ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

26 maart 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Overheidsopdrachten – Beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken – Richtlijn 89/665/EEG – Procedures voor het plaatsen van opdrachten door diensten die werkzaam zijn in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie – Richtlijn 92/13/EEG – Plaatsen van overheidsopdrachten – Richtlijnen 2014/24/EU en 2014/25/EU – Toezicht op de toepassing van de regels voor overheidsopdrachten – Nationale regeling die bepaalde instanties toestaat om ambtshalve een procedure in te leiden bij onwettige wijziging van een lopende overeenkomst – Verval van het recht om de procedure ambtshalve in te leiden – Beginselen van rechtszekerheid en evenredigheid”

In de gevoegde zaken C-496/18 en C-497/18,

betreffende twee verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije), bij beslissingen van 7 juni 2018, ingekomen bij het Hof op 30 juli 2018, in de procedures

Hungeod Közlekedésfejlesztési, **Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft**. (C-496/18),

Sixense Soldata (C-496/18),

Budapesti Közlekedési Zrt. (C-496/18 en C-497/18),

tegen

Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság,

in tegenwoordigheid van:

Közbeszerzési Hatóság Elnöke,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras (rapporteur), kamerpresident, S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe en N. Piçarra, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 september 2019,

* Procestaal: Hongaars.

gelet op de opmerkingen van:

– Budapesti Közlekedési Zrt., vertegenwoordigd door T. J. Misefay, ügyvéd,

– de Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság, vertegenwoordigd door É. Horváth als gemachtigde,

– de Közbeszerzési Hatóság Elnöke, vertegenwoordigd door T. A. Cseh als gemachtigde,

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Haasbeek, P. Ondrůšek en A. Sipos als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 november 2019,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen in wezen de uitlegging van artikel 1, leden 1 en 3, van richtlijn 89/665/EEG van de Raad van 21 december 1989 houdende de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken (PB 1989, L 395, blz. 33), zoals gewijzigd bij richtlijn 2007/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 (PB 2007, L 335, blz. 31) (hierna: „richtlijn 89/665"), artikel 1, leden 1 en 3, van richtlijn 92/13/EEG van de Raad van 25 februari 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de communautaire voorschriften inzake de procedures voor het plaatsen van opdrachten door diensten die werkzaam zijn in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie (PB 1992, L 76, blz. 14), zoals gewijzigd bij richtlijn 2007/66 (hierna: „richtlijn 92/13"), artikel 83, leden 1 en 2, van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG (PB 2014, L 94, blz. 65), artikel 99, leden 1 en 2, van richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van richtlijn 2004/17/EG (PB 2014, L 94, blz. 243), de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") en de beginselen van rechtszekerheid en evenredigheid.

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen tussen Hungeod Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. (hierna: „Hungeod"), Sixense Soldata (hierna: „Sixense") en Budapesti Közlekedési Zrt. (zaak C-496/18) respectievelijk Budapesti Közlekedési (zaak C-497/18) enerzijds en de Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (arbitragepanel voor overheidsopdrachten van de aanbestedingsautoriteit, Hongarije) (hierna: „arbitragepanel") anderzijds betreffende de wijziging van lopende overeenkomsten die zijn gesloten naar aanleiding van aanbestedingsprocedures.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 89/665

3 Artikel 1 van richtlijn 89/665 bepaalt:

„1. […]

De lidstaten nemen met betrekking tot opdrachten die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/18/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB 2004, L 134, blz. 114)] vallen, de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat tegen door de aanbestedende diensten genomen besluiten op doeltreffende wijze en vooral zo snel mogelijk beroep kan worden ingesteld overeenkomstig de artikelen 2 tot en met 2 septies van deze richtlijn, op grond van het feit dat door die besluiten het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten of de nationale voorschriften waarin dat Gemeenschapsrecht is omgezet, geschonden zijn.

[...]

3. De lidstaten dragen er zorg voor dat beroepsprocedures, volgens modaliteiten die de lidstaten kunnen bepalen, op zijn minst toegankelijk zijn voor eenieder die belang heeft of heeft gehad bij de gunning van een bepaalde opdracht en die door een beweerde inbreuk is of dreigt te worden geschaad."

4 Artikel 2 quinquies van richtlijn 89/665, met als opschrift „Onverbindendheid", werd ingevoegd bij richtlijn 2007/66 en luidt als volgt:

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

a) indien de aanbestedende dienst een opdracht heeft gegund zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging van de opdracht in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, zonder dat dit op grond van richtlijn 2004/18/EG is toegestaan;

[...]

2. De gevolgen van de onverbindendheid van een overeenkomst worden bepaald door het nationaal recht."

Richtlijn 92/13

5 Artikel 1 van richtlijn 92/13 bepaalt:

„1. […]

De lidstaten nemen met betrekking tot opdrachten die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/17/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en

postdiensten (PB 2004, L 134, blz. 1)] vallen, de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat tegen door aanbestedende diensten genomen besluiten op doeltreffende wijze en vooral zo snel mogelijk beroep kan worden ingesteld overeenkomstig de artikelen 2 tot en met 2 septies van deze richtlijn, op grond van het feit dat door die besluiten het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten of de nationale voorschriften waarin dat Gemeenschapsrecht is omgezet, geschonden zijn.

[...]

3. De lidstaten dragen er zorg voor dat beroepsprocedures, volgens modaliteiten die de lidstaten kunnen bepalen, op zijn minst toegankelijk zijn voor eenieder die belang heeft of heeft gehad bij de gunning van een bepaalde opdracht en die door een beweerde inbreuk is of dreigt te worden geschaad."

6 Artikel 2 quinquies van richtlijn 92/13, met als opschrift „Onverbindendheid", is ingevoegd bij richtlijn 2007/66 en luidt:

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

a) indien de aanbestedende dienst een opdracht heeft gegund zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, zonder dat dit op grond van richtlijn 2004/17/EG is toegestaan;

[...]

2. De gevolgen van de onverbindendheid van een overeenkomst worden bepaald door het nationaal recht."

Richtlijn 2007/66

7 De overwegingen 2, 25, 27 en 36 van richtlijn 2007/66 luiden:

„(2) De richtlijnen [89/665] en [92/13] zijn [...] alleen van toepassing op opdrachten binnen de werkingssfeer van de richtlijnen [2004/18] en [2004/17], zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, ongeacht welke inschrijvingsprocedure wordt gevolgd of welke middelen voor de oproep tot mededinging worden gebruikt, daaronder begrepen prijsvragen voor ontwerpen, kwalificatieregelingen en dynamische aankoopsystemen. Overeenkomstig de arresten van het [Hof] dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat doeltreffende en snelle rechtsmiddelen ter beschikking staan tegen de besluiten van de aanbestedende diensten over de vraag of een bepaalde opdracht binnen de personele of materiële werkingssfeer van de richtlijnen [2004/18] en [2004/17] valt.

[...]

(25) Voorts verlangt de noodzaak de rechtszekerheid van door de aanbestedende diensten genomen besluiten in de tijd te verzekeren, dat een redelijke minimale verjaringstermijn wordt vastgesteld voor beroepen die beogen vast te stellen dat de overeenkomst onverbindend is.

[...]

(27) Aangezien deze richtlijn nationale beroepsprocedures aanscherpt, met name in gevallen van een onwettige onderhandse gunning van opdrachten, dienen de bedrijven te worden aangemoedigd van deze nieuwe mechanismen gebruik te maken. Om redenen van rechtszekerheid kan de onverbindendheid van een overeenkomst slechts gedurende een bepaalde termijn ingeroepen worden. Het bindend karakter van deze termijnen moet in acht worden genomen.

[...]

(36) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het [Handvest] zijn erkend. Deze richtlijn beoogt met name de volledige eerbiediging te waarborgen van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op toegang tot een onpartijdig gerecht, overeenkomstig artikel 47, eerste en tweede alinea, van het Handvest."

Richtlijn 2014/24

8 De overwegingen 121 en 122 van richtlijn 2014/24 luiden:

„(121) De evaluatie heeft uitgewezen dat er nog veel ruimte is voor verbetering bij de toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten van de Unie. Het is van essentieel belang, met het oog op een meer efficiënte en consistente toepassing van de regels, een goed beeld te krijgen van de mogelijke structurele problemen en van de algemene patronen in het nationale beleid inzake overheidsopdrachten, om die problemen doelgerichter te kunnen ondervangen. [...]

