

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIV^e KAMER

A R R E S T

**nr. 265.038 van 2 december 2025
in de zaak A. 246.340/XIV-39.912**

In zake: 1. de NV W.
 2. de BV V.
 samen vormend een tijdelijk maatschap
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Teerlinck, Ludovic Panepinto en Louise Galot
 kantoor houdend te 1040 Brussel
 IJzerlaan 19
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

 de NATIONALE LOTERIJ
 naamloze vennootschap van publiek recht
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Virginie Dor en Youri Musschebroeck
 kantoor houdend te 1170 Brussel
 Terhulpsessesteenweg 178
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 7 november 2025, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “de beslissing van de verwerende partij om de offerte van verzoeksters onregelmatig te verklaren, de gunningsprocedure verder te zetten zonder verzoeksters en voor zover als nodig ook de gunningsbeslissing mocht die reeds genomen zijn in het kader van de opdracht ‘Ontwerp en uitvoering van inrichtingswerken van kantoorruimtes (inclusief technische opvolging) en change management traject (inclusief coördinatie van verhuis)’”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 10 november 2025 werd, in samenspraak met het aangeduide lid van het auditoraat, de procedurekalender vastgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 november 2025 om 14.00 uur.

Staatsraad Inge Vos heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Louise Galot, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Youri Musschebroeck, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ines Martens 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 werken uit met als voorwerp ‘Ontwerp en uitvoering van inrichtingswerken van kantoorruimtes (inclusief technische opvolging) en change management traject (inclusief coördinatie van verhuis)’.

Als plaatsingsprocedure wordt gekozen voor een mededingingsprocedure met onderhandeling. Beoogd wordt om na een procedure in twee fasen een raamovereenkomst te sluiten met één opdrachtnemer.

De opdracht wordt nationaal en Europees bekendgemaakt.

3.2. Meerdere kandidaten dienen een aanvraag tot deelneming in, onder wie de verzoekende partijen onder de vorm van een tijdelijke maatschap.

3.3. Op 9 juli 2025 beslist de verwerende partij om alle kandidaten te selecteren, behalve de bv D.

3.4. In het bestek dat op de opdracht van toepassing is, wordt het voorwerp van de opdracht als volgt omschreven:

“De Nationale Loterij heeft recent een kantoorgebouw verworven in het Brouck’R project dat momenteel in ontwikkeling is door [I.]. De intentie is om de hoofdzetel van de Nationale Loterij, momenteel gelokaliseerd te Belliardstraat 25/33, 1040 Brussel, te verhuizen naar deze nieuwe locatie tegen het najaar van 2026. Het kantoorgebouw kadert binnen de bredere herontwikkeling van het ‘De Brouckère’ complex, met een totale oppervlakte van 37.000m², dat een project voor gemengd gebruik zal realiseren, waarbij de nadruk ligt op gebruikskwaliteit, duurzaamheid, groene ruimtes en toegankelijkheid. Het kantoorgebouw dat de Nationale Loterij zal bezetten, met een totale oppervlakte van ongeveer 11.000 m², zal door de ontwikkelaar in open landscape worden opgeleverd. Dit creëert de mogelijkheid om een moderne werkomgeving in te richten die aansluit bij de principes van New Ways of Working (NWOW), met een slimme toekomstige werkplekinrichting, activiteit-gerelateerd werken en een sterke focus op samenwerking, duurzaamheid en welzijn.

Daarnaast bekijkt de Nationale Loterij ook haar bredere huisvesting, en de mogelijkheid om op termijn andere gebouwen te verhuizen of eventueel bestaande kantoren te herinrichten. Hierbij beoogt de Nationale Loterij om voor elke nieuwe of bestaande locatie dezelfde interne branding, design en mate van afwerking van de kantoren in te voeren, met ook hier de mogelijkheid om een moderne werkomgeving te creëren die aansluit bij de principes van New Ways of Working (NWOW). De NWOW-principes dienen uitgewerkt te worden door de opdrachtnemer.

In dit kader is de Nationale Loterij op zoek naar een partner die hen volledig kan ontzorgen en begeleiden bij de voorbereiding en realisatie van het inrichtings- en verhuisproject.

Dit omvat specifiek de volgende diensten en werkzaamheden:

Het opstellen van inrichtingsconcepten en gedetailleerde inrichtingsplannen:

- Uitwerken van een (her)inrichtingsconcept op basis van het gedefinieerde Programma van Eisen en werkplek typologieën met specifieke aandacht voor duurzaamheid en NWOW, waaronder flexwerkplekken, collaboration zones en focusruimtes.

- Uitwerken van de look & feel in lijn met de identiteit van de Nationale Loterij.

- Uitwerken van macro- en microplannen en 3D renders

Het ontwikkelen van uitvoeringsplannen en het opstellen van een bijbehorend budget:

- Opstellen en opvolgen van een planning met concrete mijlpalen.

- Opmaken en opvolgen van budgetraming.

De uitvoering en het toezicht op de (her)inrichtingswerken, inclusief de werfopvolging van de kantoorontwikkeling met betrekking tot de aspecten die invloed hebben op de inrichting:

- Volledige uitvoering van de (her)inrichtingswerkzaamheden, die minstens zullen bestaan uit de volgende elementen:

- elektriciteitswerken (indien nodig)

- datawerken (indien nodig)

- HVAC werken (indien nodig)

- verlichting (indien nodig)

- toegangscontrole en beveiliging (indien nodig)

- reserveringssysteem voor vergaderruimtes

- AV-materiaal

- brandbeveiliging (indien nodig)

- loodgieterij (indien nodig)

- wandafwerking

- scheidingswanden

- maatwerk

- los meubilair

- integratie smart building componenten

- Opvolgen van de werf van de nieuwe kantoorontwikkeling om tijdige tussenkomst voor de optimalisatie van de inrichtingswerken te verzekeren en/of het opvolgen van de herinrichtingswerken van de bestaande kantoren;

- Maandelijkse werfopvolging van de constructiewerken met rapportage aan de stuurgroep. Zodra de inrichtingswerken effectief van start gaan, verhoogt de frequentie naar tweewekelijkse werfvergaderingen en rapportage aan de stuurgroep van de Nationale Loterij.

Het begeleiden van een change management-traject tot en met de daadwerkelijke verhuizing naar de nieuwe kantoren en desgewenst ook de begeleiding van de herinrichtingswerken van bestaande kantoren: Analyse van de huidige situatie en bepalen van het veranderdoel.

- Opstellen van een communicatieplan dat optimale betrokkenheid van de stakeholders waarborgt en medewerkers begeleidt in de transitie naar nieuwe werkmodellen.

- Opstellen en implementatie van een gedetailleerd veranderplan, met specifieke aandacht voor:

- o Training en onboarding van medewerkers in de nieuwe werkplekconcepten.

- o Een participatieve aanpak waarbij medewerkers actief betrokken worden bij de transitie.

- o Het voorzien van duidelijke richtlijnen en best practices voor het gebruik van de nieuwe werkplekken en hybride werkomgeving.

Begeleiden van de feitelijke verhuizing naar de nieuwe kantoren:

- Voorbereiding en planning van de verhuis.
- Effectieve coördinatie en uitvoering van de verhuis.

Daarnaast is het onder deze raamovereenkomst de bedoeling dat dezelfde werkzaamheden en diensten, indien dit in de toekomstig noodzakelijk wordt geacht, op bestelling uitgevoerd kunnen worden voor andere gebouwen van de Nationale Loterij (rekening houdend met de wens om consistent te zijn in de interne branding, design en mate van afwerking, evenals de verdere doorvoering van duurzaamheid en NWOW als standaard voor toekomstige gebouwen). De totale raamovereenkomst kan ongeveer 11.000 m² betreffen waarvan +/- 7.000 m² voor het hoofdgebouw Brouck'R."

