Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 26 mars 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Offentlig upphandling – Prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten – Direktiv 89/665/EEG – Upphandlingsförfaranden tillämpade av företag och verk inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna – Direktiv 92/13/EEG – Offentlig upphandling – Direktiven 2014/24/EU och 2014/25/EU – Kontroll av tillämpningen av bestämmelser om offentlig upphandling – Nationell lagstiftning som låter vissa organ på eget initiativ inleda ett förfarande ifall ett kontrakt ändras rättsstridigt under pågående fullgörande – Preskription av rätten att inleda ett förfarande på eget initiativ – Rättssäkerhets- och proportionalitetsprinciperna”

I de förenade målen C-496/18 och C-497/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapest, Ungern) genom beslut av den 7 juni 2018, som inkom till domstolen den 30 juli 2018, i målen

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

Sixense Soldata (C-496/18),

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

mot

Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság,

ytterligare deltagare i rättegången:

Közbeszerzési Hatóság Elnöke,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Vilaras (referent) samt domarna S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe och N. Piçarra,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 september 2019,

* Rättegångsspråk: ungerska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Budapesti Közlekedési Zrt., genom T.J. Misefay, ügyvéd,

– Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság, genom É. Horváth, i egenskap av ombud,

– Közbeszerzési Hatóság Elnöke, genom T.A. Cseh, i egenskap av ombud,

– Ungerns regering, genom M.Z. Feher, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom L. Haasbeek, P. Ondrůšek och A. Sipos, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 21 november 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande rör tolkningen av artikel 1.1–1.3 i rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten (EGT L 395, 1989, s. 33; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 48), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 (EUT L 335, 2007, s. 31) (nedan kallat direktiv 89/665), av artikel 1.1–1.3 i rådets direktiv 92/13/EEG av den 25 februari 1992 om samordning av lagar och andra författningar om gemenskapsregler om upphandlingsförfaranden tillämpade av företag och verk inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna (EGT L 76, 1992, s. 14; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 127), i dess lydelse enligt direktiv 2007/66 (nedan kallat direktiv 92/13), av artikel 83.1 och 83.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 2014, s. 65), av artikel 99.1 och 99.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 2014, s. 243), av artiklarna 41 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och av rättssäkerhets- och proportionalitetsprinciperna.

2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan HUNGEOD Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. (nedan kallat Hungeod), Sixense Soldata (nedan kallat Sixense) och Budapesti Közlekedési Zrt. (mål C-496/18) respektive Budapesti Közlekedési (mål C-497/18) och å andra sidan Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (överklagandenämnden för offentlig upphandling vid myndigheten för offentlig upphandling, Ungern, nedan kallad överklagandenämnden) angående ändring, under pågående fullgörande, av kontrakt som ingåtts efter förfaranden för offentlig upphandling.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 89/665

3 Artikel 1 i direktiv 89/665 stadgar följande:

”1. …

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en upphandlande myndighets beslut om kontrakt som omfattas av [Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, 2004, s. 114) kan prövas effektivt och i synnerhet så skyndsamt som möjligt enligt villkoren i artiklarna 2–2f i det här direktivet, när det görs gällande att sådana beslut innebär en överträdelse av unionsrätten om offentlig upphandling eller nationella bestämmelser som införlivar denna rätt.

…

3. Medlemsstaterna ska se till att prövningsförfarandena ska vara tillgängliga på de villkor som medlemsstaterna själva anger, åtminstone för var och en som har eller har haft intresse av att få ingå ett visst avtal och som har lidit skada eller riskerar att lida skada till följd av en påstådd överträdelse.”

4 Artikel 2d i direktiv 89/665, med rubriken ”Ogiltighet”, infördes genom direktiv 2007/66 och har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska se till att ett prövningsorgan som är oberoende av den upphandlande myndigheten förklarar ett avtal ogiltigt eller att ogiltigheten beror på ett beslut från ett sådant prövningsorgan,

a) om den upphandlande myndigheten har tilldelat ett kontrakt utan föregående offentliggörande av ett meddelande om offentlig upphandling i *Europeiska unionens officiella tidning* utan att detta är tillåtet i enlighet med direktiv 2004/18/EG,

…

2. Följderna av att ett avtal anses vara ogiltigt ska bestämmas i nationell lagstiftning.”

Direktiv 92/13

5 Artikel 1 i direktiv 92/13 föreskriver följande:

”1. …

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en upphandlande enhets beslut om kontrakt som omfattas av [[Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (EUT L 134, 2004, s. 1) kan prövas effektivt och i synnerhet så skyndsamt som möjligt enligt villkoren i artiklarna 2–2f i det här direktivet, när det görs gällande att sådana beslut innebär en överträdelse av unionsrätten om upphandling eller nationella bestämmelser som införlivar denna rätt.…

…

3. Medlemsstaterna ska se till att prövningsförfarandena ska vara tillgängliga på de villkor som medlemsstaterna själva anger, åtminstone för var och en som har eller har haft intresse av att få ingå ett visst avtal och som har lidit skada eller riskerar att lida skada till följd av en påstådd överträdelse.”

6 Artikel 2d i direktiv 92/13, med rubriken ”Ogiltighet”, infördes i direktivet genom direktiv 2007/66 och har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska se till att ett prövningsorgan som är oberoende av den upphandlande myndigheten förklarar ett avtal ogiltigt eller att ogiltigheten beror på ett beslut från ett sådant prövningsorgan,

a) om den upphandlande myndigheten har tilldelat ett kontrakt utan föregående offentliggörande av ett meddelande om offentlig upphandling i *Europeiska unionens officiella tidning* utan att detta är tillåtet enligt direktiv 2004/17/EG,

…

2. Följderna av att ett avtal anses vara ogiltigt ska bestämmas i nationell lagstiftning.”

Direktiv 2007/66

7 I skälen 2, 25, 27 och 36 i direktiv 2007/66 anges följande:

”2) Direktiven [89/665] och [92/13] är därför endast tillämpliga på de avtal som omfattas av tillämpningsområdet för direktiven [2004/18] och [2004/17] enligt Europeiska gemenskapernas domstols tolkning oavsett det anbudsförfarande eller meddelande om konkurrensutsatt upphandling som använts, däribland projekttävlingar, kvalificeringssystem och dynamiska inköpssystem. Enligt EG-domstolens rättspraxis bör medlemsstaterna se till att det finns möjligheter till effektiv och skyndsam rättslig prövning av de upphandlande myndigheternas och de upphandlande enheternas beslut om ett särskilt kontrakt kan hänföras till den personkrets som direktiven [2004/18] och [2004/17] är tillämpliga på eller till deras materiella tillämpningsområde.

…

25) Dessutom kräver rättssäkerheten på längre sikt beträffande de beslut som fattas av de upphandlande myndigheterna och de upphandlande enheterna att det fastställs en rimlig minsta preskriptionstid för prövning av beslutet i syfte att fastställa att avtalet är ogiltigt.

…

27) Eftersom detta direktiv förstärker nationella prövningsförfaranden, särskilt i samband med otillåten direkttilldelning, bör de ekonomiska aktörerna uppmuntras att utnyttja dessa nya mekanismer. Med hänsyn till rättssäkerheten begränsas möjligheten att förklara att ett avtal är ogiltigt till en viss period. Dessa gränsers verkan bör respekteras.

…

36) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i [stadgan]. Detta direktiv syftar särskilt till att fullt ut säkerställa rätten till effektiva rättsmedel och opartiska domstolar i enlighet med artikel 47 första och andra styckena i stadgan.”

Direktiv 2014/24

8 I skälen 121 och 122 i direktiv 2014/24 anges följande:

”121) Utvärderingar har visat att det ännu finns ett avsevärt utrymme för förbättringar i tillämpningen av unionens regler för offentlig upphandling. För att uppnå en mer effektiv och konsekvent tillämpning av reglerna är det viktigt att få en bra översikt över eventuella strukturella problem och allmänna mönster inom nationell upphandlingspolicy så att eventuella problem ska kunna angripas på ett mer målinriktat sätt….