(122) Richtlijn [89/665] voorziet in een aantal beroepsprocedures die in elk geval toegankelijk zijn voor eenieder die belang heeft of heeft gehad bij het plaatsen van een bepaalde opdracht en is of dreigt te worden geschaad door een beweerde schending van het Unierecht inzake overheidsopdrachten of van nationale voorschriften tot omzetting van dat recht. Die procedures worden door deze richtlijn onverlet gelaten. Burgers, al dan niet georganiseerde belanghebbenden, en andere personen of instanties die geen toegang hebben tot beroepsprocedures overeenkomstig richtlijn [89/665], hebben, als belastingbetaler, niettemin een rechtmatig belang bij deugdelijke aanbestedingsprocedures. Zij dienen derhalve de mogelijkheid te hebben om, anders dan via de beroepsprocedure op grond van richtlijn [89/665], en zonder dat zij zelf in rechte hoeven te kunnen optreden, mogelijke schendingen van deze richtlijn te melden aan een bevoegde autoriteit of organisatie. [...]"

9 Artikel 83 van richtlijn 2014/24 bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. Met het oog op een correcte en efficiënte uitvoering zien de lidstaten erop toe dat ten minste de in dit artikel genoemde taken worden verricht door één of meer autoriteiten, instanties of structuren. Zij stellen de Commissie in kennis van alle autoriteiten, instanties of structuren die bevoegd zijn voor deze taken.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de toepassing van de regels voor overheidsopdrachten wordt gecontroleerd.

[...]"

Richtlijn 2014/25

10 De overwegingen 127 en 128 van richtlijn 2014/25 komen in wezen overeen met de overwegingen 121 en 122 van richtlijn 2014/24.

11 Artikel 99 van richtlijn 2014/25 bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. Met het oog op een correcte en efficiënte uitvoering zien de lidstaten erop toe dat ten minste de in dit artikel genoemde taken worden verricht door één of meer instanties, organen of structuren. Zij laten de Commissie weten welke instanties of structuren bevoegd zijn voor deze taken.

2. De lidstaten dragen er zorg voor dat toezicht wordt gehouden op de toepassing van de aanbestedingsregels.

[...]"

Hongaars recht

Wet van 2003 inzake overheidsopdrachten

12 § 303, lid 1, van de közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (wet nr. CXXIX van 2003 inzake overheidsopdrachten; hierna: „wet van 2003 inzake overheidsopdrachten") bepaalt:

„Partijen kunnen het gedeelte van de overeenkomst dat is vastgesteld op basis van de in de aanbesteding of de bijbehorende documentatie beschreven voorwaarden en op basis van de inhoud van de offerte slechts wijzigen indien de overeenkomst, als gevolg van een omstandigheid die zich na het sluiten van de overeenkomst heeft voorgedaan om een reden die bij het sluiten van de overeenkomst niet kon worden voorzien, inbreuk maakt op inhoudelijk gerechtvaardigde belangen van een van de medecontractanten."

13 § 306/A van de wet van 2003 inzake overheidsopdrachten bepaalt in lid 2:

„Een binnen de werkingssfeer van deze wet vallende overeenkomst is onverbindend, wanneer

a) de aanbestedingsprocedure op het moment dat de bedoelde overeenkomst werd aangegaan, in strijd met de wet buiten beschouwing is gelaten

[...]".

14 § 307 van de wet van 2003 inzake overheidsopdrachten luidt als volgt:

„(1) De aanbestedende dienst is verplicht om volgens het in een specifiek rechtsvoorschrift opgenomen model een mededeling op te stellen over de wijziging en de uitvoering van de overeenkomst, en deze mededeling via een aankondiging te publiceren in de *Közbeszerzési Értesítő* [(bulletin overheidsopdrachten)]. De aankondiging moet uiterlijk binnen vijftien werkdagen na de wijziging van de overeenkomst, of na de uitvoering van de overeenkomst door beide partijen, worden ingediend. Indien een overeenkomst voor meer dan een jaar of voor onbepaalde duur is gesloten, moet jaarlijks, te rekenen vanaf de sluiting van de overeenkomst, een mededeling worden opgesteld over de gedeeltelijke uitvoering ervan. Indien de overeenkomst op een andere datum of andere data dan voorzien wordt uitgevoerd, moet uit hoofde van de verplichte informatieverstrekking over de uitvoering specifiek worden aangegeven welke uitvoeringsdatum de aanbestedende dienst aanvaardt en op welke datum de tegenprestatie wordt geleverd. De partij die de overeenkomst als inschrijver heeft afgesloten, moet in de mededeling opgeven of zij akkoord gaat met de hierin vermelde gegevens.

[...]

(3) De voorzitter van de raad voor overheidsopdrachten neemt het initiatief tot ambtshalve instelling van een procedure voor het [arbitragepanel], indien aannemelijk is dat de overeenkomst in strijd met § 303 is gewijzigd of in strijd met § 304 of § 305 is uitgevoerd."

15 § 327 van de wet van 2003 inzake overheidsopdrachten bepaalt:

„(1) De volgende instanties of personen kunnen het initiatief nemen tot ambtshalve instelling van een procedure voor het [arbitragepanel], indien zij bij het uitoefenen van hun bevoegdheden kennis krijgen van enig handelen of nalaten dat in strijd is met deze wet:

a) de voorzitter van de raad voor overheidsopdrachten;

[...]

(2) Een ambtshalve procedure voor het [arbitragepanel]

a) kan worden ingesteld op initiatief van een in lid 1, onder a), b) en d) tot en met i), bedoelde instanties, en wel binnen dertig dagen na de datum waarop die instantie kennis krijgt van de inbreuk of, indien de aanbestedingsprocedure buiten beschouwing is gelaten, de datum waarop de overeenkomst is aangegaan of, indien die datum niet kan worden vastgesteld, de datum waarop die instantie kennis krijgt van de aanvang van uitvoering van de overeenkomst door een der partijen, doch uiterlijk binnen één jaar nadat de inbreuk zich heeft voorgedaan, of binnen drie jaar indien de aanbestedingsprocedure buiten beschouwing is gelaten.

[...]"

16 § 328 van de wet van 2003 inzake overheidsopdrachten luidt:

„(1) De voorzitter van de raad voor overheidsopdrachten neemt het initiatief tot ambtshalve instelling van een procedure voor het [arbitragepanel]

[...]

c) in het in § 307, lid 3, bedoelde geval.

(2) De leden 2 tot en met 7 van § 327 zijn van toepassing op het in lid 1 hierboven bedoelde initiatief."

17 § 379, lid 2, van de wet van 2003 inzake overheidsopdrachten bepaalt:

„De raad [voor overheidsopdrachten]

[...]

l) dient de wijziging en uitvoering van overeenkomsten die naar aanleiding van een aanbestedingsprocedure zijn aangegaan, aandachtig te volgen (§ 307, lid 4);

[...]"

Wet van 2015 inzake overheidsopdrachten

18 § 2, lid 8, van de közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (wet nr. CXLIII van 2015 inzake overheidsopdrachten; hierna: „wet van 2015 inzake overheidsopdrachten") luidt:

„Tenzij de onderhavige wet anders bepaalt, is het [burgerlijk wetboek] van toepassing op overeenkomsten die naar aanleiding van een aanbestedingsprocedure zijn gesloten."

19 § 148, lid 1, van de wet van 2015 inzake overheidsopdrachten luidt:

„De procedure voor het [arbitragepanel] wordt op verzoek of ambtshalve ingeleid."

20 § 152 van de wet van 2015 inzake overheidsopdrachten bepaalt in de leden 1 en 2:

„(1) De volgende instanties of personen kunnen het initiatief nemen tot ambtshalve instelling van een procedure voor het [arbitragepanel], indien zij bij het uitoefenen van hun bevoegdheden kennis krijgen van enig handelen of nalaten dat in strijd is met deze wet:

a) de Közbeszerzési Hatóság Elnöke [(voorzitter van de aanbestedingsautoriteit, Hongarije)];

[...]

(2) De in lid 1 bedoelde instanties of personen kunnen, binnen zestig dagen na de datum waarop ze kennis hebben gekregen van de inbreuk, het initiatief nemen tot ambtshalve instelling van een procedure voor het [arbitragepanel], doch:

a) uiterlijk binnen drie jaar nadat de inbreuk zich heeft voorgedaan,

b) in afwijking van het onder a) bepaalde, indien sprake is van inkoop zonder dat er een aanbestedingsprocedure is georganiseerd, binnen vijf jaar na de datum waarop de overeenkomst is aangegaan of – indien die datum niet kan worden vastgesteld – vanaf de aanvang van uitvoering van de overeenkomst door een der partijen, of

c) in afwijking van het onder a) en b) bepaalde, indien sprake is van acquisitie naar aanleiding van steun, binnen de duur van de bewaartermijn voor documenten die wordt opgelegd in een specifieke rechtsregel over de uitkering en aanwending van de betrokken steun, doch minimaal binnen vijf jaar nadat de inbreuk zich heeft voorgedaan – indien sprake is van acquisitie zonder dat er een aanbestedingsprocedure is georganiseerd, na de datum waarop de overeenkomst is aangegaan of, indien die datum niet kan worden vastgesteld, vanaf de aanvang van uitvoering van de overeenkomst door een der partijen."

