

Advies 774

1. Waar gaat dit advies over?

Dit advies betreft een opdracht voor het gedeeltelijk vervangen, aanpassen en in beheer en onderhoud nemen van een cameratoezichtstelsel. Ondernemer klaagt dat aanbesteder, door de eis te stellen dat de te leveren camera's ondersteuning bieden voor een specifieke netwerkbeveiligingsstandaard, de meeste leveranciers feitelijk van deelname heeft uitgesloten. Daarnaast meent ondernemer dat bij het opstellen van de technische specificaties mogelijk sprake is geweest van voorkennis of beïnvloeding.

2. Hoe luidt dit advies?

De Commissie verklaart beide klachtonderdelen van de klacht ongegrond. Aanbesteder wenst beveiliging van een datalinklaag, wat de verwijzing naar een specifieke netwerkbeveiligingsstandaard rechtvaardigt (klachtonderdeel 1). Ondernemer heeft onvoldoende concreet onderbouwd dat sprake zou zijn van voorkennis of beïnvloeding bij het opstellen van de technische specificaties (klachtonderdeel 2).

3. Wat is de achtergrond?

- 3.1. Aanbesteder, een gemeente, heeft op 3 april 2025 via TenderNed een Europese openbare procedure aangekondigd betreffende een opdracht voor het gedeeltelijk vervangen, aanpassen en het in beheer nemen en onderhouden van een camera-toezichtstelsel. Ook de uitbreiding van het stelsel door levering van nieuwe camera's valt onder de opdracht. In het programma van eisen zijn technische eisen gesteld aan de camera's, waaronder de eis dat deze ondersteuning bieden voor IEEE 802.1AE (MACsec), een specifieke netwerkbeveiligingsstandaard. Volgens ondernemer was deze technologie op het moment van aankondiging van de opdracht op apparaat-niveau slechts beschikbaar bij één camerafabrikant, namelijk [naam fabrikant]. Hij meent dat aanbesteder, door deze eis te stellen, andere leveranciers feitelijk van deelname uitsluit. Daarnaast is in de aanbestedingsprocedure een Multisensor-camera met specifieke eigenschappen geëist die, in combinatie met IEEE 802.1AE-ondersteuning, op het moment van aankondiging van de opdracht technisch niet beschikbaar was. Kort na publicatie van de aanbestedingsstukken kondigde [naam fabrikant] een model aan dat exact aan deze combinatie voldeed. Volgens ondernemer roept deze timing op zijn minst vragen op. Hij meent dat mogelijk sprake is geweest van voorkennis of beïnvloeding bij het opstellen van de technische specificaties.
- 3.2. Ondernemer heeft op 26 mei 2025 een klacht ingediend bij aanbesteder, die de klacht op 27 mei 2025 ongegrond heeft verklaard.
- 3.3. Ondernemer heeft op 30 mei 2025 een klacht bij de Commissie ingediend.

- 3.4. De Commissie heeft op 4 juni 2025 aanbesteder ingelicht dat een klacht bij haar is ingediend en verzocht om een reactie. Tevens heeft de Commissie aanbesteder verzocht de procedure op te schorten tot 5 dagen na het uitbrengen van het advies door de Commissie.
- 3.5. Aanbesteder heeft op 10 juni 2025 aan de Commissie bericht niet bereid te zijn de procedure op te schorten. Op 24 juni 2025 heeft aanbesteder inhoudelijk op de door ondernemer bij de Commissie ingediende klacht gereageerd.
- 3.6. De Commissie heeft de klacht als 'nakaartklacht' in behandeling genomen. De opdracht is inmiddels definitief gegund.

4. Wat zijn de standpunten van partijen?

Ondernemer

- 4.1. De Commissie onderscheidt in de klacht van ondernemer twee klachtonderdelen die zij als volgt kort weergeeft.
- 4.2. In de eerste plaats heeft aanbesteder, door specifieke technische eisen te stellen, de mededinging ongerechtvaardigd beperkt.
- 4.3. In de tweede plaats is bij het opstellen van de technische specificaties mogelijk sprake geweest van voorkennis of beïnvloeding.

Aanbesteder

- 4.4. Aanbesteder stelt dat de klacht van ondernemer ongegrond is.
- 4.5. De verschillende door ondernemer en aanbesteder ingenomen standpunten en argumenten in deze klacht heeft de Commissie samengevat en zullen hieronder worden besproken.

5. Hoe beoordeelt de Commissie deze klacht?

Inleiding

- 5.1. De Commissie behandelt de klacht van ondernemer per klachtonderdeel.

Klachtonderdeel 1: Ongerechtvaardigde beperking van de mededinging?

- 5.2. Ondernemer stelt dat aanbesteder, door specifieke technische eisen te stellen, de mededinging ongerechtvaardigd heeft beperkt.
- 5.3. Ondernemer onderbouwt dit als volgt.
 - 5.3.1. In het programma van eisen staat dat de PTZ-domecamera ondersteuning moet bieden voor IEEE 802.1AE. Het gaat om eis-127, die luidt als volgt.

'4.3 Eisen aan de PTZ-domecamera

[...]

Eis-127	De Camera ondersteunt IEEE 802.1ae en is voorzien van een hardware-module voor de veilige opslag van gevoelige informatie zoals sleutels en wachtwoorden
---------	--

[...]