Onder punt 1.5.2. wordt het verloop van de gunningsfase als volgt toegelicht:

“A) Stellen en beantwoorden van vragen

(...)

B) Eerste beoordelingsronde

De ingediende offertes worden tijdens een eerste beoordelingsronde getoetst op hun regelmatigheid, waaronder hun volledigheid en overeenstemming met de essentiële vormvoorschriften zoals beschreven in dit bestek.

De Nationale Loterij kan aan de inschrijvers, voorafgaand aan de onderhandelingen, de mogelijkheid bieden om de niet-finale offertes die substantieel onregelmatig zijn te regulariseren, conform art. 76, § 4 van het KB Plaatsing.

De mogelijkheid tot regularisatie betreft zowel de gevallen waarbij er sprake is van meerdere niet-substantiële onregelmatigheden, als de gevallen waarbij er sprake is van een substantiële onregelmatigheid. Laattijdig ingediende offertes, offertes welke niet elektronisch werden ingediend en offertes ingediend door een niet-geselecteerde kandidaat, kunnen evenwel nooit het voorwerp uitmaken van een regularisatie.

C) Onderhandelingen, eventuele indiening aangepaste offertes en/of aangepaste offerte die kan worden beschouwd als een definitieve offerte, gunning van de opdracht

(...)

D) Beoordeling definitieve offerte prijsonderzoek en gunning

(...)"

Het bestek vermeldt als gunningscriteria de ‘prijs’ (55 punten), ‘methodologie en samenwerkingkader’ (20 punten), ‘kwaliteit - Intekening (micro en macro plannen en minimum twee 3D renders) van het inrichtingsconcept (15 punten) en ‘duurzaamheid en circulair materiaalgebruik’ (10 punten).

Het tweede gunningscriterium wordt in het bestek als volgt omschreven:

“De inschrijvers zullen hun visie en aanpak voor deze opdracht uiteenzetten. Het plan van aanpak moet alle elementen van de opdracht omvatten (uitwerken inrichtingsconcepten, uitvoeren inrichtingen herinrichtingswerkzaamheden, werfopvolging, change management en verhuis). Het plan van aanpak beschrijft tevens ook het vooropgestelde samenwerkingskader en het gehele projectteam (inclusief hun ervaring met soortgelijke projecten).

Gezien de bestellingen onder de raamovereenkomst op afroep gebeuren, dient de inschrijver een beschrijving te geven van zijn standaardaanpak voor projectplanning. Dit omvat:

- De methodologie om projecten efficiënt en tijdig uit te voeren binnen de raamovereenkomst.
- De aanpak om flexibel en schaalbaar in te spelen op bestellingen op afroep.
- De middelen en capaciteit die ingezet worden om tijdige uitvoering te waarborgen.
- De maatregelen om risico's op vertragingen te beperken en de continuïteit te verzekeren.

Beoordeling:

Het plan van aanpak zal onder meer beoordeeld worden op de volgende elementen:

- Ervaring van de additioneel voorgestelde profielen bovenop deze vermeld in de minimumvereisten en de interne samenwerking tussen deze profielen.
- De mate waarin het plan van aanpak efficiëntie-/tijdwinst beoogt t.o.v. de basistijdslijn (zie bijlage I 'Tijdslijn en planning Brouck'R) en zoals ook vermeld in de minimumvereisten (zie art. 3.2.2).
- De inschrijver voegt aan zijn offerte een planning toe. De inschrijver toont op basis van deze projectplanning aan dat hij op realistische wijze kan inschatten hoeveel tijd noodzakelijk is voor de studie en uitvoering van deze opdracht. De inschrijver dient een high-level planning van de uit te voeren werken en diensten, rekening houdend met de vooropgestelde tijdslijn in de Bijlage I 'Tijdslijn en planning Brouck'R' (...).

In deel 2 van het bestek, dat de bepalingen over de uitvoering van de opdracht bevat, wordt met betrekking tot de uitvoeringstermijn bepaald:

“2.3 UITVOERINGSTERMIJNEN

De uitvoeringstermijn [...] voor het hoofdgebouw Brouck'R bedraagt 9 maanden. Voor de overige deelopdrachten zal de uitvoeringstermijn telkens worden bepaald per deelopdracht.

De aanvangsdatum van de werken zal bepaald worden overeenkomstig artikel 76, §2 AUR.”

Deel 3 'Beschrijving van de technische en functionele specificaties' van het bestek bevat onder meer de volgende technische bepalingen:

“3.1.2 Doel en verloop van de opdracht

In dit kader is de Nationale Loterij op zoek naar een partner die hen volledig kan ontzorgen en begeleiden bij de voorbereiding en realisatie van (her)inrichtings- en verhuisprojecten.

De verschillende deelopdrachten worden in het kader van de raamovereenkomst in samenspraak met opdrachtnemer geïnitieerd.

De opdracht m.b.t. het Brouck'R gebouw omvat specifiek de volgende diensten en werkzaamheden:

- Opstellen van inrichtingsconcepten en gedetailleerde inrichtingsplannen [...]
- Ontwikkelen van uitvoeringsplan en het opstellen van een bijhorend budget Teneinde te waarborgen dat de Nationale Loterij de vooropgestelde planning naleeft, moet door de inschrijver voor elke bestelling onder de raamovereenkomst een gedetailleerde planning met concrete beslissingsmomenten en mijlpalen alsook een gedetailleerde budgetraming voor de inrichtingswerken worden opgesteld binnen de 15 dagen na de bestelling van een deelopdracht. De inschrijver dient in zijn planning in elk geval de maximale uitvoeringstermijn van 9 maanden voor iedere afzonderlijke deelopdracht ((her)inrichting, projectmanagement, change management en verhuis) te respecteren (zie art. 3.2.2). Doorheen de uitvoering van de werken dient de inschrijver ook de budgetraming verder op te volgen.
- De uitvoering en het toezicht op de inrichtingswerken, inclusief de werfopvolging van de kantoorontwikkeling met betrekking tot de aspecten die invloed hebben op de inrichting

De inrichtingswerkzaamheden zullen bestaan uit volgende elementen:

- elektriciteitswerken (indien nodig)
- datawerken (indien nodig)
- HVAC werken (indien nodig)
- verlichting (indien nodig)
- toegangscontrole en beveiliging (indien nodig)

[...]

Voor de minimale performance vereisten van de verschillende posten onder de inrichtingswerkzaamheden wordt verwezen naar Bijlage M 'Technische bepalingen en prestatie-eisen'.

De Nationale Loterij beoogt bijkomend volledig ontzorgd te worden met betrekking tot de opvolging van de inrichtingswerken (zowel naar budget als timing toe), maar zal wel voldoende op de hoogte moeten gehouden worden van de vooruitgang van de inrichtingswerken. Bijkomend dient te allen tijde de optimalisatie, zowel naar timing als budget toe, gewaarborgd te worden. Dit betekent concreet dat de lopende constructie van het Brouck'R gebouw (door [I.]) zal opgevolgd moeten worden, zodat tijdig ingespeeld kan worden op het optimaliseren van bepaalde inrichtingswerkzaamheden (aanpassingen HVAC-werken, aansluitingen...).

[...]

- Het begeleiden van een change management-traject

[...]

- Begeleiden van de feitelijke verhuizing naar het Brouck'R gebouw

[...]”.

Deel 3 van het bestek vermeldt voorts onder meer de volgende minimumvereisten:

“3.2 MINIMUMVEREISTEN

Vooraleer de offertes worden beoordeeld op de gunningscriteria zullen zij getoetst worden aan de minimale eisen die hieronder zijn opgesomd. De bewijslast van het voldoen aan deze minimale eisen ligt bij de inschrijver.

