

Advies 808

1. Waar gaat dit advies over?

- 1.1. Dit advies gaat over een Europese mededingingsprocedure met onderhandeling voor een raamovereenkomst met één broker. De broker zal aanbesteder ondersteunen bij de verkoop van een deel van de voorraad IPv4 adressen van aanbesteder. Omdat aanbesteder niet bekend is met enige aanbesteding voor dit soort diensten, is besloten dat de broker eerst in een pilot 131.068 adressen ('een CIDR /15 blok IPv4 adressen') verkoopt, waarna in samenspraak met de broker besloten wordt of het zinvol is de resterende adressen (917.472 adressen) eveneens te verkopen. Ondernemer is geselecteerd voor de gunningsfase in deze aanbesteding en is geëindigd op de tweede plaats.
- 1.2. De kern van de klacht van ondernemer is dat de opdracht tijdens de uitvoering wezenlijk is gewijzigd omdat alle IPv4-adressen aan één koper zijn verkocht, terwijl in de aanbestedingsstukken werd uitgegaan van een verkoop aan meerdere kopers.

2. Hoe luidt dit advies?

- 2.1. De Commissie acht de klacht van ondernemer **ongegrond**. De Commissie is van oordeel dat de opdracht tijdens de uitvoering niet wezenlijk is gewijzigd. De aanbestedingsstukken bevatten geen verplichting om de IPv4-adressen aan meerdere kopers te verkopen. Verkoop van alle tranches aan één koper was op grond van de aanbestedingsstukken en de nota van inlichtingen niet uitgesloten.

3. Wat is de achtergrond?

- 3.1. Aanbesteder heeft op 2 maart 2023 een Europese mededingingsprocedure met onderhandeling aangekondigd voor een raamovereenkomst met één broker. De broker zal aanbesteder ondersteunen bij de verkoop van een deel van de voorraad IPv4 adressen van aanbesteder. Het gaat in totaal om 1.048.544 adressen. Omdat aanbesteder niet bekend is met enige aanbesteding voor dit soort diensten, is besloten dat de broker eerst in een pilot 131.068 adressen ('een CIDR /15 blok IPv4 adressen') verkoopt, waarna in samenspraak met de broker besloten wordt of het zinvol is de resterende adressen (917.472 adressen) eveneens te verkopen.
- 3.2. Ondernemer is geselecteerd voor de gunningsfase in deze aanbesteding. Op 1 november 2023 heeft aanbesteder de voorlopige gunningsbeslissing meegedeeld. Ondernemer is geëindigd op plaats twee.
- 3.3. Op 5 november 2023 heeft ondernemer bij aanbesteder een klacht ingediend en verzocht om een herbeoordeling. Het daaropvolgende gesprek heeft niet tot een oplossing geleid. Ondernemer heeft aanbesteder verzocht de klacht voor te leggen aan de klachtencommissie van aanbesteder. De Commissie is niet bekend met een eventueel uitgebracht advies.
- 3.4. Aanbesteder heeft op 25 januari 2024 de overeenkomst met de winnaar gesloten. Op dezelfde dag vindt de verkoop van de adressen uit de pilot plaats aan één onderneming. In juli 2024 vindt de verkoop plaats van de resterende

adressen aan dezelfde onderneming als aan wie de adressen uit de pilot zijn verkocht. De laatste levering vindt in september 2024 plaats. Hierna is de overeenkomst tussen aanbestedder en de broker van rechtswege beëindigd.

- 3.5. Op 21 maart 2025 heeft ondernemer een klacht ingediend bij aanbestedder, met als voornaamste klacht dat de opdracht wezenlijk is gewijzigd omdat de verkoop van de adressen niet in vier tranches heeft plaatsgevonden zoals voorgeschreven in de aanbestedingsstukken.
- 3.6. Aanbestedder heeft op 25 april 2025 deze klacht ongegrond verklaard.
- 3.7. Op 6 mei 2025 dient ondernemer nogmaals een klacht in bij aanbestedder, met als centrale klacht dat de opdracht wezenlijk zou zijn gewijzigd omdat de adressen zijn verkocht aan dezelfde koper, terwijl de aanbestedingsstukken voorschrijven dat de adressen aan verschillende ondernemers moeten worden verkocht.
- 3.8. Op 15 mei 2025 verklaart aanbestedder deze klacht ongegrond.
- 3.9. Op 15 oktober 2025 heeft ondernemer een klacht bij de Commissie ingediend.
- 3.10. Aanbestedder heeft op 8 januari 2026 inhoudelijk op de door ondernemer bij de Commissie ingediende klacht gereageerd.

