Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
21 päivänä marraskuuta 2019[1]

Yhdistetyt asiat C-496/18 ja C-497/18

HUNGEOD Közlekedefejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft.,
SIXENSE Soldata,
Budapesti Közlekedési Zrt. (C-496/18) ja
Budapesti Közlekedési Zrt. (C-497/18)
vastaan
Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság

(Ennakkoratkaisupyyntö – Fővárosi Törvényszék (Budapestin alioikeus, Unkari))

Ennakkoratkaisupyyntö – Julkiset hankinnat – Hankintasopimusten muuttaminen – Muutoksenhakudirektiivit – Viranomaisen viran puolesta vireille panema muutoksenhaku julkisia hankintoja koskevien sääntöjen väitetyn rikkomisen osalta – Muutoksenhaun vireillepanon määräajat – Väitetyn rikkomisen ajankohtana voimassa olleessa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen määräaikojen päättyminen – Uuden lainsäädännön mukaisesti viran puolesta vireille pantu muutoksenhaku – Sakkojen määrääminen hankintaviranomaiselle ja tarjoajille – Oikeusvarmuuden ja taannehtivuuskiellon periaatteet – Direktiivin 2014/24/EU 83 artikla ja direktiivin 2014/25/EU 99 artikla – Unionin taloudellisten etujen suojaaminen

I Johdanto

1. Budapesti Közlekedési Zrt. (jäljempänä hankintaviranomainen) teki vuosina 2006 ja 2009 kaksi julkista hankintaa koskevaa sopimusta, jotka koskivat Budapestin Metron linjan 4 rakentamista. Közbeszerzési Hatóság Elnöke (julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja) pani vuonna 2017 viran puolesta vireille vuoden 2015 kansallisten säännösten nojalla näihin sopimuksiin vuonna 2009 ja vuonna 2010 tehtyjä muutoksia koskevia muutoksenhakumenettelyjä. Näiden menettelyjen päätteeksi Közbeszerzési Döntőbizottság (julkisia hankintoja käsittelevä välityslautakunta) määräsi sakkoja hankintaviranomaiselle ja tarjoajille.

2. Käsiteltävissä asioissa esiin tullut keskeinen kysymys voidaan esittää lyhyesti seuraavasti: sallitaanko unionin oikeudessa se, että viranomaiset panevat *viran puolesta* vireille hankintasopimusten muutoksia koskevia muutoksenhakumenettelyjä *sen jälkeen, kun* muutosten tekohetkellä voimassa olleessa kansallisessa lainsäädännössä tätä varten säädetyt määräajat ovat päättyneet, kun tällaiset menettelyt johtavat vuosia muutosten tekemisen jälkeen seuraamusten määräämiseen sopimusten molemmille osapuolille?

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

3. Mielestäni unionin oikeudessa ei edellytetä eikä kielletä hankintasopimuksia tai niihin tehtyjen muutoksia koskevaa muutoksenhakua viran puolesta. Euroopan unionin oikeuden oikeusvarmuuden periaate on kuitenkin esteenä sille, että kansalliset viranomaiset panevat vireille tällaisia menettelyjä sovellettavien määräaikojen päätyttyä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Direktiivi 89/665 ja direktiivi 92/13, sellaisina kuin ne ovat muutettuina direktiivillä 2007/66

4. 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[2] sekä 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,[3] sellaisena kuin ne ovat muutettuina direktiivillä 2007/66,[4] 1 artikloissa säädetään seuraavaa niiden soveltamisalalla:

”1. – –

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että – – hankintaviranomaisten[/hankintayksiköiden] 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

– –

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.”

5. Direktiivin 2007/66 johdanto-osan 25 perustelukappaleessa todetaan lisäksi seuraavaa: ”– – hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden päätösten oikeusvarmuuden varmistamiseksi pidemmällä aikavälillä olisi otettava käyttöön kohtuullinen vähimmäismääräaika sellaisten muutoksenhakujen vanhentumiselle, joiden tarkoituksena on sopimusten toteaminen pätemättömiksi.”

6. Lisäksi direktiivin 2007/66 johdanto-osan 27 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”– – Oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä sopimuksen pätemättömyyden osalta täytäntöönpanokelpoisuus rajoitetaan tietylle ajalle. Näitä aikarajoja olisi noudatettava.”

2 EYVL 1989, L 395, s. 33.

3 EYVL 1992, L 76, s. 14.

4 Neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi 11.12.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY (EUVL 2007, L 335, s. 31).

2. Direktiivit 2014/24 ja 2014/25

7. Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU[5] johdanto-osan 122 perustelukappaleessa sekä 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[6] johdanto-osan 128 perustelukappaleessa täsmennetään, että nämä direktiivit ”ei[vät] saisi vaikuttaa” direktiiveissä 89/665 ja 92/13 säädettyihin muutoksenhakumenettelyihin. ”Kansalaisten, asianomaisten sidosryhmien, niiden järjestäytymisestä riippumatta, ja muiden sellaisten henkilöiden tai elinten, jotka eivät voi käyttää [jommankumman kyseisistä direktiiveistä] 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 [näiden direktiivien] mukaista muutoksenhakujärjestelmää ja ilman, että niille olisi aina annettava asema tuomioistuimissa. Jotta vältettäisiin päällekkäisyys olemassa olevien viranomaisten tai rakenteiden kanssa, jäsenvaltioiden olisi voitava säätää, että tähän käytetään yleisiä valvontaviranomaisia tai -rakenteita, alakohtaisia valvontaelimiä, kuntien valvontaviranomaisia, kilpailuviranomaisia, oikeusasiamiestä tai kansallisia tarkastusviranomaisia.”

8. Direktiivin 2014/24 83 artiklassa ja direktiivin 2014/25 99 artiklassa, joiden otsikko on ”Täytäntöönpano” ja jotka kuuluvat ”Hallinnointia” koskevaan IV osaston, säädetään seuraavaa:

”_ _

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

Jos valvontaviranomaiset tai -rakenteet havaitsevat omasta aloitteestaan tai asiasta tietoja saatuaan erityisiä rikkomuksia tai järjestelmään liittyviä ongelmia, niillä on oltava valtuudet ilmoittaa ongelmista kansallisille tarkastusviranomaisille, tuomioistuimille tai muille asianmukaisille viranomaisille tai rakenteille, kuten oikeusasiamiehelle, kansallisille parlamenteille tai niiden valiokunnille.

_ _”

B Unkarin oikeus

1. Julkisista hankinnoista vuonna 2003 annettu laki

9. Julkisista hankinnoista vuonna 2003 annetun lain nro CXXIX (közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény; jäljempänä julkisia hankintoja koskeva vuoden 2003 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 sellaisten ennalta arvaamattoman tapahtuman takia, jota ei voitu ennakoida sopimuksentekohetkellä, ristiriidassa jonkin sopimuspuolen olennaisen laillisen intressin kanssa.”

5 EUVL 2014, L 94, s. 65.

6 EUVL 2014, L 94, s. 243.

10. Lain 306 A §:ssä säädetään seuraavaa: ”Tämän lain soveltamisalaan kuuluvat sopimukset ovat pätemättömiä, jos a) hankintamenettelyä on lainvastaisesti jätetty noudattamatta kyseisen sopimuksen tekohetkellä.”

11. Lain 307 §:n 3 momentin mukaan ”julkisten hankintojen lautakunnan puheenjohtajan on tehtävä aloite menettelyn käynnistämisestä viran puolesta julkisia hankintoja käsittelevässä välityslautakunnassa, jos on todennäköistä, että sopimuksen muutos tehtiin 303 §:n vastaisesti – –”

12. Lain 327 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Seuraavat elimet tai henkilöt voivat tehdä aloitteen menettelyn käynnistämisestä viran puolesta julkisia hankintoja käsittelevässä 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 julkisia hankintoja käsittelevässä 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.

– –”

13. Lain 328 §:n 1 momentin mukaan ”julkisten hankintojen lautakunnan puheenjohtajan on tehtävä aloite menettelyn käynnistämiseksi viran puolesta julkisia hankintoja käsittelevässä välityslautakunnassa – –

c) 307 §:n 3 momentissa tarkoitetussa tapauksessa.”

14. Lain 379 §:n 2 momentin mukaan ”julkisten hankintojen lautakunta – –

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

2. Julkisista hankinnoista vuonna 2015 annettu laki

15. Julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetun lain nro CXLIII (közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. Törvény, jäljempänä julkisia hankintoja koskeva vuoden 2015 laki) 152 §:ssä säädetään seuraavaa:

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

a) julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja; – –

2) Jokin edellä 1 momentissa tarkoitetuista elimistä voi tehdä aloitteen menettelyn käynnistämisestä viran puolesta julkisia hankintoja käsittelevässä välityslautakunnassa 60 päivän kuluessa siitä päivästä, jona kyseinen elin 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 kyseistä päivää 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.

– –”

16. Lain 153 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtajan on tehtävä aloite menettelyn käynnistämisestä viran puolesta julkisia hankintoja käsittelevässä välityslautakunnassa – –

c) jos julkisista hankinnoista vastaavan viraston 187 §:n 2 momentin j kohdan mukaisesti suorittaman 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.

– –”

17. Lain 187 §:ssä säädetään seuraavaa:

”– –

2) [Julkisista hankinnoista vastaavan v]iraston – –

j) on seurattava huolellisesti hankintamenettelyn perusteella tehtyjen sopimusten muuttamista sekä valvottava [közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény, hallinnollisia palveluja ja menettelyjä koskevista yleisistä säännöistä vuonna 2004 annetun lain nro CXL] mukaisen 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:

– –.”

18. Lain 197 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tämän lain säännöksiä sovelletaan sopimuksiin, jotka on tehty sellaisten [konsessioiden] 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 pannut vireille tai käynnistänyt 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.”

3. Asetus nro 4/2011

19. Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston ja koheesiorahaston tukien käytöstä ohjelmakaudella 2007–2013 28.1.2011 annetun asetuksen nro 4/2011 (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) 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.”

III Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

A Asia C-496/18

20. Hankintaviranomainen julkaisi 30.9.2005 *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* tarjouspyynnön, joka koskee ”sellaisen valvontajärjestelmän hankintaa, jolla voidaan valvoa rakenteiden liikkeitä sekä melua ja tärinää Budapestin metrolinjan 4 ensimmäisen rakennusvaiheen aikana”. Sopimuksen ennakoitu arvo ylitti yhteisön (unionin) kynnysarvot. Hanke sai unionin rahoitusta (liikenteen toimenpideohjelmasta).

