

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.698 van 30 oktober 2025
in de zaak A. 246.020/XIV-39.886**

In zake: 1. de BV A.
2. de NV D.C.
samen handelend als
de MAATSCHAP D.A-M
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Kris Wauters en Tess Leppers
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpssteenweg 187
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de STAD ANTWERPEN vertegenwoordigd door het College
van burgmeester en schepenen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gitte Laenen en Robin Depoorter
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de NV D.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bert Grégoir en Ruben Bal
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Vlaamsekaai 54-57
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 1 oktober 2025, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 12 september 2025 tot gunning van de overheidsopdracht met als voorwerp 'Raamovereenkomst verslepen van

voertuigen - takelen/stallen van voertuigen op basis van een overtreding' aan een derde.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 2 oktober 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.

Met een verzoekschrift van 14 oktober 2025 heeft de nv D. gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 oktober 2025, om 14.00 uur.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Kris Wauters en Tess Leppers die verschijnen voor de verzoekende partijen, advocaat Robin Depoorter die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Ruben Bal, die eveneens *loco* advocaten Bert Grégoir verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste 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, optredende als aankoopcentrale-tussenpersoon voor de aankoopgroep van de Stad Antwerpen, schrijft een overheidsopdracht voor diensten uit met als voorwerp ‘Raamovereenkomst verslepen van voertuigen - takelen/stallen van voertuigen op basis van een overtreding’.

Als plaatsingsprocedure voor de raamovereenkomst wordt gekozen voor een mededingingsprocedure met onderhandeling op basis van artikel 38, §1, 1°, c) van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten (hierna: wet van 17 juni 2016).

3.2. De opdracht, met als referentie GAC_2024_03221, wordt nationaal en Europees bekendgemaakt.

3.3. Het voorwerp van de opdracht wordt in de selectieleidraad als volgt nader omschreven:

“Deze raamovereenkomst betreft het verslepen van voertuigen - takelen/ stallen van voertuigen op basis van een overtreding, administratieve takelingen, achtergelaten voertuigen en het bestuurlijk beslag van voertuigen.

De kandidaat beschikt over een stallingsterrein in de Stad Antwerpen met ruimte voor minstens 400 voertuigen en bijhorende (niet-)rijdende voorwerpen. Elk voertuig wordt maximaal 6 maanden gestald.

Na 6 maanden worden langstaanders ter beschikking gesteld van de Stad Antwerpen en mogen deze voertuigen aan een veilinghuis aangeboden worden.

De kandidaat beschikt over concrete operationele locaties van waaruit de takelvoertuigen zullen vertrekken. Hierdoor kunnen aanrijtijden van maximum 30 minuten gegarandeerd worden.

Bij aanvang van de overeenkomst dient de opdrachtnemer in staat te zijn om onmiddellijk van start te kunnen gaan met het takelen en stallen van voertuigen, ... op verzoek van politie.”

De opdracht zal worden gegund aan de inschrijver met de economisch meest voordelige offerte, op grond van de beste prijs-kwaliteitsverhouding, na beoordeling aan de hand van de volgende in het bestek bepaalde gunningscriteria, namelijk (1.) ‘Prijs’ (45%), (2.) ‘Prijs inning met een maximumprijs van 10 euro (incl. btw) per volledig geïnd dossier’ (5%), (3.)

‘Dienstverlening’ (30%), (4.) ‘Duurzaamheid’ (10%) en (5.) ‘Digitale ondersteuning’ (10%).

3.4. Er worden twee aanvragen tot deelneming ingediend waaronder een door de verzoekende partijen die samen de Maatschap D.A-M, vormen.

Op 28 mei 2025 keurt het college van burgemeester en schepenen het verslag van nazicht goed waarbij de beide kandidaten worden geselecteerd.

Diezelfde dag worden beide geselecteerde aannemers uitgenodigd om uiterlijk op 2 juli 2025 een eerste offerte in te dienen op basis van het bestek.

3.5. Uit het proces-verbaal van opening van 2 juli 2025 blijkt dat elk van de geselecteerde kandidaten een eerste offerte heeft ingediend.

Na ontvangst van de eerste offertes werden deze geanalyseerd door de diensten van de verwerende partij.

3.6. Op 1 augustus 2025 wordt aan beide inschrijvers een vragenlijst overgemaakt betreffende hun eerste offerte. Deze vragen hadden o.m. betrekking op de eenheidsprijzen zoals opgenomen in de inventaris, algemene zaken zoals informatie omtrent de SPOC en de invulling van de gunningscriteria door de inschrijvers.

Over de inhoud van de vragenlijst wordt vervolgens met elk van beide inschrijvers onderhandeld.

3.7. Op 6 augustus 2025 worden de twee inschrijvers uitgenodigd om uiterlijk op 12 augustus 2025 vóór 12.00 uur een aangepaste offerte in te dienen op basis van aangepaste opdrachtdocumenten, rekening houdende met de volgende instructies:

“Gelieve bij uw aangepaste offerte

*de aangepaste inventaris te gebruiken (incl post voor wielklemmen). De wielklemmen zijn eigendom van de takelmaatschappij;

*alles wat werd getoond en vermeld bij het onderhandelingsgesprek ook duidelijk neergeschreven te bezorgen bij uw aangepaste offerte in BOSA;

*duidelijk weer te geven of uw documenten een aanvulling zijn van uw oorspronkelijke offerte, of de oorspronkelijke offerte vervangt. (Indien u een volledig nieuwe offerte bezorgt, dan graag in kleur markeren wat de wijzigingen zijn).

*Rekening te houden met de aanpassingen in het bestek (onderstaande alinea + toevoeging mbt wielklemmen) en ook met de bijkomende erratum documenten. Een volwaardig operationele digitale toepassing voor *realtime*-opvolging van takelgebeuren startend vanaf oproep Politie tot ophalen en/of verkoop voertuig moeten vanaf dag 1 operationeel zijn. De koppeling met toepassing ParkeerBeheer en het aanleveren van facturen via Peppol moeten eveneens bij de start operationeel zijn. Installatie BC-terminal(s) van Stad Antwerpen werkt operationeel vanaf dag 1.”

Uit het proces-verbaal van opening van de aangepaste offertes van 12 augustus 2025 blijkt dat beide inschrijvers een aangepaste offerte hebben ingediend.

Deze aangepaste offertes worden geanalyseerd waarbij de eerder door de verwerende partij opgemaakte beoordelingsdocumenten worden geactualiseerd.

3.8. Op 27 augustus 2025 worden beide inschrijvers uitgenodigd om een prijstoelichting / verduidelijking te verlenen over post 13 ‘Prijs inning met een maximumprijs van € 10,00 (btw incl) per volledig geïnd dossier’. De mogelijkheid wordt geboden om een aangepaste offerte in te dienen rekening houdende met de volgende instructies:

“[...]

We ontvingen uw aangepaste offerte van 12 augustus, waarvoor hartelijk dank. Graag ontvangen we van alle inschrijvers verduidelijking over de prijsopbouw van inventaris post 13 ‘Prijs inning met een maximumprijs van € 10,00 (btw incl) per volledig geïnd dossier. Voor de administratieve takelingen wordt geen inningsbedrag aangerekend.’

Verder geven we u de mogelijkheid een aangepaste offerte in te dienen.

Gelieve bij de tweede aangepaste offerte duidelijk te vermelden of de documenten bijkomende aanvullingen zijn op de vorige offerte, OF wanneer u terug alle documenten indient, in kleur te markeren wat er wijzigde ten opzichte van de vorige (en oorspronkelijke) offerte.

Gelieve zeker ook terug de inventaris inclusief wielklemmen te gebruiken bij uw tweede aangepaste offerte.”

