

Mål C-263/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

28 mars 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Fővárosi Törvényszék (domstolen i huvudstaden Budapest, Ungern)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

7 mars 2019

Klagande:

T-Systems Magyarország Zrt.

BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt.

Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság
(överklagandenämnd vid den ungerska myndigheten för offentliga upphandlingar)

Motpart:

Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság

BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt.

T-Systems Magyarország Zrt.

Saken i det nationella målet

Flera förvaltningsrättsliga överklaganden som ingetts beträffande ett beslut avseende offentlig upphandling i vilka ogiltigförklaring av ett avtal har yrkats.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Anbudsgivarens ansvar för rättsstridig underlåtelse att genomföra ett offentligt anbudsförfarande, artikel 267 FEUF.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Utgör artiklarna 41.1 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, skälen 10, 29, 107, 109 och 111 samt artikel 1.2 och 72 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG hinder för en nationell bestämmelse eller en tolkning och tillämpning av denna bestämmelse enligt vilken det – med beaktande av det rättsliga avtalsförhållandet mellan avtalsparterna – fastställs att inte bara den upphandlande enheten har gjort sig skyldig till överträdelse genom att rättsstridigt underlåta att genomföra ett anbudsförfarande, vilket medfört ett åsidosättande av bestämmelserna om ändring av avtal, och genom att inte iaktta bestämmelserna som reglerar ändring av avtal enligt vilka den rättsstridiga ändringen av avtalen kräver ett gemensamt agerande av parterna, utan att även den anbudsgivare som har ingått avtal med denna enhet har gjort sig skyldig till denna överträdelse[?]
- 2) För det fall den första frågan besvaras nekande önskas svar på om skälen 19, 20 och 21 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling samt artikel 2.2 i rådets direktiv 89/665 av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten och rådets direktiv 92/13/EEG av den 25 februari 1992, om samordning av lagar och andra författningar om gemenskapsregler om upphandlingsförfaranden tillämpade av företag och verk inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna – , mot bakgrund av artiklarna 41.1 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och skälen 10, 29, 107, 109 och 111 samt i artiklarna 1.2 och 72 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG – utgör hinder för en nationell bestämmelse eller en tolkning och tillämpning av denna bestämmelse, vilken tillåter att en påföljd (böter) – skild från den förkortade giltighetstiden för avtalet – även tillämpas på anbudsgivaren som ingått avtal med den upphandlade enheten på grund av rättsstridig underlåtelse att genomföra ett anbudsförfarande och underlåtelse att iaktta bestämmelserna avseende ändring av avtal[?]
- 3) För det fall de båda första frågorna besvaras nekande, önskar den hänskjutande domstolen att Europeiska unionens domstol även anger huruvida det för att fastställa påföljdens (böternas) storlek, räcker att det finns ett rättsligt avtalsförhållande mellan parterna, utan att det gjorts en prövning av parternas agerande och deltagande som har bidragit till ändringen av avtalet.

Anförda unionsbestämmelser

Artiklarna 41.1 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, s. 65).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling (EUT L 335, s. 31).

Rådets direktiv 89/665 av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten (EGT L 395, s. 33; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 48).

Rådets direktiv 92/13/EEG av den 25 februari 1992, om samordning av lagar och andra författningar om gemenskapsregler om upphandlingsförfaranden tillämpade av företag och verk inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna (EGT L 76, s. 14).

Anförda nationella bestämmelser

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Lag CVIII från år 2011 om offentlig upphandling) (nedan kallad den tidigare lagen om offentlig upphandling).

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (Lag CXLIII från år 2015 om offentlig upphandling) (nedan kallad lagen om offentlig upphandling).