21. Sopimuspuoleksi valittiin Sol-data SA:n (joka muutti myöhemmin nimensä SIXENSE Soldataksi) ja HUNGEOD Kft:n muodostama palveluntarjoajien konsortio. Hankintaviranomainen teki 1.3.2006 hankintasopimuksen Sol-Data – Hungeod Konzorciumin osapuolten kanssa.

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

23. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (unionin tuen tarkastuksesta vastaava pääosasto) pani viran puolesta vireille Sol-Data SA:n ja HUNGEOD Kft:n kanssa tehdyn sopimuksen muutosta koskevan muutoksenhakumenettelyn. Välityslautakunta kuitenkin hylkäsi 9.11.2010 muutoksenhaun liian myöhään tehtynä.

24. Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja, välityslautakuntaa tukeva väliintulija, pani 29.5.2017 viran puolesta vireille julkisia hankintoja koskevan vuoden 2015 lain 153 §:n 1 momentin c kohdan mukaisesti menettelyn HUNGEOD Kft:tä, Sol-Dataa ja hankintaviranomaista (jäljempänä kantajat) vastaan. Hän katsoi, että muuttamalla kyseistä sopimusta kantajat rikkoivat julkisia hankintoja koskevan vuoden 2003 lain 303 §:n 1 momenttia, koska tässä säännöksessä asetetut muutosten edellytykset eivät täyttyneet. Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja määritti sopimuksen muuttamisen ajankohdan, nimittäin 5.10.2009, rikkomisen ajankohdaksi. Hän kuitenkin totesi, että sai tietää rikkomisesta 30.3.2017.

25. Pääasiassa kyseessä olevassa päätöksessä välityslautakunta totesi 3.8.2017, että kantajat olivat rikkoneet julkisia hankintoja koskevan vuoden 2003 lain 303 §:ää.

26. Ennen asiakysymyksen ratkaisemista välityslautakunta hylkäsi päätöksessään prosessiväitteen, joka koski sitä, oliko julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja pannut menettelyn vireille määräajassa. Välityslautakunnan mukaan julkisia hankintoja koskevaa vuoden 2003 lakia sovellettiin asiakysymykseen, kun taas julkisia hankintoja koskevaa vuoden 2015 lakia menettelyyn. Julkisia hankintoja koskevan vuoden 2015 lain siirtymäsäännöksenä 197 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä

säädetään, että muun muassa julkisia hankintoja koskevaa vuoden 2015 lakia on sovellettava ennen tämän lain voimaantuloa käynnistettyjen hankintamenettelyjen perusteella tehtyjen sopimusten muutosten valvontaan ja että tämän lain muutoksenhakumenettelyihin sovellettavia sääntöjä koskevaa lukua on sovellettava tällaisten muutosten valvontaan liittyviin muutoksenhakumenettelyihin. Välityslautakunta ei näin ollen katsonut, että kantajat voisivat vedota taannehtivuuskiellon ja oikeusvarmuuden periaatteisiin. Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja oli siis perustellusti pannut muutoksenhaun vireille julkisia hankintoja koskevan vuoden 2015 lain 152 §:n 2 momentissa säädetyssä määräajassa.

27. Välityslautakunta totesi myös, että merkittävä osa kyseessä olevasta hankkeesta ja tutkittavan sopimuksen muutoksista oli toteutettu unionin rahoituksella, minkä vuoksi ne kuuluivat asetuksen nro 4/2001 soveltamisalaan. Välityslautakunta totesi, että asetuksen 80 §:n 3 momenttia oli sovellettava kyseisen sopimuksen muutokseen. Määräajan, jonka kuluessa elin voi viran puolesta panna menettelyn vireille, on näin ollen määrä päättyä 31.12.2020. Tästä seuraa, että julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja toimi määräajassa, kun hän pani menettelyn viran puolesta vireille 29.5.2017.

28. Rikkomisen toteamisen seurauksena välityslautakunta määräsi hankintaviranomaiselle 25 000 000 Unkarin forintin (HUF) suuruisen sakon. Se määräsi myös HUNGEOD Kft:lle ja SIXENSE Soldatalle yhteisvastuullisesti 5 000 000 Unkarin forintin suuruisen sakon.

29. Kantajat riitauttivat välityslautakunnan päätöksen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, Fővárosi Törvényszékissä (Budapestin alioikeus, Unkari). Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole varma unionin oikeuden oikeasta tulkinnasta, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. Onko Euroopan unionin 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 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 panemaan vireille sen jälkeen, kun kyseisen jäsenvaltion aikaisemmassa lainsäädännössä säädetyt preklusiiviset määräajat muutoksenhaulle 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, näyttämään rikkominen aineellisesti toteen ja sen seurauksena toteamaan rikkominen tapahtuneeksi, määräämään julkisiin hankintoihin liittyvä seuraamus ja soveltamaan hankintasopimuksen pätemättömyyden seurauksia?

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

sääntöjen sellaisia rikkomisia, jotka ovat tapahtuneet ennen kyseisen lain voimaantuloa, ja panemaan vireille ja toimittamaan niitä koskeva tutkintamenettely, 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 tarkoitettujen (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 Euroopan unionin 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, hankintaviranomaisten 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 selvittää ja tutkia viran puolesta julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia ja joiden tehtävänä on suojella yleistä etua, voidaan näiden periaatteiden perusteella antaa ensimmäisestä neljänteen kysymykseen 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 päätös on pätemätön, tai muun jäsenvaltion oikeudessa säädetyn seurauksen?”

B Asia C-497/18

30. Hankintaviranomainen julkaisi 3.7.2009 E*uroopan unionin virallisessa lehdessä* tarjouspyynnön ”sellaisten palvelujen suorittamisesta, jotka edellyttävät asiantuntemusta DBR-hankkeen hallinnoinnista metrolinjan 4 ensimmäisen rakennusvaiheen aikana”. Sopimuksen ennakoitu arvo (90 000 000 Unkarin forintia kolmen vuoden ajanjaksolla) ylitti yhteisön (unionin) kynnysarvot. Hanke sai unionin rahoitusta (liikenteen toimenpideohjelmasta).

31. Sopimuspuoleksi valittiin Matrics Consult Ltd. Hankintaviranomainen teki sopimuksen 14.5.2009. Se irtisanoi sopimuksen 16.11.2011, ja irtisanominen tuli voimaan 31.12.2011.

32. Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja pani 30.5.2017 viran puolesta vireille julkisia hankintoja koskevan vuoden 2015 lain 153 §:n 1 momentin c kohdan mukaisesti menettelyn hankintaviranomaista ja Matrics Consult Ltd:tä vastaan ja vaati julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisen toteamista ja sakkojen määräämistä. Vaikka sopimuspuolet eivät olleet muuttaneet kyseistä sopimusta kirjallisesti, ne olivat toiminnallaan laskujen maksamisen ja suoritusta koskevien todistusten antamisen yhteydessä poikenneet huomattavasti tarjousten jättämisen ajankohtana määritellyistä ja sopimukseen sisällytetyistä maksuehdoista. Näitä muutoksia pidettiin sopimuksen muutoksena, joka merkitsi julkisia hankintoja koskevan vuoden 2003 lain 303 §:n 1 momentin rikkomista, koska tässä pykälässä säädetyt sopimusmuutosten ehdot eivät täyttyneet. Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja ilmoitti muutoksenhakua koskevassa hakemuksessaan sääntöjen rikkomisen ajankohdaksi 8.2.2010, nimittäin päivän, jona maksettiin lasku, jonka maksaminen johti siihen, että sopimuspuolet ylittivät sopimuksessa sovitun vastikkeen määrän. Päiväksi, jona julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtajan väitetään saaneen tiedon sääntöjen rikkomisesta, ilmoitettiin 31.3.2017.

33. Välityslautakunta totesi 18.8.2017, että hankintaviranomainen ja Matric Consult Ltd olivat rikkoneet julkisia hankintoja koskevan vuoden 2003 lain 303 §:ää, kun ne muuttivat lainvastaisesti hankintamenettelyä, johon ne olivat osallistuneet, koskevaa sopimusta. Välityslautakunta määräsi hankintaviranomaiselle 27 000 000 Unkarin forintin ja Matrics Consult Ltd:lle 13 000 000 Unkarin forintin suuruisen sakon.

34. Ennen tämän asiakysymyksen ratkaisemista välityslautakunta hylkäsi prosessiväitteen, joka koski sitä, oliko julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja pannut muutoksenhakumenettelyn vireille sovellettavassa määräajassa. Välityslautakunta katsoi, että julkisia hankintoja koskevassa vuoden 2015 laissa säädettyjä määräaikoja koskevia säännöksiä sovelletaan sopimuksen tosiasialliseen muuttamiseen, joka tapahtui ennen tämän lain voimaantuloa, mikä merkitsee sitä, että sopimuspuolet eivät voineet vedota taannehtivuuskiellon ja oikeusvarmuuden periaatteisiin.

35. Hankintaviranomainen riitautti välityslautakunnan päätöksen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa Fővárosi Törvényszékissä (Budapestin alioikeus). Kyseinen tuomioistuin päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. Onko Euroopan unionin 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 panemaan vireille sen jälkeen, kun kyseisen jäsenvaltion aikaisemmassa lainsäädännössä säädetyt preklusiiviset määräajat muutoksenhaulle 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, määräämään julkisiin hankintoihin liittyvä seuraamus ja soveltamaan hankintasopimuksen pätemättömyyden seurauksia?

2. Voidaanko ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettuja oikeussääntöjä ja periaatteita soveltaa – julkista hankintaa koskevasta sopimuksesta kiinnostuneiden (subjektiivisen ja henkilökohtaisen) muutoksenhakuoikeuden tosiasiallisen käyttämisen lisäksi – jäsenvaltion lainsäädännöllä perustettujen (valvonta)viranomaisten, joilla on toimivalta selvittää ja tutkia viran puolesta julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia ja joiden tehtävänä on suojella yleistä etua, oikeuteen panna vireille 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 selvittää ja tutkia viran puolesta julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia ja joiden tehtävänä on valvoa yleistä etua, tutkimaan julkisia hankintoja koskevien sääntöjen sellaisia rikkomisia, jotka ovat tapahtuneet ennen kyseisen lain voimaantuloa, ja panemaan vireille ja toimittamaan niitä koskeva tutkintamenettely, 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 tarkoitettujen (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 Euroopan unionin 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, hankintaviranomaisten 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 selvittää ja tutkia viran puolesta julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia ja joiden tehtävänä on suojella yleistä etua, voidaan näiden periaatteiden perusteella antaa ensimmäisestä neljänteen kysymykseen 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 päätös on pätemätön, tai muun jäsenvaltion oikeudessa säädetyn seurauksen?

