Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Neunte Kammer)

5. November 2014*

„Öffentliche Dienstleistungsaufträge — Ausschreibungsverfahren — Erbringung der EDV-Dienste Software-Entwicklung, Pflege, Beratung und Unterstützung für verschiedene Typen von IT-Anwendungen — Ablehnung des Angebots eines Bieters — Ungewöhnlich niedriges Angebot — Art. 139 Abs. 1 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 — Begründungspflicht — Wahl der Rechtsgrundlage — Ermessensmissbrauch“

In der Rechtssache T-422/11

Computer Resources International (Luxembourg) SA mit Sitz in Dommeldange (Luxemburg), Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt S. Pappas,

Klägerin,

gegen

Europäische Kommission, zunächst vertreten durch S. Delaude und D. Calciu, dann durch S. Delaude als Bevollmächtigte im Beistand von Rechtsanwältin E. Petritsi,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens AO 10340 über die Erbringung der EDV-Dienste Software-Entwicklung, Pflege, Beratung und Unterstützung für verschiedene Typen von IT-Anwendungen (ABl. 2011/S 66-106099) getroffenen Entscheidung des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union vom 22. Juli 2011, die Angebote des aus der Klägerin und einer anderen Gesellschaft bestehenden Konsortiums für die Lose Nrn. 1 und 3 nicht auszuwählen und die Rahmenverträge an andere Bieter zu vergeben,

erlässt

DAS GERICHT (Neunte Kammer)

unter Mitwirkung des Richters O. Czúcz, in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, der Richterin I. Pelikánová und des Richters A. Popescu (Berichterstatter),

Kanzler: C. Kristensen, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 25. Juni 2014

folgendes

* Verfahrenssprache: Englisch.

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

1 Mit einer am 5. April 2011 im Supplement zum *Amtsblatt der Europäischen Union* (ABl. 2011/S 66-106099) veröffentlichten und im Amtsblatt (ABl. 2011/S 70-113065) berichtigten Bekanntmachung leitete das Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union die Ausschreibung AO 10340 („EDV-Dienste – Software-Entwicklung, Pflege, Beratung und Unterstützung für verschiedene Typen von IT-Anwendungen“) ein.

2 Nach der Bekanntmachung waren die fraglichen EDV-Dienste in vier Lose aufgeteilt, von denen die vorliegende Klage das Los Nr. 1 („Support und spezialisierte Verwaltungsanwendungen“) und das Los Nr. 3 („Produktions- und Empfangsketten“) betrifft.

3 Ziel der Ausschreibung war es, für jedes der Lose neue Dienstleistungsrahmenverträge abzuschließen, die die auslaufenden Rahmenverträge ersetzen sollten. In den Ausschreibungsunterlagen hatte das Amt für Veröffentlichungen klargestellt, dass die Bieter für jedes Los anhand eines „Kaskadenmechanismus“ ausgewählt und die Rahmenverträge für eine Dauer von vier Jahren mit denjenigen Bietern geschlossen würden, die die drei – nach ihrem Preis-Leistungs-Verhältnis – wirtschaftlich günstigsten Angebote eingereicht hätten.

4 Die Bekanntmachung und die Ausschreibungsunterlagen sahen vor, dass die Angebote für jedes Los anhand der in den Ausschreibungsunterlagen aufgeführten Kriterien bewertet würden. Die Angebote waren einzeln zu bewerten, um festzustellen, inwieweit sie jeweils den aufgeführten Anforderungen entsprachen. Ausgewählt wurden die drei Angebote, die das beste Preis-Leistungs-Verhältnis aufwiesen. Die Qualität, d. h. die technische Bewertung, machte 50 % aus, und der Preis, d. h. die finanzielle Bewertung, machte 50 % aus (Abschnitt 2.9 der Ausschreibungsunterlagen).

5 Die Klägerin, die Computer Resources International (Luxembourg) SA, und die Intrasoft International SA haben als Konsortium (im Folgenden: Konsortium) Angebote für die Lose Nrn. 1 und 3 eingereicht (im Folgenden: Angebote der Klägerin).

6 Am 27. Juni 2011 übersandte das Amt für Veröffentlichungen der Klägerin ein an das Konsortium gerichtetes Auskunftsersuchen, in dem es sie bat, die Modalitäten für die Berechnung des Preises pro Manntag in ihren finanziellen Angeboten zu erläutern. Diese Frage wurde im Rahmen einer Prüfung dieses Preises gestellt. Dabei wies das Amt für Veröffentlichungen darauf hin, dass der Preis als ungewöhnlich niedrig im Sinne von Art. 139 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 357, S. 1, im Folgenden: Durchführungsbestimmungen) angesehen werden könnte.

7 Am 29. Juni 2011 antwortete die Klägerin als Vertreterin des Konsortiums auf das Auskunftsersuchen des Amtes für Veröffentlichungen vom 27. Juni 2011 (im Folgenden: Antwort vom 29. Juni 2011), dass sich der Preis pro Manntag in ihren Angeboten mit der internen Organisation des Konsortiums und der Optimierung der Ausgewogenheit zwischen den Tätigkeiten des Konsortiums in Luxemburg und in Rumänien erklären lasse. Sie gab außerdem an, dass das Konsortium die luxemburgischen und die rumänischen Rechtsvorschriften im Bereich des Arbeitsrechts und insbesondere hinsichtlich des Mindestlohns eingehalten habe. In Bezug auf die Tätigkeiten des Konsortiums in Rumänien fügte sie hinzu, dass der Mindestlohn in Anbetracht der Auftragsdauer von vier Jahren verdoppelt worden sei, um der Inflation in diesem Mitgliedstaat Rechnung zu tragen. Darüber hinaus stellte sie dem Amt für Veröffentlichungen eine detaillierte Information über die Konformität ihrer Angebote mit den arbeitsrechtlichen Vorschriften beider Staaten zur Verfügung.

8 Mit Schreiben vom 22. Juli 2011 (im Folgenden: angefochtene Entscheidung) informierte das Amt für Veröffentlichungen die Klägerin als Vertreterin des Konsortiums zum einen über die Ablehnung ihrer Angebote für die Lose Nrn. 1 und 3 wegen ihres ungewöhnlich niedrigen Preises und zum anderen über den Namen der Bieter, deren Angebote ausgewählt worden seien. Das Amt wies auch darauf hin, dass das Konsortium um zusätzliche Erläuterungen zu dieser Ablehnung ersuchen könne.

9 Die Klägerin teilte mit Schreiben vom 25. Juli 2011 dem Amt für Veröffentlichungen mit, dass sie mit der angefochtenen Entscheidung nicht einverstanden sei, und ersuchte es um eine Reihe von Erläuterungen, insbesondere bezüglich der Kriterien, auf deren Grundlage ihre Angebote als ungewöhnlich niedrig angesehen worden seien. Die Klägerin ersuchte das Amt für Veröffentlichungen auch darum, ihr für die Lose Nrn. 1 und 3 die technischen Bewertungen ihrer Angebote und der Angebote der nach dem „Kaskadenmechanismus“ ausgewählten Bieter sowie die für diese Angebote vergebenen Noten mitzuteilen. Des Weiteren ersuchte die Klägerin um Bestätigung, dass „das ungewöhnlich niedrige Angebot nur die extra-muros-Preise [d. h. die Preise der außerhalb der Räumlichkeiten des Amtes für Veröffentlichungen zu erbringenden Leistungen betraf], da die intra-muros-Preise [d. h. die Preise der in den Räumlichkeiten des Amtes für Veröffentlichungen zu erbringenden Leistungen] den angebotenen und angenommenen Preisen [entsprachen]“, die in früheren Ausschreibungsverfahren in Angeboten, die vom öffentlichen Auftraggeber ausgewählt worden seien, enthalten gewesen seien. Die Klägerin machte schließlich geltend, dass ihre im vorliegenden Ausschreibungsverfahren angebotenen durchschnittlichen *Extra-muros*-Preise höher gewesen seien als die durchschnittlichen Preise, die in einem früheren Ausschreibungsverfahren angeboten worden seien, in dessen Rahmen sie nicht als ungewöhnlich niedrig abgelehnt worden seien.

