



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

3. juli 2025*

»Appel – Den Europæiske Unions offentlige udbud – forordning (EU, Euratom) 2018/1046 – udbud om tjenesteydelser i form af sprogundervisning – forpligtelse til at afgive tilbud via den elektroniske applikation eSubmission – en tilbudsgivers brug af et hyperlink til et websted, der indeholder dokumenter, der beskriver tilbuddet – administrationens afslag på at tage hensyn til disse dokumenter – retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning – artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – objektiv upartiskhed – begrundelsespligt – metode til sammenlignende evaluering af tilbuddene«

I de forenede sager C-534/23 P og C-539/23 P,

angående to appeller i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat henholdsvis den 18. og den 23. august 2023,

Instituto Cervantes, Madrid (Spanien), ved avocat E. van Nuffel d'Heynsbroeck,

appellant i sag C-534/23 P,

de øvrige parter i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved M. Ilkova og P. Ortega Sánchez de Lerín, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

Kongeriget Spanien, først ved I. Herranz Elizalde og A. Pérez-Zurita Gutiérrez, derefter ved M. Morales Puerta og A. Pérez-Zurita Gutiérrez, som befuldmægtigede,

intervenient i første instans,

og

Kongeriget Spanien først ved I. Herranz Elizalde og A. Pérez-Zurita Gutiérrez, derefter ved M. Morales Puerta og A. Pérez-Zurita Gutiérrez, som befuldmægtigede,

appellant i sag C-539/23 P,

de øvrige parter i appelsagen:

* Processprog: fransk.

Instituto Cervantes, Madrid (Spanien), ved avocat E. van Nuffel d'Heynsbroeck,

sagsøger i første instans,

Europa-Kommissionen ved M. Ilkova og P. Ortega Sánchez de Lerín, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, S. Rodin, formanden for Tredje Afdeling, C. Lycourgos (refererende dommer) som fungerende dommer i Ottende Afdeling, og dommer O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: R. Norkus

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Med deres appeller har Instituto Cervantes (herefter »IC«) og Kongeriget Spanien nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 14. juni 2023, Instituto Cervantes mod Kommissionen (T-376/21, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2023:331), hvorved Retten frifandt Kommissionen i et søgsmål anlagt af IC med påstand om annullation af Europa-Kommissionens afgørelse af 19. april 2021, hvorved sidstnævnte tildelte parti nr. 3 (sprogundervisning i spansk) af kontrakten om rammeaftaler om sprogundervisning for EU's institutioner, organer og agenturer (HR/2020/OP/0014) i første række til sammenslutningen CLL Centre de Langues-Allingua (herefter »CLL-sammenslutningen«) og i anden række til IC (herefter »den omtvistede afgørelse«).

Retsforskrifter

Direktiv 2014/24/EU

- 2 Følgende fremgår af 90. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT 2014, L 94, s. 65):

»Kontrakter bør tildeles på grundlag af objektive kriterier, som sikrer overholdelse af principperne om gennemsigtighed, ikkeforskelsbehandling og ligebehandling, med henblik på at sikre en objektiv sammenligning af tilbuddenes relative værdi for under forhold med effektiv konkurrence at fastslå, hvilket tilbud der er det økonomisk mest fordelagtige tilbud. [...]

[...]«

- 3 Direktivets artikel 67 har følgende ordlyd:

»1. [...] [D]e ordregivende myndigheder [lægger] det økonomisk mest fordelagtige tilbud til grund for tildelingen af offentlige kontrakter:

2. Det økonomisk mest fordelagtige tilbud set ud fra den ordregivende myndigheds synspunkt udvælges på grundlag af pris eller omkostninger efter en tilgang baseret på omkostningseffektivitet, [...] og kan omfatte det bedste forhold mellem pris og kvalitet, som skal vurderes på grundlag af kriterier, herunder kvalitative, miljømæssige og/eller sociale aspekter i forbindelse med genstanden for den pågældende offentlige kontrakt. [...]

[...]«

Forordning (EU, Euratom) 2018/1046

- 4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT 2018, L 193, s. 1) blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2024/2509 af 23. september 2024 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (EUT L, 2024/2509). Det var imidlertid forordning 2018/1046, der fandt anvendelse på den offentlige udbudsprocedure, der er omhandlet i de foreliggende sager.

- 5 Følgende fremgik af 106. betragtning til forordningen:

»Kontrakter bør tildeles på grundlag af det økonomisk mest fordelagtige tilbud i overensstemmelse med artikel 67 i direktiv 2014/24/EU.«

- 6 Den nævnte forordnings artikel 149 med overskriften »Indgivelse af ansøgningsdokumenter«, der henhører under afdeling 3 (»IT-systemer og E-forvaltning«) i kapitel 2 (»Regler for direkte og indirekte forvaltning«) i samme forordnings afsnit V (»Fælles bestemmelser«), foreskrev i stk. 1:

»Reglerne for indgivelse af ansøgningsdokumenter fastlægges af den ansvarlige anvisningsberettigede, som kan vælge, at indgivelsen foretages på én bestemt måde.

Det valgte kommunikationsmiddel skal gøre det muligt at sikre, at der bliver tale om reel konkurrence, og at følgende betingelser er opfyldt:

a) [H]ver indgivelse indeholder alle de oplysninger, der er nødvendige for at vurdere den.

b) [D]ataintegriteten sikres.

c) [A]nsøgningsdokumenternes fortrolighed bevares.

d) [P]ersonoplysninger beskyttes [...]«

- 7 Artikel 160 i forordning 2018/1046 med overskriften »Principper, der gælder for kontrakter, samt anvendelsesområde« henhørte under kapitel 1 (»Fælles bestemmelser«) i afsnit VII (»Udbud og koncessioner«) og bestemte i stk. 1:

»Alle kontrakter, der helt eller delvis finansieres over budgettet, skal overholde principperne om gennemsigtighed, proportionalitet, ligebehandling og ikkeforskelsbehandling.«

- 8 Denne forordnings artikel 167 med overskriften »Tildeling af kontrakter«, der ligeledes henhører under kapitel 1, bestemte i stk. 4:

»Den ordregivende myndighed tildeler kontrakter på grundlag af det økonomisk mest fordelagtige tilbud, hvilket består i en af følgende tre tildelingsmetoder: laveste pris, laveste omkostninger eller bedste forhold mellem pris og kvalitet.

[...]

For så vidt angår det bedste forhold mellem pris og kvalitet tager den ordregivende myndighed hensyn til prisen eller omkostningerne og andre kvalitetskriterier knyttet til kontraktens genstand.«

- 9 Nævnte forordnings artikel 170, der er indeholdt i samme kapitel med overskriften »Tildelingsafgørelse og oplysninger til kandidater eller tilbudsgivere«, foreskrev i stk. 3:

»Den ordregivende myndighed oplyser hver enkelt tilbudsgiver, [...] hvis tilbud er i overensstemmelse med udbudsdokumenterne, og som skriftligt anmoder herom, om følgende:

a) navnet på den tilbudsgiver eller i tilfælde af en rammeaftale de tilbudsgivere, der tildeles kontrakten, og, undtagen når der er tale om en specifik kontrakt under en rammeaftale med fornyet konkurrence, de kvaliteter og relative fordele, der kendetegner det valgte tilbud, den betalte pris eller kontraktens værdi, alt efter hvad der er relevant

b) fremskridtene med forhandlingerne og dialogen med tilbudsgiverne.

[...]«

- 10 Punkt 16 med overskriften »Udbudsdokumenter« i bilag I til samme forordning havde følgende ordlyd:

»[...]

16.2. Opfordringen til at afgive tilbud skal indeholde:

- a) de nærmere regler for afgivelse af tilbud, herunder navnlig betingelserne for, at de hemmeligholdes, indtil de åbnes, sidste afleveringsfrist (dato og klokkeslæt), den adresse, til hvilken tilbuddene skal sendes eller leveres, eller internetadressen i tilfælde af elektronisk afgivelse

[...]

16.3. Udbudsbetingelserne skal indeholde følgende:

- a) udelukkelses- og udvælgelseskriterierne
b) tildelingskriterierne og deres relative vægtning [...]

[...]«

Rettens procesreglement

- 11 Artikel 88, stk. 1, i Rettens procesreglement foreskriver:

»Retten kan enten af egen drift eller på anmodning fra en hovedpart træffe bestemmelse om eller foretage ændringer i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse eller bevisoptagelse på et hvilket som helst tidspunkt i sagen.«

- 12 Procesreglementets artikel 145 foreskriver:

»1. Intervenienten kan indgive et interventionsindlæg inden for den af retsformanden fastsatte frist.

2. Interventionsindlægget skal indeholde:

[...]

c) i givet fald de beviser eller en angivelse af de beviser, der påberåbes.

[...]«

Tvistens baggrund

- 13 Sagens baggrund blev fremstillet i den appellerede doms præmis 2-20 og kan sammenfattes som følger.

