



Brussel, 24.1.2017
COM(2017) 28 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**BETREFFENDE DE DOELTREFFENDHEID VAN DE RICHTLIJNEN 89/665/EEG
EN 92/13/EEG, ZOALS GEWIJZIGD BIJ RICHTLIJN 2007/66/EG, MET
BETREKKING TOT BEROEPSPROCEDURES INZAKE
OVERHEIDSOPDRACHTEN**

{SWD(2017) 13 final}

1. Algemene context

De richtlijnen inzake overheidsopdrachten¹ reguleren toewijzingsprocedures en beperkte aspecten van de uitvoering van overheidsopdrachten en concessieopdrachten boven bepaalde drempels. De geschatte waarde van de in "Tenders Electronic Daily" (TED) gepubliceerde aanbestedingen² in 2014 bedroeg 421,31 miljard EUR, dat is 3,32 % van het BBP van de EU³. Open en goed gereguleerde markten voor overheidsopdrachten dragen bij tot een efficiënter gebruik van publieke middelen en aan de kwaliteitsverbetering van openbare aankopen.

Uit de opgedane ervaring bij de richtlijnen inzake overheidsopdrachten is gebleken dat, om de doelstellingen ervan volledig te kunnen verwezenlijken, marktdeelnemers in staat moesten zijn om de door deze richtlijnen verleende rechten overal in de EU te handhaven. Bijgevolg werden de rechtsmiddelenrichtlijnen (Richtlijnen 89/665/EEG en 92/13/EEG, als gewijzigd door Richtlijn 2007/66/EG⁴) als flankerende maatregelen goedgekeurd⁵. Deze richtlijnen beogen ervoor te zorgen dat, op basis van minimale normen inzake beroepsmogelijkheden in de EU, ondernemers overal in de EU toegang zouden hebben tot snelle en doeltreffende procedures om verhaal te halen in de gevallen waarin zij van mening waren dat de overeenkomsten in strijd met de richtlijnen inzake overheidsopdrachten waren toegekend. De rechtsmiddelenrichtlijnen vormen daarom een essentieel onderdeel op het gebied van overheidsopdrachten en een uniek voorbeeld van EU-recht inzake de volle werking van EU-rechten op nationaal niveau.

¹ Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten. Beide richtlijnen werden vervangen door Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de gunning van concessieopdrachten, Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 inzake overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG en Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 inzake overheidsopdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en tot intrekking van Richtlijn 2004/17/EG. Richtlijn 2014/23/EU voorzagt in verdere wijzigingen van Richtlijn 89/665/EEG en Richtlijn 92/13/EEG, met name om hun werkingsfeer uit te breiden met betrekking tot concessies. Aangezien de termijn voor de omzetting is verstreken op 18 april 2016, komt de impact ervan niet aan bod in deze evaluatie.

² TED is de onlineversie van het "Supplement bij het Publicatieblad" van de EU, dat zich toelegt op overheidsopdrachten (<http://ted.europa.eu>).

³ Europese Commissie, 2016. "Indicatoren voor overheidsopdrachten 2014" (in het Engels), http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index_en.htm

⁴ Richtlijn 89/665/EEG van de Raad van 21 december 1989 houdende de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken; Richtlijn 92/13/EEG van de Raad van 25 februari 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de communautaire voorschriften inzake de procedures voor het plaatsen van opdrachten door diensten die werkzaam zijn in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie; en Richtlijn 2007/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 tot wijziging van de Richtlijnen 89/665/EEG en 92/13/EEG van de Raad met betrekking tot de verhoging van de doeltreffendheid van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten.

⁵ Met name Richtlijn 2007/66/EG beoogt rechtsvordering mogelijk te maken voor zaken waar corrigerende maatregelen nog mogelijk zijn en te voorzien in doeltreffende beroepsprocedures voor illegale onderhandse gunningen.

