

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIV^e KAMER

A R R E S T

**nr. 265.209 van 16 december 2025
in de zaak A. 246.391/XIV-39.945**

In zake:

1. de NV T.
2. de NV P.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Kris Lemmens en Robin Beck
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 127A, bus B1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de DIENSTVERLENENDE VERENIGING CIPAL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nathanaëlle Kiekens, Ian Arnouts, Linde Bevernaege
en Devin Kumpen
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 13 november 2025, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “de beslissing van verwerende partij, van onbekende datum, waarbij werd beslist een overheidsopdracht voor leveringen in de markt te plaatsen via een mededingingsprocedure met onderhandeling, en waarbij de selectieleidraad werd goedgekeurd voor de ‘Raamovereenkomst betreffende een geïntegreerde end-to-end oplossing voor de volledige handhavingsketen door middel van ANPR-camera’s (CSMRTHAN25)’”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 17 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 3 december 2025 om 11.00 uur.

Staatsraad Inge Vos heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Kris Lemmens, Robin Beck en Siene Wilmssen, die verschijnen voor de verzoekende partijen en advocaten Ian Arnouts, Linde Bevernaege en Devin Kumpen, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest andersluidend 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 verzoekende partijen werken reeds gedurende een lange periode samen in het kader van de levering, de plaatsing en het onderhoud van intelligente camera's voor nummerplaatherkenning (gekend als ANPR-camera's, waarbij ANPR staat voor 'automatic number plate recognition'). Daarbij staat de eerste verzoekende partij in voor alle civiele bouwwerken die gepaard gaan met de plaatsing van de camera's, terwijl de tweede verzoekende partij de camera's levert, de IT-component voor haar rekening neemt en tevens de 'backoffice' verzorgt.

3.2. In de loop van het jaar 2020 schrijft de verwerende partij een overheidsopdracht uit met als voorwerp ‘raamovereenkomst voor de verwerving en exploitatie van een multifunctioneel cloud platform voor de ondersteuning van duurzaam beleid door positieve incentivering, effectieve ontrading en correcte handhaving’.

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

“Deze opdracht moet leiden tot een niet-exclusieve raamovereenkomst en aankoopcentrale met één leverancier voor de verwerving en exploitatie van een multifunctioneel cloud platform ter ondersteuning van duurzaam beleid door positieve incentivering, effectieve ontrading en correcte handhaving. De opdrachtnemer realiseert meteen ook een aantal voorgeschreven ‘referentie use cases’ of concrete toepassingen op het platform en levert de vereiste diensten opdat de afnemers o.b.v. eigen modaliteiten een veelvoud van toepassingen op het platform kunnen (laten) aansluiten.”

Uit de bekendmaking van de gegunde opdracht van 11 januari 2021 blijkt dat de raamovereenkomst op 8 januari 2021 werd gesloten met SMARTVILLE, een tijdelijke maatschap van verschillende ondernemingen, tevens de enige inschrijver.

In het kader van deze lopende raamovereenkomst, die intussen verlengd werd, blijkt onder meer de implementatie en exploitatie van ANPR-camera’s, werkende via een cloudplatform te worden aangeboden.

3.3. Op 23 oktober 2025 beslist de raad van bestuur van de verwerende partij om een overheidsopdracht voor leveringen uit te schrijven met het oog op het afsluiten van een raamovereenkomst voor “Geïntegreerde End-to-End handhavingsoplossingen op basis van ANPR-camera’s” (met referentie CSMRTHAN25) en om hiertoe de selectieleidraad goed te keuren.

Dit is de bestreden beslissing.

Als plaatsingsprocedure wordt gekozen voor een mededingingsprocedure met onderhandeling.

3.4. Op 29 oktober 2025 wordt de opdracht bekendgemaakt in het Bulletin der Aanbestedingen en op 30 oktober 2025 in het Supplement bij het Publicatieblad van de Europese Unie.

In de aankondiging wordt de uiterste datum en uur voor het indienen van een aanvraag tot deelneming initieel vastgesteld op 3 december 2025 om 12u00.

Op 24 november 2025 wordt een bericht tot wijziging van de aankondiging van de opdracht gepubliceerd waarbij de indieningsdatum wordt verdaagd naar 7 januari 2026 om 9u00.

3.5. In de selectieleidraad, die op de opdracht van toepassing is, wordt over de dienstverlenende vereniging Cipal (C-smart) als opdrachtgever het volgende uiteengezet:

“C-smart dv is een intergemeentelijk samenwerkingsverband overeenkomstig deel 3, titel 3 van het Decreet Lokaal Bestuur. Het accent van de dienstverlening ligt op het gezamenlijk aankopen van IT-oplossingen en -diensten (via aankoopcentrale), op het verzorgen en beheren van veilige informatiestromen en op het bundelen van krachten om haar deelnemers (‘leden’) bij hun digitale transformatie bij te staan. Deze dienstverlening wordt aangeboden onder de merknaam ‘C-smart’. Daarbij zorgt C-smart voor een efficiëntere verbinding tussen de lokale overheden enerzijds en de privéaanbieders van technologische oplossingen anderzijds. Zo beschikt C-smart reeds over een aantal raamcontracten ten behoeve van de lokale besturen.”

Onder punt II.8 definieert de selectieleidraad als volgt het bereik van de opdracht:

“C-smart dv zal in de zin van art. 2, 6° van de Wet van 17 juni 2016 betreffende de overheidsopdrachten optreden als aankoopcentrale voor alle deelnemers van C-smart dv. Daarnaast zal C-smart dv tevens kunnen optreden als aankoopcentrale voor:

- Alle andere Belgische gemeentebesturen, hun verenigingen en verzelfstandigde entiteiten en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.
- Alle Belgische provincies en provinciale instellingen, hun verenigingen en verzelfstandigde entiteiten.

- Alle Belgische politie, brandweer en veiligheidsdiensten inclusief douanediensden.
- De entiteiten die deel uitmaken van de Vlaamse Overheid met betrekking tot de departementen Mobiliteit en Openbare werken, Justitie en Financiën met inbegrip van hun Intern Verzelfstandigde Agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid onder andere:
 - o Agentschap Wegen en Verkeer (AWV)
 - o Vlaamse Belastingdienst (VLABEL)
 - o Agentschap Justitie en Handhaving
- Lantis (BAM) en NV Tunnel Liefkenshoek.
- Havenbedrijf Antwerpen-Brugge, North Sea Port en Havenbedrijf Oostende.
- De entiteiten die deel uitmaken van de rechtspersoon Service Public de Wallonie – Mobilité et Infrastructures & Finances.
- La Société wallonne de Financement Complémentaire des infrastructures (SOFICO).
- L’Agence wallonne pour la Sécurité routière (AWSR).
- De entiteiten die deel uitmaken van de rechtspersoon Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- Alle verzelfstandigde entiteiten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- Federale overheidsdienst justitie.
- Federale overheidsdienst mobiliteit.
- Infrabel.

De lijst van de 268 leden (stand per 01/07/2025) van C-smart dv is als bijlage 1 bij deze selectieidraad toegevoegd.

De in dit artikel hierboven vermelde entiteiten worden samen met de opdrachtgever en alle leden van de dienstverlenende vereniging verder de ‘afnemer’ genoemd.”

3.6. Het voorwerp van de opdracht wordt onder punt II.2. van de selectieidraad als volgt omschreven:

“Deze opdracht moet leiden tot een niet-exclusieve raamovereenkomst en aankoopcentrale met één leverancier voor het leveren en plaatsen van een (ANPR)camera infrastructuur en de daarmee gepaard gaande cloud gebaseerde softwareoplossing voor de vaststelling van inbreuken en de correcte opvolging en behandeling van resulterende (GAS)boetes, inclusief invordering.

De opdrachtnemer voorziet rond de handavingsoplossingen een volledig dienstenpakket. Dit omvat behalve installatie en configuratie, ook de integratie van de oplossingen met bestaande systemen en de nodige diensten om de goede werking van de oplossing verzekeren zoals opleiding, monitoring van de infrastructuur en oplossing, hosting van de oplossing(en), onderhouds-en supportdiensten, evenals, waar nodig, advies rond de inzet van de geselecteerde oplossing.

Deze opdracht is een gemengde opdracht. De levering van de specifieke hard- en softwarecomponenten van de verschillende handhavingstoepassingen vormt de leveringscomponent van de opdracht. Het beheer en hosting, inclusief de monitoring van de infrastructuur en oplossingen en de bijhorende onderhouds- en supportdiensten evenals de integratie van de oplossingen in grotere gehelen en het bijbehorend maatwerk en adviserende diensten, vormen in belangrijke mate de dienstencomponent.”

Punt II.3 van de selectieleidraad bepaalt de looptijd van de raamovereenkomst, gelet op de geschatte levensduur van de infrastructuur, op een vaste initiële duur van zeven jaar, met de mogelijkheid tot twee verlengingen van telkens één jaar.

Het niet-exclusief karakter van de raamovereenkomst wordt onder punt II.4 van de selectieleidraad als volgt geduid:

“C-smart dv is als opdrachtgever, net als de andere afnemers van de raamovereenkomst, na toewijzing vrij om eender welk systeem te bestellen zoals die door de opdrachtnemer in het kader van deze opdracht wordt aangeboden en dit in de aantallen die de opdrachtgever of afnemer nodig acht.

