

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.144 van 23 maart 2026
in de zaak A. 247.543/XIV-40.112**

In zake: de BV S.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Cooreman
kantoor houdend te 1082 Brussel
Keizer Karellaan 586 bus 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rebecca Denys
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure Links 305
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 2 maart 2026, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van 12 februari 2026 van de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare werken van de Vlaamse overheid tot gunning van de overheidsopdracht voor aanneming van diensten voor de “raamovereenkomst plan- en projectvoorbereiding infrastructuur en baggerwerken in en aan de vaarweg” aan een derde.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 3 maart 2026 werd, in samenspraak met het aangeduide lid van het auditoraat, de procedurekalender vastgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 maart 2026, om 14.00 uur.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evi Degroodt, die *loco* advocaat Isabelle Cooreman verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Rebecca Denys, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Lennard Michaux heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verwerende partij plaatst een overheidsopdracht in de markt met het oog op het sluiten van een enkelvoudige raamovereenkomst voor diensten, met als onderwerp “Plan- en projectvoorbereiding infrastructuur en baggerwerken in en aan de vaarweg”.

Het bestek vermeldt twee gunningscriteria. Het tweede criterium luidt:

“Criterium 2: Capaciteit om het volledige spectrum van de opdracht aan te kunnen (50 punten)

De inschrijver wordt beoordeeld op basis van zijn aantoonbare ervaring en deskundigheid met betrekking tot:

1. Gebiedservaring: Ervaring met gelijkaardige opdrachten binnen het geografische en beleidsmatige kader van de huidige opdracht, met bijzondere aandacht voor kennis van lokale actoren, regelgeving, omgevingsfactoren en bestuurlijke context.

2. Specialistische kennis: Diepgaande kennis en bewezen expertise met betrekking tot het specifieke voorwerp van de opdracht (bijvoorbeeld fysische en ecologische monitoring, modellering van rivieren en zeeën, ontwikkeling en toepassing van wiskundige analyse methoden en modelleringsmethoden, milieu effect onderzoeken, ...).

De inschrijver dient concrete referentieprojecten (max. 3) voor te stellen die voldoen aan volgende kenmerken:

- Gelijksortig in schaal en complexiteit.
- Relevantie voor het betrokken werkgebied of beleidscontext.
- Uitgevoerd in de afgelopen 5 jaar.
- Informatie over het gebruikte team, de aanpak en de geleerde lessen.

Beoordeling:

De beoordeling zal o.a. gebeuren op basis van:

- de mate van overeenstemming tussen de referentieprojecten en de voorliggende opdracht;
- de diepgang van de aangetoonde expertise;
- de meerwaarde van de gebiedskennis voor de uitvoering van deze specifieke opdracht;
- de mate waarin de voorgestelde aanpak blijk geeft van inzicht in het opdrachtgebied.

Scoreverdeling (indicatief):

[...]”.

3.2. Twee inschrijvers, waaronder de verzoekende partij dienen een offerte in.

3.3. Op 12 februari 2026 gunt de verwerende partij de opdracht aan de andere inschrijver dan de verzoekende partij.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Verzoek tot vertrouwelijke behandeling van bepaalde stukken

4. Beide partijen vragen in hun respectievelijk processtuk om de vertrouwelijke behandeling van bepaalde door hen neergelegde stukken, die zij in de inventaris als vertrouwelijk aanduiden en waarbij zij de redenen opgeven waarom zij om die vertrouwelijke behandeling vragen.

5. Geen van de partijen heeft (ter terechtzitting) het lichten van de vertrouwelijkheid van deze stukken gevraagd.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

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

VI. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

7. In het tweede middel voert de verzoekende partij onder meer de schending aan van artikel 71, eerste lid, 1° en 3° en van artikel 81, § 2, eerste lid, b), van de wet van 17 juni 2016 ‘inzake overheidsopdrachten’ (hierna: de wet van 17 juni 2016), doordat de verwerende partij in haar beoordeling en vergelijking van de offertes het onderscheid tussen selectie- en gunningscriteria heeft miskend, terwijl bij de beoordeling van de meest voordelige offerte slechts (uitzonderlijk) rekening kan worden gehouden met o.a. de organisatie, kwalificatie en ervaring van het personeel voor de uitvoering van de opdracht – wanneer de kwaliteit van dat personeel een aanzienlijke invloed kan hebben op het uitvoeringsniveau van de opdracht.

