

**Rechtssache C-282/24**  
**Vorabentscheidungsersuchen**

**Eingangsdatum:**

23. April 2024

**Vorlegendes Gericht:**

Högsta förvaltningsdomstolen (Schweden)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

18. April 2024

**Rechtsmittelführer:**

Polismyndigheten

**Rechtsmittelgegner:**

Konkurrensverket

---

... [nicht übersetzt]

**ANGEFOCHTENE ENTSCHEIDUNG**

Urteil des Kammarrätt i Stockholm (Oberverwaltungsgericht Stockholm, Schweden) vom 13. April 2023 in der Rechtssache Nr. 7456-22.

**GEGENSTAND**

Geldbuße wegen eines Vergaberechtsverstoßes; Einholung einer Vorabentscheidung des Gerichtshofs

... [nicht übersetzt]

Der Högsta förvaltningsdomstol (Oberstes Verwaltungsgericht, Schweden) erlässt folgenden

**BESCHLUSS**

Gemäß Art. 267 AEUV wird eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs gemäß beiliegendem Ersuchen um eine solche Entscheidung eingeholt ... [nicht übersetzt].

... [nicht übersetzt]

**Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV betreffend die Auslegung von Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (Vergaberichtlinie).**

**Einleitung**

- 1 Der Högsta förvaltningsdomstol (Oberstes Verwaltungsgericht) möchte durch das Vorabentscheidungsersuchen Klarheit über die genaueren Voraussetzungen dafür erlangen, dass die Änderung einer früheren Rahmenvereinbarung, die ihrem Wert nach von Art. 72 Abs. 2 Vergaberichtlinie umfasst sein könnte, gleichwohl so angesehen werden kann, dass sie eine Verpflichtung begründet, ein neues Vergabeverfahren durchzuführen, da sich der Gesamtcharakter der Rahmenvereinbarung verändert. Die Frage wurde in einem Rechtsstreit über eine Geldbuße wegen eines Vergaberechtsverstößes aufgeworfen.

**Anwendbare unionsrechtliche Vorschriften**

- 2 Nach Art. 72 Abs. 1 der Vergaberichtlinie können Aufträge und Rahmenvereinbarungen in einer Anzahl von Fällen ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens geändert werden. Ein solcher Fall liegt vor, wenn die Änderungen, unabhängig von ihrem Wert, nicht als wesentlich im Sinne von Abs. 4 des genannten Artikels gelten. In diesem Absatz wird angegeben, dass eine Änderung eines Auftrags oder einer Rahmenvereinbarung während seiner beziehungsweise ihrer Laufzeit als wesentlich gilt, wenn sie dazu führt, dass sich der Auftrag oder die Rahmenvereinbarung erheblich von dem ursprünglich vergebenen Auftrag beziehungsweise der ursprünglich vergebenen Rahmenvereinbarung unterscheidet. Ferner ist nach Abs. 4 Buchst. a eine Änderung in jedem Fall als wesentlich anzusehen, wenn mit der Änderung Bedingungen eingeführt werden, die, wenn sie für das ursprüngliche Vergabeverfahren gegolten hätten, die Zulassung anderer als der ursprünglich ausgewählten Bewerber oder die Annahme eines anderen als des ursprünglich angenommenen Angebots ermöglicht hätten oder das Interesse weiterer Teilnehmer am Vergabeverfahren geweckt hätten.
- 3 Nach Art. 72 Abs. 2 können Aufträge darüber hinaus auch ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens geändert werden, ohne dass überprüft werden muss, ob die in Abs. 4 Buchst. a bis d genannten Bedingungen erfüllt sind, wenn der Wert der Änderung sowohl die in Art. 4 genannten Schwellenwerte als auch, bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen, 10 % des ursprünglichen Auftragswerts nicht übersteigt. Der Gesamtcharakter des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung darf sich allerdings aufgrund der Änderung nicht verändern.