De minimale eisen zijn bindend voor het verder verloop van de plaatsingsprocedure en de uitvoering van de opdracht. Aldus kan het volstaan dat een offerte niet voldoet aan één enkele eis opdat deze offerte van verdere beoordeling kan worden uitgesloten.

(...)

3.2.2 Maximale uitvoeringstermijn bestellingen raamovereenkomst

De vooropgestelde planning en uitvoeringstermijn (9 maanden) zoals bepaald in Bijlage I ‘Tijdslijn en planning Brouck’R geldt als maximale uitvoeringstermijn voor de inrichting van het hoofdgebouw. Binnen deze maximale termijn dient de opdrachtnemer de verschillende deelelementen inrichting, change management, projectmanagement, verhuis) te hebben uitgevoerd. Indien deze maximale termijn door toedoen van de opdrachtnemer wordt overschreden, zijn de vertragingsboetes zoals bepaald in artikel 2.9.3 van het bestek van toepassing.

Voor andere bestellingen onder de raamovereenkomst zal de maximale uitvoeringstermijn worden bepaald bij elke bestelling.

(...)

3.2.4. Afstemming met de ISO27002 richtlijnen en WLA-certificering met betrekking tot fysieke beveiliging

De inschrijver dient zich te accorderen met de ISO27002 richtlijnen m.b.t. de fysieke beveiliging en toegangsbeheer deze dienen ten alle tijd gerespecteerd te worden.

De Nationale Loterij is ISO 27001 gecertificeerd en vraagt de opdrachtnemer de werkzaamheden zodanig uit te voeren dat het resultaat minstens conform is aan de richtlijnen van Annex A (ISO27002) met betrekking tot de fysieke beveiliging en het toegangsbeheer van deze standaard. De inschrijver beschrijft in zijn offerte gedetailleerd welke maatregelen zullen genomen worden om aan deze richtlijnen te voldoen.

(...)”.

Het bestek voorziet onder meer in een bijlage I ‘Tijdslijn en planning Brouck’R’. Deze bijlage bevat in voetnoot de volgende opmerking:

“Disclaimer: De voorgestelde tijdslijn is louter indicatief en bedoeld om de inschrijver een algemene indruk te geven van de verwachte voortgang en mijlpalen van het project. Het is belangrijk op te merken dat deze tijdslijn onderhevig is aan wijzigingen en afhankelijk is van verschillende factoren, waaronder maar niet beperkt tot, goedkeuringen, beschikbaarheid van middelen, en onvoorziene omstandigheden”.

Bijlage M ‘Technische bepalingen en prestatie-eisen’ bepaalt onder punt 2.2. ‘Veiligheidszones Kantooromgeving’ dat de locaties van de verwerende partij zijn onderverdeeld in verschillende zones en definieert specifieke beveiligingsmaatregelen voor elke zone. Ze bevat onder meer ook een tabel met standaardmaatregelen per zone.

3.5. Bij de laatste aanpassing van het bestek van 5 september 2025 wordt aan de opdrachtdocumenten nog een bijlage X met een planning van de opdrachtnemer inzake de lopende constructie van het Brouck’R gebouw toegevoegd. Deze bijlage X, die een afzonderlijke planning voor gebouw A en gebouw J omvat, wordt toegevoegd naar aanleiding van de volgende vraag van een geselecteerde kandidaat:

“Is het mogelijk om een idee van de voortgangsstaat en een planning van de bouw van de Brouck’R gebouwen te krijgen?”

Uit de lijst van ‘vragen en antwoorden (2)’ blijkt dat deze vraag door de verwerende partij als volgt werd beantwoord:

“De vorderingsstaat van de werf kan niet worden gedeeld. De planning geldig op het moment van de publicatie van deze Q&A wordt bijgevoegd in bijlage X, bestand ‘20250718 Planning’. Voor uw offerte dient u met deze planning rekening te houden.”

3.6. Verscheidene inschrijvers dienen een offerte in, onder wie de verzoekende partijen onder de vorm van een tijdelijke maatschap.

3.7. Met een e-mailbericht van 2 oktober 2025 vraagt de verwerende partij aan de verzoekende partijen of hun totaalprijs voor de categorie

“projectmanagement” (cel G11 prijsinventaris) een rekenfout betreft en, als dan niet het geval zou zijn, om deze prijs te verduidelijken.

3.8. Met een e-mailbericht van 3 oktober 2025 bevestigen de verzoekende partijen dat het geen rekenfout betreft en geven zij een verduidelijking.

3.9. Er wordt een tussentijds evaluatierapport opgesteld.

Daarin wordt in het kader van het regelmatigheidsonderzoek van de offertes wat de offerte van de verzoekende partijen betreft het volgende opgemerkt:

“[TM W.-V.] beschrijft in zijn offerte niet welke maatregelen zullen genomen worden om aan de ISO27002 richtlijnen met betrekking tot de fysieke beveiliging en het toegangsbeheer van deze standaard te voldoen, wat een minimumvereiste is (zie punt 3.2.4 van het bestek).

De uitvoeringstermijn van [TM W.-V.] voldoet niet aan de vereiste met betrekking tot de maximale uitvoeringstermijn van 9 maanden (zie punt 3.2.2 van het bestek)

Daarnaast werd [TM W.-V.] om verduidelijking gevraagd over de hoge prijs voor ‘projectmanagement’ (cel G11 prijsinventaris). [TM W.-V.] heeft hieromtrent verduidelijking verschaft en ook bevestigd dat het geen rekenfout betrof. Uit de bijkomende verduidelijking, lijkt het dat bij het projectmanagement kosten werden opgenomen die bij de prijs per m² van de (her)inrichtingswerken dienden te behoren (zoals bijvoorbeeld erelonen architectuur, HVAC, elektriciteit,...). Gelet op de bovenvermelde vastgestelde onregelmatigheden, werden hierover geen verdere vragen gesteld.

De offerte van [TM W.-V.] dient als onregelmatig te worden beschouwd.”

Ook de offertes van twee andere inschrijvers worden onder meer op grond van dezelfde motieven inzake de afwijking van de ISO27002 richtlijnen en de maximale uitvoeringstermijn onregelmatig verklaard.

3.10. Op 14 oktober 2025 beslist de raad van bestuur van de verwerende partij om onder meer de offerte van de verzoekende partijen onregelmatig te verklaren op basis van de redenen vermeld in het tussentijds evaluatierapport en het directiecomité opdracht te geven om de inschrijvers te

selecteren die toegelaten worden tot de onderhandelingen conform punt 1.5.2. c) van het bestek.

Dit is de bestreden beslissing.

3.11. Met een aangetekend schrijven en e-mailbericht van 23 oktober 2025 wordt aan de verzoekende partijen meegedeeld dat hun offerte onregelmatig werd verklaard, waarbij tevens de weringsmotieven als volgt werden meegedeeld:

“[TM W.-V.] beschrijft in zijn offerte niet welke maatregelen zullen genomen worden om aan de ISO27002 richtlijnen met betrekking tot de fysieke beveiliging en het toegangsbeheer van deze standaard te voldoen, wat een minimumvereiste is (zie punt 3.2.4 van het bestek).

De uitvoeringstermijn van [TM W.-V.] voldoet niet aan de vereiste met betrekking tot de maximale uitvoeringstermijn van 9 maanden (zie punt 3.2.2 van het bestek)

De offerte van [TM W.-V.] dient als onregelmatig te worden beschouwd. Daarnaast werd om verduidelijking gevraagd over de hoge prijs voor ‘projectmanagement’ (cel G11 prijsinventaris). U heeft hieromtrent verduidelijking verschaft en ook bevestigd dat het geen rekenfout betrof. Uit de bijkomende verduidelijking, lijkt het dat bij het projectmanagement kosten werden opgenomen die bij de prijs per m² van de (her)inrichtingswerken dienden te behoren (zoals bijvoorbeeld erelonen architectuur, HVAC, elektriciteit,...). Gelet op de bovenvermelde vastgestelde onregelmatigheden, worden hierover geen verdere vragen gesteld”.