De rechtsmiddelenrichtlijnen maken rechtsvorderingen mogelijk zowel vóór de ondertekening van de overeenkomst (precontractuele rechtsmiddelen) als erna (postcontractuele rechtsmiddelen). Precontractuele rechtsmiddelen omvatten het recht van voorlopige maatregelen, een verplichte opschortende termijn tussen het gunningsbesluit en het sluiten van de overeenkomst en de verplichting om de aanbestedingsprocedure op te schorten zolang het beroep wordt onderzocht, om te voorkomen dat de opdracht wordt gegund. Postcontractuele rechtsmiddelen beogen een bestaande overeenkomst onverbindend te verklaren en/of compensatie te bieden (met name schadevergoeding) aan de betrokken partijen nadat de desbetreffende overeenkomst is ondertekend. Daarnaast omvatten de rechtsmiddelenrichtlijnen andere belangrijke elementen zoals het automatisch informeren van de inschrijvers over de reden waarom ze niet succesvol waren, de regeling van de termijnen voor het instellen van procedures en de alternatieve sancties (namelijk het verkorten van de duur van de overeenkomst of het opleggen van boetes) wanneer onverbindendheid niet geschikt is.

De rechtsmiddelenrichtlijnen bepalen dat de Commissie de tenuitvoerlegging ervan beoordeelt en aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengt over de doeltreffendheid ervan, met name wat betreft de alternatieve sancties en termijnen die bij Richtlijn 2007/66/EG zijn ingevoerd. Bovendien werd in 2013 besloten een evaluatie van deze richtlijnen uit te voeren in het kader van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT) van de Commissie. Dit verslag wordt aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegd met het oog op de wettelijke verplichting om verslag uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad en om de resultaten van de REFIT-evaluatie mee te delen. In het bij dit verslag gevoegde werkdocument van de Commissiediensten bevat aanvullende informatie over de uitgevoerde evaluatie.

Bij het opstellen van dit verslag werd gebruikgemaakt van de volgende informatiebronnen:

- de studie "*Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts*"⁶;
- een open online openbare raadpleging die tot doel had bewijsmateriaal te verzamelen over de werking en de toegevoegde waarde van de rechtsmiddelenrichtlijnen⁷;
- overleg met lidstaten;
- gericht overleg met deskundigen en beroepsbeoefenaars in geschillen over overheidsopdrachten; alsmede
- een evaluatie van de nationale wetgeving en jurisprudentie.

Naast de evaluatie van de beleidsuitvoering van de richtlijnen is de evaluatie in het kader van REFIT specifiek toegespitst op de vraag of de rechtsmiddelenrichtlijnen geschikt zijn voor het beoogde doel, de bijbehorende kosten en lasten minimaliseren en de vereenvoudiging maximaliseren.

⁶ Studie uitgevoerd door Europe Economics en Milieu, april 2015: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/evaluation/index_en.htm

⁷ Deze raadpleging vond plaats van 24 april tot en met 20 juli 2015 en leverde 170 reacties uit alle lidstaten op. Bij de raadpleging waren aanbestedende diensten en instanties, marktdeelnemers, academici, advocaten, beroepsinstanties en burgers betrokken.

Er is momenteel geen EU-breed monitoring- en evaluatiesysteem van rechtsmiddelen in de lidstaten. Gegevens over rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten boven de drempels in elke lidstaat, worden niet verzameld op een gestructureerde, coherente en systematische wijze die het mogelijk zou maken de verkregen resultaten op een geautomatiseerde manier te analyseren en eenvoudig met elkaar te vergelijken. Daarom is de juiste meting of inschatting van de effecten van de rechtsmiddelenrichtlijnen moeilijk en zijn extra maatregelen vereist (bv. eenmalige gegevensverzameling en handmatige analyse, zoals het geval was in de huidige evaluatie).

2. Implementatie door de lidstaten

De rechtsmiddelenrichtlijnen werden door alle lidstaten volledig omgezet. Niettemin werden voor de omzetting van de wijzigingsrichtlijn 2007/66/EG aanzienlijke en wijdverbreide vertragingen geconstateerd (voor details zie bijlage 5 bij het werkdocument van de diensten van de Commissie). Gezien de minimumharmonisatie die de rechtsmiddelenrichtlijnen heeft teweeggebracht, hebben de lidstaten nationale regels van uiteenlopende omvang en aard goedgekeurd, rekening houdend met hun respectieve juridische tradities.

Als gevolg daarvan werden in elke lidstaat verschillende beroepsinstanties ingesteld. In 14 lidstaten⁸ is er een administratief toezichtsorgaan voor overheidsopdrachten, al dan niet gespecialiseerd. In de overige lidstaten is een bestaande rechterlijke instantie verantwoordelijk voor het toezicht op procedures voor overheidsopdrachten.

