

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.328 van 25 september 2025
in de zaak A. 245.624/XIV-39.867**

In zake: de NV O.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Stijns
kantoor houdend te 3001 Leuven
Philipssite 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nathanaëlle Kiekens, Saul Janssens
en Hannah Mignolet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 20 augustus 2025, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “de beslissing d.d. 04.08.2025 van de Vlaamse Gemeenschap houdende de toewijzing aan [de nv T.] van de raamovereenkomst voor reisdiensten voor binnen- en buitenland [...]”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 21 augustus 2025 werd, in samenspraak met het aangeduide lid van het auditoraat, de procedurekalender vastgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 september 2025, om 11.00 uur.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Koen Schildermans die, *loco* advocaat Jan Stijns, verschijnt voor de verzoekende partij en advocaten Saul Janssens en Hannah Mignolet die, eveneens *loco* advocaat Nathanaëlle Kiekens, verschijnen voor de verwerende 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 ‘Raamovereenkomst voor reisdiensten voor binnen- en buitenland’.

Als plaatsingsprocedure wordt gekozen voor de openbare procedure met toepassing van artikel 36 van de wet van 17 juni 2016 ‘inzake overheidsopdrachten’ (hierna: de wet van 17 juni 2016).

De opdracht wordt nationaal en Europees bekendgemaakt.

3.2. In het toepasselijk bestek worden in punt 2.4 ‘Gunningscriteria’ het volgende vastgesteld:

“De aanbestedende overheid zal de economisch meest voordelige offerte vaststellen rekening houdende met de beste prijs-kwaliteitsverhouding. Deze zal bepaald worden op basis van de volgende gunningscriteria, samen met het hen toegekende gewicht:

De kwaliteit van de dienstverlening (weegfactor 40 punten)

De prijs (weegfactor 40 punten)

De kwaliteit en de gebruiksvriendelijkheid van het aangeboden online boekingssysteem (weegfactor 10)

De duurzaamheid (weegfactor 10 punten)

2.4.1 Kwaliteit van de dienstverlening

Met ‘dienstverlening’ wordt bedoeld het geheel van middelen, personen (rollen) en tools die worden ingezet om de opdracht uit te voeren. Voor de beoordeling van dit criterium wordt gevraagd om een overzicht aan te leveren van de gebruikte computerreserveringssystemen voor het reserveren van transport en verblijf, en wordt een plan van aanpak gevraagd voor de uitvoering van de dienstverlening, inclusief de dienstverlening na boeking, bij wijzigingen of annulaties, en bij problemen voor of tijdens de reis.

[...]

2.4.2 Prijs

De prijsvergelijking tussen de verschillende offertes zal gebeuren op basis van de in de inventaris opgegeven vermoedelijke hoeveelheden en de door de inschrijver in te vullen eenheidsprijzen. De inschrijver dient voor alle posten een prijs in te vullen, een nulprijs is hierbij toegelaten. De beoordeling gebeurt op basis van de totale offerteprijs inclusief btw die zal worden berekend door alle in de inventaris opgegeven eenheidsprijzen te vermenigvuldigen met de vermoedelijke hoeveelheden.

[...]

2.4.3 Kwaliteit en gebruiksvriendelijkheid van het aangeboden online boekingssysteem

Voor dit gunningscriterium geeft de inschrijver een beschrijving van het online boekingssysteem dat hij aanbiedt voor het reserveren van (minimaal) verplaatsingen met het vliegtuig en hotels.

De aanbestedende overheid verwacht dat volgende elementen aan bod komen in de aangeleverde beschrijving (deze lijst is indicatief, niet limitatief):

- de werking van het aangeboden online boekingssysteem, inclusief de procesflows en eventuele tussenkomsten offline door de inschrijver;
- een overzicht van de reisdiensten die via het online boekingssysteem geboekt kunnen worden;
- de implementatietermijn bij een nieuwe gebruiker/besteller;
- een omschrijving van de eventuele kosten en kortingen die het gebruik van het platform met zich meebrengt voor de besteller (vb. opstartkost, licentiekost per gebruiker, korting op de fees voor de dienstverlener...);

- de aanpasbaarheid van het platform aan eisen en noden van (diverse) bestellers:
- concrete voorbeelden (voorbeelden van schermen en rapporten, beschrijving van de functionaliteiten...).

[...]

Bij de beoordeling wordt onder meer rekening gehouden met de kwaliteit van het geheel (toegankelijkheid, het gebruiksgemak en -gebruikservaring, de betrouwbaarheid en de veiligheid), de eventuele kostprijs van het aangeboden boekingssysteem en bijhorende kortingen, en wordt er ook gelet op volledigheid, coherentie, resultaatgerichtheid en aangepastheid aan de verwachte dienstverlening zoals geschetst onder 3. Technische voorschriften.

