RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 265.952 van 11 maart 2026
in de zaak A. 242.589/XIV-39.618

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

tegen :

de NV VLAAMSE INSTELLING VOOR TECHNOLOGISCH ONDERZOEK (VITO)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Johan Geerts en Geert Dewachter
kantoor houdend te 2140 Antwerpen
Turnhoutsebaan 139 A
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij:

de NV P.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jens Mosselmans, Stef Feyen en Thomas Dirven
kantoor houdend te 1000 Brussel
Terhulpsesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 juli 2024, strekt tot de nietigverklaring van de volgende zeven beslissingen genomen door de verwerende partij met betrekking tot de overheidsopdracht voor leveringen met als voorwerp de '[a]ankoop, huur of leasing van hard- en software (en gerelateerde diensten) binnen het domein van ICT infrastructuur', en meer bepaald met betrekking tot perceel 4 van die opdracht 'Netwerk & Security':

"1) De beslissing van onbekende datum van VITO waarbij het voorwerp van perceel 4 van de opdracht RO-ICT INFRASTRUCTUUR — 2023 zoals beschreven in het Bulletin der Aanbestedingen en het Europees Publicatieblad werd bepaald en goedgekeurd. Dit is de eerste bestreden beslissing;
2) De beslissing van onbekende datum van VITO waarbij het voorwerp van perceel 4 van de opdracht RO-ICT INFRASTRUCTUUR — 2023 zoals beschreven in de selectieleidraad werd bepaald en goedgekeurd. Dit is de tweede bestreden beslissing;
3) De selectiebeslissing van onbekende datum van VITO in het kader van de opdracht RO-ICT INFRASTRUCTUUR— 2023 voor wat betreft perceel 4. Dit is de derde bestreden beslissing;
4) De beslissing van onbekende datum van VITO waarbij het voorwerp van perceel 4 van de opdracht RO-ICT INFRASTRUCTUUR—2023 zoals beschreven in de eerste versie van het bestek werd bepaald en goedgekeurd. Dit is de vierde bestreden beslissing.
5) De beslissing van onbekende datum van VITO waarbij het voorwerp van perceel 4 van de opdracht RO-ICT INFRASTRUCTUUR—2023 zoals beschreven in de tweede versie van het bestek werd bepaald en goedgekeurd. Dit is de vijfde bestreden beslissing;
6) De beslissing van onbekende datum van VITO waarbij het voorwerp van perceel 4 van de opdracht RO-ICTINFRASTRUCTUUR—2023 zoals beschreven in het BAFO-bestek werd bepaald en goedgekeurd. Dit is de zesde bestreden beslissing;
7) De gemotiveerde gunningsbeslissing van VITO om perceel 4 van de opdracht RO-ICT INFRASTRUCTUUR — 2023 te gunnen aan [O.], [P.] en [S.]. Dit is de zevende bestreden beslissing."

Daarnaast strekt het beroep ook tot nietigverklaring van "de (impliciete) beslissing van onbekende datum van VITO om het voorwerp van de overheidsopdracht met referentie RO-ICT Infrastructuur – 2023 uit te breiden naar de levering van ANPR-camera's wat perceel 4 betreft". Dit is de achtste bestreden beslissing.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De nv P. nv van publiek recht, heeft een verzoek tot tussenkomst ingediend.

Eerste auditeur Ines Martens heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 december 2025 om 14:00 uur.

Staatsraad Inge Vos heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Louise Galot, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Johan Geerts, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Thomas Dirven, die verschijnt voor de tussenkomende 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 feiten zijn uiteengezet in het arrest nr. 260.244 van 25 juni 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.244), waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van een aantal van de bestreden beslissingen bij uiterst dringende noodzakelijkheid is verworpen. Er wordt naar verwezen.

3.2. Op 12 juli 2024 dienen de raadslieden van de verzoekende partij een beroep in bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur van de Vlaamse overheid tegen het ontbreken van een beslissing vanwege de verwerende partij na een verzoek tot toegang tot bestuursdocumenten.

Bij beslissing van 20 augustus 2024 oordeelt de beroepsinstantie dat het beroep deels zonder voorwerp is omdat VITO tegemoetgekomen is aan de twee vragen om informatie, en deels ongegrond is omdat de documenten waarvan inzage wordt gevraagd onbestaande documenten zijn zodat er geen afschrift van verleend kan worden.

IV. Verzoek tot vertrouwelijke behandeling van bepaalde stukken

4. De verwerende partij vraagt om de vertrouwelijke behandeling van bepaalde door haar neergelegde stukken die zij in de inventaris als vertrouwelijk aanduidt en waarbij zij de redenen opgeeft waarom zij om die vertrouwelijke behandeling vraagt.

Er zijn geen gronden aangevoerd door de verzoekende partij om het aangevoerde vertrouwelijk karakter ervan te lichten.

V. Tussenkomst

5. De nv P. blijkt voordeel te halen uit de gunningsbeslissing voor perceel 4 van de opdracht, met name de zevende bestreden beslissing, waarvan de eerste tot en met zesde bestreden beslissing, voorbeslissingen vormen. Zij heeft er dan ook belang bij dat de vordering wordt afgewezen. Bijgevolg wordt haar verzoek tot tussenkomst ingewilligd.