3.9. De Maatschap D.A-M, gevormd door de verzoekende partijen, stelt op 29 augustus 2025 volgende drie vragen aangaande de betaling door chauffeurs/eigenaars met Bancontact of creditcards via betaalterminals:

“[...]

We hebben enkele aanvullende vragen en voorstellen met betrekking tot het bestek en de derde uitnodiging.

In het kader van de betaling door chauffeurs/eigenaars met Bancontact of creditcards via betaalterminals, bepaalt het bestek dat de terminals die van de stad Antwerpen zullen zijn.

Onze vragen:

- Zullen het abonnement op deze terminals en de commissies per transactie wel degelijk ten laste komen van de stad Antwerpen?
- Wij gebruiken betaalterminals van het bedrijf [P] met een oplossing voor transacties met meerdere rekeningen (verschillende bankrekeningen) die is ontwikkeld door [L. (P.)].
- Als we de bankrekening van de stad Antwerpen toevoegen aan ons [L.(P.)]-contract, zou de stad Antwerpen geen huurkosten moeten dragen, aangezien we al over deze terminals beschikken.
Is dit een optie die de stad Antwerpen zou kunnen interesseren en die we in ons laatste aanbod kunnen opnemen? ”

De verwerende partij beantwoordt deze vragen als volgt:

- “Enkel het BC-toestel aan de balie van het afhaalcentrum zal voorzien worden door de Stad. Bij de betalingen wordt de transactiekost apart aangerekend aan de stad en niet afgetrokken van het door de afhaler aan de stad verschuldigde bedrag.
Als er aan de vrachtwagenchauffeur betaald wordt, is dit een eigen toestel van de takelaar en wordt het geld onmiddellijk doorgestort naar de Stad Antwerpen”;
- “De stad is niet vertrouwd met [P.] ... Stad Antwerpen werkt momenteel met een andere leverancier maar we kunnen de contractvoorwaarden wel bekijken”; en, tot slot,
- “Kan zeker ... op voorwaarde dat het geld van de betaler/afhaler zonder tussenkomst op onze correcte bankrekening wordt doorgeschreven, met de correcte mededeling”.

Vervolgens wordt de instructie met het oog op het indienen van een aangepaste offerte als volgt aangepast:

“[...],

Omdat we nog een vraag ontvingen, stellen we de opening uit tot vandaag maandag 1 september om 13.00 uur.

De vraag is of het verplicht is de betaalterminals van de stad Antwerpen te gebruiken. Het antwoord volgt deze voormiddag.

Verder blijven onderstaande zaken van toepassing.

We ontvingen uw aangepaste offerte van 12 augustus, waarvoor hartelijk dank.

Graag ontvangen we van alle inschrijvers verduidelijking over de prijsopbouw van inventaris post 13 ‘Prijs inning met een maximumprijs van € 10,00 (btw incl) per volledig geïnd dossier. Voor de administratieve takelingen wordt geen inningsbedrag aangerekend.’

Verder geven we u de mogelijkheid een aangepaste offerte in te dienen.

Gelieve bij de tweede aangepaste offerte duidelijk te vermelden of de documenten bijkomende aanvullingen zijn op de vorige offerte, OF wanneer u terug alle documenten indient, in kleur te markeren wat er wijzigde ten opzichte van de vorige (en oorspronkelijke) offerte.

Gelieve zeker ook terug de inventaris inclusief wielklemmen te gebruiken bij uw tweede aangepaste offerte.”

3.10. Uit het proces-verbaal van opening van de aangepaste offertes van 1 september 2025 blijkt dat beide inschrijvers een aangepaste offerte hebben ingediend.

Deze offertes worden door de verwerende partij onderzocht en beoordeeld. Hiervan wordt een verslag van nazicht opgesteld waarin (i) beide offertes regelmatig worden bevonden, (ii) geen schijnbaar abnormale totaal- of eenheidsprijzen worden vastgesteld en (iii) beide offertes vervolgens worden beoordeeld en vergeleken aan de hand van de in het bestek bepaalde gunningscriteria. Naast een beoordeling in woorden wat het derde, het vierde en het vijfde criterium betreft, leidt, de doorgevoerde beoordeling in het verslag van nazicht tot de volgende scores:

Gunningscriterium	De gekozen inschrijver	De Maatschap gevormd door de verzoekende partijen
1. ‘Prijs’ (45 punten)	45 punten	44,96 punten
2. ‘Prijs inning met een maximumprijs van € 10,00 (btw incl) per volledig geïnd dossier’ (5 punten)	5 punten	0,58 punten
3. ‘Dienstverlening’ (50 punten) - Plan van aanpak algemeen inclusief grote evenementen (25 punten) - Plan van aanpak algemeen voor administratieve afhandeling (25 punten)	42 punten (20 + 22)	43 punten (24 + 19)
4. ‘Duurzaamheid’ (10 punten)	9 punten	5 punten
5. ‘Digitale ondersteuning’ (10 punten)	6 punten	9 punten
Totaal (120 punten)	107 punten	102,54 punten

Op basis van het verslag van nazicht wordt aldus voorgesteld om de opdracht te gunnen aan de eerst gerangschikte inschrijver met een regelmatige offerte, dit is de nv D..

3.11. In zitting van 12 september 2025 beslist het college van burgemeester en schepenen van de verwerende partij om het verslag van nazicht goed te keuren en zich eigen te maken, en om de opdracht te gunnen aan de nv D..

Dit is de bestreden beslissing.

Met een e-mail van 16 september 2025 en een aangetekende schrijven van 17 september 2025 worden de inschrijvers van de gemotiveerde gunningsbeslissing waarbij het verslag van nazicht als bijlage is gevoegd, in kennis gesteld.

IV. Tussenkoms

4. De gekozen inschrijver blijkt voordeel te halen uit de bestreden beslissing en heeft er belang bij dat de vordering wordt afgewezen. Bijgevolg moet haar verzoek tot tussenkomst worden ingewilligd.

V. Vertrouwelijkheid van bepaalde stukken

5. 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 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 de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

7. In het eerste middel van hun verzoekschrift voeren de verzoekende partijen een schending aan van de artikelen 81, 83 en 84 van de wet van 17 juni 2016, van de artikelen 4, 8° en 5, 9° van de wet van 17 juni 2013 ‘betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten, bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten en concessies’ (hierna: wet van 17 juni 2013) *iuncto* de artikelen 2 en 3 van de wet van 19 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen’ (hierna: de wet van 29 juli 1991), van de artikelen 33, 35 en 36 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 ‘plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren’ (hierna: koninklijk besluit van 18 april 2017), evenals van het transparantiebeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en de formele en materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen achten deze rechtsregels en -beginselen geschonden:

“Doordat verwerende partij in het gunningsverslag stelt dat zij in toepassing van artikel 35 KB Plaatsing de offertes van de twee inschrijvers heeft onderworpen aan een prijs- en kostenonderzoek en dat zij geen (schijnbaar) abnormale (totale en eenheids-)prijzen in de zin van artikel 36 KB Plaatsing heeft vastgesteld; dat verwerende partij onder het gunningscriterium nr. 2 ‘Prijs inning met een maximumprijs van €10,00 (btw incl) per volledig geïnd dossier’ een tabel weergeeft waaruit blijkt dat (...), de gekozen inschrijver, een prijs heeft opgegeven van € 0,12, daar waar (...), verzoekende partij, een prijs heeft opgeven van €1,03, wat een verschil van 88,35% uitmaakt tussen de twee eenheidsprijzen in de offertes; dat verwerende partij geen enkele weerslag heeft gegeven van het prijs- en kostenonderzoek in het gunningsverslag, behoudens een standaardformulering en nietszeggende uiteenzettingen;