[...]

2.4.4 Duurzaamheid

Voor de beoordeling van het criterium ‘duurzaamheid’ wordt een plan van aanpak gevraagd, waarin de inschrijver beschrijft welke inspanningen hij levert om de duurzaamheid te verhogen van de binnen – en buitenlandse reizen en verblijven die aan een reiziger worden aangeboden. De inschrijver dient wat het aspect ‘duurzaamheid’ betreft dus zelf aan te geven hoe hij hieraan bij de uitvoering invulling zal geven.

[...]”.

Onder punt 2.5 ‘Opmaak offerte’ wordt in het bestek het volgende bepaald:

“2.5.6.1 Prijsvaststelling

De wijze van prijsvaststelling voor de bestellingen zal bij het plaatsen van de bestelling worden bepaald. De bestelling kan tegen globale prijs, prijslijst of gemengd zijn.

2.5.6.2 Prijsopgave

a) Indien zulks voor de nauwkeurigheid van de eenheidsprijzen vereist is, mag de inschrijver die tot vier decimalen preciseren.

b) De inschrijver vermeldt de belasting over de toegevoegde waarde (btw) in een afzonderlijke post van de inventaris en voegt ze bij de prijs van de offerte.

2.5.6.3 Inbegrepen prijselementen

De opgegeven prijs in de inventaris (de fee) omvat een forfaitaire eenheidsprijs die wordt aangerekend per dienst en die niet alleen de volledige afhandeling betreft via mail, telefoon (of eventueel per fax) van respectievelijk een reservatie-aanvraag voor een vlucht, een treinticket, een hotelovernachting, een huurauto, het afsluiten van een verzekering, het regelen van andere additionele services, het wijzigen of annuleren van bv. een hotelreservatie, etc...., maar ook de dienstverlening bij problemen voor of tijdens de reis, en de bijkomende verwante dienstverlening.

In de forfaitaire eenheidsprijs (i.e. de fee per dienst) zijn begrepen alle kosten en heffingen met betrekking tot de prestaties die door de dienstverlener zullen worden verstrekt in het kader van de uitvoering van deze opdracht, met uitzondering van de belasting over de toegevoegde waarde.

Naast de elementen opgesomd in artikel 32, §3 KB Plaatsing zijn de volgende elementen dus inbegrepen in de prijs:

[...]

De kosten voor de prestaties die door derden zullen worden geleverd in het kader van de binnen- of buitenlandse reis van de reiziger (zoals de kosten voor het eigenlijke vervoer, hetzij per trein, hetzij per vliegtuig, hetzij met een huurwagen, de kosten voor het verblijf van de reiziger in een hotelaccommodatie, de verzekeringspremies...) zijn uiteraard niet inbegrepen in de opgegeven eenheidsprijzen (i.e. de fee per dienst).

[...]”.

Ten slotte zijn de volgende bepalingen uit de technische voorschriften in deze zaak nog relevant:

“3.4 Prijsopgave

De dienstverlener verbindt zich ertoe om steeds de meest voordelige nettoprijzen voor te stellen voor elke af te leveren reisdienst; zonder verdoken toeslag of winstmarge. Met ‘nettoprijzen’ wordt bedoeld de prijs van de reisvoorzieningen die door derden zullen worden geleverd (vliegtuigtickets, hotelboekingen etc.) zoals die door die derden (brokers, luchtvaartmaatschappijen, hotels etc.) worden gefactureerd aan de dienstverlener.

[...]

3.11 Online boekingssysteem

De dienstverlener biedt een online boekingssysteem aan: minstens een selfservice portaal op een website of via een mobiele app, waarmee reizigers of bestellers aanvragen kunnen plaatsen bij de dienstverlener en de bestelling beheren, maar ook contact kunnen opnemen met de dienstverlener, reisupdates kunnen ontvangen en noodnummers kunnen terugvinden (zie ook 3.7)

[...]

De inschrijver vermeldt in de offerte ook de eventuele opstartprijs en/of de maandelijks kostprijs (desgevallend per gebruiker of account), voor het beheer en gebruik van het online boekingssysteem, en de eventuele kortingen op de fees die bij boekingen via het online boekingssysteem worden toegekend.”