De verzoekende partij vat het middel als volgt samen:

“Verzoekende partij meent dat verwerende partij verkeerdelijk selectiecriteria hanteert als gunningscriterium nu hiermee louter wordt gepeild naar de geschiktheid en bekwaamheid van de inschrijver(s) in plaats van de intrinsieke waarde van de offerte.

Ook miskent verwerende partij hiermee het onderscheid tussen selectie- en gunningscriteria nu er een overlapping bestaat tussen de beoordeling van de referenties als subgunningscriterium en de technische- en beroepsbekwaamheid van de inschrijver.

In elk geval toont verwerende partij niet aan hoe verwerende partij op basis van deze referenties de intrinsieke kwaliteit van de offertes op een

differentiërende wijze kan beoordelen, in het licht van de specificiteit van de opdracht. Een dergelijke motivering is allerm minst terug te vinden.”

8. De verwerende partij vat in de nota met opmerkingen haar argumenten van verweer op dit middel als volgt samen:

“De vraag tot voorlegging van referenties is geen subgunningscriterium maar een element van beoordeling voor het tweede gunningscriterium waarbij naar de capaciteit om het volledig spectrum van de opdracht uit te voeren, wordt gepeild.

In casu gaat het over een dienstenopdracht in een zeer gespecialiseerde materie waarbij de inschrijver in staat moet zijn om onderzoekers en werknemers binnen de specifiek in het bestek omschreven disciplines aan te trekken en in projectteams te organiseren. [...]. In het kader van het tweede gunningscriterium wordt gepolst naar de ervaring en deskundigheid met het geografisch gebied en kennis met het voorwerp van de opdracht waarbij er drie referentieprojecten worden opgevraagd. Hiermee wordt aldus de intrinsieke waarde van de offerte getoetst.”

Beoordeling

9. De verzoekende partij voert vooreerst aan dat de aanbestedende overheid verkeerdelijk selectiecriteria hanteert als gunningscriterium nu hiermee louter wordt gepeild naar de geschiktheid en bekwaamheid van de inschrijver(s) in plaats van de intrinsieke waarde van de offerte.

Het middel wordt in deze stand van het geding vanuit dit oogpunt beoordeeld.

10. Artikel 71 van de wet van 17 juni 2016 luidt:

“Het selectiecriterium of de selectiecriteria kunnen betrekking hebben op :
1° geschiktheid om de beroepsactiviteit uit te oefenen; en/of
2° de economische en financiële draagkracht; en/of
3° de technische en beroepsbekwaamheid.

De aanbestedende overheid mag alleen deze criteria als voorwaarde voor deelname opleggen aan de kandidaten en inschrijvers. Zij beperken deze voorwaarden tot die welke kunnen garanderen dat een kandidaat of inschrijver over de juridische en financiële middelen en de technische bekwaamheden en beroepsbekwaamheden beschikt om de te gunnen opdracht uit te voeren. Alle voorwaarden houden verband met en staan in

verhouding tot het voorwerp van de opdracht.

De Koning geeft nadere invulling aan de modaliteiten voor het vaststellen van deze voorwaarden.”

Artikel 81, §§ 1 tot 3, van de wet van 17 juni 2016 luiden:

“§ 1. De aanbestedende overheid baseert de gunning van overheidsopdrachten op de economisch meest voordelige offerte.