21 § 153 van de wet van 2015 inzake overheidsopdrachten bepaalt:

„(1) De voorzitter van de aanbestedingsautoriteit neemt het initiatief tot ambtshalve instelling van de procedure voor het [arbitragepanel]

[...]

c) indien het, in het licht van het resultaat van het door de aanbestedingsautoriteit overeenkomstig § 187, lid 2, onder j), gehouden bestuursrechtelijke toezicht, of zelfs zonder dat sprake van bestuursrechtelijk toezicht is geweest, aannemelijk is dat de overeenkomst in strijd met deze wet is gewijzigd of uitgevoerd, vooral indien een inbreuk van het in § 142, lid 2, bedoelde type is gepleegd.

[...]

(3) De leden 2 tot en met 8 van §152 zijn van toepassing op het in de leden 1 en 2 bedoelde initiatief."

22 § 187 van de wet van 2015 inzake overheidsopdrachten bepaalt in de leden 1 en 2:

„(1) De aanbestedende dienst heeft tot taak om, met inachtneming van het algemeen belang en de belangen van aanbestedende diensten en inschrijvers, het overheidsopdrachtenbeleid te helpen vormgeven en er voor te helpen zorgen dat de regelgeving inzake overheidsopdrachten op grote schaal wordt nageleefd, ter bevordering van de openheid en transparantie in overheidsuitgaven.

(2) De autoriteit

[...]

j) volgt nauwgezet de wijziging van overeenkomsten die zijn aangegaan naar aanleiding van een aanbestedingsprocedure en, bij het bestuursrechtelijke beroep [...], wordt eveneens toezicht op de uitvoering uitgeoefend – overeenkomstig de modaliteiten waarin de wet specifiek voorziet – en neemt onder andere de in § 153, lid 1, onder c), en § 175 bedoelde maatregelen;

[...]"

23 § 197, lid 1, van de wet van 2015 inzake overheidsopdrachten luidt:

„Het in deze wet bepaalde is van toepassing op overeenkomsten die zijn aangegaan naar aanleiding van procedures voor gunning [...] of aanbestedingsprocedures die zijn gestart nadat deze wet in werking trad, op mededingingsprocedures die na die datum zijn aangevangen, alsmede op daarop betrekking hebbende beroepsprocedures waarom is verzocht dan wel die zijn ingeleid of ambtshalve door een autoriteit zijn ingesteld, inclusief aan een actie voorafgaande geschillenbeslechtingsprocedures. De §§ 139, 141 en 142, § 153, lid 1, onder c), en § 175 zijn van toepassing op de mogelijkheid tot wijziging, zonder dat er een nieuwe aanbestedingsprocedure wordt gevolgd, van overeenkomsten die zijn aangegaan naar aanleiding van aanbestedingsprocedures die zijn gestart voordat deze wet in werking trad, en op het toezicht op wijzigingen en de uitvoering van opdrachten. Bovendien is het in hoofdstuk XXI bepaalde van toepassing op beroepsprocedures inzake dergelijke overeenkomsten."

Regeringsbesluit 4/2011

24 § 1 van het 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011 (I. 28) Korm. Rendelet [regeringsbesluit 4/2011 (I. 28) inzake de aanwending van steun van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds voor de programmeringsperiode 2007-2013; hierna: „regeringsbesluit 4/2011"] bepaalt in lid 1:

„Dit besluit is van toepassing op (i) het aangaan en uitvoeren van betalingsverplichtingen – onder bezwarende titel of in de vorm van subsidies – uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds [...] voor de programmeringsperiode 2007-2013, met uitzondering van steun uit programma's voor Europese territoriale samenwerking, (ii) het toezicht op de uitvoering daarvan, (iii) natuurlijke personen, rechtspersonen en entiteiten zonder rechtspersoonlijkheid die betrokken zijn bij de aanwending, de uitkering en het toezicht, en (iv) aanvragers, ontvangers en begunstigden van subsidies."

25 § 80, lid 3, van regeringsbesluit 4/2011 luidt:

„De begunstigde en de bij de uitkering van steun betrokken instanties voeren per project gescheiden boekhoudingen, schrijven alle op het project betrekking hebbende documenten afzonderlijk in en bewaren deze tot ten minste 31 december 2020."

Burgerlijk wetboek

26 § 200, lid 2, van de Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (wet nr. IV van 1959 tot invoering van het burgerlijk wetboek) luidt:

„Een overeenkomst die in strijd is met of gesloten is ter ontduiking van een wettelijke bepaling is nietig, tenzij die wettelijke bepaling hier een ander rechtsgevolg aan verbindt."

27 § 6:95 van de Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (wet nr. V van 2013 tot invoering van het burgerlijk wetboek) bepaalt:

„Een overeenkomst die in strijd is met of gesloten is ter ontduiking van een wettelijke bepaling is nietig, tenzij die wettelijke bepaling hier een ander rechtsgevolg aan verbindt. Onverminderd andere juridische sancties, is een overeenkomst tevens nietig wanneer een wettelijke bepaling daarin specifiek voorziet of wanneer deze bepaling tot doel heeft het met de betrokken overeenkomst beoogde rechtsgevolg te verhinderen."

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-496/18

28 Op 30 september 2005 heeft Budapesti Közlekedési als aanbestedende dienst een aanbesteding gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* voor een overheidsopdracht met als voorwerp de „acquisitie van een bewakingssysteem voor het toezicht op bewegingen van de constructies en de beheersing van geluid en trillingen tijdens de eerste fase van de bouw van metrolijn 4 in Boedapest [Hongarije]", waarvan de geschatte contractwaarde de door de Gemeenschap (EU) vastgestelde drempels overschreed en waarvoor door de Europese Unie financiële bijstand werd verleend. De opdracht is gegund aan een consortium van bedrijven dat bestond uit Hungeod en Sixense.

29 Op 1 maart 2006 is de aanbestedingsovereenkomst ondertekend.

30 Op 5 oktober 2009 hebben de contractpartijen besloten de overeenkomst te wijzigen en zich daarvoor op onvoorzienbare omstandigheden te beroepen. Op 18 november 2009 is een wijzigingskennisgeving gepubliceerd in de *Közbeszerzési Értesítő* (bulletin overheidsopdrachten).

31 Op 29 mei 2017 heeft de voorzitter van de aanbestedingsautoriteit de zaak aanhangig gemaakt bij het arbitragepanel en verzocht om te constateren dat verzoeksters in het hoofdgeding een inbreuk hadden gepleegd door de overeenkomst in strijd met § 303, lid 1, van de wet van 2003 inzake overheidsopdrachten te wijzigen, en om hun boeten op te leggen. De aanbestedingsautoriteit gaf aan kennis te hebben genomen van de schending op 30 maart 2017, en verwees ter ondersteuning van zijn verzoek naar § 153, lid 3, en § 152, lid 2, onder a), van de wet van 2015 inzake overheidsopdrachten.

32 Bij beslissing van 3 augustus 2017 heeft het arbitragepanel eerst geoordeeld dat de procedurele bepalingen van de wet van 2015 inzake overheidsopdrachten in casu van toepassing waren. Hoewel deze wet pas op 1 november 2015 in werking was getreden en in beginsel alleen van toepassing was

op overeenkomsten die daarna werden gesloten, gold zij volgens de in § 197, lid 1, ervan vastgestelde overgangsbepalingen immers ook voor het toezicht op wijzigingen van overeenkomsten die vóór haar inwerkingtreding waren gesloten. Het arbitragepanel preciseerde dat het project dat via de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomst werd uitgevoerd, Uniefinanciering ontving en dat de termijn om ambtshalve een procedure in te leiden dus volgens § 80, lid 3, van regeringsbesluit 4/2011 verstreek op 31 december 2020.

33 Ten gronde heeft het arbitragepanel schending van § 303 van de wet van 2003 inzake overheidsopdrachten vastgesteld, waarna het Budapesti Közlekedési tot een boete van 25 000 000 Hongaarse forint (HUF) (ongeveer 81 275 EUR) en Hungeod en Sixense hoofdelijk tot een boete van 5 000 000 HUF (ongeveer 16 255 EUR) heeft veroordeeld.

34 Verzoeksters in het hoofdgeding hebben bij de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije) beroep tegen de beslissing van het arbitragepanel ingesteld.