De bij het bestek gevoegde inventaris (voor een periode van 1 jaar) bevat de volgende posten (met vermelding van meeteenheid en vermoedelijke hoeveelheden) waarvoor de inschrijvers in een eenheidsprijs (exclusief en inclusief btw) dienen te voorzien:

“Standaard transactie fee

1. Hotelreservatie - Overnachting binnenland

2. Hotelreservatie - Overnachting buitenland - EU
3. Hotelreservatie - Overnachting buitenland - niet-EU
4. Vliegticket (heen en terug)
5. Treinreis binnenland (volledig traject heen en terug)
6. Treinreis buitenland (volledig traject heen en terug)
7. Autoverhuur - EU
8. Autoverhuur - niet-EU

Fee op additionele services

9. Aanvragen van visa en reisdocumenten
10. Shuttle service (binnen- en buitenland)
11. Afsluiten van een reisverzekering
12. Contactname met helpdesk buiten de kantooruren

Fee voor wijziging of annulatie

13. Wijziging hotelreservatie - EU
14. Wijziging hotelreservatie - niet-EU
15. Annulatie hotelreservatie
16. Annulatie hotelreservatie - niet-EU
17. Wijziging vliegticket
18. Annulatie vliegticket
19. Wijziging treinreis
20. Annulatie treinreis
21. Wijziging autoverhuur - EU
22. Wijziging autoverhuur - niet-EU
23. Annulatie autoverhuur - EU
24. Annulatie autoverhuur - niet -EU”.

3.3. Vier ondernemingen dienen een offerte in, waaronder de verzoekende partij.

De opening van de offertes vindt plaats op 7 februari 2025.

De verwerende partij vraagt met een e-mailbericht van 3 maart 2025 bijkomende informatie op bij de verzoekende partij en de nv T. over de aangeboden prijzen voor een aantal posten. Zij vraagt daarbij nader toe te lichten uit welke kostenelementen deze prijzen zijn samengesteld (bijvoorbeeld loonkosten, vaste en variabele kosten, administratieve- en andere werkingskosten, enzovoort), en wijst erop dat deze vraag tot bijkomende toelichting/inlichting aangaande de geboden prijzen geen mogelijkheid biedt om de offerte te wijzigen.

Elk van de betrokken inschrijvers bezorgt tijdig zijn antwoord.

3.4. Op 5 mei 2025 wordt een gunningsverslag opgesteld.

Wat het prijsonderzoek betreft, wordt in het gunningsverslag het volgende gesteld:

“C. Onderzoek van de regelmatigheid van de offertes

[...]

C.2.2 Rekenkundig nazicht (art. 34 KB Plaatsing)

[...]

Overzicht van offertes met het totale offertebedrag na rekenkundig nazicht:

Inschrijver	Bedrag excl. btw	Bedrag incl. btw
[H.]	€80.540,00	€89.231,90
[de verzoekende partij]	€60.328,00	€62.227,21
[R.]	€65.357,50	€70.861,08
[de nv T.]	€26.290,00	€26.486,84

C.2.3 Prijs- of kostenonderzoek (art. 35 KB Plaatsing)

De aanbestedende overheid onderwerpt de ingediende offertes aan een prijs- of kostenonderzoek conform art. 35 KB Plaatsing.

In het kader van het prijs- of kostenonderzoek heeft de aanbestedende overheid op 3/3/2025 bijkomende informatie opgevraagd bij [de verzoekende partij] en [de nv T.] over een deel van de aangeboden fees. Als antwoord heeft de aanbestedende overheid van beide inschrijvers afdoende informatie ontvangen over prijsopbouw, overhead kosten en gangbare commissies/incentives gerelateerd aan de bevraagde fees. Beide inschrijvers verduidelijken welke elementen door hun leveranciers/dienstverleners worden meegenomen bij het bepalen van hun fees en welke factoren hierbij door de inschrijvers op hun beurt werden meegenomen bij het vaststellen van de fees die zij indienden in het kader van de plaatsingsprocedure, en hoe die factoren deze fee beïnvloeden. De door de inschrijvers bezorgde informatie is naar mening van de aanbestedende overheid aannemelijk, volledig, en gesteund op marktconforme praktijken. [De verzoekende partij] onderbouwt de bevraagde fees met de gangbare commissies bij deze dienstverleningen. [De nv T.] verduidelijkt de prijszetting van de bevraagde fees met meerdere elementen die de voorbije jaren veranderd zijn binnen de onderneming: wijzigingen in de door hen aangegane franchise, verhoogde omzet de voorbije jaren en de impact daarvan op de gangbare commissies/incentives binnen de sector, geoptimaliseerde technologiecontracten en operationele efficiëntiewinsten verklaren hoe de dienstverlener de bevraagde fees kan aanbieden. De aanbestedende overheid concludeert dat er geen prijzen of kosten worden aangeboden die abnormaal hoog of laag lijken. Bijgevolg wordt geen van de inschrijvers onderworpen aan een prijs- of kostenbevraging.”