§ 2. De economisch meest voordelige offerte uit het oogpunt van de aanbestedende overheid wordt, naar keuze, vastgesteld:

1° op basis van de prijs;

2° op basis van de kosten, rekening houdend met de kosteneffectiviteit, zoals de levenscycluskosten, overeenkomstig artikel 82;

3° rekening houdend met de beste prijs-kwaliteitsverhouding die bepaald wordt op basis van de prijs of de kosten alsook criteria waaronder kwalitatieve, milieu- en/of sociale aspecten, die verband houden met het voorwerp van de betrokken opdracht. Het kan onder meer gaan om de volgende criteria:

a) kwaliteit, waaronder technische verdienste, esthetische en functionele kenmerken, toegankelijkheid, geschiktheid van het ontwerp voor alle gebruikers, sociale, milieu- en innovatieve kenmerken, de handel en de voorwaarden waaronder deze plaatsvindt;

b) de organisatie, de kwalificatie en de ervaring van het personeel voor de uitvoering van de opdracht, wanneer de kwaliteit van dat personeel een aanzienlijke invloed kan hebben op het niveau van de uitvoering van de opdracht;

c) klantenservice en technische bijstand, alsook leveringsvoorwaarden zoals de leveringsdatum, de leveringswijze en de leverings- of uitvoeringstermijn. [...]

§ 3. Gunningscriteria worden geacht verband te houden met het voorwerp van de overheidsopdracht wanneer zij betrekking hebben op de in het kader van die opdracht te verrichten werken, leveringen of diensten, in alle opzichten en in elk stadium van de levenscyclus ervan, met inbegrip van factoren die te maken hebben met:

1° het specifieke productieproces, het aanbieden of de verhandeling van deze werken, leveringen of diensten, of

2° een specifiek proces voor een andere fase van de levenscyclus ervan, zelfs wanneer deze factoren geen deel uitmaken van de materiële basis ervan.

Gunningscriteria mogen er niet toe leiden dat de aanbestedende overheid onbeperkte keuzevrijheid heeft. Ze waarborgen de mogelijkheid van daadwerkelijke mededinging en gaan vergezeld van specificaties aan de hand waarvan de door de inschrijvers verstrekte informatie daadwerkelijk kan worden getoetst om te beoordelen in welke mate de offertes aan de gunningscriteria voldoen. [...]”.

Het onderzoek van de offertes aan de hand van de gunningscriteria peilt naar de intrinsieke waarde van de offertes in het licht van de

specificiteit van de opdracht. Dat onderzoek dient te worden onderscheiden van de selectie van de kandidaten, die verband houdt met de geschiktheid van de inschrijvers om de betrokken opdracht uit te voeren. Overeenkomstig artikel 81, § 3, eerste lid, van de wet van 17 juni 2016 worden gunningscriteria geacht verband te houden met het voorwerp van de overheidsopdracht wanneer ze betrekking hebben op de in het kader van die opdracht te verrichten werken, leveringen of diensten, in alle opzichten en in elk stadium van de levenscyclus ervan.

De keuzevrijheid voor de aanbestedende overheid om de gunningscriteria te bepalen is niet onbeperkt. Die keuze mag geen betrekking hebben op andere criteria dan die welke strekken tot bepaling van de economisch meest voordelige offerte en de criteria moeten verband houden met het voorwerp van de opdracht.

De criteria aan de hand waarvan de aanbestedende overheid de economisch meest voordelige offerte bepaalt, rekening houdend met de beste prijs-kwaliteitverhouding, zijn niet limitatief opgesomd in artikel 81, § 2, eerste lid, van de wet van 17 juni 2016. Overeenkomstig artikel 81, § 2, eerste lid, 3°, van die wet kan de economisch meest voordelige offerte uit het oogpunt van de aanbestedende overheid worden vastgesteld rekening houdend met de beste prijs-kwaliteitverhouding “die bepaald wordt op basis van de prijs of de kosten alsook criteria waaronder kwalitatieve, milieu- en/of sociale aspecten, die verband houden met het voorwerp van de betrokken opdracht”. Volgens littera b) van deze bepaling kan het daarbij gaan om criteria inzake “de organisatie, de kwalificatie en de ervaring van het personeel voor de uitvoering van de opdracht, wanneer de kwaliteit van dat personeel een aanzienlijke invloed kan hebben op het niveau van de uitvoering van de opdracht”. Verwijzend naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ 26 maart 2015, C-601/13, ECLI:EU:C:2015:204, Ambisig, punt 33), kunnen immers, wanneer een opdracht door een team moet worden uitgevoerd, “de bekwaamheden en de ervaring van de leden van dat team doorslaggevend [zijn] bij de beoordeling van de professionele kwaliteit van dat team [, en kan] die kwaliteit [...] een intrinsiek kenmerk van de inschrijving zijn en [...] verband houden met het voorwerp van de opdracht”, zoals overigens in het

interne recht is opgenomen in artikel 81, § 2, eerste lid, 3°, b), van de wet van 17 juni 2016.

