

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**XIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 217.836 van 9 februari 2012  
in de zaak A. 196.992/XII-6249**

In zake: de NV CWS-BOCO BENELUX  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Hans-Kristof Carême  
kantoor houdend te 3001 Heverlee  
Industrieweg 4, bus 1  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de STAD GEEL  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Gitte Laenen  
kantoor houdend te 2800 Mechelen  
Antwerpsesteenweg 16-18  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 5 juli 2010, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 29 maart 2010 houdende de toewijzing van de overheidsopdracht ‘huren en onderhoud van handdoekautomaten voor diverse stedelijke gebouwen gedurende vijf jaar’ aan Initial Textiles nv [...], alsmede van impliciete beslissing om de litigieuze opdracht niet aan de [nv CWS-boco Belux] toe te wijzen”.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Jos Stevens heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 december 2011.

Staatsraad Pierre Barra heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hans-Kristof Carême, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Stephanie Taelemans, die loco advocaat Gitte Laenen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Jos Stevens heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3.1. De stad Geel schrijft een algemene offerteaanvraag uit voor de opdracht “huren en onderhoud van handdoekautomaten voor diverse stedelijke gebouwen gedurende vijf jaar”.

De opening van de offertes is bepaald op 16 december 2009.

3.2. Er worden vijf offertes ingediend onder meer door verzoekende partij en de nv Initial Textiles.

3.3. Het verslag van nazicht wordt opgesteld op 5 maart 2010.

Hierin wordt voorgesteld één offerte onregelmatig te verklaren. De vier resterende offertes worden beoordeeld in functie van de volgende

gunningscriteria: prijs (40p), kwaliteit en stevigheid (25p), gebruiksvriendelijkheid (25p) en service (10p).

Wat het gunningscriterium prijs betreft wordt in het verslag het volgende vermeld:

| Nr. | Naam van de inschrijver | Motivatie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Score |
|-----|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 5   | Initial Textiles nv     | Huur handdoekautomaat: gratis bruikleen bij afname van handdoekrollen. Handdoekrollen: geraamde hoeveelheid 5500 * 1,25 per rol = € 6.875.<br>Totaalprijs: € 6.875.<br>Berekening score: laagste ingeschreven prijs/ingeschreven prijs * 40 punten = 6.850/6.850*40=40                                                                                                                                            | 40    |
| 1   | Verpa Benelux           | Huur handdoekautomaat: € 0,48 per handdoekautomaat per week = 0,48*260 (weken) voor vijf jaar per handdoekautomaat * 210 automaten = € 26.208 voor de huur van de handdoekautomaten.<br>Handdoekrollen: geraamde hoeveelheid 5.500 * € 2,49/rol = € 13.695.<br>Totaalprijs: € 26.208 + € 13.695 = € 39.903.<br>Berekening score: laagste ingeschreven prijs/ingeschreven prijs * 40 punten = 6.875/39.903*40=6,89 | 6,89  |
| 2   | ISS nv                  | Huur handdoekautomaat: € 0.60 per handdoekautomaat per week = 0,60*260 (weken) voor vijf jaar per handdoekautomaat * 210 automaten = € 32.760 voor de huur van de handdoekautomaten.<br>Handdoekrollen: geraamde hoeveelheid 5.500 * € 2,98/rol=€ 16.390.<br>totaalprijs: € 32.760 + € 16.390 = € 49.150.<br>Berekening score: laagste ingeschreven prijs/ingeschreven prijs * 40 punten = 6.875/49.150*40 = 5,60 | 5,60  |
| 4   | CWS                     | Huur handdoekautomaat: € 2,26 per handdoekautomaat per week = 2,26*260 (weken) voor vijf jaar per handdoekautomaat*210 automaten = € 123.396 voor de huur van de handdoekautomaten.<br>Handdoekrollen: de prijs zit in de huurprijs van de automaten inbegrepen.<br>Totaalprijs: € 123.396.<br>Berekening score: laagste ingeschreven prijs/ingeschreven prijs * 40 punten = 6.875/123.396*40 = 2,23              | 2,23  |

De eindrangschikking na beoordeling van de regelmatige offertes ten aanzien van alle gunningscriteria is:

| Nr. | Naam van de inschrijver | Score | Prijs excl. btw |
|-----|-------------------------|-------|-----------------|
| 5   | Initial Textiles        | 85,00 | € 6.875,00      |
| 4   | CWS                     | 62,23 | € 123.396,00    |
| 1   | Verpa Benelux           | 51,89 | € 39.903,00     |
| 2   | ISS nv                  | 45,60 | € 49.150,00     |

3.4. Op vraag van verwerende partij bevestigt de nv Initial Textiles aan de aanbestedende overheid dat de handdoektoestellen niet gefactureerd worden en “ten aller tijden gratis blijven”.