In alle lidstaten is vereist dat een beroepsprocedure toegankelijk dient te zijn voor eenieder die belang heeft of heeft gehad bij de gunning van een bepaalde opdracht en die door een beweerde inbreuk is of dreigt te worden geschaad. Bovendien is in bepaalde lidstaten ook voorzien dat associaties of instellingen die niet fungeren als marktdeelnemers een beroepsprocedure kunnen opstarten. Het kan daarbij gaan om beroepsverenigingen of de mededingingsautoriteit.

In alle lidstaten bestaan ook bepalingen voor de drie verplichte types rechtsmiddelen (voorlopige maatregelen, nietig verklaarde besluiten en schadevergoedingen), maar hun aanpak varieert aanzienlijk naargelang hun juridische tradities.

Voor andere belangrijke elementen van de rechtsmiddelenrichtlijnen is de situatie als volgt:

- Alle lidstaten voorzien het automatisch informeren van de inschrijvers over de reden waarom ze niet succesvol waren op het moment dat het gunningsbesluit wordt genomen.
- Alle lidstaten passen de opschortende minimumtermijn toe zoals vereist door de rechtsmiddelenrichtlijnen. In een aantal gevallen is een opschortende termijn gespecificeerd die langer is dan de opschortende minimumtermijn zoals bedoeld in deze richtlijnen.
- Alle lidstaten voorzien in onverbindendheid wanneer een aanbestedende dienst een opdracht toekent zonder voorafgaande aankondiging van een opdracht in TED wanneer dit krachtens de richtlijnen inzake overheidsopdrachten niet is toegestaan. De meeste lidstaten hebben bepalingen inzake de vrijwillige transparantiemeldingen vooraf (VEAT) omgezet, zodat de aanbestedende diensten de sanctie van onverbindendheid kunnen voorkomen. Op

⁸ Bulgarije, Cyprus, De Tsjechische Republiek, Duitsland, Denemarken, Estland, Spanje, Kroatië, Hongarije, Malta, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije.

basis van de op TED beschikbare informatie is het gebruik van deze melding sinds 2010 relatief stabiel gebleven met ongeveer 10 000 gepubliceerde meldingen per jaar.

- In de meeste lidstaten houden de termijnen voor het instellen van een procedure voor de precontractuele rechtsmiddelen dezelfde structuur aan van de rechtsmiddelenrichtlijnen zodat termijnen worden vastgesteld die de opschortende minimumtermijn weerspiegelen. In sommige gevallen is een langere termijn vastgesteld.
- Verschillende lidstaten houden precies de structuur aan van de rechtsmiddelenrichtlijnen met betrekking tot de termijnen op vorderingen voor onverbindendheid. Andere lidstaten voorzien niet dat zowel de publicatie als de kennisgeving van het gunningsbesluit het begin van de termijn van 30 dagen inleidt. Bij het ontbreken van enige publicatie of kennisgeving voorzien alle lidstaten in ieder geval een termijn van zes maanden met ingang vanaf de dag na het sluiten van de overeenkomst.
- In sommige lidstaten kan de periode van opschorting van de procedure voor het plaatsen van opdrachten van toepassing zijn tot er een uitspraak op het beroep tegen de beslissing in eerste aanleg is gedaan, of zelfs langer. In de overgrote meerderheid van de lidstaten kan het gerecht of de beroepsinstantie de opschorting in een vroeger stadium beëindigen.
- Wat alternatieve straffen betreft, heeft de meerderheid van de lidstaten zowel boetes en/of het verkorten van de duur van de overeenkomsten omgezet. Toch worden deze boetes slechts sporadisch toegepast omdat ze worden gezien als het minst effectieve rechtsmiddel. Met name zijn de lidstaten van oordeel dat boetes slechts een verplaatsing van fondsen zijn.

3. Doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie, samenhang met andere beleidsterreinen en meerwaarde voor de EU van de rechtsmiddelenrichtlijnen

De Commissie heeft de uitvoering van de rechtsmiddelenrichtlijn geëvalueerd. Hiertoe heeft ze gebruik gemaakt van specifieke evaluatiecriteria, zoals: i) doeltreffendheid; ii) efficiëntie; iii) relevantie; iv) samenhang met andere beleidsterreinen en v) meerwaarde voor de EU. Gedetailleerd bewijsmateriaal voor de relevante bevindingen is te vinden in het werkdocument van de Commissiediensten bij dit verslag.