- 14 Den 20. november 2020 iværksatte Europa-Kommissionen i henhold til en offentlig udbudsprocedure udbud HR/2020/OP/0014 med titlen »Rammeaftaler om sprogundervisning for Den Europæiske Unions institutioner, organer og agenturer«. Kontrakten var opdelt i otte partier, herunder parti nr. 3 med overskriften »Sprogundervisning i spansk (ES)«.
- 15 Det var angivet i udbudsbetingelserne, at den ordregivende myndighed ved tildelingen af kontrakten ville basere sig på det økonomisk mest fordelagtige bud på grundlag af prisen (vægtet med 30%) og kvaliteten (vægtet med 70%).
- 16 Kvaliteten, for hvilken det højeste pointantal var på 100 point, skulle vurderes på grundlag af to kriterier, nemlig kriterium nr. 1 med overskriften »Kvaliteten af de tilbudte kurser« (maksimalt 70 point) og kriterium nr. 2 med overskriften »Kvalitetskontrol og tilsyn med arbejdet« (maksimalt 30 point).
- 17 Disse to kriterier var hver opdelt i tre underkriterier:
 - underkriterium 1.1: »Indhold« (30 point)
 - underkriterium 1.2: »Pædagogik« (30 point)
 - underkriterium 1.3: »Onlineplatforme« (10 point)
 - underkriterium 2.1: »Metode til personaleudvælgelse« (6 point)
 - underkriterium 2.2: »Kvalitetskontrol« (15 point), og
 - underkriterium 2.3: »Styring af proceduren« (9 point).
- 18 Udbudsbetingelserne præciserede, at buddene for at opfylde minimumskravene mindst skulle have en »minimumsvurdering« for hvert kriterium og underkriterium, som var præciseret i betingelserne. Buddene skulle desuden mindst opnå et samlet antal point på 70 ud af 100.
- 19 Ifølge de nævnte udbudsbetingelser skulle buddene indplaceres efter det bedste forhold mellem pris og kvalitet. I øvrigt skulle kontrakten tildeles de to bedst indplacerede bud, som for det første opfyldte de minimumskrav, der var præciseret i udbudsdokumenterne, og som blev afgivet af tilbudsgivere, der havde adgang til udbudsproceduren, for det andet ikke befandt sig i en udelukkelsessituation, og for det tredje opfyldte udvælgelseskriterierne. Indplaceringen skulle være bestemmende for, i hvilken rækkefølge de specifikke kontrakter skulle tilbydes kontrahenterne under gennemførelsen af rammeaftalen.
- 20 For så vidt angik reglerne for afgivelse af bud var det bl.a. fastsat i udbudsbetingelserne, at buddene skulle indgives ved hjælp af applikationen eSubmission.
- 21 Seks tilbudsgivere, herunder IC, afgav et bud på parti nr. 3.
- 22 Den 10. marts 2021 blev rapporten om vurdering af buddene udarbejdet af det udvalg, der var nedsat med henblik herpå. De foreslåede kontrahenter til parti nr. 3 var CLL-sammenslutningen i første række og IC i anden række.

- 23 Den 19. april 2021 vedtog Kommissionen den omtvistede afgørelse, som fulgte anbefalingerne fra bedømmelsesudvalget. Samme dag sendte Kommissionen en underretningsskrivelse til IC, hvori denne institution bl.a. oplyste IC om, at denne tilbudsgivers tilbud på parti nr. 3 var blevet antaget, og at det var placeret på andenpladsen med en kvalitativ score på 82 ud af 100 point, en budpris på 2 670 560 EUR og en samlet score på 87,40 point ud af 100. Kommissionen præciserede i øvrigt, at den ville anvende en tidsfrist på ti dage, før den underskrev rammeaftalen.
- 24 Et bilag til denne skrivelse præciserede i form af et evalueringsskema begrundelsen for vurderingen af IC's bud i forhold til de kvalitetskriterier, der var fastsat i udbudsbetingelserne.
- 25 Efter at have modtaget den nævnte skrivelse anmodede IC samme dag Kommissionen om at få oplyst identiteten på samt de særlige kendetegn og fordelene ved den bedst placerede enhed.
- 26 Ved e-mail af 26. april 2021 oplyste Kommissionen som svar på denne anmodning IC om, at CLL-sammenslutningen var blevet indplaceret på førstepladsen med en kvalitativ score på 94 ud af 100 point, en budpris på 3 469 020 EUR og en samlet score på 88,89 point ud af 100.
- 27 Af disse meddelelser af 19. og 26. april 2021 fremgik, at tildelingen af point for underkriterierne havde været som følger:
- underkriterium 1.1: 28/30 til CLL-sammenslutningen og 22/30 til IC
 - underkriterium 1.2: 27/30 til CLL-sammenslutningen og 21/30 til IC
 - underkriterium 1.3: 10/10 både til CLL-sammenslutningen og IC
 - underkriterium 2.1: 6/6 både til CLL-sammenslutningen og IC
 - underkriterium 2.2: 14/15 til CLL-sammenslutningen og 15/15 til IC, og
 - underkriterium 2.3: 9/9 til CLL-sammenslutningen og 8/9 til IC.
- 28 Som svar på en anmodning fra IC, som gjorde gældende, at der var givet utilstrækkelig oplysning i betragtning af kravene i artikel 170, stk. 3, i forordning nr. 2018/1046, uddybede Kommissionen ved e-mail af 10. maj 2021 begrundelsen for vurderingen af CLL-sammenslutningens bud i forhold til kvalitetskriterierne. Denne e-mail indeholdt som bilag evalueringsskemaet for denne sammenslutnings bud. Dette skema indeholdt bemærkninger fra bedømmelsesudvalget vedrørende hvert af de kriterier og underkriterier, der var angivet i udbudsbetingelserne. I den nævnte e-mail forpligtede Kommissionen sig ligeledes til at overholde en ny tidsfrist på ti dage inden underskrivelsen af rammeaftalen.
- 29 Ved skrivelse af 25. maj 2021 fremkom Kommissionen med yderligere forklaringer, idet den i øvrigt henviste til de allerede fremsendte oplysninger og anførte, at tidsfristen nu var udløbet.
- 30 I det evalueringsskema, der blev fremsendt den 19. april 2021, og i sine meddelelser af 10. og 25. maj 2021 oplyste Kommissionen IC om, at den ikke havde vurderet de oplysninger, som selskabet med henblik på at beskrive sit tilbud udelukkende havde gjort tilgængelige via hyperlinks, der var integreret i dette tilbud. Kommissionen præciserede, at den havde afvist disse oplysninger med den begrundelse, at anvendelsen af hyperlinks ikke var i overensstemmelse med udbudsbetingelserne, og at der i tilfælde af anvendelse af sådanne links forelå en risiko for, at de

ville blive ændret efter udløbet af fristen for afgivelse af bud. For så vidt som de oplysninger, der var gjort tilgængelige via hyperlinks, svarede til de dokumenter, som var påkrævet i henhold til udbudsbetingelserne, lagde Kommissionen til grund, at disse dokumenter manglede (herefter »de manglende dokumenter«).

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 31 Ved søgsmål anlagt den 2. juli 2021 nedlagde IC påstand om annulation af den omtvistede afgørelse.
- 32 Ved afgørelse af 3. februar 2022 fik Kongeriget Spanien tilladelse til at intervenere til støtte for IC's påstande.
- 33 Ved særskilt dokument indleveret den 29. september 2021 fremsatte Kommissionen en formalitetsindsigelse med den begrundelse, at sagen var anlagt for sent.
- 34 Denne indsigelse blev forkastet i den appellerede dom, eftersom det først var ved meddelelsen af 10. maj 2021, at IC modtog oplysninger om bedømmelsen af egenskaberne ved CLL-sammenslutningens bud. Det var således fra denne dato, at IC effektivt kunne udøve sin søgsmålsret, og at søgsmålsfristen i artikel 263, stk. 6, TEUF var begyndt at løbe.
- 35 Med hensyn til realiteten fremsatte IC, støttet af Kongeriget Spanien, fem anbringender til støtte for søgsmålet.
- 36 Med det første anbringende foreholdt IC Kommissionen, at den omtvistede afgørelse var behæftet med en begrundelsesmangel, for så vidt som det ikke var muligt at få kendskab til de relative fordele ved CLL-sammenslutningens bud.
- 37 Med det andet anbringende foreholdt IC Kommissionen, at den havde tilsidesat artikel 167, stk. 4, i forordning 2018/1046, for så vidt som denne institution kun havde foretaget en isoleret vurdering af hvert enkelt bud i stedet for at sammenligne dem direkte med hinanden.
- 38 Med det tredje anbringende gjorde IC gældende, at Kommissionen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at udelukke de beskrivende elementer i buddet, der var tilgængelige via hyperlinks.
- 39 Det fjerde anbringende var subsidært i forhold til det første anbringende og var opdelt i tre led. For det første var den omtvistede afgørelse angiveligt behæftet med en begrundelsesmangel i forbindelse med den individuelle vurdering af IC's bud, idet det ikke var muligt at forstå sammenhængen mellem de anførte kommentarer og den tildelte karakter, samt at der blev anlagt et åbenbart urigtigt skøn som følge af det ulogiske ved forbindelsen mellem evalueringen og den tildelte karakter i forbindelse med underkriterierne 1.1 og 1.2. For det andet var den omtvistede afgørelse behæftet med et åbenbart urigtigt skøn, for så vidt som Kommissionen tillagde de manglende dokumenter uforholdsmæssig stor betydning. For det tredje indførte Kommissionen ved at tillægge de manglende dokumenter en uforholdsmæssig stor betydning en ny regel om efterfølgende vurdering.

- 40 Det femte anbringende vedrørte en tilsidesættelse af flere principper vedrørende afholdelse af offentlige udbud, nemlig princippet om, at udbud skal åbnes for den bredeste konkurrence, gennemsigtighedsprincippet og ligebehandlingsprincippet, for så vidt som Kommissionen tildelte alle parterne omfattet af kontrakten til den samme tilbudsgiver, dvs. CLL-sammenslutningen.
- 41 Ved den appellerede dom forkastede Retten hvert af disse anbringender og frifandt følgelig Kommissionen i det hele.

Parternes påstande og retsforhandlingerne ved Domstolen

- 42 IC har i appelskriftet i sag C-534/23 P nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Den omtvistede afgørelse annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 43 Kongeriget Spanien har i appelskriftet i sag C-539/23 P nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Den omtvistede afgørelse annulleres.
 - Subsidiært hjemvises sagen, efter ophævelse af den appellerede dom, til Retten med henblik på at denne optager det retsstridigt afviste bevis og træffer afgørelse om sagens realitet.
- 44 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Appellerne forkastes.
 - IC og Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 45 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 20. november 2023 er sagerne C-534/23 P og C-539/23 P blevet forenet.