Onder D. ‘Evaluatie van de offertes op basis van de gunningscriteria’ volgt alsdan de beoordeling van de offertes aan de hand van de

gunningscriteria opgenomen in het bestek. In deze zaak is de volgende passage relevant:

“D.4 Kwaliteit en de gebruiksvriendelijkheid van het aangeboden online boekingsysteem
[...]
D.4.1. Beoordeling
[...]
[De nv T.]
[...] De fees voor online boekingen zijn, zij het zeer beperkt, gunstiger dan de fees voor offline boekingen. Dit is niettemin een sterk punt. De implementatiefee is van een zelfde orde als die van [de verzoekende partij].
[...]”.

De definitieve rangschikking na evaluatie op basis van de gunningscriteria is als volgt:

Rang	Inschrijver	Dienstverlening	Prijs	Online systeem	Duurzaamheid	Totaalscore
1	[de nv T.]	40,00	40,00	10,00	8,75	98,75
2	[de verzoekende partij]	36,25	17,03	8,75	10,00	72,03

Er wordt voorgesteld de opdracht te gunnen aan de nv T. voor een bedrag van 26.486,84 euro, btw inbegrepen.

3.5. Met een “gemotiveerde gunningsbeslissing” van 4 augustus 2025 beslist de verwerende partij de opdracht te gunnen aan de nv T., op grond van het voornoemd gunningsverslag dat als bijlage bij deze beslissing is gevoegd en er integraal deel van uitmaakt. De motivering en het besluit van dit gunningsverslag wordt geheel onderschreven.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Verzoek tot vertrouwelijke behandeling van bepaalde stukken

4. De verwerende partij vraagt om de vertrouwelijke behandeling van bepaalde door haar neergelegde stukken die zij in de inventaris als

vertrouwelijk aanduidt en waarbij zij de redenen opgeeft waarom zij om die vertrouwelijke behandeling vraagt.

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.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

5. 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.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

7. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 84 van de wet van 17 juni 2016, artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 ‘plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren’ (hierna: het koninklijk besluit van 18 april 2017), het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel, “geen bewijs van gedegen en zorgvuldig prijsonderzoek”. Zij zet het middel uitvoerig uiteen.

8. Artikel 2, § 1, tweede lid, van het besluit van de regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: de algemene procedureregeling) is op grond van artikel 8, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 19 november 2024 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding en tot wijziging van diverse besluiten betreffende de procedure voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State – dat immers verwijst naar artikel 4, § 1, tweede lid van dat besluit – van toepassing op een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid waarin, zoals te dezen, nog geen verzoekschrift tot nietigverklaring is ingediend.

De vordering moet bijgevolg een samenvatting van het middel bevatten als voor het middel een verdere uiteenzetting nodig is. Luidens voornoemd artikel 2, § 1, tweede lid, van de algemene procedureregeling kan de ontstentenis van de samenvatting van de grief niet leiden tot de niet-ontvankelijkheid van het middel, maar luidens het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 21 juli 2023 dat deze verplichting invoerde, heeft “die ontstentenis [...] als enig mogelijk gevolg voor de verzoeker dat de draagwijdte van zijn grief niet correct samengevat en dus begrepen wordt in het verslag van de auditeur en in het arrest” (*BS* 26 juli 2023, 62630).

Te dezen bevat het verzoekschrift weliswaar een uiteenzetting van het middel, maar geen samenvatting van de grieven in de zin van de voornoemde bepalingen, terwijl de verzoekende partij wel aan de hand van zeer omstandige toelichtingen concreter ingaat op de argumenten die volgens haar het middel ondersteunen.

Uit wat voorafgaat volgt dat, zeker in een kortgedingprocedure ingeleid bij uiterst dringende noodzakelijkheid waarin ook het recht van verdediging van de overige partijen is beperkt, de verzoekende partij moet verdragen dat de Raad van State de grieven samenvat en begrijpt zoals hierna wordt gedaan.

9. De verzoekende partij voert in essentie aan dat er geen grondig en zorgvuldig prijsonderzoek heeft plaatsgevonden. Zij stelt dat volgens het gunningsverslag de aanbestedende overheid een prijsonderzoek zou hebben gevoerd, maar daarvan geen enkel concreet bewijs voorligt. De verzoekende partij wijst daarbij op het extreme prijsverschil van 57,44% tussen de offertes. De verwerende partij beperkt zich tot de mededeling dat zij bijkomende informatie opvroeg bij de gekozen inschrijver en bij de verzoekende partij, maar er blijkt niet dat zij deze daadwerkelijk en zorgvuldig heeft onderzocht. Volgens de verzoekende partij zijn de drie opgegeven motieven niet correct. Vervolgens formuleert de verzoekende partij een vijftal kritieken op het prijsonderzoek zoals dit wordt weergegeven in het gunningsverslag. Deze grieven worden hierna bij de beoordeling weergegeven en besproken.

