Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

26 päivänä maaliskuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Julkiset hankinnat – Julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvät muutoksenhakumenettelyt – Direktiivi 89/665/ETY – Vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyt – Direktiivi 92/13/ETY – Julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekeminen – Direktiivit 2014/24/EU ja 2014/25/EU – Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisen valvonta – Kansallinen säännöstö, jossa sallitaan tiettyjen elinten käynnistävän menettelyn viran puolesta, jos sopimusta, jonka täytäntöönpano on meneillään, on muutettu sääntöjenvastaisesti – Menettelyn käynnistämistä viran puolesta koskevan oikeuden päättyminen – Oikeusvarmuuden periaate ja suhteellisuusperiaate

Yhdistetyissä asioissa C-496/18 ja C-497/18,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Fővárosi Törvényszék (Budapestin alioikeus, Unkari) on esittänyt 7.6.2018 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 30.7.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

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

Sixense Soldata (C-496/18) ja

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

vastaan

Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság,

Közbeszerzési Hatóság Elnöken osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Vilaras (esittelevä tuomari) sekä tuomarit S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe ja N. Piçarra,

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.9.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

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

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

– la Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság, asiamiehenään É. Horváth,

– le Közbeszerzési Hatóság Elnöke, asiamiehenään T. A. Cseh,

– Unkarin hallitus, asiamiehenään M. Z. Fehér,

– Euroopan komissio, asiamiehinään L. Haasbeek, P. Ondrůšek ja A. Sipos,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.11.2019 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat pääasiallisesti julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/665/ETY (EYVL 1989, L 395, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna 11.12.2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/66/EY (EUVL 2007, L 335, s. 31) (jäljempänä direktiivi 89/665) 1 artiklan 1 ja 3 kohdan, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 25.2.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/13/ETY (EYVL 1992, L 76, s. 14), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2007/66 (jäljempänä direktiivi 92/13), 1 artiklan 1 ja 3 kohdan, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (EUVL 2014, L 94, s. 65) 83 artiklan 1 ja 2 kohdan, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU (EUVL 2014, L 94, s. 243) 99 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 ja 47 artiklan sekä oikeusvarmuuden periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty kahdessa asiassa, joissa ensimmäisessä vastakkain ovat yhtäältä Hungeod Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. (jäljempänä Hungeod), Sixense Soldata (jäljempänä Sixense) ja Budapesti Közlekedési Zrt. (asia C-496/18) ja toisaalta Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (julkisista hankinnoista vastaavan viraston välityslautakunta, Unkari) (jäljempänä välityslautakunta) sekä toisessa Budapesti Közlekedési (asia C-497/18) ja kyseinen välityslautakunta ja joissa on kyseessä julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen jälkeen tehtyjen sopimusten, joiden täytäntöönpano on meneillään, muuttaminen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 89/665

3 Direktiivin 89/665 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”_ _

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että [julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun] direktiivin 2004/18/EY [EUVL 2004, L 134, s. 114] soveltamisalaan kuuluviin hankintasopimuksiin liittyviin hankintaviranomaisten päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja varsinkin mahdollisimman nopeasti tämän direktiivin 2 –2 f artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti sillä perusteella, että nämä päätökset ovat vastoin julkisia hankintoja koskevaa yhteisön oikeutta tai vastoin kansallisia säännöksiä, jotka on annettu kyseisen yhteisön oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä

– –

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että muutoksenhakumenettelyt, joiden yksityiskohtaisista säännöistä kukin jäsenvaltio voi itse päättää, ovat ainakin niiden käytettävissä, jotka ovat tai ovat olleet tavoittelemassa tiettyä sopimusta, ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata.”

4 Direktiivin 89/665 2 d artikla, jonka otsikko on ”Pätemättömyys”, lisättiin direktiivillä 2007/66 ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hankintaviranomaisesta riippumaton muutoksenhakuelin toteaa sopimuksen pätemättömäksi tai että sen pätemättömyys on tällaisen muutoksenhakuelimen päätöksen tulosta kaikissa seuraavissa tapauksissa:

a) jos hankintaviranomainen on tehnyt sopimuksen julkaisematta ennalta hankintailmoitusta Euroopan unionin virallisessa lehdessä, vaikkei tämä ole sallittua direktiivin 2004/18/EY mukaisesti;

– –

2. Pätemättömäksi todetusta sopimuksesta aiheutuvista seurauksista säädetään kansallisessa lainsäädännössä.”

Direktiivi 92/13

5 Direktiivin 92/13 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. – –

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että [vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 13.3.2004 annetun] direktiivin 2004/17/EY [EUVL 2004, L 134, s. 1)] soveltamisalaan kuuluviin hankintasopimuksiin liittyviin hankintayksiköiden päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja varsinkin mahdollisimman nopeasti tämän direktiivin 2–2 f artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti, jos nämä päätökset ovat vastoin julkisia hankintoja koskevaa yhteisön oikeutta tai vastoin kansallisia säännöksiä, jotka on annettu kyseisen yhteisön oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

– –

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että muutoksenhakumenettelyt, joiden yksityiskohtaisista säännöistä kukin jäsenvaltio voi itse päättää, ovat ainakin niiden käytettävissä, jotka ovat tai ovat olleet tavoittelemassa tiettyä sopimusta, ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata.”

6 Direktiivin 92/13 2 d artikla, jonka otsikko on ”Pätemättömyys”, lisättiin direktiivillä 2007/66 ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hankintaviranomaisesta riippumaton muutoksenhakuelin toteaa sopimuksen pätemättömäksi tai että sen pätemättömyys on tällaisen muutoksenhakuelimen päätöksen tulosta kaikissa seuraavissa tapauksissa:

a) jos hankintaviranomainen on tehnyt sopimuksen julkaisematta ennalta hankintailmoitusta Euroopan unionin virallisessa lehdessä, vaikkei tämä ole sallittua direktiivin 2004/17/EY mukaisesti;

– –

2. Pätemättömäksi todetusta sopimuksesta aiheutuvista seurauksista säädetään kansallisessa lainsäädännössä.”

Direktiivi 2007/66

7 Direktiivin 2007/66 johdanto-osan 2, 25, 27 ja 36 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Direktiivejä [89/665] ja [92/13] sovelletaan – – ainoastaan direktiivien [2004/18] ja [2004/17] soveltamisalaan, sellaisena kuin Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut, kuuluviin hankintasopimuksiin, riippumatta siitä mitä kilpailuttamismenettelyä tai tarjouskilpailua koskevaa ilmoitustapaa käytetään, mukaan lukien suunnittelukilpailut, kelpuuttamisjärjestelmät ja dynaamiset hankintajärjestelmät. [Unionin] tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että on käytettävissä tehokkaat ja nopeat oikeussuojakeinot sellaisia päätöksiä vastaan, joita hankintaviranomaiset ja hankintayksiköt tekevät siitä, kuuluuko yksittäinen sopimus direktiivien [2004/18] ja [2004/17] henkilölliseen ja asialliseen soveltamisalaan.

– –

(25) Lisäksi hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden päätösten oikeusvarmuuden varmistamiseksi pidemmällä aikavälillä olisi otettava käyttöön kohtuullinen vähimmäismääräaika sellaisten muutoksenhakujen vanhentumiselle, joiden tarkoituksena on sopimusten toteaminen pätemättömiksi.

– –

(27) Koska tällä direktiivillä lujitetaan kansallisia muutoksenhakumenettelyjä erityisesti lainvastaisten suorahankintojen tapauksessa, taloudellisia toimijoita olisi kannustettava näiden uusien mekanismien käyttöön. Oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä sopimuksen pätemättömyyden osalta täytäntöönpanokelpoisuus rajoitetaan tietylle ajalle. Näitä aikarajoja olisi noudatettava.

– –

(36) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti – – perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina. Tämän direktiivin tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen täysin kunnioitetaan perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan mukaisesti.”