Terwijl, eerste onderdeel, een aanbesteder krachtens artikel 84 Wet Overheidsopdrachten en 35 KB Plaatsing en het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht is een zorgvuldig prijs- en kostenonderzoek uit te voeren op de totale en eenheidsprijzen van de offertes; dat een aanbesteder bij de vaststelling van een schijnbaar abnormale prijs of kost of wanneer hiertoe voldoende aanwijzingen bestaan, hij verplicht is om op grond van artikel 36 KB Plaatsing een prijsbevraging te richten aan de ondernemer die een schriftelijke verantwoording dient te bezorgen over de samenstelling van de abnormale prijs; dat verwerende partij bij een dermate kennelijk prijsverschil in eenheidsprijzen in de offertes van de inschrijvers, ofwel een prijsverschil van 88,35%, ertoe gehouden was het bestaan van een schijnbaar abnormale prijs vast te stellen en een prijsverantwoording te richten aan de gekozen inschrijver;

Terwijl, tweede onderdeel, uit de formele en materiële motiveringsplicht volgt dat een beslissing moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die de beslissing in rechte kunnen verantwoorden en dat bovendien deze motieven draagkrachtig dienen te zijn; dat op grond van de artikelen 4, 8° en 5, 8° van de Rechtsbeschermingswet verwerende partij weerslag had moeten geven van het (vermeend) prijs- en kostenonderzoek in het gunningsverslag, op grond waarvan verzoekende partij had kunnen begrijpen waarom de prijs van (...), de gekozen inschrijver, die voor het gunningscriterium nr. 2 88,35% dan wel 8 keer lager was dan haar eigen prijs, niet als een schijnbaar abnormale lage prijs aangemerkt had moeten worden en haar offerte alsnog als regelmatig kon worden beschouwd; dat verwerende partij geheel heeft nagelaten de gunningsbeslissing te baseren op draagkrachtige motieven”.

8. Het eerste middel betreft een kritiek op het prijsonderzoek. Het middel bestaat uit twee middelonderdelen.

In het eerste onderdeel van het eerste middel voeren de verzoekende partijen aan, zo vatten zij het samen, dat de verwerende partij geen deugdelijk regelmatigheidsonderzoek heeft verricht, waaronder begrepen een prijs- en kostenonderzoek van de finale offertes. Nochtans is de verwerende partij, als aanbestedende overheid, op grond van de artikelen 83 en 84 van de wet van 16 juni 2017 en artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 ertoe gehouden om

een deugdelijk en zorgvuldig prijs- en kostenonderzoek uit te voeren op de ingediende offertes. Volgens de verzoekende partijen stelt de verwerende partij in het verslag van nazicht in het bijzonder dat zij zowel een algemeen als een bijzonder prijs- en kostenonderzoek overeenkomstig artikel 36 van datzelfde koninklijk besluit, heeft uitgevoerd doch de verzoekende partijen plaatsen hierbij – voor zover deze onderzoeken effectief hebben plaatsgevonden –, “ernstige vraagtekens” bij de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd, en meer in het bijzonder, of het is gebeurd met de vereiste zorgvuldigheid. Volgens de verzoekende partijen blijkt uit diverse aanwijzingen dat de gekozen inschrijver voor het tweede gunningscriterium ‘Prijs inning met een maximumprijs van 10 euro (incl. btw) per volledig geïnd dossier’ (5%) een “opvallend lage prijs” heeft aangeboden. Uit de stukken waarover de verzoekende partijen beschikken, blijkt niet dat de verwerende partij deze prijs in de offerte van de gekozen inschrijver grondig heeft onderzocht teneinde na te gaan of er sprake zou kunnen zijn van een schijnbaar abnormale eenheidsprijs. Voor zover de verwerende partij een prijsverantwoording heeft opgevraagd bij de gekozen inschrijver, zoals blijkt uit het gunningsverslag, rustte op haar de verplichting deze verantwoording zorgvuldig te analyseren en hiervan melding te maken in het gunningsverslag.

In casu waren er volgens de verzoekende partijen verschillende aanwijzingen op grond waarvan een aanbesteder geplaatst in dezelfde omstandigheden had moeten vaststellen dat de gekozen inschrijver een schijnbaar abnormale lage eenheidsprijs had meegedeeld in de offerte. Zij vermelden dat de prijs aangeboden door de gekozen inschrijver substantieel afwijkt van de prijs aangeboden door de Maatschap D.A-M voor dit gunningscriterium. De gekozen inschrijver biedt namelijk een prijs aan van 0,12 euro tegenover een prijs van 1,03 euro, met derhalve een verschil van 88,35%. Op het eerste gezicht blijkt dat er sprake is van een kennelijk prijsverschil dat een aanbesteder niet onopgemerkt en onbesproken kan laten. Het feit dat er maar twee offertes werden ingediend doet daaraan niet af en zou net moeten aanzetten om een zorgvuldig onderzoek te voeren en daarvan weerslag te geven in het gunningsverslag. De eenheidsprijs van de gekozen inschrijver voor het tweede gunningscriterium wijkt voorts substantieel af van de prijzen die zij heeft meegedeeld in een eerdere vergelijkbare plaatsingsprocedure waaraan zowel de gekozen inschrijver als de verzoekende partijen in 2021 hebben deelgenomen voor een zeer vergelijkbare

overheidsopdracht van dezelfde aanbestedende overheid waarbij de gekozen inschrijver voor een vergelijkbaar gunningscriterium destijds een prijs van 10,00 euro had opgegeven. De verzoekende partijen hadden destijds voor het betrokken gunningscriterium een prijs voorgesteld die (inflatie in acht genomen) nagenoeg overeenstemt met haar huidige inschrijvingsprijs, namelijk 1,00 euro. Beide inschrijvers hebben voor de andere posten zeer gelijkaardige prijzen hebben voorgesteld. De gekozen inschrijver stelde een prijs voor van 24.596,60 euro, terwijl verzoekende partij een prijs voorstelde van 24.618,78 euro wat neerkomt op een verschil van slechts 22,18 euro, ofwel een procentueel verschil van amper 0,09%. Het kan dan ook bezwaarlijk worden volgehouden dat er geen sprake zou zijn van een kennelijk prijsverschil voor dit tweede criterium. Een correcte beoordeling is des te belangrijker omdat dit tweede gunningscriterium een weging van vijf punten heeft, wat meer is dan het verschil in de eindquoting tussen de offerte van de verzoekende partijen en die van de gekozen inschrijver.

9. Het tweede onderdeel van het eerste middel vatten de verzoekende partijen als volgt samen. Zelfs indien de verwerende partij een regelmatigheidsonderzoek – met inbegrip van een prijs- en kostenonderzoek – zou hebben uitgevoerd, *quod non*, had deze hiervan melding moeten maken in het gunningsverslag. De motieven stellen de inschrijvers immers in staat te stellen om te begrijpen op welke wijze de verwerende partij tot haar beslissing is gekomen en bieden hen de mogelijkheid na te gaan of deze beslissing op rechtmatige wijze en binnen de grenzen van redelijkheid tot stand is gekomen. Door (te dezen) in het gunningsverslag geheel geen weerslag te geven van enig verricht onderzoek, maar zich te beperken tot standaardformuleringen en nietszeggende formules – wat de verzoekende partij aan de hand van twee passages uit het verslag van nazicht illustreert –, schendt de verwerende partij minstens de artikelen 4, 8° en 5, 8° van de wet van 17 juni 2013, alsook het transparantiebeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en zowel de formele als de materiële motiveringsplicht.

Beoordeling

Eerste middelonderdeel

10. De tussenkommende partij betwist de ontvankelijkheid van het eerste middelonderdeel. Zij wijst erop dat dit middel de puntentoekenning voor het tweede gunningscriterium niet decisief in het voordeel van de verzoekende partijen kan doen kantelen.