4. Wat zijn de standpunten van partijen?

Ondernemer

- 4.1. Ondernemer klaagt (1) dat de opdracht wezenlijk is gewijzigd omdat alle IPv4-adressen aan één koper zijn verkocht, terwijl de aanbesteding uitging van meerdere kopers (Selectieleidraad, paragraaf 1.3 en gunningscriteria G1.1 – G1.4). Daarnaast klaagt ondernemer dat (2) gunningscriterium G1 (Prijs) oneerlijk is toegepast bij de beoordeling, (3) aanbestedder onterecht geen onderzoek heeft gedaan naar mogelijke 'double-dipping' waarbij de broker zowel van de koper als van aanbestedder een fee zou hebben ontvangen, (4) aanbestedder onterecht het Woo-verzoek van ondernemer naar documenten betreffende de verkoop van de winnaar aan de enige koper heeft afgewezen, (5) onzorgvuldige klachtafhandeling, waaronder de onredelijke termijn van 5,5 week waarbinnen aanbestedder heeft gereageerd op de eerste klacht van ondernemer.
- 4.2. Als oplossing van de klacht eist ondernemer een schadevergoeding van € 1.376.256,00, een volledige Woo-openbaarmaking van documenten waaronder de verkoopdocumenten, en een vergoeding van de juridische kosten ad € 5.000,00.

Aanbestedder

- 4.3. Aanbestedder stelt dat ondernemer zijn klacht over de wezenlijke wijziging onvoldoende heeft onderbouwd. Bovendien is nergens in de aanbestedingsstukken bepaald dat de adressen aan verschillende partijen moeten worden verkocht. Evenmin is in de aanbestedingsstukken verboden om de adressen aan één partij te verkopen.
- 4.4. Ook de overige klachten van ondernemer acht aanbestedder ongegrond en wel om de volgende redenen:

- 4.4.1. Voor wat betreft de vermeende oneerlijke gunningscriteria stelt aanbesteder dat ondernemer deze klacht onvoldoende heeft onderbouwd en dat ondernemer, bijna twee jaar na aanbesteding, zijn rechten om hierover te klagen heeft verwerkt.
- 4.4.2. Voor wat betreft de klacht dat aanbesteder geen onderzoek heeft verricht naar de mogelijke 'double-dipping' stelt aanbesteder dat ondernemer ook deze klacht onvoldoende en niet op basis van objectieve criteria heeft onderbouwd. Bovendien is de commissie die de winnaar heeft ontvangen bedrijfsvertrouwelijke en commercieel gevoelige informatie (artikel 2.57 en 2.138 Aw).
- 4.4.3. De beweerde transparantiebreuk omdat aanbesteder geen gevolg heeft gegeven aan het Woo-verzoek is volgens aanbesteder geen handelen of nalaten dat binnen werkingssfeer Aw 2012 valt, en dus geen klacht die de Commissie in behandeling kan nemen. Bovendien is opgevraagde informatie vertrouwelijk en commercieel gevoelig (art. 2.57 en art. 2.138 Aw en art. 5.1 Woo) en valt aanbesteder buiten reikwijdte van de Woo (geen entiteit zoals bedoeld in art. 2.2 Woo).
- 4.4.4. De gestelde procedurele gebreken bij de behandeling van de bezwaren, waaronder de afhandelingstermijn van 5,5 week, vallen volgens aanbesteder niet binnen de werkingssfeer van de Aw 2012 en daarmee evenmin binnen de bevoegdheid van de Commissie. Daarbij gold geen vaste termijn waarbinnen op een klacht moest worden gereageerd. Dat de afhandeling enige tijd in beslag nam, hield mede verband met het feit dat de klachtencommissie van aanbesteder op grond van haar reglement uitsluitend bevoegd was klachten over de aanbesteding zelf te behandelen en zij de klacht moest doorzetten naar personen die op de klacht konden reageren.
- 4.4.5. Het voorstel tot oplossing van de klacht door middel van een schadevergoeding en een vergoeding voor de juridische kosten ligt volgens aanbesteder ook niet binnen de werkingssfeer van de Aw 2012 en bovendien is de onderbouwing van deze voorstellen enkel gebaseerd op aannames.
- 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?