Direktiivi 2014/24

8 Direktiivin 2014/24 johdanto-osan 121 ja 122 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(121) Arviointi on osoittanut, että julkista hankintaa koskevien unionin sääntöjen soveltamista voitaisiin vielä parantaa huomattavasti. Sääntöjen soveltamiseksi entistä tehokkaammin ja yhdenmukaisemmin on oleellisen tärkeää saada hyvä yleiskuva jäsenvaltioiden hankintapolitiikkojen mahdollisista rakenteellisista ongelmista ja yleisistä toimintatavoista, jotta mahdollisiin ongelmiin voidaan puuttua kohdennetummin. – –

(122) Direktiivissä [89/665] säädetään tietyistä muutoksenhakumenettelyistä, jotka ovat ainakin niiden käytettävissä, jotka joko ovat olleet tai ovat tavoittelemassa tiettyä hankintasopimusta ja joiden etua julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden tai kansallisten sääntöjen, joilla se on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, väitetty rikkominen on loukannut tai saattaa loukata. Tämä direktiivi ei saisi vaikuttaa kyseisiin muutoksenhakumenettelyihin. Kansalaisten, asianomaisten sidosryhmien, niiden järjestäytymisestä riippumatta, ja muiden sellaisten henkilöiden tai elinten, jotka eivät voi käyttää direktiivin [89/665] mukaisia muutoksenhakumenettelyjä, oikeutetun edun mukaista veronmaksajina on kuitenkin, että hankintamenettelyt ovat asianmukaiset. Sen vuoksi niille olisi annettava mahdollisuus ilmoittaa tämän direktiivin mahdollisesta rikkomisesta toimivaltaiselle viranomaiselle tai elimelle muulla tavoin kuin käyttämällä direktiivin [89/665] mukaista muutoksenhakujärjestelmää ja ilman, että niille olisi aina annettava asema tuomioistuimissa. – – ”

9 Direktiivin 2014/24 83 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Varmistaakseen toimivan, asianmukaisen ja tehokkaan täytäntöönpanon jäsenvaltioiden on varmistuttava siitä, että yksi tai useampi viranomainen, elin tai rakenne huolehtii vähintään tässä artiklassa tarkoitetuista tehtävistä. Niiden on ilmoitettava komissiolle kaikki kyseisten tehtävien hoitamiseksi toimivaltaiset viranomaiset, elimet tai rakenteet.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamista valvotaan.

– –”

Direktiivi 2014/25

10 Direktiivin 2014/25 johdanto-osan 127 ja 128 perustelukappale vastaavat pääosin direktiivin 2014/24 johdanto-osan 121 ja 122 perustelukappaletta.

11 Direktiivin 2014/25 99 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Varmistaakseen toimivan, asianmukaisen ja tehokkaan täytäntöönpanon jäsenvaltioiden on varmistuttava siitä, että yksi tai useampi viranomainen, elin tai rakenne huolehtii vähintään tässä artiklassa tarkoitetuista tehtävistä. Niiden on ilmoitettava komissiolle kaikki kyseisten tehtävien hoitamiseksi toimivaltaiset viranomaiset tai rakenteet.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamista valvotaan.

– –”

Unkarin oikeus

Julkisista hankinnoista vuonna 2003 annettu laki

12 Julkisista hankinnoista vuonna 2003 annetun lain nro CXXIX (közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény; jäljempänä julkisista hankinnoista vuonna 2003 annettu laki) 303 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sopimuspuolet voivat muuttaa tarjouspyynnön tai tarjouspyyntöasiakirjojen ehtojen ja/tai tarjouksen sisällön perusteella määritettyä sopimuksen osaa ainoastaan, jos sopimus on sellaisen seikan, joka on ilmennyt sopimuksen tekemisen jälkeen sellaisen ennalta arvaamattoman tapahtuman takia, jota ei voitu ennakoida sopimuksentekohetkellä, vuoksi ristiriidassa jonkin sopimuspuolen olennaisen hyväksyttävän intressin kanssa.”

13 Julkisista hankinnoista vuonna 2003 annetun lain 306 A §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tämän lain soveltamisalaan kuuluvat sopimukset ovat mitättömiä, jos

a) hankintamenettelyä on lainvastaisesti jätetty noudattamatta kyseisen sopimuksen tekohetkellä

– –”

14 Julkisista hankinnoista vuonna 2003 annetun lain 307 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Hankintayksiköllä on velvollisuus laatia erityissäännöksessä säädetyn mallin mukaisesti ilmoitus sopimuksen muutoksesta sekä sopimuksen täytäntöönpanosta ja julkaista se *Közbeszerzési Értesítő* -lehdessä [julkisia hankintoja koskeva lehti]. Tämä ilmoitus on tehtävä viimeistään 15 arkipäivän kuluessa siitä, kun sopimusta muutettiin, tai siitä, kun sopimuspuolet panivat sopimuksen täytäntöön. Jos sopimus on tehty yli vuodeksi tai toistaiseksi, on laadittava vuosittain sopimuksen tekopäivästä lukien ilmoitus sopimuksen osittaisesta täytäntöönpanosta. Sopimuksen täytäntöönpanoa koskevan ilmoitusvelvollisuuden yhteydessä – jos täytäntöönpano tapahtuu muuna kuin sovittuna ajankohtana – on ilmoitettava erityisesti sopimuksen täytäntöönpanopäivä, jonka hankintayksikkö on hyväksynyt, sekä vastasuorituksen suorituspäivä. Sopimuspuolen, joka on tehnyt sopimuksen tarjoajana, on ilmoitettava ilmoituksessa, hyväksyykö se siinä ilmoitetut seikat.

– –

(3) Julkisten hankintojen lautakunnan puheenjohtajan on tehtävä aloite menettelyn käynnistämisestä viran puolesta [välityslautakunnassa], jos on todennäköistä, että sopimuksen muutos tehtiin 303 §:n vastaisesti tai että sopimus on pantu täytäntöön 304 tai 305 §:n vastaisesti.”

15 Julkisista hankinnoista vuonna 2003 annetun lain 327 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Seuraavat elimet tai henkilöt voivat tehdä aloitteen menettelyn käynnistämisestä viran puolesta [välityslautakunnassa], jos ne/he toimivaltaansa käyttäessään ovat saaneet tietää tämän lain vastaisesta toiminnasta tai laiminlyönnistä:

a) julkisten hankintojen lautakunnan puheenjohtaja;

– –

(2) Viran puolesta käynnistettävä menettely [välityslautakunnassa]:

a) voidaan käynnistää 1 momentin a, b ja d–i kohdassa tarkoitetun elimen aloitteesta 30 päivän kuluessa siitä päivästä, jona kyseinen elin saa tietää rikkomisesta tai, jos hankintamenettelyä ei ole noudatettu, siitä päivästä, jona sopimus tehtiin, tai – jos tätä päivämäärää ei voida vahvistaa – siitä päivästä, jona kyseinen elin sai tietää siitä, että jokin osapuoli oli aloittanut sopimuksen täytäntöönpanon, mutta viimeistään vuoden kuluessa rikkomisen tapahtumisesta tai kolmen vuoden kuluessa, jos hankintamenettelyä ei ole noudatettu.

– –”

16 Julkisista hankinnoista vuonna 2003 annetun lain 328 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Julkisten hankintojen lautakunnan puheenjohtajan on tehtävä aloite menettelyn käynnistämiseksi viran puolesta [välityslautakunnassa]

– –

c) 307 §:n 3 momentissa tarkoitetussa tapauksessa.

(2) 327 §:n 2–7 momenttia sovelletaan edellä 1 momentissa tarkoitettuun aloitteeseen.”

17 Julkisista hankinnoista vuonna 2003 annetun lain 379 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Julkisten hankintojen lautakunta

– –

l) seuraa huolellisesti julkisen hankintamenettelyn perusteella tehtyjen sopimusten muutoksia ja täytäntöönpanoa (307 §:n 4 momentti).

– –”

Julkisista hankinnoista vuonna 2015 annettu laki

18 Julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetun lain (közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény; jäljempänä julkisista hankinnoista vuonna 2015 annettu laki) 2 §:n 8 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jollei tässä laissa toisin säädetä, [siviililain] säännöksiä sovelletaan julkisen hankintamenettelyn perusteella tehtyihin sopimuksiin.”

19 Julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetun lain 148 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Menettely [välityslautakunnassa] aloitetaan pyynnöstä tai viran puolesta.”

20 Julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetun lain 152 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Seuraavat elimet tai henkilöt voivat tehdä aloitteen menettelyn käynnistämisestä viran puolesta [välityslautakunnassa], jos ne/he toimivaltaansa käyttäessään ovat saaneet tietää tämän lain vastaisesta toiminnasta tai laiminlyönnistä:

a) Közbeszerzési Hatóság Elnöke [julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja; Unkari]

– –

(2) Jokin edellä 1 momentissa tarkoitetuista elimistä tai henkilöistä voi tehdä aloitteen menettelyn käynnistämisestä viran puolesta [välityslautakunnassa] 60 päivän kuluessa siitä päivästä, jona kyseinen elin tai henkilö saa tietää rikkomisesta, mutta

a) viimeistään kolmen vuoden kuluessa rikkomisen tapahtumisesta,

b) edellä a kohdasta poiketen, jos hankinnat on tehty ilman hankintamenettelyä, viimeistään viiden vuoden kuluessa sopimuksen tekemisestä, tai – jos tätä ajankohtaa ei voida vahvistaa – siitä ajankohdasta, jona jokin osapuoli on aloittanut sopimuksen täytäntöönpanon, tai

c) edellä a ja b kohdasta poiketen, jos hankintoihin on saatu tukea, kyseisen tuen maksamista ja käyttöä koskevassa erityissäännöksessä säädettynä asiakirjojen säilytysaikana mutta viimeistään viiden vuoden kuluessa rikkomisen tapahtumisesta tai – jos hankinnat on tehty ilman hankintamenettelyä – sopimuksen tekopäivästä tai, jos tätä ajankohtaa ei voida vahvistaa, siitä ajankohdasta, jona jokin osapuoli on aloittanut sopimuksen täytäntöönpanon.”

