



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 30 april 2019¹

Mål C-620/17

**Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe
mot
Fővárosi Törvényszék**

(begäran om förhandsavgörande från Székesfehérvári Törvényszék (Överdomstolen i Székesfehérvár, Ungern))

”Begäran om förhandsavgörande – Offentlig upphandling – Prövning – Bindande verkan av förhandsavgöranden – Medlemsstaternas processuella autonomi – Ansökan om resning – Likvärdighet och effektivitet – Medlemsstaters ansvar för överträdelser av unionsrätten som begåtts genom nationella domstolsavgöranden – Åsidosättande av skyldigheten att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 tredje stycket FEUF – Cilfit-kriterierna”

I. Inledning

1. Förevarande mål är det tredje avsnittet i en relativt komplicerad processuell följetong. Mycket förenklat uttryckt utgjordes det *första* avsnittet av de ursprungliga nationella domstolarnas prövningar i saken. Inom ramen för detta första avsnitt (eller den första omgången rättegångar) begärde den nationella domstolen i andra instans, Fővárosi Ítéltábla (Appellationsdomstolen i Budapest, Ungern), förhandsavgörande från denna domstol.² Då Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe (nedan kallat Hochtief Ungern) ansåg att de nationella domstolarna hade gjort en felaktig tillämpning av förhandsavgörandet i målet, prövades i den *andra* omgången med nationella rättegångar en ansökan om resning från Hochtief Ungern.

2. Förevarande begäran har framställts i den *tredje* omgången med nationella rättegångar där Hochtief Ungern har väckt talan om skadestånd på två grunder. För det första menar Hochtief Ungern att Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad, Ungern), i sin egenskap av andra instans i ansökan om resning i andra omgången, skulle ha beviljat resning i syfte att beakta det förhandsavgörande som EU-domstolen hade meddelat tidigare i samma mål. För det andra skulle nämnda nationella domstol ha framställt en ny begäran om förhandsavgörande till domstolen så, att denna kunde klargöra huruvida det enligt unionsrätten i de aktuella omständigheterna krävdes resning.

¹ Originalspråk: engelska.

² Dom av den 18 oktober 2012, Édukóvízig och Hochtief Construction (C-218/11, EU:C:2012:643).

3. Det är mot denna bakgrund som domstolen har ombetts besvara i princip tre uppsättningar frågor. För det första vilka de unionsrättsliga effekterna är av att de nationella domstolar som hade till uppgift att pröva målet i sak inte tillämpade domstolens förhandsavgörande på rätt sätt till följd av olika processuella begränsningar, för det andra huruvida det enligt unionsrätten krävs att resning, ett extraordinärt rättsmedel som i vissa situationer kan tillämpas enligt nationell rätt, också ska omfatta påstådda överträdelse av unionsrätten i en situation som den i det nationella målet, och för det tredje ett antal aspekter avseende villkoren för medlemsstaternas ansvar.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

4. Enligt artikel 1 i direktiv 89/665/EEG om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten³ ska medlemsstaterna se till att en upphandlande myndighets beslut kan prövas effektivt och att prövningsförfarandet kan återopnas av var och en som har eller har haft intresse av att få avtal om viss offentlig upphandling av varor eller bygg- eller anläggningsarbeten, och som har skadats eller riskerat att skadas av en påstådd överträdelse.

5. Enligt artikel 2.1 i direktiv 92/13/EEG om samordning av lagar och andra författningar om gemenskapsregler om upphandlingsförfaranden tillämpade av företag och verk inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna⁴ ska medlemsstaterna se till att prövningsorganet ges behörighet antingen att vidta interimistiska åtgärder i fråga om upphandlingen eller upphandlarens beslut och att undanröja beslut som tagits utan stöd i lag eller att vidta andra åtgärder än dessa i syfte att rätta en konstaterad överträdelse och förebygga skada på berörda intressen. Medlemsstaterna ska också se till att prövningsorganet har behörighet att utdöma skadestånd till dem som lidit skada av en överträdelse.

B. Ungersk rätt

6. I 6:548.1 § och 6:549.1 § a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (lagen nr V av år 2013 om införande av civillagen) (nedan kallad civillagen) anges följande under rubriken "Ansvar för offentliga myndigheters handlingar":

"6.548 § [Ansvar för administrativa myndigheters handlingar]: 1) Ansvar för skada som orsakats inom ramen för förvaltningsrättsliga domstolsförfaranden ska endast utdömas om skadan har orsakats av handlingar eller underlåtelser vid myndighetsutövning och skadan inte kan avhjälpas genom vedertagna rättsmedel eller administrativa åtgärder.

...

6:549 § [Ansvar för domstolars, åklagares, notarius publicus och kronofogdens handlingar]: 1) Bestämmelserna om ansvar för skador som orsakats inom ramen för förvaltningsrättsliga domstolsförfaranden ska, med nödvändiga ändringar, gälla avseende ansvar för domstolars och åklagares ... handlingar. Ett anspråk kan endast framställas om samtliga vedertagna rättsmedel har uttömts.

..."

3 Rådets direktiv av den 21 december 1989 (EGT L 395, 1989, s. 33; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 48) (nedan kallat direktiv 89/665).

4 Rådets direktiv 92/13/EEC av den 25 februari 1992 (EGT L 76, 1992, s. 14) (nedan kallat direktiv 92/13).

7. I 260.1 a § och 260.2 § a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (lagen nr III från år 1952 om rättegången i tvistemål) (nedan kallad tvistemålslagen) anges följande:

”1) En ansökan om resning kan framställas mot en slutlig dom om

- a) parten framlägger fakta eller bevisning, eller slutligt avgörande av domstol eller slutligt beslut av myndighet som domstolen inte beaktat i tidigare förfarande, förutsatt att det skulle ha varit till partens fördel om det hade beaktats i detta,

...

2) I enlighet med andra stycket a) i led 1) ovan kan någon av parterna endast begära resning om han inte hade möjlighet att lägga fram fakta, bevisning, avgörande eller beslut såsom anges i denna bestämmelse under tidigare förfarande, utan egen förskyllan.”

8. I 361 a § tvistemålslagen föreskrivs följande:

”Grundlagstvister ska i Kúria (Högsta domstolen, Ungern) slitas på följande sätt:

- a) Om Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen, Ungern) har beslutat om ogiltigförklaring av materiell lagstiftning och frågan endast prövats i rättegång (eller administrativt förfarande), ska sökanden informeras om sin rätt att inom 30 dagar ansöka om resning vid domstol i första instans.”

III. Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

9. Den 25 juli 2006 offentliggjorde Észak-dunántúli Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóság (Myndigheten för miljöskydd och vattenfrågor i norra Transdanubien) (nedan kallad den upphandlande myndigheten) en inbjudan att inkomma med intresseanmälan i *Europeiska unionens officiella tidning*⁵ avseende en offentlig upphandling av och anläggningsarbeten i samband med utveckling av infrastrukturen för transport i centret för intermodala transporter vid den nationella affärshamnen Győr-Gönyü. I denna inbjudan angavs ett antal villkor som måste vara uppfyllda för att kunna delta i anbudsproceduren. I punkt III.2.2 i inbjudan fastställdes bland annat ett krav på ekonomisk och finansiell kapacitet (nedan kallat det ekonomiska kravet). Enligt detta krav kunde anbudssökanden endast ha ett negativt resultat i sin balansräkning under högst ett av de tre senaste avslutade räkenskapsåren.

10. Hochtief Ungern är en ungersk filial till Hochtief Solutions AG, ett tyskt byggnadsföretag som i sin tur är ett dotterbolag till Hochtief AG. Hochtief Ungern deltog inte i anbudsproceduren. Genom beslut av den 14 augusti 2006 meddelade den upphandlande myndigheten att endast en anbudssökande, Ungerska hamnkonsortiet 2006, uppfyllde samtliga krav och således var den enda anbudssökande som skulle inbjudas att inkomma med anbud.

11. Den 9 augusti 2006 överklagade Hochtief Ungern inbjudan att inkomma med intresseanmälan till Közbeszerzési Döntőbizottság (Överprövningsnämnden vid rådet för offentlig upphandling, Ungern) (nedan kallad överprövningsnämnden) på den grunden att det ekonomiska kravet var lagstridigt, och anförde att kravet både var diskriminerande och inte lämpligt för att styrka anbudssökandens kapacitet. Hochtief Ungern yrkade också att inbjudan att inkomma med intresseanmälan skulle ogiltigförklaras och ett föreläggande utfärdas om att ett nytt anbudsprocedure skulle inledas.

⁵ Serie S, nr 139–149325.

12. I beslut av den 25 september 2006 fann överprövningsnämnden att det ekonomiska kravet inte var olämpligt för att fastställa anbudssökandenas ekonomiska och finansiella kapacitet. Enligt samma beslut ålade överprövningsnämnden emellertid den upphandlande myndigheten böter med 8 000 000 ungerska forint (HUF) för överträdelse av andra nationella bestämmelser om offentlig upphandling.

13. Den 2 oktober 2006 framställde Hochtief Ungern en begäran om domstolsprövning av överprövningsnämndens beslut till Fővárosi Bíróság (Förstainstansdomstolen i Budapest, Ungern) med avseende på nämndens beslut i fråga om finansiell kapacitet. Hochtief Ungern vidhöll att det ekonomiska kravet inte var lämpligt för att styrka ett företags finansiella kapacitet.

14. I dom av den 17 mars 2010 avslog Fővárosi Bíróság (Förstainstansdomstolen i Budapest) Hochtief Ungerns begäran om domstolsprövning. Denna domstol konstaterade att Hochtief Ungern i sitt ursprungliga överklagande till överprövningsnämnden hade gjort gällande att nettotillgångar inte var ett lämpligt mått på finansiell kapacitet, men fann att det aktuella ekonomiska kravet var lämpligt för att säkerställa att uppgifter tillhandahölls om anbudssökandens finansiella kapacitet.

15. Hochtief Ungern överklagade denna dom till Fővárosi Ítéltábla (Appellationsdomstolen i Budapest), som vilandeförklarade målet och begärde förhandsavgörande från EU-domstolen.

16. I dom av den 18 oktober 2012 fann EU-domstolen att ”en upphandlande myndighet kan fastställa en miniminivå för ekonomisk och finansiell ställning med hänvisning till en eller flera specifika uppgifter i balansräkningen, förutsatt att dessa objektivt sett kan ge upplysningar om denna ställning hos en ekonomisk aktör, och att denna nivå är anpassad till hur betydande det aktuella kontraktet är, i den meningen att den objektivt sett utgör en positiv indikation på att det finns en tillräcklig ekonomisk och finansiell grundval för att genomföra kontraktet, utan att därför gå utöver vad som rimligen är nödvändigt för att uppnå detta syfte. Kravet på en miniminivå för ekonomisk och finansiell ställning kan, i princip, inte underkännas enbart för att denna nivå gäller en uppgift i balansräkningen beträffande vilken skillnader kan finnas mellan de olika medlemsstaternas lagstiftningar.”⁶

17. I den slutliga domen i målet, vilken meddelades den 18 juni 2013, fann Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad) att det ekonomiska kravet, mot bakgrund av EU-domstolens förhandsavgörande, inte stred mot unionsrätten. Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad) fann vidare att frågan huruvida det ekonomiska kravet var nödvändigt och proportionerligt hade utretts tillräckligt i överprövningsnämnden och även tagits upp i förstainstansdomstolens dom.

18. Den 13 september 2013 överklagade Hochtief Ungern domen från Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad) till Kúria (Högsta domstolen i Ungern) med avseende på vissa rättsfrågor. Hochtief Ungern gjorde gällande att Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad) inte hade prövat huruvida det ekonomiska kravet objektivt sett var lämpligt. I detta sammanhang begärde Hochtief Ungern att Kúria (Högsta domstolen) skulle hänskjuta målet till domstolen för förhandsavgörande avseende frågan huruvida Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad) hade rätt att underlåta att pröva huruvida kvalificeringskriterierna var objektivt lämpliga utan att framställa en ny begäran om förhandsavgörande.

6 Dom av den 18 oktober 2012, Édukóvizig och Hochtief Construction (C-218/11, EU:C:2012:643, punkt 32).

19. I dom av den 19 mars 2014 avvisade Kúria (Högsta domstolen) överklagandet med motiveringen att invändningen mot det ekonomiska kravet inte hade framställts i rätt tid. Hochtief Ungern hade inte tagit upp frågan i sitt ursprungliga överklagande till överprövningsnämnden, utan endast i efterföljande yttranden. Den enda fråga som Hochtief Ungern hade tagit upp i samband med det omtvistade kravet gällde att det var diskriminerande, vilket därför var den enda aspekt som skulle prövas.