Om appellerne

- 46 IC har fremsat to anbringender til støtte for appellen, hvoraf det første vedrører en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder og en begrundelsesmangel ved bedømmelsen af det tredje anbringende i sagen for Retten, og det andet vedrører en retlig fejl og en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder ved bedømmelsen af det andet anbringende i dette søgsmål.
- 47 Kongeriget Spanien har fremsat fire anbringender til støtte for appellen vedrørende for det første en tilsidesættelse af artikel 41, stk. 2, litra c), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og Rettens undladelse af at fastslå, at den omtvistede afgørelse var behæftet med en begrundelsesmangel, for det andet en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, for det tredje en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod vilkårlighed

ved vurderingen af buddene samt en tilsidesættelse af artikel 145, litra c), i Rettens procesreglement og det fjerde en tilsidesættelse af kravet om objektiv upartiskhed og af gennemsigtighedsprincippet.

- 48 Der skal først foretages en samlet undersøgelse af IC's første appelanbringende og Kongeriget Spaniens andet appelanbringende. I forbindelse med denne undersøgelse vil der blive taget hensyn til, at IC's første anbringende, der ifølge sin overskrift er støttet på en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder og en begrundelsesmangel, reelt indeholder argumenter om retlige fejl, som i vidt omfang overlapper med de argumenter, der er fremført i Kongeriget Spaniens andet appelanbringende om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

IC's første appelanbringende og Kongeriget Spaniens andet appelanbringende

Parternes argumenter

- 49 IC har indledningsvis anført, at selskabet i forbindelse med det tredje anbringende i sagen for Retten gjorde gældende, at det med rette havde kunnet tro, at ethvert tilbud, der blev afgivet via applikationen eSubmission, kunne indeholde hyperlinks, der henviste til dokumenter, der beskrev budet, og som var tilgængelige på et websted. Det var på grundlag af denne berettigede forventning, at IC ved hjælp af hyperlinks foretog henvisninger til flere dokumenter, der var relevante for vurderingen af selskabets bud, såsom dokumenter, der beskriver, hvordan fjerninteraktionen mellem eleven og læreren vil blive sikret i forbindelse med gennemførelsen af denne kontrakt om tjenesteydelser i form af sprogundervisning.
- 50 IC har ligeledes anført, at selskabet som svar på et spørgsmål fra Retten fremlagde beviser, hvoraf det fremgik, at andre tilbudsgivere også havde indføjet hyperlinks i deres tilbud.
- 51 IC har anfægtet Rettens vurdering i denne doms præmis 142, der er støttet på forbuddet mod ændring af de nævnte dokumenter efter udløbet af fristen for afgivelse af bud, hvorefter en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver ikke kunne antage, at det var tilladt i sit bud at medtage hyperlinks, som ledte til dokumenter, der var tilgængelige på et fortsat af tilbudsgiveren kontrolleret websted. Ifølge IC gjorde hverken forordning 2018/1046 eller udbudsbetingelserne det muligt at vide, at anvendelsen af hyperlinks ikke var tilladt.
- 52 IC har fremhævet, at de dokumenter, som selskabet gjorde tilgængelige via hyperlinks, befandt sig i et lukket elektronisk rum, der udelukkende var forbeholdt det pågældende udbud. Kommissionen kunne således ved at anmode IC om at fremlægge beviser i denne henseende have sikret sig, at disse dokumenter var blevet vedhæftet disse hyperlinks inden udløbet af fristen for afgivelse af bud, og at de ikke efterfølgende var blevet ændret. Retten begik således en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 142 at fastslå, at det i tilfælde af anvendelse af hyperlinks ikke er muligt at sikre, at de pågældende dokumenter forblev uændrede efter udløbet af denne frist.
- 53 IC har derfor ligeledes anfægtet vurderingen i denne doms præmis 143, hvorefter Kommissionen kunne afvise at tage hensyn til dokumenter, der var gjort tilgængelige via hyperlinks, selv i de tilfælde, hvor det efter efterprøvelsen viste sig, at disse dokumenter ikke var blevet ændret efter udløbet af fristen for afgivelse af bud.

- 54 IC har ligeledes kritiseret den appellerede doms præmis 144, hvori der henvises til den præsentation, som IC's IT-ansvarlige gav under retsmødet for Retten, hvoraf det fremgik, at de dokumenter, der beskrev buddet, ud fra et teknisk synspunkt stadig kunne ændres af IC. Ifølge IC er dette forhold uden relevans, eftersom det alene skal afgøres, om disse dokumenter var blevet ændret, og ikke om de kunne ændres. Eftersom enhver ændring ville efterlade et spor i IT-systemet, var IC i stand til at godtgøre, at selskabet ikke havde ændret disse dokumenter efter udløbet af fristen for afgivelse af bud.
- 55 Under alle omstændigheder er det uacceptabelt, at en ordregivende myndighed ser bort fra dokumenter alene med den begrundelse, at den ikke er i stand til at afgøre, om disse dokumenter er integreret. Dokumenter, der er indgivet til støtte for et bud, kan kun udelukkes, hvis det fastslås, at der foreligger en uregelmæssighed, og ikke blot på grundlag af en formodning om en uregelmæssighed.
- 56 IC har præciseret, at selskabet tidligere deltog i udbudsproceduren HR/2020/OP/0004, i forhold til hvilken udbudsbetingelserne i vendinger, der svarer til dem, der er anvendt i de i den foreliggende sag omhandlede betingelser, krævede, at der blev afgivet bud ved hjælp af applikationen eSubmission. I denne procedure indeholdt IC's bud på denne applikation et hyperlink, der henviste til bilag. Ved vurderingen af dette bud, som Kommissionen meddelte IC den 7. september 2020, var indholdet af disse bilag blevet beskrevet og vurderet.
- 57 IC har gjort gældende, dels at selskabet på grund af denne meddelelse fra Kommissionen, som det modtog, mens det forberedte sit bud på den i denne sag omhandlede kontrakt, dels på grund af den omstændighed, at udbudsbetingelserne ikke indeholdt en udtrykkelig præcisering af, at brugen af hyperlinks fremover var forbudt, med rette kunne antage, at en sådan anvendelse var tilladt. I modsætning til, hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 148, må det lægges til grund, at IC under sådanne omstændigheder kan påberåbe sig en berettiget forventning.
- 58 IC har i denne forbindelse for det første anført, at forpligtelsen til at anvende applikationen eSubmission på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen var nyligt indført. Under disse omstændigheder var det med urette, at Retten i den appellerede doms præmis 148 krævede, at det blev godtgjort, at Kommissionen havde afgivet »samstemmende« forsikringer til IC. I denne henseende gengav Retten de faktiske omstændigheder urigtigt, idet den så bort fra den omstændighed, at udbudsproceduren HR/2020/OP/0004 var den eneste sag, hvor spørgsmålet om brug af hyperlinks i et tilbud, der var indgivet via applikationen eSubmission, kunne opstå på et tidligere tidspunkt.
- 59 Endvidere er den appellerede doms præmis 148 fejlagtigt baseret på en retspraksis, der vedrører det tilfælde, hvor et tilsagn afgivet af Kommissionen ikke er i overensstemmelse med en retsforskrift. I det foreliggende tilfælde foreligger der ikke en sådan »retsforskrift«, idet afgivelsen af bud på applikationen eSubmission hverken kræves i henhold til forordning 2018/1046 eller nogen anden EU-retsakt.
- 60 Endelig har IC, idet det anerkendes, at anvendelsen i det foreliggende tilfælde af hyperlinks i buddet kan anses for fejlagtig, gjort gældende, at et betydeligt antal tilbudsgivere, bl.a. i forbindelse med Kommissionens tidligere praksis, blev foranlediget til at begå denne fejl. Dette forhold er væsentligt med henblik på at fastslå, om der foreligger en »berettiget forventning« som omhandlet i Domstolens praksis.