Beoordeling

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 van 18 april 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 en 2, van het voormelde koninklijk besluit luidt:

“§ 1. 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. [...]

§ 2. Bij de prijzen- of kostenbevraging verzoekt de aanbestedende overheid de inschrijver om de nodige schriftelijke verantwoording over de samenstelling van de abnormaal geachte prijs of kost te verstrekken binnen een termijn van twaalf dagen, tenzij de uitnodiging een langere termijn bepaalt.
[...]"

11. Te dezen wordt in het gunningsverslag onder 'C.2.3 Prijs- of kostenonderzoek (art. 35 KB Plaatsing)' gesteld dat de aanbestedende overheid de ingediende offertes "aan een prijs-of kostenonderzoek conform art. 35 KB Plaatsing" onderwerpt. Daarna volgt een weergave van dit algemeen prijsonderzoek (zoals weergegeven *supra*, punt 3.4). Er wordt gesteld dat de verwerende partij op 3 maart 2025 bijkomende informatie heeft opgevraagd bij de verzoekende partij en de nv T. over een deel van de aangeboden *fees*, en zij als antwoord hierop afdoende informatie heeft ontvangen "over prijsopbouw, *overhead* kosten en gangbare commissies/*incentives* gerelateerd aan de bevroagde *fees*", waarna zij, na onderzoek, concludeert dat er geen prijzen of kosten worden aangeboden die abnormaal hoog of laag lijken en bijgevolg geen van de inschrijvers wordt onderworpen aan een prijs- of kostenbevraging.

Voor zover de verzoekende partij aanvoert dat het gunningsverslag geen enkel concrete beschrijving bevat van de wijze waarop het prijsonderzoek werd gevoerd, mist het middel op het eerste gezicht feitelijke grondslag.

Voor zover de verzoekende partij wijst op het groot prijsverschil dat de verwerende partij ertoe had moeten brengen een prijsonderzoek te voeren, lijkt de verwerende partij, in het kader van het algemeen prijsonderzoek, het prijsverschil wel degelijk te hebben opgemerkt en dienvolgens om een bijkomende toelichting bij een aantal aangeboden prijzen te hebben gevraagd.

12. De verwerende partij legt voorts een stuk neer met als opschrift 'Intern document in het kader van het algemeen prijs- en kostenonderzoek', vertrouwelijk stuk dat de Raad van State heeft kunnen inzien. Dit stuk betreft een Excel-document waarbij in het tabblad 'prijzen excl. btw' de door de vier

inschrijvers ingediende eenheidsprijzen voor elke post van de inventaris, alsook de “tarieven huidige [raamovereenkomst]” naast elkaar worden gezet, en in het tabblad ‘vgl. raming-prijzen’, de door de vier inschrijvers ingediende eenheidsprijzen per post alsook de totaalprijzen, naast de geraamde prijzen, de gemiddelde prijzen, en de “prijzen huidige [raamovereenkomst] en aangevuld indien NVT”.

Mede gelet op het bestaan van dit stuk, moet op het eerste gezicht worden aangenomen dat de verwerende partij wel degelijk een algemeen prijsonderzoek in de zin van artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 heeft gevoerd.

13. Ook het algemeen prijsonderzoek vereist een nauwgezette controle van alle bedragen van elke offerte en een onderlinge prijsvergelijking van alle eenheids- en totaalprijzen van alle offertes. De aanbestedende overheid beschikt in het kader van een dergelijk prijsonderzoek als bedoeld in artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 over een aanzienlijke beoordelingsruimte om alsdan al dan niet over te gaan tot een bijzonder onderzoek naar abnormale prijzen, als bedoeld in artikel 36 van het voornoemde besluit. Deze beoordelingsruimte lijkt des te meer aanwezig in geval het om intellectuele diensten gaat, zoals te dezen, die voor een inschrijver een ruimere marge bij de prijszetting lijken te bieden, dan, bijvoorbeeld, een aanneming voor werken.

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 schijnbaar 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 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.

De motieven op grond waarvan de aanbestedende overheid alsdan van oordeel is dat de aangeboden prijzen niet abnormaal zijn, kunnen ook uit de stukken van het dossier blijken zodat deze motieven aan de toetsing door de Raad van State kunnen worden onderworpen.

