

**Υπόθεση C-282/24**

**Αίτηση προδικαστικής αποφάσεως**

**Ημερομηνία καταθέσεως:**

23 Απριλίου 2024

**Αιτούν δικαστήριο:**

Högsta förvaltningsdomstolen (Σουηδία)

**Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:**

18 Απριλίου 2024

**Αναιρεσείουσα:**

Polismyndigheten

**Αναιρεσίβλητη:**

Konkurrensverket

[...]

**ΑΝΑΙΡΕΣΙΒΑΛΛΟΜΕΝΗ ΑΠΟΦΑΣΗ**

Απόφαση του Kammarrätten i Stockholm (διοικητικού εφετείου Στοκχόλμης), της 13ης Απριλίου 2023, στην υπόθεση 7456-22.

**ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ**

Πρόστιμο σχετικό με τη διαδικασία σύναψης σύμβασης· υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

[...]

Το Högsta förvaltningsdomstolen (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Σουηδία) εκδίδει την ακόλουθη

**ΔΙΑΤΑΞΗ**

Απαιτείται η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ σύμφωνα με τη συνημμένη σχετική αίτηση [...]

[...]

**Αίτηση προδικαστικής απόφασης δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ για την ερμηνεία του άρθρου 72, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (στο εξής: οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις)**

### Εισαγωγή

- 1 Με την αίτηση προδικαστικής απόφασης, το Supreme Administrative Court (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) ζητεί να διευκρινιστούν οι λεπτομερείς προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να θεωρηθεί ότι η τροποποίηση μιας ήδη συναφθείσας συμφωνίας-πλαisiού η οποία, ως προς την αξία της, θα μπορούσε να εμπίπτει στο άρθρο 72, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις, δημιουργεί εντούτοις την υποχρέωση διεξαγωγής νέας διαδικασίας σύναψης σύμβασης για τον λόγο ότι μεταβάλλεται η συνολική φύση της συμφωνίας-πλαisiού. Το ζήτημα αυτό τίθεται στο πλαίσιο υπόθεσης που αφορά πρόστιμο σχετικό με τη διαδικασία σύναψης σύμβασης.

### Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

- 2 Το άρθρο 72, παράγραφος 1, της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις καθιστά δυνατή την τροποποίηση συμβάσεων και συμφωνιών-πλαisiών χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης σε ορισμένες περιπτώσεις. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνεται η περίπτωση που οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της αξίας τους, δεν είναι ουσιώδεις κατά την έννοια της παραγράφου 4 του ανωτέρω άρθρου. Η παράγραφος αυτή ορίζει ότι η τροποποίηση σύμβασης ή συμφωνίας-πλαisiού κατά τη διάρκειά της θεωρείται ουσιώδης όταν καθιστά τη σύμβαση ή τη συμφωνία-πλαίσιο ουσιωδώς διαφορετική, ως προς τον χαρακτήρα, από εκείνη η οποία συνήφθη αρχικώς. Η παράγραφος 4, στοιχείο α' ορίζει, περαιτέρω, ότι, εν πάση περιπτώσει, η τροποποίηση θεωρείται ουσιώδης όταν εισάγει όρους οι οποίοι, εάν αποτελούσαν μέρος της αρχικής διαδικασίας σύναψης σύμβασης, θα είχαν οδηγήσει στη συμμετοχή διαφορετικών υποψηφίων από αυτούς που επιλέχθηκαν αρχικώς ή στην αποδοχή άλλης προσφοράς από εκείνη που επελέγη αρχικώς ή θα προσέλκυαν και άλλους συμμετέχοντες στη διαδικασία σύναψης σύμβασης.
- 3 Σύμφωνα με το άρθρο 72, παράγραφος 2, επίσης, και χωρίς να απαιτείται επαλήθευση αν τηρούνται οι προϋποθέσεις των στοιχείων α' έως δ' της παραγράφου 4, οι συμβάσεις μπορούν να τροποποιούνται επίσης χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης όταν η αξία της τροποποίησης είναι κατώτερη τόσο των κατώτατων ορίων του άρθρου 4 όσο του 10 % της αξίας της αρχικής σύμβασης όσον αφορά τις συμβάσεις υπηρεσιών και προμηθειών. Ωστόσο, η τροποποίηση δεν μπορεί να μεταβάλλει τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαisiού.

