ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

9 juli 2026 *

„Prejudiciële verwijzing – Overheidsopdrachten – Richtlijn 2014/24/EU – Artikel 82 – Procedure bij een prijsvraag – Verzuim om gegadigden vooraf te horen – Bescherming van de anonimiteit – Recht om gehoord te worden”

In zaak C-888/24,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Supremo Tribunal Administrativo (hoogste bestuursrechter, Portugal) bij beslissing van 28 november 2024, ingekomen bij het Hof op 20 december 2024, in de procedure

Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda

tegen

Metro do Porto, S.A.,

Betar Consultores, Lda,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos (rapporteur), kamerpresident, O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra en N. Fenger, rechters,

advocaat-generaal: A. Biondi,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda, vertegenwoordigd door F. Vellozo Ferreira, advogado,

– Metro do Porto, S.A., vertegenwoordigd door D. Castro Neves, P. Fernández Sánchez, M. Gorjão-Henriques en A. Saavedra, advogados,

* Procestaal: Portugees.

– de Portugese regering, vertegenwoordigd door P. Barros da Costa en F. Batista als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Biolan, I. Melo Sampaio en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 maart 2026,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 80 en 82 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 rectificaties in PB 2015, L 184, blz. 31, en PB 2021, L 410, blz. 200), zoals gewijzigd bij gedelegeerde verordening (EU) 2019/1828 van de Commissie van 30 oktober 2019 (PB 2019, L 279, blz. 25) (hierna: „richtlijn 2014/24”).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda (hierna: „verzoekster in het hoofdgeding”) enerzijds, en Metro do Porto S.A. (hierna: „aanbestedende dienst”) en Betar Consultores, Lda, anderzijds, over de regelmatigheid van een prijsvraagprocedure na afloop waarvan het project van verzoekster in het hoofdgeding niet is geselecteerd.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2014/24

3 Artikel 1, lid 1, van richtlijn 2014/24 bepaalt:

„Bij deze richtlijn worden regels vastgesteld betreffende procedures voor aanbesteding door aanbestedende diensten met betrekking tot overheidsopdrachten en prijsvragen waarvan de geraamde waarde niet minder bedraagt dan de in artikel 4 vastgestelde drempels.”

4 Artikel 2, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

[…]

21. ‚prijsvragen’: procedures die tot doel hebben de aanbestedende dienst, in het bijzonder op het gebied van ruimtelijke ordening, stadsplanning, architectuur en weg- en waterbouw, of op het gebied van automatische gegevensverwerking, een plan of ontwerp te verschaffen dat op basis van mededinging door een jury wordt geselecteerd, al dan niet met toekenning van prijzen;

[…]”

5 Artikel 4 van die richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op opdrachten waarvan de geraamde waarde exclusief belasting over de toegevoegde waarde (btw) gelijk is aan of groter dan de volgende drempelbedragen:

[…]

b) 139 000 EUR voor overheidsopdrachten voor leveringen en voor diensten gegund door aanbestedende diensten die centrale overheidsinstanties zijn, en voor door deze instanties georganiseerde prijsvragen; […]

c) 214 000 EUR voor overheidsopdrachten voor leveringen en voor diensten gegund door niet-centrale aanbestedende diensten en voor door deze diensten georganiseerde prijsvragen; […]

[…]”

6 Artikel 7 van dezelfde richtlijn luidt als volgt:

„Deze richtlijn is niet van toepassing op overheidsopdrachten en prijsvragen die in het kader van 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)] worden geplaatst of uitgeschreven door aanbestedende diensten welke één of meer van de in de artikelen 8 tot en met 14 van die richtlijn bedoelde activiteiten uitoefenen en die voor de uitvoering van deze activiteiten worden gegund, […].”

7 Artikel 18 van richtlijn 2014/24 bepaalt in lid 1:

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

[…]”

8 Artikel 36, lid 5, van deze richtlijn luidt:

„Indien een aanbestedende dienst voor specifieke opdrachten overeenkomstig lid 4, onder b), opnieuw oproept tot mededinging, deelt hij aan de inschrijvers de datum en het tijdstip mede, waarop hij voornemens is de nodige informatie te verzamelen voor nieuwe inschrijvingen die aan de eisen van de betrokken specifieke opdracht aangepast zijn, en geeft hij inschrijvers de mogelijkheid om het zodanig verzamelen van informatie te weigeren.

De aanbestedende diensten voorzien in een toereikende termijn tussen de mededeling en het daadwerkelijk verzamelen van de informatie.

Vóór de gunning van de opdracht, leggen de aanbestedende diensten de verzamelde informatie over aan de betrokken inschrijver zodat deze kan betwisten of bevestigen dat de aldus samengestelde inschrijving geen materiële fouten bevat.”

9 Artikel 41 van deze richtlijn bepaalt:

„Wanneer een gegadigde of inschrijver of een met een gegadigde of inschrijver verbonden onderneming de aanbestedende dienst of diensten heeft geadviseerd, al dan niet in het kader van artikel 40, of anderszins betrokken is geweest bij de voorbereiding van de aanbestedingsprocedure, neemt de aanbestedende dienst passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de mededinging niet wordt vervalst door de deelneming van die gegadigde of inschrijver.

Deze maatregelen omvatten de mededeling aan andere gegadigden en inschrijvers van relevante informatie die is uitgewisseld in het kader van of ten gevolge van de betrokkenheid van de gegadigde of inschrijver bij de voorbereiding van de aanbestedingsprocedure, alsmede de vaststelling van passende termijnen voor de ontvangst van inschrijvingen. De betrokken gegadigde of inschrijver wordt slechts van de aanbestedingsprocedure uitgesloten indien er geen andere middelen zijn om de naleving van het beginsel gelijke behandeling te verzekeren.

Alvorens te worden uitgesloten, moeten gegadigden of inschrijvers de kans krijgen te bewijzen dat hun betrokkenheid bij de voorbereiding van de aanbestedingsprocedure de mededinging niet kan verstoren. De maatregelen worden in het krachtens artikel 84 vereiste individuele verslag vermeld."

10 Artikel 69, leden 1 en 4, van de richtlijn luidt:

„1. De aanbestedende dienst verplicht ondernemers ertoe de in de inschrijving voorgestelde prijs of kosten nader toe te lichten wanneer de inschrijving in verhouding tot de werken, leveringen of diensten abnormaal laag lijkt te zijn.

[…]

4. Wanneer een aanbestedende dienst constateert dat een inschrijving abnormaal laag is doordat de inschrijver staatssteun heeft gekregen, kan de inschrijving alleen op die grond worden afgewezen na overleg met de inschrijver wanneer deze niet binnen een door de aanbestedende dienst gestelde toereikende termijn kan aantonen dat de betrokken steun verenigbaar met de interne markt is in de zin van artikel 107 VWEU. Wanneer de aanbestedende dienst in een dergelijke situatie een inschrijving afwijst, stelt hij de [Europese] Commissie daarvan in kennis."

11 De artikelen 78 tot en met 82 van richtlijn 2014/24 vormen hoofdstuk II („Regels inzake prijsvragen voor ontwerpen") van titel III („Bijzondere aanbestedingsregelingen") van deze richtlijn.

12 Artikel 78 van die richtlijn bepaalt:

„Dit hoofdstuk heeft betrekking op:

a) prijsvragen die als onderdeel van een procedure voor het gunnen van overheidsopdrachten voor diensten worden uitgeschreven;

b) prijsvragen met prijzengeld of betalingen aan de deelnemers.

[…]"

13 Artikel 80, lid 1, van deze richtlijn bepaalt het volgende:

„Voor het organiseren van prijsvragen passen de aanbestedende diensten procedures toe die zijn aangepast aan de bepalingen van titel I en dit hoofdstuk."

14 Artikel 82 van richtlijn 2014/24 bepaalt:

„1. De jury is autonoom in haar beslissingen en adviezen.

2. De jury onderzoekt de projecten op basis van door de gegadigden anoniem ingediende ontwerpen en uitsluitend op grond van de criteria die in de aankondiging van de prijsvraag zijn vermeld.

3. Zij stelt een door haar leden ondertekend verslag op met de op basis van de merites van elk project vastgestelde rangorde van de projecten, vergezeld van opmerkingen en punten die verduidelijking behoeven.

4. De anonimiteit moet worden geëerbiedigd totdat het advies of de beslissing van de jury bekend is.

5. De gegadigden kunnen zo nodig worden uitgenodigd om door de jury in haar notulen vermelde vragen te beantwoorden teneinde duidelijkheid te verschaffen omtrent bepaalde aspecten van de projecten.

6. Van de dialoog tussen de leden van de jury en de gegadigden worden volledige notulen opgesteld."

15 Overeenkomstig deel E van bijlage V bij richtlijn 2014/24 moeten de in artikel 79, lid 1, van deze richtlijn bedoelde aankondigingen van prijsvragen met name de criteria vermelden die bij de beoordeling van de projecten zullen worden gehanteerd, en vermelden of het besluit van de jury bindend is voor de betrokken aanbestedende dienst en of de overheidsopdrachten naar aanleiding van de prijsvraag al dan niet zullen worden gegund aan de winnaar(s) van die prijsvraag.

Richtlijn 2014/25

16 Artikel 2 van richtlijn 2014/25, zoals gewijzigd bij gedelegeerde verordening (EU) 2019/1829 van de Commissie van 30 oktober 2019 (PB 2019, L 279, blz. 27) (hierna: „richtlijn 2014/25"), bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

17. ‚prijsvragen': procedures die tot doel hebben de aanbestedende instantie, in het bijzonder op het gebied van ruimtelijke ordening, standsplanning, architectuur en weg- en waterbouw, of op het gebied van automatische gegevensverwerking, een plan of ontwerp te verschaffen dat na een oproep tot mededinging door een jury wordt geselecteerd, al dan niet met toekenning van prijzen;

[…]"

17 Artikel 11 van deze richtlijn luidt als volgt:

„Deze richtlijn is van toepassing op activiteiten die het ter beschikking stellen of exploiteren van netten bestemd voor openbare dienstverlening op het gebied van vervoer per trein, automatische systemen, tram, trolleybus, autobus of kabelbaan beogen.

Ten aanzien van vervoersdiensten wordt een net geacht te bestaan wanneer de dienst wordt verleend onder door een bevoegde instantie van een lidstaat gestelde exploitatievoorwaarden, zoals de te volgen routes, de beschikbaar te stellen capaciteit of de frequentie van de dienst."

18 Artikel 15 van deze richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op opdrachten die niet zijn uitgesloten krachtens de in de artikelen 18 tot en met 23 en in artikel 34 bedoelde uitsluitingsgronden met betrekking tot de uitoefening van de betrokken activiteit, en waarvan de geraamde waarde exclusief [btw] gelijk is aan of groter dan de volgende drempelbedragen:

a) 428 000 EUR voor opdrachten voor leveringen en diensten alsmede voor prijsvragen;

[…]"

19 Artikel 36, lid 1, van die richtlijn luidt:

„Aanbestedende instanties behandelen ondernemers gelijk, zonder te discrimineren en handelen op transparante en proportionele wijze.

[…]"

20 De artikelen 95 tot en met 98 van richtlijn 2014/25 vormen hoofdstuk II („Regels inzake prijsvragen") van titel III („Bijzondere aanbestedingsregelingen") van deze richtlijn.

21 Artikel 95 van die richtlijn bepaalt:

„1. Dit hoofdstuk is van toepassing op prijsvragen die worden uitgeschreven als onderdeel van een procedure voor het gunnen van een opdracht voor diensten, mits de geraamde waarde van de opdracht, exclusief btw, en met inbegrip van andere mogelijke prijzen of vergoedingen aan deelnemers, gelijk is aan of groter dan het in artikel 15, eerste alinea, onder a), vastgestelde bedrag.

2. Dit hoofdstuk is van toepassing op alle prijsvragen waarvan het totale bedrag van het prijzengeld en de betalingen aan deelnemers, met inbegrip van de geraamde waarde exclusief btw van de opdracht voor diensten die later kan worden gegund overeenkomstig artikel 50, onder j), indien de aanbestedende instantie in de aankondiging van de prijsvraag een dergelijke gunning niet uitsluit, gelijk is aan of groter dan het in artikel 15, eerste alinea, onder a), vastgestelde bedrag."

22 Artikel 97, lid 1, van deze richtlijn bepaalt het volgende:

„Voor het uitschrijven van prijsvragen passen aanbestedende instanties procedures toe die aan titel I en dit hoofdstuk zijn aangepast."

23 Artikel 98 van richtlijn 2014/25 bepaalt:

„1. De jury is autonoom in haar beslissingen en adviezen.

2. De jury onderzoekt de projecten op basis van door de gegadigden anoniem ingediende ontwerpen en uitsluitend op grond van de criteria die in de aankondiging van de prijsvraag zijn vermeld.

3. Zij stelt een door haar leden ondertekend verslag op met de op basis van de merites van elk project vastgestelde rangorde van de projecten, vergezeld van opmerkingen en een opgave van de punten die verduidelijking behoeven.

4. De anonimiteit moet worden geëerbiedigd totdat het advies of de beslissing van de jury bekend is.

5. De gegadigden kunnen zo nodig worden uitgenodigd om door de jury in haar notulen vermelde vragen te beantwoorden teneinde duidelijkheid te verschaffen omtrent bepaalde aspecten van de projecten.

6. Van de dialoog tussen de leden van de jury en de gegadigden worden volledige notulen opgesteld."

Portugees recht

Wetboek bestuursprocesrecht

24 Artikel 121 van de Código do Procedimento Administrativo (wetboek bestuursprocesrecht), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, met als opschrift „Recht om vooraf te worden gehoord", bepaalt:

„1 – Onverminderd het bepaalde in artikel 124 hebben de belanghebbenden het recht om in het kader van de procedure te worden gehoord voordat de eindbeslissing wordt genomen, en moeten zij met name in kennis worden gesteld van de vermoedelijke inhoud van die beslissing.

2 – Bij de uitoefening van het recht om te worden gehoord kunnen de belanghebbenden zich uitspreken over alle voor de beslissing relevante feitelijke en juridische kwesties en kunnen zij om aanvullende stappen verzoeken en documenten bijvoegen.

3 – De bevoegde autoriteit mag slechts één voorafgaande hoorzitting houden, die betrekking dient te hebben op alle feitelijke en juridische elementen die de vermoedelijke inhoud van de beslissing ondersteunen.

[…]"

25 Artikel 124 van het wetboek bestuursprocesrecht, in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, met als opschrift „Vrijstelling van het horen van de betrokkenen”, bepaalt:

„1 – De procedureverantwoordelijke kan afzien van het horen van de betrokkenen wanneer:

a) de beslissing spoedeisend is;

b) de belanghebbenden om uitstel als bedoeld in lid 2 van het vorige artikel hebben verzocht en het om een aan hen toe te rekenen reden niet mogelijk was om een nieuwe datum vast te stellen overeenkomstig lid 3 van dat artikel;

c) redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze handeling de uitvoering of het nut van de beslissing in gevaar kan brengen;

d) het aantal te horen belanghebbenden zo groot is dat een hoorzitting onuitvoerbaar wordt; in dat geval moet, voor zover mogelijk, een openbare hoorzitting worden gehouden in de meest geschikte vorm;

e) de belanghebbenden zich in de procedure reeds hebben uitgesproken over de voor de beslissing relevante kwesties en over het overgelegde bewijs;

f) de gegevens in de procedure leiden tot een beslissing die volledig in het voordeel is van de betrokkenen.

2 – In de in het vorige lid bedoelde situaties moet in de eindbeslissing worden vermeld waarom de hoorzitting niet heeft plaatsgevonden.”

Wetboek overheidsopdrachten

26 Artikel 219-A van de Código dos Contratos Públicos (wetboek overheidsopdrachten), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „CCP”), bepaalt:

„1 – De ontwerpwedstrijd heeft tot doel om een of meer ontwerpen te selecteren, op het niveau van het basisprogramma of een vergelijkbaar niveau, met name op het gebied van kunst, ruimtelijke ordening, stedenbouw, architectuur, ingenieurswetenschappen of gegevensverwerking.

[…]

6 – Op openbare prijsvraagprocedures, besloten prijsvragen met voorselectie en vereenvoudigde ontwerpwedstrijden zijn de in dit hoofdstuk vastgestelde formaliteiten van toepassing; de overige bepalingen van dit wetboek inzake het tot stand komen van overeenkomsten zijn subsidiair van toepassing.”

27 Artikel 219-B, lid 2, CCP bepaalt:

„Ongeacht de gekozen procedure mag de identiteit van de gegadigden die de ontwerpen hebben voorgesteld pas bekend worden en onthuld worden na de opstelling van het in artikel 219-I, lid 1, bedoelde verslag.”

28 Artikel 219-F CCP luidt als volgt:

„1 – De documenten die de ontwerpen concretiseren moeten zodanig worden opgesteld en ingediend dat de volledige en absolute anonimiteit van de gegadigden wordt gewaarborgd, en mogen geen enkel element bevatten aan de hand waarvan de auteur of de auteurs ervan direct of indirect kunnen worden geïdentificeerd.

2 – De jury van de prijsvraag beoordeelt de ontwerpen en stelt een door alle leden ondertekend verslag op, waarin zij onder opgave van redenen het volgende vermeldt:

a) de rangschikking van de ingediende ontwerpen in overeenstemming met de in het reglement vastgestelde selectiecriteria;

b) de uitsluiting van ontwerpen die zijn ingediend in strijd met de regels voor de indiening ervan.

3 – De jury van de prijsvraag kan pas kennisnemen van de identiteit van de gegadigden nadat zij de bepalingen van het vorige lid volledig in acht heeft genomen.

4 – Op voorwaarde dat dit in het reglement is bepaald, kan de jury de gegadigden om verduidelijkingen vragen over hun werkzaamheden of een fase van demonstraties van of experimenten met de ontwerpen organiseren om de conformiteit met de opdrachtomschrijving, de geschiktheid of de haalbaarheid van de voorgestelde oplossingen te beoordelen.

5 – Indien de in de vorige alinea bedoelde maatregelen worden ondernomen, stelt de jury een nieuw verslag op waarin de resultaten ervan worden weergegeven en de definitieve rangschikking van de gegadigden wordt voorgesteld.”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

29 Op 10 maart 2021 heeft de aanbestedende dienst besloten om een aankondiging van een prijsvraag te publiceren, waarbij het de bedoeling was dat een jury (hierna: „jury”) drie ontwerpprojecten voor een brug over de Douro zou selecteren, en dat de overheidsopdracht voor diensten betreffende de uitwerking van het ontwerp van deze brug vervolgens rechtstreeks zou worden gegund aan de onderneming die een van deze drie projecten had ingediend.

30 Uit het reglement van de prijsvraag volgt dat de beslissingen van de jury betreffende de rangschikking van de aldus ingediende projecten of de uitsluiting ervan bindend zijn voor de aanbestedende dienst en niet kunnen worden gewijzigd zodra de identiteit van de gegadigden bekend is, tenzij de prijsvraag wordt geannuleerd. De jury kan de gegadigden om alle verduidelijkingen vragen die zij nodig acht met betrekking tot de door hen ingediende projecten. Deze verduidelijkingen moeten door de gegadigden worden verstrekt met volledige inachtneming van hun anonimiteit. In het eindverslag van de jury worden deze projecten gemotiveerd en overeenkomstig de selectiecriteria van het reglement van de prijsvraag gerangschikt, met uitsluiting van de projecten waarvoor een van de in dit reglement genoemde uitsluitingsgronden geldt. De gegadigden wier projecten op de eerste drie plaatsen zijn gerangschikt, ontvangen een premie van respectievelijk 150 000 EUR, 100 000 EUR en 50 000 EUR en worden geselecteerd om deel te nemen aan een onderhandse gunningsprocedure waarbij zij worden uitgenodigd om een inschrijving in te dienen overeenkomstig een specifiek bestek voor deze procedure.

31 Op 18 oktober 2021 heeft de aanbestedende dienst besloten de projecten van drie gegadigden te selecteren overeenkomstig het door de jury ingediende verslag. Het door verzoekster in het hoofdgeding ingediende project maakte geen deel uit van deze drie projecten. De aanbestedende dienst heeft ook de basisprijs voor de procedure voor de rechtstreekse gunning van de dienstverleningsopdracht voor het opstellen van de uitvoeringsplannen voor de brug over de Douro vastgesteld op 2 800 000 EUR.

32 Op 25 en 27 oktober 2021 heeft verzoekster bij de voorzitter van de jury bezwaar gemaakt tegen het verslag van die jury en, op grond van haar recht om vooraf te worden gehoord, verzocht om herziening van de beoordeling van het door haar ingediende ontwerp en om wijziging van de aan haar toegekende scores, waarbij zij tevens om technische wijzigingen aan dit ontwerp verzocht.

33 Op 2 november 2021 heeft de aanbestedende dienst geoordeeld dat hij het besluit van de jury slechts nietig kon verklaren indien dit besluit onrechtmatigheden of kennelijke beoordelingsfouten bevatte, hetgeen in casu niet het geval was. Voorts merkte de dienst op dat een ontwerp dat niet door de jury was geselecteerd voordat de anonimiteit van de gegadigden was opgeheven, niet meer kon worden geselecteerd, zodat een verzoek tot herbeoordeling van dat ontwerp onrechtmatig zou zijn.

34 Op 21 maart 2022 heeft de aanbestedende dienst de overeenkomst voor het opstellen van de uitvoeringsplannen voor de brug over de Douro gesloten met een consortium bestaande uit andere vennootschappen dan verzoekster in het hoofdgeding.

35 Bij vonnis van 21 september 2023 heeft de Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto – Juízo de Contratos Públicos (bestuurs- en belastingrechter Porto, afdeling overheidsopdrachten, Portugal) het beroep verworpen waarmee verzoekster in het hoofdgeding met name verzocht om nietigverklaring van het verslag van de jury, de beslissing van de aanbestedende dienst en de met de geselecteerde inschrijver gesloten overeenkomst voor het opstellen van de uitvoeringsplannen voor de brug over de Douro.

36 Bij arrest van 15 december 2023 heeft de Tribunal Central Administrativo Norte (centrale bestuursrechter Noord-Portugal) het hoger beroep van verzoekster in het hoofdgeding tegen dat vonnis verworpen.

37 Verzoekster heeft tegen dat arrest een verzoek tot herziening ingediend bij de Supremo Tribunal Administrativo (hoogste bestuursrechter, Portugal), de verwijzende rechter.

38 In de eerste plaats oordeelt deze rechter dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde procedure een prijsvraagprocedure in de zin van richtlijn 2014/24 vormt en geen gemengde procedure waarin de eerste fase van de selectie van de inschrijvingen noodzakelijkerwijs wordt gevolgd door een tweede fase waarin wordt gekozen voor een van die inschrijvingen. In dit verband merkt hij op dat deze prijsvraagprocedure niet tot doel heeft een overeenkomst te sluiten, maar enkel een of meer plannen of projecten op het gebied van architectuur of ingenieurswetenschappen te selecteren.

39 Voorts merkt deze rechter op dat het hoofdgeding geen betrekking heeft op de daaropvolgende procedure voor de gunning van de betrokken overheidsopdracht voor diensten, die plaatsvond na een regelmatige procedure.

40 In de tweede plaats vraagt deze rechter zich af of aan de gegadigden bij een prijsvraag het recht moet worden toegekend om door de jury van die prijsvraag te worden gehoord alvorens die jury een beslissing moet nemen.

41 In dit verband merkt de verwijzende rechter ten eerste op dat het horen van de belanghebbenden naar Portugees recht weliswaar een cruciale stap in elke administratieve procedure vormt, maar dat het ontbreken van een voorafgaande hoorzitting in bepaalde naar behoren gemotiveerde gevallen in overeenstemming met dat recht kan worden geacht.

42 Ten tweede benadrukt deze rechter dat het mogelijk is dat het vooraf horen van de deelnemers aan een prijsvraag moet worden uitgesloten omdat dit inbreuk maakt op het fundamentele beginsel van anonimiteit van die deelnemers, aangezien hun identiteit pas bekend mag worden na de opstelling van het verslag van de jury van die prijsvraag.

43 De verwijzende rechter benadrukt evenwel dat een jury bij een prijsvraag krachtens artikel 82, leden 3 tot en met 6, van richtlijn 2014/24 in het kader van een dialoog die voorafgaat aan het verslag van die jury en waarvan notulen worden opgesteld, meer duidelijkheid over de ontwerpen van de gegadigden kan verkrijgen, mits de anonimiteit van die gegadigden wordt geëerbiedigd. Deze mogelijkheid is omgezet in artikel 219-F CCP, dat een jury bij een prijsvraag ook de mogelijkheid biedt om na de verduidelijkingen die zij heeft verkregen, een nieuw verslag op te stellen.

44 Bovendien bevat het Portugese recht weliswaar geen specifieke regel inzake de prijsvraagprocedure om de gegadigden vooraf te horen, maar er is niettemin voorzien in een voorafgaande hoorzitting in de algemene regeling inzake openbare procedures, waarnaar artikel 219-A, lid 6, CCP subsidiair verwijst. Ook artikel 80, lid 1, van richtlijn 2014/24 voorziet in een dergelijke verwijzing.

45 Deze rechter overweegt dat in die omstandigheden moet worden bepaald of de deelnemers aan een prijsvraag voor een ontwerp het recht moeten hebben om te worden gehoord voordat de jury van die prijsvraag haar rangschikking van de aan haar voorgelegde plannen of projecten vaststelt.

46 Daarop heeft de Supremo Tribunal Administrativo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet de in artikel 82, lid 4, van richtlijn 2014/24 neergelegde regel dat de anonimiteit van de gegadigden moet worden geëerbiedigd, gelezen in samenhang met de leden 5 en 6 van dat artikel, waarin wordt voorzien in de mogelijkheid van een dialoog tussen de jury en de gegadigden om meer duidelijkheid over de ingediende ontwerpen te verkrijgen, en met de verwijzing in artikel 80, lid 1, van die richtlijn naar de bepalingen van titel I van de richtlijn, aldus worden uitgelegd dat deze regel eraan in de weg staat dat de belanghebbende partijen, als verplichte procedurele stap, vooraf worden gehoord?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

47 In de eerste plaats voert de aanbestedende dienst aan dat de gestelde vraag om drie redenen niet-ontvankelijk is. Om te beginnen moet een jury van een prijsvraag bij haar beoordeling het beginsel van anonimiteit strikt in acht nemen, terwijl in casu de anonimiteit van de deelnemers aan de prijsvraag is opgeheven, zodat de erkenning van een recht van verzoekster in het hoofdgeding om door de jury te worden gehoord, in de praktijk geen enkel gevolg meer kan hebben. Vervolgens zou, zelfs indien verzoekster was gehoord, het resultaat van de prijsvraag identiek zijn geweest, aangezien de Portugese rechterlijke instanties geen fout in de beoordeling van de jury hebben vastgesteld. Ten slotte is het door verzoekster in het hoofdgeding aangevoerde recht om door de jury te worden gehoord uitsluitend gericht op de mogelijkheid om de inhoud van haar ontwerp te wijzigen, wat volgens het Unierecht verboden is.

48 Er zij aan herinnerd dat er volgens vaste rechtspraak een vermoeden van relevantie rust op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en wettelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is om de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan een verzoek van een nationale rechter enkel afwijzen wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 17 maart 2026, Županijsko državno odvjetništvo, C-8/24, EU:C:2026:210, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 In casu moet ten eerste worden benadrukt dat in geval van nietigverklaring van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde beslissing niet kan worden uitgesloten dat een nieuwe jury kan worden samengesteld om de door de gegadigden ingediende projecten opnieuw te beoordelen met strikte inachtneming van hun anonimiteit.

50 Ten tweede, gesteld al dat de schending van het recht om te worden gehoord slechts tot nietigverklaring van de betrokken beslissing leidt indien deze beslissing zonder die onregelmatigheid een andere inhoud had kunnen hebben, staat het niet aan het Hof om zijn beoordeling dienaangaande in de plaats te stellen van die van de verwijzende rechter.

51 Ten derde, zelfs indien het door verzoekster in het hoofdgeding nagestreefde doel er enkel in bestaat de gelegenheid te krijgen om de inhoud van haar project te wijzigen – wat niet uit de verwijzingsbeslissing lijkt voort te vloeien –, neemt dit niet weg dat de vraag of het Unierecht zich verzet tegen het horen van gegadigden die een dergelijk doel nastreven, onder de uitlegging van de relevante bepalingen van het Unierecht valt en dus betrekking heeft op het onderzoek ten gronde van de gestelde vraag.

52 Hieruit volgt dat de door de aanbestedende dienst opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid niet kunnen worden aanvaard.

53 In de tweede plaats heeft de gestelde vraag, zoals de advocaat-generaal in punt 11 van zijn conclusie heeft beklemtoond, betrekking op de uitlegging van de artikelen 80 en 82 van richtlijn 2014/24, terwijl de in het hoofdgeding aan de orde zijnde prijsvraag tot doel had om een ontwerp te maken voor een brug over de Douro op vraag van de vennootschap die verantwoordelijk is voor het beheer van de infrastructuur van het metrosysteem in Porto.

54 Het is dus niet uitgesloten dat deze prijsvraag niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2014/24, maar binnen die van richtlijn 2014/25 valt.

55 De werkingssfeer van richtlijn 2014/24 strekt zich volgens artikel 7 ervan namelijk niet uit tot overheidsopdrachten in de vervoersdienstensector, zoals deze wordt gedefinieerd in artikel 11 van richtlijn 2014/25 (arrest van 1 augustus 2022, Roma Multiservizi en Rekeep, C-332/20, EU:C:2022:610, punt 64).

56 Artikel 11, eerste alinea, van richtlijn 2014/25 preciseert dat deze richtlijn „van toepassing [is] op activiteiten die het ter beschikking stellen of exploiteren van netten bestemd voor openbare dienstverlening op het gebied van vervoer per trein, automatische systemen, tram, trolleybus, autobus of kabelbaan beogen”. In de tweede alinea van dat artikel is bepaald dat een net wordt geacht te bestaan wanneer de dienst wordt verleend onder door een bevoegde instantie van een lidstaat gestelde exploitatievoorwaarden, zoals de te volgen routes, de beschikbaar te stellen capaciteit of de frequentie van de dienst.

57 Aangezien in de verwijzingsbeslissing niet wordt vermeld waarvoor de brug over de Douro – waarvan het ontwerp van het plan het voorwerp vormt van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde prijsvraag – bestemd is, kan op basis van deze beslissing niet worden vastgesteld of richtlijn 2014/24 van toepassing is op het hoofdgeding dan wel of daarentegen richtlijn 2014/25 moet worden toegepast.

58 Niettemin moet worden vastgesteld dat de artikelen 97 en 98 van richtlijn 2014/25 in essentie overeenkomen met de artikelen 80 en 82 van richtlijn 2014/24 (zie in die zin arresten van 20 september 2018, Rudigier, C-518/17, EU:C:2018:757, punt 44, en 10 november 2022, Taxi Horn Tours, C-631/21, EU:C:2022:869, punt 39).

59 In die omstandigheden blijft de gestelde vraag relevant voor de beslechting van het hoofdgeding, zelfs indien de in dat geding aan de orde zijnde prijsvraag onder de eerste van deze richtlijnen valt.

60 In de derde plaats blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde procedure voor een prijsvraag betrekking heeft op een bedrag dat hoger is dan de drempelbedragen die zijn vastgesteld in respectievelijk artikel 4 van richtlijn 2014/24 en de artikelen 15 en 95 van richtlijn 2014/25.

61 De prejudiciële vraag is dus ontvankelijk.

Ten gronde

62 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de artikelen 80 en 82 van richtlijn 2014/24 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de deelnemers aan een prijsvraag kunnen eisen dat zij door de jury van die prijsvraag worden gehoord voordat deze de door hen ingediende plannen of ontwerpen definitief rangschikt.

63 Om te beginnen wordt, zoals in punt 48 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, het feitelijke en wettelijke kader door de verwijzende rechter onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetst. Het staat dus niet aan het Hof om, zoals verzoekster in het hoofdgeding suggereert, de vaststelling van deze rechter dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde procedure een prijsvraagprocedure in de zin van artikel 2, lid 1, punt 21, van richtlijn 2014/24 vormt, ter discussie te stellen.

64 Na deze voorafgaande precisering moet in de eerste plaats worden benadrukt dat geen van de bepalingen van hoofdstuk II van titel III van richtlijn 2014/24, dat specifiek betrekking heeft op prijsvragen voor ontwerpen, een gegadigde bij een prijsvraag het recht garandeert om door de jury van die prijsvraag te worden gehoord voordat deze haar rangschikking opstelt.

65 Artikel 82, lid 5, van deze richtlijn preciseert weliswaar dat een jury van een prijsvraag een gegadigde zo nodig kan uitnodigen om door de jury in haar notulen vermelde vragen te beantwoorden teneinde duidelijkheid te verschaffen omtrent bepaalde aspecten van het project van de gegadigde, maar een dergelijk verzoek om verduidelijking kan slechts door die jury worden gedaan indien zij dit nodig acht. Deze bepaling verleent de gegadigden bij een prijsvraag dus geen recht om door dezelfde jury te worden gehoord.

66 In de tweede plaats volgt uit artikel 80, lid 1, van richtlijn 2014/24 dat de aanbestedende diensten bij de organisatie van prijsvragen procedures moeten toepassen die niet alleen zijn aangepast aan de bepalingen van hoofdstuk II van titel III van deze richtlijn, maar ook aan de bepalingen van titel I ervan, die betrekking heeft op het toepassingsgebied, de definities en de algemene beginselen inzake overheidsopdrachten en prijsvragen.

67 In dit verband moet worden opgemerkt dat titel I geen enkele bepaling bevat die bepaalt dat de gegadigden bij een prijsvraag of de inschrijvers op een procedure voor de gunning van een overheidsopdracht door de jury van die prijsvraag of door de betrokken aanbestedende dienst worden gehoord voordat deze jury of aanbestedende dienst haar/zijn beslissing neemt.

68 Voorts zijn in artikel 18 van richtlijn 2014/24, dat deel uitmaakt van titel I, de beginselen van gelijke behandeling en transparantie in de procedures voor de gunning van opdrachten neergelegd.

69 Uit deze beginselen volgt dat de voorwaarden en uitvoeringsbepalingen van de gunningsprocedure duidelijk, precies en ondubbelzinnig worden geformuleerd in de aankondiging van de opdracht of in het reglement en dat er in beginsel geen sprake kan zijn van onderhandelingen tussen de betrokken aanbestedende dienst en een inschrijver, zodat een inschrijving normaal gesproken niet kan worden aangepast na de indiening ervan en deze aanbestedende dienst geen verduidelijking kan vragen aan een inschrijver wiens offerte hij onnauwkeurig acht of niet in overeenstemming met de aanbestedingsdocumenten (zie in die zin arresten van 14 september 2017, Casertana Costruzioni, C-223/16, EU:C:2017:685, punt 35; 17 juni 2021, Simonsen & Weel, C-23/20, EU:C:2021:490, punt 61, en 13 juni 2024, BibMedia, C-737/22, EU:C:2024:495, punten 31 en 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

70 Aangezien artikel 80, lid 1, van richtlijn 2014/24 voorschrijft dat deze beginselen van transparantie en gelijkheid tijdens prijsvraagprocedures in acht moeten worden genomen, zonder dat enige andere bepaling betreffende deze procedures de gegadigden een recht verleent om te worden gehoord, kan een gegadigde niet verlangen dat hij door de jury van de betrokken prijsvraag wordt gehoord voordat deze de aan haar voorgelegde projecten of plannen rangschikt.

71 Zoals de advocaat-generaal in de punten 23 en 37 van zijn conclusie in essentie in herinnering heeft gebracht, wordt een dergelijke uitlegging ondersteund door de noodzaak om de onafhankelijkheid van de jury te waarborgen, alsook een rangschikking die uitsluitend op basis van de objectieve verdiensten van de ingediende ontwerpen en plannen is gemaakt, hetgeen het in artikel 82, leden 2 en 4, van richtlijn 2014/24 vastgestelde vereiste van anonimiteit beoogt te verzekeren. Ondanks de voorzorgsmaatregelen die kunnen worden genomen, houdt een procedure waarbij de gegadigden voorafgaand door deze jury worden gehoord namelijk altijd het risico in dat tijdens dat horen gegevens openbaar worden gemaakt aan de hand waarvan een gegadigde, al was het maar indirect, kan worden geïdentificeerd.

72 Zoals met name blijkt uit artikel 36, lid 5, laatste alinea, artikel 41, derde alinea, of artikel 69, leden 1 en 4, van richtlijn 2014/24, die zijn opgenomen in titel II van deze richtlijn, stelt de Uniewetgever, wanneer hij gegadigden of inschrijvers het recht wil toekennen om contact op te nemen met of te onderhandelen met de betrokken aanbestedende dienst, uitdrukkelijk een verplichting van de aanbestedende dienst in die zin vast.

73 Hieraan moet nog worden toegevoegd dat indien de verwijzende rechter tot de conclusie zou komen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde prijsvraag niet wordt beheerst door richtlijn 2014/24, maar door richtlijn 2014/25, hij om soortgelijke redenen als die welke in de punten 64 tot en met 72 van het onderhavige arrest zijn uiteengezet, zou moeten oordelen dat de artikelen 97 en 98 van richtlijn 2014/25 niet aldus kunnen worden uitgelegd dat een gegadigde kan eisen dat hij door de jury wordt gehoord voordat deze de aan haar voorgelegde projecten en plannen rangschikt.

74 In de derde plaats doet, zoals de advocaat-generaal in de punten 46 tot en met 58 van zijn conclusie heeft benadrukt, het algemene beginsel van Unierecht waarin het recht om te worden gehoord is neergelegd, dat op het hoofdgeding van toepassing is, niet af aan die conclusie.

75 Volgens vaste rechtspraak waarborgt dit recht binnen de werkingssfeer van het Unierecht dat eenieder in staat wordt gesteld om naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en voordat een besluit wordt genomen dat voor hem bezwarend is of zijn belangen kan schaden, ook wanneer de toepasselijke regeling niet in een dergelijke formaliteit voorziet (zie in die zin arresten van 24 oktober 1996, Commissie/Lisrestal e.a., C-32/95 P, EU:C:1996:402, punt 21; 14 januari 2021, RTS infra en Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, punt 34; 12 september 2024, Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, punt 79, en 6 maart 2025, Obshtina Veliko Tarnovo en Obshtina Belovo, C-471/23 en C-477/23, EU:C:2025:155, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

76 In casu staat vast dat de beslissing van de jury waarbij verzoekster in het hoofdgeding elke kans heeft verloren om de premies te verkrijgen die verband houden met de in het hoofdgeding aan de orde zijnde prijsvragen en de overheidsopdracht voor diensten die later zal worden gegund, een voor verzoekster bezwarende handeling vormt.

77 Bij de beoordeling van het recht om te worden gehoord moet evenwel rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval, met name de aard van de betrokken handeling, de context van de vaststelling ervan en de rechtsregels die de betrokken materie regelen, aangezien een dergelijk recht tot doel heeft om particulieren in staat te stellen om naar behoren hun standpunt kenbaar te maken over de gegevens waarop het bestuur zich voornemens is te baseren [zie in die zin arresten van 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336,

punt 54; 6 oktober 2021, Prokuratura Rejonowa Łódź-Bałuty, C-338/20, EU:C:2021:805, punt 42, en 25 april 2024, NW en PQ (Gerubriceerde informatie), C-420/22 en C-528/22, EU:C:2024:344, punt 89].

78 De prijsvraagprocedure, zoals geregeld in richtlijn 2014/24, beoogt een jury van een prijsvraag in staat te stellen om de projecten of plannen van elke gegadigde anoniem, objectief en transparant te vergelijken, uitsluitend op basis van de in de aankondiging van de prijsvraag vermelde criteria. De deelnemers aan deze prijsvraag moeten dus op basis van de precieze gegevens in de stukken betreffende de opdracht een plan of project indienen dat zo goed mogelijk voldoet aan de verwachtingen van de betrokken aanbestedende dienst, zoals die in die documenten zijn gespecificeerd.

79 Bovendien staat het aan die deelnemers om bij het opstellen van hun projecten of plannen zorgvuldig te werk te gaan, aangezien deze aanbestedende dienst niet verplicht is om met hen contact op te nemen om onduidelijkheden in dit verband weg te nemen (zie naar analogie arrest van 29 maart 2012, SAG ELV Slovensko e.a., C-599/10, EU:C:2012:191, punt 38).

80 Hieruit volgt dat, gelet op de in de punten 78 en 79 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte specifieke omstandigheden van de prijsvraagprocedure, met name de noodzaak om de anonimiteit van de gegadigden en hun gelijkheid te waarborgen en de verplichting voor die gegadigden om bij het opstellen van hun plannen of ontwerpen zorgvuldig te werk te gaan, het recht van de gegadigde om te worden gehoord voordat zijn ontwerp of plan in voorkomend geval van de selectieprocedure wordt uitgesloten, niet het recht inhoudt om voor de betrokken jury van de prijsvraag zijn standpunt kenbaar te maken over de elementen waarop die jury haar beslissing wil baseren, maar uitsluitend tot uiting komt in de mogelijkheid waarover de gegadigde beschikt om een plan of project in te dienen dat aan de verwachtingen van die aanbestedende dienst beantwoordt. Bijgevolg dient aan een dergelijke gegadigde niet het recht te worden toegekend om door die jury te worden gehoord na het indienen van zijn plan of project en vóór de definitieve rangschikking ervan door die jury.

81 Uit een en ander volgt dat de artikelen 80 en 82 van richtlijn 2014/24 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de deelnemers aan een prijsvraag kunnen eisen dat zij door de jury van die prijsvraag worden gehoord voordat deze de door hen ingediende plannen of ontwerpen definitief rangschikt.

Kosten

82 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 80 en 82 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, zoals gewijzigd bij gedelegeerde verordening (EU) 2019/1828 van de Commissie van 30 oktober 2019,

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij zich ertegen verzetten dat de deelnemers aan een prijsvraag kunnen eisen dat zij door de jury van die prijsvraag worden gehoord voordat deze de door hen ingediende plannen of ontwerpen definitief rangschikt.

ondertekeningen