- 4 Nach Art. 72 Abs. 5 ist ein neues Vergabeverfahren im Einklang mit der Richtlinie erforderlich bei anderen als den in den Abs. 1 und 2 vorgesehenen Änderungen der Bestimmungen eines öffentlichen Auftrags oder einer Rahmenvereinbarung während seiner beziehungsweise ihrer Laufzeit.
- 5 Im 107. Erwägungsgrund der Richtlinie heißt es, dass ein neues Vergabeverfahren erforderlich ist bei wesentlichen Änderungen des ursprünglichen Auftrags, insbesondere des Umfangs und der inhaltlichen Ausgestaltung der gegenseitigen Rechte und Pflichten der Parteien. Weiter heißt es darin, dass derartige Änderungen Ausdruck der Absicht der Parteien sind, wesentliche Bedingungen des betreffenden Auftrags neu zu verhandeln, was insbesondere der Fall ist, wenn die geänderten Bedingungen, hätten sie bereits für das ursprüngliche Verfahren gegolten, dessen Ergebnis beeinflusst hätten.
- 6 Ferner sieht der 107. Erwägungsgrund vor, dass Änderungen des Auftrags, die zu einer geringfügigen Änderung des Auftragswerts bis zu einer bestimmten Höhe führen, jederzeit möglich sein sollten, ohne dass ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden muss.
- 7 Der 109. Erwägungsgrund behandelt eine Ausnahme von der Pflicht, eine neue Auftragsvergabe durchzuführen, die gilt, wenn ein öffentlicher Auftraggeber einen bestehenden Auftrag als Folge unvorhersehbarer Umstände ändern muss. Die Ausnahme kann jedoch nicht für Fälle gelten, in denen sich mit einer Änderung das Wesen des gesamten Auftrags verändert – indem beispielsweise die zu beschaffenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen durch andersartige Leistungen ersetzt werden oder indem sich die Art der Beschaffung grundlegend ändert –, da in einer derartigen Situation ein hypothetischer Einfluss auf das Ergebnis unterstellt werden kann.

#### **Anwendbare nationale Vorschriften**

- 8 Nach Kap. 17 § 8 des Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU (Gesetz [2016:1145] über die öffentliche Auftragsvergabe, im Folgenden auch: LOU) kann ein Auftrag oder eine Rahmenvereinbarung ohne eine neue Auftragsvergabe geändert werden, wenn die Änderung sich auf eine der Bestimmungen der §§ 9 bis 14 stützt.
- 9 Aus § 9 Abs. 1 ergibt sich, dass ein Auftrag oder eine Rahmenvereinbarung ohne eine neue Auftragsvergabe geändert werden kann, wenn der Gesamtcharakter des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung nicht verändert wird, und die Erhöhung oder Verringerung des Werts des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung geringer als der vorgeschriebene Schwellenwert und als zehn Prozent des Werts des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung ist, wenn es sich um Liefer- oder Dienstleistungsaufträge handelt.
- 10 § 14 Abs. 1 sieht vor, dass ein Auftrag oder eine Rahmenvereinbarung ohne eine neue Auftragsvergabe geändert werden kann, auch wenn die Änderung nicht unter

die §§ 9 bis 13 fällt, wenn die Änderung nicht wesentlich ist. Aus Abs. 2 geht hervor, dass eine Änderung u. a. dann als wesentlich gilt, wenn sie neue Bedingungen einführt, die, wenn sie bereits für die ursprüngliche Auftragsvergabe gegolten hätten, dazu geführt hätten, dass andere Bewerber aufgefordert worden wären, ein Angebot einzureichen, dass andere Angebote in die Bewertung einbezogen worden wären oder dass weitere Anbieter an dem Vergabeverfahren teilgenommen hätten.