- 4 Το άρθρο 72, παράγραφος 5, προβλέπει ότι απαιτείται νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης σύμφωνα με την εν λόγω οδηγία για τροποποιήσεις των διατάξεων δημόσιας σύμβασης ή συμφωνίας-πλαίσιου κατά τη διάρκεια της διαφορετικές από τις προβλεπόμενες στις παραγράφους 1 και 2.
- 5 Η αιτιολογική σκέψη 107 της οδηγίας αναφέρει ότι νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης απαιτείται σε περίπτωση ουσιωδών αλλαγών της αρχικής σύμβασης, και ιδίως του εύρους και του περιεχομένου των αμοιβαίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των συμβαλλομένων. Αναφέρει, επίσης, ότι οι εν λόγω αλλαγές αποτελούν ένδειξη της πρόθεσης των συμβαλλομένων να επαναδιαπραγματευτούν ουσιώδεις όρους ή προϋποθέσεις της σύμβασης και ότι τούτο ισχύει, ιδίως, σε περίπτωση που οι τροποποιημένες προϋποθέσεις θα επηρέαζαν το αποτέλεσμα της διαδικασίας, εάν αποτελούσαν μέρος της αρχικής διαδικασίας.
- 6 Η αιτιολογική σκέψη 107 αναφέρει περαιτέρω ότι τροποποιήσεις της σύμβασης που οδηγούν σε ελάσσονος σημασίας μεταβολή της αξίας της, μέχρι κάποιου ορίου, θα πρέπει να είναι πάντα δυνατές χωρίς να απαιτείται διεξαγωγή νέας διαδικασίας σύναψης σύμβασης.
- 7 Η αιτιολογική σκέψη 109 αφορά την εξαίρεση από την υποχρέωση διεξαγωγής νέας διαδικασίας που ισχύει στην περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή πρέπει να τροποποιήσει μια ισχύουσα σύμβαση λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων. Αναφέρει ότι η εξαίρεση αυτή δεν ισχύει σε περιπτώσεις όπου η τροποποίηση έχει ως αποτέλεσμα την αλλοίωση της συνολικής φύσης της σύμβασης, επί παραδείγματι μέσω της αντικατάστασης των προς αγορά έργων, αγαθών και υπηρεσιών με κάτι διαφορετικό ή μέσω της ριζικής αλλαγής του είδους της σύμβασης, καθότι, σε μια τέτοια κατάσταση, μπορεί να θεωρηθεί ότι η τροποποίηση θα μπορούσε υποθετικά να επηρεάσει το αποτέλεσμα.

#### **Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου**

- 8 Σύμφωνα με το κεφάλαιο 17, άρθρο 8, του Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (νόμου 1145 του 2016 για τις δημόσιες συμβάσεις· στο εξής: νόμος για τις δημόσιες συμβάσεις), μια σύμβαση ή συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να τροποποιηθεί χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης εφόσον η τροποποίηση στηρίζεται σε μία από τις διατάξεις των άρθρων 9 έως 14.
- 9 Σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο του άρθρου 9, μια σύμβαση ή συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να τροποποιηθεί χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης εφόσον δεν μεταβάλλεται η συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιου και η αύξηση ή η μείωση της αξίας της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιου είναι κατώτερη των προβλεπόμενων κατώτατων ορίων και του 10 % της αξίας της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιου όσον αφορά συμβάσεις παροχής αγαθών ή υπηρεσιών.