20. Efter detta väckte Hochtief Ungern talan i Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen) och ansökte även om resning i Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest, Ungern).

21. Inom ramen för talan i Alkotmánybírósága (Författningsdomstolen) gjorde Hochtief Ungern gällande att dess rätt till en rättvis rättegång och ett effektivt rättsmedel hade åsidosatts. Hochtief Ungern menade att Kúria (Högsta domstolen) skulle ha hänskjutit ytterligare tolkningsfrågor till förevarande domstol för förhandsavgörande. Den 9 februari 2015 avvisades talan av Alkotmánybírósága (Författningsdomstolen). Rätten till ett effektivt rättsmedel som åberopats av Hochtief Ungern innebar inte en rätt till ett särskilt beslut och det ankom på Kúria (Högsta domstolen) att fastställa huruvida det var nödvändigt att begära förhandsavgörande.

22. Med avseende på ansökan om resning gjorde Hochtief Ungern gällande att lämpligheten av det ekonomiska kravet inte hade beaktats i tillräcklig utsträckning och begärde att domstolsprövningen skulle återupptas som helhet, att samtliga tidigare domar skulle upphävas och ett nytt avgörande antas. Hochtief Ungern yrkade också att Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest) skulle begära ett nytt förhandsavgörande avseende frågan huruvida ett förhandsavgörande kunde åsidosättas utan nytt hänskjutande.

23. I beslut av den 8 maj 2015 avvisade Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest) ansökan om resning och angav att det inte var nödvändigt att begära förhandsavgörande från EU-domstolen. Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest) anmärkte att de faktiska omständigheter som Hochtief Ungern hade åberopat i sin ansökan om resning inte var nya. De var redan kända och hade bedömts av de nationella domstolarna. Genom ansökan om resning försökte Hochtief Ungern få till stånd en prövning av den rättsliga bedömning som gjorts av Kúria (Högsta domstolen), vilket utgjorde en prövning av rättsliga omständigheter, inte faktiska omständigheter. En resning är inte avsedd att rätta till påstådda fel i rättstillämpningen.

24. Hochtief Ungern överklagade därefter avvisningsbeslutet från Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest) till Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad), svaranden i förevarande mål. Sistnämnda domstol fastställde förstainstansdomstolens avgörande av den 18 november 2015 och angav att det extraordinära rättsmedlet resning var avsett att avhjälpa eventuella faktiska fel, men däremot inte en felaktig rättstillämpning. De relevanta faktiska omständigheterna hade varit desamma under hela rättegångskedjan och hade bedömts i varje steg.

25. Till sist väckte Hochtief Ungern en talan om skadestånd i den hänskjutande domstolen, Székesfehérvári Törvényszék (Domstolen i Székesfehérvár, Ungern), för den skada som påstods ha uppkommit till följd av avgörandet från Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad) i dess ställning som appellationsdomstol i förhållande till ansökan om resning. Hochtief Ungern gjorde gällande att det stred mot såväl nationell rätt som unionsrätt att avvisa ansökan om resning och att detta bör medföra en rätt till skadestånd avseende de rättegångskostnader som kunde ha ersatts om en resning hade beviljats och Hochtief Ungern i slutändan vunnit målet.

26. Det var mot bakgrund av dessa faktiska och rättsliga omständigheter som Székesfehérvári Törvényszék (Överdomstolen i Székesfehérvár) beslutade att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska unionsrättens grundläggande principer och bestämmelser (i synnerhet artikel 4.3 FEU och kravet på enhetlig tolkning), såsom de har tolkats av Europeiska unionens domstol, särskilt i domen i målet Köbler, tolkas så, att skadeståndsansvaret för en domstol i en medlemsstat som avgör ett mål i sista instans genom en dom som åsidosätter unionsrätten, endast får grunda sig på nationell rätt eller kriterier som fastställts enligt nationell rätt? Om frågan besvaras nekande, ska unionsrättens grundläggande principer och bestämmelser, särskilt de tre kriterier som [EU-domstolen] angav i domen Köbler för att slå fast 'statens' skadeståndsansvar, tolkas så, att frågan huruvida villkoren för medlemsstatens skadeståndsansvar på grund av att domstolarna i den staten har åsidosatt unionsrätten är uppfyllda, ska prövas på grundval av nationell rätt?
- 2) Ska unionsrättens grundläggande principer och bestämmelser (i synnerhet artikel 4.3 FEU och kravet på ett effektivt domstolsskydd), särskilt enligt EU-domstolens domar rörande medlemsstaternas skadeståndsansvar i målen Francovich, Brasserie du pêcheur och Köbler, tolkas så, att rättskraften hos domar som åsidosätter unionsrätten och som har meddelats av domstolar i medlemsstaten vilka avgör mål i sista instans utesluter skadeståndsansvar för medlemsstaten?
- 3) Mot bakgrund av [direktiv 89/665], i dess lydelse enligt direktiv 2007/66/EG,⁷ och av [direktiv 92/13], är förfarandet för prövning av offentlig upphandling avseende offentliga kontrakt vars värde överstiger de gemenskapsrättsliga tröskelvärdena och domstolsprövningen av ett myndighetsbeslut som meddelats i ett sådant förfarande relevanta för unionsrätten? Om frågan besvaras jakande, är unionsrätten och EU-domstolens praxis (bland annat domarna i målen Kühne & Heitz, Kapferer och i synnerhet Impresa Pizzarotti) om nödvändigheten av att godta en begäran om prövning, som extraordinärt rättsmedel, som följer av nationell rätt om domstolsprövning av det myndighetsbeslut som fattats i samband med nämnda förfarande för prövning av offentlig upphandling, relevant inom ramen för unionsrätten?
- 4) Ska direktiven om förfarandet för prövning av offentlig upphandling (det vill säga direktiv 89/665/EEG, i dess lydelse enligt direktiv 2007/66/EG, och direktiv 92/13/EEG) tolkas så, att det är förenligt med dessa direktiv att nationella bestämmelser antas enligt vilka de nationella domstolar som prövar det nationella målet får avstå från att beakta en omständighet som ska prövas enligt en dom av EU-domstolen (vilken meddelats i ett mål om förhandsavgörande i samband med ett förfarande för prövning av offentlig upphandling), en omständighet som inte heller beaktas av de nationella domstolar som avgör ett mål som anhängiggjorts till följd av ett överklagande av det avgörande som meddelats i det nationella målet?
- 5) Ska [direktiv 89/665], i synnerhet artikel 1.1 och 1.3, och [direktiv 92/13], i synnerhet artiklarna 1 och 2 – särskilt mot bakgrund av domstolens domar i målen Willy Kempter, Pannon GSM och VB Pénzügyi Lízing, samt Kühne & Heitz, Kapferer och Impresa Pizzarotti – tolkas så, att det är förenligt med dessa direktiv, kravet på ett effektivt rättsskydd och principerna om likvärdighet och effektivitet, att anta eller tillämpa nationell lagstiftning, enligt vilken den domstol som prövar talan får avvisa den på grund av att den inte väckts i tid och den domstol som sedan prövar överklagandet inte anser att en begäran om ändring kan godtas, trots att EU-domstolen i en dom som meddelats i ett förfarande om förhandsavgörande innan domen i andra instans meddelades angav hur unionsbestämmelserna ska tolkas?

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665 och 92/13.

- 6) Om en begäran om prövning ska godtas på grundval av den nationella rätten för att återupprätta grundlagsenligheten, enligt ett nytt avgörande från författningsdomstolen, borde inte begäran om prövning godtas enligt principen om likvärdighet och den princip som slogs fast i domen *Transportes Urbanos*, i det fallet att en dom från EU-domstolen inte har kunnat beaktas i det nationella målet på grund av bestämmelserna om processuella tidsfrister i den nationella rätten?
- 7) Ska [direktiv 89/665], i synnerhet artikel 1.1 och 1.3, och [direktiv 92/13], i synnerhet artiklarna 1 och 2, mot bakgrund av domstolens dom i mål *Willy Kempter*, C-2/06, EU:C:2008:78, enligt vilken en enskild inte särskilt behöver åberopa domstolens praxis, tolkas så, att ett förfarande för prövning av offentlig upphandling som regleras i de ovannämnda direktiven endast får inledas genom en begäran om prövning som innehåller en uttrycklig beskrivning av den åberopade överträdelsen rörande offentlig upphandling och dessutom tydligt anger vilken bestämmelse rörande offentlig upphandling som har åsidosatts – en konkret artikel och punkt – vilket innebär att endast de överträdelser som klaganden har angett genom hänvisning till den bestämmelse rörande offentlig upphandling som har åsidosatts – en konkret artikel och punkt – får prövas vid förfarandet för prövning av offentlig upphandling, medan det i andra förvaltningsförfaranden och civilrättsliga förfaranden är tillräckligt att den enskilde anger vilka omständigheter och bevis som ligger till grund för begäran om prövning, och myndigheten eller domstolen prövar denna begäran på grundval av dess innehåll?
- 8) Ska kravet på ett tillräckligt klart åsidosättande som slogs fast i domarna i målen *Köbler* och *Traghetti* tolkas så, att något sådant åsidosättande inte föreligger när den domstol som prövar talan i sista instans, i direkt strid med fast praxis vid Europeiska unionens domstol som det noga hänvisats till – vilken dessutom stöds av olika rättsutlåtanden – avslår ett yrkande om att ett förhandsavgörande ska begäras rörande behovet av att godta en begäran om ändring, på den orimliga grunden att unionsrätten – i det här fallet särskilt [direktiven 89/665 och 92/13] – inte innehåller några bestämmelser som reglerar prövning, trots att det noga hänvisats till relevant praxis vid Europeiska unionens domstol, däribland domen *Impresa Pizzarotti*, i vilken domstolen just slog fast behovet av prövning i samband med offentliga upphandlingsförfaranden? Mot bakgrund av EU-domstolens dom i mål C-283/81, *Cilfit*, hur ingående måste den nationella domstolen motivera varför den inte godtar en begäran om prövning och därmed gör avsteg från domstolens etablerade bindande tolkning?
- 9) Ska principerna om ett effektivt domstolsskydd och om likvärdighet i artiklarna 19 FEU och 4.3 FEU, etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster i artikel 49 FEUF samt rådets direktiv 93/37/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader och även [direktiven 89/665, 92/13 och 207/66] tolkas så, att de inte utgör hinder för att de behöriga myndigheterna och domstolarna, med uppenbart åsidosättande av de tillämpliga unionsbestämmelserna, gång på gång ogillar de överklaganden som klaganden har framställt på grund av att vederbörande har förhindrats att delta i ett offentligt upphandlingsförfarande, för vilka det är nödvändigt att i förekommande fall upprätta flera handlingar som kräver avsevärda investeringar i tid och pengar eller medverkan vid förhandlingar, och den relevanta lagstiftningen berövar klaganden möjligheten att yrka ersättning vid domstolen för den skada som vederbörande lidit till följd av rättsstridiga åtgärder, även om det finns en teoretisk möjlighet att slå fast ett skadeståndsansvar på grund av skada som uppstått vid utövandet av dömande verksamhet?
- 10) Ska de principer som slogs fast i domarna i målen *Köbler*, *Traghetti* och *Saint Giorgio* tolkas så, att ersättning inte kan utgå för skada som orsakats på grund av att den domstol i medlemsstaten som avgör mål i högsta instans, i strid med fast praxis vid EU-domstolen, inte har godtagit den begäran om ändring som framställts i rätt tid av den enskilde, inom ramen för vilken denne skulle ha kunnat yrka ersättning för de kostnader som vederbörande åsamkats?”

27. Skriftliga yttranden har inkommit från Hochtief Ungern, Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad), den grekiska, den ungerska och den polska regeringen samt Europeiska kommissionen. Med undantag för den grekiska och den polska regeringen yttrade sig dessa parter även vid förhandlingen den 21 november 2018.