VI. Rechtsmacht van de Raad van State

Uiteenzetting van de excepties

6. Het lid van het auditoraat vat de excepties inzake gebrek aan rechtsmacht van de Raad van State, zoals opgeworpen door de verwerende partij en de tussenkomende partij, als volgt samen in haar verslag:

“5.1. De verwerende partij en de verzoekende partij tot tussenkomst werpen vooreerst op dat de Raad van State ratione materiae zonder rechtsmacht is om kennis te nemen van het beroep gericht tegen de acht bestreden beslissingen omdat het beroep een uitvoeringsgeschil zou betreffen dat tot de exclusieve bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoort. De vraag of binnen de raamovereenkomst ANPR-camera’s besteld kunnen worden, betreft volgens deze partijen de interpretatie die de deelnemende aanbestedende overheden aan de raamovereenkomst verlenen tijdens de uitvoering ervan, dan wel de vraag of er sprake zou zijn van een gewijzigde uitvoering van het in de raamovereenkomst voorziene voorwerp van de opdracht. De wettigheid van de bestreden beslissingen die plaatsvonden gedurende de plaatsingsprocedure wordt niet in vraag gesteld, enkel en alleen de uitvoering van deze wettig opgestelde bestreden beslissingen zou worden betwist. De achtste bestreden beslissing heeft voorts betrekking op een niet-bestaande beslissing tot uitbreiding van het voorwerp van de opdracht waardoor dit ook een uitvoeringsgeschil betreffende de interpretatie en uitvoering van de gesloten raamovereenkomst zou betreffen. De gunning dateert ook van 19 september 2023 en de opdracht is in uitvoering zodat elke betwisting per definitie de uitvoering van de opdracht betreft. De verzoekende partij zou niet overtuigen dat er sprake zou zijn van de gunning, zonder mededinging, van een nieuwe overheidsopdracht waardoor het uitvoeringsgeschil tot de rechtsmacht van de Raad van State zou kunnen behoren. De verwerende partij heeft geen enkele beslissing tot uitbreiding genomen en indien één van de deelnemende aanbestedende overheden de raamovereenkomst niet correct uitvoert, moet de verzoekende partij zich richten tot die aanbestedende overheid en niet tot de verwerende partij die als aankoopcentrale geen verantwoordelijkheid draagt voor plaatsing van de deelopdrachten. De PowerPointpresentatie is beperkt tot het samenvatten van het voorwerp van perceel 4 van de raamovereenkomst zoals beschreven in de opdrachtdocumenten. Er werd daarin geen beslissing tot uitbreiding van het bestaande voorwerp genomen en er werd ook niet bepaald dat ANPR-camera’s zouden besteld mogen worden. Zelfs als dit wel om een impliciete uitbreiding van het voorwerp van de opdracht zou gaan, dan nog zou het enkel om een uitvoeringskwestie gaan die niet als een afsplitsbare rechtshandeling kan worden aangevochten voor de Raad van State.

5.2. Daarnaast betwist de verzoekende partij tot tussenkomst de rechtsmacht ratione personae van de Raad van State. Zij betwijfelt of VITO kwalificeert als naamloze vennootschap van publiek recht en een private rechtspersoon en geen administratieve overheid zou zijn zodat de Raad van State niet de bevoegde verhaalinstantie is. Artikel 29 van het Wetenschapsdecreet van 30 april 2009 bepaalt dat VITO een naamloze vennootschap is die kan erkend worden als strategisch onderzoekscentrum. Artikel 33 van dit decreet plaatst VITO op één lijn met de overige onderzoekscentra die vzw’s zijn. Zelfs indien nog zou worden aangenomen dat VITO kwalificeert als een publiekrechtelijke vennootschap, dan nog moet worden aangetoond dat de bestreden beslissingen kaderen binnen de opdrachten van openbare diensten waarmee VITO is belast. Dit zou niet het geval zijn. Het optreden als aankoopcentrale in het kader van de litigieuze opdracht zou geen uitstaans hebben met de opdrachten van openbare dienst waarmee VITO werd belast.

> Het feit dat VITO optreedt als aankoopcentrale zou het ook niet tot een verlengstuk van de betrokken aanbestedende overheden maken. VITO wordt niet beheerd door, bestuurd of aangedreven door provinciegouverneurs, gemeenten of andere begunstigden onder de raamovereenkomst. Het treedt op als autonome aankoopcentrale die activiteiten verricht die bij artikel 47 van de overheidsopdrachtenwet zijn voorzien. Het Hof van Justitie heeft in het arrest AGCM van 19 december 2018 [ECLI:EU:C:2018:1034] trouwens bevestigd dat het niet noodzakelijk is dat de begunstigden onder de raamovereenkomst ook ondertekenaar hiervan zouden zijn, mits de vereisten van openbaarheid en rechtszekerheid en bijgevolg transparantie in acht worden genomen. VITO staat in voor de plaatsing, de gunning en de sluiting van de raamovereenkomst voor zichzelf en in naam en voor rekening van de klanten maar door dit mandaat verwerft VITO niet de proceshoedanigheid van deze klanten. Vertegenwoordiging in rechte kan niet het rechtstreeks gevolg zijn van een mandaat en lastgeving ad agendum mag niet worden verondersteld."

7. Nadat de excepties van gebrek aan rechtsmacht in het auditoraatsverslag ongegrond werden bevonden, biedt de verwerende partij hierop geen inhoudelijke repliek. Zij beperkt zich tot een verwijzing naar de door haar in de memorie van antwoord opgeworpen exceptie inzake gebrek aan rechtsmacht *ratione materiae* waarin gesteld wordt dat het voorwerp van de vordering tot nietigverklaring een uitvoeringsgeschil betreft.