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt. (nedan kallad den upphandlande enheten) är ett icke börsnoterat aktiebolag grundat av Fővárosi Önkormányzat (huvudstaden Budapests kommun, Ungern). Detta bolag utför allmännyttiga uppdrag inom offentliga transporter i huvudstaden. Genom anbudsförfrågan av den 31 januari 2013 inleddes ett förhandlat upphandlingsförfarande avseende tillverkning, transport, installation och full drift av biljettautomater (Ticket Vending Machine) (nedan kallade TVM). Den 4 september 2013, vid utgången av detta upphandlingsförfarande, ingick den upphandlande enheten ett avtal (nedan kallat huvudavtalet för projektet) med T-Systems Magyarország Zrt. (nedan kallad anbudsgivaren).

- 2 I bilagan till huvudavtalet för projektet fanns ett entreprenadavtal, ett driftsavtal, tekniska specifikationer och anbudsgivarens anbud. Det totala värdet av avtalet uppgick till 5 561 690 409 HUF. Parterna ändrade vid flera tillfällen huvudavtalet för projektet, bland annat enligt följande:
 - Den 13 juli 2017 (nedan kallad den tredje ändringen), anmodade den upphandlade enheten anbudsgivaren att komplettera huvudsystemet för kontroll av biljettautomaterna genom en mjukvarumodul som möjliggjorde nätförsäljning.
 - Inom ramen för den ändring av avtalet som gjordes den 15 september 2017 (nedan kallad den fjärde ändringen), bestämdes de åtgärder som medförde eller kunde medföra att maskinen skulle sluta fungera, genom fastställande av avtalsbegreppen ”hinder”, ”indragning av sedlar” och ”kundens fel”, liksom fristen för nödvändiga reparationer och detaljerade bestämmelser för dessa. Det fastställdes att värdet för den ytterligare motprestationen enligt ändringen av avtalet inte fick överstiga 2 530 195 870 HUF, det vill säga 50 procent av avtalets ursprungliga värde.
- 3 Tidigare, den 22 december 2016, hade en överenskommelse ingåtts (nedan kallad nettningsöverenskommelsen), vars syfte var att fastställa kompensationen för de kostnader som uppstått med anledning av de ytterligare prestationer som den upphandlande enheten hade krävt för driften av TVM.
- 4 Den 29 september 2017 inledde upphandlingsmyndighetens direktör ett administrativt överklagandeförfarande mot avtalsparterna och gjorde gällande att de, genom ovannämnda ändringar och överenskommelse, åsidosatte bestämmelser i såväl den tidigare lagen om offentlig upphandling som [den gällande] lagen om offentlig upphandling – med flera –.
- 5 Överklagandenämnden för offentlig upphandling vid upphandlingsmyndigheten (nedan kallad överklagandenämnden) angav i sitt beslut att den upphandlande enheten och anbudsgivaren hade åsidosatt bestämmelsen i artikel 141.8 i lagen om offentlig upphandling på grund av följande:
 - Den tredje och den fjärde ändringen av avtalen uppfyllde inte de villkor som fastställts i lagen om offentlig upphandling, vad gäller ändringar av avtal, och borde således ha varit föremål för ett nytt upphandlingsförfarande.
 - Nettningsöverenskommelsen fastställde vilka tjänster som var föremål för huvudavtalet för projektet på ett annat sätt än detta avtal, genom att hänsyn även skulle tas till en ändring av avtalet som inte uppfyllde de villkor som fastställts i lagen om offentlig upphandling.
- 6 Mot bakgrund av det ovannämnda ålade överklagandenämnden den upphandlande myndigheten böter på 80 000 000 HUF och anbudsgivaren 70 000 000 HUF.

Nämnden grundade dessa böter på att de båda avtalsparterna hade en skyldighet att uppfylla de villkor som föreskrivs i bestämmelserna och offentlig upphandling beträffande ändring av avtalet, och ansåg att den upphandlande enheten och anbudsgivaren i lika stora delar hade medverkat till och ansvarade för de rättsakter som bedömdes vara rättsstridiga.