Op basis daarvan werden de volgende conclusies getrokken.

- i) In termen van **doeltreffendheid** hebben de rechtsmiddelenrichtlijnen over het algemeen hun doelstellingen, namelijk de uitbreiding van de garanties inzake doorzichtigheid en non-discriminatie, verwezenlijkt; dit zorgt ervoor dat effectief en snel kan worden opgetreden wanneer er sprake is van een beweerde schending van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten; en dit geeft aan marktdeelnemers de zekerheid dat alle inschrijvingen gelijk worden behandeld. De beschikbare gegevens over de daadwerkelijke toepassing van de bepalingen leverden aanvullend bewijsmateriaal over de doeltreffendheid van de richtlijnen. In het algemeen werden de rechtsmiddelen die erin zijn bepaald in de meeste lidstaten vaak toegepast. Tijdens de periode 2009-2012 waren er in de lidstaten ongeveer 50 000 beslissingen in eerste aanleg. Het meest voorkomende rechtsmiddel was de nietigverklaring van een beslissing, op afstand gevolgd door voorlopige maatregelen en intrekking van discriminerende specificaties. Wat de adviezen van de betrokken partijen betreft, was een duidelijke meerderheid van de respondenten van de openbare raadpleging van de diensten van de Commissie van oordeel dat de rechtsmiddelenrichtlijnen een positief effect hebben gehad op de

procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten. Het wordt beschouwd als doorzichtiger (80,59 %), eerlijker (79,42 %), meer open en toegankelijker (77,65 %) en het biedt grotere stimulans om te voldoen aan de materiële regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten (81,77 %). Zoals bevestigd door alle betrokken partijen heeft Richtlijn 2007/66/EG de doeltreffendheid van de precontractuele rechtsmiddelen aanzienlijk doen toenemen door de invoering van een minimale opschortende termijn tussen de kennisgeving van een gunningsbesluit en de ondertekening van de overeenkomst.

Sommige nationale systemen vereisen dat de juridische bescherming in openbare aanbestedingsprocedures in eerste aanleg wordt voorzien door administratieve beroepsinstanties in plaats van gewone rechtbanken. In het algemeen zijn deze meestal effectiever. Dit wordt bevestigd door een grote meerderheid van de respondenten van de openbare raadpleging (74,7 %), die van mening is dat de procedures voor gewone rechtbanken meestal meer tijd in beslag nemen en leiden tot lagere normen voor toewijzing dan de procedures bij gespecialiseerde administratieve beroepsinstanties.

In de meeste gevallen lijken de kosten van de beroepsprocedures geen doorslaggevend afschrikkend effect te hebben op de toegang tot rechtsmiddelen, al bestaan er grote verschillen tussen de lidstaten. Bovendien is in de rechtsmiddelenrichtlijnen een goede balans aanwezig voor het tegemoetkomen aan de belangen van alle betrokken partijen. Met name is 57,06 % van de respondenten van de openbare raadpleging van oordeel dat de richtlijnen het belang van marktdeelnemers in evenwicht houdt door het verzekeren van de doeltreffendheid van de wetgeving inzake openbare aanbestedingen en het belang van de aanbestedende diensten in het beperken van lichtzinnige vorderingen. Tot slot zijn de rechtsmiddelenrichtlijnen ook effectief als een afschrikmiddel voor niet-conform gedrag op het gebied van openbare aanbestedingen.

De rechtsmiddelenrichtlijnen vereist dat de Commissie bijzondere aandacht dient te besteden aan de doeltreffendheid van alternatieve sancties en termijnen. Uit de evaluatie is gebleken dat alternatieve straffen in de lidstaten sporadisch worden gebruikt en door de respondenten van de online openbare raadpleging (uitgevoerd door de diensten van de Commissie) en door sommige lidstaten werden deze beschouwd als het minst relevante rechtsmiddel. Niettemin werden standpunten naar voren gebracht dat alle in de rechtsmiddelenrichtlijnen voorziene rechtsmiddelen bijdragen aan hun afschrikkende werking en zorgen voor een alomvattend en effectief systeem voor het bestraffen van onregelmatigheden bij openbare aanbestedingen. Met betrekking tot de termijnen werd in het kader van de evaluatie geen specifiek bewijsmateriaal verzameld dat zou aantonen dat de termijnen die de structuur van de rechtsmiddelenrichtlijnen volgen ofwel te lang zijn en leiden tot onnodige vertragingen in de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten ofwel te kort, waardoor marktdeelnemers hun rechten niet kunnen uitoefenen.