Vooraf

- 5.1. De Commissie constateert dat de klacht van ondernemer uit vijf klachtonderdelen bestaat. De Commissie zal van deze vijf klachtonderdelen slechts het eerste klachtonderdeel in behandeling nemen. De Commissie licht hierna toe waarom zij hiertoe besloten heeft.
- 5.2. Het eerste klachtonderdeel ziet op de gestelde wezenlijke wijziging van de opdracht. Aanbesteder stelt dat de Commissie ook dit klachtonderdeel niet in behandeling kan nemen wegens onvoldoende onderbouwing en omdat de Commissie geen effectieve rol meer kan spelen, nu de opdracht inmiddels volledig is uitgevoerd. Naar het oordeel van de Commissie voldoet het klachtonderdeel aan de omschrijving van 'klacht' in artikel 1 onder c van haar reglement: 'een uiting van ongenoegen van een partij over het handelen of nalaten van een andere partij voor zover dat handelen of nalaten binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt'. Een gestelde wezenlijke wijziging betreft handelen dat binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt. Bij een wezenlijke wijziging kan de gewijzigde overeenkomst immers als een nieuwe

aanbestedingsplichtige opdracht worden aangemerkt. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat, indien de gewijzigde voorwaarden reeds tijdens de aanbestedingsprocedure van toepassing waren geweest, andere (potentiële) inschrijvers andere, meer concurrerende inschrijvingen hadden kunnen doen (zie Advies 513 overweging 5.2.6). Het klachtonderdeel kwalificeert daarom als een klacht in de zin van het reglement. Dat de opdracht inmiddels volledig is uitgevoerd doet daaraan niet af. Ondernemer heeft zijn klacht bovendien onderbouwd met verwijzingen naar verschillende passages in de aanbestedingsstukken, die de Commissie hierna afzonderlijk bespreekt. De Commissie is daarom van oordeel dat zij het klachtonderdeel in behandeling kan nemen.

- 5.2.1. Het tweede klachtonderdeel ziet op de gestelde oneerlijke toepassing van gunningscriterium G1 (Prijs). De Commissie begrijpt dat ondernemer aanvoert dat aanbesteder bij de beoordeling te veel gewicht heeft toegekend aan de opgegeven commissies. Volgens ondernemer had aanbesteder daarnaast rekening moeten houden met de escrow-kosten die ondernemer bij verkoop aan meerdere kopers in rekening zou moeten brengen. De Commissie is van oordeel dat ondernemer deze klacht over de beoordeling van gunningscriterium G1 binnen de standstill-termijn van 20 dagen na de mededeling van de gunningsbeslissing naar voren had moeten brengen (zie ook paragraaf 2.6 Gunningsleidraad). Nu ondernemer dat niet heeft gedaan en pas meer dan één jaar na de definitieve gunning klaagt, kan hij niet meer opkomen tegen de beoordeling van zijn inschrijving op gunningscriterium G1.
- 5.2.2. Het derde klachtonderdeel ziet op mogelijke 'double-dipping' door de winnaar. Het vierde klachtonderdeel ziet op de afwijzing van aanbesteder van het Woorzoek van ondernemer. Naar het oordeel van de Commissie zijn dit geen aanbestedingsrechtelijke klachten als bedoeld in artikel 1 onder c van het reglement van de Commissie.
- 5.2.3. Het vijfde klachtonderdeel ziet op gestelde onzorgvuldige klachtafhandeling door aanbesteder. De Commissie kan deze klacht niet in behandeling nemen omdat de wijze waarop een intern klachtenmeldpunt van een aanbestedende dienst omgaat met een klacht die bij de aanbestedende dienst is ingediend, niet kwalificeert als een handelen of nalaten dat valt binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 overeenkomstig artikel 1 onder c van het reglement van de Commissie (zie onder meer Advies 742, overweging 5.20). Hoewel de Commissie op die lijn uitzonderingen denkbaar acht, is haar in dit geval niet gebleken van omstandigheden die aanleiding zouden geven voor het oordeel dat de handelwijze van het klachtenmeldpunt is te beschouwen als een handelen of nalaten van aanbesteder binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012.

Wezenlijke wijziging tijdens uitvoering van de opdracht?