- 10 Το πρώτο εδάφιο του άρθρου 14 ορίζει ότι μια σύμβαση ή συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να τροποποιηθεί χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, ακόμη και αν η τροποποίηση δεν εμπίπτει στα άρθρα 9 έως 13, εφόσον η τροποποίηση δεν είναι ουσιώδης. Σύμφωνα με το σημείο (1) του δεύτερου εδαφίου, η τροποποίηση θεωρείται ουσιώδης όταν, μεταξύ άλλων, εισάγει νέους όρους οι οποίοι, εάν αποτελούσαν μέρος της αρχικής διαδικασίας σύναψης σύμβασης, θα είχαν οδηγήσει στην πρόσκληση διαφορετικών υποψηφίων προς υποβολή προσφορών, στη συμπερίληψη διαφορετικών προσφορών στην αξιολόγηση ή στη συμμετοχή περισσότερων προμηθευτών στη διαδικασία σύναψης σύμβασης.

### **Το ιστορικό της διαφοράς**

#### *Γενικό πλαίσιο*

- 11 Το 2020, η Polismyndigheten (στο εξής: Σουηδική Αστυνομική Αρχή) διεξήγαγε διαδικασία σύναψης σύμβασης για υπηρεσίες ρυμούλκησης βάσει του νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις. Η συνολική αξία της σύμβασης εκτιμήθηκε σε 15 εκατομμύρια σουηδικών κορωνών (SEK) και η προσφορά αξιολογήθηκε βάσει του κριτηρίου ανάθεσης της χαμηλότερης προσφερόμενης τιμής. Οι προσφέροντες όφειλαν να αναφέρουν σταθερή τιμή για εργασίες στο πλαίσιο των οποίων το σημείο συλλογής του προς ρυμούλκηση οχήματος βρισκόταν σε ακτίνα 10 χιλιομέτρων από τον τόπο επιστροφής του οχήματος. Για μεταφορές εκτός της ακτίνας των 10 χιλιομέτρων, οι προσφέροντες όφειλαν να αναφέρουν συγκεκριμένη πρόσθετη τιμή ανά χιλιόμετρο για το υπόλοιπο της καλυπτόμενης απόστασης. Σύμφωνα με τα έγγραφα του διαγωνισμού, οι τιμές επρόκειτο να παραμείνουν αμετάβλητες κατά τη διάρκεια της σύμβασης.
- 12 Η διαδικασία σύναψης σύμβασης ολοκληρώθηκε με τη σύναψη δύο συμφωνιών-πλαisiών από τη Σουηδική Αστυνομική Αρχή στις αρχές του 2021, αφενός με τη Lidköpings Biltjänst Hyr AB και αφετέρου με άλλον προμηθευτή.
- 13 Στα μέσα του 2021, η Σουηδική Αστυνομική Αρχή συμφώνησε με τους δύο προμηθευτές να τροποποιηθούν οι όροι αμοιβής που προβλέπονταν στις συμφωνίες-πλαίσια. Στις τροποποιητικές συμφωνίες προβλεπόταν ότι η ακτίνα εντός της οποίας δεν θα καταβαλλόταν η τιμή ανά χιλιόμετρο επεκτεινόταν από 10 σε 50 χιλιόμετρα. Ταυτόχρονα –όσον αφορά την Lidköpings Biltjänst Hyr AB– η σταθερή τιμή ανά εργασία μεταβλήθηκε από 0 SEK σε 4 500 SEK, ενώ οι τιμές ανά χιλιόμετρο εκτός ακτίνας μεταβλήθηκαν για ορισμένες μεταφορές από 185 SEK σε 28 SEK και για άλλες από 275 SEK σε 55 SEK.
- 14 Η Σουηδική Αστυνομική Αρχή δήλωσε ότι οι τροποποιήσεις οφείλονταν στην ανάγκη εξισορρόπησης της κατανομής των δαπανών εντός της αρχής μεταξύ περιοχών που υπάγονται σε διαφορετική αστυνομική διεύθυνση και παρουσιάζουν διαφορετικό γεωγραφικό μέγεθος και βαθμό αστικοποίησης. Αφετηρία αποτέλεσε η παραδοχή ότι οι τροποποιήσεις δεν πρέπει να επιφέρουν καμία μεταβολή της συνολικής αξίας των συμφωνιών-πλαisiών. Στη συνέχεια η

αρχή κατέληξε, βάσει των τιμολογίων, στο συμπέρασμα ότι η τροποποιητική συμφωνία με την Lidköpings Biltjänst Hyr AB οδήγησε σε οριακή μείωση της συνολικής αμοιβής σε σύγκριση με αυτήν που θα καταβαλλόταν βάσει των αρχικών όρων.

