ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ ΡΑΝΤΟΥ
της 30ής Απριλίου 2025[1]

Υπόθεση C-282/24

Polismyndigheten
κατά
Konkurrensverket

[αίτηση του Högsta förvaltningsdomstolen
(Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, Σουηδία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Δημόσιες συμβάσεις – Οδηγία 2014/24/ΕΕ – Άρθρο 72, παράγραφος 2 – Τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους – Τροποποίηση του συστήματος αμοιβής μιας συμφωνίας-πλαισίου η οποία επιφέρει μικρή μεταβολή της αξίας της – Τροποποίηση που συνεπάγεται μεταβολή της συνολικής φύσης της εν λόγω συμφωνίας-πλαισίου»

Εισαγωγή

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 72, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ[2], το οποίο προβλέπει, κατ' ουσίαν, τη δυνατότητα να επέρχονται τροποποιήσεις περιορισμένης αξίας σε δημόσια σύμβαση ή συμφωνία-πλαίσιο χωρίς να απαιτείται νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, υπό την προϋπόθεση ότι οι τροποποιήσεις αυτές δεν μεταβάλλουν τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαισίου.

2. Η υπόθεση της κύριας δίκης αφορά συμφωνίες-πλαίσια που συνήφθησαν μεταξύ της Polismyndigheten (αστυνομικής αρχής, Σουηδία) και δύο παρόχων υπηρεσιών με σκοπό την παροχή της υπηρεσίας ρυμούλκησης οχημάτων. Οι εν λόγω συμφωνίες-πλαίσια, οι οποίες αξιολογήθηκαν βάσει του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής, προέβλεπαν αρχικώς σταθερή τιμή όσον αφορά τις υπηρεσίες για τις οποίες το σημείο παραλαβής του οχήματος βρίσκεται εντός ακτίνας 10 χιλιομέτρων από τον τόπο επιστροφής του οχήματος και πρόσθετη τιμή ανά χιλιόμετρο για τις μεταφορές εκτός της ακτίνας αυτής. Στη συνέχεια, η αναθέτουσα αρχή συμφώνησε με τους αναδόχους την τροποποίηση των όρων αμοιβής των εν λόγω συμφωνιών-πλαισίων, χωρίς αύξηση της συνολικής συμβατικής αξίας, με την αύξηση της ακτίνας εντός της οποίας καταβάλλεται μόνον κατ' αποκοπήν αμοιβή από τα 10 στα 50 χιλιόμετρα, καθώς και του επιπέδου των τιμών.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

[2] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 65, και διορθωτικό ΕΕ 2016, L 135, σ. 120).

3. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο καλείται να εξετάσει εάν οι τροποποιήσεις αυτές έχουν ως συνέπεια τη μεταβολή της συνολικής φύσης της συμφωνίας-πλαισίου κατά την έννοια του άρθρου 72, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24 και, ως εκ τούτου, την υποχρέωση διεξαγωγής νέας διαδικασίας σύναψης σύμβασης.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

4. Κατά τις αιτιολογικές σκέψεις 1, 107 και 109 της οδηγίας 2014/24:

«(1) Η ανάθεση δημόσιων συμβάσεων από τις αρχές των κρατών μελών ή εκ μέρους αυτών πρέπει να είναι σύμφωνη με τις αρχές της Συνθήκης [ΛΕΕ] και ιδίως με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, την αρχή της ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και με τις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως είναι η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής διακρίσεων, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της διαφάνειας. Εντούτοις, για δημόσιες συμβάσεις που υπερβαίνουν ορισμένη αξία, είναι σκόπιμο να θεσπιστούν διατάξεις για τον συντονισμό των εθνικών διαδικασιών [σύναψης συμβάσεων], ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι οι εν λόγω αρχές εφαρμόζονται στην πράξη και ότι οι δημόσιες [συμβάσεις] είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό.

