

Zaak C-282/24

Verzoek om prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

23 april 2024

Verwijzende rechter:

Högsta förvaltningsdomstol (Zweden)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

18 april 2024

Verzoekende partij:

Polismyndigheten

Verwerende partij:

Konkurrensverket

[OMISSIS]

BESLISSING WAARTEGEN HET RECHTSMIDDEL IS INGESTELD

Uitspraak van de Kammarrätt i Stockholm (bestuursrechter in tweede aanleg, Stockholm) van 13 april 2023 in zaak nr. 7456-22

ONDERWERP

Bestuurlijke geldboete bij overheidsopdracht; verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing

[OMISSIS]

De Högsta förvaltningsdomstol (hoogste bestuursrechter, Zweden) neemt de volgende

BESLISSING

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt krachtens artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing in overeenstemming met bijgaand verzoek om een dergelijke beslissing [OMISSIS]

[OMISSIS]

Verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, strekkende tot uitlegging van artikel 72, lid 2, van richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG (hierna: „aanbestedingsrichtlijn”)

Inleiding

- 1 Met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing vraagt de Högsta förvaltningsdomstol duidelijkheid over de gedetailleerde voorwaarden waaronder een wijziging van een eerder gesloten raamovereenkomst die qua waarde onder artikel 72, lid 2, van de aanbestedingsrichtlijn zou kunnen vallen, niettemin geacht wordt aanleiding te kunnen geven tot een verplichting om een nieuwe aanbestedingsprocedure te doorlopen omdat de algemene aard van de raamovereenkomst is gewijzigd. De vraag is gerezen in een zaak betreffende een bestuurlijke geldboete bij een overheidsopdracht.

Toepasselijke bepalingen van Unierecht

- 2 In artikel 72, lid 1, van de aanbestedingsrichtlijn is de mogelijkheid vastgelegd om in een aantal gevallen opdrachten en raamovereenkomsten te wijzigen zonder nieuwe aanbestedingsprocedure. Een van die gevallen is indien de wijzigingen, ongeacht hun waarde, niet wezenlijk zijn in de zin van lid 4 van dat artikel. In dat lid wordt bepaald dat een wijziging van een opdracht of een raamovereenkomst tijdens de looptijd als wezenlijk wordt beschouwd, wanneer de opdracht of raamovereenkomst hierdoor materieel verschilt van de oorspronkelijke opdracht of raamovereenkomst. Verder is in lid 4, onder a), opgenomen dat een wijziging in ieder geval als wezenlijk moet worden aangemerkt indien deze voorziet in voorwaarden die, als zij deel van de aanvankelijke aanbestedingsprocedure hadden uitgemaakt, de toelating van andere dan de aanvankelijk geselecteerde gegadigden en de gunning van de opdracht aan een andere inschrijver mogelijk zouden hebben gemaakt dan wel bijkomende deelnemers aan de aanbestedingsprocedure zouden hebben aangetrokken.
- 3 Op grond van artikel 72, lid 2, kunnen opdrachten voorts, en zonder dat onderzocht moet worden of de in lid 4, onder a) tot en met d), genoemde voorwaarden vervuld zijn, ook zonder een nieuwe aanbestedingsprocedure worden gewijzigd indien het bedrag waarmee de wijziging gepaard gaat lager is dan elk van de in artikel 4 genoemde drempels en voor leveringen en diensten lager dan 10 % van de waarde van de oorspronkelijke opdracht. De wijziging mag de algemene aard van de opdracht of raamovereenkomst evenwel niet veranderen.
- 4 In artikel 72, lid 5, wordt bepaald dat voor andere wijzigingen dan de in de leden 1 en 2 genoemde wijzigingen die tijdens de looptijd van een overheidsopdracht of

een raamovereenkomst dienen te worden aangebracht, een nieuwe aanbestedingsprocedure overeenkomstig deze richtlijn nodig is.