3.12. Met een beslissing van onbekende datum wordt nog de offerte van een andere inschrijver onregelmatig verklaard wegens afwijking van de maximale uitvoeringstermijn van negen maanden.

IV. Herkwalificatie van het voorwerp van het beroep

4. De vordering is gericht tegen “de beslissing van de verwerende partij om de offerte van verzoeksters onregelmatig te verklaren, de gunningsprocedure verder te zetten zonder verzoeksters en voor zover als nodig ook de gunningsbeslissing mocht die reeds genomen zijn in het kader van de opdracht ‘Ontwerp en uitvoering van inrichtingswerken van kantoorruimtes

(inclusief technische opvolging) en change management traject (inclusief coördinatie van verhuis)’’.

De verwerende partij bevestigt dat nog geen gunningsbeslissing werd genomen.

De vordering wordt dan ook geacht te zijn gericht tegen de beslissing van de raad van bestuur van de verwerende partij van 14 oktober 2025 om de offerte van de verzoekende partijen onregelmatig te verklaren op basis van de redenen vermeld in het tussentijds evaluatierapport en het directiecomité opdracht te geven om de inschrijvers te selecteren die toegelaten worden tot de onderhandelingen conform punt 1.5.2. c) van het bestek.

V. Regelmatigheid van de rechtspleging - verzoek tot vertrouwelijke behandeling van bepaalde stukken

5. De verzoekende partijen dienen op 24 november 2025 nog een “pleitnota” in bij het verzoekschrift.

De procedureregeling voorziet niet in de mogelijkheid om een aanvullende nota als een processtuk neer te leggen, noch werd erom gevraagd door de Raad van State of het Auditoraat. Het is de partijen echter wel toegestaan om nieuwe feiten die een invloed kunnen hebben op de ontvankelijkheid of de beoordeling van de middelen, aan de Raad van State ter kennis te brengen. In zoverre een aanvullende nota een reactie vormt op dergelijke nieuwe feiten, kan ze bij de zaak worden betrokken. In zoverre een aanvullende nota geen betrekking heeft op dergelijke feiten, maar de neerslag vormt van het pleidooi ter zitting van de verzoekende partij, zoals te dezen het geval lijkt te zijn, wordt ze niet als een processtuk, maar als een loutere inlichting in aanmerking genomen.

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

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

VI. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

7. Krachtens artikel 17, §§ 1, 5 en 6, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelezen in samenhang met de artikelen 15 en 31 van de wet van 17 juni 2013 ‘betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten, bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten en concessies’ (hierna: wet van 17 juni 2013), moet enkel worden onderzocht of in de voorliggende vordering tot schorsing die is ingesteld volgens de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, een ernstig middel waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling of een klaarblijkelijke onwettigheid wordt aangevoerd.

VII. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

8. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van het transparantiebeginsel zoals vervat in artikel 4 van de wet van 17 juni 2016 ‘inzake overheidsopdrachten’ (hierna: wet van 17 juni 2016), de artikelen 36 en 76 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 ‘plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren’ (hierna: koninklijk besluit van 18 april 2017), de formelemotiveringsplicht zoals vervat in artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: wet van 29 juli 1991) en artikel 5, 8° van de wet van 17 juni 2013, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiëlemotiveringsplicht. Dit middel, waarin de verzoekende partijen de onregelmatigverklaring van hun offerte betwisten, valt uiteen in drie onderdelen.

In het eerste onderdeel van het middel betogen de verzoekende partijen in essentie dat één van de motieven op grond waarvan hun offerte

onregelmatig wordt verklaard, namelijk dat zij in hun offerte niet zouden beschrijven welke maatregelen genomen worden om aan ISO27002 richtlijnen met betrekking tot de fysieke beveiliging en het toegangsbeheer van deze standaard te voldoen, feitelijk onjuist is. Zij hebben op pagina 4 van bijlage G bij hun offerte uitgelegd dat, voor ieder van de vier zones van het project een programmeerbare toegangscontrole wordt voorzien die mensen meer- of minder toegangsrechten kan bezorgen. De verwerende partij zou hun offerte dan ook niet zorgvuldig onderzocht hebben. Wat de maatregelen per zone betreft, hebben zij in hun offerte ook uitgelegd dat zij gebruik maken van de in het bestek aangeleverde tabel van de standaardmaatregelen om de noodzakelijke voorzieningen in te calculeren om tot de verscheidene veiligheidsniveau's te komen. De betrokken zones en hun veiligheidsniveau zijn terug te vinden in bijlage P bij de offerte. Het is niet omdat zij niet uitdrukkelijk hebben verwezen naar de ISO-norm dat de beschreven maatregelen niet zouden voldoen aan de norm.

In een tweede onderdeel van het eerste middel voeren zij in essentie aan dat hun offerte ten onrechte onregelmatig wordt verklaard wegens niet voldoen aan de maximale uitvoeringstermijn van 9 maanden terwijl deze termijn in het bestek niet transparant en coherent werd bepaald. Enerzijds zou het bestek op pagina 56 bepalen dat voor elke deelopdracht afzonderlijk een maximale uitvoeringstermijn van 9 maanden geldt terwijl de bepaling op pagina 60 van het bestek lijkt te impliceren dat alle deelopdrachten samen binnen 9 maanden moeten zijn afgerond. Voorts wordt in het bestek verwezen naar Bijlage I terwijl daarin geen maximale termijn van 9 maanden wordt bepaald en de daar vermelde tijdslijn bovendien indicatief is. Deze tijdslijn is daarenboven niet conform aan de planning opgenomen in Bijlage X die aan de inschrijvers werd bezorgd naar aanleiding van de Q&A.

Een strenge sanctie als de substantiële nietigheid van de offerte kan slechts worden toegepast wanneer de betrokken bestekbepalingen en bijlagen niet voor interpretatie vatbaar en coherent zijn. Bovendien kan een maximale uitvoeringstermijn bezwaarlijk worden opgelegd indien de aanbesteder zelf niet zeker is dat die termijn kan worden aangehouden. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de effectieve uitvoering van de inrichtingswerken slechts kan aanvangen na de voorlopige oplevering van de basisinrichting door de opdrachtnemer inzake

de lopende constructie van het Brouck'R gebouw. Daarom trent beschikken ze slechts over een indicatieve tijdlijn die nog werd gewijzigd door Bijlage X. Voor blok A is de voormelde voorlopige oplevering in Bijlage X voorzien voor eind mei 2026 en voor blok J voor eind augustus 2026. Welke begin- en einddatum volgens de verwerende partij geldt voor de toepassing van de maximale uitvoeringstermijn, inclusief de effectieve verhuis, is onduidelijk. De verzoekende partijen betogen dat hen niet verweten kan worden dat zij ervoor opteren om de deelopdracht change management toch reeds op te starten vooraleer de uitvoeringstermijn ingaat, dit is voorafgaand aan de voorlopige oplevering van de basisinrichting door de opdrachtnemer inzake de lopende constructie van het Brouck'R gebouw.

In een derde onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen in de eerste plaats aan dat de opmerking in de bestreden beslissing dat het lijkt dat zij bij het projectmanagement kosten hebben opgenomen die bij de prijs per m² van de inrichtingswerken hadden moeten zijn opgenomen, slechts een *obiter dictum* betreft dat de beslissing tot onregelmatigverklaring niet ondersteunt. Voorts stellen zij dat zij een specifieke prijs hebben aangeboden voor iedere post van de inventaris en daarbij de verschillende prijsposten niet door elkaar hebben gehaald. Zij merken ook op dat de verwerende partij hun offerte slechts onregelmatig zou hebben kunnen verklaren na toepassing van de formele bevragingsprocedure van artikel 36 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 wat te dezen niet is gebeurd.