IV. Bedömning

28. Detta förslag till avgörande är upplagt på följande sätt: Jag kommer att börja med vissa klarlägganden som jag anser nödvändiga (A). Därefter kommer jag i tur och ordning att ta upp de tre frågeställningar som genomsyrar samtliga tio tolkningsfrågor som ställts av den hänskjutande domstolen. *För det första*, hur långt de nationella domstolarnas skyldighet att tillämpa förhandsavgöranden sträcker sig, framför allt inom ramen för olika processuella bestämmelser som kan försvåra en fullständig tillämpning av dessa förhandsavgöranden i olika steg i de nationella domstolsförfarandena (B), *för det andra*, huruvida det, i de omständigheter som är aktuella i förevarande mål, finns (eller inte finns) en rätt till resning enligt unionsrätten, när en dom som EU-domstolen tidigare har meddelat till följd av en begäran om förhandsbesked inom ramen för samma förfarande, påstås inte ha tillämpats korrekt av de nationella domstolar som haft att pröva saken i målet (C), och, *för det tredje*, olika aspekter av medlemsstaternas ansvar för nationella domstolars påstådda underlåtelse att riktigt tillämpa unionsrätten (D).

A. Inledande anmärkningar

1. Huruvida tolkningsfrågorna kan upptas till prövning

29. Svaranden har gjort gällande att tolkningsfrågorna inte kan upptas till prövning. I beslutet om hänskjutande har inte angetts några skäl för varför det krävs en tolkning av unionsrätten i förevarande mål. Inte heller har i beslutet om hänskjutande angetts någon koppling mellan de relevanta unionsbestämmelserna och den omtvistade nationella lagstiftningen.

30. Enligt fast rättspraxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på domstolen att pröva. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av unionsrätten.⁸ Därvid ska domstolen ge den nationella domstolen ett användbart svar, så att den kan avgöra det mål som är anhängigt vid den.⁹

31. Det måste emellertid erkännas att dessa principer på flera sätt kommer att testas i förevarande mål. Till skillnad från vad svaranden har gjort gällande anser jag emellertid att tolkningsfrågorna, med undantag för frågorna 7 och 9, efter omformulering kan upptas till prövning.

32. För det första är det visserligen riktigt att tolkningsfrågorna har formulerats på ett komplicerat och i viss mån otydligt sätt. Efter en omformulering framgår det emellertid att frågorna har att göra med de tre frågeställningar som följer.

⁸ Se, exempelvis, dom av den 31 januari 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, punkt 56), dom av den 8 mars 2018, Saey Home & Garden (C-64/17, EU:C:2018:173, punkt 18), och dom av den 13 juni 2018, Deutscher Naturschutzring (C-683/16, EU:C:2018:433, punkt 29).

⁹ Se, exempelvis, dom av den 11 september 2014, B. (C-394/13, EU:C:2014:2199, punkt 21 och där angiven rättspraxis), samt dom av den 26 april 2017, Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, punkt 38).

33. Frågorna 4 och 5 har i princip att göra med frågan huruvida olika nationella tidsfrister som är tillämpliga vid olika skeden i det nationella domstolsförfarandet är förenliga med unionsrätten. Det verkar vara fallet att dessa processuella bestämmelser skulle kunna utgöra hinder för att fullt ut tillämpa förhandsavgöranden utfärdade i ett tidigare skede i målet vid den nationella domstolen.

34. Genom frågorna 3 och 6 söker den hänskjutande domstolen i huvudsak klarhet i huruvida det är förenligt med principerna om likvärdighet och effektivitet att inte anse att ett förhandsavgörande, som domstolen meddelat i ett tidigare skede i det nationella målet, som påstås inte ha tillämpats i det nationella målet, kan utgöra grund för resning.

35. Frågorna 1, 2, 8 och 10 gäller olika aspekter av medlemsstaternas ansvar för fel som de nationella domstolarna, i synnerhet Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad), påstås ha gjort sig skyldiga till.

36. För det andra är det också viktigt att betona, i samband med att tolkningsfrågorna grupperas om och omformuleras, att de, i denna nya formulering och ordning, uteslutande avser tolkningen av unionsrätten. Tolkningsfrågorna, såsom de formulerats av den hänskjutande domstolen, innehåller ett antal förutfattade bedömningar och påståenden rörande faktiska omständigheter. Om domstolen skulle besvara frågorna på det sätt de ursprungligen framställts, skulle detta i praktiken innebära att den tvingades bedöma en viss tolkning av de faktiska omständigheterna eller nationell rätt, eller till och med att fastställa uppgifter om viss nationell praxis. Detta är dock inte domstolens roll inom ramen för förhandsavgöranden. Det ankommer uteslutande på den hänskjutande domstolen att bedöma de faktiska omständigheterna.¹⁰ Jag vill därför särskilt betona att de svar som lämnas här endast avser de unionsrättsliga aspekter som den hänskjutande domstolen har tagit upp i de tre frågeställningar som angavs ovan. De innebär inte på något sätt att de faktiska aspekter och bedömningar som tagits upp i tolkningsfrågorna, på de sätt de ursprungligen formulerats, har godtagits eller bedömts.

37. För det tredje kan en annan omständighet ha betydelse för möjligheten att uppta tolkningsfrågorna till prövning. Denna har att göra med frågan huruvida vissa av tolkningsfrågorna saknar relevans för målet vid den nationella domstolen. Det följer av fast rättspraxis att en begäran om förhandsavgörande som har framställts av en nationell domstol kan avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den.¹¹

38. Såsom fastställdes vid förhandlingen rör saken i målet vid den nationella domstolen, i strikt mening, den skada som påstås ha uppkommit genom att Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad), i sin ställning som högsta instans vid prövningen av målets upptagande till förnyad prövning, slagit fast att talan inte skulle upptas till förnyad prövning och underlätit att dessförinnan framställa en begäran om förhandsavgörande. Det skulle därför kunna anföras att de tolkningsfrågor som inte har något direkt samband med det i den nationella domstolen anhängiga skadeståndsmålet, bör avvisas, eftersom de inte direkt rör saken i målet vid den hänskjutande domstolen.

¹⁰ Se, exempelvis, dom av den 18 juli 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, punkt 43), dom av den 26 maj 2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 47), och dom av den 26 april 2017, Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, punkt 37).

¹¹ Se, exempelvis, dom av den 31 januari 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, punkt 56), dom av den 8 mars 2018, Saey Home & Garden (C-64/17, EU:C:2018:173, punkt 18), och dom av den 13 juni 2018, Deutscher Naturschutzring (C-683/16, EU:C:2018:433, punkt 29).

39. Jag finner det svårt att godta detta argument. Rent strukturellt skulle det strida mot domstolens relativt generösa inställning till relevansen av domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten.¹² I sådana fall skulle en situation med "samarbetsanda" och en "presumtion om att frågorna är relevanta" ersättas med en situation där EU-domstolen på den nationella domstolens vägnar tolkar nationella mål och förfarandet och på grundval av denna tolkning (av nationella rättsliga och faktiska omständigheter) beslutar vilka tolkningsfrågor den nationella domstolen kan ställa.

40. När det gäller förevarande mål, skulle en sådan inställning knappast heller innebära att det särskilda sammanhanget för förevarande mål behandlades på rätt sätt. De frågor som framstälts av den hänskjutande domstolen är en del av en sammankopplad och komplicerad domstolsprocess. Det är inte någon enkel uppgift att, enbart utifrån beslutet om hänskjutande, ta sig igenom och bena ut alla de olika komplicerade förhållanden i den nationella processuella bakgrunden till detta mål, i synnerhet när det gäller utvecklingen av förfarandet i sig. Därmed kan det också vara ännu svårare att kategoriskt avgöra vilken eller vilka av dessa processuella steg som är eller inte är relevanta i fråga om ett eventuellt skadeståndskrav.

41. Såsom redan antytts i inledningen till detta förslag till avgörande har det faktiskt förekommit tre "omgångar"¹³ med rättegångar. Den första omgången avsåg ett antal avgöranden i saken. Denna omgång bestod av en (administrativ) prövning i överprövningsnämnden och de efterföljande domarna i första och andra instans och, till sist, överklagandet av vissa rättsfrågor i Kúria (Högsta domstolen) och överklagandet till författningsdomstolen. Den andra omgången bestod av ansökan om resning, tillsammans med överklagandet i detta avseende. Den tredje omgången utgörs av målet vid den nationella domstolen, som avser medlemsstaternas ansvar för fel som de nationella domstolarna påstås ha gjort sig skyldiga till.

42. Alla tre omgångar är sammankopplade genom en röd tråd, nämligen de nationella domstolarnas påstådda underlåtelse, i dessa olika omgångar, att tillämpa det förhandsavgörande som EU-domstolen meddelade i den första omgången. Visst är det riktigt att det inte skulle ha funnits en andra omgång, och än mindre en tredje omgång, om denna påstådda överträdelse inte hade ägt rum över huvud taget. Således är det nödvändigt vid bedömningen av den – för närvarande pågående – tredje omgången, och i vidare bemärkelse, följderna av den påstådda underlåtenheten att tillämpa det förhandsavgörande som meddelades under den första omgången, att beakta det nationella målet i sin helhet. Det skulle vara svårt att på ett konstlat sätt dela upp rättegångarna, eftersom de eventuella fel som begåtts i den första omgången, spiller över på den andra omgången och de fel som påstås ha begåtts i den andra omgången spiller över på den tredje omgången. Eller om man uttrycker det omvänt – om det inte finns någon unionsrättslig skyldighet att tillåta resning så skulle syftet med den tredje omgången helt falla bort. Om man drar det ännu längre skulle den andra och tredje omgången vara helt överflödiga om det inte skett något fel i den första omgången, och svaren angående de nationella domstolarnas skyldigheter i den första omgången skulle förekomma behovet för vidare tolkning av unionsrätten.

43. Dessutom är det svårt att bedöma andrainstansdomstolens agerande (när den mottog förhandsavgörandet) utan att beakta den administrativa prövning som genomförts av överprövningsnämnden, eftersom det huvudsakliga skälet till att EU-domstolens förhandsavgörande inte efterkommit har att göra med den processuella bestämmelse som begränsar omfattningen av det mål som prövas i domstolen till de frågor som ursprungligen tagits upp i denna nämnd.¹⁴ Med

¹² Som nämnts ovan i fotnoterna 7 och 8.

¹³ Här ska betonas att begreppet "omgång" endast är min benämning på de tre särskilda rättegångsfaserna i förevarande mål.

¹⁴ Det bör noteras att detta skede också av andra skäl kan ha betydelse i förevarande sammanhang, eftersom kommissionen vid förhandlingen angav att det skulle kunna föreligga en skyldighet, till följd av den praxis som bygger på domen i målet Kühne & Heitz, att göra en förnyad prövning i överklagandenämnden (se nedan, avsnitt C i detta förslag till avgörande).

avseende på denna bestämmelse ska alla anspråk rörande en upphandlings påstådda överträdelse av unionsrätten redan ha gjorts gällande i överprövningsnämnden. Nya anspråk kan därefter inte göras gällande vid en domstol som prövar nämndens beslut såsom, i förevarande fall, domstolarna i första och andra instans.

44. Under dessa förhållanden anser jag att det skulle vara svårt att kategoriskt ange att frågor som rör den första och andra omgången nationella rättegångar inte kan upptas till prövning då de inte har något som helst att göra med det förfarande som pågår vid den nationella domstolen. De har uppenbart något att göra med detta.

45. Icke desto mindre kan jag endast upprepa att det sannerligen inte ankommer denna domstol att fastställa huruvida de nationella domstolarna har tillämpat unionsrätten – och än mindre nationell rätt – korrekt i varje omgång. Det ankommer heller inte på domstolen att bedöma huruvida den processuella väg som Hochtief Ungern valt att tillämpa var riktig eller om Hochtief Ungern direkt skulle ha väckt talan om skadestånd vid Kúria (Högsta domstolen), såsom den ungerska regeringen har gjort gällande.

46. Enligt min uppfattning kan tolkningsfrågorna, vid en tillämpning av domstolens sedvanliga praxis,¹⁵ och på det sätt som frågorna har omformulerats och tolkats ovan,¹⁶ därför upptas till prövning, förutom vad avser frågorna 7 och 9.

47. Fråga 7 rör särskilt frågan om hur detaljerad en ansökan om (administrativ) prövning i överprövningsnämnden bör vara. Den hänskjutande domstolen har, i fråga 7, frågat huruvida en sådan ansökan måste innehålla en exakt beskrivning av överträdelsen och exakt ange vilken bestämmelse som har överträtts, medan det i andra administrativa och civilrättsliga förfaranden skulle vara tillräckligt att beskriva de faktiska omständigheterna och de bevis som utgör stöd för dem.