- 5 Overweging 107 van de aanbestedingsrichtlijn luidt dat een nieuwe aanbestedingsprocedure vereist is in geval van materiële wijzigingen van de aanvankelijke opdracht, in het bijzonder van de reikwijdte en de inhoud van de wederzijdse rechten en verplichtingen. Er wordt vermeld dat deze wijzigingen aantonen dat de partijen de intentie hebben opnieuw te onderhandelen over de wezenlijke voorwaarden van de opdracht en dat zich dat met name voordoet indien de gewijzigde voorwaarden, hadden zij deel uitgemaakt van de aanvankelijke procedure, invloed zouden hebben gehad op het resultaat van de procedure.
- 6 In overweging 107 staat voorts dat wijzigingen van de opdracht die een geringe wijziging van de waarde van de opdracht tot gevolg hebben, tot op zekere hoogte altijd mogelijk moeten zijn zonder dat een nieuwe aanbestedingsprocedure nodig is.
- 7 Overweging 109 gaat over de uitsluiting van de verplichting om een nieuwe procedure te doorlopen. Dit is van toepassing wanneer een aanbestedende dienst een bestaande opdracht moet wijzigen wegens onvoorziene omstandigheden. In de overweging staat dat die uitsluiting niet van toepassing kan zijn in gevallen waarin een wijziging tot een verandering van de aard van de gehele aanbesteding leidt, bijvoorbeeld als werken, leveringen of diensten worden vervangen door iets anders of als het soort aanbesteding wezenlijk wordt veranderd, aangezien dan kan worden aangenomen dat het resultaat is beïnvloed.

Toepasselijke bepalingen van nationaal recht

- 8 Overeenkomstig § 8 van hoofdstuk 17 van Lagen (2016:1145) om officieel upphandling (wet nr. 1145 van 2016 inzake overheidsopdrachten, hierna „wet inzake overheidsopdrachten”) kan een opdracht of een raamovereenkomst zonder nieuwe aanbestedingsprocedure worden gewijzigd indien de wijziging wordt aangebracht op grond van een van de bepalingen van artikelen 9 tot en met 14.
- 9 Volgens § 9, eerste alinea, kan een opdracht of raamovereenkomst zonder nieuwe aanbestedingsprocedure worden gewijzigd indien de algemene aard van de opdracht of de raamovereenkomst niet wordt veranderd en indien de stijging of daling van de waarde van de opdracht of de raamovereenkomst onder de voorgeschreven drempel blijft en in geval van aanbesteding van goederen of diensten onder 10 % van de waarde van de opdracht of de raamovereenkomst.
- 10 In § 14, eerste alinea, wordt bepaald dat een opdracht of raamovereenkomst zonder nieuwe aanbestedingsprocedure kan worden gewijzigd, ook al valt de wijziging niet onder de §§9 tot en met 13, indien de wijziging niet wezenlijk is. Volgens punt 1), van de tweede alinea moet een wijziging als wezenlijk worden beschouwd indien zij onder meer nieuwe voorwaarden opvoert die, indien zij in

de oorspronkelijke aanbestedingsprocedure waren opgenomen, ertoe zouden hebben geleid dat andere gegadigden zouden zijn uitgenodigd om in te schrijven, andere inschrijvingen in de beoordeling zouden zijn opgenomen of extra leveranciers aan de aanbestedingsprocedure zouden hebben deelgenomen.

Feiten van het geding

Voorgeschiedenis

- 11 In 2020 heeft de Polismyndighet (Zweedse politie) een aanbestedingsprocedure uitgeschreven voor sleepdiensten conform de wet inzake overheidsopdrachten. De totale waarde van de opdracht bedroeg ongeveer 15 miljoen SEK en de inschrijving werd beoordeeld op basis van het gunningscriterium van de laagste geboden prijs. De inschrijvers werd gevraagd een vaste prijs op te geven voor opdrachten waar het ophaalpunt van het te slepen voertuig lag binnen een straal van 10 km rond de plaats waar het voertuig moest worden teruggebracht. Voor vervoer buiten de straal van 10 km moesten de inschrijvers voor de rest van de afgelegde afstand een specifieke extra prijsopgave per kilometer doen. Volgens de aanbestedingsdocumenten dienden de prijzen gedurende de looptijd van de overeenkomst ongewijzigd te blijven.
- 12 De aanbestedingsprocedure is begin 2021 door de Zweedse politie afgrond met het sluiten van twee raamovereenkomsten, een met Lidköpings Biltjänst Hyr AB en een met een andere leverancier.
- 13 Medio 2021 heeft de Zweedse politie met de twee leveranciers afgesproken de vergoedingsvoorwaarden in de raamovereenkomsten aan te passen. In de wijzigingsovereenkomsten is opgenomen dat de straal waarbinnen de kilometerprijs niet zou worden betaald, werd verhoogd van 10 naar 50 km. Tegelijkertijd is – wat Lidköpings Biltjänst Hyr AB betreft – de vaste prijs per opdracht gewijzigd van 0 SEK naar 4 500 SEK en zijn de kilometerprijzen buiten de straal voor bepaalde transporten zijn gewijzigd van 185 SEK naar 28 SEK en voor andere van 275 SEK naar 55 SEK.
- 14 De Zweedse politie heeft verklaard dat de reden voor de wijzigingen was dat de kosten binnen de dienst gelijk moesten worden verdeeld over de verschillende politiegebieden met verschillende geografische en verstedelijkingsniveaus. Het uitgangspunt was dat de wijzigingen niet mochten leiden tot wijziging van de totale waarde van de raamovereenkomsten. Op basis van de facturen heeft de dienst vervolgens vastgesteld dat de wijzigingsovereenkomst met Lidköpings Biltjänst Hyr AB tot een marginale daling van de totale vergoeding heeft geleid ten opzichte van wat op grond van de oorspronkelijke voorwaarden zou zijn betaald.