36. Unionin tuomioistuimen presidentti yhdisti nämä kaksi asiaa 18.9.2018 tekemällään päätöksellä.

37. Kirjallisia huomautuksia esittivät hankintaviranomainen, välityslautakunta, julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja, Unkarin hallitus ja Euroopan komissio. Ne kaikki esittivät suullisia lausumia 4.9.2019 pidetyssä istunnossa.

IV Asian tarkastelu

38. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraavanlainen. Esitän ensin useita alustavia huomautuksia sellaisen hankintasopimuksiin liittyvän unkarilaisen muutoksenhakujärjestelmän erityispiirteistä, jonka viranomainen panee vireille viran puolesta. Ensin on kuitenkin määriteltävä käsiteltävään asiaan sovellettavat unionin oikeuden säännökset ja muotoilla uudelleen ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen kysymykset (A). Seuraavaksi käsittelen toista kysymystä, joka koskee direktiivien 89/665 ja 92/13 (jäljempänä muutoksenhakudirektiivit), sellaisina kuin ne ovat muutettuina direktiivillä 2007/66, ja direktiivien 2014/24 ja 2014/25 soveltamisalaa: kuuluko viranomaisten viran puolesta vireille panema hankintasopimuksiin liittyvä muutoksenhaku näiden direktiivien soveltamisalaan (B)? Tämän jälkeen käsittelen ensimmäistä, kolmatta ja neljättä kysymystä, joita arvioin yhdessä, koska niissä kaikissa on olennaisilta osin kyse samasta asiasta: onko unionin oikeus ja erityisesti oikeusvarmuuden periaate esteenä sille, että tällainen muutoksenhaku pannaan viran puolesta vireille sopimusten lainvastaisiksi väitettyjen muutosten tekohetkellä voimassa olleessa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen muutoksenhaun määräaikojen päättymisen *jälkeen* (C)? Lopuksi tarkastelen viidettä kysymystä, joka koskee kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa tutkia kansallisten viranomaisten viran puolesta esille tuomia mahdollisia rikkomisia (D).

A Alustavat huomautukset

1. Unkarin julkisten hankintojen alan muutoksenhakujärjestelmä ja nyt käsiteltävät asiat

39. Unkarin oikeudessa säädetään hankintasopimuksiin liittyvästä kahdentyyppisestä muutoksenhausta muutoksenhaun vireille panevan henkilön henkilöllisyyden mukaan.

40. Yhtäältä muutosta voivat hakea henkilöt, joilla on *subjektiivinen* (todellinen ja henkilökohtainen) *intressi* kyseessä olevan hankintasopimuksen suhteen, kuten sopimuspuoleksi valittu tarjoaja, hävinneet (todelliset tai mahdolliset) tarjoajat tai jopa kyseinen hankintaviranomainen. Tämäntyyppinen muutoksenhaku helpottaa julkisia hankintoja koskevien sääntöjen *yksityisoikeudellista* täytäntöönpanoa.

41. Toisaalta Unkarin oikeudessa säädetään myös muutoksenhausta, jonka voivat panna viran puolesta vireille useat viranomaiset, joiden tehtävänä on *yleisen edun* suojaaminen, mukaan lukien esimerkiksi laillisuusperiaatteen varmistaminen ja/tai julkisten varojen käytön valvonta. Tämäntyyppinen muutoksenhaku edustaa julkisia hankintoja koskevien sääntöjen *julkisoikeudellista* täytäntöönpanoa.

42. Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja on yksi näistä viranomaisista. Hänellä on oikeus käynnistää menettely viran puolesta julkisia hankintoja koskevan vuoden 2015 lain 153 §:n 1 momentin nojalla. Sen jälkeen, kun tällainen viran puolesta tehtävä muutoksenhaku on pantu vireille, välityslautakunnan tehtävänä on toteuttaa muutoksenhaku sekä tutkittavaksi ottamisen edellytysten että aineellisten seikkojen osalta. Kun julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkominen todetaan, välityslautakunta voi määrätä sakon rikkomisesta vastuussa oleville henkilöille. Sakon määrääminen näyttää olevan pakollista, kun sääntöjen rikkomisen toteaminen perustuu siihen, että julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja on pannut viran puolesta vireille muutoksenhaun julkisia hankintoja koskevan vuoden 2015 lain 153 §:n nojalla. Istunnossa on lisäksi täsmennetty, että rikkomisen toteaminen voi myös johtaa sopimuksen kumoamiseen, mutta ainoastaan tuomioistuimen ratkaisun jälkeen.

43. Nyt käsiteltävissä asioissa julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja pani viran puolesta vireille kyseisten kahden hankintasopimuksen muutoksia koskevan muutoksenhaun. Nämä muutokset tehtiin vuosina 2009 ja 2010. Muutosten tekohetkellä sovellettava kansallinen lainsäädäntö oli julkisia hankintoja koskeva vuoden 2003 laki. Julkisia hankintoja koskevan vuoden 2015 lain siirtymäsäännöksiä (197 §) on kuitenkin tulkittu siten, että kyseisen lain *menettelysäännöksiä* sovelletaan *ennen* kyseisen lain voimaantuloa tehtyihin hankintasopimusten muutoksiin.

44. Tämän päättelyn mukaisesti julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja käynnisti viran puolesta välityslautakunnassa muutoksenhaut vuonna 2017 eli 7 ja 8 vuotta sen jälkeen, kun väitetyt rikkomiset olivat tapahtuneet. Kyseisenä ajankohtana julkisia hankintoja koskevassa vuoden 2003 laissa säädetyt muutoksenhaun määräajat olivat jo päättyneet. Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja perusteli näitä ensi näkemältä myöhässä tehtyjä muutoksenhakuja sillä, että hän sai tietää kyseisistä rikkomisista vasta vuonna 2017. Välityslautakunta tutki tämän jälkeen, oliko muutoksenhaut pantu vireille julkisia hankintoja koskevan vuoden 2015 laissa säädetyssä määräajassa, ja totesi, että oli. Molemmissa tapauksissa valituslautakunta määräsi lopulta riidanalaiset sakot sekä hankintaviranomaiselle että tarjoajille. Kuitenkaan sopimuksia ja lainvastaisiksi väitettyjä muutoksia ei ole todettu pätemättömiksi.

45. Näiden tosiseikkojen ja menettelyllisten seikkojen perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle useita ennakkoratkaisukysymyksiä. Unionin tuomioistuimen asiana ei ole tulkita melko monitahoista kansallista lainsäädäntöympäristöä ja menettelyllistä taustaa. Haluaisin kuitenkin korostaa kahta seikkaa, joita ei ilmeisestikään ole kiistetty ja jotka otetaan tässä ratkaisuehdotuksessa lähtökohdaksi.

46. Ensinnäkin sekä julkisia hankintoja koskevassa vuoden 2003 laissa että julkisia hankintoja koskevassa vuoden 2015 laissa on säädetty määräajoista, joiden kuluessa viranomaisen, jolla on oikeus panna viran puolesta vireille muutoksenhaku, on toimittava. Ymmärtääkseni nämä säännöt on sisällytetty julkisia hankintoja koskevan vuoden 2003 lain 327 §:n 2 momenttiin ja julkisia hankintoja koskevan vuoden 2015 lain 152 §:n 2 momenttiin.[7] Näiden kahden säännöksen rakenne on samankaltainen. Molemmat sisältävät subjektiiviset ja objektiiviset vanhentumisajat. Vuoden 2003 ja vuoden 2015 säännösversioissa on kuitenkin erilaiset vanhentumisajat; julkisia hankintoja koskevassa vuoden 2015 laissa vanhentumisajat ovat yli kaksi kertaa pidemmät.

7 Esitetty edellä tämän ratkaisuehdotuksen 12 ja 15 kohdassa.

47. Toiseksi – ja tämä on mielestäni hyvin tärkeää – ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, eivätkä nyt käsiteltävän asian asianosaiset ole tätä kiistäneet,[8] että muutosten tekohetkellä voimassa olleet ja sovelletut muutoksenhaun määräajat olivat jo päättyneet ennen julkisia hankintoja koskevan vuoden 2015 lain voimaantuloa.[9]

2. Unionin oikeuden asiaa koskevat säännökset ja kysymysten uudelleenmuotoilu

48. Molemmissa yhdistetyissä asioissa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää viisi lähes samanlaista kysymystä.[10] Näiden kysymysten sanamuoto ei valitettavasti ole kovin selkeä. Niiden sisältö on myös jossain määrin päällekkäinen. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voitaisiin antaa hyödyllinen vastaus nyt esillä olevien asioiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, kysymykset on muotoiltava jossain määrin uudelleen.

49. Tätä ennen on perusteltua esittää huomautus unionin oikeuden merkityksellisistä säännöksistä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee kysymyksissään Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) ja useiden julkisia hankintoja koskevien direktiivien lukuisia säännöksiä sekä joitakin unionin oikeuden yleisiä periaatteita. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että ainoastaan jotkin niistä ovat täysin merkityksellisiä nyt käsiteltävissä asioissa. Muilla unionin oikeuden säännöksillä, joihin ei ole viitattu, voi sen sijaan olla merkitystä.

50. Ensinnäkään mielestäni perusoikeuskirjan 41 ja 47 artikla eivät ole merkityksellisiä nyt käsiteltävissä asioissa. Oikeutta hyvään hallintoon koskeva 41 artikla on osoitettu ainoastaan unionin toimielimille, elimille ja laitoksille.[11] Perusoikeuskirjan 47 artiklaa ei myöskään sovelleta käsiteltäviin asioihin. Kun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee tämän artiklan, se pohtii, onko muutoksenhakumenettelyn aloittaminen 7 tai 8 vuotta väitettyjen rikkomisten jälkeen yhteensopiva sen vaatimuksen kanssa, jonka mukaan oikeudenkäynti on käytävä kohtuullisen ajan kuluessa. Käsiteltävien asioiden tosiseikkojen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei tässä ole kysymys 47 artiklassa tarkoitetusta oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin *tuomioistuimessa*. Todellinen kysymys näyttää olevan se, noudattaako hallintoviranomainen vanhentumisaikoja.

51. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esiin tuomista unionin oikeuden yleisistä periaatteista on todettava, että oikeusvarmuuden periaate on oleellinen ratkaistaessa ensimmäistä, kolmatta ja neljättä kysymystä, kun taas suhteellisuusperiaate on jossain määrin merkityksellinen kysymyksen 5 osalta. Vaatimus, joka koskee nopeaa ja tehokasta muutoksenhakua hankintaviranomaisten päätöksiin, on nimenomaisesti esitetty muutoksenhakudirektiivien 1 artiklan 1 kohdassa.