Deze exceptie kan niet worden bijgevalen, minstens niet op het eerste gezicht. Het middel sterkt er immers toe te doen vaststellen dat het prijsonderzoek, als onderdeel van het ruimere regelmatigheidsonderzoek van de offertes, te dezen niet rechtmatig is verlopen. Bij die vaststelling hebben de verzoekende partijen wel degelijk belang aangezien, alsdan, het prijsonderzoek zal moeten worden herdaan. Indien het middel ernstig zou blijken, zou de mogelijke uitkomst daarvan kunnen zijn dat de offerte van de gekozen inschrijver als substantieel onregelmatig had moeten worden geweerd. De mogelijke impact van het middel op de puntentoekenning voor het tweede gunningscriterium is in dat licht kennelijk niet relevant.

De exceptie van de tussenkommende partij wordt verworpen.

11. In het algemeen prijsonderzoek bedoeld in artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 moet de aanbestedende overheid nagaan of de in de offertes aangeboden prijzen al dan niet abnormaal lijken, met andere woorden of de ingediende offertes een aanwijzing bevatten dat deze abnormaal zouden kunnen zijn. Dat kan met name het geval zijn wanneer de in een offerte aangeboden prijs aanmerkelijk hoger of lager is dan de prijs van de andere offertes of dan de gebruikelijke marktprijs. In het kader van dit onderzoek kan de aanbestedende overheid, overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de wet van 17 juni 2016, de inschrijvers verzoeken alle nodige inlichtingen te verstrekken. Indien de ingediende offertes geen aanwijzing van een abnormale prijs bevatten, en de prijzen dus niet abnormaal hoog of laag lijken, mag de aanbestedende overheid doorgaan met de beoordeling van de inschrijvingen en de procedure tot gunning van de opdracht.

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 beoordelingsruimte om al dan niet over te gaan tot een bijzonder onderzoek naar abnormale prijzen, als bedoeld in artikel 36 van het voornoemde besluit. De Raad van State mag, gesteld voor de toetsing 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.

12. De verzoekende partijen benadrukken in het verzoekschrift dat, naar hun oordeel, de gekozen inschrijver voor post 13 een “opvallend lage prijs” heeft aangeboden die substantieel afwijkt van de prijs van de verzoekende partijen, evenals van de prijs die in het kader van een eerdere (2021) vergelijkbare plaatsingsprocedure werd aangeboden. De verwerende partij had dit niet onbesproken mogen laten, er blijkt niet dat zij een afdoende prijsonderzoek heeft uitgevoerd.

In de nota licht de verwerende partij het door haar gevoerde prijsonderzoek omstandig toe. Deze uiteenzetting stemt op het eerste gezicht overeen met de inhoud van de betrokken (vertrouwelijke) stukken van het administratief dossier die de Raad van State in zijn beoordeling mag betrekken. Hieruit volgt dat er te dezen wel degelijk een algemeen prijsonderzoek in de zin van artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 werd uitgevoerd, zodat het middelonderdeel, in zoverre het er van uit gaat dat zulks niet zou zijn gebeurd feitelijke grondslag mist.

13. Het tweede gunningscriterium wordt, zoals in het bestek is bepaald, beoordeeld volgens de regel van drie (score offerte = (prijs laagste offerte/prijs offerte * gewicht).

Uit het administratief dossier blijkt dat de offertes, zowel de initiële offertes als de BAFO's, overeenkomstig artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017, zijn onderworpen aan een algemeen prijs- en kostenonderzoek waarbij zoals de verwerende partij in haar nota uiteenzet, zowel rekening werd gehouden met de prijzen van de huidig afgesloten overeenkomst met hetzelfde voorwerp, als met de ingediende prijzen door beide inschrijvers. Wat het uitgevoerde prijsonderzoek betreft, zoals beschreven in de nota en in de stukken van het administratief dossier kan het volgende worden opgemerkt.

Zowel de gekozen inschrijver als de verzoekende partijen hebben, na onderhandeling, in hun BAFO voor post 13 een prijs ingediend die zeer aanzienlijk onder de vooropgestelde maximumprijs van 10 euro ligt (de gekozen inschrijver 0,10 euro, de verzoekende partijen 0,85 euro, telkens zonder btw). De prijzen voor post 13 kunnen voor beide inschrijvers dus worden uitgedrukt in termen van slechts een fractie van de door het bestek voorgeschreven maximumprijs (10 euro).

Zoals de Raad van State in het verleden al vaak heeft geoordeeld, biedt de situatie waarin er slechts twee offertes zijn ingediend, in beginsel geen evident uitgangspunt om de ene offerte tot toetsingsmaatstaf te verheffen en om de andere offerte op basis daarvan als behept met een abnormale prijs te bestempelen.

Voorts moet er worden opgemerkt dat post 13 een hoofdzakelijk immaterieel aspect van de (totale) opdracht betreft, namelijk de inning van gelden en het doorstorten ervan aan de aanbestedende overheid. Zoals de verwerende partij opwerpt in de nota lijkt dat een *subonderdeel* van de opdracht te zijn dat zich, zo lijkt, bijzonder goed leent tot (volledige) automatisering en digitalisering. De gekozen inschrijver heeft dat in zijn prijstoelichting bij post 13 dat de Raad van State heeft kunnen inzien, ook zo verklaard.

De gekozen inschrijver is bovendien de zittende dienstverlener, zoals de tussenkomende partij zelf ook aanvoert, zodat het niet onaannemelijk lijkt dat hij over een aanzienlijk kostenvoordeel kan beschikken bij zijn prijszetting. Hij is reeds in het bezit van de betaaltoestellen en de vereiste digitale infrastructuur is reeds aanwezig. Hij beschikt over praktijkervaring met de werking van dit alles in opdracht van de aanbestedende overheid. De kosten voor dit alles zijn al gemaakt en mogen, zo lijkt, worden geacht al te zijn afgeschreven tijdens de uitvoering van de vorige opdracht, wat *prima facie* ook (mede) het gegeven kan ondersteunen waarom zijn huidige prijs voor deze post ten opzichte van 2021 substantieel kon evolueren.

Er dient op het eerste gezicht dan ook te worden besloten dat de verwerende partij te dezen wel degelijk een algemeen prijsonderzoek in de zin van artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017, heeft uitgevoerd op grond waarvan zij heeft kunnen besluiten dat er te dezen geen concrete indicaties zijn die wijzen op abnormaal lage of hoge prijszetting voor post 13.

Er zijn in deze fase van het onderzoek geen concrete en specifieke elementen voorhanden in het dossier die de Raad van State tot het besluit kunnen brengen dat het onderzoek zoals gevoerd, reeds op het eerste gezicht niet afdoende zou zijn of als onwettig, onzorgvuldig of onredelijk dient te worden aangemerkt. Gelet op de context van de opdracht, de aard van de betrokken dienstverlening en het feit dat de gekozen inschrijver de zittende dienstverlener is, lijkt *prima facie* ook een eenheidsprijs van 0,10 euro voor de betrokken post niet onaannemelijk. De verwerende partij lijkt aldus binnen de haar toekomende beoordelingsbevoegdheid redelijkerwijze te hebben kunnen besluiten dat de eenheidsprijs voor de post 13, hoewel voor de gekozen inschrijver lager dan de eenheidsprijs van de verzoekende partijen voor die post, niet abnormaal leek, en in het licht van de door de gekozen inschrijver verstrekte toelichting geen verdere bevraging behoefde. Er blijkt derhalve niet dat de verwerende partij te dezen als enige geldige optie had het opstarten van een (bijzonder) abnormale prijzenonderzoek ten aanzien van de gekozen inschrijver voor post 13.