35 De verwijzende rechter vraagt zich af welke vereisten er uit het Unierecht en meer bepaald het beginsel van rechtszekerheid voortvloeien ingeval de nieuwe regeling van een lidstaat zoals de wet van 2015 inzake overheidsopdrachten toestaat dat de toezichthoudende autoriteit, met betrekking tot een overheidsopdracht die werd gesloten vóór de inwerkingtreding van deze wet, ambtshalve een onderzoek start naar vóór die inwerkingtreding begane inbreuken op de aanbestedingsvoorschriften, ofschoon de vervaltermijnen waarin de vorige nationale regeling voorzag reeds zijn verstreken, teneinde de inbreuken te laten vaststellen en het arbitragepanel een sanctie te laten opleggen.

36 De verwijzende rechter wijst erop dat zaak C-496/18, anders dan de zaken waarin het Hof zich in de context van aanbestedingsprocedures over beroepstermijnen heeft uitgesproken, betrekking heeft op het recht van een toezichthoudende autoriteit om beroep in te stellen in het belang van de objectieve bescherming van rechten. Hij vraagt zich af hoe de Unierechtelijke beginselen zoals die van rechtszekerheid en doeltreffendheid in een dergelijke context worden toegepast.

37 Hij verwijst eveneens naar artikel 99 van richtlijn 2014/25 en vraagt zich af of er grenzen zijn aan de bevoegdheden die de lidstaten hebben inzake voorrechten van toezichthoudende autoriteiten en of de vereisten die het Unierecht stelt qua bescherming van personen die een bepaalde opdracht willen binnenhalen, ook in dit kader gelden.

38 Hij twijfelt aan de verenigbaarheid met het Unierecht van de mogelijkheid waarin § 197, lid 1, van de wet van 2015 inzake overheidsopdrachten bij wijze van overgangsmaatregel voorziet, namelijk om toezicht uit te oefenen op contractuele wijzigingen die van vóór de inwerkingtreding van deze wet dateren.

39 De verwijzende rechter vraagt zich af of toepassing kan worden gemaakt van de – bij de wet van 2015 inzake overheidsopdrachten ingevoerde – regel volgens welke bij projecten die met EU-gelden zijn gefinancierd de beroepstermijn samenhangt met de termijn gedurende dewelke de documenten moeten worden bewaard.

40 Hij vraagt zich af of het voor de beoordeling van deze rechtsvragen relevant is om te weten welke juridische, wettelijke, technische of organisatorische lacunes of andere obstakels ertoe hadden geleid dat de inbreuk op de regelgeving inzake overheidsopdrachten niet op het moment zelf werd onderzocht.

41 Hij onderstreept dat de overwegingen 25 en 27 van richtlijn 2007/66 het rechtszekerheidsvereiste alleen in verband brengen met beroepen die beogen de onverbindendheid van de overeenkomst te laten vaststellen, en niet met beroepen die beogen een inbreuk te laten vaststellen en sanctioneren.

42 In deze omstandigheden heeft de Fővárosi Törvényszék de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moeten artikel 41, lid 1, en artikel 47 van het [Handvest], de overwegingen 2, 25, 27 en 36 van [richtlijn 2007/66], artikel 1, leden 1 en 3, van [richtlijn 92/13] en, in samenhang daarmee, het in het Unierecht verankerde algemene beginsel van rechtszekerheid, alsook het vereiste dat inzake overheidsopdrachten snelle en doeltreffende beroepsprocedures tegen besluiten van aanbestedende diensten ter beschikking staan, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een wettelijke regeling van een lidstaat die aan de daarbij in het leven geroepen (toezichthoudende) autoriteit, met betrekking tot vóór de inwerkingtreding daarvan gegunde overheidsopdrachten, de algemene bevoegdheid verleent om, na het verstrijken van de termijnen die door de vroegere nationale regeling op straffe van verval van recht werden voorgeschreven om vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling gepleegde inbreuken op de regelgeving inzake overheidsopdrachten te onderzoeken, binnen de termijn die in de nieuwe regeling is vastgelegd een onderzoek in te stellen naar een inbreuk op de regelgeving inzake overheidsopdrachten, daarover ten gronde uitspraak te doen en naar aanleiding daarvan vast te stellen dat die inbreuk is gepleegd, een sanctie op te leggen krachtens de regelgeving inzake overheidsopdrachten, de overeenkomst onverbindend te verklaren en daaraan alle passende gevolgen te verbinden?

2) Zijn de in de eerste vraag genoemde wettelijke bepalingen en beginselen alleen van toepassing op de daadwerkelijke uitoefening van het – subjectieve – recht van belanghebbenden bij een openbare aanbesteding om beroep in te stellen, of ook op de bevoegdheid om een beroepsprocedure in te leiden en te voeren waarover een krachtens het nationale recht van een lidstaat in het leven geroepen (toezichthoudende) autoriteit beschikt, die ter bescherming van het algemeen belang inbreuken op de regelgeving inzake overheidsopdrachten ambtshalve kan opsporen en onderzoeken?

3) Volgt uit artikel 99, leden 1 en 2, van [richtlijn 2014/25] dat aan nationale (toezichthoudende) autoriteiten die krachtens het recht van een lidstaat ter bescherming van het algemeen belang bevoegd zijn om inbreuken op de regelgeving inzake overheidsopdrachten ambtshalve op te sporen en te onderzoeken, bij een nieuwe wettelijke regeling de algemene bevoegdheid kan worden verleend om – ter behartiging van de financiële belangen van de Unie op het gebied van openbare aanbestedingen – onderzoek in te stellen en een beroepsprocedure te starten in verband met inbreuken die zijn gepleegd vóór de inwerkingtreding van die nieuwe regeling, ofschoon de op grond van de vroegere regeling geldende vervaltermijnen al zijn verstreken?

4) Is het voor de beoordeling van de verenigbaarheid met het Unierecht van de in de eerste en de derde vraag omschreven onderzoeksbevoegdheid van de (toezichthoudende) autoriteiten – gelet op de in de eerste vraag genoemde bepalingen en beginselen – relevant om te weten wegens welke juridische, wettelijke, technische of organisatorische tekortkomingen of andere beletselen de inbreuk op de regelgeving inzake overheidsopdrachten ten tijde van het plegen ervan niet is onderzocht?

5) Moeten artikel 41, lid 1, en artikel 47 van het [Handvest], de overwegingen 2, 25, 27 en 36 van [richtlijn 2007/66], artikel 1, leden 1 en 3, van [richtlijn 92/13] en, in samenhang daarmee, het in het Unierecht verankerde algemene beginsel van rechtszekerheid, het vereiste dat inzake overheidsopdrachten snelle en doeltreffende beroepsprocedures tegen besluiten van aanbestedende diensten ter beschikking staan en het evenredigheidsbeginsel aldus worden uitgelegd dat ook als in het licht van die beginselen de in de eerste tot en met de vierde vraag omschreven bevoegdheden kunnen worden verleend aan (toezichthoudende) autoriteiten die krachtens het recht van de lidstaat ter bescherming van het algemeen belang bevoegd zijn om inbreuken op de regelgeving inzake overheidsopdrachten ambtshalve op te sporen en te onderzoeken, de nationale rechter de redelijkheid en de evenredigheid van de tijd die verstreken is tussen het plegen van de inbreuk, het verstrijken van de vervaltermijn zoals die vroeger gold en het instellen van de procedure om de

inbreuk te onderzoeken, bij zijn beoordeling kan betrekken en daaraan gevolgen kan verbinden wat betreft de ongeldigheid van het bestreden administratieve besluit of andere in het recht van de lidstaat vastgestelde rechtsgevolgen?"

Zaak C-497/18

43 Op 3 januari 2009 heeft Budapesti Közlekedési als aanbestedende dienst een aanbesteding gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* voor de overheidsopdracht „expertiseverlening met betrekking tot het beheer van het DBR-project tijdens de eerste fase van de bouw van metrolijn 4, deel 7: expert in risicobeheer", waarvan de geschatte waarde de door de Gemeenschap (EU) vastgestelde drempels overschreed en die EU-financiering ontving. De opdracht werd gegund aan het in het Verenigd Koninkrijk gevestigde Matrics Consult Ltd.

44 De aanbestedingsovereenkomst werd op 14 mei 2009 ondertekend. Op 16 november 2011 heeft Budapesti Közlekedési deze overeenkomst opgezegd met ingang van 31 december 2011.

