

CARU COMMV. Torhoutsesteenweg 2A/0502 8400 OOSTENDE
Erkend opleidingsorganisator FSMA



OPLEIDINGEN

FORMATIONS

CONSULTANCY

info@caru-commv.be

<https://www.caru-commv.be>

CARU OVERHEIDSOPDRACHTEN 2025

THEMANUMMER SEPTEMBER - OKTOBER 2025

**RAAMOVEREENKOMST, RAMING VAN DE WAARDE ,DE
STELLING VAN HET EUROPEES HOF VAN JUSTITIE EN DE
GEVOLGEN VOOR UW OVERHEIDSOPDRACHTEN**

PROF RUDI CLAEYS

Ed. 09/2025 VEWA Copyright © 2025

1. WETTELIJKE GRONDSLAGEN VOOR DE RAMING

1.1 RELEVANTE BEPALINGEN UIT ART.5 VAN DE EUROPESE RICHTLIJN 2014/24:

Artikel 5 **Methoden voor de berekening van de geraamde waarde van een opdracht**

1. De berekening van de geraamde waarde van een opdracht is gebaseerd op het totale bedrag, exclusief btw, zoals geraamd door de aanbestedende dienst, met inbegrip van de eventuele opties en eventuele verlengingen van de opdrachten zoals uitdrukkelijk vermeld in de aanbestedingsstukken
2. ...
3. De keuze van de methode voor de berekening van de geraamde waarde van een aanbesteding mag niet bedoeld zijn om de opdracht buiten het toepassingsgebied van de richtlijn te houden. Eén aanbestede ding mag derhalve niet worden gesplitst om deze buiten het toepassingsgebied van deze richtlijn te laten, tenzij objectieve redenen dit rechtvaardigen.
4. Deze geraamde waarde is geldig op het tijdstip waarop de oproep tot mededinging wordt verzonden of, in gevallen waarin niet in een dergelijke oproep tot mededinging is voorzien, op het tijdstip waarop de aanbestedingsprocedure voor de aanbestedende dienst aanvangt, bij voorbeeld, in voorkomend geval, wanneer contact wordt gezocht met ondernemers in verband met de aanbesteding.

11. In het geval van overheidsopdrachten voor leveringen of voor diensten die met een zekere regelmaat worden verleend of die bestemd zijn om binnen een bepaalde termijn te worden hernieuwd, wordt voor de berekening van de geraamde waarde van de opdracht de volgende grondslag genomen:

- a) de totale reële waarde van de tijdens het voorafgaande boekjaar of tijdens de voorafgaande twaalf maanden gegunde soortgelijke opeenvolgende opdrachten, indien mogelijk gecorrigeerd voor verwachte wijzigingen in hoeveelheid of waarde gedurende de twaalf maanden volgende op de eerste opdracht;
- b) of de totale geraamde waarde van de opeenvolgende opdrachten die gegund zijn gedurende de twaalf maanden volgende op de eerste levering, of gedurende het boekjaar, indien dit zich over meer dan twaalf maanden uitstrekt.

14. In het geval van overheidsopdrachten voor diensten waarvoor geen totale prijs is vermeld, wordt voor de berekening van de geraamde waarde van de opdracht de volgende grondslag genomen:

- a) bij opdrachten met een vaste looptijd die gelijk is aan of korter is dan 48 maanden: de totale waarde voor de gehele looptijd;

De regelgeving is op dit vlak duidelijk weergegeven in art.6 en het uitgebreide art.7 van het KB Plaatsing 18 april 2017 waarvan we hierbij integraal de tekst overnemen:

Art. 6. *De raming van het bedrag van de opdracht bij het opstarten van de procedure bepaalt de regels die gedurende het hele verloop ervan toepasselijk zijn, voor zover de toepassing van deze regels afhankelijk is van het geraamde waarde van de opdracht of van de verplichte voorafgaande Europese bekendmaking.*

Art. 7. § 1. *De geraamde waarde van een opdracht wordt berekend op basis van het totaal te betalen bedrag, zonder belasting over de toegevoegde waarde, zoals geraamd door de aanbestedende overheid. De raming houdt rekening met de duur en de totale waarde van de opdracht en met name met de volgende elementen:*

1° alle vereiste of toegestane opties;

2° alle percelen;

3° alle herhalingen als bedoeld in artikel 42, § 1, 2°, van de wet;

4° alle vaste en voorwaardelijke gedeelten van de opdracht;

5° alle premies of betalingen waarin de aanbestedende overheid voorziet ten voordele van de kandidaten, deelnemers of inschrijvers;

6° desgevallend de herzieningsbepalingen ;

7° de verlengingen.

§ 2. *Indien een aanbestedende overheid uit afzonderlijke operationele eenheden bestaat, wordt de geraamde totale waarde van de opdrachten van al de operationele eenheden in beschouwing genomen.*

Niettegenstaande het eerste lid kunnen, indien een afzonderlijke operationele eenheid zelfstandig verantwoordelijk is voor haar overheidsopdrachten of bepaalde categorieën daarvan, de waarden op het niveau van elke operationele eenheid worden geraamd.

§ 3. *De keuze van de methode voor de berekening van de geraamde waarde van een overheidsopdracht mag niet bedoeld zijn om de opdracht aan de bekendmakingsregels te onttrekken. Een overheidsopdracht mag evenmin worden gesplitst om de opdracht aan de bekendmakingsregels te onttrekken, tenzij objectieve redenen dit rechtvaardigen.*

§ 4. *De geraamde waarde is geldig op het tijdstip waarop de aankondiging van opdracht wordt verzonden of, in gevallen waarin niet in een dergelijke aankondiging is voorzien, op het tijdstip waarop de plaatsingsprocedure voor de aanbestedende overheid aanvangt, bijvoorbeeld, op het tijdstip waarop de opdrachtdocumenten worden verzonden.*

§ 5. Bij de berekening van de waarde van een raamovereenkomst en een dynamisch aankoopstelsel wordt uitgegaan van de geraamde maximale waarde, exclusief belasting over de toegevoegde waarde, van alle voor de totale duur van de raamovereenkomst of het dynamisch aankoopstelsel voorgenomen opdrachten.

§ 6. Bij de berekening van de waarde van een innovatiepartnerschap wordt uitgegaan van de geraamde maximale waarde, exclusief belasting over de toegevoegde waarde, van de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten die zullen plaatsvinden in alle fases van het voorgenomen partnerschap, alsmede van de leveringen, diensten of werken die zullen worden ontwikkeld en verworven.

§ 7. In het geval van overheidsopdrachten voor werken worden, bij de berekening van de geraamde waarde, de kost van de werken in aanmerking genomen, alsmede de geraamde totale waarde van de leveringen en diensten die door de aanbestedende overheid ter beschikking van de opdrachtnemer zijn gesteld indien deze nodig zijn voor de uitvoering van de werken.

§ 8. In het geval van overheidsopdrachten voor leveringen of voor diensten die met een zekere regelmaat worden verleend of die bestemd zijn om binnen een bepaalde termijn te worden hernieuwd, wordt voor de berekening van de geraamde waarde van de opdracht de volgende grondslag genomen:

1° ofwel de totale reële waarde van de tijdens het voorafgaande boekjaar of tijdens de voorafgaande twaalf maanden geplaatste soortgelijke opeenvolgende opdrachten, indien mogelijk gecorrigeerd voor verwachte wijzigingen in hoeveelheid of waarde gedurende de twaalf maanden volgend op de eerste opdracht;

2° ofwel de totale geraamde waarde van de opeenvolgende opdrachten die geplaatst worden gedurende de twaalf maanden volgend op de eerste levering, of gedurende het boekjaar, indien dit zich over meer dan twaalf maanden uitstrekt.

§ 11. In het geval van overheidsopdrachten voor diensten waarvoor geen totale prijs is vermeld, wordt voor de berekening van de geraamde waarde van de opdracht de volgende grondslag genomen:

1° bij opdrachten met een vaste looptijd die gelijk is aan of korter is dan achtenveertig maanden: de totale waarde voor de gehele looptijd;

2° bij opdrachten voor onbepaalde tijd of waarvan de looptijd langer is dan achtenveertig maanden: de maandelijkse waarde vermenigvuldigd met achtenveertig.

1.3 TOELICHTING DOOR DE FOD BOSA

Voor de raming moet de aanbesteder rekening houden met **de totale duur en de totale waarde van de opdracht, de vereiste of toegestane opties, de vaste of voorwaardelijke gedeelten van de opdracht, de verlengingen, de herzieningsbepalingen, de herhalingsopdrachten, de premies of betaling waarin de aanbesteder voorziet.**

1.4 ADVIES VAN HETBELGISCHE REKENHOF BIJ OPDRACHTEN VAN BEPERKTE WAARDE

Om de bepalingen over de aankopen van beperkte waarde te respecteren, moeten de instellingen systematisch de voorwaarden van **meerdere ondernemers raadplegen** en het bewijs daarvan in het administratief dossier bewaren. Zij moeten de drempels voor deze opdrachten in acht nemen en periodiek nagaan of voor leveringen en diensten van geringe waarde die met een zekere **regelmaat** worden verricht, geen overheidsopdracht geplaatst moet worden volgens een van de plaatsingsprocedures in artikel 35 van de Overheidsopdrachtenwet 2016.

Ten slotte wijst het Rekenhof er ook op dat de aanbesteder afgelopen overeenkomsten **niet herhaaldelijk stilzwijgend mag verlengen**, maar ze tijdig opnieuw in mededinging moet stellen of, als het de mogelijkheid wil gebruiken om deze diensten te herhalen, deze beslissing **expliciet moet motiveren**.

1.5 INTERPRETATIE IN HET DRAAIBOEK OVERHEIDSOPDRACHTEN VLAANDEREN

Het draaiboek Overheidsopdrachten Vlaanderen interpreteert als volgt specifiek voor leveringen en diensten:

Opdrachten voor leveringen

Er zijn specifieke berekeningsmodaliteiten voor sommige opdrachten voor leveringen, namelijk

- **Leveringen die met een zekere regelmaat** worden verleend (dit zijn leveringen van dezelfde aard die via afzonderlijke opdrachten worden gegund tijdens dezelfde referentieperiode zijnde begrotingsjaar of boekjaar) of leveringen die bestemd zijn om binnen een bepaalde termijn te worden hernieuwd voor steeds terugkerende behoeften van de aanbesteder (artikel 7, §8 KB Plaatsing).

Voor deze leveringen kan de aanbesteder een van volgende berekeningsbasissen kiezen:

- Ofwel de totale reële waarde van de soortgelijke opeenvolgende opdrachten die zijn geplaatst tijdens het voorafgaande boekjaar of tijdens de voorafgaande 12 maanden. Indien mogelijk moet dit gecorrigeerd worden indien men wijzigingen verwacht in hoeveelheid of waarde gedurende de 12 maanden die volgen op de eerste opdracht.
- Ofwel de totale geraamde waarde van de opeenvolgende opdrachten die geplaatst worden gedurende de 12 maanden volgend op de eerste levering, of gedurende het boekjaar indien dit zich over meer dan 12 maanden uitstrekt.

Leveringen in de vorm van leasing, huur of huurkoop van producten (artikel 7, §9 KB Plaatsing). Hierbij verschilt de berekeningsbasis naargelang het gaat om een overheidsopdracht van bepaalde dan wel van onbepaalde of onbepaalbare duur:

- bij een opdracht van **bepaalde duur**:
 - de totaal geraamde waarde over de volledige looptijd indien deze maximum 12 maanden bedraagt;
 - de totale waarde met inbegrip van de geraamde restwaarde indien de looptijd langer dan 12 maanden bedraagt.
- bij een opdracht van **onbepaalde of onbepaalbare duur** vermenigvuldigt men het maandelijks te betalen bedrag met achtenveertig (dus geraamd over 4 jaar)

Opdrachten voor diensten

Het uitgangspunt bij opdrachten voor diensten is dat de raming gebeurt op grond van de **totale vergoeding** van de dienstverlener (artikel 7, §10 KB Plaatsing).

Bij de volgende diensten bepaalt de regelgeving uitdrukkelijk welke elementen in de raming moeten opgenomen worden (artikel 7, §10 KB Plaatsing):

- verzekeringsdiensten: de te betalen premie en andere vormen van vergoeding
- bankdiensten en andere financiële diensten: te betalen honoraria, provisies, rente en andere vormen van vergoeding
- opdrachten betreffende een ontwerp: te betalen honoraria, provisies en andere vormen van vergoeding

Bij diensten waarvoor **geen totaalprijs** is vermeld, geldt de **volgende berekeningsbasis** (artikel 7, §11 KB Plaatsing):

- bij een opdracht van bepaalde duur van maximum 48 maanden: de totale waarde over de volledige looptijd
- bij een opdracht van onbepaalde duur of met een looptijd langer dan 48 maanden: de maandelijks waarde vermenigvuldigd met achtenveertig.

Voor diensten die met een zekere regelmaat worden verleend of die bestemd zijn om binnen een bepaalde termijn te worden hernieuwd (artikel 7, §8 KB Plaatsing) geldt dezelfde berekeningsbasis als bij opdrachten voor leveringen.

2. DETAILBESPREKING (zie ook syllabi MASTERCLASS 2020 en 2023)

De raming van het opdrachtbedrag moet dus steunen op totale duur en waarde van de opdracht met inbegrip van alle voor de duur van een raamovereenkomst overwogen opdrachten

2.1 Verplichting tot raming

Vooraleer een *opdracht* te lanceren, **moet de aanbesteder eerst de waarde ervan ramen**. Dit is verplicht voor elke voorgenomen *opdracht* (art. 16 WOO)

Hoe de aanbesteder de *opdracht* moet ramen, wordt geregeld in art. 6 en 7 KB *Plaatsing*.

De vroegere benadering voorzag: dat het geraamde opdrachtbedrag in principe niet bekend werd gemaakt teneinde de mededinging niet te beïnvloeden. De kans was immers reëel dat inschrijvers hun inschrijvingsprijs hierop zouden afstemmen. Indien men om specifieke redenen dit toch noodzakelijk of nuttig achtte dan was het aangewezen om het geraamde opdrachtbedrag binnen een vork te situeren (en dus geen vast bedrag te vermelden).

Deze vroeger terecht gehanteerde benadering rond de bekendmaking van het ramingsbedrag werd echter intussen door het Europees Hof van Justitie in opeenvolgende Arresten bekritiseerd vanuit het standpunt van de wettelijke transparantieplicht naar de deelnemers toe.

2.2 Belang van een correcte raming

De raming bepaalt de toepasselijke regels op een *overheidsopdracht* gedurende het hele verloop ervan, voor zover de toepassing van deze regels afhankelijk is van het geraamde opdrachtbedrag ende voorafgaande Europese bekendmaking (art. 6 KB *Plaatsing*).

Voorbeeld: op het ogenblik van de raming van het *opdracht* overschrijdt het geraamde bedrag de Europese drempel, waardoor het Europese regime geldt. Wanneer nadien blijkt dat het goed te keuren opdrachtbedrag van de uiteindelijk gekozen *offerte* benedendeze drempel ligt, zal de plaatsingsprocedure toch verder onder het Europese regime (bv. inzake rechtsbescherming) blijven verlopen.

Omgekeerd geldt dit ook: indien de geraamde waarde van de *opdracht* onder de Europese drempel lag maar het goed te keuren bedrag ligt boven de Europese drempel, valt de *opdracht* toch nog onder het Belgische regime.

Opgelet: een te grote discrepantie tussen de geraamde waarde en het bedrag van de goed te keuren *offerte* kan erop wijzen dat de raming onzorgvuldig is verlopen (**schending zorgvuldigheidsbeginsel**). Gelet op het grote belang van de raming van de *opdracht* voor de toepasselijke regels moet de raming realistisch zijn.

2.3 Algemene ramingsregels

De algemene ramingsregels zijn van toepassing op alle opdrachten en zijn vermeld in het hiervoor weergegeven artikel 7§1 t.e.m. §4 van KB *Plaatsing*. Deze regels hebben betrekking op het tijdstip, de keuze van de berekeningsmethode en de berekeningswaarde.

2.4 Het tijdstip van de raming

De *aanbesteder* moet de geraamde waarde van de *opdracht* zo accuraat mogelijk berekenen op basis van de gekende gegevens:
op het tijdstip van verzending van de aankondiging bij opdrachten met verplichte bekendmaking; op het tijdstip van aanvang van de procedure (bv. bij een OPZB is dit de tijdstip waarop de opdrachtendocumenten worden verzonden).

2.5 De keuze van de berekeningsmethode

In geen geval mag de keuze van berekeningsmethode bedoeld zijn om een *opdracht* te onttrekken aan de Europese of Belgische bekendmakingsregels:

- o door een bepaalde ramingsmethode te hanteren
- o door de *opdracht* op te splitsen in kleinere opdrachten beneden de bekendmakingsregels

Hiervan mag men slechts **afwijken indien “objectieve redenen dit rechtvaardigen”**. De regelgeving licht niet toe wat deze objectieve redenen kunnen zijn.

2.6 De berekeningswaarde

De geraamde waarde wordt berekend op basis van het **totaal te betalen bedrag exclusief BTW**.

Daarbij moet rekening worden gehouden met de totale duur en de totale waarde van de *opdracht*, met inbegrip van alle elementen die de waarde van de *opdracht* kunnen beïnvloeden, zoals:

- o alle vereiste of toegestane opties (uiteraard niet de vrije *optie* vermits die louter van de inschrijvers afhangt);
- o alle percelen;
- o alle herhalingen in de zin van artikel 42, §1,2° van *de Wet Overheidsopdrachten*;
- o alle vaste en voorwaardelijke gedeelten in de zin van artikel 57, §1 van *de Wet*
- o alle premies of betalingen waarin de *aanbesteder* voorziet ten voordele van de kandidaten, deelnemers of inschrijvers;
- o de herzieningsbepalingen;
- o de verlengingen.

2.7 Afzonderlijke operationele eenheden

Indien een *aanbesteder* bestaat uit **afzonderlijke operationele eenheden**, dan moet de totale geraamde waarde van alle operationele eenheden worden samengeteld. Hierop bestaat **één uitzondering**, m.n. wanneer die afzonderlijke operationele eenheid zelfstandig verantwoordelijk is voor haar overheidsopdrachten of bepaalde categorieën ervan.

Er is sprake wanneer van een **zelfstandig operationele eenheid** wanneer deze:

- o de plaatsingsprocedure zelf leidt (neemt de gunningsbeslissing);
- o de besluiten tot aankoop neemt;
- o over een eigen budgetlijn voor de betrokken opdrachten beschikt;
- o zelf het contract sluit en dit bekostigt uit een eigen budget waarover hij beschikt.

Indien aan al deze voorwaarden is voldaan, is het gerechtvaardigd om de waarde van de betrokken *opdracht* te ramen op het niveau van een afzonderlijke operationele eenheid van de *aanbesteder* (bv. aankoop van schoolmateriaal door verschillende scholen die onder één rechtspersoon vallen of de afzonderlijke territoriale afdelingen van het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) die zelf verantwoordelijk zijn voor de plaatsing van hun overheidsopdrachten).

Wanneer de *aanbesteder* de plaatsing van een *opdracht* alleen maar decentraal organiseert, is dit geen rechtvaardigingsgrond.

2.8 Specifieke ramingsregels

Naast de algemene ramingsregels gelden ook specifieke ramingsregels. Het zijn regels die veelal de berekening van het geraamde bedrag verduidelijken en voorzien in specifieke berekeningsmodaliteiten.

Zo zijn er specifieke regels naargelang de kwalificatie vande *opdracht* (werken, leveringen en diensten) en voorbepaalde plaatsingsprocedures of toepasbare concepten (vb. raamovereenkomsten, *dynamisch aankoopstelsel* en innovatiepartnerschap).

Toepassing bij **Opdrachten voor werken**

De berekening van de geraamde waarde omvat de kostprijs van het volledige project met inbegrip volgende elementen (artikel 7, §7KB *Plaatsing*):

- de waarde van alle geplande werken (dit is het product van een geheel van bouwkundige of civieltechnische werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen – artikel 2, 19° Wet Overheidsopdrachten)
- de geraamde totale waarde van de leveringen en diensten indien deze nodig zijn voor de uitvoering van de werken en die door de *aanbesteder* ter beschikking stelt van de *opdrachtnemer* (bv. het ter beschikking stellen van een partij straatstenen of andere materialen, of een *opdracht* voor de aanstelling van een veiligheidscoördinator). Leveringen of diensten die niet nodig zijn voor de uitvoering van een *opdracht* voor werken worden niet mee in de berekening genomen. Voorbeeld: Bij de aanleg van een weg (= *opdracht* voor werken) worden alle

opdrachten samengeteld, vanaf de eerste graafwerken t.e.m. de ultieme afwerking zoals verlichting, signalisatie, straatmeubilair en beplanting (=werken en leveringen die nodig zijn voor de aanleg van de weg). Ook indien er bv. een veiligheidscoördinator wordt aangesteld, moet deze dienst hierbij worden samengeteld. Die som bepaalt zonder onderscheid de toepasselijke bekendmakingsregels voor elke afzonderlijke *opdracht* (m.u.v bepaalde percelen).

Toepassing bij **Opdrachten voor leveringen**

Er zijn specifieke berekeningsmodaliteiten voor sommige opdrachten voor leveringen, namelijk

- **Leveringen die met een zekere regelmaat** worden verleend (dit zijn leveringen van dezelfde aard die via afzonderlijke opdrachten worden gegund tijdens dezelfde referentieperiode zijnde begrotingsjaar of boekjaar) of leveringen die bestemd zijn om binnen een bepaalde termijn te worden hernieuwd voor steeds terugkerende behoeften van de *aanbesteder* (artikel 7, §8 KB *Plaatsing*).

Voor deze leveringen kan de *aanbesteder* een van volgende berekeningsbasissen kiezen:

o Ofwel de totale reële waarde van de soortgelijke opeenvolgende opdrachten die zijn geplaatst tijdens het voorafgaande boekjaar of tijdens de voorafgaande 12 maanden. Indien mogelijk moet dit gecorrigeerd worden indien men wijzigingen verwacht in hoeveelheid of waarde gedurende de 12 maanden die volgen op de eerste *opdracht*.

o Ofwel de totale geraamde waarde van de opeenvolgende opdrachten die geplaatst worden gedurende de 12 maanden volgend op de eerste levering, of gedurende het boekjaar indien dit zich over meer dan 12 maanden uitstrekt.

- **Leveringen in de vorm van leasing, huur of huurkoop van producten** (artikel 7, §9 KB *Plaatsing*). Hierbij verschilt de berekeningsbasis naargelang het gaat om een *overheidsopdracht* van bepaalde dan wel van onbepaalde of onbepaalbare duur:
 - o bij een *opdracht* van **bepaalde duur**:
 - de totaal geraamde waarde over de volledige looptijd indien deze maximum 12 maanden bedraagt;
 - de totale waarde met inbegrip van de geraamde restwaarde indien de looptijd langer dan 12 maanden bedraagt.
 - o bij een *opdracht* van **onbepaalde of onbepaalbare duur** vermenigvuldigt men het maandelijks te betalen bedrag met achtenveertig (dus geraamd over 4 jaar)

Toepassing bij **Opdrachten voor diensten**

Het uitgangspunt bij opdrachten voor diensten is dat de raming gebeurt op grond van de totale vergoeding van de dienstverlener (artikel 7, §10 KB *Plaatsing*).

Bij de volgende diensten bepaalt de regelgeving uitdrukkelijk welke elementen in de raming moeten opgenomen worden (artikel 7, §10

KB *Plaatsing*):

- verzekeringsdiensten: de te betalen premie en andere vormen van vergoeding
- bankdiensten en andere financiële diensten: te betalen honoraria, provisies, rente en andere vormen van vergoeding
- opdrachten betreffende een ontwerp: te betalen honoraria, provisies en andere vormen van vergoeding

Bij diensten waarvoor geen totaalprijs is vermeld, geldt de volgende berekeningsbasis (artikel 7, §11 KB *Plaatsing*):

- bij een *opdracht* van bepaalde duur van maximum 48 maanden: de totale waarde over de volledige looptijd
- bij een *opdracht* van onbepaalde duur of met een looptijd langer dan 48 maanden: de maandelijkse waarde vermenigvuldigd met achtenveertig. Voor diensten die met een zekere regelmaat worden verleend of die bestemd zijn om binnen een bepaalde termijn te worden hernieuwd (artikel 7, §8 KB *Plaatsing*) geldt dezelfde berekeningsbasis als bij opdrachten voor leveringen.
- Voor bepaalde plaatsingsprocedures en toepasbare concepten:

Bij de raming van een *raamovereenkomst* moet de *aanbesteder* uitgaan van de geraamde maximale waarde (exclusief BTW) van alle voorgenomen opdrachten die men gedurende de volledige looptijd wenst af te nemen van de *raamovereenkomst* (artikel 7, §5 KB *Plaatsing*).

