

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 263.892 van 7 juli 2025
in de zaak A. 245.032/XIV-39.818

In zake: de NV S.H.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Teerlinck, Louise Galot en Benjamin Descamps
kantoor houdend te 1040 Brussel
Ijzerlaan 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Financiën
die woonplaats kiest bij
de Centrale Rechtskundige Dienst van de FOD Financiën
gevestigd te 1030 Brussel
North Galaxy, Toren B
Koning Albert II-laan

Tussenkommende partij:

de NV S.B.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bob Martens en Andi Zrza
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 70
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 10 juni 2025, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “de gemotiveerde gunningsbeslissing van de verwerende partij van 21 mei 2025 om de opdracht voor ‘het drukken en couverteren van transactioneel drukwerk’ (bestek nr. S&L/DA/2024/029) te gunnen aan [de nv S.B.]”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 11 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.

Met een verzoekschrift van 18 juni 2025 heeft de [nv S.B.] gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 juni 2025 om 11:00 uur.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Peter Teerlinck en Benjamin Descamps, die verschijnen voor de verzoekende partij, adviseur Selim Dedeli, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaten Bob Martens en Andy Zrza, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Thomas Maes 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 “het drukken en couverteren van transactioneel drukwerk”.

De opdracht wordt gesloten voor een duur van vier jaar die op vijf jaar kan worden gebracht wanneer de opdracht die de voorliggende opdracht moet opvolgen niet op tijd kan worden gegund.

De FOD Financiën treedt op als aangewezen beheerder voor de plaatsing van deze occasionele gezamenlijke opdracht (artikel 48 van de wet van 17 juni 2016 ‘inzake overheidsopdrachten’ (hierna: de wet van 17 juni 2016)). Naast de FOD Financiën, zijn er nog een aantal (federale) “gebruikende partijen” die bestellingen kunnen plaatsen op basis van deze opdracht.

3.2. Als plaatsingsprocedure wordt gekozen voor een openbare procedure.

De opdracht wordt nationaal en Europees bekendgemaakt.

3.3. In het bestek dat op deze opdracht van toepassing is, zijn de volgende bepalingen in deze zaak relevant:

“C.2.6. De prijsinventaris en de prijzen

De prijsinventaris moet volledig ingevuld worden. Hij bevat met name de volgende gegevens:

- De forfaitaire eenheidsprijzen exclusief btw.
- Het bedrag van de btw.
- De forfaitaire eenheidsprijzen inclusief btw.

Met prijzen die op een andere plaats dan in de prijsinventaris worden vermeld, zal geen rekening gehouden worden.

Alle in het offerteformulier vermelde prijzen zijn verplicht uitgedrukt in euro.

Dit is een opdracht tegen prijslijst, wat betekent dat de eenheidsprijzen voor de verschillende posten forfaitair zijn en de hoeveelheden, voor zover er hoeveelheden voor de posten worden bepaald, worden vermoed of worden uitgedrukt binnen een vork. De posten worden verrekend op basis van de werkelijk bestelde en gepresteerde hoeveelheden.

Het samenvoegen of clusteren van posten is niet toegestaan.

De inschrijver wordt geacht in zijn prijzen alle mogelijke kosten te hebben meegerekend, met uitzondering van de btw.

De inschrijver verbindt zich ertoe om, behoudens prijsherziening, tijdens de hele duur van het contract de prestaties aan te rekenen tegen de in de inventaris ingevulde prijzen zonder toeslag.

[...]

C.3.5. Gunningscriteria

Om deze overheidsopdracht te gunnen, bepaalt de aanbestedende overheid de economisch meest voordelige offerte.

De regelmatige offertes van de inschrijvers zullen aan de onderstaande gunningscriteria getoetst worden.

Deze criteria zullen gewogen worden teneinde een eindklassement te bekomen.

De gunningscriteria zijn de volgende:

Criterium	Weging
1. De prijs	95/100
2. Ecologisch label voor enveloppen	5/100

C.3.5.1. Methode voor het bepalen van de voordeligste offerte

1. De prijs (95/100)

Opdat dit criterium berekend kan worden, vult de inschrijver de bijgevoegde prijsinventaris in en houdt hij hierbij rekening met de bepalingen van punt C.2.6.

De punten die toegekend worden voor dit criterium zullen berekend worden op basis van de volgende formule:

$$S = 95 \times \frac{LP}{OP}$$

waarbij:

S = de score die aan een offerte wordt toegekend voor het criterium 'prijs';

LP = de laagste prijs incl. btw voorgesteld in een regelmatige offerte,

OP = de prijs incl. btw van de geanalyseerde offerte = (260 x ZWSR) + (9.000 x KSR) + (260 x ZWRV) + (71.000 x KRV) + (18.000 x EnvC5/C6) + (100 x EnvC4)

Waarbij :

- ZWSR= prijs voor 1000 bladen papier in zwart/wit simple recto
- KSR = prijs voor 1000 bladen papier in kleur simple recto
- ZWRV = prijs voor 1000 bladen papier in zwart/wit recto/verso
- KRV = prijs voor 1000 bladen papier in kleur recto/verso
- EnvC5/C6 = prijs voor 1000 verzendklare documenten in enveloppen C5/C6
- EnvC4 = prijs voor 1000 verzendklare documenten in enveloppen C4

Het aantal punten wordt afgerond tot twee cijfers na de komma.

2. Ecologisch label voor enveloppen (5/100)

De inschrijver die, voor de enveloppes die voor deze opdracht zullen worden gebruikt, een EU Ecolabel, NF Environnement label, Blaue Engel label of gelijkwaardig^[...] kan voorleggen, krijgt voor dit gunningscriterium 5 punten.

De inschrijver die geen label kan voorleggen voor deze enveloppes krijgt voor dit gunningscriterium 0 punten.

C.3.5.2. Eindquotatie

De opdracht zal worden gegund aan de inschrijver met de hoogste eindquotatie, nadat de aanbestedende overheid ten opzichte van deze inschrijver de juistheid van zijn verklaring in het kader van het UEA

geverifieerd heeft door na te gaan of de inschrijver zich niet in een uitsluitingsgrond bevindt en of hij aan alle selectiecriteria voldoet.”

Voorts zijn de volgende technische voorschriften in deze zaak relevant.

“E.2.3. Eisen met betrekking tot het couverteren

Volgende eisen worden gesteld:

- Volgende formaten van enveloppen dienen mogelijk te zijn: C4 en C6/C5 (=Amerikaanse DL).
- Sommige documenten moeten worden gebundeld in pakketten van meer dan 100 bladzijden voor verzending in pakket. In de prijsinventaris (zie bijlage F.1) dient men de kosten voor het couverteren van zulk een verzending van meer dan 100 bladzijden in te vullen. Deze prijs telt niet mee voor de berekening van het gunningscriterium ‘prijs 95/100’. De voor dit type van verzending voorgestelde oplossing moet wel in de offerte verder worden toegelicht.

[...]”

