

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIV^e KAMER

A R R E S T

**nr. 263.855 van 1 juli 2025
in de zaak A. 244.990/XIV-39.816**

In zake: SCHAPENHOUDERIJ P.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Aline Heyrman
kantoor houdend te 1050 Brussel
Bastion Tower, Marsveldplein 5 bus 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE WATERWEG, NV van publiek recht
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Laura Kempeneers
kantoor houdend te 3730 Hoeselt
Dorpsstraat 3/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 3 juni 2025, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van
“- de beslissing van de [verwerende partij] waarbij de offerte van [de verzoekende partij] voor de opdracht voor aanneming van diensten ‘Begrazing van dijken Zeeschelde en Beneden-Durme - Afdeling Regio Centraal, Zeeschelde LO - Ringdijk Prosperpolder (District 2)’ (Bestek nr. ARC-25-0015) onregelmatig werd bevonden en geweerd werd [...];
- de beslissing van de [verwerende partij] waarbij de [voormelde] opdracht [...] aan een andere inschrijver werd gegund [...]”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 5 juni 2025 werd, in samenspraak met het aangeduide lid van het auditoraat, de procedurekalender vastgesteld.

De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 juni 2025 om 10:00 uur.

Staatsraad Inge Vos heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Aline Heyrman, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Laura Kempeneers, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Frederic Eggermont heeft een met dit arrest eensluidend 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 verwerende partij schrijft een overheidsopdracht voor diensten uit met als voorwerp ‘Begrazing van dijken Zeeschelde en Beneden-Durme - Afdeling Regio Centraal, Zeeschelde LO - Ringdijk Prosperpolder (District 2)’.

Als plaatsingsprocedure wordt gekozen voor een openbare procedure met de prijs als enige gunningscriterium.

De opdracht wordt nationaal bekendgemaakt.

3.2. De opdracht is onderworpen aan het bestek met referentie ARC-25-0015.

Luidens de beschrijving van de opdracht in het bestek omvatten de diensten het beheren van bermen via begrazing door schapen, het beheren van bermen via maaien, het signaleren en doorgeven van calamiteiten, het signaleren van en herstellen van schade door plaagsoorten en zwerfvuilbeheersing.

De opdracht heeft een looptijd van één jaar, maar kan drie keer stilzwijgend worden verlengd met een termijn van 1 jaar.

3.3. Slechts twee inschrijvers dienen een offerte in, met name de verzoekende partij, zijnde de zittende dienstverlener, en één andere inschrijver.

3.4. In het kader van het algemeen prijsonderzoek stelt de verwerende partij onder meer vast dat de offerte van de verzoekende partij 39,18 % afwijkt van de raming.

3.5. Met een aangetekend schrijven en e-mailbericht van 23 april 2025 vraagt de verwerende partij aan de verzoekende partij om overeenkomstig artikel 36, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 18 april 2017 ‘plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren’ (hierna: het koninklijk besluit van 18 april 2017) een prijsverantwoording te verstrekken over haar prijs. In dit schrijven formuleert zij voorts de volgende vragen:

“Verder zouden wij graag willen weten op welke manier u deze opdracht zal uitvoeren in combinatie met het reeds gegunde perceel (ARC-24-0070 perceel 4). Beschikt u over voldoende schapen om beide percelen te onderhouden?”

3.6. De verzoekende partij verstrekt een prijsverantwoording met een e-mailbericht van 4 mei 2025.

3.7. Met een e-mailbericht van 6 mei 2025 vraagt de verwerende partij aan de verzoekende partij of het mogelijk is om dit ook cijfermatig verder toe te lichten.

3.8. De verzoekende partij verstrekt een bijkomende prijsverantwoording met een e-mailbericht van 9 mei 2025.

3.9. Er wordt vervolgens een gunningsverslag opgesteld waarin beide inschrijvers worden geselecteerd. In het kader van het onderzoek van de regelmatigheid van de offertes wordt, wat het prijsonderzoek betreft, het volgende vastgesteld met betrekking tot de offerte van de verzoekende partij:

“De aanbestedende overheid ging over tot een prijsonderzoek van de ingediende offertes overeenkomstig artikel 35-37 KB Plaatsing.

Deze opdracht bestaat uit 1 totaalprijs, die op basis van de grootte van het perceel kan omgerekend worden naar een prijs per m². Op deze manier kunnen de prijzen van verschillende aanbestedingen vergeleken worden alsook een vergelijking gemaakt worden met de prijs van machinaal maaien. Na beoordeling van de ingediende offertes is gebleken dat de offerte van [verzoeker] substantieel lager ligt dan die van vergelijkbare begrazingsopdrachten en ook lager dan de kosten voor het machinaal maaien van dezelfde oppervlakte.

In de volgende offerte werden schijnbaar abnormale prijzen vastgesteld: [verzoeker].

Op 23/04/2025 werd aan [verzoeker] een prijsverantwoording gevraagd.

Verder werd gevraagd op welke manier hij deze opdracht zal uitvoeren in combinatie met het reeds gegunde perceel (ARC-24-0070 perceel 4). Beschikt hij over voldoende schapen om beide percelen te onderhouden?

[Verzoeker] heeft op 04/05/2025 een prijsverantwoording bezorgd.

Deze prijsverantwoording bevatte geen cijfermateriaal.

Op 06/05/2025 werd aan [verzoeker] een bijkomende prijsverantwoording gevraagd.