Ondernemer

- 5.3. Ondernemer stelt dat de opdracht na gunning tijdens de uitvoering wezenlijk is gewijzigd. Volgens ondernemer gingen de Selectieleidraad en de Gunningsleidraad ervan uit dat de winnende broker de IPv4-adressen van aanbesteder aan meerdere kopers zou verkopen. In de uitvoering zijn echter zowel de IPv4-adressen die tijdens de pilot moesten worden verkocht, als de daaropvolgende tranches, aan één en dezelfde koper verkocht. Volgens ondernemer wijkt deze uitvoering wezenlijk af van de aanbestedingsstukken.
- 5.3.1. Ondernemer verwijst ter onderbouwing naar paragraaf 1.3 van de Selectieleidraad van 2 maart 2023, waarin wordt gesproken over 'potentiële kopers' in

meervoud. Daarnaast wijst ondernemer op paragraaf 4.2 van de Gunningsleidraad van 28 juni 2023. Daarin is voor gunningscriterium G1 een afzonderlijke prijsstelling gevraagd voor vier blocks met IPv4-adressen: G1.1, verkoop CIDR/15 block tijdens de pilot; G1.2, verkoop aanvullend /15 block; G1.3, verkoop aanvullend /14 block; en G1.4, verkoop aanvullend /13 block. Volgens ondernemer impliceert deze opzet een verkoopproces met meerdere kopers en verkoop in vier tranches. Ook wijst ondernemer op gunningscriterium G3.3 op grond waarvan voor de hoeveelheid potentiële kopers die de broker kan bereiken 300 punten kunnen worden gescoord. Ondernemer stelt dat zijn inschrijving, waarin hij zich richtte op 30 kopers, op deze structuur was gebaseerd. Als hij had geweten dat ook de aanvullende tranches aan dezelfde koper mochten worden verkocht als die van de pilottranche, had hij naar eigen zeggen een voordeliger bod kunnen doen. Ondernemer vermoedt dat de winnende broker de koper van de eerste tranche al 'in de startblokken had staan' voor de verkoop van de aanvullende tranches.

- 5.4. Ondernemer stelt dat hij recht heeft op een schadevergoeding van €1.376.256 als compensatie voor verloren makelaarsvergoeding volgens de volgende berekening: '2,62% gemiddelde commissie (Prijzenblad) over marktprijs €50/IP x 1.048.576 adressen, gebaseerd op de bid en marktprijzen'.

Aanbesteder

- 5.5. Aanbesteder stelt allereerst dat ondernemer zijn klachten, waaronder het eerste klachtonderdeel, onvoldoende heeft onderbouwd. Volgens aanbesteder probeert ondernemer zijn klacht alleen met steekwoorden te onderbouwen. Bovendien maakt ondernemer niet duidelijk welk belang hij bij deze klacht heeft en waartoe een gegrondverklaring zou moeten leiden. Aanbesteder verzoekt de Commissie daarom de klacht wegens gebrek aan motivering op grond van artikel 9 lid 1 onder c van het reglement van de Commissie niet in behandeling te nemen. Daarnaast stelt aanbesteder dat de Commissie de klacht over de gestelde wezenlijke wijziging ook op grond van artikel 9 lid 1, onder d van haar reglement niet in behandeling zou moeten nemen, omdat de klacht geen betrekking heeft op een lopende aanbesteding, maar op een opdracht die volledig is uitgevoerd en waarvan de overeenkomst inmiddels is beëindigd.
- 5.6. Aanbesteder betwist dat de opdracht wezenlijk is gewijzigd. Volgens aanbesteder is nergens in de aanbestedingsstukken bepaald dat de IPv4-adressen aan verschillende partijen moesten worden verkocht. Evenmin bevatten de aanbestedingsstukken een verbod om de adressen aan één partij te verkopen. Bij gebreke van een dergelijke ondubbelzinnige en uitdrukkelijke bepaling was verkoop aan één partij toegestaan, aldus aanbesteder.
- 5.7. Volgens aanbesteder volgt ook uit de stukken waarop ondernemer zich beroept niet dat verkoop aan meerdere kopers verplicht was. In paragraaf 1.3 van de Selectieleidraad en subgunningscriterium G1 van de Gunningsleidraad is niet bepaald dat verschillende kopers moesten worden betrokken. Ook het prijzenblad bevat volgens aanbesteder geen beperking van het aantal adressen dat aan één afnemer mocht worden verkocht. Dat voor meerdere tranches kosten moesten worden opgegeven, maakt dit volgens aanbesteder niet anders. De aanbestedingsstukken bevatten geen bepaling die uitsluit dat de koper van de pilottranche ook deelneemt aan de optionele, opvolgende tranches en daaruit adressen koopt.
- 5.8. Aanbesteder stelt dat de nota van inlichtingen van 30 juni 2023 dit bevestigt. In vraag 2 is gevraagd of het was toegestaan de adressen aan dezelfde koper aan te bieden. Aanbesteder heeft daarop geantwoord dat, gelet op de opzet van de opdracht met een pilotverkoop en onzekere opvolgende tranches, geen garantie