Het bestek bevat in punt E.3.2. een overzicht van de geproduceerde volumes van het jaar 2023 van de FOD Financiën en in punt E.3.3. een overzicht van de vermoedelijke hoeveelheden, als volgt:

Type drukwerk	Raming voor 1 jaar	Raming voor 5 jaar (4 jaar + 1 jaar mogelijke verlenging)
1000 bladen papier in kleur – recto/verso	141.000	705.000
1000 bladen papier in zwart/wit – recto/verso	520	2.600
1000 bladen papier in kleur – recto	18.000	90.000
1000 bladen papier in zwart/wit – recto	520	2.600
1000 verzendklare enveloppen couverteren C5/C6	35.000	175.000
Couverteren van een zending van meer dan 100 bladzijden	250	1.250
1000 verzendklare enveloppen couverteren C4	200	1.000

In deel F. Bijlagen, wordt als bijlage 1 het ‘Offerteformulier met prijsinventaris’ gevoegd. De in te vullen inventaris is als volgt:

Productiemethode	Prijs excl. BTW	Bedrag BTW	Prijs incl. BTW
Drukken van 1000 bladen papier in zwart/wit in ‘simple recto’ modus			
Drukken van 1000 bladen papier in kleur in ‘simple recto’ modus			
Drukken van 1000 bladen papier in zwart/wit in ‘recto verso’ modus			
Drukken van 1000 bladen papier in kleur in ‘recto verso’ modus			
Kost van 1000 verzendklare documenten in enveloppen C5/C6 (=Amerikaanse DL)			
Kost van 1000 verzendklare documenten in enveloppen C4			
Kosten voor het couverteren van een verzending van meer dan 100 bladzijden BELANGRIJK: de voor dit type van verzending voorgestelde oplossing moet in de offerte verder worden toegelicht			

3.4. Er worden vier offertes ontvangen waaronder deze van de nv S.H. (dit is de verzoekende partij) en deze van de nv S.B. (dit is de tussenkomende partij).

3.5. Op basis van het gunningsverslag van 18 oktober 2024 beslist de minister van Financiën op 24 december 2024 om de opdracht te gunnen aan de nv S.B.

Deze beslissing wordt in haar tenuitvoerlegging geschorst bij arrest nr. 262.309 van 10 februari 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.309). Bij beslissing van 27 februari 2025 wordt deze beslissing ingetrokken.

3.6. Met een brief van 13 maart 2025 wordt aan de verzoekende partij, de tussenkomende partij en de derde inschrijver een bijkomende toelichting gevraagd betreffende hun prijzen voor bepaald posten, alsook betreffende hun

totaalprijs, met toepassing van artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017. Elk van deze inschrijvers deelt die toelichting tijdig mee.

3.7. Op 7 april 2025 wordt een nieuw gunningsverslag opgesteld.

Onder de hoofding ‘2. Geschiedenis van het dossier’ wordt vermeld: “De plaatsingsprocedure zelf blijft behouden. De aanbestedende overheid herneemt en bevestigt de evaluatiewerkzaamheden die van de eerste gunningsbeslissing kunnen behouden blijven voor het nemen van een nieuwe gemotiveerde gunningsbeslissing en vult deze aan met een diepgaander prijsonderzoek.”

Onder de hoofding ‘4. Onderzoek en evaluatie van de offertes’, ‘4.1. Controle van het uniform Europees aanbestedingsdocument (UEA) en van de uitsluitingsgronden’ wordt voorgesteld om de offerte van de nv A.P. niet toe te laten tot het vervolg van de procedure “wegens een substantiële onregelmatigheid door het niet-indienen van het UEA van de entiteit op wiens draagkracht men beroep wenst te doen”. De offertes van de nv G.J., de nv S.B en de nv S.H. worden toegelaten tot de fase van het regelmatigheidsonderzoek.

Onder de hoofding ‘4.2. Onderzoek van de regelmatigheid van de offertes’ wordt in het gunningsverslag onder meer het volgende gesteld:

“Overeenkomstig artikel 76 van het Koninklijk besluit van 18 april 2017 plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren, werd de offerte van de inschrijvers onderzocht vanuit het oogpunt van de regelmatigheid.

[...]

4.2.2. Nazicht offertes

[...]

Prijsonderzoek op grond van artikel 35 KB 18 april 2017

Overeenkomstig artikel 35 van het Koninklijk besluit van 18 april 2017 plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren, heeft de aanbestedende overheid de controle van de prijzen van de ingediende offertes uitgevoerd.

Er werd een schrijven op 13.03.2025 gericht aan de indieners van een formeel regelmatigte offerte, dit zijn de [de nv G.J, de nv S.B. en de nv S.H.] als aanzet van een uitgebreider prijsonderzoek waarbij vragen worden gesteld die ingevolge het schorsingsarrest van de Raad van State en de daarop volgende intrekking van 27.02.2025 van de gemotiveerde gunningsbeslissing, het mogelijk moeten maken het prijsonderzoek te kunnen afronden rekening houdend met de conclusies verwoord in het door de Raad genomen schorsingsarrest.

In praktijk werd aan elk van de drie voormelde inschrijvers die een formeel regelmatige offerte hadden ingediend, bijkomende uitleg gevraagd naar de vastgestelde procentuele afwijking van de bedragen van de raming met de ingediende offerteprijzen voor de diverse posten. Ook werd voor [de nv G.J.] en aan [de nv S.B.] gevraagd om de totaalprijs van de ingediende offertes te willen toelichten.

Er werd verzocht om uiterlijk op 21.03.2025 bijkomende uitleg te willen geven. [De nv S.H.] antwoordde op 20.03.2025, de [nv G.J. en nv S.B.] op 21.03.2025.

De antwoorden waren voldoende gedetailleerd voor de aanbestedende overheid om tot de volgende beoordeling te komen.

Beoordeling

[De nv S.H.] voert aan dat printvolumes stijgen terwijl de mailvolumes dalen. Dit heeft een belangrijke impact op de snelheid van de mailinglijn. De vertraging resulteert in een hogere eenheidsprijs, wordt geargumenteed. Daarnaast roept [de nv S.H.] in dat de kost van de enveloppen bij de toeleveranciers is gestegen.

[De nv S.B.] toont aan dat de kosten van de C5/C6 envelop aanzienlijk gedaald zijn terwijl [de nv S.H.] juist een prijsstijging heeft ondervonden bij de toeleveranciers. De aanbesteder heeft geen reden deze prijsstijging wat [de nv S.H.] betreft in twijfel te trekken maar stelt wel vast dat de parameters waarmee beide inschrijvers hebben moeten rekening houden niet gelijklopend zijn.

[De nv S.H.] voert tevens aan dat de hogere couverteerprijs voor de enveloppen C5/C6 en C4 ook te verklaren is door de hogere vaste kosten wegens de lagere volumes.

Dat lagere volumes leiden tot hogere kosten per eenheid, blijkt dan weer niet uit het geringe prijsverschil dat [de nv S.H.] als offerteprijs indient tussen de C5/C6 envelop en de C4 envelop (zie verder).

De aanbestedende overheid geeft geen waardeoordeel over de bedrijfsvoering. De winstgevendheid van een bedrijf en de prijsbepaling die hiermee verband houdt, wordt door diverse factoren beïnvloed. Er is de vraag in verhouding tot het aanbod, de vaste kosten gespreid over het verkoopvolume, de structuur van de vaste kosten, de competitiviteit binnen de markt en de elasticiteit van de vraag die toelaat middels grotere verkoopvolumes de vaste kosten per eenheid te doen dalen.

De aanbestedende overheid stelt vast dat inschrijvers actief in dezelfde sector niet noodzakelijkerwijze op dezelfde wijze voorrang geven aan dezelfde winstbepalende factoren.