Gezien de raamovereenkomst niet exclusief is, behoudt de opdrachtgever - net als elke andere afnemer - steeds de vrijheid om een bepaalde aankoop niet via het raamcontract maar volgens de gewone procedures, die de wet op de overheidsopdrachten toelaat, te voeren. In voorkomend geval wordt dit niet als een wijziging van de opdracht beschouwd.”

In punt II.6 geeft de verwerende partij aan waarom zij de opdracht niet in percelen wenst te verdelen:

“- De opdrachtgever wil een geïntegreerde oplossing met sluitende servicegarantie verwerven
- Van de opdrachtnemer wordt een belangrijke inspanning verwacht om een totaaloplossing in een geconsolideerde aanpak op maat van de opdrachtgever en van de afnemers in te richten”.

Punt II.13 van de selectieleidraad raamt de waarde van de raamovereenkomst op 220.000.000 euro, btw niet inbegrepen. Daarbij wordt ook gesteld dat het gaat om de maximaal te bestellen waarde van alle opdrachten die - door alle afnemers samen - binnen de raamovereenkomst kunnen worden geplaatst.

3.7. Punt II.18.3. van de selectieleidraad vermeldt de selectiecriteria.

Wat de vereiste technische en beroepsbekwaamheid van de kandidaten betreft, bepaalt de selectieleidraad:

“Om de technische bekwaamheid van de kandidaten voor deze opdracht na te gaan wordt gevraagd om bij de aanvraag tot deelname een aantal relevante referenties bij te voegen die de kandidaat heeft uitgevoerd voor publieke overheden gedurende de jongste drie (3) jaar.

De referenties worden beoordeeld op basis van hun kwaliteit en relevantie in verhouding tot de inhoudelijke en technische bepalingen zoals beschreven in sectie III van dit selectiedocument.

Alle hieronder gevraagde referenties dienen betrekking te hebben op oplossingen die cloudgehost zijn binnen de Europese Unie, of in een rechtsgebied waarvoor de Europese Commissie een adequaatheidsbesluit heeft genomen met betrekking tot gegevensbescherming, conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (EU) 2016/679. Cloudhosting buiten deze rechtsgebieden wordt niet aanvaard.

Meer bepaald worden de volgende referenties gevraagd:

Trajectcontrole in bebouwde kom

Drie (3) unieke projectreferenties van de implementatie en exploitatie van een cloudgehoste oplossing voor trajectcontroles in de bebouwde kom op basis van de GAS 5-wetgeving. Minstens één van de trajectencontroles in de referenties betreft een traject van minder dan 500 meter, waarbij gebruik wordt gemaakt van een homologatie met klasse A-certificatie.

Zonebewaking

Drie (3) unieke referenties van de implementatie en exploitatie van ANPR-camera gebaseerde cloudgehoste oplossing voor zonebewaking op basis van GAS 4 wetgeving.

End to End geïntegreerde oplossing

Twee (2) unieke referenties inzake de implementatie & exploitatie van een cloud gebaseerde geïntegreerde end-to-end oplossing voor GAS handhaving op basis van ANPR-camera's

Multifunctioneel (gas)boeteverwerkingsplatform

Een (1) unieke referentie met betrekking tot implementatie en exploitatie van een cloudgehost boeteverwerkingsplatform waarop tegelijkertijd GAS1, GAS2, GAS3, GAS4, GAS5 boetes verwerkt worden.

ANPR-oplossing voor misdaadbestrijding

Een (1) unieke referentie met betrekking tot implementatie en exploitatie van een cloudgehoste ANPR-oplossing voor de (lokale politie) in het kader van misdaadbestrijding.

De referenties moeten daadwerkelijk uitgevoerd zijn, m.a.w. er moeten duidelijke resultaten kunnen worden beschreven. Voor de referenties, die elk op max. 4 A4-pagina's worden beschreven, dient volgende indeling te worden gebruikt:

- Contactgegevens opdrachtgever

- Looptijd van het contract
- Bereik van het contract
- Omzet van het contract
- Beschrijving inhoud referentie
- Relevantie voor deze nieuwe opdracht

De kandidaat levert proactief een ondertekend attest van goede uitvoering door de betrokken opdrachtgever.

Dit attest mag maximaal één pagina per referentie beslaan en moet bevestigen dat de oplossing naar tevredenheid werd geleverd en in gebruik is.

C-smart dv is tevens gerechtigd om de goede uitvoering en de correcte beschrijving van elke referentie te verifiëren bij de desbetreffende opdrachtgever.

De referenties worden beoordeeld op basis van hun kwaliteit en relevantie in verhouding tot de inhoudelijke en technische bepalingen zoals beschreven in sectie III van dit selectiedocument.

Voor elke referentie zal een appreciatie op 10 punten worden toegekend in functie van een beoordeling op grond van de bovenstaande parameters. De beoordeling gebeurt a.d.h.v. volgende scoretabel:

Beoordeling	Score
Zeër zwak	10 %
Zwak	25 %
Matig	50 %
Goed	75 %
Zeër goed	100 %

Indien de referentie onvolledig is, als het gegeven antwoord totaal irrelevant is of als de goede uitvoering niet kan bevestigd worden, dan scoort men op de aangeboden referentie 0 punten.

Wanneer de oplossing niet gehost is de score maximaal 25% van het puntenaantal

Gelet op de maximale score van 10 punten per referentie en het maximale aantal van 10 referenties, zal aan elk van de kandidaat zodoende een aantal punten tussen 0 en 100 kunnen worden toegekend.

Indien de vereiste bijlage m.b.t. de referenties niet bij de aanvraag tot deelname is gevoegd of indien de totale score m.b.t. de aangebrachte referenties kleiner is dan 60 punten, dan voldoet de kandidaat niet aan het criterium van technische bekwaamheid en wordt hij voor onderhavige opdracht uitgesloten van verdere deelname.”

De selectieleidraad voorziet daarnaast ook in een doorselectie:

“II.19.5 Vervolg van de procedure

De aanvragen tot deelneming zullen worden beoordeeld a.d.h.v. de wettelijke criteria en van de selectiecriteria zoals beschreven in onderhavig document.

De drie hoogst scorende, regelmatige en weerhouden kandidaten zullen

vervolgens worden uitgenodigd een initiële offerte te maken o.b.v. het definitieve bestek. De kandidaten die niet geselecteerd worden of indien ze niet bij de drie hoogst scorende kandidaten behoren, zullen na de selectiebeslissing geïnformeerd worden overeenkomstig de Wet van 17 juni 2013 betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten. [...]"

3.8. Deel III van de selectieleidraad bevat 'inhoudelijke en technische bepalingen' die de kandidaat-inschrijvers moeten toelaten zich een goed beeld te vormen van de opdracht en de beoogde dienstverlening.

Onder punt III.1. 'Algemene vereisten' wordt onder meer het volgende uiteengezet:

"III.I.1 Situering

De afgelopen jaren hebben besturen sterk ingezet op handhaving door middel van slimme (ANPR) camera'systemen. Deze systemen worden ingezet om de leefbaarheid en (verkeer)veiligheid op hun grondgebied te verbeteren door onder andere het beteugelen van overdreven snelheid en het weren van sluip- en zwaar verkeer in de woongebieden. Ze worden ook ingezet in het kader van overlast, met name in de strijd tegen sluikstorten. Daarbij wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van het systeem van gemeentelijke administratieve sancties (GAS boetes).

III.I.2 Minimale impact op de bestaande organisatie

Handhaving door middel van slimme (ANPR) camera's is een effectief beleidsmiddel.

Het opzetten van de hele handhavingsketen met de juiste camera en bijhorende infrastructuur, de geschikte cameratoepassing, het boete verwerkingsproces, het invorderingsproces met de integratie naar boekhoudsystemen, met de nodige integraties naar de (authentieke) databronnen, digitale handtekening platform etc. is echter een complex project.

Om het ook voor kleinere besturen (en PZ) mogelijk te maken om deze projecten in eigen beheer uit te voeren (en dus in volledige controle te zijn) zorgt de aanbieder voor een geïntegreerde end-to-end oplossing voor de hele handhavingsketen.

Deze oplossing is gebaseerd op een cloud 'platform' waarbij alle toepassingen die deel uitmaken van de handhavingsketen nl beeldverwerkingssoftware, (gas)boeteverwerkingssoftware en invorderingsplatform in een veilige, volledig beheerde omgeving gehost worden om op die manier de lokale besturen te ontzorgen. [...]"

Punt III.2.1. beschrijft de componenten van de beoogde oplossing als volgt:

“De aangeboden oplossing bestaat uit een aantal onderdelen die samen gebruikt worden om verschillende ‘use cases’ te realiseren. De aangeboden componenten zijn minimaal:

(ANPR)camerasystemen

- (ANPR) camera’s en de infrastructuur elementen om deze te installeren. Hierbij wordt gekeken naar de multi-inzetbaarheid van de aangeboden camera-infrastructuur zodat dezelfde camera infrastructuur voor verschillende doeleinden kan gebruikt worden. Het aanbod bevat ook mobiele en inbouwopstellingen.
- (ANPR) camera beheersysteem gehost in een cloud omgeving. Dit systeem is een open systeem (camera’s van andere leveranciers kunnen geïntegreerd worden) en multifunctioneel. Het laat dus het vaststellen van verschillende inbreuken (bv overdreven snelheid, sluipverkeer, weren zwaar verkeer, blacklists etc) met hetzelfde beheerssysteem toe.
- (Slimme) bewakingscamera’s kunnen worden ingezet voor de bestrijding van overlast, zoals sluikstorten, en voor de aanpak van diverse vormen van criminaliteit, inclusief verkeersgerelateerde inbreuken. Naast vaste camera infrastructuur gaat de aandacht in het bijzonder uit naar mobiele en tijdelijke cameraopstellingen, die toelaten om de inzet plaats- en tijdsgebonden te organiseren. Hierdoor kan snel worden ingespeeld op specifieke noden of incidenten, terwijl tegelijk de impact op de privacy van burgers tot een minimum wordt beperkt.