8. De tussenkomende partij volhardt in haar laatste memorie in haar beide excepties van gebrek aan rechtsmacht.

De ontstentenis van een expliciete decretale kwalificatie als publieke rechtspersoon vormt volgens haar een sterke indicatie dat VITO geen publiekrechtelijke rechtsaard toekomt, waaraan geen afbreuk wordt gedaan door een (loutere) vermelding in de statuten. Zij leidt vervolgens bijkomende indicaties af uit het feit dat VITO op basis van het decreet van 30 april 2009 als een "strategisch onderzoekscentrum" wordt aangemerkt evenals uit de "governance-regeling" van VITO waarbij bijvoorbeeld de benoeming van bestuurders niet aan bijzondere meerderheids- of aanwezigheidsvereisten onderworpen zijn. Evenmin kan volgens haar worden aangenomen dat de verwerende partij optreedt als "verlengstuk" van administratieve overheden louter omdat zij als aankoopcentrale handelt "in naam en voor rekening" van Vlaamse overheden. Dat VITO zelf de

Raad van State als verhaalinstantie heeft aangewezen, kan volgens haar niet overtuigen. Bovendien kaderen de bestreden beslissingen volgens haar niet in taken van openbare dienst.

De tussenkomende partij is het ook fundamenteel oneens met het auditoraatsverslag waar gesteld wordt dat, wat de eerste tot en met zevende bestreden beslissing betreft, het geschil niet te herleiden is tot een geschil over louter subjectieve rechten en betrekking heeft op de gunning van de opdracht en niet op de uitvoering ervan. Zij herhaalt dat het geschil weldegelijk betrekking heeft op de interpretatie van de draagwijdte van de bepalingen van de raamovereenkomst, waarbij het voorwerp van de vordering van de verzoekende partij betrekking heeft op de vraag of de bepalingen van de raamovereenkomst, specifiek met betrekking tot perceel 4, al dan niet (derwijze) geïnterpreteerd kunnen worden dat zij het afnemen van ANPR-camera's toelaten.

Beoordeling

9. De eerste tot en met zevende bestreden beslissing hebben betrekking op de gunning van de opdracht en niet op de uitvoering ervan. De zevende bestreden beslissing, die de gunning van perceel 4 van de opdracht betreft, is een van het contract afscheidbare akte die een akte is, zoals bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De Raad van State is dan ook bevoegd om kennis te nemen van het beroep gericht tegen deze beslissingen, voor zover ze uitgaan van een administratieve overheid.

Daarnaast strekt het beroep ook tot nietigverklaring van "de (impliciete) beslissing van onbekende datum van VITO om het voorwerp van de overheidsopdracht met referentie RO-ICT Infrastructuur – 2023 uit te breiden naar de levering van ANPR-camera's wat perceel 4 betreft".

Geschillen omtrent de interpretatie, de uitvoering en de beëindiging of ontbinding van een overeenkomst dienen door de justitiële rechter te worden beslecht.

Het kan mogelijks anders zijn indien de (impliciete) beslissing tot uitbreiding van het voorwerp van de betrokken overheidsopdracht, voor zover het bestaan van dergelijke beslissing wordt aangetoond, de opdracht wezenlijk zouden wijzigen, waardoor een nieuwe gunning noodzakelijk was, element waarbij de rechten van derden, in het geding zijn. In die redenering, die de inzet van het tweede middel vormt, is dan de impliciete van het contract afsplitsbare rechtshandeling om een wezenlijk andere opdracht in de markt te zetten, wel te onderwerpen aan het wettigheidstoezicht door de Raad van State.

Wat het beroep gericht tegen de achtste bestreden beslissing betreft, hangt de beoordeling van de exceptie van gebrek aan rechtsmacht dan ook samen met de beoordeling van het tweede middel.

10. Wat de exceptie van gebrek aan rechtsmacht van de Raad van State *ratione personae* betreft, die in het kader van het voorliggende beroep uitsluitend door de tussenkomende partij wordt opgeworpen, brengt de Raad van State in herinnering dat overeenkomstig artikel 24, eerste lid, 1°, 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) de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de verhaalinstantie is voor de verhaalprocedures bedoeld in de artikelen 14 en 15 van die wet, namelijk de beroepen tot vernietiging en de vorderingen tot schorsing van de in de voormelde artikelen bedoelde beslissingen, “wanneer de aanbestedende instantie een overheid is als bedoeld in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State”.

Overeenkomstig artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State mag de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend, enkel kennis nemen van beroepen tot nietigverklaring ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden en van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblées, van het Rekenhof en van het

Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie, met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen.

11. De exceptie van de tussenkomende partij steunt op het uitgangspunt dat de verwerende partij een privaatrechtelijke naamloze vennootschap is.

Dit uitgangspunt wordt niet bijgevallen om de volgende redenen.

Artikel 1 van de statuten van de verwerende partij, zoals gewijzigd en bekendgemaakt in de bijlagen bij het Belgisch Staatsblad van 5 januari 2024, luidt als volgt:

> "De Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek, afgekort VITO, is een strategisch onderzoekscentrum dat werd opgericht als onderneming van openbaar nut onder de vorm van een naamloze vennootschap in uitvoering van het decreet van 23 januari 1991 houdende de oprichting van de 'Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek'. Zij is een publiekrechtelijke rechtspersoon, onderworpen aan het toezicht van de Vlaamse regering, zoals bepaald in het decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid.
> De volledige en afgekorte benaming kunnen samen of afzonderlijk worden gebruikt.
> VITO wordt thans als Vlaamse openbare instelling beheerst door volgende wet- en regelgeving, zoals van tijd tot tijd gewijzigd of vervangen:
> - het decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid;
> - het Bestuursdecreet van 7 december 2018.
> Voor de niet-geregelde aangelegenheden bij het decreet van 30 april 2009, het Bestuursdecreet van 7 december 2018 of bij onderhavige statuten, zijn de bepalingen van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen, die betrekking hebben op de naamloze vennootschappen van toepassing."