8 Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtajan ja välityslautakunnan väite, joka on esitetty edellä 26, 34 ja 44 kohdassa, näyttää olevan luonteeltaan erilainen, nimittäin, että vuoden 2015 jälkeen käynnistettyihin muutoksenhakuihin sovellettiin julkisia hankintoja koskevassa vuoden 2015 laissa säädettyjä määräaikoja, myös ennen vuotta 2015 tehtyjä hankintasopimusten muutoksia koskeviin muutoksenhakuihin.

9 Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohdassa on jo todettu, asiassa C-496/18 Sol-Data SA:n ja HUNGEOD Kft:n kanssa tehdyn sopimuksen muutosta koskevan muutoksenhakumenettelyn käynnisti viran puolesta eräs toinen unkarilainen viranomainen, nimittäin Euroopan unionin tukien tarkastuksesta vastaava pääosasto. Välityslautakunta kuitenkin hylkäsi tämän hakemuksen 9.11.2010 liian myöhään tehtynä. Voin vain olettaa, että näin tehtiin soveltamalla tuolloin (vuonna 2010) sovellettavaa määräaikaa, josta säädettiin julkisia hankintoja koskevassa vuoden 2003 laissa.

10 Ainut ero niiden välillä on se, että niissä sovelletaan eri julkisia hankintoja koskevia direktiivejä. Asiassa C-496/18 sovelletaan direktiiviä 92/13 ja direktiivin 2014/25 99 artiklaa, kun taas asiassa C-497/18 sovelletaan direktiiviä 89/665 ja direktiiviä 2014/24.

11 Ks. tuomio 21.12.2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, 28 kohta); tuomio 17.7.2014, YS ym. (C-141/12 ja C-372/12, EU:C:2014:2081, 67 kohta); tuomio 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, 44 kohta); tuomio 17.12.2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, 83 kohta) ja tuomio 9.3.2017, Doux (C-141/15, EU:C:2017:188, 60 kohta).

52. Kolmanneksi on todettava, että koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on vedonnut yleisesti unionin taloudellisten etujen suojaan, tutkin asian tätä näkökohtaa suhteessa unionin oikeuden säädöksiin, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole vedonnut, mutta joista on keskusteltu istunnossa, eli asetukseen N:o 2988/95[12] ja asetukseen N:o 1083/2006[13].

53. Tarkastelen seuraavaksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä kysymyksiä, jotka voidaan mielestäni ryhmitellä seuraavasti.

54. Kansallinen tuomioistuin pyrkii toisella kysymyksellään lähinnä selvittämään, säännelläänkö unionin oikeudessa – erityisesti muutoksenhakudirektiiveissä, sellaisina kuin ne ovat muutettuina erityisesti direktiivillä 2007/66, ja direktiiveissä 2014/24 ja 2014/25 – viranomaisten mahdollisuutta hakea muutosta yleisen edun perusteella tai rajoitetaanko sitä millään tavoin. Tarkemmin sanottuna ymmärrän tämän kysymyksen siten, että unionin tuomioistuimelta kysytään, kuuluvatko pääasiassa kyseessä olevien kaltaiset muutoksenhaut jonkin näistä direktiiveistä soveltamisalaan.

55. Ensimmäisellä kysymyksellä unionin tuomioistuinta nimittäin pyydetään selvittämään, salliiko unionin oikeus ja erityisesti yleinen oikeusvarmuuden periaate sen, että viranomaiset hakevat muutosta hankintasopimusten muutoksiin – ja tarvittaessa määräävät seuraamuksia – vaikka näiden muutosten ajankohtana voimassa olleessa kansallisessa lainsäädännössä säädetyt muutoksenhaun määräajat ovat jo päättyneet. Kolmas ja neljäs kysymys koskevat unionin taloudellisten etujen suojaamisen tarpeen mahdollisia vaikutuksia ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen. Ensimmäistä, kolmatta ja neljättä kysymystä käsitellään siksi yhdessä.

56. Viides kysymys 5 on puolestaan merkityksellinen ainoastaan, jos oletetaan, että unionin oikeus ei ole esteenä viran puolesta tehtävälle muutoksenhaulle nyt käsiteltävien asioiden olosuhteissa. Siinä tapauksessa, onko kansallisella tuomioistuimella unionin oikeuden ja erityisesti suhteellisuusperiaatteen perusteella oikeus valvoa määrättyjä seuraamuksia?

B Toinen ennakkoratkaisukysymys

57. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii toisella kysymyksellään selvittämään, säännelläänkö tai rajoitetaanko unionin oikeudessa yleisen edun nimissä toimivien viranomaisten mahdollisuutta hakea viran puolesta muutosta hankintasopimusten muutoksiin. Kuuluvatko tällaiset muutoksenhaut muutoksenhakudirektiivien, sellaisina kuin ne on muutettuna direktiivillä 2007/66, tai direktiivien 2014/24 ja 2014/25, soveltamisalaan?

58. Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtajan mukaan muutoksenhakudirektiiveissä ei säännellä viranomaisten yleisen edun nimissä vireille panemia muutoksenhakuja. Niitä koskevien sääntöjen antaminen kuuluu ainoastaan jäsenvaltioille. Tästä seuraa, että nyt käsiteltävät asiat eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan.

59. Unkarin hallitus katsoo myös, ettei kansallisilla säännöksillä, jotka koskevat yleisen edun nimissä viran puolesta vireille pantavan muutoksenhaun määräaikoja, panna täytäntöön muutoksenhakudirektiivejä, eivätkä ne myöskään kuulu niiden soveltamisalaan. Se nojautuu direktiivin 2014/24 83 artiklaan ja direktiivin 2014/25 99 artiklaan todetessaan, että valvontaviranomaisten oikeudet ovat luonteeltaan täysin erilaiset kuin sellaisten talouden toimijoiden käytettävissä olevat muutoksenhakukeinot, joilla on intressi saada sopimus.

12 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL 1995, L 312, s. 1).

13 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 11.7.2006 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 (EUVL 2006, L 210, s. 25). Tämä asetus kumottiin 31.12.2013.

60. Komission mukaan silloin, kun asiaa koskevia säännöksiä ei ole annettu, muutoksenhakudirektiiveissä ei velvoiteta jäsenvaltioita ottamaan käyttöön tai estetä niitä ottamasta käyttöön hankintaviranomaisten päätöksiin liittyvää viran puolesta käynnistettäviä muutoksenhakumenettelyjä. Direktiivin 2014/24 83 artiklassa ja direktiivin 2014/25 99 artiklassa ei myöskään velvoiteta jäsenvaltioita ottamaan käyttöön yleisen edun nimissä viran puolesta käynnistettävää muutoksenhakumenettelyä. Jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava unionin oikeuden yleisiä periaatteita, oikeusvarmuuden periaate mukaan lukien.

61. Olen pitkälti samaa mieltä komission kanssa. Mielestäni muutoksenhakudirektiiveissä, direktiivissä 2014/24 ja direktiivissä 2014/25 ei velvoiteta jäsenvaltioita säätämään viranomaisten viran puolesta julkisen edun nimissä vireille panemasta muutoksenhausta, eikä myöskään kielletä niitä tekemästä niin. Näissä direktiiveissä ei säädetä tällaisesta muutoksenhausta, mutta jos jäsenvaltio kuitenkin päättää säätää tällaisesta mekanismista, se kuuluu näiden direktiivien (aineelliseen) soveltamisalaan. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset ja erityisesti kysymys 2 voidaan näin ollen ottaa tutkittaviksi.

62. Muutoksenhakudirektiiveissä velvoitetaan jäsenvaltiot ainoastaan säätämään sellaisten *yritysten* mahdollisuudesta hakea muutosta, *joihin asia vaikuttaa*. Direktiivien 1 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että muutoksenhakumenettelyt ovat ”*ainakin* niiden käytettävissä, jotka joko ovat olleet tai ovat tavoittelemassa jotain julkisia tavaranhankintoja tai rakennusurakoita koskevaa sopimusta ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata”.[14]

63. Tämän säännöksen sanamuoto antaa ymmärtää, että muutoksenhakudirektiiveissä ei edellytetä täydellistä julkisten hankintojen alan muutoksenhakujärjestelmää. Kuten unionin tuomioistuin on todennut ”direktiivin 89/665 tarkoituksena ei ole yhdenmukaistaa kyseisiä kansallisia säännöksiä täydellisesti, kuten muun muassa sen 1 artiklan 3 kohdasta ilmenee”.[15] Siinä jäsenvaltioille asetetaan vähimmäisvaatimukseksi (”ainakin”), että niiden on säädettävä muutoksenhakujärjestelmästä, joka on tarkoitettu yrityksille, eikä välttämättä myös yleisen edun nimissä toimiville viranomaisille.

64. Muutoksenhakudirektiivien, sellaisina kuin ne ovat muutettuina direktiivillä 2007/66, 1 artiklan 3 kohdan asiayhteys ja tarkoitus vahvistavat myös tämän tulkinnan. Ensinnäkin 1 artiklan 3 kohdan asiayhteyden osalta on todettava, että unionin lainsäätäjä on ottanut käyttöön mekanismeja, joiden tarkoituksena on vahvistaa *yritysten vireille panemien* muutostenhakujen puitteita.[16] Toiseksi muutoksenhakudirektiivien rakenteen ja tarkoituksen osalta on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan niiden tavoitteena on suojata tarjoajia hankintaviranomaisen mielivallalta ja varmistaa julkisia hankintoja koskevien unionin sääntöjen tehokas soveltaminen, erityisesti siinä vaiheessa, jona rikkomiset voidaan vielä korjata.[17] Tästä seuraa, että vaikka laillisuuden valvonta on varmasti myös muutoksenhakudirektiivien keskeinen tavoite, tämän tavoitteen saavuttamiseksi näissä direktiiveissä säädetyn kaltaisen muutoksenhaun on selvästi oltava *talouden toimijoiden* vireille panema, kuten myös todetaan direktiivin 2007/66 johdanto-osan 27 perustelukappaleessa.[18]

14 Kursivointi tässä.

15 Tuomio 21.10.2010, Symvoulio Apochetefseon Lefkosias (C-570/08, EU:C:2010:621, 37 kohta).

16 Erityisesti on todettava, että direktiivissä 2007/66 on *tarjoajien*, erityisesti hävinneiden tarjoajien, *hyväksi* otettu käyttöön sopimuksentekomenettelyissä vähimmäismääräajat ja odotusajat tarjoajien muutoksenhakuoikeuden tehokkuuden varmistamiseksi. Ks. muutoksenhakudirektiivien, sellaisina kuin ne ovat muutettuina direktiivillä 2007/66, 2 a artiklan 1 kohta ja 2 c artikla.