- 5.3.2. Eis-127 leidt er volgens ondernemer toe dat het merendeel van de leveranciers feitelijk wordt uitgesloten van deelname aan de aanbestedingsprocedure, aangezien IEEE 802.1AE op het moment van aankondiging van de opdracht op apparaatniveau slechts beschikbaar was bij één camerafabrikant. Volgens ondernemer heeft aanbesteder niet gemotiveerd waarom alleen deze technologie geschikt zou zijn. Dit is in strijd met het proportionaliteitsbeginsel, dat vereist dat alle eisen in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht, aldus ondernemer.
- 5.3.3. Hoewel aanbesteder in het programma van eisen spreekt van een 'holistische aanpak' worden alternatieve, internationaal erkende beveiligingsmaatregelen als IEEE 802.1X, TLS 1.3, TPM 2.0, Secure Boot en SRTP, volgens ondernemer ten onrechte niet als gelijkwaardig beschouwd. Deze technologieën maken deel uit van multi-layer-beveiligingsmodellen die wereldwijd worden toegepast door eindgebruikers met hoge beveiligingseisen, waaronder overheden, luchthavens en grote steden. In de praktijk worden deze oplossingen vaak als ruimschoots toereikend en toekomstbestendig beschouwd, aldus ondernemer. Volgens ondernemer handelt aanbesteder in strijd met artikel 2.75 en 2.76 Aw 2012 door, zonder objectieve risico-beoordeling of technische motivering, gelijkwaardige technologieën niet te accepteren en gelijkwaardige leveranciers uit te sluiten.
- 5.4. De reactie van aanbesteder op deze klacht, voor zover relevant, is als volgt.
 - 5.4.1. Aanbesteder stelt dat IEEE 802.1AE als onderdeel van een meergelaagde, holistische beveiligingstrategie, essentieel is om te voldoen aan de eisen van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), de Network and Information Security Directive 2 (NIS2-richtlijn) en de steeds strenger wordende gemeentelijke eisen voor netwerkbescherming. Aanbesteder verwijst hierbij naar het antwoord op vraag 55 van de nota van inlichtingen van 20 mei 2025. Vraag 55 en het daarbij behorende antwoord luiden als volgt.

Vraag 55:

'Kan opdrachtgever overwegen om bij eis-127 ook functioneel gelijkwaardige beveiligingsoplossingen toe te staan als alternatief voor IEEE 802.1AE (MACsec)? Veel toonaangevende fabrikanten ondersteunen alternatieve technologieën zoals IEEE 802.1X, TLS 1.3, TPM 2.0, Secure Boot en SRTP, waarmee end-to-end netwerkbeveiliging, encryptie en veilige sleutelopslag worden gerealiseerd. Deze aanpak biedt vergelijkbare beveiligingsniveaus, met behoud van een bredere keuze in hoogwaardige PTZ-camera's.'

Antwoord:

'Aanbestedende dienst staat dit niet toe. De gemeente hanteert het principe van defence in depth (meervoudige verdedigingslagen) als kern van het informatiebeveiligingsbeleid. In dat kader is encryptie een maatregel die op meerdere lagen van het informatiesysteem wordt toegepast, waaronder opslag, applicatie laag én netwerkniveau.

Beleidsuitgangspunt aanbestedende dienst:

Gemeentelijke informatie en bedrijfsinformatie van derde partijen, waar de gemeente niet de bronhouder is maar welke via het gemeentelijk platform wordt ontsloten, dienen te worden versleuteld bij transport en opslag, volgens de classificatie-eisen. Dit betekent dat zowel gemeentelijke data als externe (keten)informatie die via gemeentelijke netwerken of voorzieningen wordt ontsloten, op een

passende manier moet worden versleuteld tijdens verzending (in transit) én opslag (at rest). Uitzonderingen op het beleid lopen via een exceptieproces en worden geregistreerd in het risicoregister.

IEEE 802.1AE

IEEE 802.1AE Voldoet aan BIO en NIS2-eisen

- BIO 13.1.3: vereist segmentatie en isolatie van netwerken met verschillende classificaties.
- BIO 13.2.3: encryptie verplicht bij netwerktransmissie van vertrouwelijke gegevens.
- NIS2 Art. 21 lid 2d-e: schrijft netwerkbeveiliging en encryptie van gegevens tijdens transport voor.

Aanbestedende dienst moet voldoen aan de wettelijke eisen van de BIO en NIS2. De implementatie van IEEE 802.1AE (MACsec) is in dat opzicht technisch en beleidsmatig gerechtvaardigd. De alternatieven (IEEE 802.1X, TLS 1.3, en TPM 2.0) zijn waardevol binnen hun eigen lagen, maar bieden geen gelijkwaardige dekking op het gebied van infrastructuurniveau encryptie en segmentatie. IEEE 802.1AE als onderdeel van een meergelaagde, holistische beveiligingsstrategie is daarmee essentieel om te voldoen aan de eisen van de BIO, de NIS2-richtlijn en de steeds strenger wordende gemeentelijke eisen voor netwerkbescherming.'

- 5.4.2. In de reactie op de bij de Commissie ingediende klacht legt aanbesteder uit dat op grond van het Open Systems Interconnection Model (OSI-model) – volgens aanbesteder internationaal het meest algemeen aanvaarde model om netwerkcommunicatie te beschrijven – de communicatie tussen computers is opgedeeld in zeven abstracte beveiligingslagen:

'[...]