*Αίτημα για επιβολή πρόστιμου σχετικού με τη διαδικασία σύναψης σύμβασης*

- 15 Η Konkurrensverket (στο εξής: Σουηδική Αρχή Ανταγωνισμού) ζήτησε από το Förvaltningsrätten i Stockholm (διοικητικό πρωτοδικείο Στοκχόλμης) να υποχρεώσει τη Σουηδική Αστυνομική Αρχή να καταβάλει πρόστιμο σχετικό με τη διαδικασία σύναψης σύμβασης για τον λόγο ότι οι τροποποιητικές συμφωνίες θα έπρεπε να έχουν συναφθεί μετά από νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης.
- 16 Η Σουηδική Αστυνομική Αρχή ζήτησε την απόρριψη του αιτήματος. Η αρχή υποστήριξε ότι δεν όφειλε να διεξαγάγει νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης καθόσον οι τροποποιήσεις δεν ήταν ουσιώδεις κατά την έννοια του άρθρου 14 του κεφαλαίου 17 του νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις. Επιπλέον, όσον αφορά τις τροποποιήσεις της συμφωνίας με την Lidköpings Biltjänst Hyr AB, η αρχή υποστήριξε ότι ήταν επιτρεπτές βάσει του άρθρου 9 του κεφαλαίου 17 του νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις καθόσον αποτελούσαν τροποποιήσεις μικρότερης αξίας.
- 17 Το διοικητικό πρωτοδικείο έκανε δεκτό το αίτημα της Σουηδικής Αρχής Ανταγωνισμού και υποχρέωσε τη Σουηδική Αστυνομική Αρχή να καταβάλει 1 200 000 SEK ως πρόστιμο σχετικό με τη διαδικασία σύναψης σύμβασης. Το διοικητικό πρωτοδικείο έκρινε ότι οι τροποποιήσεις, οι οποίες συνεπάγονταν ότι οι προσφέροντες θα έπρεπε να επιτύχουν διαφορετική ισορροπία μεταξύ των τιμών σταθερών και μεταβλητών αμοιβών, δεν μπορούσαν να προβλεφθούν βάσει των πληροφοριών που παρέχονταν στα αρχικά έγγραφα της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, γεγονός που σήμαινε ότι στους άλλους προσφέροντες δεν δόθηκε η ίδια δυνατότητα με τους αναδόχους να υπολογίσουν ορθώς την αποδοτικότητα των πιθανών παραγγελιών υπό τους νέους όρους. Κατά την κρίση του διοικητικού πρωτοδικείου, ήταν πιθανό ότι οι τροποποιήσεις των όρων, αν είχαν συμπεριληφθεί στην αρχική προσφορά, θα μπορούσαν να έχουν ως αποτέλεσμα τη συμμετοχή περισσότερων προμηθευτών ή τη διαφορετική έκβαση της αξιολόγησης. Στο πλαίσιο αυτό, το διοικητικό πρωτοδικείο έκρινε ότι οι τροποποιήσεις έπρεπε να θεωρηθούν ουσιώδεις και συνεπώς μη επιτρεπτές βάσει του άρθρου 14 του κεφαλαίου 17 του νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις. Για τον ίδιο λόγο, το διοικητικό πρωτοδικείο έκρινε ότι οι τροποποιήσεις της συμφωνίας με την Lidköpings Biltjänst Hyr AB μετέβαλαν τη συνολική φύση της συμφωνίας-πλαισίου και, ως εκ τούτου, ήταν μη επιτρεπτές βάσει των διατάξεων περί τροποποιήσεων μικρότερης αξίας που προβλέπονται στο άρθρο 9 του κεφαλαίου 17 του νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις.
- 18 Η Σουηδική Αστυνομική Αρχή άσκησε έφεση κατά της απόφασης του διοικητικού πρωτοδικείου ενώπιον του Administrative Court of Appeal (διοικητικού εφετείου). Όσον αφορά τις τροποποιήσεις της συμφωνίας με την