17 Ks. esim. tuomio 11.9.2014, Fastweb (C-19/13, EU:C:2014:2194, 34 kohta); tuomio 12.3.2015, eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, 50 kohta) ja tuomio 15.9.2016, Star Storage ym. (C-439/14 ja C-488/14, EU:C:2016:688, 41 kohta).

18 ”Koska tällä direktiivillä lujitetaan kansallisia muutoksenhakumenettelyjä erityisesti lainvastaisten suorahankintojen tapauksessa, taloudellisia toimijoita olisi kannustettava näiden uusien mekanismien käyttöön.”

65. Se, että direktiivissä 2007/66 säädetään myös niin kutsutusta ”oikaisumenettelystä”,[19] ei muuta tätä päätelmää. Tässä menettelyssä komissio voi vaatia sopimuksentekomenettelyn aikana tapahtuneiden unionin oikeuden vakavien rikkomisten oikaisua. Vaikka tämän menettelyn voitaisiin katsoa koskevan julkisia hankintoja koskevien sääntöjen *julkisoikeudellista* täytäntöönpanoa, tästä ei voida päätellä, että muutoksenhakudirektiiveissä, sellaisina kuin ne ovat muutettuina direktiivillä 2007/66, velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan käyttöön yleisen edun perusteella muutoksenhakumenettelyjä. Tämä menettely osoittaa pikemminkin, a contrario, että muutoksenhakudirektiiveissä ei säädetä *muusta* yleisen edun perusteella käynnistettävästä muutoksenhausta.

66. Vastaavasti direktiivin 2014/24 83 artiklaa ja direktiivin 2014/25 99 artiklaa, joiden sanamuoto on sama, ei voida tulkita siten, että niissä *velvoitetaan* jäsenvaltiot ottamaan käyttöön yleisen edun perusteella pääasiassa kyseessä olevan kaltainen muutoksenhakumekanismi.

67. Direktiivin 2014/24 83 artiklassa ja direktiivin 2014/25 99 artiklassa todetaan ainoastaan, että julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamiseen liittyvät erityiset rikkomukset tai järjestelmään liittyvät ongelmat voidaan ”ilmoittaa” tuomioistuimille tai muille asianmukaisille viranomaisille tai rakenteille. Näin ollen ei ole olemassa velvollisuutta vaan ainoastaan mahdollisuus aloittaa konkreettiset menettelyt tapauksissa, joissa *erityisiä* rikkomuksia on havaittu. Viranomaisten pääasiallinen tehtävä direktiivin 2014/24 83 artiklan ja direktiivin 2014/25 99 artiklan nojalla näyttää pikemminkin olevan *rakenteellista* ongelmista ilmoittaminen ja tarkoituksenmukaisten ratkaisujen ehdottaminen.[20]

68. Vaikka direktiivin 2014/24 83 artiklassa ja direktiivin 2014/25 99 artiklassa suositaan selvästi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen *julkisoikeudellista* täytäntöönpanoa,[21] niissä ei kuitenkaan velvoiteta jäsenvaltioita ottamaan käyttöön pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia muutoksenhakumenettelyjä.

69. Tästä seuraa, että muutoksenhakudirektiiveissä, direktiivissä 2014/24 ja direktiivissä 2014/25 ei edellytä eivätkä ne ole esteenä sille, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön muuntyyppisiä muutoksenhakumenettelyjä, kuten viranomaisten viran puolesta vireille panema muutoksenhaku laillisuuden varmistamiseksi ja julkisten varojen suojaamiseksi.

70. Jos jäsenvaltio kuitenkin tosiasiallisesti ottaa käyttöön tällaiset muutoksenhakumenettelyt, nämä muutoksenhaut, erityisesti niiden vaikutukset ja seuraukset, kuuluvat yhä unionin oikeuden soveltamisalaan.

71. Ensinnäkin, jos hankintasopimukset kuuluvat julkisia hankintoja koskevien direktiivien aineelliseen soveltamisalaan, niiden muutoksia säännellään myös unionin oikeudessa.[22] Näitä muutoksia koskevat muutoksenhaut kuuluvat siten loogisesti unionin oikeuden soveltamisalaan siltä osin kuin niillä pyritään varmistamaan, että unionin julkisia hankintoja koskevia aineellisia sääntöjä sovelletaan hankintasopimusten muutoksiin.

19 Ks. muutoksenhakudirektiivien 3 artikla.

20 Ks. vastaavasti komission ehdotus direktiiviksi 2014/24 (KOM(2011) 896 lopullinen, s. 12).

21 Tämä kuvastaa suuntausta, joka ilmenee myös jossakin julkisia hankintoja koskevassa oikeuskirjallisuudessa ja jossa vaaditaan julkisia hankintoja koskevien sääntöjen pidemmälle menevää julkisoikeudellista täytäntöönpanoa. Ks. esim. Sanchez-Graells, A., *”If it ain’t broke, don’t fix it”*? EU requirements of administrative oversight and judicial protection for public contracts’, teoksessa Folliot Lalliot, L. and Torricelli, S. (toim.), *Contrôles et contentieux des contrats publics – Oversight and Challenges of public contracts*, Brussels, Bruylant, 2018, s. 495.

22 Ks. vastaavasti tuomio 19.6.2008, pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:351) ja tuomio 7.9.2016, Finn Frogne (C-549/14, EU:C:2016:634). Ks. myös direktiivin 2014/24 72 artikla ja direktiivin 2014/25 89 artikla, jotka ovat unionin oikeuden ensimmäisiä kattavia säännöksiä, joissa käsitellään hankintasopimusten muutoksia niiden voimassaoloaikana.

72. Toiseksi ja toissijaisesti on todettava, että nyt käsiteltävissä asioissa kyseessä olevan kaltainen muutoksenhaku koskee direktiivejä 2014/24 ja 2014/25. Vaikka ensiksi mainitun direktiivin 83 artiklassa ja toiseksi mainitun direktiivin 99 artiklassa ei *edellytetä*, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen muutoksenhakumenettelyn, tällainen muutoksenhaku on kuitenkin yksi mahdollisista uuden roolin, joka valvontaviranomaisille on annettu direktiivin 2014/24 83 artiklassa ja direktiivin 2014/25 99 artiklassa, (jäsenvaltioiden harkintaan perustuvista) ilmauksista.

73. Muunlaisesta päätelmästä seuraisi erityisesti, että viran puolesta käynnistetyn muutoksenhakumenettelyn kohteen (nimittäin itse hankintasopimuksen ja sen muutosten) sääntely yhdenmukaistettaisiin unionin oikeudessa, kun taas muutoksenhaun mahdollisesti huomattavat seuraukset (hankintaviranomaiselle tai tarjoajille määrätyt seuraamukset tai hankintasopimuksen kumoaminen), jotka saattavat vaikuttaa koko hankintamenettelyyn, jäisivät kokonaan muutoin yhdenmukaistetun alan ulkopuolelle pelkästään sen vuoksi, että viranomainen on pannut menettelyn vireille. Tämä tuskin on tarkoitus.

74. Sitä vastoin se, ettei ole olemassa erityistä unionin yhdenmukaistamistoimea, jolla säänneltäisiin tämäntyyppistä muutoksenhakua, merkitsee sitä, että tällaisiin muutoksenhakumenettelyihin sovelletaan ainoastaan unionin oikeuden yleisiä periaatteita.

75. Tästä seuraa, että toiseen kysymykseen on vastattava seuraavasti: muutoksenhakudirektiiveissä, direktiivissä 2014/24 ja direktiivissä 2014/25 ei edellytetä eivätkä ne ole esteenä sille, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön menettelyjä, joissa viranomaiset hakevat viran puolesta muutosta julkisia hankintoja koskevien sääntöjen väitettyihin rikkomisiin. Kun tällaiset muutoksenhakumenettelyt on otettu käyttöön ja pantu vireille, ne kuuluvat kuitenkin unionin oikeuden soveltamisalaan.

C Ensimmäinen, kolmas ja neljäs kysymys

76. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä, kolmannella ja neljännellä kysymyksellään lähinnä sitä, salliiko unionin oikeus – ja erityisesti oikeusvarmuuden ja unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevat yleiset periaatteet – sen, että viranomaiset voivat kansallisen oikeuden tai unionin oikeuden hiljattain annettujen säännösten nojalla hakea muutosta hankintasopimuksen muutoksiin – ja tarvittaessa määrätä sakkoja – vaikka muutosten ajankohtana voimassa olleessa kansallisessa lainsäädännössä säädetyt muutoksenhaun määräajat ovat jo päättyneet.

77. Mielestäni vastaus on selvästi ”ei”.

1. Oikeusvarmuutta koskeva unionin periaate

78. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myöntää, että direktiivin 2014/24 83 artiklassa ja direktiivin 2014/25 99 artiklassa vahvistetaan valvontaviranomaisten asemaa. Se pohtii kuitenkin sitä, rajoittaako unionin oikeus, erityisesti oikeusvarmuuden periaate, niille myönnettyjä toimivaltuuksia vai voidaanko vedota julkisia hankintoja koskevan vuoden 2015 lain, jolla nämä säännökset pantiin täytäntöön, 194 §:ään, jotta nämä jo päättyneet määräajat voivat ”alkaa uudelleen” näiden uusien toimivaltuuksien käyttämistä varten.

79. Hankintaviranomaisen mukaan pääasioissa kyseessä olevat viran puolesta tehtävät muutoksenhaut loukkaavat oikeusvarmuuden periaatetta. Vaikka julkisia hankintoja koskevalla vuoden 2015 lailla luotiin viranomaisille uusia toimivaltuuksia, jo päättyneet määräajat eivät voi alkaa uudelleen.

80. Välityslautakunnan mukaan Unkarin oikeudessa myönnetään julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtajalle siitä päivästä, jona hän saa tietää rikkomisesta, 60 päivää aikaa hakea viran puolesta muutosta. Tällainen muutoksenhaku on pantava vireille 31.12.2020 mennessä, jolloin päättyy myös velvollisuus säilyttää asiaa koskevat asiakirjat.

81. Unkarin hallitus myöntää oikeusvarmuuden periaatteen merkityksen. Tämä periaate edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja että niiden vaikutukset ovat ennakoitavia. Unkarin hallitus katsoo kuitenkin, että kyseiset kansalliset säännökset ovat ennakoitavia.

82. Komission mukaan oikeusvarmuuden periaate estää sen, että hankintaviranomaisen päätökseen kohdistetaan viran puolesta muutoksenhaku, jossa määrätään sakko, kun muutoksenhaun määräajat ovat jo päättyneet. Määräajat voivat alkaa uudelleen vain poikkeuksellisissa olosuhteissa, joita nyt käsiteltävissä asioissa ei ole.