1. Fysieke laag: inzake de communicatie tussen computers via fysieke media, bijvoorbeeld via een kabel;
2. Datalinklaag: inzake de communicatie tussen computers binnen één netwerksegment, zoals Wifi;
3. Netwerklaag: inzake de communicatie tussen netwerken, zoals router en switches;
4. Transportlaag: inzake de foutcontrole tijdens de data-overdracht tussen computers. Wanneer je bijvoorbeeld een mail verstuurt, wordt op de transportlaag gecontroleerd dat de mail correct uit jouw postvak, en naar het postvak van de ontvanger is verstuurd;
5. De sessielaag: inzake het opzetten, beheren en beëindigen van verbinden tussen computers;
6. De presentatielaag: inzake de vertaling en encryptie van data wanneer deze van de ene naar de andere computer moet worden verstuurd;
7. De applicatielaag: inzake de communicatie tussen netwerk en applicaties, zoals de communicatie tussen twee Whatsapp-accounts.

'[...]

- 5.4.3. Bij het transporteren van informatie doorloopt die informatie altijd alle beveiligingslagen, aldus aanbesteder. Communicatie kan op elke laag beveiligd worden. Daarbij geldt dat de beveiliging op elke laag op een andere manier werkt. Om die reden zijn er voor elke laag verschillende beveiligingsstandaarden. De door aanbesteder geëiste IEEE 802.1AE beveiligt de tweede laag van het OSI-model, de datalinklaag.

- 5.4.4. Volgens aanbesteder zijn de door ondernemer voorgestelde beveiligingsmaatregelen géén redelijke alternatieven, omdat deze zien op de beveiliging van andere lagen van het OSI-model, terwijl aanbesteder juist de tweede beveiligingslaag wil beschermen. IEEE 802.1X is in het geheel geen versleuteling, maar betreft slechts de toegangscontrole voor netwerken. Het bepaalt of een apparaat toegang krijgt tot het netwerk en richt zich dus niet sec op het netwerkverkeer. TLS 1.3 is een standaard voor de lagen 4 tot en met 7 van het OSI-model. Deze beveiligt het data- en app-verkeer, maar niet het verkeer binnen een netwerk. TPM 2.0 ziet op de versleuteling van sleutels en ondersteunt beveiliging op systeemniveau, wat betekent dat het de omgeving beveiligt voordat netwerkverkeer plaatsvindt, waardoor het geen alternatief is voor een standaard die netwerkverkeer beveiligt.
- 5.4.5. Aanbesteder stelt dat de eis dat de te leveren camera's ondersteuning bieden voor IEEE 802.1AE objectief gerechtvaardigd is en dus proportioneel is, gezien de behoefte van aanbesteder om het dataverkeer tussen twee direct met elkaar verbonden apparaten te beveiligen. Andere beveiligingsmaatregelen brengen onredelijk veel kosten met zich mee, zijn inefficiënt en zouden een grote last voor de organisatie van aanbesteder met zich meebrengen, aldus aanbesteder.
- 5.4.6. Aanbesteder heeft op basis van de aanstaande implementatie van de NIS2-richtlijn gesteld dat al het dataverkeer door openbare netwerkkabels versleuteld moet zijn. Dit geldt des te meer wanneer het gaat om gevoelige gegevens of persoonsgegevens, zoals camerabeelden. De gevoeligheid van de te beveiligen informatie rechtvaardigt de keuze voor IEEE 802.1AE, die zich specifiek richt op de tweede beveiligingslaag. Hoewel er een alternatief bestaat om cameratoezicht te beveiligen, zoals door ondernemer is aangevoerd, is er geen alternatief voor het beveiligen van deze specifieke laag.
- 5.4.7. Daar komt bij dat aanbesteder op haar netwerk reeds het beveiligingsprotocol IEEE 802.1.X versie EAP-TLS heeft ingericht. Deze zorgt ervoor dat apparaten alleen communiceren wanneer zij dezelfde beveiligingssleutels hebben, zodat bijvoorbeeld een inbreker in een straatkast zonder de juiste beveiligingssleutels geen toegang krijgt. IEEE 802.1AE gebruikt IEEE 802.1.X om sleutels veilig uit te wisselen. Doordat IEEE 802.1.X al aanwezig is, hoeven geen complexe implementaties te worden uitgevoerd om alle camera's van sleutels en certificaten te voorzien. Zo kan aanbesteder de camerasystemen efficiënt en in lijn met het bestaande netwerk beveiligen, wat de keuze voor IEEE 802.1AE rechtvaardigt.
- 5.4.8. Verder stelt aanbesteder te kampen met een tekort aan ICT-personeel, waardoor voor hem standaardisatie binnen het netwerk essentieel is. IEEE 802.1AE maakt deze standaardisatie mogelijk. Het opleiden van personeel voor de implementatie van nieuwe systemen, zoals door ondernemer voorgesteld, is niet haalbaar wegens beperkte capaciteit. Bovendien leiden niet-gelijkwaardige beveiligingssystemen tot hogere kosten en een groter risico op fouten. IEEE 802.1AE sluit aan bij een reeds geïmplementeerde wijze voor de uitwisseling van sleutels; alleen configuratie is nodig, geen implementatie, aldus aanbesteder.
- 5.4.9. Daarnaast zijn de huidige systemen voor sleuteluitwisseling gebaseerd op certificaten met een beperkte geldigheid. Na de implementatie moeten de certificaten steeds vervangen worden. De trend binnen de beveiliging is om de geldigheidsduur van certificaten steeds korter te maken. Industriële hardware zoals camera's lopen in het algemeen achter op kantoorautomatisering waardoor certificaten op camera's grotendeels handmatig moeten worden vervangen. IEEE 802.1AE vermindert de terugkerende handmatige acties omdat alleen certificaat-updates Z hoeven plaats te vinden, aldus aanbesteder.