48. Även med den flexibilitet som har tillämpats hittills, kan jag inte se hur fråga 7 skulle kunna vara relevant för att avgöra målet vid den nationella domstolen. Ingen av parterna, inte ens Hochtief Ungern, har angett att den aktuella bestämmelsen var så restriktiv att den skulle göra det omöjligt eller orimligt svårt att tillämpa unionsrätten, i form av en tidigare dom från domstolen, och säkerställa ett effektivt domstolsskydd i frågor om offentlig upphandling. Det finns helt enkelt inte någon annan information om hur denna bestämmelse skulle kunna vara relevant inom ramen för förevarande mål.

49. Fråga 9, i sin tur, rör frågan huruvida unionsrätten medger att nationella myndigheter och domstolar kontinuerligt ogillar den talan som har anhängiggjorts av Hochtief Ungern i fall där dessa förfaranden är kostsamma och tidskrävande och när den relevanta nationella lagstiftningen påstås utgöra hinder för att sökande väcker talan om ersättning för skada som de nationella domstolarna har orsakat inom ramen för sin dömande verksamhet.

50. Genom denna fråga söker den nationella domstolen egentligen inte klarhet i en viss fråga, utan eftersträvar i stället ett fastställande av ett antal (relativt långtgående och radikala) faktiska påståenden.

¹⁵ Som beskrivits ovan i punkterna 30–37 i detta förslag till avgörande.

¹⁶ Ovan, punkterna 31–36.

2. En anmärkning om terminologin

51. I den engelska versionen av de frågor som har offentliggjorts i Europeiska unionens tidning¹⁷ (liksom vissa av de andra språkversionerna) har ordet ”prövning” använts i fråga om de olika typer av rättsmedel som diskuteras i förevarande mål. Problemet med att använda ett sådant generiskt begrepp utan närmare förklaring är att det inte preciseras vilken form av rättsmedel som avses (och vilken omgång), särskilt med avseende på att skilja mellan den första omgången rättegångar (en domstolsprövning av saken i ordets verkliga bemärkelse) och den andra omgången (förnyad prövning eller resning). Jag kommer därför att använda följande begrepp i detta förslag till avgörande.

52. Med ”administrativ prövning” avser jag förfarandet i överprövningsnämnden, som enligt vad som framgår var det första organ som bedömde huruvida det ekonomiska kravet var lagenligt.

53. Med ”domstolsprövning” avser jag den kontroll av överprövningsnämndens administrativa beslut som de nationella domstolarna, i första omgången, gjorde i samband med prövningen av saken i målet. Detta omfattar naturligtvis såväl första som andra instans. Det omfattar också överklagandet avseende rättsfrågor, som ett extraordinärt rättsmedel. Trots dess särskilda egenskaper, behandlas genom detta rättsmedel fortfarande (det huvudsakliga) ändamålet för talan, nämligen frågan huruvida det beslut som fattades av överprövningsnämnden var lagenligt.

54. Med ”resning” avser jag det extraordinära rättsmedel som utgör kärnan i den andra omgången. Resning innebär normalt att ett mål återupptas och prövas på nytt om det skulle visa sig att vissa faktorer inte har beaktats, trots att målet har avgjorts genom ett rättskraftigt avgörande i första ”omgången”. Inom ramen för förevarande mål, avser jag med resning det förfarande som regleras i 260 § tvistemålslagen.

B. Tillämpning av ett förhandsavgörande i ett nationellt domstolsförfarande

55. Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 4 och 5 för att få klarhet i huruvida olika processuella tidsfrister som föreskrivs i nationell rätt, och som skulle kunna utgöra hinder för en riktig tillämpning av ett förhandsavgörande som domstolen meddelat i förevarande mål, är förenliga med unionsrätten. Efter viss omstrukturering, tolkar jag fråga 4 så, att den hänskjutande domstolen därigenom söker klarhet i huruvida nationella processuella bestämmelser, vilka sägs innebära att det inte är möjligt att beakta *nya faktiska omständigheter vid en prövning på en viss nivå*, är förenliga med unionsrätten. Om det därför finns en vägledning i form av en dom från domstolen, vilken har meddelats på begäran av en nationell domstol på stadiet för överklagande, där nya fakta normalt inte kan bedömas, skulle en sådan bedömning, enligt denna nationella bestämmelse, inte längre vara möjlig. Fråga 5 är mer inriktad på *nya rättsfrågor*, vilka skulle kunna avvisas om de har *framställts för sent*, antingen i högre instans, eller under domstolsprövningen i sig, om samma argument eller rättsliga omständigheter inte redan hade åberopats under den administrativa prövningen.

56. Med andra ord rör båda aspekterna, på ett eller annat sätt, fördelningen av uppgifter inom domstolssystemet (och/eller det administrativa systemet) och processekonomi. Det är naturligt, under såväl nationella som unionsrättsliga skyddssystem, att inte varje faktisk omständighet eller rättsligt argument kan framställas under vilket stadium som helst i förfarandet. Det finns allmänna bestämmelser som rör, exempelvis, prövningens omfattning eller koncentration av yttranden, särskilt som ett mål fortskrider genom domstolssystemet.

¹⁷ EUT C 22, 2018, s. 26.

57. Vad som emellertid är relativt ovanligt är att åberopa sådana regler för att motivera en eventuell vägran att tillämpa en vägledning som har getts av förevarande domstol i ett förhandsavgörande, enbart på grund av det faktum att denna vägledning gavs vid ett visst skede under den nationella domstolsprövningen i det nationella målet. I detta avsnitt ska jag förklara varför, det i allmänhet¹⁸ är fel att förlita sig på sådana bestämmelser och inte låter sig göras om en vägledning som ges av förevarande domstol ska tillämpas korrekt.

58. I detta avseende ska jag först erinra om omfattningen av de nationella domstolarnas skyldighet att verkställa en dom som meddelats av domstolen i ett mål om förhandsavgörande och tillämpa den vägledning som har getts i denna dom (1). Därefter kommer jag att behandla den nationella processuella bestämmelse som verkar vara det främsta skälet till att domstolens förhandsavgörande inte tillämpats fullt ut i första omgången (2). Slutligen kommer jag att undersöka huruvida en sådan processuell bestämmelse, i en situation som förevarande, bör undanröjas på grund av att den utgör ett hinder för en korrekt tillämpning av domstolens dom (3).

1. De nationella domstolarnas skyldighet efter ett förhandsavgörande

59. Det är fast rättspraxis att en dom som meddelats av EU-domstolen i ett mål om förhandsavgörande är bindande för den nationella domstolen vid dess avgörande av tvisten, såvitt avser tolkningen eller giltigheten av de berörda unionsrättsakterna.¹⁹ Enligt fast rättspraxis kräver artikel 267 FEUF att den hänskjutande domstolen ger EU-domstolens tolkning av unionsrätten *full verkan*.²⁰

60. Förutom denna slags bindande verkan av ett förhandsavgörande, som kan sägas gälla mellan parterna (*inter partes*), har domstolen i sin praxis endast fastställt en allmängiltig bindande verkan (*erga omnes*) av en förklaring om ogiltighet av en unionsbestämmelse.²¹

61. Logiken bakom en bindande verkan mellan parterna (*inter partes*) gäller emellertid också alla eventuella efterföljande stadier i domstolarna i samma nationella mål. Detta innebär därför att om det var, exempelvis, den nationella domstolen i första instans som hade sökt vägledning från förevarande domstol så skulle en appellationsdomstol som därefter prövar samma mål också vara bunden av den vägledning som getts av förevarande domstol i det målet. Enligt min uppfattning är detta en förlängning av den bindande verkan mellan parterna (*inter partes*), eftersom den tvist som prövas avser samma fakta och rättsfrågor. Det är inte den (till sin natur "lösare") allmängiltiga effekten (*erga omnes*) i andra mål som rör andra fakta och parter, men där samma unionsbestämmelser tolkas.²²

18 Igen, såsom redan beskrivits övergripande ovan i punkt 36, har bestämmelsernas förenlighet med unionsrätten i allmänhet redan bedömts, även om detta inte medfört att det fastställts eller godtagits att ett sådant fel faktiskt har ägt rum i det enskilda fallet. Denna bedömning ska genomföras av den nationella domstolen.

19 Se, exempelvis, dom av den 5 oktober 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 29), och dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 16).

20 Se, exempelvis, dom av den 5 juli 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 28).

21 Se, exempelvis, om verkan av ett förhandsavgörande som förklarar en rättsakt av en institution ogiltig, dom av den 13 maj 1981, International Chemical Corporation (66/80, EU:C:1981:102, punkterna 12 och 13), och dom av den 27 februari 1985, Société des produits de maïs (112/83, EU:C:1985:86, punkt 16).

22 Se, exempelvis, dom av den 27 mars 1963, Da Costa m.fl. (28/62–30/62, EU:C:1963:6), och dom av den 4 november 1997, Parfums Christian Dior (C-337/95, EU:C:1997:517, punkt 29).

62. I praktiken innebär detta att om den tolkning som gjorts i ett förhandsavgörande kräver att den nationella domstolen genomför en bedömning av viss art, så måste denna bedömning genomföras för att domen, och följaktligen unionsrätten, ska ha tillämpats riktigt.²³ Detta är i ännu högre grad fallet när domstolen i domslutet *uttryckligen* fastställt att det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera vissa omständigheter i syfte att fastställa huruvida nationell rätt är förenlig med unionsrätten.

2. Nationell processuell autonomi och effektivitet

63. I sina yttranden har den ungerska regeringen i stor utsträckning stött sig på principen om nationell processuell autonomi i syfte att betona att det ankommer på varje medlemsstat att utforma sina processuella bestämmelser och rättsmedel. Denna regering har vidare framhållit att domstolen i tidigare mål, bland annat ett mål rörande Hochtief AG,²⁴ har godtagit olika processuella begränsningar avseende domstolsprövningen såvitt avser den tidpunkt när talan kan väckas och under vilka villkor.

64. Det är mycket riktigt fast rättspraxis att det i avsaknad av unionsbestämmelser på området ankommer på varje medlemsstat att, enligt principen om processuell autonomi, ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten. Det är emellertid också fast rättspraxis att de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten, enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, varken får vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen).²⁵

65. Dessutom är varje bestämmelse i en nationell rättsordning eller varje lagstiftnings-, förvaltnings- eller domstolspraxis som kan leda till att unionsrättens verkan försvagas, på grund av att den domstol som är behörig att tillämpa denna rätt förvägras möjligheten att vid tidpunkten för tillämpningen göra allt som erfordras för att bortse från nationella lagbestämmelser vilka eventuellt hindrar de direkt tillämpliga unionsbestämmelsernas fulla verkan, följaktligen oförenlig med de krav som följer av Europeiska unionens karaktär.²⁶ Framför allt kan nationella processuella bestämmelser inte påverka de behörigheter och skyldigheter som tillkommer en nationell domstol enligt artikel 267 FEUF.²⁷

23 Detta hindrar naturligtvis inte att den hänskjutande domstolen, eller en annan nationell domstol som prövar samma mål, framställer en ytterligare begäran om förhandsavgörande om den skulle anse att det finns skäl för detta – se, exempelvis, dom av den 24 juni 1969, *Milch-, Fett- und Eierkontor* (29/68, EU:C:1969:27, punkt 3), och dom av den 11 juni 1987, *X* (14/86, EU:C:1987:275, punkt 12). Såsom anges i artikel 104.2 i domstolens rättegångsregler ”ankommer [det] på de nationella domstolarna att bedöma huruvida ett avgörande i ett mål om förhandsavgörande innebär tillräckliga klarlägganden eller huruvida det är nödvändigt att på nytt vända sig till domstolen”. Om man ska vara ännu tydligare är den hänskjutande domstolens val efter ett avgörande från förevarande domstol att antingen tillämpa den vägledning som har tillhandahållits eller, om den har invändningar mot denna vägledning, att på nytt framställa en begäran om förhandsavgörande. Däremot kan den hänskjutande domstolen inte bortse från domen.

24 Dom av den 7 augusti 2018, *Hochtief*, (C-300/17, EU:C:2018:635).

25 Se, exempelvis, dom av den 10 juli 2014, *Impresa Pizzarotti* (C-213/13, EU:C:2014:2067, punkt 54), dom av den 6 oktober 2015, *Târșia* (C-69/14, EU:C:2015:662, punkterna 26 och 27), och dom av den 24 oktober 2018, *XC m.fl.* (C-234/17, EU:C:2018:853, punkterna 21 och 22).