21 Julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetun lain 153 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtajan on tehtävä aloite menettelyn käynnistämisestä viran puolesta [välityslautakunnassa]

– –

c) jos julkisista hankinnoista vastaavan viraston 187 §:n 2 momentin j kohdan mukaisesti suorittaman hallinnollisen valvonnan tuloksen perusteella, tai jopa ilman, että hallinnollista valvontaa on suoritettu, on todennäköistä, että sopimusta on muutettu tai se on pantu täytäntöön tämän lain vastaisesti, erityisesti silloin, kun on kyse 142 §:n 2 momentissa tarkoitetun kaltaisesta rikkomisesta.

– –

(3) 152 §:n 2–8 momenttia sovelletaan edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun aloitteeseen”

22 Julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetun lain 187 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Julkisista hankinnoista vastaavan viraston tehtävänä on, ottaen huomioon julkinen etu sekä hankintayksikön ja tarjoajien edut, edesauttaa tehokkaasti julkisia hankintoja koskevan politiikan kehittämistä sekä saada aikaan se, että julkisia hankintoja koskevia sääntöjä noudatetaan suuressa mittakaavassa, julkisten menojen julkisuuden ja avoimuuden edistämiseksi.

(2) Viraston

– –

j) on seurattava huolellisesti hankintamenettelyn perusteella tehtyjen sopimusten muuttamista sekä valvottava – – hallinnollisen muutoksenhaun yhteydessä sopimuksen täytäntöönpanoa – laissa nimenomaisesti säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti – ja muun muassa toteutettava 153 §:n 1 momentin c kohdassa ja 175 §:ssä mainitut toimenpiteet:

– –”

23 Julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetun lain 197 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tämän lain säännöksiä sovelletaan sopimuksiin, jotka on tehty sellaisten – – tekomenettelyjen tai hankintamenettelyjen jälkeen, jotka on aloitettu lain voimaantulon jälkeen, kyseisen päivän jälkeen aloitettuihin kilpailumenettelyihin ja niihin liittyviin muutoksenhakumenettelyihin, joita viranomainen on pyytänyt tai jotka se on käynnistänyt tai pannut vireille viran puolesta, mukaan lukien kannetta edeltävät riidanratkaisumenettelyt. Lain 139, 141 ja 142 §:ää, 153 §:n 1 momentin c kohtaa ja 175 §:ää sovelletaan mahdollisuuteen muuttaa ilman uutta hankintamenettelyä ennen tämän lain voimaantuloa aloitettujen hankintamenettelyjen perusteella tehtyjä sopimuksia sekä sopimusten muutosten ja täytäntöönpanon valvontaan. Lain XXI luvun säännöksiä sovelletaan lisäksi tällaisiin sopimuksiin liittyviin muutoksenhakumenettelyihin.”

Hallituksen asetus 4/2011

24 Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston ja koheesiorahaston tukien käytöstä ohjelmakaudella 2007–2013 annetun hallituksen asetuksen nro 4/2011 (I. 28.) (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) (jäljempänä hallituksen asetus 4/2011) 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan myös vastiketta vastaan tai Euroopan aluekehitysrahastosta, Euroopan sosiaalirahastosta ja koheesiorahastosta – – ohjelmakaudella 2007–2013 myönnettävien tukien vuoksi – Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmiin liittyviä tukia lukuun ottamatta – annetuista sitoumuksista vastaamiseen ja niiden täytäntöönpanoon, täytäntöönpanon valvontaan, niiden käytössä, maksamisessa ja valvonnassa mukana oleviin luonnollisiin henkilöihin, oikeushenkilöihin ja yksiköihin, joilla ei ole oikeushenkilöllisyyttä, ja tukien hakijoihin, vastaanottajiin ja saajiin.”

25 Hallituksen asetuksen 4/2011 80 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tuensaajan ja tukien maksamisessa mukana olevien elinten on pidettävä erillistä kirjanpitoa kustakin hankkeesta, rekisteröitävä kaikki hankkeeseen liittyvät asiakirjat erikseen ja säilytettävä ne ainakin 31.12.2020 saakka.”

Siviililaki

26 Vuoden 1959 siviililain nro IV Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény) 200 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sopimus, jolla rikotaan lakia tai joka on tehty lain kiertämiseksi, on mitätön, ellei lailla ole säädetty muusta oikeudellisesta seuraamuksesta.”

27 Vuoden 2013 siviililain nro V (Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény) 6:95 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Sopimus, jolla rikotaan lakia tai joka on tehty lain kiertämiseksi, on mitätön, ellei kyseisellä lailla ole säädetty muusta oikeudellisesta seuraamuksesta. Rajoittamatta muita oikeudellisia seuraamuksia sopimus on myös mitätön, jos tästä on nimenomaisesti säädetty laissa tai jos mainitun lain tarkoituksena on kieltää kyseisellä sopimuksella tavoiteltu oikeusvaikutus.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

Asia C-496/18

28 Budapesti Közlekedési julkaisi 30.9.2005 Euroopan unionin virallisessa lehdessä hankintaviranomaisena julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekemistä varten tarjouspyynnön, joka koski ”sellaisen valvontajärjestelmän hankintaa, jolla voidaan valvoa rakenteiden liikkeitä sekä melua ja tärinää Budapestin [(Unkari)] metrolinjan 4 ensimmäisen rakennusvaiheen aikana”; hankkeen ennakoitu arvo ylitti yhteisön kynnysarvot ja hanke sai Euroopan unionin rahoitusta. Hankintasopimuksen sopimuspuoliksi valittiin Hungeodista ja Sixensesta muodostuva yritysryhmittymä.

29 Hankintasopimus allekirjoitettiin 1.3.2006.

30 Sopimuspuolet päättivät muuttaa sopimusta 5.10.2009 vedoten ennalta arvaamattomiin olosuhteisiin. Ilmoitus sopimuksen muuttamisesta julkaistiin 18.11.2009 Közbeszerzési Értesítő -lehdessä (julkisia hankintoja koskeva lehti).

31 Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja saattoi asian 29.5.2017 välityslautakunnalle ja pyysi sitä yhtäältä toteamaan, että pääasian kantajat olivat syyllistyneet rikkomiseen, koska ne olivat muuttaneet sopimusta julkisista hankinnoista vuonna 2003 annetun lain 303 §:n 1 momentin vastaisesti, ja toisaalta määräämään niille sakkoja. Hän totesi saaneensa tiedon rikkomisesta 30.3.2017 ja viittasi vaatimuksensa perusteeksi julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetun lain 153 §:n 3 momenttiin ja 152 §:n 2 momentin a kohtaan.

32 Välityslautakunta katsoi 3.8.2017 tekemässään päätöksessä aluksi, että julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetun lain menettelysäännöksiä voitiin soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa, koska vaikka tämä laki tuli voimaan vasta 1.11.2015 ja koski lähtökohtaisesti vain tämän päivämäärän jälkeen tehtyjä sopimuksia, sitä sovellettiin sen 197 §:n 1 momenttiin sisältyvien siirtymäsäännösten nojalla ennen sen voimaantuloa tehtyjen sopimusmuutosten valvontaan. Se täsmensi, että kyseessä olevan sopimuksen yhteydessä toteutettu hanke sai Euroopan unionin rahoitusta ja että hallituksen asetuksen 4/2011 80 §:n 3 momentin nojalla määräaika menettelyn käynnistämiseksi viran puolesta päättyi näin ollen 31.12.2020.

33 Todettuaan asiasisällön osalta, että julkisista hankinnoista vuonna 2003 annetun lain 303 §:ää oli rikottu, välityslautakunta velvoitti Budapesti Közlekedésin maksamaan 25 000 000 Unkarin forintin (HUF) (n. 81 275 euroa) suuruisen sakon ja Hungeodin ja Sixensen yhteisvastuullisesti maksamaan 5 000 000 HUF:n (n. 16 255 euroa) suuruisen sakon.

34 Pääasian kantajat nostivat välityslautakunnan päätöksestä kanteen Fővárosi Törvényszékissa (Budapestin alioikeus, Unkari).

35 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii unionin oikeudesta ja erityisesti oikeusvarmuuden periaatteesta johtuvia vaatimuksia tapauksessa, jossa julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetun lain kaltaisessa jäsenvaltion uudessa säännöstössä sallitaan ennen sen voimaantuloa tehdyn julkista hankintaa koskevan sopimuksen osalta se, että valvontaviranomainen aloittaa aikaisemmassa kansallisessa säännöstössä säädettyjen vanhentumisaikojen päättymisestä huolimatta viran puolesta tutkimuksen ennen uuden säännöstön voimaantuloa tapahtuneista julkisia hankintoja koskevista rikkomisista ja vaatii välityslautakuntaa toteamaan rikkomisen ja määräämään siitä seuraamuksen.