83. Mielestäni unionin oikeusvarmuuden periaate estää sen, että jo päättyneet määräajat voivat ”alkaa uudelleen” paitsi hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa.

84. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan uutta sääntöä lähtökohtaisesti sovelletaan aikaisemman säännön soveltamisaikana syntyneiden tilanteiden *tuleviin vaikutuksiin*. Toisin on vain – jollei oikeudellisten toimien taannehtivuuskiellon periaatteesta muuta johdu –, jos uuteen sääntöön liittyy erityisiä säännöksiä, joissa nimenomaisesti vahvistetaan sen ajallista soveltamista koskevat edellytykset.[23]

85. Oikeuskäytännössä on myös vakiintuneesti katsottu menettelysäännösten yleensä soveltuvan kaikkiin niiden voimaantulohetkellä vireillä oleviin asioihin, toisin kuin aineellisten säännösten, joiden ei tavallisesti tulkita koskevan ennen niiden voimaantuloa syntyneitä tilanteita.[24] Oikeuskäytännön mukaan ”tällaisella tulkinnalla taataan, että noudatetaan oikeusvarmuusperiaatetta ja luottamuksensuojan periaatetta, joiden mukaan [unionin] lainsäädännön on oltava yksityisten kannalta selvää ja ennakoitavaa”.[25]

86. Yleisemmin oikeusvarmuuden periaate, joka kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, edellyttää, että lainsäädäntö on selvää ja täsmällistä ja että sen soveltamisen vaikutukset ovat ennakoitavia erityisesti, jos siitä voi aiheutua yksityishenkilöille ja yrityksille epäedullisia vaikutuksia, jotta ne, joita asia koskee, tietäisivät, miten niiden tulee toimia niissä tilanteissa ja oikeudellisissa suhteissa, joihin unionin oikeutta sovelletaan.[26] Kansallisen lainsäätäjän on noudatettava tätä periaatetta sellaista lainsäädäntöä säätäessään, joka liittyy unionin oikeuteen.[27]

87. Vanhentumisajat on vahvistettava etukäteen, jotta taataan oikeusvarmuus[28] ja jotta ne ovat riittävästi ennakoitavissa.[29]

23 Ks. esim. tuomio 26.3.2015, komissio v. Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, 32 kohta); tuomio 6.10.2015, komissio v. Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, 50 kohta) ja tuomio 15.1.2019, E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17, 50 kohta).

24 Ks. esim. tuomio 12.11.1981, Meridionale Industria Salumi ym. (212/80–217/80, EU:C:1981:270, 9 kohta); tuomio 14.11.2002, Ilumitrónica (C-251/00, EU:C:2002:655, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 9.3.2006, Beemsterboer Coldstore Services (C-293/04, EU:C:2006:162, 19 kohta).

25 Ks. esim. tuomio 12.11.1981, Meridionale Industria Salumi ym. (212/80–217/80, EU:C:1981:270, 10 kohta) ja tuomio 12.5.2005, komissio v. Huhtamaki Dourdan (C-315/03, ei julkaistu, EU:C:2005:284, 51 kohta).

26 Ks. esim. tuomio 8.12.2011, France Télécom v. komissio (C-81/10 P, EU:C:2011:811, 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 11.6.2015, Berlington Hungary ym. (C-98/14, EU:C:2015:386, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 17.10.2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 Tuomio 26.4.2005, ”Goed Wonen” (C-376/02, EU:C:2005:251, 34 kohta).

28 Ks. mm. tuomio 15.7.1970, ACF Chemiefarma v. komissio (41/69, EU:C:1970:71, 19 kohta), joka koskee komission toimivaltaa määrätä sakkoja kilpailusääntöjen rikkomisesta. Ks. myös tuomio 11.7.2002, Marks & Spencer (C-62/00, EU:C:2002:435, 39 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).

29 Ks. perusteettomasti saatujen vientitukien takaisinperintää koskevien vanhentumisaikojen osalta tuomio 5.5.2011, Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading (C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282, 32–34 kohta) ja tuomio 17.9.2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230, 58 kohta).

88. Nyt käsiteltävissä asioissa ei nimittäin ole kyse uusien *menettelysääntöjen* soveltamisesta *meneillään oleviin* tilanteisiin. En halua avata uudelleen keskustelua siitä, ovatko vanhentumisajat menettelysääntöjä vai aineellisoikeudellisia sääntöjä;[30] mielestäni tärkeää on pikemminkin se, että oikeudellinen tilanne on määräaikojen osalta päättynyt (ja vanhentunut).

89. On syytä muistuttaa jälleen,[31] että aiemmin sovelletun lainsäädännön eli julkisia hankintoja koskevan vuoden 2003 lain 327 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhakua koskevat (objektiiviset) määräajat päättyivät kolme vuotta rikkomisen tapahtumisen jälkeen. Asiassa C-496/18 määräajat päättyivät näin ollen vuonna *2012*. Asiassa C-497/18 muutoksenhakuaika päättyi vuonna *2013*. Vuonna *2015* julkisia hankintoja koskevan vuoden *2015* lain uusi 153 §:n 1 momentin c kohta tuli voimaan. Vuonna *2017* vedottiin siihen, että nämä uudet määräajat olisivat alkaneet kulua vuodesta 2015, mikä mahdollistaisi kyseisten hankintasopimusten muutoksi koskevan muutoksenhakun uudelleen avaamisen.[32]

90. Jos ymmärrän oikein nämä tosiseikat ja kansallisen lainsäädännön, jotka molemmat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on viime kädessä selvitettävä, ei mielestäni ole olemassa meneillä olevaa oikeudellista tilannetta, johon uusia menettelysääntöjä sovelletaan. Tässä tapauksessa on kyse *todellisesta taannehtivuudesta*. Tässä pyritään siihen, että määrätään jo päättyneet määräajat alkamaan uudelleen antamalla uutta lainsäädäntöä, jossa asetetaan uudet määräajat.

91. Jos hyväksytään se, että tavanomaisissa olosuhteissa jo päättyneet muutoksenhakua koskevat määräajat voivat alkaa uudelleen (tai itse asiassa asettaa uudelleen) aina, kun yleisiä määräaikoja sisältäviä uusia kansallisia säännöksiä annetaan, tämä saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa sopimusmuutoksiin voidaan tosiasiallisesti hakea muutosta ilman ajallisia rajoituksia.[33] Tällä tavoin kansallisessa lainsäädännössä voitaisiin loputtomasti asettaa aika uudelleen yksinkertaisesti säätämällä uusia määräaikoja. Tätä ei selvästikään voida hyväksyä oikeusvarmuuden periaatteen valossa.

92. Ei ole esitetty mitään pakottavia syitä (ainakaan unionin tuomioistuimelle), joilla voitaisiin oikeuttaa tällainen määräaikojen uudelleen alkaminen ja tosiasiassa uusien sääntöjen (todellinen) taannehtivuus. Tällainen taannehtivuus on komission mukaan mahdollista vain poikkeustapauksissa ja vain silloin, kun tavoiteltava päämäärä edellyttää sitä ja kun niiden, joita asia koskee, perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisesti.[34]

93. Ennen kuin tarkastelen argumentteja, jotka koskevat välityslautakunnan ja Unkarin hallituksen esille tuomaa tilapäisyyttä koskevien sääntöjen laatimisen tarkoitusta (jäljempänä 2, 3 ja 4 jakso), totean, että uusien määräaikojen säätämistä uudessa lainsäädännössä, jota sovelletaan aikaisempiin tapahtumiin vuosia tosiseikkojen tapahtumisen jälkeen, voidaan tuskin pitää ennakoitavana tai asianomaisten henkilöiden perustellun luottamuksen kunnioittamisena. Lisäksi yhdyn komission näkemykseen, jonka mukaan julkisia hankintoja koskevan vuoden 2015 lain 197 §, jossa säännellään kyseisen lain ajallista sovellettavuutta, ei ole selkeä ja näin ollen sopimuspuolten ennakoitavissa. Kyseinen säännös ei siten sisällä mitään, joka olisi lähelläkään sellaista oikeuttamisperustetta, joka vaadittaisiin, jotta tällainen (todellinen) taannehtivuus voitaisiin perustella.

30 Ks. ratkaisuehdotukseni Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, 145–166 kohta).

31 Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 46–47 kohta.

32 Koska kyseiset julkisia hankintoja koskevat hankkeet saivat unionin varoja, välityslautakunta katsoo, että viran puolesta tehtävää muutoksenhakua koskevat määräajat voisivat mahdollisesti jatkua 31.12.2020 saakka eli 10 ja 11 vuotta väitettyjen lainvastaisten muutosten tekemisestä.

33 On selvää, että kyse on tapauksesta, jossa kaikki asiaan liittyvät tosiseikat tapahtuivat menneisyydessä vuosia, jopa vuosikymmeniä sitten. Käsiteltävissä asioissa kaikki merkitykselliset tosiseikat tapahtuivat ilmeisesti julkisia hankintoja koskevan vuoden 2003 lain voimassaoloaikana. Ainoa tapahtuma, joka tapahtui, kun julkisia hankintoja koskeva vuoden 2015 laki oli voimassa, oli se, että asianomainen viranomainen ilmoitti, että se sai (subjektiivisesti) tietää rikkomisesta.

34 Ks. mm. tuomio 15.7.2004, Gerekens ja Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, 24 kohta).

94. Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava seuraavasti: oikeusvarmuuden periaate estää sellaisten kansallisten säännösten soveltamisen, joiden perusteella voidaan hakea viran puolesta muutosta julkisia hankintoja koskevien sopimusten rikkomisiin, jotka tapahtuivat ennen kyseisten säännösten voimaantuloa, tilanteessa, jossa aiemmin sovelletussa kansallisessa lainsäädännössä säädetyt määräajat ovat jo päättyneet.

2. Valvontaviranomaisten direktiivin 2014/24 83 artiklan ja direktiivin 2014/25 99 artiklan mukainen uusi tehtävä

95. Välityslautakunta väittää, että käsiteltävät asiat eivät koske muutosten tekohetkellä voimassa olleiden aikaisempien menettelysäännösten mukaan jo päättyneiden määräaikojen uudelleen alkamista vaan sitä, että sallitaan direktiivin 2014/24 83 artiklassa ja direktiivin 2014/25 99 artiklassa säädetyn uuden valvontatoimivallan käyttö hallinnollisen muutoksenhaun yhteydessä. Julkisista hankinnoista vastaavan viraston edeltäjällä ei ollut tällaista toimivaltaa muutoksenhaun alalla. Näin ollen julkisia hankintoja koskevan vuoden 2015 laissa ei sallita päättyneen määräajan uudelleen alkamista, mutta se mahdollistaa *täysin uuden toimivallan* käytön. Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtaja ja Unkarin hallitus yhtyvät suurelta osin ja vain vähäisin poikkeuksin tähän näkemykseen.