[…]

(107) Είναι αναγκαίο να αποσαφηνιστούν οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες, για τυχόν τροποποιήσεις μιας σύμβασης κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής της, απαιτείται νέα διαδικασία [σύναψης σύμβασης], λαμβανομένης υπόψη της σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου […]. 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, συμπεριλαμβανομένης της κατανομής των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας. Οι εν λόγω αλλαγές αποτελούν ένδειξη της πρόθεσης των συμβαλλομένων να επαναδιαπραγματευτούν ουσιώδεις όρους ή προϋποθέσεις της σύμβασης. Αυτό ισχύει, ιδίως, σε περίπτωση που οι τροποποιημένες προϋποθέσεις θα επηρέαζαν το αποτέλεσμα της διαδικασίας, εάν αποτελούσαν μέρος της αρχικής διαδικασίας.

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]. Προς τούτο και προκειμένου να εξασφαλιστεί νομική ασφάλεια, η παρούσα οδηγία θα πρέπει να προβλέπει ελάχιστα κατώτατα όρια κάτω των οποίων δεν απαιτείται νέα διαδικασία [σύναψης σύμβασης]. Τροποποιήσεις της σύμβασης άνω των εν λόγω κατώτατων ορίων θα πρέπει να είναι δυνατές χωρίς να απαιτείται διεξαγωγή νέας διαδικασίας [σύναψης σύμβασης], εφόσον συμμορφούνται με τις σχετικές προϋποθέσεις της παρούσας οδηγίας.

[…]

(109) Οι αναθέτουσες αρχές μπορεί να χρειαστεί να αντιμετωπίσουν εξαιρετικές περιστάσεις τις οποίες ήταν αδύνατον να προβλέψουν όταν ανέθεταν τη σύμβαση, ιδίως όταν η εκτέλεση της σύμβασης καλύπτει μεγάλο χρονικό διάστημα. Σε αυτή την περίπτωση, χρειάζεται ένας βαθμός ευελιξίας για την προσαρμογή της σύμβασης στις εν λόγω περιστάσεις, χωρίς νέα διαδικασία [σύναψης σύμβασης]. Η έννοια των απρόβλεπτων περιστάσεων αναφέρεται σε περιστάσεις που δεν θα ήταν δυνατόν να προβλεφθούν, παρά την ευλόγως επιμελή προετοιμασία της αρχικής ανάθεσης από την αναθέτουσα αρχή, λαμβανομένων υπόψη των διαθέσιμων μέσων, της φύσης και των χαρακτηριστικών του συγκεκριμένου έργου, των ορθών πρακτικών στον σχετικό τομέα και της ανάγκης διασφάλισης της κατάλληλης σχέσης μεταξύ των πόρων που δαπανώνται για την προετοιμασία της ανάθεσης και της προβλεπόμενης αξίας της. Εντούτοις, αυτό δεν ισχύει σε περιπτώσεις όπου η τροποποίηση έχει ως αποτέλεσμα την αλλοίωση της φύσης της συνολικής [δημόσιας σύμβασης], επί παραδείγματι μέσω της αντικατάστασης των προς αγορά έργων, αγαθών και υπηρεσιών με κάτι διαφορετικό ή μέσω της ριζικής αλλαγής του είδους της [δημόσιας σύμβασης], καθότι, σε μια τέτοια κατάσταση, μπορεί να θεωρηθεί ότι η τροποποίηση θα μπορούσε υποθετικά να επηρεάσει [το] αποτέλεσμα [της διαδικασίας]».

5. Το άρθρο 72 της εν λόγω οδηγίας, με τίτλο «Τροποποίηση συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους», έχει ως εξής:

«1. Οι συμβάσεις και οι συμφωνίες-πλαίσια μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, σύμφωνα με την παρούσα οδηγία, σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες περιπτώσεις:

α) όταν οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της χρηματικής αξίας τους, προβλέπονται στα έγγραφα της αρχικής σύμβασης με τη μορφή σαφών, ακριβών και ρητών ρητρών αναθεώρησης, συμπεριλαμβανομένων, ενδεχομένως, ρητρών αναθεώρησης τιμών ή προαιρέσεων. Οι εν λόγω ρήτρες ορίζουν το πεδίο και τη φύση των ενδεχόμενων τροποποιήσεων ή προαιρέσεων, καθώς και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν να χρησιμοποιηθούν. Δεν προβλέπουν τροποποιήσεις ή προαιρέσεις που θα μπορούσαν να μεταβάλουν τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαισίου·