Het videomanagementsysteem (VMS) is open, multifunctioneel en, waar mogelijk, cloudgehost. Het systeem voorziet in functionaliteiten die toelaten om bij te dragen aan een betere handhaving.

Boeteverwerkingssoftware

- (GAS) boete verwerkingssoftware die op basis van de vastgestelde inbreuken, het gehele boete verwerkingsproces opvolgt en dit zowel voor inbreuken tegen GAS1,2,3 (overlast), GAS4 (parkeren en zonebewaking) als GAS5 (snelheid). De oplossing is gehost in een cloud omgeving
- Software voor de vaststelling van politionele boetes. Deze is geïntegreerd in de bestaande systemen van de (lokale politie) (ISLP) en zorgt voor de versturing van de boetes naar de ‘crossborder’ toepassing van FOD-justitie voor de verdere verwerking van de boetes.

Invorderingsplatform

- Invorderingsplatform voor het opvolgen van betaling en invorderen van de (gas)boetes. Het platform is multifunctioneel en ook geschikt voor het invorderen van retributies, heffingen en belastingen. De oplossing is gehost in een cloud omgeving.

Beleidsrapportering

- Open dataplatform voor de verzameling, verwerking en visualisering van data tot relevante beleidsinfo en inzichten.”

IV. Verzoek tot vertrouwelijke behandeling van bepaalde stukken

4. De verwerende partij vraagt om de vertrouwelijke behandeling van een door haar neergelegd stuk dat zij in de inventaris als vertrouwelijk aanduidt en waarbij zij de redenen opgeeft waarom zij om die vertrouwelijke behandeling vraagt.

Er zijn geen gronden aangevoerd door de verzoekende partijen om het aangevoerde vertrouwelijk karakter ervan, althans in deze fase van het geding, te lichten. De Raad van State mag dit stuk overigens in zijn beoordeling betrekken.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

5. Krachtens artikel 17, §§ 1, 5 en 6, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelezen in samenhang met de artikelen 15 en 31 van de wet van 17 juni 2013 ‘betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten, bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten en concessies’ (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.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

6. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de artikelen 4, 5, 52, 58 en 71 van de wet van 17 juni 2016 ‘inzake overheidsopdrachten’ en “de beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het gelijkheidsbeginsel, het

zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het mededingingsbeginsel en de materiële motiveringsplicht”.

Zij vatten het middel in hun verzoekschrift samen als volgt:

“Verzoekende partijen nemen hun eerste middel uit de schending van artikel 10 en 11 van de Grondwet, de beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het mededingingsbeginsel en de materiële motiveringsplicht en de artikelen 4, 5, 52, 58 en 71 van de Wet Overheidsopdrachten

Verwerende partij heeft één opdracht in de markt plaatst, bestaande uit het leveren en plaatsen van een (ANPR)camera-infrastructuur en de daarmee gepaard gaande cloudgebaseerde softwareoplossing voor de vaststelling van inbreuken en de correcte opvolging en behandeling van resulterende (GAS)boetes, inclusief invordering.

De selectiecriteria inzake de technische en beroepsbekwaamheid van de kandidaat betreffen unieke referenties die betrekking hebben op de implementatie en de exploitatie van een cloudgehoste/cloudgebaseerde oplossing op basis van ANPR-camera's. Wanneer de oplossing niet gehost is, bedraagt de score maximaal 25% van het puntenaantal per referentie.

Indien de totaalscore met betrekking tot de aangebrachte referenties kleiner is dan 60 punten, voldoet de kandidaat niet aan het criterium van technische bekwaamheid en wordt hij voor de opdracht uitgesloten van verdere deelname.

De verwerende partij verdeelt de opdracht niet in percelen omwille van de redenen ‘De opdrachtgever wil een geïntegreerde oplossing met sluitende servicegarantie verwerven’ en ‘van de opdrachtnemer wordt een belangrijke inspanning verwacht om een totaaloplossing in een geconsolideerde aanpak op maat van de opdrachtgever en van de afnemers in te richten.’

De artikelen 4 en 5 van de Wet Overheidsopdrachten bepalen dat aanbesteders ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze behandelen en handelen op een transparante en proportionele wijze; en dat een aanbesteder geen overheidsopdracht mag opstellen met het doel om deze uit te sluiten van het toepassingsgebied van de wet of om de mededinging op kunstmatige wijze te beperken.

Artikel 58 van de Wet Overheidsopdrachten bepaalt dat de aanbestedende overheid voor opdrachten waarvan de geraamde waarde gelijk is aan of hoger is dan de herzienbare drempel voor Europese bekendmaking, de verdeling in percelen moet overwegen en, wanneer zij beslist niet op te delen, de voornaamste redenen daarvoor moet vermelden in de opdrachtdocumenten of in de informatie bedoeld in artikel 164, § 1.

Op grond van het gelijkheids- en transparantiebeginsel mag een selectieleidraad geen bepalingen bevatten die de mededinging beperken, waarbij bepaalde kandidaten worden bevoordeeld of benadeeld. Alle inschrijvers moeten dezelfde kansen op gunning krijgen.

Artikel 71 van de Wet Overheidsopdrachten bepaalt dat selectiecriteria verband houden met en in verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.

Artikel 68 van het KB Plaatsing bepaalt dat de technische bekwaamheid kan worden aangetoond via referenties.

Op grond van de materiële motiveringsplicht moet een beslissing steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant, juridisch correct en draagkrachtig zijn en met zorgvuldigheid worden vastgesteld.

De keuze van de verwerende partij om zowel de opdracht voor het leveren en plaatsen van een ANPR-camera-infrastructuur als de opdracht voor de levering van een cloudgebaseerde softwareoplossing voor de vaststelling van inbreuken en de opvolging van GAS-boetes te combineren, beperkt de mededinging in belangrijke mate.

De verwerende partij wil één enkele opdrachtnemer aanduiden voor een opdracht die civiele bouwwerken, ANPR-infrastructuur, videosurveillance, cloudsoftwareontwikkeling, hosting, integratie, opleidingen en advies bundelt.

De verwerende partij plaatst een opdracht van grote omvang in de markt zonder afdoende motivering voor de bundeling van uiteenlopende prestaties, hoewel deze objectief gezien perfect scheidbaar zijn.

Op de markt bestaan grote spelers voor het leveren en plaatsen van een ANPR-camera-infrastructuur, inclusief software (niet cloudgebaseerd), waaronder verzoekende partijen. Slechts één speler kan echter ervaring voorleggen met het leveren en plaatsen van ANPR-infrastructuur in combinatie met een cloudgebaseerde oplossing.

Slechts één onderneming voldoet aan de minimumeisen inzake technische en beroepsbekwaamheid uit de selectieleidraad, omdat enkel deze speler de vereiste unieke referenties kan voorleggen (implementatie en exploitatie van een cloudgehoste oplossing op basis van ANPR-camera's).

Er wordt bovendien een referentie gevraagd van een trajectcontrole van minder dan 500 meter waarbij gebruik wordt gemaakt van een homologatie met klasse A-certificatie. Zulke eis is niet pertinent en disproportioneel.

Deze speler is tevens de huidige opdrachtnemer in een opdracht waarvoor slechts één offerte wordt ingediend en waarvoor beide opdrachten doorgaans apart worden geplaatst. Het voordeel van de zittende opdrachtnemer wordt hierdoor niet geneutraliseerd en het selectie criterium is op maat van deze opdrachtnemer geschreven, waardoor artikel 52 van de Wet Overheidsopdrachten wordt geschonden.

Verzoekende partijen kunnen niet voldoen aan de selectievereisten.

Beide opdrachten verschillen wezenlijk van elkaar en er bestaan geen gegronde redenen om ze als één opdracht uit te schrijven.

De redenen om de opdracht niet te verdelen in percelen zijn niet draagkrachtig en beperken de mededinging kunstmatig. Er worden geen redenen meegedeeld om de percelen niet geografisch of functioneel te verdelen, en er zijn geen draagkrachtige motieven beschikbaar om de opdracht niet te verdelen.

De beperking van de mededinging staat niet in verhouding tot het beoogde doel van de opdracht.

Door twee afzonderlijke opdrachten kunstmatig samen te voegen in één opdracht, staan de selectievereisten niet in verhouding tot het voorwerp van de opdracht, zijn ze niet proportioneel en beperken zij op ongeoorloofde wijze de mededinging en discrimineren zij ondernemers.

Er is sprake van een schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het gelijkheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, redelijkheidsbeginsel, mededingingsbeginsel en de materiële motiveringsplicht, evenals van de artikelen 4, 5, 52, 58 en 71 van de Wet Overheidsopdrachten.

Het eerste middel is ernstig.”