9. In de nota met opmerkingen merkt de verwerende partij wat het eerste middel betreft voorafgaandelijk op dat de verzoekende partij niet tegelijk een schending van de formele- en materiële motiveringsplicht kan invoeren.

Zij benadrukt dat de bestreden beslissing steunt op twee onderscheiden motieven, waaruit volgt dat de verzoekende partijen aldus moeten kunnen aantonen dat beide motieven op het eerste gezicht onwettig zijn, voordat de Raad mag overgaan tot schorsing van de beslissing. Zij voegt toe dat daarnaast nog een opmerking werd geformuleerd betreffende het prijsonderzoek, maar dat, aangezien er reeds twee motieven voorhanden waren, hier geen gevolg aan werd gekoppeld in de beslissing.

Wat het eerste onderdeel van het eerste middel betreft, wijst de verwerende partij er in haar nota met opmerkingen op dat in het bestek werd gevraagd om op gedetailleerde wijze te beschrijven welke maatregelen zouden worden genomen om aan de richtlijnen te voldoen. Het louter bevestigen dat men conform de norm zou handelen was bijgevolg niet voldoende. In de bijlage G waar de verzoekende partijen naar verwijzen wordt geen enkele link gelegd met de ISO27002-norm, laat staan dat wordt beschreven hoe deze wordt ingevuld. Door te verwijzen naar deze bijlage blijkt volgens de verwerende partij dat de verzoekende partijen niet begrijpen wat de ISO27002-norm inhoudt. Het gaat om een referentieset van maatregelen voor informatiebeveiliging, cyberbeveiliging en privacybescherming. Zoals blijkt uit de website van ISMS-online gaat de fysieke beveiliging over barrières, bewakingssystemen en toegangscontroles om informatie-assets te beschermen tegen ongeautoriseerde toegang of manipulatie. Het toegangsbeheer behandelt de noodzaak om beveiligde gebieden te beschermen door gebruik te maken van passende toegangscontroles en toegangspunten. De verzoekende partijen hebben niet aangegeven welke perimeters zij zouden gebruiken, welke toegangen zij zouden voorzien, welke bewakingsapparatuur zou worden gebruikt, welke mensen toegang zouden krijgen tot bepaalde zones, hoe men de toegang zou programmeren, ... Punt 3.2.4. van het bestek waar dit gevraagd werd, wordt beschouwd als een minimumvereiste zodat een schending ervan een substantiële onregelmatigheid uitmaakt.

Wat het tweede onderdeel van het eerste middel betreft, repliceert de verwerende partij dat de tekst van het bestek heel helder was en dat de maximale uitvoeringstermijn beschreven werd in punt 3.2.2. van het bestek waarbij verwezen werd naar één termijn die maximaal 9 maanden bedraagt. Deze termijn moet volgens die bepaling ook alle verschillende deelelementen omvatten, zijnde de (her)inrichting, het change management, het projectmanagement en de verhuis. De verzoekende partijen halen een zin uit het bestek volledig uit de context terwijl de opdrachtdocumenten op een coherente, samenhangende manier moeten worden uitgelegd. Het komt bovendien aan de verwerende partij toe om haar eigen bestek te interpreteren zodat het aan de verzoekende partijen toekomt om aan te tonen dat deze interpretatie strijdig is met het bestek. De zin uit het bestek die door de verzoekende partijen uit de context wordt getrokken, verwijst ook naar de maximale uitvoeringstermijn van 9 maanden zoals opgenomen in punt 3.2.2. van

het bestek maar voegt nog toe dat deze geldt voor iedere afzonderlijke deelopdracht. Hieruit afleiden dat een uitvoeringstermijn van 9 maanden zou gelden voor elk van de deelcomponenten van het project, zou ertoe leiden dat de maximale uitvoeringstermijn 36 maanden bedraagt, wat volstrekt en manifest onjuist is. Wanneer men het volledige bestek en bijvoorbeeld punt 3.1. ervan leest, blijkt duidelijk dat de opdracht niet enkel betrekking heeft op het project Brouck'R maar dat naderhand ook andere deelopdrachten kunnen worden geplaatst. Het gaat immers om een raamovereenkomst. De vermelding in het bestek waar de verzoekende partijen hun argumentatie op steunen, heeft geen betrekking op de verschillende onderdelen van het Brouck'R project maar wel op de daaropvolgende mogelijke projecten. De door de verzoekende partijen voorziene uitvoeringstermijn van ongeveer 12 maanden strookt ook geenszins met haar eigen interpretatie die zou leiden tot een uitvoeringstermijn van 36 maanden.

Uit de tijdlijn opgenomen in bijlage I blijkt duidelijk dat het geenszins de bedoeling is om een project van maximaal 36 maanden te doorlopen maar eerder dat de uitvoeringstermijn ongeveer 9 maanden bedraagt. Als het project start in het eerste kwartaal van 2026 en beperkt doorloopt na juni 2026 is het duidelijk dat de uitvoeringstermijn geen 36 maanden mag bedragen. De planning opgenomen in bijlage X doet volgens de verwerende partij niet anders besluiten. Het is een planning die ter beschikking werd gesteld door de opdrachtnemer die instaat voor de constructie van het gebouw en betrekking heeft op diens uitvoering van de werken. Deze werd meegegeven naar aanleiding van de Q&A en het was logisch dat dit werd gevraagd omdat de opdrachtnemer van de voorliggende opdracht ook moet instaan voor werfopvolging van de kantoorontwikkeling met betrekking tot aspecten die invloed hebben op de inrichting. Uit de planning blijkt geenszins dat de termijn van 9 maanden niet zou worden gerespecteerd aangezien, ervan uitgaande dat de werken in januari 2026 beginnen, zij worden beëindigd voor het verstrijken van een termijn van 9 maanden.

Volgens de verwerende partij is de bewering dat de uitvoeringstermijn niet zou kunnen worden aangehouden gratis en betwisten de verzoekende partijen niet dat het gaat om een minimale eis. Bijgevolg had de verwerende partij geen discretionaire bevoegdheid om te oordelen over de

substantiële onregelmatigheid van de offerte. De opmerking dat de uitvoering van de opdracht afhankelijk is van de uitvoering van de werken door de opdrachtnemer die instaat voor de constructie van het gebouw is volgens de verwerende partij zonder enige relevantie voor de verbintenis dat de daaropvolgende diensten en werken kunnen worden geleverd binnen een maximale uitvoeringstermijn van 9 maanden.

Dat de verzoekende partijen eerder zullen starten met het change management is volgens de verwerende partij niet alleen incorrect maar ook zonder relevantie. Uit de planning van de verzoekende partijen blijkt dat er prestaties inzake concept en design plaatsvinden vanaf 5 januari 2026. Er kan niet worden geargumenteerd dat de uitvoeringstermijn pas begint te lopen op 25 mei 2026. De herinrichting en het change management moeten volgens de bepalingen van het bestek deel uitmaken van de maximale uitvoeringstermijn.

Wat het derde onderdeel van het eerste middel betreft, merkt de verwerende partij op dat het gaat om een overtollig motief en dat kritiek tegen een overtollig motief niet ontvankelijk is. Zij benadrukt voorts dat de motieven betreffende de prijs van de verzoekende partijen feitelijk wel correct zijn.

Beoordeling

Vooraf

10. Overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van de wet van 17 juni 2016 dienen de aanbesteders de ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze te behandelen en dienen zij op een transparante en proportionele wijze te handelen.

Deze bepaling vormt een omzetting in het interne recht van artikel 18, lid 1, van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 ‘betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG’.