14. Op de vraag om een bijkomende toelichting bij een aantal aangeboden prijzen, heeft de nv T. een uitvoerig antwoord verstrekt. De Raad van State heeft dit stuk, dat vertrouwelijk is, kunnen inzien. Te dezen wordt in het gunningsverslag aangaande die toelichting het volgende gesteld:

“[De nv T.] verduidelijkt de prijszetting van de bevroagde fees met meerdere elementen die de voorbije jaren veranderd zijn binnen de onderneming: wijzigingen in de door hen aangegane franchise, verhoogde omzet de voorbije jaren en de impact daarvan op de gangbare commissies/incentives binnen de sector, geoptimaliseerde technologiecontracten en operationele efficiëntiewinsten verklaren hoe de dienstverlener de bevroagde fees kan aanbieden.”

De kritieken die de verzoekende partij formuleert ten aanzien van elk van deze motieven om te concluderen dat er geen prijzen of kosten worden aangeboden die abnormaal laag lijken, worden op het eerste gezicht niet bijgevallen.

Het motief dat de nv T. de voorbije jaren wijzigingen in de door haar aangegane franchise heeft uitgevoerd die tot een aanzienlijke kostenbesparing hebben geleid, en het motief betreffende de verhoogde omzet de voorbije jaren, lijken bevestiging te vinden in de door die inschrijver verstrekte prijsstoelichting. Dat de concrete impact daarvan niet werd opgenomen in het gunningsverslag, zoals de verzoekende partij aanvoert, lijkt op het eerste gezicht afdoende te worden verantwoord door de op de aanbestedende overheid rustende verplichting tot het beschermen van het rechtmatige zakengeheim van de inschrijvers op grond van artikel 13 van de wet van 17 juni 2016.

Het argument van de verzoekende partij dat de omzet van de nv T. lager ligt dan haar omzet, lijkt op het eerste gezicht niet relevant. Het verstrekte motief ter verduidelijking van haar tarieven heeft immers betrekking op de omzetstijging van de nv T. zelf en de interne groei van haar onderneming de voorbije jaren, wat een gunstig effect heeft op haar capaciteit om haar prijszetting laag te houden. Overigens blijkt uit de tabel die de verzoekende partij in haar verzoekschrift opneemt dat de groepering waartoe de nv T. behoort, in de periode 2023-24, een omzetgroei heeft gerealiseerd die bijna het dubbele is van deze van de verzoekende partij, zodat deze tabel op het eerste gezicht veeleer het standpunt van de verzoekende partij lijkt te weerleggen dan te bevestigen. De periode waarnaar wordt verwezen in de prijsstoelichting van de nv T. betreft bovendien een ruimere periode dan de periode 2023-24. Het bijkomend argument van de verzoekende partij dat de nv T. niet zou voorkomen op een commerciële lijst van “grootste reisorganisaties” lijkt ten slotte niet relevant voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de door haar verstrekte prijsstoelichting.

Ten slotte bekritiseert de verzoekende partij nog het motief dat de nv T. met geoptimaliseerde technologie werkt. Ook dit motief lijkt te worden bevestigd in de door de verstrekte prijsstoelichting. Dat ook hier geen details werden opgenomen in het gunningsverslag valt evenzeer toe te schrijven aan de op de aanbestedende overheid rustende plicht tot het beschermen van het rechtmatige zakengeheim van de inschrijvers. De verzoekende partij maakt op het eerst gezicht niet aannemelijk dat het werken met geoptimaliseerde technologie “geen enkele efficiëntiewinst [kan] opleveren” die het prijsverschil kan verantwoorden. Uit de verstrekte prijsstoelichting blijkt dat de nv T. investeerde in de automatisering van systemen en reizigersprofielen, de vereenvoudiging van boekingsprocessen en vlottere financiële administratie. Aangezien zij de zittende opdrachtnemer is, lijken dit op het eerste gezicht wel degelijk elementen die een realistische verklaring kunnen vormen voor haar lagere prijszetting.

15. Daarnaast doet de verzoekende partij nog gelden dat er te dezen een verhoogde waakzaamheidsplicht op de aanbestedende overheid zou rusten,

waarbij zij een aantal kritieken formuleert op de offerte van de nv T. en op het gevoerde prijsonderzoek.

Ook deze kritieken kunnen op het eerste gezicht niet worden bijgevalen. Daarbij weze eraan herinnerd dat het doel van de regeling inzake de controle op abnormale prijzen tweeledig is. Enerzijds strekt deze regeling ertoe de aanbestedende overheid te beschermen, waarbij zij nagaat of de voorgestelde prijs de inschrijver wel in staat stelt om de opdracht op een kwalitatieve wijze uit te voeren, en geen verhoogd risico inhoudt op uitvoeringsgeschillen. Anderzijds strekt deze regeling ertoe ondernemingen te beschermen, door te voorkomen dat de aanbestedende overheid gedragingen van inschrijvers goedkeurt die het normale spel van de mededinging verstoren. Er mag worden aangenomen dat abnormaal lage prijzen, prijzen zijn waarmee een inschrijver een lager prijsvoorstel doet dan wat economisch voor hem en voor de markt mogelijk is. Het is in dit licht dat de geformuleerde kritieken hierna worden onderzocht.