Vordering tot geldboete bij overheidsopdracht

- 15 Konkurrensverket (Zweedse mededingingsautoriteit) heeft bij de Förvaltningsrätt i Stockholm (bestuursrechter in eerste aanleg, Stockholm) verzocht om de Zweedse politie te veroordelen tot een geldboete omdat aan de wijzigingsovereenkomsten een nieuwe aanbestedingsprocedure vooraf had moeten gaan.
- 16 De Zweedse politie heeft zich tegen deze vordering verzet. De dienst heeft aangevoerd niet verplicht te zijn om een nieuwe aanbestedingsprocedure te doorlopen omdat de wijzigingen niet wezenlijk waren in de zin van §14 van hoofdstuk 17 van de wet inzake overheidsopdrachten. Ten aanzien van de wijzigingen van de overeenkomst met Lidköpings Biltjänst Hyr AB heeft de dienst voorts betoogd dat ze toelaatbaar waren op grond van artikel 9 van hoofdstuk 17 van de wet inzake overheidsopdrachten, omdat het om wijzigingen van geringe waarde ging.
- 17 De Förvaltningsrätt heeft de vordering van de Zweedse mededingingsautoriteit toegewezen en de Zweedse politie veroordeeld tot betaling van 1 200 000 SEK aan boete. Die rechter was van oordeel dat de wijzigingen, die inhielden dat de inschrijvers een ander evenwicht hadden moeten vinden tussen de prijzen voor de vaste en de variabele vergoeding, niet voorzienbaar waren op basis van de informatie in de oorspronkelijke aanbestedingsdocumenten en dat betekende dat de andere inschrijvers niet dezelfde mogelijkheden hadden gekregen als de leveranciers aan wie de opdracht was gegund, om op basis van de nieuwe voorwaarden de juiste berekeningen te maken van winstgevendheid van de potentiële opdrachten. Volgens de Förvaltningsrätt leek het waarschijnlijk dat de wijzigingen in de voorwaarden, indien zij in de oorspronkelijke aanbesteding waren opgenomen, hadden kunnen leiden tot deelname van extra leveranciers of tot een andere uitslag van de beoordeling. Tegen die achtergrond oordeelde de Förvaltningsrätt dat de wijzigingen als wezenlijk moesten worden beschouwd en dus niet waren toegestaan op grond van § 14 van hoofdstuk 17 van de wet inzake overheidsopdrachten. Om dezelfde reden was de Förvaltningsrätt van oordeel dat de wijzigingen van de overeenkomst met Lidköpings Biltjänst Hyr AB de algemene aard van de raamovereenkomst hadden veranderd en dus waren niet toegestaan op grond van de in artikel § 9 van hoofdstuk 17 van de wet inzake overheidsopdrachten opgenomen bepalingen over wijzigingen van geringe waarde.
- 18 De Zweedse politie heeft tegen de uitspraak van de Förvaltningsrätt beroep ingesteld bij de Kammarrät. Met betrekking tot de wijzigingen in de overeenkomst met Lidköpings Biltjänst Hyr AB heeft de Zweedse politie aangevoerd dat een wijziging van geringe waarde kan worden toegestaan, ook al wordt de wijziging op zich als wezenlijk beschouwd. De dienst heeft voorts verwezen naar overweging 109 van de aanbestedingsrichtlijn en betoogd dat de wijzigingen van grotere orde moeten zijn dan een aanpassing van de vergoedingsvoorwaarden om de algemene aard van de opdracht als veranderd te beschouwen.