14. In de mate de verzoekende partijen op de terechtzitting aanvoeren dat er een duidelijke grens moet zijn *c.q.* duidelijk onderscheid moet

worden gemaakt tussen, eensdeels, het verplichte algemeen prijsonderzoek (artikel 35) waarbij verduidelijking/toelichting kan worden gevraagd bij een eenheids- en/of totaalprijs om de aanbestedende overheid in staat te stellen, d.w.z. haar toe te laten (met de haar toekomende beoordelingsbevoegdheid) te oordelen of (al dan niet) een schijnbaar abnormale prijs voorligt en, anderdeels, het (daaropvolgende) – althans in de mate na het algemeen gevoerde prijsonderzoek er aanwijzingen zijn dat effectief een abnormaal lage of hoge prijs voorligt –, bijzonder prijsonderzoek (artikel 36) waarbij de betrokken inschrijver om een schriftelijke prijsverantwoording moet worden gevraagd (met daarin begrepen de in acht te nemen formaliteiten, termijnen en aan te leveren (en te verifiëren) bewijsstukken), kan zij in beginsel worden bijgevalen.

Te dezen liggen op het eerste gezicht echter geen gegevens voor die de Raad van State ertoe kunnen brengen te oordelen dat dergelijk amalgaam zou voorliggen of dat de aanbestedende overheid de haar toekomende bevoegdheden in het kader van het algemeen prijsonderzoek te buiten zou zijn gegaan of, nog dat zij in wezen een bijzonder prijsonderzoek zou hebben gevoerd zonder de erbij horende procedure te hebben nageleefd.

Het is immers niet onlogisch zoals hiervoor reeds is uiteengezet dat de verduidelijking die de gekozen inschrijver heeft verstrekt door in te zetten in de voorbije jaren op digitalisering en automatisering van het inningsproces – wat overigens gelet op het huidige betalingsverkeer en de actuele mogelijkheden ter zake niet eens zo verrassend is –, hetgeen een cruciale rol speelt wat post 13 betreft, hem een aanzienlijk kostenvoordeel oplevert wat zijn prijszetting betreft, net zoals de opgedane ervaring die hij als zittende dienstverlener te dezen heeft kunnen verwerven.

15. Dat het tweede gunningscriterium zoals in het bestek werd aangegeven een weging van 5 punten heeft wat meer is dan het verschil in de eindquotering tussen de offerte van de verzoekende partijen en die van de gekozen inschrijver, doet niet anders besluiten.

16. Het eerste onderdeel van het eerste middel is niet ernstig.

Tweede middelonderdeel

17. In het tweede middelonderdeel voeren de verzoekende partijen in essentie aan dat de motieven zoals uitgedrukt in het gunningsverslag niet volstaan.

Indien een aanbestedende overheid, zoals de verwerende partij en de tussenkomen partij opwerpen, 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 2014 tot de vaststelling komt dat er geen abnormale prijzen zijn, vereist de formele motiveringsplicht niet dat dit onderzoek *in extenso* wordt weergegeven in het gunningsverslag of in de bestreden beslissing.

Op grond van de materiële motiveringsplicht 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 uit het dossier te blijken zodat deze motieven aan de toetsing door de Raad van State kunnen worden onderworpen.

Uit het onderzoek van het eerste middelonderdeel is reeds gebleken dat het dossier die motieven bevat en dat de Raad van State deze aan zijn hiervoor verrichte beoordeling *prima facie* heeft kunnen onderwerpen.

De verwerende partij was te dezen van oordeel dat er geen abnormale prijzen zijn. De formele motivering hoefde in beginsel dan ook niet verder te reiken.

18. Het tweede middelonderdeel ontbeert eveneens de vereiste ernst zodat het eerste middel in zijn geheel genomen, niet tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing kan leiden.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

19. In het tweede middel van hun verzoekschrift voeren de verzoekende partijen een schending aan van de artikelen 4, 81 en 83 van de wet van 17 juni 2016, van de artikelen 4, 8° en 5, 9°, van de wet van 17 juni 2013, van artikel 76 van het koninklijk besluit van 18 april 2017, evenals van het ‘*patere legem quam ipse fecisti*’-beginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen achten deze rechtsregels en -beginselen geschonden:

“Doordat verwerende partij de BAFO van de gekozen inschrijver als economisch voordeligste offerte heeft aanzien; dat uit de beoordeling van het gunningscriterium nr. 3 ‘Dienstverlening’ blijkt dat de gekozen inschrijver geen volwaardig operationele digitale toepassing voor *realtime*-opvolging kan aanbieden; dat verwerende partij niettemin de BAFO van de gekozen inschrijver niet substantieel onregelmatig heeft verklaard; Terwijl een aanbesteder overeenkomstig artikel 83 Wet Overheidsopdrachten en artikel 76 KB Plaatsing nagaat of de offertes regelmatig zijn; dat krachtens artikel 76, §1, lid 4, 3° KB Plaatsing de niet naleving van de minimale vereisten en de vereisten die als essentieel worden aangemerkt in de opdrachtdocumenten, als substantiële onregelmatigheden worden beschouwd; dat het bestek, zelfs nog meer na de tweede rectificatie, expliciet bepaalt dat de aanvraag tot takeling, inclusief de opvolging ervan, volledig digitaal dient te verlopen die een *realtime*-opvolging mogelijk maakt; dat uit de context en de bewoordingen blijkt dat er sprake is van een minimumvereiste; dat uit het gunningsverslag blijkt dat de gekozen inschrijver geen volledig digitale opvolging kan verzekeren, noch een systeem die een *realtime* opvolging mogelijk maakt; dat de offerte zodoende niet voldoet aan de minimale vereisten van het bestek en geweerd had moeten worden als substantieel onregelmatig.”

Zij lichten hun tweede middel toe door te stellen dat overeenkomstig artikel 76, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 18 april 2017 een offerte substantieel onregelmatig is wanneer ze van aard is de inschrijver een discriminerend voordeel te bieden, tot concurrentievervalsing te leiden, de beoordeling van de offerte van de inschrijver of de vergelijking ervan met de andere offertes te verhinderen, of de verbintenis van de inschrijver om de opdracht

onder de gestelde voorwaarden uit te voeren onbestaande, onvolledig of onzeker te maken. Krachtens artikel 76, §1, vierde lid, 3°, van datzelfde koninklijk besluit leidt de niet-naleving van de minimale eisen tot de substantiële onregelmatigheid ervan. Dergelijke onregelmatigheid is absoluut en de offerte die ermee is behept, is automatisch nietig.

Zij stellen dat, te dezen, dergelijke substantiële onregelmatigheid voorligt. Bij de beschrijving van het voorwerp van de opdracht vermeldt het bestek onder meer dat de aanbestedende overheid “verwacht” dat een aanvraag tot takeling inclusief de opvolging ervan “volledig digitaal” kan verlopen, waardoor er steeds kan gegarandeerd worden dat er per takeling 1 unieke takelbonnummer is die doorheen het volledige proces kan worden gehanteerd (aanvraag takeldienst tot en met betaling, administratieve afhandeling en alle betreffende communicatie). Voorts vereist het bestek onder het derde gunningscriterium ‘Dienstverlening’ dat de inschrijvers een ‘plan van aanpak algemeen inclusief grote evenementen’ en een ‘plan van aanpak algemeen voor administratieve afhandeling’ moeten indienen waarin zij uiteenzetten hoe zij de opdracht uitvoeren, meer bepaald vanaf de melding / verzoek tot takeling tot de uiteindelijke administratieve afhandeling van het dossier. Volgens de verzoekende partijen blijkt uit de bewoordingen van het bestek (“moeten”) en het feit dat “de betrokken passage in het vet werd toegevoegd aan het bestek na de eerste rectificatie”, het belang dat de verwerende partij hecht aan het leveren van een “volwaardig operationele digitale toepassing voor *realtime*-opvolging”. Bovendien maakt deze passage deel uit van de technische specificaties, die in het kader van de regelgeving inzake overheidsopdrachten als essentiële elementen worden beschouwd. De opgelegde methode voor de uitvoering van de overheidsopdracht is duidelijk, ondubbelzinnig en maakt een minimumvereiste uit. Uit het gunningsverslag blijkt echter dat de gekozen inschrijver in zijn offerte een systeem voorziet dat deels bestaat uit het manueel inbrengen van data en diverse manuele processtappen van het takelproces: in het bijzonder blijkt dat foto’s (van het voertuig) ter plaatse ter beschikking worden gesteld en dat de vereiste informatie tijdens het takelproces vanuit de applicatie op de tablet van de chauffeur doorgegeven wordt naar het systeem, waarbij het systeem afhangt van een manuele invoering van de vereiste informatie zodat bezwaarlijk gewag kan worden gemaakt van een volledig digitaal proces.