26 Se, exempelvis, dom av den 9 mars 1978, *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49, punkt 22), dom av den 22 juni 2010, *Melki och Abdeli* (C-188/10 och C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 44), och dom av den 4 december 2018, *The Minister for Justice and Equality och Commissioner of the Garda Síochána* (C-378/17, EU:C:2018:979, punkt 36).

27 Se, exempelvis, dom av den 5 oktober 2010, *Impresa Elchinov* (C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 25), dom av den 15 januari 2013, *Križan m.fl.* (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 67), och dom av den 18 juli 2013, *Consiglio Nazionale dei Geologi och Autorità Garante della Concorrenza e del mercato* (C-136/12, EU:C:2013:489, punkt 32).

66. Tillämpad på frågan om hur nationella överklagandesystem och rättsmedel ska vara utformade respekterar domstolens praxis i hög grad olika nationella rättstraditioner och skillnaderna i medlemsstaternas förvaltningsrättsliga system och domstolsväsende. Nationella domstolsförfaranden kan således vara mer inkvisitoriska eller mer kontradiktoriska och medlemsstaterna kan själva avgöra huruvida de ska tillämpa principen *jura novit curia*. På samma sätt kan domstolsprövningens räckvidd normalt begränsas till de grunder som parterna framställt under den administrativa prövningen.

67. Såsom domstolen har angett kräver inte unionsrätten att de nationella domstolarna ex officio ska hänvisa till en grund om att unionsbestämmelser har överträtts, när prövningen av denna grund tvingar dem att åsidosätta den princip om passivitet som det åligger dem att beakta, genom att gå utöver tvistens ramar såsom dessa har angetts av parterna och genom att grunda sig på andra fakta och omständigheter än de på vilka den part som har intresse av att nämnda bestämmelser tillämpas har grundat sin ansökan.²⁸ Framför allt innebär ”effektivitetsprincipen, i mål som de som är i fråga vid den nationella domstolen, inte ... en skyldighet för de nationella domstolarna att ex officio pröva en grund som är hänförlig till en gemenskapsrättslig bestämmelse, oberoende av dess betydelse för gemenskapens rättsordning, om parterna har en verklig möjlighet att vid en nationell domstol åberopa en grund som är hänförlig till gemenskapsrätten”.²⁹

68. Därför har domstolen, inom ramen för en domstolsprövning i ett ärende om upphandling, nyligen fastställt att medlemsstaterna har rätt att anta processuella bestämmelser som begränsar domstolsprövningen med avseende på tiden eller omfattningen i syfte att säkerställa att denna domstolsprövning kan ske så effektivt och skyndsamt som möjligt, så länge det inte i sig medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rätten att väcka talan.³⁰ Enligt domstolen utgör unionsrätten inte hinder för en nationell processuell bestämmelse som begränsar domstolsprövningen av ett avgörande från en överprövningsnämnd som har att i första instans pröva beslut av upphandlande myndigheter i förfaranden för offentlig upphandling till de rättsliga argument som anförts under förfarandet i överprövningsnämnden för offentlig upphandling.³¹

69. Av detta följer således att en liknande processuell begränsning i allmänhet skulle tillåtas, med nödvändiga ändringar, inom ramen för en ogiltighetstalan såsom den som väcktes i första omgången i detta mål. Enligt unionsrätten kan de nationella domstolar som har att pröva avgörandena från överprövningsnämnderna, vilka prövar talan om ogiltigförklaring av beslut som fattats av en upphandlande myndighet vid ett offentligt upphandlingsförfarande, avvisa nya grunder som inte framförts vid överprövningsnämnden.

3. Tillämpningen av ett förhandsavgörande

70. I allmänhet, och inte i mål där tolkningsfrågor har hänskjutits till domstolen, det vill säga när ett mål fortskrider på normalt vis genom det nationella förvaltnings- och domstolssystemet, är processuella begränsningar av detta slag, vid de förutsättningar som angavs i föregående avsnitt, således tillåtna. Saken skulle emellertid vara en helt annan om EU-domstolen, inom ramen för ett sådant förfarande, har gett vägledning i form av ett förhandsavgörande.

71. I motsats till vad den ungerska regeringen har gjort gällande upphör ett sådant mål att huvudsakligen avse sådana processuella begränsningar som omfattas av nationell processuell autonomi, på vilka den rättspraxis som diskuterats i föregående avsnitt kan tillämpas automatiskt. Ett sådant mål avser i stället tillämpningen av en dom från domstolen.

²⁸ Se, exempelvis, dom av den 14 december 1995, van Schijndel och van Veen (C-430/93 och C-431/93, EU:C:1995:441, punkt 22), dom av den 7 juni 2007, van der Weerd m.fl. (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punkt 36), och dom av den 26 april 2017, Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, punkt 32).

²⁹ Dom av den 7 juni 2007, van der Weerd m.fl. (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punkt 41).

³⁰ Se dom av den 7 augusti 2018, Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635, punkterna 50–54 och där angiven rättspraxis).

³¹ Se dom av den 7 augusti 2018, Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635, punkt 58).

72. Vad skulle denna skillnad rent konkret innebära i förevarande mål? Vad skulle den innebära i synnerhet för de frågor som den hänskjutande domstolen har tagit upp, såsom nationella bestämmelser som hindrar att *nya fakta beaktas på ett visst skede i prövningen* (fråga 4) och/eller det faktum att det inte är möjligt att göra gällande *nya rättsfrågor* i ett senare skede i prövningen om de inte tidigare har framställts inför myndigheten (fråga 5)?

73. Såvitt avser fråga 5 vill jag börja med att anmärka att parterna, i samband med förevarande situation, vederbörligen verkar ha framfört argumentet om det ekonomiska kravets olämplighet (vilket är det krav som är omtvistat) i förfarandet vid överprövningsnämnden.³²

74. Även om detta inte hade fastställts som ett sakförhållande, vilket det naturligtvis ankommer på den nationella domstolen att avgöra, skulle principsvaret på båda de frågor som den hänskjutande domstolen har tagit upp vara relativt enkelt. Sådana nationella begränsande bestämmelser kan tillåtas *så länge* det säkerställs att en nationell domstol fullt ut kommer att verkställa och tillämpa den vägledning som domstolen har tillhandahållit i det mål i vilket en begäran om förhandsavgörande framställts.

75. Detta kan gå till på flera olika sätt. Om den nationella domstol som har begärt förhandsavgörande har nödvändig behörighet att genomföra den typen av prövning enligt nationell rätt (så att den kan undersöka huruvida det ekonomiska kravet är lämpligt) så måste den själv genomföra denna prövning och i sin motivering visa att så har skett. Om domstolen i fråga inte skulle ha sådan behörighet, exempelvis då denna domstol är en appellationsdomstol eller en domstol i högsta instans vars prövning är begränsad och/eller som inte kan pröva ny bevisning, och det fortfarande krävs en sådan prövning i målet, så kan den nationella domstolen ha flera andra möjligheter. För det första kan den ogiltigförklara beslutet eller upphäva domen i fråga och återförvisa förfarandet till den lämpliga myndighet eller domstol som enligt nationell rätt är behörig att pröva det ekonomiska kravets lämplighet i enlighet med förhandsavgörandet (det vill säga, förstainstansdomstolen, om den är behörig att pröva faktiska frågor, eller överprövningsnämnden). I annat fall måste den aktuella nationella domstolen bortse från de nationella bestämmelser som begränsar dess behörighet och genomföra denna bedömning själv. Detta val ska göras av respektive medlemsstat, under förutsättning att en nationell myndighet eller domstol slutligt säkerställer en korrekt tillämpning av domstolens förhandsavgörande.³³

76. Något som emellertid inte kan tillåtas är att verkställandet av domstolens dom på nationell nivå, på grund av en automatisk verkan av nationella begränsande bestämmelser, utmynnar i någon slags moment-22-situation där det inte finns någon som tar på sig ansvar för att säkerställa ett effektivt verkställande av ett förhandsavgörande från domstolen.

4. Preliminär slutsats

77. Av detta följer således att det är ett krav enligt artikel 4.3 FEU och artikel 267 FEUF att en nationell domstol som verkställer ett förhandsavgörande som tidigare begärts av domstolen, fullt ut ska tillämpa den vägledning som ges i denna dom. Om det för att verkställa domstolens vägledning krävs en särskild typ av bedömning, eller en bedömning i en viss omfattning, som normalt inte genomförs av den hänskjutande domstolen i fråga, är denna domstol skyldig att antingen bortse från de nationella processuella bestämmelser som begränsar dess behörighet i detta avseende eller upphäva domen eller ogiltigförklara beslutet och återförvisa målet till lämplig domstol eller myndighet där bedömningen kan genomföras fullt ut.

³² Punkt 11 i förevarande förslag till avgörande.

³³ Det vill säga, det tillåts uppenbart inte någon "negativ kompetenskonflikt" där det inte finns något organ eller någon domstol som tar på sig ansvar – se, för ett liknande resonemang, mitt förslag till avgörande i målet Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, punkterna 111 och 112).

C. Skyldighet att bevilja resning

78. Om vi nu övergår till frågorna 3 och 6, som förhåller sig till den andra omgången rättegångar, söker den hänskjutande domstolen genom dessa klarhet i huruvida det är förenligt med principen om ett effektivt domstolsskydd att inte finna att ett påstående om att en dom som meddelats av domstolen i den första omgången (till följd av en begäran om förhandsavgörande från appellationsdomstolen) inte vederbörligen beaktats i denna omgång kan utgöra en grund för resning. I synnerhet fråga 3 måste tolkas så, att den hänskjutande domstolen söker klarhet i huruvida medlemsstaterna, enligt unionsrätten, är skyldiga att tillåta resning, som ett extraordinärt rättsmedel enligt nationell rätt, i ett mål som det vid den nationella domstolen. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 6 för att få klarhet i huruvida likvärdighetskravet medför att resning måste tillåtas när det har gjorts gällande att ett förhandsavgörande som meddelats av domstolen inte har beaktats korrekt vid den materiella prövningen vid den nationella domstolen, men när nationell rätt, samtidigt, verkar tillåta resning i den liknande situationen där författningsdomstolen meddelar ett (nytt) avgörande.

79. Den fråga som domstolen har ombetts besvara är således i själva verket huruvida unionsrätten, särskilt principen om ett effektivt domstolsskydd, kräver att ett slutligt domstolsavgörande kan "tas upp på nytt" i syfte att ta hänsyn till en tidigare dom från domstolen som (enligt vad som påstås) inte har beaktats fullt ut vid prövningen av saken.

80. Enligt min uppfattning bör denna fråga besvaras nekande.

1. Omfattningen av skyldigheten att på nytt ta upp slutliga domstolsavgöranden

81. Såsom beskrivits i korthet i föregående avsnitt i detta förslag till avgörande är nationella domstolar skyldiga att rätta sig efter det svar som lämnats på en begäran om förhandsavgörande som de själva framställt till domstolen (bindande verkan mellan parterna (*inter partes*)). De måste samtidigt respektera domstolens praxis rörande tolkningen eller giltigheten av unionsbestämmelser som de har att pröva i det aktuella målet (allmängiltig bindande verkan (*erga omnes*)). Den gemensamma faktorn i dessa fall är att de avgöranden från domstolen som ska beaktas är sådana som *existerar* vid den tidpunkt när den nationella domstolen meddelar ett avgörande.

82. I motsats till detta finns det i princip inte någon skyldighet enligt unionsrätten att *på nytt ta upp* slutliga nationella domstolsavgöranden som meddelats *före* förhandsavgörande från domstolen, även om det därigenom skulle vara möjligt att avhjälpa en inhemsk situation som strider mot unionsrätten.

83. Tvärtom följer av fast rättspraxis att rättssäkerhetsprincipen och principen om rättskraft,³⁴ som denna bygger på, är centrala såväl i unionens rättsordning som i medlemsstaternas nationella rättsordningar.³⁵ Mot bakgrund av dessa principer har domstolen funnit att unionsrätten inte kräver att en rättslig myndighet ska riva upp sitt beslut för att beakta tolkningen av en relevant unionsbestämmelse som EU-domstolen gjort efter det att beslutet från denna rättsliga myndighet har vunnit laga kraft.³⁶ Det finns således inte någon skyldighet att på nytt ta upp domstolsavgöranden som strider mot en *efterföljande* dom av domstolen.