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että toisin kuin asioissa, joissa unionin tuomioistuin lausui muutoksenhaun määräajoista julkisten hankintamenettelyjen asiayhteydessä, asiassa C-496/18 on kyse valvontaviranomaisen oikeudesta hakea muutosta oikeuksien objektiiviseksi suojaamiseksi. Se pohtii unionin oikeuden periaatteiden kuten oikeusvarmuuden periaatteen tai tehokkuusperiaatteen soveltamista tällaisessa asiayhteydessä.

37 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa myös direktiivin 2014/25 99 artiklan sisältöön ja pohtii, onko jäsenvaltioille valvontaviranomaisten valtuuksien alalla myönnetylle toimivallalle asetettu rajoituksia ja ovatko henkilöiden, jotka ovat tavoittelemassa tiettyä sopimusta, suojaa koskevat unionin oikeuden vaatimukset päteviä myös tässä asiayhteydessä.

38 Kyseisellä tuomioistuimella on epäselvyyttä siitä, onko julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetun lain 197 §:n 1 momentissa siirtymätoimenpiteenä säädetty mahdollisuus valvoa ennen tämän lain voimaantuloa tehtyjä sopimusmuutoksia yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.

39 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii mahdollisuutta soveltaa sääntöä, jonka mukaan silloin, kun hanke saa unionin rahoitusta, muutoksenhaun määräaika on sidoksissa asiakirjojen säilytysaikaan, koska kyseinen sääntö annettiin julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetulla lailla.

40 Se pohtii, onko näitä oikeudellisia kysymyksiä arvioitaessa merkityksellistä selvittää, mitkä olivat ne lainsäädännölliset, normatiiviset, tekniset tai organisatoriset puutteet tai muut esteet, joiden vuoksi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomista ei tutkittu sen tapahtumishetkellä.

41 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että direktiivin 2007/66 johdanto-osan 25 ja 27 perustelukappaleissa korostetaan oikeusvarmuuden vaatimusta vain sellaisten muutoksenhakujen osalta, joiden tarkoituksena on sopimuksen toteaminen pätemättömäksi, mutta ei sellaisten muutoksenhakujen osalta, joiden tarkoituksena on rikkomisen toteaminen ja seuraamuksen määrääminen siitä.

42 Tässä tilanteessa Fővárosi Törvényszék päätti lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [perusoikeuskirjan] 41 artiklan 1 kohtaa ja 47 artiklaa, [direktiivin 2007/66] johdanto-osan 2, 25, 27 ja 36 perustelukappaletta, [direktiivin 92/13] 1 artiklan 1 ja 3 kohtaa ja niiden yhteydessä unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluvaa oikeusvarmuuden periaatetta ja hankintayksiköiden päätöksiä vastaan julkisissa hankintamenettelyissä käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen tehokkuuden ja nopeuden vaatimusta tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa ennen sen voimaantuloa tehtyjen julkista hankintaa koskevien sopimusten tapauksessa yleisesti valtuutetaan kyseisellä lainsäädännöllä perustettu toimivaltainen (valvonta)viranomainen käynnistämään sen jälkeen, kun kyseisen jäsenvaltion aikaisemmassa lainsäädännössä säädetyt preklusiiviset määräajat ennen uuden lainsäädännön voimaantuloa tapahtuneiden julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisten tutkimiseksi ovat päättyneet, mutta uudessa lainsäädännössä säädetyn määräajan kuluessa julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomista koskeva tutkintamenettely, tutkimaan rikkominen aineellisesti ja sen seurauksena toteamaan rikkominen tapahtuneeksi, määräämään julkisia hankintoja koskevien sääntöjen perusteella seuraamus sekä toteamaan hankintasopimus pätemättömäksi ja soveltamaan hankintasopimuksen pätemättömyyden seurauksia?

2) Voidaanko ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettuja oikeussääntöjä ja periaatteita soveltaa – julkista hankintaa koskevasta sopimuksesta kiinnostuneiden henkilöiden (subjektiivisen ja henkilökohtaisen) muutoksenhakuoikeuden tosiasiallisen käyttämisen lisäksi – jäsenvaltion lainsäädännöllä perustettujen (valvonta)viranomaisten, joilla on toimivalta tutkia viran puolesta julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia ja joiden tehtävänä on suojella yleistä etua, oikeuteen käynnistää ja toimittaa muutoksenhakumenettely?

3) Voidaanko [direktiivin 2014/25] 99 artiklan 1 ja 2 kohdasta päätellä, että jäsenvaltion oikeudessa voidaan – julkisiin hankintoihin liittyvien unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi – antaa uusi laki, jossa yleisesti valtuutetaan (valvonta)viranomaiset, joille on jäsenvaltion lainsäädännössä myönnetty toimivalta tutkia viran puolesta julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia ja joiden tehtävänä on suojella yleistä etua, tutkimaan julkisia hankintoja koskevien sääntöjen sellaisia rikkomisia, jotka ovat tapahtuneet ennen kyseisen lain voimaantuloa, ja käynnistämään ja toimittamaan niitä koskeva muutoksenhakumenettely, vaikka aiemmassa lainsäädännössä säädetyt preklusiiviset määräajat ovat jo päättyneet?

4) Onko siinä yhteydessä, kun arvioidaan – ensimmäisessä kysymyksessä mainittujen oikeussääntöjen ja periaatteiden perusteella – ensimmäisessä ja kolmannessa kysymyksessä yksityiskohtaisesti kuvaillun (valvonta)viranomaisten tutkintavallan yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa, merkitystä sillä, mitkä olivat ne lainsäädännölliset, normatiiviset, tekniset tai organisatoriset puutteet tai muut esteet, joiden vuoksi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomista ei tutkittu sen tapahtumishetkellä?

5) Onko [perusoikeuskirjan] 41 artiklan 1 kohtaa ja 47 artiklaa, [direktiivin 2007/66] johdanto-osan 2, 25, 27 ja 36 perustelukappaletta, [direktiivin 92/13] 1 artiklan 1 ja 3 kohtaa ja niiden yhteydessä unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluvaa oikeusvarmuuden periaatetta, hankintayksiköiden päätöksiä vastaan käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen tehokkuuden ja nopeuden vaatimusta ja suhteellisuusperiaatetta tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin voi – silloinkin, kun (valvonta)viranomaisille, joille on jäsenvaltion lainsäädännössä myönnetty toimivalta tutkia viran puolesta julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia ja joiden tehtävänä on suojella yleistä etua, voidaan näiden periaatteiden perusteella antaa neljässä ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettu valta – arvioida, onko rikkomisen tapahtumisen, muutoksenhaulle aiemmin säädetyn preklusiivisen määräajan päättymisen ja rikkomisen tutkintamenettelyn vireillepanemisen välillä kulunut aika kohtuullinen ja oikeasuhteinen, ja sen perusteella määrätä oikeudellisena seurauksena, että riidanalainen hallinnollinen päätös on pätemätön, tai muun jäsenvaltion oikeudessa säädetyn seurauksen?”

Asia C-497/18

43 Budapesti Közlekedési julkaisi 3.1.2009 Euroopan unionin virallisessa lehdessä hankintaviranomaisena julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekemistä varten tarjouspyynnön, joka koski ”sellaisten palvelujen suorittamisesta, jotka edellyttävät asiantuntemusta DBR-hankkeen hallinnoinnista metrolinjan 4 seitsemännen osan ensimmäisen rakennusvaiheen aikana: Riskienhallinta-asiantuntija”; hankkeen ennakoitu arvo ylitti yhteisön kynnysarvot ja hanke sai unionin rahoitusta. Hankintasopimuksen sopimuspuoleksi valittiin Matrics Consults Ltd, jonka kotipaikka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

44 Hankintasopimus allekirjoitettiin 14.5.2009. Budapesti Közlekedési irtisanoi sen 16.11.2011 ja irtisanominen tuli voimaan 31.12.2011.

45 Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja saattoi asian 30.5.2017 välityslautakunnalle ja vaati sitä yhtäältä toteamaan, että Budapesti Közlekedési ja Matrics Consults olivat syyllistyneet rikkomisiin ja toisaalta määräämään niille sakkoja. Hän totesi, että vaikka sopimuspuolet eivät olleet muuttaneet sopimusta kirjallisesti, ne olivat toiminnallaan laskujen maksamisen ja täytäntöönpanoa koskevien todistusten antamisen yhteydessä poikenneet tarjouksen jättämisen ajankohtana määritellyistä ja sopimukseen sisällytetyistä maksuehdoista siinä määrin, että näitä muutoksia oli pidettävä sopimuksen muutoksena. Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtajan mukaan sopimuspuolet olivat siten rikkoneet julkisista hankinnoista vuonna 2003 annetun lain 303 §:n 1 momenttia. Hän ilmoitti saaneensa 31.3.2017 tiedon rikkomisesta, jonka oletettiin tapahtuneen 8.2.2010.