- 7 Anbudsgivaren och den upphandlande enheten ingav, som första och andra klagande, förvaltningsrättsliga överklaganden mot detta beslut till den hänskjutande domstolen. Överklagandenämnden är, beträffande dessa överklaganden, part i förfarandet såsom första motpart och direktören för upphandlingsmyndigheten deltar, i denna egenskap, som intervenient till stöd för nämndens yrkanden. Vidare har överklagandenämnden, i egenskap av tredje klagande, yrkat att den hänskjutande domstolen ska ogiltigförklara den tredje och den fjärde ändringen av nettningsöverenskommelsen beträffande de kostnader som den ansåg rättsstridiga och återställa den situation som rådde före inrättandet av dessa. Vad gäller dessa yrkanden är den upphandlande enheten part i förfarandet som andra motpart och anbudsgivaren som tredje motpart.

Parternas huvudargument

- 8 *Anbudsgivaren* har, i den del av sitt överklagande som är relevant för förhandsavgörandet, gjort gällande att överklagandenämnden i sitt beslut inte har beaktat att den upphandlande enheten, mot bakgrund av upphandlingsbehoven, får besluta att en upphandling ska genomföras eller, i förekommande fall, att detta inte är nödvändigt. Följaktligen kan artikel 141 i lagen om offentlig upphandling, avseende ändringar av avtalet, endast rikta sig till den upphandlande myndigheten. Överklagandenämnden håller emellertid anbudsgivaren ansvarig för beslut över vilka den inte kan utöva något inflytande, vilket, förutom att det strider mot överklagandenämndens praxis fram till detta datum, även utgör ett allvarligt åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och rättsstatsprincipen.
- 9 Vidare har överklagandenämnden, enligt anbudsgivarens mening, inte lämnat någon fullständig redogörelse för på vilket sätt denne skulle ha gjort sig skyldig till en överträdelse. Villkoren avseende förutsägbarhet och tillbörlig aktsamhet är omständigheter som ska undersökas med avseende på den upphandlande myndigheten, varför underlåtelse att uppfylla dessa på sin höjd kan göras gällande mot den sistnämnda och inte mot dess avtalspart.
- 10 Anbudsgivaren har även gjort gällande att tillämpningen av påföljden är rättsstridig, och har i detta hänseende kritiserat överklagandenämnden för att ha ansett att anbudsgivarens medverkan och ansvar avseende ändringarna i avtalen var identiska med den upphandlande enhetens, utan att beakta att det var den sistnämnda som ansåg det vara nödvändigt att ändra avtalen och som tog initiativet till detta. Anbudsgivaren har inte gjort sig skyldig till något uppsåt, ond tro eller samverkan. Iakttagande av förfarandemässiga garantier som gäller vid

offentlig upphandling är en skyldighet för den upphandlande enheten. Underlåtelse att uppfylla dessa kan således inte göras gällande mot anbudsgivaren.