Met toepassing van het voornoemde artikel 81, § 2, eerste lid, 3°, b), kan derhalve een criterium waarbij wordt gepeild naar de kwaliteit van de werknemers of “het personeel” belast met de uitvoering van de opdracht onder bepaalde voorwaarden wel een gunningscriterium uitmaken. Met betrekking tot deze afbakening stelt de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 17 juni 2016 is geworden, het volgende over dit deelelement van artikel 81:

“Wanneer de kwaliteit van het personeel bepalend is voor het prestatieniveau van de opdracht, mogen de aanbestedende overheden immers de organisatie, kwalificatie en ervaring van het bij de uitvoering van de opdracht betrokken personeel als gunningscriterium gebruiken, aangezien dit van invloed kan zijn op de kwaliteit van de uitvoering van de opdracht en daarmee ook op de economische waarde van de offerte. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de uitvoering van opdrachten voor intellectuele diensten, zoals adviesverlening of architectuurdiensten. Aanbestedende overheden die gebruik maken van deze mogelijkheid, dienen er met passende contractuele middelen voor te zorgen dat het personeel dat de opdracht moet uitvoeren, daadwerkelijk voldoet aan de voorgeschreven kwaliteitsnormen en alleen kan worden vervangen met toestemming van de aanbestedende overheid, die zich ervan vergewist dat nieuwe personeelsleden een gelijkwaardig kwaliteitsniveau hebben” (memorie van toelichting, *Parl. St. Kamer*, 2015-2016, nr. 54-1541/001, 135).

Wanneer een aanbestedende overheid zich evenwel wil beroepen op de toepassing van artikel 81, § 2, eerste lid, 3°, b), van de wet van 17 juni 2016 en aldus oordeelt dat de inzet van gekwalificeerd personeel aanzienlijke invloed kan hebben op het niveau van de uitvoering van de opdracht en aldus impact heeft op het economisch voordelig karakter van de offerte, lijkt van die overheid op het eerste gezicht evenwel te worden verwacht dat zij zulks aantoont of dat duidelijk uit gegevens van het dossier blijkt dat aan deze voorwaarde is voldaan.

11. De kritiek van de verzoekende partij richt zich op het tweede gunningscriterium. Dit is hiervoor weergegeven; Er wordt verwezen (*supra*, punt 3.1).

Ter beoordeling of het opvragen van ervaring en het opvragen van referenties al dan niet peilt naar de ervaring van de inschrijvers, dan wel naar de kwaliteit van de offertes, moet, zoals de verwerende partij stelt, de volledige omschrijving van het betrokken gunningscriterium in rekening worden gebracht.

Te dezen blijkt, luidens het opschrift van het criterium zelf, dat in dit criterium gepeild lijkt te worden naar de capaciteit om de volledige opdracht aan te kunnen. Daarbij blijkt voorts uit de lezing van de omschrijving van het criterium zelf, dat hierbij letterlijk is gesteld dat het daarbij de inschrijver – en dus niet de offerte – is die “wordt beoordeeld op basis van zijn aantoonbare ervaring en deskundigheid.” Uit de eenvoudige lezing van het betrokken gunningscriterium blijkt aldus dat de inschrijver wordt beoordeeld op basis van zijn aantoonbare ervaring en deskundigheid met betrekking tot zowel “gebiedservaring” en specialistische kennis” waarbij beide aspecten dus worden beoordeeld bij de toets van de offertes aan dit criterium.