bestaat dat de resterende adressen worden verkocht aan dezelfde koper als de koper van de pilottranche. Volgens aanbesteder had ondernemer hieruit moeten begrijpen dat de aanbestedingsstukken verkoop van alle adressen aan dezelfde koper toelieten, zolang dit de uitkomst was van een afzonderlijke verkooptranche.

Beoordeling Commissie

- 5.9. De Commissie acht klachtonderdeel 1 **ongegrond**. De Commissie is van oordeel dat de opdracht tijdens de uitvoering niet wezenlijk is gewijzigd. De aanbestedingsstukken bevatten geen verplichting om de IPv4-adressen aan meerdere kopers te verkopen. Verkoop van alle tranches aan één koper was op grond van de aanbestedingsstukken en de nota van inlichtingen niet uitgesloten.

Toetsingskader

- 5.10. In artikel 1.8 Aw 2012 is bepaald dat een aanbestedende dienst ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze behandelt. In artikel 1.9 lid 1 Aw 2012 is bepaald dat een aanbestedende dienst transparant handelt.
- 5.11. Het transparantie- en gelijkheidsbeginsel impliceert dat alle voorwaarden en modaliteiten van de gunningsprocedure in het aanbestedingsbericht of in het bestek worden geformuleerd op een duidelijke, precieze en ondubbelzinnige wijze, opdat, enerzijds, alle behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijvers de juiste draagwijdte kunnen begrijpen en zij deze op dezelfde manier interpreteren, en, anderzijds, de gemeente (de aanbestedende dienst) in staat is om met terdaad na te gaan of de offertes van de inschrijvers beantwoorden aan de criteria welke op de betrokken opdracht van toepassing zijn (vgl. HvJ EG 29 april 2004, zaak C-496/99 'Succhi di Frutta' en ECLI:NL:PHR:2005:AU2806).
- 5.12. Voor de uitleg van de aanbestedingsdocumenten geldt als uitgangspunt dat de bewoordingen van de bepalingen, gelezen in het licht van de gehele tekst van die stukken, in beginsel van doorslaggevende betekenis zijn. Daarbij komt het aan op de betekenis die naar objectieve maatstaven volgt uit de bewoordingen waarin de stukken zijn gesteld. Dit betekent dat bij de uitleg van de aanbestedingsstukken de niet in die stukken tot uitdrukking gebrachte opvatting van de opstellers van de aanbestedingsstukken over de uitleg daarvan buiten beschouwing dient te worden gelaten. Dat geldt niet alleen gedurende de aanbestedingsprocedure, maar ook tot aan het einde van de fase van uitvoering van de opdracht (zie voor nadere vindplaatsen: Advies 688, ov. 5.4 en 5.5, Advies 686, ov. 4.12 en Advies 691, ov. 6.5).

Relevante aanbestedingsstukken

- 5.13. De Commissie geeft in het onderstaande de volgende voor deze klacht relevante passages uit de aanbestedingsstukken weer.
- 5.13.1. In de Selectieleidraad van 2 maart 2023 staat onder meer het volgende.

'1.3 De Opdracht

[Aanbesteder] beheert een aanzienlijke voorraad IPv4-adressen. [Aanbesteder] heeft een prognose gemaakt op basis van een analyse op het historisch verbruik en verwachte toekomstige ontwikkelingen. Daaruit blijkt dat de kans groot is, dat grote blokken IPv4 adressen ongebruikt zullen blijven. In 2020 heeft [Aanbesteder] besloten over te gaan tot de verkoop van een deel van de voorraad IPv4-adressen.