[Verzoeker] heeft op 09/05/2025 een bijkomende prijsverantwoording bezorgd.

Deze verantwoording wordt niet aanvaard om de volgende redenen:

In zijn eerste verantwoording geeft [verzoeker] aan met alles rekening te hebben gehouden in zijn offerte. Hoewel hij de opdracht opdeelt in alle noodzakelijke acties om dit aan te tonen, laat hij na om hier concrete cijfers aan te koppelen die zijn prijs kunnen verantwoorden.

De offerteprijs is volgens hem gebaseerd op offertes en de gangbare tarieven dewelke hij bekomen heeft. Deze worden echter niet bijgevoegd aan de prijsverantwoording.

In zijn bijkomende verantwoording splitst [verzoeker] de noodzakelijke werken om de opdracht uit te voeren opnieuw op en plaatst hier deze keer wel de nodige cijfers naast om zo aan te tonen hoe hij aan zijn totaalprijs komt.

Voor het maaien van de blokken wordt verwezen naar een infofiche beheerovereenkomsten uit 2023 van de VLM waar een standaardtarief per hectare per maaibeurt wordt vermeld. Verder meldt hij dat dit tarief op basis van prijsvraag is bij loonwerker en geverifieerd is via andere diverse kanalen. Hiervan werd geen verdere documentatie toegevoegd.

De aanbestedende overheid beheerst tevens verschillende contracten voor groenonderhoud en het maaien van taluds in zijn ambtsgebied. Op basis hiervan kon de aanbestedende overheid een vergelijk maken tussen de voorgestelde prijzen en de gangbare prijzen voor dergelijke opdrachten.

De aanbestedende overheid beoordeelt de voorgestelde prijzen voor het maaien van de percelen als niet marktconform.

[Verzoeker] vermeld[t] dat delen die geschikt zijn voor de grasproductie van veevoer hiervoor aan te wenden waardoor de afvoerkost wegvalt en dit voor hem als fictieve inkomsten kan beschouwd worden. Maar hiervoor zijn ook enkele acties nodig die niet vermeld worden en niet in rekening worden gebracht.

Ten aanzien van het aantal schapen geeft [verzoeker] aan hoeveel dieren zijn kudde op dit moment telt. Dit werd ook aangetoond via een stallijst (Identifi[ca]tie en Registratie van uw dieren – Nederland). Hij geeft aan indien de noodzaak er is hij de mogelijkheid heeft om een kudde van een twintigtal schapen mee in te zetten of over te nemen. Dit wordt niet verder aangetoond.

Het bijzonder bestek geeft aan dat het beheer van de percelen bestaat uit een seizoensbegrazing van 2 GVE per ha op jaarbasis. Gelet op het aantal schapen dat hij nodig heeft voor de opdracht van het reeds gegunde perceel (ARC-24-0070 perceel 4), is de aanbeste[de]nde overheid dan ook van oordeel dat de inschrijver onvoldoende schapen heeft om deze bijkomende opdracht uit te voeren.

Het totale offertebedrag is abnormaal, waardoor de offerte als substantieel onregelmatig wordt beschouwd in toepassing van artikel 36 KB Plaatsing en dus van verdere beoordeling wordt uitgesloten.”

De offerte van de verzoekende partij wordt onregelmatig verklaard. De offerte van de andere inschrijver wordt regelmatig verklaard. Aldus wordt voorgesteld om de opdracht te gunnen aan de andere inschrijver.

3.10. Op 19 mei 2025 beslist de verwerende partij om de opdracht in overeenstemming met het gunningsverslag te gunnen aan de andere inschrijver.

Dit is de tweede bestreden beslissing, die ook de eerste bestreden beslissing omvat.

3.11. Met een aangetekend schrijven en e-mailbericht van 19 mei 2025 wordt aan de verzoekende partij meegedeeld dat haar offerte onregelmatig werd bevonden en geweerd.

IV. Verzoek tot vertrouwelijke behandeling van bepaalde stukken

4. Beide partijen vragen om de vertrouwelijke behandeling van bepaalde door hen neergelegde stukken die zij in de inventaris als vertrouwelijk aanduiden en waarbij zij de redenen opgeven waarom zij om die vertrouwelijke behandeling vragen.

Ter terechtzitting vraagt de verzoekende partij aan de Raad van State om het verzoek tot vertrouwelijke behandeling van de stukken van het administratief dossier die betrekking hebben op het prijsonderzoek te verwerpen. Zij licht toe dat het lichten van het vertrouwelijk karakter van de betrokken stukken in het arrest gewezen in het kader van de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid haar zou toelaten om eventueel bijkomende middelen te ontwikkelen in het kader van een eventueel beroep tot nietigverklaring.

De verwerende partij verzet zich tegen het lichten van het vertrouwelijk karakter van de betrokken stukken. In haar nota met opmerkingen zet zij onder meer uiteen dat de stukken waarvoor om vertrouwelijke behandeling wordt verzocht bedrijfsgevoelige informatie bevatten (zoals specifieke informatie omtrent de interne werking van de inschrijvers, kostprijscomponenten, eenheidsprijzen en dergelijke meer). Ter terechtzitting benadrukt zij dat de stukken inzake het prijsonderzoek waar de verzoekende partij naar verwijst onder meer eenheidsprijzen bevatten, waaronder die van de verzoekende partij, zodat het evident is dat om vertrouwelijke behandeling van de betrokken stukken is verzocht.

5. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat het lichten van de vertrouwelijkheid van deze stukken in de huidige stand van het geding noodzakelijk zou zijn vanuit het oogpunt van het recht op een effectieve rechtsbescherming en een eerlijk proces. Zij heeft in haar beide middelen uitvoerige kritiek kunnen voeren op het gevoerde algemeen en bijzonder

prijsonderzoek door de verwerende partij en de motieven op grond waarvan haar offerte werd geweerd, kritiek die zij afdoende heeft kunnen onderbouwen.

Daarenboven kan, indien de vertrouwelijkheid van bepaalde commerciële gegevens of zakengeheimen gehandhaafd blijft, de Raad van State in elk geval van de betrokken stukken kennis nemen en deze desgevallend in zijn beoordeling betrekken. Hij kan aldus de juistheid nagaan van de veronderstellingen waarop de grieven van de verzoekende partij steunen en verifiëren of de door de aanbestedende overheid gegeven redenen, ter verantwoording van de wettigheid van de bestreden beslissing, steun vinden in de vertrouwelijke stukken van het dossier.

Voor zover de verzoekende partij nog stelt dat zij door het lichten van het vertrouwelijk karakter van de betrokken stukken in het arrest gewezen in het kader van de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid eventueel bijkomende middelen zou kunnen ontwikkelen in het kader van een eventueel beroep tot nietigverklaring, merkt de Raad van State op dat het lichten van het vertrouwelijk karakter van de betrokken stukken, aldus niet nodig lijkt voor de oplossing van het geschil. Bovendien staat het de verzoekende partij vrij om haar verzoek, dat in het kader van de voorliggende procedure pas voor het eerst ter terechtzitting werd geformuleerd, in het kader van een eventuele annulatieprocedure, reeds uiteen te zetten in haar verzoekschrift.

De vraag tot het lichten van de vertrouwelijkheid wordt, althans in deze fase van het geding, niet ingewilligd.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

6. Krachtens artikel 17, §§ 1, 5 en 6, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelezen in samenhang met de artikelen 15 en 31 van de wet van 17 juni 2013 ‘betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten, bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten en concessies’ (hierna: de wet van 17 juni 2013), moet enkel worden onderzocht of in de voorliggende vordering tot schorsing die is ingesteld volgens

de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, een ernstig middel waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling of een klaarblijkelijke onwettigheid wordt aangevoerd.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

7. In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 4, 83 en 84 van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten (hierna: de wet van 17 juni 2016), de artikelen 33 tot 36 en 76 van het koninklijk besluit van 18 april 2017, het transparantiebeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Na een overzicht van de ingeroepen bepalingen en beginselen voert de verzoekende partij in de eerste plaats kritiek tegen het door de verwerende partij gevoerde algemeen prijsonderzoek.

Zij doet in dat verband vooreerst gelden dat de verwerende partij geenszins zorgvuldig heeft gehandeld bij het hanteren van de betrokken criteria om vast te stellen dat er sprake zou zijn van een “schijnbaar abnormale prijs”.

Aangezien in het bestek en blijkens de meetstaat enkel een totaalprijs werd gevraagd, kan de door de verzoekende partij voorgestelde prijs niet zomaar worden herleid tot een prijs per m² op basis van de oppervlakte van het perceel. Zo wordt immers geen rekening gehouden met de eigenheden en inhoud van de opdracht. Om diezelfde reden kan een prijsverschil met andere opdrachten niet zomaar volstaan om te concluderen dat er sprake zou zijn van een schijnbaar abnormaal lage prijs. Ook het prijsverschil met machinaal maaien van dezelfde oppervlakte is volgens de verzoekende partij niet relevant nu de huidige opdracht een combinatie van schapenbegrazing en maaien omvat.

Evenmin wordt volgens de verzoekende partij rekening gehouden met de eigenheid van de inschrijver. Zij wijst er daarbij op dat de verzoekende partij een eenmanszaak is, wiens beheermodel en werkmethode te onderscheiden is van grote ondernemingen en zij aan ecologische begrazing doet hetgeen gepaard gaat met een andere werkmethode en ander materieel.

Voorts doet de verzoekende partij gelden dat de verwerende partij het algemeen prijsonderzoek niet op zorgvuldige wijze heeft gevoerd doordat zij geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid geboden door artikel 84 van de wet van 17 juni 2016 en artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 om vooraf bij de inschrijver de nodige inlichtingen in te winnen, doordat zij geen advies heeft ingewonnen bij derden en doordat evenmin blijkt dat een vergelijking is uitgevoerd met de andere inschrijvingsprijzen.

Bovendien werd volgens de verzoekende partij ook het transparantiebeginsel geschonden doordat zij op geen enkel ogenblik werd geïnformeerd over de criteria die werden gehanteerd om vast te stellen dat er sprake zou zijn van een schijnbaar abnormale prijs.

In de tweede plaats voert de verzoekende partij kritiek tegen het door de verwerende partij gevoerde bijzonder prijsonderzoek.