- 19 De Kammarrätt heeft het hoger beroep verworpen. De Kammarrätt was tevens van oordeel dat de wijzigingen als wezenlijk moesten worden beschouwd en dus niet waren toegestaan op grond van § 14 van hoofdstuk 17 van de wet inzake overheidsopdrachten. Daarnaast heeft de Kammarrätt geoordeeld dat het begrip „de algemene aard van de overeenkomst” en de in de overwegingen van de aanbestedingsrichtlijn gegeven voorbeelden niet aldus kunnen worden uitgelegd dat wijzigingen van de vergoedingsvoorwaarden niet als wijzigingen van de algemene aard kunnen worden beschouwd. Volgens de Kammarrätt is het juist nodig om van geval tot geval te beoordelen of een wijziging van de vergoedingsvoorwaarden een te ingrijpende wijziging in de verplichtingen van partijen vormt en betekent dat kan worden geoordeeld dat de uitslag van de eerdere aanbestedingsprocedure op een of andere relevante wijze is beïnvloed. In casu is de Kammarrätt van oordeel dat kon worden aangenomen dat de uitslag van de aanvankelijke aanbestedingsprocedure zou zijn beïnvloed indien de gewijzigde vergoedingsvoorwaarden van meet af aan waren opgenomen. De wijzigingen van de overeenkomst met Lidköpings Biltjänst Hyr AB zijn dus beschouwd als een dergelijke wijziging van de algemene aard van de raamovereenkomst in de zin van § 9 van hoofdstuk 17 van de wet inzake overheidsopdrachten.
- 20 De Zweedse politie heeft een rechtsmiddel ingesteld tegen de uitspraak van de Kammarrätt en stelt dat de Högsta förvaltningsdomstol de vordering van de Zweedse mededingingsautoriteit tot oplegging van een bestuurlijke geldboete moet afwijzen of in ieder geval de geldboete op een lager bedrag moet vaststellen. De Zweedse mededingingsautoriteit betoogt dat de hogere voorziening moet worden afgewezen.
- 21 De Zweedse politie voert bij de Högsta förvaltningsdomstol voorts aan dat de wijzigingsovereenkomsten waren toegestaan op grond van § 14 van hoofdstuk 17 van de wet inzake overheidsopdrachten. De dienst stelt tevens dat de wijzigingen van de overeenkomst met Lidköpings Biltjänst Hyr AB in ieder geval waren toegestaan op grond van § 9 van hoofdstuk 17 van de wet inzake overheidsopdrachten.
- 22 Deze prejudiciële verwijzing betreft laatstgenoemde bepaling en de overeenkomstige bepaling van de aanbestedingsrichtlijn, artikel 72, lid 2, en meer bepaald wat wordt bedoeld met wijziging van de algemene aard van een raamovereenkomst.

Standpunten van partijen

Zweedse politie

- 23 De Zweedse politie maakt de volgende opmerkingen. De wijzigingen zijn niet van dien aard dat zij tot gevolg hebben dat de algemene aard van de raamovereenkomst is gewijzigd. Artikel 72, lid 2, van de aanbestedingsrichtlijn bepaalt dat een opdracht die aan de eisen van deze bepaling voldoet, kan worden

gewijzigd zonder dat onderzocht moet worden of aan de onder a) tot en met d) van lid 4 genoemde voorwaarden is voldaan. Dit betekent dat het feit dat de opdracht aan een andere leverancier had kunnen worden gegund indien de nieuwe voorwaarden van meet af aan van toepassing waren, niet kan worden beschouwd als ondersteuning voor het standpunt dat de algemene aard van de opdracht is gewijzigd. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634) volgt ook dat zelfs wezenlijke wijzigingen van de overeenkomst kunnen worden toegestaan indien vooraf is aangegeven dat zij kunnen worden aangebracht. Wijzigingsbepalingen vallen nu onder artikel 72, lid 1, onder a), van de aanbestedingsrichtlijn en zijn voorbehouden voor wijzigingen die de algemene aard niet aantasten en dat betekent dat dit begrip niet kan worden gelijkgesteld met wezenlijke wijzigingen, maar betrekking moet hebben op wijzigingen van een zwaarwegender soort. Als voorbeeld van een wijziging van de algemene aard vermeldt overweging 109 van de aanbestedingsrichtlijn de vervanging van de inhoud van de opdracht door iets anders of een wezenlijke wijziging in het soort opdracht.