Beoordeling Commissie

- 5.5. De Commissie acht het eerste klachtonderdeel ongegrond. Partijen verschillen niet van mening over de onvermijdelijkheid van de verwijzing naar IEEE 802.1AE voor beveiliging van de datalinklaag. Dat een belemmering van de mededinging daarvan het gevolg is, is pas ongerechtvaardigd als onvoldoende rechtvaardiging zou zijn aangedragen voor de behoefte tot beveiliging van de datalinklaag. Omdat de motivering van aanbesteder voor de behoefte tot beveiliging van de datalinklaag de Commissie begrijpelijk voorkomt en ondernemer die motivering op zichzelf ook niet heeft bestreden, verklaart de Commissie de klacht tegen het beroep van aanbesteder op artikel 2.76 lid 3 Aw 2012 ongegrond.

Toetsingskader

- 5.6. De Commissie betreft bij haar oordeel het volgende toetsingskader
- 5.6.1. Een aanbestedende dienst heeft een ruime beoordelingsmarge bij het formuleren van specificaties (HvJ EU 25 oktober 2018, zaak C-413/17, Roche Lietuva, r.o. 29-30). Die ruime beoordelingsmarge gaat echter niet zover dat ongerechtvaardigde belemmeringen voor de openstelling van overheidsopdrachten mogen worden opgeworpen (Roche Lietuva, r.o. 32).
- 5.6.2. Artikel 1.8 Aw 2012 bepaalt dat de aanbestedende dienst ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze behandelt.
- 5.6.3. Op grond van artikel 1.10 Aw 2012 mogen aanbestedende diensten alleen eisen stellen aan de inschrijvingen die in redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.
- 5.6.4. Op grond van artikel 1.10a Aw 2012 mag een aanbestedende dienst geen overheidsopdracht ontwerpen met het oogmerk om zich te onttrekken aan de toepassing van Deel 2, 2a of 3 van deze wet of om de mededinging op kunstmatige wijze te beperken. De mededinging is kunstmatig beperkt indien de overheidsopdracht is ontworpen met het doel bepaalde ondernemers ten onrechte te bevoordelen of te benadelen.
- 5.6.5. De hiervoor genoemde verplichtingen zijn onder andere uitgewerkt in artikel 2.75 lid 6, en 2.76 Aw 2012, waarin onderdelen van artikel 42 Richtlijn 2014/24/EU zijn geïmplementeerd.
- 5.6.6. Artikel 2.75 lid 6 Aw 2012 luidt als volgt.
- '6. De technische specificaties bieden de inschrijvers gelijke toegang en leiden niet tot ongerechtvaardigde belemmeringen in de openstelling van overheidsopdrachten voor mededinging.'
- 5.6.7. Artikel 2.76 Aw 2012 luidt als volgt.
- '1. Een aanbestedende dienst formuleert de technische specificaties:
- a. door verwijzing naar technische specificaties en achtereenvolgens naar nationale normen waarin Europese normen zijn omgezet, Europese technische beoordelingen, gemeenschappelijke technische specificaties, internationale normen, andere door Europese normalisatie-instellingen opgestelde technische referentie-systemen of, bij ontstentenis daarvan, nationale normen, nationale technische goedkeuringen dan wel nationale technische specificaties inzake het ontwerpen, berekenen en uitvoeren van werken en het gebruik van leveringen,

- b. in termen van prestatie-eisen en functionele eisen, [...] waarbij de eisen zodanig nauwkeurig zijn bepaald dat de inschrijvers het voorwerp van de overheidsopdracht kunnen bepalen en de aanbestedende dienst de overheidsopdracht kan gunnen,
 - c. in termen van prestatie-eisen en functionele eisen als bedoeld in onderdeel b, waarbij onder vermoeden van overeenstemming met deze prestatie-eisen en functionele eisen wordt verwezen naar de specificaties, bedoeld in onderdeel a, of
 - d. door verwijzing naar de specificaties, bedoeld in onderdeel a, voor bepaalde kenmerken, en verwijzing naar de prestatie-eisen en functionele eisen, bedoeld in onderdeel b, voor andere kenmerken.
2. Een aanbestedende dienst doet een verwijzing als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, vergezeld gaan van de woorden «of gelijkwaardig».
 3. Een aanbestedende dienst verwijst in de technische specificaties niet naar een bepaald fabricaat, een bepaalde herkomst of een bijzondere werkwijze die kenmerkend is voor de producten of diensten van een bepaalde ondernemer, een merk, een octrooi of een type, een bepaalde oorsprong of een bepaalde productie, waardoor bepaalde ondernemingen of bepaalde producten worden bevoordeeld of uitgesloten, tenzij dit door het voorwerp van de overheidsopdracht gerechtvaardigd is.
 4. Een aanbestedende dienst kan de melding of verwijzing, bedoeld in het derde lid, opnemen in de technische specificaties indien:
 - a. een voldoende nauwkeurige en begrijpelijke beschrijving van het voorwerp van de overheidsopdracht door toepassing van het eerste lid niet mogelijk is
 - b. en deze melding of verwijzing vergezeld gaat van de woorden 'of gelijkwaardig'.
- 5.6.8. Er bestaat geen hiërarchie tussen de in de onder a) tot en met d) van artikel 2.76 lid 1 Aw 2012 genoemde methoden voor het formuleren van technische specificaties (zie in die zin het eerder aangehaalde arrest HvJ 25 oktober 2018, Roche Lietuva, C-413/17, ECLI:EU:C:2018:865, r.o. 26 en 28).
- 5.6.9. De methoden voor het formuleren van technische specificaties zijn limitatief, behoudens de toepassing van één van de twee uitzonderingen opgenomen in 2.76 lid 3 of 4 Aw 2012 of de aanwezigheid van een 'dwingend nationaal technisch voorschrift' (zie in die zin het arrest HvJ EU 16 januari 2025, DYKA Plastics, C-424/23, ECLI:EU:C:2025:15, r.o. 30-38).
- 5.6.10. De uitzondering genoemd in artikel 2.76 lid 3 Aw 2012 moet restrictief worden uitgelegd, zodat het alleen gaat om situaties waarin een vereiste over het gebruik van een product van een bepaald type, een bepaald merk of een bepaalde oorsprong of dat verkregen is op basis van een bepaald octrooi of een bepaalde werkwijze, onvermijdelijk voortvloeit uit het voorwerp van de opdracht (zie het arrest HvJ EU 16 januari 2025, DYKA Plastics, C-424/23, ECLI:EU:C:2025:15, r.o. 53; zie ook onder meer HvJ EU 12 juli 2018, zaak C-14/17, ECLI:EU:C:2018:568, VAR, r.o. 26, HvJ EU 25 oktober 2018, zaak C-413/17, ECLI:EU:C:2018:865, Roche Lietuva, r.o. 38, Kamerstukken II 2009/10, 32 440, nr. 3, p. 65). Voor de uitzondering genoemd in artikel 2.76 lid 4 Aw 2012 geldt eveneens dat deze restrictief moet worden uitgelegd.
- 5.6.11. In overweging 74 van de considerans bij Richtlijn 2014/24 EU (onder meer omgezet in artikel 2.76 Aw 2012) wordt benadrukt dat de door de aanbestedende diensten opgestelde technische specificaties de openstelling van overheidsopdrachten voor mededinging mogelijk moeten maken. Bijgevolg moeten de technische specificaties zodanig worden opgesteld dat kunstmatige concurrentiebeperking, die erin bestaat eisen te stellen die een bepaalde ondernemer bevoordelen omdat zij afgestemd zijn op de hoofdkenmerken van de leveringen, diensten of werken zoals

