

Mål C-266/22**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

20 april 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Curtea de Apel București (Rumänien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

23 mars 2022

Klagande:

CRRC Qingdao Sifang CO LTD

Astra Vagoane Călători SA

Motparter:

Autoritatea pentru Reformă Feroviară

Alstom Ferroviaria SpA

Saken i det nationella målet

Överklagande genom vilket klagandena CRRC Qingdao Sifang CO LTD och Astra Vagoane Călători SA har yrkat, i ett kontradiktoriskt förfarande med motparterna Autoritatea pentru Reformă Feroviară (Myndigheten för järnvägsreformer) (nedan kallad ARF) och Alstom Ferroviaria SpA, att rätten ska upphäva beslutet från Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Nationella överklagandenämnden) (nedan kallad CNSC) av den 31 januari 2022 och beslutet från tilldelningsförfarandet, där det anbud som lämnats in av sammanslutningen CRRC Qingdao Sifang CO LTD–Astra Vagoane Călători SA utslöts och det som lämnats in av Alstom Ferroviaria SpA utsågs till vinnande anbud.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

På grundval av artikel 267 FEUF begärs en tolkning av principerna om rättssäkerhet, skydd för berättigade förväntningar, likabehandling, öppenhet och proportionalitet samt av artikel 25 i direktiv 2014/24.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

Utgör principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar hinder för en nationell lagstiftning genom vilken artikel 25 i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling har genomförts från och med den 5 april 2021 och där det fastställs att ekonomiska aktörer som inte omfattas av de unionsbestämmelserna endast får fortsätta att delta i offentliga upphandlingsförfaranden om de har lämnat in anbud senast den dag då lagändringen trädde kraft?

Utgör principerna om likabehandling, öppenhet och proportionalitet enligt artikel 18.1, jämförd med artikel 2.1 led 13 och med artikel 49 i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling, hinder för att en anbudsgivare utesluts på grundval av en rättsakt som har vunnit laga kraft och som har antagits av medlemsstatens regering där det fastställs en ny bestämmelse om ändring av definitionen av begreppet ekonomisk aktör, efter offentliggörandet av meddelandet om upphandling avseende det tilldelningsförfarande som den aktören deltar i?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG: artiklarna 2.1 led 13, 18.1, 25, 27.1 och 49.

Anförda nationella bestämmelser och anförd praxis från nationella domstolar

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2021 privind modificarea și completarea unor acte normative în domeniul achizițiilor publice (regeringens lagdekret nr 25/2021 om ändring och komplettering av vissa normativa rättsakter på området för offentlig upphandling), offentliggjort i *Monitorul Oficial al României*, del I, nr 346, av den 5 april 2021, artikel V och slutnoten

”Artikel V

Tilldelningsförfaranden inom ramen för vilka ekonomiska aktörer har lämnat in anbud den dag då detta lagdekret träder i kraft ska omfattas av den lagstiftning som var i kraft den dag då förfarandena inleddes.

*

Genom detta lagdekret införlivas artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG ...”

Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, forma în vigoare la 3 aprilie 2020, data inițierii procedurii de atribuire (lag nr 98/2016 om offentlig upphandling, i den lydelse som var tillämplig den 3 april 2020, då tilldelningsförfarandet inleddes)

Artikel 3.1 jj

”I denna lag används följande begrepp och uttryck med de betydelser som här anges:

jj) **ekonomisk aktör** – varje fysisk eller juridisk person, av offentligrättslig eller privaträttslig art, eller grupp eller sammanslutning av sådana personer, som lagligen erbjuder sig att utföra byggtreprenader och/eller ett byggnadsverk, leverera varor eller tillhandahålla tjänster, inbegripet varje tillfällig sammanslutning av två eller flera sådana enheter ...”

Artikel 72

”Ett öppet anbuds förfarande inleds genom offentliggörande av ett meddelande om upphandling, i enlighet med bestämmelserna i artikel 144.2 och 144.3, genom vilket den upphandlande myndigheten uppmanar ekonomiska aktörer att inkomma med anbud.”