Vooreerst doet de verzoekende partij gelden dat de gangbare marktconforme *fees* en commissies in de reissector tussen 4% en 6% bedragen van het totale reisbudget, terwijl deze voorgesteld door de gekozen inschrijver slechts de helft van deze gangbare *fees* zouden bedragen, zodat het risico bestaat dat de gekozen inschrijver bij de uitvoering van de opdracht verdoken marges zal aanrekenen. Daarbij aansluitend doet de verzoekende partij gelden dat, hoewel de gekozen inschrijver de zittende dienstverlener is, de aanbestedende overheid nalaat om de verzoekende partij te informeren over “de verschillende proeven en onderzoeken die zij i.f.v. deze identieke opdracht heeft uitgevoerd omtrent de nettoprijzen van de reisvoorzieningen zoals die door de [nv T.] werden voorgesteld”. Zij verwijst daarbij naar punt 3.4. ‘Prijsopgave’ van het bestek, waarbij de dienstverlener zich ertoe verbindt steeds de meest voordelige nettoprijzen voor te stellen “zonder verdoken toeslag of winstmarge”. De verwerende partij lijkt er in haar nota op het eerste gezicht terecht op te wijzen dat de *fees* te dezen een forfaitair bedrag per geleverde dienst betreffen en dus geen percentage van de kostprijs van de dienst, zodat zij deze bijgevolg heeft kunnen

nagaan. Zij lijkt er voorts op het eerste gezicht terecht op te wijzen, zoals ook blijkt uit de verstrekte prijsstoelichting, dat de nv T. als zittende dienstverlener bij uitstek kennis heeft van de uitvoering van de opdracht en de verschillende aspecten die hierbij komen kijken; dat uit het gevoerde algemeen prijsonderzoek blijkt dat de prijzen opgegeven door de nv T. voor de onderhavige opdracht enigszins scherper zijn dan de prijzen waarmee door haar werd ingeschreven in de huidige raamovereenkomst, maar dit in haar prijsstoelichting nauwgezet wordt toegelicht; dat de vaststelling dat de nv T. aan de prijzen van de vorige raamovereenkomst een zeer goede dienstverlening heeft geboden, aantoont dat die prijzen realistisch zijn en niet schijnbaar abnormaal laag. Zij lijkt ten slotte op het eerste gezicht terecht op te merken dat het niet aan haar toekomt om in het kader van de onderhavige procedure te verantwoorden op welke wijze zij een controle naar een eventuele verdoken toeslag of winstmarge op de nettoprijzen aangerekend door de zittende dienstverlener heeft gevoerd.

Voor zover de verzoekende partij voorts stelt dat de sector zeer gevoelig zou zijn voor wanpraktijken, getuige daarvan een straf- en burgerlijke procedure in Nederland tussen de Nederlandse overheid lastens een reisorganisatie, lijken deze beweringen op het eerste gezicht niet relevant. De Nederlandse procedure heeft immers betrekking op andere feiten, andere rechtsregels en een andere context.

Vervolgens maakt de verzoekende partij een vergelijking met de prijzen zoals geboden door de gekozen inschrijver in het kader van een overheidsopdracht in 2017 voor dezelfde aanbestedende overheid, waarbij deze inschrijver hogere prijzen zou hebben ingediend. Ook deze vergelijking lijkt op het eerste gezicht niet relevant. Zoals blijkt uit de verstrekte prijsstoelichting hebben een aantal factoren op het eerste gezicht kunnen leiden tot een scherpere prijszetting dan in 2017 en in 2020. Voorts blijkt uit de voornoemde Excel-tabel, vertrouwelijk stuk dat de Raad van State heeft kunnen inzien, dat de verwerende partij de huidige prijzen van de gekozen inschrijver effectief heeft getoetst aan haar prijzen uit de vorige plaatsingsprocedure voor de betrokken dienstverlening,

namelijk die uit 2020. Daargelaten de vraag of de prijzen in 2017 zijn aangeboden op basis van dezelfde inventaris, met dezelfde meeteenheid en vermoedelijke hoeveelheden, lijkt het loutere feit dat de prijzen van de nv T. voor de betrokken dienstverlening nog hoger lagen, op zich geen element dat zou doen besluiten tot de onrechtmatigheid van de beslissing om de prijzen van de gekozen inschrijver niet als schijnbaar abnormaal laag te beschouwen.