10 Am 27. Juli 2011 wies das Amt für Veröffentlichungen diese Beanstandungen zurück und übermittelte der Klägerin Auszüge aus dem Bewertungsbericht, von denen einer die Gründe enthielt, aus denen ihre Angebote wegen ihres Preises als ungewöhnlich niedrig angesehen worden sind. Danach standen die in der Antwort vom 29. Juni 2011 von der Klägerin als Vertreterin des Konsortiums gegebenen Erläuterungen (im Folgenden: am 29. Juni 2011 gegebene Erläuterungen) bezüglich der Erbringung der Dienstleistungen und der Lokalisierung des Personals in Rumänien im Widerspruch zu ihren Angeboten und konnten daher nicht akzeptiert werden. Die übrigen Auszüge aus dem Bewertungsbericht enthielten Informationen über die Bewertung der Angebote der Klägerin und die der ausgewählten Bieter. Außerdem war das Amt für Veröffentlichungen der Ansicht, dass die Angebote der Klägerin nicht mit den in früheren Ausschreibungsverfahren abgegebenen Angeboten hätten verglichen werden können und dass jedenfalls bestimmte der von der Klägerin angestellten Vergleiche unzutreffend seien.

Verfahren und Anträge der Parteien

11 Mit Klageschrift, die am 5. August 2011 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.

12 Mit besonderem Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin gemäß Art. 104 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gestellt.

13 Da die Europäische Kommission und das Amt für Veröffentlichungen auf Anfrage der Kanzlei des Gerichts bestätigt haben, dass die Kommission im vorliegenden Verfahren als die einzige beklagte Partei anzusehen sei, hat das Gericht (Zweite Kammer) mit Beschluss vom 28. September 2011 die Berichtigung der Bezeichnung der beklagten Partei genehmigt.

14 Mit Beschluss vom 5. Oktober 2011, Computer Resources International (Luxembourg), T-422/11 R (EU:T:2011:566), hat der Präsident des Gerichts den Antrag der Klägerin auf einstweilige Anordnung mit der Begründung zurückgewiesen, sie habe nicht dargetan, dass sie, wenn die beantragten einstweiligen Anordnungen nicht erlassen würden, Gefahr laufe, einen schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden zu erleiden.

15 Infolge einer Änderung der Besetzung der Kammern des Gerichts ist der Berichterstatter der Neunten Kammer zugeteilt worden, der die vorliegende Rechtssache deshalb zugewiesen worden ist.

16 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Neunte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen. Da ein Mitglied der Neunten Kammer an der Teilnahme gehindert war, hat der Präsident des Gerichts gemäß Art. 32 § 3 der Verfahrensordnung einen anderen Richter bestimmt, durch den die Kammer ergänzt worden ist. In der Sitzung vom 25. Juni 2014 haben die Parteien mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

17 Die Klägerin beantragt,

— die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

18 Die Kommission beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

19 Zur Stützung ihrer Klage macht die Klägerin drei Klagegründe geltend, mit denen sie erstens die Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift, zweitens einen Verstoß gegen das anwendbare Verfahren und drittens einen Ermessensmissbrauch oder eine unzutreffende Rechtsgrundlage rügt.

20 Vorab ist festzustellen, dass das Amt für Veröffentlichungen bei der Beurteilung der Gesichtspunkte, die bei einer Entscheidung über die Vergabe eines ausgeschriebenen Auftrags zu berücksichtigen sind, über ein weites Ermessen verfügt und dass sich die Kontrolle durch das Gericht auf die Prüfung beschränken muss, ob die Verfahrensvorschriften und die Begründungspflicht beachtet worden sind, der Sachverhalt richtig ermittelt wurde und kein offensichtlicher Beurteilungsfehler oder Ermessensmissbrauch vorliegt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Dezember 2011, Evropaïki Dynamiki/Kommission, T-377/07, EU:T:2011:731, Rn. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Zum Klagegrund der Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift

21 Die Klägerin macht geltend, dass nach Art. 139 der Durchführungsbestimmungen die Ablehnung eines Angebots aus dem Grund, dass der darin angebotene Preis ungewöhnlich niedrig sei, ausdrücklich begründet werden müsse, wobei die Begründung dem speziellen Grund entsprechen müsse, auf den die Ablehnung gestützt sei. Die angefochtene Entscheidung enthalte jedoch keine Begründung hinsichtlich der speziellen Gründe, die vom öffentlichen Auftraggeber berücksichtigt worden seien, um zu dem Schluss zu gelangen, dass die Angebote der Klägerin ungewöhnlich niedrig seien. Folglich verletze die angefochtene Entscheidung eine wesentliche Formvorschrift, da diese Lücke nicht durch eine Bezugnahme auf andere Dokumente geschlossen werden könne.

22 Die Kommission hält das Vorbringen der Klägerin für nicht stichhaltig.

23 Dieser Klagegrund ist so zu verstehen, dass die Klägerin damit im Wesentlichen einen Verstoß gegen die Pflicht zur Begründung der angefochtenen Entscheidung geltend macht.

24 Es ist darauf hinzuweisen, dass, wenn – wie im vorliegenden Fall – die Organe der Europäischen Union über ein weites Ermessen verfügen, der Beachtung der Garantien, die die Unionsrechtsordnung in Verwaltungsverfahren gewährt, eine um so größere Bedeutung zukommt. Zu diesen Garantien gehört insbesondere die Verpflichtung des zuständigen Organs, seine Entscheidungen ausreichend zu begründen. Nur so kann der Unionsrichter überprüfen, ob die für die Ausübung des Ermessens maßgeblichen sachlichen und rechtlichen Umstände vorgelegen haben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. November 1991, Technische Universität München, C-269/90, Slg, EU:C:1991:438, Rn. 14; Urteil vom 10. September 2008, Evropaïki Dynamiki/Kommission, T-465/04, EU:T:2008:324, Rn. 54).

25 In einem Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge legen Art. 100 Abs. 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248, S. 1, im Folgenden: Haushaltsordnung) und Art. 149 der Durchführungsbestimmungen den Inhalt der Begründungspflicht des öffentlichen Auftraggebers gegenüber dem Bieter, dessen Angebot in einem Verfahren zur Vergabe eines bestimmten Auftrags abgelehnt worden ist, fest, und nicht, wie die Klägerin offenbar geltend macht, Art. 139 der Durchführungsbestimmungen, der das Verfahren betrifft, das der öffentliche Auftraggeber vor der Ablehnung eines Angebots zu befolgen hat, das er für ungewöhnlich niedrig hält.

26 Aus Art. 100 Abs. 2 der Haushaltsordnung und Art. 149 der Durchführungsbestimmungen sowie der ständigen Rechtsprechung ergibt sich, dass der öffentliche Auftraggeber seiner Begründungspflicht genügt, wenn er zunächst jeden nicht erfolgreichen Bewerber unverzüglich über die Gründe für die Ablehnung seines Angebots unterrichtet und anschließend den Bietern, die ein anforderungsgemäßes Angebot gemacht haben und dies ausdrücklich beantragen, innerhalb einer Frist von 15 Kalendertagen nach Eingang eines schriftlichen Antrags die Merkmale und die relativen Vorteile des ausgewählten Angebots sowie den Namen des erfolgreichen Bieters mitteilt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. September 2010, Evropaïki Dynamiki/OEDT, T-63/06, EU:T:2010:368, Rn. 111 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 12. Dezember 2012, Evropaïki Dynamiki/EFSA, T-457/07, EU:T:2012:671, Rn. 45).

27 Diese Vorgehensweise entspricht dem Zweck der in Art. 296 Abs. 2 AEUV verankerten Begründungspflicht, nach der die Begründung die Überlegungen des Urhebers des Rechtsakts so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muss, dass ihr die Betroffenen im Hinblick auf die Geltendmachung ihrer Rechte die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und der Richter seine Kontrolle ausüben kann (Urteile Evropaïki Dynamiki/OEDT, oben in Rn. 26 angeführt, EU:T:2010:368, Rn. 112 und die dort angeführte Rechtsprechung, und Evropaïki Dynamiki/EFSA, oben in Rn. 26 angeführt, EU:T:2012:671, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass das Begründungserfordernis nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und dem Interesse zu beurteilen ist, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können (vgl. Urteil vom 2. April 1998, Kommission/Sytraval und Brink's France, C-367/95 P, Slg, EU:C:1998:154, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung, und Urteil Evropaïki Dynamiki/Kommission, oben in Rn. 24 angeführt, EU:T:2008:324, Rn. 49).