Context

Omdat [Aanbesteder] weinig ervaring heeft met de verkoop van IPv4-adressen, is besloten om te starten met een klein deel van de beschikbare voorraad. Afhankelijk van onder andere de ervaringen uit deze eerste pilot, de ingeschatte behoefte van [Aanbesteder] en marktomstandigheden zal worden besloten of en in welke hoeveelheden en onder welke randvoorwaarden aanvullende blokken kunnen worden aangeboden.

Broker

[Aanbesteder] wil voor de verkoop gebruikmaken van de diensten van een Broker voor IPv4-adressen. Het doel van deze aanbesteding is te komen tot de keuze voor één (1) Broker die [Aanbesteder] ondersteunt bij de verkoop van de IPv4-adressen van [Aanbesteder] en met zijn dienstverlening de volgende zaken kan verzorgen:

1. Het uitvoeren van een pilot waarin namens [Aanbesteder] één CIDR /15 blok IPv4 adressen wordt aangeboden en overgedragen aan potentiële kopers,
2. Ondersteuning bij de evaluatie van deze pilot zodat [Aanbesteder] een goede keuze kan maken voor de aanpak van eventuele volgende blokken in deze Opdracht,
3. Indien [Aanbesteder] besluit na de pilot meerdere blokken IPv4 adressen aan te bieden, één of meer extra blokken IPv4 adressen namens [Aanbesteder] aanbieden aan potentiële kopers,
4. [Aanbesteder] adviseren over de best te volgen verkoopstrategie,
5. [Aanbesteder] ondersteunen bij de selectie van de koper,
6. Zorg dragen voor de financiële afwikkeling,
7. Zorg dragen voor de administratieve afhandeling van de overdracht van de IPv4-adressen naar de nieuwe eigenaar.

Eisen bij de uitvoering van de Opdracht

De uitgangspunten en randvoorwaarden voor deze Opdracht zullen nog nader worden beschreven in de Uitnodiging tot Inschrijving. Denk daarbij aan:

1. [Aanbesteder] wil de IPv4-adressen verkopen via een open en transparant proces,
2. [Aanbesteder] stelt aanvullende eisen aan de kopers; deze eisen hebben onder andere betrekking op ethisch verantwoord ondernemen en sancties.'

5.13.2. De relevante gunningscriteria worden in paragraaf 4.2 van de Gunningsleidraad van 28 juni 2023 als volgt omschreven en weergegeven.

\(..)

De Opdrachtgever toetst de Inschrijving aan de gestelde (sub-)gunningscriteria. Hiertoe worden de Inschrijvingen voorgelegd aan een ter zake kundig beoordeelteam.

Hierbij worden de volgende gunningscriteria gehanteerd:

Nr.	Gunningcriterium	Maximaal te behalen punten
G1	Prijzen IPv4 blokken	900
G2	Impact voor [Aanbesteder]	400

G3	Kwaliteit Dienstverlening	900
Totaal aantal te behalen punten:		2.200

(...)

Sub-gunningcriterium	Prestatieonderdeel	Weegfactor	Maximaal te behalen punten
G1.1	Volledige verkoop en transfer van het eerste CIDR /15 block + evaluatie	30	300
G1.2	Verkoop van een aanvullend /15 block	20	200
G1.3	Verkoop van een aanvullend /14 block	20	200
G1.4	Verkoop van een aanvullend /13 block	20	200
Totaal te behalen punten:			900

(...)

Gunningcriterium G3: Kwaliteit Dienstverlening

Onderstaande Sub-gunningcriteria worden beoordeeld aan de hand van de beantwoording van de wensen in het door Gegadigde/Inschrijver aan te leveren Plan van Aanpak.