- 61 IC har tilføjet, at selskabet anmodede Retten om at pålægge Kommissionen at fremlægge oplysninger, der gjorde det muligt at afgøre, om andre tilbudsgivere ligeledes havde anvendt hyperlinks i forbindelse med deres bud, og om Kommissionen systematisk havde afvist at tage hensyn til de dokumenter, som disse links henviste til. Ifølge IC var disse oplysninger i modsætning til, hvad Retten anførte i den appellerede doms præmis 150 for at begrunde afslaget på denne begæring om bevisoptagelse, nødvendige for at kunne tage stilling til argumentet om en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 62 IC har i denne forbindelse anført, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er en naturlig følge af retssikkerhedsprincippet. Det er derfor bydende nødvendigt, at de regler, som den ordregivende myndighed har fastsat med henblik på afholdelse af en offentlig udbudsprocedure, er klare og præcise, og at deres anvendelse er forudsigelig for tilbudsgiverne. Dette krav kan imidlertid ikke anses for at være opfyldt, når flere tilbudsgivere har fortolket en regel, såsom forpligtelsen til at indgive bud på applikationen eSubmission, på en anden måde end den, som Kommissionen har angivet.
- 63 IC er i øvrigt af den opfattelse, at Retten ikke i tilstrækkelig grad begrundede sin forkastelse af det tredje anbringende.
- 64 Ifølge Kongeriget Spanien er forkastelsen af det tredje anbringende i IC's søgsmål for Retten uforenelig med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 65 Denne medlemsstat har anført, at der dels forelå usikkerhed som følge af det forhold, at udbudsbetingelserne ikke indeholdt oplysninger med hensyn til muligheden for at vedlægge dokumenter til et bud ved hjælp af hyperlinks, dels en administrativ praksis fra Kommissionens side, som var blevet meddelt IC, og som gav anledning til en berettiget forventning hos selskabet om, at det var tilladt at følge denne fremgangsmåde.
- 66 Kongeriget Spanien har indledningsvis foreholdt Retten, at den begrænsede sin analyse til muligheden for, at dokumenter, der var vedhæftet et bud ved hjælp af hyperlinks, blev ændret efter udløbet af fristen for afgivelse af bud. Retten ændrede således hypotesen om en eventuel risiko for ulovlig adfærd til en betingelse, der udgør en uoverstigelig hindring, og som helt forhindrer brugen af hyperlinks til afgivelse af dokumenter, der beskriver et tilbud.
- 67 Selv hvis det antages, at anvendelsen af sådanne links strider imod forskrifterne, udledte Retten med urette i den appellerede doms præmis 147 af dom af 10. oktober 2013, Manova (C-336/12, EU:C:2013:647), som vedrører muligheden for at berigtige eller supplere et bud med henblik på afklaring eller berigtigelse af åbenbare materielle fejl, at Kommissionen ikke var forpligtet til at opfordre IC til på ny at indsende dokumenterne ved at uploade dem til applikationen eSubmission. I modsætning til, hvad Retten fastslog, kunne denne retspraksis have været anvendt analogt med henblik på at konkludere, at IC skulle have haft mulighed for at indgive de dokumenter, som selskabet oprindeligt gjorde tilgængelige via hyperlinks, direkte via applikationen eSubmission, eller at bevise, at disse dokumenter ikke var blevet ændret efter udløbet af fristen for afgivelse af bud.
- 68 Det var endvidere med urette, at Retten fastslog, at det var uden betydning, dels at Kommissionen i forbindelse med udbudsprocedure HR/2020/OP/0004 havde accepteret indgivelse af dokumenter via hyperlinks, dels at Kommissionen, som det fremgår af den appellerede doms præmis 133, i henhold til underkriterium 1.3 havde foretaget en evaluering af tilbudsgivernes

onlineplatforme, som hostes på eksterne servere, og som er tilgængelige via sådanne links. I sidstnævnte henseende begrænsede Retten sig ligeledes med urette til i den appellerede doms præmis 145 at anføre, at IC fik det højeste antal point for dette underkriterium 1.3.

- 69 Endelig har Kongeriget Spanien anført, at denne medlemsstat for Retten anførte, at visse dokumenter, der var gjort tilgængelige via hyperlinks, var registreret under et ISBN-nummer (International Standard Book Number) og derfor ikke kunne ændres. I den appellerede doms præmis 131 foretog Retten en urigtig gengivelse af dette argument og undlod at tage stilling til den manglende evaluering af sådanne dokumenter.
- 70 Kommissionen har bestridt IC's og Kongeriget Spaniens argumentation.

Domstolens bemærkninger

- 71 Det bemærkes indledningsvis, at adgangen til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning står åben for enhver med begrundede forventninger, som EU's administration har givet anledning til. Præcise, ubetingede og samstemmende oplysninger, der hidrører fra autoriserede og pålidelige kilder, er forsikringer, der kan afføde sådanne forhåbninger, uanset den form, hvorunder de meddeles (jf. i denne retning dom af 19.9.2024, Coppo Gavazzi m.fl. Mod Parlamentet, C-725/20 P, EU:C:2024:766, præmis 95 og den deri nævnte retspraksis).
- 72 Når en forudseende og påpasselig person kan forudse vedtagelsen af en EU-foranstaltning, der kan skade den pågældendes interesser, kan vedkommende derimod ikke påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, når foranstaltningen vedtages (dom af 19.9.2024, Coppo Gavazzi m.fl. Mod Parlamentet, C-725/20 P, EU:C:2024:766, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).
- 73 I den foreliggende sag fastslog Retten i den appellerede doms præmis 142, at en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver i den omhandlede offentlige udbudsprocedure var i stand til at vide, at vedkommende ikke havde mulighed for til støtte for sit bud at medtage hyperlinks, som ledte til et dokument, der var tilgængeligt på et fortsat af tilbudsgiveren kontrolleret websted, og som derfor teknisk set kunne ændres efter udløbet af fristen for afgivelse af bud.
- 74 Denne vurdering er støttet på de forhold, der er anført i denne doms præmis 138-141, og som IC ikke har bestridt.
- 75 Blandt disse elementer er citeret i nævnte doms præmis 138 af et afsnit på s. 79 i udbudsbetingelserne, hvorefter »[b]uddene skal afgives ved hjælp af applikationen eSubmission efter de instrukser, der er angivet i opfordringen til at afgive bud og i den praktiske vejledning til systemet eSubmission«.
- 76 Som Retten nærmere bestemt bemærkede i den appellerede doms præmis 139, gjorde denne instruks i udbudsbetingelserne det muligt at vide, at de dokumenter, der beskrev buddet, skulle uploades til applikationen eSubmission.
- 77 Den omstændighed, som Kongeriget Spanien har fremhævet, at det i henhold til underkriterium 1.3 i udbudsdokumenterne vedrørende »onlineplatforme« var nødvendigt at vurdere et element, der i høj grad kunne ændres, nemlig den platform for online-sprogundervisning, som tilbudsgiveren tilbød, er i denne henseende uden relevans. Den foreliggende sag vedrører nemlig

ikke anvendelsen af underkriterium 1.3, men spørgsmålet om, hvorvidt de elementer, der indgår i tilbuddet med henblik på at dokumentere indholdet i og pædagogikken bag den tilbudte sprogundervisning (underkriterium 1.1 og 1.2), skulle uploades til applikationen eSubmission eller kunne gøres tilgængelige via hyperlinks.

- 78 Henset til de forhold, der er anført i den appellerede doms præmis 138-141, og navnlig de forhold, der er fremhævet i nærværende doms præmis 75 og 76, kan hverken den af IC og Kongeriget Spanien påberåbte omstændighed, hvorefter Kommissionen i forbindelse med et tidligere udbud tog hensyn til dokumenter, der var gjort tilgængelige via hyperlinks, eller den omstændighed, såfremt den måtte anses for godtgjort, at andre tilbudsgivere – ligesom IC – havde ment, at dokumenter fremlagt til støtte for deres tilbud kunne indgives på denne måde, kvalificeres som »begrundede forventninger«, der følger af »præcise, ubetingede og samstemmende oplysninger, der hidrører fra autoriserede og pålidelige kilder« som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 71. Det var følgelig med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 150 fastslog, at det ikke var nødvendigt for afgørelsen af tvisten at undersøge, i hvilket omfang de andre tilbudsgivere i deres bud havde integreret hyperlinks, der gav adgang til dokumenter, der beskrev disses tilbud.
- 79 Det må i øvrigt konstateres, at i en situation som den, IC har beskrevet, hvor Kommissionen i den første og – på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for den foreliggende tvist – eneste udbudsprocedure, der fulgte efter den obligatoriske anvendelse af applikationen eSubmission, havde vurderet dokumenter, der var gjort tilgængelige via hyperlinks, er den nødvendigvis isolerede karakter af en sådan første administrativ praksis principielt til hinder for, at det alene på grundlag af dette forhold kan fastslås, at der foreligger samstemmende forsikringer.
- 80 Henset til det ovenstående var det med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 148 fastslog, at IC ikke havde godtgjort, at Kommissionen havde afgivet samstemmende forsikringer, der gjorde det muligt at anvende hyperlinks.
- 81 For så vidt som IC og Kongeriget Spanien har påberåbt sig en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, som princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er en naturlig følge af, skal det dernæst bemærkes, at dette første princip kræver, at retsreglerne er klare og præcise, for at deres anvendelse er forudsigelig for borgerne. Alle bestemmelser skal gøre det muligt for de berørte personer ikke at være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (jf. i denne retning dom af 3.6.2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 82 Det må imidlertid fastslås, at reglerne om afgivelse af dokumenter til støtte for et bud, der er afgivet inden for rammerne af et EU-udbud, er tilstrækkeligt klare og præcise.
- 83 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i overensstemmelse med punkt 16.2 i bilag I til forordning 2018/1046 skal de nærmere regler for afgivelse af tilbud angives i opfordringen til at afgive tilbud. I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at denne opfordring fastsatte, at buddene skulle afgives ved hjælp af applikationen eSubmission, og at tilbudsgiverne med henblik herpå skulle følge instrukserne i den praktiske vejledning til denne applikation. Denne instruks blev gentaget i ovennævnte passage på s. 79 i udbudsbetingelserne, hvori der henvistes til disse instrukser, som præciserede, at ethvert dokument, der blev indgivet til støtte for budet, skulle uploades i det særlige område i applikationen eSubmission.