84. Det är riktigt att domstolen har godtagit två undantag från principen att slutliga avgöranden inte måste tas upp på nytt för att unionsrätten ska vara uppfylld.

³⁴ Dom av den 1 juni 1999, *Eco Swiss* (C-126/97, EU:C:1999:269, punkt 46).

³⁵ Se, nyligen, dom av den 24 oktober 2018, *XC m.fl.* (C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 52). Se, även, dom av den 30 september 2003, *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 38), dom av den 16 mars 2006, *Kapferer* (C-234/04, EU:C:2006:178, punkt 20), dom av den 10 juli 2014, *Impresa Pizzarotti* (C-213/13, EU:C:2014:2067, punkt 58), eller dom av den 6 oktober 2015, *Târșia* (C-69/14, EU:C:2015:662, punkt 28).

³⁶ Se, exempelvis, dom av den 10 juli 2014, *Impresa Pizzarotti* (C-213/13, EU:C:2014:2067, punkt 60), och dom av den 6 oktober 2015, *Târșia* (C-69/14, EU:C:2015:662, punkt 38).

85. Det första undantaget, som bygger på domen i målet Kühne & Heitz, är skyldigheten, för *förvaltningsorgan*, att ompröva definitiva förvaltningsbeslut för att beakta en tolkning som i efterhand meddelats av domstolen när vissa förutsättningar är uppfyllda.³⁷ Detta undantag gäller dock endast definitiva *förvaltningsbeslut*, inte domstolsavgöranden.³⁸

86. Det andra undantaget har fastställts i domen i målet Lucchini, där domstolen fann att unionsrätten utgjorde hinder för att tillämpa en sådan bestämmelse i nationell rätt i vilken principen om rättskraft stadfäst, om tillämpningen utgjorde ett hinder för att återvinna statligt stöd som har beviljats i strid med unionsrätten.³⁹ Den bakomliggande motiveringen för detta undantag var att, eftersom det nationella beslutet hade antagits i strid med fördelningen av befogenheter mellan medlemsstaterna och Europeiska unionen, kunde det inte ens vinna laga kraft. Domstolen har därefter betonat att domen i målet Lucchini rörde en alldeles speciell situation, i vilken principer om kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och Europeiska unionen vad gäller statligt stöd var aktuella.⁴⁰

87. Inga av dessa undantag verkar ha någon direkt betydelse för förevarande mål. Således ska huvudregeln som utgångspunkt tillämpas i förevarande mål, vilket innebär att det inte finns någon skyldighet att på nytt ta upp slutliga domstolsavgöranden för att säkerställa att de uppfyller en efterföljande dom från EU-domstolen.⁴¹

88. Även om det inte är ett krav enligt unionsrätten att medlemsstaterna inrättar nya rättsmedel,⁴² ska nationell lagstiftning, när det i denna föreskrivs en sådan möjlighet, uppfylla såväl likvärdighetsprincipen som effektivitetsprincipen.⁴³ Det är således nödvändigt att diskutera rättsmedlet resning enligt nationell rätt.

2. Resning enligt nationell rätt

89. Det framgår att resning enligt ungersk rätt regleras i 260.1 a § och 260.2 § tvistemålslagen. Enligt den ungerska regeringen är bestämmelserna om resning inte tillämpliga i mål som det aktuella, eftersom detta rättsmedel endast är avsett att ta hänsyn till nya *faktiska* omständigheter, och inte nya *rättsliga* omständigheter. Till skillnad från detta har Hochtief Ungern gjort gällande att resning kan ge tillfälle att verkställa ett förhandsavgörande som meddelats av domstolen när målet vid den nationella domstolen pågick, men som inte beaktats av processuella skäl. Kommissionen, å sin sida, anser att det är upp till den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida 260.1 § tvistemålslagen medger resning när de nationella domstolarna inte på vederbörligt sätt tagit hänsyn till ett förhandsavgörande från domstolen.

90. Jag delar i stor utsträckning kommissionens uppfattning. Det ankommer på den hänskjutande domstolen, som ensam har behörighet att tolka nationell rätt, att fastställa huruvida det, enligt nationella bestämmelser, är möjligt att bevilja resning i ett mål där det påstås att ett förhandsavgörande som redan hade meddelats när det slutliga avgörandet i saken meddelades inte vederbörligt har beaktats.

37 Se dom av den 13 januari 2004 (C-453/00, EU:C:2004:17, punkt 28).

38 Se dom av den 16 mars 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, punkt 23).

39 Dom av den 18 juli 2007 (C-119/05, EU:C:2007:434, punkt 63).

40 Dom av den 10 juli 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, punkt 61).

41 Detta är, enligt min uppfattning, också en allmän rättsprincip som gäller i alla medlemsstater, eftersom det i de nationella rättssystem som jag känner till är så, att en efterföljande ändring i (klargörande av eller avvikelse från) praxis från den högre/högsta domstolen normalt inte anses utgöra en tillräcklig grund för att på nytt ta upp tidigare slutliga avgöranden där den tidigare rättsuppfattningen tillämpats.

42 Dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 51).

43 Se, exempelvis, dom av den 10 juli 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, punkt 62), och dom av den 6 oktober 2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, punkt 30).

91. Jag vill bara göra två anmärkningar. Såvitt jag förstår i fråga om (det extraordinära) rättsmedlet resning i allmänhet, är det vanligtvis begränsat till fall där det, efter det att ett nationellt avgörande vunnit laga kraft, visar sig att vissa faktiska omständigheter inte hade beaktats eller inte kunde beaktas av den nationella domstolen när den meddelade sitt avgörande.

92. Det skulle vara något ovanligt att tillämpa detta resonemang på en dom från domstolen om viss tolkning av unionsrätten som redan hade meddelats och var känd vid den tidpunkt när det föregående avgörandet i saken meddelades. För det första utgör en sådan dom knappast en ny *faktisk omständighet*. För det andra är det klart att domen redan hade meddelats och var känd vid tidpunkten för det ursprungliga avgörandet i saken, och således knappast kan klassificeras som något *nytt* som framkommit vid en senare tidpunkt.

93. Vid första påseendet och en allmän förståelse av vad resning normalt avser, är det svårt att se att detta extraordinära rättsmedel bör användas för att avhjälpa påstådda brister i tillämpningen av den *rättsliga* tolkningsvägledning som uppenbart fanns och *var känd* när det ursprungliga avgörandet meddelades.

3. Jämförbarhet med konstitutionella invändningar?

94. Ett ytterligare argument måste emellertid diskuteras i detta sammanhang. Frågan om *jämförbarheten* med konstitutionella invändningar. Enligt Hochtief Ungern skulle resning ha tillåtits i förevarande situation, på grund av att domstolens förhandsavgörande inte hade beaktats, eftersom det enligt nationell rätt var möjligt att bevilja resning när Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen) i efterhand förklarar en bestämmelse som tillämpats i en allmän domstol i sin slutliga dom grundlagsstridig. Det är i detta sammanhang som den nationella domstolen, i fråga 6, har hänvisat till domen i målet *Transportes Urbanos y Servicios Generales*.

95. Visst är det riktigt att det finns vissa likheter mellan nämnda dom och förevarande mål. I domen i målet *Transportes Urbanos y Servicios Generales* fann domstolen att unionsrätten, framför allt likvärdighetsprincipen, utgjorde hinder för att tillämpa en regel enligt vilken det, för att framställa ett skadeståndsanspråk mot staten på den grunden att en nationell bestämmelse strider mot unionsrätten, vilket fastställts genom en dom från domstolen, krävs att alla rättsmedel först ska ha uttömts mot det skadebringande förvaltningsbeslutet, medan något sådant krav inte uppställs för att framställa samma typ av anspråk på den grunden att lagen strider mot grundlagen.⁴⁴ Det ska emellertid anmärkas att domstolen kom fram till denna slutsats efter att ha anfört att den *enda* skillnaden mellan de två typerna av anspråk bestod i att de åsidosättanden av rättsordningen som de grundade sig på skulle fastställas i en dom som meddelades av domstolen respektive en dom som meddelades av författningsdomstolen. Domstolen fastställde att den omständigheten i sig, *i avsaknad av någon annan skillnad mellan de två anspråken*, inte var tillräcklig för att fastställa en skillnad mellan de två anspråken med avseende på likvärdighetsprincipen.⁴⁵

96. Nyligen, i domen i målet *XC m.fl.*, betonade domstolen vikten av att det fanns en tydlig likhet mellan de aktuella målen med beaktande av *föremålet, grunden och de väsentliga beståndsdelarna*, för att utlösa principen om likställighet.⁴⁶ Domstolen undersökte därefter, mot bakgrund av dessa faktorer, huruvida en talan som tillät resning i brottmål som avslutats med ett lagakraftvunnet avgörande, på grundval av en fastställd överträdelse av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, eller ett av protokollen till denna, å ena sidan, och en talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten, å andra sidan, kunde anses likställda.

⁴⁴ Dom av den 26 januari 2010 (C-118/08, EU:C:2010:39, punkterna 46 och 48).

⁴⁵ Dom av den 26 januari 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, punkterna 43 och 44).

⁴⁶ Dom av den 24 oktober 2018, *XC m.fl.* (C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 27).

97. Domstolen fann att skillnaderna mellan dessa två former av talan var sådana att de inte kunde anses vara likställda. Domstolen angav bland annat att den förstnämnda formen av talan hade inrättats i huvudsak för att göra det möjligt att tillåta resning av lagakraftvunna avgöranden. Till skillnad från detta säkerställde Europeiska unionens konstitutionella ramverk således att varje person kunde ges ett effektivt skydd för sina rättigheter enligt unionens rättsordning redan innan ett lagakraftvunnet nationellt avgörande förelåg.⁴⁷

98. I likhet med domen i målet XC m.fl. är den nationella bestämmelse som har åberopats i förevarande mål, som tillåter att ett lagakraftvunnet nationellt avgörande upptas till förnyad prövning till följd av ett nytt avgörande från författningsdomstolen, ett resultat av systemet med prövning av grundlagsenligheten, som regleras i 361 a § tvistemålslagen. Denna bestämmelse, i vilken föreskrivs ett extraordinärt rättsmedel som tillåter att ett avgörande från författningsdomstolen beaktas, kan endast tillämpas i fråga om just det avgörande, som när det vunnit laga kraft, gav upphov till invändningen om grundlagsstridighet. Med andra ord är det, i mål där en (abstrakt) prövning av grundlagsenligheten endast tillåts efter ett slutligt domstolsavgörande, endast möjligt att ta hänsyn en sådan prövning och eventuellt avhjälpa bristerna i grundlagsenligheten i det enskilda fallet genom att ta upp det till förnyad prövning.

99. Systemet för och logiken bakom kravet att uppta talan till förnyad prövning skiljer sig i stor utsträckning från systemet med förhandsavgöranden, vilket per definition pågår under den tid som det nationella målet fortfarande pågår och innan ett slutligt avgörande kan meddelas. Det är således inte nödvändigt att uppta ett slutligt avgörande till förnyad prövning för att kunna beakta domstolens vägledning.

100. Detta innebär, som jag nyligen diskuterat mer utförligt i målet Călin, att verkställandet och den bindande verkan mellan parterna (*inter partes*) av ett förhandsavgörande från EU-domstolen, å ena sidan, och en dom från en nationell författningsdomstol rörande en prövning av domens grundlagsenlighet, å andra sidan, (eller, vad detta anbelangar, av ett avgörande från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna i det nationella mål som har gett upphov till invändningen) strukturellt sett är olika rättsmedel.⁴⁸ Deras föremål, grunder och väsentliga beståndsdelar skiljer sig helt enkelt åt.