7. De verwerende partij vat haar verweer inzake het eerste middel als volgt samen in de nota met opmerkingen:

“Met betrekking tot de niet-opdeling van de opdracht in percelen, bepaalt artikel 58, § 1 van de Wet Overheidsopdrachten dat aanbestedende overheden de verdeling in percelen moeten overwegen en dat zij, in geval er wordt besloten om zulks niet te doen, de voornaamste redenen daarvoor dienen te vermelden. Dit is precies wat verwerende partij heeft gedaan: in artikel II.6 van de selectieleidraad van de opdracht wordt aangegeven waarom de opdracht niet in percelen werd opgedeeld. De gegeven motieven spreken voor zich en zijn geenszins manifest onredelijk, wel integendeel.

Middels onderhavige opdracht wenst verwerende partij een geïntegreerde oplossing met sluitende servicegarantie te verwerven, daar het voor overheden van primordiaal belang is dat de camera-infrastructuur perfect is afgestemd op de software voor de analyse van beelden en handhaving van overtredingen. Door het niet opdelen van de opdracht in percelen heeft verwerende partij willen vermijden dat er zich in het kader van de uitvoering complexe compatibiliteitsproblemen zouden voordoen inzake de integratie van hardware en software en/of dat lokale en bovenlokale overheden in het kader van de uitvoering zelf zouden moeten instaan voor de opvolging en onderlinge afstemming van de diverse componenten van de opdracht en derhalve belast worden met het integratierisico.

In de mate dat verzoekende partijen stellen dat de gegeven motivering niet volstaat en bovendien niet pertinent is, kan enkel maar worden vastgesteld dat de interpretatie die verzoekende partijen geven aan de motiveringsplicht in het licht van artikel 58, §1 van de Wet Overheidsopdrachten verder gaat dan de verplichting tot het ‘overwegen’ van de verdeling in percelen en het vermelden van de ‘voornaamste redenen’ in geval van niet opdeling. Bovendien staat het niet aan verzoekende partijen, noch aan Uw Raad, om de motieven met betrekking tot de niet-opdeling van de opdracht in percelen van verwerende partij op haar haar merites te beoordelen en zich dienaangaande in de plaats te stellen.

Kortom, de keuze om de opdracht in percelen op te delen werd overwogen, maar omwille van pertinente en deugdelijke redenen niet doorgevoerd. De beslissing van verwerende partij om onderhavige opdracht niet op te delen in

percelen berust derhalve op voldoende draagkrachtige motieven dewelke niet kennelijk onredelijk zijn.

Inzake de wettigheidskritieken van verzoekende partijen met betrekking tot de gehanteerde (kwalitatieve) selectiecriteria houdende (I) het verplicht cloudgehost karakter van de handhavingsoplossingen en (II) de trajectcontroles van minder dan 500 meter, dient allereerst in herinnering te worden gebracht dat verwerende partij over een beoordelingsvrijheid beschikt bij het vastleggen van de selectiecriteria en het minimale niveau ervan, waarbij zelfs wordt aanvaard dat aanbesteders veeleisend mogen zijn. Met betrekking tot de vereiste van een cloudgehoste handhavingsoplossing dient te worden benadrukt dat verwerende partij weloverwogen en doelbewust heeft gekozen voor een ‘end-to-end’ cloudgehoste oplossing *als voorwerp* van de opdracht. Het spreekt vanzelf dat verwerende partij hieraan selectie-eisen heeft gekoppeld die daarmee verband houden en daarmee ook in verhouding staan. Het uitvragen van referenties die gelinkt zijn aan een cloudgehoste oplossing om de bekwaamheid van de kandidaten aan het selectiecriterium inzake technische- en beroepsbekwaamheid te toetsen is derhalve logisch, transparant, proportioneel en niet-discriminatoir. Door het opleggen van cloudhosting heeft verwerende partij willen vermijden dat elke lokale of bovenlokale entiteit ANPR-gegevens moet hosten op een eigen server, hetgeen ernstige veiligheidsrisico's met zich meebrengt. Bovendien is een cloudgehoste aanpak nu eenmaal kostenbesparend, laat het opschaling in capaciteit toe en maakt het dat data makkelijker en beter toegankelijk zijn dan wanneer zij op lokale servers worden gehost.

Het loutere gegeven dat verzoekende partijen of andere marktdeelnemers deze opdracht – beweerdelijk – niet zelf kunnen uitvoeren of niet zelf de uitgevraagde referenties kunnen voorleggen, is geenszins een reden om tot de onwettigheid van een opdracht of van de opdrachtdocumenten te besluiten. Van verzoekende partijen mag worden verwacht dat ook zij desgevallend de nodige inspanningen leveren om zich te organiseren naar het voorwerp van de opdracht en de aldus hieraan gekoppelde selectiecriteria.

Met betrekking tot de vereiste tot het voorleggen van referenties van trajectcontroles van minder dan 500 meter waarbij gebruik wordt gemaakt van een homologatie klasse A-certificatie valt evenmin de onwettigheid ervan in te zien. Verzoekende partijen tonen alleszins geenszins aan waarom voormelde selectie-eis inderdaad niet pertinent is, disproportioneel en discriminatoir.

Voormelde referenties worden in elk geval bewust uitgevraagd. Door het uitvragen van deze referentie heeft verwerende partij zich er met name van willen verzekeren dat inschrijvers over een bijzondere technische expertise beschikken om de complexere configuraties voor trajectcontroles binnen een bebouwde kom juridisch sluitend en technisch robuust uit te voeren. Dergelijke trajectcontroles zijn technisch een stuk uitdagender en vereisen de nodige expertise en ervaring, inzonderheid doordat de afregeling veel gevoeliger is. Een klasse A-certificatie op een kort traject toont aan dat het volledige systeem, van detectie tot tijdsregistratie en dataverwerking, voldoet aan de strengste metrologische normen. Als zodanig is ook deze specificering

relevant en representatief voor de prestaties die binnen onderhavige opdracht worden verwacht.

Het opnemen van een selectie-eis inzake cloudhosting en het uitvragen van een referentie voor trajectcontroles van minder dan 500 meter met een klasse A-certificatie is aldus wel degelijk wettig en gerechtvaardigd.

Het eerste middel is derhalve niet ernstig.”

Beoordeling

Ontvankelijkheid van het middel

8. In de nota met opmerkingen werpt de verwerende partij een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het middel op, genomen uit een gebrek aan belang. Zij betoogt dat, zowel wat de niet-opdeling van de opdracht in percelen als de gestelde selectie-eisen inzake technische en beroepsbekwaamheid betreft, niets de verzoekende partijen belet om deel te nemen aan de opdracht via een combinatie van ondernemingen. Aldus zouden de verzoekende partijen op zoek kunnen gaan naar één of meerdere partners, waarmee ze de krachten kunnen bundelen om alsnog te kunnen deelnemen aan de geïntegreerde opdracht en de vereiste referenties te kunnen voorleggen.

9. Het gegeven dat de verzoekende partijen nog op zoek zouden kunnen gaan naar één of meerdere partners om als combinatie van ondernemingen deel te nemen aan de voorliggende opdracht, lijkt op het eerste gezicht niet van aard om het belang van de verzoekende partijen bij haar grieven tegen de niet-opdeling van de opdracht in percelen en de gestelde selectie-eisen inzake technische en beroepsbekwaamheid te ontzeggen.

De verzoekende partijen betogen dat zij, ondanks hun gezamenlijke ruime ervaring en expertise inzake de levering, installatie en operationele ondersteuning van ANPR camera's niet kunnen deelnemen aan de opdracht. Zij maken dan ook aannemelijk dat zij door de beweerde schending zijn of dreigen te worden benadeeld, ongeacht de vraag of het voor hen mogelijk is om een bijkomende partner te vinden die de vereiste referenties wel kan leveren, hetgeen door de verzoekende partijen wordt betwist nu volgens haar “slechts één

speler de vereiste unieke referenties” inzake het leveren en plaatsen van ANPR-infrastructuur in combinatie met een cloudgebaseerde oplossing kan voorleggen.

De exceptie wordt verworpen.

Ernst van het middel

10. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen in essentie twee grieven aan. In een eerste grief uiten zij kritiek op de keuze van de verwerende partij om één geïntegreerde opdracht in de markt te plaatsen, bestaande uit het leveren en plaatsen van een (ANPR)camera-infrastructuur en de daarmee gepaard gaande cloudgebaseerde softwareoplossing voor de vaststelling van inbreuken en de correcte opvolging en behandeling van resulterende (GAS)boetes, inclusief invordering, en om de opdracht niet te verdelen in percelen. In een tweede grief uiten zij kritiek op de gestelde selectiecriteria inzake de technische en beroepsbekwaamheid van de kandidaat.

Betreffende de keuze om één geïntegreerde opdracht in de markt te plaatsen en de opdracht niet in percelen op te delen

11. Overeenkomstig artikel 58, § 1, tweede lid, van de wet van 17 juni 2016 moeten, voor de opdrachten van leveringen, diensten en werken, waarvan de geraamde waarde gelijk is aan of hoger is dan de herzienbare drempel voor de Europese bekendmaking zoals die van toepassing is voor de door de federale aanbestedende overheden geplaatste overheidsopdrachten voor leveringen en diensten, alle aanbestedende overheden de verdeling in percelen overwegen en, in geval zij besluiten niet in percelen op te delen, de voornaamste redenen daarvoor vermelden in de opdrachtdocumenten of in de in het artikel 164, § 1, van diezelfde wet bedoelde informatie.

12. Te dezen wordt in punt II.6 van de selectieleidraad aangegeven waarom de opdracht niet in percelen werd opgedeeld, meer bepaald omdat de verwerende partij een geïntegreerde oplossing met sluitende servicegarantie wil verwerven en van de opdrachtnemer een belangrijke inspanning verwacht om een

totaaloplossing in een geconsolideerde aanpak op maat van de opdrachtgever en van de afnemers in te richten.