Het door de verzoekende partijen geschonden geachte transparantiebeginsel heeft ten doel te waarborgen dat elk risico van favoritisme en

willekeur door de aanbestedende dienst wordt uitgebannen. Dit beginsel impliceert dat de voorwaarden en uitvoeringsbepalingen van de gunningsprocedure duidelijk, precies en ondubbelzinnig worden geformuleerd in de aankondiging van de opdracht of in het bestek, opdat, ten eerste, alle behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijvers de juiste draagwijdte ervan kunnen begrijpen en deze op dezelfde manier kunnen interpreteren en, ten tweede, de aanbestedende dienst in staat is om metterdaad na te gaan of de offertes van de inschrijvers beantwoorden aan de criteria die op de betrokken opdracht van toepassing zijn (zie o.m. HvJ 13 juni 2024, C-737/22, Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S, ECLI:EU:C:2024:495, punt 31; HvJ 14 september 2017, C-223/16, Casertana Costruzioni, EU:C:2017:685, punt 34).

11. Artikel 76, §§ 1 tot 4 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 luiden:

“§ 1. De aanbestedende overheid gaat na of de offertes regelmatig zijn.

De offerte kan substantieel of niet substantieel onregelmatig zijn.

Een offerte is substantieel onregelmatig 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.

De volgende onregelmatigheden worden met name als substantieel beschouwd :

1° [...]

2° [...]

3° de niet-naleving van de minimale eisen en de vereisten die als substantieel worden aangemerkt in de opdrachtdocumenten.

§ 2. De offerte die slechts een of meer niet-substantiële onregelmatigheden bevat die, zelfs gecumuleerd of gecombineerd, niet de in paragraaf 1, derde lid, bedoelde gevolgen teweeg brengen, wordt niet nietig verklaard.

§ 3. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een openbare of niet-openbare procedure, verklaart de aanbestedende overheid de substantieel onregelmatige offerte nietig. Dit is ook het geval voor een offerte die meerdere niet-substantiële onregelmatigheden bevat wanneer de cumulatie of combinatie ervan de in paragraaf 1, derde lid, bedoelde gevolgen teweeg brengt.

§ 4. De onderhavige paragraaf is van toepassing op het regelmatigheidsonderzoek van de offertes die geen finale offertes zijn bij de opdrachten met een geraamde waarde gelijk aan of hoger dan de drempel voor de Europese bekendmaking waarbij gebruik wordt gemaakt van een

procedure waarin onderhandelingen toegelaten zijn en onverminderd artikel 39, § 7, tweede lid, van de wet. Wanneer het een finale offerte betreft is paragraaf 3 van toepassing.

Wanneer een offerte die meerdere niet substantiële onregelmatigheden bevat die door hun cumulatie of combinatie de in paragraaf 1, derde lid, bedoelde gevolgen teweeg brengen, verschaft de aanbestedende overheid de inschrijver de mogelijkheid om deze onregelmatigheden te regulariseren vóór de onderhandelingen worden aangevat.

De aanbestedende overheid verklaart de offerte die een substantiële onregelmatigheid bevat nietig, behalve indien anders is bepaald in de opdrachtdocumenten. In dat laatste geval verschaft zij de inschrijver de mogelijkheid om een substantiële onregelmatigheid te regulariseren vóór de onderhandelingen worden aangevat, tenzij de aanbestedende overheid ten aanzien van de betreffende onregelmatigheid heeft aangegeven dat deze geen voorwerp kan uitmaken van regularisatie.

[...]”.

Het staat in de eerste plaats aan de aanbestedende overheid om te interpreteren of een afwijking de niet-naleving betreft van een minimale eis of een vereiste dat als substantieel wordt aangemerkt in de opdrachtdocumenten waarbij het evenwel de Raad van State toekomt te onderzoeken of de aanbestedende overheid aan die begrippen zijn juiste draagwijdte en betekenis heeft gegeven.

12. Artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 verplicht de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd 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. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

Indien een beslissing verwijst naar onbestaande of onvoldoende bewezen feiten, dan is de formele motivering uit zijn aard niet afdoende én is ook het materiële motiveringsbeginsel geschonden.

13. Uit het tussentijds evaluatierapport, waar de bestreden beslissing op steunt, kan worden afgeleid dat de offerte van de verzoekende partijen substantieel onregelmatig werd verklaard op grond van de volgende twee motieven:

“[TM W.-V.] beschrijft in zijn offerte niet welke maatregelen zullen genomen worden om aan de ISO27002 richtlijnen met betrekking tot de fysieke beveiliging en het toegangsbeheer van deze standaard te voldoen, wat een minimumvereiste is (zie punt 3.2.4 van het bestek). De uitvoeringstermijn van [TM W.-V.] voldoet niet aan de vereiste met betrekking tot de maximale uitvoeringstermijn van 9 maanden (zie punt 3.2.2 van het bestek)”.

Aldus blijkt dat de bestreden beslissing steunt op twee onderscheiden motieven, die door de verzoekende partijen worden betwist in respectievelijk het eerste en het tweede onderdeel van het eerste middel.

Eerste middel, derde onderdeel

14. In zoverre in het tussentijds evaluatierapport daarnaast nog een opmerking werd geformuleerd inzake het prijsonderzoek, erkent de verwerende partij in haar nota met opmerkingen dat voorsnóg in de bestreden beslissing aan deze opmerking “geen gevolg gekoppeld werd” en dat het dus geen weringsmotief betreft. De verzoekende partijen hebben op het eerste gezicht dan ook geen belang bij hun kritiek in het derde onderdeel van het eerste middel.

Het derde onderdeel van het eerste middel is niet ontvankelijk.

Eerste middel, eerste onderdeel

15. In het eerste onderdeel van het eerste middel uiten de verzoekende partijen kritiek op het eerste weringsmotief dat verband houdt met de

afstemming met de ISO27002 richtlijnen met betrekking tot de fysieke beveiliging en het toegangsbeheer.

Punt 3.2.4 van het bestek, waarin dit minimumvereiste wordt gesteld, werd hoger reeds weergegeven onder punt 3.4. van het feitenrelaas. Er wordt naar verwezen.

16. In de eerste plaats rijst de vraag wat de draagwijdte is van de verplichtingen die bij de betrokken bestekbepaling aan de inschrijvers wordt opgelegd. In punt 3.2.4. van het bestek wordt aan de inschrijvers gevraagd om de werkzaamheden van de opdracht zodanig uit te voeren dat het ‘resultaat’ minstens conform is aan de richtlijnen van Annex A (ISO27002) met betrekking tot de fysieke beveiliging en het toegangsbeheer van deze standaard. De maatregelen die daartoe worden genomen, moeten gedetailleerd worden beschreven in de offerte. Zo begrepen gaat het op het eerste gezicht om de maatregelen die geïmplementeerd zullen worden bij de inrichting van het kantoorgebouw Brouck’R met het oog op de fysieke beveiliging en toegangsbeheer ter beveiliging van de informatie waarover de verwerende partij beschikt. De verwerende partij wijst er in haar nota ook op dat de informatiebeveiligingsmaatregelen voor haar van cruciaal belang zijn omdat zij beschikt over een grote hoeveelheid uiterst vertrouwelijke gegevens. In die zin verwijt zij de verzoekende partijen in haar nota ook dat zij zich in hun bijlage G beperkt hebben tot een bevestiging dat zij programmeerbare toegangscontroles zouden voorzien zonder aan te geven welke perimeters zij zouden gebruiken, welke toegangen zij zouden voorzien, welke bewakingsapparatuur zou worden gebruikt enz.