Zweedse mededingingsautoriteit

- 24 De Zweedse mededingingsautoriteit maakt de volgende opmerkingen. In een reeds afgesloten overeenkomst kunnen wijzigingen van geringe waarde worden aangebracht aangezien van dergelijke wijzigingen over het algemeen niet kan worden verwacht dat ze de markt verstoren of de beginselen van gelijke behandeling en transparantie noemenswaardig aantasten. Het systeem van de aanbestedingsvoorschriften zou echter worden uitgehold als wijzigingen die op zichzelf in absolute zin slechts een geringe wijziging van de waarde inhouden, maar om andere redenen dan een waardewijziging in strijd zijn met de beginselen, zouden worden toegestaan. De beoordeling of een dergelijke wijziging de algemene aard van de raamovereenkomst wijzigt, moet zich dus richten op de vraag of het resultaat van de oorspronkelijke aanbestedingsprocedure in theorie anders had kunnen zijn, ongeacht de invloed van de geringe waardewijziging. In casu is de waarde niet van belang voor de vraag of de wijzigingen in strijd zijn met de beginselen. De wijzigingen hadden betrekking op de economische basisvoorwaarden van de oorspronkelijke aanbesteding en hebben de aantrekkelijkheid van de aanbestedingsprocedure beïnvloed vanuit een risicooogpunt dat ten tijde van de indiening van de offertes niet kon worden voorzien. Aangenomen mag worden dat het resultaat van de aanbestedingsprocedure zou zijn beïnvloed indien de wijzigingen van meet af aan bekend waren geweest, aangezien bij andere voorwaarden een andere leverancier de economisch voordeligste inschrijving had kunnen indienen. Daarom is de wijzigingsovereenkomst in strijd met de beginselen van gelijke behandeling en transparantie, hetgeen betekent dat de algemene aard van de raamovereenkomst is gewijzigd. Het feit dat de beoordeling van de vraag of de algemene aard van de raamovereenkomst is gewijzigd, lijkt op de uit te voeren beoordeling of een wijziging wezenlijk is, ligt volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de

Europese Unie in de aard van de zaak aangezien beide begrippen een uitvloeisel zijn van de hierboven genoemde beginselen.

Behoeftte aan een prejudiciële beslissing

- 25 De Zweedse politie heeft de waarde van de wijzigingen in de raamovereenkomst met Lidköpings Biltjänst Hyr AB berekend tegen een lager bedrag dan het bedrag dat wordt vermeld in § 9 van hoofdstuk 17 van de wet inzake overheidsopdrachten en in artikel 72, lid 2, van de aanbestedingsrichtlijn. Om te bepalen of de Zweedse politie op die basis de wijzigingsovereenkomst mocht sluiten, moet de Högsta förvaltningsdomstol zich uitspreken over de vraag of het aanpassen van de vergoedingstabel kan worden geacht de algemene aard van de raamovereenkomst te hebben gewijzigd.
- 26 In zijn eerdere rechtspraak, die dateert van vóór de invoering van de huidige aanbestedingsrichtlijn, heeft het Hof geoordeeld dat de beginselen van gelijke behandeling en transparantie zich ertegen verzetten dat de bepalingen van een bestaande opdracht zonder nieuwe aanbestedingsprocedure op zodanige wijze worden gewijzigd dat zij kenmerken vertonen die wezenlijk verschillen van de bepalingen van de oorspronkelijke overeenkomst (arrest van het Hof van 19 juni 2008, presstext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, punt 34). Een wijziging moet met name als wezenlijk worden beschouwd wanneer zij voorwaarden invoert die, wanneer zij in de oorspronkelijke aanbestedingsprocedure waren genoemd, zouden hebben geleid tot de keuze voor een andere offerte dan die waarvoor oorspronkelijk was gekozen (punt 35 van dat arrest). In beginsel kan een wezenlijke wijziging na de gunning van een opdracht niet plaatsvinden, tenzij in de mogelijkheid om deze wijziging aan te brengen is voorzien in de voorwaarden van de oorspronkelijk gesloten overeenkomst (arrest Finn Frogne, reeds aangehaald, punten 30 en 36). Wijzigingen op basis van de bestaande bepalingen van een overeenkomst kunnen in uitzonderlijke gevallen ook een nieuwe aanbestedingsprocedure vereisen wanneer, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken dienst, de gewijzigde voorwaarden een beslissend element zijn geweest bij de sluiting van de overeenkomst (arrest van het Hof van 28 januari 2008, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, punt 39).
- 27 Artikel 72 van de aanbestedingsrichtlijn is ten dele bedoeld om deze rechtspraak te codificeren. In artikel 72, lid 4, ligt het beginsel vervat dat alleen voor wezenlijke wijzigingen een nieuwe aanbestedingsprocedure nodig is. In artikel 72, leden 1 en 2, wordt een aantal gevallen beschreven waarin wijzigingen kunnen worden aangebracht, ongeacht of zij al dan niet wezenlijk zijn, mits zij de algemene aard van de opdracht of de raamovereenkomst niet wijzigen. Naast de uitzondering voor wijzigingen van geringe waarde geldt dit vereiste ook voor wijzigingen in het kader van duidelijke, nauwkeurige en ondubbelzinnige herzieningsbepalingen en voor wijzigingen die het gevolg zijn van onvoorziene omstandigheden.