Ten slotte doet de verzoekende partij nog gelden dat de verwerende partij niet aantoont enig onderzoek te hebben gevoerd naar de verschillende btw-tarieven die de inschrijvers hebben vermeld in hun offerte. Het btw-tarief lijkt evenwel op het eerste gezicht rechtstreeks te worden bepaald door de toepasselijke fiscale wet- en regelgeving en buiten de beoordelingsvrijheid van de aanbestedende overheid te vallen. De verwerende partij lijkt in dit verband op het eerste gezicht terecht te verwijzen naar punt 4.1.5 ‘Vrijwaring’ van het bestek waaruit blijkt dat de dienstverlener een vrijwaringsplicht heeft in geval van een incorrecte toepassing van het btw-tarief.

16. Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

17. In een tweede middel voert de verzoekende partij, in ondergeschikte orde, de schending aan van artikel 36 van het koninklijk besluit van 18 april 2017, het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel, “onterechte en niet-gemotiveerde aanvaarding van abnormale prijzen”.

Zij voert in essentie aan dat de verwerende partij te dezen ten onrechte heeft besloten dat er geen sprake is van abnormale prijzen. Zij wijst daarbij nogmaals op het grote prijsverschil tussen haar offerte en deze van de gekozen inschrijver, dat de aanbestedende overheid er volgens haar had moeten toe aanzetten een doorgedreven abnormaal prijzenonderzoek met toepassing van

artikel 36 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 uit te voeren.

Beoordeling

18. De aanbestedende overheid beschikt in het kader van een algemeen prijsonderzoek als bedoeld in artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 over een aanzienlijke beoordelingsruimte om alsdan al dan niet over te gaan tot een bijzonder onderzoek naar abnormale prijzen, als bedoeld in artikel 36 van het voornoemde besluit. Enkel indien de aanbestedende overheid in het kader van dat algemeen prijsonderzoek vaststelt dat er sprake is van een schijnbaar abnormale prijs van een inschrijver, is een bijzonder prijsonderzoek vereist.

19. Anders dan de verzoekende partij stelt, vloeit uit het loutere feit dat er een groot prijsverschil is tussen de offerte van de gekozen inschrijver en deze van de verzoekende partij, niet “in elk geval een ernstige schijn van abnormaliteit” voort en dienvolgens de verplichting voor de aanbestedende overheid om een prijsverantwoording te vragen.

Zoals hiervoor bij de beoordeling van het eerste middel is overwogen, mocht de verwerende partij, op het eerste gezicht terecht, uit de op haar verzoek verstrekte inlichtingen afleiden dat er geen sprake is van abnormaal lijkende prijzen die haar zouden nopen om over te gaan tot de procedure bepaald in artikel 36 van het koninklijk besluit van 18 april 2017.

20. Het tweede middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

21. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 76 en 79, § 2, van het koninklijk besluit van 18 april 2017, van het gelijkheidsbeginsel, het niet-discriminatie beginsel en eerlijke mededinging,

“onterechte en onwettige wijziging van de offerte en eenheidsprijzen door de gekozen inschrijver”.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de verwerende partij, blijkens een passage uit het gunningsverslag, de gekozen inschrijver heeft toegelaten zijn offerte en eenheidsprijzen na de indiening ervan nog te wijzigen, namelijk heeft de gekozen inschrijver afzonderlijke prijzen mogen indienen voor online en offline boekingen, wat niet was voorzien in de inventaris bij het bestek.

Beoordeling

22. In de nota wijst de verwerende partij erop dat de betrokken passage uit het gunningsverslag geen betrekking heeft op de prijzen of het prijscriterium, maar wel op de beoordeling van het gunningscriterium ‘Kwaliteit en de gebruiksvriendelijkheid van het aangeboden online boekingssysteem’. Zij stelt dat in het bestek bij de omschrijving van dit gunningscriterium de inschrijvers de mogelijkheid wordt geboden om te voorzien in een eventuele korting bij boekingen via het online boekingssysteem, zoals eveneens is voorzien in punt 3.11 ‘Online boekingssysteem’ van het bestek, doch dit niet wordt beoordeeld in het kader van het prijscriterium.

De verwerende partij maakt op het eerste gezicht aannemelijk dat de gekozen inschrijver louter van die mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, en geen wijzigingen in de ingediende inventaris heeft aangebracht.

23. Het derde middel is niet ernstig.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 vijftientwintig september tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Patricia De Somere, staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door

Joris Casneuf, griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Patricia De Somere