- 11 *Överklagandenämnden* har, i egenskap av första klagande, gjort gällande att den enda överträdelse som anbudsgivaren har klandrats för är en överträdelse av en rättslig bestämmelse som var riktad mot denne, eftersom mottagarna av dessa bestämmelser avseende ändring av avtal i artikel 141 i lagen om offentlig upphandling är de parter som har ingått avtalet. Förutom de aspekter som regleras på annat sätt i lagen om offentlig upphandling, regleras avtal som ingås enligt upphandlingsförfarande av civilrättens bestämmelser, det vill säga, i förevarande mål av dem i Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Lag IV av 1959, i civilkoden) (nedan kallad den tidigare civillagen). Enligt artikel 240.1 i den tidigare civillagen kan, om inget annat föreskrivs, parterna gemensamt besluta att ändra innehållet i avtalet eller den rättsliga karaktären av de åtagande som de har kommit överens om. Eftersom detta av parterna gemensamma agerande är nödvändigt för att det handlande som lagts dem till last ska kunna ske, var det motiverat att undersöka överträdelserna avseende ändringen av avtalet med avseende på båda parterna. Frågan om vilken avtalspart undersökningen av förutsägbarhetsvillkoret kan avse har inget samband med frågan om vilken avtalspart som ska anses bära de rättsliga följderna av att en rättsstridig ändring gjorts av ett avtal som upprättats enligt båda parternas samstämmda vilja.
- 12 *Direktören för upphandlingsmyndigheten* har, som intervenient till stöd för motpartens yrkanden, gjort gällande att den upphandlande enheten är huvudansvarig enligt bestämmelserna om upphandlingsförfarandet, men inte ensam ansvarig. Han har understrukt att ansvaret för att bestämmelserna i lagstiftningen om offentlig upphandling iakttas, när det gäller ändring av ett avtal som ingåtts genom ett upphandlingsförfarande, är mer nyanserat och att det inte är ovanligt att anbudsgivaren tar initiativet till ändringen. I sådana fall förfogar anbudsgivaren nödvändigtvis över mer information avseende genomförandet enligt lagen om offentlig upphandling av det upphandlingsavtal som ingåtts genom anbudsförfarandet och om den eventuella konkurrensen mellan de villkor för ändringar av avtalet som anges i denna lag. När det gäller ändringar av avtal, begränsar lagen om offentlig upphandling parternas avtalsfrihet. Den påverkar emellertid inte den civilrättsliga principen att en ändring av ett avtal förutsätter en samstämmd viljeyttring av avtalsparterna. Detta, tillsammans med samarbetsskyldigheten, förutsätter även en överföring av information mellan parterna. Argumentet att anbudsgivaren inte har någon möjlighet att avgöra huruvida en ändring av avtalen överensstämmer med villkoren i lagen om offentlig upphandling är emellertid felaktigt. Enligt denne är detta förfarande förenligt med rätten att fastställa att anbudsgivaren hade gjort sig skyldig till en överträdelse och att ålägga denne böter.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 13 Europeiska unionen reglerar offentlig upphandling i syfte att garantera en fungerande inre marknad. De främsta verktygen i unionslagstiftningen avseende offentlig upphandling är Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt samt upphandlingsdirektivens bestämmelser om förbud mot diskriminering, direktivens bestämmelser om garanti för insyn i anbudsförfarandena och upphandlingsdirektivens bestämmelser som syftar till att avlägsna vissa hinder för marknadstillträde.
- 14 Enheter som omfattas av offentlig upphandling har en skyldighet att genomföra sina inköp av bestämda varor och med ett bestämt värde enligt bestämmelserna om offentlig upphandling, i syfte att använda offentliga medel rationellt och effektivt, möjliggöra en offentlig kontroll av dem och säkerställa konkurrensen. Kravet på offentlig upphandling och skyldigheten att genomföra ett anbudsförfarande ska tillämpas på den upphandlande enheten. Mot bakgrund av upphandlingsbehovet beslutar den upphandlande enheten huruvida den inleder en anbudsförfarande eller anser att det inte är nödvändigt. De upphandlande enheterna ska genomföra sina offentliga förvärv inom en dokumenterad och kontrollerad ram.
- 15 Ansvar för en ekonomisk aktör som är kandidat i ett anbudsförfarande fastställs huvudsakligen i lagstiftningen om offentlig upphandling som garanterar iakttagandet av konkurrensen, och påföljderna för de överträdelser som denne gör sig skyldig till fastställs enligt relevanta bestämmelser.
- 16 Upphandlingsförfarandet avslutas genom avtalets ingående. Från det att skyldigheten att ingå ett avtal uppkommer och fram till det att avtalet ingås och genomförs, medför avtalsparternas agerande, vilket regleras i lagstiftningen om offentlig upphandling, nödvändigtvis ömsesidiga verkningar. Om avtalet inte skulle ingås på grund av en omständighet som inträffat efter beslutet som avslutar förfarandet, eller när bestämmelserna avseende den tidsperiod under vilken upphandlingen pågår överträds, eller när avtalet ingås i strid med lagstiftningen på området offentlig upphandling, påverkar följderna såväl den upphandlande enheten som anbudsgivaren. Beträffande ingåendet av avtalet, föreskriver bestämmelserna i artikel 137.1 a–c i lagen om offentlig upphandling och, vad gäller ändring av avtalet, bestämmelserna i artikel 141 i denna, på grundval av samma principer och i samma syfte att bevara bästa möjliga kompetens, stränga påföljder för rättsstridiga ageranden till följd av rättsförhållandet mellan parterna som inte omfattas av det område som regleras av civilrätten när avtalet ingås.
- 17 Artikel 141 i lagen om offentlig upphandling innehåller, liksom bestämmelsen i artikel 72 i direktiv 2014/24, de bestämmelser som gör det möjligt att ändra avtalet för det fall omständigheterna ändras under dess löptid. Vidare medför ett uteblivet uppfyllande av de villkor som fastställs i dessa bestämmelser en skyldighet att genomföra ett nytt upphandlingsförfarande. Av detta följer, oberoende av att ändringen av avtalet endast kan ske genom parternas