45 Op 30 mei 2017 heeft de voorzitter van de aanbestedingsautoriteit zich tot het arbitragepanel gewend met het verzoek te constateren dat Budapesti Közlekedési en Matrics Consults inbreuken hadden gepleegd en hun boeten op te leggen. Volgens die voorzitter hadden de contractpartijen de overeenkomst weliswaar niet schriftelijk gewijzigd, maar waren zij, gezien hun handelswijzen bij de betaling van de facturen en de afgifte van de opleveringscertificaten, zodanig afgeweken van de uitkeringsvoorwaarden zoals die ten tijde van de inzending van de inschrijving waren gedefinieerd en die in deze overeenkomst werden opgenomen, dat deze wijzigingen moesten worden gezien als een wijziging van de opdracht. Volgens de voorzitter van de aanbestedingsautoriteit hadden zij dan ook § 303, lid 1, van de wet van 2003 inzake overheidsopdrachten geschonden. Hij gaf aan op 31 maart 2017 kennis te hebben genomen van de inbreuk, die vermoedelijk dateerde van 8 februari 2010.

46 Bij beslissing van 18 augustus 2017 heeft het arbitragepanel eerst geoordeeld dat de procedurele bepalingen van de wet van 2015 inzake overheidsopdrachten in casu van toepassing waren. Hoewel deze wet pas op 1 november 2015 in werking was getreden en in beginsel alleen betrekking had op overeenkomsten die daarna werden gesloten, gold zij volgens haar overgangsbepalingen in § 197, lid 1, immers ook voor het toezicht op wijzigingen van overeenkomsten die vóór haar inwerkingtreding waren gesloten.

47 Ten gronde heeft het arbitragepanel schending van § 303 van de wet van 2003 inzake overheidsopdrachten vastgesteld en Budapesti Közlekedési en Matrics Consults een boete opgelegd van respectievelijk 27 000 000 HUF (ongeveer 88 938 EUR) en 13 000 000 HUF (ongeveer 42 822 EUR).

48 Budapesti Közlekedési en Matrics Consults hebben tegen de beslissing van het arbitragepanel beroep ingesteld bij de Fővárosi Törvényszék.

49 De verwijzende rechter formuleert vergelijkbare overwegingen als in zaak C-496/18, weergegeven in de punten 35 tot en met 41 van het onderhavige arrest.

50 In die omstandigheden heeft de Fővárosi Törvényszék de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moeten artikel 41, lid 1, en artikel 47 van het [Handvest], de overwegingen 2, 25, 27 en 36 van [richtlijn 2007/66], artikel 1, leden 1 en 3, van [richtlijn 89/665] en, in samenhang daarmee, het in het Unierecht verankerde algemene beginsel van rechtszekerheid, alsook het vereiste dat inzake overheidsopdrachten snelle en doeltreffende beroepsprocedures tegen besluiten van aanbestedende diensten ter beschikking staan, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een wettelijke regeling van een lidstaat die aan de daarbij in het leven geroepen (toezichthoudende) autoriteit,

met betrekking tot vóór de inwerkingtreding daarvan gegunde overheidsopdrachten, de algemene bevoegdheid verleent om, na het verstrijken van de termijnen die door de vroegere nationale regeling op straffe van verval van recht werden voorgeschreven om vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling gepleegde inbreuken op de regelgeving inzake overheidsopdrachten te onderzoeken, binnen de termijn die in de nieuwe regeling is vastgelegd een onderzoek in te stellen naar een inbreuk op de regelgeving inzake overheidsopdrachten, daarover ten gronde uitspraak te doen en naar aanleiding daarvan vast te stellen dat die inbreuk is gepleegd, een sanctie op te leggen krachtens de regelgeving inzake overheidsopdrachten, de overeenkomst onverbindend te verklaren en daaraan alle passende gevolgen te verbinden?

2) Zijn de in de eerste vraag genoemde wettelijke bepalingen en beginselen alleen van toepassing op de daadwerkelijke uitoefening van het – subjectieve – recht van belanghebbenden bij een openbare aanbesteding om beroep in te stellen, of ook op de bevoegdheid om een beroepsprocedure in te leiden en te voeren waarover een krachtens het nationale recht van een lidstaat in het leven geroepen (toezichthoudende) autoriteit beschikt, die ter bescherming van het algemeen belang inbreuken op de regelgeving inzake overheidsopdrachten ambtshalve kan opsporen en onderzoeken?

3) Volgt uit artikel 83, leden 1 en 2, van [richtlijn 2014/24], dat aan nationale (toezichthoudende) autoriteiten die krachtens het recht van een lidstaat ter bescherming van het algemeen belang bevoegd zijn om inbreuken op de regelgeving inzake overheidsopdrachten ambtshalve op te sporen en te onderzoeken, bij een nieuwe wettelijke regeling de algemene bevoegdheid kan worden verleend om – ter behartiging van de financiële belangen van de Unie op het gebied van openbare aanbestedingen – onderzoek in te stellen en een beroepsprocedure te starten in verband met inbreuken die zijn gepleegd vóór de inwerkingtreding van die nieuwe regeling, ofschoon de op grond van de vroegere regeling geldende vervaltermijnen al zijn verstreken?

4) Is het voor de beoordeling van de verenigbaarheid met het Unierecht van de in de eerste en de derde vraag omschreven onderzoeksbevoegdheid van de (toezichthoudende) autoriteiten – gelet op de in de eerste vraag genoemde bepalingen en beginselen – relevant om te weten wegens welke juridische, wettelijke, technische of organisatorische tekortkomingen of andere beletselen de inbreuk op de regelgeving inzake overheidsopdrachten ten tijde van het plegen ervan niet is onderzocht?

5) Moeten artikel 41, lid 1, en artikel 47 van het [Handvest], de overwegingen 2, 25, 27 en 36 van [richtlijn 2007/66], artikel 1, leden 1 en 3, van [richtlijn 89/665] en, in samenhang daarmee, het in het Unierecht verankerde algemene beginsel van rechtszekerheid, het vereiste dat inzake overheidsopdrachten snelle en doeltreffende beroepsprocedures tegen besluiten van aanbestedende diensten ter beschikking staan en het evenredigheidsbeginsel aldus worden uitgelegd dat ook als in het licht van die beginselen de in de eerste tot en met de vierde vraag omschreven bevoegdheden kunnen worden verleend aan (toezichthoudende) autoriteiten die krachtens het recht van de lidstaat ter bescherming van het algemeen belang bevoegd zijn om inbreuken op de regelgeving inzake overheidsopdrachten ambtshalve op te sporen en te onderzoeken, de nationale rechter de redelijkheid en de evenredigheid van de tijd die verstreken is tussen het plegen van de inbreuk, het verstrijken van de vervaltermijn zoals die vroeger gold en het instellen van de procedure om de inbreuk te onderzoeken, bij zijn beoordeling kan betrekken en daaraan gevolgen kan verbinden wat betreft de ongeldigheid van het bestreden administratieve besluit of andere in het recht van de lidstaat vastgestelde rechtsgevolgen?”

51 Bij beslissing van de president van het Hof van 18 september 2018 zijn de zaken C-496/18 en C-497/18 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

Ontvankelijkheid van de verzoeken om een prejudiciële beslissing

52 Volgens de voorzitter van de aanbestedingsautoriteit en de Hongaarse regering zijn de verzoeken om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk omdat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, en meer bepaald § 303 van de wet van 2003 inzake overheidsopdrachten en § 197 van de wet van 2015 inzake overheidsopdrachten, buiten de werkingssfeer van het Unierecht valt.

53 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, waarvan het Hof de juistheid niet behoort te onderzoeken, worden vermoed relevant te zijn. Wanneer die vragen betrekking hebben op de uitlegging van het recht van de Unie, is het Hof immers in beginsel verplicht uitspraak te doen (zie in die zin arrest van 17 oktober 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 Het is derhalve uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie een geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, rekening houdend met de bijzonderheden van elke zaak, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt (arrest van 17 oktober 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55 Wanneer echter duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord op de gestelde vragen te geven, kan het Hof het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk verklaren (arrest van 17 oktober 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 In casu wenst de verwijzende rechter met zijn vragen van het Hof te vernemen of een aantal bepalingen van het Unierecht – het Handvest, de richtlijnen 89/665 en 92/13 betreffende de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten, de richtlijnen 2014/24 en 2014/25 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten, en bepaalde algemene Unierechtelijke beginselen, te weten het rechtszekerheids- en het evenredigheidbeginsel – zich ertegen verzetten dat volgens de Hongaarse wettelijke regeling aan een nationale toezichthoudende autoriteit de bevoegdheid kan worden verleend om onder een nieuwe wet ambtshalve een procedure in te leiden om wijzigingen van een aanbestedingsovereenkomst te controleren, en waarbij die autoriteit de contractpartijen sancties kan opleggen en de nationale rechter eventueel de nietigheid van die contractwijzigingen vaststelt.