101. Det bör tilläggas att situationen kunde vara en annan om det skulle vara möjligt, enligt nationell rätt, att göra en *preliminär* prövning av grundlagsenligheten vid en begäran från en nationell domstol till Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen). I detta avseende, om jag har förstått argumentet rätt, verkar den ungerska regeringen vid förhandlingen ha gjort gällande att det också var möjligt att bevilja resning när avgörandet från Alkotmánybírósága (Författningsdomstolen) inte meddelades *efter* det slutliga avgörandet i det nationella målet, utan *före* detta, inom ramen för det materiella förfarandet.⁴⁹

102. Jag måste dock erkänna att jag är något förvirrad på denna punkt. Om detta var fallet, och det är så, att ett antal nationella författningssystem (också) tillåter en möjlighet till en preliminär prövning av grundlagsenligheten, som i normalfallet utlöses genom en begäran från en nationell (allmän) domstol, har jag svårt att se hur bestämmelserna om resning skulle vara relevanta i sådana mål. Det kan förutsättas att den allmänna domstolen, efter en begäran om en preliminär prövning av grundlagsenligheten, skulle invänta beslutet från författningsdomstolen och därefter, när avgörandet väl har meddelats, avgöra den ursprungliga tvisten, och därmed verkställa domen från den nationella

47 Dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, punkterna 33, 46 och 47).

48 Se mitt förslag till avgörande i målet Călin (C-676/17, EU:C:2019:94, punkterna 66–79).

49 Det ska noteras i detta avseende att 260.1 a § tvistemålslagen inte bara hänvisar till nya fakta utan också till varje ”slutligt avgörande av domstol eller slutligt beslut av myndighet” som ett villkor för att kunna ansöka om förnyad prövning. Vad denna fras verkligen innebär är dock något som den nationella domstolen ska fastställa.

författningsdomstolen. Om så var fallet skulle en sådan preliminär prövning av grundlagsenligheten i funktionellt hänseende kunna jämföras med en begäran om förhandsavgörande som framställts till förevarande domstol. Emellertid skulle det då inte finnas något större behov för särskilda bestämmelser om resning inom ramen för ett sådant förfarande.

103. Hur det än är med den saken skulle emellertid kravet på likvärdighet, om den hänskjutande domstolen skulle finna i) att de nationella bestämmelserna om resning också omfattar avgöranden från Alkotmánybírósága (Författningsdomstolen) som meddelats när det nationella målet fortfarande pågick, det vill säga innan den slutliga domen i saken meddelats av allmän domstol, och ii) att en sådan slags prövning, vid en tillämpning av kriteriet angående kravet på likvärdighet som har beskrivits i detta avsnitt, faktiskt kan jämföras med verkställandet av en tidigare dom från domstolen som meddelats inom ramen för en talan om förhandsavgörande, kräva att resning också tillåts i sistnämnda situation.

4. Direkt eller indirekt tillämpning av domen i målet Kühne & Heitz?

104. Den sista fråga som ska tas upp i samband med resning rör domen i målet Kühne & Heitz.⁵⁰ Detta mål har citerats många gånger av den hänskjutande domstolen, liksom av parterna i sina skriftliga och muntliga yttranden vid domstolen.

105. I detta mål fastställdes att definitiva förvaltningsbeslut, enligt unionsrätten, skulle omprövas om i) förvaltningsorganet enligt nationell rätt har behörighet att ändra beslutet, ii) beslutet i fråga har blivit definitivt som en följd av en dom från en nationell domstol som avgör målet i sista instans, iii) nämnda dom grundas, med hänsyn till rättspraxis från domstolen som meddelats efter denna dom, på en felaktig tolkning av unionsrätten som gjorts utan att domstolen erhållit en begäran om förhandsavgörande, och iv) den berörda parten vände sig till ett förvaltningsorgan så snart han fått kännedom om denna rättspraxis.⁵¹

106. Hochtief Ungern gjorde gällande att denna praxis bör tillämpas *analogt* på slutliga domar, medan kommissionen vid förhandlingen angav att en *direkt* tillämpning av denna logik eventuellt kunde övervägas i fråga om det (administrativa) beslutet från överprövningsnämnden. I detta avsnitt kommer jag att undersöka båda dessa argument.

107. Med avseende på en analog (eller utsträckt) tillämpning av domen i målet Kühne & Heitz i förevarande mål, syftar de kriterier som angavs av domstolen i den domen uppenbart till en annan och relativt speciell situation, nämligen en förnyad prövning av ett definitivt *förvaltningsbeslut*, och inte ett domstolsavgörande, efter ett *efterföljande* förhandsavgörande från domstolen.

108. Även om man skulle anta att samma logik kan tillämpas på *domstolsavgöranden*,⁵² så skulle åtminstone det första och det tredje av de kriterier som domstolen fastställde i domen i målet Kühne & Heitz ändå inte vara uppfyllda. Resning är visserligen ett rättsmedel i medlemsstaten i fråga, men det är inte avsett att täcka den situation som är i fråga i förevarande mål. Vidare meddelades inte domstolens dom efter det slutliga domstolsavgörandet, utan *före* det.

⁵⁰ Dom av den 13 januari 2004 (C-453/00, EU:C:2004:17).

⁵¹ Se dom av den 13 januari 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, punkt 28).

⁵² Vilket redan det skulle vara ett stort kliv. Såsom angavs ovan (i punkterna 82–87 i detta förslag till avgörande), i motsats till en eventuellt (felaktig) tillämpning av unionsrätten från myndighetens sida, har domstolens inställning alltid varit mer försiktig i fråga om avvägningen mellan rättssäkerhet (och rättskraft) och kravet på en effektiv tillämpning av unionsrätten inom ramen för domstolsavgöranden, och mer baserat sig på rättssäkerheten.

109. Dessutom har skyldigheten att på nytt pröva förvaltningsbeslut enligt domen i målet Kühne & Heitz, även om det inte uttryckligt angetts som ett av kriterierna, alltid framstått som en indirekt sanktion för en underlåtelse, av den nationella domstol som prövade beslutet, att uppfylla skyldigheten att framställa en begäran om förhandsavgörande. I förevarande mål framställde däremot Fővárosi Ítéltábla (Appellationsdomstolen i Budapest) en sådan begäran.

110. Slutligen, och i förbigående, ska nämnas att om domen i målet Kühne & Heitz skulle tolkas mot bakgrund av domstolens inställning till omprövning av domstolsavgöranden i den nyligen avgjorda domen i målet XC m.fl., så borde domen i målet Kühne & Heitz utgöra ett undantag som endast gäller myndigheter. Tvärtom bekräftar domstolens inställning i domen i målet XC m.fl. förhållandet mellan, å ena sidan, en effektiv tillämpning av unionsrätten och, å andra sidan, respekten för principerna om rättssäkerhet och den bindande verkan av (domstols-) avgöranden, varvid det sistnämnda uppenbarligen väger tyngre.

111. Jag anser därför att domen i målet Kühne & Heitz inte kan utsträckas till att omfatta förevarande mål (eller tillämpas analogt på slutliga *domstolsavgöranden*).

112. Med avseende på kommissionens argument att domen i målet Kühne & Heitz eventuellt kan tillämpas *direkt* i förevarande mål genom att ta upp det slutliga *förvaltningsbeslutet*, nämligen det beslut som meddelats av överprövningsnämnden, till förnyad prövning,⁵³ låter jag mig inte heller övertygas av detta. Förutom det faktum att det över huvud taget inte har angripits, och mot bakgrund av bristen på information angående några eventuella nationella lagbestämmelser som skulle tillåta en prövning av förvaltningsbeslut, förefaller de faktiska omständigheterna i förevarande mål i betydande avseende skilja sig från de i målet Kühne & Heitz.

113. I domen i målet Kühne & Heitz togs frågan huruvida det fanns en slutlig skyldighet att beakta en dom från domstolen upp vid en tidpunkt när både förvaltningsförfarandet och det efterföljande domstolsförfarandet hade avslutats. Alla beslut som hade fattats inom ramen för dessa förfaranden hade därför vunnit laga kraft. Till skillnad från detta meddelades domstolens förhandsavgörande i förevarande mål vid en tidpunkt när endast förvaltningsförfarandet hade avslutats och således endast förvaltningsbeslutet var slutligt. Domstolsförfarandet pågick emellertid fortfarande. Av detta skäl, men också med hänsyn till de faktiska omständigheterna i målet Kühne & Heitz, vilka fastställdes genom de mycket detaljerade kriterier som domstolen slog fast i denna dom för att motivera skyldigheten att ta upp förvaltningsbeslutet till förnyad prövning, verkar kriterierna inte vara uppfyllda i förevarande mål.

5. Preliminär slutsats

114. Mot bakgrund av dessa överväganden anser jag inte att det följer principen om en effektiv domstolsprövning att resning måste tillåtas som extraordinärt rättsmedel i de omständigheter som är aktuella i förevarande mål, för att verkställa ett förhandsavgörande från domstolen som meddelats i målet vid den nationella domstolen och som påstås inte ha beaktats fullt ut vid den materiella prövningen i det nationella förfarandet. Om ett nationellt system emellertid skulle föreskriva ett rättsmedel som innebär en möjlighet eller till och med en skyldighet att ta upp slutliga avgöranden i liknande mål på nationell nivå till förnyad prövning, så skulle kravet på likställdhet kräva att det även finns en sådan möjlighet för överträdelser rörande förhandsavgöranden från domstolen som meddelats tidigare i samma mål.

⁵³ Det ska anmärkas att överklagandenämnden genomför en administrativ prövning och därmed i viss utsträckning har en domstolsliknande funktion. Det är därför oklart om denna nämnd kan betraktas som ett *förvaltningsorgan* i den mening som avsågs i domen i målet Kühne & Heitz. Om förvaltningsorganet emellertid skulle vara den upphandlande myndighet som faktiskt ansvarade för upphandlingsförfarandet skulle samma logik kunna sägas vara tillämplig, om än på en lägre nivå.

D. Medlemsstatens ansvar

115. Slutligen har den hänskjutande domstolen framställt frågorna 1, 2, 8 och 10 för att få klarhet i ett antal frågor som rör den tredje omgången rättegångar vid de nationella domstolarna som har att göra med medlemsstatens skadeståndsansvar.

116. Med avseende på fråga 1 söker den hänskjutande domstolen klarhet i medlemsstatens ansvar till följd av nationella domar: Ska medlemsstatens ansvar fastställas på grundval av unionsrätten eller på grundval av nationell rätt, särskilt vad avser bedömningen av de villkor som krävs för att den ska ådra sig ansvar? Enligt fråga 2 söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida en medlemsstat kan ådra sig ansvar, i fråga om en dom från en nationell domstol som strider mot unionsrätten, trots att denna dom är rättskraftig.

117. Svaren på dessa två frågor kan relativt lätt besvaras utifrån rättspraxis.

118. Det är fast rättspraxis att enskilda som tillerkänns rättigheter enligt unionsrätten måste ha möjlighet att vid nationell domstol få ersättning för den skada som har vållats genom att dessa rättigheter har åsidosatts till följd av ett avgörande av en domstol som dömer i högsta instans.⁵⁴

119. Med avseende på de kriterier som ska vara uppfyllda har domstolen funnit att det finns tre kriterier. Den rättsregel som har överträtts ska ha till syfte att ge enskilda rättigheter, överträdelsen ska vara tillräckligt klar och det ska finnas ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen av den skyldighet som åvilar medlemsstaten och den skada som de drabbade personerna har lidit.⁵⁵

120. Dessa tre förutsättningar är nödvändiga och tillräckliga för att, enligt unionsrätten, ge upphov till en rätt till skadestånd för enskilda. Medlemsstaterna kan emellertid föreskriva att *mindre restriktiva förutsättningar* kan medföra ansvar för staten. Med förbehåll för själva rätten till skadestånd, vilken grundas direkt på unionsrätten då dessa förutsättningar är uppfyllda, är det inom ramen för den nationella skadeståndsrätten som staten ska ersätta följderna av den vållade skadan, förutsatt att de villkor som fastställs i nationell skadeståndslagstiftning inte är mindre förmånliga än de som avser liknande ersättningsanspråk grundade på nationella förhållanden eller är utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd.⁵⁶

121. Det framgår vidare av rättspraxis att principen om rättskraft inte utgör något hinder för att erkänna principen att staten kan hållas skadeståndsansvarig till följd av ett avgörande av en domstol som dömer i sista instans.⁵⁷

122. Som svar på fråga 1 kan medlemsstatens ansvar således endast fastställas på grundval av de kriterier som anges i unionsrätten. Det är dock möjligt att i nationell rätt föreskriva mindre restriktiva förutsättningar för statens ansvar. Med avseende på fråga 2 utgör principen om rättskraft inte något hinder för att erkänna principen att staten kan hållas skadeståndsansvarig till följd av ett avgörande av en domstol som dömer i högsta instans.

⁵⁴ Se, exempelvis, dom av den 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 36), dom av den 13 juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, punkt 31), och dom av den 28 juli 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punkt 20).