122) Enligt direktiv [89/665] ska vissa prövningsförfaranden vara tillgängliga, åtminstone för var och en som har eller har haft intresse av att få ingå ett visst avtal och som har lidit skada eller riskerar att lida skada till följd av en påstådd överträdelse av unionsrätten på området offentlig upphandling eller nationella bestämmelser som införlivar denna rätt. Dessa prövningsförfaranden bör inte påverkas av det här direktivet. Medborgare, berörda parter, vare sig de är organiserade eller inte, och andra personer eller organ som inte har tillgång till prövningsförfaranden enligt direktiv [89/665] har emellertid som skattebetalare ett legitimt intresse av att det finns sunda upphandlingsförfaranden. De bör därför ges möjlighet att på annat sätt än genom prövningssystemet enligt direktiv [89/665] och utan att det innebär att de nödvändigtvis ges talerätt i domstolar och tribunaler, påtala eventuella överträdelser av det här direktivet till behörig myndighet eller struktur. …”

9 Artikel 83.1 och 83.2 i direktiv 2014/24 har följande lydelse:

”1. För att effektivt säkerställa ett korrekt och ändamålsenligt genomförande ska medlemsstaterna se till att åtminstone de uppgifter som anges i denna artikel utförs av en eller flera myndigheter eller strukturer eller av ett eller flera organ. De ska för kommissionen uppge vilka myndigheter, strukturer eller organ som är behöriga för dessa uppgifter.

2. Medlemsstaterna ska se till att tillämpningen av reglerna om offentlig upphandling övervakas.

…”

Direktiv 2014/25

10 Skälen 127 och 128 i direktiv 2014/25 är i huvudsak identiska med skälen 121 och 122 i direktiv 2014/24.

11 Artikel 99.1 och 99.2 i direktiv 2014/25 föreskriver följande:

”1. För att effektivt säkerställa ett korrekt och ändamålsenligt genomförande ska medlemsstaterna se till att åtminstone de uppgifter som anges i denna artikel utförs av en eller flera myndigheter eller strukturer eller av ett eller flera organ. De ska för kommissionen uppge vilka myndigheter eller strukturer som är behöriga för dessa uppgifter.

2. Medlemsstaterna ska se till att tillämpningen av reglerna om offentlig upphandling övervakas.

…”

Ungersk rätt

2003 års lag om offentlig upphandling

12 I 303 § punkt 1 közbeszerzésekről szóló 2003 évi CXXIX. törvény (lag CXXIX av år 2003 om offentlig upphandling, nedan kallad 2003 års lag om offentlig upphandling), föreskrivs följande:

”Parterna får ändra den del av kontraktet som definierats i anbudsinfordran, villkoren i anbudshandlingarna och/eller innehållet i anbudet, endast om kontraktet strider mot parts materiella och lagenliga intresse på grund av omständigheter som inte kunde förutses vid kontraktets ingående.”

13 Artikel 306/A punkt 2 i samma lag har följande lydelse:

”Kontrakt som omfattas av denna lag är ogiltiga om

a) upphandlingsförfarandet ansågs olagligt vid tidpunkten för det berörda kontraktets ingående.

…”

14 I 307 § i lagen föreskrivs följande:

”1) Den upphandlande enheten är skyldig att, i enlighet med den förlaga som föreskrivs i en särskild rättsregel, sammanställa en underrättelse om ändringen av kontraktet och fullgörandet av kontraktet och offentliggöra detta genom ett meddelande som ska publiceras i *Közbeszerzési Értesítő* (Tidningen om offentlig upphandling). Detta meddelande ska överlämnas senast 15 arbetsdagar efter det att avtalet ändrats eller båda parter har fullgjort avtalet. Om ett kontrakt har ingåtts för en löptid på mer än ett år eller för en obestämd tid, ska en underrättelse om delvist fullgörande av avtalet upprättas varje år från och med den dag då avtalet ingås. Inom ramen för skyldigheten att lämna information om kontraktets fullgörande – om fullgörandet sker vid en annan tidpunkt eller vid andra datum än beräknat – ska det särskilt anges datum för fullgörande av det kontrakt som den upphandlande enheten erkänt samt datum för fullgörande av motprestationen. I meddelandet ska den part som har ingått kontraktet i egenskap av anbudsgivare uppge om den godtar uppgifterna i kontraktet.

…

3) Ordföranden för rådet för offentlig upphandling ska på eget initiativ inleda ett förfarande vid [överklagandenämnden] om det är sannolikt att ändringen av avtalet har skett i strid med artikel 303 eller om fullgörandet av avtalet har skett i strid med artikel 304 eller 305.”

15 I 327 § i 2003 års lag om offentlig upphandling föreskrivs följande:

”1) Det ankommer på följande organ eller personer att på eget initiativ inleda förfarande vid [överklagandenämnden] om de, inom ramen för sin myndighetsutövning, får vetskap om handlingar eller underlåtelser som strider mot denna lag:

a) ordföranden för rådet för offentlig upphandling,

…

2) Ett förfarande [vid överklagandenämnden]

a) får inledas på initiativ av ett av de organ som anges i punkt 1 a, b och d–i inom 30 dagar från den dag då organet fick vetskap om överträdelsen eller, om upphandlingsförfarandet inte har iakttagits, från den dag då kontraktet ingicks eller, om denna dag inte kan fastställas, från den dag då detta organ fick vetskap om att kontraktet börjat fullgöras av någon av parterna, men senast ett år från det att överträdelsen begicks, eller tre år om upphandlingsförfarandet inte har iakttagits.

…”

16 I 328 § i lagen föreskrivs följande:

1) Det ankommer på ordföranden för rådet för offentlig upphandling att på eget initiativ inleda ett förfarande inför [överklagandenämnden]

…

c) under de omständigheter som anges i 307 § punkt 3.

2) 327 § punkterna 2–7 ska tillämpas på den inlaga som avses i punkt 1.”

17 Enligt 379 § punkt 2 i 2003 års lag om offentlig upphandling gäller följande:

”Rådet för offentlig upphandling

…

1) ska noggrant övervaka ändringar och fullgörande av kontrakt som har ingåtts enligt ett förfarande för offentlig upphandling (307 § punkt 4).

…”

2015 års lag om offentlig upphandling

18 I 2 § punkt 8 közbeszerzésekről szóló 2015 évi CXXIX. törvény (lag CXXIX av år 2015 om offentlig upphandling, nedan kallad 2015 års lag om offentlig upphandling), föreskrivs följande:

”Om inte annat föreskrivs i denna lag ska bestämmelserna i [civillagen] tillämpas på avtal som ingås efter ett förfarande för offentlig upphandling.”

19 148 § punkt 1 i 2015 års lag om offentlig upphandling har följande lydelse:

”Förfarandet vid [överklagandenämnden] ska inledas på begäran eller på eget initiativ.”

20 I 152 § punkterna 1 och 2 i samma lag anges följande:

”1) Det ankommer på följande organ eller personer att på eget initiativ inleda ett förfarande vid [överklagandenämnden] om de, inom ramen för sin myndighetsutövning, får vetskap om handlingar eller underlåtelser som strider mot denna lag:

a) Közbeszerzési Hatóság Elnöke (ordföranden för myndigheten för offentlig upphandling),

…

2) Ett av de organ eller en av de personer som anges i punkt 1 får inleda ett förfarande på eget initiativ inför överklagandenämnden inom 60 dagar från den dag då organet fick vetskap om överträdelsen, men

a) senast inom tre år från det att överträdelsen begicks, eller

b) med avvikelse från punkt a ovan, när inköp har gjorts utan att föregås av ett upphandlingsförfarande, högst fem år från den dag då kontraktet ingicks eller, om denna dag inte kan fastställas, från den dag då någon av parterna har börjat genomföra kontraktet, eller

c) med avvikelse från punkterna a och b ovan, när inköp har genomförts som ett resultat av stöd, under den tid då handlingar ska sparas enligt lag angående betalning och användning av berört stöd, dock minst fem år från det att överträdelsen begicks – när inköp har gjorts utan att föregås av ett upphandlingsförfarande, från den dag då kontraktet ingicks eller, om detta datum inte kan fastställas, från den tidpunkt då någon av parterna har börjat genomföra kontraktet."