Aldus lijkt op het eerste gezicht aan het in voormeld artikel 58, § 1, tweede lid, van de wet van 17 juni 2016 gestelde vereiste om de voornaamste redenen hiertoe te vermelden te zijn voldaan.

13. De verzoekende partijen doen gelden dat die motivering geen rekening houdt met de concrete omstandigheden van de opdracht, noch met het voorwerp, de aard en de omvang ervan. Er wordt volgens hen geen enkele afweging gemaakt omtrent mogelijke opsplitsing in percelen, noch kwantitatief, noch kwalitatief. Zij lichten toe dat twee opdrachten in geding zijn: enerzijds civiele werken en anderzijds het bouwen van een IT-platform dat cloudgehost is. Deze twee opdrachten zijn volgens haar wezenlijk verschillend en worden in de regel ook apart geplaatst. De verzoekende partijen geven een voorbeeld van een recente zoekopdracht waaruit moet blijken dat ANPR leveringen/diensten/werken in de regel afzonderlijk in de markt worden geplaatst. Het splitsen van deze onderdelen sluit volgens de verzoekende partijen overigens beter aan bij de behoeften van afnemers. Zij vervolgen dat de selectieleidraad zelf aan de afnemers de mogelijkheid laat om al dan niet voor een bepaalde vorm van hosting te kiezen en dat het gebruik van een IT-oplossing met cloudhosting voor de verschillende functies en doelstellingen van de ANPR-camera's niet eens als technische vereiste wordt opgelegd in de selectieleidraad.

De verzoekende partijen besluiten dat de motieven om één geïntegreerde opdracht in de markt te plaatsen en deze niet onder te verdelen in percelen, strijden met de materiële motiveringsplicht en alleszins niet opwegen tegen de beperking van de mededinging die uit deze samenvoeging volgt.

14. De verzoekende partijen worden niet bijgevalen in hun kritiek.

Wat de keuze van de verwerende partij betreft om één geïntegreerde opdracht in de markt te plaatsen en deze niet onder te verdelen in percelen, valt op te merken dat de plaatsing van een overheidsopdracht ertoe strekt te voldoen aan de behoeften van de aanbestedende overheid. Er dient dan ook te

worden verondersteld dat de aanbestedende overheid ter zake over een beoordelingsruimte beschikt. Hetzelfde geldt op het eerste gezicht wat de keuze van de verwerende partij betreft om daarbij de bewaring (hosting) van de oplossingen in een “cloud” omgeving (cloudhosting) in de plaats van op lokale servers voorop te stellen.

De globale lezing van de selectieleidraad doet er op het eerste gezicht van blijken dat de verwerende partij op zoek is naar een private partner die haar en de overige afnemers volledig kan ontzorgen door een integrale oplossing aan te bieden. Die integrale oplossing omvat blijkens het technisch gedeelte van de leidraad een aantal minimale componenten waaronder (ANPR)camerasystemen, verschillende softwarecomponenten en hosting van de oplossing in een “cloud” omgeving.

Afgezet tegen het doel de eindgebruiker maximaal te ontlasten, gaat de keuze van de verwerende partij om de installatie van de ANPR-camera's en de operationalisering ervan, niet op te delen, op het eerste gezicht de grenzen van haar beoordelingsruimte niet te buiten, onder meer omdat de hosting niet zal gebeuren op een eigen server van de afnemer. Weliswaar strekt de voorliggende raamovereenkomst er ook toe reeds bestaande systemen verder te ondersteunen en de integratie van camera's van andere leveranciers mogelijk te maken, maar zulks lijkt niet weg te nemen dat door te kiezen voor één opdracht waarbij ANPR-camera's, softwareoplossingen en de hosting van de oplossingen in the cloud worden aangeboden, de verwerende partij zoveel mogelijk heeft willen vermijden dat de eindgebruiker toch nog wordt belast met het integratierisico.

15. De verwerende partij licht ook toe dat zij door het opleggen van cloudhosting heeft willen vermijden dat elke lokale of bovenlokale entiteit ANPR-gegevens moet bewaren op de eigen server, hetgeen veiligheidsrisico's met zich meebrengt. Ook is een cloudgehoste aanpak volgens haar kostenbesparend, laat het opschaling in capaciteit toe en maakt het dat data makkelijker en beter toegankelijk zijn dan wanneer zij op lokale servers worden gehost.

In zoverre de verzoekende partijen in dit verband laten gelden dat de meerderheid van de eindgebruikers nog altijd kiest voor eigen servers,

bijvoorbeeld omwille van veiligheids- en technische overwegingen en dat het splitsen van de onderdelen beter aansluit bij de behoeften van afnemers gaat het op het eerste gezicht om een loutere opportunitetskritiek, die als dusdanig niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing kan leiden en aldus niet ontvankelijk is.

16. In de mate dat zij betogen dat de selectieleidraad zelf aan de afnemers de mogelijkheid laat om al dan niet voor een bepaalde vorm van hosting te kiezen en dat het gebruik van een IT-oplossing met cloudhosting voor de verschillende functies en doelstellingen van de ANPR-camera's niet eens als technische vereiste wordt opgelegd in de selectieleidraad, lijkt hun kritiek op het eerste gezicht te berusten op een verkeerde lezing van punt II.4. van de selectieleidraad.

17. De verzoekende partijen maken op het eerste gezicht dan ook niet aannemelijk dat de keuze om één geïntegreerde opdracht in de markt te plaatsen en de opdracht niet in percelen op te delen niet zou berusten op draagkrachtige motieven, noch dat zij niet opwegen tegen de beperking van de mededinging die uit de samenvoeging van de opdracht en de niet opdeling ervan in percelen volgt.

De kritiek van de verzoekende partijen betreffende de keuze om één geïntegreerde opdracht in de markt te plaatsen en de opdracht niet in percelen op te delen kan op het eerste gezicht niet worden aangenomen.

Betreffende de gestelde selectiecriteria inzake de technische en beroepsbekwaamheid van de kandidaat

18. In een tweede kritiek betogen de verzoekende partijen dat de door de verwerende partij gestelde selectievereisten inzake de technische en beroepsbekwaamheid van de kandidaten niet in verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht, niet proportioneel zijn, de mededinging op ongeoorloofde wijze beperken en discriminatoir zijn.

Zij wijzen erop dat de selectiecriteria inzake de technische en beroepsbekwaamheid van de kandidaat unieke referenties betreffen die allen

betrekking hebben op de implementatie en de exploitatie van een cloudgehoste/cloudgebaseerde oplossing op basis van ANPR-camera's. Wanneer de oplossing niet gehost is, bedraagt de score maximaal 25% van het puntenaantal per referentie. Indien de totaalscore met betrekking tot de aangebrachte referenties kleiner is dan 60 punten, voldoet de kandidaat niet aan het criterium van technische bekwaamheid en wordt hij voor de opdracht uitgesloten van verdere deelname.

De selectievereisten staan volgens hen niet in verhouding tot het voorwerp van de opdracht omdat de verwerende partij onder punt II.4 van de selectieleidraad zelf zou erkennen dat cloudhosting geen essentieel of verplicht onderdeel van de opdracht vormt.

De eis dat alle referenties betrekking moeten hebben op cloudgebaseerde IT-oplossingen is volgens de verzoekende partijen disproportioneel aangezien deze vorm van hosting (vooralsnog) uitzonderlijk is en aldus ondernemingen met ruime ervaring in andere traditionele en bewezen IT-oplossingen voor ANPR-camera's worden uitgesloten.

De gestelde selectievereisten beperken volgens de verzoekende partijen de mededinging en zijn discriminatoir omdat er slechts één onderneming is die de gewenste referenties kan voorleggen, meer bepaald de huidige opdrachtnemer in het kader van een lopende raamovereenkomst van de verwerende partij die op 8 januari 2021 werd gesloten met SMARTVILLE. Zij zetten uiteen dat, hoewel er andere grote spelers zijn op de markt inzake het leveren en plaatsen van een ANPR-camera-infrastructuur, inclusief de software voor deze infrastructuur (doch niet cloudgebaseerd, maar waarbij gebruik wordt gemaakt van de server van de opdrachtgever zelf), de voormelde opdrachtnemer vooralsnog de enige marktspeler zou zijn die ervaring kan voorleggen waarbij ANPR-camera-infrastructuur wordt geleverd en geplaatst, samen met een cloudgebaseerde oplossing.

Ook de gestelde vereiste inzake een trajectcontrole van minder dan 500 meter waarbij gebruik wordt gemaakt van homologatie met klasse A-certificatie en waarbij eveneens een cloudgehoste oplossing wordt gevraagd, zou niet pertinent zijn, disproportioneel en enkel door de voormelde opdrachtnemer

van een andere lopende raamovereenkomst van de verwerende partij kunnen worden aangeleverd.

19. In de mate dat de verzoekende partijen ook in het kader van deze kritiek betogen dat cloudhosting geen verplicht onderdeel van de opdracht vormt, lijkt deze kritiek op een verkeerde lezing van punt II.4 van de selectieleidraad te berusten zoals hoger reeds werd vastgesteld onder punt 16.