deze gewoonlijk door die ondernemer worden aangeboden, wordt voorkomen. Door de technische specificaties als functionele en prestatie-eisen te formuleren, kan deze doelstelling in het algemeen optimaal worden bereikt. Daarnaast komt door middel van functioneel specificeren de nadruk te liggen op het doel van de opdracht in plaats van de opdracht zelf. Hierdoor wordt ruimte gecreëerd voor innovatieve oplossingen. Zie ook de Memorie van Toelichting bij de aanbestedingswet (Kamerstukken II, 2009-2010, 32440, nr. 3, p.74).

- 5.6.12. De wijze van formuleren van de technische specificaties zoals in het eerste lid van artikel 2.76 Aw 2012 voorgeschreven, waarbij functioneel specificeren de voorkeur heeft, beoogt zo veel mogelijk ondernemingen gelegenheid te bieden in te schrijven. Het verwijzingsverbod in het derde lid van artikel 2.76 moet voorkomen dat de specificaties worden toegeschreven naar één of een beperkt aantal ondernemingen of producten, waardoor bepaalde ondernemingen en bepaalde producten zouden worden bevoordeeld dan wel benadeeld.
- 5.6.13. Samengevat kan, zoals ook overwogen in Advies 755, ov. 5.30, naar een bepaald merk of type (of een andere verwijzing als omschreven in artikel 2.76 lid 3 Aw 2012) worden verwezen indien één van de drie navolgende situaties aan de orde is:
- a. de verwijzing is door het voorwerp van de overheidsopdracht gerechtvaardigd;
 - b. een voldoende nauwkeurige en begrijpelijke beschrijving van het voorwerp van de overheidsopdracht is niet mogelijk door toepassing van artikel 2.76 lid 1 Aw 2012 en de verwijzing van merk of type gaat vergezeld van de woorden 'of gelijkwaardig';
 - c. er is sprake van een dwingend nationaal technisch voorschrift.
- 5.6.14. Dit uitgangspunt van de Commissie vindt zijn oorsprong in het op 16 januari 2025 gewezen arrest van het Hof van Justitie EU waarin is verduidelijkt dat in een geval waarin de verwijzing als bedoeld in artikel 2.76 lid 3 Aw 2012 gerechtvaardigd is, de voorwaarden zoals neergelegd in artikel 2.76 lid 4 Aw 2012 niet (aanvullend) van toepassing zijn. Het Europese Hof gaat dan ook niet uit van een cumulatieve opsomming van deze voorwaarden (HvJ EU 16 januari 2025, DYKA Plastics, C-424/23, ECLI:EU:C:2025:15 r.o. 52).
- 5.6.15. Met deze uitspraak van het Hof van Justitie is eerder gewezen nationale rechtspraak ingehaald (zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 4 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:5643, ov. 3.4 en 3.12)
- 5.7. De Commissie stelt vast dat aanbesteder in het programma van eisen driemaal heeft verwezen naar IEEE 802.1AE (met betrekking tot de PTZ-domecamera, de Multisensor-camera en de Dualsensor-camera). Aangezien ondernemer in dit klachtonderdeel zijn bezwaar specifiek op eis-127 richt, en aanbesteder daarop heeft gereageerd, beperkt de Commissie haar beoordeling tot de toelaatbaarheid van de verwijzing naar IEEE 802.1AE in die eis.

Is sprake van een norm?