Lidköpings Biltjänst Hyr AB, η Σουηδική Αστυνομική Αρχή ισχυρίστηκε ότι μια τροποποίηση μικρότερης αξίας μπορεί να είναι επιτρεπτή ακόμη και αν η τροποποίηση καθαυτή θεωρηθεί ουσιώδης. Επιπλέον, η αρχή επικαλέστηκε την αιτιολογική σκέψη 109 της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις και υποστήριξε ότι προκειμένου να θεωρηθεί ότι έχει μεταβληθεί η συνολική φύση της σύμβασης πρέπει να υπάρξουν ευρύτερες τροποποιήσεις από την προσαρμογή των όρων αμοιβής.

- 19 Το διοικητικό εφετείο απέρριψε την έφεση. Έκρινε, επίσης, ότι οι τροποποιήσεις έπρεπε να θεωρηθούν ουσιώδεις και, ως εκ τούτου, μη επιτρεπτές βάσει του άρθρου 14 του κεφαλαίου 17 του νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις. Επιπλέον, έκρινε ότι η έννοια της «συνολικής φύσης της συμφωνίας» και τα παραδείγματα που παρατίθενται στο προοίμιο της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις δεν μπορούν να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι οι τροποποιήσεις των όρων αμοιβής δεν μπορούν να θεωρηθούν μεταβολές της συνολικής φύσης της συμφωνίας. Αντιθέτως, κατά την κρίση του διοικητικού εφετείου, πρέπει να εκτιμάται κατά περίπτωση το κατά πόσον μια τροποποίηση των όρων αμοιβής αποτελεί υπέρμετρη τροποποίηση των υποχρεώσεων των συμβαλλομένων και συνεπάγεται ότι μπορεί να συναχθεί ότι η έκβαση της προηγούμενης διαδικασίας σύναψης σύμβασης επηρεάστηκε κατά κάποιον τρόπο. Στην προκειμένη περίπτωση, το διοικητικό εφετείο κρίνει ότι θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι η έκβαση της αρχικής διαδικασίας σύναψης σύμβασης θα είχε επηρεαστεί αν είχαν συμπεριληφθεί εξ αρχής οι τροποποιημένοι όροι αμοιβής. Συνεπώς, οι τροποποιήσεις της συμφωνίας με την Lidköpings Biltjänst Hyr AB θεωρήθηκαν τέτοιου είδους μεταβολή της συνολικής φύσης της συμφωνίας-πλαίσιου, κατά την έννοια του άρθρου 9 του κεφαλαίου 17 του νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις.
- 20 Η Σουηδική Αστυνομική Αρχή άσκησε αναίρεση κατά της απόφασης του διοικητικού εφετείου και υποστηρίζει ότι το Supreme Administrative Court (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) πρέπει να απορρίψει το αίτημα της Σουηδικής Αρχής Ανταγωνισμού για επιβολή προστίμου σχετικού με τη διαδικασία σύναψης σύμβασης ή, επικουρικός, να μειώσει το ύψος του προστίμου. Η Σουηδική Αρχή Ανταγωνισμού ζητεί να απορριφθεί η αίτηση αναίρεσεως.
- 21 Η Σουηδική Αστυνομική Αρχή υποστηρίζει περαιτέρω ενώπιον του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου ότι οι τροποποιητικές συμφωνίες ήταν επιτρεπτές βάσει του άρθρου 14 του κεφαλαίου 17 του νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις. Η αρχή ισχυρίζεται επίσης ότι οι τροποποιήσεις της συμφωνίας με την Lidköpings Biltjänst Hyr AB ήταν σε κάθε περίπτωση επιτρεπτές βάσει του άρθρου 9 του κεφαλαίου 17 του νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις.
- 22 Η παρούσα αίτηση προδικαστικής απόφασεως αφορά την τελευταία διάταξη και την αντίστοιχη διάταξη της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις, ήτοι το άρθρο 72, παράγραφος 2 και, ειδικότερα, την έννοια της μεταβολής της συνολικής φύσης μιας συμφωνίας-πλαίσιου.