De overheid dient echter enkel na te gaan wat normaal is en wat niet meer normaal, ergo ‘abnormaal’ is of zou kunnen zijn. [De nv S.B.] kan de bijkomende volumes van de overheidsopdracht perfect optimaliseren in zijn bestaande capaciteit zonder dat bijkomende investeringen nodig zijn. [De nv S.B.] onderbouwt de prijzen die zij voor papier en enveloppen betaalt door de offertes toe te voegen die zij zelf van de toeleveranciers heeft ontvangen.

Belangrijk is daarbij op te merken dat waar [de nv S.H.] de hogere prijzen van toeleveranciers voor de couvertering inroept, [de nv S.B.] juist kan aantonen dat de prijzen van de toeleveranciers gedaald zijn omwille van de daling van de grondstoffenprijzen.

De belangrijkste elementen die [de nv S.B.] in staat stellen om een scherpere offerte te kunnen indienen zijn de uitzonderlijke prijsonderhandelingen met de partners van [de nv S.B.], de grote korting die hierdoor op de clickprijs kon verkregen worden, de mogelijkheid de Fedopress volumes perfect te absorberen zonder bijkomende investeringen en de veelzijdigheid van het personeel waardoor geen bijkomende aanwervingen nodig zijn. Opgemerkt dient te worden dat de click prijzen van [de nv S.H.] zelfs nog iets prijsgunstiger zijn dan die van [de nv S.B.].

[De nv S.B.] zal twee omslagendruksystemen aankopen en geeft aan wat hiervoor de kost is voor 1000 geproduceerde omslagen. Met deze kost is rekening gehouden in de prijszetting.

De aanbestedende overheid stelt vast dat de uitvoerig gedocumenteerde prijsuiteenzetting enkel kan bevestigen dat de prijzen van [de nv S.B.] normale prijzen zijn die economisch haalbaar zijn en aangepast aan de marktsituatie. [De nv S.B.] geeft ook aan dat aan een andere grote regionale aanbesteder in een recent verleden zelfs lagere prijzen konden worden aangeboden en dat die toen aanvaard werden. Het betreft een aanbesteding waar ook [de nv S.H.] aan deelnam. Het relatieve prijsverschil met [de nv S.B.] lag toen zelfs iets lager, wat aangeeft dat het niet zozeer [de nv S.B.] is die goedkoper is geworden maar wel [de nv S.H.] duurder wanneer hun huidige offertes vergeleken worden met de offertes die zij voor een grote regionale aanbesteder hadden ingediend.

Hoewel de aanbestedende overheid de prijzen van beide inschrijvers normaal acht, is zij van oordeel dat de bedrijfseconomische omstandigheden waaronder de contracten die met partners/toeleveranciers konden worden afgesloten een positieve evolutie hebben ondergaan bij [de nv S.B.] terwijl dit niet over de gehele lijn het geval is voor [de nv S.H.]. Zo is de C5/C6 envelop bij [de nv S.H.] duurder geworden bij de toeleverancier terwijl deze juist sterk gedaald is bij de toeleverancier van [de nv S.B.].

[De nv S.B.] toont aan de hand van de offerte van de eigen toeleverancier aan hoe een enorm het volumeverschil tussen de C5/C6 envelop en de C4 envelop resulteert in het grote prijsverschil tussen beide enveloppen. Dat dit op eenzelfde wijze doorwerkt in de marge die [de nv S.B.] neemt, lijkt de aanbestedende overheid bedrijfseconomisch verantwoord te zijn. Dat dit enorme volumeverschil tussen de C5/C6 envelop niet doorwerkt in de offerte van [de nv S.H.] wordt door de aanbestedende overheid enkel vastgesteld. Het is immers niet aan de aanbestedende overheid om de bedrijfsvoering van de inschrijvers op opportuniteit te beoordelen. [De nv S.H.] heeft echter in zijn verzoekschrift voor de Raad van State dat geleid heeft tot de schorsing en vervolgens intrekking van de eerste gunningsbeslissing, zich niet uitgelaten over de veel hogere prijs van C4 envelop bij [de nv S.B.] en ook hier is het niet aan de aanbestedende overheid om het verschil in prijzenpolitiek tussen beide inschrijvers een waardeoordeel toe te kennen.

Het prijsonderzoek heeft zich ook gericht tot [de nv G.J.]. Het geschil voor de Raad van State betrof niet de offerte van [de nv G.J.]. Weliswaar is deze in alle opzichten duurder dan deze van de twee andere regelmatige inschrijvers maar de aanbestedende overheid heeft een antwoord van deze inschrijver gekregen dat voor de aanbestedende overheid enkel bevestigt dat deze offerte volledig normaal is, conclusie die ook reeds uit het prijsonderzoek voor de eerste gunningsbeslissing bleek.

Een element dat bij het prijsonderzoek een rol speelt zonder de maatstaf te mogen zijn in de beoordeling van de ontvangen offertes is de raming van de opdracht. Voor een aanbestedende overheid is het normaal dat de raming teruggaat op een vorige opdracht maar voor aanbestedende overheid heeft die raming niet tot doel de potentiële inschrijvers richting te geven wat zij voor de huidige opdracht als offertebedrag moeten indienen. Doel is immers de economisch meest gunstige offerte te ontvangen. De raming bepaalt voor de overheid wat zij nog als aanvaardbare offerte kan aannemen en derhalve niet als ongeschikte offerte moet weren om voor gunning in aanmerking te komen. Tevens is de raming belangrijk voor de keuze van de plaatsingsprocedure. Waar de overheid de ingediende offertes van een vorige opdracht niet kan gebruiken als beslissend voor de vergelijking van de offertes in het huidig prijsonderzoek, kan zij evenmin de huidige raming die op de vorige opdracht werd gebaseerd gebruiken om deze als doorslaggevend te

beschouwen in het huidige prijsonderzoek. De overheid is zelf niet actief in de sector en wordt niet geacht de evolutie in een bepaalde sector zodanig op te volgen dat zij de gedaalde prijzen had kunnen voorzien in de totale raming voor een nieuwe opdracht.

Overwegende dat de beoordelingsbevoegdheid van de aanbestedende overheid ten aanzien van de normaliteit van de prijzen van een inschrijving in hoofdzaak tot doel heeft om na te gaan of de aangeboden prijs de inschrijver in staat stelt om de verplichtingen uit het bestek na te komen, zowel wat de technische kwaliteit als wat de termijnen betreft, en elke speculatie uitsluit die nadelig zou zijn voor de fundamentele belangen van de aanbestedende overheid en van de publieke middelen.

Overwegende dat de aanbestedende overheid van mening is dat het met de door [de nv G.J., de nv S.H. en de nv S.B.] geboden prijzen mogelijk is de prestaties beschreven in het bestek met nummer S&L/DA/2024/029 uit te voeren, worden de prijzen die worden geboden door [de nv G.J., de nv S.H. en de nv S.B.] door de aanbestedende overheid als normaal beschouwd.

4.2.3. Conclusie van de regelmatigheid

Gelet op wat voorafgaat;

Overeenkomstig artikel 76 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren;

Wordt de offerte van [de nv G.J., de nv S.H. en de nv S.B.] als regelmatig beschouwd.”

Vervolgens wordt in het gunningsverslag, onder de hoofding ‘4.3. Onderzoek van de offertes met betrekking tot de gunningscriteria’ het volgende vermeld:

“4.3.1. Methode voor het bepalen van de voordeligste offerte
[...]