- 84 Konklusionen om, at instruksen ikke var tvetydig, bestyrkes af, at der foreligger et krav om »dataintegritet«, som for så vidt angår onlineindgivelse af dokumenter, der indgives til støtte for en anmodning til EU-administrationen, er fastsat i artikel 149, stk. 1, i forordning 2018/1046. I overensstemmelse med dette krav skal det onlinesystem til indgivelse, som tilbudsgiverne anvender, udformes på en sådan måde, at de dokumenter, der vedrører ansøgningen, forbliver uændrede under hele den administrative procedure. EU's offentlige udbudsprocedurer er ingen undtagelse til denne regel. Dataintegriteten skal derfor sikres allerede inden udløbet af fristen for afgivelse af bud, hvilket kræver, at ethvert dokument, der indgives til støtte for et bud, skal indgives i en form og på en måde, der udelukker enhver senere ændring af et sådant dokument.
- 85 Indføjjelsen af kravet om dataintegritet i forordning 2018/1046 afkræfter i øvrigt IC's argument, hvorefter indgivelsen af dokumenter til støtte for et tilbud i forbindelse med en af EU afholdt offentlig udbudsprocedure ikke er omfattet af nogen »retsforskrift«. Det var derfor med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 148 i det væsentlige fastslog, at selv hvis det antages, at Kommissionen havde givet IC forsikringer om, at de dokumenter, der beskrev undervisningsindholdet og pædagogikken, kunne indleveres ved hjælp af hyperlinks, ville disse forsikringer have været uforenelige med de gældende retsforskrifter. Disse retsforskrifter omfatter i øvrigt ikke blot kravet om dataintegritet, men ligeledes de principper, der gælder for indgåelse af offentlige kontrakter, herunder gennemsigtighedsprincippet og ligebehandlingsprincippet, som artikel 160 i forordning 2018/1046 kræver overholdt.
- 86 De nævnte regler og hensynet til god forvaltningsskik kan begrunde, at instruksen om at uploade dokumenter, der indgives til støtte for tilbuddet, finder anvendelse på alle disse dokumenter, uden at der er fastsat undtagelser for visse kategorier af dokumenter, hvis senere ændring af tekniske eller retlige grunde ville være yderst vanskelig eller endog umulig. Selv hvis det antages, at Kongeriget Spaniens argument om, at dokumenter, der er registreret under et ISBN-nummer (International Standard Book Number), ikke kan ændres, er korrekt og, som denne medlemsstat har anført, er blevet fejlfortolket af Retten, kan en sådan omstændighed derfor ikke ændre det i sig selv afgørende ræsonnement, der er fulgt i den appellerede dom, hvorefter IC ikke kunne forvente af Kommissionen, at denne evaluerede dokumenter, der ikke var uploadet på applikationen eSubmission, men som udelukkende var gjort tilgængelige via hyperlinks.
- 87 Idet Retten – uden at dette udgjorde en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning – konkluderede, at de dokumenter, der var gjort tilgængelige via hyperlinks, henset til behovet for at sikre, at alle de sagsakter, som hver tilbudsgiver indgav, forblev uændret, ikke kunne tages i betragtning ved evalueringen af buddene, var det ligeledes med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 143, 144, 146 og 147 fastslog, at Kommissionen ikke ved at anmode om beviser fra de tilbudsgivere, der havde anvendt hyperlinks, var forpligtet til at undersøge, om de dokumenter, der var blevet gjort tilgængelige via sådanne links, var forblevet uændrede efter udløbet af fristen for afgivelse af bud.
- 88 I denne henseende anførte Retten med rette i den appellerede doms præmis 147, at den retspraksis, der følger af dom af 10. oktober 2013, Manova (C-336/12, EU:C:2013:647), ikke kunne forstås således, at Kommissionen skulle opfordre IC til at berigtige de omhandlede dokumenter. Denne dom vedrører nemlig den ordregivende myndigheds mulighed for at opfordre en tilbudsgiver til at berigtige sit tilbud ved at fremlægge dokumenter, som beskriver denne ansøgers situation. Ud over at de dokumenter, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til nævnte dom, i modsætning til den foreliggende sag ikke vedrørte selve tilbuddet, indfører samme dom imidlertid ikke en forpligtelse for den ordregivende myndighed til at anmode om berigtigelse.

- 89 Endelig fremgår det af ovenstående betragtninger, at Retten klart og utvetydigt har begrundet sine vurderinger, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne afgørelse, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret. IC's anbringende om, at den appellerede dom er utilstrækkeligt begrundet, som udelukkende er baseret på de argumenter vedrørende realiteten, der netop er blevet forkastet, og hvilke det overlapper med, skal derfor forkastes som åbenbart ugrundet.
- 90 Det følger af det ovenstående, at IC's første appelanbringende og Kongeriget Spaniens andet appelanbringende skal forkastes.

IC's andet appelanbringende

Parternes argumenter

- 91 IC har anført, at tilbudsgiveren med sit andet anbringende for Retten kritiserede Kommissionen for at have undladt at foretage en sammenlignende undersøgelse af de konkurrerende buds kvalitet. Denne institution begrænsede sig nemlig til at foretage en isoleret evaluering af hvert enkelt bud og til at indplacere disse bud på grundlag af de resultater, der var opnået efter disse isolerede evalueringer.
- 92 Retten forkastede dette anbringende, idet den i det væsentlige anførte, at sammenligningen af buddene ikke kræver, at tilbudsgivernes forslag skal sammenholdes med hinanden for at identificere egenskaberne og fordelene ved det ene i forhold til det andet.
- 93 Dette ræsonnement afspejles navnlig i den appellerede doms præmis 165, hvori Retten fastslog, at CLL-sammenslutningens bud var blevet vurderet i forhold til tildelingskriterierne i udbudsbetingelserne, ligesom IC's bud blev det, således at der ikke var grundlag for at antage, at Kommissionen ikke havde overholdt kravet om at identificere det økonomisk mest fordelagtige bud på grundlag af objektive kriterier, der sikrer overholdelsen af gennemsigtighedsprincippet og ligebehandlingsprincippet.
- 94 Ifølge IC er en sådan tilgang til sammenligning af tilbuddene retligt fejlagtig. Når anvendelsen af tildelingskriteriet om det økonomisk mest fordelagtige bud som i den foreliggende sag kræver, at det bud, der frembyder det bedste forhold mellem pris og kvalitet, identificeres, skal de respektive tilbuds kvalitet sammenlignes. Kun denne direkte sammenligning af tilbuddene sikrer »en objektiv sammenligning af tilbuddenes relative værdi for under forhold med effektiv konkurrence at fastslå, hvilket tilbud der er det økonomisk mest fordelagtige tilbud« som omhandlet i 90. betragtning til direktiv 2014/24. Denne 90. betragtning er relevant for fortolkningen af rækkevidden af dette direktivs artikel 67, idet denne artikel 67, således som det fremgår af 106. betragtning til forordning 2018/1046, selv er relevant for at forstå betydningen af tildelingskriteriet om det økonomisk mest fordelagtige tilbud, der er fastsat i denne forordnings artikel 167, stk. 4.
- 95 Det bud, som CLL-sammenslutningen afgav for samtlige partier, skulle have været genstand for en faktisk sammenligning med de øvrige tilbudsgiveres bud, særskilt for hvert parti. En sådan sammenlignende undersøgelse kunne have ført til en anden vurdering af CLL-sammenslutningens bud for hvert parti. Bedømmelsesudvalget tildelte imidlertid sammenslutningens bud et pointantal, der var identisk for hver af partierne, selv om det i

udbudsbetingelserne var angivet, at hvis der blev afgivet bud på flere partier, ville der blive foretaget en evaluering af hvert parti. Det var således med urette, at Retten i den appellerede doms præmis 166 accepterede den ensartede evaluering af CLL-sammenslutningens bud.

- 96 Den omstændighed, at CLL-sammenslutningens bud i det væsentlige var identisk for hvert parti, er i denne henseende uden betydning, eftersom de øvrige tilbudsgiveres bud var forskellige fra det ene parti til det andet, hvilket burde sikre en forskellig relativ værdi fra det ene parti til det andet af CLL-sammenslutningens bud i forhold til konkurrenternes.
- 97 Forkastelsen af det andet anbringende er desuden behæftet med en selvmodsigende begrundelse.
- 98 IC har i denne forbindelse anført, at det i den appellerede doms præmis 174 fastslås, at »Kommissionen sammenholdt de tekniske forslag. I denne henseende konstaterede Kommissionen rent faktisk, at IC's bud var mangelfuldt med hensyn til selvlæringen. I det foreliggende tilfælde må det fastslås, at buddet blev evalueret som værende af ringere kvalitet end CLL-sammenslutningens bud, eftersom selvlæringen ikke var specificeret i IC's bud«. Ifølge IC lod Retten ved at udtale sig på denne måde forstå, at den ordregivende myndighed skal evaluere de konkurrerende tilbud i forhold til hinanden, hvilket er i strid med de øvrige præmisser i den appellerede dom, der førte til, at det andet anbringende blev forkastet. Det må således som udgangspunkt antages, at Retten i denne præmis 174 fastslog, at Kommissionen faktisk havde sammenlignet de konkurrerende tilbud med hinanden. Denne konstatering er i et sådant tilfælde uforenelig med Rettens øvrige konstateringer i den appellerede dom og udgør under alle omstændigheder en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, eftersom Kommissionen reelt ikke sammenlignede de konkurrerende tekniske forslag med henblik på at fastlægge deres kendetegn og relative fordele.
- 99 Kommissionen har bestridt denne argumentation.

Domstolens bemærkninger

- 100 Som det fremgår af de faktiske omstændigheder, som Retten lagde til grund, og som er sammenfattet i denne doms præmis 15, skulle Kommissionen med henblik på tildelingen af den omhandlede offentlige kontrakt i overensstemmelse med artikel 167, stk. 4, i forordning 2018/1046 støtte sig på kriteriet om det økonomisk mest fordelagtige tilbud, idet dette kriterium ifølge denne bestemmelse kan anvendes efter metoden med den laveste pris, metoden med de laveste omkostninger eller metoden med det bedste forhold mellem pris og kvalitet.
- 101 Det fremgår ligeledes af disse omstændigheder, at den metode, der blev fulgt i den foreliggende sag, var metoden med det bedste forhold mellem pris og kvalitet.
- 102 Det er korrekt, som IC har fremhævet, at denne metode kræver en objektiv sammenligning af buddenes »relative værdi«. Dette krav fremgår bl.a. af 90. betragtning til direktiv 2014/24, som er relevant for fortolkningen af rækkevidden af dette direktivs artikel 67, idet denne artikel 67, således som det fremgår af 106. betragtning til forordning 2018/1046, selv er relevant for fortolkningen af denne forordnings artikel 167, stk. 4.
- 103 I modsætning til, hvad IC har gjort gældende, er Rettens vurdering, hvorefter en sådan objektiv sammenligning på grundlag af buddenes relative værdi blev foretaget i det foreliggende tilfælde, imidlertid ikke behæftet med en retlig fejl eller en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder.