In toepassing van het verbod op misbruik van de raamovereenkomst, het transparantiebeginsel en het beginsel van vrije mededinging, moet het voorwerp en de omvang van de opdracht voldoende precies afgebakend worden. Vandaar volgende clausule ter overweging :

“De voorliggende opdracht is een raamovereenkomst waaraan pas een concrete invulling zal worden gegeven door de aparte bestellingen, volgens en naarmate de behoeften zich aandienen. Bovendien zal de niet-exclusiviteit bedongen worden en zijn de verschillende entiteiten, ten behoeve waarvan de opdrachten worden gegund, niet verplicht tot afname.

Als gevolg daarvan is het niet mogelijk de waarde van de opdracht exact te ramen. Ten indicatieve titel, en bij wijze van extract, kunnen enkele gegevens met betrekking tot de huidige uitgaven worden meegedeeld: ...

3. EVOLUTIE IN DE INTERPRETATIE VIA DE EUROPESE RECHTSPRAAK

3.1 ARREST VAN HET EUROPEES HOF VAN JUSTITIE (Achtste kamer) 19 december 2018 In zaak C-216/17,

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2004/18/EG – Artikel 1, lid 5 – Artikel 32, lid 2 – Plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten – Raamovereenkomsten – Clausule tot uitbreiding van de raamovereenkomst naar andere aanbestedende diensten – Beginselen van transparantie en gelijke behandeling van ondernemers – Geen vaststelling van de hoeveelheid van de volgende overheidsopdrachten of vaststelling onder verwijzing naar de normale behoeften van de aanbestedende diensten die de raamovereenkomst niet hebben ondertekend – Verbod”

Het Hof verklaart voor recht:

Artikel 1, lid 5, en artikel 32, lid 2, vierde alinea, van richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten moeten aldus worden uitgelegd dat:

*– een aanbestedende dienst voor zichzelf kan handelen, alsook voor andere duidelijk aangewezen aanbestedende diensten die niet rechtstreeks partij bij een raamovereenkomst zijn, **mits de vereisten van openbaarheid en rechtszekerheid en bijgevolg van transparantie** in acht worden genomen, en*

*– **het uitgesloten is** dat aanbestedende diensten die deze raamovereenkomst niet hebben ondertekend, **de hoeveelheid prestaties die kan worden verlangd bij het plaatsen van opdrachten op grond van deze raamovereenkomst niet vaststellen dan wel vaststellen onder verwijzing naar hun normale behoeften**, omdat anders inbreuk wordt gemaakt op de beginselen van transparantie en gelijke behandeling van de ondernemers die interesse hebben in de sluiting van die raamovereenkomst.*

ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer) 19 december 2018

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissing van 9 maart 2017, ingekomen bij het Hof op 24 april 2017,

*in de procedure wijst HET HOF (Achtste kamer), het navolgende **Arrest***

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 1, lid 5, en artikel 32 van richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart

2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB 2004, L 134, blz. 114, met rectificatie in PB 2004, L 351, blz. 44), alsook van artikel 33 van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG (PB 2014, L 94, blz. 65).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van twee beroepen, die door de verwijzende rechter zijn gevoegd, tussen de *Autorità Garante della Concorrenza e del mercato* (Italiaanse mededingingsautoriteit; hierna: „AGCM”) respectievelijk *Coopservice Soc. coop. Arl* en de *Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Vallecamonica – Sebino* (lokale onderneming in de sociale en gezondheidssector van Valcamonica – Sebino, Italië; hierna: „ASST Valcamonica”) over de beslissing van laatstgenoemde om zich aan te sluiten bij de overeenkomst voor behandeling, inzameling en verwerking van afval (hierna: „oorspronkelijke overeenkomst”), die in 2012 werd gesloten door de *Azienda Socio-Sanitaria Territoriale del Garda* (lokale onderneming in de sociale en gezondheidssector van Garda, Italië; hierna: „ASST del Garda”) met *ATI – Zanetti Arturo & C. Srl* (tijdelijk ondernemingsverband van *Markas Srl* en *Zanetti Arturo*; hierna „ATE Markas”).

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2004/18

3 In de overwegingen 11 en 15 van richtlijn 2004/18 staat het volgende te lezen:

„(11) Een [...] definitie [op Unieniveau] van raamovereenkomsten is nodig, samen met specifieke regels voor de raamovereenkomsten welke worden gesloten met betrekking tot opdrachten die onder het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen. Op grond van deze regels kan een aanbestedende dienst die overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn een raamovereenkomst sluit betreffende, met name, de bekendmaking, de termijnen en de voorwaarden voor de indiening van inschrijvingen, tijdens de looptijd van de raamovereenkomst daarop gebaseerde opdrachten plaatsen door ofwel de voorwaarden in de raamovereenkomst toe te passen, ofwel, indien niet alle voorwaarden vooraf in de raamovereenkomst zijn bepaald, door een nieuwe oproep tot mededinging te doen aan de partijen bij de raamovereenkomst met betrekking tot de nog niet bepaalde voorwaarden. De nieuwe oproep tot mededinging moet voldoen aan bepaalde regels die de vereiste flexibiliteit en de inachtneming van de algemene beginselen, waaronder het beginsel van gelijke behandeling, dienen te waarborgen. Om die redenen moet de looptijd van de raamovereenkomsten worden beperkt en mag hij niet langer zijn dan vier jaar, behalve in door de aanbestedende diensten naar behoren gemotiveerde gevallen.

[...]

(15) In de lidstaten zijn bepaalde centrale aankooptechnieken ontwikkeld. Verscheidene aanbestedende diensten zijn belast met het verlenen van aankopen of het gunnen van overheidsopdrachten/het sluiten van raamovereenkomsten voor andere aanbestedende

diensten. Door de omvang van de aankopen maken deze technieken het mogelijk de mededinging te verbreden en overheidsbestellingen efficiënter te plaatsen. Er moet dus worden voorzien in een communautaire definitie van voor aanbestedende diensten werkende aankoopcentrales. Tevens moeten de voorwaarden worden vastgesteld waaronder aanbestedende diensten die met eerbiediging van het beginsel van non-discriminatie en het gelijkheidsbeginsel via een aankoopcentrale werken, leveringen en/of diensten verwerven, kunnen worden geacht deze richtlijn te hebben nageleefd.”

4 Artikel 1 van de richtlijn heeft als opschrift „Definities” en bepaalt in lid 5 het volgende:

„Een ‚raamovereenkomst’ is een overeenkomst tussen een of meer aanbestedende diensten en een of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijs en, in voorkomend geval, de beoogde hoeveelheid.”

5 Artikel 2 van die richtlijn, dat betrekking heeft op de „[b]eginselen van het plaatsen van overheidsopdrachten”, luidt:

„Aanbestedende diensten behandelen ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze en betrachten transparantie in hun handelen.”

6 Artikel 9 van dezelfde richtlijn, met als opschrift „Methoden voor de berekening van de geraamde waarde van overheidsopdrachten, raamovereenkomsten en dynamische systemen”, bepaalt:

„1. De berekening van de geraamde waarde van een overheidsopdracht moet gebaseerd zijn op het totale bedrag, exclusief btw, zoals geraamd door de aanbestedende dienst. Bij deze berekening wordt rekening gehouden met het geraamde totaalbedrag, met inbegrip van de eventuele opties en eventuele verlengingen van het contract.

[...]

3. Voorgenomen werken en voorgenomen aankopen ter verkrijging van bepaalde hoeveelheden leveringen en/of diensten mogen niet worden gesplitst om ze te onttrekken aan de toepassing van deze richtlijn.

[...]

7. In het geval van overheidsopdrachten voor leveringen of voor diensten die met een zekere regelmaat worden verleend of die bestemd zijn om gedurende een bepaalde periode te worden hernieuwd, wordt voor de berekening van de geraamde waarde van de opdracht de volgende grondslag genomen:

a) *de totale reële waarde van de tijdens het voorafgaande boekjaar of tijdens de voorafgaande twaalf maanden geplaatste soortgelijke opeenvolgende opdrachten, indien mogelijk gecorrigeerd voor verwachte wijzigingen in hoeveelheid of waarde gedurende de twaalf maanden volgende op de eerste opdracht, of*

b) *de geraamde totale waarde van de opeenvolgende opdrachten over de twaalf maanden volgende op de eerste levering of over het boekjaar, indien dit zich over meer dan twaalf maanden uitstrekt.*

De wijze waarop de geraamde waarde van een overheidsopdracht wordt berekend mag niet bedoeld zijn om de opdracht aan de toepassing van de richtlijn te onttrekken.

[...]

9. *Bij de berekening van de waarde van een raamovereenkomst of een dynamisch aankoopstelsel moet worden uitgegaan van de geraamde maximale waarde, exclusief btw, van alle voor de totale duur van de overeenkomst of van het dynamisch aankoopstelsel voorgenomen opdrachten.”*

7 *Artikel 32 van richtlijn 2004/18, dat betrekking heeft op „[r]aamovereenkomsten”, luidt als volgt:*

„1. *De lidstaten kunnen voorzien in de mogelijkheid dat de aanbestedende diensten raamovereenkomsten sluiten.*

2. *Met het oog op het sluiten van een raamovereenkomst volgen de aanbestedende diensten de in deze richtlijn bedoelde procedureregels in alle fasen tot de gunning van de opdrachten die op deze raamovereenkomst zijn gebaseerd. De partijen bij de raamovereenkomst worden gekozen met toepassing van de overeenkomstig artikel 53 opgestelde gunningscriteria.*

Opdrachten die gebaseerd zijn op een raamovereenkomst, worden gegund volgens de in de leden 3 en 4 vermelde procedures. Die procedures zijn slechts van toepassing tussen de aanbestedende diensten en de ondernemers die oorspronkelijk bij de raamovereenkomst partij waren.

Bij de gunning van opdrachten die op een raamovereenkomst zijn gebaseerd, mogen de partijen in geen geval substantiële wijzigingen aanbrengen in de in de raamovereenkomst gestelde voorwaarden, met name in het in lid 3 bedoelde geval.

De looptijd van een raamovereenkomst mag niet langer zijn dan vier jaar, behalve in uitzonderingsgevallen die deugdelijk gemotiveerd zijn, met name op grond van het voorwerp van de raamovereenkomst.

De aanbestedende diensten mogen geen oneigenlijk gebruik van raamovereenkomsten maken en deze evenmin gebruiken om de mededinging te hinderen, te beperken of te vervalsen.

3. *Als er een raamovereenkomst is gesloten met één enkele ondernemer, worden de op die raamovereenkomst gebaseerde opdrachten gegund volgens de in de raamovereenkomst gestelde voorwaarden.*

Voor de plaatsing van dergelijke opdrachten kunnen de aanbestedende diensten de ondernemer die partij is bij de raamovereenkomst, schriftelijk raadplegen en hem indien nodig verzoeken zijn inschrijving aan te vullen.

4. *Als er een raamovereenkomst wordt gesloten met meerdere ondernemers, dienen dat er minimaal drie te zijn, voor zover het aantal ondernemers dat aan de selectiecriteria voldoet, en/of het aantal inschrijvingen dat aan de gunningscriteria voldoet, voldoende groot is.*

Opdrachten op basis van raamovereenkomsten met meerdere ondernemers kunnen worden gegund:

- hetzij door toepassing van de in de raamovereenkomst bepaalde voorwaarden, zonder de partijen opnieuw tot mededinging op te roepen,*
- hetzij, wanneer niet alle voorwaarden in de raamovereenkomst zijn bepaald, door de partijen opnieuw tot mededinging op te roepen onder dezelfde voorwaarden, die indien nodig worden gepreciseerd, en, in voorkomend geval, onder andere, in het bestek van de raamovereenkomst bepaalde voorwaarden, volgens de onderstaande procedure:*

[...]

8 *Artikel 35 van deze richtlijn heeft als opschrift „Aankondigingen” en bepaalt in lid 4 het volgende:*

„Aanbestedende diensten die een overheidsopdracht hebben geplaatst of een raamovereenkomst hebben gesloten, zenden uiterlijk 48 dagen na de gunning van de opdracht of de sluiting van de raamovereenkomst een aankondiging betreffende de resultaten van de procedure toe.

In het geval van overeenkomstig artikel 32 gesloten raamovereenkomsten zijn de aanbestedende diensten niet verplicht een aankondiging betreffende de resultaten van de gunning van elke op de overeenkomst gebaseerde opdracht toe te zenden.

[...]

9 *Bijlage VII A bij deze richtlijn heeft betrekking op de „[i]nlichtingen die in aankondigingen van overheidsopdrachten moeten worden opgenomen” en preciseert het volgende:*

Aankondiging van overheidsopdrachten

c) *Indien van toepassing, vermelden dat het om een raamovereenkomst gaat.*

c) *Overheidsopdrachten voor diensten:*

– *categorie waartoe de dienst behoort, en beschrijving. Nomenclatuurindeling. Hoeveelheid van de te leveren diensten. Vermelding van met name de opties voor latere aankopen en, indien bekend, een voorlopig tijdschema voor de uitoefening van de opties, alsook van het aantal eventuele verlengingen. In het geval van binnen een bepaalde periode terugkerende opdrachten voorts vermelding, indien bekend, van een tijdschema voor de beoogde vervolgoopdrachten voor diensten.*

Bij raamovereenkomsten: beoogde looptijd van de raamovereenkomst, de totale geraamde waarde van de diensten voor de gehele looptijd van de raamovereenkomst en, voor zover mogelijk, de waarde en frequentie van de te plaatsen opdrachten.

18. *Voor raamovereenkomsten: aantal ondernemers dat zal deelnemen, in voorkomend geval het maximumaantal, looptijd van de beoogde raamovereenkomst, in voorkomend geval, onder vermelding van de redenen voor een looptijd van meer dan vier jaar.*

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

18 *Het hoofdgeding vindt zijn oorsprong in het op 30 december 2015 door de directeur-generaal van de ASST Valcamonica genomen besluit nr. 1158/2015 om voor het tijdvak tussen 1 februari 2016 en 15 februari 2021 toe te treden tot de oorspronkelijke overeenkomst zonder een procedure tot plaatsing van een overheidsopdracht te organiseren.*

19 *Te dien einde heeft de directeur-generaal van de ASST Valcamonica verzocht om uitbreiding van de overheidsopdracht die aanvankelijk aan ATE Markas was gegund bij besluit nr. 828/2011, dat op 4 november 2011 was genomen door de directeur-generaal van de ASST del Garda (hierna: „besluit 828/2011”).*

20 *Bij dat besluit werd aan ATE Markas een opdracht voor diensten van behandeling, inzameling en verwerking van afval gegund met een looptijd van 108 maanden (negen jaar), vanaf 16 februari 2012 tot en met 15 februari 2021. Punt 5 van het bestek van deze overheidsopdracht bevatte een clausule met het opschrift „Uitbreiding van de overeenkomst” (hierna: „uitbreidingsclausule”), die één of meerdere van de in deze clausule vermelde instellingen de mogelijkheid bood om de gekozen opdrachtnemer te verzoeken de opdracht tot hen uit te breiden, en wel „onder dezelfde voorwaarden als die van de betrokken plaatsing”. Deze clausule, waarin met name de ASST Valcamonica was vermeld, bepaalde dat de opdrachtnemer niet verplicht was om het verzoek tot uitbreiding te aanvaarden. Overigens kwam er op grond van die clausule een „autonome contractuele betrekking” tot stand voor de rest van de in de aanvankelijke overeenkomst bepaalde looptijd van de opdracht.*

21 *Coopservice, die tot dan toe voor de reiniging van de gebouwen van de ASST Valcamonica zorgde, en AGCM hebben elk afzonderlijk bij de Tribunale amministrativo*

regionale della Lombardia (bestuursrechter in eerste aanleg Lombardije, Italië) beroep ingesteld tot nietigverklaring van besluit nr. 1158/2015, besluit nr. 828/2011 en de uitbreidingsclausule, op grond dat die handelingen het mogelijk zouden maken dat een nieuwe overheidsopdracht voor diensten wordt gegund in strijd met de nationale en de Europese mededingingsregels, en met name met de verplichting om een openbare aanbesteding uit te schrijven.

22 *Bij vonnis van 7 november 2016 heeft de Tribunale amministrativo regionale della Lombardia deze twee beroepen verworpen op grond dat een raamovereenkomst kan worden gesloten tussen een bepaalde ondernemer en één enkele aanbestedende dienst die handelt voor eigen rekening en voor rekening van andere aanbestedende diensten, die weliswaar in de overeenkomst worden vermeld, maar er niet rechtstreeks partij bij zijn. Voorts heeft hij geoordeeld dat het niet nodig is dat een raamovereenkomst uitdrukkelijk en vanaf het begin melding maakt van de hoeveelheid prestaties die kan worden gevraagd door de aanbestedende diensten die zich op de uitbreidingsclausule kunnen beroepen, aangezien die hoeveelheid impliciet kan zijn bepaald, onder verwijzing naar hun normale behoeften.*

23 *Coopservice en AGCM hebben tegen dit vonnis vervolgens hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Consiglio di Stato.*

24 *Voor de verwijzende rechter betoogt Markas, die aan de zijde van de ASST Valcamonica heeft geïntervenieerd, dat de toetreding van deze laatste tot de aanvankelijke overeenkomst in overeenstemming is met artikel 33 van richtlijn 2014/24, en verzoekt zij de verwijzende rechter om het Hof een prejudiciële vraag te stellen over de uitlegging van die bepaling.*

25 *In verband daarmee doet de verwijzende rechter drie vaststellingen.*

26 *In de eerste plaats is hij van oordeel dat artikel 32 van richtlijn 2004/18 toepassing vindt in het hoofdgeding. Omdat deze richtlijn echter met ingang van 18 april 2016 is ingetrokken bij richtlijn 2014/24 en de bepalingen van deze laatste richtlijn die relevant zijn voor de beslechting van het hoofdgeding, overeenstemmen met die van richtlijn 2004/18, is het volgens de verwijzende rechter nuttig om beide richtlijnen in hun onderlinge samenhang uit te leggen.*

27 *In de tweede plaats is de verwijzende rechter van mening dat de kwalificatie van de aanvankelijke overeenkomst als een „raamovereenkomst” in de zin van de richtlijnen 2004/18 en 2014/24, in beginsel juist is.*

28 *In de derde plaats is hij van oordeel dat een „raamovereenkomst” in de zin van artikel 1, lid 5, en artikel 32 van richtlijn 2004/18 twee hoofdkenmerken vertoont. Ten eerste vindt de concurrentiestelling volgens hem voorafgaand plaats, namelijk wanneer de opdrachtnemer wordt gekozen, en is deze dus niet noodzakelijk om iedere opdracht die op de raamovereenkomst is gebaseerd, te plaatsen bij de ondernemer die is gekozen na de openbare aanbesteding die tot de sluiting van die raamovereenkomst heeft geleid (hierna: „volgende*

opdrachten”). Ten tweede moet, gelet op de bijwoordelijke bepaling „in voorkomend geval” in artikel 1, lid 5, van richtlijn 2004/18, een raamovereenkomst niet noodzakelijkerwijs aangeven op welke hoeveelheden zij betrekking zal hebben.

29 Hoewel het standpunt van de Tribunale amministrativo regionale della Lombardia kan worden gerechtvaardigd uit het oogpunt van het door de Italiaanse wetgever nagestreefde doel groepsaankopen te bevorderen, is een dergelijk standpunt volgens de verwijzende rechter niet in overeenstemming met het Unierecht. Deze rechter stelt verder vast dat er dienaangaande geen relevante rechtspraak van het Hof bestaat.

30 In dat verband is de Consiglio di Stato van oordeel dat de uitlegging die de Tribunale amministrativo regionale della Lombardia geeft aan de bijwoordelijke bepaling „in voorkomend geval”, te ruim is. Volgens de verwijzende rechter moet de uitbreidingsclausule in tweevoudig opzicht worden beperkt. Op subjectief vlak zou de clausule melding moeten maken van de aanbestedende diensten die er gebruik van kunnen maken, en op objectief vlak zou zij een raming moeten bevatten van de economische waarde van de eventuele uitbreiding, met vermelding van een maximumbedrag, zoals hij in een aantal arresten reeds heeft geoordeeld. Een andersluidende uitlegging zou een legitieme basis verschaffen aan een onbeperkte opeenvolging van rechtstreekse gunningen die strijdig zijn met de fundamentele beginselen van het Unierecht, op grond waarvan overheidsopdrachten worden gegund door middel van publieke aanbestedingsprocedures, en aldus de mededinging vervalsen.

31 De verwijzende rechter neigt bijgevolg naar een restrictieve uitlegging van die bijwoordelijke bepaling, op grond waarvan de raamovereenkomst „in voorkomend geval” de hoeveelheid prestaties bepaalt waarop zij betrekking heeft. Deze nadere informatie kan slechts achterwege blijven wanneer de prestaties zelf duidelijk en eenduidig bepaald of bepaalbaar zijn, rekening houdend met de feitelijke of juridische situatie waarvan de partijen bij de betrokken raamovereenkomst op de hoogte zijn, zelfs wanneer zij deze niet hebben vermeld in de inhoud van die overeenkomst.

32 Het Hof heeft de verwijzende rechter krachtens artikel 101 van het Reglement voor de procesvoering verzocht te verduidelijken waarom hij de overeenkomst tussen de oorspronkelijke aanbestedende dienst en ATE Markas als een raamovereenkomst in de zin van artikel 1, lid 5, en artikel 32 van richtlijn 2004/18 aanmerkte hoewel die overheidsopdracht was geplaatst voor een periode van negen jaar. De verwijzende rechter heeft bij beslissing van 20 februari 2018 geantwoord dat hij als bestuursrechter verplicht is het lijdelijkheidsbeginsel in acht te nemen, en dat ambtshalve toetsing slechts is toegestaan wanneer een bestuurshandeling mank gaat aan uitzonderlijk ernstige gebreken op grond waarvan deze handeling nietig kan worden verklaard. Volgens de verwijzende rechter „[...] dient duidelijk te worden geconcludeerd dat een duur die langer is dan de door de wet bepaalde maximumduur, geen gebrek vormt dat zo ernstig is dat het grond oplevert voor de nietigheid van de maatregel en dat de rechter dus in theorie ambtshalve zou kunnen opwerpen”. De verwijzende rechter merkt bovendien op dat de oorspronkelijke overeenkomst, rekening houdende met haar specifieke doel, namelijk de goede werking van een aantal

ziekenhuizen garanderen, in aanmerking zou kunnen komen voor de uitzondering bedoeld in artikel 32, lid 2, vierde alinea, van richtlijn 2004/18.

33 In die omstandigheden heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Kunnen artikel [1], lid 5, en artikel 32 van richtlijn [2004/18] en artikel 33 van richtlijn [2014/24] tot intrekking van richtlijn 2004/18 aldus worden uitgelegd dat een raamovereenkomst kan worden gesloten waarin:

- een aanbestedende dienst handelt voor zichzelf en voor andere, specifiek vermelde aanbestedende diensten, die deze raamovereenkomst evenwel zelf niet ondertekenen;
- de hoeveelheid prestaties die bij de plaatsing van de op de raamovereenkomst gebaseerde volgende opdrachten kan worden gevraagd door de aanbestedende diensten die de raamovereenkomst niet hebben ondertekend, niet is bepaald?