Sub-gunningcriterium	Prestatieonderdelen	Weegfactor	Maximaal te behalen punten
G3.1	(...)	(..)	(...)
G3.2	(...)	(...)	(...)
G3.3	Hoeveelheid potentiële kopers die de Broker kan bereiken. Zie wens 3.2.1.6 in het Programma van Eisen.	30	300

Onderzoek Commissie

- 5.14. In geschil is de vraag of de opdracht voor een raamovereenkomst voor diensten van een broker ten behoeve van de verkoop van IPv4 adressen, tijdens de uitvoering daarvan wezenlijk is gewijzigd. De broker moest, als een van zijn taken, de adressen namens aanbesteder verkopen in een pilottranche en, afhankelijk van de uitkomst van de pilot, in drie aanvullende tranches. Ondernemer is tweede geworden en stelt nu dat sprake is van een wezenlijke wijziging omdat alle tranches aan één koper zijn verkocht in plaats van aan meerdere kopers, terwijl verkoop aan meerdere kopers volgens ondernemer verplicht was op grond van de aanbestedingsstukken. Aanbesteder betwist dat de opdracht wezenlijk is gewijzigd, omdat de aanbestedingsstukken nergens voorschrijven dat de tranches via de broker aan meerdere kopers moesten worden verkocht.
- 5.15. De Commissie volgt aanbesteder in zijn standpunt dat de opdracht niet wezenlijk is gewijzigd. De kern van de opdracht is tijdens de uitvoering niet gewijzigd. Die kern bestond eruit dat één broker aanbesteder zou ondersteunen bij de verkoop van IPv4-adressen. Deze ondersteuning omvatte onder meer het uitvoeren van een pilot waarin één tranche met adressen moest worden verkocht, het adviseren over de verkoopstrategie voor eventuele volgende tranches, het ondersteunen bij de selectie van koper, de financiële afwikkeling en de administratieve overdracht van de IPv4-adressen. De Commissie is niet gebleken dat aanbesteder bij de uitvoering van de opdracht van deze kern is afgeweken.
- 5.16. De Commissie beoordeelt hierna de onderdelen van de aanbestedingsstukken waarop ondernemer zich beroept: paragraaf 1.3 van de Selectieleidraad, gunningscriterium G1 in paragraaf 4.2 van de Gunningsleidraad en gunningscriterium G3.3 in dezelfde paragraaf van de Gunningsleidraad. Die onderdelen moeten worden gelezen tegen de achtergrond van de kern van de opdracht. Die kern was niet dat de IPv4-adressen aan meerdere kopers moesten worden verkocht, maar dat broker aanbesteder bij de verkoop daarvan moest ondersteunen.
- 5.16.1. Het gebruik van de term 'potentiële kopers' in paragraaf 1.3 van de Selectieleidraad (zie hierboven onder 5.13.1) beschrijft naar het oordeel van de Commissie geen verplichting om de tranches per definitie aan meerdere kopers te verkopen. De Commissie leest deze term als een algemene beschrijving van de marktactiviteit van broker. Broker moest in staat zijn om meerdere potentiële kopers te bereiken en te benaderen ten behoeve van de verkoop. Daaruit volgt niet dat broker verplicht was de tranches ook daadwerkelijk aan meerdere kopers te verkopen.
- 5.16.2. Ook uit de opzet van gunningscriterium G1 kan naar het oordeel van de Commissie niet worden afgeleid dat broker verplicht was tot verkoop aan meerdere kopers. In G1.1 tot en met G1.4 worden weliswaar vier afzonderlijke tranches met IPv4-adressen beschreven waarvoor afzonderlijke prijzen moesten worden opgegeven, maar dat hangt samen met de gefaseerde aanpak van de aanbesteding: eerst een pilot, daarna evaluatie en vervolgens eventuele aanvullende verkopen. Daaruit volgt niet dat iedere tranche aan een andere koper moest worden verkocht. Een inschrijver die prijzen heeft opgegeven voor vier tranches, kon die prijsstructuur ook toepassen bij verkoop aan één koper. De prijzen per tranche blijven immers van toepassing, ongeacht of de koper van de ene tranche dezelfde is als die van een andere tranche. Ondernemer had daarmee bij zijn inschrijving rekening kunnen houden.
- 5.16.3. Ook gunningscriterium G3.3, waarin wordt gevraagd naar de hoeveelheid potentiële kopers die broker kan bereiken, leidt naar het oordeel van de Commissie niet tot de conclusie dat broker verplicht was de adressen aan meerdere kopers te verkopen. Dit criterium beoordeelt de marktpositie en het bereik van broker als

onderdeel van de gunning. Het zegt daarmee iets over de capaciteit van broker om potentiële kopers te benaderen, maar schrijft niet voor hoe de uiteindelijke verkoop moest worden gestructureerd.