- 104 I denne forbindelse fastslog Retten i den appellerede doms præmis 165 og 166, at CLL-sammenslutningens og IC's bud hver især var blevet evalueret i forhold til de kriterier, der var fastsat i udbudsbetingelserne. Som anført i denne doms præmis 23 og 26, førte disse evalueringer til et samlet pointantal på 88,89 ud af 100 point for CLL-sammenslutningen og 87,40 ud af 100 point for IC.
- 105 IC har ikke bestridt disse faktiske omstændigheder.
- 106 Det fremgår således, at buddenes »relative værdi« faktisk blev evalueret, idet værdien af CLL-sammenslutningens bud blev vurderet til at være 1,49 point højere end værdien af IC's bud.
- 107 IC har desuden ikke fremlagt nogen oplysninger, der gør det muligt at godtgøre, at EU-lovgivningen pålægger den ordregivende myndighed på anden måde at sammenligne tilbudsgivernes bud eller at underbygge IC's udsagn om, at den appellerede doms præmis 174 skal fortolkes i denne retning. I sidstnævnte henseende bemærkes, at Retten i denne præmis 174, som henviser til præmis 165-168, ikke foretog nogen vurdering, der modsiger de vurderinger, der fremgår af de sidstnævnte præmisser. Det fastslås nemlig kun heri, at Kommissionen, i forbindelse med at den evaluerede hvert af de tekniske bud i forhold til udbudsbetingelserne, »sammenholdt de tekniske forslag«, dvs. at den var i stand til at sammenligne dem. Dette svarer i det væsentlige til det, der fremgår af præmis 165-168.
- 108 IC har heller ikke underbygget sit anbringende om, at vurderingen af værdien af CLL-sammenslutningens bud var den samme for alle partierne i den omhandlede offentlige kontrakt. Selv om det ganske vist har vist sig, at alle partierne i denne kontrakt blev tildelt CLL-sammenslutningen i første række, fremgår det derimod hverken af de faktiske omstændigheder, som Retten har fastslået, eller af de af IC påberåbte omstændigheder, at de pointantal, som de tilbudsgivere, der var indplaceret i anden række, opnåede for de forskellige partier, der indgår i den nævnte kontrakt, var identiske. Der er således intet grundlag for at antage, at den »relative værdi« af CLL-sammenslutningens tilbud var den samme for samtlige partier.
- 109 Følgelig gør ingen af de argumenter, som IC har fremført til støtte for sit andet appelanbringende, det muligt at fastslå, at Retten begik en retlig fejl eller gengav de faktiske omstændigheder urigtigt, da den i den appellerede doms præmis 165 fastslog, at der ikke var grundlag for at fastslå, at Kommissionen ikke havde overholdt kravet om at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud på grundlag af objektive kriterier, der sikrer overholdelsen af gennemsigtighedsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og ligebehandlingsprincippet.
- 110 Det følger heraf, at IC's andet appelanbringende er ugrundet.

Kongeriget Spaniens første appelanbringende

Parternes argumenter

- 111 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Retten ved at undlade at fastslå, at den omtvistede afgørelse er behæftet med en begrundelsesmangel, ikke overholdt rækkevidden af den begrundelsespligt, der er fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra c).

- 112 Denne medlemsstat har for det første anført, at det samlede pointantal, der blev tildelt CLL-sammenslutningens bud, kun var 1,49 point højere end IC's bud. For det andet vedrørte de manglende dokumenter kun visse elementer i underkriterium 1.1 og 1.2. Denne manglende dokumentation var en af grundene til, at IC opnåede pointantallene 22/30 og 21/30 i forbindelse med vurderingen af disse underkriterier.
- 113 Den omtvistede afgørelse gør det imidlertid ikke muligt at vide, af hvilke præcise grunde disse point blev tildelt IC's bud.
- 114 At give adgang til et evalueringsskema, der indeholder en række kommentarer til forskellige elementer i et underkriterium, uden angivelse af de point, der er givet eller fratrukket for hvert af disse elementer, er utilstrækkelig.
- 115 Retten bemærkede ganske vist med rette i den appellerede doms præmis 65, at det, for at begrundelsespligten er opfyldt, er tilstrækkeligt, at den forbigåede tilbudsgiver kan forstå, hvorfor det valgte bud er bedre end det bud, der ikke blev valgt. I det foreliggende tilfælde undlod Retten imidlertid med urette at fastslå, at den omtvistede afgørelse netop ikke gjorde det muligt for IC at forstå, hvorfor CLL-sammenslutningens bud var blevet bedømt mere gunstigt.
- 116 Kongeriget Spanien har fremhævet, at denne medlemsstat ikke rejser tvivl om den ordregivende myndigheds vide skønsmæssige tilføjelse til at fordele pointene for hvert underkriterium mellem dets forskellige elementer. Den har imidlertid anført, at Kommissionen skal præcisere, hvor mange point den giver hvert af disse elementer. Til støtte for dette argument har Kongeriget Spanien henvist til præmis 247-254 i dom af 27. april 2016, *European Dynamics Luxembourg m.fl. mod EUIPO* (T-556/11, EU:T:2016:248).
- 117 Det fremgår af denne dom, at den manglende forbindelse mellem på den ene side de positive og negative kommentarer, der knyttes til hvert evalueret element, og på den anden side en specifik tildeling eller fratrækning af point udgør en tilsidesættelse af begrundelsespligten.
- 118 Retten begik derfor en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 63, 102, 117 og 118 i det væsentlige at fastslå, at denne manglende forbindelse er irrelevant.
- 119 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 90, at udbudsbetingelserne i det foreliggende tilfælde var mindre detaljerede end dem, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til dom af 27. april 2016, *European Dynamics Luxembourg m.fl. mod EUIPO* (T-556/11, EU:T:2016:248). Ifølge Kongeriget Spanien er Rettens ræsonnement behæftet med en retlig fejl, eftersom det svarer til at hævde, at det er den nøjagtighed, hvormed udbudsbetingelserne er affattet, der fastlægger begrundelsespligtens rækkevidde. Rækkevidden af denne forpligtelse kan imidlertid ikke afhænge af udbudsdokumenterne. I den foreliggende sag var det den omstændighed, der blev fastslået i den appellerede doms præmis 76-78 og 90, at hvert underkriterium indeholdt forskellige elementer, og at disse elementer havde været genstand for en specifik vurdering ved hjælp af positive eller negative kommentarer, som Retten burde have anset for afgørende.
- 120 Endelig er Kongeriget Spanien af den opfattelse, at den afgørelse, som administrationen træffer, skal angive den vægtning, der faktisk tillægges ved vurderingen af hvert af de elementer, der har været genstand for en uafhængig evaluering.
- 121 Kommissionen har bestridt denne argumentation.

Domstolens bemærkninger

- 122 Hvad angår den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF og chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), skal det bemærkes, at begrundelsen klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som udstederen af retsakten har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for denne retsakt, og således, at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. i denne retning dom af 30.1.2024, Agentsia »Patna infrastruktura« (Europæisk finansiering af vejinfrastruktur) C-471/22, EU:C:2024:99, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 123 Den præcise rækkevidde af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves derfor ikke, at en retsakts begrundelse angiver alle de forskellige faktiske og retlige momenter, som kan anses for relevante (dom af 30.1.2024, Agentsia »Patna infrastruktura« (Europæisk finansiering af vejinfrastruktur) C-471/22, EU:C:2024:99, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 124 Kongeriget Spanien har foreholdt Retten, at den undlod at fastslå, at Kommissionen havde tilsidesat sin begrundelsespligt over for IC. Denne medlemsstat har ikke bestridt, at IC blev informeret dels om de pointantal, som IC selv og CLL-sammenslutningen havde opnået i medfør af hvert tildelingskriterium og hvert underkriterium, dels om de positive og negative kommentarer, som bedømmelsesudvalget havde fremsat, men er af den opfattelse, at Kommissionen var forpligtet til at præcisere den forbindelse, der var mellem hver af disse kommentarer og det opnåede pointantal, således at IC var i stand til at få kendskab til det antal point, der specifikt blev tildelt eller fratrukket i kraft af hver af de nævnte bemærkninger.
- 125 Som Domstolen allerede har fastslået, kan det imidlertid ikke kræves af den ordregivende myndighed dels, at denne foruden begrundelsen for indplaceringen af et bud, der ikke vælges, også fremsender et detaljeret resumé til tilbudsgiver, der har afgivet nævnte bud, således at hver enkelt detalje i dette bud tages i betragtning ved bedømmelsen af budet, dels, at den som led i meddelelsen af de kvaliteter og relative fordele, der kendetegner det valgte bud, foretager en nøje komparativ analyse af dette bud og den afviste tilbudsgivers bud (dom af 3.5.2018, EUIPO mod European Dynamics Luxembourg m.fl., C-376/16 P, EU:C:2018:299, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 126 Desuden kræver begrundelsespligten principielt ikke, at der knyttes en specifik vægtning til hver enkelt negativ eller positiv bemærkning i vurderingen. Såfremt der i udbudsdokumenterne er knyttet specifikke kvantificerede vægtninger til kriterierne eller underkriterierne, kræver princippet om gennemsigtighed imidlertid, at der gives en kvantitativ vurdering med hensyn til disse kriterier eller underkriterier (dom af 3.5.2018, EUIPO mod European Dynamics Luxembourg m.fl., C-376/16 P, EU:C:2018:299, præmis 63).
- 127 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at udbudsbetingelserne foreskrev en vægtning af point med hensyn til kriterier og underkriterier, men at de inden for hvert underkriterium ligeledes sondrede mellem forskellige elementer, som ikke individuelt var ledsaget af en specifik pointvægtning.