4.3.2. Conclusie van de analyse

4.3.2.1. De prijs (95 punten)

Overwegende dat de laagste prijs incl. btw voorgesteld in een regelmatige offerte (LP), 1.385.534,70 euro bedraagt, werden volgende scores (S) toegekend:

Offerte	Prijs offerte (OP)	Score op 95 (S)
[de nv G.J.]	€ 2.180.211,40	60,37
[de verzoekende partij]	€ 1.831.900,31	71,85
[de gekozen inschrijver]	€ 1.385.534,70	95

4.3.2.2. Ecologisch label voor enveloppen (5/100)

Overwegende dat alle inschrijvers een ecologisch label voor de enveloppes konden voorleggen, werden volgende scores toegekend:

Offerte	Ecolabel enveloppen	Omschrijving label	Score op 5
[de nv G.J.]	ja	Blaue Engel	5
[de verzoekende partij]	ja	Blaue Engel	5

[de gekozen inschrijver]	ja	Blaue Engel	5
--------------------------	----	-------------	---

4.3.3. Samenvattende tabel

Gunningscriteria	[de nv G.J.]	[de verzoekende partij]	[de gekozen inschrijver]
Prijs (95/100)	60,73	71,85	95
Ecolabel Enveloppes (5/100)	5	5	5
Totaalscore	65,37	76,85	100

[...]”.

In het gunningsverslag wordt tot slot voorgesteld om de opdracht te gunnen aan de nv S.B die de hoogste eindscore behaalt en door de aanbestedende overheid wordt beschouwd als de economisch meest voordelige offerte.

3.8. Op basis van dit gunningsverslag beslist de minister van Financiën op 21 mei 2025 om de opdracht (opnieuw) te gunnen aan de nv S.B.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Tussenkoms

4. De nv S.B. blijkt voordeel te halen uit de bestreden beslissing en heeft er belang bij dat de vordering wordt afgewezen. Bijgevolg wordt haar verzoek tot tussenkoms ingewilligd.

V. Verzoek tot vertrouwelijke behandeling van bepaalde stukken

5. De verzoekende partij, de verwerende partij en de tussenkomende partij 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.

Er zijn geen gronden aangevoerd door de partijen om het aangevoerde vertrouwelijk karakter ervan, althans in deze fase van het geding, te

lichten. De Raad van State mag overigens deze stukken in zijn beoordeling betrekken.

VI. 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’, 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.

VII. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

7. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van de artikelen 81 en 84 van de wet van 17 juni 2016, van de artikelen 35 en 36 van het koninklijk besluit van 18 april 2017, evenals “van het gelijkheidsbeginsel, de zorgvuldigheidsplicht, de formele- en materiële motiveringsplicht, artikel 5, 9°, van de Rechtsbeschermingswet van 17 juni 2013, en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’”.

De verzoekende partij stelt vast dat uit de nieuwe gunningsbeslissing opnieuw geen deugdelijk en zorgvuldig onderzoek op de totaalprijs en de genoemde deelprijs blijkt en de thans opgegeven motivering “vaag en/of onduidelijk en/of onsamenvattend en/of irrelevant en/of foutief” is. Zij herneemt dan ook de twee middelonderdelen uit haar voorgaand verzoekschrift tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, en formuleert kritiek op de in de bestreden beslissing opgegeven nieuwe motivering.

8. In een eerste onderdeel “de zeer lage totaalprijs van de gekozen inschrijver is niet deugdelijk en zorgvuldig onderzocht; de motivering om die prijs niet abnormaal te achten faalt”, stelt de verzoekende partij dat uit de totaalprijzen zoals opgenomen in de bestreden beslissing, een zeer groot verschil blijkt tussen enerzijds de totaalprijs van de gekozen inschrijver en anderzijds de totaalprijzen van de twee andere gerangschikte inschrijvers. Deze van de gekozen inschrijver ligt meer dan 24% onder de prijs van de verzoekende partij en meer dan 36% onder de prijs van de derde gerangschikte inschrijver. De verzoekende partij stelt dat zij een zeer scherpe prijs heeft geboden die een stuk onder de prijs lag waarmee zij de vorige gelijkaardige opdracht in 2022 heeft behaald en waarop de aanbestedende overheid zich heeft gebaseerd voor de raming van onderhavige opdracht. Volgens haar valt het niet te begrijpen “hoe de gekozen inschrijver daar nog eens bijna 25% onder zou kunnen duiken”. Het betreft *in casu* immers in hoofdzaak de productie van drukwerk en het onder omslag brengen van drukwerk zodat kan worden verwacht dat de prijzen voor dergelijk hoofdzakelijk machinaal werk dicht bij elkaar liggen.

De verzoekende partij stelt vast dat, hoewel de Raad van State in voornoemd arrest nr. 262.309 duidelijk heeft gesteld dat de totale offerteprijs van de gekozen inschrijver “kennelijk in niet onaanzienlijke mate lager ligt dan deze van de twee gerangschikte offertes” en niet onaanzienlijk onder de raming ligt, en dat minstens het algemeen prijsonderzoek op de totaalprijs van de nv S.B. niet naar behoren was gevoerd, de verwerende partij opnieuw geen deugdelijk en grondig prijsonderzoek naar de totaalprijs van de nv S.B. heeft gevoerd.

De verzoekende partij bekritiseert alsdan de motieven *in concreto* in de volgorde van het gunningsverslag en telkens na citaat van de betrokken motieven. Deze argumenten zullen hierna bij de beoordeling worden weergegeven en besproken.

Zij besluit dat, aangezien de totaalprijs van de gekozen inschrijver veel lager lag dan de totaalprijs van de twee andere gerangschikte offertes, en nog eens veel lager dan de geraamde totaalprijs, en gelet op de manifest onafdoende toelichting die de nv S.B. over haar totaalprijs heeft gegeven, de

verwerende partij de totaalprijs van de gekozen inschrijver als schijnbaar abnormaal laag had moeten beschouwen, en tot een formele bevraging van de gekozen inschrijver in toepassing van artikel 36 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 had moeten overgaan. Minstens had de verwerende partij de totaalprijzen, en zeker de totaalprijs van de gekozen offerte zorgvuldig moeten onderzoeken in het kader van het algemeen prijsonderzoek in toepassing van artikel 35 van datzelfde koninklijk besluit. Zelfs indien de Raad van State zou oordelen dat geen formele bevraging op basis van artikel 36 had moeten plaatsvinden op de totaalprijs, en dat er geen formele motivering op dat punt had moeten worden gegeven in de gunningsbeslissing zelf of het daaraan onderliggende gunningsverslag, dan nog moet de verwerende partij kunnen aantonen aan de hand van haar administratief dossier dat een zorgvuldig en deugdelijk onderzoek op de totaalprijzen is gebeurd.