- 5.8. Volgens aanbesteder kwalificeert IEEE 802.1AE als een norm in de zin van artikel 2.76 lid 1 sub a Aw 2012. Indien dit standpunt wordt gevolgd, heeft aanbesteder conform artikel 2.76 lid 1 Aw 2012 de technische specificaties geformuleerd op basis van één van de daarin voorgeschreven methoden. Indien een gegadigde vervolgens een alternatief voor de norm aandraagt en een aanbestedende dienst aanvaardt dit niet, dan moet de aanbestedende dienst motiveren waarom hij meent dat geen sprake is van gelijkwaardigheid (MvT, Kamerstukken II 2009/10, 32440,

3, p. 74). Dit betekent dat, indien sprake is van een norm, een toetsing aan de gelijkwaardigheid volstaat.

- 5.9. De Commissie overweegt echter dat, gelet op hetgeen aanbesteder heeft aangevraagd, voor haar niet duidelijk is dat IEEE 802.1AE als een dergelijke norm kwalificeert (vgl. artikel 2 van Bijlage VII bij Richtlijn 2014/24/EU). Nu niet kan worden aangenomen dat sprake is van een norm en omdat het verweer van aanbesteder zich vooral lijkt toe te spitsen op het standpunt dat in eis-127 de verwijzing naar IEEE 802.1AE gerechtvaardigd is door het voorwerp van de opdracht, zal de Commissie in het navolgende onderzoeken of aanbesteder een beroep mocht doen op de uitzondering van het derde lid van artikel 2.76.

Eis-127 gerechtvaardigd door het voorwerp van de opdracht?

- 5.10. Ondernemer heeft aangevoerd dat de uitgevraagde PTZ-domecamera in combinatie met IEEE 802.1AE slechts bij één camerafabrikant beschikbaar is. Dit wordt door aanbesteder niet betwist. Naar het oordeel van de Commissie verwijst aanbesteder daarmee in feite naar een merk of type product, waardoor bepaalde ondernemingen of producten worden bevoordeeld of uitgesloten, wat in beginsel in artikel 2.76 lid 3 Aw 2012 niet is toegestaan. Aanbesteder heeft de aangedragen alternatieven als niet-gelijkwaardig afgewezen en beroept zich op de uitzondering in bovenstaande bepaling. Deze uitzondering moet – zoals hierboven uiteengezet – restrictief worden uitgelegd, omdat deze alleen ziet op situaties waarin verwijzing naar een merk of type product onvermijdelijk voortvloeit uit het voorwerp van de opdracht. De Commissie zal moeten onderzoeken of aanbesteder afdoende heeft gemotiveerd waarom het voor hem, gezien het voorwerp van de opdracht, onvermijdelijk was een PTZ-domecamera met IEEE 802.1AE-ondersteuning uit te vragen.
- 5.11. Volgens ondernemer heeft aanbesteder niet gemotiveerd waarom hij een PTZ-domecamera met IEEE 802.1AE-ondersteuning heeft uitgevraagd en waarom hij de aangedragen alternatieven als niet-gelijkwaardig heeft afgewezen. De Commissie volgt ondernemer hierin niet. In de eerste plaats heeft aanbesteder in het antwoord op vraag 55 van de nota van inlichtingen van 20 mei 2025 zijn keuze voor IEEE 802.1AE gemotiveerd en toegelicht waarom hij meent dat de aangedragen alternatieven niet gelijkwaardig zijn. Ondernemer heeft in de klacht bij de Commissie niet onderbouwd waarom hij meent dat de motivering in het antwoord op vraag 55 ontoereikend is en slechts aangevoerd dat alternatieve technologieën in de praktijk doorgaans als toereikend en toekomstbestendig worden beschouwd. In de tweede plaats heeft aanbesteder in zijn reactie op de bij de Commissie ingediende klacht een uitgebreide toelichting gegeven. Hoewel de Commissie erkent dat het wenselijk was geweest indien aanbesteder deze toelichting eerder had verstrekt, kan zij deze alsnog bij haar beoordeling betrekken. Omdat ondernemer daarmee niet inhoudelijk heeft bestreden dat het *voor beveiliging van de datalinklaag* onvermijdelijk is te verwijzen naar IEEE 802.1AE, is de Commissie ervan uitgegaan dat partijen op dit punt geen verschil van inzicht hebben: *als* de datalinklinklaag moet worden beveiligd, *dan* is het volgens beide partijen kennelijk onvermijdelijk te verwijzen naar IEEE 802.1AE, omdat de datalinklaag niet op andere wijze kan worden beveiligd. Wat partijen verdeeld houdt, is de vraag of aanbesteder al dan niet had moeten kiezen voor beveiliging van andere lagen dan de datalinklaag, omdat beveiliging van de datalinklaag zou leiden tot belemmering van de mededinging.
- 5.12. Aanbesteder heeft, kort gezegd, aangevoerd (zie hiervoor uitgebreider 5.4.5 – 5.4.9) dat de eis dat de te leveren PTZ-domecamera ondersteuning moet bieden voor IEEE 802.1AE, objectief gerechtvaardigd en proportioneel is, vanwege de noodzaak het dataverkeer tussen direct verbonden apparaten te beveiligen, terwijl andere maatregelen te kostbaar, minder efficiënt of te belastend zouden zijn. Op

basis van de NIS2-richtlijn moet al het dataverkeer over openbare netwerkkabels worden versleuteld, met name wanneer het gaat om gevoelige gegevens zoals camerabeelden. Volgens aanbesteder is op dit beveiligingsniveau IEEE 802.1AE noodzakelijk en bestaat er geen alternatief. Daar komt bij dat IEEE 802.1X al aanwezig is op het netwerk en dat IEEE 802.1AE daarmee compatibel is, waardoor complexe implementaties en extra scholing van personeel niet nodig zijn. Dit bevordert efficiëntie en standaardisatie, juist in een tijd van schaarste aan ICT-personeel. Ten slotte vermindert IEEE 802.1AE de hoeveelheid handmatig werk bij de periodieke vervanging van certificaten, wat noodzakelijk is omdat industriële hardware doorgaans achterloopt op kantoorautomatisering en certificaten steeds kortere geldigheidsduren hebben.