20. Overeenkomstig artikel 71 van de wet van 17 juni 2016 kunnen de selectiecriteria betrekking hebben op de technische en beroepsbekwaamheid, dient de aanbestedende overheid deze voorwaarden te beperken tot die welke kunnen garanderen dat een kandidaat of inschrijver over de technische bekwaamheden en beroepsbekwaamheden beschikt om de te gunnen opdracht uit te voeren, en houden alle voorwaarden verband met en staan ze in verhouding tot het voorwerp van de opdracht.

Overeenkomstig artikel 68, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 18 april 2017 kan de aanbestedende overheid eisen dat de ondernemers een voldoende mate van ervaring hebben die kan worden aangetoond met geschikte referenties inzake in het verleden uitgevoerde opdrachten.

Aangezien de aanbestedende overheid het best in staat is om haar eigen behoeften te beoordelen, beschikt zij bij de vaststelling van de selectiecriteria over een ruime beoordelingsmarge en dus over een zekere vrijheid om de voorwaarden voor deelneming aan de gunningsprocedure vast te stellen die naar haar oordeel verband houden met en in verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht, en kunnen garanderen dat een inschrijver over de technische bekwaamheden en beroepsbekwaamheden beschikt om de te gunnen opdracht uit te voeren (HvJ 26 januari 2023, C-403/21, SC NV Construct SRL, ECLI:EU:C:2023:47, punt 60; HvJ 31 maart 2022, C-195/21, LB, ECLI:EU:C:2022:23,9 punt 50). Het komt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht niet toe om zelf een beoordeling te maken van de vraag of de opgelegde voorwaarden de uitvoering van de opdracht garanderen en of de opgelegde voorwaarden verband houden met en in verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. De Raad van State is enkel bevoegd om desgevraagd

na te gaan of de aanbestedende 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 gekomen.

Bij de vaststelling van de selectiecriteria dient een aanbestedende overheid zich bovendien te houden aan de in artikel 4 en 5 van de wet van 17 juni 2016 verankerde fundamentele aanbestedingsbeginselen. De aanbestedende dienst is dan ook gehouden om, ten eerste, ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze te behandelen alsmede op een transparante en proportionele wijze te handelen en, ten tweede, erop toe te zien dat een overheidsopdracht niet wordt opgesteld met het doel om deze uit te sluiten van het toepassingsgebied van de wetgeving inzake overheidsopdrachten of om de mededinging op kunstmatige wijze te beperken door de aanbesteding op te zetten met het doel bepaalde ondernemers ten onrechte te bevoordelen of te benadelen (HvJ 31 maart 2022, C-195/21, LB, ECLI:EU:C:2022:23,9 punt 49)

21. De in de selectieleidraad gestelde vereisten inzake de technische en beroepsbekwaamheid van de kandidaten werden hoger reeds weergegeven onder punt 3.7 van het feitenrelaas. Er wordt naar verwezen.

Met betrekking tot de technische en beroepsbekwaamheid worden 10 unieke referenties gevraagd inzake trajectcontrole bebouwde kom, zonebewaking, End tot End geïntegreerde oplossing, multifunctioneel (gas)boetewerkingsplatform en ANPR-oplossing voor misdadbestrijding, waarbij voor elk van de 10 referenties wordt vereist dat het ook gaat om een cloudgehoste oplossing. Daarbij komt dat de wijze van beoordeling van de referenties zoals omschreven in de selectieleidraad erin voorziet dat aan elke referentie een score op 10 punten zal worden toegekend, dat wanneer de oplossing niet gehost is, voor de betrokken referentie maximaal de score 25 % (zwak) kan worden toegekend en dat indien de totale score met betrekking tot de aangebrachte referenties kleiner is dan 60 punten, de kandidaat niet aan het criterium van de technische bekwaamheid voldoet en wordt uitgesloten van verdere deelname aan de opdracht.

22. Op het eerste gezicht kan niet worden betwist dat het bewaren van gegevens en toepassingen in een “cloud” omgeving (cloudhosting), in

tegenstelling tot het bewaren ervan op een lokale server, verband houdt met het voorwerp van de opdracht. Onder punt II.2. ‘Voorwerp van de opdracht’ wordt immers uitdrukkelijk gesteld dat “deze opdracht moet leiden tot een niet-exclusieve raamovereenkomst en aankoopcentrale met één leverancier voor het leveren en plaatsen van een (ANPR)camera infrastructuur en de daarmee gepaard gaande cloud gebaseerde softwareoplossing voor de vaststelling van inbreuken en de correcte opvolging en behandeling van resulterende (GAS)boetes, inclusief invordering”.

23. Wel rijst de vraag of de aanbestedende overheid door voor elk van de 10 unieke referenties cloudhosting op te leggen, in combinatie met een aldus maximaal te behalen score van 25% per referentie en een minimaal vereiste score van 60 punten om geselecteerd te kunnen worden, voorwaarden heeft vastgesteld die in evenredige verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht en of zij zich daarbij gehouden heeft aan de in artikel 4 en 5 van de wet van 17 juni 2016 verankerde fundamentele aanbestedingsbeginselen.

De verwerende partij maakt op het eerste gezicht niet aannemelijk dat dat te dezen het geval is.

Zo kan op basis van de omschrijving van het voorwerp van de opdracht onder punt II.2. van de selectieleidraad op het eerste gezicht worden vastgesteld dat de hosting van de oplossing slechts een deelelement van de opdracht uitmaakt, naast de levering en plaatsing van (ANPR)camera infrastructuur, de levering van de specifieke softwarecomponenten van de verschillende handhavingstoepassingen, de integratie van de oplossingen met bestaande systemen en de andere diensten om de goede werking van de oplossing te verzekeren, zoals de opleiding, de monitoring van de infrastructuur en oplossing, onderhouds- en supportdiensten, evenals waar nodig, advies rond de inzet van de geselecteerde oplossing.

Tegenover de argumentatie van de verzoekende partijen dat de eis dat alle referenties betrekking moeten hebben op cloudgebaseerde IT-oplossingen disproportioneel is omdat deze vorm van hosting (vooralsnog) uitzonderlijk is, dat aldus ondernemingen met ruime ervaring in andere

gebruikelijke IT-oplossingen voor ANPR-camera's worden uitgesloten hoewel zij wel degelijk in staat zijn om in de gevraagde cloudhosting te voorzien, en dat er slechts één onderneming is die op vandaag de gewenste referenties mét cloudhosting kan voorleggen, plaatst de verwerende partij in de eerste plaats louter de bewering dat in tijden waarin noodzakelijkerwijze steeds meer belang wordt gehecht aan cybersecurity cloudhosting de meest aangewezen aanpak is geworden en dat zij veeleisend mag zijn.

Dat de gevraagde referenties betrekking dienen te hebben op oplossingen die cloudgehost zijn binnen de volledige Europese Unie, of in een rechtsgebied waarvoor de Europese Commissie een adequaatsbesluit heeft genomen met betrekking tot gegevensbescherming, conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming, houdt op het eerste gezicht verband met de vereiste bescherming van persoonsgegevens in geval van cloudhosting, en lijkt niet van aard om het proportioneel karakter van de gestelde vereisten aan te tonen.

De verwerende partij merkt nog op dat de selectievereisten in verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht omdat ook referenties waarbij geen cloudgebaseerde oplossing wordt gehanteerd, kunnen worden voorgelegd, weliswaar met mindere puntentoekenning. Ter terechtzitting doen de verzoekende partijen evenwel, op het eerste gezicht niet onterecht, gelden dat indien de referentie geen cloudhosting bevat de kandidaat maximaal 25 % kan behalen en dat alle referenties cloudgehost moeten zijn, zodat dit essentieel lijkt om het vereiste minimum van 60 punten te behalen om te kunnen worden geselecteerd. Een en ander lijkt te impliceren dat voor elk van de 10 gevraagde unieke referenties geldt dat, hoe waardevol de unieke referentie inzake trajectcontrole bebouwde kom, zonebewaking, End tot End geïntegreerde oplossing, multifunctioneel (gas)boetewerkingsplatform en ANPR-oplossing voor misdaadbestrijding ook is, zij als zwak (25 %) zal worden beoordeeld en hoogstens een puntenscore van 2,5 op 10 punten kunnen behalen wanneer de oplossing en gegevens op een andere wijze worden bewaard dan in een "cloud" omgeving. Ook omgekeerd lijkt ervaring inzake cloudgehoste oplossingen niet in aanmerking te kunnen worden genomen indien zij geen verband houdt met de handhavingsketen door middel van (ANPR) camera's.

Volgens de verzoekende partijen is er bovendien slechts één marktdeelnemer die over de vereiste ervaring inzake cloudhosting in relatie tot ANPR-camera's zou beschikken, hetgeen door de verwerende partij weliswaar wordt betwist, maar zonder dat dit echter op enige wijze wordt gestaafd of minstens blijkt dat dit door de verwerende partij werd onderzocht bij het vaststellen van de selectiecriteria.

Dat, naast de verzoekende partijen, enkele andere spelers via het forum vragen hebben gesteld omtrent de selectieleidraad, zoals blijkt uit het als vertrouwelijk neergelegd stuk 5 van het administratief dossier waar de Raad van State kennis van kon nemen, doet hier op het eerste gezicht niets aan af aangezien dit vooralsnog enkel hun interesse en vragen bij de selectieleidraad lijkt te bevestigen.