29 Daher ist zur Feststellung, ob im vorliegenden Fall das Amt für Veröffentlichungen dem Begründungserfordernis Genüge getan hat, die angefochtene Entscheidung zu prüfen, die die Ablehnung der Angebote der Klägerin enthält. Ebenso ist das Schreiben vom 27. Juli 2011 zu prüfen,

das innerhalb der Frist des Art. 149 Abs. 3 der Durchführungsbestimmungen an die Klägerin als Antwort auf ihr ausdrückliches Ersuchen vom 25. Juli 2011 um ergänzende Auskünfte zur angefochtenen Entscheidung gerichtet worden war.

30 Im vorliegenden Fall teilte das Amt für Veröffentlichungen mit Schreiben vom 22. Juli 2011 der Klägerin die Gründe mit, aus denen ihre Angebote abgelehnt worden waren, nämlich den Umstand, dass sie ungewöhnlich niedrig seien. Das Amt für Veröffentlichungen unterrichtete die Klägerin außerdem über ihr Recht, zusätzliche Informationen über die Gründe für diese Ablehnung zu erhalten.

31 Wie oben in Rn. 10 ausgeführt, teilte das Amt für Veröffentlichungen der Klägerin auf ein von ihr eingereichtes Ersuchen um Erläuterungen mit Schreiben vom 27. Juli 2011 mit, dass ihre Angebote nicht mit in früheren Ausschreibungsverfahren abgegebenen Angeboten verglichen werden könnten und jedenfalls bestimmte der von ihr angestellten Vergleiche unzutreffend seien. Außerdem übermittelte das Amt der Klägerin einen Auszug aus dem Bewertungsbericht, der die Gründe enthielt, aus denen ihre Angebote wegen ihres Preises als ungewöhnlich niedrig angesehen worden waren.

32 In diesem Auszug aus dem Bewertungsbericht wurde darauf hingewiesen, dass die am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen die Zweifel hinsichtlich der in den Angeboten der Klägerin genannten Preise nicht beseitigt hätten.

33 Um zu diesem Schluss zu gelangen, wurden vier von der Klägerin im Namen und für Rechnung des Konsortiums übermittelte Informationen angeführt bzw. mit folgendem Wortlaut wiedergegeben:

„1. ‚Unserem Konsortium ist es gelungen, die Tätigkeiten in Luxemburg und die ’near [shore]/off-shore’-Tätigkeiten in Rumänien zu optimieren und gut einzuteilen‘;

2. ‚Nähe des Personals: Das angebotene Personal wird entweder in Luxemburg (intra/extra[-muros], um die für dieses Projekt unerlässliche Nähe zu gewährleisten,) oder in Rumänien (extra-muros) lokalisiert sein‘;

3. [Das Konsortium] selbst hat einen Mindesttagestarif für Luxemburg von 138 Euro errechnet;

4. ‚Realistische Gemeinkosten: In den Gemeinkosten unseres Konsortiums ist alles eingerechnet (Verwaltung, infrastrukturbedingte Kosten, Reise- und Unterhaltskosten für die – ’near-shore/off-shore’ – lokalisierten Personen, Kosten der Unternehmensleitung, Kosten der Anlagen, Kosten der allgemeinen Infrastruktur, etc.).‘“

34 Zweitens wurde in diesem Auszug aus dem Bewertungsbericht in Bezug auf die Punkte 1 und 2 („AD 1 + 2“) (siehe oben, Rn. 33) darauf hingewiesen, dass die „near [shore]/off-shore“-Tätigkeiten in Rumänien in den Angeboten der Klägerin nicht erwähnt worden seien und dass alle Humanressourcen in Luxemburg lokalisiert seien. Ferner sei in dem die technische Qualität der angebotenen Humanressourcen betreffenden Teil der genannten Angebote angegeben worden, dass „[a]lle angebotenen technischen Kandidaten … die Voraussetzungen eines Universitätsstudiums und einer Erfahrung von mindestens drei Jahren [erfüllen]“ und dass „[s]ie … alle auch in Fahrentfernung vom Amt für Veröffentlichungen [arbeiten]“.

35 In Bezug auf die Punkte 2 und 3 („AD 2 + 3“) (siehe oben, Rn. 33) wurde darauf hingewiesen, dass bestimmte der vom Konsortium angebotenen Preise pro Manntag *extra-muros*, und zwar „INF-SYS-TRAI – 105 Euro“ und „INF-SYS-END-USE-SUP – 105 Euro“, unter dem Mindesttagestarif in Luxemburg lägen, wie er von der Klägerin in der Antwort vom 29. Juni 2011 berechnet worden sei.

36 In Bezug auf Punkt 4 („AD 4“) wurde klargestellt, dass der Bewertungsausschuss „[zweifelt], ob ein hochqualifizierter ANA-PROG bereit ist, für diesen Mindestlohn zu arbeiten“, und dass die Gemeinkosten entgegen den Behauptungen der Klägerin in der Antwort vom 29. Juni 2011 nicht in den Preis pro Manntag eingeschlossen werden könnten.

37 Der Auszug aus dem Bewertungsbericht enthielt auch zwei allgemeine Bemerkungen, mit denen der Bewertungsausschuss seine Zweifel daran zum Ausdruck brachte, dass die hochqualifizierten Angestellten „PRO-MAN“ und „TEC-CONS“ bereit seien, für 200 bzw. 210 Euro pro Manntag *extra-muros* zu arbeiten.

38 Der Auszug aus dem Bewertungsbericht enthielt schließlich die Schlussfolgerungen, dass die am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen zum Ort der Erbringung der Dienstleistungen und zur Lokalisierung des Personals in Rumänien im Widerspruch zu den Angeboten der Klägerin stünden und daher nicht akzeptiert werden könnten.

39 Es ist festzustellen, dass die Klägerin aufgrund der angefochtenen Entscheidung und des Schreibens des Amtes für Veröffentlichungen vom 27. Juli 2011 imstande gewesen ist, die genauen Gründe für die Ablehnung ihrer Angebote zu erkennen. Denn das Amt für Veröffentlichungen hat die Entscheidung, diese Angebote nicht anzunehmen, eindeutig begründet, indem es zum einen auf die Erläuterungsteile, die ihm im Vergleich zu diesen Angeboten als neu erschienen, und auf die Widersprüche, die seiner Ansicht nach zwischen diesen Angeboten und den am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen bestanden, hingewiesen hat, und zum anderen den ungewöhnlich niedrigen Charakter dieser Angebote wegen ihres Preises geltend gemacht hat.

40 Somit sind nach Ansicht des Amtes für Veröffentlichungen die Angebote der Klägerin auf ein in Luxemburg lokalisiertes und in Fahrentfernung vom Amt für Veröffentlichungen arbeitendes Personal gestützt gewesen und nicht auf ein in Rumänien lokalisiertes Personal und auf in diesem Mitgliedstaat erbrachte Leistungen. Das Amt hat daraus gefolgert, dass diese Angebote ungewöhnlich niedrig seien, da zum einen für bestimmte Profile die angegebenen Tarife unter dem Mindesttagestarif in Luxemburg lägen, wie er von der Klägerin in der Antwort vom 29. Juni 2011 berechnet worden sei, und zum anderen es für bestimmte andere Profile nicht wirtschaftlich realistisch sei, anzunehmen, dass das in diesen Angeboten angebotene Personal darin einwilligen würde, in Luxemburg zu dem angebotenen Tarif zu arbeiten.

41 Nach alledem ist davon auszugehen, dass das Amt für Veröffentlichungen in seinen Schreiben und in dem dem Schreiben vom 27. Juli 2011 beigefügten Auszug aus dem Bewertungsbericht die Ablehnung der Angebote der Klägerin rechtlich hinreichend begründet hat. Daraus ist zu schließen, dass es den Anforderungen genügt hat, die in Art. 100 Abs. 2 der Haushaltsordnung und in Art. 149 der Durchführungsbestimmungen vorgeschrieben sind.