Artikel 154

”Den upphandlande myndigheten är skyldig att upprätta upphandlingsdokument som innehåller all den information som är nödvändig för att de ekonomiska aktörerna ska få fullständig, korrekt och tillförlitlig information om upphandlingskraven, kontrakt föremålet och tilldelningskriterierna.”

Artikel 236

”1) Denna lag ska tillämpas på tilldelningsförfaranden som har inletts efter det att lagen träder i kraft.

2) Tilldelningsförfaranden som pågår den dag då denna lag träder i kraft ska omfattas av den lag som gällde den dag då anbuds förfarandet inleddes.

3) Denna lag ska tillämpas på offentliga kontrakt/ramavtal som ingås efter den dag då lagen träder i kraft.

4) Offentliga kontrakt/ramavtal som har ingåtts före den dag då denna lag träder i kraft ska omfattas av bestämmelserna i den lag som gällde den dag då de ingicks vad gäller ingående, ändring, tolkning, verkningar, genomförande och uppsägning av dessa.”

Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, forma în vigoare la 19 aprilie 2021 (data depunerii ofertelor) (lag nr 98/2016 om offentlig upphandling, i den lydelse som var tillämplig den 19 april 2021 (dagen för inlämnande av anbud), efter ändring genom lagdekret nr 25/2021, vilken trädde i kraft den 5 april 2021

Artikel 3.1 jj

”I denna lag används följande begrepp och uttryck med de betydelser som här anges: ...

ekonomisk aktör – varje fysisk eller juridisk person, av offentligrättslig eller privaträttslig art, eller grupp eller sammanslutning av sådana personer, inbegripet varje tillfällig sammanslutning av två eller flera sådana enheter, som lagligen erbjuder sig att utföra byggtreprenader, leverera varor eller tillhandahålla tjänster på marknaden och som är etablerad i

- i) en medlemsstat i Europeiska unionen,
- ii) en medlemsstat i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),
- iii) tredjeländer som har ratificerat Världshandelsorganisationens avtal om offentlig upphandling (nedan kallat WTO-avtalet), i den mån som det tilldelade offentliga kontraktet omfattas av tillämpningsområdet för bilagorna 1, 2, 4, 5, 6 och 7 i Europeiska unionens tillägg I till det avtalet,
- iv) tredjeländer som anslutningsländer till Europeiska unionen, eller
- v) tredjeländer som inte omfattas av tillämpningsområdet för led iii men som har undertecknat andra internationella avtal som ålägger Europeiska unionen att bevilja fri tillgång till marknaden för offentlig upphandling ...”

Artikel 49

”1) De upphandlande myndigheterna är skyldiga att behandla ekonomiska aktörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt att förfara på ett öppet och proportionerligt sätt.

2) I den mån de omfattas av tillämpningsområdet för bilagorna 1, 2, 4, 5, 6 och 7 i Europeiska unionens tillägg I till WTO-avtalet och andra internationella avtal som Europeiska unionen är bunden av ska de upphandlande myndigheterna erbjuda byggtreprenader, varor, tjänster och ekonomiska aktörer från de parter som har undertecknat dessa avtal en behandling som är likvärdig med den som beviljas byggtreprenader, varor, tjänster och ekonomiska aktörer i Europeiska unionen.”

Artikel 53.1¹

”Den upphandlande myndigheten ska från tilldelningsförfarandet utesluta varje fysisk eller juridisk person, i egenskap av ensam anbudsgivare/associerad

anbudsgivare/anbudssökande/tredjepartsleverantör/underleverantör, som inte motsvarar definitionen i artikel 3.1 jj, utan att behöva kontrollera deras klassificering enligt bestämmelserna i artiklarna 164, 165 och 167.”

Decizia Curții Constituționale a României nr. 393/2020 (beslut nr 393/2020 Curții Constituționale a României), offentliggjort i *Monitorul Oficial al României*, del I, nr 773 av den 25 augusti 2020, punkt 21, enligt vilket den nya lagen inte får reglera omständigheter som, innan lagen trädde i kraft, har gett upphov till eller, i förekommande fall, ändrat eller upphävt ett rättsförhållande eller verkningar som det rättsförhållandet har gett upphov till före den dagen.