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, kunnen de artikelen [1], lid 5, en 32 van richtlijn [2004/18] en artikel 33 van richtlijn [2014/24] dan aldus worden uitgelegd dat een raamovereenkomst kan worden gesloten waarin:

- een aanbestedende dienst handelt voor zichzelf en voor andere, specifiek vermelde aanbestedende diensten, die deze raamovereenkomst evenwel zelf niet ondertekenen;
- de hoeveelheid prestaties die bij de plaatsing van de op de raamovereenkomst gebaseerde volgende opdrachten kan worden gevraagd door de aanbestedende diensten die de raamovereenkomst niet hebben ondertekend, wordt bepaald onder verwijzing naar hun normale behoefte?”

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

34 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de redenering van de verwijzende rechter is gebaseerd op de vooronderstelling dat de oorspronkelijke overeenkomst moet worden aangemerkt als een „raamovereenkomst” in de zin van artikel 1, lid 5, en artikel 32 van richtlijn 2004/18.

35 Coopservice en de Europese Commissie plaatsen echter vraagtekens bij de juistheid van dit uitgangspunt. Zij betogen namelijk dat de oorspronkelijke overeenkomst in strijd is met artikel 32, lid 2, vierde alinea, van richtlijn 2004/18, op grond waarvan de looptijd van een raamovereenkomst niet meer mag zijn dan vier jaar „behalve in uitzonderingsgevallen die deugdelijk gemotiveerd zijn, met name op grond van het voorwerp van de raamovereenkomst”. Er is echter geen enkele rechtvaardiging gegeven voor de overschrijding van de looptijd van vier jaar. Hieruit volgt dat die overeenkomst niet kan worden aangemerkt als een „raamovereenkomst” in de zin van richtlijn 2004/18, en dat het verzoek om een prejudiciële beslissing bijgevolg niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

36 Door niet toe te lichten waarom de oorspronkelijke overeenkomst, die voor een looptijd van negen jaar werd gesloten, in aanmerking kwam voor de in artikel 32, lid 2, vierde alinea, van richtlijn 2004/18 bepaalde uitzondering, heeft de verwijzende rechter immers niet het feitelijke en juridische kader bepaald waarin de vragen moeten worden geplaatst die hij aan het Hof heeft gesteld, en heeft hij evenmin de feiten uiteengezet waarop deze vragen zijn gebaseerd, in strijd met artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

37 In dat verband zij in herinnering gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de nationale rechter, wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het Unierecht te komen, in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties een omschrijving moet geven van het feitelijke en juridische kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten moet uiteenzetten waarop die vragen zijn gebaseerd. Het Hof mag zich immers alleen op basis van het feitenrelaas van de nationale rechter uitspreken over de uitlegging van een tekst van de Unie (zie, recent, in het kader van de vrijheid van vestiging, beschikking van 31 mei 2018, Bán, C-24/18, niet gepubliceerd, EU:C:2018:376, punt 14 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is de procedure van artikel 267 VWEU een instrument voor samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, dat het Hof in staat stelt die instanties de elementen voor uitlegging van het Unierecht te verschaffen die zij nodig hebben om de voor hen aanhangige gedingen te beslechten (zie in die zin met name de arresten van 16 juli 1992, Meilicke, C-83/91, EU:C:1992:332, punt 22, en 20 december 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punt 24).

39 In het kader van die samenwerking rust er een vermoeden van relevantie op de vragen betreffende het Unierecht zodat het Hof een verzoek van de nationale rechter slechts kan afwijzen wanneer de verlangde uitlegging van het Unierecht duidelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het probleem hypothetisch is of het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die het nodig heeft om een nuttig antwoord op de gestelde vragen te kunnen geven (zie in die zin arresten van 5 december 2006, Cipolla e.a., C-94/04 en C-202/04, EU:C:2006:758, punt 25, en 11 mei 2017, Archus en Gama, C-131/16, EU:C:2017:358, punt 42).

40 Bovendien verplicht het Unierecht de nationale rechter er niet toe ambtshalve een rechtsgrond in het geding te brengen betreffende schending van Uniebepalingen, wanneer hij voor het onderzoek van dat middel de hem passende lijdelijkheid zou moeten verzaken door buiten de rechtsstrijd van partijen te treden en zich te baseren op andere feiten en omstandigheden dan die welke de partij die bij de toepassing belang heeft, aan haar vordering ten grondslag heeft gelegd (zie in die zin arrest van 14 december 1995, Van Schijndel en Van Veen, C-430/93 en C-431/93, EU:C:1995:441, punten 21 en 22).

41 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 77 van zijn conclusie, staat het evenwel aan de verwijzende rechter om na te gaan of hij niet kan beoordelen of de

afgesproken looptijd voor de oorspronkelijke overeenkomst verenigbaar is met artikel 32, lid 2, vierde alinea, van richtlijn 2004/18, aangezien de partijen in het hoofdgeding zich lijken te hebben beroepen op punt 6, onder c) („Overheidsopdrachten voor diensten”), dat is opgenomen onder het opschrift „Aankondiging van overheidsopdrachten” van bijlage VII A bij deze richtlijn. Laatstgenoemde bepaling vermeldt onder de informatie die verplicht moet worden vermeld in de aankondigingen van overheidsopdrachten voor diensten de totale geraamde waarde van de diensten voor de gehele looptijd van de raamovereenkomst.

42 Hierbij komt nog dat niet is aangetoond dat een overheidsopdracht, zoals de oorspronkelijke overeenkomst, niet kan worden aangemerkt als een „raamovereenkomst” in de zin van artikel 1, lid 5, en artikel 32, lid 2, vierde alinea, van richtlijn 2004/18, louter en alleen omdat die overeenkomst is gesloten voor een langere looptijd dan vier jaar zonder dat de aanbestedende dienst de overschrijding van deze looptijd naar behoren heeft gerechtvaardigd. In een situatie als die aan de orde in het hoofdgeding kan immers met name niet worden uitgesloten dat een overeenkomst zoals de oorspronkelijke overeenkomst tijdens de eerste vier jaar van uitvoering een rechtsgeldige raamovereenkomst is in de zin van die laatste bepaling, en na afloop van die vier jaar komt te vervallen.

43 Bijgevolg moet het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk worden verklaard.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

44 De verwijzende rechter verwijst in zijn vragen aan het Hof zowel naar richtlijn 2004/18 als naar richtlijn 2014/24.

*45 In dat verband moet vooraf eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de toepasselijke richtlijn in beginsel die is welke van kracht is op het tijdstip waarop de aanbestedende dienst kiest welk type procedure hij zal volgen en definitief uitmaakt of er voor de gunning van een overheidsopdracht een verplichting bestaat om een voorafgaande oproep tot mededinging te doen. De bepalingen van een richtlijn waarvan de omzettingstermijn na dat moment is verstreken, zijn daarentegen niet van toepassing (zie in die zin arresten van 10 juli 2014, *Impresa Pizzarotti*, C-213/13, EU:C:2014:2067, punt 31, en 7 april 2016, *Partner Apelski Dariusz*, C-324/14, EU:C:2016:214, punt 83).*

46 In de in het hoofdgeding aan de orde zijnde zaak heeft de oorspronkelijke overeenkomst de vorm aangenomen van besluit nr. 828/2011, dat is vastgesteld op 4 november 2011, terwijl richtlijn 2014/24 pas met ingang van 18 april 2016 richtlijn 2004/18 heeft ingetrokken.

*47 Bijgevolg was richtlijn 2004/18 op de datum van de feiten van het hoofdgeding nog steeds toepasselijk, zodat het verzoek om een prejudiciële beslissing moet worden geacht betrekking te hebben op de uitlegging van die richtlijn en niet van richtlijn 2014/24 (zie naar analogie beschikking van 10 november 2016, *Spinosa Costruzioni Generali en Melfi*, C-162/16, niet gepubliceerd, EU:C:2016:870, punt 21).*

48 *Bijgevolg wenst de verwijzende rechter met zijn twee vragen, die samen dienen te worden onderzocht, in wezen te vernemen of artikel 1, lid 5, en artikel 32 van richtlijn 2004/18 aldus moeten worden uitgelegd dat op grond daarvan een raamovereenkomst kan worden gesloten waarin een aanbestedende dienst handelt voor zichzelf en voor andere, specifiek vermelde aanbestedende diensten, die deze raamovereenkomst evenwel zelf niet ondertekenen, en waarin de hoeveelheid prestaties die de niet-ondertekenende aanbestedende diensten kunnen vragen bij de plaatsing van de volgende opdrachten waarin de raamovereenkomst voorziet, niet is bepaald of is bepaald onder verwijzing naar hun normale behoeften.*

Mogelijkheid voor een aanbestedende dienst om te handelen voor zichzelf en voor andere specifiek vermelde aanbestedende diensten, die de raamovereenkomst evenwel niet ondertekenen

49 *Overeenkomstig artikel 32, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/18 worden opdrachten die zijn gebaseerd op een raamovereenkomst gegund volgens procedures die slechts van toepassing zijn tussen de aanbestedende diensten en de ondernemers die oorspronkelijk bij die overeenkomst partij waren.*

50 *Aangezien louter op basis van de bewoordingen van die bepaling niet kan worden uitgemaakt of het vereiste, oorspronkelijk partij te zijn bij de kaderovereenkomst, zowel geldt voor de aanbestedende diensten als voor de ondernemers of alleen voor deze laatste, dient niet uitsluitend met de aldaar gebezigde bewoordingen te rade te worden gegaan, doch ook met de context en de doelstellingen van de betrokken regeling (zie in die zin arrest van 17 november 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punt 12).*

51 *In dat verband dient om te beginnen te worden benadrukt dat artikel 32, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2004/18, gelezen in het licht van overweging 11 ervan, bepaalt dat wanneer een raamovereenkomst wordt gesloten met meerdere opdrachtnemers, de volgende opdrachten worden gegund nadat de partijen bij de raamovereenkomst opnieuw tot mededinging zijn opgeroepen met betrekking tot de nog niet bepaalde voorwaarden. In dezelfde zin verplicht punt 18 onder het opschrift „Aankondiging van overheidsopdrachten” van bijlage VII A bij die richtlijn de aanbestedende dienst die oorspronkelijk partij was bij de raamovereenkomst om het „aantal ondernemers dat zal deelnemen, in voorkomend geval het maximumaantal [...]” te vermelden.*

52 *Uit deze bepalingen volgt dat het vereiste, oorspronkelijk partij te zijn bij de raamovereenkomst, slechts geldt voor de ondernemers, aangezien er geen sprake van kan zijn de aanbestedende diensten zelf tot mededinging op te roepen.*

53 *Deze uitlegging draagt bij aan het waarborgen van het nuttig effect van artikel 1, lid 5, en artikel 32 van richtlijn 2004/18, die met name beogen ervoor te zorgen dat overheidsbestellingen efficiënter worden geplaatst, door het bevorderen – via het gebruik van*

raamovereenkomsten – van gezamenlijke overheidsaankopen teneinde schaalvoordelen te realiseren.

54 *Zoals de advocaat-generaal in punt 62 van zijn conclusie uiteenzet, wordt deze uitlegging daarenboven bevestigd door de bewoordingen van artikel 33, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2014/24, waarin wordt bepaald dat aanbestedingsprocedures in verband met opdrachten op basis van een raamovereenkomst alleen kunnen worden toegepast tussen de aanbestedende diensten die duidelijk daarvoor zijn aangewezen in de oproep tot mededinging of in de uitnodiging tot bevestiging van belangstelling, en de ondernemers die partij waren bij de gesloten raamovereenkomst.*

55 *Uit de voorgaande overwegingen volgt dat artikel 32, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/18 bedoeld is om aan een aanbestedende dienst de mogelijkheid te geven om andere aanbestedende diensten toegang te verlenen tot een raamovereenkomst die hij voornemens is te sluiten met de ondernemers die daarbij oorspronkelijk partij zullen zijn.*

56 *Artikel 32, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/18 vereist dus niet dat een „secundaire” aanbestedende dienst, zoals de ASST Valcamonica in het hoofdgeding, de raamovereenkomst heeft ondertekend om een volgende opdracht te kunnen plaatsen. Het volstaat dat vanaf de datum van ondertekening van de raamovereenkomst blijkt dat een dergelijke aanbestedende dienst eventueel gebruik kan maken van deze overeenkomst, doordat hij in de aanbestedingsdocumenten duidelijk als zodanig is aangewezen middels een uitdrukkelijke vermelding die zowel de „secundaire” aanbestedende dienst zelf als iedere geïnteresseerde ondernemer in kennis stelt van deze mogelijkheid. Deze vermelding kan opgenomen zijn in de raamovereenkomst zelf of in een ander document, zoals een uitbreidingsclausule in het bestek, voor zover is voldaan aan de vereisten van bekendmaking en rechtszekerheid, en dus ook van transparantie.*

Mogelijkheid voor de aanbestedende diensten die een raamovereenkomst niet hebben ondertekend om de hoeveelheid prestaties die bij de plaatsing van de volgende opdrachten kan worden gevraagd, niet te bepalen of te bepalen onder verwijzing naar hun normale behoefte

57 *Uit artikel 1, lid 5, van richtlijn 2004/18 blijkt dat een raamovereenkomst tot doel heeft gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijs en, in voorkomend geval, de beoogde hoeveelheid.*

58 *Uit de bijwoordelijke bepaling „in voorkomend geval” zou kunnen worden afgeleid dat de vermelding van de hoeveelheid prestaties waarop de raamovereenkomst betrekking zal hebben, slechts facultatief is.*

59 *Deze uitlegging is evenwel onjuist.*

60 *Ten eerste blijkt uit een aantal andere bepalingen van richtlijn 2004/18 dat de raamovereenkomst van bij het begin de maximale hoeveelheid leveringen of diensten moet*

vaststellen waarop de volgende opdrachten betrekking kunnen hebben. In het bijzonder bepaalt artikel 9, lid 9, van die richtlijn, waarin met name is uiteengezet hoe de geraamde waarde van raamovereenkomsten moet worden berekend, dat moet worden uitgegaan van de geraamde maximale waarde, exclusief btw, van alle voor de totale duur van die overeenkomst voorgenomen opdrachten. Ook punt 6, onder c) („Overheidsopdrachten voor diensten”), dat is opgenomen onder het opschrift „Aankondiging van overheidsopdrachten” van bijlage VII A bij richtlijn 2004/18, vereist dat de aankondiging van de overheidsopdracht die verband houdt met een dergelijke overeenkomst, voor de gehele looptijd van de raamovereenkomst de totale geraamde waarde van de diensten vermeldt alsook, voor zover mogelijk, de waarde en frequentie van de te plaatsen opdrachten. Zoals de Commissie in wezen betoogt, en zoals de advocaat-generaal in punt 78 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is de aanbestedende dienst die van in het begin partij is bij de raamovereenkomst, bij de bepaling van de waarde en de frequentie van elk van de volgende te plaatsen opdrachten weliswaar slechts gehouden tot een middelenverplichting, maar moet hij absoluut de totale hoeveelheid prestaties preciseren die de volgende opdrachten kunnen omvatten.

61 Ten tweede moeten overeenkomstig artikel 32, lid 3, van richtlijn 2004/18, als er een raamovereenkomst is gesloten met één enkele ondernemer, de op die raamovereenkomst gebaseerde opdrachten worden gegund volgens de in de raamovereenkomst gestelde voorwaarden. Hieruit volgt dat de aanbestedende dienst die oorspronkelijk partij is bij de raamovereenkomst, zich slechts tot een bepaalde hoeveelheid kan verbinden, zowel voor eigen rekening als voor rekening van de potentiële aanbestedende diensten die duidelijk in die overeenkomst zijn aangewezen, en dat, zodra die hoeveelheid is bereikt, die overeenkomst geen effect meer sorteert.

62 Ten derde kan deze uitlegging de naleving van de fundamentele beginselen voor het plaatsen van overheidsopdrachten waarborgen, die van toepassing zijn wanneer overeenkomstig artikel 32, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2004/18 een raamovereenkomst wordt gesloten. De raamovereenkomst valt immers algemeen gesproken onder het begrip „overheidsopdracht” aangezien zij de diverse opdrachten waarop zij betrekking heeft, tot een geheel verenigt (zie in die zin arresten van 4 mei 1995, Commissie/Griekenland, C-79/94, EU:C:1995:120, punt 15; 29 november 2007, Commissie/Italië, C-119/06, niet gepubliceerd, EU:C:2007:729, punt 43, en 11 december 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 36).

63 Zowel de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie als het daaruit voortvloeiende transparantiebeginsel (zie in die zin arrest van 17 december 2015, UNIS en Beaudout Père et Fils, C-25/14 en C-26/14, EU:C:2015:821, punt 38) impliceren dat alle voorwaarden en modaliteiten van de gunningsprocedure in de aankondiging van de opdracht of in het bestek worden geformuleerd op een duidelijke, precieze en ondubbelzinnige wijze zodat, in de eerste plaats, alle behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijvers de juiste draagwijdte ervan kunnen begrijpen en zij deze op dezelfde manier kunnen interpreteren en, in de tweede plaats, de aanbestedende dienst in staat is om metterdaad na te gaan of de offertes van de inschrijvers beantwoorden aan de criteria die op de betrokken

opdracht van toepassing zijn (zie in dit verband het arrest van 13 juli 2017, Ingsteel en Metrostav, C-76/16, EU:C:2017:549, punt 34).

64 *De met name in artikel 2 van richtlijn 2004/18 neergelegde beginselen van transparantie en gelijke behandeling van de ondernemers die interesse hebben in de sluiting van de raamovereenkomst, zouden immers in het gedrang komen indien de aanbestedende dienst die oorspronkelijk partij is bij de raamovereenkomst, de totale hoeveelheid waarop de raamovereenkomst betrekking heeft, niet specificiert.*

65 *De transparantieverplichting dringt zich des te meer op daar de aanbestedende diensten bij een volgende opdracht ingevolge artikel 35, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2004/18 niet verplicht zijn om een aankondiging betreffende de resultaten van de gunning van elke op de overeenkomst gebaseerde opdracht toe te zenden.*

66 *Zou de aanbestedende dienst die oorspronkelijk partij is bij de raamovereenkomst niet verplicht zijn om van meet af aan opgave te doen van de maximumhoeveelheid en het maximumbedrag van de diensten waarop de overeenkomst betrekking heeft, dan zou de sluiting van de overeenkomst voorts kunnen worden gebruikt om een opdracht kunstmatig op te splitsen en zo onder de in richtlijn 2004/18 vastgestelde drempels te blijven, hetgeen ingevolge artikel 9, lid 3, van richtlijn 2004/18 verboden is.*

67 *Zelfs indien een verwijzing naar de normale behoeften van de in de raamovereenkomst duidelijk aangewezen aanbestedende diensten voldoende duidelijk kan zijn voor nationale ondernemers, kan bovendien niet worden aangenomen dat dit noodzakelijkerwijs ook geldt voor een in een andere lidstaat gevestigde ondernemer.*

68 *Wanneer de totale hoeveelheid van de diensten die deze normale behoeften vertegenwoordigen welbekend is, zou het ten slotte geen enkel probleem mogen vormen om deze in de raamovereenkomst zelf of in een ander openbaar gemaakt document, zoals het bestek, te vermelden en om er zo voor te zorgen dat de beginselen van transparantie en gelijke behandeling volledig in acht worden genomen.*

69 *In de vierde plaats geeft de verplichting voor de aanbestedende dienst die oorspronkelijk partij is bij de raamovereenkomst om in die overeenkomst de hoeveelheid en het bedrag van de daaronder vallende diensten te specificeren, uitvoering aan het in artikel 32, lid 2, vijfde alinea, van richtlijn 2004/18 neergelegde verbod van oneigenlijk gebruik van raamovereenkomsten en van gebruik ervan om de mededinging te hinderen, te beperken of te vervalsen.*

70 *Bijgevolg moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 1, lid 5, en artikel 32, lid 2, vierde alinea, van richtlijn 2004/18 aldus moeten worden uitgelegd dat:*

— *een aanbestedende dienst voor zichzelf kan handelen, alsook voor andere duidelijk aangewezen aanbestedende diensten die niet rechtstreeks partij bij een raamovereenkomst*

zijn, mits de vereisten van openbaarheid en rechtszekerheid en bijgevolg van transparantie in acht worden genomen, en

– *het uitgesloten is dat aanbestedende diensten die deze raamovereenkomst niet hebben ondertekend, de hoeveelheid prestaties die kan worden verlangd bij het plaatsen van opdrachten op grond van deze raamovereenkomst niet vaststellen dan wel vaststellen onder verwijzing naar hun normale behoeften, omdat anders inbreuk wordt gemaakt op de beginselen van transparantie en gelijke behandeling van de ondernemers die interesse hebben in de sluiting van die raamovereenkomst.*

Kosten

71 *Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.*

Het Hof (Achtste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 1, lid 5, en artikel 32, lid 2, vierde alinea, van richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten moeten aldus worden uitgelegd dat:

– ***een aanbestedende dienst voor zichzelf kan handelen, alsook voor andere duidelijk aangewezen aanbestedende diensten die niet rechtstreeks partij bij een raamovereenkomst zijn, mits de vereisten van openbaarheid en rechtszekerheid en bijgevolg van transparantie in acht worden genomen, en***

– ***het uitgesloten is dat aanbestedende diensten die deze raamovereenkomst niet hebben ondertekend, de hoeveelheid prestaties die kan worden verlangd bij het plaatsen van opdrachten op grond van deze raamovereenkomst niet vaststellen dan wel vaststellen onder verwijzing naar hun normale behoeften, omdat anders inbreuk wordt gemaakt op de beginselen van transparantie en gelijke behandeling van de ondernemers die interesse hebben in de sluiting van die raamovereenkomst.***

Toetreden tot een bestaand raamcontract? Het Hof van Justitie verduidelijkt de mogelijkheden (Lydian 12 februari 2019)

In zijn hiervoor weergegeven arrest van 19 december 2018 (zaak C-216/17) bevestigt het Hof van Justitie het principe dat een aanbestedende overheid niet *post factum* kan toetreden tot een bestaande raamovereenkomst, gesloten door een andere aanbesteder, tenzij deze **toetreding van in het begin is voorzien** in de opdrachtdocumenten.

Het Hof verduidelijkt daarbij dat een aanbestedende overheid **de totale hoeveelheid waarop de raamovereenkomst betrekking heeft, moet vermelden** in de opdrachtdocumenten. De (voorziene) latere toetreding moet dus gepaard gaan met een raming van de door de toetredende aanbestedende overheid onder de raamovereenkomst beoogde bestellingen. **Bij een overschrijden** van de initieel geraamde hoeveelheid, is er mogelijks sprake van een **(wezenlijke) wijziging** van de raamovereenkomst.

Aanbesteders die later nieuwe aanbestedende overheden willen toelaten tot hun raamovereenkomst moeten erover waken dat de opdrachtdocumenten

- (i) duidelijk vermelden wie er nog kan toetreden tot het raamcontract en
- (ii) (ii) een raming bevatten van de *totale* hoeveelheid die kan worden afgeroepen onder het raamcontract (incl. toekomstige partijen).

Hoewel dit arrest kadert in de zgn. klassieke sectoren, lijkt eenzelfde principe toepasbaar in de zgn. speciale sectoren, waar de aangehaalde beginselen van gelijke behandeling, eerlijke mededinging en transparantie eveneens toepassing vinden.

Hieronder worden de uitgangspunten van het arrest nader uiteengezet.

A. Verbod op latere toetreding door aanbestedende overheden tot de raamovereenkomst, tenzij voorzien in de opdrachtdocumenten.

Onder de eerdere Wet Overheidsopdrachten van 15 juni 2006 bestond er geen uitdrukkelijk verbod voor aanbestedende overheden om na contractsluiting toe te treden tot (bestaande) raamovereenkomsten, geplaatst door andere aanbestedende overheden, zonder dat dit uitdrukkelijk was voorzien in de opdrachtdocumenten onderliggend aan de raamovereenkomst.

De Belgische rechtsleer was er evenwel als de kippen bij om erop te wijzen dat dergelijke *post factum* toetreding moeilijk bestaanbaar was met de beginselen van eerlijke mededinging, transparantie en gelijke behandeling van de inschrijvers.

Deze doctrinale zienswijze wordt nu bevestigd door het Hof van Justitie in zijn arrest van 19 december 2018.

In deze zaak voorzag een raamovereenkomst voor diensten van behandeling, inzameling en verwerking van afval in een uitbreidingsclausule, die toeliet dat één of meerdere van de in de clausule vermelde aanbestedende overheden beroep deden op de gekozen inschrijver ‘onder dezelfde voorwaarden als die van de betrokken plaatsing’.

Het Hof van Justitie bevestigt vooreerst dat een aanbestedende overheid de raamovereenkomst niet zelf moet hebben ondertekend om toe te treden. Het volstaat dat vanaf de datum van ondertekening van de raamovereenkomst blijkt dat deze aanbestedende overheid eventueel gebruik kan maken van de raamovereenkomst, doordat hij in de opdrachtdocumenten duidelijk als zodanig is aangewezen en dit middels een uitdrukkelijke vermelding, die toelaat de betrokken aanbestedende overheid én de deelnemers aan de plaatsingsprocedure kennis te nemen van de mogelijkheid tot toetreding. Deze vermelding kan opgenomen zijn in de raamovereenkomst zelf of in een ander document, zoals een uitbreidingsclausule in het bestek.

De huidige Wet Overheidsopdrachten van 17 juni 2016 bevestigt deze rechtspraak in zijn artikel 43 §1, tweede lid:

“Opdrachten die gebaseerd zijn op een raamovereenkomst kunnen alleen worden geplaatst tussen enerzijds een aanbestedende overheid of aanbestedende overheden die duidelijk is aangewezen in de oproep tot mededinging of in de uitnodiging tot bevestiging van de belangstelling en anderzijds een of meerdere ondernemers die partij zijn bij de gesloten raamovereenkomst.”

In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat van meet af aan duidelijk moet worden aangegeven in de opdrachtdocumenten welke aanbestedende overheden partij zijn bij de raamovereenkomst en dit door vermelding bij naam of met gebruik van andere middelen, zoals een verwijzing naar een bepaalde categorie van aanbestedende overheden binnen een duidelijk afgebakend geografisch gebied.

Dat deze vereiste niet altijd zeer transparant wordt ingevuld in de praktijk, blijkt uit bestekclausules die verwijzen naar de (mogelijke) latere toetreding van instellingen die “afhangen” van de aanbesteder of die “ermee verwant” zijn. De vraag rijst of hiermee is tegemoetgekomen aan voormelde wettelijke vereiste.

B. De totale hoeveelheid waarop de raamovereenkomst betrekking heeft, inclusief toekomstige partijen, moet worden gespecificeerd in de opdrachtdocumenten.

In het hier besproken arrest oordeelde het Hof van Justitie verder dat de beginselen van transparantie en gelijke behandeling vereisen dat aanbestedende overheden die later aansluiten bij een bestaande raamovereenkomst, de hoeveelheid prestaties die door hen kunnen worden verlangd bij het plaatsen van opdrachten onder de raamovereenkomst, op voorhand moeten vaststellen.

Hoewel de aanbestedende overheid slechts gehouden is tot een middelenverbintenis bij de bepaling van de waarde en de frequentie van de individuele opdrachten te plaatsen

onder de raamovereenkomst, moet hij immers in de opdrachtdocumenten de totale hoeveelheid prestaties preciseren die deze individuele opdrachten kunnen omvatten.

Dit is logisch, aldus het Hof, aangezien de aanbestedende overheid op voorhand moet bepalen wat de waarde van de raamovereenkomst is, teneinde de toepasselijke bekendmakingsregel te kennen. Bij de raming van deze waarde zal de overheid moeten rekening houden met alle voor de totale duur van de raamovereenkomst voorgenomen bestellingen, inclusief deze van de (mogelijks) later betrokken overheden.

Deze transparantie acht het Hof des te belangrijker, nu de aanbesteders niet verplicht zijn het resultaat van de gunning van de bestellingen op basis van de raamovereenkomst te publiceren. Er moet worden vermeden, dixit het Hof, dat de raamovereenkomst zou worden gebruikt om de mededinging te hinderen, te beperken of te vervalsen.

Het is daarbij niet voldoende om deze hoeveelheid vast te stellen onder de loutere verwijzing naar de ‘normale behoeften’ van de toetreders. Het Hof oordeelt dat de verwijzing naar deze normale behoeften weliswaar voldoende duidelijk kan zijn voor nationale ondernemers, maar dit geldt niet noodzakelijk voor buitenlandse ondernemers.

De vraag rijst op welke praktische wijze aanbestedende overheden deze verplichting zullen kunnen invullen, wanneer zij gebruik maken van zeer ruime uitbreidingsclausules (zoals hierboven aangehaald). In dergelijke gevallen is het immers schier onmogelijk in te schatten wat de behoeften zullen zijn van de “verbonden” of “verwante” aanbestedende overheden.

Moet de aankondiging van een opdracht voor een raamovereenkomst de maximale waarde of hoeveelheid vermelden

Het Europees Hof van Justitie (Vierde Kamer) heeft zich op 17 juni 2021 een tweede maal uitgesproken over deze materie

„Prejudiciële verwijzing – Overheidsopdrachten – Raamovereenkomst – Richtlijn 2014/24/EU – Artikel 5, lid 5 – Artikel 18, lid 1 – Artikelen 33 en 49 – Bijlage V, deel C, punten 7, 8 en 10 – Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1986 – Bijlage II, rubrieken II.1.5 en II.2.6 – Procedures voor het plaatsen van opdrachten – Verplichting om in de aankondiging van de opdracht of het bestek enerzijds de geraamde hoeveelheid of waarde en anderzijds de maximumhoeveelheid of -waarde te vermelden van de leveringen die op grond van een raamovereenkomst moeten worden verricht – Beginselen van gelijke behandeling en transparantie – Richtlijn 89/665/EEG – Artikel 2 quinquies, lid 1 – Beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten – Onverbindendheid van de overeenkomst – Daarvan uitgesloten”

In zaak C-23/20, betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de *Klagenævn for Udbud* (commissie voor aanbestedingsgeschillen, Denemarken) bij beslissing van 16 januari 2020, ingekomen bij het Hof op 17 januari 2020, wijst HET HOF (Vierde kamer), het navolgende **Arrest**:

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 18, lid 1, en de artikelen 33 en 49 van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG (PB 2014, L 94, blz. 65, met rectificatie in PB 2015, L 184, blz. 31), alsook van punt 7 en punt 10, onder a), van deel C van bijlage V bij deze richtlijn, en van artikel 2 quinquies, lid 1, onder a), van richtlijn 92/13/EEG van de Raad van 25 februari 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de communautaire voorschriften inzake de procedures voor het plaatsen van opdrachten door diensten die werkzaam zijn in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie (PB 1992, L 76, blz. 14), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 (PB 2014, L 94, blz. 1) (hierna: „richtlijn 92/13”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen *Simonsen & Weel A/S* enerzijds en de *Region Nordjylland* (regio Noord-Jutland, Denemarken) en de *Region Syddanmark* (regio Zuid-Denemarken, Denemarken) (hierna samen: „regio's”) anderzijds over de beslissing van de regio's om een raamovereenkomst te sluiten met *Nutricia A/S*.

Toepasselijke bepalingen *Unierecht* Richtlijn 2014/24

- 3 In de overwegingen 59 tot en met 62 van richtlijn 2014/24 staat te lezen:

„(59) Op de aanbestedingsmarkten van de Unie komt het steeds vaker voor dat aanbestedende diensten de vraag bundelen om schaalvoordelen zoals lagere

prijzen en transactiekosten te verkrijgen, en om het aanbestedingsmanagement te verbeteren en te professionaliseren. Dit kan worden bereikt door bundeling van de aankopen, in de vorm van samenvoeging van aanbestedende diensten of bundeling naar volume en waarde van in de tijd gespreide opdrachten. Het samenvoegen en centraliseren van aankopen moet echter nauwlettend worden gevolgd om buitensporige concentratie van kopersmacht en collusie te voorkomen en om de transparantie en concurrentie alsmede de kansen op markttoegang voor het [midden- en kleinbedrijf] te behouden.

(60) Raamovereenkomsten worden in Europa algemeen gebruikt en als een efficiënte aanbestedingstechniek beschouwd. Deze techniek moet dan ook grotendeels ongewijzigd worden gehandhaafd. Ten aanzien van bepaalde aspecten is echter meer duidelijkheid nodig, in het bijzonder de regel dat raamovereenkomsten niet mogen worden gebruikt door aanbestedende diensten die daar zelf niet in worden vermeld. Daarom moet van meet af aan duidelijk worden aangegeven welke aanbestedende diensten partij zijn bij een specifieke raamovereenkomst, hetzij door vermelding bij naam of met andere middelen, zoals verwijzing naar een bepaalde categorie aanbestedende diensten binnen een duidelijk afgebakend geografisch gebied, zodat de betrokken aanbestedende diensten ondubbelzinnig en gemakkelijk aan te duiden zijn. Evenzo mag een bestaande raamovereenkomst niet openstaan voor nieuwe ondernemers. [...]

(61) De aanbestedende diensten moeten extra ruimte krijgen bij de aankoop in het kader van raamovereenkomsten die zijn aangegaan met meer dan één ondernemer en waarin alle modaliteiten zijn opgenomen.

[...] Raamovereenkomsten mogen niet oneigenlijk worden gebruikt of worden gebruikt om de mededinging te verhinderen, te beperken of te vervalsen. De aanbestedende diensten mogen op grond van deze richtlijn niet verplicht zijn om onder een raamovereenkomst vallende werken, leveringen of diensten, volgens deze raamovereenkomst aan te besteden.

(62) Bovendien moet worden bepaald dat opdrachten op grond van een raamovereenkomst weliswaar worden gegund voor het einde van de looptijd van die raamovereenkomst, maar dat de looptijd van de afzonderlijke opdrachten bij een raamovereenkomst niet samen hoeft te vallen met de looptijd van die raamovereenkomst zelf, doch al naargelang van de behoefte korter of langer zou kunnen zijn. [...]

Verduidelijkt moet ook worden dat er zich uitzonderlijke gevallen zouden kunnen voordoen waarin de looptijd van raamovereenkomsten meer dan vier jaar mag bedragen. Die gevallen, die afdoende gemotiveerd moeten worden, met name op grond van het voorwerp van de raamovereenkomst, kunnen zich bijvoorbeeld voordoen wanneer de ondernemers over apparatuur moeten beschikken met een afschrijvingstermijn van meer dan vier jaar en die gedurende de gehele looptijd van de raamovereenkomst altijd beschikbaar moet zijn.”

- 4 Artikel 5 („Methoden voor de berekening van de geraamde waarde van een opdracht”) van deze richtlijn bepaalt in lid 5:

„Bij de berekening van de waarde van een raamovereenkomst of een dynamisch aankoopstelsel wordt **uitgegaan van de geraamde maximale waarde**, exclusief [belasting over de toegevoegde waarde (btw)], **van alle voor de totale duur** van de overeenkomst of het dynamisch aankoopstelsel voorgenomen opdrachten.”

- 5 Artikel 18 („Aanbestedingsbeginselen”) van die richtlijn bepaalt in lid 1, eerste alinea:

„Aanbestedende diensten behandelen ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze en handelen op een transparante en proportionele wijze.”

- 6 Artikel 33 („Raamovereenkomsten”) van richtlijn 2014/24 luidt:

„1. Aanbestedende diensten kunnen raamovereenkomsten sluiten, mits zij de in deze richtlijn voorgeschreven procedures toepassen.

Een raamovereenkomst is een overeenkomst tussen één of meer aanbestedende diensten en één of meer ondernemers met het doel voor een bepaalde periode de voorwaarden inzake te gunnen opdrachten vast te leggen, met name wat de prijs en, in voorkomend geval, de beoogde hoeveelheid betreft.

De looptijd van een raamovereenkomst mag niet langer zijn dan vier jaar, behalve in uitzonderingsgevallen die naar behoren gemotiveerd zijn, met name op grond van het voorwerp van de raamovereenkomst.

2. Opdrachten die gebaseerd zijn op een raamovereenkomst, worden gegund volgens de in dit lid en de leden 3 en 4 voorgeschreven procedures.

In opdrachten die op een raamovereenkomst zijn gebaseerd, mogen in geen geval wezenlijke wijzigingen worden aangebracht met betrekking tot de in de raamovereenkomst gestelde voorwaarden, met name in het in lid 3 bedoelde geval.

3. Als er een raamovereenkomst met één enkele ondernemer wordt gesloten, worden de op die raamovereenkomst gebaseerde opdrachten gegund volgens de in de raamovereenkomst gestelde voorwaarden.

- 7 Artikel 49 („Aankondigingen van opdrachten”) van deze richtlijn bepaalt:

„Aankondigingen van opdrachten worden voor alle procedures gebruikt als oproep tot mededinging, onverminderd artikel 26, lid 5, tweede alinea, en artikel 32. Die aankondigingen van opdrachten bevatten de informatie als vermeld in bijlage V, deel C, en worden bekendgemaakt overeenkomstig artikel 51.”

- 8 Artikel 53 („Elektronische beschikbaarheid van aanbestedingsstukken”) van die richtlijn bepaalt in lid 1, eerste alinea:

„De aanbestedende diensten bieden met elektronische middelen kosteloze, rechtstreekse en volledige toegang tot de aanbestedingsstukken vanaf de datum van

bekendmaking van een aankondiging overeenkomstig artikel 51 of vanaf de datum waarop een uitnodiging tot bevestiging van belangstelling is verzonden. De tekst van de aankondiging of van deze uitnodiging tot bevestiging van belangstelling vermeldt het internetadres waar deze aanbestedingsstukken toegankelijk zijn.”

- 9 In artikel 72 („Wijziging van opdrachten gedurende de looptijd”) van richtlijn 2014/24 is het volgende opgenomen:

„1. Opdrachten en raamovereenkomsten kunnen in overeenstemming met deze richtlijn zonder nieuwe aanbestedingsprocedure worden gewijzigd in de volgende gevallen:

- e) indien de wijzigingen, ongeacht de waarde ervan, niet wezenlijk zijn in de zin van lid 4.

De aanbestedende diensten die in de onder de punten b) en c) van dit lid genoemde gevallen een opdracht hebben gewijzigd, doen hiervan mededeling in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Een dergelijke mededeling bevat de in bijlage V, deel G, bedoelde informatie en wordt bekendgemaakt overeenkomstig artikel 51.

4. Een wijziging van een opdracht of een raamovereenkomst tijdens de looptijd wordt als wezenlijk beschouwd in de zin van lid 1, onder e), wanneer de opdracht of raamovereenkomst hierdoor materieel verschilt van de oorspronkelijke opdracht of raamovereenkomst. Onverminderd de leden 1 en 2 wordt een wijziging geacht wezenlijk te zijn wanneer aan één of meer van de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) de wijziging voorziet in voorwaarden die, als zij deel van de aanvankelijke aanbestedingsprocedure hadden uitgemaakt, de toelating van andere dan de aanvankelijk geselecteerde gegadigden en de gunning van de opdracht aan een andere inschrijver mogelijk zouden hebben gemaakt dan wel bijkomende deelnemers aan de aanbestedingsprocedure zouden hebben aangetrokken;
- b) de wijziging verandert het economische evenwicht van de opdracht of de raamovereenkomst ten gunste van de opdrachtnemer op een wijze die niet is voorzien in de oorspronkelijke opdracht of raamovereenkomst;
- c) de wijziging leidt tot een aanzienlijke verruiming van het toepassingsgebied van de opdracht of raamovereenkomst;
- d) een nieuwe aannemer in de plaats is gekomen van de aannemer aan wie de aanbestedende dienst de opdracht aanvankelijk had gegund in andere dan de in lid 1, onder d), genoemde gevallen.

5. Voor andere wijzigingen dan de in de leden 1 en 2 genoemde wijzigingen die tijdens de looptijd van een overheidsopdracht of een raamovereenkomst dienen te worden aangebracht, is een nieuwe aanbestedingsprocedure overeenkomstig deze richtlijn nodig.”

- 10 Artikel 91 van deze richtlijn is als volgt verwoord:

„Richtlijn 2004/18/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB 2004, L 134, blz. 114)] wordt ingetrokken met ingang van 18 april 2016.

Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn gelden als verwijzingen naar de onderhavige richtlijn en worden gelezen volgens de concordantietabel....”

- 11 Bijlage V bij die richtlijn geeft een opsomming van de „inlichtingen die in aankondigingen moeten worden opgenomen”. Deel B van deze bijlage bevat een lijst met de „inlichtingen die in vooraankondigingen moeten worden opgenomen (als bedoeld in artikel 48)”. Titel II van dat deel geeft een overzicht van de „aanvullende inlichtingen die moeten worden verstrekt wanneer de aankondiging dient als oproep tot mededinging (artikel 48, lid 2)”.
- 12 Die inlichtingen omvatten onder meer de in punt 7 van titel II vermelde informatie, namelijk:

„Geraamde totale omvang van de opdracht(en) voor zover al bekend; indien de opdracht in percelen is verdeeld, moet deze informatie voor elk perceel worden verstrekt.”
- 13 Deel C van bijlage V geeft een overzicht van de „inlichtingen die in aankondigingen van opdrachten moeten worden opgenomen (als bedoeld in artikel 49)”:
 2. E-mail- of internetadres waar de aanbestedingsstukken vrij, rechtstreeks, volledig en gratis toegankelijk zijn.
 5. CPV-codes. Indien de opdracht in percelen is verdeeld, moet deze informatie voor elk perceel worden verstrekt.
 7. Beschrijving van de aanbesteding: aard en omvang van werken, aard en hoeveelheid of waarde van leveringen, aard en omvang van diensten. Indien de opdracht in percelen is verdeeld, moet deze informatie voor elk perceel worden verstrekt. Indien van toepassing, beschrijving van eventuele opties.
 8. Geraamde totale orde van grootte van de opdracht/opdrachten; indien de opdracht in percelen is verdeeld, moet deze informatie voor elk perceel worden verstrekt.
 10. Tijd voor de levering van leveringen, werken of diensten en, voor zover mogelijk, looptijd van de opdracht.
 - a) In geval van raamovereenkomsten, beoogde looptijd van de raamovereenkomst, in voorkomend geval, onder vermelding van de redenen voor een looptijd van meer dan vier jaar; voor zover mogelijk, vermelding van waarde of orde van grootte en frequentie van de te gunnen opdrachten, aantal ondernemers dat zal deelnemen, en in voorkomend geval het maximumaantal.

- 14 Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1986 van de Commissie van 11 november 2015 tot vaststelling van standaardformulieren voor de bekendmaking van aankondigingen op het gebied van overheidsopdrachten en tot intrekking van uitvoeringsverordening (EU) nr. 842/2011 (PB 2015, L 296, blz. 1) bevat in bijlage II een standaardformulier met daarop de verschillende rubrieken die een aanbestedende dienst of een aanbestedende instantie – naargelang van het geval – kan of moet invullen.
- 15 Afdeling II („Voorwerp”) van dit formulier maakt een onderscheid tussen de „omvang van de aanbesteding” en de „beschrijving” ervan.
- 16 Een van de rubrieken betreffende de omvang van de aanbesteding is rubriek II.1.5, met als opschrift „Geraamde totale waarde”. Deze rubriek verwijst naar voetnoot 2 van het formulier, waarin enkel de bijwoordelijke bepaling „indien van toepassing” wordt vermeld. In deze rubriek moet de aanbestedende dienst of instantie de waarde zonder btw van de opdracht en de daartoe gebruikte munt vermelden, waarbij „[het] in het geval van raamovereenkomsten of dynamische aankoopssystemen [gaat om de] geraamde totale maximumwaarde voor de gehele looptijd van de raamovereenkomst of het dynamische aankoopstelsel”.
- 17 Een van de rubrieken betreffende de beschrijving van de opdracht is rubriek II.2.1, waar de „benaming” van de aanbesteding moet worden vermeld. Deze rubriek bevat een onderverdeling genaamd „Perceel nr.”, waaraan eveneens een voetnoot nr. 2 – „indien van toepassing” – is toegevoegd.
- 18 Rubriek II.2.6, heeft als opschrift „Geraamde waarde” en bepaalt dat de aanbestedende dienst of instantie de waarde zonder btw van de aanbesteding en de daartoe gebruikte munt moet vermelden, en dat het „in het geval van raamovereenkomsten of dynamische aankoopssystemen [gaat om] de geraamde totale maximumwaarde voor de gehele looptijd van dit perceel”.

Richtlijn 89/665

- 19 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 (PB 1989, L 395, blz. 33), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/23 (hierna: „richtlijn 89/665”), is van toepassing op de feiten van het hoofdgeding, aangezien de datum voor omzetting van richtlijn 2014/23 is verstreken op 18 april 2016.
- 20 De oorspronkelijke versie van richtlijn 89/665 was eerder al gewijzigd bij richtlijn 2007/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 (PB 2007, L 335, blz. 31). De overwegingen 13, 14 en 17 van richtlijn 2007/66 luiden als volgt:

„(13) Ter bestrijding van de onwettige onderhandse gunning van opdrachten, die het Hof van Justitie als een zeer ernstige schending van het [Unie]aankooprecht door een aanbestedende dienst heeft gekwalificeerd, dient in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende

sancties te worden voorzien. Door onwettige onderhandse gunning tot stand gekomen overeenkomsten moeten derhalve in beginsel als onverbindend worden beschouwd. Een overeenkomst behoort niet automatisch onverbindend te worden, doch dient door een onafhankelijke beroepsinstantie onverbindend te worden verklaard of [deze onverbindendheid dient] het gevolg te zijn van een besluit van een onafhankelijke beroepsinstantie.

- (14) Onverbindendheid is de meest doeltreffende manier om de mededinging te herstellen en nieuwe zakelijke kansen te creëren voor bedrijven waaraan op een onwettige manier de mogelijkheid tot mededinging is ontnomen. Onderhandse gunning in de zin van deze richtlijn dient alle gunningen te omvatten van opdrachten zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging van de opdracht in het *Publicatieblad van de Europese Unie* in de zin van richtlijn [2004/18]. Dit komt overeen met een procedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging in de zin van richtlijn 2004/17/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (PB 2004, L 134, blz. 1)].
- (17) Een beroepsprocedure dient op zijn minst toegankelijk te zijn voor eenieder die belang heeft of heeft gehad bij de gunning van een bepaalde opdracht en die door een beweerde inbreuk is of dreigt te worden geschaad.”

21 Artikel 1 („Toepassingsgebied en beschikbaarheid van beroepsprocedures”) van richtlijn 89/665 bepaalt in lid 1:

„Deze richtlijn is van toepassing op opdrachten als bedoeld in richtlijn [2014/24] tenzij deze opdrachten overeenkomstig de artikelen 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17 en 37 van die richtlijn worden uitgesloten.

Tot de opdrachten in de zin van deze richtlijn behoren overheidsopdrachten, raamovereenkomsten, concessies voor werken en diensten en dynamische aankoopssystemen.

De lidstaten nemen met betrekking tot opdrachten die binnen de werkingssfeer van richtlijn [2014/24] of richtlijn [2014/23] vallen, de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat tegen door de aanbestedende diensten genomen besluiten op doeltreffende wijze en vooral zo snel mogelijk beroep kan worden ingesteld overeenkomstig de artikelen 2 tot en met 2 septies van deze richtlijn, op grond van het feit dat door die besluiten het Unierecht inzake overheidsopdrachten of de nationale voorschriften waarin dat Unierecht is omgezet, geschonden zijn.”

22 Artikel 2 quinquies („Onverbindendheid”) van richtlijn 89/665 bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zorgen ervoor dat een overeenkomst door een beroepsinstantie die onafhankelijk is van de aanbestedende dienst onverbindend wordt verklaard of dat de onverbindendheid van de overeenkomst het gevolg is van een besluit van zulke onafhankelijke beroepsinstantie, in de volgende gevallen:

- a) indien de aanbestedende dienst een opdracht heeft gegund zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging van de opdracht in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, zonder dat dit op grond van richtlijn [2014/24] of richtlijn [2014/23] is toegestaan;

Richtlijn 92/13

- 23 Artikel 1 („Toepassingsgebied en beschikbaarheid van beroepsprocedures”) van richtlijn 92/13 bepaalt in lid 1, eerste en tweede alinea:

„Deze richtlijn is van toepassing op opdrachten als bedoeld in richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad [van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van richtlijn 2004/17/EG (PB 2014, L 94, blz. 243)] tenzij deze opdrachten overeenkomstig de artikelen 18 tot en met 24, [de] artikelen 27 tot en met 30, artikel 34 of [artikel]55 van die richtlijn zijn uitgesloten.

Tot de opdrachten in de zin van deze richtlijn behoren opdrachten voor leveringen, werken en diensten, concessies voor werken en concessies voor diensten, raamovereenkomsten en dynamische aankoopssystemen.”

- 24 De bewoordingen van artikel 2 quinquies, lid 1, onder a), van richtlijn 92/13 zijn vergelijkbaar met die van artikel 2 quinquies, lid 1, onder a), van richtlijn 89/665.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 32 De regio's hebben bij aankondiging van een opdracht van 30 april 2019 een openbare aanbestedingsprocedure in de zin van richtlijn 2014/24 uitgeschreven met het oog op de sluiting van een vierjarige raamovereenkomst tussen de Region Nordjylland en één enkele ondernemer voor de aankoop van apparatuur voor sondevoeding ten behoeve van instellingen en patiënten die thuiszorg ontvangen.
- 33 In de aankondiging van de opdracht heette het dat de Region Syddanmark slechts „naar optie” zou deelnemen en dat de gegadigden een offerte moesten indienen voor „alle onderdelen van de opdracht”.
- 34 Bovendien bevatte deze aankondiging geen informatie over de geraamde waarde van de opdracht in verband met de raamovereenkomst voor de Region Nordjylland of de optie voor de Region Syddanmark, en evenmin over de maximumwaarde van de raamovereenkomsten of de geraamde of maximale hoeveelheid van de krachtens de raamovereenkomsten aan te kopen producten.
- 35 Zoals immers blijkt uit bijlage 3 bij die aankondiging, zijn de „vermelde ramingen en verwachte verbruiksvolumes [...] uitsluitend gebaseerd op de prognoses van de aanbestedende dienst wat betreft het gebruik van het materiaal waarop de opdracht betrekking heeft. De aanbestedende dienst verbindt zich er dus niet toe om krachtens de raamovereenkomst een bepaalde hoeveelheid leveringen in ontvangst te nemen of voor een bepaald bedrag te kopen. Het werkelijke verbruik kan met andere woorden hoger of lager zijn dan geraamd.” Evenmin mocht de

raamovereenkomst als exclusief worden beschouwd, zodat de aanbestedende dienst soortgelijke producten bij andere leveranciers kon kopen met inachtneming van de regels inzake overheidsopdrachten.

- 36 Bij besluit van 9 augustus 2019 hebben de regio's vastgesteld dat de inschrijving van Nutricia de voordeligste was en dat de opdracht aan deze vennootschap werd gegund. Op 19 augustus 2019 heeft Simonsen & Weel bij de Klagenævnen for Udbud (Deense commissie beroep tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld.
- 37 Aangezien deze rechterlijke instantie geen schorsende werking aan dit beroep toekende, heeft de Region Nordjylland met de opdrachtnemer een raamovereenkomst gesloten. De Region Syddanmark heeft de optie waarover zij beschikte niet gelicht.
- 38 Tot staving van haar beroep voert Simonsen & Weel in de eerste plaats aan dat de regio's inbreuk hebben gemaakt op met name artikel 49 van richtlijn 2014/24, de in artikel 18, lid 1, van deze richtlijn neergelegde beginselen van gelijke behandeling en transparantie alsook punt 7 van deel C van bijlage V bij deze richtlijn, door in de aankondiging van de opdracht niet de geraamde hoeveelheid of waarde te vermelden van de op grond van de raamovereenkomst in het hoofdgeding te verrichten leveringen.
- 39 In de tweede plaats hadden de regio's volgens verzoekster moeten aangeven hoeveel producten er maximaal op grond van de raamovereenkomst mochten worden aangekocht of wat de totale maximale waarde van de raamovereenkomst was. Anders zouden zij deze raamovereenkomst kunstmatig kunnen opsplitsen tijdens de hele looptijd ervan, hetgeen in strijd is met de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest van 19 december 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust en Coopservice (C-216/17, supra), aldus Simonsen & Weel.
- 40 Wat het niet vermelden van de geraamde hoeveelheid of waarde betreft, betogen de regio's met name dat de verplichting om een bepaalde hoeveelheid of waarde in de aankondiging van de opdracht te vermelden niet geldt voor raamovereenkomsten. Uit de bewoordingen van artikel 33, lid 1, van richtlijn 2014/24 als zodanig blijkt dat de beoogde geraamde hoeveelheden „in voorkomend geval” kunnen worden vermeld, hetgeen betekent dat een dergelijke vermelding facultatief blijft voor de aanbestedende dienst.
- 41 Aangaande het verzuim om de maximumhoeveelheid producten die krachtens de raamovereenkomst mochten worden aangekocht of de maximale totale waarde van die overeenkomst te vermelden, voeren de regio's aan dat de oplossing van het arrest van 19 december 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust en Coopservice (C-216/17, supra), beperkt is tot omstandigheden waarin een aanbestedende dienst optreedt namens andere aanbestedende diensten die niet rechtstreeks partij zijn bij de raamovereenkomst, wat in het onderhavige geval niet het geval is. Daarenboven volgt uit dat arrest dat de beginselen van transparantie en gelijke behandeling in acht worden genomen wanneer de totale hoeveelheid is vermeld in de raamovereenkomst zelf of in een ander aanbestedingsdocument.

- 42 In het geval van een aanbesteding via een raamovereenkomst is voorts doorslaggevend of deze ook namens andere aanbestedende diensten wordt uitgevoerd, hetgeen ook volgt uit de overwegingen 59 tot en met 62 van richtlijn 2014/24. Het vereiste om een maximumhoeveelheid of -waarde te vermelden, zoals toegelicht in punt 61 van het arrest van 19 december 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust en Coopservice* (C-216/17, EU:C:2018:1034), kan niet worden uitgebreid tot gevallen die niet vergelijkbaar zijn met de omstandigheden die in die zaak aan de orde waren. In casu stellen de regio's dat zij een aanbesteding hebben geopend voor een niet-exclusieve en niet-wederzijds bindende raamovereenkomst en dat zij ten tijde van de uitnodiging tot inschrijving geen kennis hadden van de omvang van de specifieke aankoopbehoeften of van het prijsniveau voor de „individuele contracten”. Bijgevolg waren zij niet in staat om een betrouwbare raming te maken van de waarde van de raamovereenkomst.
- 43 De *Klagenævn for Udbud* vraagt zich derhalve af of de oplossing die is uitgewerkt in het arrest van 19 december 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust en Coopservice* (C-216/17, EU:C:2018:1034), naar analogie kan worden toegepast op het hoofdgeding, gelet op de bijzondere omstandigheden van de zaak die tot dat arrest heeft geleid en op het feit dat richtlijn 2014/24, wat raamovereenkomsten betreft, licht anders is geformuleerd dan richtlijn 2004/18, die op die zaak van toepassing was. Deze instantie heeft met name twijfels over de vraag of een maximum zowel de maximumhoeveelheid als de maximumwaarde moet aangeven voor de producten die in het kader van de raamovereenkomst kunnen worden aangekocht, en of een dergelijk maximum, in voorkomend geval, moet worden vastgelegd „van bij het begin” en dus al moet worden aangegeven in de aankondiging van de opdracht – en derhalve identiek is aan de geraamde waarde – en/of in de aanbestedingsstukken, dan wel of het volstaat dat een maximum eerst in de raamovereenkomst zelf wordt vastgesteld, en dus pas bij het afsluiten van de concurrerende biedprocedure. Ten slotte wenst de verwijzende rechter te vernemen, voor het geval deze maximumgrens door de aanbestedende dienst niet correct is vermeld, of een op grond van artikel 2 quinquies van richtlijn 92/13 gesloten raamovereenkomst volgens die bepaling moet worden gelijkgesteld met een situatie waarin er helemaal geen aankondiging van de opdracht werd bekendgemaakt, en deze o dus als onverbindend moet worden beschouwd.
- 44 In die omstandigheden heeft de *Klagenævn for Udbud* de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) a) Moeten de beginselen van gelijke behandeling en transparantie in artikel 18, lid 1, van richtlijn [2014/24] en het bepaalde in artikel 49 van richtlijn [2014/24], in samenhang met punt 7 en punt 10, onder a), van deel C van bijlage V bij deze richtlijn, aldus worden uitgelegd dat de aankondiging van de opdracht in een geval als het onderhavige informatie moet bevatten over de geraamde hoeveelheid en/of de geraamde waarde van de leveringen die in het kader van de raamovereenkomst waarop de aanbesteding betrekking heeft moeten worden verricht?
- b) Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten bovengenoemde bepalingen dan aldus worden uitgelegd dat de

informatie moet worden vermeld met betrekking tot de raamovereenkomst i) in haar geheel en/of ii) met betrekking tot de oorspronkelijke aanbestedende dienst die zijn voornemen te kennen heeft gegeven om een overeenkomst te sluiten op basis van de uitnodiging tot inschrijving (in dit geval: de Region Nordjylland) en/of iii) met betrekking tot de oorspronkelijke aanbestedende dienst die te kennen heeft gegeven uitsluitend via een optie deel te nemen (in dit geval: de Region Syddanmark)?

2) a) Moeten de beginselen van gelijke behandeling en transparantie in artikel 18, lid 1, van richtlijn [2014/24] en het bepaalde in de artikelen 33 en 49 van richtlijn [2014/24], in samenhang met punt 7 en punt 10, onder a), van deel C van bijlage V bij deze richtlijn, aldus worden uitgelegd dat hetzij in de aankondiging van de opdracht, hetzij in het bestek een maximumhoeveelheid en/of een maximumwaarde moet worden vastgesteld voor de leveringen die in het kader van de raamovereenkomst waarop de aanbesteding betrekking heeft moeten worden verricht, zodat de betrokken raamovereenkomst bij het bereiken van die maximumhoeveelheid en/of -waarde geen effect meer sorteert?

b) Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten bovengenoemde bepalingen dan aldus worden uitgelegd dat het bovengenoemde maximum moet worden aangegeven met betrekking tot de raamovereenkomst i) in haar geheel en/of ii) met betrekking tot de oorspronkelijke aanbestedende dienst die zijn voornemen te kennen heeft gegeven om een overeenkomst te sluiten op basis van de uitnodiging tot inschrijving (in dit geval: de Region Nordjylland) en/of iii) met betrekking tot de oorspronkelijke aanbestedende dienst die te kennen heeft gegeven uitsluitend via een optie deel te nemen (in dit geval: de Region Syddanmark)?”

Indien de eerste en/of de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, wordt het Hof voorts verzocht om, voor zover dit relevant is voor de inhoud van die antwoorden, een antwoord op de volgende vraag:

„3) Moeten artikel 2 quinquies, lid 1, onder a), van richtlijn [92/13], gelezen in samenhang met de artikelen 33 en 49 van richtlijn [2014/24], alsmede punt 7 en punt 10, onder a), van deel C van bijlage V bij richtlijn [2014/24] aldus worden uitgelegd dat de voorwaarde dat „de aanbestedende instantie een opdracht heeft gegund zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging in het *Publicatieblad van de Europese Unie*” betrekking heeft op een geval als het onderhavige, waarin de aanbestedende dienst wel een aankondiging van de opdracht inzake de voorgenomen raamovereenkomst in het *Publicatieblad van de Europese Unie* heeft bekendgemaakt, maar

a) waarin de aankondiging van de opdracht niet voldoet aan het vereiste om de geraamde hoeveelheid en/of de geraamde waarde te vermelden van de leveringen die in het kader van de raamovereenkomst waarop de aanbesteding betrekking heeft moeten worden verricht, hoewel een raming daarvan in het bestek is opgenomen, en

- b) waarin de aanbestedende dienst niet heeft voldaan aan het vereiste om in de aankondiging van de opdracht of het bestek een maximumhoeveelheid en/of een maximumwaarde vast te stellen voor de leveringen die in het kader van de raamovereenkomst waarop de aankondiging betrekking heeft moeten worden verricht?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag, onder a), en tweede vraag, onder a)

- 45 Met zijn eerste vraag, onder a), en tweede vraag, onder a), wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 49 van richtlijn 2014/24, alsmede de punten 7 en 8 en punt 10, onder a), van deel C van bijlage V bij deze richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 33 van die richtlijn en de beginselen van gelijke behandeling en transparantie in artikel 18, lid 1, van die richtlijn, aldus moeten worden uitgelegd dat de aankondiging van de opdracht de geraamde hoeveelheid en/of waarde en een maximumhoeveelheid en/of -waarde moet vermelden voor de leveringen die moeten worden verricht krachtens een raamovereenkomst, en dat deze overeenkomst bij het bereiken van die maximumhoeveelheid en/of -waarde geen effect meer sorteert.
- 46 Volgens artikel 33, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2014/24 is een raamovereenkomst een overeenkomst tussen één of meer aanbestedende diensten en één of meer ondernemers met het doel voor een bepaalde periode de voorwaarden inzake te gunnen opdrachten vast te leggen, met name wat de prijs en, in voorkomend geval, de beoogde hoeveelheid betreft. De eerste alinea van dit lid bepaalt dat aanbestedende diensten raamovereenkomsten kunnen sluiten mits zij de in deze richtlijn voorgeschreven procedures toepassen.
- 47 Artikel 49 van richtlijn 2014/24 bepaalt dat voor alle procedures aankondigingen van opdrachten worden gebruikt als oproep tot mededinging, onverminderd artikel 26, lid 5, tweede alinea, en artikel 32 van deze richtlijn. Die aankondigingen van opdrachten bevatten de informatie als vermeld in bijlage V, deel C, en worden bekendgemaakt overeenkomstig artikel 51 van die richtlijn.
- 48 Hieruit volgt dat artikel 49 van richtlijn 2014/24, en dus ook deel C van bijlage V bij die richtlijn, gelden voor raamovereenkomsten.
- 49 In dit verband kan uit sommige bepalingen van richtlijn 2014/24, afzonderlijk beschouwd, worden opgemaakt dat de aanbestedende dienst over een beoordelingsmarge beschikt om al dan niet in de aankondiging van de opdracht een maximumwaarde te vermelden voor de leveringen die in het kader van de raamovereenkomst moeten worden verricht.
- 50 Punt 8 van deel C van bijlage V bij richtlijn 2014/24 bepaalt dat de aanbestedende dienst als informatie die in aankondigingen van opdrachten moet worden opgenomen, melding moet maken van de geraamde totale orde van grootte van de opdracht/opdrachten en dat deze informatie voor elk perceel moet worden verstrekt indien de opdracht is verdeeld in percelen. Het feit dat slechts wordt

verwezen naar een „orde van grootte” en niet naar een nauwkeurig bepaalde waarde doet vermoeden dat de van de aanbestedende dienst gevraagde waardering approximatief kan zijn.

- 51 Punt 10 („Tijd voor de levering van leveringen, werken of diensten en, voor zover mogelijk, looptijd van de opdracht”) van deel C bepaalt in punt a), dat specifiek betrekking heeft op raamovereenkomsten, dat de aanbestedende dienst voor zover mogelijk de waarde of orde van grootte en frequentie van de te gunnen opdrachten moet vermelden. Hieruit volgt dat volgens deze bepaling de aanbestedende dienst niet in alle omstandigheden de waarde of orde van grootte en frequentie van de te gunnen opdrachten dient te vermelden.
- 52 Evenzo bepaalt artikel 33, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2014/24 dat een raamovereenkomst tot doel heeft „in voorkomend geval” de beoogde hoeveelheid vast te leggen. Met de bijwoordelijke bepaling „in voorkomend geval” preciseert deze bepaling, wat in het bijzonder de hoeveelheden te leveren goederen betreft, dat deze hoeveelheden in een raamovereenkomst zo veel mogelijk moeten worden vastgelegd. Uit het in bijlage II bij uitvoeringsverordening 2015/1986 opgenomen standaardformulier blijkt voorts dat de aanbestedende dienst niet verplicht is om rubriek II.1.5 met het opschrift „Geraamde totale waarde” in te vullen, aangezien deze waarde kan worden ingevuld „indien van toepassing”, zoals blijkt uit de verwijzing in deze rubriek naar voetnoot 2 van dat formulier.
- 53 Uit wat voorafgaat volgt dat een letterlijke uitlegging van die bepalingen op zich niet beslissend is om uit te maken of in een aankondiging van een opdracht melding moet worden gemaakt van de geraamde hoeveelheid en/of waarde alsook van een maximumhoeveelheid en/of -waarde voor de leveringen die moeten worden verricht in het kader van een raamovereenkomst.
- 54 Gelet op de beginselen van gelijke behandeling en transparantie die zijn neergelegd in artikel 18, lid 1, van richtlijn 2014/24 en op de algemene opzet van deze richtlijn, kan echter niet worden aanvaard dat de aanbestedende dienst in de aankondiging van de opdracht geen maximumwaarde vermeldt voor de leveringen die moeten worden verricht in het kader van de raamovereenkomst.
- 55 Uit andere bepalingen van richtlijn 2014/24 volgt namelijk dat de aanbesteder de inhoud van de raamovereenkomst moet bepalen die hij voornemens is te sluiten.
- 56 Ten eerste bepaalt artikel 5 („Methoden voor de berekening van de geraamde waarde van een opdracht”) van deze richtlijn, in lid 5 ervan, dat bij de berekening van de waarde van een raamovereenkomst wordt uitgegaan van de geraamde maximale waarde, exclusief btw, van alle voor de totale duur van de overeenkomst voorgenomen opdrachten.
- 57 Aangezien de aanbestedende dienst de geraamde maximale waarde, exclusief btw, van alle voorgenomen opdrachten gedurende de totale looptijd van de raamovereenkomst moet begroten, kan hij deze waarde meedelen aan de inschrijvers.

- 58 Het Hof heeft zich overigens met name gebaseerd op artikel 9, lid 9, van richtlijn 2004/18, dat gelijkkluidend is aan artikel 5, lid 5, van richtlijn 2014/24, om in punt 60 van het arrest van 19 december 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust en Coopservice* (C-216/17, EU:C:2018:1034), te oordelen dat de aanbestedende dienst die van in het begin partij is bij de raamovereenkomst, bij de bepaling van de waarde en de frequentie van elk van de volgende te plaatsen opdrachten weliswaar slechts gehouden is tot een middelenverplichting, maar dat hij, wat de raamovereenkomst zelf betreft, absoluut de totale hoeveelheid prestaties – en dus de maximumhoeveelheid en/of -waarde – moet preciseren die de volgende opdrachten kunnen omvatten.
- 59 Ten tweede moet de aanbestedende dienst volgens punt 7 van deel C van bijlage V bij richtlijn 2014/24, als informatie die in de aankondiging van de opdracht moet worden opgenomen, de aanbesteding beschrijven en als zodanig de hoeveelheid of de waarde vermelden van de leveringen die onder de raamovereenkomst in haar geheel zullen vallen. Aan deze verplichting kan immers niet worden voldaan zonder minstens maximumhoeveelheid en/of waarde voor deze leveringen te vermelden.
- 60 Voorts is een aanbestedende dienst die het formulier van bijlage II bij uitvoeringsverordening 2015/1986 moet invullen verplicht om in rubriek II.2.6 van dat formulier – dat betrekking heeft op de geraamde waarde – de geraamde totale maximumwaarde voor de gehele looptijd van ieder perceel op te nemen.
- 61 Bovendien dient te worden onderstreept dat de fundamentele beginselen van het Unierecht, zoals het beginsel van gelijke behandeling en het transparantiebeginsel, van toepassing zijn bij het sluiten van een raamovereenkomst, zoals volgt uit artikel 33, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2014/24. Zowel de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie als het daaruit voortvloeiende transparantiebeginsel impliceren dat alle voorwaarden en modaliteiten van de gunningsprocedure in de aankondiging van de opdracht of in het bestek worden geformuleerd op een duidelijke, nauwkeurige en ondubbelzinnige wijze zodat, ten eerste, alle behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijvers de juiste draagwijdte ervan kunnen begrijpen en zij deze op dezelfde manier kunnen interpreteren en, ten tweede, de aanbestedende dienst in staat is om metterdaad na te gaan of de offerten van de inschrijvers beantwoorden aan de criteria die op de betrokken opdracht van toepassing zijn (zie in die zin arrest van 19 december 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, C-216/17, punt 63 zie supra).
- 62 De beginselen van transparantie en gelijke behandeling van de ondernemers die interesse hebben in de sluiting van de raamovereenkomst, zoals deze beginselen met name in artikel 18, lid 1, van richtlijn 2014/24 zijn neergelegd, zouden immers in het gedrang komen indien de aanbestedende dienst die oorspronkelijk partij is bij de raamovereenkomst, de maximumwaarde of -hoeveelheid waarop de raamovereenkomst betrekking heeft, niet vermeldt (zie in die zin arrest van 19 december 2018, C-216/17, punt 64 zie supra).
- 63 In zoverre is de vermelding door de aanbestedende dienst van de geraamde hoeveelheid en/of waarde alsmede van een maximumhoeveelheid en/of -waarde van de krachtens een raamovereenkomst te verrichten leveringen van groot belang

voor een inschrijver, aangezien deze op basis van die raming moet kunnen beoordelen of hij in staat zal zijn de verplichtingen uit hoofde van deze raamovereenkomst na te komen.

- 64 Overigens zou de aanbestedende dienst, wanneer de geraamde maximumwaarde of -hoeveelheid waarop een dergelijke overeenkomst betrekking heeft, niet zou worden vermeld of wanneer een dergelijke vermelding juridisch niet bindend zou zijn, zich kunnen onttrekken aan die maximumhoeveelheid. Bijgevolg zou de opdrachtnemer contractueel aansprakelijk kunnen worden gesteld wegens niet-uitvoering van de raamovereenkomst indien hij er niet in slaagt om de door de aanbestedende dienst gevraagde hoeveelheid te leveren, ook al zou die hoeveelheid de maximumhoeveelheid in de aankondiging van de opdracht overschrijden. Een dergelijke situatie zou echter in strijd zijn met het in artikel 18, lid 1, van richtlijn 2014/24 neergelegde transparantiebeginsel.
- 65 Bovendien zou het transparantiebeginsel dan mogelijkerwijs op bestendige wijze worden geschonden, aangezien een raamovereenkomst volgens artikel 33, lid 1, derde alinea, van deze richtlijn kan worden gesloten voor een tijdvak van wel vier jaar, en langer in uitzonderingsgevallen die naar behoren worden gemotiveerd, met name aan de hand van het voorwerp van de raamovereenkomst. Daarbij komt dat – zoals in overweging 62 van die richtlijn staat te lezen – opdrachten op grond van een raamovereenkomst weliswaar worden gegund voor het einde van de looptijd van die raamovereenkomst, maar dat de looptijd van de afzonderlijke opdrachten bij een raamovereenkomst niet samen hoeft te vallen met de looptijd van die raamovereenkomst zelf, doch soms korter of langer kan zijn.
- 66 Ten slotte zou een ruime uitlegging van de verplichting om de – onder de raamovereenkomst vallende – geraamde maximumwaarde of -hoeveelheid te bepalen ook kunnen meebrengen dat de in artikel 33, lid 2, derde alinea, van richtlijn 2014/24 neergelegde regel dat in opdrachten die op een raamovereenkomst zijn gebaseerd in geen geval wezenlijke wijzigingen worden aangebracht met betrekking tot de in de raamovereenkomst gestelde voorwaarden, elk nuttig effect verliest, en kunnen leiden tot een oneigenlijk gebruik of een gebruik dat is bedoeld om de mededinging te verhinderen, te beperken of te vervalsen, als bedoeld in overweging 61 van die richtlijn.
- 67 Hieruit volgt dat de verplichting voor de aanbestedende dienst die oorspronkelijk partij is bij de raamovereenkomst om in die overeenkomst de maximumhoeveelheid of -waarde van de daaronder vallende diensten te specificeren, uitvoering geeft aan het verbod van oneigenlijk gebruik van raamovereenkomsten en van gebruik ervan om de mededinging te hinderen, te beperken of te vervalsen (zie in die zin arrest van 19 december 2018, C-216/17, punt 69 zie supra).
- 68 Uit het voorgaande volgt dat de aanbestedende dienst die oorspronkelijk partij is bij de raamovereenkomst zich slechts tot een bepaalde maximumhoeveelheid en/of -waarde kan verbinden, zowel voor eigen rekening als voor rekening van de potentiële aanbestedende diensten die duidelijk in die overeenkomst zijn aangewezen, en dat, zodra die hoeveelheid is bereikt, die overeenkomst geen effect meer sorteert (zie naar analogie arrest van 19 december 2018, C-216/17, , punt 61).

- 69 Daarbij dienen evenwel twee aanvullende bemerkingen te worden gemaakt.
- 70 In de eerste plaats zijn **niet-wezenlijke wijzigingen** van de raamovereenkomst overeenkomstig artikel 33, lid 2, derde alinea, en artikel 72 van richtlijn 2014/24 **toegestaan**, met dien verstande dat de wijziging in beginsel wilsovereenstemming impliceert, zodat de instemming van de opdrachtnemer vereist is.
- 71 In de tweede plaats kan de maximumhoeveelheid of -waarde van de krachtens een raamovereenkomst te verrichten leveringen zonder onderscheid in zowel de aankondiging van de opdracht als het bestek worden vermeld, aangezien de aanbestedende diensten met betrekking tot een raamovereenkomst op grond van artikel 53, lid 1, van richtlijn 2014/24 verplicht zijn om vanaf de datum van bekendmaking van een aankondiging overeenkomstig artikel 51 van deze richtlijn kosteloze, rechtstreekse en volledige toegang tot de aanbestedingsdocumenten te bieden met elektronische middelen.
- 72 De naleving van die voorwaarden kan aldus waarborgen dat de in artikel 18, lid 1, van richtlijn 2014/24 neergelegde beginselen van transparantie en gelijke behandeling worden geëerbiedigd.
- 73 Deze beginselen zouden daarentegen niet in acht worden genomen wanneer een ondernemer die toegang wenst te verkrijgen tot voornoemd bestek teneinde na te gaan of hij al dan niet dienstig kan inschrijven, verplicht zou zijn om zijn belangstelling vooraf kenbaar te maken aan de aanbestedende dienst.
- 74 Derhalve moet op de eerste vraag, onder a), en de tweede vraag, onder a), worden geantwoord dat artikel 49 van richtlijn 2014/24, alsmede de punten 7 en 8 en punt 10, onder a), van deel C van bijlage V bij deze richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 33 van die richtlijn en de in artikel 18, lid 1, ervan neergelegde de beginselen van gelijke behandeling en transparantie, aldus moeten worden uitgelegd dat de aankondiging van de opdracht de geraamde hoeveelheid en/of waarde en een maximumhoeveelheid en/of -waarde moet vermelden voor de leveringen die moeten worden verricht krachtens een raamovereenkomst, en dat deze raamovereenkomst bij het bereiken van die maximumhoeveelheid en/of -waarde geen effect meer sorteert.

Eerste vraag, onder b), en tweede vraag, onder b)

- 75 Met zijn eerste vraag, onder b), en tweede vraag, onder b), wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 49 van richtlijn 2014/24, alsmede punt 7 en punt 10, onder a), van deel C van bijlage V bij deze richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 33 van die richtlijn en de in artikel 18, lid 1, ervan neergelegde beginselen van gelijke behandeling en transparantie, aldus moeten worden uitgelegd dat de geraamde hoeveelheid of waarde van de krachtens de raamovereenkomst te verrichten leveringen en de maximumhoeveelheid of -waarde van die leveringen in hun geheel dienen te worden vermeld in de aankondiging van de opdracht.

- 76 Aangezien – zoals blijkt uit het antwoord op de eerste vraag, onder a), en de tweede vraag, onder a) – de aankondiging van de opdracht de geraamde hoeveelheid en/of waarde en een maximumhoeveelheid en/of -waarde van de krachtens een raamovereenkomst te verrichten leveringen moet vermelden, verzetten de in artikel 18, lid 1, van richtlijn 2014/24 neergelegde beginselen van transparantie en gelijke behandeling zich ertegen dat een aanbestedende dienst slechts gedeeltelijke informatie meedeelt over het voorwerp en de omvang – vanuit kwantitatief en/of financieel oogpunt – van een raamovereenkomst.
- 77 De vermelding van die hoeveelheid en/of waarde in hun geheel kan eventueel in de aankondiging van de opdracht worden opgenomen, daar een dergelijke vermelding volstaat om de naleving van de in artikel 18, lid 1, van deze richtlijn neergelegde beginselen van transparantie en gelijke behandeling te waarborgen.
- 78 Niets belet een aanbestedende dienst evenwel om – teneinde de inschrijvers optimaal in te lichten en hen in staat te stellen zo goed mogelijk te beoordelen of zij al dan niet met kans op slagen een offerte kunnen indienen – aanvullende eisen te stellen en de geraamde totale hoeveelheid of waarde van de uit hoofde van de raamovereenkomst te verrichten leveringen onder te verdelen teneinde de behoeften weer te geven van de oorspronkelijke aanbestedende dienst die een raamovereenkomst wil sluiten, alsook de behoeften van de oorspronkelijke aanbestedende dienst(en) die de wens heeft/hebben geuit op facultatieve basis aan deze raamovereenkomst deel te nemen.
- 79 Evenzo kan een aanbestedende dienst in de aankondiging van de opdracht voor elk van de aanbestedende diensten afzonderlijk de geraamde hoeveelheid en/of waarde en een maximumhoeveelheid en/of -waarde van de krachtens een raamovereenkomst te verrichten leveringen vermelden, ongeacht of deze diensten nu voornemens zijn de raamovereenkomst te sluiten dan wel een optie daarop te nemen. Dit kan met name het geval zijn wanneer de ondernemers, gelet op de voorwaarden voor de uitvoering van de daaropvolgende overheidsopdrachten, wordt verzocht in te schrijven voor alle percelen of voor alle onderdelen die in de aankondiging van de opdracht zijn vermeld, of wanneer de volgende opdrachten moeten worden uitgevoerd op afgelegen plaatsen.
- 80 Op de eerste vraag, onder b), en de tweede vraag, onder b), moet derhalve worden geantwoord dat artikel 49 van richtlijn 2014/24, alsmede punt 7 en punt 10, onder a), van deel C van bijlage V bij deze richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 33 van die richtlijn en de in artikel 18, lid 1, ervan neergelegde beginselen van gelijke behandeling en transparantie, aldus moeten worden uitgelegd dat de geraamde hoeveelheid en/of waarde alsmede de maximumhoeveelheid of -waarde van de krachtens de raamovereenkomst te verrichten leveringen in hun geheel dienen te worden vermeld in de aankondiging van de opdracht en dat de aanbestedende dienst in die aankondiging naar eigen goeddunken aanvullende eisen kan stellen.

Derde vraag

- 81 Vooraf zij eraan herinnerd dat het feit dat de verwijzende rechter bij de formulering van een prejudiciële vraag slechts heeft verwezen naar bepaalde voorschriften van Unierecht, er niet aan in de weg staat dat het Hof die rechter alle uitleggingsgegevens verschaft die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, ongeacht of deze al dan niet in zijn vragen worden genoemd. Het staat daarbij aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschaft gegevens en met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing de elementen van Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geding, uitlegging behoeven (zie onder meer arresten van 27 oktober 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, punt 81; 22 maart 2012, Nilas e.a., C-248/11, EU:C:2012:166, punt 31, en 20 december 2017, Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani en Guerrato, C-178/16, EU:C:2017:1000, punt 28).
- 82 In casu heeft richtlijn 92/13, waarvan de verwijzende rechter om uitlegging verzoekt, betrekking op de regels betreffende de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten. Dergelijke diensten zijn echter niet aan de orde in het hoofdgeding, dat betrekking heeft op beroepen in verband met procedures voor het plaatsen van opdrachten volgens richtlijn 2014/24, die vallen onder richtlijn 89/665, waarvan artikel 2 quinquies, lid 1, onder a), in vergelijkbare bewoordingen is gesteld als de overeenkomstige bepaling van richtlijn 92/13.
- 83 In die omstandigheden moet ervan worden uitgegaan dat de verwijzende rechter met zijn derde vraag in wezen wenst te vernemen of artikel 2 quinquies, lid 1, onder a), van richtlijn 89/665 aldus moet worden uitgelegd dat het van toepassing is ingeval een aankondiging van een opdracht is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, ook al blijkt de geraamde hoeveelheid en/of waarde van de krachtens de voorgenomen raamovereenkomst te verrichten leveringen niet uit deze aankondiging van een opdracht, maar uit het bestek, en wordt noch in deze aankondiging van een opdracht, noch in dit bestek een maximumhoeveelheid en/of -waarde vermeld voor de krachtens deze raamovereenkomst te verrichten leveringen.
- 84 Artikel 2 quinquies, lid 1, van richtlijn 89/665 bepaalt dat indien een aankondiging van een opdracht niet voorafgaand in het *Publicatieblad van de Europese Unie* wordt bekendgemaakt, zonder dat dit op grond van richtlijn 2014/24 is toegestaan, de betrokken opdracht, of zoals in casu, de betrokken raamovereenkomst, onverbindend wordt.
- 85 Bedoeld artikel 2 quinquies is in de oorspronkelijke versie van richtlijn 89/665 ingevoegd bij richtlijn 2007/66. De wetgever van de Unie heeft de aangebrachte wijzigingen verduidelijkt door in overweging 13 van richtlijn 2007/66 te verklaren dat er, ter bestrijding van de onwettige onderhandse gunning van opdrachten, die het Hof van Justitie in zijn arrest van 11 januari 2005, Stadt Halle en RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5, punten 36 en 37), als een zeer ernstige schending van het Unieaanbestedingsrecht door een aanbestedende dienst heeft aangemerkt, diende te worden voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties en dat via onwettige onderhandse gunningen tot stand gekomen overeenkomsten daarom in beginsel als onverbindend dienden te worden beschouwd. In overweging 14 van deze richtlijn heeft de Uniewetgever erop gewezen dat

onverbindendheid de meest doeltreffende manier is om de mededinging te herstellen en nieuwe zakelijke kansen te creëren voor bedrijven waaraan op een onwettige manier de mogelijkheid tot mededinging is ontnomen, en dat onderhandse gunning in de zin van deze richtlijn alle gunningen dient te omvatten van opdrachten zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging van de opdracht in het *Publicatieblad van de Europese Unie* in de zin van richtlijn 2004/18.

- 86 Uit artikel 2 quinquies, lid 1, onder a), van richtlijn 89/665, gelezen in het licht van de overwegingen 13 en 14 van richtlijn 2007/66, volgt dus dat de Uniewetgever, door richtlijn 2007/66 vast te stellen, een strenge sanctie in het toepasselijke recht heeft willen opnemen, waarvan de toepassing evenwel moest worden beperkt tot de ernstigste gevallen van schending van het Unierecht inzake overheidsopdrachten, namelijk die waarin een opdracht onderhands wordt geplaatst zonder dat vooraf een aankondiging van een opdracht in het *Publicatieblad van de Europese Unie* is bekendgemaakt.
- 87 Het zou derhalve onevenredig zijn om de toepassing van deze bepaling uit te breiden tot een situatie als die in het hoofdgeding, waarin de regio's een aankondiging van een opdracht hebben bekendgemaakt en het bestek ter beschikking hebben gesteld zonder in die aankondiging of dat bestek de geraamde hoeveelheid en/of waarde en de maximumhoeveelheid en/of -waarde van de krachtens deze raamovereenkomst te verrichten leveringen te vermelden.
- 88 In een dergelijke situatie is de schending van artikel 49 van richtlijn 2014/24, gelezen in samenhang met de punten 7 en 8 en met punt 10, onder a), van deel C van bijlage V bij deze richtlijn, niet voldoende ernstig om de sanctie toe te passen waarin artikel 2 quinquies, lid 1, onder a), van richtlijn 89/665 voorziet.
- 89 De niet-nakoming door de aanbestedende dienst van zijn verplichting om informatie te verstrekken over de omvang van een raamovereenkomst, is in een dergelijk geval immers voldoende waarneembaar om te kunnen worden opgemerkt door een ondernemer die voornemens was een offerte in te dienen en die dan ook moest worden geacht daarvan op de hoogte te zijn geweest.
- 90 Bijgevolg moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 2 quinquies, lid 1, onder a), van richtlijn 89/665 aldus moet worden uitgelegd dat het niet van toepassing is ingeval een aankondiging van een opdracht is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, ook al blijkt de geraamde hoeveelheid en/of waarde van de krachtens de voorgenomen raamovereenkomst te verrichten leveringen enerzijds niet uit deze aankondiging van een opdracht, maar uit het bestek, en wordt anderzijds noch in deze aankondiging van een opdracht, noch in dit bestek een maximumhoeveelheid en/of -waarde vermeld voor de krachtens deze raamovereenkomst te verrichten leveringen.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 49 van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG, alsmede de punten 7 en 8 en punt 10, onder a), van deel C van bijlage V bij deze richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 33 van die richtlijn en de in artikel 18, lid 1, ervan neergelegde beginselen van gelijke behandeling en transparantie, moeten aldus worden uitgelegd dat de aankondiging van de opdracht de geraamde hoeveelheid en/of waarde en een maximumhoeveelheid en/of -waarde moet vermelden voor de leveringen die moeten worden verricht krachtens een raamovereenkomst, en dat deze raamovereenkomst bij het bereiken van die maximumhoeveelheid en/of -waarde geen effect meer sorteert.
- 2) Artikel 49 van richtlijn 2014/24, alsmede punt 7 en punt 10, onder a), van deel C van bijlage V bij deze richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 33 van die richtlijn en de in artikel 18, lid 1, ervan neergelegde beginselen van gelijke behandeling en transparantie, moeten aldus worden uitgelegd dat de geraamde hoeveelheid en/of waarde alsmede de maximumhoeveelheid of -waarde van de krachtens de raamovereenkomst te verrichten leveringen in hun geheel dienen te worden vermeld in de aankondiging van de opdracht en dat de aanbestedende dienst in die aankondiging naar eigen goeddunken aanvullende eisen kan stellen.
- 3) Artikel 2 quinquies, lid 1, onder a), 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, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014, moet aldus worden uitgelegd dat het niet van toepassing is ingeval een aankondiging van een opdracht is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, ook al blijkt de geraamde hoeveelheid en/of waarde van de krachtens de voorgenomen raamovereenkomst te verrichten leveringen enerzijds niet uit deze aankondiging van een opdracht, maar uit het bestek, en wordt anderzijds noch in deze aankondiging van een opdracht, noch in dit bestek een maximumhoeveelheid en/of -waarde vermeld voor de krachtens deze raamovereenkomst te verrichten leveringen.

KED Kenniscentrum Europa Decentraal

Introductie

Moet de maximale hoeveelheid of waarde van een raamovereenkomst worden vermeld in de aankondiging van een opdracht? Op die vraag en enkele andere vragen gaf het Europese Hof van Justitie antwoord in het hieronder beschreven arrest. Het Hof stelde dat de aankondiging inderdaad zowel de geraamde hoeveelheid of waarde (of beiden), als de maximale hoeveelheid of waarde van de op grond van een raamovereenkomst te leveren producten moet vermelden. Daarnaast bepaalde het Hof dat, zodra de limiet van de raamovereenkomst is bereikt, de raamovereenkomst is uitgewerkt.

Zaak HvJEU 17 juni 2021, C-23/20,

Feiten

Twee Deense regio's (Nordjylland en Syddanmark) hebben in 2019 een openbare aanbestedingsprocedure voor een raamovereenkomst tussen de Region Nordjylland en één enkele ondernemer ingeleid. De opdracht betrof een vierjarige raamovereenkomst voor de aankoop van apparatuur voor sondevoeding ten behoeve van instellingen en patiënten die thuiszorg ontvangen.

Hoewel de offerte van de inschrijvers volgens de aanbestedingsstukken moest zien op "alle onderdelen van de opdracht", stond er in de aankondiging dat Region Syddanmark slechts "naar optie" zou deelnemen. Daarnaast bevatte de aankondiging van de opdracht geen informatie over de waarde, de hoeveelheid of de omvang van het betreffende deel van de raamovereenkomst en werd ook de maximumwaarde niet vermeld. Simonsen & Weel, een Deens bedrijf dat is gespecialiseerd in medische apparatuur, heeft hier vervolgens een klacht over ingediend bij de Deense autoriteiten. Volgens Simonsen & Weel hadden de aanbestedende diensten zowel de beginselen van gelijke behandeling en transparantie uit artikel 18 en artikel 49 van [Richtlijn 2014/24](#) geschonden door de geraamde hoeveelheid of de geraamde waarde van de te leveren producten niet te publiceren. Daarom verzocht Simonsen & Weel om nietigverklaring van de beslissing tot gunning van de raamovereenkomst, onder verwijzing naar het *Antitrust*-arrest ([C-216/17](#)). In *Antitrust* bepaalde het Hof dat bij de aanbesteding van een raamovereenkomst niet alleen de geraamde waarde (en hoeveelheid) moet worden vermeld, maar ook de maximale waarde.)

De klacht kwam uiteindelijk voor bij de Klagenævnet for Udbud, de Deense klachtcommissie in aanbestedingszaken, die zich af vroeg of de in het *Antitrust*-arrest uitgewerkte oplossing ook van toepassing was in het voorliggende geding. De omstandigheden van beide zaken zijn immers niet volledig gelijk. De Deense regio's waren in dit geval namelijk rechtstreeks partij bij de raamovereenkomst, terwijl de aanbestedende diensten in *Antitrust* slechts vermeld werden in de overeenkomst. Daarom werden er enkele prejudiciële vragen voorgelegd aan het Europese Hof van Justitie.

Rechtsvragen

De belangrijkste vragen van de Klagenævnr for Udbud aan het Hof waren als volgt:

1. Moet op grond van artikel 18 en 49 van Richtlijn 2014/24 de geraamde en de maximale hoeveelheid en/of waarde van de raamovereenkomst worden vermeld in de aankondiging van de opdracht?
2. Moeten artikel 18, 33 en 49 van Richtlijn 2014/24 zo worden uitgelegd dat de geraamde en de maximale hoeveelheid en/of waarde van de raamovereenkomst worden vermeld in de aankondiging van de opdracht, zodat de betrokken raamovereenkomst bij het bereiken van die maximumhoeveelheid en/of -waarde is uitgewerkt?

Uitspraak Hof

Vermelding van de maximumhoeveelheid en -waarde

De regels voor een [raamovereenkomst](#) zijn neergelegd in artikel 33 Richtlijn 2014/24. Volgens artikel 33 lid 1 Richtlijn 2014/24 kunnen aanbestedende diensten raamovereenkomsten sluiten, mits zij de voorschreven procedures uit de richtlijn toepassen. Tegelijkertijd bepaalt artikel 49 van Richtlijn 2014/24 dat voor alle procedures aankondigingen van opdrachten worden gebruikt als oproep tot mededinging en dat deze aankondigingen worden bekendgemaakt volgens artikel 51 van Richtlijn 2014/24. Het Hof is daarom van mening dat het niet in overeenstemming is met [de beginselen van gelijke behandeling en transparantie](#) wanneer een aanbestedende dienst de maximumwaarde niet vermeldt in de aankondiging van een opdracht.

Hierbij gaf het Hof wel aan dat sommige bepalingen van Richtlijn 2014/24 een beoordelingsmarge toekennen aan de aanbestedende dienst. Dit houdt in dat de aanbestedende dienst in bepaalde gevallen kan bepalen of de maximumwaarde in de aankondiging van de opdracht voor de leveringen wel of niet moet worden vermeld. In deze bepalingen wordt veelal gebruik gemaakt van een brede formulering, zoals bij “voor zover mogelijk” of “indien van toepassing”. Deze beoordelingsmarge is volgens het Hof echter niet doorslaggevend. Een letterlijke uitleg van die bepalingen op zichzelf dus niet beslissend voor de vraag of een aanbestedende overheid verplicht is om de geraamde en maximum hoeveelheid of waarde van de raamovereenkomst te vermelden in de aankondiging.

De verwijzende rechter vroeg zich af of hetgeen bepaald is in *Antitrust* analoog toepasbaar is op de situatie in Denemarken. In *Simonsen & Weel* geeft het Hof dan ook aan dat dit inderdaad zo is en wijkt hier niet van zijn eerdere standpunt uit *Antitrust* af. Dat betekent dat artikel 49 van Richtlijn 2014/24 met zich brengt dat de geraamde én de maximale hoeveelheid of waarde van de raamovereenkomst in de aankondiging van de opdracht moet worden vermeld.

Berekening van de maximumwaarde

In zijn arrest benadrukt het Hof dat er bij de berekening van de geraamde waarde van de raamovereenkomst moet worden uitgegaan van de geraamde maximale waarde van alle, tijdens de totale duur van de overeenkomst, voorgenomen opdrachten. De aanbestedende dienst moet deze maximale waarde begroten en vervolgens meedelen aan de inschrijvers. Dit is van belang, omdat de inschrijver op basis van die raming moet kunnen beoordelen of hij in staat zal zijn om de verplichtingen na te komen die uit de raamovereenkomst voortvloeien.

Uitwerking raamovereenkomst

Wanneer de verplichting om de geraamde maximumhoeveelheid of -waarde te bepalen ontbreekt, zou de aanbestedende dienst zich kunnen onttrekken aan die maximumhoeveelheid. Hierdoor zou de opdrachtnemer contractueel aansprakelijk kunnen worden gesteld wegens niet-uitvoering van de raamovereenkomst, indien hij er niet in slaagt om de door de aanbestedende dienst gevraagde hoeveelheid te leveren, ook al zou die hoeveelheid de maximumhoeveelheid in de aankondiging van de opdracht overschrijden. Deze situatie zou daarom in strijd zijn met het transparantiebeginsel.

Hieruit volgt dat de verplichting voor de aanbestedende dienst om in de raamovereenkomst de maximumhoeveelheid of -waarde van de daaronder vallende diensten te specificeren, uitvoering geeft aan het verbod van oneigenlijk gebruik van raamovereenkomsten (artikel 32 lid 2 van [Richtlijn 2004/18](#), in Richtlijn 2014/24 opgenomen in considerans 60 en 61).

Vanwege het voorgaande kan de aanbestedende dienst die oorspronkelijk partij is bij de raamovereenkomst zich slechts tot een bepaalde maximumhoeveelheid of -waarde verbinden. Zodra die hoeveelheid is bereikt, is de raamovereenkomst uitgewerkt. In dat geval kan er geen nadere opdracht meer onder de raamovereenkomst worden uitgezet en moet er dus opnieuw worden aanbesteed. Dit komt overeen met hetgeen wat is bepaald in rechtsoverweging 61 van het arrest *Antitrust*.

Wijziging maximale waarde

Hoewel de verwijzende Deense rechter niet vroeg of die maximale waarde tijdens de uitvoering van de raamovereenkomst nog voor wijziging vatbaar is, heeft het Hof zich hier wel over gebogen. Het Hof stelt in rechtsoverweging 70 dat de maximale waarde van de raamovereenkomst alleen mag worden aangepast tijdens de uitvoering hiervan, als er geen sprake is van een [wezenlijk wijziging](#) en mits de opdrachtnemer hiervoor akkoord geeft. Dit is overeenkomstig met de regels uit artikel 33 lid 2 en artikel 72 van Richtlijn 2014/24.

Decentrale relevantie

De uitspraak benadrukt dat artikel 49 van Richtlijn 2014/24 in samenhang met artikel 33 en artikel 18 lid 1 van die richtlijn moet worden gelezen. Hierdoor moet artikel 49 zo worden uitgelegd, dat de aanbestedende dienst in **de aankondiging van de opdracht** voor een raamovereenkomst de **volgende informatie moet** vermelden:

- de geraamde hoeveelheid
- de geraamde waarde
- de maximumhoeveelheid en
- de maximumwaarde.

Ook decentrale overheden hebben zich hier aan te houden wanneer zij aanbesteden. De uitspraak bevestigt bovendien het eerder gewezen *Antitrust*-arrest. Hierin bepaalde het Hof de regels voor het aankondigen van de maximale hoeveelheid van een raamovereenkomst. Een raamovereenkomst heeft bij het bereiken van die maximumhoeveelheid of -waarde immers geen effect meer en is dan uitgewerkt. Wanneer decentrale overheden vervolgens toch nog een opdracht gunnen binnen de raamovereenkomst waarvan de vooraf bepaalde maximumhoeveelheid of -waarde is bereikt, dan zal die opdracht onrechtmatig zijn.

3.5 DOOR DE RECHTSLEER VASTGESTELDE EVOLUTIE IN DE INTERPRETATIEVEN IMPLEMENTATIE

Moet de waardering van raamovereenkomsten worden meegedeeld? Het Hof van Justitie verduidelijkt. (Lydian)24 juni 2021

In het eerder arrest van 19 december 2018 (zaak C-216/17) bevestigde het Hof van Justitie dat de beginselen van transparantie en gelijke behandeling vereisen dat een aanbestedende overheid de totale hoeveelheid waarop de raamovereenkomst betrekking heeft, voorafgaand moet vermelden in de opdrachtdocumentatie (zie [onze eerdere e-zine](#)).

In een zeer recent arrest van 17 juni 2021 (zaak C-23/20) bevestigt het Hof van Justitie zijn rechtspraak. Tevens verduidelijkt het Hof van Justitie dat de strenge sanctie van de onverbindendverklaring niet per analogie kan worden toegepast op raamovereenkomsten die zijn aangekondigd in het Publicatieblad van de Europese Unie, maar waarbij de opgave van de geraamde of maximumhoeveelheid en/of -waarde ontbreekt.

De geraamde hoeveelheid en/of waarde alsook de maximumhoeveelheid en/of -waarde moeten worden vermeld in de aankondiging, waarbij de raamovereenkomst bij het bereiken van die maximumhoeveelheid en/of – waarde geen effect meer sorteert.

De feiten onderliggend aan het recente arrest van het Hof van Justitie waren, aldus de betrokken aanbestedende overheid, ietwat anders dan de feiten die aan het arrest van 19 december 2018 ten grondslag lagen. In het bijzonder ging het in huidige zaak over een raamovereenkomst met één deelnemer, die zou worden afgesloten door een bepaalde regio in Denemarken, waarbij een andere Deense regio slechts ‘naar optie’ zou deelnemen. De draagwijdte van het arrest van 19 december 2018 zou moeten worden beperkt tot omstandigheden waarin een aanbestedende overheid optreedt namens andere aanbestedende overheden die niet rechtstreeks partij zijn bij de raamovereenkomst, wat in het onderhavige geval dus niet het geval was.

Het Hof van Justitie bevestigde evenwel dat de beginselen van gelijke behandeling en transparantie ook in dit geval vereisen dat de geraamde en maximumhoeveelheid en/of -waarde wordt meegegeven aan de geïnteresseerde marktpartijen. Van zodra de maximale hoeveelheid is bereikt, kan de overeenkomst geen nuttig effect meer sorteren en kunnen er geen individuele opdrachten meer worden geplaatst onder deze “volle” raamovereenkomst.

Daarbij moeten twee kanttekeningen worden gemaakt:

- niet-wezenlijke wijzigingen blijven evident mogelijk tijdens de uitvoering; en
- de maximumhoeveelheid of- waarde van de krachtens een raamovereenkomst te leveren prestaties kunnen zonder onderscheid opgenomen worden in de aankondiging dan wel in het bestek. Aanbestedende overheden zijn immers verplicht om vanaf de datum van bekendmaking van een aankondiging kosteloze, rechtstreekse en volledige toegang tot de aanbestedingsdocumenten te bieden.

Op de vraag of deze verplichting van vermelding van de geraamde en maximumhoeveelheid of -waarde moet worden gekeken naar elke deelnemende overheid op zich, antwoordt het Hof van Justitie dat deze geraamde en maximumhoeveelheid en/of -waarde betrekking heeft op het “geheel” van de krachtens de raamovereenkomst te verrichten prestaties. Niets belet evenwel de aanbestedende overheid om aanvullende eisen te stellen en in die optiek bijvoorbeeld de maximale hoeveelheden onder te verdelen teneinde de behoeften weer te geven van specifiek betrokken overheden.

De sanctie van de onverbindendverklaring is niet van toepassing ingeval een aankondiging van een opdracht is bekend gemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie, ook al blijkt dat de maximumhoeveelheid- en/of waarde niet werd vermeld in de aankondiging of het bestek.

Een overheidsopdracht die niet Europees bekend werd gemaakt, hoewel dit op basis van de regelgeving overheidsopdrachten verplicht was, kan onverbindend worden verklaard. Deze strenge sanctie werd ingevoerd ter bestrijding van onwettige, onderhandse gunning van opdrachten.

In deze zaak werd de vraag gesteld of deze sanctie ook kon worden toegepast op een raamovereenkomst, die weliswaar werd aangekondigd in het Publicatieblad van de Europese Unie, maar waar de geraamde hoeveelheid en/of waarde niet werd opgenomen in de aankondiging maar in het bestek, en waarbij de maximumhoeveelheid en/of waarde noch in de aankondiging en noch in het bestek werd aangekondigd.

Het Hof van Justitie meende dat dergelijke doortrekking van deze toch ingrijpende sanctie onevenredig zou zijn voor de voormelde gebrekkige aankondiging. Dergelijke schending van het overheidsopdrachtenrecht is, aldus het Hof, niet voldoende ernstig om deze sanctie toe te passen.

Het is nu de vraag of aanbestedende overheden, gelet op het gebrek aan enige sanctie eenmaal de raamovereenkomst is gesloten, niet geneigd zullen zijn zo snel als mogelijk het contract te tekenen. Is er met andere woorden een race to the signature?

En zo kan men spreken van een “Tweede – baanbrekend – arrest van het Hof van Justitie. “ (GD&A juni 21)

Het Europees Hof van Justitie heeft zich op 17 juni 2021 een tweede maal gebogen over de verplichting tot vermelding van de maximale waarde / - hoeveelheid in het kader van de raamovereenkomst bij de bekendmaking van de aankondiging ervan. In het onderstaande wordt het betreffend arrest *Simonsen & Weel A/S* (C-23/20) geanalyseerd, zodat de belangrijkste nieuwigheden u zeker niet ontgaan.

De principes van het arrest *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Antitrust en Coopservice d.d.* 19 december 2018 (C-2016/17) worden in dit tweede arrest door het Hof van Justitie nogmaals op een rijtje gezet. Daarbij wordt evenwel verduidelijkt dat de vooropgestelde maximale waarde / - hoeveelheid van de raamovereenkomst wel nog kan worden gewijzigd tijdens de uitvoering ervan. Dat is nieuw! Over de precieze gevolgen van de niet-naleving van deze verplichting, laat het Hof nog enige onduidelijkheid bestaan. De onverbindendverklaring van de overeenkomst wordt alvast uitgesloten als sanctie...

Het arrest *Simonsen & Weel A/S* heeft betrekking op een raamovereenkomst die door twee Deense regio's (Noord-Jutland en Zuid-Denemarken) in de markt werd geplaatst via een openbare procedure. De duur van de raamovereenkomst werd bepaald op vier jaar. Zij had betrekking op de aankoop van apparatuur voor sondevoeding ten behoeve van instellingen en patiënten die thuiszorg ontvangen.

Hoewel de offerte van de inschrijvers op “alle onderdelen van de opdracht” betrekking moest hebben, werd voor regio Zuid-Denemarken slechts de “optie” voorzien om deel te nemen.

In de aankondiging van de opdracht werd evenwel geen informatie gegeven over:

- de geraamde waarde van de opdracht (noch voor de raamovereenkomst met regio Noord-Jutland, noch voor de optie van regio Zuid-Denemarken)[\[1\]](#);
- de maximumwaarde van de raamovereenkomst;
- de geraamde of maximale hoeveelheid van de producten die krachtens de raamovereenkomst zouden kunnen worden aangekocht.

Inschrijver *Simonsen & Weel* verzocht om de nietigverklaring van de beslissing tot gunning van deze raamovereenkomst aan *Nutricia A/S*. Zij verwees daarbij o.m. naar het hiervoor reeds genoemde arrest van het Hof van Justitie (C-216/17).

De Deense beroepsinstantie was echter niet overtuigd dat de principes geponeerd in bedoeld arrest ook van toepassing waren op het voorliggend geding. De omstandigheden van beide zaken zouden immers niet volledig gelijklopen. De regio's waren in dit geval namelijk *rechtstreeks* partij bij de raamovereenkomst (regio Zuid-

Denemarken werd hier niet “slechts in vermeld”). En de bepalingen inzake raamovereenkomsten werden ook licht aangepast in de nieuwe Richtlijn 2014/24 (ten opzichte van hetgeen voorzien was in Richtlijn 2004/18 waarvan toepassing werd gemaakt in het arrest C-216/17).

Zij legde daarom een aantal - interessante - prejudiciële vragen voor aan het Hof:

Moet de geraamde en de maximale hoeveelheid en / of waarde van de raamovereenkomst (nog steeds) worden vermeld in de aankondiging van de opdracht?

Blijkbaar waren de (licht) gewijzigde bepalingen inzake raamovereenkomsten in de nieuwe Richtlijn 2014/24 niet van aard om het Hof van zijn eerdere standpunt te doen afwijken.

Het Hof gaf wel toe dat sommige bepalingen van deze nieuwe Richtlijn aan de aanbestedende overheid een beoordelingsmarge lijken toe te kennen om al dan niet een maximumwaarde aan de raamovereenkomst te verbinden in de aankondiging van de opdracht (bv. door gebruik van de woorden “in voorkomend geval”, “voor zover mogelijk”, “indien van toepassing”, ...). Doch, een letterlijke uitlegging van die bepalingen zou volgens het Hof echter niet doorslaggevend zijn bij het beantwoorden van de vraag of een aanbestedende overheid verplicht is om in de aankondiging melding te maken van de geraamde hoeveelheid en / of waarde, alsook van een maximumhoeveelheid en / of -waarde van de raamovereenkomst.

Het Hof nam vervolgens elke mogelijke twijfel dienaangaande weg: in de aankondiging (of in de opdrachtdocumenten die tegelijkertijd met de aankondiging ter beschikking worden gesteld) MOET de maximale waarde van de raamovereenkomst worden vermeld. Het is *onaanvaardbaar* om deze maximale waarde niet te vermelden.

Bij de berekening van de geraamde waarde van de raamovereenkomst moet er immers worden uitgegaan van de *geraamde maximale waarde* (excl. btw) van alle, tijdens de totale duur van de overeenkomst, voorgenomen opdrachten. De aanbestedende overheid moet deze maximale waarde m.a.w. begroten en zij wordt bijgevolg geacht deze ook mede te delen aan de inschrijvers.

Het Hof verklaarde in dit arrest ook *waarom* dit meer precies van belang is voor de geïnteresseerde marktspelers (cfr. r.o. 63 en 64 van het arrest):

“In zoverre is de vermelding door de aanbestedende dienst van de geraamde hoeveelheid en/of waarde alsmede van een maximumhoeveelheid en/of -waarde van de krachtens een raamovereenkomst te verrichten leveringen van groot belang voor een inschrijver, aangezien deze op basis van die raming moet kunnen beoordelen of hij in staat zal zijn de verplichtingen uit hoofde van deze raamovereenkomst na te komen.”

Overigens zou de aanbestedende dienst, wanneer de geraamde maximumwaarde of -hoeveelheid waarop een dergelijke overeenkomst betrekking heeft, niet zou worden vermeld of wanneer een dergelijke vermelding juridisch niet bindend zou zijn, zich kunnen onttrekken aan die maximumhoeveelheid. Bijgevolg zou de opdrachtnemer contractueel aansprakelijk kunnen worden gesteld wegens niet-uitvoering van de raamovereenkomst indien hij er niet in slaagt om de door de aanbestedende dienst gevraagde hoeveelheid te leveren, ook al zou die hoeveelheid de maximumhoeveelheid in de aankondiging van de opdracht overschrijden. Een dergelijke situatie zou echter in strijd zijn met het in artikel 18, lid 1, van richtlijn 2014/24 neergelegde transparantiebeginsel.”

De aanbestedende overheid die oorspronkelijk partij is bij de raamovereenkomst kan zich derhalve slechts tot een bepaalde maximumhoeveelheid en/of -waarde verbinden, zowel voor eigen rekening als voor rekening van de potentiële aanbestedende overheden die duidelijk in die overeenkomst zijn aangewezen.

Zodra die hoeveelheid is bereikt, kan de raamovereenkomst geen effect meer sorteren.

Moet deze geraamde en maximale waarde / - hoeveelheid “opgesplitst” worden weergegeven, m.n. per (potentieel) deelnemende aanbestedende overheid?

Op deze vraag antwoordde het Hof dat het vermelden van de *totale* maximale waarde / - hoeveelheid, af te nemen door *alle* mogelijks deelnemende overheden in hun geheel, in principe volstaat.

De maximale waarde of hoeveelheid *mag* echter ook worden opgesplitst tussen de overheid die de raamovereenkomst plaatst en de aanbestedende overheden die de wens hebben geuit om op facultatieve basis deel te nemen aan de raamovereenkomst.

Alleszins dient erover te worden gewaakt worden dat er niet slechts “gedeeltelijke” informatie wordt meegedeeld.

Is die maximale waarde nog voor wijziging vatbaar tijdens de uitvoering van de raamovereenkomst?

Deze vraag werd niet door de Deense beroepsinstantie voorgelegd, maar werd wel ambtshalve door het Europees Hof beantwoord in één van haar “aanvullende bemerkingen” bij het beantwoorden van de eerste vraag.

Het Hof stelde:

“In de eerste plaats zijn niet-wezenlijke wijzigingen van de raamovereenkomst overeenkomstig artikel 33, lid 2, derde alinea, en artikel 72 van richtlijn 2014/24 toegestaan, met dien verstande dat een wezenlijke wijziging in beginsel wilsovereenstemming impliceert, zodat de instemming van de opdrachtnemer vereist is.”

Deze stelling is goed nieuws voor de aanbesteder.

Het was immers tot op heden niet duidelijk hoe de “absoluut maximale waarde” van de raamovereenkomst zich verhielt ten aanzien van de mogelijkheden tot wijziging van gesloten opdrachten en raamovereenkomsten tijdens de uitvoering ervan (weergegeven in de artikelen 37 e.v. AUR).

Het Hof lijkt nu te bevestigen dat deze artikelen onverkort van toepassing blijven.

Dit zou derhalve tot gevolg hebben dat de (in de aankondiging vermelde) maximale waarde / - hoeveelheid alsnog met 50% zou kunnen worden verhoogd ingeval van zgn. “aanvullende werken, leveringen of diensten” (art. 38/1 AUR) of ingeval van “onvoorzienbare omstandigheden in hoofde van de aanbesteder” (art. 38/2 AUR), dit uiteraard voor zover aan de andere voorwaarden van deze bepalingen ook voldaan zou zijn.

Ook een (beperkte, maar niet aan bijzondere voorwaarden gebonden) “de minimaliswijziging” zou dan in principe tot de mogelijkheden behoren (art. 38/4 AUR).

In dit verband lijkt het eerder aangewezen te zijn dat de maximale waarde / - hoeveelheid van de raamovereenkomst wel (tevens) per (potentieel) deelnemende aanbestedende overheid wordt weergegeven in de aankondiging van de opdracht, teneinde discussies aangaande dergelijke wijzigingen te vermijden.

Volledigheidshalve: In bovengenoemd citaat uit het arrest lijkt het Hof ook de deur open te zetten voor wezenlijke wijzigingen van de raamovereenkomst. Dit lijkt echter een vergissing bij de vertaling van het arrest te betreffen. In de Franse vertaling staat namelijk het volgende te lezen:

“D’une part, sont admises, conformément à l’article 33, paragraphe 2, troisième alinéa, et à l’article 72 de la directive 2014/24, les modifications de l’accord-cadre qui ne revêtent pas un caractère substantiel, étant entendu que, par principe, une telle modification revêt un caractère consensuel de sorte que l’accord de l’adjudicataire est requis.”

Het lijken dus wel degelijk enkel niet-wezenlijke wijzigingen die, mits akkoord van de opdrachtnemer, kunnen worden doorgevoerd.

Dient een raamovereenkomst onverbindend te worden verklaard indien er geen maximale waarde of hoeveelheid werd vooropgesteld?

Neen.

Volgens het Hof zou dit een onevenredige sanctie zijn.

De sanctie van de onverbindendverklaring van de opdracht of raamovereenkomst is in de Richtlijn voorbehouden voor de meest ernstige gevallen van schending van het Unierecht inzake overheidsopdrachten, namelijk die waarin een opdracht onderhands wordt geplaatst zonder dat er vooraf een aankondiging werd bekendgemaakt (terwijl dat verplicht was).

In de hier bedoelde gevallen wordt de aankondiging van de raamovereenkomst wel bekendgemaakt. Alleen de maximale waarde of hoeveelheid werd niet meegedeeld.

Deze niet-nakoming zou onvoldoende ernstig zijn om toepassing te maken van de sanctie van de onverbindendverklaring, o.m. omdat zij *“voldoende waarneembaar is om te kunnen worden opgemerkt door een ondernemer die voornemens was een offerte in te dienen en die dan ook moest worden geacht daarvan op de hoogte te zijn geweest”*.

Wil het Hof hiermee zeggen dat, wie niet (tijdig) bezwaar formuleert tegen het ontbreken van de vermelding van de maximale waarde / - hoeveelheid ook naderhand niet meer “kan komen klagen” (of, juridisch correcter: zijn belang bij deze kritiek verbeurd heeft)?

Deze interpretatie zou kunnen worden ingepast in de (intussen welbekende, doch thans schijnbaar “verlaten”) Neorec-rechtspraak van o.m. de Raad van State en de burgerlijke rechters, stellende dat meteen zichtbare rechtmatigheidsbezwaren tegen de opdrachtdocumenten (onder bepaalde voorwaarden) onverwijld dienen te worden gemeld en dat, wie zulks niet deed, geen ontvankelijk beroep meer kan instellen.

Echter, wat is dan wel het gevolg van de niet-naleving van de verplichting tot het (bij de aankondiging) bekendmaken van de maximale waarde / - hoeveelheid van de raamovereenkomst? De raamovereenkomst moet immers worden geacht geen effect meer te sorteren van zodra de maximale waarde of hoeveelheid bereikt is, maar wat als deze waarde of hoeveelheid is niet bepaald...??

Wij kijken samen met u benieuwd uit naar de rechtspraak die zulks zal uitklaren en houden u uiteraard verder op de hoogte.

[\[1\]](#) Deze schijnt wel te zijn vermeld in het bestek, dat bij de aankondiging van de raamovereenkomst ter beschikking werd gesteld.

3.6 CONCLUSIE UIT DE COMMENTAREN

Hof van Justitie spreekt zich uit over maximumwaarde raamovereenkomsten bij overheidsopdrachten (HvJ C-23/20 van 17 juni 2021)

Artikel 18, lid 1 Richtlijn 2014/24/EU bevat het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, het transparantiebeginsel en het proportionaliteitsbeginsel voor aanbestedende diensten. Artikel 33 Richtlijn 2014/24/EU bevat de mogelijkheid om raamovereenkomsten af te sluiten en een definitie (*“Een raamovereenkomst is een overeenkomst tussen één of meer aanbestedende diensten en één of meer ondernemers met het doel voor een bepaalde periode de voorwaarden inzake te gunnen opdrachten vast te leggen, met name wat de prijs en, in voorkomend geval, de beoogde hoeveelheid betreft.”*). Ook wordt bepaald dat opdrachten gebaseerd op zulke raamovereenkomst dienen gegund volgens de voorwaarden uit de raamovereenkomst: in zulke opdrachten mogen geen “wezenlijke wijzigingen” aangebracht worden met betrekking tot de voorwaarden in de raamovereenkomst.

Artikel 49 Richtlijn 2014/24/EU betreft de aankondiging van de opdracht als oproep tot mededinging, waarbij deel C van bijlage V enige verplicht op te nemen inlichtingen oplijst (oa. “geraamde totale orde van grootte van de opdracht/opdrachten”). Artikel 2 quinquies, lid 1, a) van Richtlijn 92/13 gaat over de onverbindendheid van een opdracht gegund zonder voorafgaande bekendmaking na oordeel van een onafhankelijke beroepsinstantie.

Het Hof formuleert de haar voorgelegde vraag als volgt: is het zo dat “de aankondiging van de opdracht de geraamde hoeveelheid en/of waarde en een maximumhoeveelheid en/of -waarde moet vermelden voor de leveringen die moeten worden verricht krachtens een raamovereenkomst, en dat deze overeenkomst bij het bereiken van die maximumhoeveelheid en/of -waarde geen effect meer sorteert” (rn. 45). In haar beoordeling merkt het Hof op dat “een letterlijke uitlegging van die bepalingen” (namelijk de aangehaalde bepalingen uit Richtlijn 2014/24/EU) “op zich niet beslissend is”, maar “gelet op de beginselen van gelijke behandeling en transparantie die zijn neergelegd in artikel 18, lid 1, van richtlijn 2014/24 en op de algemene opzet van deze richtlijn, kan echter niet worden aanvaard dat de aanbestedende dienst in de aankondiging van de opdracht geen maximumwaarde vermeldt voor de leveringen die moeten worden verricht in het kader van de raamovereenkomst.”

Het Hof stoffeert haar oordeel verder onder meer met de stelling dat een inschrijver “op basis van die raming moet kunnen beoordelen of hij in staat zal zijn de verplichtingen uit hoofde van deze raamovereenkomst na te komen” (rn 63) en door te wijzen op gevaar voor vervalsing van de mededinging. Wanneer een raamovereenkomst de maximumhoeveelheid en/of-waarde heeft bereikt, sorteert ze geen effect meer, oordeelt het Hof bovendien. Onverbindendheid als sanctie acht in de zin van Artikel 2 quinquies, lid 1, a) van Richtlijn 92/13 acht het Hof niet van toepassing in deze zaak.
(Advocatenkantoor Dirk De Keuster 19 juli 2021)

4. ADVIES COMMISSIE OPVERHEIDSOPDRACHTEN

Tijdens haar vergaderingen van 4 oktober en 25 oktober 2021 heeft de Commissie voor de overheidsopdrachten de **nieuwe rechtspraak van het Hof van Justitie** (hierna HvJ) onderzocht en hieromtrent onderstaand advies uitgebracht.

Op 19 december 2018 heeft het Hof van Justitie in de zaak C-216/17 (Vallecamonica) uitspraak gedaan over de vermeldingen van de hoeveelheid en de waarde van de producten die in het kader van een raamovereenkomst mogen worden geleverd. Het Hof van Justitie kon haar rechtspraak verduidelijken in de zaak C-23/20 van 17 juni 2021 (Simonsen & Weel).

Het HvJ is van mening dat de aanbestedende overheid, gelet op de beginselen van gelijke behandeling en transparantie, in de aankondiging van de opdracht de geraamde hoeveelheid en/of waarde alsook een maximumhoeveelheid en/of -waarde moet vermelden van de producten die in het kader van een raamovereenkomst voor de duur van de overeenkomst zullen worden geleverd. Op voorwaarde dat de ondernemers vanaf de datum van bekendmaking van de aankondiging van de opdracht en via elektronische middelen kosteloze, vrije, volledige en rechtstreekse toegang hebben tot de opdrachtdocumenten, mogen deze hoeveelheden of waarden in een ander opdrachtdocument worden vermeld.

Het HvJ verduidelijkt eveneens dat, zodra de gecumuleerde waarde van de opdrachten die gebaseerd zijn op een raamovereenkomst de in de raamovereenkomst vastgestelde maximumhoeveelheid of -waarde bereikt heeft, deze overeenkomst geacht wordt geen effecten meer te sorteren. Niettemin blijven bepaalde wijzigingen van de raamovereenkomst mogelijk op grond van de artikelen 37 en volgende van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten, en kunnen zij leiden tot een overschrijding van de maximumhoeveelheid en/of -waarde.

Dit betekent in de praktijk dat de aanbestedende overheid slechts bestellingen kan plaatsen tot een bepaalde maximumwaarde of -hoeveelheid en dat, zodra dit plafond bereikt is, de raamovereenkomst geen effect meer sorteert, behalve in het geval van een wijziging zoals bedoeld in het vorige lid. De aanbestedende overheid wordt dan ook geadviseerd om zich in overeenstemming te brengen met de rechtspraak van het HvJ.

Rudi CLAEYS CARU OVOP MASTERCLASS 2023)

5. DE FEDERALE OMZENBRIEF RAAMOVEREENKOMSTEN

Commentaar bij de federale omzendbrief De plaatsing en uitvoering van raamovereenkomsten: de federale overheid legt uitDoor Tender Law

Op 3 oktober 2022 verscheen in het Belgisch Staatsblad een omzendbrief van 28 juni 2022 van de FOD Beleid & Ondersteuning met als doel het uniformiseren van de toepassing van de regels inzake raamovereenkomsten. De omzendbrief vermeldt op een overzichtelijke en chronologische wijze de praktische regels waarmee een aanbesteder rekening moet houden.

De omzendbrief is strikt genomen slechts van toepassing op de specifiek aangeduide federale aanbestedende overheden (de FOD's, POD's, het Ministerie van Landsverdediging en de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie), maar ook andere federale aanbestedende overheden worden verzocht de omzendbrief na te leven. Hij kan hoe dan ook richtinggevend zijn voor de plaatsing en uitvoering raamovereenkomsten van zeer veel verschillende aanbestedende overheden.

In de hierbavolgebnde commentaar belichten we twee aspecten uit deze omzendbrief die belangrijk zijn voor de praktijk: enerzijds de regels met betrekking tot de maximale waarde en anderzijds de regels voor het organiseren van een minicompetitie in het kader van overheidsopdrachten op basis van de raamovereenkomst.

Inleiding en toepassingsgebied

De indeling van de omzendbrief is gebaseerd op een chronologisch verloop van een raamovereenkomst. Na een korte uiteenzetting in verband met de doelstellingen, het toepassingsgebied en de definities volgt een verduidelijking van de regeling van de raamovereenkomst waarbij eerst wordt ingegaan op de plaatsing en uitvoering van een raamovereenkomst zelf. Daarna volgt de plaatsing en uitvoering van de opdrachten op basis van de raamovereenkomst. Ten slotte richt de omzendbrief zich op het gebruik van de techniek van de raamovereenkomst bij een groepering van aankopen van verschillende aanbestedende overheden.

De omzendbrief is enkel van toepassing op de federale entiteiten, zoals bv. de federale overheidsdiensten samen met de Federale Politie, de programmatorische federale overheidsdiensten, het Ministerie van Landsverdediging en ten slotte de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie. Aanbesteders die vallen onder het gezag of de voogdij van de bevoegde minister worden niettemin verzocht de omzendbrief op identieke manier toe te passen. Alle overige Belgische aanbesteders zijn dus niet gehouden aan deze regels. Dit neemt echter niet weg dat zij inspiratie kunnen halen uit deze omzendbrief voor hun dagelijks praktijk.

Binnen het korte bestek van dit artikel zullen we ons concreet richten op de regels met betrekking tot de maximale waarde van de raamovereenkomst. Vervolgens nemen we de regels in verband met de mini-competitie onder de loep.

Bijzondere regels in verband met de maximale waarde van de raamovereenkomst

Onder impuls van twee arresten van het Hof van Justitie uit 2018 en 2021 werden de regels over het gebruik van de raamovereenkomst aanzienlijk aangescherpt. Waar aanbesteders vroeger onbeperkt van een raamovereenkomst konden afnemen, is dat vandaag niet langer het geval. Eens de waarde of de hoeveelheid van de individuele bestellingen op basis van een raamovereenkomst een vooraf bepaalde maximale waarde bereikt, dan sorteert die raamovereenkomst niet langer effect. Dit is een nuttige aanvulling, aangezien zo de mogelijkheid wordt beperkt om raamcontracten te misbruiken door aanzienlijk meer te bestellen dan initieel voorzien. Raamovereenkomsten zullen in de praktijk dus wellicht sneller opnieuw in de markt worden gezet dan voorheen.

In het kader van deze nieuwe regels is elke aanbesteder verplicht om in de aankondiging of in de opdrachtdocumenten deze maximale waarde te bepalen. Hoe wordt dat in de praktijk vastgelegd? Daarvoor zal de concrete raming van de raamovereenkomst van wezenlijk belang zijn.

Er bestaat in de praktijk discussie of de raming van de raamovereenkomst moet overeenstemmen met deze maximale waarde, of dat deze maximale waarde mag afwijken van de vooropgestelde raming. De omzendbrief beslecht deze discussie niet volledig: de vastgelegde raming vormt de maximumwaarde van de raamovereenkomst, behoudens andersluidende bepaling in de opdrachtdocumenten. Hoewel de omzendbrief duidelijk stelt dat de geraamde waarde en de maximale waarde in beginsel overeenstemmen, blijven de concrete modaliteiten voor een afwijking onduidelijk.

Met het oog op een maximale informatieverstrekking kan een aanbesteder de maximale waarde verder gaan uitsplitsen per gebruiker, of per groep van gebruikers. Indien een aanbesteder kiest voor percelen, is hij in alle gevallen verplicht om de maximale waarde per perceel vast te leggen.

Zoals eerder vermeld zal een raamovereenkomst geen effect meer sorteren als de gecumuleerde waarde van de bestellingen op basis van de raamovereenkomst de voormelde maximale waarde heeft bereikt. Concreet betekent dit dat geen enkele specifieke opdracht dan nog zal kunnen worden gegund. De omzendbrief legt aanbesteders dan ook op om de nodige bepalingen op te nemen in de opdrachtdocumenten die de gevolgen van het bereiken van deze maximale waarde of hoeveelheid regelen door bv. een verkorte opzegtermijn in te stellen of een automatisch einde van de looptijd van de raamovereenkomst te bedingen.

De maximale waarde van een raamovereenkomst is dus een aanzienlijke verstrenging van het gebruik van dergelijke opdracht. Gelukkig staat het de aanbesteder steeds vrij om deze maximale waarde te wijzigen conform de herzieningsclausules in de artikelen 37 en verder van het koninklijk besluit uitvoering van 14 januari 2013.

Hoe moet een minicompetitie verlopen?

Via een minicompetitie kan de aanbesteder een opdracht gunnen op basis van een raamovereenkomst met meerdere ondernemers waarbij de precieze voorwaarden nog niet op voorhand zijn vastgelegd. Dit is bijvoorbeeld handig bij de aankoop van producten die (technologische) evoluties kunnen ondergaan. Zo kan bij de levering van laptops de aanbesteder steeds beschikken over het laatste nieuwe model. De omzendbrief legt hierover een aantal belangrijke principes vast.

In het kader van een minicompetitie moeten er gunningscriteria worden bepaald. Deze mogen, maar hoeven niet overeen te komen met de gunningscriteria die zijn gebruikt voor de gunning van de raamovereenkomst zelf. Ook de weging kan in het kader van een minicompetitie verschillen.

Een aanbesteder is bij een minicompetitie net als bij andere opdrachten verplicht de elektronische communicatiemiddelen te gebruiken, maar is niet verplicht om daarna steeds het e-procurement platform te gebruiken. E-mail kan dus ook, maar de

aanbesteder moet daarbij wel steeds de vertrouwelijkheid en de integriteit van de offerte waarborgen.

Indien de waarde van de minicompetitie de Europese drempels overschrijdt, dan zal er ook verplicht een UEA moeten worden ingediend. Ook zal de aanbesteder, voordat de opdracht wordt gegund, de bewijsstukken moeten evalueren. Daarbij zal een inschrijver niet verplicht zijn deze documenten nogmaals in te dienen als zij reeds in het bezit zijn van de aanbesteder.

Ten slotte vallen deze opdrachten onder de wet rechtsbescherming van 17 juni 2013. Dit betekent dat een aanbesteder een gemotiveerde gunningsbeslissing neemt, eventueel een wachttermijn respecteert en een schorsings- en annulatieberoep mogelijk zijn tegen deze beslissing.

Conclusie

De voormelde omzendbrief is een goede, eerste aanzet om de toepassing van raamovereenkomsten te uniformiseren. Helaas blijven er nog cruciale vragen open, vooral rond de maximale waarde van raamovereenkomsten. We kunnen enkel hopen dat in de toekomst hierover meer duidelijkheid komt.

6. OPVOLGING IN BELGISCHE RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

Overheidsopdrachten - Het belang van een volwaardige raming van de waarde van de opdracht. GD&A 7 JUNI 2022

Het opmaken van een actuele raming van de waarde van de opdracht is een cruciale voorafgaande stap bij het opstarten van een plaatsingsprocedure. De raming vormt een decisief feitelijk element voor de plaatsingsprocedure nu ze onder meer het juridisch statuut van de opdracht bepaalt en daarmee de diverse kenmerken van de fasering van de te volgen plaatsingsprocedure vastlegt. Bovendien kan de raming beslissend zijn voor het specifieke rechtsbeschermingsmechanisme dat op de opdracht van toepassing zal zijn.

Bespreking van het arrest van 24 februari 2022, nr. 253.098, NV Willemen Infra / het Vlaamse Gewest

1.- Het Vlaamse Gewest, de verwerende partij in deze zaak, schreef een overheidsopdracht voor werken uit via een openbare procedure met prijs als enige gunningscriterium. De opdracht werd bekend gemaakt in het Bulletin der Aanbestedingen en in het Publicatieblad van de Europese Unie. Er werden vier offertes ingediend, onder meer door NV Willemen infra, verzoekster *in casu*.

De offerte van verzoekster werd substantieel onregelmatig verklaard bij gebreke aan een Uniform Europees Aanbestedingsdocument ('UEA').

Verzoekster was echter van oordeel dat uit het bedrag van de erkenningsklasse afgeleid mocht worden dat het Europese drempelbedrag niet overschreden werd en er aldus geen UEA aan de offerte toegevoegd diende te worden. Ze voerde voor de Raad van State dan ook een schending aan van de artikelen 6, 7, 11, 38, 39 en 76 van het KB Plaatsing.

De aanbestedende overheid argumenteerde dat de raming van de opdracht tijdens de voorbereiding van de plaatsingsprocedure is geëvolueerd. Het bedrag van de raming lag op het ogenblik van de publicatie boven de Europese drempel, waardoor de opdracht Europees bekend gemaakt werd. Bovendien werd er een model-UEA aan de aankondiging toegevoegd. De aanbestedende overheid was dan ook van mening dat verzoekster een UEA aan haar offerte had moeten bijvoegen.

2.-De Raad van State oordeelde vooreerst dat wanneer de geraamde waarde van de opdracht de toepasselijke EU-drempel bereikt, de aanbestedende overheid in beginsel verplicht is om een UEA te laten voorleggen door de inschrijver.

Daarentegen mag zij géén UEA eisen wanneer de EU-drempel niet wordt bereikt.

Het niet naleven van de verplichting een UEA bij de offerte te voegen maakt een substantiële onregelmatigheid uit volgens artikel 76, §1, vierde lid, °2 van het KB Plaatsing.

Uit het administratief dossier blijkt dat de opdracht geraamd was op 5.348.137,63 euro en dus beneden de (op dat ogenblik toepasselijke) Europese drempel van 5.350.000,00 euro. Op grond van deze raming stelde de Raad van State vast dat de aanbestedende overheid geen UEA mocht eisen.

De raming van het bedrag van de opdracht is volgens de Raad van State een cruciale voorafgaande stap bij het starten van een plaatsingsprocedure. Dit is aldus een decisief feitelijk element, voornamelijk omdat de raming het juridisch statuut van de opdracht en daarmee de diverse kenmerken en fasering van de te volgen plaatsingsprocedure vastlegt.

Een zorgvuldige aanbestedende overheid dient dan ook de nodige aandacht te besteden aan het opstellen van een actuele en volwaardige raming van de waarde van de opdracht, te meer wanneer het geraamde totaalbedrag zich vlakbij de Europese drempel bevindt. De Raad van State voegt hieraan toe dat de raming liefst in een duidelijk ramingsdocument wordt gegoten, dat bovendien door de aanbestedende overheid voortdurend wordt geactualiseerd.

3.- Verder oordeelde de Raad van State dat de vermelde erkenningsvoorwaarden en -klasse in de aankondiging van de opdracht slechts voorlopig en niet zonder meer absoluut bindend is. Doch lijkt het vermelden ervan, bij gebreke aan andere indicaties over de waarde van de opdracht, een aanknopingspunt te mogen zijn voor een normaal zorgvuldig inschrijver om de omvang van de betrokken opdracht in te kunnen schatten. In deze zaak echter, gelet op de raming van de opdracht, werd dit argument van verzoekster niet weerhouden.

4.- Ten slotte oordeelde de Raad van State dat het Europees aankondigen van de opdracht en het bijvoegen van een UEA-model geen afbreuk doet aan de vaststelling dat reglementair enkel het bedrag van de raming van de opdracht determinerend is om te bepalen of een opdracht al dan niet een Europese opdracht is.

Dat een opdracht gepubliceerd wordt in het Europees publicatieblad maakt haar daarom nog geen Europese opdracht.

5.-Moraal van het verhaal: de aanbesteder dient ervoor te zorgen dat (vlak) voorafgaand aan de publicatie van de opdracht een duidelijke, actuele en zorgvuldige raming voorhanden is, bij voorkeur middels een schriftelijk document dat deel uitmaakt van het administratief dossier. Het is immers d t ramingsbedrag dat bepalend is voor de kwalificatie als Europese dan wel als Belgische opdracht.

7. CONCREET VOORBEELD IN BESTEK FOD BOSA

Om vooraf een cijfermatige vastlegging van een maximaal bedrag als limiet te vermelden heeft de FOD BOSA maximale hoeveelheden vastgelegd met volgende vermelding in het bestek:

Raming van de waarde van de raamovereenkomst

De raming en de maximale hoeveelheid zijn dezelfde.

De maximale hoeveelheden zijn als volgt bepaald:

Federale overheidsdienst	Perceel	Maximale eenheden	Hoeveelheden	Maximale hoeveelheden over 6 jaar
FOD BOSA	Perceel 1 eDelivery technische ondersteuning	1500 dagen/jaar	6 x 1500 d	9000
	Perceel 2 eDelivery Governance	1000 dagen per netwerk (voor usecase 1, 2 en 3) per jaar	6 x 3 x 1000 d	18000
Andere federale diensten integratoren	Perceel 1 eDelivery technische ondersteuning	50 integraties per jaar	6 x 50 x 10 d	3000
		100 abonnements formules per jaar	6 x 100 x gemiddeld tarief	600 abonnementsformules
	Perceel 2 eDelivery Governance	100 dagen per netwerk (voor usecase 1, 2 en 3) per jaar	6 x 3 x 100 d	1800
Andere federale instellingen	Perceel 1 eDelivery technische ondersteuning	50 integraties per jaar	6 x 50 x 10 d	3000
		100 abonnements formules per jaar	6 x 100 x gemiddeld tarief	600 abonnementsformules
	Perceel 2 eDelivery Governance	100 dagen per netwerk (voor usecase 1, 2 en 3) per jaar	6 x 3 x 100 d	1800
Niet federale instellingen (regionaal/lokaal/...)	Perceel 1 eDelivery technische ondersteuning	50 integraties per jaar	6 x 50 x 10 d	3000
		100 abonnements formules per jaar	6 x 100 x gemiddeld tarief	600 abonnementsformules
	Perceel 2 eDelivery Governance	100 dagen per netwerk (voor usecase 1, 2 en 3) per jaar	6 x 3 x 100 d	1800

Indien de maximale hoeveelheid voor een of meerdere perceel wordt overschreden dan ressorteert het overeenkomstige perceel of percelen van de raamovereenkomst geen effect meer behoudens de wijzigingsbepalingen in de artikelen 38/1-38/19 van het KB

14 januari 2013. Hetzelfde geldt voor de raamovereenkomst in haar geheel wanneer de **totale geraamde hoeveelheid** voor alle percelen samen bereikt is. In dat geval ressorteert de raamovereenkomst geen effect meer, **behoudens voormelde wijzigingsbepalingen in de artikelen 38/1-38/19 van het KB van 14 januari 2013**.

De aandacht wordt gevestigd op het feit dat de vermelde maximale hoeveelheden een raming betreffen. Deze ramingen binden de aanbestedende overheid noch de begunstigde partijen.

De in bovenstaande tabel geïllustreerde verdeling tussen de begunstigde partijen voor de 2 percelen is louter indicatief. In realiteit zullen de begunstigde partijen steeds vrij beslissen hoe de opdrachten zullen ingevuld worden binnen de mogelijkheden en geraamde volumes van de twee percelen in de raamovereenkomst per onderhavig perceel. Het totaal van al de hierboven vermelde maximale hoeveelheden en waarden van de raamovereenkomst per perceel zal niet worden overschreden.

Wanneer de aanbestedende overheid vaststelt dat de maximale hoeveelheden van de gesloten opdrachten de hierboven vermelde maximale geraamde hoeveelheden van een bepaald perceel is bereikt, zal de leidende dienst de raamovereenkomst met betrekking tot het desbetreffende perceel opzeggen en zullen er door de begunstigde partijen geen deelopdrachten meer geplaatst worden.

Deze opzegging wordt aan de deelnemer(s) betekend per aangetekend schrijven met ontvangstbewijs, mits naleving van een termijn van 60 kalenderdagen, waarbij de termijn een aanvang neemt de eerste dag die volgt op deze waarop de brief verzonden werd naar de zetel van de betrokken deelnemer(s). De leidende dienst brengt de begunstigde partijen op de hoogte van deze opzegging. Vanaf het ogenblik van de kennisgeving van opzegging zal geen enkele begunstigde partij nog een opdracht mogen plaatsen. Hetzelfde geldt voor elke deelnemer, die vanaf dat moment geen aanvragen meer mag aanvaarden, noch offertes mag indienen, met als doel een opdracht te sluiten overeenkomstig één van de in rubriek 3 vermelde wijzen.

OPVOLGING door de Aankoopcentrale FOD Beleid en Ondersteuning

Als aankoopcentrale voert de FOD Beleid en Ondersteuning een dubbele monitoring uit van de raamovereenkomst, enerzijds door te waken over de strikte naleving van de ramingen van de begunstigde partijen, en anderzijds door te wachten over de naleving van de ramingen door de opdrachtnemers van de specifieke opdrachten. Daarom **verplicht** de FOD Beleid en Ondersteuning:

- De deelnemers om vanaf de sluiting van de raamovereenkomst driemaandelijks een overzicht van de specifieke opdrachten die geplaatst én gesloten werden door de begunstigde partijen, over te maken aan MarketsInfoDIS@bosa.fgov.be en dit uiterlijk de 10^{de} van de betreffende maand. Voor de niet-verzending van dit overzicht wordt een bijzondere straf toegepast van 250 euro per kalenderdag vertraging.

- De begunstigde partijen om een jaarlijkse basis een overzicht van de specifieke opdrachten die het geplaatst en gesloten heeft over te maken aan MarketsInfoDIS@bosa.fgov.be en dit uiterlijk 10 dagen na de verjaardag van de sluiting van de raamovereenkomst.

8. PRAKTISCH BESLUITEN

Er zijn **drie voorwaarden om gebruik** te kunnen maken van een bestaande raamovereenkomst:

1. Je bent zelf aanbesteder en vooraf als potentiële afnemer vermeld
2. De initiatiefnemer is een aanbesteder en heeft alle verplichtingen opgelegd door de regelgeving overheidsopdrachten gevolg
3. De geraamde hoeveelheid is niet overschreden (i.p.v. de geraamde waarde)

Voor de **geraamde hoeveelheid** dient men uit te gaan van navolgende voorwaarden:

1. Er is rekening gehouden met de volledige looptijd van de opdracht, met alle mogelijke opties, verlengingen, alle percelen, herhalingen, vaste en voorwaardelijke gedeelten, enz.
2. ij een opdracht met een looptijd van 1 jaar, die verschillende keren (stilzwijgend) verlengbaar is, moet de waarde van de opdracht dus worden bepaald rekening houdend met de maximaal mogelijke looptijd, dus vanuit de fictie dat de opdracht effectief x aantal keren zal worden verlengd
3. Deze regels gelden voor de toepassing van de procedurekeuze e,n bekendmaking
4. Voor het verdere gebruik van de raamovereenkomst gaat men uit van een maximale geraamde hoeveelheid

Voor de in acht te nemen **duurtijd bij de raming** gelden volgende principes:

1. Als de opdracht voor leveringen en diensten een invulling betekent van een éénmalig vastgelegde behoefte met een eenmalige beslissing van het bevoegde orgaan van de aanbesteder, dan bekijk je de opdracht op basis van de volledige duurtijd van uitvoering, rekening houdende met de eenmalige beslissing.
2. Leveringen voor één jaar vastgelegd dan is de raming op één jaar
3. Leveringen in één beslissing vastgelegd voor een langere duurtijd dan is de raming over de totale duurtijd
4. Leveringen vastgelegd met verlengingen:
 - ☐ Als de **verlenging stilzwijgend** is, dan dekt de oorspronkelijke beslissing de volledige duurtijd en dient er geraamd te worden op de totale maximale waarde`
 - ☐ Als de **verlenging uitdrukkelijk** door een nieuwe beslissing ondersteund moet worden dan doe je de raming op basis van de vastgelegde beslissing voor het eerste jaar

Inhoudsopgave

1.	WETTELIJKE GRONDSLAGEN VOOR DE RAMING	2
1.1	RELEVANTE BEPALINGEN UIT ART.5 VAN DE EUROPESE RICHTLIJN 2014/24:	2
1.2	BELGISCHE OMZETTING IN ART.6 en 7 VAN HET KB PLAATSING 18 APRIL 2017	3
1.3	TOELICHTING DOOR DE FOD BOSA.....	5
1.4	ADVIES VAN HETBELGISCHE REKENHOF BIJ OPDRACHTEN VAN BEPERKTE WAARDE	5
1.5	INTERPRETATIEIN HET DRAAIBOEK OVERHEIDSOPDRACHTEN VLAANDEREN	5
2.	DETAILBESPREKING (zie ook syllabi MASTERCLASS 2020 en 2023)	7
2.1	Verplichting tot raming.....	7
2.2	Belang van een correcte raming	7
2.3	Algemene ramingsregels	8
2.4	Het tijdstip van de raming	8
2.5	De keuze van de berekeningsmethode.....	8
2.6	De berekeningswaarde	8
2.7	Afzonderlijke operationele eenheden	9
2.8	Specifieke ramingsregels	9
3.	EVOLUTIE IN DE INTERPRETATIE VIA DE EUROPESE RECHTSPRAAK	12
3.1	ARREST VAN HET EUROPEES HOF VAN JUSTITIE (Achtste kamer) 19 december 2018 In zaak C-216/17,	12
3.2	JURIDISCHE COMMENTAAR OP DIT EERSTE ARREST	28
3.3	BEVESTIGING EN VERDUIDELIJING IN EENN TWEEDE ARREST VAN 17 JUNI 2021.....	31
3.4	JURIDISCHE COMMENTAAR OP DIT TWEEDE ARREST.....	51
3.5	DOOR DE RECHTSLEER VASTGESTELDE EVOLUTIE IN DE INTERPRETATIEVEN IMPLEMENTATIE.....	54
3.6	CONCLUSIE UIT DE COMMENTAREN.....	61
4.	ADVIES COMMISSIE OPVERHEIDSOPDRACHTEN	62
5.	DE FEDERALE OMZENBRIEF RAAMOVEREENKOMSTEN	62
6.	OPVOLGING IN BELGISCHE RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE	65
7.	CONCREET VOORBEELD IN BESTEK FOD BOSA	68
	<i>Raming van de waarde van de raamovereenkomst.....</i>	<i>68</i>
	<i>OPVOLGING door de Aankoopcentrale FOD Beleid en Ondersteuning</i>	<i>69</i>
8.	PRAKTISCHE BESLUITEN	70