Zij doet in dat verband vooreerst gelden dat de verwerende partij in het kader van de vraag tot prijsverantwoording niet heeft gecommuniceerd dat er sprake zou zijn geweest van een “schijnbaar abnormaal lage prijs”, laat staan dat de reden hiervoor werd meegedeeld en dat zij evenmin werd ingelicht over de door de verwerende partij nuttig geachte toelichting over de specifieke punten die in hoofde van de verwerende partij vragen hebben doen rijzen. Verder inzicht daarover werd evenmin verschaft in de bijkomende vraag tot prijsverantwoording van 6 mei 2025, noch via telefonisch contact. Zij betoogt dat haar aldus de mogelijkheid werd ontnomen om op nuttige wijze uiteen te zetten waarom de door haar voorgestelde prijs als normaal kan worden beschouwd.

Voorts doet de verzoekende partij gelden dat de door haar voorgestelde prijs “uitsluitend” niet marktconform werd beschouwd ingevolge de vergelijking met “verschillende contracten voor groenonderhoud en het maaien van taluds” in het ambtsgebied van de verwerende partij, inlichtingen die duidelijk niet afkomstig zijn van de inschrijver, terwijl haar in weerwil van artikel 36, § 3, derde lid, van het koninklijk besluit van 18 april 2017, niet de kans werd geboden om daarop te reageren.

Zij betwist ook de niet-aanvaarding van de door haar versterkte prijsverantwoordingen door de verwerende partij. Zo benadrukt de verzoekende partij dat zij, ondanks het gebrek aan transparantie, een uitgebreide en becijferde toelichting heeft verschaft inzake de prijsopbouw, gebaseerd op diverse precieze en concrete feiten, die er duidelijk toe doet besluiten dat van enige abnormaal lage prijs geen sprake is. Zij werpt op dat de verwerende partij ook heeft erkend dat de verzoekende partij de nodige verantwoordingselementen heeft aangeleverd om te besluiten dat er geen sprake is van een abnormaal lage prijs, maar enkel gevraagd heeft om dit ook “cijfermatig” aan te tonen. Volgens de verzoekende partij heeft de verwerende partij de door haar verstrekte verantwoordingselementen, zoals de nabijheid van de percelen, het gebrek aan overheadkosten als eenmansbedrijf, de prijs opgenomen in de fiche beheerovereenkomst ‘maaïen met afvoer’, enzovoort, niet op een behoorlijke wijze in aanmerking genomen. Hetzelfde geldt voor de door de verzoekende partij overgemaakte (en opgevraagde) berekening. Ten onrechte wordt de prijsverantwoording in de bestreden beslissing afgewezen omdat er geen offertes of andere documenten zouden zijn overgemaakt. Het voegen van offertes betreft volgens haar geen wettelijke verplichting en er werd hiertoe aan haar ook geen vraag gesteld nu haar enkel bijkomend werd gevraagd om de eerder verstrekte prijsverantwoording cijfermatig aan te tonen.

Ten slotte merkt zij op dat de door haar ingediende prijs wel degelijk marktconform is en zet zij de redenen hiertoe uiteen.

Beoordeling

8. In het algemeen prijsonderzoek bedoeld in artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 moet de aanbestedende overheid nagaan of de

in de offertes aangeboden prijzen abnormaal lijken, met andere woorden of de ingediende offertes een aanwijzing bevatten dat deze abnormaal zouden kunnen zijn. Dat kan met name het geval zijn wanneer de in een offerte aangeboden prijs aanmerkelijk hoger of lager is dan de prijs van de andere offertes of dan de gebruikelijke marktprijs. In het kader van dit onderzoek kan de aanbestedende overheid, overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de wet van 17 juni 2016, de inschrijvers verzoeken alle nodige inlichtingen te verstrekken. Indien de ingediende offertes geen aanwijzing van een abnormale prijs bevatten, en de prijzen dus niet abnormaal hoog of laag lijken, mag de aanbestedende overheid doorgaan met de beoordeling van de inschrijvingen en de procedure tot gunning van de opdracht.

Indien daarentegen uit het prijsonderzoek overeenkomstig artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 blijkt dat er prijzen worden aangeboden die wel abnormaal laag of hoog lijken, met andere woorden indien er wel aanwijzingen bestaan dat een offerte abnormaal hoog of laag zou kunnen zijn, moet de aanbestedende overheid met toepassing van artikel 36 van het voornoemde besluit die prijzen nader onderzoeken om zich ervan te vergewissen dat dit niet het geval is. Te dien einde moet zij de betrokken inschrijver overeenkomstig artikel 36, §§ 1 en 2, bevragen en hem de mogelijkheid bieden om uiteen te zetten waarom zijn prijzen volgens hem niet abnormaal hoog of laag zijn. Overeenkomstig artikel 36, § 3, moet de aanbestedende overheid de ontvangen verantwoordingen vervolgens beoordelen en bepalen of het betrokken totale offertebedrag of het bedrag van een of meer niet-verwaarloosbare posten een abnormaal karakter vertoont, in welk geval zij de offerte moet weren omwille van de substantiële onregelmatigheid ervan.

Betreffende de beslissing om aan de verzoekende partij een prijsverantwoording te vragen

9. Wat de door de verzoekende partij aangevoerde kritieken in verband met het door de verwerende partij gevoerde algemeen prijsonderzoek betreft, herinnert de Raad van State eraan dat de aanbestedende overheid in het kader van het algemeen prijsonderzoek als bedoeld in artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 over een beoordelingsruimte beschikt om al dan niet over

te gaan tot een bijzonder onderzoek naar abnormale prijzen, als bedoeld in artikel 36 van het voornoemde besluit.