57 Uit de verwijzingsbeslissingen blijkt dat de overeenkomsten waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wijzigingen werden aangebracht, op het tijdstip waarop zij zijn gesloten binnen de werkingssfeer van het Unierecht vielen, aangezien de betrokken overheidsopdrachten de in de relevante Unieregelgeving vastgestelde drempels overschreden.

58 Voorts lijkt de verwijzende rechter het op het eerste gezicht in het bijzonder noodzakelijk te vinden om te vernemen of de door hem genoemde richtlijnen of algemene beginselen van het Unierecht zich verzetten tegen een ambtshalve ingeleide procedure als die in het hoofdgeding.

59 Tot slot doet niets in het dossier waarover het Hof beschikt vermoeden dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van de hoofdgedingen, of dat het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord op de vragen te geven.

60 Bijgevolg zijn de verzoeken om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Opmerkingen vooraf

61 Volgens de verwijzende rechter hangt de beslissing in de hoofdgedingen af van de vraag of de in punt 56 van dit arrest genoemde richtlijnen en algemene Unierechtelijke beginselen zich verzetten tegen een nationale regeling waarbij een nationale toezichthoudende autoriteit ambtshalve een beroepsprocedure kan inleiden met betrekking tot wijzigingen in aanbestedingsovereenkomsten, zelfs wanneer die wijzigingen werden aangebracht onder een vorige regeling en de daarin voorgeschreven vervaltermijn is verstreken op het moment dat de procedure ambtshalve wordt ingeleid.

62 Ten eerste moet worden geconstateerd dat de door de verwijzende rechter genoemde bepalingen van het Handvest niet relevant zijn om hem opheldering te verschaffen over de hoofdgedingen.

63 Om te beginnen blijkt immers duidelijk uit de bewoordingen van artikel 41 van het Handvest dat dit artikel niet tot de lidstaten, maar uitsluitend tot de instellingen, de organen en de instanties van de Unie is gericht (zie in die zin arresten van 21 december 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punt 28, en 9 maart 2017, Doux, C-141/15, EU:C:2017:188, punt 60).

64 Verder zij eraan herinnerd dat wanneer de lidstaten de procesregels vaststellen van de beroepsprocedures die ertoe strekken de rechten te beschermen die het Unierecht aan de door besluiten van aanbestedende diensten gelaedeerde gegadigden en inschrijvers verleent, zij moeten waarborgen dat niet wordt geraakt aan de rechten die het Unierecht aan particulieren verstrekt, in het bijzonder het in artikel 47 van het Handvest vastgelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op toegang tot een onpartijdig gerecht (zie in die zin arrest van 15 september 2016, Star Storage e.a., C-439/14 en C-488/14, EU:C:2016:688, punten 43 tot en met 45, en beschikking van 14 februari 2019, Cooperativa Animazione Valdocco, C-54/18, EU:C:2019:118, punt 30).

65 Uit de stukken waarover het Hof beschikt blijkt geenszins dat de ambtshalve ingeleide beroepsprocedure voor inbreuken op de regelgeving inzake overheidsopdrachten afdoet aan het recht op een doeltreffende voorziening in rechte of aan het recht op toegang tot een onpartijdig gerecht.

66 Ten tweede overlappen de verschillende prejudiciële vragen op een aantal vlakken en moeten ze dus anders worden ingedeeld en geformuleerd om de verwijzende rechter zo precies mogelijk te kunnen antwoorden.

67 Derhalve moet worden aangenomen dat de verwijzende rechter in wezen, ten eerste, met zijn tweede vragen wenst te vernemen of de overwegingen 25 en 27 van richtlijn 2007/66, artikel 1, leden 1 en 3, van richtlijn 89/665, artikel 1, leden 1 en 3, van richtlijn 92/13, artikel 83, leden 1 en 2, van richtlijn 2014/24 en artikel 99, leden 1 en 2, van richtlijn 2014/25 de lidstaten verplichten dan wel verbieden om een regeling vast te stellen waarbij een toezichthoudende autoriteit, ter behartiging van de financiële belangen van de Unie, ambtshalve een beroepsprocedure kan inleiden om inbreuken op de regelgeving inzake overheidsopdrachten te controleren; ten tweede, met zijn eerste, derde en vierde vragen wenst te vernemen of het algemeen beginsel van rechtszekerheid eraan in de weg staat dat een nieuwe nationale regeling bepaalt dat een dergelijke beroepsprocedure die een toezichthoudende autoriteit ambtshalve ter bescherming van de financiële belangen van de Unie inleidt om de wettigheid van wijzigingen op aanbestedingsovereenkomsten te controleren, mag worden ingesteld binnen de in deze regeling vastgestelde vervaltermijn, zelfs wanneer de vervaltermijn die is vastgesteld in de vorige, ten tijde van de wijzigingen geldende regeling reeds is verstreken; ten derde, met zijn vijfde vragen wenst te vernemen of, indien ontkennend zou worden geantwoord op de eerste, de derde en de vierde vragen, het evenredigheidsbeginsel zich ertegen verzet dat een nationale rechter de redelijkheid en evenredigheid kan beoordelen van de tijd die is verstreken tussen het plegen van de

inbreuk, het verstrijken van de oude vervaltermijn en het inleiden van de onderzoeksprocedure voor de inbreuk, en daaraan gevolgen kan verbinden voor de geldigheid van het bestreden administratieve besluit of elk ander rechtsgevolg waarin het recht van de lidstaat voorziet.

Tweede vragen

68 Met zijn tweede vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de overwegingen 25 en 27 van richtlijn 2007/66, artikel 1, leden 1 en 3, van richtlijn 89/665, artikel 1, leden 1 en 3, van richtlijn 92/13, artikel 83, leden 1 en 2, van richtlijn 2014/24 en artikel 99, leden 1 en 2, van richtlijn 2014/25 de lidstaten verplichten dan wel verbieden om een regeling vast te stellen waarbij een toezichthoudende autoriteit, ter behartiging van de financiële belangen van de Unie, ambtshalve een beroepsprocedure kan inleiden om inbreuken op de regelgeving inzake overheidsopdrachten te controleren.

69 Ten eerste, ook al voert de Hongaarse regering aan dat de overwegingen van een Uniehandeling geen verplichtend karakter hebben, moet in herinnering worden gebracht dat het dispositief van een handeling onafscheidelijk verbonden is met de motivering ervan, zodat het indien nodig moet worden uitgelegd met inachtneming van de overwegingen die tot de vaststelling ervan hebben geleid (arresten van 27 juni 2000, Commissie/Portugal, C-404/97, EU:C:2000:345, punt 41, en 4 december 2019, Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena, C-432/18, EU:C:2019:1045, punt 29).

70 Richtlijn 2007/66 dient dan ook te worden uitgelegd in het licht van de overwegingen 25 en 27 ervan.

71 Ten tweede moet worden onderstreept dat het stellig juist is dat de richtlijnen 89/665 en 92/13 – en met name de artikelen 1, lid 3 – louter bepalen dat de lidstaten er zorg voor dragen dat beroepsprocedures op zijn minst toegankelijk zijn voor een ieder die belang heeft of heeft gehad bij de gunning van een bepaalde opdracht en die door een beweerde inbreuk is of dreigt te worden geschaad (zie in die zin arrest van 21 oktober 2010, Symvoulio Apochetefseon Lefkosias, C-570/08, EU:C:2010:621, punt 37).

72 Deze bepalingen strekken er namelijk toe de ondernemers tegen willekeur van de aanbestedende dienst te beschermen en beogen aldus te garanderen dat in alle lidstaten doeltreffende voorzieningen in rechte beschikbaar zijn, teneinde een daadwerkelijke naleving van de voorschriften van de Unie inzake overheidsopdrachten te waarborgen, in het bijzonder in een stadium waarin schendingen nog ongedaan kunnen worden gemaakt (zie in die zin arrest van 15 september 2016, Star Storage e.a., C-439/14 et C-488/14, EU:C:2016:688, punt 41).

73 Ook al verlangen de richtlijnen 89/665 en 92/13 dat er beroepsmogelijkheden ter beschikking staan van ondernemingen die belang hebben of hebben gehad bij de gunning van een bepaalde opdracht en die door een beweerde inbreuk worden of dreigen te worden geschaad, betekent dit als zodanig evenwel niet dat artikel 1, lid 3, van richtlijn 89/665 en artikel 1, lid 3, van richtlijn 92/13, zoals de advocaat-generaal in punt 63 van zijn conclusie heeft opgemerkt, tot een volledige harmonisatie strekken en zich dus tot alle mogelijke beroepsprocedures op het gebied van overheidsopdrachten zouden uitstrekken.