21 I 153 § i 2015 års lag om offentlig upphandling anges följande:

"1) Det ankommer på ordföranden för myndigheten för offentlig upphandling att på eget initiativ inleda förfarande inför [överklagandenämnden]

…

c) om det, mot bakgrund av myndigheten för offentlig upphandlings administrativa tillsyn enligt 187 § punkt 2 j, eller utan att någon sådan myndighetsövervakning har skett, är rimligt att anta att ändringen eller genomförandet av kontraktet har skett i strid med denna lag, i synnerhet om en överträdelse av det slag som anges i 142 § punkt 2 har begåtts.

…

3) 152 § punkterna 2–8 ska tillämpas på det initiativ som avses i punkterna 1 och 2."

22 I 187 § punkterna 1 och 2 i samma lag anges följande:

"1) Myndigheten för offentlig upphandling ska ha till uppgift att, med beaktande av det allmänna intresset och de upphandlande enheternas och anbudsgivarnas intressen, effektivt bidra till utformningen av politiken för offentlig upphandling och till att beteenden som överensstämmer med lagstiftningen om offentlig upphandling etablerar sig och blir allmänt spridda, för att främja offentliggörande och insyn i de offentliga utgifterna.

2) Myndigheten

…

j) ska noggrant övervaka ändringar av kontrakt som har ingåtts efter ett förfarande för offentlig upphandling och, inom ramen för en myndighetsprövning… även övervaka fullgörandet, enligt närmare föreskrifter i lag, och bland annat vidta de åtgärder som avses i 153 § punkt 1 c och 175 §.

…"

23 Enligt 197 § punkt 1 i 2015 års lag om offentlig upphandling gäller följande:

”Bestämmelserna i denna lag ska tillämpas på avtal som ingås efter ett förfarande för offentlig upphandling som har inletts efter lagens ikraftträdande samt på upphandlingsförfaranden som inletts efter den dagen, samt på de prövningsförfaranden som har begärts eller inletts ex officio, inbegripet förfaranden för uppgörelser i godo. Bestämmelserna i artikel 139, artikel 141, artikel 142, artikel 153.1 c och artikel 175 ska tillämpas på möjligheten att utan ny upphandling ändra kontrakt som har ingåtts enligt upphandlingsförfaranden som har inletts före denna lags ikraftträdande samt övervakning av ändringar och genomförande av kontrakt. Vidare ska bestämmelserna i kapitel XXI tillämpas på förfaranden om prövning avseende sådana kontrakt.”

Regeringsdekret nr 4/2011

24 I 1 § punkt 1 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 (dekret nr 4/2011 av den 28 januari 2011 om användning av stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden för programperioden 2007–2013) anges följande:

”Tillämpningsområdet för detta dekret ska omfatta övertagande och fullgörande av åtaganden – mot ersättning eller avsedda för stöd – från Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden… för programperioden 2007–2013 – med undantag för stöd från program för europeiskt territoriellt samarbete – till fysiska personer, juridiska personer och enheter som inte är en juridisk person och som deltar i användning, likvidation och kontroll, sökande, mottagare och mottagare av stöd.”

25 I 80 § punkt 3 i regeringsdekret 4/2011 anges följande:

”Stödmottagaren och de organ som är inblandade i utbetalningen av stödet ska göra separat redovisning för varje projekt, registrera alla handlingar rörande respektive projekt separat och spara dem till och med den 31 december 2020 eller längre.”

Civillagen

26 I 200 § punkt 2 polgári perrendtartásról szóló 1959. évi IV. törvény (lag nr IV av år 1959 om införande av civillagen) stadgas följande:

”Ett avtal är ogiltigt om det strider mot en rättsregel, såvida inte den regeln föreskriver andra rättsverkningar.”

27 Följande anges i 6 § punkt 95 polgári perrendtartásról szóló 2013. évi V. törvény (2013 års lag nr V om införande av en civilprocesslag):

”Ett avtal är ogiltigt om det strider mot en rättsregel, såvida inte den rättsregeln föreskriver andra rättsverkningar. Utan att det påverkar andra rättsliga sanktioner är ett avtal också ogiltigt om så särskilt anges i en rättsregel eller när dess syfte är att förbjuda den rättsverkan som eftersträvas genom avtalet i fråga.”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-496/18

28 Den 30 september 2005 publicerade Budapesti Közlekedési i egenskap av upphandlande myndighet en anbudsinfordran i *Europeiska unionens officiella tidning* för tilldelning av ett offentligt kontrakt avseende ”upphandling av kontrollsystem för tillsyn av rörelser i strukturer och kontroll av buller och vibrationer under första fasen i konstruktionen av linje 4 i tunnelbanan i Budapest [(Ungern)]”. Det uppskattade värdet på kontraktet överskred gemenskapens tröskelvärden. Projektet beviljades stöd från Europeiska unionen. Kontraktet tilldelades en grupp av företag bestående av Hungeod och Sixense.

29 Kontraktet undertecknades den 1 mars 2006.

30 Den 5 oktober 2009 gjorde parterna en ändring i kontraktet, med hänvisning till oförutsedda omständigheter. Den 18 november 2009 publicerades ett meddelande om ändringen i kontraktet i *Közbeszerzési Értesítő* (Tidningen om offentliga upphandlingar).

31 Den 29 maj 2017 väckte ordföranden för myndigheten för offentlig upphandling talan vid överklagandenämnden och yrkade att nämnden dels skulle fastställa att klagandena i det nationella målet hade gjort sig skyldiga till en överträdelse genom att ändra kontraktet i strid med 303 § punkt 1 i 2003 års lag om offentlig upphandling, dels skulle ålägga dem böter. Han uppgav att han hade fått kännedom om överträdelsen den 30 mars 2017 och hänvisade, till stöd för sin talan, till 153 § punkt 3 och till 152 § punkt 2 a i 2015 års lag om offentlig upphandling.

32 I beslut av den 3 augusti 2017 fann överklagandenämnden inledningsvis att förfarandebestämmelserna i 2015 års lag om offentlig upphandling var tillämpliga i fallet, eftersom den lagen, även om den inte trädde i kraft förrän den 1 november 2015 och i princip endast avsåg avtal som ingåtts efter det datumet, enligt övergångsbestämmelserna i 197 § punkt 1 var tillämplig på prövningen av ändringar i avtal som gjorts innan lagen trädde i kraft. Överklagandenämnden noterade att det projekt som genomförts inom ramen för det aktuella avtalet finansierades av unionen och att fristen för att inleda ett förfarande därför enligt 80 § punkt 3 i regeringsdekret 4/2011 löpte ut den 31 december 2020.

33 Efter att ha konstaterat att 303 § i 2003 års lag om offentlig upphandling hade åsidosatts förpliktade överklagandenämnden Budapesti Közlekedési att betala böter på 25 000 000 ungerska forinter (HUF) (cirka 81 275 euro) och Hungeod och Sixense att solidariskt betala böter på 5 000 000 HUF (cirka 16 255 EUR).

34 Klagandena i det nationella målet överklagade överklagandenämndens beslut till Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapest, Ungern).