- 5.13. De Commissie stelt voorop dat omstandigheden als lagere kosten, meer efficiency en beperktere belasting van de organisatie op zichzelf geen beroep op de uitzondering van artikel 2.76 lid 3 Aw 2012 rechtvaardigen. Artikel 2.76 lid 3 Aw 2012 moet immers restrictief worden toegepast. Een verwijzing naar een merk of type product moet 'onvermijdelijk' zijn, aldus het Hof van Justitie EU (zie ov. 5.6.10). Dat wil echter niet zeggen dat dergelijke omstandigheden, in samenhang beschouwd, niet in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling of aanbesteder op objectieve wijze heeft onderbouwd waarom hij behoefte heeft aan beveiliging van de datalinklaag.
- 5.14. Naast de in ov. 5.13 genoemde omstandigheden heeft aanbesteder in zijn reactie op de klacht bij de Commissie het OSI-model geschetst en onderbouwd dat hij behoefte heeft de tweede laag van dat model te beveiligen, namelijk de datalinklaag, die het dataverkeer tussen twee direct verbonden apparaten regelt. Daarbij heeft aanbesteder toegelicht dat de gevoeligheid van de te beveiligen informatie de keuze voor IEEE 802.1AE rechtvaardigt, juist omdat deze technologie zich specifiek richt op beveiliging van die tweede laag. Hoewel aanbesteder toegeeft dat er alternatieven zijn om cameratoezicht te beveiligen, is er volgens hem geen alternatief beschikbaar voor het beveiligen van deze specifieke datalinklaag.
- 5.15. Ondernemer stelt zich op het standpunt dat aanbesteder had moeten kiezen voor het beveiligen van andere lagen, in plaats van de datalinklaag, ter voorkoming van ongerechtvaardigde belemmering van de mededinging. Ondernemer heeft geen feiten of omstandigheden aangedragen op grond waarvan beveiliging van de datalinklaag een ongerechtvaardigde belemmering van de mededinging zou inhouden, anders dan de omstandigheid dat slechts één partij beschikt over de daarvoor vereiste technologie. Zoals bovenstaand overwogen onder 5.11, verschillen partijen niet van mening over de onvermijdelijkheid van de verwijzing naar IEEE 802.1AE voor beveiliging van de datalinklaag. Dat een belemmering van de mededinging daarvan het gevolg is, is pas ongerechtvaardigd als onvoldoende rechtvaardiging zou zijn aangedragen voor de behoefte tot beveiliging van de datalinklaag. Omdat de motivering van aanbesteder voor de behoefte tot beveiliging van de datalinklaag de Commissie begrijpelijk voorkomt en ondernemer die motivering op zichzelf ook niet heeft bestreden, komt de Commissie tot de slotsom dat aanbesteder in dit geval een beroep toekomt op artikel 2.76 lid 3 Aw 2012. Ondernemer heeft althans onvoldoende concreet onderbouwd waarom het beroep van aanbesteder op de uitzondering van artikel 2.76 lid 3 Aw 2012 niet zou zijn toegestaan.
- 5.16. Omdat het voorwerp van de opdracht het voorschrijven van IEEE 802.1AE reeds rechtvaardigt en het debat van partijen zich daarop heeft toegespitst, heeft de Commissie verder niet onderzocht of aanbesteder mogelijk een beroep toekomt op één van de andere uitzonderingsgronden zoals genoemd in overweging 5.6.13 bovenstaand.

- 5.17. Gelet op het voorgaande is de Commissie van oordeel dat het eerste klachtonderdeel onvoldoende concreet is onderbouwd en derhalve **ongegrond** is.

Klachtonderdeel 2: Voorkennis of beïnvloeding?

- 5.18. Ondernemer stelt dat bij het opstellen van de technische specificaties mogelijk sprake is geweest van voorkennis of beïnvloeding.
- 5.19. Ondernemer onderbouwt dit als volgt.
- 5.19.1. In het programma van eisen is opgenomen dat de Multisensor-camera ondersteuning moet bieden voor IEEE 802.1AE. Hoewel ondernemer dit niet expliciet heeft benoemd, gaat het, naar de Commissie begrijpt, om eis-141, die luidt als volgt.

4.4 Eisen aan een Multisensor-camera

[...]

Eis-141	De Camera ondersteunt IEEE 802.1AE en is voorzien van een hardware-module voor de veilige opslag van gevoelige informatie zoals sleutels en wachtwoorden
---------	--

[...]

- 5.19.2. Volgens ondernemer was een Multisensor-camera met IEEE 802.1AE-ondersteuning op het moment van aankondiging van de opdracht niet beschikbaar. Kort na publicatie van de aanbestedingsstukken kondigde de enige fabrikant van camera's met IEEE 802.1AE-ondersteuning, [naam fabrikant], echter een Multisensor-camera aan die exact aan eis-141 voldeed. Deze timing roept volgens ondernemer op zijn minst vragen op over mogelijke voorkennis of beïnvloeding bij het opstellen van de technische specificaties.
- 5.20. De reactie van aanbesteder op deze klacht, voor zover relevant, is als volgt.
- 5.20.1. Volgens aanbesteder is deze stelling van ondernemer onjuist. Onder verwijzing naar twee webpagina's stelt aanbesteder dat een dergelijke camera ten tijde van de aankondiging van de opdracht wél bestond.