9. In een tweede onderdeel “de prijs die door de gekozen inschrijver is opgegeven voor de post ‘Kost van 1000 verzendklare documenten in enveloppen C5/C6 (=Amerikaanse DL)’ is niet deugdelijk en zorgvuldig onderzocht” stelt de verzoekende partij dat dit een belangrijke post betreft, die wordt geraamd op 35 miljoen eenheden per jaar. Volgens de verzoekende partij heeft de Raad van State in voornoemd arrest nr. 262.309 feitelijk reeds vastgesteld dat de door de nv S.B. opgegeven eenheidsprijs aanzienlijk onder de raming ligt, en minder dan de helft bedraagt dan de eenheidsprijs van de twee andere inschrijvers, en ook reeds geoordeeld dat de in het kader van artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 gevraagde toelichting van de nv S.B. niet afdoende was en de verwerende partij tot de formele bevraging van artikel 36 van datzelfde koninklijk besluit had moeten overgaan. Uit het nieuwe gunningsverslag blijkt evenwel dat de verwerende partij voor deze post niet tot die formele bevraging van de nv S.B. in toepassing van artikel 36 is overgegaan, doch zij zich heeft beperkt tot het nogmaals vragen van een toelichting. De verwerende partij heeft daarmee het gezag van gewijsde van het eerdere schorsingsarrest miskend.

Volgens de verzoekende partij is het nieuwe prijsonderzoek hoe dan ook niet deugdelijk gebeurd. Zij stelt vast dat de verwerende partij in het gunningsverslag geen specifiek onderdeel heeft voorzien waarin de toelichting van de nv S.B. omtrent deze post specifiek is besproken, waardoor het

formelemotiveringsbeginsel is geschonden. Wat de kritiek op de algemene en vage motieven betreft, verwijst de verzoekende partij naar de bespreking ervan in het eerste middelonderdeel. Voorts formuleert zij kritiek op één specifieke toelichting en onderliggend bewijsstuk dat door de nv S.B. is aangeleverd ter rechtvaardiging van de prijs voor deze post. In wezen stelde de nv S.B. in haar toelichting blijkbaar dat de kosten van de enveloppen C5/C6 zijn gedaald zijn, en als onderliggend bewijsstuk heeft zij blijkbaar een offerte van een toeleverancier bijgebracht. De verwerende partij heeft die toelichting zonder nader onderzoek aanvaard, waarmee zij manifest tekort is geschoten aan haar plicht om een zorgvuldig onderzoek te voeren en haar beslissing deugdelijk te motiveren. Vooreerst blijkt immers nergens objectief uit dat de marktprijs voor de enveloppen inderdaad zou zijn gedaald als gevolg van de daling van de prijs van de grondstoffen, waarbij trouwens de referentieperiode niet is opgegeven, en al helemaal niet dat de prijs van de grondstoffen dermate is gedaald dat ze een verschil van meer dan de helft met de door de twee andere inschrijvers opgegeven prijs kan verklaren. Vanzelfsprekend zou dergelijke daling immers ook doorgewerkt hebben in de eenheidsprijzen die de twee andere inschrijvers voor deze post hebben opgegeven. De verzoekende partij verwijst naar het eerste middelonderdeel waarin zij heeft aangetoond dat de prijzen voor de grondstoffen juist niet gedaald zijn in de betrokken periode (eind 2021-begin 2022/eind 2024), maar (ernstig) zijn gestegen. Voorts herhaalt de verzoekende partij dat het louter bijbrengen van een offerte van een leverancier niet volstaat als bewijs dat het geen abnormale prijs betreft. Het is dan immers de offerte van die leverancier die op abnormale prijzen moet onderzocht worden. Wat ten slotte het argument van de verwerende partij betreft, dat het haar niet toekomt om de marktprijzen te kennen dan wel na te gaan in het kader van het onderzoek van de prijscontrole, verwijst de verzoekende partij eveneens naar wat zij daaromtrent in het eerste middelonderdeel heeft uiteengezet.

Beoordeling

Vooraf

10. Artikel 84 van de wet van 17 juni 2016 luidt:

“De aanbestedende overheid voert een prijzen- of kostenonderzoek uit op de ingediende offertes, overeenkomstig de door de Koning te bepalen nadere regels. De Koning kan in uitzonderingen voorzien op het prijzen- of kostenonderzoek voor de door Hem te bepalen opdrachten. Op haar verzoek verstrekken de inschrijvers tijdens de plaatsingsprocedure alle nodige inlichtingen om dit onderzoek mogelijk te maken.”

Artikel 35 van het koninklijk besluit plaatsing 2017 luidt:

“De aanbestedende overheid onderwerpt de ingediende offertes aan een prijs- of kostenonderzoek. Daartoe kan de aanbestedende overheid, overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de wet, de inschrijvers verzoeken alle nodige inlichtingen te verstrekken.”

Artikel 36, § 1, van datzelfde besluit luidt:

“Indien uit het prijs- of kostenonderzoek overeenkomstig artikel 35 blijkt dat er prijzen of kosten worden aangeboden die abnormaal laag of hoog lijken, voert de aanbestedende overheid een bevraging van deze laatste uit. [...]”

11. Het algemeen prijsonderzoek in de zin van artikel 35 van het koninklijk besluit plaatsing 2017 vereist een nauwgezette controle van alle bedragen van alle offertes en een onderlinge prijsvergelijking van alle eenheids- en totaalprijzen van de offertes, teneinde na te gaan 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.

De verwerende partij beschikt in het kader van dat algemeen prijsonderzoek als aanbestedende overheid over een beoordelingsruimte om alsdan al dan niet over te gaan tot een bijzonder onderzoek naar abnormale prijzen.

Ook al vormt het feit dat de gekozen inschrijver een offerte met een aanzienlijk lagere prijs biedt dan andere inschrijvers doorgaans een aanwijzing dat de geboden prijs abnormaal laag zou kunnen zijn, wat dan aanleiding is voor de aanbestedende overheid om een prijsverantwoording te vragen in de zin van 36, § 1, van het koninklijk besluit plaatsing 2017, toch hoeft dit niet altijd zo te zijn.

De Raad van State mag, gesteld voor de toetsing van de beoordeling van de motieven van een aanbestedende overheid om prijzen al dan niet als abnormaal te beschouwen en om al dan niet een prijsverantwoording te vragen, zijn eigen beoordeling niet in de plaats stellen van die van het bestuur. Het komt aan de Raad van State enkel toe om desgevraagd na te gaan of de betrokken motieven van dat onderzoek naar behoren zijn bewezen en of de beoordeling van het bestuur met de vereiste zorgvuldigheid en binnen de perken van de redelijkheid is geschied.

12. In dit verband herinnert de Raad van State eraan dat indien een aanbestedende overheid in het kader van het algemeen prijs- en kostenonderzoek met toepassing van artikel 84 van de wet van 17 juni 2016 en artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 tot de vaststelling komt dat er geen abnormale prijzen zijn, de formelemotiveringsplicht niet vereist dat dit onderzoek *in extenso* wordt weergegeven in het gunningsverslag of in de bestreden beslissing. Op grond van de materiëlemotiveringsplicht moet echter wel uit het administratief dossier blijken dat de aanbestedende overheid een algemeen prijs- en kostenonderzoek heeft gevoerd, onder meer dat zij de prijzen van elke offerte op zorgvuldige wijze heeft nagekeken. De motieven op grond waarvan zij alsdan van oordeel is dat de aangeboden prijzen niet abnormaal zijn, dienen dan eveneens uit het dossier te blijken.

Eerste onderdeel

13. In een eerste onderdeel van enig middel voert de verzoekende partij kritiek op het onderzoek van de totaalprijs aangeboden door de tussenkomende partij.