## Επιχειρήματα των διαδίκων

### *Η Σουηδική Αστυνομική Αρχή*

- 23 Η Σουηδική Αστυνομική Αρχή προβάλλει τους ακόλουθους ισχυρισμούς. Οι τροποποιήσεις δεν έχουν μεταβάλει τη συνολική φύση της συμφωνίας-πλαισίου. Το άρθρο 72, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις ορίζει ότι μια σύμβαση που πληροί τις απαιτήσεις της διάταξης αυτής μπορεί να τροποποιηθεί χωρίς να απαιτείται επαλήθευση αν τηρούνται οι προϋποθέσεις των στοιχείων α΄ έως δ΄ της παραγράφου 4. Τούτο σημαίνει ότι το γεγονός ότι η σύμβαση θα μπορούσε να έχει ανατεθεί σε άλλον προμηθευτή εάν οι νέοι όροι ίσχυαν εξ αρχής δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ενισχύει το επιχείρημα ότι η συνολική φύση της σύμβασης έχει μεταβληθεί. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (απόφαση Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634) προκύπτει επίσης ότι ακόμη και ουσιώδεις τροποποιήσεις της σύμβασης μπορούν να είναι επιτρεπτές, εφόσον έχει εκ των προτέρων επισημανθεί η δυνατότητα πραγματοποίησής τους. Οι ρήτρες περί τροποποίησης διέπονται πλέον από το άρθρο 72, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις και αφορούν αποκλειστικά τροποποιήσεις που δεν μεταβάλλουν τη συνολική φύση, πράγμα που σημαίνει ότι η έννοια αυτή δεν μπορεί να είναι συνώνυμη με τις ουσιώδεις τροποποιήσεις αλλά πρέπει να αφορά ευρύτερη κατηγορία τροποποιήσεων. Η αιτιολογική σκέψη 109 της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις αναφέρει, ως παράδειγμα μεταβολής της συνολικής φύσης, την αντικατάσταση του αντικειμένου της σύμβασης με κάτι διαφορετικό ή τη ριζική αλλαγή του είδους της σύμβασης.

### *Η Σουηδική Αρχή Ανταγωνισμού*

- 24 Η Σουηδική Αρχή Ανταγωνισμού προβάλλει τους ακόλουθους ισχυρισμούς. Μπορούν να πραγματοποιηθούν τροποποιήσεις μικρότερης αξίας σε μια σύμβαση που έχει ήδη συναφθεί, δεδομένου ότι τέτοιου είδους τροποποιήσεις δεν μπορεί γενικά να αναμένεται να στρεβλώσουν τον ανταγωνισμό ή να παραβιάσουν σε μεγάλο βαθμό τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας. Ωστόσο, το σύστημα των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις θα υπονομευόταν εάν καθίσταντο επιτρεπτές τροποποιήσεις, οι οποίες καθαυτές συνεπάγονται οριακή μόνον μεταβολή της αξίας σε απόλυτες τιμές, πλην όμως αντίκεινται στις αρχές για λόγους που δεν αφορούν την μεταβολή της αξίας. Συνεπώς, η αξιολόγηση του κατά πόσον μια τέτοιου είδους τροποποίηση μεταβάλλει τη συνολική φύση της συμφωνίας-πλαισίου πρέπει να επικεντρώνεται στο κατά πόσον η έκβαση της αρχικής διαδικασίας σύναψης σύμβασης θα μπορούσε υποθετικά να ήταν διαφορετική, ανεξαρτήτως του αντικτύπου της οριακής μεταβολής της αξίας. Στην υπό κρίση υπόθεση, η αξία δεν ασκεί επιρροή στο κατά πόσον οι τροποποιήσεις αντίκεινται στις αρχές. Οι τροποποιήσεις αφορούσαν τους βασικούς οικονομικούς όρους της αρχικής προσφοράς και επηρέασαν την ελκυστικότητα της διαδικασίας σύναψης σύμβασης από την άποψη του κινδύνου που δεν μπορούσε να προβλεφθεί κατά τον χρόνο υποβολής των προσφορών.