Uit de evaluatie bleek dat bepaalde aspecten van de rechtsmiddelenrichtlijnen zouden kunnen worden verduidelijkt. Dit wordt bevestigd door de ontvangen bijdragen. Dit geldt bijvoorbeeld voor zaken als de interactie tussen de rechtsmiddelenrichtlijnen en de nieuwe wetgeving inzake overheidsopdrachten en de ontwikkeling van toe te passen criteria voor het opheffen van de

automatische opschorting van de sluiting van de overeenkomst na de instelling van een beroepsprocedure.

De evaluatie maakte het ook mogelijk om problemen die op nationaal niveau blijven bestaan te identificeren. Verschillende belanghebbenden hebben met name in het kader van de openbare raadpleging bevestigd dat geïdentificeerde problemen hun oorsprong vinden, hetzij in de nationale wetgeving buiten de rechtsmiddelenrichtlijnen of in de nationale praktijken en niet in de rechtsmiddelenrichtlijnen zelf.

Ten slotte erkent de Commissie ook dat in de meeste lidstaten de informatie over de nationale rechtsmiddelen systemen niet op een gestructureerde manier wordt verzameld, waardoor de analyse van de uitvoering van de richtlijnen uiterst moeilijk wordt. Daarnaast wordt het zelden gebruikt met het oog op beleidsvorming (bv. het vaststellen van de noodzakelijke middelen of oneigenlijke klachten; consistentie van besluiten op basis van effectieve zoekinstrumenten; identificatie van de aanbestedende diensten tegen dewelke met succes het vaakst klachten worden ingediend; en de identificatie van de aspecten van aanbestedingsprocedures waartegen met succes in beroep wordt gegaan).

- ii) In termen van **efficiëntie** leveren de rechtsmiddelenrichtlijnen algemene voordelen op die in overeenstemming zijn met de beoogde effecten, zowel direct als indirect. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de voordelen als gevolg van de richtlijnen opwegen tegen de kosten ervan. De kosten voor aanbestedende diensten en leveranciers voor het instellen of het verdedigen van een beroepszaak (met inbegrip van directe en indirecte kosten) lopen sterk uiteen in de EU en zijn meestal goed voor 0,4 %-0,6 % van de waarde van de overeenkomst. De kosten zouden echter niet tot nul worden herleid als de rechtsmiddelenrichtlijnen worden ingetrokken. Integendeel, ze kunnen nog hoger worden als gevolg van nationale verschillen in de regels inzake beroepsprocedures en rechtsmiddelen en een gebrek aan harmonisatie op EU-niveau, wat zou leiden tot een meer omslachtige context voor inschrijvers en anderen.

De voordelen zijn belangrijk in termen van goed financieel beheer, de beste prijs-kwaliteitverhouding en afschrikkende werking, vooral in het licht van de waarde van de uitnodigingen tot inschrijving die op TED worden gepubliceerd. In de evaluatie van de EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten⁹ in 2011 werd in het algemeen aangenomen dat een gerealiseerde besparing van 5 % voor de 420 miljard EUR aan overheidsopdrachten die op EU-niveau werden gepubliceerd zich zou vertalen in besparingen of meer publieke investeringen van meer dan 20 miljard EUR per jaar. De effectieve uitvoering van de rechtsmiddelenrichtlijnen maakt het bijgevolg waarschijnlijker dat dergelijke verwachte besparingen van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten worden gerealiseerd. Ten slotte heeft de evaluatie geen onnodig geachte administratieve lasten vastgesteld met betrekking tot de werking van de rechtsmiddelenrichtlijnen.