42 Erstens wird dieser Schluss nicht durch das Vorbringen der Klägerin in Frage gestellt, wonach der Umstand, dass sie über die Merkmale und die relativen Vorteile der ausgewählten Angebote hätte unterrichtet werden können, irrelevant sei, weil die Ablehnung ihrer Angebote nicht auf einen Vergleich dieser Angebote mit den ausgewählten Angeboten gestützt gewesen sei.

43 Es ist festzustellen, dass das Amt für Veröffentlichungen in der angefochtenen Entscheidung in der Tat auf die Möglichkeit der Klägerin hingewiesen hat, über die Merkmale und die relativen Vorteile der ausgewählten Angebote unterrichtet zu werden. Wenn die Klägerin an der Mitteilung dieser Informationen nicht interessiert gewesen sein sollte, war sie selbstverständlich nicht verpflichtet, sie zu verlangen. Das Amt für Veröffentlichungen war nach dem Wortlaut von Art. 100 Abs. 2 der Haushaltsordnung und von Art. 149 Abs. 3 der Durchführungsbestimmungen gleichwohl verpflichtet, die Klägerin auf diese Möglichkeit hinzuweisen.

44 Zweitens wird die hinreichende Begründung der Ablehnung der Angebote der Klägerin nicht durch deren Vorbringen in Frage gestellt, dass die angefochtene Entscheidung gegen ein wesentliches Erfordernis des Art. 147 Abs. 3 der Durchführungsbestimmungen verstoßen habe. Die Klägerin ist der Ansicht, dass die Entscheidung, auf die sich diese Vorschrift beziehe, zwar nur die Gründe für die Nichtkonformität eines Angebots mit den Auswahlkriterien oder den Umstand, dass ein Angebot nach Berücksichtigung der Zuschlagskriterien nicht das beste sei, angeben müsse, doch sei für den Fall der Ablehnung eines Angebots aufgrund seines ungewöhnlich niedrigen Charakters eine Sondervorschrift vorgesehen. Daher habe im vorliegenden Fall die angefochtene Entscheidung gegen dieses wesentliche Erfordernis verstoßen.

45 Diese Rüge ist als unbegründet zurückzuweisen, ohne dass es einer Entscheidung über ihre Zulässigkeit bedarf, die von der Kommission bestritten wird. Denn Art. 147 der Durchführungsbestimmungen hat ausweislich seiner Überschrift das Bewertungsergebnis zum Gegenstand. Die Abs. 1 und 2 dieses Artikels betreffen das Bewertungsprotokoll, während sich Abs. 3 dieses Artikels auf den vom öffentlichen Auftraggeber gefassten Beschluss bezieht. Art. 147 Abs. 3 der Durchführungsbestimmungen führt zwar die Angaben auf, die in diesem Beschluss enthalten sein müssen, doch sieht er nicht vor, dass diese Angaben in dem Schreiben, mit dem der Inhalt des Beschlusses den abgelehnten Bietern mitgeteilt wird, genannt werden müssen. Die Kommunikation zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und den Bietern, insbesondere den abgelehnten, wie auch der Inhalt dieser Kommunikation sind nämlich in Art. 149 der Durchführungsbestimmungen geregelt. Daher ist Art. 147 der Durchführungsbestimmungen ohne Relevanz für die Bestimmung des Inhalts der Begründungspflicht, die dem öffentlichen Auftraggeber gegenüber einem abgelehnten Bieter bezüglich des Schreibens obliegt, mit dem ihm der Inhalt des Beschlusses des öffentlichen Auftraggebers mitgeteilt wird.

46 In Anbetracht dessen ist der vorliegende Klagegrund zurückzuweisen.

Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen das anwendbare Verfahren

47 Mit diesem Klagegrund macht die Klägerin im Wesentlichen einen Verstoß gegen das in Art. 139 Abs. 1 der Durchführungsbestimmungen vorgesehene Verfahren und, allgemeiner, einen Verstoß gegen diesen Artikel geltend, soweit sie bestreitet, dass die Ablehnung ihrer Angebote als ungewöhnlich niedrig berechtigt ist.

48 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.

49 Scheinen im Fall eines bestimmten Auftrags Angebote im Verhältnis zur Leistung ungewöhnlich niedrig zu sein, so muss nach Art. 139 Abs. 1 der Durchführungsbestimmungen der öffentliche Auftraggeber vor Ablehnung dieser Angebote schriftlich die Aufklärung über die Einzelposten des Angebots verlangen, die er für angezeigt hält; die anschließende kontradiktorische Prüfung dieser Einzelposten erfolgt unter Berücksichtigung der eingegangenen Begründungen.

50 Die Klägerin weist erstens darauf hin, dass, falls das Gericht davon ausgehen sollte, dass sich die Begründung der Ablehnung ihrer Angebote im Schreiben vom 27. Juli 2011 finden lässt, der Grund für diese Ablehnung, den das Amt für Veröffentlichungen in diesem Schreiben angeführt habe, der ungewöhnlich niedrige Charakter der angebotenen Preise gewesen sei. Die Begründung, die das Amt unter Bezugnahme auf den Bewertungsbericht des Bewertungsausschusses hinzugefügt habe, stehe jedoch in keinem Zusammenhang zu diesem Grund und sei irrelevant. Die Klägerin führt insoweit die Schlussfolgerung dieses Berichts an, nach der „[d]ie Information, die das [Konsortium] in seiner Antwort zum Ort der Erbringung der Dienstleistungen und zur Lokalisierung des Personals gegeben hat, … im Widerspruch zu [den Angeboten steht] und daher nicht [hat] akzeptiert werden können“.

51 Es ist festzustellen, dass die Klägerin mit dieser ersten Rüge im Wesentlichen vorträgt, dass die im Bewertungsbericht angegebene Begründung für die Ablehnung ihrer Angebote in keinem Zusammenhang zu dem in der angefochtenen Entscheidung genannten Ablehnungsgrund steht.

52 Diese Rüge ist zurückzuweisen.

53 Soweit die Klägerin damit geltend machen sollte, dass ihre Angebote aus einem anderen Grund als dem des ungewöhnlich niedrigen Charakters ihres Preises abgelehnt worden seien, gehört die Prüfung dieser Rüge nämlich zum Klagegrund einer unzutreffenden Rechtsgrundlage der angefochtenen Entscheidung.

54 Im Übrigen ist zu beachten, dass im Rahmen der Prüfung des ersten Klagegrundes bereits festgestellt worden ist, dass das Amt für Veröffentlichungen eine hinreichend detaillierte Begründung für die Ablehnung der Angebote der Klägerin gegeben hat. Das Amt hat nämlich die genauen Gründe, aus denen die am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen die Zweifel hinsichtlich der in den Angeboten genannten Preise nicht beseitigt hatten, dargelegt und die Gründe angegeben, aus denen es zu der Ansicht gekommen ist, dass die Angebote wegen dieser Preise ungewöhnlich niedrig seien (siehe oben, Rn. 39 bis 46).

55 Schließlich ist die im Auszug aus dem Bewertungsbericht genannte und von der Klägerin angeführte Schlussfolgerung in ihrem Zusammenhang zu sehen (siehe oben, Rn. 32 bis 38). Der Auszug beginnt damit, dass der Bewertungsausschuss nach der Prüfung der Antwort vom 29. Juni 2011 zu der Schlussfolgerung gekommen sei, dass die Angebote der Klägerin wegen ungewöhnlich niedriger Preise zurückgewiesen werden müssten. Es folgt eine Prüfung der am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen zu den vom öffentlichen Auftraggeber als ungewöhnlich niedrig angesehenen Preisen. Bei dieser Prüfung werden die Inkohärenzen zwischen den genannten Erläuterungen und den Angeboten der Klägerin hervorgehoben, wobei die wirtschaftliche Wirklichkeitsnähe der angebotenen Preise für bestimmte Profile in Zweifel gezogen und bestritten wird, dass bestimmte Kosten in diese Preise einbezogen worden seien. Der Auszug endet mit der von der Klägerin angeführten Schlussfolgerung, in der die Gründe zusammengefasst sind, aus denen die am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen wegen ihrer Inkohärenz mit dem Inhalt der Angebote der Klägerin nicht berücksichtigt werden könnten. Daher ist diese Schlussfolgerung entgegen dem Vorbringen der Klägerin nicht irrelevant gewesen im Hinblick auf den Grund für die Ablehnung ihrer Angebote – ungewöhnlich niedriger Preis – und der Begründung, die das Amt für Veröffentlichungen durch Bezugnahme auf den Bewertungsbericht des Bewertungsausschusses hinzugefügt hat, hat es nicht an einem Zusammenhang zu diesem Grund gefehlt.