46 Välityslautakunta katsoi 18.8.2017 tekemässään päätöksessä aluksi, että julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetun lain menettelysäännöksiä voitiin soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa, koska vaikka tämä laki tuli voimaan vasta 1.11.2015 ja koski lähtökohtaisesti vain tämän päivämäärän jälkeen tehtyjä sopimuksia, sitä sovellettiin sen 197 §:n 1 momenttiin sisältyvien siirtymäsäännösten nojalla ennen sen voimaantuloa tehtyjen sopimusmuutosten valvontaan.

47 Todettuaan asiasisällön osalta, että julkisista hankinnoista vuonna 2003 annetun lain 303 §:ää oli rikottu, välityslautakunta määräsi Budapesti Közlekedésille 27 000 000 HUF:n (n. 88 938 euroa) suuruisen sakon ja Matrics Consultsille 13 000 000 HUF:n (n. 42 822 euroa) suuruisen sakon.

48 Budapesti Közlekedési ja Matrics Consults nostivat välityslautakunnan päätöksestä kanteen Fővárosi Törvényszékissa (Budapestin alioikeus, Unkari).

49 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää samanlaisia näkemyksiä kuin asiassa C-496/18, sellaisina kuin ne on selostettu nyt annettavan tuomion 35–41 kohdassa.

50 Tässä tilanteessa Fővárosi Törvényszék päätti lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [perusoikeuskirjan] 41 artiklan 1 kohtaa ja 47 artiklaa, [direktiivin 2007/66] johdanto-osan 2, 25, 27 ja 36 perustelukappaletta, [direktiivin 89/665] 1 artiklan 1 ja 3 kohtaa ja niiden yhteydessä unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluvaa oikeusvarmuuden periaatetta ja hankintaviranomaisten päätöksiä vastaan julkisissa hankintamenettelyissä käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen tehokkuuden ja nopeuden vaatimusta tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa ennen sen voimaantuloa tehtyjen julkista hankintaa koskevien sopimusten tapauksessa yleisesti valtuutetaan kyseisellä lainsäädännöllä perustettu toimivaltainen (valvonta)viranomainen käynnistämään sen jälkeen, kun kyseisen jäsenvaltion aikaisemmassa lainsäädännössä säädetyt preklusiiviset määräajat ennen uuden lainsäädännön voimaantuloa tapahtuneiden julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisten tutkimiseksi ovat päättyneet, mutta uudessa lainsäädännössä säädetyn määräajan kuluessa julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomista koskeva tutkintamenettely, ja sen seurauksena toteamaan rikkominen tapahtuneeksi, tutkimaan rikkominen aineellisesti, määräämään julkisia hankintoja koskevien sääntöjen perusteella seuraamus sekä toteamaan hankintasopimus pätemättömäksi ja soveltamaan hankintasopimuksen pätemättömyyden seurauksia?

2) Voidaanko ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettuja oikeussääntöjä ja periaatteita soveltaa – julkista hankintaa koskevasta sopimuksesta kiinnostuneiden henkilöiden (subjektiivisen ja henkilökohtaisen) muutoksenhakuoikeuden tosiasiallisen käyttämisen lisäksi – jäsenvaltion lainsäädännöllä perustettujen (valvonta)viranomaisten, joilla on toimivalta tutkia viran puolesta julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia ja joiden tehtävänä on suojella yleistä etua, oikeuteen käynnistää ja toimittaa muutoksenhakumenettely?

3) Voidaanko [direktiivin 2014/24] 83 artiklan 1 ja 2 kohdasta päätellä, että jäsenvaltion oikeudessa voidaan – julkisiin hankintoihin liittyvien unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi – antaa uusi laki, jossa yleisesti valtuutetaan (valvonta)viranomaiset, joille on jäsenvaltion lainsäädännössä myönnetty toimivalta tutkia viran puolesta julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia ja joiden tehtävänä on suojella yleistä etua, tutkimaan julkisia hankintoja koskevien sääntöjen sellaisia rikkomisia, jotka ovat tapahtuneet ennen kyseisen lain voimaantuloa, ja käynnistämään ja toimittamaan niitä koskeva muutoksenhakumenettely, vaikka aiemmassa lainsäädännössä säädetyt preklusiiviset määräajat ovat jo päättyneet?

4) Onko siinä yhteydessä, kun arvioidaan – ensimmäisessä kysymyksessä mainittujen oikeussääntöjen ja periaatteiden perusteella – ensimmäisessä ja kolmannessa kysymyksessä yksityiskohtaisesti kuvaillun (valvonta)viranomaisten tutkintavallan yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa,

merkitystä sillä, mitkä olivat ne lainsäädännölliset, normatiiviset, tekniset tai organisatoriset puutteet tai muut esteet, joiden vuoksi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomista ei tutkittu sen tapahtumishetkellä?

5) Onko [perusoikeuskirjan] 41 artiklan 1 kohtaa ja 47 artiklaa, [direktiivin 2007/66] johdanto-osan 2, 25, 27 ja 36 perustelukappaletta, [direktiivin 89/665] 1 artiklan 1 ja 3 kohtaa ja niiden yhteydessä unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluvaa oikeusvarmuuden periaatetta, hankintayksiköiden päätöksiä vastaan käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen tehokkuuden ja nopeuden vaatimusta ja suhteellisuusperiaatetta tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin voi – silloinkin, kun (valvonta)viranomaisille, joille on jäsenvaltion lainsäädännössä myönnetty toimivalta tutkia viran puolesta julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia ja joiden tehtävänä on suojella yleistä etua, voidaan näiden periaatteiden perusteella antaa neljässä ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettu valta – arvioida, onko rikkomisen tapahtumisen, muutoksenhaulle aiemmin säädetyn preklusiivisen määräajan päättymisen ja rikkomisen tutkintamenettelyn vireillepanemisen välillä kulunut aika kohtuullinen ja oikeasuhteinen, ja sen perusteella määrätä oikeudellisena seurauksena, että riidanalainen hallinnollinen päätös on pätemätön, tai muun jäsenvaltion oikeudessa säädetyn seurauksen?”

51 Asiat C-496/18 ja C-497/18 yhdistettiin unionin tuomioistuimen presidentin 18.9.2018 antamalla määräyksellä kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottaminen

52 Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja ja Unkarin hallitus katsovat, että ennakkoratkaisupyynnöt on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että pääasioissa kyseessä oleva kansallinen säännöstö, erityisesti julkisista hankinnoista vuonna 2003 annetun lain 303 § ja julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetun lain 197 §, eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan.

53 Tässä yhteydessä on palautettava mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämillä unionin oikeuden tulkintaa koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Jos siis esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata niihin (ks. vastaavasti tuomio 17.10.2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 Yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on näin ollen kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko unionin tuomioistuimelle esitetyillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta (tuomio 17.10.2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

55 On kuitenkin todettava, että jos on ilmeistä, ettei pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin, se voi jättää ennakkoratkaisupyynnön tutkimatta (tuomio 17.10.2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56 Nyt käsiteltävässä tapauksessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksillään unionin tuomioistuimelta, ovatko unionin oikeuden eri säädökset kuten perusoikeuskirja, julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyviä muutoksenhakumenettelyjä koskevat direktiivit 89/665 ja 92/13 tai julkisia hankintoja koskevat direktiivit 2014/24 ja 2014/25, sekä unionin oikeuden tietyt yleiset periaatteet, kuten erityisesti oikeusvarmuuden periaate ja

suhteellisuusperiaate, esteenä sille, että Unkarin säännöstössä valtuutetaan kansallinen valvontaviranomainen uuden lain voimassa ollessa panemaan viran puolesta vireille julkisia hankintoja koskevaan sopimukseen tehtyjä muutoksia koskeva valvontamenettely, jotta valvontaviranomainen voi määrätä sopimuspuolille seuraamuksia ja jotta kansallinen tuomioistuin voi mahdollisesti todeta näiden sopimusmuutosten mitättömyyden.

57 Ennakkoratkaisupyynnöistä käy ilmi, että pääasioissa kyseessä olevat sopimukset, joihin on tehty muutoksia, kuuluivat niiden tekopäivänä unionin oikeuden soveltamisalaan, koska niihin liittyvät julkiset hankinnat ylittivät merkityksellisessä unionin säännöstössä asetetut kynnysarvot.

58 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että ensi näkemältä vaikuttaa erityisen tarpeelliselta saada selvitystä siihen seikkaan, ovatko direktiivit tai Euroopan unionin periaatteet, joihin se viittaa, esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle viran puolesta vireille pantavalle menettelylle.

59 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevan asiakirja-aineiston perusteella ei voida katsoa, ettei pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ole mitään yhteyttä pääasioiden tosiseikkoihin tai kohteeseen tai ettei unionin tuomioistuimella ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.