Uit het gegeven dat de nv Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek in artikel 29 van het decreet van 30 april 2009 'betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid' (hierna: decreet van 30 april 2009) wordt aangeduid als strategisch

onderzoekscentrum en dat de overige Vlaamse strategische onderzoekscentra privaatrechtelijke rechtspersonen zouden zijn, kan niet worden afgeleid dat de VITO door de decreetgever niet langer als een publiekrechtelijke rechtspersoon zou worden beschouwd. De tussenkomende partij gaat eraan voorbij dat in voormeld decreet een aantal aanvullende bepalingen werden opgenomen die specifiek zijn voor de VITO ten opzichte van de overige strategische onderzoekscentra (artikelen 36 tot en met 52) en die bevestigen dat het gaat om een rechtspersoon met een specifiek statuut dat niet zonder meer met dat van een (privaatrechtelijke) naamloze vennootschap kan worden gelijkgesteld. Zo geeft artikel 36 van voormeld decreet aan dat voor de niet-geregelde aangelegenheden bij dit decreet of bij de statuten van de VITO, de bepalingen van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen die betrekking hebben op de naamloze vennootschappen, van toepassing zijn. Het gaat bijgevolg nog steeds om een suppletieve regeling. Zo ook wordt de samenstelling van haar organen bij decreet geregeld (artikel 47 tot 49) en bepaalt het decreet dat de VITO alleen kan worden ontbonden door een decreet dat de wijze en de voorwaarden van haar vereffening regelt (artikel 39). Hoewel het voormeld decreet de VITO niet uitdrukkelijk kwalificeert als publiekrechtelijke rechtspersoon, blijkt uit de parlementaire voorbereiding van het decreet dat de decreetgever met de aanvullende bepalingen voor de VITO beoogde aan te sluiten "bij het statuut van andere Vlaamse overheidsinstellingen" (*Parl.St.* Vl. Parl. 2008-2009, nr. 2130/1, p. 20).

In zoverre de tussenkomende partij voorts nog doet gelden dat zelfs wanneer de nv VITO kwalificeert als een publiekrechtelijke vennootschap de bestreden beslissingen moeten kaderen in de uitoefening van een openbare dienst opdat de Raad van State over de vereiste rechtsmacht zou beschikken, maakt zij niet aannemelijk dat dat te dezen niet het geval zou zijn. Aangenomen kan worden dat wanneer de verwerende partij de Vlaamse overheid en Vlaamse lokale besturen ondersteunt door het plaatsen van de voorliggende opdracht met het oog op de aankoop, huur en leasing van ICT-infrastructuur voor datacenters en aanverwante diensten, deze opdracht kadert binnen een taak van openbare dienst.

De tussenkomende partij overtuigt dan ook niet waar zij stelt dat de verwerende partij geen administratieve overheid zou zijn in de zin van artikel 14, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

12. Daarbij komt dat de verwerende partij, blijkens het bestek te dezen, in elk geval ook onder meer optreedt als aankoopcentrale "in naam en voor rekening" van "de Vlaamse overheden" en "de Vlaamse lokale besturen", zoals gedefinieerd in artikel 1.14 van het bestek, waarbij de plaatsing, de gunning en de sluiting van de raamovereenkomst door de betrokken overheden en besturen wordt toevertrouwd aan de verwerende partij, zodat de overheden en besturen die een beroep doen op de raamovereenkomst vrijgesteld zijn om zelf een plaatsingsprocedure te voeren. De oorspronkelijke taak – het voeren van een plaatsingsprocedure voor de aankoop, huur en leasing van benodigde ICT-infrastructuur voor datacenters en aanverwanten diensten, wordt aldus een gedelegeerde opdracht die aan de verwerende partij wordt toegewezen, wanneer de voormelde publieke rechtspersonen niet zelf een plaatsingsprocedure voor de benodigde leveringen willen voeren. De uitgebreide lijst van deelnemers aan de raamovereenkomst omvat onder meer de Vlaamse regering, de Vlaamse administratie, de provinciegouverneurs, de Vlaamse openbare instellingen, de gemeenten, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de provincies. Aldus treedt de verwerende partij te dezen in die hoedanigheid ook op als verlengstuk van de betrokken administratieve overheden.

13. De excepties van gebrek aan rechtsmacht worden verworpen.

VII. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

14. Het lid van het auditoraat vat de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep wegens laattijdigheid en de exceptie van niet-ontvankelijkheid bij gebrek aan voorwerp, zoals opgeworpen door de verwerende partij en de tussenkomende partij, als volgt samen in haar verslag:

“De verwerende en de verzoekende partij tot tussenkomst voeren onder meer een exceptie van onontvankelijkheid wegens laattijdigheid aan voor zover de vordering is gericht tegen de eerste tot en met zevende bestreden beslissingen.
Volgens de verwerende partij kan de verzoekende partij niet worden bijgevallen in zoverre zij lijkt te betogen dat de beroepstermijn pas ingaat op het moment dat zij kennis heeft gekregen van het feit dat het voorwerp van de raamovereenkomst ook de levering van de ANPR-camera’s zou omvatten, hetgeen de verzoekende partij afleidt uit een e-mailbericht van de politiezone Het Houtsche van 8 mei 2024. De beroepstermijn tegen de eerste bestreden beslissing vangt volgens de verwerende partij immers aan vanaf de bekendmaking van de opdracht op 28 november 2022 en deze termijn is dan ook ruimschoots verstreken bij indiening van het voorliggende beroep op 5 juli 2024. Zij betoogt dat op basis van de aankondiging van de opdracht en de selectieleidraad de verzoekende partij reeds kennis kon nemen van het voorwerp, de draagwijdte en de omvang van de opdracht, op basis waarvan zij – naar eigen zeggen – de geïnformeerde keuze heeft gemaakt om geen aanvraag tot deelneming in te dienen en dus niet deel te nemen aan de plaatsingsprocedure. Voorts stemt de omschrijving van het voorwerp en de scope van perceel 4 ‘netwerk en security’ van de opdracht in de selectieleidraad en het bestek overeen. De verzoekende partij heeft lopende de gunningsprocedure ook geen enkele vraag hieromtrent gesteld aan de verwerende partij.
In geval van verplichte bekendmaking, zoals deze geldt voor de aankondiging van de opdracht, is het volgens de verwerende partij zonder belang om na te gaan wanneer de verzoekende partij effectief kennis heeft genomen van de bestreden beslissing.
Ook indien geoordeeld zou worden dat te dezen de feitelijke kennisname geldt als vertrekpunt voor de beroepstermijn, is het beroep volgens de verwerende partij laattijdig. Er is immers geen reden om de kennisname van het door haar goedgekeurde bestek vast te knopen aan een e-mailbericht uitgaande van een andere overheid. De verzoekende partij kan de kennisname van de eerste bestreden beslissing niet zelf naar eigen goeddunken uitstellen. De verwerende partij merkt op dat de verzoekende partij goed op de hoogte blijkt te zijn van de raamovereenkomst en zelfs – ondanks het feit dat zij niet heeft deelgenomen aan de opdracht – het BAFO-bestek dat aan de inschrijvers werd bezorgd, als stuk in het kader van de schorsingsprocedure heeft neergelegd. Het is volgens de verwerende partij duidelijk dat de kennisname door de verzoekende partij van het bestek en het voorwerp van de betrokken raamovereenkomst zich ruim voor 8 mei 2024 situeert zodat het beroep tot nietigverklaring buiten de beroepstermijn is ingesteld. Op de zitting met betrekking tot de schorsingsvordering kon de verzoekende partij evenmin verduidelijken op welke datum zij effectief kennis had genomen van het BAFO-bestek en ook in de huidige procedure brengt zij geen bewijs bij van de effectieve kennisname.
[…]
De verwerende partij werpt voorts onder meer een exceptie van onontvankelijkheid ratione materiae op voor zover de vordering gericht is

tegen de achtste bestreden beslissing. Zij meent dat de achtste bestreden beslissing niet bestaat en voor zover ze al zou bestaan, werd ze niet genomen door de verwerende partij. De verwerende partij heeft geen enkele beslissing genomen, noch expliciet, noch impliciet tot wijziging van het voorwerp van de raamovereenkomst. Een dergelijke beslissing blijkt noch uit de e-mail van 8 mei 2024 van de Politiezone Het Houtsche, noch uit de PowerPoint-presentatie van de verwerende partij. Het fragment uit de PowerPoint-presentatie waarnaar wordt verwezen betreft een loutere samenvatting van het voorwerp van perceel 4 waarin noch werd afgeweken van het voorwerp, noch sprake is van ANPR-camera's. Bovendien betreft het een intern document dat niet werd meegedeeld op het platform van de verwerende partij waarop de raamovereenkomst is gepubliceerd voor de aangesloten aanbestedende overheden. Aangezien er geen beslissing tot wijziging van het voorwerp van de raamovereenkomst is, betreft de vordering ook enkel de vraag naar de interpretatie van het voorwerp van de overeenkomst, namelijk of bepaalde producten binnen de overeenkomst besteld kunnen worden. Dit betreft een vraag over de uitvoering en moet dus voorgelegd worden aan de burgerlijke rechtbank. Bovendien is er ook geen uitvoerbare beslissing aangezien er geen bestelling werd geplaatst. En zelfs mocht er een bestelling zijn geplaatst en mocht er sprake zijn van een uitvoerbare beslissing, dan is de verwerende partij niet de auteur van deze beslissing maar wel de politiezone Het Houtsche. De verwerende partij speelt slechts een faciliterende rol als beheerder van de globale raamovereenkomst maar een klant dient zelf te beoordelen of een voorgenomen bestelling binnen de raamovereenkomst kan kaderen.

De verzoekende partij tot tussenkomst bevestigt dat ook zij geen kennis heeft van de bestelling van een ANPR-oplossing onder het VITO-raamcontract. Noch de politiezone Het Houtsche, noch enige andere afnemer onder de raamovereenkomst gesloten met VITO heeft ANPR-oplossingen besteld. Het belang van de verzoekende partij zou dan ook puur hypothetisch zijn. Bovendien blijft de afnemer zelf verantwoordelijk voor de nakoming van de verplichtingen met betrekking tot de delen die hij zelf verricht, zoals een nieuwe oproep tot mededinging organiseren op grond van een raamovereenkomst die door een aankoopcentrale is gesloten. De achtste bestreden beslissing zou dan ook nooit door de verwerende partij worden genomen."