Beoordeling Commissie

- 5.21. De Commissie acht het tweede klachtonderdeel van ondernemer onvoldoende concreet onderbouwd, en derhalve **ongegrond**. Ondernemer baseert zijn stelling dat mogelijk sprake was van voorkennis of beïnvloeding, uitsluitend op de timing van de introductie van de multisensor-camera met IEEE 802.1AE-ondersteuning. Uit de omstandigheid dat een dergelijke camera nog niet beschikbaar was ten tijde van de aankondiging, kan de Commissie echter niet afleiden dat sprake zou zijn van voorkennis of beïnvloeding.
- 5.22. Zij baseert haar oordeel op het volgende.
- 5.23. De Commissie brengt in herinnering artikel 1.10a Aw 2012, waarin is bepaald dat een aanbestedende dienst geen overheidsopdracht mag ontwerpen met het oogmerk zich te onttrekken aan de toepassing van Deel 2, 2a of 3 van deze wet, of om de mededinging op kunstmatige wijze te beperken. De mededinging wordt als kunstmatig beperkt beschouwd indien de overheidsopdracht is ontworpen met het doel bepaalde ondernemers onterecht te bevoordelen of te benadelen.

- 5.24. In dit klachtonderdeel moet de Commissie onderzoeken of aanbesteder in strijd met artikel 1.10a Aw 2012 heeft gehandeld, vanwege mogelijke voorkennis of beïnvloeding bij het opstellen van eis-141, waardoor bepaalde ondernemers onterecht bevoordeeld of benadeeld zijn.
- 5.25. Volgens ondernemer kan hiervan sprake zijn, gelet op de timing van de introductie van de Multisensor-camera met IEEE 802.1AE-ondersteuning door [naam fabrikant], kort na de datum van aankondiging van de opdracht. Volgens ondernemer was de Multisensor-camera met IEEE 802.1AE-ondersteuning op het moment van aankondiging van de opdracht nog niet beschikbaar. Dat ten tijde van de aankondiging geen multisensorcamera bestond met IEEE 802.1AE-ondersteuning, maar dergelijke ingebouwde ondersteuning wel al werd gevraagd en de camera bovendien kort na de aankondiging door [naam fabrikant] werd geïntroduceerd, roept volgens ondernemer vragen op. Ondernemer maakt in zijn klacht niet duidelijk welke vragen die timing volgens hem oproept. De Commissie vat de stelling van ondernemer op dit punt aldus op dat hij zich afvraagt of [naam fabrikant] of één van haar leveranciers betrokken is geweest bij de voorbereiding van de aanbesteding.
- 5.26. In zijn reactie op de klacht reageert aanbesteder niet op het impliciete verwijt dat [naam fabrikant] of één van haar leveranciers betrokken zou zijn geweest bij de voorbereiding van de aanbesteding. Aanbesteder bestrijdt enkel kort de stelling dat ten tijde van de aankondiging geen multisensorcamera zou bestaan met IEEE 802.1AE-ondersteuning door te verwijzen naar twee webpagina's. Eén daarvan betreft een nieuwsbericht van 31 maart 2025 waarin 'two multidirectional cameras designed for operation with [naam fabrikant] PTZ cameras' worden aangekondigd, die 'are planned to be available through [naam fabrikant] distribution channels by Q2.' Samengevat voert ondernemer ter onderbouwing van zijn stelling aan dat de camera ten tijde van de aankondiging (net) niet beschikbaar was, terwijl aanbesteder stelt dat deze (net) wél beschikbaar was.
- 5.27. De Commissie kan enkel uit de beschikbaarheid van de Multisensor-camera met IEEE 802.1AE-ondersteuning ten tijde van de aankondiging niet afleiden of sprake is van enige vorm van voorkennis of beïnvloeding. Behalve deze timing heeft ondernemer echter geen feiten of omstandigheden aangevoerd die aannemelijk maken dat sprake is van voorkennis of beïnvloeding bij enige partij. De Commissie overweegt in dat verband dat de enkele kennis van de introductie van een nieuw product niet zonder meer wijst op het bestaan van een vorm van ongeoorloofde beïnvloeding, omdat partijen (waaronder aanbesteder) ook op legitieme manieren kennis kunnen nemen van de introductie van nieuwe producten. Nu een nadere onderbouwing door ondernemer ontbreekt, is de Commissie van oordeel dat niet kan worden aangenomen dat bij het opstellen van de technische specificaties mogelijk sprake is geweest van voorkennis of beïnvloeding, noch dat aanbesteder hierbij de bedoeling heeft gehad bepaalde ondernemers ten onrechte te bevoorrechten of te benadelen.
- 5.28. Gelet op het voorgaande is de Commissie van oordeel dat het tweede klachtonderdeel onvoldoende concreet is onderbouwd en derhalve **ongegrond** is.

6. Advies

De Commissie acht beide klachtonderdelen **ongegron**d.

Den Haag, 19 september 2025

Mr. G.R. Werkman-Bouwkamp

Voorzitter

Mr. M.C. Pinto

Vicevoorzitter

Mr. dr. A.J. van Heeswijck

Commissielid