- iii) Met betrekking tot **relevantie** zijn de doelstellingen van de rechtsmiddelenrichtlijnen nog steeds relevant. Uit de evaluatie is gebleken dat veel bepalingen van de richtlijnen door leveranciers, aanbestedende diensten en beoefenaars van juridische beroepen als relevant worden

⁹ Het evaluatieverslag betreffende de impact en de doeltreffendheid van de Europese aanbestedingswetgeving, SEC(2011) 853 final.

beschouwd. Op basis van de antwoorden op de openbare raadpleging blijkt dat de opschortende termijn de meest relevante bepaling is (65 % van de respondenten), gevolgd door de opschorting van de aanbestedingsprocedure wanneer een beroepsprocedure wordt ingeleid (62 %) en het automatisch informeren van de inschrijvers (58 %). Zelfs wanneer sommige bepalingen worden gezien als van minder praktische waarde, leveren ze nog steeds een bijdrage aan de afschrikkende werking van de rechtsmiddelenrichtlijnen. Een andere indicator van de relevantie van de rechtsmiddelenrichtlijnen is het daadwerkelijke gebruik van de in die richtlijnen vastgestelde procedures. In het algemeen worden de vastgestelde rechtsmiddelen in de meeste lidstaten vaak toegepast. Tijdens de periode 2009-2012 waren er in de lidstaten ongeveer 50 000 beslissingen in eerste aanleg¹⁰. Het meest voorkomende rechtsmiddel is de nietigverklaring van een beslissing, op enige afstand gevolgd door voorlopige maatregelen en intrekking van discriminerende specificaties.

- iv) De rechtsmiddelenrichtlijnen zijn **coherent met andere Europese beleidsterreinen**. Zoals bevestigd door het Hof van Justitie van de EU is een doeltreffende voorziening in rechte een algemeen beginsel van het EU-recht¹¹. De rechtsmiddelenrichtlijnen zijn in overeenstemming met de rechten en algemene beginselen die zijn vastgelegd in het primaire recht van de EU met betrekking tot grondrechten. Ze liggen aan de basis van de wetgeving inzake overheidsopdrachten omdat zij inschrijvers in staat stellen hun materiële rechten af te dwingen. Zij bleken in het algemeen afgestemd op het nieuwe pakket wetgevingsmaatregelen inzake overheidsopdrachten van 2014, met name voor het omvatten van de concessies behoudens Richtlijn 2014/23/EU. Niettemin, zoals reeds vermeld, kan de interactie tussen deze richtlijnen en de nieuwe wetgeving inzake overheidsopdrachten verder worden verduidelijkt. Tot slot, door het verbeteren van de doeltreffendheid van de nationale beroepsprocedures, vooral met betrekking tot de illegale onderhandse gunningen van opdrachten, spelen de rechtsmiddelenrichtlijnen ook een belangrijke rol in het effectief aanpakken van schendingen van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten, die ook onregelmatigheden met strafrechtelijke gevolgen kunnen inhouden. De evaluatie heeft geen mogelijke conflicten met andere beleidsterreinen gevonden.
- v) Volgens de Commissie bieden de rechtsmiddelenrichtlijnen een duidelijke **meerwaarde voor de EU**. Door alle voor de evaluatie gebruikte informatiebronnen werd over het algemeen bevestigd dat het van het grootste belang is om wettelijke EU-vereisten te hebben voor rechtsmiddelen bij overheidsopdrachten. Gewone rechtbanken kunnen krachtens gewone procedures geen snelle en effectieve beroepsprocedure garanderen zoals vereist door de EU-jurisprudentie. Bijvoorbeeld, alvorens een verplichte opschortende termijn werd ingevoerd in Richtlijn 2007/66/EG was geen voorlopige maatregel voor gewone rechtbanken snel genoeg om het sluiten van de gegunde opdracht op te schorten.

In vergelijking met andere terreinen van de EU-wetgeving hebben regels inzake overheidsopdrachten bepaalde specifieke kenmerken. Ten eerste, zolang de overeenkomsten

¹⁰ Dit cijfer is ontleend aan de studie *Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts*.