Daarnaast kan in dat systeem evenmin sprake zijn van een daadwerkelijke *realtime*-opvolging, beginnend vanaf de oproep van de politie tot aan de takeling en/of verkoop van het voertuig. In de gebruikelijke betekenis houdt *realtime*-opvolging immers in dat gegevens of informatie direct en onmiddellijk beschikbaar is, zonder vertragsinterval. Met andere woorden betreft dit een systeem dat op automatische wijze informatie verwerkt en deze *quasi*-onmiddellijk weergeeft. Een systeem dat afhankelijk is van manuele invoer van data door de chauffeur via een tablet, waarna de informatie pas door het systeem wordt verwerkt en weergegeven, kan niet worden aangemerkt als een *realtime*-opvolging. Dit roept bovendien de vraag op waar en wanneer de chauffeur de gegevens in de tablet invoert. Aangezien het bestek expliciet vereist dat de inschrijvers over een volledig digitaal systeem dienen te beschikken die een *realtime*-opvolging mogelijk maakt vanaf de oproep van de politie, tot het ophalen en/of verkoop van het voertuig en dit vanaf de eerste dag van de uitvoering van de opdracht, wordt opgemerkt dat uit het gunningsverslag volgt dat de gekozen inschrijver niet in staat is om (i) een volledig digitaal systeem aan te bieden, noch (ii) een digitaal systeem aan te bieden die een *realtime*-opvolging mogelijk maakt.

Beoordeling

20. Luidens artikel 4, eerste lid, van de wet van 17 juni 2016 behandelen de aanbesteders de ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze en handelen zij op een transparante en proportionele wijze”.

Krachtens artikel 76, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 18 april 2017 is een offerte substantieel onregelmatig wanneer zij van aard is de inschrijver een discriminerend voordeel te bieden, tot concurrentievervalsing te leiden, de beoordeling van de offerte van de inschrijver of de vergelijking ervan met de andere offertes te verhinderen, of de verbintenis van de inschrijver om de opdracht onder de gestelde voorwaarden uit te voeren onbestaande, onvolledig of onzeker te maken.

Artikel 76, § 1, vierde lid, 3°, van datzelfde koninklijk besluit bepaalt dat de niet-naleving van de minimale eisen en de vereisten die als

substantieel worden aangemerkt in de opdrachtdocumenten, wordt beschouwd als een substantiële onregelmatigheid.

21. De betrokken bestekvereiste luidt in substantie als volgt:

“IX.1.1 Digitaal systeem

Inschrijvers beschikken over een systeem waarmee ze foto's van de te takelen en getakelde voertuigen kunnen maken én overmaken.

De aanbestedende overheid verwacht dat een aanvraag tot takeling inclusief de opvolging ervan volledig digitaal kan verlopen, waardoor er steeds kan gegarandeerd worden dat er per takeling 1 unieke takelbonnummer is die doorheen het volledige proces kan gehanteerd worden (aanvraag takeldienst tot en met betaling, administratieve afhandeling en alle betreffende communicatie).

Erratum1:

Een volwaardig operationele digitale toepassing voor realtime-opvolging van takelgebeuren startend vanaf oproep Politie tot ophalen en/of verkoop voertuig moeten vanaf dag 1 operationeel zijn. De koppeling met toepassing ParkeerBeheer en het aanleveren van facturen via Peppol moeten eveneens bij de start operationeel zijn. Installatie BC-terminal(s) van Stad Antwerpen werkt operationeel vanaf dag 1.”

De vraag in hoeverre uit de opdrachtdocumenten minimale eisen of substantiële vereisten kunnen worden afgeleid, waarvan de niet-naleving aanleiding geeft tot het substantieel onregelmatig verklaren van de offerte, moet worden beantwoord aan de hand van de tekst van die documenten, bekeken in het licht van hun context. Het komt in de eerste plaats aan de aanbestedende overheid en niet aan de Raad van State toe om te beoordelen of een offerte beantwoordt aan de bestekbepalingen, en om vast te stellen of een afwijking van het bestek een afwijking inhoudt van vereisten die in het bestek als substantieel of als een minimale eis worden aangemerkt. Wel mag de Raad van State daarbij nagaan of die beoordeling steunt op in rechte en in feite aanvaardbare motieven die voortvloeien uit een zorgvuldig onderzoek. Het komt de Raad van State evenwel niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid.

22. In de nota met opmerkingen beargumenteert de verwerende partij dat de verwachting dat een aanvraag tot takeling en de opvolging ervan “volledig digitaal” kan gebeuren volgens haar geen essentiële technische vereiste betreft.

De Raad van State stelt vast dat de betrokken besteksbe­paling zich *prima facie* laat ontleden in twee onderdelen, namelijk, eensdeels, (i) de verwachting dat een aanvraag tot takeling inclusief de opvolging ervan volledig digitaal kan verlopen en, anderdeels, (ii) de vereiste dat een digitale toepassing voor *realtime*-opvolging van het takelgebeuren en enkele andere aspecten van de uitvoering van de opdracht vanaf dag 1 operationeel dienen te zijn.

Waar de verzoekende partijen in het verzoekschrift deze twee vereisten combineren, kunnen zij op het eerste gezicht niet worden bijgevallen. Beide aspecten lijken wel degelijk afzonderlijk tegen het licht te moeten worden gehouden.

De “verwachting” dat een aanvraag tot takeling en de opvolging ervan volledig digitaal kan gebeuren, lijkt, zoals de verwerende partij aanvoert, op het eerste gezicht niet te moeten worden beschouwd als een essentiële besteksvereiste waarvan al in de offertefase niet mag worden afgeweken. Een verwachting dat iets kan, is nog geen vereiste dat iets zo moet zijn, zij het met dien verstande dat, zoals de verwerende partij in haar nota uiteenzet, de digitalisering van de uitvoering van de opdracht wordt betrokken in de gunningscriteria waarbij een meer of minder sterke mate van digitalisering in de offertes toelaatbaar lijkt, die wel en in functie daarvan een hogere of lagere quoterings zullen krijgen. Het lijkt evenwel niet te gaan om een *pass/fail* vereiste waaraan de offertes onafwendbaar moeten voldoen.

De verwerende partij lijkt in de nota niet ten onrechte te doen gelden dat voor haar vooral belangrijk was, dat er doorheen het volledige proces zou worden gewerkt met één enkel uniek takelbonnummer per takeling.

Voorts, wat de volwaardige ‘digitale toepassing voor *realtime*-opvolging van [het] takelgebeuren’ betreft, die ‘vanaf dag 1’ operationeel dient te zijn, lijkt deze benadrukking (“in het vet”) vooral betrekking te hebben op de wijze waarop de opdracht door de opdrachtnemer zal worden uitgevoerd. Het feit dat deze voorwaarde niet enkel betrekking heeft op het takelingsproces zelf maar eveneens betrekking heeft op de aanlevering van facturen en de installatie van betaalterminals (“[d]e koppeling met toepassing ParkeerBeheer en het aanleveren van

facturen via Peppol moeten eveneens bij de start operationeel zijn”), versterkt deze vaststelling.