Decizia Curții Constituționale a României nr. 1008/2009 (beslut nr 1008/2009 av Curții Constituționale a României), offentliggjort i *Monitorul Oficial al României*, del I, nr 507 av den 23 juli 2009, om bedömning av kriteriet om lagstiftningens brådskande karaktär och de extraordinära situationer som motiverar denna.

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

- 1 Den 3 april 2020 inledde ARF ett förfarande för att, genom en öppen anbudsinfordran, tilldela ett offentligt kontrakt för ”inköp av 20 nya interregionala elmotorvagnar, benämnda RE-IR, och inköp av nödvändiga underhålls- och reparationstjänster för de aktuella tågans funktion”. Meddelandet om upphandling offentliggjordes den 3 april 2020 i SEAP (sistem electronic de achiziții publice) (det elektroniska systemet för offentlig upphandling), tillsammans med de tillhörande upphandlingsdokumenten.
- 2 Den 19 april 2021 inkom anbud från två ekonomiska aktörer, nämligen från sammanslutningen CRRC Qingdao Sifang CO LTD–SC Astra Vagoane Călători SA och från Alstom Ferroviaria SpA.
- 3 I det slutliga tilldelningsbeslutet av den 28 oktober 2021 uteslöts det anbud som hade lämnats in av sammanslutningen CRRC Qingdao Sifang CO LTD–SC Astra Vagoane Călători SA från förfarandet, och anbudet från Alstom Ferroviaria SpA utsågs till vinnande anbud.
- 4 Skälet till att anbudet uteslöts var att det ledande företaget i sammanslutningen, företaget CRRC Qingdao Sifang CO LTD, med säte i Folkrepubliken Kina, inte omfattades av definitionen i artikel 3.1 jj i lag nr 98/2016, ändrad och kompletterad genom lagdekret nr 25/2021.
- 5 Sammanslutningen CRRC Qingdao Sifang CO LTD–SC Astra Vagoane Călători SA överklagade detta beslut till CNSC den 12 november 2021, i ett kontradiktoriskt förfarande med den upphandlande myndigheten ARF. Sammanslutningen yrkade att tilldelningsbeslutet skulle upphävas och att den upphandlande myndigheten skulle förpliktas att ompröva de anbud som hade inlämnats inom ramen för förfarandet samt utfärda ett nytt tilldelningsbeslut.