35 Den hänskjutande domstolen vill få klarlagt vilka krav som följer av unionsrätten, närmare bestämt av rättssäkerhetsprincipen, i ett fall där ny lagstiftning i en medlemsstat, såsom 2015 års lag om offentlig upphandling, tillåter att tillsynsmyndigheten – ex officio och trots att preskriptionsfristen enligt den tidigare nationella lagstiftningen har löpt ut – inleder en utredning beträffande ett offentligt kontrakt som ingicks innan den nya lagstiftningen trädde i kraft av överträdelser som begicks innan den nya lagstiftningen trädde i kraft, för att få överklagandenämnden att fastställa överträdelsen och besluta om en påföljd.

36 Den hänskjutande domstolen har angett att mål C-496/18, till skillnad från i de mål där EU-domstolen har prövat frågan om talefrister i samband med förfaranden för offentlig upphandling, rör en tillsynsmyndighets rätt att väcka talan med hänsyn till ett objektivt skydd för rättigheter. Den hänskjutande domstolen vill få klarlagt hur unionsrättens principer, såsom rättssäkerhetsprincipen och effektivitetsprincipen, ska tillämpas i ett sådant sammanhang.

37 Den hänskjutande domstolen har även hänvisat till innehållet i artikel 99 i direktiv 2014/25 och frågar sig om det finns gränser för medlemsstaternas befogenheter i fråga om tillsynsmyndigheternas behörighet och om de unionsrättsliga kraven på skydd för berörda personer att tilldelas ett visst kontrakt också är giltiga i detta sammanhang.

38 Den har uttryckt tvivel om huruvida det är förenligt med unionsrätten att, såsom föreskrivs i 197 § punkt 1 i 2015 års lag om offentlig upphandling, som en övergångsåtgärd ge möjlighet att kontrollera de ändringar i kontraktet som skett innan denna lag trädde i kraft.

39 Den hänskjutande domstolen vill få klarlagt om det är möjligt att tillämpa den regeln att talefristen, när det är fråga om ett projekt som finansieras med unionsmedel, är knuten till tidsgränsen för att bevara handlingar, eftersom denna regel infördes genom 2015 års lag om offentlig upphandling.

40 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida det vid bedömningen av dessa rättsfrågor är relevant att få klarlagt vilka brister – rättsliga, i lagstiftningshänseende, tekniskt eller organisatoriskt – eller andra hinder som gjorde att överträdelsen av lagstiftningen om offentlig upphandling inte utreddes när den begicks.

41 Den hänskjutande domstolen har understrukit att skälen 25 och 27 i direktiv 2007/66 endast betonar kravet på rättssäkerhet vid talan som syftar till att få fastställt att kontraktet saknar verkan och inte vid talan som syftar till att få fastställt att det föreligger en överträdelse och att sanktioner ska åläggas för denna.

42 Mot denna bakgrund beslutade Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapest) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artiklarna 41.1 och 47 i [stadgan], skäl 2, 25, 27 och 36 i [direktiv 2007/66], artikel 1.1 och 1.3 i [direktiv 92/13] och, i detta sammanhang, rättssäkerhetsprincipen, som är en allmän unionsrättslig princip, samt kravet på effektiva och skyndsamma förfaranden för prövning av de upphandlande myndigheternas beslut vid offentlig upphandling tolkas på så sätt att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken, vad beträffar offentliga kontrakt som har ingåtts innan lagstiftningen trädde i kraft, den behöriga (tillsyns)myndighet som inrättats genom denna lagstiftning generellt är behörig att inom den frist som föreskrivs i den nya lagstiftningen inleda ett förfarande för att utreda en viss överträdelse vid offentlig upphandling och som en följd av detta slå fast att överträdelsen har ägt rum, besluta om en påföljd och tillämpa följderna av att avtalet blir ogiltigt, trots att den i den tidigare lagstiftningen föreskrivna fristen för att framställa begäran om prövning av överträdelser vid offentlig upphandling som begåtts innan den nya lagstiftningen trädde i kraft har löpt ut?

2) Kan de rättsliga bestämmelser och principer som nämns i fråga 1, förutom att tillämpas på det effektiva utövandet av (den subjektiva och personliga) rätt till prövning som tillkommer den som berörs av tilldelningen av ett offentligt kontrakt även tillämpas på den rätt att inleda och genomföra ett prövningsförfarande som tillkommer de (tillsyns)myndigheter som har inrättats genom medlemsstatens lagstiftning, som har befogenhet att ex officio spåra och utreda en överträdelse vid offentlig upphandling och som har till uppgift att värna om allmänintresset?

3) Följer det av artikel 99.1 och 99.2 i [direktiv 2014/25] att medlemsstaten genom antagandet av en ny lag har rätt att i sin lagstiftning – för att värna om unionens ekonomiska intressen vid offentlig upphandling – generellt tillåta de (tillsyns)myndigheter som enligt medlemsstatens lagstiftning har befogenhet att ex officio spåra och utreda en överträdelse vid offentlig upphandling och som har till uppgift att värna om allmänintresset, att utreda överträdelser vid offentlig upphandling som har begåtts innan lagen i fråga trädde i kraft och att inleda och genomföra ett förfarande, trots att tidsfristerna för att framställa begäran om prövning enligt den tidigare lagstiftningen redan har löpt ut?

4) Om (tillsyns)myndigheternas rätt att utreda som beskrivs i den första och den tredje frågan anses vara förenlig med unionsrätten – med beaktande av de rättsregler och principer som nämns i den första frågan – har det då någon betydelse vilka luckor i lagar eller andra författningar eller vilka tekniska eller organisatoriska brister eller hinder av annat slag som gjorde att överträdelsen vid den offentliga upphandlingen inte utreddes när den begicks?

5) Ska artiklarna 41.1 och 47 i [stadgan], skäl 2, 25, 27 och 36 i [direktiv 2007/66], artikel 1.1 och 1.3 i [direktiv 92/13] och, i detta sammanhang, rättssäkerhetsprincipen, som är en allmän unionsrättslig princip, samt kravet på effektiva och skyndsamma förfaranden för prövning av de upphandlande myndigheternas beslut vid offentlig upphandling och proportionalitetsprincipen tolkas så – även om de (tillsyns)myndigheter som enligt medlemsstatens lagstiftning ex officio får spåra och utreda en överträdelse vid offentlig upphandling och som har till uppgift att värna om allmänintresset mot bakgrund av dessa principer får tilldelas en sådan befogenhet som avses i den första till den fjärde frågan – att den nationella domstolen får pröva om den tid som förflutit mellan den tidpunkt då överträdelsen begicks, utgången av den tidsfrist för att framställa begäran om prövning som tidigare föreskrivits och inledandet av förfarandet för att utreda överträdelsen är rimlig och proportionerlig och på grundval av detta slå fast att rättsföljden är att det omtvistade beslutet är ogiltigt eller någon annan rättsföljd som föreskrivs i medlemsstatens lagstiftning?”

Mål C-497/18

43 Den 3 januari 2009 offentliggjorde Budapesti Közlekedési, i egenskap av upphandlande myndighet, en anbudsinfordran i *Europeiska unionens officiella tidning* för tilldelning av ett offentligt kontrakt avseende ”tillhandahållande av tjänster som kräver specialistkunskap om hantering av DBR-projektet under den första fasen av konstruktionen av linje 4 av Budapests tunnelbana. Del 7: Riskhanteringsexpert”. Det uppskattade värdet av kontraktet överskred gemenskapens tröskelvärden. Projektet beviljades stöd från unionen. Kontraktet tilldelades Matrics Consults Ltd, etablerat i Förenade kungariket.

44 Den 14 maj 2009 undertecknades kontraktet. Budapesti Közlekedési sade upp kontraktet den 16 november 2011 med verkan från den 31 december 2011.