60 Edellä esitetystä seuraa, että ennakkoratkaisupyynnöt on otettava tutkittaviksi.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavat huomautukset

61 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pääasioiden riitojen ratkaisu riippuu siitä, ovatko nyt annettavan tuomion 56 kohdassa mainitut direktiivit ja unionin oikeuden yleiset periaatteet esteenä sellaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla kansallinen valvontaviranomainen voi panna viran puolesta vireille julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin tehtyjä muutoksia koskevan muutoksenhakumenettelyn, vaikka nämä muutokset on tehty aikaisemman säännöstön voimassaoloaikana ja vaikka siinä säädetty preklusiivinen määräaika oli jo päättynyt päivänä, jona menettely pantiin vireille viran puolesta.

62 Ensinnäkin on todettava, että perusoikeuskirjan määräykset, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on viitannut, eivät ole merkityksellisiä, jotta kyseiselle tuomioistuimelle voitaisiin esittää selvennyksiä pääasioiden yhteydessä.

63 Yhtäältä näet perusoikeuskirjan 41 artiklan sanamuodosta käy selvästi ilmi, että sitä ei ole osoitettu jäsenvaltioille vaan ainoastaan unionin toimielimille, elimille ja laitoksille (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, 28 kohta ja tuomio 9.3.2017, Doux, C-141/15, EU:C:2017:188, 60 kohta).

64 Toisaalta on muistutettava, että määrittäessään menettelysäännöt, jotka koskevat sellaisia muutoksenhakukeinoja tuomioistuimissa, joilla pyritään varmistamaan niiden oikeuksien turvaaminen, joita unionin oikeudessa annetaan ehdokkaille ja tarjoajille, joiden etuja hankintaviranomaisten päätökset loukkaavat, jäsenvaltioiden on valvottava, ettei loukata unionin oikeudessa yksityisille annettuja oikeuksia, etenkään perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (ks. vastaavasti tuomio 15.9.2016, Star Storage ym., C-439/14 ja C-488/14, EU:C:2016:688, 43–45 kohta ja määräys 14.2.2019, Cooperativa Animazione Valdocco, C-54/18, EU:C:2019:118, 30 kohta).

65 Mistään unionin tuomioistuimen käytettävissä olevaan asiakirja-aineistoon sisältyvästä seikasta ei käy ilmi, että viran puolesta vireille pantavasta, julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia koskevasta muutoksenhakumenettelystä seuraisi, että loukataan oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tai oikeutta saattaa asiansa puolueettoman tuomioistuimen käsiteltäväksi.

66 Toiseksi on niin, että koska ennakkoratkaisukysymykset ovat useilta osin päällekkäisiä, ne on ryhmiteltävä ja muotoiltava uudelleen, jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voitaisiin antaa mahdollisimman täsmälliset vastaukset.

67 Näin ollen on katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee molemmissa asioissa esittämällään toisella kysymyksellä pääasiallisesti, velvoitetaanko direktiivin 2007/66 johdanto-osan 25 ja 27 perustelukappaleessa, direktiivin 89/665 1 artiklan 1 ja 3 kohdassa, direktiivin 92/13 1 artiklan 1 ja 3 kohdassa, direktiivin 2014/24 83 artiklan 1 ja 2 kohdassa ja direktiivin 2014/25 99 artiklan 1 ja 2 kohdassa jäsenvaltiot antamaan säännöstöä, jonka nojalla valvontaviranomainen voi unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi käynnistää viran puolesta muutoksenhakumenettelyn voidakseen valvoa julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia, vai kielletäänkö niissä jäsenvaltioita antamasta tällaista säännöstöä; ensimmäisellä, kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, onko oikeusvarmuuden yleinen periaate esteenä sille, että valvontaviranomaisen unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi viran puolesta käynnistämän muutoksenhakumenettelyn yhteydessä kansallisessa säännöstössä säädetään julkisia hankintoja koskevien sopimusten muutosten laillisuuden valvomiseksi tällaisen menettelyn vireille panemisesta siinä vahvistetussa preklusiivisessa määräajassa, vaikka aikaisemmassa säännöstössä säädetty preklusiivinen määräaika, jota sovellettiin näiden muutosten tekopäivänä, on päättynyt, ja viidennellä kysymyksellään, onko, siinä tapauksessa, että ensimmäiseen, kolmanteen ja neljänteen kysymykseen vastataan kieltävästi, suhteellisuusperiaate esteenä sille, että kansallinen tuomioistuin voi arvioida, onko rikkomisen tapahtumisen, muutoksenhaulle aiemmin säädettyjen preklusiivisten määräaikojen päättymisen ja rikkomisen tutkintamenettelyn vireillepanemisen välillä kulunut aika kohtuullinen ja oikeasuhteinen, ja sen perusteella määrätä oikeudellisena seurauksena, että riidanalainen hallinnollinen päätös on pätemätön, tai muun jäsenvaltion oikeudessa säädetyn seurauksen.

Toinen kysymys

68 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee molemmissa asioissa esittämällään toisella kysymyksellä pääasiallisesti, velvoitetaanko direktiivin 2007/66 johdanto-osan 25 ja 27 perustelukappaleessa, direktiivin 89/665 1 artiklan 1 ja 3 kohdassa, direktiivin 92/13 1 artiklan 1 ja 3 kohdassa, direktiivin 2014/24 83 artiklan 1 ja 2 kohdassa ja direktiivin 2014/25 99 artiklan 1 ja 2 kohdassa jäsenvaltiot antamaan säännöstöä, jonka nojalla valvontaviranomainen voi unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi käynnistää viran puolesta muutoksenhakumenettelyn voidakseen valvoa julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia, vai kielletäänkö niissä jäsenvaltioita antamasta tällaista lainsäädäntöä.

69 Ensinnäkin on niin, että vaikka Unkarin hallitus väittää, että unionin toimen perustelukappaleet eivät ole luonteeltaan sitovia, on muistutettava, että toimen normatiivinen osa ja perustelut liittyvät ehdottomasti toisiinsa, ja tämän vuoksi toimea tulkittaessa on tarvittaessa otettava huomioon sen toteuttamiseen johtaneet syyt (tuomio 27.6.2000, komissio v. Portugal, C-404/97, EU:C:2000:345, 41 kohta ja tuomio 4.12.2019, Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena, C-432/18, EU:C:2019:1045, 29 kohta).

70 Tästä seuraa, että direktiiviä 2007/66 on tulkittava sen johdanto-osan 25 ja 27 perustelukappaleen valossa.

71 Toiseksi on korostettava, että direktiiveissä 89/665 ja 92/13, erityisesti niiden 1 artiklojen 3 kohdissa, säädetään tosin ainoastaan, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että muutoksenhakumenettelyt ovat ainakin niiden käytettävissä, jotka ovat tai ovat olleet tavoittelemassa tiettyä sopimusta ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata (ks. vastaavasti tuomio 21.10.2010, Symvoulio Apochetefseon Lefkosias, C-570/08, EU:C:2010:621, 37 kohta).

72 Näillä säännöksillä on näet tarkoitus suojata talouden toimijoita hankintaviranomaisen mielivallalta ja niillä pyritään siten varmistamaan, että kaikissa jäsenvaltioissa on tehokkaita muutoksenhakukeinoja, jotta taataan julkisia hankintoja koskevien unionin sääntöjen tehokas soveltaminen, erityisesti siinä vaiheessa, jona rikkomiset voidaan vielä korjata (ks. vastaavasti tuomio 15.9.2016, Star Storage ym., C-439/14 ja C-488/14, EU:C:2016:688, 41 kohta).

73 Vaikka direktiiveissä 89/665 ja 92/13 edellytetään muutoksenhakukeinoja, jotka ovat sellaisten yritysten käytettävissä, jotka ovat tai ovat olleet tavoittelemassa tiettyä sopimusta ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata, ei voida – kuten julkisasiamieskin on todennut ratkaisuehdotuksensa 63 kohdassa – kuitenkaan katsoa, että näissä direktiivien 1 artiklojen 3 kohdissa suoritettaisiin täydellinen yhdenmukaistaminen ja että niissä täten säädettäisiin julkisten hankintojen alan kaikista mahdollisista muutoksenhakukeinoista.

74 Näitä säännöksiä on näin ollen tulkittava siten, että niissä ei velvoiteta jäsenvaltioita säätämään kansallisten valvontaviranomaisten käytettävissä olevista muutoksenhakumenettelyistä, jotta ne voivat taatakseen unionin taloudellisten etujen suojaamisen saada todetuksi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomiset, eikä myöskään kielletä niitä säätämästä tästä.

75 Direktiivin 2007/66 johdanto-osan 25 ja 27 perustelukappale tai 1 ja 2 artikla, joilla lisättiin 2 d artikla direktiiveihin 89/665 ja 92/13, eivät horjuta tällaista tulkintaa.

76 Kun näet direktiivien 89/665 ja 92/13 2 d artiklassa säädetään pääasiallisesti, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että hankintaviranomaisesta riippumaton elin toteaa sopimuksen pätemättömäksi, niissä ainoastaan vahvistetaan niiden muutoksenhakukeinojen vaikutuksia, jotka jäsenvaltioiden edellytetään näissä direktiiveissä toteuttavan ja joita ovat muutoksenhakukeinot, jotka ovat sellaisten yritysten käytettävissä, jotka ovat tai ovat olleet tavoittelemassa tiettyä sopimusta ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata.