- 6 Klagandena har hävdad att bestämmelserna i lag nr 98/2016, ändrad genom lagdekret nr 23/2020 som trädde i kraft den 12 februari 2020, var tillämpliga den 3 april 2020 då upphandlingsförfarandet inleddes. I artikel 236 i lag nr 98/2016 föreskrivs nämligen att den lagen är tillämplig på tilldelningsförfaranden som inleds efter den dag då lagen träder i kraft.
- 7 Den 5 april 2021, cirka ett år efter det att förfarandet hade inletts, trädde lagdekret nr 25/2021 i kraft, genom vilket lag nr 98/2016 ändrades på nytt, bland annat så att upphandlingsförfaranden inom ramen för vilka ekonomiska aktörer redan har lämnat in anbud den dag då lagdekretet träder i kraft ska omfattas av den lagstiftning som var gällande den dag då förfarandena inleddes (artikel V i lagdekret nr 20/2021).
- 8 Enligt klagandena har den upphandlande myndigheten retroaktivt tillämpat en lag på ett redan inlett förfarande, vilket strider mot den rumänska konstitutionen och unionsrätten.
- 9 CNSC fann att sammanslutningen CRRC Qingdao Sifang CO LTD–SC Astra Vagoane Călători SA hade lämnat in sitt anbud på förfallodagen, det vill säga den 19 april 2021, efter det att lagdekret nr 25/2021, som ändrade artikel 3.1 jj i lag nr 98/2016 om offentlig upphandling, trädde i kraft den 5 april 2021. Led jj innehåller i själva verket en ny definition av begreppet ekonomisk aktör, och i led jj iii–v ges nya kategorier av tredjeländer i vilka den ekonomiska aktören ska vara etablerad. Det är på grundval av dessa kategorier som ministeriet för ekonomi, företag och turism och den nationella myndigheten för offentlig upphandling, genom ett gemensamt dekret, har antagit förteckningen över de länder som uppfyller kriterierna. Häri ingår inte Folkrepubliken Kina, som är det land där CRRC Qingdao Sifang CO LTD, ledaren för sammanslutningen CRRC Qingdao Sifang CO LTD–SC Astra Vagoane Călători SA har sitt säte.
- 10 CNSC konstaterade således att företaget CRRC Qingdao Sifang CO LTD inte hade rätt att delta i ett tilldelningsförfarande för ett offentligt kontrakt i Rumänien den 19 april 2021.
- 11 CNSC avvisade klagandenas påståenden om retroaktiv tillämpning av lagen, med motiveringen att de ändringar och tillägg till lag nr 98/2016 som införts genom lagdekret nr 25/2021 trädde i kraft den 5 april 2021 och att det i artikel V i lagdekret nr 25/2021 föreskrivs att endast tilldelningsförfaranden, inom ramen för vilka ekonomiska aktörer redan har lämnat in anbud vid det datumet, omfattas av den lagstiftning som var i kraft vid den tidpunkt då förfarandena inleddes.
- 12 CNSC ogillade således överklagandet genom beslut av den 31 januari 2022.
- 13 CRRC Qingdao Sifang CO LTD och SC Astra Vagoane Călători SA överklagade det beslutet till den hänskjutande domstolen den 14 februari 2022.
- 14 I motiveringen till sitt överklagande har klagandena gjort gällande att de har deltagit i ett offentligt upphandlingsförfarande som inleddes genom

offentliggörandet av meddelandet om upphandling den 3 april 2020, varpå deras anbud, som de lämnade in den 19 april 2021, har uteslutits från förfarandet i enlighet med lagdekret nr 25/2021.

- 15 De har hävdats att lagdekret nr 25/2021 är en ny lag, som kom ett år efter att det offentliga upphandlingsförfarandet hade inletts. I artikel V i det lagdekretet föreskrivs att förfaranden för vilka anbud har lämnats in ska omfattas av den gamla, redan gällande lagen, men inte att den nya lagen ska tillämpas retroaktivt för andra förfaranden som redan har inletts men för vilka anbud inte har inletts.
- 16 Klagandena har även påpekat att offentliggörandet av ett meddelande om upphandling för ett tilldelningsförfarande inte innebär att det slutgiltigt har fastställts en rättslig situation, som fullt ut bestämmer villkoren för deltagande i upphandlingen och att det är uppenbart att en lag som har utfärdats efter fastställandet av en sådan rättslig situation inte kan ändra den retroaktivt.
- 17 Klagandena har hävdats att ett beteende som innebär att reglerna för tilldelningsförfarandet för en offentlig upphandling ändras efter att upphandlingen har inletts uppenbart strider mot de unionsrättsliga principerna, det vill säga principerna om skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhet, icke-retroaktiv verkan, öppenhet och likabehandling.
- 18 Klagandena har dessutom åberopat EU-domstolens praxis, närmare bestämt domen av den 14 februari 2012, Toshiba Corporation m.fl., C-17/10, punkterna 50 och 51, och domen av den 24 mars 2011, ISD Polska sp. z o.o., C-369/09, punkt 98, där det anges att en nationell bestämmelse i en medlemsstat inte får användas för att ändra de regler som redan har fastställts i fråga om en person.
- 19 Principen om förbud mot retroaktiv tillämpning av lag – vilken även EU-domstolen har fastställt som en grundläggande rättighet – innebär att en nationell domstol inte får pröva en rättslig situation som redan har uppstått mot bakgrund av en lag som har tillkommit långt efter denna, och enligt fast rättspraxis utgör det ett allvarligt åsidosättande av ovannämnda grundläggande principer att ändra reglerna för deltagande vid bedömningen av anbuden, eftersom det skulle innebära en ändring av upphandlingsreglerna i slutet av upphandlingen.
- 20 Motparten ARF har yrkat att klagandenas överklagande ska ogillas, med motiveringen att det anbud som lämnats in av sammanslutningen mellan CRRC Qingdao Sifang och Astra Vagoane Călători inte uppfyller de behörighetskrav som föreskrivs i lagdekret nr 25/2021, om ändring och komplettering av framför allt artikel 3.1 jj i lag nr 98/2016, det vill säga definitionen av begreppet ekonomisk aktör. CRRC Qingdao Sifang är nämligen ett bolag som är registrerat i Folkrepubliken Kina, en stat som inte ingår i de kategorier som fastställs i lagdekret nr 25/2021.
- 21 ARF har vidare påpekat att rättsförhållandet inte kan anses ha uppstått vid tidpunkten för offentliggörandet av anbudshandlingarna, eftersom den ekonomiska aktören inte kan uppvisa sin vilja att göra rättsliga åtaganden innan