45 Den 30 maj 2017 vände sig ordföranden för myndigheten för offentlig upphandling till överklagandenämnden och begärde att nämnden skulle fastställa dels att Budapesti Közlekedési och Matrics Consults hade gjort sig skyldiga till överträdelser, dels att de skulle åläggas böter. Den konstaterade att även om avtalsparterna inte hade ändrat avtalet skriftligen hade de, genom sitt agerande vid betalningen av fakturorna och upprättandet av verkställighetsintyg, avvikit från de betalningsvillkor som hade fastställts vid tidpunkten för anbudets ingivande och som ingick i detta avtal, i en sådan utsträckning att dessa avvikelser skulle anses utgöra en ändring av avtalet. Enligt ordföranden för myndigheten för offentlig upphandling hade dessa parter därmed åsidosatt 303 § punkt 1 i 2003 års lag om offentlig upphandling. Han uppgav att han hade fått kännedom om överträdelsen den 31 mars 2017 och att den presumerades ha ägt rum den 8 februari 2010.

46 I sitt beslut av den 18 augusti 2017 fann överklagandenämnden inledningsvis att förfarandebestämmelserna i 2015 års lag om offentlig upphandling var tillämpliga i förevarande fall, eftersom denna lag visserligen inte hade trätt i kraft förrän den 1 november 2015 och i princip endast avsåg avtal som ingåtts efter detta datum, men enligt övergångsbestämmelserna i 197 § punkt 1 var tillämplig på prövning av ändringar i avtal som skett innan lagen trädde i kraft.

47 Efter att ha konstaterat att 303 § i 2003 års lag om offentlig upphandling hade åsidosatts, ålade överklagandenämnden Budapesti Közlekedési böter på 27 000 000 HUF (cirka 88 938 euro) och Matrics Consults böter på 13 000 000 HUF (cirka 42 822 euro).

48 Budapesti Közlekedési och Matrics Consults överklagade överklagandenämndens beslut till Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapest).

49 Den hänskjutande domstolen har redogjort för liknande överväganden som i mål C-496/18, vilka redovisas i punkterna 35–41 ovan.

50 Mot denna bakgrund beslutade Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapest) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artiklarna 41.1 och 47 i [stadgan], skäl 2, 25, 27 och 36 i [direktiv 2007/66], artikel 1.1 och 1.3 i [direktiv 89/665] och, i detta sammanhang, rättssäkerhetsprincipen, som är en allmän unionsrättslig princip, samt kravet på effektiva och skyndsamma förfaranden för prövning av de upphandlande myndigheternas beslut vid offentlig upphandling tolkas på så sätt att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken, vad beträffar offentliga kontrakt som har ingåtts innan lagstiftningen trädde i kraft, den behöriga (tillsyns)myndighet som inrättats genom denna lagstiftning generellt är behörig att inom den frist som föreskrivs i den nya lagstiftningen inleda ett förfarande för att utreda en viss överträdelse vid offentlig upphandling och som en följd av detta slå fast att överträdelsen har ägt rum, besluta om en påföljd och tillämpa följderna av att det offentliga kontraktet blir ogiltigt, trots att den i den tidigare lagstiftningen föreskrivna fristen för att framställa begäran om prövning av överträdelser vid offentlig upphandling som begåtts innan den nya lagstiftningen trädde i kraft har löpt ut?

2) Kan de rättsliga bestämmelser och principer som nämns i den första frågan, förutom att tillämpas på det effektiva utövandet av (den subjektiva och personliga) rätt till prövning som tillkommer den som berörs av tilldelningen av ett offentligt kontrakt, även tillämpas på den rätt att inleda och genomföra ett prövningsförfarande som tillkommer de (tillsyns)myndigheter som har inrättats genom medlemsstatens lagstiftning, som har befogenhet att ex officio spåra och utreda en överträdelse vid offentlig upphandling och som har till uppgift att värna om allmänintresset?

3) Följer det av artikel 83.1 och 83.2 i [direktiv 2014/24] att medlemsstaten genom antagandet av en ny lag har rätt att i sin lagstiftning – för att värna om unionens ekonomiska intressen vid offentlig upphandling – generellt tillåta de (tillsyns)myndigheter som enligt medlemsstatens lagstiftning har befogenhet att ex officio spåra och utreda en överträdelse vid offentlig upphandling och som har till uppgift att värna om allmänintresset, att utreda överträdelser vid offentlig upphandling som har begåtts innan lagen i fråga trädde i kraft och att inleda och genomföra ett förfarande, trots att tidsfristerna för att framställa begäran om prövning enligt den tidigare lagstiftningen redan har löpt ut?

4) Om (tillsyns)myndigheternas rätt att utreda som beskrivs i den första och den tredje frågan anses vara förenlig med unionsrätten – med beaktande av de rättsregler och principer som nämns i den första frågan – har det då någon betydelse vilka luckor i lagar eller andra författningar eller vilka tekniska eller organisatoriska brister eller hinder av annat slag som gjorde att överträdelsen vid den offentliga upphandlingen inte utreddes när den begicks?

5) Ska artiklarna 41.1 och 47 i [stadgan], skäl 2, 25, 27 och 36 i [direktiv 2007/66], artikel 1.1 och 1.3 i [direktiv 89/665] och, i detta sammanhang, rättssäkerhetsprincipen, som är en allmän unionsrättslig princip, samt kravet på effektiva och skyndsamma förfaranden för prövning av de upphandlande myndigheternas beslut vid offentlig upphandling och proportionalitetsprincipen tolkas så – även om de (tillsyns)myndigheter som enligt medlemsstatens lagstiftning ex officio får spåra och utreda en överträdelse vid offentlig upphandling och som har till uppgift att värna om allmänintresset mot bakgrund av dessa principer får tilldelas en sådan befogenhet som avses i den första till den fjärde frågan – att den nationella domstolen får pröva om den tid som förflutit mellan den tidpunkt då överträdelsen begicks, utgången av den tidsfrist för att framställa begäran om prövning som tidigare föreskrivits och inledandet av förfarandet för att utreda överträdelsen är

rimlig och proportionerlig och på grundval av detta slå fast att rättsföljden är att det omtvistade beslutet är ogiltigt eller slå fast någon annan rättsföljd som föreskrivs i medlemsstatens lagstiftning?”

51 Domstolens ordförande beslutade den 18 september 2018 att förena målen C-496/18 och C-497/18 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Upptagande till sakprövning av respektive begäran om förhandsavgörande

52 Ordföranden för myndigheten för offentlig upphandling och den ungerska regeringen anser att respektive begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, närmare bestämt 303 § i 2003 års lag om offentlig upphandling och 197 § i 2015 års lag om offentlig upphandling, inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

53 Domstolen erinrar om att enligt fast rättspraxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av en unionsbestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 oktober 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

54 Det ankommer följaktligen uteslutande på de nationella domstolarna, vid vilka tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt mål bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen (dom av den 17 oktober 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

55 En begäran om förhandsavgörande kan emellertid avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av en unionsregel inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 17 oktober 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

56 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen ställt sina tolkningsfrågor till EU-domstolen för att få klarlagt om olika bestämmelser i unionsrätten – oavsett om det rör sig om stadgan, direktiven 89/665 och 92/13, som rör förfaranden för prövning av offentlig upphandling, eller direktiven 2014/24 och 2014/25, som rör offentlig upphandling – samt vissa allmänna principer i unionsrätten, bland annat rättssäkerhets- och proportionalitetsprinciperna, utgör hinder för den möjlighet som ges i ungersk lagstiftning att låta en nationell myndighet på eget initiativ, i enlighet med en ny lag, pröva ändringar av ett kontrakt avseende offentlig upphandling i syfte att de avtalsslutande parterna ska åläggas sanktioner av tillsynsmyndigheten och eventuellt förklara ändringarna ogiltiga av en nationell domstol.

57 Det framgår av besluten om hänskjutande att de kontrakt som var föremål för de ändringar som är i fråga i de nationella målen vid tidpunkten för deras ingående omfattades av unionsrättens tillämpningsområde, eftersom de offentliga upphandlingar som avsåg dessa kontrakt överskred de tröskelvärden som föreskrivs i den relevanta unionslagstiftningen.