## Sachverhalt

### *Hintergrund*

- 11 Die Polismyndighet (Polizeibehörde, Schweden) führte im Jahr 2020 gemäß dem Gesetz über die öffentliche Auftragsvergabe eine Auftragsvergabe betreffend Abschleppdienstleistungen durch. Der Auftragswert wurde insgesamt auf 15 Millionen Schwedische Kronen berechnet, und die Angebotsbewertung wurde auf Grundlage des Zuschlagskriteriums des niedrigsten angebotenen Preises vorgenommen. Die Bieter sollten einen Festpreis für Aufträge angeben, bei denen der Abholort des abzuschleppenden Fahrzeugs in einem Radius von zehn Kilometern Entfernung von dem Ort, an den es danach gebracht werden sollte, liegen würde. Für Transporte außerhalb des Radius von zehn Kilometern sollten die Bieter einen besonderen Zuschlag pro Kilometer für den verbleibenden Teil der Fahrstrecke angeben. Die Preise sollten gemäß den Auftragsunterlagen unverändert für die gesamte Laufzeit der Vereinbarung gelten.
- 12 Die Auftragsvergabe wurde abgeschlossen, indem die Polismyndighet Anfang 2021 zwei Rahmenvereinbarungen abschloss, eine mit der Lidköpings Biltjänst Hyr AB und eine mit einem anderen Anbieter.
- 13 Mitte 2021 einigte sich die Polismyndighet mit den beiden Anbietern darauf, die Vergütungsbedingungen in den Rahmenvereinbarungen zu ändern. Die Änderungsvereinbarungen beinhalteten, dass der Radius, innerhalb dessen kein Kilometerpreis bezahlt werden sollte, von zehn auf 50 Kilometer ausgedehnt wurde. Gleichzeitig wurde – was die Lidköpings Biltjänst Hyr AB betraf – der Festpreis pro Auftrag von Null auf 4 500 Schwedische Kronen geändert, während die Kilometerpreise außerhalb des Radius für bestimmte Transporte von 185 auf 28 Schwedische Kronen und für andere von 275 auf 55 Schwedische Kronen geändert wurden.
- 14 Die Polismyndighet hat angegeben, Hintergrund der Änderungen sei gewesen, dass es einer gleichmäßigeren behördeninternen Verteilung der Kosten auf die verschiedenen Polizeibezirke verschiedener geografischer Größe und Bebauung bedurft habe. Ausgangspunkt sei gewesen, dass die Änderungen nicht zu einer Veränderung des Gesamtauftragswerts der Rahmenvereinbarungen führen sollten. Die Behörde ist im Nachhinein, auf Basis der Rechnungen, zu dem Ergebnis gelangt, dass die Änderungsvereinbarung mit der Lidköpings Biltjänst Hyr AB zu

einer geringfügigen Senkung der Gesamtvergütung geführt habe, verglichen mit der, die sich aus den ursprünglichen Bedingungen ergeben habe.