anbudet har lämnats in. Lag nr 98/2016, i dess ändrade och kompletterade lydelse av den 5 april 2021, genom lagdekret nr 25/2021, är endast tillämplig på anbud som lämnats in efter ändringen, och de potentiella deltagarna var skyldiga att beakta gällande lagstiftningsändringar när de lämnade in sitt anbud den 19 april 2021.

- 22 I övergångsbestämmelserna i lagdekret 25/2021 fastställs dessutom uttryckligen att lagdekretet inte är tillämpligt på tilldelningsförfaranden inom ramen för vilka de ekonomiska aktörerna redan har lämnat in anbud innan lagdekretet träder i kraft.
- 23 Motparten Alstom Ferroviaria SpA, med säte i Italien, har yrkat att klagandenas överklagande ska ogillas och att CNSC:s beslut ska fastställas, med motiveringen att det anbud som ingetts av sammanslutningen CRRC-Astra Vagoane med rätta har uteslutits från tilldelningsförfarandet, eftersom det lämnats in efter ikraftträdandet av lagdekret nr 25/2021 och av en aktör som inte omfattas av de kategorier som regleras i detta.
- 24 Den motparten anser att endast anbudet är den rättshandling som utlöser rättsförhållandet mellan en ekonomisk aktör och den upphandlande myndigheten och att det inte kan vara fråga om retroaktiv verkan med hänvisning till perioden innan anbudet lämnades in, eftersom det ännu inte finns något rättsförhållande mellan anbudsgivaren och den upphandlande myndigheten och eftersom den ekonomiska aktören inte har blivit något rättssubjekt i samband med upphandlingsförfarandet.

Parternas huvudargument

- 25 Klagandena CRRC Qingdao Sifang CO LTD och Astra Vagoane Călători SA har begärt att den hänskjutande domstolen ska begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Motparterna har bestridit denna begäran.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 26 Den hänskjutande domstolen har redogjort för bakgrunden till de regeländringar som har gjorts genom lagdekret nr 25/2021.
- 27 Lagdekret nr 25/2021 har i själva verket medfört en omdefiniering av vissa allmänna regler för deltagande i tilldelningsförfaranden, i överensstämmelse med artikel 25 i direktiv 2014/24/EU, där det föreskrivs att medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa en behandling som är likvärdig med den som ekonomiska aktörer i EU-medlemsstaterna erbjuds endast när det gäller ekonomiska aktörer från de stater som har undertecknat de avtal som avses i den bestämmelsen.
- 28 I ingressen till lagdekret nr 25/2021 har den rumänska regeringen hänvisat till de senaste årens situation där det, i tilldelningsförfaranden för offentliga kontrakt, har

observerats ett ökat antal anbudsgivare från länder utanför unionen, som inte erbjuder lika höga garantier med avseende på vissa krav som certifierade kvalitetsstandarder, miljöstandarder och standarder för hållbar utveckling, krav i fråga om arbetsvillkor och socialt skydd samt konkurrenspolitiska krav. Samtidigt har den rumänska regeringen påpekat att den omständigheten att aktörer från tredjeländer deltar i tilldelningsförfaranden för offentliga kontrakt, framför allt inom transportsektorn och inom andra strategiska sektorer, som påverkar den hållbara ekonomiska och sociala utvecklingen i landet, kan äventyra stora offentliga investeringar på ett avgörande sätt i Rumänien.