58 Vid första anblicken framstår det dessutom som särskilt nödvändigt för den hänskjutande domstolen att få klarlagt om de direktiv eller allmänna principer i unionsrätten som den har åberopat utgör hinder för ett förfarande ex officio, som det i det nationella målet.

59 Det finns slutligen inget i handlingarna i målet vid domstolen som tyder på att den begärda tolkningen av unionsrätten saknar samband med de verkliga omständigheterna eller saken i de nationella målen eller att domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts.

60 Av ovanstående framgår att respektive begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

61 Enligt den hänskjutande domstolen beror utgången i de nationella målen på om de direktiv och allmänna principer i unionsrätten som nämns i punkt 56 ovan utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en nationell regleringsmyndighet ex officio får inleda ett prövningsförfarande avseende ändringar av offentliga kontrakt, trots att dessa ändringar gjordes under tidigare lagstiftning och den preskriptionsfrist som föreskrivs i den lagstiftningen redan hade löpt ut när förfarandet inleddes.

62 Domstolen konstaterar för det första att de bestämmelser i stadgan som den hänskjutande domstolen har åberopat inte är relevanta för att ge vägledning i de nationella målen.

63 Det framgår nämligen klart av lydelsen av artikel 41 i stadgan att denna inte riktar sig till medlemsstaterna, utan endast till unionens institutioner, organ och byråer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punkt 28, och dom av den 9 mars 2017, Doux, C-141/15, EU:C:2017:188, punkt 60).

64 Medlemsstaterna ska, när de fastställer processuella regler som gäller för talan som är avsedda att tillvarata rättigheter som följer av unionsrätten och som tillkommer anbudssökande och anbudsgivare som förfördelats genom beslut av upphandlande myndigheter, se till att enskildas rättigheter enligt unionsrätten inte undergrävs, särskilt rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, som slås fast i artikel 47 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, Star Storage m.fl., C-439/14 och C-488/14, EU:C:2016:688, punkterna 43–45, och beslut av den 14 februari 2019, Cooperativa Animazione Valdocco, C-54/18, EU:C:2019:118, punkt 30).

65 Det framgår emellertid inte av handlingarna i målet att ett förfarande för prövning ex officio av överträdelser av lagstiftningen om offentlig upphandling skulle undergräva rätten till ett effektivt rättsmedel eller till en opartisk domstol.

66 Eftersom de olika tolkningsfrågorna överlappar varandra på olika punkter, behöver de omstruktureras och omformuleras för att ge den hänskjutande domstolen så exakta svar som möjligt.

67 Den hänskjutande domstolen ska således anses ha önskat få klarhet i följande: 1) Genom den andra frågan i respektive mål, huruvida skälen 25 och 27 i direktiv 2007/66, artikel 1.1 och artikel 1.3 i direktiv 89/665, artikel 83.1 och 83.3 i direktiv 92/13, artikel 83.1 och 83.2 i direktiv 2014/24 och artikel 99.1 och 99.2 i direktiv 2014/25 ålägger eller förbjuder medlemsstaterna att anta en lagstiftning enligt vilken en tillsynsmyndighet ex officio i syfte att skydda unionens ekonomiska intressen kan inleda ett förfarande för prövning av överträdelser av lagstiftningen om offentlig upphandling. 2) Genom den första, den tredje och den fjärde frågan i respektive mål, huruvida rättssäkerhetsprincipen

utgör hinder för att en nationell lagstiftning, inom ramen för ett prövningsförfarande som en tillsynsmyndighet inlett ex officio i syfte att skydda unionens ekonomiska intressen, föreskriver att ett sådant förfarande ska inledas – i syfte att kontrollera lagligheten av ändringar av ett offentligt kontrakt – inom den preskriptionsfrist som fastställs i den lagstiftningen, trots att den preskriptionsfrist löpt ut som föreskrevs i den tidigare lagstiftningen och som var tillämplig vid tidpunkten för dessa ändringar. 3) Genom den femte frågan i respektive mål, huruvida, för det fall att den första, den tredje och den fjärde frågan besvaras nekande, proportionalitetsprincipen hindrar att en nationell domstol kan bedöma huruvida den tid som gått mellan överträdelsen, utgången av den tidigare preskriptionsfristen och förfarandet för att utreda överträdelsen är skälig och proportionerlig och utifrån detta kan konstatera om det angripna förvaltningsbeslutet är giltigt och om medlemsstatens nationella rätt medför några andra rättsföljder i det aktuella fallet.

Den andra frågan

68 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan i respektive mål för att få klarhet i huruvida skälen 25 och 27 i direktiv 2007/66, artikel 1.1 och 1.3 i direktiv 89/665, artikel 1.1 och 1.3 i direktiv 92/13, artikel 83.1 och 83.2 i direktiv 2014/24 och artikel 99.1 och 99.2 i direktiv 2014/25 ålägger eller förbjuder medlemsstaterna att anta en lagstiftning enligt vilken en tillsynsmyndighet i syfte att skydda unionens ekonomiska intressen ex officio kan inleda ett förfarande för att kontrollera överträdelser av lagstiftningen om offentlig upphandling.

69 Den ungerska regeringen har gjort gällande att skälen i en unionsrättsakt inte är bindande. Domstolen erinrar dock om att artikeldelen i en rättsakt inte kan skiljas från sin motivering, vilket innebär att den vid behov ska tolkas med beaktande av de skäl som föranledde att rättsakten antogs (dom av den 27 juni 2000, kommissionen/Portugal, C-404/97, EU:C:2000:345, punkt 41, och dom av den 4 december 2019, Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena, C-432/18, EU:C:2019:1045, punkt 29).

70 Härav följer att direktiv 2007/66 ska tolkas mot bakgrund av skälen 25 och 27 i direktivet.

71 Förvisso föreskriver direktivet 89/665 och 92/13, särskilt deras artikel 1.3, endast att medlemsstaterna ska se till att ett prövningsförfarande finns tillgängligt för var och en som har eller har haft intresse av att tilldelas ett visst kontrakt och som har skadats eller riskerat att skadas av en påstådd överträdelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 oktober 2010, Symvoulio Apochetefseon Lefkosias, C-570/08, EU:C:2010:621, punkt 37).

72 Dessa bestämmelser syftar till att skydda de ekonomiska aktörerna mot godtycke från de upphandlande myndigheterna och även till att säkerställa att effektiva rättsmedel finns tillgängliga i alla medlemsstater för att garantera en effektiv tillämpning av unionsbestämmelserna om offentlig upphandling, särskilt i ett skede då överträdelser fortfarande kan korrigeras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, Star Storage m.fl., C-439/14 och C-488/14, EU:C:2016:688, punkt 41).

73 Även om det i direktiven 89/665 och 92/13 föreskrivs att det ska finnas rättsmedel som står till buds för företag som har eller har haft intresse av att tilldelas ett visst kontrakt och som har skadats eller riskerat att skadas av en påstådd överträdelse, kan artikel 1.3 i dessa direktiv, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 63 i sitt förslag till avgörande, inte anses innebära en fullständig harmonisering och följaktligen anses avse samtliga tillgängliga rättsmedel på området för offentlig upphandling.

74 Dessa bestämmelser ska följaktligen tolkas så, att de varken ålägger eller förbjuder medlemsstaterna att föreskriva rättsmedel till förmån för de nationella tillsynsmyndigheterna, så att dessa, i syfte att skydda unionens ekonomiska intressen, kan få fastställt överträdelser av lagstiftningen om offentlig upphandling.

75 Varken skälen 25 och 27 eller artiklarna 1 och 2 i direktiv 2007/66, genom vilka en artikel 2d infördes i direktiv 89/665 respektive direktiv 92/13, föranleder någon annan tolkning.