3.5. Verwerende partij wijst op 22 maart 2010 de opdracht toe aan de nv Initial Services tegen “het nagerekende inschrijvingsbedrag van 6.875 € excl. BTW”.

#### *IV. Ontvankelijkheid van het beroep*

4. Verwerende partij voert een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep aan. Zij betoogt dat zij over een discretionaire bevoegdheid beschikt met het gevolg dat het redelijkheidsbeginsel de Raad van State slechts toestaat een beslissing te vernietigen die kennelijk onredelijk is. De bestreden beslissing is, aldus verwerende partij, kennelijk redelijk zodat de annulatie ervan onmogelijk kan worden bevolen.

5. Het antwoord op de exceptie valt samen met het antwoord op het middel.

#### *V. Onderzoek van het enig middel*

##### *Standpunt van de partijen*

6. Verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 16 van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, van artikel 110 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, inzonderheid het redelijkheidsbeginsel en het transparantiebeginsel.

Verwerende partij heeft zonder een prijsverantwoording te vragen de prijs uit de offerte van de nv Initial Textiles aanvaard niettegenstaande deze prijs 580 % lager ligt dan de tweede laagste prijsopgave en 700 % lager dan de derde laagste. Ook de eenheidsprijs voor de handdoekrollen is meer dan 50 % lager dan de prijs van de tweede goedkoopste inschrijving. De raming van de totale opdracht door verwerende partij is 169.540,00 euro zodat de prijs van de nv Initial Textiles slechts 4,16 % bedraagt van die raming. Weliswaar heeft de nv Initial Textiles een prijsbevestiging gegeven op vraag van de Centrale Aankoopdienst van verwerende partij “houdende dat de handdoekautomaten gratis in bruikleen gesteld worden bij afname van handdoekrollen” doch de bestreden beslissing motiveert niet waarom de bevestiging wordt aanvaard. Bijkomend element is dat de 210 ter beschikking te stellen handdoekautomaten nieuw moeten zijn.

In geval van abnormaal lage totaalprijzen is een redelijke en zorgvuldig handelende overheid ertoe gehouden aan de betrokken inschrijver verantwoording te vragen voor de abnormale prijzen. Een prijsbevestiging kan niet voor een prijsverantwoording doorgaan. Zo een prijsverantwoording wordt gegeven moet een aanbestedende overheid haar uiteindelijke beoordeling van de offerte afdoende motiveren.

Noch in het gunningsverslag, noch in de bestreden beslissing “wordt overwogen dat er sprake zou zijn van enige abnormale prijsvorming”. Verwerende partij schendt het gelijkheidsbeginsel door de prijzen niet aan een nader onderzoek te onderwerpen.

7. Verwerende partij wijst er in de eerste plaats op dat verzoekende partij geen belang heeft bij het middel omdat zij niet als tweede voordeligste inschrijver werd gerangschikt voor het gunningscriterium prijs. Bij een herrekening van de score voor dit gunningscriterium en verrekend naar de algemene score blijkt dat inschrijver Verpa Benelux de eerste plaats verkrijgt en verzoekende partij tweede is zodat een gegrond bevinden van het middel geen gunstiger rangschikking voor haar oplevert.

Ten gronde wijst verwerende partij er onder meer op dat een aanbestedende overheid beschikt over een discretionaire bevoegdheid bij het bepalen van het al dan niet abnormale karakter van de geboden prijzen. Te dezen heeft verwerende partij voldaan “aan haar verplichtingen als behoorlijk en zorgvuldig bestuur”. Er was een “grotere prijsdifferentiatie” tussen de offertes van verzoekende partij en de twee andere inschrijvers dan tussen die van de nv Initial Textiles en de twee andere inschrijvers; uit het prijsverschil tussen de offerte van de begunstigde inschrijver en deze van de andere inschrijvers kan bijgevolg “absoluut niet worden afgeleid dat de prijs van de gekozen offerte niet marktconform of irreëel laag zou zijn”. Er moest dan ook geen prijsverantwoording gevraagd worden. Verwerende partij stipt ten slotte nog aan dat de zogenaamde prijsbevestiging niet kadert in een onderzoek naar abnormale prijzen.

8. Verzoekende partij wijst er in haar memorie van wederantwoord onder meer op dat zij wel belang heeft bij het middel; de nietigverklaring van de bestreden beslissing zal een nieuwe beoordeling uitlokken “waarbij desgevallend nog prijsverantwoordingen zullen dienen te worden gevraagd” en “waarbij desgevallend nieuwe middelen naar voren zullen komen”.

Ten gronde beklemtoont zij dat er geen sprake is van geringe prijsverschillen.