¹¹ Beschikking van 23 april 2015 van de vicepresident van het Hof van Justitie in zaak C-35/15 P (R), *Vanbreda*, punt 28.

zich boven de EU-drempels bevinden, zijn de materiële regels inzake overheidsopdrachten van toepassing, ongeacht hun werkelijke grensoverschrijdende belang. Ten tweede bestaat er in elke aanbestedingsprocedure van een aanbestedende dienst een aanzienlijke kans op tal van inbreuken (bijvoorbeeld onrechtmatige uitsluiting van inschrijvers, onrechtmatige bestekken, onrechtmatige gunningscriteria, het gebruik van de verkeerde procedures, het aanvaarden van abnormaal lage inschrijvingen, belangenconflict, enz.). De rol van de Commissie bij de behandeling van individuele klachten en mogelijke inbreuken op het EU-recht, is erop gericht om in de toekomst de naleving van de EU-wetgeving te verzekeren, in plaats van het verkrijgen van rechtsmiddelen voor individuele partijen bij openbare aanbestedingsprocedures, met name gezien het grote aantal aanbestedende diensten, inschrijvers en procedures in de EU en ook gezien de technische aspecten van elke afzonderlijke procedure.

Geschikte rechten voor de inschrijvers om rechtstreeks beroep in te stellen zijn daarom onontbeerlijk voor het correct functioneren van de materiële regels inzake overheidsopdrachten en voor de goede werking van de interne markt in de publieke sector. Zoals door tal van belanghebbenden wordt bevestigd, is het minimumniveau van door de rechtsmiddelenrichtlijnen gewaarborgde harmonisatie in dit opzicht absoluut noodzakelijk.

4. Conclusies

Op basis van de evaluatie concludeert de Commissie dat de rechtsmiddelenrichtlijnen, met name de door Richtlijn 2007/66/EG ingevoerde wijzigingen, grotendeels hun doelstellingen op een effectieve en efficiënte manier verwezenlijken, hoewel het niet mogelijk is gebleken om de concrete omvang van hun kosten/baten te kwantificeren. Zelfs als er in een aantal lidstaten specifieke problemen worden gemeld, zijn deze meestal het gevolg van nationale maatregelen en niet van de rechtsmiddelenrichtlijnen zelf. In het algemeen kwalitatief opzicht wegen de voordelen van de rechtsmiddelenrichtlijnen op tegen de kosten. Ze blijven relevant en zorgen voor een blijvende toegevoegde waarde voor de EU.

Ondanks de algemene positieve conclusie van de evaluatie werden toch enkele tekortkomingen vastgesteld.

Ten eerste erkent de Commissie dat sommige bepalingen van de rechtsmiddelenrichtlijnen niet helemaal duidelijk zijn¹². Ondanks de aanpassing die door de nieuwe wetgeving inzake overheidsopdrachten is ingevoerd, werden aanvullende behoeften aan verduidelijking geïdentificeerd. Zo maken verwijzingen naar "aankondiging van een opdracht" in de rechtsmiddelenrichtlijnen niet duidelijk dat de nieuwe Richtlijn 2014/24/EU in bepaalde omstandigheden het gebruik van een vooraankondiging mogelijk maakt, in plaats van een aankondiging van een opdracht, om uit te nodigen tot inschrijving. Ook kan worden verduidelijkt hoe de rechtsmiddelenrichtlijnen van toepassing zijn op wijzigingen in overheidsopdrachten en concessies, op het beëindigen van dergelijke overeenkomsten en op de lichte regeling voor overheidsopdrachten.

¹² Voor details over de raadpleging die door de diensten van de Commissie werd gelanceerd, zie bijlage 3 bij het werkdocument van de Commissiediensten (antwoorden op de vragen 6 en 20).

Voorts concludeert de Commissie dat in de meeste lidstaten de informatie over de nationale rechtsmiddelen systemen niet op een gestructureerde manier wordt verzameld en zelden wordt gebruikt met het oog op beleidsvorming. Dit maakt de beoordeling van de uitvoering van de richtlijnen moeilijker.

Tot slot heeft de Commissie geconcludeerd dat administratieve beroepsinstanties van eerste aanleg in het algemeen effectiever zijn dan rechterlijke instanties van eerste aanleg in termen van duur en normen van beroepsprocedures.

5. Toekomstige stappen

i) Algemeen

Gezien het feit dat uit de evaluatie is gebleken dat er geen grote of dringende behoeften zijn om de rechtsmiddelenrichtlijnen te wijzigen, is besloten ze te handhaven in hun huidige vorm, zonder verdere wijziging in dit stadium.