14. Zoals hoger weergegeven (zie *supra* punt 3.3) wordt in punt C.2.6. van het bestek bepaald dat het een opdracht tegen prijslijst betreft, en de inschrijvers de prijsinventaris (bijlage F.1. bij het bestek), volledig dienen in te

vullen, namelijk de forfaitaire eenheidsprijzen exclusief en inclusief btw, voor in totaal zeven posten. In punt C. 3.5.1. van het bestek wordt beschreven op welke wijze de totale offerteprijs alsdan wordt berekend, als volgt : “OP = de prijs incl. btw van de geanalyseerde offerte = $(260 \times \text{ZWSR}) + (9.000 \times \text{KSR}) + (260 \times \text{ZWRV}) + (71.000 \times \text{KRV}) + (18.000 \times \text{EnvC5/C6}) + (100 \times \text{EnvC4})$ ”. In punt E.2.3. van het bestek wordt gesteld dat de prijs voor de kosten voor het couverteren van een verzending van meer dan 100 bladzijden niet meetelt voor de berekening van het gunningscriterium ‘prijs 95/100’. Voor deze berekening lijkt aldus rekening te worden gehouden met de vermoedelijke hoeveelheden voor vijf jaar, zoals weergegeven in punt E.3.3. (zie *supra* punt 3.3).

Uit stuk 10 ‘Exceltabel (in pdf-vorm neergelegd) (bijlage bij bericht van 24 september 2024, administratief dossier, stuk 17) met overzicht en vergelijking van de prijzen van de inschrijvers onderling en met de in de overheidsopdracht met kenmerk S&L/DA/2022/068 opgegeven prijzen’, stuk dat vertrouwelijk is neergelegd maar de Raad van State heeft kunnen inzien, blijkt dat de eenheidsprijzen aldus door de inschrijvers opgegeven in de voornoemde ‘Prijsinventaris’, alsook de totaalprijzen berekend volgens de voornoemde formule “OP”, werden vergeleken met enerzijds de gemiddelde eenheidsprijzen per post, en anderzijds met de geraamde eenheidsprijzen en de geraamde totaalprijs, alsook, wat de verzoekende partij en de tussenkommende partij betreft, met de eenheidsprijzen die de verzoekende partij en de nv B., zijnde de moedervereniging van de nv S.B., hebben aangeboden in hun “BAFO 2022”.

Uit het administratief dossier blijkt dat de verwerende partij, na voornoemd schorsingsarrest van 10 februari 2025, de drie inschrijvers bij brief van 13 maart 2025 om een toelichting heeft gevraagd betreffende hun totaalprijs en hun eenheidsprijzen voor nader genoemde posten, in toepassing van artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017. Wat die eenheidsprijzen betreft, wordt telkenmale geduid of deze boven of onder “het door de aanbestedende overheid maximaal geraamde bedrag voor deze post liggen”, alsook, bij bepaalde posten, boven of onder “de gemiddelde eenheidsprijs gebaseerd op alle regelmatige

offertes voor deze post”. Van een vergelijking met de “BAFO prijzen 2022” lijkt bijgevolg geen sprake (meer).

De tussenkomende partij heeft op 21 maart 2025 een zeer uitvoerige prijstoelichting verstrekt. De Raad van State heeft dit stuk, dat vertrouwelijk is, kunnen inzien. Uit die prijstoelichting blijkt dat de tussenkomende partij vooreerst de efficiëntie van het productieproces, technische oplossingen en concurrentievoordelen uiteenzet, naast een aantal implementatieprocessen die een onderscheidende factor kunnen uitmaken. Vervolgens geeft zij toelichting over de totaalprijs en de bevraagde eenheidsprijzen, met verwijzing naar de prijzen van papier en omslagen, de variabele productiekosten, de dalende trend in volumes, de veelzijdigheid van haar productiepersoneel en een vergelijking met andere, analoge projecten, en dit aan de hand van uitgebreid cijfermateriaal. Voorts worden offertes van toeleveranciers bijgevoegd die de opgegeven eenheidsprijzen voor onder meer papier, enveloppen en drukwerk onderbouwen.

15. In het gunningsverslag wordt het onderzoek van de door de drie inschrijvers verstrekte prijstoelichtingen uiteengezet (zie *supra* punt 3.7). De aanbestedende overheid besluit tot de normaliteit van de prijzen omdat zij van mening is dat het met de door de drie inschrijvers, waaronder de tussenkomende partij, geboden prijzen mogelijk is de prestaties beschreven in het bestek uit te voeren.

Wat het onderzoek van de prijzen aangeboden door de tussenkomende partij betreft, wordt in het gunningsverslag overwogen dat deze inschrijver aantoont dat de prijzen van de C5/C6-enveloppen bij zijn toeleverancier aanzienlijk zijn gedaald, in tegenstelling tot wat werd aangegeven door de verzoekende partij, waar net sprake was van prijsstijgingen, doch deze lagere prijzen aan de hand van de offerte van de eigen toeleverancier worden gestaafd; dat deze inschrijver de bijkomende volumes probleemloos kan opvangen binnen zijn bestaande capaciteit, zonder bijkomende investeringen, en dat hij dankzij uitzonderlijke onderhandelingen met zijn partners aanzienlijke kortingen heeft

bekomen op de clickprijzen; voorts dat hij geen bijkomend personeel dient aan te werven, onder meer vanwege de veelzijdigheid van zijn bestaande medewerkers. Ook wordt aangegeven dat twee nieuwe omslagendruksystemen zullen worden aangekocht, waarbij de bijhorende kostprijs per 1.000 geproduceerde omslagen expliciet werd opgenomen in de offerteprijs. De omstandigheid dat de inschrijver verwijst naar een eerdere, gelijkaardige opdracht voor een andere grote aanbestedende overheid, waarbij zelfs nog lagere prijzen werden aanvaard, bewijst luidens het gunningsverslag dat de prijzen normale prijzen zijn, die economisch haalbaar zijn en aangepast aan de marktsituatie. Tot slot wordt overwogen dat de tussenkomenende partij aantoont hoe een enorm volumeverschil tussen de C5/C6-enveloppen en de C4-enveloppen resulteert in een logisch groot prijsverschil tussen de beide enveloppen en een lagere marge per stuk, wat, in combinatie met de gedetailleerde prijsuiteenzetting, door de aanbestedende overheid als economisch plausibel werd beoordeeld.

De toelichting verstrekt door de tussenkomenende partij lijkt de verwerende partij dan ook een degelijk onderbouwd en gedetailleerd inzicht te hebben geboden in de wijze waarop de totaalprijs tot stand is gekomen. De verwerende partij lijkt op het eerste gezicht terecht op basis van de voorgelegde prijstoelichting te hebben mogen besluiten dat er voldoende elementen voorliggen die het normaal karakter van de totale offerteprijs van de gekozen inschrijver bevestigen, hoewel deze prijs aanzienlijk onder de raming en de prijzen van de overige inschrijvers ligt.

16. Voor zover, met wat voorafgaat, de kritieken van de verzoekende partij op elk van de motieven in het gunningsverslag nog niet zijn beantwoord, worden ze hierna onderzocht.