Μπορεί να υποτεθεί ότι η έκβαση της διαδικασίας σύναψης σύμβασης θα επηρεαζόταν εάν οι τροποποιήσεις ήταν γνωστές εξαρχής, καθόσον υπό διαφορετικές συνθήκες κάποιος άλλος προμηθευτής θα μπορούσε να έχει υποβάλει την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Για τους λόγους αυτούς, η συμφωνία τροποποίησης αντίκειται στις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας και συνεπάγεται ότι η συνολική φύση της συμφωνίας-πλαisiού έχει μεταβληθεί. Το γεγονός ότι η εκτίμηση του κατά πόσον έχει μεταβληθεί η συνολική φύση της συμφωνίας-πλαisiού είναι παρεμφερής με την εκτίμηση που πρέπει να διενεργηθεί, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετικά με το κατά πόσον μια τροποποίηση είναι ουσιώδης, οφείλεται στη φύση του ζητήματος, καθόσον αμφότερες οι έννοιες απορρέουν από τις προαναφερθείσες αρχές.

### **Η αναγκαιότητα υποβολής αιτήσεως προδικαστικής απόφασης**

- 25 Η Σουηδική Αστυνομική Αρχή υπολόγισε ότι η αξία των τροποποιήσεων της συμφωνίας-πλαisiού που συνήφθη με την Lidköpings Biltjänst Hyr AB ανέρχεται σε ποσό χαμηλότερο από την αξία που παρατίθεται στο άρθρο 9 του κεφαλαίου 17 του νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις και στο άρθρο 72, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις. Προκειμένου να κριθεί αν για τον λόγο αυτόν ήταν επιτρεπτό η Σουηδική Αστυνομική Αρχή να συνάψει την τροποποιητική συμφωνία, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί επί του κατά πόσον η τροποποίηση του συστήματος αμοιβής μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει μεταβάλει τη συνολική φύση της συμφωνίας-πλαisiού.
- 26 Στην προηγούμενη νομολογία του –η οποία προηγήθηκε της έκδοσης της ισχύουσας οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις– το Δικαστήριο έκρινε ότι οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας αντιτίθενται στην τροποποίηση διατάξεων ισχύουσας σύμβασης, χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, σε τέτοιο βαθμό ώστε οι τελευταίες να καθίστανται ουσιωδώς διαφορετικές από εκείνες της αρχικής σύμβασης (απόφαση *Pressetext Nachrichtenagentur*, C-454/06, EU:C:2008:351, σκέψη 34). Μια τροποποίηση πρέπει να θεωρηθεί ουσιώδης, μεταξύ άλλων, όταν προστίθενται όροι οι οποίοι, αν είχαν γνωστοποιηθεί στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης της αρχικής σύμβασης, θα είχαν ίσως ως αποτέλεσμα να επιλεγεί μια προσφορά διαφορετική από εκείνη που αρχικώς επελέγη (σκέψη 35 της απόφασης αυτής). Κατ' αρχήν, ουσιώδης τροποποίηση δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί μετά την ανάθεση της σύμβασης, εκτός εάν η δυνατότητα τροποποίησης έχει προβλεφθεί στους όρους της αρχικής σύμβασης (*Finn Frogne*, σκέψεις 30 και 36). Οι τροποποιήσεις που πραγματοποιούνται βάσει των ισχυουσών διατάξεων μιας σύμβασης μπορούν επίσης, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να απαιτούν νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, στην περίπτωση που, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των επίμαχων υπηρεσιών, οι υπό τροποποίηση όροι αποτελούσαν καθοριστικό στοιχείο κατά τη σύναψη της σύμβασης (απόφαση *Wall*, C-91/08, EU:C:2010:182, σκέψη 39).