56 Zweitens stelle das Fehlen einer Berücksichtigung der von der Klägerin in der Antwort vom 29. Juni 2011 vorgebrachten Begründung durch den Bewertungsausschuss einen Verstoß gegen Art. 139 der Durchführungsbestimmungen und gegen die Rechtsprechung dar. Die Klägerin macht geltend, dass aufgrund der fehlenden Berücksichtigung ihrer Erläuterungen kein angemessener Meinungsaustausch, sondern vielmehr ein Monolog des Amtes für Veröffentlichungen stattgefunden habe. Zwar sei der öffentliche Auftraggeber nicht verpflichtet, einen endlosen Dialog mit einem Bieter zu führen, doch müsse dem Bieter die Möglichkeit gelassen werden, sein Angebot zu begründen.

57 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 139 Abs. 1 der Durchführungsbestimmungen der öffentliche Auftraggeber, wenn er ein Angebot für ungewöhnlich niedrig hält, vor dessen Ablehnung dem Bieter erlauben muss, die Merkmale seines Angebots zu erläutern bzw. zu begründen. Daher ergibt sich die Verpflichtung zur Prüfung der Seriosität eines Angebots aus dem vorherigen Vorliegen von Zweifeln an dessen Verlässlichkeit, wobei außerdem zu berücksichtigen ist, dass dieser Artikel hauptsächlich verhindern soll, dass ein Bieter vom Verfahren ausgeschlossen wird, ohne dass er die Möglichkeit hatte, den Inhalt seines ungewöhnlich niedrig erscheinenden Angebots zu begründen (Urteil vom 11. Mai 2010, PC-Ware Information Technologies/Kommission, T-121/08, Slg, EU:T:2010:183, Rn. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

58 Daraus folgt, dass das Amt für Veröffentlichungen, soweit es Zweifel an der Verlässlichkeit der Angebote der Klägerin hatte, verpflichtet war, ihr die Möglichkeit zu geben, den Inhalt ihrer ihm ungewöhnlich niedrig erscheinenden Angebote zu begründen.

59 Im vorliegenden Fall ist das Amt für Veröffentlichungen dieser Verpflichtung nachgekommen.

60 Zwar ist das Vorbringen der Klägerin in der Erwiderung insoweit nicht eindeutig, da sie einräumt, dass ihr die Möglichkeit, sich zum Inhalt ihrer Angebote zu äußern, gegeben worden sei, gleichzeitig aber auch das Gegenteil andeutet. Auf eine Frage des Gerichts in der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin angegeben, dass an sie nur ein Schreiben mit einer Bitte um Erläuterungen gerichtet worden sei, was nicht ausreiche, um das Verfahren nach Art. 139 der Durchführungsbestimmungen als eingehalten anzusehen.

61 Es ist jedoch festzustellen, dass das Amt für Veröffentlichungen der Klägerin nach Art. 139 Abs. 1 der Durchführungsbestimmungen die Möglichkeit gegeben hat, den Inhalt ihrer Angebote zu erläutern. Denn mit dem Schreiben vom 27. Juni 2011 hat das Amt für Veröffentlichungen an die Klägerin als Stellvertreterin des Konsortiums ein Auskunftsersuchen gerichtet, in dem es sie gebeten hat, die Modalitäten für die Berechnung des Preises pro Manntag in ihren Angeboten zu erläutern (siehe oben, Rn. 6). Die Klägerin ist diesem Ersuchen mit der Antwort vom 29. Juni 2011 nachgekommen.

62 Soweit die Klägerin geltend macht, dass das Amt für Veröffentlichungen die angefochtene Entscheidung an sie gerichtet habe, ohne ihr zu ermöglichen, detailliertere und vollständigere Erläuterungen zu geben, um auf seine Bedenken einzugehen, genügt im Übrigen die Feststellung, dass die Klägerin in der Erwiderung einräumt, dass das Amt für Veröffentlichungen nicht verpflichtet gewesen ist, einen endlosen Dialog mit dem Konsortium zu führen.

63 Soweit die Klägerin schließlich die fehlende Berücksichtigung der am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen beanstandet, geht aus dem ihr übermittelten Auszug aus dem Bewertungsbericht hervor, dass das Amt für Veröffentlichungen die Erläuterungen berücksichtigt hat, da es sie geprüft und mit den Angeboten der Klägerin verglichen hat, bevor es sie zurückgewiesen hat (siehe oben, Rn. 31 bis 38).

64 Folglich hat die Klägerin nicht dargetan, dass ein Verstoß gegen das in Art. 139 Abs. 1 der Durchführungsbestimmungen vorgesehene Verfahren vorliegt.

65 Drittens hält die Klägerin die vom Amt für Veröffentlichungen geltend gemachte Rechtfertigung für die fehlende Berücksichtigung der am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen für unbegründet und macht geltend, dass das Amt sie zuweilen falsch verstanden habe.

66 Insoweit hat die Klägerin auf eine Frage des Gerichts in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass sie mit dieser Rüge einen Fehler des öffentlichen Auftraggebers bei der Beurteilung der am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen und bei der Ablehnung ihrer Angebote als ungewöhnlich niedrig im Sinne von Art. 139 der Durchführungsbestimmungen geltend mache.

67 Erstens ist festzustellen, dass die Klägerin nicht behaupten kann, das Amt für Veröffentlichungen habe einen Fehler begangen, indem es sich auf die Erklärung beschränkt habe, dass die in Angeboten in früheren Ausschreibungsverfahren genannten Preise irrelevant seien, ohne dies weiter zu erläutern, nur weil Ausschreibungsverfahren unabhängig voneinander seien.

68 Das Amt für Veröffentlichungen hat nämlich zwar angegeben, dass die Bewertungen für jedes Ausschreibungsverfahren unabhängig seien und daher bestimmte der von der Klägerin angestellten Vergleiche mit einem anderen Auftrag irrelevant seien. Es hat aber hinzugefügt, dass diese Vergleiche außerdem unzutreffend seien, und die Gründe dafür genannt. Zum einen seien die *Intra-muros*-Preise in den Angeboten der Klägerin und in den vier Jahre zuvor vorgelegten Angeboten nicht identisch.

Zum anderen hätten die Angebote der Klägerin entgegen ihren Ausführungen in der Antwort vom 29. Juni 2011 nicht nur für die *Extra-muros*-Profile niedrigere Preise enthalten als die Preise, die in den von ihr angeführten vorangegangenen Angeboten angegeben worden seien.

69 Außerdem ist das Amt für Veröffentlichungen zu Recht der Ansicht gewesen, dass ein Vergleich der in den Angeboten der Klägerin genannten Preise mit den in anderen Ausschreibungsverfahren angebotenen Preisen irrelevant sei. Denn der Inhalt eines Angebots ist entgegen dem Vorbringen der Klägerin, dass kein früherer Fall irrelevant sei, wenn es um „denselben Markt" gehe, im Hinblick auf das Ausschreibungsverfahren zu prüfen, für das es abgegeben worden ist.

70 Zweitens macht die Klägerin geltend, dass der Bewertungsausschuss seine Behauptung, dass die zur Verfügung gestellte Information nicht die Zweifel hinsichtlich der angebotenen Preise beseitigt habe, zu Unrecht auf die Erwägung gestützt habe, dass alle vom Konsortium angebotenen Humanressourcen in Luxemburg lokalisiert sein müssten. Obwohl weder eine Verpflichtung noch eine bindende Zusage bestanden habe, dass sich das Personal in Luxemburg befinde, habe der Bewertungsausschuss angenommen, dass das vom Konsortium angebotene Personal dort bleibe. Der Bewertungsausschuss habe das Verfahren unter Ablehnung der am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen fortgesetzt, in denen sie angegeben habe, dass bestimmte der von ihr in Luxemburg angestellten Personen eventuell nach Rumänien entsandt werden könnten, gegebenenfalls auf Teilzeitbasis. Das in der Nähe befindliche Personal sei in den Angeboten der Klägerin nur für die Bedürfnisse der unmittelbaren Ausführung des Projekts angeboten worden.

