deze relatie werd opnieuw bevestigd toen de meeste GPA-regels evenals hun GPA-verbintenissen (met inbegrip van de latere amendementen) werden opgenomen in de vrijhandelsovereenkomst die sinds juli 2011 voorlopig wordt toegepast (en die in december 2015 formeel werd geratificeerd). Sinds januari 2016 is tussen de EU en Korea de herziene GPA van toepassing.

In de nutssectoren heeft Korea zich ertoe verbonden overheidsopdrachten van instanties die actief zijn in de sectoren energie, water, elektriciteit, plaatselijk vervoer en spoorwegen, met inbegrip van hogesnelheidsspoorlijnen, open te stellen voor EU-bedrijven (vanaf de inwerkingtreding van de herziene GPA).

3.5.8. Singapore

De EU en Singapore hebben op 19 oktober 2018 een handelsovereenkomst ondertekend. De vrijhandelsovereenkomst trad in werking op 21 november 2019, nadat het Europees Parlement op 13 februari 2019 zijn goedkeuring had gegeven, en nadat de Raad op 8 november 2019 een besluit betreffende de sluiting van deze overeenkomst had vastgesteld. In de handelsovereenkomst is een hoofdstuk betreffende overheidsopdrachten opgenomen met aanbestedingsbepalingen die gebaseerd zijn op de GPA. Singapore en de EU zijn partijen bij de GPA. In de handelsovereenkomst gaan zowel de EU als Singapore verdergaande verbintenissen betreffende overheidsopdrachten aan dan de verbintenissen die zij ingevolge de WTO-Overeenkomst zijn aangegaan.

Wat nutsvoorzieningen betreft, heeft Singapore zijn markt verder opengesteld dan in de GPA, aangezien het overheidsopdrachten openstelt voor bepaalde nutsvoorzieningen zoals energie (de energiemarktautoriteit) en bijkomende aanbestedende diensten opneemt, bijvoorbeeld openbare instanties die actief zijn in de sectoren luchthavens en plaatselijk vervoer.

3.5.9. Vietnam

Op 30 juni 2019 hebben de Europese Unie en Vietnam een handelsovereenkomst en een investeringsbeschermingsovereenkomst ondertekend. De handelsovereenkomst werd op 30 maart 2020 gesloten door de Raad en is op 1 augustus 2020 in werking getreden.

De overeenkomst biedt mogelijkheden om aan beide kanten de handel te doen toenemen en banen en groei te ondersteunen door de markten voor diensten en overheidsopdrachten open te stellen. Ondernemingen uit de EU zullen profiteren van een mate van toegang tot de Vietnamese markt voor overheidsopdrachten die aan geen enkel ander land wordt toegestaan. Het hoofdstuk betreffende overheidsopdrachten van de handelsovereenkomst bevat aanbestedingsbepalingen die gebaseerd zijn op de GPA-beginselen non-discriminatie, transparantie en billijkheid in aanbestedingsprocedures.

Wat betreft de markttoegang tot de nutssectoren heeft Vietnam in de bijlage bij de overeenkomst die over "andere instanties" handelt, 42 instanties opgenomen, waaronder entiteiten die actief zijn in de spoorwegsector (Vietnam Railways) en de elektriciteitssector (Vietnam Electricity). De EU gaat wederkerige verbintenissen aan met Vietnam en stelt twee van de nutssectoren open waarin zij in het kader van de GPA voorziet: elektriciteit en spoorwegen.

3.5.10. Verenigd Koninkrijk

Op 24 december 2020 hebben de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk een handels- en samenwerkingsovereenkomst[22] gesloten die op 1 januari 2021 voorlopig van toepassing werd.

De overeenkomst bevat enkele van de meest ambitieuze bepalingen inzake overheidsopdrachten die de Europese Unie ooit heeft afgesproken, en gaat verder dan de verbintenissen in het kader van de GPA. Zij voorziet in regels betreffende het gebruik van elektronische middelen bij aanbestedingen, de elektronische bekendmaking van aankondigingen, milieugerelateerde, sociale en arbeidsgerelateerde overwegingen en binnenlandse beroepsprocedures. De Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk hebben het toepassingsgebied van hun wederzijdse markttoegang uitgebreid zodat dit verder reikt dan de GPA, door toevoeging van: de sector voor gas- en warmtedistributie; particuliere nutsbedrijven met bijzondere en uitsluitende rechten; en een reeks aanvullende diensten in de sectoren horeca, telecommunicatie, vastgoed, onderwijs en andere bedrijfssectoren.

De overeenkomst voorziet voorts in de non-discriminatie van EU-bedrijven die in het Verenigd Koninkrijk gevestigd zijn (en vice versa) voor wat betreft aanbestedingen (d.w.z. met inbegrip van overheidsopdrachten onder de drempels die in de GPA/handels- en samenwerkingsovereenkomst zijn vastgesteld en voor aanbestedingen die daar niet onder vallen).

4. LOPENDE BILATERALE ONDERHANDELINGEN EN NOG NIET ONDERTEKENDE OVEREENKOMSTEN

Momenteel zijn er met verschillende landen onderhandelingen aan de gang over handelsovereenkomsten, waarbij wordt gestreefd naar de opname van hoofdstukken betreffende overheidsopdrachten. Die landen zijn: Australië, Azerbeidzjan, Chili, Indonesië, Kirgizië, Nieuw-Zeeland en Oezbekistan.

De EU en Mercosur hebben op 28 juni 2019 een beginselakkoord bereikt (over het handelsgedeelte van de associatieovereenkomst). De EU en Mexico hebben op 21 april 2018 een beginselakkoord bereikt, dat werd aangevuld met de in april 2020 bereikte overeenkomst inzake overheidsopdrachten op subcentraal niveau.

5. CONCLUSIES

De Europese Unie ondersteunt al vele jaren de openstelling van aanbestedingsmarkten door middel van het wegnemen van belemmeringen.

In dit verband blijft de Europese Unie steun verlenen aan de toetreding van nieuwe leden tot de GPA, die het cruciale instrument blijft voor de openstelling van internationale aanbestedingsmarkten in het kader van de WTO. Daarnaast blijft de Europese Unie over ambitieuze bilaterale en regionale

[22] Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds, PB L 444 van 31.12.2020, blz. 14.

handelsovereenkomsten onderhandelen en deze uitvoeren. Dankzij deze inspanningen op multilateraal en bilateraal niveau zullen de in de Unie gevestigde ondernemingen nog meer kansen kunnen benutten, onder meer in de nutssectoren, op basis van transparantie, dezelfde behandeling als de ondernemingen van het betreffende land en non-discriminatie.