10. Te dezen blijkt uit het administratief dossier dat de offertes overeenkomstig artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 onderworpen zijn aan een algemeen prijsonderzoek op grond waarvan de verwerende partij heeft vastgesteld dat de totaalprijs van de verzoekende partij abnormaal laag lijkt.

In zoverre de verzoekende partij in dat verband betoogt dat de verwerende partij onzorgvuldig zou hebben gehandeld bij het hanteren van de betrokken criteria om vast te stellen dat er sprake zou zijn van een schijnbaar abnormale prijs kan zij op het eerste gezicht niet worden bijgevallen.

Uit de tabel ‘analyse der prijzen in het kader van het algemeen prijsonderzoek’ zoals opgenomen in het niet-vertrouwelijk gedeelte van het administratief dossier blijkt dat de verwerende partij in het kader van dat onderzoek onder meer is overgegaan tot een vergelijking van de prijzen van beide inschrijvers met de raming en met het gemiddelde van de inschrijvingsprijzen. Daarbij werd vastgesteld dat de totaalprijs van de verzoekende partij 39,18 % afwijkt van het ramingsbedrag van 42.500 euro.

11. In zoverre de verzoekende partij betoogt dat er sprake zou zijn van een onzorgvuldig algemeen prijsonderzoek omdat geen vergelijking is uitgevoerd met de andere inschrijvingsprijzen, lijkt het middel aldus feitelijke grondslag te missen.

12. Nu een dergelijke afwijking van het ramingsbedrag, waarvan de referentiewaarde niet wordt betwist, de aanbestedende overheid op het eerste gezicht reeds toeliet te oordelen dat er sprake is van een schijnbaar abnormaal lage totaalprijs en over te gaan tot een bijzonder prijsonderzoek, lijkt de verzoekende partij geen belang te hebben bij haar overige kritieken gericht tegen de in het kader van het algemeen prijsonderzoek gehanteerde criteria.

In elk geval blijkt op het eerste gezicht niet dat de aanbestedende overheid de grenzen van een zorgvuldige beoordeling te buiten is gegaan door in het kader van het algemeen prijsonderzoek tevens een vergelijking te hebben gemaakt met de prijs per m² van andere, weliswaar niet identieke, maar wel vergelijkbare opdrachten en met de prijs van machinaal maaien, ervan uitgaande dat deze prijs in de regel lager ligt dan in geval van een combinatie van schapenbegrazing en maaien zoals de voorliggende opdracht.

13. Er kan voorts op het eerste gezicht niet worden aangenomen dat de verwerende partij haar beoordelingsruimte te buiten is gegaan door een verantwoording voor de totaalprijs te vragen aan de verzoekende partij, die met haar offerte 39,18 % afwijkt van het ramingsbedrag van 42.500 euro, zonder eerst bijkomende inlichtingen te vragen op grond artikel 84 van de wet van 17 juni 2016 en artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017. Die ophelderingen moeten namelijk toelaten om het algemeen prijsonderzoek te voeren, waarbij het echter geenszins uit te sluiten valt dat dit onderzoek ook zonder die toelichting kan worden gevoerd. In het geval de totaalprijs op basis van het algemeen prijsonderzoek abnormaal laag lijkt, voert de aanbestedende overheid een prijs-of kostenbevraging uit op grond van artikel 36, § 1, van het koninklijk besluit van 18 april 2017, zonder dat de aanbestedende overheid voorafgaandelijk verplicht lijkt om navraag te doen bij derden of nazicht van statistische gegevens. Evenmin lijkt er op de verwerende partij een verplichting te rusten om de criteria uiteen te zetten op grond waarvan vastgesteld werd dat een totaalprijs abnormaal laag lijkt.

Betreffende het verzoek tot prijsverantwoording en de beslissing om de door de verzoekende partij verstrekte prijsverantwoording niet te aanvaarden

14. In de tweede plaats voert de verzoekende partij in haar middel kritiek tegen het door de verwerende partij gevoerde bijzonder prijsonderzoek. De grieven van de verzoekende partij hebben betrekking, enerzijds, op de prijsbevraging, en anderzijds, op de beoordeling van de ontvangen prijsverantwoording en substantieel onregelmatigverklaring van haar offerte op grond van de artikelen 36 en 76 van het koninklijk besluit van 18 april 2017.

15. In zoverre de verzoekende partij daarbij kritiek uit op de inhoud van het verzoek tot prijsverantwoording, merkt de Raad van State vooreerst op dat artikel 36, § 2, van het koninklijk besluit van 18 april 2017 niet bepaalt welke informatie de aanbestedende overheid bij een vraag tot prijsverantwoording aan de betrokken inschrijver moet geven.

Voorts wordt vastgesteld dat in het verzoek tot prijsverantwoording uitdrukkelijk werd gewezen op artikel 36, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 18 april 2017.

De verzoekende partij wist dienvolgens dat de verwerende partij, in het kader van het prijsonderzoek, tot het oordeel was gekomen dat de aangeboden prijs abnormaal leek. Ook wist de verzoekende partij, of behoorde zij te weten dat de verantwoording, zoals opgesomd in artikel 36, § 2, van het koninklijk besluit van 18 april 2017, met name verband kon houden met (1°) de doelmatigheid van het bouwproces, van het productieproces van de producten of van de dienstverlening, (2°) de gekozen technische oplossingen of de uitzonderlijk gunstige omstandigheden waarvan de inschrijver kan profiteren bij de uitvoering van de werken, de levering van de producten of het verlenen van de diensten, (3°) de originaliteit van de door de inschrijver aangeboden werken, producten of diensten, of (4°) de eventuele ontvangst van rechtmatig toegekende overheidssteun door de inschrijver.