71 Daher seien die unter der Referenz „AD 2 + 3" (siehe oben, Rn. 35) stehende Behauptung des Bewertungsausschusses, dass „bestimmte der vom [Konsortium] angebotenen Preise pro Manntag extra-muros – INF-SYS-TRAI – 105 Euro und INF-SYS-END-USE-SUP – 105 Euro – unter dem Mindesttagestarif in Luxemburg lägen, wie er von [der Klägerin] in [der Antwort vom 29. Juni 2011] berechnet worden sei", und die unter der Referenz „AD 4" (siehe oben, Rn. 36) stehende ähnliche Behauptung im vorliegenden Fall nicht relevant, da diese Löhne, auch wenn sie für Luxemburg relativ niedrig seien, mit den rumänischen Löhnen, die erheblich niedriger seien, verglichen werden müssten.

72 Es ist festzustellen, dass der Bewertungsausschuss der Ansicht gewesen ist, dass die Preise, die für die Vergütung der Humanressourcen in den Angeboten der Klägerin angegeben waren, für in Luxemburg arbeitende Personen zu niedrig seien. Zum einen hat er ausgeführt, dass für bestimmte der angebotenen Profile die Preise unter dem Mindestlohn in Luxemburg lägen, wie er von der Klägerin in der Antwort vom 29. Juni 2011 berechnet worden sei. Zum anderen hat er Zweifel daran zum Ausdruck gebracht, dass für andere Profile hoch qualifizierte Angestellte bereit seien, für die angegebenen Preise zu arbeiten.

73 Insoweit ist festzustellen, dass die Klägerin nicht bestreitet, dass die in ihren Angeboten angegebenen Preise in beiden Fällen als zu niedrig für in Luxemburg arbeitendes Personal angesehen werden könnten.

74 Dagegen stellt sie die Beurteilung des Bewertungsausschusses in Frage, dass ihre Angebote geändert worden wären, wenn die am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen berücksichtigt worden wären. Nach Ansicht der Klägerin ist der öffentliche Auftraggeber zu Unrecht davon ausgegangen, dass in den Angeboten zwingend das gesamte Personal anzugeben sei, das an der Ausführung des Auftrags beteiligt sein könne, und dass die von der Klägerin gegebenen Erläuterungen eine Änderung ihrer Angebote darstellten.

75 Jedenfalls sei die Pflicht, in den Angeboten das gesamte Personal anzugeben, das an der Ausführung des Auftrags beteiligt sein könne, nicht so eindeutig gewesen, wie die Kommission offenbar glaube.

76 Die Klägerin weist zum einen darauf hin, dass zwar in Abschnitt 4.3.3.4 („Projektausführung“) „die Ausschreibungsunterlagen [vorgesehen hätten], dass es nur den Humanressourcen, die der Auftragnehmer als Teil seines Angebots anbietet, gestattet [werde], die verlangten Aufgaben zu erfüllen“. Dieser Abschnitt habe jedoch die Ausführung eines spezifischen Projekts nach dem Rahmenvertrag betroffen, insbesondere die Durchführung zeit- und mittelabhängiger Bestellungen oder Aufträge. Daher sei zweifelhaft, ob sich dieser Abschnitt der Ausschreibungsunterlagen auf das Angebot des Bieters für den Rahmenvertrag oder auf das Angebot des Auftragnehmers für ein bestimmtes Projekt bezogen habe.

77 Die Klägerin macht außerdem geltend, dass in Anbetracht der Klausel 1.4.2 des Rahmenvertrags, wonach der Auftragnehmer auf die Anfrage des öffentlichen Auftraggebers für eine bestimmte Bestellung oder einen bestimmten Auftrag einen Vorschlag abgeben müsse, der insbesondere die Lebensläufe der für die Ausführung angebotenen Personen und eine Erklärung über ihre Verfügbarkeit enthalten müsse, die einzige plausible Auslegung des Abschnitts 4.3.3.4 der Ausschreibungsunterlagen sei, dass er sich auf diese konkrete Bestellung oder diesen konkreten Auftrag beziehe. Daher habe der öffentliche Auftraggeber diese Bestimmung falsch ausgelegt; er habe nicht annehmen dürfen, dass die am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen nicht hätten akzeptiert werden können.

78 Zum anderen macht die Klägerin geltend, dass diese Pflicht, auch wenn das Gericht davon ausgehen sollte, dass sie den Rahmenvertrag betroffen habe, jedenfalls nicht als eine allgemeine Pflicht angesehen werden könne. Denn Ziff. 3 („Humanressourcen und Ersatzpersonal“) in Abschnitt 4.3.3.4 der Ausschreibungsunterlagen habe ausschließlich die zeit- und mittelabhängigen Projekte betroffen und nicht die Festpreisprojekte.

79 Folglich hätten die am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen über den Ort der Erbringung der *Extra-muros*-Dienstleistungen nicht gegen die Pflicht verstoßen, nur Personal zu stellen, das in den Angeboten der Klägerin angegeben worden sei, da eine solche Pflicht – sollte sie bestehen – nur für die zeit- und mittelabhängigen Projekte bestanden habe, die nach Angaben der Verwaltung nur einen kleinen Teil der Projekte darstellten und daher für die Festsetzung des Gesamtpreises nicht ausschlaggebend seien. Deshalb macht die Klägerin geltend, dass sie die Dienstleistungen zu den in ihren Angeboten genannten Preisen hätte erbringen können, indem sie die höheren Kosten für derartige Projekte mit dem in den Angeboten angegebenen Personal mit den niedrigeren Kosten für die Festpreisprojekte kompensiert hätte, die auf die günstigeren Bedingungen in Rumänien zurückgingen. Daher hätten die am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen nicht zu einer Änderung ihrer Angebote geführt.

80 Es ist zu bemerken, dass der Bewertungsausschuss nicht auf die Lebensläufe der in den Angeboten der Klägerin genannten Personen Bezug genommen hat, sondern darauf hingewiesen hat, dass eine Erwähnung der Tätigkeiten des Konsortiums in Rumänien in diesen Angeboten gänzlich fehle.

81 Der Bewertungsausschuss hat ferner hervorgehoben, dass alle in den Angeboten der Klägerin enthaltenen Humanressourcen in Luxemburg lokalisiert seien und die Klägerin im Namen und für Rechnung des Konsortiums erklärt habe, dass die angebotenen Personen alle in Fahrentfernung vom Amt für Veröffentlichungen arbeiteten. Die Klägerin bestreitet nicht, dass diese Feststellungen zutreffen, und räumt ein, dass die Erbringung von Dienstleistungen in Rumänien in ihren Angeboten nicht erwähnt wurde.

82 Die am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen stellten daher entgegen dem Vorbringen der Klägerin eine Änderung ihrer Angebote dar und konnten nicht akzeptiert werden.

83 Es kann dahingestellt bleiben, ob – wie die Klägerin geltend macht – ein Bieter berechtigt war, beim Abschluss des Rahmenvertrags die Lebensläufe der angebotenen Personen zu ändern; es genügt die Feststellung, dass die Angebote der Klägerin die Angabe enthielten, dass alle angebotenen Personen in

Fahrentfernung vom Amt für Veröffentlichungen arbeiteten, dessen Sitz sich in Luxemburg befindet. Der Klägerin ist jedoch weder durch die Auftragsbekanntmachung noch durch die Ausschreibungsunterlagen vorgeschrieben worden, in ihren Angeboten einen solchen Vorschlag hinsichtlich der Lokalisierung des Personals des Konsortiums zu machen. Daher ist dieser Vorschlag als Teil der Angebote der Klägerin anzusehen.