74 Deze bepalingen moeten dan ook in die zin worden uitgelegd dat ze de lidstaten verplichten noch verbieden om voor nationale toezichthoudende autoriteiten te voorzien in beroepsmogelijkheden waarbij die autoriteiten, teneinde de bescherming van de financiële belangen van de Unie te verzekeren, inbreuken op de aanbestedingsregels kunnen laten vaststellen.

75 Noch de overwegingen 25 en 27 noch de artikelen 1 en 2 van richtlijn 2007/66, waarbij in richtlijn 89/665 respectievelijk richtlijn 92/13 een artikel 2 quinquies is ingevoegd, staan aan die uitlegging in de weg.

76 In zoverre artikel 2 quinquies van richtlijn 89/665 en artikel 2 quinquies van richtlijn 92/13 in wezen bepalen dat de lidstaten ervoor zorgen dat een overeenkomst onverbindend wordt verklaard door een instantie die onafhankelijk is van de aanbestedende dienst, versterken zij immers enkel de werking van de beroepsmogelijkheden die de lidstaten volgens deze richtlijnen moeten invoeren, te weten beroepsprocedures voor ondernemingen die belang hebben of hebben gehad bij de gunning van een bepaalde opdracht en die door een beweerde inbreuk worden of dreigen te worden geschaad.

77 Ten derde moet worden geoordeeld dat artikel 83 van richtlijn 2014/24 en artikel 99 van richtlijn 2014/25, die in soortgelijke bewoordingen zijn opgesteld, niet aldus kunnen worden uitgelegd dat zij de lidstaten verplichten of verbieden om te voorzien in een regeling als in het hoofdgeding volgens welke ambtshalve beroep in het algemeen belang kan worden ingesteld.

78 In dit verband moet worden geconstateerd dat artikel 83 van richtlijn 2014/24 en artikel 99 van richtlijn 2014/25, die worden toegelicht in de overwegingen 121 en 122 van eerstgenoemde richtlijn respectievelijk de overwegingen 127 en 128 van de tweede, deel uitmaken van titel IV, „Bestuur", van deze richtlijnen.

79 Aldus geven overweging 121 van richtlijn 2014/24 en overweging 127 van richtlijn 2014/25 louter aan dat die bepalingen bedoeld zijn om een goed beeld te krijgen van de mogelijke structurele problemen en van de algemene patronen in het nationale beleid inzake overheidsopdrachten, om die problemen doelgerichter te kunnen ondervangen.

80 Overweging 122 van richtlijn 2014/24 en overweging 128 van richtlijn 2014/25 preciseren dat de beroepsprocedures waarin richtlijn 89/665 respectievelijk richtlijn 92/13 voorzien onverlet worden gelaten door de richtlijnen 2014/24 en 2014/25, en dat burgers, belanghebbenden en andere personen of instanties die geen toegang hebben tot die beroepsprocedures, als belastingbetaler een rechtmatig belang hebben bij deugdelijke aanbestedingsprocedures en derhalve de mogelijkheid moeten hebben om, anders dan via de beroepsprocedures op grond van de richtlijnen 89/665 en 92/13 en zonder dat zij zelf in rechte hoeven te kunnen optreden, mogelijke schendingen van de richtlijnen 2014/24 en 2014/25 te melden aan een bevoegde autoriteit of organisatie.

81 In deze context bepalen artikel 83 van richtlijn 2014/24 en artikel 99 van richtlijn 2014/25 telkens in lid 1 dat de lidstaten er met het oog op een correcte en efficiënte uitvoering van deze richtlijnen op toezien dat ten minste de in deze artikelen genoemde taken worden verricht door één of meer autoriteiten, instanties of structuren, en in hun lid 2 dat de lidstaten er zorg voor dragen dat toezicht wordt gehouden op de toepassing van de aanbestedingsregels.

82 Op die manier bevatten deze bepalingen minimumvereisten voor de lidstaten, waarbij hun de verplichting wordt opgelegd systemen in te voeren om de toepassing van de aanbestedingsregels te kunnen controleren.

83 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat deze bepalingen de lidstaten niet verbieden om te voorzien in ambtshalve ingeleide beroepsprocedures waarmee nationale toezichthoudende autoriteiten inbreuken op de aanbestedingsregels kunnen laten vaststellen teneinde de bescherming van de financiële Uniebelangen op het gebied van overheidsopdrachten te verzekeren. Integendeel, zoals de advocaat-generaal in de punten 72 en 73 van zijn conclusie heeft benadrukt, vertegenwoordigt een procedure van die aard een van de mogelijke uitdrukkingsvormen van de nieuwe rol die artikel 83 van richtlijn 2014/24 en artikel 99 van richtlijn 2014/25 aan de nationale toezichthoudende autoriteiten toekennen.

84 Uit het voorgaande volgt dat de verschillende in de punten 69 tot en met 83 van dit arrest onderzochte bepalingen en overwegingen de lidstaten verplichten noch verbieden om een toezichthoudende autoriteit toe te staan om, ter bescherming van de financiële belangen van de Unie op het gebied van overheidsopdrachten, ambtshalve een beroepsprocedure in te leiden om inbreuken op de regelgeving inzake overheidsopdrachten te controleren.

85 Geconstateerd zij evenwel dat, wanneer een dergelijke ambtshalve beroepsprocedure wordt ingevoerd, deze binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt voor zover de overheidsopdrachten waarop dat beroep betrekking heeft binnen de materiële werkingssfeer van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen.

86 Een dergelijke ambtshalve ingeleide beroepsprocedure moet dan ook in overeenstemming zijn met het Unierecht, inclusief de algemene beginselen van dit recht, waaronder het algemeen beginsel van rechtszekerheid.

87 Bijgevolg dient op de tweede vragen te worden geantwoord dat de overwegingen 25 en 27 van richtlijn 2007/66, artikel 1, leden 1 en 3, van richtlijn 89/665, artikel 1, leden 1 en 3, van richtlijn 92/13, artikel 83, leden 1 en 2, van richtlijn 2014/24 en artikel 99, leden 1 en 2, van richtlijn 2014/25 aldus moeten worden uitgelegd dat zij de lidstaten verplichten noch verbieden een regeling vast te stellen waarbij een toezichthoudende autoriteit, ter bescherming van de financiële belangen van de Unie, ambtshalve een beroepsprocedure kan inleiden om inbreuken op de regelgeving inzake overheidsopdrachten te controleren. Ingeval in een dergelijke procedure wordt voorzien, valt deze evenwel binnen de werkingssfeer van het Unierecht voor zover de overheidsopdrachten waarop dat beroep betrekking heeft binnen de materiële werkingssfeer van de aanbestedingsrichtlijnen vallen, en moet die procedure dus in overeenstemming zijn met het Unierecht, inclusief de algemene beginselen ervan, waaronder het algemeen beginsel van rechtszekerheid.

Eerste, derde en vierde vragen

88 Met zijn eerste, derde en vierde prejudiciële vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het algemeen beginsel van rechtszekerheid eraan in de weg staat dat een nieuwe nationale regeling bepaalt dat een beroepsprocedure die een toezichthoudende autoriteit ambtshalve ter bescherming van de financiële belangen van de Unie inleidt om de wettigheid van wijzigingen op aanbestedingsovereenkomsten te controleren, mag worden ingesteld binnen de in deze regeling vastgestelde vervaltermijn, zelfs wanneer de vervaltermijn die is vastgesteld in de vorige, ten tijde van de wijzigingen geldende regeling reeds is verstreken.

89 Vooraf moet in herinnering worden gebracht dat het Unierecht alleen wezenlijke wijzigingen van een overheidsopdracht verbiedt, waarmee wordt gedoeld op wijzigingen van de voorwaarden van een overeenkomst inzake een overheidsopdracht tijdens de geldigheidsduur ervan die een nieuwe plaatsing van een opdracht in de zin van richtlijn 2014/24 vormen omdat zij kenmerken vertonen die wezenlijk verschillen van die van de oorspronkelijke overeenkomst en bijgevolg doen blijken van de wil van partijen om opnieuw te onderhandelen over de wezenlijke voorwaarden van deze overeenkomst (zie in die zin arresten van 19 juni 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, punt 34, en 29 april 2010, Commissie/Duitsland, C-160/08, EU:C:2010:230, punt 99).

90 Er zij op gewezen dat het rechtszekerheidsbeginsel krachtens het Unierecht in acht moet worden genomen door iedere nationale instantie, doch slechts voor zover deze met de toepassing van het Unierecht belast is (arresten van 17 juli 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punt 65, en 21 maart 2019, Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, punt 34).