- 27 Το άρθρο 72 της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις αποσκοπεί εν μέρει στην κωδικοποίηση της νομολογίας αυτής. Το άρθρο 72 παράγραφος 4 διατυπώνει την αρχή ότι μόνον οι ουσιώδεις τροποποιήσεις απαιτούν νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης. Το άρθρο 72, παράγραφοι 1 και 2, παραθέτει ορισμένες περιπτώσεις στις οποίες μπορούν ενίοτε να πραγματοποιηθούν τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως του αν είναι ουσιώδεις, υπό την προϋπόθεση ότι δεν μεταβάλλουν τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαisiού. Πέραν της εξαίρεσης των τροποποιήσεων μικρότερης αξίας, η εν λόγω απαίτηση ισχύει επίσης για τροποποιήσεις βάσει σαφών, ακριβών και ρητών ρητρών αναθεώρησης και για τροποποιήσεις που οφείλονται σε απρόβλεπτες περιστάσεις.
- 28 Η εξαίρεση των τροποποιήσεων μικρότερης αξίας, όπως διατυπώνεται στο άρθρο 72 παράγραφος 2, δεν βρίσκει άμεσο έρεισμα στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-160/08, EU:C:2010:230, σκέψεις 99 έως 101), τροποποίηση θεωρήθηκε ουσιώδης για τον λόγο ότι η αξία της υπερέβαινε τα κατώτατα όρια που καθορίζονταν στις εφαρμοστέες οδηγίες και στην υπόθεση Pressetext Nachrichtenagentur (σκέψεις 61 έως 63), μια ήσσονος σημασίας προσαρμογή της τιμής σε βάρος του προμηθευτή θεωρήθηκε μη ουσιώδης τροποποίηση των όρων της σύμβασης. Ωστόσο, το ότι μια τροποποίηση που θεωρείται καθεαυτήν ουσιώδης μπορεί εντούτοις να είναι επιτρεπτή λόγω της μικρής αξίας της φαίνεται να αποτελεί νέο στοιχείο στο πλαίσιο της ισχύουσας οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις.
- 29 Το Δικαστήριο δεν έχει αποφανθεί επί των προϋποθέσεων υπό τις οποίες μια τροποποίηση σύμβασης-πλαisiού μπορεί να απαιτεί νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης για τον λόγο ότι μεταβάλλει τη συνολική φύση της σύμβασης-πλαisiού, είτε στην περίπτωση τροποποιήσεων μικρότερης αξίας (άρθρο 72, παράγραφος 2) είτε στην περίπτωση τροποποιήσεων βάσει ρητρών αναθεώρησης ή προαίρεσης ή λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων (άρθρο 72, παράγραφος 1). Επίσης, το Δικαστήριο δεν έχει αποφανθεί επί των αντίστοιχων διατάξεων της οδηγίας 2014/23/ΕΕ σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης ή της οδηγίας 2014/25/ΕΕ σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ.
- 30 Στο προοίμιο της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις (αιτιολογική σκέψη 109, η οποία αφορά τις τροποποιήσεις λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων) παρατίθενται παραδείγματα τροποποιήσεων που μπορούν να μεταβάλουν τη συνολική φύση μιας σύμβασης ή μιας συμφωνίας-πλαisiού. Τα παραδείγματα αυτά αφορούν τροποποιήσεις του αντικειμένου και του είδους της σύμβασης. Κατά τα λοιπά, δεν υπάρχει σαφής καθοδήγηση στο προοίμιο σχετικά με την έννοια της μεταβολής της συνολικής φύσης της σύμβασης.
- 31 Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο κρίνει ότι είναι απαραίτητο να υποβάλει αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### Προδικαστικό Ερώτημα

- 32 Μπορεί η τροποποίηση του συστήματος αμοιβής σε μια συμφωνία-πλαίσιο της οποίας η εκτέλεση είχε αρχικώς ανατεθεί βάσει του κριτηρίου ανάθεσης της χαμηλότερης προσφερόμενης τιμής να συνεπάγεται ότι πρέπει να θεωρηθεί ότι η συνολική φύση της συμφωνίας-πλαισίου έχει μεταβληθεί κατά την έννοια του άρθρου 72, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις, στην περίπτωση που με την τροποποίηση αυτή μετατοπίζεται η ισορροπία μεταξύ σταθερών και μεταβλητών τιμών και τα επίπεδα τιμών προσαρμόζονται σε βαθμό ώστε η συνολική αξία της σύμβασης να μεταβάλλεται μόνον οριακά;

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