- 128 Under disse omstændigheder var Kommissionen, således som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 102, ikke forpligtet til i sin afgørelse eller i de evalueringsskemaer, der blev fremsendt til IC, at beregne og dermed angive, i hvilket præcist omfang hver kommentar vedrørende et individuelt element i et underkriterium, udtrykt i point, bidrog til det pointantal, der var opnået i medfør af dette underkriterium.
- 129 Det kan ganske vist forholde sig anderledes, når det er bestemt, at der skal tildeles brøkdele af point for et eller flere elementer i et underkriterium. I så fald kræver gennemsigtighedsprincippet og begrundelsespligten, at de brøkdele af point, der tildeles på grundlag af de positive og negative kommentarer til disse elementer i dette underkriterium, gøres tilgængelige for den berørte part (jf. i denne retning dom af 3.5.2018, EUIPO mod European Dynamics Luxembourg m.fl., C-376/16 P, EU:C:2018:299, præmis 65-67). I den foreliggende sag fremgår det imidlertid, at de forskellige elementer i underkriterierne ikke individuelt var ledsaget af en specifik pointvægtning. Som anført i denne doms præmis 126, står det den ordregivende myndighed frit for at begrænse den kvantitative vurdering til alene at omfatte kriterierne og underkriterierne. Den er derfor ikke forpligtet til inden for det pointantal, der tildeles for et underkriterium, at identificere brøkdele af pointantal for hvert enkelt element i dette underkriterium. Det var således uden at begå en retlig fejl, at Retten kunne fastslå, at de positive og negative kommentarer, der var fremsat med hensyn til disse bestanddele, ikke måtte føre til, at der blev tildelt en talmæssig vægt for hver af disse kommentarer.
- 130 Kongeriget Spaniens andet appelanbringende skal derfor forkastes.

Kongeriget Spaniens tredje appelanbringende

Parternes argumenter

- 131 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at det andet anbringende i IC's søgsmål for Retten vedrørte den manglende sammenligning af CLL-sammenslutningens og IC's bud, og at IC med sit femte anbringende foreholdt Kommissionen, at den tildelte alle partier, der indgår i kontrakten, til en enkelt tjenesteyder.
- 132 Denne medlemsstat har anført, at den til støtte for IC's anbringender for Retten påberåbte sig en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, idet den konkret illustrerede den forskellige behandling, som IC havde været udsat for.
- 133 Denne argumentation blev i den appellerede dom undersøgt på fejlagtig vis af Retten.
- 134 I denne henseende har Kongeriget Spanien for det første anført, at det under sagen for Retten fremhævede, at Kommissionen ikke havde foretaget nogen specifik vurdering af indholdet af CLL-sammenslutningens bud vedrørende den fase af sprogundervisningen, der er benævnt »de endelige sammenfattende evalueringer«. Hvad angår IC's bud fremsatte Kommissionen derimod en negativ bemærkning om dette aspekt.
- 135 I den appellerede doms præmis 176 begrænsede Retten sig, idet den anerkendte forskellen, til at fastslå, at denne var begrundet i de manglende dokumenter i IC's bud. Kongeriget Spanien er imidlertid af den opfattelse, at selv om de manglende dokumenter kan forklare den negative kommentar vedrørende dette bud, kan de ikke forklare, at der ikke i CLL-sammenslutningens bud blev anført nogen kommentar til de endelige sammenfattende evalueringer.

- 136 For det andet har Kongeriget Spanien gjort gældende, at det for Retten påberåbte sig den omstændighed, at Kommissionen i evalueringen af underkriterium 1.1 havde givet en positiv kommentar til CLL-sammenslutningens bud for så vidt angår visse digitale værktøjer, som denne sammenslutning havde tilbudt, mens institutionen med hensyn til de digitale værktøjer, der var foreslået i IC's bud, uden at foretage en evaluering havde begrænset sig til at anføre, at dette bud opregnede sådanne værktøjer.
- 137 Retten forkastede i den appellerede doms præmis 179 og 180 dette argument, idet den fastslog, at kommentaren vedrørende IC's bud med hensyn til digitale værktøjer svarede til kommentaren til CLL-sammenslutningens bud. En sådan vurdering fra Rettens side er fejlagtig, eftersom Kommissionen med hensyn til dette element i underkriterium 1.1 havde undladt at formulere en evaluering af IC's bud.
- 138 Henset til den manglende bevisoptagelse med henblik på at tvinge Kommissionen til at forklare sig i denne henseende var Retten reelt ikke i stand til at vide, om Kommissionen havde tildelt CLL-sammenslutningen og IC det samme pointantal for dette element i underkriterium 1.1.
- 139 Kongeriget Spanien har anført, at det derfor bad Retten om at anmode Kommissionen om at fremlægge den fuldstændige evaluering af underkriterium 1.1 og 1.2. Ifølge denne medlemsstat var denne bevisoptagelse nødvendig for at underbygge argumentet om, at Kommissionen i forbindelse med evalueringen af underkriterium 1.1 specifikt nævnte og evaluerede de digitale værktøjer, som CLL-sammenslutningen havde foreslået, men ikke de digitale værktøjer, som IC havde foreslået, idet disse værktøjer ikke var blevet evalueret med henblik på bl.a. at afgøre, om de fremmer konsolideringen af det lærte stof, eller om de muliggør en løbende evaluering.
- 140 Den nævnte medlemsstat har tilføjet, at Retten i den appellerede doms præmis 150 afviste denne anmodning om bevisoptagelse med den begrundelse, at det fremgår af artikel 88 i Rettens procesreglement, at en sådan anmodning ikke kan fremsættes af en intervenient. En sådan fortolkning af artikel 88 er imidlertid fejlagtig, eftersom den er baseret på denne bestemmelse i isoleret henseende uden at tage hensyn til den sammenhæng, der indgår i. Denne sammenhæng omfatter procesreglementets artikel 145, stk. 2, litra c), som gør det muligt for intervenienter at fremlægge og anføre beviser.
- 141 For det tredje har Kongeriget Spanien anført, at det for Retten gjorde gældende, at Kommissionen havde evalueret de læringsmetoder, der var foreslået i IC's bud, men ikke dem, der var foreslået i CLL-sammenslutningens bud.
- 142 Ved i den appellerede doms præmis 178 at forkaste dette argument med den begrundelse, at en accept heraf ville »svare[...] til at give [IC] en endnu gunstigere behandling«, foretog Retten en urigtig gengivelse af det nævnte argument. Uden denne urigtige gengivelse kunne Retten have fastslået, at den forskellige behandling, der er nævnt i denne doms foregående præmis, er uacceptabel, eftersom Kommissionen, hvis den havde evalueret de læringsmetoder, som CLL-sammenslutningen havde foreslået, kunne være nået frem til en negativ vurdering af disse.
- 143 For det fjerde har Kongeriget Spanien anført, at det for Retten gjorde gældende, at Kommissionen i sin vurdering af CLL-sammenslutningens bud vedrørende elementet »tilrettelæggelse af indholdet«, der er omhandlet i underkriterium 1.1, begrænsede sig til en formel analyse, der førte til bemærkningen om, at denne tilrettelæggelse var detaljeret og havde en meget klar struktur, mens den i sin vurdering af IC's bud havde kommenteret kursernes indhold.

- 144 I den appellerede doms præmis 182 forkastede Retten med urette dette argument med den begrundelse, at Kommissionen havde fremsat en positiv kommentar til kursernes indhold, selv om Kongeriget Spanien bestred den omstændighed, at Kommissionen ikke havde foretaget nogen evaluering med hensyn til tilrettelæggelsen af dette indhold.
- 145 I lyset af disse fire eksempler har Kongeriget Spanien konkluderet, at Retten undlod at fastslå, at Kommissionen havde anvendt en forskellig metode ved evalueringen af IC's og af CLL-sammenslutningens bud. Desuden er den appellerede dom i strid med artikel 145, stk. 2, litra c), i Rettens procesreglement.
- 146 Kommissionen har bestridt denne argumentation.

Domstolens bemærkninger

- 147 Som Kongeriget Spanien har anført, besvarer de præmisser i den appellerede dom, som denne medlemsstat har anfægtet med sit tredje appelanbringende, de argumenter, som den fremførte til støtte for det andet og det femte anbringende i IC's søgsmål, hvorved sidstnævnte bl.a. kritiserede den omstændighed, at alle parterne i den omhandlede offentlige kontrakt var blevet tildelt CLL-sammenslutningen. Dette fordelagtige resultat for CLL-sammenslutningen skyldtes mangler eller endog vilkårlig behandling ved sammenligningen af buddene. Ifølge disse argumenter, som Kongeriget Spanien fremførte for Retten, fremgik det af evalueringsskemaerne for CLL-sammenslutningens og IC's bud vedrørende parti nr. 3, at evalueringen af CLL-sammenslutningens bud på visse punkter ikke var lige så dybtgående som vurderingen af IC's bud og på andre punkter var mere dybtgående end denne.
- 148 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den omstændighed, at der er forskelle med hensyn til indhold eller detaljeringsgrad mellem bedømmelsesudvalgets bemærkninger til de forskellige bud, ikke i sig selv er et indicium for, at der foreligger en forskelsbehandling eller en vilkårlig behandling. Idet buddene er forskellige, giver de anledning til kommentarer, som på visse punkter kan være mere detaljerede i forhold til den ene tilbudsgiver end i forhold til en anden.
- 149 Selv om det ganske vist skal fastslås, at der foreligger en ulige behandling eller en vilkårlig behandling, når der fremlægges præcise og samstemmende indicier for en sådan ulovlig adfærd, skal det imidlertid fastslås, at det ikke fremgår af de præmisser i den appellerede dom, der er omhandlet i Kongeriget Spaniens tredje appelanbringende, at sådanne indicier blev fundet i evalueringsskemaerne for CLL-sammenslutningens og IC's bud vedrørende parti nr. 3.
- 150 Denne af Retten foretagne vurdering, som er af faktisk karakter, er ikke omfattet af Domstolens prøvelsesret i forbindelse med en appel.
- 151 Som det fremgår af artikel 256, stk. 1, TEUF og artikel 58, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, er en appel begrænset til retsspørgsmål. Det er derfor alene Retten, der har kompetence til at fastlægge og bedømme de relevante faktiske omstændigheder samt bevismaterialet. Bedømmelsen af de faktiske omstændigheder og beviser er ikke et retsspørgsmål, der som sådan kan efterprøves af Domstolen under en appelsag, medmindre disse omstændigheder og beviser er blevet urigtigt gengivet (dom af 13.3.2025, PKK mod Rådet, C-72/23 P, EU:C:2025:182, præmis 113 og den deri nævnte retspraksis). I den foreliggende sag vedrører Kongeriget Spaniens argumenter Rettens bedømmelse af de faktiske omstændigheder uden angivelse af de faktiske omstændigheder, som skal være blevet urigtigt gengivet.