76 Eftersom artikel 2d i direktiv 89/665 respektive 92/13 föreskriver att medlemsstaterna ska säkerställa att ett avtal förklaras ogiltigt av ett organ som är oberoende av den upphandlande myndigheten, förstärker de bestämmelserna endast verkningarna av de prövningsförfaranden som dessa direktiv ålägger medlemsstaterna att tillhandahålla, det vill säga för företag som har eller har haft intresse av att ingå ett visst kontrakt och som har skadats eller riskerat att skadas av en påstådd överträdelse.

77 För det tredje kan artikel 83 i direktiv 2014/24 och artikel 99 i direktiv 2014/25, vilka har samma lydelse, varken tolkas så att de ålägger eller förbjuder medlemsstaterna att föreskriva en mekanism för prövning ex officio med hänsyn till allmänintresset, såsom den som är aktuell i det nationella målet.

78 Artikel 83 i direktiv 2014/24 och artikel 99 i direktiv 2014/25, såsom dessa klargörs i skälen 121 och 122 i förstnämnda och skälen 127 och 128 i sistnämnda direktiv, återfinns i avdelning IV, med rubriken ”Styrning”, i respektive direktiv.

79 I skäl 121 i direktiv 2014/24 och skäl 127 i direktiv 2014/25 anges endast att dessa bestämmelser syftar till att säkerställa en ”bra översikt över eventuella strukturella problem och allmänna mönster inom nationell upphandlingspolicy så att eventuella problem ska kunna angripas på ett mer målinriktat sätt”.

80 Vad gäller skäl 122 i direktiv 2014/24 och skäl 128 i direktiv 2014/25, preciseras där att de prövningsförfaranden som föreskrivs i direktiven 89/665 och 92/13 inte ska påverkas av direktiven 2014/24 och 2014/25. Vidare anges att medborgare, berörda parter och andra personer eller organ som inte har tillgång till dessa prövningsförfaranden emellertid som skattebetalare har ett legitimt intresse av att det finns sunda upphandlingsförfaranden. De bör därför ges möjlighet att på annat sätt än genom system för prövning enligt direktiven 89/665 och 92/13 och utan att det innebär att de nödvändigtvis ges talerätt i domstolar och tribunaler, påtala eventuella överträdelser av direktiv 2014/24 eller 2014/25 till behörig myndighet eller struktur.

81 I artikel 83 i direktiv 2014/24 och i artikel 99 i direktiv 2014/25 föreskrivs, i respektive punkt 1, att medlemsstaterna, för att effektivt säkerställa ett korrekt och ändamålsenligt genomförande av direktiven, ska se till att åtminstone de uppgifter som anges i denna artikel utförs av en eller flera myndigheter eller strukturer eller av ett eller flera organ. Enligt respektive punkt 2 ska medlemsstaterna se till att tillämpningen av reglerna om offentlig upphandling övervakas.

82 Dessa bestämmelser innehåller därmed minimikrav som ålägger medlemsstaterna att införa mekanismer som gör det möjligt att kontrollera tillämpningen av bestämmelserna om förfarandet vid offentlig upphandling.

83 I detta sammanhang konstaterar domstolen att dessa bestämmelser inte förbjuder medlemsstaterna att föreskriva prövningsförfaranden ex officio till förmån för nationella tillsynsmyndigheter, som gör det möjligt för dessa att, i syfte att skydda unionens ekonomiska intressen på området för offentlig upphandling, få fastställt att det skett en överträdelse av lagstiftningen om offentlig upphandling. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 72 och 73 i sitt förslag till avgörande utgör ett sådant förfarande tvärtom ett av de möjliga uttrycken för den nya roll som tillkommer de nationella tillsynsmyndigheterna enligt artikel 83 i direktiv 2014/24 och artikel 99 i direktiv 2014/25.

84 Av det ovan anförda följer att de olika bestämmelser och skäl som prövats i punkterna 69–83 ovan varken ålägger eller förbjuder medlemsstaterna att låta en tillsynsmyndighet på eget initiativ inleda ett prövningsförfarande för att kontrollera överträdelser av bestämmelserna om offentlig upphandling, med hänvisning till skyddet för unionens ekonomiska intressen på området för offentlig upphandling.

85 Domstolen konstaterar emellertid att om ett sådant prövningsförfarande ex officio föreskrivs, omfattas det av unionsrättens tillämpningsområde, eftersom de offentliga kontrakt som är föremål för en sådan prövning omfattas av det materiella tillämpningsområdet för direktiven om offentlig upphandling.

86 Ett sådant prövningsförfarande ex officio måste således vara förenligt med unionsrätten, inbegripet de allmänna principerna i unionsrätten, däribland rättssäkerhetsprincipen.

87 Den andra frågan ska följaktligen besvaras på följande sätt. Skälen 25 och 27 i direktiv 2007/66, artikel 1.1 och.3 i direktiv 89/665, artikel 1.1 och.3 i direktiv 92/13, artikel 83 punkterna 1 och 2 i direktiv 2014/24 och artikel 99.1 och 99.2 i direktiv 2014/25 ska tolkas så, att de varken ålägger eller förbjuder medlemsstaterna att anta en lagstiftning enligt vilken en tillsynsmyndighet i syfte att skydda unionens ekonomiska intressen ex officio kan inleda ett förfarande för att kontrollera överträdelser av lagstiftningen om offentlig upphandling. Om ett sådant förfarande föreskrivs, omfattas det emellertid av unionsrättens tillämpningsområde, eftersom de offentliga kontrakt som är föremål för en sådan prövning omfattas av det materiella tillämpningsområdet för direktiven om offentlig upphandling. Det måste därmed iaktta unionsrätten, inbegripet dess allmänna principer, bland vilka rättssäkerhetsprincipen ingår.

Den första, den tredje och den fjärde frågan

88 Den hänskjutande domstolen har ställt den första, den tredje och den fjärde frågan i respektive mål för att få klarhet i huruvida rättssäkerhetsprincipen utgör hinder för att i ny nationell lagstiftning, inom ramen för ett prövningsförfarande som en tillsynsmyndighet ex officio har inlett med hänsyn till skyddet för unionens ekonomiska intressen, föreskriva att ett sådant förfarande ska inledas, för att kontrollera lagligheten av ändringar av offentliga kontrakt, inom den preskriptionsfrist som föreskrivs i den nationella lagstiftningen, trots att preskriptionsfristen enligt den tidigare lagstiftningen, som var i kraft vid tidpunkten för dessa ändringar, har löpt ut.

89 Domstolen erinrar inledningsvis om att unionsrätten endast förbjuder betydande ändringar i offentliga kontrakt under deras löptid, vilka anses utgöra en ny upphandling respektive ett nytt ingående av kontrakt i den mening som avses i direktiv 2014/24 om de ändrade bestämmelserna uppvisar betydande skillnader i förhållande till bestämmelserna i det ursprungliga kontraktet och följaktligen visar på en avsikt från parternas sida att omförhandla de väsentliga villkoren i kontraktet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, punkt 34, och dom av den 29 april 2010, kommissionen/Tyskland, C-160/08, EU:C:2010:230, punkt 99).

90 Det ska påpekas att även om rättssäkerhetsprincipen enligt unionsrätten gäller för alla nationella myndigheter, är så fallet endast i den mån dessa myndigheter är skyldiga att tillämpa unionsrätten (dom av den 17 juli 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punkt 65, och dom av den 21 mars 2019, Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, punkt 34).

91 Såsom framgår av punkt 85 ovan, omfattas en sådan talan även av unionsrätten när en nationell tillsynsmyndighet ex officio inleder ett prövningsförfarande mot ändringar av ett offentligt kontrakt som omfattas av unionsbestämmelserna om offentlig upphandling under fullgörandet av kontraktet.