Dit lijkt nochtans niet de wijze te zijn waarop alle inschrijvers deze vereiste met betrekking tot ISO27002 begrepen hebben. Een aantal inschrijvers, ook degenen van wie de offerte regelmatig werd bevonden, lijken in hun offerte enkel een toelichting gegeven te hebben bij de wijze waarop zij zelf binnen hun bedrijf maatregelen hebben genomen om informatie waarover zij beschikken te beveiligen in overeenstemming met bijlage A (ISO27002). Bovendien blijken, naast de offerte van de verzoekende partijen, ook de offertes van twee andere inschrijvers onregelmatig te zijn verklaard onder meer op grond een vergelijkbaar motief inzake de afwijking van de ISO27002 richtlijnen.

De verwarring bij de inschrijvers omtrent deze minimumvereiste verbaast op het eerste gezicht niet. Naast de voormelde minimumvereiste “3.2.4. Afstemming met de ISO27002 richtlijnen” is in het bestek immers ook een minimumvereiste “3.2.3 Afstemming met de minimale graad van afwerking voor de inrichtingswerken” opgenomen waarin aan de inschrijvers de verplichting wordt opgelegd om zich te conformeren aan de minimale performance eisen met betrekking tot de inrichtingswerkzaamheden zoals bepaald in bijlage M ‘Technische bepalingen en prestatie-eisen’. In deze bijlage heeft de verwerende partij zelf op vrij gedetailleerde wijze de fysieke veiligheidsmaatregelen qua toegangsbeheer, alarmsystemen, videobewakingssystemen enz. beschreven die voor elke zone van het kantoorgebouw Brouck’R moeten worden voorzien. Titel 2 ‘Veiligheidscoördinatie en veiligheidsmaatregelen op de bouwplaats en as-built dossier’ van deze bijlage bevat een ondertitel 2.2. ‘Veiligheidszones kantooromgeving’. Daaronder worden de locaties van de Nationale Loterij verdeeld in verschillende zones waarbij er voor elke zone specifieke beveiligingsmaatregelen worden gedefinieerd. Het gaat om vier zones namelijk a) publieke zone, b) operationele zone, c) beperkte zone en d) hoogbeveiligde zone. De betrokken bijlage bevat ook een gedetailleerde tabel met de standaardmaatregelen per zone.

Op het eerste gezicht is het niet duidelijk waarin deze maatregelen per veiligheidszone, die eveneens betrekking hebben op fysieke beveiliging en toegangsbeheer, te onderscheiden zijn van de maatregelen die de inschrijvers zouden moeten voorzien bij de inrichting van het gebouw als afstemming met de ISO27002 richtlijnen.

17. Met betrekking tot de voormelde beveiligingsmaatregelen, opgelijst in bijlage M bij het bestek, hebben de verzoekende partijen in bijlage G bij hun offerte onder een titel “veiligheid” aangegeven dat zij voor ieder van de vier veiligheidszones een programmeerbare toegangscontrole voorzien en dat zij gebruik maken van de aangeleverde tabel van de standaardmaatregelen om de noodzakelijke voorzieningen in te calculeren om tot de verscheidene veiligheidsniveaus te komen. In bijlage P bij hun offerte hebben zij de betrokken beveiligingszones aangeduid.

In zoverre de offerte van de verzoekende partijen wordt geweerd omdat zij in hun offerte “niet [beschrijven] welke maatregelen zullen genomen worden om aan de ISO27002 richtlijnen met betrekking tot de fysieke beveiliging en het toegangsbeheer van deze standaard te voldoen”, lijkt dit motief op het eerste gezicht dan ook feitelijke grondslag te missen.

In zoverre de verwerende partij in haar nota voorhoudt dat de wering steunt op een gebrek aan ‘gedetailleerde’ beschrijving van de betrokken maatregelen, valt op te merken dat, naast de vaststelling dat dit motief niet blijkt uit de bestreden beslissing of het evaluatieverslag waar ze op steunt, op het eerste gezicht niet blijkt dat andere inschrijvers, waarvan de offerte wel regelmatig werd verklaard, een meer gedetailleerde beschrijving hebben gegeven van de maatregelen met betrekking tot de fysieke beveiliging en toegangsbeheer die zij zouden implementeren bij de inrichting van het gebouw Brouck’R zelf. Zoals hiervoor reeds werd vastgesteld, lijken zij in hun offerte immers een toelichting gegeven te hebben bij de wijze waarop zij zelf binnen hun bedrijf maatregelen hebben genomen om informatie waarover zij beschikken te beveiligen in overeenstemming met bijlage A (ISO27002).

18. Het eerste weringsmotief lijkt bijgevolg geen in feite en in rechte afdoende draagkrachtig motief te vormen om de beslissing tot het onregelmatig verklaren van de offerte van de verzoekende partijen te ondersteunen.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is in de aangegeven mate ernstig.

19. Het onregelmatig verklaren van de offerte van de verzoekende partijen steunt evenwel ook op een tweede motief, dat betwist wordt in het tweede onderdeel van het eerste middel, dat hierna wordt beoordeeld.

Eerste middel, tweede onderdeel

20. In een tweede onderdeel van het eerste middel voeren de verzoekende partijen in essentie aan dat hun offerte ten onrechte onregelmatig wordt verklaard wegens niet voldoen aan de maximale uitvoeringstermijn van 9

maanden terwijl deze termijn in het bestek niet transparant en coherent werd bepaald.

Punt 3.2.2. van het bestek ‘Maximale uitvoeringstermijn bestellingen raamovereenkomst’, waar het tweede weringsmotief op steunt, werd hoger reeds weergegeven onder punt 3.4. van het feitenrelaas. Er wordt naar verwezen.

21. Uit de beschrijving van het voorwerp van de raamovereenkomst in het bestek blijkt dat de raamovereenkomst betrekking heeft op een hoofdopdracht die bestaat uit de ontwikkeling en uitvoering van een inrichtingsconcept voor het gebouw Brouck’R, het begeleiden van een change managementtraject en de verhuis van de hoofdzetel van de Nationale Loterij vanuit het gebouw in de Belliardstraat naar het gebouw Brouck’R. Daarnaast kunnen in de toekomst binnen de raamovereenkomst ook deelopdrachten besteld worden die betrekking hebben op dezelfde diensten en werkzaamheden maar dan voor andere gebouwen van de Nationale Loterij.

Onder titel ‘2. Minimumvereisten’ van het bestek, wordt in punt 3.2.2. bepaald dat de vooropgestelde planning en uitvoeringstermijn (9 maanden), zoals bepaald in Bijlage I ‘Tijdslijn en planning Brouck’R’, geldt als maximale uitvoeringstermijn voor de inrichting van het hoofdgebouw. Binnen deze maximale termijn moet de opdrachtnemer de verschillende deelelementen “inrichting, change management, projectmanagement, verhuis” hebben uitgevoerd op straffe van vertragingsboetes zoals bepaald in het bestek. Voor andere bestellingen onder de raamovereenkomst zal de maximale uitvoeringstermijn bepaald worden bij elke bestelling.

Ook in deel 2 van het bestek, dat betrekking heeft op de uitvoeringsbepalingen van de opdracht, wordt onder titel 2.3. ‘uitvoeringstermijnen’ bepaald dat de uitvoeringstermijn voor het hoofdgebouw Brouck’R 9 maanden bedraagt.

22. In zoverre de verzoekende partijen uit punt 3.1.2. van het bestek, waarin wordt bepaald dat de inschrijver in zijn planning in elk geval de maximale

uitvoeringstermijn van 9 maanden voor iedere afzonderlijke deelopdracht moet naleven en waarbij tussen haakjes verwezen wordt naar “(her)inrichting, projectmanagement, change management en verhuis”, afleiden dat aldus blijkt dat voor de verschillende deelopdrachten met betrekking tot het gebouw Brouck’R er telkens een afzonderlijke uitvoeringstermijn van 9 maanden geldt, worden zij niet bijgetreden. In het licht van het geheel van de bestekbepalingen kan worden aangenomen dat in punt 3.1.2 van het bestek ongelukkigerwijze tussen haakjes verwezen wordt naar “(her)inrichting, projectmanagement, change management en verhuis” alsof dit de afzonderlijke deelopdrachten zouden zijn waarvoor telkens een maximale uitvoeringstermijn van 9 maanden moet worden gerespecteerd. Het is duidelijk dat dit laatste geenszins strookt met de overige bepalingen van het bestek zoals hiervoor weergegeven en meer bepaald met de bepalingen onder punt 2.3 en punt 3.2.2. van het bestek.