samstämmiga vilja, att mottagaren av den åsidosatta bestämmelsen på området offentlig upphandling endast kan vara en upphandlande enhet som ingår i den personkrets som bestämmelserna är tillämpliga på.

- 18 Enligt artikel 165.3 d i lagen om offentlig upphandling kan emellertid överklagandenämnden, när den fastställer en överträdelse, i sitt beslut föreskriva böter för den enhet eller person som gjort sig skyldig till överträdelsen, liksom den person eller enhet som har ett rättsförhållande med den person eller enhet som är ansvarig för överträdelsen och som också är ansvarig för överträdelsen. Bestämmelserna om överklagande preciserar inte i detta hänseende vilka deltagare i upphandlingsförfarandet som kan åläggas påföljder. Den logiska slutsats som följer av detta är att de som överträder precisa materiella bestämmelser och de som begår förbjudna handlingar kan åläggas påföljder på samma sätt. På en marknad som regleras av lagstiftningen om offentlig upphandling kan emellertid frågan om vilken person eller rättslig enhet som ska anses ha begått handlingen bestämmas utifrån vem som ska anses vara mottagare av den överträdde bestämmelsen. En sådan alternativ påföljd kan emellertid, mot bakgrund av syftet med böterna, vilket är att få den personkrets som omfattas av reglerna om offentlig upphandling att handla i enlighet med lagen, tolkas så att den endast gäller gentemot den som är skyldig att utlysa ett upphandlingsförfarande, det vill säga endast gentemot den upphandlande enheten. Böterna rör inte avtalsförhållandet, utan följer uteslutande av de särskilda bestämmelserna på området offentlig upphandling, och en tredje man som inte är part i avtalet – det vill säga den enhet i en medlemsstat som valts för att utföra ett uppdrag i rättssäkerhetssyfte – ålägger dessa på grund av att det finns en rättslig skyldighet att intervensera utifrån i avtalsrelationen mellan parterna, för att främja de mål som skyddas genom den nationella lagstiftningen på området offentlig upphandling, oberoende av huruvida det föreligger en tvist mellan avtalsparterna. Böterna har en straffrättslig karaktär och måste därför i realiteten åläggas lagbrytaren.
- 19 För det fall överträdelsen medför att avtalet är ogiltigt, kan den som brutit mot reglerna, med stöd av relevanta bestämmelser, åläggas böter för överträdelsen. Böter kan eller får påföras som en alternativ påföljd när en domstol, om det inte är möjligt att återställa den ursprungliga situationen, fastställer att det avtal som ingåtts enligt upphandlingsförfarandet är giltigt.
- 20 Några typfall visar de ungerska domstolarnas praxis när det gäller böter som tillämpas på överträdelser som medför att avtalet är ogiltigt. I en av dessa domar konstaterade Fővárosi Ítéltábla (Budapests högsta domstol) först att ett avtal som ingåtts rättsstridigt utan meddelande om offentlig upphandling var ogiltigt och förklarade därefter detta giltigt med retroaktiv verkan från datumet för dess ingående. Härutöver befriades den upphandlande enheten från att betala böter med hänvisning till domen von Colson (14/83, ECLI:EU:C:1984:153) och domen RWE Vertrieb (C-92/11, ECLI:EU:C:2013:180), punkt 58, i överensstämmelse med tillämpningen av direktivet om överprövning. Mot bakgrund av de specifika omständigheter som kringgärdar ingåendet av avtalet, ansåg högsta domstolen inte det vara motiverat att tillämpa en alternativ påföljd eftersom