[…]

γ) όταν πληρούνται οι ακόλουθες σωρευτικές προϋποθέσεις:

i) η ανάγκη τροποποίησης προέκυψε λόγω περιστάσεων που δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν από μια επιμελή αναθέτουσα αρχή,

ii) η τροποποίηση δεν μεταβάλλει τη συνολική φύση της σύμβασης·

iii) η όποια αύξηση της τιμής δεν υπερβαίνει το 50 % της αξίας της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαισίου. Όταν επέρχονται διαδοχικές τροποποιήσεις, ο περιορισμός αυτός ισχύει για την αξία κάθε τροποποίησης. Οι επακόλουθες τροποποιήσεις δεν πρέπει να αποσκοπούν στην αποφυγή της εφαρμογής της παρούσας οδηγίας·

[…]

ε) όταν οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της χρηματικής αξίας τους, δεν είναι ουσιώδεις κατά την έννοια της παραγράφου 4.

[…]

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, σύμφωνα με την παρούσα οδηγία, όταν η αξία της τροποποίησης είναι κατώτερη και των δύο ακόλουθων τιμών:

i) των κατώτατων ορίων του άρθρου 4, και

ii) του 10 % της αξίας της αρχικής σύμβασης όσον αφορά τις συμβάσεις υπηρεσιών και προμηθειών και του 15 % της αξίας της αρχικής σύμβασης όσον αφορά τις συμβάσεις έργων.

Ωστόσο, η τροποποίηση δεν μπορεί να μεταβάλλει τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαισίου. Όταν επέρχονται διαδοχικές τροποποιήσεις, η αξία τους εκτιμάται βάσει της καθαρής σωρευτικής αξίας των διαδοχικών τροποποιήσεων.

[…]

4. Η τροποποίηση σύμβασης ή συμφωνίας-πλαισίου κατά τη διάρκειά της θεωρείται ουσιώδης κατά την έννοια του στοιχείου ε) της παραγράφου 1, όταν καθιστά τη σύμβαση ή τη συμφωνία-πλαίσιο ουσιωδώς διαφορετική, ως προς τον χαρακτήρα, από εκείνη η οποία συνήφθη αρχικώς. Εν πάση περιπτώσει, με την επιφύλαξη των παραγράφων 1 και 2, η τροποποίηση θεωρείται ουσιώδης όταν πληρούται μία από τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) η τροποποίηση 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·

[…]

5. Απαιτείται νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης σύμφωνα με την παρούσα οδηγία για τροποποιήσεις των διατάξεων δημόσιας σύμβασης ή συμφωνίας-πλαισίου κατά τη διάρκειά της διαφορετικές από τις προβλεπόμενες στις παραγράφους 1 και 2.»

Το σουηδικό δίκαιο

6. Το άρθρο 8 του lag (2016: 1145) om offentlig upphandling (νόμου 1145 του 2016 για τις δημόσιες συμβάσεις), το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο 17 του νόμου αυτού, ορίζει ότι μια σύμβαση ή συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να τροποποιηθεί χωρίς διεξαγωγή νέας διαδικασίας σύναψης σύμβασης, εφόσον η τροποποίηση στηρίζεται σε μια από τις διατάξεις των άρθρων 9 έως 14 του εν λόγω νόμου.

7. Το άρθρο 9, πρώτο εδάφιο, του ίδιου νόμου προβλέπει ότι μια σύμβαση ή συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να τροποποιηθεί χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, εφόσον δεν μεταβάλλεται η συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαισίου και η αύξηση ή η μείωση της αξίας της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαισίου είναι κατώτερη, αφενός, του προβλεπόμενου ορίου και, αφετέρου, του 10 % της αξίας της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαισίου, εάν πρόκειται για σύμβαση προμήθειας αγαθών ή παροχής υπηρεσιών.