92 Det är därför nödvändigt att pröva huruvida en sådan talan – som väckts ex officio i syfte att få till stånd en påföljd gentemot de avtalsparter som rättsstridigt har ändrat det avtal som binder dem, eller att till och med få fastställt att avtalet av detta skäl saknar verkan – är förenlig med rättssäkerhetsprincipen, när den nya nationella lagstiftning som reglerar den medger att preskriptionsfristerna kan börja löpa på nytt med avseende på de ändringar som skett, trots att ändringarna skett enligt en tidigare lag och den preskriptionsfrist som föreskrivs i denna redan hade löpt ut när förfarandet inleddes ex officio.

93 Enligt rättssäkerhetsprincipen ska rättsregler vara klara, precisa och förutsägbara i sina verkningar, i synnerhet när de riskerar att få ogynnsamma följder för enskilda eller företag (dom av den 17 juli 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punkt 69, och dom av den 17 december 2015, X-Steuerberatungsgesellschaft, C-342/14, EU:C:2015:827, punkt 59).

94 Samtidigt som rättssäkerhetsprincipen utgör hinder mot att en förordning tillämpas retroaktivt, det vill säga på en situation som etablerats innan förordningen trätt i kraft, oberoende av vilka för- eller nackdelar en sådan tillämpning skulle föra med sig för den berörde, kräver enligt samma rättspraxis denna princip att alla faktiska omständigheter normalt, och om motsatsen inte är uttryckligen angiven, ska bedömas mot bakgrund av de rättsregler som gällde när omständigheterna inträffade. Även om en ny lag således endast gäller för framtiden, ska den – om inte annat föreskrivits – emellertid tillämpas även på framtida verkningar av situationer som uppkommit då den tidigare bestämmelsen gällde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, punkt 37, och dom av den 26 maj 2016, Județul Neamț och Județul Bacău, C-260/14 och C-261/14, EU:C:2016:360, punkt 55).

95 Vad vidare specifikt gäller preskriptionsfrister, framgår det av domstolens praxis att de för att uppfylla funktionen att säkerställa rättssäkerheten ska fastställas i förväg (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 1970, ACF Chemiefarma/kommissionen, 41/69, EU:C:1970:71, punkt 19, och dom av den 5 maj 2011, Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, C-201/10 och C-202/10, EU:C:2011:282, punkt 52) och vara tillräckligt förutsebara för den enskilde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 maj 2011, Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, C-201/10 och C-202/10, EU:C:2011:282, punkt 34, och dom av den 17 september 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punkt 58).

96 Enligt vad som anges i handlingarna i förevarande målet var artikel 327.2 a i 2003 års lag om offentlig upphandling, med hänsyn till de datum då ändringarna av de aktuella avtalen om offentlig upphandling ägde rum, tillämplig, och den frist som föreskrevs i den bestämmelsen för att ordföranden för rådet för offentlig upphandling ex officio skulle kunna inleda ett förfarande mot dessa ändringar vid överklagandenämnden hade löpt ut redan flera år innan 2015 års lag om offentlig upphandling trädde i kraft. Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att kontrollera detta.

97 Artikel 197.1 i 2015 års lag om offentlig upphandling syftar således inte till att reglera pågående rättsliga situationer utan är en retroaktiv bestämmelse, eftersom den medger att förfaranden inleds ex officio med avseende på ändringar av offentliga kontrakt som omfattades av preskription enligt de relevanta bestämmelser i 2003 års lag om offentlig upphandling som var tillämpliga på dessa ändringar.

98 Såsom Budapesti Közlekedési och kommissionen har påpekat, ger denna lagstiftning den myndighet som är behörig att inleda ett sådant förfarande rätt att låta preskriptionsfristen börja löpa på nytt, trots att den löpt ut enligt den tidigare lagstiftningen.

99 Förvisso medger unionsrätten, undantagsvis, att en rättsakt ges retroaktiv effekt, om det eftersträvade målet så kräver och om berörda parters berättigade förväntningar vederbörligen beaktas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2004, Gerekens och Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, punkt 24).

100 Principen om skydd för berättigade förväntningar hindrar emellertid att ändringar i en nationell lagstiftning gör det möjligt för en nationell tillsynsmyndighet att inleda ett prövningsförfarande trots att den preskriptionsfrist som föreskrivs i den tidigare lagstiftningen, vilken var tillämplig vid tidpunkten för dessa ändringar, har löpt ut.

101 Övervägandena i punkterna 90–100 ovan påverkas slutligen inte av den omständigheten att 2015 års lag om offentlig upphandling syftar till att skydda unionens ekonomiska intressen i fråga om offentlig upphandling och till att avhjälpa de rättsliga, tekniska eller organisatoriska brister som en tillämpning av tidigare bestämmelser skulle ha medfört.

102 Den första, den tredje och den fjärde frågan i respektive mål ska därför besvaras enligt följande. Rättssäkerhetsprincipen utgör hinder för att i ny nationell lagstiftning, inom ramen för ett prövningsförfarande som en tillsynsmyndighet på eget initiativ har inlett med hänsyn till skyddet för unionens ekonomiska intressen, föreskriva att ett sådant förfarande ska inledas, för att kontrollera lagligheten av ändringar av avtal om offentlig upphandling, inom den preskriptionsfrist som föreskrivs i den nationella lagstiftningen, trots att preskriptionsfristen enligt den tidigare lagstiftningen, som var i kraft vid tidpunkten för dessa ändringar, har löpt ut.

Den femte frågan i respektive mål

103 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan i respektive mål för att få klarhet i huruvida, för det fall den första, den tredje och den fjärde frågan besvaras nekande, proportionalitetsprincipen utgör hinder för att en nationell domstol bedömer om tiden från det att överträdelsen begicks och de tidigare preskriptionsfristerna löpte ut till dess att ett förfarande inleddes för att utreda överträdelsen är rimliga och proportionerliga och kan få konsekvenser för giltigheten av det angripna administrativa beslutet eller av någon annan rättslig följd av detta enligt medlemsstatens nationella rätt.

104 Med beaktande av svaret på den första, den tredje och den fjärde frågan i respektive mål saknas det anledning att besvara den femte frågan.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Skälen 25 och 27 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling, artikel 1.1 och 1.3 i rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten, i dess lydelse enligt direktiv 2007/66, artikel 1.1 och 1.3 i rådets direktiv 92/13/EEG av den 25 februari 1992 om samordning av lagar och andra författningar om gemenskapsregler om upphandlingsförfaranden tillämpade av företag och verk inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna, artikel 83.1 och 83.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG och artikel 99.1 och 99.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG ska tolkas så, att de varken ålägger eller förbjuder medlemsstaterna att anta en lagstiftning enligt vilken en tillsynsmyndighet i syfte att skydda Europeiska unionens ekonomiska intressen ex officio kan inleda ett förfarande för att kontrollera överträdelser av lagstiftningen om offentlig upphandling. Om ett sådant förfarande föreskrivs, omfattas det emellertid av unionsrättens

tillämpningsområde, eftersom de offentliga kontrakt som är föremål för en sådan prövning omfattas av det materiella tillämpningsområdet för direktiven om offentlig upphandling. Det måste därmed iaktta unionsrätten, inbegripet dess allmänna principer, bland vilka rättssäkerhetsprincipen ingår.

2) **Rättssäkerhetsprincipen utgör hinder för att i ny nationell lagstiftning, inom ramen för ett prövningsförfarande som en tillsynsmyndighet på eget initiativ har inlett med hänsyn till skyddet för Europeiska unionens ekonomiska intressen, föreskriva att ett sådant förfarande ska inledas, för att kontrollera lagligheten av ändringar av avtal om offentlig upphandling, inom den preskriptionsfrist som föreskrivs i den nationella lagstiftningen, trots att preskriptionsfristen enligt den tidigare lagstiftningen, som var i kraft vid tidpunkten för dessa ändringar, har löpt ut.**

Underskrifter