⁵⁵ Se, exempelvis, dom av den 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 51), dom av den 13 juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, punkterna 42 och 45) och dom av den 28 juli 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punkterna 22 och 23).

⁵⁶ Se, exempelvis, dom av den 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkterna 57 och 58), dom av den 13 juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, punkterna 44 och 45), och dom av den 28 juli 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punkt 38).

⁵⁷ Se, exempelvis, dom av den 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 40), dom av den 28 februari 2018, ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, punkt 22), och dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 58).

123. Genom fråga 10 söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida skadestånd, enligt unionsrättsliga principer om medlemsstatens ansvar (i form av ersättning för rättegångskostnader), kan utkrävas till följd av den skada som har orsakats genom att domstolen i högsta instans inte har upptagit målet till förnyad prövning. Med andra ord, finns det en begränsning av den *typ av* skada som kan göras gällande på grund av en överträdelse av unionsrätten som en domstol i högsta instans påstås ha gjort sig skyldig till?

124. Otydligheterna i fråga om den exakta källan till de begränsningar som antytts i fråga 10 klagjordes vid förhandlingen, där såväl Hochtief Ungern som den ungerska regeringen bekräftade att begränsningarna byggde på nationell rättspraxis.

125. Efter detta klagörande av den rättsliga grunden för begränsningarna i fråga om den typ av skada som kan ersättas, framstår det för mig som relativt uppenbart att sådana begränsningar strider mot unionsrätten. Det är inte möjligt att begränsa det skadestånd som kan utkrävas. Enligt domstolen ska bestämmelserna om bedömning av en skada som vållats av en överträdelse av unionsrätten fastställas i enlighet med varje medlemsstats nationella rättsordning, varvid dock likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen ska iakttas i den nationella lagstiftning i vilken dessa bestämmelser fastställs.⁵⁸ Detta innebär att så länge som de tre villkoren för medlemsstaternas ansvar, som fastställts enligt unionsrätten, är uppfyllda, så ska skadestånd kunna utkrävas för *alla typer av skada*, inbegripet rättegångskostnader.

126. Även om det skadestånd som yrkas inte kan användas för att upprätta ett ”gruppundantag” för en viss typ av skada i sig, har frågan exakt vilken typ av skadestånd som yrkas naturligtvis betydelse på en annan nivå, nämligen för att fastställa huruvida det finns ett direkt kausalsamband mellan skadan i fråga och ”den tillräckligt klara överträdelsen” av unionsrätten som ligger till grund för skadan.

127. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 8 för att få klarhet i huruvida det förhållandet, i de omständigheter som är aktuella i förevarande mål, att domstolen i högsta instans (svaranden) inte begärde ett förhandsavgörande på begäran av en part i frågan huruvida resning skulle ha tillåtits, utgör en sådan ”tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten” som kan medföra ansvar för medlemsstaten. Genom den andra delen av denna fråga söker den hänskjutande domstolen också klarhet i den utsträckning i vilken den nationella domstolen, mot bakgrund av domen i målet Cilfit, måste motivera sitt beslut att inte begära ett förhandsavgörande.⁵⁹

128. Denna fråga är något svårare att besvara.

129. Inledningsvis ska erinras om att det inte är domstolens roll att avgöra huruvida en medlemsstat ansvarar för skadestånd i ett visst fall. Domstolen kan emellertid ge vägledning i fråga om tillämpningen av kriterierna för ansvar, särskilt kriteriet rörande en ”tillräckligt klar överträdelse” av unionsrätten.

130. Det kan också vara värdefullt att erinra sig att det uteslutande är den nationella domstolens val och ansvar att besluta huruvida en begäran om förhandsavgörande ska framställas till EU-domstolen eller inte. Parterna i det nationella målet kan naturligtvis föreslå att en sådan begäran ska framställas, men de har inte någon rätt att begära ett förhandsavgörande från domstolen.⁶⁰

⁵⁸ Se, exempelvis, dom av den 28 juli 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punkterna 38 och 39).

⁵⁹ Dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl. (283/81, EU:C:1982:335).

⁶⁰ Se, exempelvis, dom av den 22 juni 2010, Melki och Abdeli (C-188/10 and C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 63), och beslut av den 16 juli 2015, Striani m.fl. (C-299/15, ej publicerat, EU:C:2015:519, punkt 33).

131. Efter dessa inledande klargöranden och, som tidigare angetts, utan hänsyn till de faktiska uppgifter som den hänskjutande domstolen har tagit upp i sin tolkningsfråga, vilka det inte är EU-domstolens uppgift att kommentera, nämns i fråga 8 två ytterligare variabler, nämligen "Köblerkriteriet" avseende "tillräckligt klar överträdelse" och "Cilfit-kriterierna" som måste vara uppfyllda för att domstolen i högsta instans ska kunna underlåta att framställa en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 tredje stycket FEUF.

132. Enligt "Köblerkriteriet" anpassas villkoret avseende en "tillräckligt klar överträdelse" till en eventuell felaktig tillämpning av unionsrätten av domstolarna. Det följer av domstolens praxis att för att fastställa huruvida det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten, ska alla omständigheter som kännetecknar den situation som förelagts den nationella domstolens prövning beaktas. Bland de omständigheter som kan beaktas i detta hänseende ingår i synnerhet den överträdde bestämmelsens grad av klarhet och precision, omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som i den överträdde bestämmelsen lämnas åt nationella myndigheter, överträdelsens eller den vållade skadans avsiktliga eller oavsiktliga karaktär, den ursäktliga eller ousäktliga karaktären av en eventuell rättsvillfarelse, den omständigheten att en av en unionsinstitution intagen ståndpunkt har kunnat bidra till antagandet eller bibehållandet av nationella bestämmelser eller nationell praxis som strider mot unionsrätten och det förhållandet att den aktuella domstolen har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 tredje stycket FEUF. En överträdelse av unionsrätten ska i vilket fall som helst anses tillräckligt klar då den uppenbart står i strid med domstolens praxis på området.⁶¹

133. Cilfit-kriterierna avser särskilt domstolarna i högsta instans och huruvida de kan bortse från skyldigheten att begära förhandsavgörande. Enligt domstolen följer det av artikel 267 tredje stycket FEUF att när en unionsrättslig fråga uppkommer vid en domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, ska den domstolen fullgöra sin skyldighet att hänskjuta frågan till EU-domstolen, om den inte har funnit att den uppkomna frågan saknar relevans, att den aktuella unionsbestämmelsen redan har tolkats av EU-domstolen eller att den korrekta tolkningen av unionsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel. Huruvida ett sådant fall föreligger ska enligt samma dom bedömas med beaktande av unionsrättens särdrag, de särskilda svårigheter som dess tolkning medför samt risken för skiljaktigheter i rättspraxis inom Europeiska unionen.⁶² Varje bestämmelse i unionsrätten, inbegripet domstolens praxis på det aktuella området, ska bedömas i sitt rätta sammanhang och tolkas mot bakgrund av samtliga bestämmelser i unionsrätten, av dess syften och dess utveckling vid den tidpunkt då den aktuella bestämmelsen ska tillämpas.⁶³

134. Det är mycket man kan skriva om behovet i) av en ny tolkning av domen i målet Cilfit för att det på nytt ska få relevans (om det någonsin hade det⁶⁴), ii) av att vara tydlig i fråga om exakt vad förhållandet är mellan Köblerkriteriet respektive Cilfit-kriterierna och att gärna sammanföra dem till en sammanhängande helhet,⁶⁵ (iii) och samtidigt införliva och beakta den standard som bör tillämpas på eventuella underlåtelse från en domstol i högsta instans om de påtalats genom fördragsbrottsförfaranden enligt artikel 258 FEUF.⁶⁶

61 Se, exempelvis, dom av den 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkterna 54–56), och dom av den 28 juli 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punkterna 25 och 26).

62 Se dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl. (283/81, EU:C:1982:335, punkt 21), dom av den 18 oktober 2011, Boxus m.fl. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 och C-135/09, EU:C:2011:667, punkt 31), och dom av den 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 50).

63 Se, exempelvis, dom av den 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 49).

64 Jag kan inte annat än hänvisa till de visa ord som generaladvokaten Jacobs i detta avseende uttryckt så tidigt som 1997 i målet Wiener SII (C-338/95, EU:C:1997:352). Se, även, förslag till avgörande av generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer i målet Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, punkt 44 och följande punkter).

65 Se särskilt även mot bakgrund av senare rättspraxis som verkar ha anammat en mer "liberal" syn på skyldigheten att begära förhandsavgörande, i synnerhet dom av den 9 september 2015, Ferreira da Silva e Brito m.fl. (C-160/14, EU:C:2015:565, punkterna 41 och 42).

66 Se, nyligen, dom av den 4 oktober 2018, kommissionen/Frankrike (förskottsbetalning) (C-416/17, EU:C:2018:811, punkterna 111–113).

135. Förevarande mål är dock knappast rätt mål för ett sådant försök. Till vägledning för den hänskjutande domstolen i förevarande mål räcker det att erinra om att den standard enligt vilken ett sådant ärende rörande medlemsstatens ansvar ska bedömas är Köblerkriteriet, vilket beskrivits övergripande ovan i punkt 132 i förevarande förslag till avgörande. I detta syfte är det inte Cilfit-kriterierna, utan endast att avgörandet ”uppenbart har fattats i strid med domstolens rättspraxis på området”⁶⁷ som skulle uppgå till en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten. Det är den hänskjutande domstolen som ska fastställa huruvida den nationella domstolens överträdelse verkligen var så klar att den uppgick till ett uppenbart åsidosättande av domstolens praxis, antingen genom att underlåta att över huvud taget beakta unionsrätten eller genom att tolka den på ett uppenbart omotiverat sätt.

V. Förslag till avgörande

136. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan föreslår jag att domstolen ska besvara den tolkningsfråga som har ställts av Székesfehérvári Törvényszék (Överdomstolen i Székesfehérvár, Ungern), på följande sätt:

- Det är ett krav enligt artikel 4.3 FEU och artikel 267 FEUF att en nationell domstol som verkställer ett förhandsavgörande som tidigare begärts av domstolen, fullt ut ska tillämpa den vägledning som ges i denna dom. Om det för att tillämpa domstolens vägledning krävs en särskild typ av bedömning eller en bedömning i en viss omfattning, som normalt inte genomförs av den hänskjutande domstolen i fråga, är denna domstol skyldig att antingen bortse från de nationella processuella bestämmelser som begränsar dess behörighet i detta avseende eller upphäva domen eller ogiltigförklara beslutet och återförvisa målet till lämplig domstol eller myndighet för genomförande av den bedömningen.
- Det följer inte av principen om en effektiv domstolsprövning att resning måste tillåtas som extraordinärt rättsmedel för att verkställa ett förhandsavgörande från domstolen som påstås inte ha beaktats fullt ut vid den materiella prövningen i det nationella förfarande inom ramen för vilket förhandsavgörandet meddelades. Om nationell lagstiftning emellertid skulle föreskriva ett rättsmedel som innebär en möjlighet eller en skyldighet att uppta slutliga avgöranden i liknande mål på nationell nivå till förnyad prövning, så skulle kravet på likställdhet kräva att det även finns en sådan möjlighet eller skyldighet för överträdelser avseende förhandsavgöranden från domstolen som meddelats tidigare i samma mål.
- Unionens regler och principer om medlemsstaternas skadeståndsansvar ska tolkas så, att
 - ett fastställande av skadeståndsansvar till följd av en överträdelse av unionsrätten som en nationell domstol (i högsta instans) har gjort sig skyldig till ska grunda sig på de kriterier som följer av unionsrätten,
 - principen om rättskraft som gäller ett avgörande från en domstol som avgör ett mål i högsta instans, vilket strider mot unionsrätten, hindrar inte att staten anses ansvarig för denna överträdelse,
 - nationell rätt inte kan föreskriva att vissa typer av skador inte kan göras gällande, om det skulle styrkas att skadorna är en direkt följd av en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten,

⁶⁷ Dom av den 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 56), dom av den 12 december 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, punkt 214), dom av den 25 november 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 52), och dom av den 28 juli 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punkt 26).

- en överträdelse av unionsrätten som en domstol i högsta instans gör sig skyldig till genom att underlåta att framställa en begäran om förhandsavgörande till domstolen enligt artikel 26 tredje stycket FEUF är tillräckligt klar om underlåtelsen utgör en uppenbar överträdelse av domstolens praxis på området.