Hoewel de verwerende partij hiertoe in beginsel niet verplicht was, heeft de verwerende partij bovendien een tweede verzoek tot prijsverantwoording gericht aan de verzoekende partij met het verzoek om een en ander ook cijfermatig verder toe te lichten.

16. In de mate dat de verzoekende partij voorts kritiek uit tegen de niet-aanvaarding van de door haar versterkte prijsverantwoordingen door de verwerende partij, brengt de Raad van State in herinnering dat de aanbestedende overheid bij de toepassing van artikel 36, § 3, van het koninklijk besluit van 18 april 2017 over een beoordelingsruimte beschikt om de gegeven prijsverantwoording al dan niet te aanvaarden.

De Raad van State mag zich, gesteld voor de toetsing van deze beoordeling, niet in de plaats stellen van het bestuur en zelf de beoordeling van de prijsverantwoording overdoen. Het komt aan de Raad van State enkel toe om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Hierbij moet zij op zorgvuldige wijze haar beslissing voorbereiden, hetgeen impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

Een vraag tot prijsverantwoording is een ernstige aangelegenheid, waarbij de om een prijsverantwoording gevraagde inschrijver op een overheidsopdracht dient te weten dat hij het risico loopt dat zijn offerte onregelmatig wordt verklaard. Hij mag zich niet beperken tot vaagheden en algemeenheden, maar dient zijn vermoedelijk abnormaal lage totaalprijs specifiek, concreet onderbouwd en zo volledig mogelijk gestaafd te verantwoorden. De bewijslast inzake de normaliteit van de abnormaal laag bevonden totaalprijs ligt bij de betrokken inschrijver.

17. Wat de door de verzoekende partij op 4 mei 2025 verstrekte prijsverantwoording betreft, gaat de vaststelling door de verwerende partij dat de verzoekende partij daarin nalaat om haar totaalprijs cijfermatig en met stukken gestaafd te onderbouwen, de grenzen van een zorgvuldige beoordeling niet te buiten.

Nadat zij hierover door de verwerende partij bijkomend werd bevraagd, wijst de verzoekende partij in haar tweede prijsverantwoording van 9 mei 2025 op de beperkte verplaatsingskosten en tijdbesteding, het feit dat “de mensen in de buurt” haar kennen en haar contacteren indien er een probleem rijst, dat zij een eenmansbedrijf is met ervaring, dat zij heeft geïnvesteerd, dat zij in een extra post voor namaaien voorziet indien nodig en dat zij beoogt om de zuidelijke delen die geschikt zijn voor de grasproductie voor veevoer hiervoor aan te wenden, waardoor de afvoerkost wegvalt. Zij becijfert de kosten voor de frequente controle, het plaatsen van flexinetten en het maaien van blokken en geeft eveneens een overzicht van bepaalde kosten. Als bijlage voegt zij ook een infofiche

beheerovereenkomsten ‘Maaien en Afvoer’ van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) van 2023, waaruit voor maaï- en afvoerwerkzaamheden een standaardtarief van 550 euro per hectare per maaibeurt blijkt.

De feiten tonen aldus op het eerste gezicht aan dat de verwerende partij de verzoekende partij daadwerkelijk de kans heeft gegeven om het vermoeden van een abnormale prijs te weerleggen.

18. Uit het verslag van nazicht blijkt voorts dat de prijsverantwoording van de verzoekende partij onder meer niet werd aanvaard omdat voor de kost voor het maaïen van de blokken geen verdere documentatie wordt gevoegd bij de prijsverantwoording dan de voormelde infofiche van de VLM. Daarbij wordt ook vastgesteld dat, hoewel de verzoekende partij in de prijsverantwoording meldt dat haar tarief gebaseerd is op een prijsvraag bij een loonwerker en geverifieerd is via diverse andere kanalen, hiervan geen verdere documentatie wordt toegevoegd. In dat verband wordt ook gewezen op het feit dat de verwerende partij op basis van de vergelijking met verschillende contracten voor groenonderhoud en het maaïen van taluds in haar ambtsgebied tot het oordeel kwam dat de door verzoekende partij voorgestelde prijzen voor het maaïen van de percelen niet marktconform zijn. Ook wordt de prijsverantwoording niet aanvaard omdat erin geen rekening wordt gehouden met de acties die nodig zijn om de delen, die geschikt zijn voor de grasproductie voor veevoer, hiervoor aan te wenden, terwijl de verzoekende partij ervan uitgaat dat hierdoor de afvoerkost wegvalt.

19. De voormelde motieven, die de verwerende partij voldoende kenbaar heeft gemaakt in het gunningsverslag dat in de bestreden gunningsbeslissing wordt bijgevalen, volstaan op het eerste gezicht om de offerte van de verzoekende partij substantieel onregelmatig te verklaren.

Anders dan de verzoekende partij het ziet, kan uit het verzoek tot bijkomende prijsverantwoording op het eerste gezicht niet worden afgeleid dat de verwerende partij daarin zou hebben erkend dat de verzoekende partij de nodige verantwoordingselementen zou hebben aangeleverd om te besluiten dat er geen sprake is van een abnormaal lage prijs.