Alleszins lijkt de verwerende partij te kunnen worden bijgetreden waar zij aanvoert dat de betrokken besteksbe­paling geen essentiële vereiste betreft, waarvan elke minimale afwijking moet worden bestraft met de substantiële onregelmatigheid van de offerte, bijvoorbeeld omdat gegevens bij aanvang manueel worden ingevoerd.

23. In de tweede plaats lijkt de verwerende partij te kunnen worden bijge­vallen waar zij in de nota stelt dat de offertes van beide inschrijvers wel degelijk voldoen aan de betrokken technische vereiste.

Daarbij is dan enkel het voldoen door de gekozen inschrijver te de­zen relevant.

De offerte van de gekozen inschrijver werd als vertrouwelijk stuk neergelegd, maar dat belet de Raad van State niet om ervan kennis te nemen en de inhoud ervan bij zijn beoordeling te betrekken.

Een *prima facie* nazicht van de offerte van de gekozen inschrijver lijkt de uiteenzetting van de verwerende partij in de nota te bevestigen dat deze offerte wel degelijk voldoet aan de betrokken bepaling van het bestek. Er wordt voorzien in een digitale *workflow* voor de opvolging van de diverse stadia van de takeling, waarbij een uniek takelbonnummer wordt gehanteerd. Dat er bepaalde handelingen manueel dienen te gebeuren, zoals het ingeven van informatie over het getakelde voertuig door de takelaar bij aanvang van de takeling, lijkt geen afbreuk te doen aan de betrokken besteksbe­paling. Minstens lijkt dat gegeven geheel eigen aan de uitvoering van een takelopdracht. Uiteindelijk moet de voertuiginformatie uit de fysieke wereld worden geconverteerd naar informatie in de digitale wereld, of dat nu manueel gebeurt of met automatische nummerplaatherkenning, lijkt, anders dan de verzoekende partijen het zien, de regelmatigheid van de offerte niet substantieel in het gedrang te brengen. Het standpunt van de verzoekende partijen waarbij zij de betrokken besteksbe­paling lijken op te rekken tot een vereiste waarbij elke manuele tussenkomst absoluut

verboden zou zijn, lijkt niet in overeenstemming te zijn met wat met deze bestekbepaling wordt beoogd.

Het argument van de raadslieden van de verzoekende partijen op de terechtzitting, namelijk dat een manuele inbreng niet feilloos is, doet niet anders besluiten aangezien nummerplaatherkenning evenmin feilloos blijkt te zijn.

Er is geen grond om te besluiten dat de offerte van de gekozen inschrijver te dezen reeds op het eerste gezicht zou afwijken van een essentiële besteksbepaling en om die reden substantieel onregelmatig had moeten worden verklaard.

24. De verzoekende partijen tonen vooralsnog met de daartoe vereiste ernst geen schending aan van de in het tweede middel geschonden geachte bepalingen en beginselen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

25. In het derde middel van hun verzoekschrift voeren de verzoekende partijen een schending aan van de artikelen 4, 8° en 5, 9° van de wet van 17 juni 2013, evenals van het zorgvuldigheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij achten deze rechtsregels en – beginselen geschonden:

“Doordat verwerende partij de BAFO van de gekozen inschrijver als de economisch meest voordelige offerte beschouwt en dat de offerte daarbij de meeste punten heeft behaald; dat uit de beoordeling van het tweede *subgunningscriterium* ‘plan van aanpak voor administratieve afhandeling’ van het *gunningscriterium* nr. 3 ‘Dienstverlening’ volgt dat verwerende partij de offerte van de gekozen inschrijver minder sterk beschouwt én meerdere zwakke punten opmerkt; dat uit de beoordeling van voornoemd *subgunningscriterium* verwerende partij de offerte van verzoekende partij als zeer sterk beschouwt; dat verwerende partij niettemin meer punten heeft toegekend voor dit *subgunningscriterium* aan de offerte van gekozen inschrijver dan aan verzoekende partij; En dat verwerende partij bij de beoordeling van het *gunningscriterium* nr. 4 ‘Duurzaamheid’ de offerte van gekozen inschrijver als ‘goed’ beschouwt, maar

hem niettemin een score toekent van 9 punten op 10; dat zij de offerte van verzoekende partij als ‘voldoende’ beoordeelt en haar een score toekent van 5 punten;

Terwijl uit de artikelen 4, 8° en 5, 9° van de Rechtsbeschermingswet, en de materiële motiveringsplicht volgt dat een beslissing afdoende gemotiveerd moet zijn en dat de beslissing moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die de beslissing in rechte kunnen verantwoorden; dat verwerende partij bij de beoordeling van de offertes van verzoekende partij en de gekozen inschrijver ten aanzien van het *sub*gunningscriterium ‘plan van aanpak voor administratieve afhandeling’ en het gunningscriterium ‘duurzaamheid’ aan beide offertes punten toekent, doch dat de geschreven motivering bij deze analyse de gegeven aantal punten niet kan verantwoorden; dat de gunningsbeslissing in die mate het materieel motiveringsbeginsel schendt”.

De verzoekende partijen lichten het derde middel verder toe. Zij illustreren aan de hand van een aantal voorbeelden dat de verwerende partij kritieken uit op de door de gekozen inschrijver ingediende BAFO waaruit zou blijken dat, wat het ‘Plan van aanpak van administratieve afhandeling’ betreft, het takelproces meer tijd inneemt en manuele processtappen inhoudt zonder een *realtime*-opvolging. Toch ontvangt de gekozen inschrijver voor dit gunningscriterium 22 punten en de offerte van de verzoekende partijen, hoewel hun ‘Plan van aanpak van administratieve afhandeling’ geen wezenlijke kritieken ontvangt, slechts 19 punten krijgt toebedeeld, waarvoor geen verklaring voorligt. Ten gevolge van hun inspanningen en investeringen, bieden de verzoekende partijen klaarblijkelijk een veel moderner en geautomatiseerd systeem aan conform de verwachtingen van het bestek. De verwerende partij zet in het verslag van nazicht overduidelijk deze meer positieve en sterke punten uiteen, terwijl dit niet het geval is voor de offerte van de gekozen inschrijver, die niet eens voorziet in een volledige digitale operationele toepassing.

Daarnaast blijkt uit de beoordeling dat de verwerende partij voor het vierde gunningscriterium ‘Duurzaamheid’ stelt dat de gekozen inschrijver ‘goed’ inzet op duurzaamheid. Niettemin kent zij een score toe van niet minder dan 9 op 10, wat moeilijk kan worden begrepen. Uit de beoordeling voor het vierde gunningscriterium blijkt dan weer dat de gekozen inschrijver volgens de verwerende partij ‘voldoende’ inzet op duurzaamheid, wat overeen kan komen met een score van 5 op 10. Het gebruik van de begrippen ‘goed’ respectievelijk ‘voldoende’ houden een graduele quotering in en een verwerende partij moet geacht worden deze graduele quotering toe te kennen op grond van de motieven

die men terugvindt in het gunningsverslag of de gunningsbeslissing. De motieven van verwerende partij komen echter niet overeen met het aantal toegekende punten.

Beoordeling

26. Overeenkomstig artikel 4, eerste lid, 8°, juncto artikel 5, 9°, van de wet van 17 juni 2013, stelt de aanbestedende instantie een “gemotiveerde beslissing” op “wanneer ze een opdracht gunt, ongeacht de procedure”, die de namen van de gekozen inschrijver of de gekozen deelnemer of deelnemers bij de raamovereenkomst en van de deelnemers en inschrijvers van wie de regelmatige offerte niet werd gekozen en de juridische en feitelijke motieven, waaronder de kenmerken en relatieve voordelen van de gekozen offerte, bevat.