23. Wel wordt met de verzoekende partijen vastgesteld dat in voormeld punt 3.2.2. van het bestek er uitdrukkelijk op wordt gewezen dat “de vooropgestelde planning en uitvoeringstermijn (9 maanden) zoals bepaald in Bijlage I ‘Tijdslijn en planning Brouck’R geldt als maximale uitvoeringstermijn voor de inrichting van het hoofdgebouw”, maar dat Bijlage I als dusdanig geen (maximale) uitvoeringstermijn van 9 maanden lijkt te bepalen en dat in deze laatste bijlage door de verwerende partij uitdrukkelijk het volgende voorbehoud wordt gemaakt: “De voorgestelde tijdslijn is louter indicatief en bedoeld om de inschrijver een algemene indruk te geven van de verwachte voortgang en mijlpalen van het project. Het is belangrijk op te merken dat deze tijdslijn onderhevig is aan wijzigingen en afhankelijk is van verschillende factoren, waaronder maar niet beperkt tot, goedkeuringen, beschikbaarheid van middelen, en onvoorziene omstandigheden”.

Bovendien lijkt de voormelde uitvoeringstermijn van 9 maanden voor onderhavige opdracht op het eerste gezicht op gespannen voet te staan met de planning die de opdrachtnemer voor de constructie van het gebouw vooropstelt voor de ruwbouw en de basisafwerking van het gebouw Brouck’R zoals vervat in de later aan de opdrachtdocumenten toegevoegde bijlage X en waarover de verwerende partij in de vragen en antwoorden bij het bestek uitdrukkelijk heeft gesteld dat de inschrijvers voor hun offerte met deze planning rekening dienden te

houden. Op dit punt lijken de opdrachtdocumenten op het eerste gezicht dan ook onduidelijk.

24. De verwerende partij wijst in haar nota zelf op het belang van de voormelde planning zoals opgenomen in bijlage X bij het bestek voor de kandidaat-inschrijvers omdat de opdrachtnemer van huidige opdracht ook zal moeten instaan voor de werfopvolging van de kantoorontwikkeling met betrekking tot de aspecten die invloed hebben op de inrichting. De opdrachtnemer moet er zicht op hebben wanneer bijvoorbeeld de elektriciteit staat gepland, zodat eventuele inrichtingskeuzes met een impact op de elektriciteitswerken tijdig aan de aannemer kunnen worden bezorgd.

Volgens deze planning lijkt de opdrachtnemer voor de constructie van het gebouw met betrekking tot het gebouw J (dat deel uitmaakt van het Brouck'R gebouw waarop de hoofdupdracht betrekking heeft) de uitvoeringswerken voor de sanitaire zone en de bureaurozone evenwel slechts aan te vangen in april 2026 zodat niet duidelijk blijkt of alle inrichtingswerken die de opdrachtnemer voor de voorliggende opdracht moet uitvoeren dan reeds kunnen aanvangen, terwijl dit op het eerste gezicht wel voorzien wordt in de tijdlijn in bijlage I. Zo maken de verzoekende partijen op het eerste gezicht aannemelijk dat het onmogelijk is om lichte wanden en glaswanden op te meten en te plaatsen en maatmeubilair op te meten en te plaatsen zonder dat de verhoogde vloer, de koelplafonds en de basistechnieken geplaatst zijn. In ieder geval lijkt uit deze planning ook te kunnen worden afgeleid dat de opdrachtnemer voor de constructie van het gebouw in week 39 (eind september 2026) nog uitvoeringswerken plant in de zone bureau van gebouw J zoals technieken boven plafond, technieken in plafond, schilderwerken en afwerking van de vloeren. Aldus lijken de inschrijvers voor de huidige opdracht niet over de garantie te beschikken dat de verhuis reeds eind september 2026 zal kunnen worden gerealiseerd, hetgeen vragen doet rijzen over de haalbaarheid van het afronden van de opdracht in de loop van september 2026 en de daaraan verbonden uitvoeringstermijn van 9 maanden.

De verwerende partij maakt op het eerste gezicht niet aannemelijk dat uit het gegeven dat uit de planning van de opdrachtnemer inzake de constructie van het gebouw blijkt dat de werken die hij uitvoert in beginsel

zullen worden beëindigd binnen een termijn van 9 maanden, namelijk van januari 2026 tot september 2026, kan worden afgeleid dat de opdrachtnemer van de huidige opdracht die nog inrichtingswerken en de verhuis moet uitvoeren, dit alles eveneens nog binnen die termijn van 9 maanden zal kunnen realiseren.

Daarbij wordt ook bedacht dat de planning luidens het bestek tevens één van de beoordelingselementen vormt in het kader van het tweede gunningscriterium waarbij de inschrijver “op basis van deze projectplanning [dient aan te tonen] dat hij op realistische wijze kan inschatten hoeveel tijd noodzakelijk is voor de studie en uitvoering van deze opdracht.”

Wat betreft de aanvang van de uitvoeringstermijn voor de opdrachtnemer van de huidige opdracht, ontkent de verwerende partij ook niet dat het de bedoeling is dat deze reeds begin januari 2026 start met de werfopvolging van de werken die uitgevoerd worden door de opdrachtnemer voor de constructie van het gebouw en met de voorbereiding en uitwerking van het inrichtingsconcept zoals aangegeven op de tijdlijn van bijlage I bij het bestek.

25. Uit de ingediende offertes, die als vertrouwelijk stuk werden neergelegd en waarvan de Raad van State kennis heeft kunnen nemen, blijkt ook dat niet alleen de verzoekende partijen om die reden in de planning opgenomen in hun offerte rekening hebben gehouden met een iets langere uitvoeringstermijn in geval van aanvang van de opdracht in het begin van januari 2026. Zo blijkt dat de meerderheid van de ingediende eerste offertes onregelmatig worden bevonden, onder meer omdat ze de maximale uitvoeringstermijn niet respecteerden.

26. Er blijkt op het eerste gezicht dan ook niet dat alle behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijvers de juiste draagwijdte van het gestelde vereiste inzake de vooropgestelde planning en uitvoeringstermijn konden begrijpen en dit vereiste op dezelfde manier konden interpreteren, zodat de verwerende partij niet op transparante wijze lijkt te hebben gehandeld.

Bovendien lijkt ook het tweede weringsmotief geen in feite en in rechte afdoende draagkrachtig motief te vormen om de beslissing tot het onregelmatig verklaren van de offerte van de verzoekende partijen te ondersteunen.

27. Ook het tweede onderdeel van het eerste middel is in de aangegeven mate ernstig.

VIII. Besluit

28. Het eerste en tweede onderdeel van het eerste middel zijn in de aangegeven mate ernstig gebleken. De vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt dan ook ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van de raad van bestuur van de verwerende partij van 14 oktober 2025 om de offerte van de verzoekende partijen onregelmatig te verklaren op basis van de redenen vermeld in het tussentijds evaluatierapport en het directiecomité opdracht te geven om de inschrijvers te selecteren die toegelaten worden tot de onderhandelingen conform punt 1.5.2. c) van het bestek.

2. De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.

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

Inge Vos,
bijgestaan door

Joris Casneuf,

De griffier

Joris Casneuf

staatsraad, waarnemend voorzitter,

griffier.

De voorzitter

Inge Vos