- 152 For så vidt som Kongeriget Spaniens tredje appelanbringende vedrører en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og forbuddet mod vilkårlighed ved vurderingen af buddene, skal dette anbringende følgelig afvises.
- 153 For så vidt som Kongeriget Spanien har gjort gældende, at afvisningen i den appellerede doms præmis 150 af dets anmodning om bevisoptagelse er baseret på en fejlagtig fortolkning af artikel 88, stk. 1, i Rettens procesreglement og således fratager dette procesreglements artikel 145, stk. 2, litra c), sin effektive virkning, rejser denne medlemsstat derimod et retsspørgsmål.
- 154 Procesreglementets artikel 88, stk. 1, bestemmer, at bevisoptagelsen kan foretages enten af egen drift eller på anmodning fra en hovedpart.
- 155 Som det utvetydigt fremgår af denne bestemmelse, har intervenienter ikke ret til at fremsætte anmodninger om bevisoptagelse for Retten.
- 156 I modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har gjort gældende, fratager denne udelukkelse af intervenienter ikke samme procesreglementets artikel 145, stk. 2, litra c), sin effektive virkning. Denne bestemmelse, som kræver, at interventionsindlægget skal indeholde de beviser eller en angivelse af de beviser, som intervenientens anbringender og argumenter støttes på, vedrører nemlig de beviser, der er fremlagt eller anført af intervenienten selv, og ikke beviser, som en anden part fremlægger som følge af en af Retten truffet foranstaltning til bevisoptagelse.
- 157 Følgelig er Kongeriget Spaniens tredje appelanbringende, for så vidt som det vedrører en tilsidesættelse af artikel 145, stk. 2, litra c), i Rettens procesreglement, ugrundet.
- 158 Det følger af det ovenstående, at dette anbringende må forkastes.

Kongeriget Spaniens fjerde appelanbringende

Parternes argumenter

- 159 Kongeriget Spanien har anført, at retten til god forvaltning, der er fastsat i chartrets artikel 41, bl.a. omfatter kravene om objektiv upartiskhed og gennemsigtighed. Ved at forkaste IC's femte anbringende tilsidesatte Retten disse krav.
- 160 Kongeriget Spanien har i denne forbindelse gjort gældende, at evalueringen af et tilbuds kvalitet i forbindelse med en offentlig udbudsprocedure, der er baseret på tildelingskriteriet om det bedste forhold mellem pris og kvalitet, skal foretages særskilt fra vurderingen af prisen. En sådan adskillelse vil sikre, at kvalitetsevalueringen ikke påvirkes af prisen. Dermed undgås det, at et dyrere bud af denne grund anses for at være af højere kvalitet.
- 161 I den appellerede doms præmis 209 fastslog Retten med rette, at Kongeriget Spanien med dette argument ikke havde til hensigt at påberåbe sig, at der havde foreligget en subjektiv partiskhed hos medlemmerne af bedømmelsesudvalget. I denne doms præmis 208 fortolkede Retten imidlertid det nævnte argument, som er baseret på kravet om objektiv upartiskhed, urigtigt, således at Kongeriget Spanien med dette argument foreholdt Kommissionen, at den først havde

evalueret buddenes pris og dernæst disses kvalitet. Denne fortolkning af medlemsstatens argumentation er fejlagtig, eftersom dens bekymring reelt vedrører risikoen for, at det ikke var blevet sikret, at disse to evalueringer var adskilt fra hinanden.

- 162 Ifølge Kongeriget Spanien burde Retten have fastslået, at det ikke kunne udelukkes, at Kommissionen havde evalueret buddenes pris og kvalitet samtidig, og at Kommissionen således var blevet påvirket af den høje pris på CLL-sammenslutningens bud, for på grundlag af prisen at konkludere, at dette bud var af høj kvalitet.
- 163 Medlemsstaten har i denne henseende anført, at det for at godtgøre, at tilrettelæggelsen af den administrative procedure ikke giver tilstrækkelige garantier for, at enhver rimelig tvivl om en eventuel forudindtagethed kan udelukkes, ikke er påkrævet at godtgøre, at der foreligger manglende upartiskhed. Det er tilstrækkeligt, at der foreligger en rimelig tvivl, som ikke kan fjernes.
- 164 Kommissionen har bestridt denne argumentation.

Domstolens bemærkninger

- 165 Den grundlæggende ret til god forvaltning, der er fastsat i chartrets artikel 41, indbefatter i henhold til denne bestemmelses stk. 1 retten til at få sin sag behandlet uvildigt. Dette krav om uvildighed indeholder et subjektivt element og et objektivt element. I henhold til dette sidstnævnte element skal hver af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer sikre en tilstrækkelig garanti for at udelukke enhver rimelig tvivl om en eventuel forudfattet mening (dom af 14.3.2024, D & A Pharma mod Kommissionen og EMA, C-291/22 P, EU:C:2024:228, præmis 72 og 73 og den deri nævnte retspraksis).
- 166 Som det fremgår af de faktiske omstændigheder, som Retten fastlagde vedrørende de vurderingskriterier, der er sammenfattet i denne doms præmis 15-19, foreskrev udbudsbetingelserne i det foreliggende tilfælde en særskilt evaluering af prisen, vægtet med 30%, og af kvaliteten vægtet med 70%. Denne adskillelse, der er fastsat i udbudsbetingelserne, er streng. Det fremgår nemlig af beskrivelsen af kriterierne og underkriterierne vedrørende kvaliteten, at hvert af dem er tilbuddets pris helt uvedkommende.
- 167 I den appellerede doms præmis 208 og 209 fastslog Retten, at Kongeriget Spanien ikke havde fremlagt noget bevis eller indicium for, at Kommissionen ikke havde overholdt denne adskillelse eller havde tilrettelagt proceduren på en sådan måde, at kvalitetsevalueringen var påvirket af prisevalueringen.
- 168 Kongeriget Spanien har ikke påberåbt sig en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder med henblik på at anfægte Rettens vurdering.
- 169 Den nævnte vurdering fra Retten gjorde det således på behørig vis muligt at forkaste Kongeriget Spaniens argument om en tilsidesættelse af kravet om upartiskhed. Selv hvis det antages, at den bekymring, som denne medlemsstat har givet udtryk for med hensyn til en eventuel forudindtagethed til fordel for det dyreste bud, har nogen relevans, forholder det sig nemlig således, at en sontring som den, der er foretaget i udbudsdokumenterne, mellem en prisevaluering og en kvalitetsevaluering giver tilstrækkelige garantier for, at enhver rimelig tvivl med hensyn til en sådan eventuel forudindtagethed kan udelukkes.

- 170 For så vidt som Kongeriget Spaniens fjerde appelanbringende vedrører en tilsidesættelse af kravet om objektiv upartiskhed, skal det følgelig forkastes som ugrundet.
- 171 Endelig har Kongeriget Spanien gjort gældende, at Retten tilsidesatte kravet om gennemsigtighed uden dog at fremsætte nogen specifik argumentation i denne henseende. I overensstemmelse med fast retspraksis fremgår det imidlertid af artikel 256, stk. 1, andet afsnit, TEUF, artikel 58, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 168, stk. 1, litra d), i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand, idet appellen eller det pågældende anbringende i modsat fald afvises (dom af 4.10.2024, thyssenkrupp mod Kommissionen, C-581/22 P, EU:C:2024:821, præmis 57 og 58). Det følger heraf, at Kongeriget Spaniens klagepunkt om tilsidesættelse af kravet om gennemsigtighed ikke kan antages til realitetsbehandling.
- 172 Dette anbringende skal derfor afvises.
- 173 Idet ingen af de anbringender, der er fremsat til støtte for appellerne, er blevet taget til følge, skal appellerne forkastes i deres helhed.

Sagsomkostninger

- 174 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt en appel ikke tages til følge.
- 175 Procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af nævnte procesreglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, foreskriver, at det pålægges den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 176 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at IC og Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da ingen af deres anbringender er blevet taget til følge, bør det pålægges dem at bære deres egne omkostninger og betale de af Kommissionen afholdte omkostninger i forbindelse med appellerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Ottende Afdeling):

- 1) Appellerne i sagerne C-534/23 P og C-539/23 P forkastes.**
- 2) Instituto Cervantes og Kongeriget Spanien bærer hver deres egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger i forbindelse med appellerne.**

Underskrifter