De verzoekende partij hekelt het feit dat, anders dan wordt vermeld in het gunningsverslag, in de brief van 13 maart 2025 aan de verzoekende partij geen sprake is van “procentuele” afwijkingen van de geraamde bedragen, maar wel van eenheidsprijzen die onder meer “onder” het door de aanbestedende

overheid maximaal geraamde bedrag liggen, alsook dat, anders dan wordt vermeld in het gunningsverslag, in die brief ook aan de verzoekende partij werd gevraagd haar totaalprijs toe te lichten. De verzoekende partij toont evenwel niet aan waartoe deze feitelijke kritiek dient te leiden. Anders dan zij stelt, blijkt uit het gunningverslag dat ook met haar toelichting rekening wordt gehouden.

Voor zover de verzoekende partij stelt dat het onmogelijk is dat de prijs van de C5/C6 enveloppen bij de toeleverancier van de tussenkomende partij is gedaald, terwijl deze prijs net is gestegen bij haar eigen toeleverancier, wordt zij op het eerst gezicht niet bijgevalen. Deze redenering veronderstelt dat de markt van enveloppen homogeen zou zijn en onderhevig aan eenvormige prijsevoluties. De verzoekende partij toont evenwel niet aan dat twee onderscheiden leveranciers van eenzelfde product in dezelfde tijdspanne hun prijzen steeds gelijktijdig laten stijgen of dalen. De tussenkomende partij maakt in haar verzoekschrift tot tussenkomst integendeel op het eerste gezicht aannemelijk dat de aangehaalde, algemene statistieken geen passend referentiekader bieden, de marktevolutie niet zo eenduidig is en de prijzen voor (enveloppe)papier sinds 2022 zowel gestegen als opnieuw gedaald zijn.

Voor zover de verzoekende partij benadrukt dat de verwerende partij de offertes van de toeleveranciers van de tussenkomende partij had moeten onderzoeken en een ruimer marktonderzoek had moeten voeren naar de evolutie van de grondstofprijzen, lijkt zij aan het algemeen prijsonderzoek met toepassing van artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 een te verregaande draagwijdte toe te kennen. Zij verwijst naar het verslag aan de Koning bij artikel 36 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 (BS 9 mei 2017) waarin wordt 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”. Deze betrokken passage kadert evenwel binnen het bijzonder prijsonderzoek met toepassing van artikel 36 van het koninklijk besluit van 18 april 2017. Bovendien verwijst de minister in die passus naar de in de praktijk frequent voorkomende

situatie dat een prijsverantwoording louter bestaat uit “een [met] winstmarge verhoogde prijs van een onderaannemer”, hypothese die te dezen niet voorligt.

Voor zover de verzoekende partij kritiek voert op het motief in het gunningsverslag dat zij aanvoert dat haar “hogere couverteerprijs voor de enveloppen C5/C6- en C4-enveloppen ook te verklaren is door de hogere vaste kosten wegens de lagere volumes [terwijl dit] dan weer niet [blijkt] uit het geringe prijsverschil dat [de nv S.H.] als offerteprijs indient tussen de C5/C6 envelop en de C4 envelop”, lijkt zij een zeer selectieve lezing te doen van de betreffende passage. In ieder geval lijkt het verschil in volume tussen de beide types van enveloppes niet de (enige) verklaring te zijn voor het prijsverschil tussen de beide inschrijvers. De tussenkomende partij lijkt terecht te stellen dat haar prijs, blijkens haar toelichting, is gesteund op een optimalisatie van het productieproces, zonder bijkomende vaste kosten, en niet op een louter “volume-afhankelijk model”.

Het argument van de verzoekende partij dat de motivering tegenstrijdig zou zijn waar enerzijds wordt gesteld dat de tussenkomende partij “de bijkomende volumes van de overheidsopdracht perfect [kan] optimaliseren in zijn bestaande capaciteit’, terwijl anderzijds wordt opgemerkt dat de tussenkomende partij “twee omslagendruksystemen [zal] aankopen”, kan evenmin worden aanvaard. In het gunningsverslag wordt immers ook gesteld dat met de kost voor de aankoop van deze machines “rekening [is] gehouden in de prijszetting”. De verwerende partij overweegt aldus dat deze investering een ingecalculerde factor is. De beide elementen – benutting van de bestaande capaciteit én de aankoop van bijkomende systemen om die capaciteit verder te optimaliseren – lijken op het eerste gezicht naast elkaar te kunnen bestaan, voor zover in die aankoop op voorhand is voorzien, deze verantwoord is vanuit efficiëntie-oogpunt en reeds werd verrekend in de opgegeven prijzen, wat te dezen het geval blijkt te zijn.

Voor zover de verzoekende partij stelt dat de aanbestedende overheid zich in het gunningsverslag op bepaalde punten zou hebben beperkt tot algemene en vage economische overwegingen over de prijszetting van de

tussenkomende partij, lijkt deze kritiek selectief op bepaalde zinnen te zijn toegespitst. Ook het verwijt dat in gunningsverslag standaardtermen als “uitzonderlijk”, “partner”, “veelzijdigheid van haar personeel” worden gebruikt, die volgens haar het prijsverschil tussen de inschrijvers onmogelijk kunnen verklaren, lijkt eerder semantische kritiek te zijn. De betreffende passages dienen te worden gelezen in het licht van de overige, concrete motieven betreffende de aangeboden prijzen.

Voorts lijkt de verwerende partij op het eerste gezicht wel rechtmatig te kunnen verwijzen naar een gelijkaardige, nog lopende opdracht die door een andere “grote” aanbestedende overheid werd geplaatst, en waarbij zelfs lagere prijzen aangeboden door de tussenkomende partij werden aanvaard, dit als geruststellend element inzake het normale karakter van de te dezen geboden prijzen. Er kan worden vastgesteld dat de tussenkomende partij in dit verband de nodige concrete bewijsstukken bij zijn prijstoelichting heeft gevoegd.

Het argument van de verzoekende partij ten slotte wat de overweging in het gunningsverslag inzake het realistisch karakter van de raming betreft, kan op het eerste gezicht evenmin worden bijgevalen. Een raming vormt een *ex ante* inschatting van de waarde van de opdracht, waarbij de aanbestedende overheid op basis van de haar vooraf ter beschikking staande gegevens zoals historische prijzen, algemene marktinformatie en interne kostenelementen, een zo goed mogelijk benaderende waarde toekent aan de prestaties die in het bestek worden gevraagd. Hoewel een raming een dienstig referentiepunt kan vormen bij een later prijsonderzoek, is de aanbestedende overheid op geen enkele wijze verplicht om offertes die onder de geraamde waarde liggen daarom alleen reeds als schijnbaar abnormaal te beschouwen. Wat bepalend is, is of na een zorgvuldig en objectief prijsonderzoek blijkt dat de betrokken inschrijving economisch verantwoord is en dat de inschrijver in staat is de verplichtingen van de opdracht op normale wijze na te komen. Te dezen blijkt bovendien dat de totaalprijs van de drie inschrijvers niet enkel werd vergeleken met de raming, maar ook met de gemiddelde totaalprijs.