*Antrag auf Geldbuße wegen eines Vergaberechtsverstößes*

- 15 Das Konkurrensverk (Wettbewerbsbehörde, Schweden) beantragte beim Förvaltningsrätt i Stockholm (Verwaltungsgericht Stockholm), die Polismyndighet zur Zahlung einer Geldbuße wegen eines Vergaberechtsverstößes zu verpflichten, mit der Begründung, dass der Änderungsvereinbarung ein neues Vergabeverfahren hätte vorausgehen müssen.
- 16 Die Polismyndighet trat dem Antrag entgegen. Die Behörde trug vor, dass sie nicht dazu verpflichtet gewesen sei, ein neues Vergabeverfahren durchzuführen, da die Änderungen nicht wesentlich im Sinne von Kap. 17 § 14 LOU gewesen seien. Bezüglich der Änderungen in der Vereinbarung mit der Lidköpings Biltjänst Hyr AB trug sie außerdem vor, dass sie gemäß Kap. 17 § 9 LOU als Änderungen von geringerem Wert zulässig seien.
- 17 Das Förvaltningsrätt (Verwaltungsgericht) gab dem Antrag des Konkurrensverk statt und verpflichtete die Polismyndighet zur Zahlung einer Geldbuße von 1 200 000 Schwedischen Kronen wegen eines Vergaberechtsverstößes. Das Gericht stellte fest, dass die Änderungen, die bedeuteten, dass die Bieter eine andere Abwägung zwischen den Preisen hinsichtlich einer festen bzw. variablen Vergütung hätten vornehmen müssen, anhand der Angaben in den ursprünglichen Auftragsunterlagen nicht vorhersehbar gewesen seien, so dass die übrigen Bieter nicht dieselben Möglichkeiten wie die erfolgreichen Anbieter erhalten hätten, korrekte Berechnungen darüber vorzunehmen, inwiefern sich die neuen Aufträge nach den neuen Bedingungen gelohnt hätten. Das Gericht hielt es für wahrscheinlich, dass die Änderungen der Bedingungen, wenn sie in der ursprünglichen Auftragsvergabe enthalten gewesen wären, hätten dazu führen können, dass weitere Anbieter daran teilgenommen hätten oder dass die Bewertung anders ausgefallen wäre. Vor diesem Hintergrund stellte das Gericht fest, dass die Änderungen als wesentlich anzusehen und somit gemäß Kap. 17 § 14 LOU nicht zulässig seien. Aus demselben Grund stellte das Gericht fest, die Änderungen in der Vereinbarung mit der Lidköpings Biltjänst Hyr AB hätten dazu geführt, dass der Gesamtcharakter der Rahmenvereinbarung verändert worden sei, und seien somit gemäß den Bestimmungen über Änderungen von geringerem Wert gemäß Kap. 17 § 9 LOU nicht zulässig.
- 18 Die Polismyndighet legte gegen das Urteil des Förvaltningsrätt (Verwaltungsgericht) beim Kammarrätt i Stockholm (Oberverwaltungsgericht Stockholm) ein Rechtsmittel ein. Bezüglich der Änderungen in der Vereinbarung mit der Lidköpings Biltjänst Hyr AB trug die Polismyndighet vor, dass eine Änderung von geringerem Wert zulässig sein könne, auch wenn die Änderung an sich als wesentlich angesehen werden sollte. Ferner wies die Behörde auf den 109. Erwägungsgrund der Vergaberichtlinie hin und trug vor, dass es sich um Änderungen qualifizierterer Art als eine Anpassung der Vergütungsbedingungen

handeln müsse, damit der Gesamtcharakter der Vereinbarung als verändert angesehen werden könne.

- 19 Das Kammarrätt (Oberverwaltungsgericht) wies das Rechtsmittel zurück. Auch das Kammarrätt sah die Änderungen als wesentlich und somit gemäß Kap. 17 § 14 LOU als nicht zulässig an. Ferner war das Kammarrätt der Auffassung, dass der Begriff „Gesamtcharakter der Vereinbarung“ und die Beispiele, die in den Erwägungsgründen der Vergaberichtlinie gegeben würden, nicht so aufgefasst werden könnten, dass Änderungen in den Vergütungsbedingungen nicht als Änderungen des Gesamtcharakters angesehen werden könnten. Dem Gericht zufolge muss stattdessen in jedem Einzelfall beurteilt werden, ob eine Änderung der Vergütungsbedingungen eine allzu drastische Veränderung der Pflichten der Parteien darstellt und bedeutet, dass angenommen werden kann, dass das Ergebnis der früheren Auftragsvergabe in relevanter Weise beeinflusst worden wäre. Im vorliegenden Fall kann man nach Auffassung des Kammarrätt annehmen, dass es das Ergebnis der ursprünglichen Auftragsvergabe beeinflusst hätte, wenn die geänderten Vergütungsbedingungen von Anfang an einbezogen gewesen wären. Die Änderungen in der Vereinbarung mit der Lidköpings Biltjänst Hyr AB wurden daher als eine Veränderung des Gesamtcharakters der Rahmenvereinbarung gemäß Kap. 17 § 9 LOU angesehen.
- 20 Die Polismyndighet hat gegen das Urteil des Kammarrätt (Oberverwaltungsgericht) ein Rechtsmittel eingelegt und beantragt beim Högsta förvaltningsdomstol (Oberstes Verwaltungsgericht), den Antrag des Konkurrensverk auf Verhängung einer Geldbuße wegen eines Vergaberechtsverstößes zurückzuweisen, jedenfalls aber eine Geldbuße mit einem geringeren Betrag festzusetzen. Das Konkurrensverk ist der Ansicht, dass das Rechtsmittel zurückzuweisen sei.
- 21 Die Polismyndighet trägt auch vor dem Högsta förvaltningsdomstol (Oberstes Verwaltungsgericht) vor, dass die Änderungsvereinbarungen nach Kap. 17 § 14 LOU zulässig gewesen seien. Die Behörde hält auch daran fest, dass die Änderungen in der Vereinbarung mit der Lidköpings Biltjänst Hyr AB jedenfalls nach Kap. 17 § 9 LOU zulässig gewesen seien.
- 22 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die letztgenannte Bestimmung und die entsprechende Bestimmung der Vergaberichtlinie, Art. 72 Abs. 2, konkret die Frage, was unter einer Veränderung des Gesamtcharakters einer Rahmenvereinbarung zu verstehen ist.