77 Kolmanneksi on katsottava, että direktiivin 2014/24 83 artiklaa ja direktiivin 2014/25 99 artiklaa, joiden sanamuoto on sama, ei voida tulkita siten, että niissä velvoitettaisiin jäsenvaltiot säätämään pääasiassa kyseessä olevan kaltaisesta yleisen edun vuoksi viran puolesta käynnistettävästä muutoksenhakumekanismista, tai että niissä kiellettäisiin tämä.

78 Tässä yhteydessä on todettava, että direktiivin 2014/24 83 artikla, sellaisena kuin sitä selvennetään kyseisen direktiivin 121 ja 122 perustelukappaleessa, ja direktiivin 2014/25 99 artikla, sellaisena kuin sitä selvennetään kyseisen direktiivin 127 ja 128 perustelukappaleessa, kuuluvat näiden direktiivien IV osastoon, jonka otsikko on ”Hallinnointi”.

79 Direktiivin 2014/24 121 perustelukappaleessa ja direktiivin 2014/25 127 perustelukappaleessa tyydytään siten toteamaan, että mainituilla säännöksillä pyritään takaamaan ”hyvä yleiskuva jäsenvaltioiden hankintapolitiikkojen mahdollisista rakenteellisista ongelmista ja yleisistä toimintatavoista, jotta mahdollisiin ongelmiin voidaan puuttua kohdennetummin”.

80 Direktiivin 2014/24 122 perustelukappaleessa ja direktiivin 2014/25 128 perustelukappaleessa täsmennetään, että direktiivit 2014/24 ja 2014/25 eivät saisi vaikuttaa direktiiveissä 89/665 ja 92/13 säädettyihin muutoksenhakumenettelyihin. Lisäksi niissä todetaan, että kansalaisten, asianomaisten sidosryhmien ja muiden sellaisten henkilöiden tai elinten, jotka eivät voi käyttää näitä muutoksenhakumenettelyjä, oikeutetun edun mukaista veronmaksajina on, että hankintamenettelyt

ovat asianmukaiset, ja sen vuoksi niille olisi annettava mahdollisuus ilmoittaa direktiivien 2014/24 ja 2014/25 mahdollisesta rikkomisesta toimivaltaiselle viranomaiselle tai rakenteelle muulla tavoin kuin käyttämällä direktiivien 89/665 ja 92/13 mukaisia muutoksenhakujärjestelmiä ja ilman, että niille olisi aina annettava asema tuomioistuimissa.

81 Tässä asiayhteydessä direktiivin 2014/24 83 artiklan 1 kohdassa ja direktiivin 2014/25 99 artiklan 1 kohdassa säädetään kummassakin, että varmistaakseen näiden direktiivien toimivan, asianmukaisen ja tehokkaan täytäntöönpanon jäsenvaltioiden on varmistuttava siitä, että yksi tai useampi viranomainen, elin tai rakenne huolehtii vähintään näissä artikloissa tarkoitetuista tehtävistä, ja niiden 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamista valvotaan.

82 Mainitut säännökset sisältävät siten vähimmäisvaatimuksia, joissa velvoitetaan jäsenvaltiot säätämään mekanismeista, joiden avulla voidaan valvoa julkisia hankintamenettelyjä koskevien sääntöjen soveltamista.

83 Tässä yhteydessä on todettava, että näissä säännöksissä ei kielletä jäsenvaltioita säätämästä kansallisten valvontaviranomaisten mahdollisuudesta panna viran puolesta vireille muutoksenhakumenettelyjä, joiden avulla ne voivat, taatakseen unionin taloudellisten etujen suojaamisen julkisten hankintojen alalla, saada todetuksi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomiset. Päin vastoin, kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 72 ja 73 kohdassa, tämän kaltainen menettely on yksi mahdollisista sen uuden roolin, joka kansallisille valvontaviranomaisille on annettu direktiivin 2014/24 83 artiklassa ja direktiivin 2014/25 99 artiklassa, ilmauksista.

84 Edellä esitetystä seuraa, että tämän tuomion 69–83 kohdassa tutkituissa eri säännöksissä ja perustelukappaleissa ei velvoiteta jäsenvaltioita mahdollistamaan sitä, että valvontaviranomainen voi unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi julkisten hankintojen alalla käynnistää viran puolesta muutoksenhakumenettelyn voidakseen valvoa julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia, mutta ei myöskään kielletä tätä.

85 On kuitenkin todettava, että jos tällaisesta viran puolesta vireille pantavasta muutoksenhakumenettelystä on säädetty, se kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan siltä osin kuin tällaisen muutoksenhaun kohteena olevat julkiset hankinnat kuuluvat julkisista hankinnoista annettujen direktiivien aineelliseen soveltamisalaan.

86 Tällaisessa viran puolesta vireille pantavassa muutoksenhakumenettelyssä on näin ollen noudatettava unionin oikeutta, mukaan lukien unionin oikeuden yleiset periaatteet, joihin oikeusvarmuuden yleinen periaate kuuluu.

87 Näin ollen toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2007/66 johdanto-osan 25 ja 27 perustelukappaletta, direktiivin 89/665 1 artiklan 1 ja 3 kohtaa, direktiivin 92/13 1 artiklan 1 ja 3 kohtaa, direktiivin 2014/24 83 artiklan 1 ja 2 kohtaa ja direktiivin 2014/25 99 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, että niissä ei velvoiteta jäsenvaltioita antamaan säännöstöä, jonka nojalla valvontaviranomainen voi unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi käynnistää viran puolesta muutoksenhakumenettelyn voidakseen valvoa julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia, eikä niissä kielletä jäsenvaltioita antamasta tällaista säännöstöä. Jos tällaisesta menettelystä on säädetty, se kuitenkin kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan siltä osin kuin tällaisen muutoksenhaun kohteena olevat julkiset hankinnat kuuluvat julkisista hankinnoista annettujen direktiivien aineelliseen soveltamisalaan, ja tällaisessa menettelyssä on näin ollen noudatettava unionin oikeutta, mukaan lukien unionin oikeuden yleiset periaatteet, joihin oikeusvarmuuden yleinen periaate kuuluu.

Ensimmäinen, kolmas ja neljäs kysymys

88 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee molemmissa asioissa esittämissään ensimmäisessä, kolmannessa ja neljännessä kysymyksessä pääasiallisesti, onko oikeusvarmuuden yleinen periaate esteenä sille, että valvontaviranomaisen unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi viran puolesta käynnistämän muutoksenhakumenettelyn yhteydessä uudessa kansallisessa säännöstössä säädetään julkisia hankintoja koskevien sopimusten muutosten laillisuuden valvomiseksi tällaisen menettelyn vireille panemisesta siinä vahvistetussa preklusiivisessa määräajassa, vaikka aikaisemmassa säännöstössä säädetty preklusiivinen määräaika, jota sovellettiin näiden muutosten tekopäivänä, on päättynyt.

89 Aluksi on muistutettava, että unionin oikeudessa kielletään vain julkista hankintaa koskevan sopimuksen olennaiset muutokset, mikä vastaa julkista hankintaa koskevan sopimuksen ehtoihin sen voimassaoloaikana tehtyjä muutoksia, jotka merkitsevät direktiivissä 2014/24 tarkoitettua uutta sopimuksen tekemistä sillä perusteella, että muutetut ehdot ovat ominaispiirteiltään olennaisesti erilaisia kuin alkuperäisen sopimuksen ehdot ja ovat tämän seurauksena omiaan osoittamaan osapuolten tahtoneen neuvotella uudelleen kyseisen hankintasopimuksen olennaiset ehdot (ks. vastaavasti tuomio 19.6.2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, 34 kohta ja tuomio 29.4.2010, komissio v. Saksa, C-160/08, EU:C:2010:230, 99 kohta).

90 On todettava, että vaikka oikeusvarmuuden periaate velvoittaa unionin oikeuden perusteella kaikkia kansallisia viranomaisia, se velvoittaa niitä vain siltä osin kuin niiden tehtäviin kuuluu unionin oikeuden soveltaminen (tuomio 17.7.2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, 65 kohta ja tuomio 21.3.2019, Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, 34 kohta).

91 Kuten tämän tuomion 85 kohdasta käy ilmi, kun kansallinen valvontaviranomainen käynnistää julkista hankintaa koskevaan sopimukseen, joka kuuluu julkista hankintaa koskevien unionin sääntöjen soveltamisalaan, sen täytäntöönpanoaikana tehtyjen muutosten johdosta viran puolesta muutoksenhakumenettelyn, myös tällaiseen muutoksenhakuun sovelletaan unionin oikeutta.