12. Voorts blijkt uit de omschrijving van het betrokken criterium dat de inschrijver maximum drie concrete referentieprojecten moet voorstellen die voldoen aan de in het bestek vermelde vereisten. De verwerende partij van haar kant, betoogt in de nota met opmerkingen dat de inschrijver “ervaring en deskundigheid [moet] aantonen met betrekking tot het geografische gebied en het voorwerp van de opdracht en dit met behulp van drie referentieprojecten”, waarbij een van de kenmerken waaraan die moeten voldoen is: “informatie over het gebruikte team, de aanpak en de geleerde lessen” en waaruit volgens haar blijkt dat het “met andere woorden [gaat] over het toetsen van aanwezige expertise die ook effectief zal worden ingezet bij de uitvoering van de opdracht en dus directe impact heeft op de kwaliteit van de geleverde (advies- en studie-)diensten.”

Dit argument overtuigt niet.

Het is correct dat een van de aspecten die bij deze beoordeling wordt betrokken, de “informatie [is] over het gebruikte team”, maar op het eerste gezicht moet een gunningscriterium in zijn geheel voldoen aan de voorwaarden uit

artikel 81 van de wet van 17 juni 2016. Uit de gehele lezing van de betrokken besteksbepaling blijkt evenwel dat het voormelde beoordelingsselement van de overgelegde referentieprojecten op het eerste gezicht niet in de zin van het voornoemde artikel 81, § 2, eerste lid, 3°, b), van de wet van 17 juni 2016 wordt beoordeeld, maar deel lijkt uit te maken van de algemene beoordeling van de ervaring en de bekwaamheid van de inschrijvers en de door hen ingediende concrete referentieprojecten, hetgeen op het eerste gezicht klemmt met de vereiste dat een gunningscriterium inzicht moet verlenen in de kwaliteit van de offertes. Waar dat de verwerende partij in de nota stelt dat ook de kwaliteit van “het gebruikte team” wordt getoetst, wordt overigens bemerkt dat de verwerende partij zelf in haar nota stelt dat dit “één van de kenmerken” betreft waarnaar het tweede criterium en de bijbehorende referentieprojecten peilen. Uit het gunningsverslag en inzonderheid uit de beoordeling van de referenties van de inschrijvers blijkt bovendien dat de erin gemaakte beoordelingen van de referentieprojecten enkel peilden naar de referenties van de beide inschrijver(s) en hun capaciteiten zelf, in plaats van naar het personeel of het projectteam dat voor de uitvoering van de opdracht zal worden ingezet, en de organisatie, de kwalificatie en de ervaring van dat personeel. *A fortiori* blijkt overigens nergens dat de aanbestedende overheid aantoonde dat de kwaliteit van dat personeel een aanzienlijke invloed kan hebben op het niveau van de opdracht. Er blijkt dus enkel te zijn geoordeeld op grond van de algemene referenties van de inschrijver, geenszins op grond van de ervaring van het personeel voor de uitvoering van de specifieke opdracht.

Uit wat voorafgaat blijkt niet, minstens toont de verwerende partij dat niet aan, dat er wel degelijk (op voldoende concrete wijze) een link wordt gelegd tussen het personeel dat de inschrijvers in het algemeen ter beschikking hebben en het team dat zal worden ingezet voor de opdracht.

De bewering van de verwerende partij in de nota met opmerkingen dat met het opvragen van drie referentieprojecten wel degelijk werd gepolst naar de intrinsieke waarden van de offerte zodat is voldaan aan de eis van artikel 81, § 2, eerste lid, 3°, b) van de wet van 17 juni 2016, vindt derhalve op het eerste gezicht geen steun in het bestek, noch in de bestreden beslissing en de

beoordeling van de offertes in het bijhorende verslag van nazicht.

13. Uit wat voorafgaat volgt dat het tweede gunningscriterium in beginsel niet de intrinsieke waarde van de offerte betreft, maar de geschiktheid van de inschrijver, waarbij de verwerende partij niet aantoont dat dit criterium betrekking heeft op “de organisatie, de kwalificatie en de ervaring van het personeel voor de uitvoering van de opdracht, wanneer de kwaliteit van dat personeel een aanzienlijke invloed kan hebben op het niveau van de uitvoering van de opdracht”.

Het tweede middel is in de aangegeven mate ernstig.

VII. Besluit

14. Het tweede middel is 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 bestreden beslissing.

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

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques