Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 9 juli 2026 *

”Begäran om förhandsavgörande – Offentlig upphandling – Direktiv 2014/24/EU – Artikel 82 – Förfarande för en projekttävling – Inget hörande av sökandena innan beslut fattas– Skydd för tävlingsdeltagarnas anonymitet – Rätten att bli hörd”

I mål C-888/24,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Supremo Tribunal Administrativo (Högsta förvaltningsdomstolen, Portugal) genom beslut av den 28 november 2024, som inkom till domstolen den 20 december 2024, i målet

Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda

mot

Metro do Porto, SA,

Betar Consultores, Lda

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Lycourgos (referent) samt domarna O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra och N. Fenger,

generaladvokat: A. Biondi,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

– Metro do Porto, SA, genom D. Castro Neves, P. Fernández Sánchez, M. Gorjão-Henriques och A. Saavedra, advogados,

* Rättegångsspråk: portugisiska.

– Portugals regering, genom P. Barros da Costa och F. Batista, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom A. Biolan, I. Melo Sampaio och G. Wils, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 26 mars 2026 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 80 och 82 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 2014, s. 65), i dess lydelse enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/1828 av den 30 oktober 2019 (EUT L 279, 2019, s. 25) (nedan kallat direktiv 2014/24).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda (nedan kallat klagandebolaget i det nationella målet) och Metro do Porto SA (nedan kallad den upphandlande myndigheten) och Betar Consultores, Lda. Målet avser om ett förfarande för en projekttävling är rättsenligt i vilket den projektbeskrivning som lämnats in av klagandebolaget i det nationella målet inte valdes ut.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2014/24

3 I artikel 1.1 i direktiv 2014/24 föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs regler om upphandlingsförfaranden för upphandlande myndigheter med avseende på offentliga kontrakt samt om projekttävlingar, vars värde uppskattas till minst de tröskelvärden som fastställs i artikel 4.”

4 I artikel 2.1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

…

21. *projekttävling*: förfarande på främst sådana områden som fysisk planering, arkitekt- och ingenjörstjänster eller databehandling som innebär att den upphandlande myndigheten får en ritning eller en projektbeskrivning som en jury utsett till vinnande bidrag i en tävling med eller utan priser.

…”

5 Artikel 4 i detta direktiv har följande lydelse:

”Detta direktiv ska tillämpas på upphandlingar vars värde exklusive mervärdesskatt beräknas uppgå till minst följande tröskelvärden:

…

b) 139 000 [euro] för offentliga varu- och tjänstekontrakt som tilldelas av centrala statliga myndigheter och projekttävlingar som anordnas av sådana myndigheter. …

c) 214 000 [euro] för offentliga varu- och tjänstekontrakt som tilldelas av upphandlande myndigheter under den centrala nivån och för projekttävlingar som anordnas av sådana myndigheter. …

…”

6 I artikel 7 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Detta direktiv ska inte tillämpas på offentliga kontrakt eller projekttävlingar som inom ramen för [Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 2014, s. 243)] tilldelas eller anordnas av upphandlande myndigheter som utövar en eller flera av de verksamheter som avses i artiklarna 8–14 i det direktivet och som tilldelas för utförandet av dessa verksamheter. …”

7 I artikel 18.1 i direktiv 2014/24 föreskrivs följande:

”De upphandlande myndigheterna ska behandla ekonomiska aktörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt förfara på ett öppet och proportionerligt sätt.

…”

8 I artikel 36.5 i direktivet stadgas följande:

”Om en upphandlande myndighet går ut med en förnyad konkurrensutsättning för specifika kontrakt i enlighet med punkt 4 b ska den meddela anbudsgivarna den dag och den tidpunkt då den har för avsikt att samla in de uppgifter som behövs för att upprätta anbud som är anpassade till kraven i kontraktet i fråga, och ska ge anbudsgivare möjlighet att säga nej till sådan insamling av uppgifter.

Den upphandlande myndigheten ska fastställa en lämplig tidsperiod mellan meddelandet och insamlingen av uppgifter.

Innan kontraktet tilldelas ska den upphandlande myndigheten presentera de insamlade uppgifterna för de berörda anbudsgivarna för att ge dem möjlighet att ifrågasätta eller bekräfta att det anbud som upprättas inte innehåller några materiella fel.”

9 I artikel 41 i direktivet föreskrivs följande:

”Om en anbudssökande eller anbudsgivare eller anknutna företag till en anbudssökande eller en anbudsgivare har bistått den upphandlande myndigheten med rådgivning, oavsett om det skett enligt vad som föreskrivs i artikel 40 eller inte, eller på annat sätt har deltagit i förberedelserna av

upphandlingsförfarandet ska den upphandlande myndigheten vidta lämpliga åtgärder för att se till att konkurrensen inte snedvrids till följd av att den berörda anbudssökanden eller anbudsgivaren deltar.

Andra anbudssökande och anbudsgivare ska informeras om utbytet av relevanta upplysningar inom ramen för eller till följd av att en anbudssökande eller en anbudsgivare har varit involverad i förberedelserna av upphandlingsförfarandet, och lämpliga tidsfrister för mottagande av anbud ska fastställas. Den berörda anbudssökanden eller anbudsgivaren ska endast uteslutas från förfarandet om det inte finns något annat sätt att garantera att principen om likabehandling efterlevs.

Innan anbudssökande eller anbudsgivare utesluts från förfarandet ska de ges möjlighet att bevisa att deras deltagande i förberedelserna av upphandlingsförfarandet inte kan leda till en snedvridning av konkurrensen. De åtgärder som vidtas ska dokumenteras i den enskilda rapport som krävs enligt artikel 84.”

10 Artikel 69.1 och 69.4 i samma direktiv har följande lydelse:

”1. Den upphandlande myndigheten ska begära att de ekonomiska aktörerna lämnar förklaringar om de priser eller kostnader som föreslås i anbudet, om anbuden förefaller vara onormalt låga i förhållande till byggentreprenaderna, varorna eller tjänsterna.

…

4. Om en upphandlande myndighet fastställer att ett anbud är onormalt lågt på grund av att anbudsgivaren har fått statligt stöd, får anbudet förkastas enbart av denna anledning först efter samråd med anbudsgivaren och om denne inom en rimlig tidsfrist som fastställs av den upphandlande myndigheten inte kan bevisa att det berörda stödet är förenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107 [FEUF]. Om den upphandlande myndigheten förkastar ett anbud under dessa omständigheter, skall den underrätta [Europeiska] kommissionen om detta.”

11 Artiklarna 78–82 i direktiv 2014/24 utgör kapitel II, med rubriken ”Regler för projekttävlingar”, i avdelning III, med rubriken ”Särskilda upphandlingssystem”, i detta direktiv.

12 I artikel 78 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Detta kapitel ska gälla för

a) projekttävlingar som anordnas som en del i ett förfarande som leder till tilldelning av ett offentligt kontrakt för tjänster,

b) projekttävlingar med tävlingspriser eller betalning till deltagarna.

…”

13 I artikel 80.1 i samma direktiv stadgas följande:

”Vid anordnandet av projekttävlingar ska en upphandlande myndighet tillämpa förfaranden som är anpassade till bestämmelserna i avdelning I och detta kapitel.”

14 I artikel 82 i direktiv 2014/24 föreskrivs följande:

”1. Juryn ska vara självständig i sina beslut och yttranden.

2. Juryn ska granska planer och projekt som tävlingsdeltagarna har lagt fram anonymt och uteslutande utgå från de kriterier som anges i meddelandet om projekttävlingen.

3. Juryn ska ange sin rangordning av projekten, som gjorts på grundval av varje projekts förtjänster, i en rapport som ska undertecknas av dess medlemmar och innehålla kommentarer och eventuella punkter som kan behöva klargöras.

4. Anonymiteten ska respekteras till dess att juryn har avgett ett yttrande eller meddelat ett beslut.

5. Tävlingsdeltagarna kan vid behov uppmanas att besvara frågor som juryn har noterat i protokollet i syfte att klargöra projektets alla aspekter.

6. Det ska upprättas fullständiga protokoll över dialogen mellan jurymedlemmarna och tävlingsdeltagarna.”

15 Enligt del E i bilaga V till direktiv 2014/24 ska det i de meddelanden om projekttävlingar som avses i artikel 79.1 i direktivet bland annat anges vilka kriterier som kommer att tillämpas för bedömningen av bidragen och huruvida juryns beslut är bindande för den berörda upphandlande myndigheten och huruvida de kontrakt som följer på projekttävlingen kommer att tilldelas vinnaren eller vinnarna i projekttävlingen.

Direktiv 2014/25

16 Artikel 2 i direktiv 2014/25, i dess lydelse enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/1829 av den 30 oktober 2019 (EUT L 279, 2019, s. 27) (nedan kallat direktiv 2014/25) föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

…

17) *projekttävling*: förfarande på främst sådana områden som fysisk planering, arkitekt- och ingenjörstjänster eller databehandling som innebär att den upphandlande enheten får en ritning eller en projektbeskrivning som en jury utsett till vinnande bidrag i en tävling med eller utan priser.

…”

17 I artikel 11 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Detta direktiv ska tillämpas på verksamhet som avser tillhandahållande eller drift av nät i syfte att tillhandahålla tjänster för allmänheten på områdena järnvägstransporter, automatiserade system, spårvagnar, trådbussar, bussar eller linbana.

Ett nät för transporttjänster ska anses föreligga om tjänsten tillhandahålls enligt driftsvillkor som fastställs av en behörig myndighet i en medlemsstat, t.ex. i fråga om linjedragning, kapacitet som ska finnas tillgänglig eller turtäthet.”

18 I artikel 15 i direktivet föreskrivs följande:

”Detta direktiv ska tillämpas på all upphandling som inte ska undantas enligt artiklarna 18–23 eller artikel 34 när det gäller utövande av verksamheten i fråga, och vars värde exklusive mervärdesskatt beräknas uppgå till minst följande tröskelvärden:

a) 428 000 [euro] för varu- och tjänstekontrakt samt för projekttävlingar.

…”

19 Artikel 36.1 i direktivet har följande lydelse:

”1. Upphandlande enheter ska behandla ekonomiska aktörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt förfara på ett öppet och proportionerligt sätt.

…”

20 Artiklarna 95–98 i direktiv 2014/25 utgör kapitel II, med rubriken ”Regler om projekttävlingar”, i avdelning III, med rubriken ”Särskilda upphandlingssystem”, i detta direktiv.

21 I artikel 95 i detta direktiv föreskrivs följande:

”1. Detta kapitel ska tillämpas på projekttävlingar som ingår i en tjänsteupphandling, under förutsättning att kontraktets uppskattade värde exklusive mervärdesskatt, inklusive eventuella tävlingspriser eller betalningar till deltagarna minst uppgår till ett lika högt belopp som det belopp som fastställs i artikel 15 a.

2. Detta kapitel ska tillämpas på alla projekttävlingar där det totala värdet på tävlingspriser och betalningar till deltagarna, inklusive det uppskattade värde exklusive mervärdesskatt av det tjänstekontrakt som därefter kan ingås i enlighet med artikel 50 j (förutsatt att den upphandlande enheten inte undantar en sådan tilldelning i meddelandet om projekttävlingen), är minst lika högt som det belopp som anges i artikel 15 a.”

22 I artikel 97.1 i samma direktiv stadgas följande:

”Vid anordnandet av projekttävlingar ska den upphandlande enheten tillämpa förfaranden som är anpassade till avdelning I och detta kapitel.”

23 I artikel 98 i direktiv 2014/25 föreskrivs följande:

”1. Juryn ska vara självständig i sina beslut och yttranden.

2. Juryn ska granska planer och projekt som tävlingsdeltagarna har lagt fram anonymt och uteslutande utgå från de kriterier som anges i meddelandet om projekttävlingen.

3. Juryn ska ange sin rangordning av projekten, som gjorts på grundval av varje projekts förtjänster, i en rapport som ska undertecknas av dess medlemmar och innehålla kommentarer och eventuella punkter som kan behöva klargöras.

4. Anonymiteten ska respekteras till dess att juryn har avgett ett yttrande eller meddelat ett beslut.

5. Tävlingsdeltagarna kan vid behov uppmanas att besvara frågor som juryn har noterat i protokollet i syfte att klargöra projektets alla aspekter.

6. Det ska upprättas fullständiga protokoll över dialogen mellan jurymedlemmarna och tävlingsdeltagarna.”

Portugisisk rätt

Förvaltningsprocesslagen

24 I artikel 121 i Código do Procedimento Administrativo (förvaltningsprocesslagen), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, med rubriken ”Rätten till hörande innan beslut fattas”, föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 124 ska berörda parter ha rätt att bli hörda inom ramen för förfarandet innan det slutliga beslutet fattas och ska bland annat informeras om beslutets sannolika utfall.

2. Vid utövandet av rätten att bli hörd kan berörda parter yttra sig i alla faktiska och rättsliga frågor som är relevanta för beslutet samt begära kompletterande åtgärder och bifoga handlingar.

3. Den behöriga myndigheten får endast genomföra ett enda hörande innan beslut fattas i vilket den ska inkludera alla faktiska och rättsliga omständigheter som stöder beslutets sannolika utfall.

…”

25 I artikel 124 i förvaltningsprocesslagen, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, med rubriken ”Undantag från skyldigheten att höra berörda parter”, föreskrivs följande:

”1. Den som är ansvarig för att leda förfarandet får avstå från att höra berörda parter om

a) beslutet är brådskande,

b) de berörda personerna har begärt ett sådant uppskov som avses i punkt 2 i föregående artikel och det inte har varit möjligt att fastställa ett nytt datum i enlighet med punkt 3 i samma artikel på grund av skäl som kan tillskrivas parterna,

c) det rimligen kan förutses att tillbörlig aktsamhet kan äventyra verkställigheten eller nyttan av beslutet,

d) antalet berörda parter som ska höras gör att hörandet blir ogenomförbart, och i så ska om möjligt ett offentligt hörande genomföras på lämpligaste sätt,

e) de berörda parterna under förfarandet redan har uttalat sig om de frågor som är relevanta för avgörandet och om de framlagda bevisen, och.

f) omständigheterna i målet leder till ett beslut som i sin helhet är fördelaktigt för berörda parter.

2. I de situationer som avses i föregående punkt ska det i det slutliga beslutet anges skälen till att hörandet inte har genomförts.”

Lagen om offentlig upphandling

26 I artikel 219-A i Código dos Contrados Públicos (lagen om offentlig upphandling), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs följande:

”1. Syftet med projekttävlingen är att välja ut ett eller flera projekt på grundprogramnivå eller liknande, särskilt inom konstnärliga områden, fysisk planering, stadsplanering, arkitekt- och ingenjörsverksamhet eller databehandling.

…

6. De formaliteter som gäller för offentliga projekttävlingar, begränsade projekttävlingar med förhandsurval och förenklade projekttävlingar är de som anges i detta kapitel, medan övriga bestämmelser i denna lag om ingående av kontrakt är tillämpliga i andra hand.”

27 I artikel 219-B.2 i lagen om offentlig upphandling föreskrivs följande:

”Oavsett vilket tillvägagångssätt som tillämpas, får identiteten på de sökande som står bakom de föreslagna projekten först bli känd och röjas efter det att den rapport som avses i punkt 1 i artikel 219-I har utarbetats.”

28 I artikel 219-F i lagen om offentlig upphandling föreskrivs följande:

”1. Handlingar som beskriver projektet ska utarbetas och presenteras på ett sådant sätt att de sökande garanteras fullständig och absolut anonymitet, utan att de innehåller några uppgifter som direkt eller indirekt gör det möjligt att identifiera projektsökanden eller projektsökandena.

2. Juryn utvärderar projekten och utarbetar en rapport, undertecknad av samtliga medlemmar, i vilken följande ska motiveras:

a) rangordningen av de föreslagna projekten i enlighet med det urvalskriterium som anges i referensvillkoren.

b) uteslutning av projekt som läggs fram i strid med eventuella regler om deras utformning.

3. Juryn får ta del av sökandenas identitet först efter att till fullo ha iakttagit bestämmelserna i föregående punkt.

4. Förutsatt att detta anges i referensvillkoren får juryn begära förtydliganden av de sökande om deras arbete eller anordna en demonstrations- eller experimentsfas av projektet, i syfte att bedöma om de föreslagna lösningarna överensstämmer med referensvillkoren, är lämpliga eller genomförbara.

5. Om de åtgärder som avses i föregående punkt vidtas ska juryn utarbeta en ny rapport som återspeglar deras resultat och föreslår en slutlig rangordning av de sökande.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

29 Den 10 mars 2021 beslutade den upphandlande myndigheten att offentliggöra ett meddelande om projekttävling i syfte att en jury skulle välja ut tre projekt avseende utformningen av en bro över floden Douro för att därefter direkt tilldela det företag som hade lämnat in ett av dessa tre projekt det offentliga tjänstekontraktet avseende utarbetandet av projektet för att bygga bron.

30 Det framgår av förfrågningsunderlaget för projekttävlingen att juryns beslut om rangordning eller uteslutning av projekt är bindande för den upphandlande myndigheten och inte kan ändras när de sökandes identitet är kända, såvida inte projekttävlingen avbryts. Juryn får be de sökande om alla klargöranden som den anser nödvändiga om de projekt som de har lämnat in. Dessa klargöranden ska lämnas av de sökande och till fullo säkerställa deras anonymitet. Juryns slutrapport ska, med en motivering, rangordna dessa projekt i enlighet med de urvalskriterier som föreskrivs i projekttävlingens förfrågningsunderlag, samtidigt som juryn utesluter de projekt som omfattas av något av de skäl för uteslutning som anges i förfrågningsunderlaget. De sökande vars projekt har rangordnats på de tre första platserna får ett pris på 150 000 euro, 100 000 euro respektive 50 000 euro och bjuds in att lämna ett anbud i ett efterföljande förfarande för direkt tilldelning under vilket de uppmanas att lämna in ett anbud i enlighet med de särskilda kravspecifikationerna för detta förfarande.

31 Den 18 oktober 2021 beslutade den upphandlande myndigheten att välja ut de tre sökandenas projekt i enlighet med den rapport som juryn hade lagt fram. Det projekt som klagandebolaget i det nationella målet hade lagt fram ingick inte bland dessa tre projekt. Rapporten fastställde även grundpriset för förfarandet för direkt tilldelning av tjänstekontraktet för utarbetande av projektet att bygga en bro över floden Douro till 2 800 000 euro.

32 Den 25 och den 27 oktober 2021 bestred klagandebolaget juryns rapport till dess ordförande och begärde, med stöd av sin rätt till ett hörande innan beslut fattas, att bedömningen av det projekt som bolaget hade lagt fram skulle omprövas och att de poäng som det hade tilldelats skulle ändras, samtidigt som bolaget även begärde att tekniska ändringar skulle införas i projektet.

33 Den 2 november 2021 fann den upphandlande myndigheten att den endast kunde ogiltigförklara juryns beslut om beslutet innehöll rättsstridigheter eller uppenbart oriktiga bedömningar, vilket inte var fallet i förevarande fall. Vidare påpekade den att ett projekt som inte hade valts ut av juryn innan de sökandes anonymitet hade hävts inte längre kunde väljas ut, varför det skulle vara rättsstridigt att begära en ny bedömning av detta projekt.

34 Den 21 mars 2022 ingick den upphandlande myndigheten kontraktet om utarbetande av projektet att bygga en bro över floden Douro med ett konsortium bestående av andra bolag än klagandebolaget i det nationella målet.

35 Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto – Juizo de Contratos Públicos (Förvaltnings- och skattedomstolen i Porto, avdelningen för offentlig upphandling, Portugal) ogillade i dom av den 21 september 2023 det överklagande som ingetts av klagandebolaget i det nationella målet i vilket

detta bolag bland annat yrkade ogiltigförklaring av juryns rapport, den upphandlande myndighetens beslut och det kontrakt om utarbetande av projektet att bygga en bro över floden Douro som ingåtts med den anbudsgivare som valts ut.

36 Genom dom av den 15 december 2023 ogillade Tribunal Central Administrativo Norte (Centrala förvaltningsdomstolen i norra Portugal) klagandebolagets överklagande av denna dom.

37 Nämnda bolag överklagade denna dom till Supremo Tribunal Administrativo (Högsta förvaltningsdomstolen, Portugal), som är den hänskjutande domstolen.

38 Den hänskjutande domstolen anser för det första att det förfarande som är aktuellt i det nationella målet utgör en projekttävling i den mening som avses i direktiv 2014/24, och inte ett blandat förfarande under vilket den första fasen av urvalet av anbud med nödvändighet följs av en andra fas under vilken ett av dessa anbud väljs ut. Nämnda domstol har i detta avseende påpekat att detta förfarande avseende en projekttävling inte primärt syftar till att ingå kontrakt, utan endast att välja ut ett eller flera planläggnings- eller projekteringsarbeten på arkitekt- eller ingenjörsområdena.

39 Den hänskjutande domstolen har vidare erinrat om att det nationella målet inte avser det efterföljande förfarandet för tilldelning av det aktuella offentliga tjänstekontraktet, vilket ägde rum efter ett korrekt förfarande.

40 För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida de sökande i en projekttävling ska ges rätt att bli hörda av juryn i projekttävlingen innan den fattar sitt beslut.

41 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att även om hörande av berörda parter enligt portugisisk rätt utgör ett avgörande steg i alla administrativa förfaranden, kan avsaknaden av ett hörande innan beslut fattas i vederbörligen motiverade fall anses vara förenligt med denna rätt.

42 Vidare har den hänskjutande domstolen påpekat att det kan vara nödvändigt att utesluta ett hörande av deltagarna i en projekttävling innan beslut fattas, av det skälet att hörandet skulle strida mot den grundläggande principen om deltagarnas anonymitet, eftersom deras identitet först får bli känd efter det att juryns rapport för projekttävlingen har upprättats.

43 Den hänskjutande domstolen har emellertid understrukit att enligt artikel 82.3–82.6 i direktiv 2014/24 kan en jury begära klargöranden om sökandenas projekt, inom ramen för en dialog som föregår utarbetandet av juryns rapport och som antecknats i ett protokoll, under förutsättning att dessa sökandes anonymitet respekteras. En sådan möjlighet har införlivats i artikel 219-F i lagen om offentlig upphandling, enligt vilken en jury även får utarbeta en ny rapport till följd av de klargöranden som den erhållit.

44 Även om det i portugisisk rätt inte finns någon särskild bestämmelse om projekttävlingar som föreskriver en rätt till ett hörande av sökandena innan beslut fattas, föreskrivs detta hörande icke desto mindre i det allmänna systemet för offentlig upphandling, till vilket det i andra hand hänvisas i artikel 219 A.6 i lagen om offentlig upphandling. En sådan hänvisning föreskrivs även i artikel 80.1 i direktiv 2014/24.

45 Den hänskjutande domstolen anser att det på denna bakgrund ska fastställas huruvida deltagarna i projekttävlingen ska ha rätt att bli hörda innan juryn i projekttävlingen fastställer sin rangordning av de ritningar eller projektbeskrivningar som har lagts fram för den.

46 Mot denna bakgrund beslutade Supremo Tribunal Administrativo (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska den regel om anonymitet för tävlingsdeltagarna som föreskrivs i artikel 82.4 i direktiv 2014/24, jämförd med den möjlighet till dialog mellan juryn och tävlingsdeltagarna för att klargöra de framlagda projektbeskrivningarna som föreskrivs i artikel 82.5 och 82.6, samt hänvisningen i artikel 80.1 i direktiv 2014/24 till bestämmelserna i avdelning I, tolkas så, att den utgör hinder för en skyldighet att höra de berörda parterna innan beslut fattas?”

Prövning av tolkningsfrågan

Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till prövning

47 För det första har den upphandlande myndigheten hävdat att tolkningsfrågan inte kan tas upp till sakprövning av tre skäl. Eftersom en jurys bedömning i en projekttävling ska göras med strikt iakttagande av principen om anonymitet, men deltagarnas anonymitet i förevarande fall har hävts, kan erkännandet av en rätt för klagandebolaget i det nationella målet att bli hörd av juryn inte längre få några praktiska konsekvenser. Även om detta bolag hade hörts, skulle resultatet av projekttävlingen ha varit detsamma, eftersom de portugisiska domstolarna inte hade konstaterat att juryn hade gjort en oriktig bedömning. Slutligen avsåg klagandebolaget, genom att försöka få erkänt en rätt att bli hörd av juryn, endast till att få till stånd en ändring av innehållet i bolagets projekt, vilket strider mot unionsrätten.

48 EU-domstolen erinrar om att det följer av fast rättspraxis att nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 17 mars 2026, Županijsko državno odvjetništvo, C-8/24, EU:C:2026:210, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

49 I förevarande fall ska det understrykas att det, för det fall det beslut som är aktuellt i det nationella målet ogiltigförklaras, inte kan uteslutas att en ny jury kan inrättas för att på nytt utvärdera de projektbeskrivningar som sökandena lämnat in med strikt iakttagande av deras anonymitet.

50 Även om det antas att åsidosättandet av rätten att bli hörd endast medför att det aktuella beslutet ogiltigförklaras om beslutet, om detta fel inte hade förelegat, hade kunnat få ett annat innehåll, ankommer det inte på EU-domstolen att ersätta den hänskjutande domstolens bedömning med sin egen bedömning i detta avseende.

51 Även om det antas att det mål som eftersträvas av klagandebolaget i det nationella målet endast är att få möjlighet att ändra innehållet i sin projektbeskrivning, vilket inte framgår av beslutet om hänskjutande, förhåller det sig emellertid så, att frågan huruvida unionsrätten utgör hinder för att höra sökande som eftersträvar ett sådant mål omfattas av tolkningen av de relevanta bestämmelserna i unionsrätten och således avser prövningen i sak av den ställda frågan.

52 Härav följer att den upphandlande myndighetens invändningar om rättegångshinder inte kan godtas.

53 För det andra avser den ställda frågan, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 11 i sitt förslag till avgörande, tolkningen av artiklarna 80 och 82 i direktiv 2014/24, medan den projekttävling som är aktuell i det nationella målet syftade till att utforma en ritning för att bygga en bro över floden Douro, på begäran av det bolag som ansvarar för förvaltningen av infrastrukturen för tunnelbana i Porto.

54 Det är således inte uteslutet att projekttävlingen inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2014/24, utan av tillämpningsområdet för direktiv 2014/25.

55 Det följer nämligen av artikel 7 i direktiv 2014/24 att direktivets tillämpningsområde inte omfattar offentliga kontrakt på området för transporttjänster, såsom dessa definieras i artikel 11 i direktiv 2014/25 (dom av den 1 augusti 2022, Roma Multiservizi och Rekeep, C-332/20, EU:C:2022:610, punkt 64).

56 I artikel 11 första stycket i direktivet preciseras att detta direktiv ”ska tillämpas på verksamhet som avser tillhandahållande eller drift av nät i syfte att tillhandahålla tjänster för allmänheten på områdena järnvägstransporter, automatiserade system, spårvagnar, trådbussar, bussar eller linbana”. I andra stycket i den artikeln anges att ett nät för transporttjänster ska anses föreligga om tjänsten tillhandahålls enligt driftsvillkor som fastställs av en behörig myndighet i en medlemsstat, till exempel i fråga om linjedragning, kapacitet som ska finnas tillgänglig eller turtäthet.

57 Eftersom det i beslutet om hänskjutande inte preciseras vilken användning som bron över Douro, vars utformning är föremål för den projekttävling som är aktuell i det nationella målet, är avsedd för är det inte möjligt att utifrån detta beslut avgöra huruvida direktiv 2014/24 är tillämpligt i det nationella målet eller om det tvärtom är direktiv 2014/25 som ska tillämpas.

58 Det kan dock konstateras att artiklarna 97 och 98 i direktiv 2014/25 motsvarar artiklarna 80 och 82 i direktiv 2014/24 (se, för ett likande resonemang, dom av den 20 september 2018, Rudigier, C-518/17, EU:C:2018:757, punkt 44, och dom av den 10 november 2022, Taxi Horn Tours, C-631/21, EU:C:2022:869, punkt 39).

59 Under dessa omständigheter är den ställda frågan fortfarande relevant för att avgöra tvisten i det nationella målet, även om den aktuella projekttävlingen omfattas av det första av dessa direktiv.

60 För det tredje framgår det av de handlingar som domstolen förfogar över att den projekttävling som är aktuellt i det nationella målet avser ett belopp som överstiger de tröskelvärden som fastställs i artikel 4 i direktiv 2014/24 och i artiklarna 15 och 95 i direktiv 2014/25.

61 Tolkningsfrågan ska följaktligen prövas i sak.

Prövning i sak

62 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artiklarna 80 och 82 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att de utgör hinder för att deltagarna i en projekttävling kan kräva att få bli hörda av juryn innan juryn slutgiltigt rangordnar de ritningar eller projektbeskrivningar som de har lämnat in.

63 Domstolen erinrar inledningsvis om, såsom påpekats i punkt 48 ovan, att den hänskjutande domstolen har ansvaret för att fastställa de rättsliga och faktiska omständigheterna. Det ankommer således inte på EU-domstolen att, såsom klagandebolaget i det nationella målet har hävdat, ifrågasätta den hänskjutande domstolens konstaterande att det förfarande som är aktuellt i det nationella målet utgör en projekttävling i den mening som avses i artikel 2.1 led 21 i direktiv 2014/24.

64 Mot bakgrund av denna inledande precisering ska det för det första understrykas att ingen av bestämmelserna i kapitel II i avdelning III i direktiv 2014/24, som särskilt avser projekttävlingar, garanterar en sökande i en projekttävling rätten att bli hörd av juryn innan denna utarbetar sin rangordning.

65 Även om det är riktigt att det i artikel 82.5 i direktivet preciseras att en jury i en projekttävling vid behov får uppmana en tävlingsdeltagare att besvara frågor som juryn har noterat i protokollet i syfte att klargöra projektets alla aspekter kan en sådan begäran om klargöranden emellertid endast framställas av juryn, om juryn anser att det finns behov av det. Denna bestämmelse ger således inte de sökande i en projekttävling någon rätt att bli hörda av juryn.

66 För det andra följer det av artikel 80.1 i direktiv 2014/24 att de upphandlande myndigheterna är skyldiga att anordna projekttävlingar genom att tillämpa förfaranden som är anpassade inte bara till bestämmelserna i kapitel II i avdelning III i direktivet, utan även till bestämmelserna i avdelning I, som rör tillämpningsområdet, definitionerna och de allmänna principerna för offentlig upphandling och projekttävlingar.

67 Det ska i detta hänseende påpekas att avdelning I inte innehåller någon bestämmelse som föreskriver att sökande i en projekttävling eller anbudsgivare i ett förfarande för tilldelning av ett offentligt kontrakt ska höras av juryn i projekttävlingen eller av den berörda upphandlande myndigheten innan juryn eller den upphandlande myndigheten fattar sitt beslut.

68 Vidare föreskrivs i artikel 18 i direktiv 2014/24, som ingår i nämnda avdelning I, principerna om likabehandling och öppenhet i förfarandena för tilldelning av kontrakt.

69 Det framgår av dessa principer att alla villkor och bestämmelser för tilldelningsförfarandet ska vara formulerade på ett klart, precist och entydigt sätt i meddelandet om offentlig upphandling eller i förfrågningsunderlaget och att det i princip inte får förekomma någon förhandling mellan den berörda upphandlande myndigheten och anbudsgivaren. Detta innebär i normalfallet att anbudet inte får ändras efter att det lämnats in och att den upphandlande myndigheten inte får begära klargöranden av en anbudsgivare när den anser att anbudet är oprecist eller inte i överensstämmelse med upphandlingsdokumenten (se en för ett likande resonemang, dom av den 14 september 2017, Casertana Costruzioni, C-223/16, EU:C:2017:685, punkt 35, dom av den 17 juni 2021, Simonsen & Weel, C-23/20, EU:C:2021:490, punkt 61, och dom av den 13 juni 2024, BibMedia, C-737/22, EU:C:2024:495, punkterna 31 och 32 och där angiven rättspraxis).

70 Eftersom artikel 80.1 i direktiv 2014/24 kräver att principerna om öppenhet och likabehandling ska iakttas under förfaranden för projekttävlingar, utan att det i någon annan bestämmelse avseende dessa förfaranden föreskrivs någon rätt för de sökande att bli hörda, kan en sökande inte kräva att bli hörd av den berörda juryn innan denna rangordnar de projektbeskrivningar eller ritningar som lagts fram för den.

71 Såsom generaladvokaten har erinrat om i punkterna 23 och 37 i sitt förslag till avgörande stöder nödvändigheten att bevara juryns oberoende och en rangordning enbart på grundval av de objektiva förtjänsterna hos de inlämnade projektbeskrivningarna och ritningarna, som det krav om anonymitet, som föreskrivs i artikel 82.2 och 82.4 i direktiv 2014/24 syftar till att säkerställa, en sådan tolkning. Trots de försiktighetsåtgärder som kan vidtas innebär ett hörande vid denna jury nämligen alltid en risk för att uppgifter som gör det möjligt att, om än indirekt, identifiera en sökande röjs under detta hörande.

72 Såsom bland annat framgår av artikel 36.5 sista stycket, artikel 41 tredje stycket eller artikel 69.1 och 69.4 i direktiv 2014/24, vilka återfinns i avdelning II i direktivet, har unionslagstiftaren för övrigt uttryckligen erkänt en skyldighet för den upphandlande myndigheten i detta avseende, när unionslagstiftaren har för avsikt att ge sökande eller anbudsgivare rätt att ta kontakt med eller förhandla med den berörda upphandlande myndigheten.

73 Det ska även tilläggas att om den hänskjutande domstolen skulle komma fram till att den projekttävling som är aktuellt i det nationella målet inte regleras av direktiv 2014/24, utan av direktiv 2014/25, ankommer det på den att, av skäl som motsvarar dem som angetts i punkterna 64–72 ovan, att fastställa att artiklarna 97 och 98 i sistnämnda direktiv inte kan tolkas så, att en sökande kan kräva att bli hörd av juryn innan juryn rangordnar de projektbeskrivningar och ritningar som har lagts fram för den.

74 För det tredje, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 46–58 i sitt förslag till avgörande, ändrar inte den allmänna unionsrättsliga principen om rätten att bli hörd, vilken är tillämplig i det nationella målet, denna slutsats.

75 Enligt fast rättspraxis säkerställer denna rätt på unionsrättens tillämpningsområde varje person att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet och innan ett beslut fattas som går vederbörande emot eller påverkar han eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt, även när en sådan formalitet inte föreskrivs i den tillämpliga lagstiftningen (se, för ett likande resonemang, dom av den 24 oktober 1996, Commission/Lisrestal m.fl., C-32/95 P, EU:C:1996:402, punkt 21, dom av den 14 januari 2021, RTS infra och Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, punkt 34, dom av den 12 september 2024, Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, punkt 79, och dom av den 6 mars 2025, Obshtina Veliko Tarnovo och Obshtina Belovo, C-471/23 och C-477/23, EU:C:2025:155, punkt 74 och där angiven rättspraxis).

76 I förevarande fall är det utrett att juryns beslut, genom vilket klagandebolaget i det nationella målet förlorade alla möjligheter att erhålla de priser som var knutna till den projekttävling som är aktuell i det nationella målet och det offentliga tjänstekontrakt som därefter skulle tilldelas, utgör en rättsakt som går detta bolag emot.

77 Rätten att bli hörd ska således bedömas mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, bland annat vilken typ av akt det är fråga om och i vilket sammanhang den har antagits samt de rättsregler som gäller på det berörda området, eftersom en sådan rätt syftar till

att bereda den person som beslutet riktar sig till möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter med avseende på de uppgifter som myndigheten avser att lägga till grund för sitt beslut (se, för ett likande resonemang, dom av den 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 54, dom av den 6 oktober 2021, Prokuratura Rejonowa Łódź-Bałuty, C-338/20, EU:C:2021:805, punkt 42, och dom av den 25 april 2024, NW och PQ (Sekretessbelagda uppgifter), C-420/22 och C-528/22, EU:C:2024:344, punkt 89).

78 Förfarandet för en projekttävling, såsom det regleras i direktiv 2014/24, syftar emellertid till att göra det möjligt för en jury att jämföra varje sökandes projektbeskrivning eller ritningar anonymt, objektivt och öppet, uteslutande på grundval av de kriterier som anges i meddelandet om projekttävlingen. Deltagarna i projekttävlingen ska således, på grundval av de exakta uppgifterna i upphandlingsdokumenten, lämna in en ritning eller en projektbeskrivning som syftar till att på bästa sätt uppfylla den berörda upphandlande myndighetens förväntningar, såsom de angetts i dessa handlingar.

79 Det ankommer dessutom på dessa deltagare att vara omsorgsfulla när de utarbetar sina projektbeskrivningar eller ritningar eftersom den upphandlande myndigheten inte har någon skyldighet att ta kontakt med dem för att undanröja en brist på klarhet i detta avseende (se, analogt, dom av den 29 mars 2012, SAG ELV Slovensko m.fl., C-599/10, EU:C:2012:191, punkt 38).

80 Av detta följer, med hänsyn till de särskilda omständigheterna kring förfarandet för projekttävlingar, vilka det erinrats om i punkterna 78 och 79 ovan, bland annat nödvändigheten av att bevara sökandenas anonymitet och likhet dem emellan samt sökandenas skyldighet att iaktta omsorg vid utarbetandet av sina ritningar eller projektbeskrivningar, att sökandens rätt att bli hörd innan hans eller hennes projektbeskrivning eller ritning i förekommande fall uteslutits från urvalsförfarandet, inte innebär en rätt att inför den berörda juryn framföra sin ståndpunkt beträffande de omständigheter som juryn avser att lägga till grund för sitt beslut, utan denna rätt konkretiseras endast genom vederbörandes möjlighet att lägga fram en ritning eller en projektbeskrivning som motsvarar den upphandlande myndighetens förväntningar. Det saknas således anledning att tillerkänna en sådan sökande rätt att bli hörd av samma jury efter det att sökanden har lagt fram sina ritningar och projektbeskrivningar och innan juryn slutgiltigt rangordnat de ritningar eller projektbeskrivningar som lagts fram för den.

81 Av det ovan anförda följer att artiklarna 80 och 82 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att de utgör hinder för att deltagarna i en projekttävling kan kräva att bli hörda av juryn innan denna slutgiltigt rangordnar de ritningar eller projektbeskrivningar som de har lagt fram.

Rättegångskostnader

82 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artiklarna 80 och 82 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, i

dess lydelse enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/1828 av den 30 oktober 2019,

ska tolkas så,

att de utgör hinder för att deltagare i en projekttävling kan kräva att bli hörda av juryn innan denna slutgiltigt rangordnar de ritningar eller projektbeskrivningar som de har lagt fram.

Underskrifter