17. De Raad van Stat stelt overigens vast dat, zoals de verzoekende partij zelf opmerkt, de post ‘Kost van 1000 verzendklare documenten in enveloppen C5/C6 (=Amerikaanse DL)’ een belangrijke post betreft, die in de tabel onder punt E.3.3. van het bestek wordt geraamd op 35 miljoen eenheden per jaar, zodat logischerwijze in het gunningsverslag, ook wat de totaalprijs betreft, de toelichting van de prijs voor deze post uitgebreid aan bod komt. Voor de andere belangrijke post ‘Drukken van 1000 bladen papier in kleur in ‘recto verso’ modus’, die wordt geraamd op 175 miljoen eenheden per jaar, zijn de eenheidsprijzen aangeboden door de verzoekende partij en de tussenkomende partij vergelijkbaar, reden waarom op het eerste gezicht de verwerende partij deze inschrijvers geen bijkomende toelichting voor de aangeboden eenheidsprijzen voor deze post heeft gevraagd. Deze twee posten samen lijken het overgrote deel van de totaalprijs te vertegenwoordigen, bij elke van de drie inschrijvers.

18. Gelet op al het voorgaande, dient te worden besloten, minstens op het eerste gezicht, dat de aanbestedende overheid rechtmatig de door de tussenkomende partij aangeboden totaalprijs als normaal mocht aanvaarden in het kader van een algemeen prijsonderzoek op grond van artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017. Er blijkt niet dat de verwerende partij geen andere keuze had dan de prijs als abnormaal laag aan te merken en het bijzonder onderzoek naar een abnormaal lage totaalprijs op grond van artikel 36 van datzelfde koninklijk besluit op te starten.

De verzoekende partij maakt bijgevolg op het eerste gezicht niet aannemelijk dat de verwerende partij, door de totaalprijs aangeboden door van de tussenkomende partij niet aan te merken als schijnbaar abnormaal laag, de in het middel aangehaalde beginselen en bepalingen zou hebben geschonden.

19. Het eerste onderdeel is niet ernstig.

Tweede onderdeel

20. In het tweede onderdeel van het enig middel voert de verzoekende partij kritiek op het onderzoek van de eenheidsprijs voor de post ‘Kost van 1000 verzendklare documenten in enveloppen C5/C6 (=Amerikaanse DL)’ aangeboden door de tussenkomende partij.

21. De post ‘Kost van 1000 verzendklare documenten in enveloppen C5/C6 (=Amerikaanse DL)’ lijkt op het eerste gezicht te bestaan uit enerzijds de kost voor de omslagen en anderzijds de kost voor het couverteren. Ook al wordt de eenheidsprijs aangeboden door de tussenkomende partij voor die post niet onder een afzonderlijke hoofding besproken, kan uit de bespreking in het gunningsverslag van de kosten die verband houden met de voornoemde kosten op het eerste gezicht wel worden afgeleid op grond van welke motieven de verwerende partij besluit tot de normaliteit van die eenheidsprijs, zodat de aangevoerde schending van het formelemotiveringsbeginsel op het eerste gezicht niet is aangetoond.

22. De verzoekende partij kan voorts niet worden bijgevalen waar zij stelt dat uit voornoemd arrest nr. 262.309 dient te worden afgeleid dat de verwerende partij, wat deze post betreft, aan de tussenkomende partij een verzoek tot prijsverantwoording als bedoeld in artikel 36 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 had moeten vragen, en zij, door zich te beperken tot het nogmaals vragen van een toelichting, het gezag van gewijsde van dit schorsingsarrest zou hebben miskend.

Het staat de aanbestedende overheid vrij om het algemeen prijsonderzoek *ab initio* te herdoen, nadat zij de eerdere gunningsbeslissing heeft ingetrokken. Er werd een nieuw algemeen prijsonderzoek uitgevoerd, met een nieuwe bevraging van onder meer de betrokken inschrijver en een nieuw onderzoek en analyse van de verstrekte prijstoelichting. De verwerende partij heeft hierdoor, op het eerste gezicht, het gezag van gewijsde van het eerdere schorsingsarrest,

waarbij de beoordeling van het tweede onderdeel in zijn geheel dient te worden gelezen, niet miskend.

23. De aanbestedende overheid heeft aan zowel de tussenkomen­de partij als aan de verzoekende partij in het kader van het algemeen prijs­onderzoek uitdrukkelijk gevraagd om hun eenheidsprijs voor de post ‘Kost van 1000 verzendklare documenten in enveloppen C5/C6 (=Amerikaanse DL)’ toe te lichten, waarbij zij de tussenkomen­de partij erop heeft gewezen dat haar betrokken eenheidsprijs onder het maximaal geraamde bedrag en de gemiddelde eenheidsprijs voor deze post ligt, en aan de verzoekende partij dat haar betrokken eenheidsprijs boven die bedragen ligt.

In haar prijstoelichting gaat de tussenkomen­de partij uitdrukkelijk in op deze eenheidsprijs. Zij geeft toelichting bij de materiaalkost van de omslagen, de kosten van de omslagendruksystemen, de gehanteerde marge en de btw, en verschaft een gedetailleerd overzicht van de concrete cijfermatige bewerkingen en de prijsopbouw van de betrokken bedragen, en hoe de vermelde eenheidsprijs perfect haalbaar is binnen het eigen businessmodel.

De verwerende partij verwijst in het gunningsverslag meermaals naar de prijzen en kosten die verband houden met deze post ‘Kost van 1000 verzendklare documenten in enveloppen C5/C6 (=Amerikaanse DL)’, waarbij zij de toelichtingen van de beide inschrijvers naast elkaar zet. Deze overwegingen betreffen de kosten van de C5/C6 enveloppen, de manier van bedrijfsvoering met invloed op de couverteerprijs, de winstbepalende factoren waaraan de inschrijvers voorrang geven en de bedrijfseconomische omstandigheden waaronder zij contracten konden bedingen bij de toeleveranciers.

24. Deze overwegingen uit het gunningsverslag inzake het gevoerde prijs­onderzoek voor de betrokken post lijken op het eerste gezicht een afdoende motivering te vormen om de normaliteit van de eenheidsprijs aangeboden door de

tussenkomende partij te aanvaarden, hoewel deze prijs aanzienlijk onder de raming en de eenheidsprijzen van de overige inschrijvers ligt.

Voor zover de verzoekende partij in dit tweede onderdeel haar argumentatie uit het eerste onderdeel inzake de gelijktijdige prijsstijging en prijsdaling voor dezelfde soort enveloppen herneemt, wordt verwezen naar de beoordeling van het eerste onderdeel (zie supra punt 16).

25. Gelet op wat voorafgaat, dient te worden besloten, minstens op het eerste gezicht, dat de aanbestedende overheid rechtmatig de door de tussenkomende partij aangeboden eenheidsprijs voor de post ‘Kost van 1000 verzendklare documenten in enveloppen C5/C6 (=Amerikaanse DL)’ als normaal mocht aanvaarden in het kader van een algemeen prijsonderzoek op grond van artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017. Er blijkt niet dat de verwerende partij geen andere keuze had dan deze eenheidsprijs als abnormaal laag aan te merken en het bijzonder onderzoek op grond van artikel 36 van datzelfde koninklijk besluit op te starten.

De verzoekende partij maakt bijgevolg op het eerste gezicht niet aannemelijk dat de verwerende partij, door de eenheidsprijs voor de betrokken post aangeboden door de tussenkomende partij niet aan te merken als schijnbaar abnormaal laag, de in het middel aangehaalde beginselen en bepalingen zou hebben geschonden.

26. Het tweede onderdeel is niet ernstig.

27. Het enige middel is niet ernstig.

BESLISSING

1. Het verzoek van de nv S.B. tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

3. 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.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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

Patricia De Somere,
bijgestaan door

Johan Pas,

staatsraad, waarnemend voorzitter,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Patricia De Somere