15. Het lid van het auditoraat vat het standpunt van de verzoekende partij wat de exceptie van laattijdigheid ten aanzien van de eerste tot en met zevende bestreden beslissing betreft als volgt samen in haar verslag:

"In haar verzoekschrift had de verzoekende partij reeds uiteengezet dat een beroepstermijn pas begint te lopen wanneer de verzoekende partij afdoende op de hoogte is van de inhoud en de draagwijdte van de betrokken beslissing. Zij meent niet op de hoogte geweest te zijn van de inhoud en de draagwijdte van de eerste tot en met zevende bestreden beslissing in de mate dat de levering van ANPR-camera's ook tot het voorwerp van de opdracht zou

behoord hebben. Zij is dan ook van oordeel dat het onderzoek van de ontvankelijkheid ratione temporis samenhangt met het onderzoek van het eerste middel. Voor zover ANPR-camera's geacht mogen worden deel uit te maken van het voorwerp van de raamovereenkomst, is de verzoekende partij hier slechts van op de hoogte ten vroegste sinds 8 mei 2024. Gelet daarop zou de vordering gericht tegen de eerste tot en met zevende beslissing dan ook tijdig zijn. Zij wijst ook op het principe van doeltreffende rechtsbescherming zoals vervat in artikel 1 van de Richtlijn 89/665/EEG, dat door de lidstaten en nationale rechters moet worden gegarandeerd. Die zou in het gedrang komen wanneer een vordering op grond van een gebrek aan transparantie van de opdrachtdocumenten, niet meer zou worden toegelaten op het ogenblik dat het gebrek aan transparantie daadwerkelijk kan worden vastgesteld door de verzoekende partij.
In haar memorie van wederantwoord voegt zij daar nog aan toe dat zij ten vroegste op 8 mei 2024 kon vermoeden dat ANPR-camera's tot het voorwerp van de raamovereenkomst behoorden en dat zij daarover slechts zekerheid kreeg op basis van de inhoud van de PowerPoint-presentatie die [P.] op 2 juni 2024 neerlegde in de schorsingsprocedure. Er kan van haar niet worden verwacht dat zij het bewijs levert dat niet vroeger op de hoogte was, een negatief feit kan niet worden bewezen."

Wat de exceptie van niet-ontvankelijkheid *ratione materiae* ten aanzien van de achtste bestreden beslissing betreft, repliceert de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord dat de vraag of er een beslissing tot (wezenlijke) wijziging bestaat, dient onderzocht te worden in het kader van de gegrondheid van het tweede middel. Zij doet gelden dat de verwerende partij het voorwerp van de opdracht minstens impliciet gewijzigd heeft na het nemen van de gunningsbeslissing, want zij is de auteur van de PowerPointpresentatie in dewelke het voorwerp van de opdracht ten opzichte van de opdrachtdocumenten is uitgebreid tot de levering van ANPR camera's. Deze PowerPointpresentatie vormt weliswaar niet op zichzelf de aanvechtbare beslissing, maar is wel het schriftelijk bewijs dat dergelijke beslissing, minstens impliciet, is genomen.

De beslissing omtrent de wijziging van het voorwerp van de opdracht is volgens haar bovendien niet genomen door politiezone Het Houtsche, maar door de VITO als verantwoordelijk auteur van de beschrijving van het voorwerp van de percelen in die PowerPointpresentatie. Zij stelt dat zij met onderhavig beroep geen hypothetische en toekomstige gunningsbeslissingen van aanbestedende overheden tot effectieve aankoop van ANPR camera's aanvecht,

maar wel de onderliggende beslissing van de VITO om het voorwerp van de raamovereenkomst tot dergelijke levering uit te breiden.

16. In haar laatste memorie zet de verzoekende partij uiteen dat, voor zover de Raad van State, in navolging van het auditoraatsverslag, tot de bevinding zou komen dat de levering van ANPR-camera's volgens de opdrachtdocumenten niet onder perceel 4 van de opdracht valt en er geen andersluidende beslissing genomen is door de verwerende partij, zij kan berusten in de niet-ontvankelijkheid van het beroep tegen alle bestreden beslissingen om die reden. In de mate dat de Raad van State zou oordelen dat de levering van ANPR-camera's onder perceel 4 zou vallen of kunnen vallen, handhaaft zij integraal haar uiteenzetting uit het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord.

17. De verwerende partij en de tussenkomende partij treden in hun laatste memorie het standpunt in het auditoraatsverslag bij wat de niet-ontvankelijkheid van het beroep betreft en de vaststelling dat er geen enkele expliciete of impliciete beslissing werd genomen tot 'uitbreiding' van de opdracht naar de levering van ANPR-camera's. De zienswijze in het auditoraatsverslag omtrent de draagwijdte van perceel 4 van de opdracht wordt daarentegen niet bijgetreden. De verwerende partij betoogt dat voormelde vaststelling volstaat om te besluiten tot de niet-ontvankelijkheid van het beroep en dat de Raad van State niet dient te oordelen of ANPR-camera's al dan niet binnen het voorwerp van perceel 4 van de raamovereenkomst vallen.

Beoordeling

- Exceptie van laattijdigheid ten aanzien van de eerste tot en met zevende bestreden beslissing

18. Artikel 23, § 1, van de wet van 17 juni 2013, gelezen in samenhang met paragraaf 2, bepaalt dat de vordering tot nietigverklaring, onverminderd artikel 9/1, § 2, tweede lid, op straffe van niet-ontvankelijkheid

wordt ingesteld binnen een termijn van zestig dagen “vanaf de bekendmaking, de kennisgeving of de kennisneming van de rechtshandeling, al naargelang”.