92 Näin ollen on tutkittava, onko tällainen viran puolesta käynnistetty muutoksenhaku, jossa vaaditaan seuraamuksen määräämistä sopimuspuolille, jotka ovat sääntöjenvastaisesti muuttaneet niitä sitovaa sopimusta, tai tämän sopimuksen toteamista tästä syystä pätemättömäksi, yhteensopiva oikeusvarmuuden periaatteen kanssa, jos muutoksenhaun järjestävän uuden kansallisen säännöstön nojalla preklusiivinen määräaika voi alkaa uudelleen muutosten osalta, vaikka ne on tehty aikaisemman lain voimassaoloaikana ja vaikka siinä säädetty preklusiivinen määräaika oli jo päättynyt silloin, kun menettely käynnistettiin viran puolesta.

93 Tässä yhteydessä oikeusvarmuuden periaate edellyttää muun muassa, että oikeussäännöt ovat selviä, täsmällisiä ja vaikutuksiltaan ennakoitavia erityisesti silloin, kun niillä saattaa olla yksityishenkilöiden ja yritysten kannalta epäedullisia seurauksia (tuomio 17.7.2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, 69 kohta ja tuomio 17.12.2015, X-Steuerberatungsgesellschaft, C-342/14, EU:C:2015:827, 59 kohta).

94 On samoin muistutettava, että vaikka on oikeusvarmuuden periaatteen vastaista, että säännöstöä sovelletaan taannehtivasti eli sen voimaantuloa edeltäneeseen tilanteeseen, riippumatta niistä edullisista tai epäedullisista vaikutuksista, joita tällaisella soveltamisella voisi olla asianomaisen henkilön kannalta, mainittu periaate edellyttää, että kaikkia tosiseikkoja arvioidaan tavallisesti niiden aikaisten oikeussääntöjen perusteella, ellei toisin nimenomaisesti ilmoiteta; uusi säännöstö on siis pätevä ainoastaan tulevaisuuteen nähden ja sitä sovelletaan myös vanhan lain voimassa ollessa syntyneiden tilanteiden tuleviin vaikutuksiin, jos poikkeuksesta ei ole säädetty (ks. vastaavasti tuomio 3.9.2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, 37 kohta ja tuomio 26.5.2016, Județul Neamț ja Județul Bacău, C-260/14 ja C-261/14, EU:C:2016:360, 55 kohta).

95 Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi erityisesti preklusiivisten määräaikojen osalta, että jotta nämä määräajat täyttävät oikeusvarmuuden takaamista koskevan tehtävänsä, ne on vahvistettava etukäteen (ks. vastaavasti tuomio 15.7.1970, ACF Chemiefarma v. komissio, 41/69, EU:C:1970:71, 19 kohta ja tuomio 5.5.2011, Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading, C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282, 52 kohta) ja niiden on oltava riittävästi ennakoitavissa (ks. vastaavasti tuomio 5.5.2011, Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading, C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282, 34 kohta ja tuomio 17.9.2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, 58 kohta).

96 Nyt käsiteltävässä tapauksessa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta käy ilmi, että kun otetaan huomioon ajankohdat, jolloin pääasioissa kyseessä olevien julkisia hankintoja koskevien sopimusten muutokset toteutettiin, julkisista hankinnoista vuonna 2003 annetun lain 327 §:n 2 momentin a kohtaa voitiin soveltaa. Tässä säännöksessä säädetty määräaika, jonka kuluessa julkisten hankintojen lautakunnan puheenjohtaja voi käynnistää viran puolesta näitä muutoksia koskevan menettelyn välityslautakunnassa, oli jo päättynyt useita vuosia ennen julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetun lain voimaantuloa, mikä on kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana varmistaa.

97 Kun julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetun lain 197 §:n 1 momentissa mahdollistetaan se, että julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin tehdyistä muutoksista pannaan viran puolesta vireille menettelyjä, joita koskevat määräajat olivat päättyneet näihin muutoksiin sovellettavien julkisista hankinnoista vuonna 2003 annetun lain merkityksellisten säännösten nojalla, ensin mainitulla säännöksellä ei siten pyritä sääntelemään voimassa olevia oikeudellisia tilanteita vaan se on taannehtiva säännös.

98 Kuten näet Budapesti Közlekedési ja komissio ovat korostaneet, tässä säännöstössä sallitaan viranomaisen, jolla on toimivalta käynnistää tällainen menettely, aloittavan preklusiivisen määräajan uudelleen, vaikka tämä määräaika oli päättynyt aikaisemman säännöstön ollessa voimassa.

99 Unionin oikeudessa sallitaan tosin poikkeuksellisesti, että toimella voidaan katsoa olevan taannehtiva vaikutus, kun tavoiteltava päämäärä edellyttää sitä ja kun niiden, joita asia koskee, perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 15.7.2004, Gerekens ja Procola, (C-459/02, EU:C:2004:454, 24 kohta).

100 Luottamuksensuojan periaate on kuitenkin esteenä sille, että kansallinen valvontaviranomainen voisi kansallisen säännöstön muutosten nojalla käynnistää muutoksenhakumenettelyn, vaikka aikaisemmassa säännöstössä säädetty preklusiivinen määräaika, jota sovellettiin muutosten tekohetkellä, on päättynyt.

101 Lopuksi on todettava, että tämän tuomion 90–100 kohdassa tehtyjä toteamuksia ei voida asettaa kyseenalaisiksi sillä, että julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetulla lailla pyritään takaamaan unionin taloudellisten etujen suojaaminen julkisten hankintojen alalla ja poistamaan lainsäädännölliset, tekniset tai organisatoriset puutteet, jotka johtuivat aikaisemman säännöstön soveltamisesta.

102 Näin ollen molemmissa asioissa esitettyihin ensimmäiseen, kolmanteen ja neljänteen kysymykseen on vastattava, että oikeusvarmuuden yleinen periaate on esteenä sille, että valvontaviranomaisen unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi viran puolesta käynnistämän muutoksenhakumenettelyn yhteydessä uudessa kansallisessa säännöstössä säädetään julkisia hankintoja koskevien sopimusten muutosten laillisuuden valvomiseksi tällaisen menettelyn vireille panemisesta siinä vahvistetussa preklusiivisessa määräajassa, vaikka aikaisemmassa säännöstössä säädetty preklusiivinen määräaika, jota sovellettiin näiden muutosten tekopäivänä, on päättynyt.

Viides kysymys

103 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee molemmissa asioissa esittämällään viidennellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko siinä tapauksessa, että ensimmäiseen, kolmanteen ja neljänteen kysymykseen vastataan kieltävästi, suhteellisuusperiaate esteenä sille, että kansallinen tuomioistuin voi arvioida, onko rikkomisen tapahtumisen, muutoksenhaulle aiemmin säädettyjen preklusiivisten määräaikojen päättymisen ja rikkomisen tutkintamenettelyn vireillepanemisen välillä kulunut aika kohtuullinen ja oikeasuhteinen, ja sen perusteella määrätä oikeudellisena seurauksena, että riidanalainen hallinnollinen päätös on pätemätön, tai muun jäsenvaltion oikeudessa säädetyn oikeudellisen seurauksen.

104 Ensimmäiseen, kolmanteen ja neljänteen kysymykseen annetun vastauksen johdosta viidenteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

105 Pääasian asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

1) **Neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi 11.12.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/66/EY johdanto-osan 25 ja 27 perustelukappaletta, julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/665/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2007/66, 1 artiklan 1 ja 3 kohtaa, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 25.2.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/13/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2007/66, 1 artiklan 1 ja 3 kohtaa, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 83 artiklan 1 ja 2 kohtaa ja vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU 99 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, että niissä ei velvoiteta jäsenvaltioita antamaan säännöstöä, jonka nojalla valvontaviranomainen voi unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi käynnistää viran puolesta muutoksenhakumenettelyn voidakseen valvoa julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia, eikä niissä kielletä jäsenvaltioita antamasta tällaista säännöstöä. Jos tällaisesta menettelystä on säädetty, se kuitenkin kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan siltä osin kuin tällaisen muutoksenhaun kohteena olevat julkiset hankinnat kuuluvat julkisista hankinnoista annettujen direktiivien aineelliseen soveltamisalaan, ja tällaisessa menettelyssä on näin ollen noudatettava unionin oikeutta, mukaan lukien unionin oikeuden yleiset periaatteet, joihin oikeusvarmuuden yleinen periaate kuuluu.**

2) **Oikeusvarmuuden yleinen periaate on esteenä sille, että valvontaviranomaisen Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi viran puolesta käynnistämän muutoksenhakumenettelyn yhteydessä uudessa kansallisessa säännöstössä säädetään julkisia**

hankintoja koskevien sopimusten muutosten laillisuuden valvomiseksi tällaisen menettelyn vireille panemisesta siinä vahvistetussa preklusiivisessa määräajassa, vaikka aikaisemmassa säännöstössä säädetty preklusiivinen määräaika, jota sovellettiin näiden muutosten tekopäivänä, on päättynyt.

Allekirjoitukset