8. Το άρθρο 14, πρώτο εδάφιο, του νόμου 1145 του 2016 για τις δημόσιες συμβάσεις ορίζει ότι μια σύμβαση ή συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να τροποποιηθεί χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, ακόμη και αν η τροποποίηση δεν εμπίπτει στις διατάξεις των άρθρων 9 έως 13 του εν λόγω νόμου, υπό την προϋπόθεση ότι η τροποποίηση δεν είναι ουσιώδης. Στο δεύτερο εδάφιο, σημείο 1, του άρθρου αυτού διευκρινίζεται ότι μια τροποποίηση θεωρείται ουσιώδης, μεταξύ άλλων, όταν 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 άλλων προσφορών στο στάδιο της αξιολόγησης ή στη συμμετοχή περισσότερων προμηθευτών στη διαδικασία σύναψης σύμβασης.

Η διαφορά της κύριας δίκης, το προδικαστικό ερώτημα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

9. Το 2020, η αστυνομική αρχή προκήρυξε διαγωνισμό για τη σύναψη σύμβασης παροχής υπηρεσιών ρυμούλκησης οχημάτων, στο πλαίσιο του οποίου η αξιολόγηση των προσφορών επρόκειτο να γίνει βάσει του κριτηρίου της χαμηλότερης προσφερόμενης τιμής. Ειδικότερα, οι προσφέροντες όφειλαν να υποδείξουν μια σταθερή τιμή όσον αφορά τις υπηρεσίες ρυμούλκησης για τις οποίες το σημείο συλλογής του οχήματος βρισκόταν εντός ακτίνας 10 χιλιομέτρων από τον τόπο επιστροφής του οχήματος και μια πρόσθετη τιμή ανά χιλιόμετρο για τις μεταφορές εκτός της ακτίνας αυτής. Οι τιμές αυτές επρόκειτο να παραμείνουν αμετάβλητες καθ' όλη τη διάρκεια της εν λόγω σύμβασης.

10. Ο διαγωνισμός ολοκληρώθηκε με τη σύναψη, στις αρχές του 2021, δύο συμφωνιών-πλαισίων (στο εξής: επίμαχες συμφωνίες-πλαίσια), των οποίων οι όροι αμοιβής τροποποιήθηκαν, κατά τη διάρκεια του ίδιου έτους, με συμφωνία μεταξύ της αστυνομικής αρχής και των δύο παρόχων. Με σκοπό την ισόρροπη κατανομή του κόστους μεταξύ των διαφόρων περιοχών αστυνόμευσης, χωρίς αύξηση της συνολικής συμβατικής αξίας των εν λόγω συμφωνιών-πλαισίων, αφενός μεν, αυξήθηκε, από τα 10 στα 50 χιλιόμετρα, η ακτίνα των υπηρεσιών για τις οποίες θα καταβαλλόταν μόνο σταθερή τιμή, αφετέρου δε, τροποποιήθηκαν οι σταθερές τιμές και οι τιμές ανά χιλιόμετρο (στο εξής: επίμαχες τροποποιήσεις) [3].

11. Κατόπιν αιτήσεως της Konkurrensverket (αρχής ανταγωνισμού, Σουηδία), το Förvaltningsrätten i Stockholm (διοικητικό πρωτοδικείο Στοκχόλμης, Σουηδία) επέβαλε στην αστυνομική αρχή πρόστιμο ύψους 1 200 000 SEK (περίπου 120 000 ευρώ) λόγω της τροποποίησης των επίμαχων συμφωνιών-πλαισίων χωρίς διεξαγωγή νέας διαδικασίας σύναψης σύμβασης [4]. Μετά την απόρριψη της εφέσεως που άσκησε ενώπιον του Kammarrätten i Stockholm (διοικητικού εφετείου Στοκχόλμης, Σουηδία), η εν λόγω αρχή άσκησε αναίρεση ενώπιον του Högsta förvaltningsdomstolen (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, Σουηδία), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου. Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο διατηρεί κατ' ουσίαν αμφιβολίες σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 72, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24, όσον αφορά, ειδικότερα, την έννοια της «μεταβολής της συνολικής φύσης» της συμφωνίας-πλαισίου κατά την εν λόγω διάταξη.