In dit derde middel voeren de verzoekende partijen in essentie aan dat de beoordeling van de offertes aan de hand van de gunningscriteria onjuist is verlopen.

27. In de mate de verzoekende partijen, in wat kan worden aanzien als een eerste middelonderdeel, de beoordeling aan de hand van het subgunningscriterium ‘2. Plan van aanpak voor administratieve afhandeling’ van het derde gunningscriterium ‘Dienstverlening’ bekritisieren, worden zij om de volgende redenen niet bijgevalen.

Een verzoekende partij die zoals te dezen kritiek wil leveren op de toetsing van de offertes aan de hand van de gunningscriteria, kan er niet mee volstaan één of meer onderdelen van de motivering selectief te citeren en te bekritisieren. Het is immers de motivering van de toetsing van de offertes in haar geheel genomen die afdoende moet zijn. Een verzoekende partij kan er derhalve evenmin mee volstaan enkel de onderdelen van de motivering te bekritisieren die voor haar nadelig zijn. Een beslissing wordt immers in beginsel ondersteund door het geheel van haar motieven en niet door één of enkele overwegingen daarvan.

Voorts heeft de Raad van State al vaak geoordeeld dat indien punten worden toegekend aan de offertes, de formele motivering moet toestaan te achterhalen waarom aan de offertes een bepaald aantal punten wordt toegekend

zodat achteraf elke inschrijver kan nagaan of de puntentoekenning rechtmatig is gebeurd.

28. In het bestek wordt het tweede subgunningcriterium ‘Plan van aanpak algemeen voor administratieve afhandeling’ als volgt toegelicht:

“vanaf de melding/verzoek tot de effectieve ophaling van het voertuig met inning verschuldigd bedrag + afhandeling langstaanders (25 punten)

Voor de beoordeling van dit sub-gunningscriterium zal de aanbestedende overheid o.a. rekening houden met:

- volledigheid - efficiëntie - duidelijkheid
- acties voor maximale inning van gelden voor de Stad
- acties voor foutloze administratieve afhandeling
- acties voor maximale ontzorging Stad”

In het verslag van nazicht wordt voor elk van beide offertes op elk van deze elementen ingegaan en worden de sterktes en zwaktes in kaart gebracht. De in het gunningsverslag opgenomen motieven volstaan te dezen op het eerste gezicht wel degelijk om het -overigens veeleer geringe- puntenverschil tussen de offertes te dragen voor het betrokken subcriterium. Er blijkt niet dat de woordelijke motivering niet in redelijke en evenredige verhouding zou zijn tot de toegekende scores. De woordelijke evaluatie lijkt bovendien *prima facie* steun te vinden in het administratief dossier, zij stemt kennelijk overeen met de inhoud van de offertes.

Het loutere feit dat de verzoekende partijen van mening zijn dat naar hun oordeel hun eigen offerte meer punten verdiende dan deze van de gekozen inschrijver volstaat niet om de wettigheid van de voorliggende beoordeling en motivering onderuit te halen. Zij lijken daarbij overigens vooral te focussen op het element digitalisering waarop hun offerte zeker positief wordt gewaardeerd doch lijken er daarbij – te onrechte – aan voorbij te gaan dat de aanbestedende overheid, ter zake ook de andere in het bestek aangehaalde beoordelingselementen in ogenschouw heeft genomen zoals bijvoorbeeld de pro-actieve acties die worden genomen voor het maximaal ontzorgen van zowel opdrachtgever als de overige betrokken partijen in een takelproces, wat dan weer in de offerte van de gekozen inschrijver sterk wordt geapprecieerd.

29. In de mate de verzoekende partijen in het derde middel ook nog kritiek uiten op de beoordeling van het vierde gunningscriterium ‘Duurzaamheid’ waarvoor hun offerte een score van 5/10 heeft behaald tegenover 9/10 voor de gekozen inschrijver, worden zij om de redenen die hierna worden uiteengezet evenmin bijgevalen.

Het gebruik van de begrippen ‘goed’ respectievelijk ‘voldoende’ houden zoals de verzoekende partijen aangeven inderdaad een graduele quotering in die te dezen heeft geleid tot de toekenning van een 9/10 respectievelijk 5/10. De verzoekende partijen lijken in hun lezing van deze scores evenwel voorbij te gaan aan de globale beoordeling in het verslag van nazicht die deze scores *prima facie* verklaren. Uit het gunningsverslag blijkt immers dat de gekozen inschrijver op heel wat punten sterk inzet op duurzaamheid. De verwerende partij heeft geoordeeld dat de gekozen inschrijver “goed in[zet] op duurzaamheid” doch de positieve punten die vervolgens aan de offerte van de gekozen inschrijver worden toegeschreven, betreffen een breed spectrum van maatregelen, veel meer, zo lijkt, dan de verzoekende partijen. De verzoekende partijen hebben dan ook, zoals de verwerende partij in de nota ook erkent, een middelmatige score (5/10) gekregen.

Er kan wat deze grief betreft, in wezen hetzelfde worden opgemerkt als wat hiervoor *sub* 27 en 28 is gesteld wat de beoordeling van het tweede *sub*gunningcriterium ‘2. Plan van aanpak algemeen voor administratieve afhandeling’ (Gunningscriterium nr. 3 ‘Dienstverlening’) betreft.

Uit een vergelijking van de motivering in het gunningsverslag met de vertrouwelijke offertes van de inschrijvers waarvan de Raad van State kennis heeft kunnen nemen, lijken de motieven in het gunningsverslag *prima facie* overeen te stemmen met de inhoud van het administratief dossier.

Dat de verwerende partij voor het criterium nr. ‘Duurzaamheid’ aan de verzoekende partijen 5/10 heeft toegekend en aan de gekozen inschrijver 9/10 lijkt op het eerste gezicht te kunnen worden ingepast in de beoordelingsvrijheid waarover zij als aanbestedende overheid beschikt.

Het komt de Raad van State niet toe om de beoordeling door de aanbestedende overheid te herdoen of zijn eigen visie op de offertes in de plaats te stellen van deze van de aanbestedende overheid. Enkel een beoordeling die reeds op het eerste gezicht als onwettig, onzorgvuldig of onredelijk dient te worden beschouwd, kan aanleiding geven tot een schorsing van de uitvoering van de bestreden gunningsbeslissing. Er zijn te dezen op het eerste gezicht geen elementen voorhanden die tot zulk besluit leiden wat het betrokken gunningscriterium betreft. Dat de verzoekende partijen de beoordeling van hun offerte allicht als stringent of veeleisend zullen ervaren, maakt die beoordeling niet onwettig of onredelijk.

Ook de kritiek wat de beoordeling van het criterium ‘Duurzaamheid’ betreft, ontbeert de vereiste ernst voor een schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

Overigens tonen de verzoekende partijen in de uiteenzetting van het derde middel niet aan welke eventuele impact hun kritieken zouden hebben op de rangschikking van de offertes, welke vaststelling minstens de ernst van het middel verder lijkt te ondergraven.

30. Het derde middel dient in zijn geheel te worden verworpen als niet ernstig.

VIII. Besluit

31. Geen van de middelen is ernstig gebleken. De vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt dan ook verworpen.

BESLISSING

1. Het verzoek van de nv D. tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwierpt de vordering.

3. De verzoekende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 400 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 een rolrecht van 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertig oktober tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Kaat Leus,
bijgestaan door

Johan Pas,

De griffier

Johan Pas

staatsraad, waarnemend voorzitter,

griffier.

De voorzitter

Kaat Leus