24. Anders dan de verwerende partij het ziet, lijkt de kritiek van de verzoekende partijen op de selectievereisten ook niet voorbarig omdat de indieningstermijn voor de aanvragen tot deelneming nog niet is verlopen en er derhalve nog niet geweten is hoeveel ondernemingen zullen inschrijven en aan de selectie-eisen voldoen. Integendeel lijkt het op het eerste gezicht te beantwoorden aan de doelstellingen van snelheid en doeltreffendheid van richtlijn 89/665/EEG van de Raad van 21 december 1989 'houdende de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken' wanneer zij opkomen tegen een besluit van een aanbestedende dienst houdende vaststelling van een selectieleidraad wanneer zij zich daardoor gediscrimineerd achten omdat zij menen dat de gestelde vereisten hen beletten op zinvolle wijze deel te nemen aan de betrokken aanbestedingsprocedure.

25. Uit wat voorafgaat volgt dat de verwerende partij op het eerste gezicht niet aannemelijk maakt dat zij, bij het vaststellen van de selectiecriteria inzake de technische en beroepsbekwaamheid, door voor elk van de 10 unieke referenties cloudhosting op te leggen, in combinatie met een maximaal te behalen score van 25% per referentie ingeval deze niet met cloudhosting gepaard gaat en een minimaal vereiste score van 60 punten om geselecteerd te kunnen worden,

voorwaarden heeft vastgesteld die in evenredige verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht en zij gehandeld heeft in overeenstemming met de in artikel 4 en 5 van de wet van 17 juni 2016 verankerde fundamentele aanbestedingsbeginselen.

Besluit

26. Het eerste middel is in de aangegeven mate ernstig.

B. Vierde middel, tweede onderdeel

Standpunt van de partijen

27. Het vierde middel is genomen uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de artikelen 4, 5 en 43 van de wet van 17 juni 2016, de artikelen 389, 396, 398 en 426 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (hierna: decreet van 22 december 2017) en “de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het gelijkheidsbeginsel en het mededingingsbeginsel”. Dit middel omvat twee onderdelen.

Het tweede onderdeel wordt door de verzoekende partijen in hun verzoekschrift als volgt samengevat:

“Verwerende partij is een intergemeentelijk samenwerkingsverband, meer bepaald een dienstverlenende vereniging in de zin van deel 3, titel 3 van het Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur. Zij is gebonden aan de bepalingen van dit decreet.

Uit de artikelen 389, 396, 398 en 426 van het Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur volgt dat een intergemeentelijk samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid, zoals een dienstverlenende vereniging, uitsluitend kan worden opgericht met het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang binnen één of meerdere beleidsdomeinen die door de deelnemende gemeenten worden bepaald.

Een dienstverlenende vereniging heeft een ondersteunend doel. Zij mag enkel een duidelijk omschreven ondersteunende dienst verlenen aan de deelnemende gemeenten en uitsluitend binnen het statutair vastgelegde doel en de beleidsdomeinen waarover de gemeenten hebben beslist.

Verwerende partij voorziet echter dat zij als aankoopcentrale optreedt voor een brede waaier van entiteiten die geen doelstellingen van gemeentelijk belang nastreven.

Dit overschrijdt de grenzen van het Decreet Lokaal Bestuur en haar eigen statuten. Verwerende partij overschrijdt hiermee haar decretale bevoegdheden.

Verwerende partij schendt hiermee de artikelen 389, 396, 398 en 426 van het Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.”

28. De verwerende partij vat haar verweer inzake het tweede onderdeel van het vierde middel als volgt samen in de nota met opmerkingen:

“Met betrekking tot het tweede middelonderdeel merkt verwerende partij allereerst op dat de aard en inhoud van de opgeworpen kritieken zich geenszins lenen voor een schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid in het kader waarvan een onderzoek door Uw Raad beperkt is, evenals dat verzoekende partijen niet aantonen welk nadeel zij lijden ingevolge een miskenning van de ingeroepen decretale en statutaire bepalingen.

Los daarvan moet opgemerkt worden dat de door verwerende partij gehanteerde werkwijze wel degelijk inpasbaar is in de toepasselijke decretale en statutaire bepalingen. Cipal DV heeft op basis van haar statuten in dezen effectief van de mogelijkheid gebruik gemaakt om een raamovereenkomst te organiseren met betrekking tot een geïntegreerde end-to-end oplossing voor de hele handhavingsketen door middel van (ANPR) camera's en daarbij op te treden als aankoopcentrale conform de regelgeving overheidsopdrachten. Naast haar leden, kunnen inderdaad ook andere aanbesteders welke in de selectieleidraad worden geïdentificeerd, van de raamovereenkomst gebruik maken. Dergelijke werkwijze is logisch, draagt bij aan de doelstellingen van verwerende partij en getuigt net van een goed economisch beheer om de capaciteit, voortgebracht door publieke middelen, ten volle te benutten.

Verzoekende partijen maakt niet concreet aannemelijk op basis van welke decretale en statutaire bepalingen er een beperking zou gelden voor dienstverlenende verenigingen (zoals verwerende partij) om andere aanbesteders dan haar eigen leden, de mogelijkheid te bieden om deelopdrachten van de door haar georganiseerde raamovereenkomst af te nemen. Meer zelfs, de lezing die verzoekende partijen aan de ingeroepen decretale bepalingen geven, is zeer beperkend en doet afbreuk aan het nut van de figuur van de aankoopcentrale en de raamovereenkomst. Bovendien staat deze lezing haaks op de huidige stand van het recht en de rechtspraak inzake (intergemeentelijke) verzelfstandiging.

Het tweede onderdeel van het vierde middel is derhalve niet ernstig.”

Beoordeling

Ontvankelijkheid van het tweede onderdeel van het vierde middel

29. In het tweede onderdeel betogen de verzoekende partijen in essentie dat de verwerende partij als intergemeentelijk samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid, door als aankoopcentrale op te treden voor een brede waaier van entiteiten die geen doelstellingen van gemeentelijk belang nastreven, de grenzen van haar bevoegdheid zoals bepaald in het Decreet Lokaal Bestuur, overschrijdt.

In de nota met opmerkingen werpt de verwerende partij een exceptie van niet-ontvankelijkheid van dit middelonderdeel op, genomen uit een gebrek aan belang. Zij wijst er op dat de verzoekende partijen niet aantonen welk nadeel zij lijden ingevolge een miskennen van de ingeroepen decretale bepalingen. Bovendien is de verwerende partij van oordeel dat de aard en inhoud van de opgeworpen kritieken in dit onderdeel van het vierde middel zich geenszins lenen voor een schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid in het kader waarvan een onderzoek door de Raad van State beperkt is.

30. In repliek op de exceptie van gebrek aan belang stellen de verzoekende partijen ter terechtzitting dat zij wel degelijk door de aangevoerde schendingen zijn benadeeld aangezien zij, onder meer door de strenge selectie-eisen niet kunnen deelnemen aan de opdracht en, door het toepassingsgebied op dergelijke ruime wijze te beschrijven dat nagenoeg het gehele grondgebied van België wordt omvat, de verzoekende partijen die actief zijn in de sector van de levering en plaatsing van ANPR camera's worden verhinderd om hun 'core business' uit te voeren, zeker ook gelet op de langdurige looptijd van de raamovereenkomst van zeven, en mogelijk na verlenging, negen jaar.

Hoewel de Raad van State vaststelt dat de voorliggende raamovereenkomst een niet-exclusieve raamovereenkomst betreft zodat de afnemers steeds de vrijheid behouden om een bepaalde aankoop niet via het raamcontract maar volgens de gewone procedures, die de wet van 17 juni 2016 toelaat, te voeren, maken de verzoekende partijen aldus voldoende aannemelijk dat

zij door de beweerde schendingen in het tweede onderdeel van het vierde middel zijn of dreigen te worden benadeeld.

De exceptie van gebrek aan belang bij het tweede onderdeel van het vierde middel wordt verworpen.

31. Artikel 17, § 1, derde lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, zoals vervangen bij artikel 5 van de wet van 11 juli 2023 ‘tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973’ houdt in dat de Raad van State een middel niet in aanmerking neemt wanneer het onderzoek ervan niet past binnen de versnelde behandeling in het kader van een administratief kortgeding. In wezen komt die voorwaarde erop neer dat de Raad van State een middel niet als ernstig aanmerkt omdat hij van oordeel is dat het onderzoek ervan niet past binnen de versnelde behandeling in kortgeding.

Aangezien de vereiste dat het onderzoek van het middel zich moet lenen voor een versnelde behandeling een beperking vormt van het recht op toegang tot de rechter, dient zij restrictief te worden geïnterpreteerd (GwH 19 december 2024, nr. 156/2024, ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.156, B.19.2.). Zoals het Grondwettelijk Hof in herinnering heeft gebracht in overweging B.19.2. van voormeld arrest was het niet de bedoeling van de wetgever te beletten dat middelen die betrekking hebben op een complexe of technische kwestie zouden worden onderzocht in het kader van het schorsingscontentieux, doch beoogde de wetgever slechts drie hypothesen. Te dezen zet de verwerende partij niet uiteen, dat één van de voormelde hypothesen zich zou voordoen wat het tweede onderdeel van het vierde middel betreft. De toepassing van de voormelde voorwaarde kan er niet toe leiden dat de Raad van State, in het kader van een administratief kortgeding, principieel weigert om de middelen die betrekking hebben op een complexe kwestie te onderzoeken.

Ook de tweede exceptie zoals opgeworpen door de verwerende partij wordt niet aangenomen.