- 29 Hänsyn har tagits till den omständigheten att inom järnvägs- och vägtransportsektorn kommer tilldelningsförfaranden snart att inledas inom ramen för några stora investeringsprojekt som finansieras genom struktur- och investeringsfonderna för programperioden 2014–2020 och programperioden 2021–2027 i Planul Național de Redresare și Reziliență (den nationella planen för återhämtning och resiliens) och genom statsbudgeten. För dessa kan det inte garanteras lika konkurrensvillkor mellan företag från unionens medlemsstater och företag utanför det europeiska området och inte heller någon enhetlig efterlevnad av miljöstandarder, arbetsstandarder, standarder för socialt skydd och hållbar utveckling, vilket är en situation som kan leda till blockeringar och fördröjningar i tilldelningsförfarandena.
- 30 Investeringarna inom transportsektorn har uppskattats till cirka 20 miljarder euro, vilka kan påverkas kraftigt av rättsaktens försenade ikraftträdande. Den rumänska regeringen har därför förklarat att omedelbara åtgärder måste vidtas genom lagdekretet.
- 31 Den hänskjutande domstolen har således påpekat att klagandena har bestridit tillämpligheten, i tilldelningsförfarandet, av lagdekret nr 25/2021, genom vilket artikel 25 i direktiv 2014/24 har införlivats med nationell rätt.
- 32 Den hänskjutande domstolen har konstaterat att artikel 25 i direktiv 2014/24 är formulerad så, att ingen åtskillnad ska göras i behandlingen av ekonomiska aktörer beroende på när dessa har lämnat in sina anbud i de upphandlingsförfaranden som de deltar i.
- 33 I artikel V i lagdekret nr 25/2021, som har införlivat dessa bestämmelser med nationell rätt, föreskrivs emellertid att upphandlingsförfaranden som ekonomiska aktörer har lämnat in anbud i den dag då lagdekretet träder i kraft ska omfattas av den lagstiftning som var gällande den dag då förfarandena inleddes.
- 34 Sammanslutningen CRRC Qingdao Sifang CO LTD–SC Astra Vagoane Călători SA har uteslutits från det tilldelningsförfarande med öppen anbudsinfordran för den aktuella upphandlingen som inleddes den 3 april 2020, med motiveringen att företaget CRRC Qingdao Sifang CO LTD, sammanslutningens ledare, inte längre kunde anses vara en ekonomisk aktör som fick delta i ett tilldelningsförfarande för ett offentligt kontrakt, i enlighet med artikel 3.1 jj i lag nr 98/2016, ändrad genom

lagdekret nr 25/2021, eftersom företaget hade sitt bolagssäte i Folkrepubliken Kina.

- 35 Sammanfattningsvis uppkommer frågan om i vilken utsträckning efterlevnad av principerna om rättssäkerhet, skydd för berättigade förväntningar, likabehandling, öppenhet och proportionalitet, vilka slås fast i unionsrätten, garanteras i fall där en anbudsgivare utesluts på grundval av en rättsakt som har vunnit laga kraft, som har antagits av en medlemsstats regering och som ändrar definitionen av begreppet ekonomisk aktör efter offentliggörandet av meddelandet om upphandling inom ramen för det tilldelningsförfarande som nämnda anbudsgivare deltar i.
- 36 Den hänskjutande domstolen anser att det är nödvändigt att tillämpa bestämmelserna om förfarandet för skyndsam handläggning, enligt artikel 23a i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 133 i domstolens rättegångsregler, eftersom tvisten rör ett bestridande av ett offentligt upphandlingsförfarande, så att parterna inte ska anse att den tid som krävs för att genomföra det förfarande för förhandsavgörande som föreskrivs i artikel 267 FEUF förefaller skapa osäkerhet kring effektiviteten eller ändamålsenligheten hos det rättsmedel som de har ansökt om.