### **Standpunkte der Parteien**

#### *Die Polismyndighet*

- 23 Die Polismyndighet führt Folgendes an: Die Änderungen seien nicht solcher Art, dass sie zu einer Veränderung des Gesamtcharakters der Rahmenvereinbarungen



hätten führen können. Gemäß Art. 72 Abs. 2 der Vergaberichtlinie könne ein Auftrag, der die Anforderungen dieser Bestimmung erfülle, geändert werden, ohne dass überprüft werde, ob die in Abs. 4 Buchst. a bis Buchst. d genannten Bedingungen erfüllt seien. Das bedeute, dass der Umstand, dass ein anderer Anbieter den Zuschlag für den Auftrag hätte erhalten können, wenn die neuen Bedingungen von Anfang an gegolten hätten, nicht als Stütze dafür angesehen werden könne, dass der Gesamtcharakter der Vereinbarung verändert worden sei. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs (Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634) gehe ferner hervor, dass auch wesentliche Vertragsänderungen zulässig sein könnten, wenn auf die Möglichkeit, diese vorzunehmen, von vornherein hingewiesen worden sei. Inzwischen seien Überprüfungsklauseln in Art. 72 Abs. 1 Buchst. a Vergaberichtlinie geregelt und umfassten nur Änderungen, die den Gesamtcharakter nicht veränderten, was bedeute, dass dieser Begriff nicht synonym zu wesentlichen Änderungen sein könne, sondern sich auf Änderungen qualifizierterer Art beziehen müsse. Im 109. Erwägungsgrund der Vergaberichtlinie werde als Beispiel für eine Veränderung des Gesamtcharakters angegeben, dass der Auftragsgegenstand durch etwas Anderes ersetzt werde, oder dass sich die Art der Beschaffung grundlegend ändere.