19. De eerste bestreden beslissing betreft de beslissing van de verwerende partij waarbij het voorwerp van perceel 4 van de raamovereenkomst RO-ICT Infrastructuur- 2023 werd bepaald en goedgekeurd, zoals bekendgemaakt in het Bulletin der Aanbestedingen en het Europees Publicatieblad. De tweede bestreden beslissing betreft de beslissing van de verwerende partij waarbij de selectieleidraad werd vastgesteld met de daarin opgenomen omschrijving van het voorwerp van perceel 4 van de raamovereenkomst. De bekendmaking van de aankondiging van de raamovereenkomst gebeurde onder meer door publicatie in het Bulletin der Aanbestedingen op 28 november 2022. De selectieleidraad werd gelijktijdig met de aankondiging van de raamovereenkomst bekendgemaakt via een hyperlink in de aankondiging.

Het beroep is dan ook ruimschoots buiten de beroepstermijn van zestig dagen, en dus laattijdig ingediend wat de eerste en de tweede bestreden beslissing betreft.

20. Er mag voorts worden aangenomen dat de derde, vierde, vijfde, zesde bestreden beslissing, zijnde de selectiebeslissing, twee versies van het bestek en het BAFO-bestek met betrekking tot de raamovereenkomst, niet dienden te worden bekendgemaakt en ook niet aan de verzoekende partij ter kennis dienden te worden gebracht, aangezien zij niet heeft deelgenomen aan de plaatsingsprocedure. Ook wat de gunningsbeslissing zelf betreft, wordt geen bekendmaking voorgelegd, noch blijkt dat zij aan de verzoekende partij diende ter kennis te worden gebracht. In die omstandigheden moet rekening gehouden worden met de feitelijke kennisname van de bestreden beslissingen door de verzoekende partij. Aldus wordt aangenomen dat wat deze beslissingen betreft, de beroepstermijn van zestig dagen ingaat met de dag waarop de verzoekende partij van de bestreden beslissingen kennis heeft gehad of geacht moet worden er kennis van te hebben gehad.

Opdat de termijn voor een derde zou beginnen lopen vanaf het ogenblik dat hij feitelijk kennis heeft van een beslissing, is enkel vereist dat die derde een voldoende kennis heeft van het bestaan, de aard en de draagwijdte van de beslissing, niet dat hij op dat ogenblik kennis heeft van de precieze inhoud ervan.

Teneinde te voorkomen dat de gelding van een administratieve beslissing te lang onzeker blijft, en gelet op de noodzaak van een evenwichtige bescherming van de belangen én van de overheid van wie ze uitgaat én van andere belanghebbende personen, wordt van degene die meent te worden benadeeld door een beslissing en die het bestaan van die beslissing moet vermoeden, verwacht om binnen een redelijke termijn gebruik te maken van de hem ter beschikking staande middelen om kennis te nemen van de inhoud ervan.

Het mag niet in de macht van een potentiële verzoekende partij liggen, wanneer zij in de mogelijkheid is om kennis te nemen van een bestuurshandeling die zij eventueel met een schorsings- of annulatieberoep wenst te bestrijden, die kennisneming voor onbepaalde tijd uit te stellen en daardoor de aanvangsdatum van de termijn van beroep willekeurig te verschuiven, zodat de rechtsgeldigheid en het voortbestaan van de bedoelde bestuurshandeling buiten weten, zowel van de overheid van wie zij uitgaat, als van alle andere belanghebbenden, in het ongewisse worden gehouden, met alle nadelige gevolgen van dien.

De verwerende partij en de tussenkomende partij maken aannemelijk dat de verzoekende partij reeds veel eerder dan naar aanleiding van het e-mailbericht van 8 mei 2024 van de politiezone Het Houtsche kennis had van het bestaan, de aard en de draagwijdte van de derde tot en met zevende bestreden beslissing. De verzoekende partij betoogt overigens niet dat zij pas naar aanleiding van het voormelde e-mailbericht van 8 mei 2024 zou hebben kennisgenomen van de opdrachtdocumenten waarin het voorwerp van de opdracht wordt omschreven. Hoewel zij niet heeft deelgenomen aan de plaatsingsprocedure en de opdrachtdocumenten haar aldus niet in het kader van deze plaatsingsprocedure

door de verwerende partij ter beschikking werd gesteld, blijkt de verzoekende partij daarvan op een andere wijze kennis te hebben genomen nu zij deze zelf als stuk bij haar eerder ingestelde vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging heeft gevoegd.

Zij betwist voorts niet dat zij naar aanleiding van de bekendmaking van de aankondiging van de opdracht en de selectieleidraad op 28 november 2022 reeds kennis kon nemen van het voorwerp en de omvang van de opdracht.

Wel geeft de verzoekende partij in haar verzoekschrift aan dat zij omwille van een gebrek aan afdoende beschrijving van het voorwerp van de opdracht in de aankondiging en de selectieleidraad niet heeft deelgenomen aan de plaatsingsprocedure en dat zij niet afdoende van de inhoud van de bestreden beslissingen op de hoogte was in de mate dat de levering van ANPR camera's ook tot het voorwerp van de opdracht zou hebben behoord.