[3] Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει σχετικώς ότι, όσον αφορά τον έναν εκ των αναδόχων, ήτοι την εταιρία Lidköpings Biltjänst Hyr AB, η σταθερή τιμή ανά παροχή υπηρεσίας μεταβλήθηκε από 0 σε 4 500 σουηδικές κορώνες (SEK) (περίπου 450 ευρώ), η δε τιμή ανά χιλιόμετρο μεταβλήθηκε από 185 SEK (περίπου 18,50 ευρώ) σε 28 SEK (περίπου 2,80 ευρώ) για ορισμένες μεταφορές, καθώς και από 275 SEK (περίπου 27,50 ευρώ) σε 55 SEK (περίπου 5,50 ευρώ) για τα λοιπά είδη μεταφορών. Οι τροποποιήσεις αυτές επέφεραν οριακή μείωση της συνολικής αμοιβής σε σχέση με εκείνη που θα καταβαλλόταν υπό τους αρχικούς όρους.

[4] Το εν λόγω δικαστήριο έκρινε ότι οι τροποποιήσεις ήταν «ουσιώδεις» με την αιτιολογία ότι, εάν είχαν περιληφθεί στην αρχική διαδικασία σύναψης σύμβασης, θα είχαν οδηγήσει στη συμμετοχή διαφορετικών υποψηφίων ή στην επιλογή άλλης προσφοράς και ότι, για τον ίδιο λόγο, οι τροποποιήσεις αυτές συνιστούσαν μεταβολή της συνολικής φύσης των επίμαχων συμφωνιών-πλαισίων.

12. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Högsta förvaltningsdomstolen (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Μπορεί η τροποποίηση του συστήματος αμοιβής που προβλέπεται σε μια συμφωνία-πλαίσιο η οποία έχει αρχικώς ανατεθεί βάσει του κριτηρίου της χαμηλότερης προσφερόμενης τιμής να θεωρηθεί ότι συνεπάγεται μεταβολή της συνολικής φύσης της συμφωνίας-πλαισίου κατά την έννοια του άρθρου 72, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24, στην περίπτωση που με την τροποποίηση αυτή μεταβάλλεται η αναλογία μεταξύ σταθερών και μεταβλητών τιμών και τα επίπεδα των τιμών προσαρμόζονται κατά τρόπον ώστε η συνολική αξία της σύμβασης να μεταβάλλεται μόνον οριακά;»

13. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η αστυνομική αρχή, η αρχή ανταγωνισμού, η Τσεχική και η Εσθονική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ανάλυση

14. Με το μόνο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 72, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24, το οποίο προβλέπει τη δυνατότητα πραγματοποίησης τροποποιήσεων περιορισμένης αξίας σε συμφωνία-πλαίσιο χωρίς να απαιτείται νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης.

15. Προκαταρκτικώς, επισημαίνω ότι το άρθρο 72 της εν λόγω οδηγίας ορίζει ότι οι συμβάσεις και οι συμφωνίες-πλαίσια μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης σε μία από τις έξι περιπτώσεις που ορίζει η διάταξη αυτή [5], ήτοι, κατ' ουσίαν, όταν πρόκειται για:

– τροποποιήσεις που προβλέπονται στα έγγραφα της αρχικής σύμβασης, υπό την προϋπόθεση ότι δεν μεταβάλλουν τη συνολική φύση της σύμβασης (παράγραφος 1, στοιχείο α'),

– αναγκαίες συμπληρωματικές δραστηριότητες (έργα, υπηρεσίες ή προμήθειες), υπό την επιφύλαξη της συνδρομής ορισμένων προϋποθέσεων (παράγραφος 1, στοιχείο β'),

– τροποποιήσεις που κατέστησαν αναγκαίες λόγω περιστάσεων που δεν μπορούσαν να προβλεφθούν και οι οποίες συνεπάγονται αύξηση που δεν υπερβαίνει το 50 % της αξίας της αρχικής συμφωνίας-πλαισίου, εφόσον οι τροποποιήσεις δεν μεταβάλλουν τη συνολική φύση της σύμβασης (παράγραφος 1, στοιχείο γ'),