Toch is de Commissie van plan om de zwakke punten in de werking van de rechtsmiddelenrichtlijnen aan te pakken en te streven naar een grotere convergentie van de rechtsmiddelen systemen in de lidstaten. Met inachtneming van zowel de procedurele autonomie van de lidstaten als hun respectieve juridische tradities, zal de Commissie een consistente combinatie van de volgende aanvullende maatregelen gebruiken.

ii) Bevorderen van transparantie

Uit de evaluatie blijkt dat informatie over de nationale rechtsmiddelen systemen niet op een gestructureerde manier is verzameld en zelden is gebruikt met het oog op beleidsvorming. Om dit aan te pakken is de Commissie voornemens voor te stellen de transparantie met betrekking tot de uitvoering van de nationale rechtsmiddelen systemen te vergroten. Om te beginnen moeten gegevens op een geautomatiseerde manier en zonder extra administratieve lasten worden verzameld. In dat verband zal de Commissie, zoals aangekondigd in de strategie voor de eengemaakte markt¹³, en in overeenstemming met het interinstitutioneel akkoord "Beter wetgeven"¹⁴, samen met de lidstaten een beperkt aantal objectieve indicatoren ontwikkelen (aantal klachten, aantal succesvolle klachten, kosten, duur van de procedures, enz.). Deze indicatoren zullen worden gepubliceerd in het kader van het "scorebord van de interne markt". Dit stelt het bedrijfsleven in staat om de efficiëntie van rechtsmiddelen in de verschillende lidstaten met elkaar te vergelijken en helpt de lidstaten bij het identificeren van mogelijkheden voor het verbeteren van hun nationale rechtsmiddelen systemen.

¹³ Mededeling: *Verbetering van de interne markt: meer kansen voor mensen en ondernemingen*, COM(2015) 550 en werkdocument van de Commissiediensten *A Single Market Strategy for Europe — Analysis and Evidence* (in het Engels), SWD(2015) 202

¹⁴ Besluit van het Europees Parlement van 9 maart 2016 betreffende de sluiting van een interinstitutioneel akkoord inzake betere wetgeving tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie (2016/2005 (ACI)).

iii) Bevordering van de samenwerking tussen beroepsinstanties van eerste aanleg

Uit de evaluatie blijkt dat de systemen waarin wettelijke bescherming wordt geboden in openbare aanbestedingsprocedures door de administratieve beroepsinstanties van eerste aanleg vaak effectiever zijn dan gewone rechtbanken in termen van zowel de duur van de procedures als de normen voor toewijzing. Zoals aangekondigd in de strategie voor de eengemaakte markt, zal de Commissie daarom beroepsinstanties van eerste aanleg aanmoedigen om samen te werken en te netwerken teneinde de uitwisseling van informatie en beste praktijken met betrekking tot specifieke aspecten van de werking van de rechtsmiddelenrichtlijnen te verbeteren en, meer in het algemeen, zorgen voor de efficiënte werking van de nationale beroepsprocedures. De relevante goede praktijken zullen in het hele netwerk worden verspreid. Goede praktijken kunnen voor de lidstaten een bron van inspiratie en van nut zijn om hun nationale rechtsmiddelensystemen te verbeteren. In dat verband zal bijzondere aandacht worden besteed aan de versterking van administratieve beroepsinstanties van eerste aanleg.

iv) Richtsnoeren

De Commissie zal richtsnoeren verspreiden over een aantal onopgeloste aspecten van de rechtsmiddelenrichtlijnen om het inzicht in een aantal bepalingen te vergroten en de doeltreffendheid ervan te garanderen. Aspecten die aan bod zouden kunnen komen, zijn de interactie tussen de rechtsmiddelenrichtlijnen en de nieuwe wetgeving inzake overheidsopdrachten en de ontwikkeling van toe te passen criteria voor het opheffen van de automatische opschorting van de sluiting van de overeenkomst na de instelling van een beroepsprocedure. Op basis van het tot nu toe verzamelde bewijsmateriaal zal de Commissie een dialoog aangaan met de lidstaten en belanghebbenden om andere specifieke gebieden te identificeren waar verduidelijking nodig is.

v) Consequente handhavingsactiviteiten en monitoring

In gevallen waarin inbreuken op de rechtsmiddelenrichtlijnen worden vastgesteld, zal de Commissie passende maatregelen nemen om de relevante nationale praktijken in overeenstemming te brengen met de EU-regels. In dat verband zal de Commissie zich richten op de meest significante en systematische schendingen die de effectieve werking van de rechtsmiddelensystemen in de lidstaten ondermijnen.