De omstandigheid dat de verzoekende partij geen uitsluitsel zou hebben gekregen omtrent de precieze inhoud van de betrokken beslissingen dient hierbij niet ter zake. Het volstaat vast te stellen dat zij zelf niet binnen een redelijke termijn stappen heeft ondernomen om daartoe te komen.

Het beroep is bijgevolg ook laattijdig ingediend wat de derde tot en met zevende bestreden beslissing betreft.

21. De exceptie van laattijdigheid ten aanzien van de eerste tot en met zevende bestreden beslissing is gegrond.

- Exceptie van niet-ontvankelijkheid ratione materiae ten aanzien van de achtste bestreden beslissing

22. De verzoekende partij omschrijft de achtste bestreden beslissing als "[d]e (impliciete) beslissing van onbekende datum van VITO om het voorwerp

van de overheidsopdracht met referentie RO – ICT Infrastructuur – 2023 uit te breiden naar de levering van ANPR-camera's voor wat betreft perceel 4".

23. Uit haar verzoekschrift blijkt dat zij het bestaan van een dergelijke expliciete of impliciete beslissing afleidt uit een e-mailbericht van 8 mei 2024 van een medewerker van politiezone Het Houtsche te Oostkamp in antwoord op een vraag van de verzoekende partij van 7 mei 2024 over de verdere plannen in de politiezone inzake ANPR-camera's. Bij het voormelde e-mailbericht wordt de verzoekende partij ervan op de hoogte gesteld dat de betrokken politiezone, na zorgvuldige overweging, zou besloten hebben "om het VITO-raamcontract te benutten". Daarnaast leidt de verzoekende partij het bestaan van dergelijke beslissing ook af uit een PowerPointpresentatie "VITO-ICT Infrastructuur 2023" van 14 maart 2024, die zij voegt als stuk 13 bij haar verzoekschrift.

24. Zij legt evenwel geen enkel stuk voor waaruit blijkt dat de verwerende partij een beslissing zou hebben genomen om het voorwerp van de overheidsopdracht 'RO-ICT Infrastructuur-2023' uit te breiden naar de levering van ANPR-camera's. Dergelijke beslissing blijkt ook niet uit het administratief dossier.

25. Evenmin wordt enig stuk voorgelegd waaruit zou moeten blijken dat de verwerende partij impliciet dergelijke beslissing zou hebben genomen. De verwerende partij aan wie die impliciete beslissing door de verzoekende partij wordt toegeschreven, blijkt het bestaan daarvan te ontkennen.

Uit het voornoemde e-mailbericht van een medewerker van de politiezone Het Houtsche blijkt geenszins, laat staan met voldoende zekerheid, dat de verwerende partij enige beslissing genomen heeft tot uitbreiding van het voorwerp van de raamovereenkomst 'RO-ICT Infrastructuur-2023'. De verwerende partij blijkt ook vreemd te zijn aan dit schrijven. Uit dit e-mailbericht blijkt zelfs niet of de politiezone zelf daadwerkelijk een bestelling van ANPR camera's op grond van de raamovereenkomst 'RO-ICT Infrastructuur-2023' heeft

geplaatst. Zowel de verwerende partij als de tussenkomende partij geven aan geen kennis te hebben van een dergelijke bestelling.

Anders dan de verzoekende partij het ziet, blijkt dergelijke beslissing ook niet uit de PowerPointpresentatie van 14 maart 2024. In het kader van een "korte inleiding tot de raamovereenkomst" wordt in verband met de inhoud van de percelen, onder de vraag "wat kan zoal gekocht worden" over perceel 4 'Network & Security' vermeld: "Alle netwerk toepassingen binnen een ICT context (Information & Communication Technology): dus ook wifi, 4G, 5G, straalverbindingen, satelliet toepassingen, ... Alle netwerk devices (dus als er een netwerk kabel in thuis hoort of een andere draadloze ontvanger in zit dan is het netwerk connected en dus ok, met uitzon[…]deringen van enduser devices die in P5 thuishoren. Een bundel kan dan weer wel.). Alle datacenter benodigdheden (zoals kabels, UPS, …) Alle security toepassingen".

Of deze PowerPointpresentatie, die als dusdanig geen uitdrukkelijke melding maakt van het begrip "ANPR-camera", werkelijk werd voorgesteld aan de afnemers van de raamovereenkomst, dan wel of het louter gaat om een intern document van de verwerende partij dat niet gedeeld werd op het platform van de verwerende partij waarop de raamovereenkomst gepubliceerd is voor de aangesloten aanbestedende overheden, is niet duidelijk. Vast staat in elk geval dat het louter gaat om een presentatie die werd voorbereid door medewerkers van de VITO zonder dat hieruit enige formele beslissing blijkt van de bevoegde organen van de verwerende partij.

26. Uit wat voorafgaat volgt dat de verwerende partij niet blijkt te hebben gehandeld op een dergelijke wijze dat daaruit een impliciete beslissing van de verwerende partij om het voorwerp van de overheidsopdracht met referentie RO-ICT Infrastructuur-2023 uit te breiden naar de levering van ANPR-camera's, zou kunnen worden afgeleid.

Bestuurlijke handelingen waarvan het bestaan niet is aangetoond, kunnen geen voorwerp zijn van een beroep tot nietigverklaring.

27. De exceptie van niet-ontvankelijkheid van de vordering gericht tegen de achtste bestreden beslissing bij gebrek aan voorwerp is gegrond.

BESLISSING

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

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.
De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op een rolrecht van 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op elf maart tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Inge Vos,	staatsraad,

bijgestaan door

Johan Pas,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Johan Pas	**Geert Debersaques**