- 28 De uitzondering voor wijzigingen van geringe waarde, zoals geformuleerd in artikel 72, lid 2, vindt geen rechtstreekse grondslag in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. In de zaak Commissie/Duitsland (C-160/08, EU:C:2010:230, punten 99-101) werd een wijziging als ingrijpend beschouwd omdat de waarde ervan hoger was dan de in de toepasselijke richtlijnen vastgestelde drempel, en in het arrest *Pressetext Nachrichtenagentur* (reeds aangehaald, punten 61-63) werd een kleine aanpassing van de prijs ten nadele van de leverancier niet beschouwd als een wezenlijke wijziging van de voorwaarden van de overeenkomst. Het feit dat een wijziging die op zich als substantieel wordt beschouwd, niettemin kan worden aanvaard vanwege de geringe waarde ervan, lijkt echter nieuw in de context van de huidige aanbestedingsrichtlijn.
- 29 Het Hof van Justitie heeft zich niet uitgesproken over de voorwaarden op basis waarvan een wijziging van een raamovereenkomst een nieuwe aanbestedingsprocedure kan vereisen, omdat deze wijziging de algemene aard van de raamovereenkomst wijzigt, noch in geval van wijzigingen met een lagere waarde (artikel 72, lid 2), noch in geval van wijzigingen krachtens herzieningsbepalingen of opties, of wegens onvoorziene omstandigheden (artikel 72, lid 1). Het Hof van Justitie heeft zich ook niet uitgesproken in de overeenkomstige bepalingen van richtlijn 2014/23/EU betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten of richtlijn 2014/25/EU betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van richtlijn 2004/17/EG.
- 30 In de overwegingen van de aanbestedingsrichtlijn (overweging 109 over wijzigingen ten gevolge van onvoorziene omstandigheden) worden voorbeelden gegeven van wijzigingen die de algemene aard van een opdracht of raamovereenkomst kunnen wijzigen. Deze voorbeelden verwijzen naar wijzigingen in het voorwerp van de opdracht en het soort aanbesteding. Overigens geven de overwegingen geen duidelijkheid over wat onder het wijzigen van de algemene aard moet worden verstaan.
- 31 In het licht van het bovenstaande is de Högsta förvaltningsdomstol van oordeel dat het nodig is een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Vraag

- 32 Kan een wijziging van de vergoedingstabel van een raamovereenkomst die aanvankelijk is gegund op basis van het gunningscriterium van de laagste aangeboden prijs, waarbij het evenwicht tussen de vaste en de variabele prijzen wordt gewijzigd en de prijsniveaus zodanig worden aangepast dat de totale waarde van de opdracht niet meer dan marginaal verandert, meebrengen dat de algemene aard van de raamovereenkomst kan worden geacht te zijn veranderd in de zin van artikel 72, lid 2, van de aanbestedingsrichtlijn?