överklagandenämnden redan hade föreskrivit böter för samma omständighet (*ne bis in idem*). I andra av sina domar ändrade Fővárosi Ítéltábla (Budapests högsta domstol) domen från förstainstansdomstolen, vilken hade ogiltigförklarat avtalet på grund av rättstridig underlåtelse att genomföra anbudsförfarandet, förklarade avtalen tillämpliga fram till att ett beslut fattades och ålade parterna solidariskt betalningsansvar för böterna, samt återkallade de böter som hade ålagts den ekonomiska aktör som var part i avtalet. Fővárosi Ítéltábla angav att skyldigheten att inleda ett anbudsförfarande ankom på den upphandlande enheten och att ogiltigheten av upphandlingsavtalet beror på den upphandlande enhetens underlåtelse. Förstainstansdomstolen förfogade inte över någon uppgift med stöd av vilken den var tvungen att dra slutsatsen att den ekonomiska aktören var i ond tro, det vill säga som tvingade den att konstatera att denna aktör visste eller borde ha vetat att avtalen innebar en överträdelse av lagen om offentlig upphandling. Fővárosi Törvényszék grundade sig på argument som liknade dem på vilka Fővárosi Ítéltábla hade grundat denna sistnämnda dom och angav att det inte fanns någon rättslig grund för att ålägga den ekonomiske aktören att betala böter eller att döma parterna i avtalet till solidariskt betalningsansvar.

- 21 För att ändra avtalet krävs det, enligt artikel 240.1 i den tidigare civillagen – på samma sätt som i den gällande lagen – en samstämmig viljeyttring av avtalsparterna, och anbudsgivaren är nödvändigtvis mottagare av bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling avseende ändring av avtalet. Detta betyder emellertid inte, eller betyder inte nödvändigtvis att anbudsgivarens rättsliga ansvar på området offentlig upphandling för ändringen av ett avtal – enligt civilrättsliga bestämmelser – nödvändigtvis ska anses identiskt med den upphandlande enhetens ansvar. I det förfarande där överklagandenämnden har behörighet att undersöka huruvida en avtalsändring är laglig får inte avtalsrättsliga aspekter bedömas (exempelvis ett felaktigt genomförande), utan prövningen måste avse rättsliga aspekter av den offentliga upphandlingen som regleras på samma sätt i unionsrätten och i den nationella rätten (exempelvis förutsägbarhet, tillbörlig aktsamhet och uppkomsten av nya behov). För det fall det rättsliga ansvaret åligger båda avtalsparterna, måste det garanteras att de har en möjlighet att klargöra på vilket sätt de medverkat i överträdelsen. Det får enligt avtalsrätten (gemensam viljeförklaring) inte fastställas en rättslig presumtion på området offentlig upphandling som fråntar avtalsparterna denna möjlighet (domarna *Michaniki*, C-213/07, ECLI:EU:C:2008:731, samt *Fabricom*, C-21/03 och C-34/03, ECLI:EU:C:2005:127).
- 22 Det står för den hänskjutande domstolen inte klart vilka begränsningar av medlemsstaternas behörighet som får göras i fråga om rättsmedel på grundval av den personkrets som bestämmelserna är tillämpliga på och som föreskrivs i den relevanta unionsrättsliga lagstiftningen, samtidigt som rätten till ett effektivt, proportionerligt och avskräckande rättsmedel garanteras. Eftersom unionsdomstolarna inte har gett de nationella domstolarna några tydliga riktlinjer avseende de frågor som har uppkommit i förevarande mål, har Fővárosi Törvényszék beslutat att ställa frågor till Europeiska unionens domstol i detta avseende.