- 5.17. De bovenstaande uitleg wordt bevestigd door de nota van inlichtingen van 30 juni 2023. Op vraag 2 of de broker alle IPv4-adressen aan dezelfde koper mocht aanbieden, heeft aanbesteder geantwoord: '[...] no guarantee can be given to you as the Tenderer or to the buying party that these subsequent batches will be sold to the same buyer.' Naar het oordeel van de Commissie maakt dit antwoord duidelijk dat verkoop aan dezelfde koper niet was uitgesloten, maar ook niet was gegarandeerd. Aanbesteder heeft de mogelijkheid opengelaten, afhankelijk van de uitkomst van de pilot-evaluatie. Een redelijk oplettende en behoorlijk geïnformeerde inschrijver had hieruit moeten begrijpen dat verkoop aan één koper mogelijk was.
- 5.18. De stelling van ondernemer dat de winnende broker de koper van de eerste tranche al 'in de startblokken had staan' voor de aanvullende tranches, is naar het oordeel van de Commissie een aanname die niet concreet is onderbouwd. Er zijn geen feiten gesteld waaruit blijkt dat de winnende broker voorafgaand aan de aanbesteding een deal had gesloten met één koper voor alle tranches. Evenmin heeft ondernemer aannemelijk gemaakt dat de winnende broker níet met prijzen voor de afzonderlijke tranches heeft ingeschreven. De Commissie heeft geen aanleiding om aan te nemen dat de winnende inschrijving niet voldeed aan de eisen van de aanbestedingsstukken.
- 5.19. Voor zover ondernemer stelt dat hij een voordeliger bod had kunnen doen bij een andere interpretatie van de aanbestedingsstukken, geldt dat een redelijk oplettende inschrijver op grond van de nota van inlichtingen had kunnen en moeten begrijpen dat verkoop aan één koper niet was uitgesloten. Ondernemer had over eventuele onduidelijkheden tijdig vragen moeten stellen of bezwaar moeten maken tegen de aanbestedingsstukken op de wijze zoals voorgeschreven in paragraaf 2.2 van de Gunningsleidraad.
- 5.20. Tot slot acht de Commissie van belang dat verkoop aan één koper op zichzelf niet onredelijk is, zolang de IPv4 adressen overeenkomstig de aanbestedingsstukken zijn aangeboden. Binnen die opzet mocht aanbesteder streven naar het beste verkoopresultaat hetgeen in lijn is met de verplichting om overheidsmiddelen doelmatig te besteden. Dat uiteindelijk één koper het beste bod heeft gedaan en alle tranches heeft afgenomen, maakt de opdracht daarom nog niet anders dan de opdracht die is aanbesteed.
- 5.21. Voor zover ondernemer stelt dat hij aanspraak maakt op een schadevergoeding van € 1.376.256, overweegt de Commissie dat zij niet bevoegd is daarover te oordelen. Een vordering tot schadevergoeding valt niet onder het begrip klacht als bedoeld in artikel 1 onder c van het reglement van de Commissie. Een dergelijke vordering kan daarom in deze procedure niet als klacht worden beoordeeld. Ten overvloede merkt de Commissie op dat ondernemer de gestelde schade bovendien onvoldoende heeft onderbouwd. Dat in het prijzenblad is uitgegaan van een notional price van € 50 per IPv4 adres, maakt nog niet aannemelijk dat ondernemer de opdracht zou hebben verkregen, dat hij de door hem genoemde gemiddelde commissie van 2,62% zou hebben ontvangen en dat die commissie over alle 1.048.576 adressen verschuldigd zou zijn geweest.
- 5.22. Op grond van het bovenstaande komt de Commissie tot de slotsom dat de opdracht tijdens de uitvoering niet wezenlijk is gewijzigd. De aanbestedingsstukken bevatten geen verplichting om de IPv4-adressen aan meerdere kopers te verkopen.

Verkoop van alle tranches aan één koper was op grond van de aanbestedingsstukken en de nota van inlichtingen niet uitgesloten.

6. Advies

De Commissie acht de klacht die ziet op de gestelde wezenlijke wijziging van de opdracht **ongegron**d.

Omdat het haar vanwege conflicterende belangen niet vrijstond, is commissielid mr. G.R. Werkman-Bouwkamp niet betrokken geweest bij de behandeling van deze klacht.

Den Haag, 16 juni 2026

Mr. M.C. Pinto

Vicevoorzitter

Mr. dr. A.J. van Heeswijck

Commissielid