32. Artikel 389 van het decreet van 22 december 2017, waarvan de schending wordt aangevoerd, bepaalt:

“Met het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang kunnen twee of meer gemeenten, onder de voorwaarden, vermeld in deze titel, samenwerkingsverbanden tot stand brengen met of zonder rechtspersoonlijkheid, met of zonder beheersoverdracht.
De gemeenteraad of een gemeenteraadscommissie waakt over de afstemming van het beleid van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op het gemeentelijk beleid.”

Overeenkomstig artikel 396, § 1, van hetzelfde decreet, kunnen twee of meer gemeenten een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid tot stand brengen om doelstellingen te verwezenlijken die behoren tot een of meer beleidsdomeinen. Artikel 398 van hetzelfde decreet omschrijft een dienstverlenende vereniging als een samenwerkingsverband zonder beheersoverdracht dat tot doel heeft een duidelijk omschreven ondersteunende dienst te verlenen aan de deelnemende gemeenten, eventueel voor verschillende beleidsdomeinen.

Artikel 426 van hetzelfde decreet bepaalt:

“De statuten van de dienstverlenende of opdrachthoudende verenigingen vermelden ten minste:
1° (...);
2° het voorwerp en de maatschappelijke doelstellingen van gemeentelijk belang, die duidelijk en beperkend omschreven zijn;
(...).”

Luidens de memorie van toelichting bij deze bepaling, gewijzigd bij decreet van 17 februari 2023 ‘tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur’, heeft de intergemeentelijke samenwerking als finaliteit de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang en is de vermelding van die doelstellingen in de statuten essentieel om te vermijden dat de statuten zich beperken tot de vermelding van het voorwerp zonder

duidelijk verband met de concrete doelstellingen van de vereniging (*Parl.St.* VI.Parl, 2022-23, 1445/1, p. 58).

33. De verwerende partij is een intergemeentelijk samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid in de zin van deel 3, titel 3 van het decreet van 22 december 2017. De vereniging heeft de rechtsvorm van een dienstverlenende vereniging in de zin van artikel 398, §2, 2° van het decreet. Zij telt 268 leden (stand per 1 juli 2025) die van haar diensten gebruik maken, waarbij het gaat om Vlaamse steden en gemeenten, OCMW's, intergemeentelijke verenigingen, politiezones, hulpverleningszones, welzijnsverenigingen, stadsregio's, enzovoorts.

Haar statuten vermelden als voorwerp en maatschappelijke doelstelling van gemeentelijk belang:

“De vereniging heeft tot doel de studie, de organisatie en de promotie van de informatie- en communicatietechnologie en de toepassing ervan ten behoeve van haar deelnemers.

Zij mag alle verrichtingen doen die verband houden met het in het eerste lid bepaalde beleidsdomein.

Daarbij behoren ook volgende verrichtingen:

- Alle verrichtingen met betrekking tot de digitale transformatie van lokale overheden, over diverse beleidsdomeinen heen, inclusief adviesverlening, consultancy, begeleiding, ondersteuning, uitbesteding beheer, en zo meer;
- De organisatie van raamcontracten waarbij Cipal optreedt als aankoopcentrale zoals voorzien in de Wetgeving overheidsopdrachten;
- Het ter beschikking stellen van informatieveiligheidsconsulenten en functionarissen voor gegevensbescherming en het verlenen van advies en ondersteuning rond informatieveiligheid, privacywetgeving, cybersecurity en informatiebeheer;
- Het ter beschikking stellen van sanctionerend ambtenaren ter ondersteuning van het lokale handhavingsbeleid (gemeentelijke administratieve sancties) waartoe bij de lokale overheden ook slimme informatie- en communicatietechnologie wordt ingezet;
- Het aanbieden als technologische ‘end-to-end oplossing’ van trajectcontroles ter verhoging van de lokale verkeersveiligheid en de verbetering van de lokale verkeersleefbaarheid;
- Het aanbieden van datacenter diensten.”

34. In zoverre de verwerende partij betoogt dat nergens in de regelgeving wordt omschreven wat er onder ‘een welbepaald gemeentelijk belang’

of ‘doelstellingen van gemeentelijk belang’ moet worden begrepen, wordt op het eerste gezicht vastgesteld dat het niet is omdat het gemeentelijk belang onbepaald is, dat dit onbegrensd is.

35. Luidens punt II.8 van de selectieleidraad, waarin het bereik van de opdracht wordt bepaald, zal de verwerende partij niet alleen kunnen optreden als aankoopcentrale voor haar deelnemers maar ook voor:

- “ · Alle andere Belgische gemeentebesturen, hun verenigingen en verzelfstandigde entiteiten en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.
- Alle Belgische provincies en provinciale instellingen, hun verenigingen en verzelfstandigde entiteiten.
- Alle Belgische politie, brandweer en veiligheidsdiensten inclusief douanediensden.
- De entiteiten die deel uitmaken van de Vlaamse Overheid met betrekking tot de departementen Mobiliteit en Openbare werken, Justitie en Financiën met inbegrip van hun Intern Verzelfstandigde Agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid onder andere:
 - o Agentschap Wegen en Verkeer (AWV)
 - o Vlaamse Belastingdienst (VLABEL)
 - o Agentschap Justitie en Handhaving
- Lantis (BAM) en NV Tunnel Liefkenshoek.
- Havenbedrijf Antwerpen-Brugge, North Sea Port en Havenbedrijf Oostende.
- De entiteiten die deel uitmaken van de rechtspersoon Service Public de Wallonie – Mobilité et Infrastructures & Finances.
- La Société wallonne de Financement Complémentaire des infrastructures (SOFICO).
- L'Agence wallonne pour la Sécurité routière (AWSR).
- De entiteiten die deel uitmaken van de rechtspersoon Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- Alle verzelfstandigde entiteiten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- Federale overheidsdienst justitie.
- Federale overheidsdienst mobiliteit.
- Infrabel.”

36. De verwerende partij betoogt in de nota met opmerkingen dat het feit dat naast haar leden ook alle voormelde andere afnemers van de raamovereenkomst gebruik kunnen maken, bijdraagt aan haar doelstellingen. Zij betoogt dat het als voordeel heeft dat er schaalvoordelen kunnen worden gecreëerd

op onder meer technisch en organisatorisch vlak, welke in belangrijke mate ook haar leden (de lokale besturen) ten goede komen. De ervaringen die uit de organisatie van dergelijke raamovereenkomst voortvloeien, zouden kunnen worden benut bij eventuele toekomstige overheidsopdrachten en ook toelaten om lopende de opdracht verbeteringsprocessen te implementeren en ter beschikking te stellen voor de afnemers. Het is volgens de verwerende partij ook logisch dat problematieken als verkeersveiligheid en bestrijding van overlast en criminaliteit een coherente aanpak vereisen en daarom niet uitsluitend kunnen worden aangepakt door de lokale besturen alleen. Bovendien getuigt het volgens haar net van goed economisch beheer om de capaciteit, voortgebracht door publieke middelen, ten volle te benutten.

37. Met de voormelde argumentatie inzake schaalvergroting, bijkomende expertise, coherente aanpak van lokale verkeersveiligheid, overlast en criminaliteit en het ten volle benutten van de capaciteit biedt de verwerende partij op het eerste gezicht een verantwoording voor een gemeenschappelijke behartiging van belangen, voor haar optreden als aankoopcentrale en het gebruik van een raamovereenkomst.

Daarmee wordt op het eerste gezicht door de verwerende partij vooralsnog echter niet aannemelijk gemaakt dat de vermelding van elk van de afnemers in de voormelde lijst kan worden ingepast in een doelstelling van gemeentelijk belang.

De motieven hiertoe blijken op het eerste gezicht evenmin uit het administratief dossier zodat zij door de Raad van State evenmin in het kader van zijn wettigheidscontrole kunnen worden gecontroleerd.

38. Ook de rechtspraak van de Raad van State waar de verwerende partij nog naar verwijst (RvS 22 november 2007, nr. 177.029, ECLI:BE:RVSCE:2007:ARR.177.029; RvS 10 februari 2009, nr. 190.341, ECLI:BE:RVSCE:2009:ARR.190.341; RvS 25 juni 2021, nr. 251.071, ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.071) laat op het eerste gezicht niet toe dat afbreuk zou worden gedaan aan de uitvoering van doelstellingen van gemeentelijk belang.

39. In zoverre de verwerende partij nog betoogt dat de lezing die de verzoekende partijen aan de artikelen 389, 396, 398 en 426 van het decreet van 22 december 2017 geven zeer beperkend is en afbreuk doet aan het nut van de figuur van de aankoopcentrale en de raamovereenkomst, gaat zij er op het eerste gezicht aan voorbij dat het optreden als aankoopcentrale en het hanteren van een raamovereenkomst niet alleen in overeenstemming dient te zijn met de wetgeving inzake overheidsopdrachten, maar ook moet kunnen worden ingepast in de decretaal bepaalde doelstellingen van een dienstverlenende vereniging, zoals de verwerende partij er één is.

40. Het tweede onderdeel van het vierde middel is in de aangegeven mate ernstig.

VII. Besluit

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

BESLISSING

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 23 oktober 2025 om een overheidsopdracht voor leveringen uit te schrijven met het oog op het afsluiten van een nieuwe raamovereenkomst voor “Geïntegreerde End-to-End handhavingsoplossingen op basis van ANPR-camera’s” (met referentie CSMRTHAN25) en om hiertoe de selectieleidraad goed te keuren.

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

Inge Vos,
bijgestaan door
Joris Casneuf,

staatsraad, waarnemend voorzitter,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Inge Vos