96. Minun on todettava, että tämä väite on minusta erittäin hämmentävä.

97. Jollei kansallisen tuomioistuimen arvioinnista muuta johdu, vaikuttaa siltä, että julkisia hankintoja koskevassa vuoden 2003 laissa säädettiin jo tiettyjen viranomaisten mahdollisuudesta panna yleisen edun perusteella viran puolesta vireille muutoksenhaku.[35] Lain vuoden 2015 uudelleenlaadinnan yhteydessä tähän toimivaltaan tehtiin joitakin muutoksia ja mikä tärkeintä asetettiin uudet pidemmät määräajat sen käyttämiselle.[36] Toimivaltaa panna vireille tämäntyyppinen muutoksenhaku voidaan tuskin kuvata uudeksi.

98. Lisäksi on todettava, että direktiivin 2014/24 83 artiklaa ja direktiivin 2014/25 99 artiklaa ei voida soveltaa ajallisesti nyt käsiteltäviin asioihin. Kuten istunnossa vahvistettiin, nämä säännökset on lisäksi saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä julkisia hankintoja koskevan vuoden 2015 lain 194 §:llä. Pääasiassa kyseessä olevat muutoksenhakumenettelyt pantiin kuitenkin vireille 153 §:n eikä 194 §:n nojalla.

3. Unionin taloudellisten etujen suojaaminen

99. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii kolmannella kysymyksellään selvittämään erityisesti, vaikuttaako ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen se, että kyseiset hankinnat saivat unionin tukea. Toisin sanoen, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa: onko oikeusvarmuuden lisäksi olemassa muita yleisiä etuja, kuten unionin taloudellisten etujen suojaaminen, joilla voitaisiin perustella se, että hankintasopimuksiin on mahdollista hakea muutosta tätä varten asetettujen määräaikojen päättymisen jälkeen mahdollisesti vuoteen 2020 saakka?[37]

100. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nojautuu kolmannen kysymyksen yhteydessä direktiivin 2014/24 83 artiklaan ja direktiivin 2014/25 99 artiklaan. Se selittää myös, että julkisia hankintoja koskevan vuoden 2015 lain mukaan unionin tuella toteutettuihin hankintasopimuksiin liittyvän yleisen edun nimissä tehtävän muutoksenhaun määräajat olivat sidoksissa asiakirjojen (unionin tukiin liittyvän) säilyttämisvelvollisuuden kestoon, joten kansallinen lainsäätäjä saattoi pidentää näitä määräaikoja.

35 Ks. julkisia hankintoja koskevan vuoden 2003 lain 307 § ja 327 §.

36 Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohta.

37 Ks. asetuksen nro 4/2001 80 artiklan 3 kohta, sellaisena kuin välityslautakunta on sitä tulkinnut.

101. Hankintaviranomaisen mukaan unionin taloudellisten etujen suojaaminen voidaan varmistaa muilla keinoin kuin yleisen edun nimissä viran puolesta tehtävällä muutoksenhaulla, esimerkiksi rahoitusoikaisuilla, jotka ovat mahdollisia milloin tahansa. Rahoitusoikaisuja on nimittäin jo sovellettu nyt käsiteltävissä asioissa, joten sakkojen määrääminen on käytännössä toinen seuraamus samoista väitetyistä rikkomisista.

102. Välityslautakunnan mukaan kyseisten viran puolesta tehtävien muutoksenhakujen pääasiallinen tarkoitus on suojata julkisia varoja ja erityisesti unionin taloudellisia etuja.

103. Unkarin hallituksen mukaan julkisia hankintoja koskevan vuoden 2015 lain 152 §:n 2 momentin c kohdan yhtenä tarkoituksena on se, että menettely voidaan panna viran puolesta vireille milloin tahansa sinä aikana, jona kaikki kyseisen toimenpideohjelman menoja ja tarkastuksia koskevat tositteet on pidettävä saatavilla asetuksen N:o 1083/2006 90 artiklan mukaan. Direktiivin 2014/24 83 artikla ja direktiivin 2014/25 99 artikla osoittavat lisäksi, että unionin oikeuden kannalta on tärkeää varmistaa, että julkisia menoja valvotaan.

104. Komission mukaan se, että julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkominen koskee hanketta, joka on osittain rahoitettu unionin varoilla, ei velvoita jäsenvaltioita aloittamaan määräaikoja uudelleen kyseisen rikkomisen tutkimiseksi. Vaikka ne tekisivät niin unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi, niiden on kuitenkin noudatettava oikeusvarmuutta koskevaa unionin yleistä periaatetta.

105. Olen samaa mieltä komission kanssa.

106. On todettava, että direktiivin 2014/24 83 artikla ja direktiivin 2014/25 99 artikla eivät ole suoraan merkityksellisiä unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta. Komission alun perin esittämissä direktiiviehdotuksissa tosin korostettiin näiden ehdotusten unionin talousarvioon liittyvää ulottuvuutta.[38] Tällä hetkellä voimassa olevissa versioissa direktiivin 2014/24 83 artiklassa ja direktiivin 2014/25 99 artiklassa ei mainita unionin taloudellisten etujen suojaamista.

107. Merkitykselliset unionin johdetun oikeuden toimet ovat siis pikemminkin asetus N:o 1083/2006 ja asetus N:o 2988/95.[39]

108. Ensinnäkin asetuksen N:o 1083/2006 90 artiklassa säädettyyn velvoitteeseen, jonka mukaan kaikkien menoja koskevien tositteiden on oltava saatavilla tietyn ajan, ei välttämättä liity mahdollisuutta käynnistää muutoksenhakumenettelyjä – ja määrätä seuraamuksia – saman ajanjakson aikana.

109. Kuten hankintaviranomainen on istunnossa perustellusti todennut, muutoksenhaun vireillepanoa koskevat vanhentumisajat ovat yksinkertaisesti eri asia kuin asiakirjojen säilytysajat. Kansallinen (tai unionin) lainsäätäjä voi toki lainsäädäntöä laatiessaan päättää soveltaa samoja määräaikoja molempiin. Tällaisesta valinnasta olisi kuitenkin selvästi ja yksiselitteisesti säädettävä sovellettavassa lainsäädännössä, koska toinen ei automaattisesti johdu toisesta. Vastaavasti asetuksen N:o 1083/2006 98 artiklassa vaaditaan jäsenvaltioita ainoastaan tutkimaan sääntöjenvastaisuudet ja tekemään vaadittavat rahoitusoikaisut kyseisen ajanjakson aikana. Siinä ei säädetä muutoksenhausta eikä varsinkaan seuraamuksista unionin varojen käytön yhteydessä havaittujen sääntöjenvastaisuuksien oikeussuojakeinona.

38 Ks. KOM(2011) 896 lopullinen, erityisesti direktiiviä 2014/24 koskevan ehdotuksen 83 artiklan 3 kohta ja 84 artiklan 2 kohta.

39 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohta.

110. Toiseksi unionin taloudellisten etujen suojaa ei voida tulkita siten, että se yksinkertaisesti syrjäyttää systemaattisesti oikeusvarmuuden periaatteen. Unionin taloudellisten etujen suojaa on pikemminkin arvioitava suhteessa oikeusvarmuuden periaatteeseen. Tämä saavutetaan yleensä asettamalla selkeät ja ennakoitavat määräajat. Vaikka taloudellisten etujen suojan tärkeys on tunnustettava, jopa lainvastaisista päätöksistä on jossain vaiheessa tultava lopullisia.

111. Ottamatta kantaa asetuksen N:o 2988/95 sovellettavuuteen nyt käsiteltävissä asioissa, on todettava, että se on *esimerkki* tällaisesta punninnasta.[40] Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan mukaan seuraamusmenettelyn yleinen vanhentumisaika on neljä vuotta väärinkäytöksestä. Vanhentumisaika päättyy viimeistään sinä päivänä, jona kaksinkertaisen vanhentumisajan pituinen aika päättyy ilman, että toimivaltainen viranomainen on määrännyt seuraamuksesta.[41] Tätä pidetään asianmukaisena unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.[42]

112. Nämä säännökset osoittavat, että unionin oikeuden mukaan taloudellisten etujen suojaaminen ei oikeuta jatkettavissa olevia määräaikoja eikä ajallisesti rajoittamatonta muutoksenhakua. Kuten unionin tuomioistuin on todennut, vaikka jäsenvaltioilla on mahdollisuus soveltaa pitempää vanhentumisaikaa kuin neljä vuotta, pidempi kansallinen vanhentumisaika ei saa muun muassa ylittää selvästi sitä, mikä on välttämätöntä unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Arvioitaessa vanhentumisaikojen kohtuullisuutta on otettava huomioon ”näiden valtioiden oikeudelliset perinteet ja se, mikä niiden oikeusjärjestelmissä katsotaan huolellisille viranomaisille välttämättömäksi ja riittäväksi ajanjaksoksi, jotta ne voivat ryhtyä seuraamusmenettelyihin viranomaisten ja kansallisten talousarvioiden vahingoksi tehtyjen väärinkäytösten johdosta”.[43]

113. Kansallisten vanhentumisaikojen osalta on siis asetettu *alkuperäisten* määräaikojen kohtuullista kestoa koskeva varauma. Ylärajana on kohtuullisuus. Ainostaan silloin, jos alkuperäinen määräaika on niin lyhyt, ettei muutoksenhaun tehokkuutta voida taata,[44] sen asianmukaisuutta koskeva kysymys voidaan tutkia. Joka tapauksessa tämä periaate ei tietenkään automaattisesti oikeuta joko todellista taannehtivuutta tai (jopa vähemmässä määrin) sovellettavien määräaikojen valikoivaa huomiotta jättämistä sillä perusteella, että hallintoviranomaiset eivät syystä riippumatta pystyneet toimimaan ajoissa.

114. Mielestäni pääasian yhteydessä ei ole tarpeen tarkastella tuomiota Taricco[45] ja sen mahdollisia vaikutuksia käsiteltäviin asioihin. Mainitun asian tosiseikat olivat nimittäin hyvin erilaiset kuin nyt käsiteltävissä asioissa. Taricco koski *arvonlisäveropetoksen* rikosoikeudellisia seuraamuksia (arvonlisäverot ovat unionin omia varoja) *eivätkä* vanhentumisajat *olleet vielä päättyneet*, kun uusi lainsäädäntö annettiin. Lisäksi pääkysymys koski sitä, että vanhentumisajat olivat *liian lyhyitä*, mikä estää tehokkaiden ja ennaltaehkäisevien seuraamusten soveltamisen unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjumiseksi.