#### *Das Konkurrenzverk*

- 24 Das Konkurrenzverk führt Folgendes an. Änderungen von geringerem Wert könnten an einem bereits vergebenen Auftrag vorgenommen werden, da im Allgemeinen nicht zu erwarten sei, dass solche Änderungen den Wettbewerb verfälschten oder in größerem Maße gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und Transparenz verstießen. Die Systematik der Vergaberegeln würde jedoch verfälscht, wenn Änderungen zulässig wären, die für sich genommen eine nur unbedeutende Wertänderung in absoluten Zahlen bedeuteten, aber aus anderen Gründen als einer Änderung des Wertes gegen die Grundsätze verstießen. Die Beurteilung dessen, ob durch eine solche Änderung der Gesamtcharakter einer Rahmenvereinbarung verändert werde, müsse sich also danach richten, ob das Ergebnis der ursprünglichen Auftragsvergabe hypothetisch betrachtet anders hätte ausfallen können, ungeachtet der Auswirkung der unbedeutenden Wertveränderung. Im vorliegenden Fall sei der Wert für die Frage, inwieweit die Änderungen gegen die Grundsätze verstießen, unerheblich. Die Änderungen hätten die grundlegenden wirtschaftlichen Voraussetzungen für die ursprüngliche Angebotsabgabe betroffen, und die Attraktivität der Auftragsvergabe aus einer Risikoperspektive beeinflusst, die bei Abgabe der Angebote nicht vorhersehbar gewesen sei. Es sei anzunehmen, dass das Ergebnis der Auftragsvergabe beeinflusst worden wäre, wären die Änderungen von Beginn an bekannt gewesen, da ein anderer Anbieter unter anderen Voraussetzungen das ökonomisch vorteilhafteste Gebot hätte abgeben können. Die Änderungsvereinbarung verstoße aus diesen Gründen gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und Transparenz und bedeute, dass der Gesamtcharakter der Rahmenvereinbarung verändert worden sei. Dass die Beurteilung der Frage, ob der Gesamtcharakter der Rahmenvereinbarung verändert worden sei, der Beurteilung, die nach der

Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Frage, ob eine Änderung wesentlich sei, vorzunehmen sei, nahekomme, ergebe sich aus der Natur der Sache, da beide Begriffe sich aus den genannten Grundsätzen ableiteten.

### **Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung**

- 25 Die Polismyndighet hat den Wert der Änderungen, die an der mit der Lidköpings Biltjänst Hyr AB geschlossenen Rahmenvereinbarung vorgenommen wurden, mit einem geringeren Betrag berechnet als dem Wert, der in Kap. 17 § 9 LOU und in Art. 72 Abs. 2 der Vergaberichtlinie genannt ist. Um festzustellen, ob die Polismyndighet ausgehend hiervon die Änderungsvereinbarung abschließen durfte, muss der Högsta förvaltningsdomstol (Oberstes Verwaltungsgericht) Stellung dazu nehmen, ob man die vorgenommene Änderung des Vergütungsmodelles als Veränderung des Gesamtcharakters der Rahmenvereinbarung ansehen kann.
- 26 Der Gerichtshof hat in seiner früheren Rechtsprechung – die vor der Einführung der aktuellen Vergaberichtlinie ergangen ist – entschieden, dass die Grundsätze der Gleichbehandlung und Transparenz dem entgegenstehen, dass die Bestimmungen eines bestehenden Auftrags, ohne neues Vergabeverfahren, geändert werden, so dass sie wesentliche andere Merkmale als der ursprüngliche Auftrag aufweisen (presstext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, Rn. 34). Eine Änderung kann als wesentlich angesehen werden, wenn sie Bedingungen einführt, die die Annahme eines anderen als des ursprünglich angenommenen Angebots erlaubt hätten, wäre sie Gegenstand des ursprünglichen Vergabeverfahrens gewesen (Rn. 35 desselben Urteils). Eine wesentliche Änderung darf grundsätzlich nach der Vergabe nicht vorgenommen werden, wenn diese Änderung nicht in den Bestimmungen des ursprünglich vergebenen Auftrags eingeplant war (Finn Frogne, Rn. 30 und 36). Auch Änderungen, die sich auf vorhandene Vertragsbestimmungen stützen, können in Ausnahmefällen ein neues Vergabeverfahren erfordern, wenn die geänderten Bedingungen unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale der betreffenden Leistung ein ausschlaggebendes Element für den Abschluss des Vertrags waren (Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, Rn. 39).
- 27 Die Bestimmungen von Art. 72 Vergaberichtlinie sollen diese Rechtsprechung zum Teil kodifizieren. Art. 72 Abs. 4 bringt den Grundsatz zum Ausdruck, dass nur wesentliche Änderungen ein neues Vergabeverfahren erfordern. Abs. 1 und Abs. 2 von Art. 72 regeln wiederum eine Reihe von Situationen, in denen Änderungen vorgenommen werden können, unabhängig davon, ob sie wesentlich sind oder nicht, in mehreren Fällen unter der Voraussetzung, dass sie den Gesamtcharakter des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung nicht verändern. Dieses Erfordernis gilt nicht nur für die Ausnahme für Änderungen von geringerem Wert, sondern auch für Änderungen, die sich auf klare, präzise und eindeutig formulierte Überprüfungsklauseln stützen, und für Änderungen als Folge unvorhersehbarer Umstände.