91 Uit punt 85 van het onderhavige arrest blijkt dat wanneer een nationale toezichthoudende autoriteit ambtshalve een beroepsprocedure inleidt voor wijzigingen van een lopende aanbestedingsovereenkomst die onder de Unieregelgeving inzake overheidsopdrachten valt, ook dat beroep onder het Unierecht valt.

92 Onderzocht moet dus worden of een dergelijk beroep, dat ambtshalve wordt ingeleid om de medecontractanten die hun overeenkomst onwettig hebben gewijzigd een sanctie te laten opleggen, of zelfs om de overeenkomst om die reden onverbindend te laten verklaren, in overeenstemming is met het rechtszekerheidsbeginsel wanneer de nieuwe nationale regeling bepaalt dat de vervaltermijnen met betrekking tot de wijzigingen kunnen worden heropend, ook al werden deze wijzigingen aangebracht onder een vorige regeling en is de in die regeling vastgestelde vervaltermijn reeds verstreken op het moment dat de procedure ambtshalve wordt ingeleid.

93 In dit verband vereist het rechtszekerheidsbeginsel met name dat de gevolgen van rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, in het bijzonder wanneer die regels nadelige gevolgen kunnen hebben voor particulieren en ondernemingen (arresten van 17 juli 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punt 69, en 17 december 2015, X-Steuerberatungsgesellschaft, C-342/14, EU:C:2015:827, punt 59).

94 Ook moet in herinnering worden gebracht dat, daar waar het rechtszekerheidsbeginsel zich ertegen verzet dat een regeling met terugwerkende kracht wordt toegepast, namelijk op een situatie die vóór de inwerkingtreding van die regeling bestond, ongeacht of de gevolgen hiervan voor de betrokkene gunstig of ongunstig zijn, ditzelfde beginsel verlangt dat elke feitelijke situatie in de regel, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald, wordt beoordeeld volgens de op het desbetreffende tijdstip geldende rechtsregels. De nieuwe regeling geldt dus enkel voor de toekomst en is, tenzij anders is bepaald, ook van toepassing op de toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude wet zijn ontstaan (zie in die zin arresten van 3 september 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, punt 37, en 26 mei 2016, Județul Neamț en Județul Bacău, C-260/14 en C-261/14, EU:C:2016:360, punt 55).

95 Wat bovendien in het bijzonder vervaltermijnen betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat deze, om hun functie van waarborg van de rechtszekerheid te vervullen, op voorhand moeten zijn vastgesteld (zie in die zin arresten van 15 juli 1970, ACF Chemiefarma/Commissie, 41/69, EU:C:1970:71, punt 19, en 5 mei 2011, Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, C-201/10 en C-202/10, EU:C:2011:282, punt 52) en voldoende voorzienbaar moeten zijn (zie in die zin arresten van 5 mei 2011, Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, C-201/10 en C-202/10, EU:C:2011:282, punt 34, en 17 september 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punt 58).

96 In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat, gezien de data waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde aanbestedingsovereenkomsten zijn gewijzigd, § 327, lid 2, onder a), van de wet van 2003 inzake overheidsopdrachten van toepassing was. De termijn waarover de voorzitter van de raad voor overheidsopdrachten volgens deze bepaling beschikte om voor die wijzigingen ambtshalve een procedure bij het arbitragepanel in te leiden, was al enkele jaren verstreken toen de wet van 2015 inzake overheidsopdrachten in werking trad, waarbij het evenwel aan de verwijzende rechter staat om dit te verifiëren.

97 Voor zover § 197, lid 1, van de wet van 2015 inzake overheidsopdrachten toestaat dat ambtshalve procedures worden ingeleid met betrekking tot wijzigingen van aanbestedingsovereenkomsten waarvoor de termijnen volgens de relevante op die wijzigingen toepasselijke bepalingen van de wet van 2003 inzake overheidsopdrachten reeds waren verstreken, doelt die bepaling niet op actuele juridische situaties, maar heeft zij een retroactief karakter.

98 Zoals Budapesti Közlekedési en de Commissie benadrukken, wordt de autoriteit die bevoegd is om die procedure in te leiden, door die regeling gemachtigd om de vervaltermijnen te heropenen, terwijl deze volgens de vorige regeling al waren verstreken.

99 Het is juist dat het Unierecht bij wijze van uitzondering toestaat dat een handeling terugwerkende kracht kan hebben, indien het te bereiken doel dit noodzakelijk maakt en het gewettigd vertrouwen van de belanghebbenden naar behoren in acht wordt genomen (zie in die zin arrest van 15 juli 2004, Gerekens en Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, punt 24).

100 Het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen staat er evenwel aan in de weg dat een gewijzigde nationale regeling een nationale toezichthoudende autoriteit de bevoegdheid verleent om een beroepsprocedure in te leiden hoewel de vervaltermijn die was vastgesteld in de vorige, ten tijde van die wijzigingen geldende regeling is verstreken.

101 Tot slot komen de in de punten 90 tot en met 100 van dit arrest geformuleerde overwegingen niet op losse schroeven te staan door het feit dat de wet van 2015 inzake overheidsopdrachten ertoe strekt de bescherming van de financiële belangen van de Unie op het gebied van overheidsopdrachten te waarborgen en de juridische, technische of organisatorische tekortkomingen te verhelpen die uit de toepassing van de vorige regeling zouden zijn voortgevloeid.

102 Bijgevolg dient op de eerste, de derde en de vierde vragen te worden geantwoord dat het algemeen beginsel van rechtszekerheid zich ertegen verzet dat een nieuwe nationale regeling bepaalt dat een beroepsprocedure die een toezichthoudende autoriteit ambtshalve ter bescherming van de financiële belangen van de Unie inleidt om de wettigheid van wijzigingen op aanbestedingsovereenkomsten te controleren, mag worden ingesteld binnen de in deze regeling vastgestelde vervaltermijn, zelfs wanneer de vervaltermijn die is vastgesteld in de vorige, ten tijde van de wijzigingen geldende regeling reeds is verstreken.

Vijfde vragen

103 Met zijn vijfde vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, indien ontkennend wordt geantwoord op de eerste, de derde en de vierde vragen, het evenredigheidsbeginsel zich ertegen verzet dat een nationale rechter de redelijkheid en evenredigheid kan beoordelen van de tijd die is verstreken tussen het plegen van de inbreuk, het verstrijken van de oude vervaltermijn en het inleiden van de onderzoeksprocedure voor de inbreuk, en daaraan gevolgen kan verbinden voor de geldigheid van het bestreden administratieve besluit of elk ander rechtsgevolg waarin het recht van de lidstaat voorziet.

104 Gezien het antwoord op de eerste, de derde en de vierde vragen hoeven de vijfde vragen niet te worden beantwoord.

Kosten

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

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) **De overwegingen 25 en 27 van richtlijn 2007/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 tot wijziging van de richtlijnen 89/665/EEG en 92/13/EEG van de Raad met betrekking tot de verhoging van de doeltreffendheid van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten, artikel 1, leden 1 en 3, van richtlijn 89/665/EEG van de Raad van 21 december 1989 houdende de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken,**

zoals gewijzigd bij richtlijn 2007/66, artikel 1, leden 1 en 3, van richtlijn 92/13/EEG van de Raad van 25 februari 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de communautaire voorschriften inzake de procedures voor het plaatsen van opdrachten door diensten die werkzaam zijn in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie, zoals gewijzigd bij richtlijn 2007/66, artikel 83, leden 1 en 2, van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG, en artikel 99, leden 1 en 2, van richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van richtlijn 2004/17/EG, moeten aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten verplichten noch verbieden een regeling vast te stellen waarbij een toezichthoudende autoriteit, ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie, ambtshalve een beroepsprocedure kan inleiden om inbreuken op de regelgeving inzake overheidsopdrachten te controleren. Ingeval in een dergelijke procedure wordt voorzien, valt die evenwel binnen de werkingssfeer van het Unierecht voor zover de overheidsopdrachten waarop dat beroep betrekking heeft binnen de materiële werkingssfeer van de aanbestedingsrichtlijnen vallen, en moet die procedure dus in overeenstemming zijn met het Unierecht, inclusief de algemene beginselen ervan, waaronder het algemeen beginsel van rechtszekerheid.

2) **Het algemeen beginsel van rechtszekerheid verzet zich ertegen dat een nieuwe nationale regeling bepaalt dat een beroepsprocedure die een toezichthoudende autoriteit ambtshalve ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie inleidt om de wettigheid van wijzigingen op aanbestedingsovereenkomsten te controleren, mag worden ingesteld binnen de in deze regeling vastgestelde vervaltermijn, zelfs wanneer de vervaltermijn die is vastgesteld in de vorige, ten tijde van de wijzigingen geldende regeling reeds is verstreken.**

ondertekeningen