Uit het gunningsverslag lijkt voorts op het eerste gezicht niet te kunnen worden afgeleid dat de verwerende partij geen rekening zou hebben gehouden met de door de verzoekende partij verstrekte verantwoordingselementen. Wel blijkt dat zij deze verantwoording niet afdoende heeft bevonden om de schijn van abnormaliteit die volgens de verwerende partij aan de totaalprijs kleefde, weg te nemen om de hiervoor onder punt 18 vermelde redenen.

In zoverre de verzoekende partij voorts betoogt dat haar prijsverantwoording ten onrechte niet werd aanvaard omdat er geen offertes of andere documenten zouden zijn overgemaakt, gaat zij eraan voorbij dat zij zich zelf in haar prijsverantwoording beroept op offertes, gangbare tarieven die zij zou hebben verkregen, een prijsvraag bij een loonwerker en prijsverificatie via diverse kanalen, zonder dat dit echter op enige wijze verder wordt gestaafd, behoudens de toevoeging van de voormelde algemene infofiche van de VLM met vermelding van een standaardtarief uit 2023. In het verslag aan de Koning bij artikel 36, § 2, van het koninklijk besluit van 18 april 2017 wordt bovendien aangestipt “dat een inschrijver zich niet eenvoudigweg kan beroepen op de met een winstmarge verhoogde prijs van een onderaannemer om zijn prijs uit te leggen. In dit geval is verdere informatie over de prijs van de onderaannemer vereist.”

In zoverre de verzoekende partij doet gelden dat het aan de verwerende partij toekwam om aan te tonen welke acties ontbraken om de afvoerkost te beschouwen als een fictieve post, miskent zij op het eerste gezicht dat bij een prijsverantwoording de bewijslast bij de betrokken inschrijver berust. Het staat aan die inschrijver om op een concrete en onderbouwde wijze het vermoeden van abnormaliteit van de prijs te weerleggen. Te dezen kwam het aldus aan de verzoekende partij toe om een en ander concreet te onderbouwen. Dat de afvoer zou “gebeuren via een officiële partner en conform de Vlarem wetgeving” mocht de verwerende partij aanmerken als onvoldoende om bij te dragen tot het weerleggen van het schijnbaar abnormaal karakter van de prijs. Dat opdat de grasproductie als veevoer kan worden aangewend en de afvoerkost wegvalt ook enkele acties nodig zijn, zoals het keren van het gras in het kader van de ruwvoerderwinning, die in de prijsverantwoording niet zijn vermeld en aldus niet in rekening lijken te worden gebracht, wordt door de verzoekende partij ook niet betwist.

20. Overeenkomstig artikel 36, § 3, derde lid, van het koninklijk besluit van 18 april 2017, mag de aanbestedende overheid, in het kader van de beoordeling van een prijsverantwoording, ook rekening houden met inlichtingen die niet afkomstig zijn van de inschrijver zelf. Deze gegevens moeten krachtens die bepaling dan wel eerst aan de inschrijver worden voorgelegd, teneinde hem de kans te geven hierop te reageren.

Te dezen rustte op de verwerende partij op het eerste gezicht geen verplichting om de prijzen verstrekt door andere marktdeelnemers in het kader van andere opdrachten mee te delen aan de verzoekende partij teneinde haar de kans te geven daarop te reageren.

De verzoekende partij lijkt immers niet te kunnen worden bijgevallen waar zij stelt dat haar prijsverantwoording “uitsluitend” niet werd aanvaard “ingevolge de vergelijking met ‘verschillende contracten voor groenonderhoud en het maaien van taluds’ in het ambtsgebied van verwerende partij”. Uit het gunningsverslag blijkt op het eerste gezicht dat het door een gebrek aan onderbouwing is dat de verzoekende partij het schijnbaar abnormaal karakter van de prijs, dat onder meer bleek uit de vergelijking met de prijzen van andere opdrachten, niet kon weerleggen. De voormelde prijzen lijken door de verwerende partij dan ook in de eerste plaats te zijn gehanteerd in het algemeen prijsonderzoek als een referentiekader om tot een schijnbare abnormaliteit van de prijs te besluiten, veeleer dan als inlichtingen niet afkomstig van de inschrijver zelf om in het kader van het bijzonder prijsonderzoek tot het abnormaal karakter van de prijs te besluiten.

De verplichting om in het kader van het bijzonder prijsonderzoek gegevens die niet afkomstig zijn van de inschrijver zelf aan hem voor te leggen ten einde hem de kans te geven hierop te reageren, kan bovendien niet los gezien worden van de andere bepalingen van de wetgeving en reglementering inzake overheidsopdrachten. In dit verband lijkt rekening te moeten worden gehouden met artikel 13, § 2, eerste lid, van de wet van 17 juni 2016, naar luid waarvan, “onverminderd de verplichtingen inzake de bekendmaking van gegunde overheidsopdrachten en de informatieverstrekking aan kandidaten, deelnemers en

inschrijvers, [...] de aanbesteder de informatie die hem door een ondernemer als vertrouwelijk is verstrekt, met inbegrip van eventuele fabrieks- of bedrijfsgeheimen en de vertrouwelijke aspecten van de offerte, niet bekend [maakt]”. Op het eerste gezicht lijken de inlichtingen die vanwege derden zijn verkregen in het bijzonder te bestaan uit prijzen voor gelijkaardige opdrachten verstrekt door andere marktdeelnemers die onder de toepassing van de voornoemde wetsbepaling lijken te vallen.