84 Es ist jedoch hervorzuheben, dass nach Abschnitt 1.10 („Gültigkeitsdauer des Angebots“) der Ausschreibungsunterlagen ein Angebot neun Monate lang nach Ablauf der Einreichungsfrist gültig bleiben musste und die Bieter während dieses Zeitraums alle Bedingungen ihres Angebots aufrechterhalten mussten. Darüber hinaus ist mit der Kommission darauf hinzuweisen, dass nach Abschnitt 1.9 („Allgemeine Bedingungen für die Einreichung von Angeboten“) der Ausschreibungsunterlagen „[d]ie Einreichung eines Angebots … den Bieter, an den der Auftrag vergeben [worden ist], für die Dauer der Ausführung des Auftrags [gebunden hat]“. Schließlich ist zu beachten, dass nach Abschnitt 2.7.2 („Bewertung der technischen Zuschlagskriterien“) am Ende der Ausschreibungsunterlagen, „[w]enn ein Angebot eines Bieters über die in den technischen Spezifikationen beschriebenen Mindestanforderungen [hinausgegangen ist], … dieses Angebot für die Dauer der Ausführung des Auftrags verbindlich [geblieben ist], falls der Bieter den Zuschlag [erhalten hat]“.

85 Daher konnte die Klägerin den in ihren Angeboten enthaltenen Vorschlag zur Lokalisierung des Personals des Konsortiums nicht ändern, ohne ihre Angebote inhaltlich zu ändern.

86 Es ist jedoch davon auszugehen, dass in Rumänien arbeitende Personen nicht als Personen angesehen werden können, die sich in Fahrentfernung von und in einer Situation der Nähe zu Luxemburg befinden.

87 Folglich ist das Amt für Veröffentlichungen zu Recht der Ansicht gewesen, dass die am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen, wonach das angebotene Personal nicht zwangsläufig in Fahrentfernung vom Amt für Veröffentlichungen lokalisiert sei, sondern sich auch in Rumänien befinde, eine Änderung der Angebote der Klägerin dargestellt haben. Das Amt hat daraus zu Recht geschlossen, dass es diese Erläuterungen nicht berücksichtigen könne, da die Klägerin nicht bestreitet, dass eine Änderung ihrer Angebote in diesem Stadium vom öffentlichen Auftraggeber gemäß Art. 99 der Haushaltsordnung und Art. 148 der Durchführungsbestimmungen, die eine inhaltliche Änderung des ursprünglichen Angebots untersagen, nicht mehr akzeptiert werden konnte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Oktober 2012, Astrim und Elyo Italia/Kommission, T-216/09, EU:T:2012:574, Rn. 95).

88 Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die in den Angeboten der Klägerin angegebenen Preise für die Vergütung der Humanressourcen dem ebenfalls in diesen Angeboten enthaltenen Vorschlag zur Lokalisierung der Humanressourcen entsprechen mussten. Die Klägerin hat jedoch als einzige Erklärung für diese Preise lediglich vorgetragen, dass bestimmte Angestellte in Luxemburg arbeiteten, andere jedoch in Rumänien. Außerdem bestreitet die Klägerin nicht, dass die in ihren Angeboten angegebenen Preise für in Luxemburg arbeitendes Personal als ungewöhnlich niedrig angesehen werden konnten.

89 Daher haben die am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen nicht die Zweifel des Amtes für Veröffentlichungen hinsichtlich der in den Angeboten der Klägerin genannten Preise, die es als ungewöhnlich niedrig angesehen hat, ausräumen können.

90 Daraus folgt, dass das Vorbringen der Klägerin zurückzuweisen ist, mit dem sie die sachliche Richtigkeit der Ablehnung ihrer Angebote wegen des ungewöhnlich niedrigen Charakters ihres Preises in Frage stellt.

91 Dieser Schluss wird nicht durch das Vorbringen der Klägerin entkräftet, mit dem sie geltend macht, dass die Erläuterungen nicht zu einer Änderung ihrer Angebote hätten führen können, da sie diese nicht beträfen. Nach Ansicht der Klägerin hat der öffentliche Auftraggeber einen Fehler begangen, da er den Zuschlagskriterien ein Auswahlkriterium hinzugefügt habe; das Dokument, mit dem diesem Kriterium entsprochen worden sei, könne nicht als Teil der Angebote angesehen werden.

92 Die Klägerin führt insoweit Art. 138 Abs. 2, Art. 137 Abs. 1 und Art. 137 Abs. 2 Buchst. a der Durchführungsbestimmungen an. Außerdem beruft sie sich auf eine Rechtsprechung, nach der als „Zuschlagskriterien" Kriterien ausgeschlossen seien, die nicht der Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots dienten, sondern die im Wesentlichen mit der Beurteilung der fachlichen Eignung der Bieter für die Ausführung des betreffenden Auftrags zusammenhingen (Urteil vom 24. Januar 2008, Lianakis u. a., C-532/06, Slg, EU:C:2008:40, Rn. 29 und 30).

93 Mit diesem Vorbringen vertritt die Klägerin im Wesentlichen die Ansicht, dass der Bewertungsausschuss bei der Bewertung der Angebote ein den technischen Wert der Mannschaften betreffendes Kriterium hinzugefügt habe, das ein Auswahlkriterium dargestellt habe, was impliziere, dass das Dokument, mit dem diesem Kriterium entsprochen worden sei, nicht als Teil ihrer Angebote angesehen werden könne und diese nicht habe ändern können.

94 Es ist davon auszugehen, dass diese Rüge erstmals in der Erwiderung vorgebracht worden ist, ohne dass sie sich auf rechtliche oder tatsächliche Gründe stützt, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind, oder ein in der Klageschrift enthaltenes Angriffsmittel erweitert. Daher ist sie gemäß Art. 48 § 2 der Verfahrensordnung als unzulässig zurückzuweisen.

95 In Anbetracht all dessen ist der vorliegende Klagegrund zurückzuweisen.

Zum Klagegrund eines Ermessensmissbrauchs oder einer unzutreffenden Rechtsgrundlage

96 Die Klägerin trägt zunächst vor, dass die Ablehnung ihrer Angebote nicht auf Art. 139 der Durchführungsbestimmungen habe gestützt werden können und daher auf eine unzutreffende Rechtsgrundlage gestützt sei. Sodann macht sie geltend, dass das Amt für Veröffentlichungen das in dieser Bestimmung vorgesehene Verfahren missbraucht habe, um ihre Angebote abzulehnen.

97 Die Kommission hält das Vorbringen der Klägerin für nicht stichhaltig.

98 Die Klägerin macht erstens geltend, dass Art. 139 der Durchführungsbestimmungen nur den Fall der Ablehnung eines ungewöhnlich niedrig erscheinenden Angebots regele und daher nicht zu dem Zweck herangezogen werden könne, einen Bieter deshalb auszuschließen, weil er die Funktionsweise des Konsortiums hinsichtlich der Humanressourcen nicht vollständig beschrieben habe.

99 Nach Ansicht der Klägerin sind ihre Angebote nur deshalb abgelehnt worden, weil sie nicht hinreichend vollständig und genau begründet gewesen seien, da sie keinen Hinweis auf einen Teil der Gesellschaft enthalten hätten, der Arbeitskräfte in Rumänien beschäftige. In seiner Prüfung der Antwort der Klägerin vom 29. Juni 2011 habe der Bewertungsausschuss darauf hingewiesen, dass „die oben genannten, ‚nach Rumänien ausgelagerten' Tätigkeiten … in [den Angeboten der Klägerin] nicht genannt [worden seien]". Diese Auslassung in den Angeboten der Klägerin habe dem Bewertungsausschuss noch hinreichend Spielraum für die Beurteilung gelassen, ob die in diesen Angeboten genannten Preise ungewöhnlich niedrig gewesen seien. Der einzig mögliche Grund für die Ablehnung ihrer Angebote sei gegebenenfalls eine Ablehnung aufgrund der Zuschlagskriterien gewesen.