40 Tämä asetus on yleinen (eikä alakohtainen) säädös unionin taloudellisten etujen suojaamisesta *hallinnollisilla* tarkastuksilla, toimenpiteillä ja seuraamuksilla. Rikosoikeudellisen näkökulman osalta ks. unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin 5.7.2017 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371 (EUVL 2017, L 198, s. 29).

41 On todettava, että direktiivin 2017/1371 12 artiklan mukaan unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavien rikosten yleinen vanhentumisaika on viisi vuotta.

42 Ks. esim. tuomio 5.5.2011, Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading (C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282, 43 kohta).

43 Tuomio 5.5.2011, Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading (C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282, 38–39 kohta).

44 Ks. vastaavasti tuomio 26.11.2015, MedEval (C-166/14, EU:C:2015:779, 39–44 kohta). Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”se, että oikeussuojakeinojen käyttämiselle vahvistetaan kohtuullisia preklusiivisia määräaikoja, pääsääntöisesti vastaa [muutoksenhakudirektiiveistä] johtuvaa tehokkuusvaatimusta, koska tällaisten määräaikojen vahvistaminen merkitsee oikeusvarmuuden perusperiaatteen soveltamista”. Ks. esim. tuomio 12.12.2002, Universale-Bau ym. (C-470/99, EU:C:2002:746, 76 kohta); tuomio 21.1.2010, komissio v. Saksa (C-17/09, ei julkaistu, EU:C:2010:33, 22 kohta) ja tuomio 12.3.2015, eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, 51 kohta).

45 Tuomio 8.9.2015, Taricco ym. (C-105/14, EU:C:2015:555).

115. Joka tapauksessa, kun otetaan huomioon tuomiossa M.A.S. ja tuomiossa Scialdone [46] myöhemmin esitetyt selvennykset, en pidä enää tuomiota Taricco hyvänä ennakkotapauksena siitä, voidaanko yleensä sovellettavat määräajat jättää huomiotta unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi.

4. Muutoksenhakumenettelyn puutteet

116. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii neljännellä kysymyksellään selvittämään, voiko se, ettei julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomista tutkittu rikkomisen tapahtumishetkellä, ja tutkinnan puuttumisen mahdolliset syyt vaikuttaa ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen.

117. Välityslautakunnan ja julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtajan mukaan lainvastaisia sopimusmuutoksia ei ollut mahdollista havaita julkisia hankintoja koskevan vuoden 2003 lain puutteiden vuoksi. Hankintaviranomainen ei ollut ilmoittanut sopimusten muuttamisesta ja julkaistuissa sopimusten täytäntöönpanoa koskevissa ilmoituksissa ei ilmennyt mitään rikkomisia. Julkisista hankinnoista vastaavan viraston johtajan edeltäjällä ei näin ollen ollut tietoja, joiden perusteella hän olisi voinut tarkistaa sopimuksen täytäntöönpanoa ja muuttamista. Lyhyesti sanottuna julkisia hankintoja koskevalla vuoden 2003 lailla ei taattu sellaista avoimuuden ja hallinnollisen valvonnan tasoa, joka saavutettiin myöhemmin julkisia hankintoja koskevalla vuoden 2015 lailla. Viimeksi mainitun kansallisen lainsäädännön säännöksiä oli näin olleen tarpeen soveltaa.

118. Tämä väite voidaan hylätä suhteellisen helposti.

119. Vaikka tosiaan olisi ollut olemassa tällaisia rakenteellisia puutteita, jotka olisivat estäneet julkisia hankintoja koskevien sääntöjen tehokkaan valvonnan ja täytäntöönpanon viran puolesta, [47] tämä ei silti oikeuttaisi nojautumaan aidosti taannehtiviin toimenpiteisiin tällaisten puutteiden korjaamiseksi jälkikäteen. Roomalaista oikeusperiaatetta nemo auditur propriam turpitudinem allegans sovelletaan perinteisesti siviilioikeuden alalla. Mielestäni sitä voidaan soveltaa myös valtioon tai viranomaiseen, joka on laatinut ja soveltanut tiettyjä sääntöjä. Kun valtio tai viranomainen on ehkä myöhemmin havainnut, että nämä säännöt, joiden laatimisesta ja soveltamisesta yksinomaan se vastasi, eivät toimineet parhaalla mahdollisella tavalla, ei voida hyväksyä sitä, että se kääntää kelloja taaksepäin saadakseen toisen tilaisuuden asianomaisten osapuolten vahingoksi.

120. Jäsenvaltioiden tehtävänä on siis varmistaa, että ne valvovat tehokkaasti omien lakiensa rikkomisia. Niiden omien lakien tai niiden täytäntöönpanon puutteita ei saa kääntää kolmansia osapuolia vastaan aloittamalla jo päättyneet määräajat uudelleen. [48]

46 Tuomio 5.12.2017, M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936) ja tuomio 2.5.2018, Scialdone (C-574/15, EU:C:2018:295).

47 On syytä muistuttaa, että – kuten edellä 23 kohdassa on todettu ainakin asiassa C-496/18 muutoksenhaku viran puolesta pantiin itse asiassa vireille julkisia hankintoja koskevan vuoden 2003 lain nojalla, vaikka tämä ei tuottanutkaan tulosta.

48 On syytä muistuttaa, että molemmissa nyt käsiteltävissä asioissa seuraamuksia määrättiin paitsi hankintaviranomaiselle myös sopimuspuoliksi valituille tarjoajille – ks. edellä 28 ja 33 kohta. Vaikka tilanteessa, jossa jäsenvaltio haluaa mahdollisesti valvoa ja sen omia ministeriöitä tai ilmentymiä ja määrätä niille talousarvioseuraamuksia eikä puutu jo tehtyihin sopimuksiin, voi mahdollisesti olla enemmän liikkumavaraa, on aivan eri asia avata uudelleen hankintamenettelyt, määrätä seuraamuksia kaikille osallistujille ja jopa mahdollisesti mitätöidä kyseiset sopimukset muutamia vuosia myöhemmin.

D Viides kysymys

121. Viidennen kysymyksen sanamuoto ei ole kovin selvä. Ymmärrän sen seuraavasti. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähtee siitä oletuksesta, että unionin tuomioistuin vastaa toiseen kysymykseen päinvastaisella tavalla kuin tässä ratkaisuehdotuksessa on esitetty. Jos siis nyt käsiteltävien asioiden olosuhteissa voidaan viran puolesta hakea muutosta, valtuuttaako unionin oikeus (erityisesti suhteellisuusperiaate) kansalliset tuomioistuimet, jotka arvioivat kyseisten muutoksenhakujen yhteydessä määrättyjä seuraamuksia, tarkastelemaan asiaan liittyviä erityisiä seikkoja arvioidakseen seuraamusten asianmukaisuutta?

122. Välityslautakunnan mukaan kansallisten tuomioistuinten ei pitäisi voida todeta riidanalaista hallintopäätöstä pätemättömäksi eikä määrätä muita oikeudellisia seurauksia, koska välityslautakunta on jo käyttäessään toimivaltansa arvioinut ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä seikkoja. Välityslautakunta on erityisesti päättäessään sakkojen määrästä ottanut huomioon sen seikan, että rikkomisen ja muutoksenhaun vireille panemisen välillä on kulunut useita vuosia. Kansallisten tuomioistuinten ei pidä tältä osin tehdä uutta arviointia.

123. Unkarin hallituksen mukaan kansallisen lainsäätäjän tehtävänä on päättää, mitä kansallisilla tuomioistuimilla on oikeus tehdä siltä osin kuin kyse on siitä, missä laajuudessa ne arvioivat välityslautakunnan päätöstä ja tästä mahdollisesti aiheutuvien oikeudellisten seurausten tyyppiä.

124. Komission mukaan viidenteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata erikseen, koska se menee päällekkäin ensimmäisen kysymyksen kanssa.

125. Koska ehdottamani vastaus ensimmäiseen kysymykseen on kieltävä (oikeusvarmuutta koskeva unionin oikeuden periaate on esteenä sille, että haetaan viran puolesta muutosta julkisia hankintoja koskevien sääntöjen mahdollisiin rikkomisiin tapauksissa, joissa sovellettavat määräajat ovat jo päättyneet), ei ole tarvetta tarkastella viidettä kysymystä. Nyt käsiteltävien asioiden olosuhteissa ei näin ollen ole tarpeen tutkia, voivatko tällaisia tapauksia käsittelevät kansalliset tuomioistuimet arvioida konkreettisesti seuraamuksia ajan kulumisen, aiemmassa lainsäädännössä säädettyjen määräaikojen päättymisen tai rikkomisen vakavuuden kaltaisten seikkojen valossa.

126. Tämän lisäksi voitaisiin johtopäätöksen sijasta todeta, että unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvia hallinnollisia päätöksiä koskevan muutoksenhaun erityisestä luonteesta päättää kansallinen lainsäätäjä,[49] kunhan taataan joko hallinnollisen muutoksenhaun tai tuomioistuinvalvonnan yhteydessä, että seuraamuksen oikeasuhteisuutta, joka on unionin oikeuden yleinen periaate, arvioidaan asianmukaisesti.[50]

V Ratkaisuehdotus

127. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Fővárosi Törvényszék (Budapestin alioikeus, Unkari) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

– Julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annetussa neuvoston direktiivissä 89/665/ETY, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten

49 Ks. analogisesti tällaisen kansallisen institutionaalisen valinnan tehokkuutta koskevista vaatimuksista tuomio 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, 64–66 ja 77 kohta).

50 Ks. vastaavasti tuomio 9.2.2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, 23 kohta) ja ratkaisuehdotukseni Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, 104–112 kohta).

yhteensovittamisesta 25.2.1992 annetussa neuvoston direktiivissä 92/13/ETY, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/24/EU ja vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/25/EU ei edellytetä eivätkä ne ole esteenä sille, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön menettelyjä, joissa viranomaiset hakevat viran puolesta muutosta julkisia hankintoja koskevien sääntöjen väitettyihin rikkomisiin. Kun tällaiset muutoksenhakumenettelyt on otettu käyttöön ja kun ne on pantu vireille, kyseiset menettelyt ja niiden tulokset kuuluvat kuitenkin unionin oikeuden soveltamisalaan.

– Oikeusvarmuuden periaate estää sellaisten kansallisten säännösten soveltamisen, jotka mahdollistavat muutoksenhaun viran puolesta sellaisten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisten osalta, jotka tapahtuivat ennen näiden uusien säännösten voimaantuloa, tilanteessa, jossa aiemmin sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä tätä varten säädetyt määräajat olivat jo päättyneet.