21. In zoverre de verzoekende partij ten slotte nog betoogt dat de door haar ingediende prijs wel degelijk marktconform is en de redenen hiertoe in haar verzoekschrift uiteen zet, gaat zij eraan voorbij dat de Raad van State zich, gesteld voor de toetsing van de beoordeling van de verstrekte prijsverantwoording in het kader van het bijzonder prijsonderzoek, niet in de plaats kan stellen van het bestuur en zelf de beoordeling van de prijsverantwoording overdoen.

22. De verzoekende partij maakt, gelet op al het voorgaande, op het eerste gezicht niet aannemelijk dat de aanbestedende overheid bij het algemeen en bijzonder prijsonderzoek en door te besluiten om de offerte van de verzoekende partij substantieel onregelmatig te verklaren de in het middel aangevoerde bepalingen en beginselen zou hebben geschonden.

Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

23. In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 4 en 83 van de wet van 17 juni 2016, artikel 76 van het koninklijk besluit van 18 april 2017, het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*, het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Zij merkt op dat in de bestreden beslissing als bijkomend motief voor de wering van haar offerte wordt opgenomen dat de aanbestedende overheid

van oordeel is dat de verzoekende partij onvoldoende schapen zou hebben om de opdracht uit te voeren.

Nochtans wordt het aantal schapen volgens de verzoekende partij geenszins opgenomen als gunningscriterium of enig ander criterium tot beoordeling van de offerte, laat staan dat dit gegeven zou worden aangemerkt als een element dat aanleiding zou kunnen geven tot de (substantiële) onregelmatigheid van de offerte in de zin van artikel 76, § 1, van het koninklijk besluit van 18 april 2017.

De opgegeven 2 GVE (groot vee eenheden) uit het bestek betreft volgens de verzoekende partij slechts een bepaling die voortvloeit uit het Mestdecreet en die enkel inhoudt dat deze waarde de maximale begrazing (aantal dieren) mag zijn om een 0-bemesting te hebben bij het grazen van dieren. In het bestek wordt uitdrukkelijk geen vaste hoeveelheid schapen opgelegd. Integendeel wordt de juiste inschatting van het benodigd aantal schapen uitdrukkelijk overgelaten aan de expertise van de opdrachtnemer. In het bestek wordt ook niet gevraagd om het aantal schapen op te geven in de offerte. Er is volgens de verzoekende partij dan ook geen enkele juridische grond om de inschrijver voorafgaand aan de uitvoering van de opdracht te bevragen over het aantal schapen dat hij zal gebruiken, en al zeker niet om de inschrijver op deze grond te weren.

Ondanks het feit dat hier geen enkele rechtsgrond toe bestaat, heeft de verzoekende partij bovendien op vraag van de verwerende partij bijkomende toelichting verschaft over het aantal schapen waarover hij beschikt en een stallijst bezorgd. In de bestreden beslissing wordt niet aangegeven waarom het opgegeven aantal schapen onvoldoende zou zijn om de opdracht uit te voeren, rekening houdende met de factoren vermeld in het bestek en de door de verzoekende partij verstrekte toelichting. In de gegeven omstandigheden vormt het beweerd gebrek aan schapen volgens de verzoekende partij geenszins een draagkrachtig motief om de offerte van de verzoekende partij te weren.

De vraag of er sprake is van voldoende schapen betreft volgens haar ook een kwestie van de uitvoering, niet van de gunning.

Door de offerte van de verzoekende partij op grond van een beweerd gebrek aan voldoende schapen te weren omdat zij reeds een andere opdracht gegund heeft gekregen, wordt volgens de verzoekende partij ook het gelijkheidsbeginsel geschonden ten aanzien van de overige inschrijvers die nog geen opdracht gegund hebben gekregen.

Beoordeling

24. In het tweede middel uit de verzoekende partij kritiek tegen het volgens haar bijkomend motief voor de wering van haar offerte dat zij onvoldoende schapen zou hebben om de opdracht uit te voeren.

De verwerende partij werpt in haar nota met opmerkingen een exceptie van gebrek aan belang bij het middel op in de mate dat minstens één van de overige, volgens haar op zichzelf staande motieven in de bestreden beslissing voor de substantiële onregelmatigheid van de offerte van de verzoekende partij overeind blijft.

25. Zoals reeds gebleken is uit de beoordeling van het eerste middel volstaan de onder punt 19 vermelde motieven, die de verwerende partij voldoende kenbaar heeft gemaakt in het gunningsverslag dat in de bestreden gunningsbeslissing wordt bijgevalen, op het eerste gezicht om de offerte van de verzoekende partij substantieel onregelmatig te verklaren.

De kritiek van de verzoekende partij op het andere motief voor de wering van haar offerte, waarin gesteld wordt dat de verzoekende partij over onvoldoende schapen zou beschikken om de opdracht uit te voeren, betreft bijgevolg kritiek op een overtollig motief die niet tot de schorsing van de bestreden beslissing kan leiden.

26. De verzoekende partij heeft bijgevolg geen belang bij het tweede middel, dat niet ontvankelijk lijkt.

VII. Besluit

27. Geen van de middelen is ernstig gebleken. De vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid dient dan ook te worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt de vordering.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 26 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op een juli tweeduizend vijfentwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Inge Vos,
bijgestaan door

Johan Pas,

De griffier

Johan Pas

staatsraad, waarnemend voorzitter,

griffier.

De voorzitter

Inge Vos