9. In haar laatste memorie wijst verzoekende partij er onder meer op dat de nv Initial Textiles in besluiten genomen in een vorderingsprocedure tot staking vóór de voorzitter van de rechtbank van Koophandel van Antwerpen opmerkt dat de gunning op een vergissing berust daar waar zij haar prijs van 6.875,00 euro bedoeld had voor één jaar in plaats van voor vijf jaar zodat zij eigenlijk had beoogd een prijs van 34.375,00 euro te bieden.

10. Verwerende partij merkt in haar laatste memorie onder meer op dat zij “absoluut geen kennis van de gevoerde stakingsvorderingsprocedure noch van de inhoud van de conclusies” heeft. Zij blijft erbij dat de gunning regelmatig is tot stand gekomen. Wel heeft zij intussen besloten om de opdracht stop te

zetten wegens “een aantal onduidelijkheden/onjuistheden [...] bij de wijze van facturatie door Initial Textiles”.

### *Beoordeling*

11. Verzoekende partij heeft belang bij het middel. Het gegrond bevinden van het middel kan aanleiding geven tot een fundamentele heroverweging van de gehele eindrangschikking.

12. De aanbestedende overheid beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid om al dan niet een procedure in te zetten waarbij op zoek gegaan wordt naar de aanwezigheid van abnormale prijzen. De Raad van State mag zich bij dergelijke beoordeling niet in de plaats stellen van het bestuur maar hij mag desgevraagd wel nagaan of de betrokken motieven in rechte ter verantwoording van de bestreden beslissing in aanmerking mogen worden genomen hetgeen onder meer vereist dat ze naar behoren zijn bewezen. Indien de overheid de offerte niet afwijst omwille van abnormale prijzen, is een bevraging van de inschrijver volgens artikel 110, § 3, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 niet vereist. Er is wel een plicht voor de zorgvuldig handelende overheid om de regelmatigheid van een offerte na te gaan en één van de elementen van regelmatigheid is dat de offerte geen abnormale prijzen bevat. Immers, opdat een offerte regelmatig zou zijn, is tevens vereist dat ze realistisch is, met andere woorden dat ze geen gegevens bevat die niet met de werkelijkheid overeenstemmen.

13. De offerte van de nv Initial Textiles werd niet afgewezen op grond van abnormale prijzen, zodat de aanbestedende overheid hier niet verplicht was om een prijsverantwoording te vragen op grond van voornoemd artikel 110, § 3. Dit neemt niet weg dat het zoals gezegd wel een plicht voor de aanbestedende overheid is om de regelmatigheid van een offerte na te gaan en één van de elementen van regelmatigheid is dat de offerte geen abnormale prijzen bevat.

14. De nv Initial Textiles bood een prijs van 6.875 euro terwijl de andere drie regelmatige inschrijvers prijzen boden van 39.603 euro tot 123.396 euro. Verwerende partij zelf had de prijs geraamd op 169.540,00 euro.

In voorliggend geval mocht verwerende partij geconfronteerd met dergelijke extreme prijsverschillen – hier bedraagt de prijs van de gekozen inschrijver nv Initial Textiles ongeveer 4 % van het ramingsbedrag en ongeveer 17 % van de tweede laagste geboden prijs – niet, zonder de grenzen van een zorgvuldige beoordelingsbevoegdheid te buiten te gaan, nalaten een prijsonderzoek te voeren.

Uit geen enkel gegeven van het administratief dossier blijkt dat verwerende partij dergelijk onderzoek heeft gevoerd. Zoals zij zelf aangeeft kadert de zogenaamde prijsbevestiging van de nv Initial Textiles niet in een prijsonderzoek en is het geen antwoord op een vraag tot prijsverantwoording.

Verwerende partij is aldus tekort gekomen aan haar zorgvuldigheidsplicht. Nu geen prijsonderzoek werd gevoerd staat bovendien niet vast dat de opdracht werd toegewezen aan de meest voordelige regelmatige inschrijver.

Het middel is gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de stad Geel van 29 maart 2010 waarbij de overheidsopdracht “huren en onderhoud van handdoekautomaten voor diverse stedelijke gebouwen gedurende vijf jaar” wordt toegewezen aan de nv Initial Textiles en de impliciete beslissing om de opdracht niet aan de nv CWS-boco Belux toe te wijzen.**

**2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 9 februari 2012, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

|                 |                  |
|-----------------|------------------|
| Dierk Verbiest, | kamervoorzitter, |
| Johan Lust,     | staatsraad,      |
| Pierre Barra,   | staatsraad,      |
| bijgestaan door |                  |
| Silja Doms,     | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Silja Doms**

**Dierk Verbiest**