- 28 Die Ausnahme für Änderungen von geringerem Wert, wie sie in Art. 72 Abs. 2 zum Ausdruck kommt, hat keine direkte Grundlage in der Rechtsprechung des Gerichtshofs. In der Rechtssache Kommission/Deutschland (C-160/08, EU:C:2010:230, Rn. 99 bis 101) wurde eine Änderung aufgrund dessen, dass ihr Wert den Schwellenwert der anwendbaren Richtlinie überstieg, als wesentlich angesehen, und in der Rechtssache presstext Nachrichtenagentur (Rn. 61 bis 63) wurde festgestellt, dass eine unbedeutende Anpassung des Preises zum Nachteil des Anbieters keine wesentliche Änderung der Auftragsbedingungen war. Der Umstand, dass eine Änderung, die für sich genommen als wesentlich beurteilt wird, dennoch aufgrund ihres geringen Werts zulässig sein kann, scheint jedoch in der aktuellen Vergaberichtlinie neu zu sein.
- 29 Der Gerichtshof hat sich nicht dazu geäußert, unter welchen Voraussetzungen eine Änderung einer Rahmenvereinbarung eine neue Auftragsvergabe erfordert, weil die Änderung den Gesamtcharakter der Rahmenvereinbarung verändert, sei es bei Änderungen von geringerem Wert (Art. 72 Abs. 2) oder bei Änderungen aufgrund von Überprüfungs- oder Optionsklauseln oder als Folge nicht vorhersehbarer Umstände geht (Art. 72 Abs. 1). Der Gerichtshof hat sich auch nicht zu den entsprechenden Bestimmungen der Richtlinie 2014/23/EU über die Konzessionsvergabe oder der Richtlinie 2014/25/EU über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie-, und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG geäußert.
- 30 In der Präambel der Vergaberichtlinie (109. Erwägungsgrund, der Änderungen als Folge unvorhersehbarer Umstände betrifft) werden Beispiele für Änderungen genannt, die den Gesamtcharakter eines Auftrags oder einer Rahmenvereinbarung verändern können. Diese Beispiele beziehen sich auf Änderungen des eigentlichen Auftragsgegenstands und der Art der Beschaffung. Im Übrigen gibt es in der Präambel keinen klaren Hinweis bezüglich der Frage, was unter einer Veränderung des Gesamtcharakters zu verstehen ist.
- 31 Vor diesem Hintergrund ist es nach Ansicht des Högsta förvaltningsdomstol (Oberstes Verwaltungsgericht) erforderlich, den Gerichtshof um eine Vorabentscheidung zu ersuchen.

### **Frage**

- 32 Kann eine Änderung des Vergütungsmodells einer Rahmenvereinbarung, die ursprünglich anhand des Zuschlagskriteriums des niedrigsten angebotenen Preises vergeben wurde, durch die sich der Schwerpunkt zwischen fester und variabler Preisgestaltung ändert und zugleich die Preisniveaus so angepasst werden, dass sich der Gesamtauftragswert nur in geringem Umfang ändert, dazu führen, dass der Gesamtcharakter der Rahmenvereinbarung als im Sinne von Art. 72 Abs. 2 der Vergaberichtlinie verändert anzusehen ist?