100 In der Erwiderung weist die Klägerin darauf hin, dass die Zuschlagskriterien den technischen Wert und den Preis umfasst hätten und dass ihre Angebote, was den Preis anbelange, erheblich besser als andere Angebote gewesen seien. Da der Bewertungsbericht jedoch keine Rangordnung der Preise enthalten habe, sei sie nicht in der Lage gewesen, festzustellen, ob ihre Angebote das beste Preis-Leistungs-Verhältnis aufgewiesen hätten. Sie ist daher der Ansicht, dass die einzig zulässige Vorgehensweise zur Ablehnung ihrer Angebote darin bestanden hätte, die in der Auftragsbekanntmachung genannten Kriterien anzuwenden, einschließlich der Gesamtbewertung der Qualität der Antworten des Konsortiums. Dabei räumt sie ein, dass ihre Angebote aufgrund mangelnder Klarheit bezüglich der Funktionsweise des Konsortiums hinsichtlich der Humanressourcen einen niedrigeren Rang als den der Angebote der anderen Bieter hätten erhalten können. Jedenfalls hätten die die Humanressourcen betreffenden Zuschlagskriterien nicht als Zuschlagskriterien angesehen werden können, was zu einer Infragestellung der Rechtmäßigkeit der potenziellen Ablehnung des Angebots des Konsortiums geführt hätte.

101 Außerdem konnten nach Ansicht der Klägerin ihre Angebote aufgrund der am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen insbesondere in Bezug auf die wirtschaftlichen Bedingungen der Erbringung der Dienstleistungen nicht als ungewöhnlich niedrig eingestuft werden.

102 Zunächst ist festzustellen, dass der Bewertungsausschuss entgegen dem Vorbringen der Klägerin kein die Humanressourcen betreffendes Zuschlagskriterium geprüft hat, als er die Informationen über die Lokalisierung des vom Konsortium angebotenen Personals und die angegebenen Preise verglichen hat. Er hat in diesem Verfahrensstadium nur geprüft, ob die in den Angeboten der Klägerin angegebenen Preise für die Vergütung der Humanressourcen, die Erläuterungen der Klägerin, wonach diese Preise mit der Lokalisierung der Humanressourcen zusammenhingen, und die Vorschläge hinsichtlich dieser Lokalisierung in den Angeboten übereinstimmten.

103 Sodann behauptet die Klägerin zu Unrecht, dass ihre Angebote bestimmte Informationen nicht enthalten hätten, weil das Konsortium seine Funktionsweise hinsichtlich der Humanressourcen nicht vollständig beschrieben habe.

104 Es ist nämlich davon auszugehen, dass für den öffentlichen Auftraggeber nichts dafür erkennbar war oder darauf hingedeutet hätte, dass in den Angeboten der Klägerin eine Information fehlte. Der öffentliche Auftraggeber war vielmehr zu Recht der Ansicht, dass die Klägerin, als sie als Stellvertreterin des Konsortiums zu den Preisen ihrer Angebote befragt wurde, die Information über die Lokalisierung der Humanressourcen geändert hat, obwohl diese Information in ihren Angeboten aufgenommen war, ohne dass die Klägerin nach der Ausschreibung oder nach den Ausschreibungsunterlagen dazu verpflichtet gewesen wäre (siehe oben, Rn. 83). Folglich haben die am 29. Juni 2011 gegebenen Erläuterungen die Angebote der Klägerin nicht vervollständigt, sondern geändert (siehe oben, Rn. 82 bis 87).

105 Da der Bewertungsausschuss die von der Klägerin für das Konsortium übermittelten Informationen nicht hat berücksichtigen können, ohne eine Änderung der Angebote der Klägerin zu akzeptieren, konnten diese Informationen die Fragen, die der öffentliche Auftraggeber zu den angegebenen Preisen pro Manntag hatte, nicht beantworten. Da diese Fragen nicht beantwortet worden sind, sind die Angebote dann aufgrund des ungewöhnlich niedrigen Charakters ihres Preises abgelehnt worden. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Klägerin nicht dargetan hat, dass das Amt für Veröffentlichungen dadurch einen Fehler begangen hätte, dass es ihre Angebote aus diesem Grund abgelehnt hat (siehe oben, Rn. 90 und 95).

106 Folglich ist das Vorbringen der Klägerin, dass sie nicht in der Lage gewesen sei, festzustellen, ob ihre Angebote das beste Preis-Leistungs-Verhältnis aufgewiesen hätten, und dass die einzig zulässige Vorgehensweise zur Ablehnung ihrer Angebote gegebenenfalls darin bestanden habe, die in der Bekanntmachung genannten Kriterien einschließlich der Gesamtbewertung der Qualität der Antworten des Konsortiums anzuwenden, als unerheblich zurückzuweisen.

107 Da die Angebote der Klägerin aus keinem anderen Grund als dem des ungewöhnlich niedrigen Charakters ihres Preises abgelehnt worden sind, ist die angefochtene Entscheidung infolgedessen nicht auf eine unzutreffende Rechtsgrundlage gestützt. Die Rüge der Klägerin ist daher zurückzuweisen.

108 Die Klägerin macht zweitens geltend, dass die Prüfung eines ungewöhnlich niedrigen Preises nicht dazu verwendet werden könne, einen Bieter wegen mangelnder Relevanz seines Angebots auszuschließen. Daher habe das Amt für Veröffentlichungen im vorliegenden Fall das in Art. 139 der Durchführungsbestimmungen vorgesehene Verfahren missbraucht, um ihre Angebote abzulehnen, nachdem sie dargetan habe, dass ihre Angebote nicht ungewöhnlich niedrig seien.

109 Dieses Vorbringen kann nicht durchgreifen.

110 Nach ständiger Rechtsprechung betrifft der Begriff des Ermessensmissbrauchs den Fall, dass eine Verwaltungsbehörde ihre Befugnisse zu einem anderen Zweck einsetzt als demjenigen, zu dem sie ihr übertragen worden sind. Eine Entscheidung ist nur ermessensmissbräuchlich, wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen ist, dass sie zu einem solchen anderen Zweck getroffen wurde (Urteile vom 13. November 1990, Fedesa u. a., C-331/88, Slg, EU:C:1990:391, Rn. 24, und vom 10. Mai 2005, Italien/Kommission, C-400/99, Slg, EU:C:2005:275, Rn. 38). Verfolgt eine Entscheidung mehrere Ziele und kommt zu den rechtmäßigen Beweggründen ein an sich zu beanstandender Grund hinzu, so ist die Entscheidung deswegen noch nicht ermessensmissbräuchlich, sofern sie nur nicht das wesentliche Ziel preisgibt (Urteil vom 21. Dezember 1954, Italien/Hohe Behörde, 2/54, Slg, EU:C:1954:8, S. 73, 103; Urteile vom 21. September 2005, EDP/Kommission, T-87/05, Slg, EU:T:2005:333, Rn 87, und Urteil Evropaïki Dynamiki/Kommission, oben in Rn. 20 angeführt, EU:T:2011:731, Rn. 109).

111 Im vorliegenden Fall genügt die Feststellung, dass die Klägerin keine relevanten Umstände vorgetragen hat, die ihre Behauptung stützen, dass das Amt für Veröffentlichungen das in Art. 139 der Durchführungsbestimmungen vorgesehene Verfahren missbraucht hat, um ihre Angebote abzulehnen.

112 Sollte die Klägerin mit dieser Rüge einen Ermessensmissbrauch wegen Heranziehung einer unzutreffenden Rechtsgrundlage zur Ablehnung ihrer Angebote geltend machen wollen, genügt die Feststellung, dass sie keinen solchen Fehler des öffentlichen Auftraggebers hat dartun können (siehe oben, Rn. 107).

113 Schließlich ist festzustellen, dass die Klägerin nichts vorgebracht hat, was belegen könnte, dass das Amt für Veröffentlichungen seine Befugnis im vorliegenden Fall zu anderen Zwecken als dem gebraucht hätte, die auszuwählenden Angebote zu bestimmen.

114 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist dieser Klagegrund zurückzuweisen und die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

115 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

116 Da im vorliegenden Fall die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr entsprechend dem Antrag der Kommission die Kosten einschließlich der durch die Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes entstandenen Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Neunte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Die Computer Resources International (Luxembourg) SA trägt die Kosten einschließlich der durch das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes entstandenen Kosten.**

Czúcz Pelikánová Popescu

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. November 2014.

Unterschriften