– ορισμένες περιπτώσεις μεταβολής αναδόχου (παράγραφος 1, στοιχείο δ'),

[5] Αντίστοιχη διάταξη δεν υπήρχε στις προγενέστερες οδηγίες σχετικά με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Πριν από τη θέση σε ισχύ της οδηγίας 2014/24, το Δικαστήριο είχε κρίνει ότι, προς διασφάλιση της διαφάνειας των διαδικασιών και της ίσης μεταχειρίσεως των προσφερόντων, οι τροποποιήσεις διατάξεων δημοσίας συμβάσεως κατά τη διάρκεια της ισχύος της συνιστούν σύναψη νέας συμβάσεως κατά την έννοια της οδηγίας 92/50 όταν οι όροι που προβλέπουν διαφοροποιούνται ουσιαστικώς από εκείνους της αρχικής συμβάσεως, υποδηλώνοντας τη βούληση των συμβαλλομένων να αναδιαπραγματευθούν τους ουσιώδεις όρους της συμβάσεως αυτής (βλ. απόφαση της 19ης Ιουνίου 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, σκέψη 34 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Η εν λόγω διάταξη, όπως προκύπτει από το γράμμα των παραγράφων 1 και 5, θεσπίζει numerus clausus εξαιρέσεων από την αρχή ότι απαιτείται νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης όσον αφορά τις τροποποιήσεις των διατάξεων μιας δημόσιας σύμβασης ή συμφωνίας-πλαισίου. Βλ., ειδικότερα, Bogdanowicz, P., «Article 72 – Modification of Contracts during Their Term», σε Caranta, R., και Sanchez-Graells, A. (επιμ.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, σ. 779 και 780.

– μη ουσιώδεις τροποποιήσεις (παράγραφος 1, στοιχείο ε′, παράγραφος 4, καθώς και αιτιολογική σκέψη 107) [6],

– τροποποιήσεις ήσσονος αξίας [7], υπό την προϋπόθεση ότι δεν μεταβάλλουν τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαισίου (παράγραφος 2).

16. Μεταξύ των έξι αυτών περιπτώσεων, φαίνεται ότι οι δύο τελευταίες είναι κρίσιμες στην παρούσα υπόθεση. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι η αξία των επίμαχων τροποποιήσεων, όσον αφορά τη μία από τις δύο επίμαχες συμφωνίες-πλαίσια, είναι κατώτερη από τα όρια τροποποιήσεων ήσσονος αξίας που προβλέπονται στο άρθρο 72, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, στοιχεία i και ii, της οδηγίας 2014/24 [8], εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει κατά πόσον οι τροποποιήσεις αυτές μεταβάλλουν τη συνολική φύση της συμφωνίας-πλαισίου, σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της εν λόγω διατάξεως. Επ' αυτού, το αιτούν δικαστήριο εκθέτει ότι, ενώ το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει την έννοια της «ουσιώδους τροποποίησης» μιας σύμβασης, η οποία διαλαμβάνεται στην παράγραφο 1, στοιχείο ε′, της εν λόγω διατάξεως και ορίζεται στην παράγραφο 4 της διατάξεως αυτής, δεν έχει ακόμη αποφανθεί σχετικά με την έννοια της «μεταβολής της συνολικής φύσης» της σύμβασης (η οποία προβλέπεται στην παράγραφο 2, δεύτερο εδάφιο, της ίδιας διατάξεως) [9].

17. Κατόπιν των προκαταρκτικών αυτών παρατηρήσεων, θα διατυπώσω, στα επόμενα σημεία των παρουσών προτάσεων, ορισμένες διευκρινίσεις σχετικά με την ερμηνεία που πρέπει να δοθεί στην έννοια της «μεταβολής της συνολικής φύσης» μιας δημόσιας σύμβασης κατ' άρθρο 72, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2014/24, ειδικότερα υπό το πρίσμα της έννοιας της «ουσιώδους τροποποίησης» μιας δημόσιας σύμβασης κατά την παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου, πριν παράσχω προς το αιτούν δικαστήριο ορισμένες ενδείξεις σχετικά με τη φύση των επίμαχων τροποποιήσεων.

Επί των εννοιών της «μεταβολής της συνολικής φύσης» και της «ουσιώδους τροποποίησης» μιας δημόσιας σύμβασης κατά το άρθρο 72 της οδηγίας 2014/24

18. Όσον αφορά την ερμηνεία των εννοιών της «μεταβολής της συνολικής φύσης» και της «ουσιώδους τροποποίησης» μιας δημόσιας σύμβασης κατά το άρθρο 72 της οδηγίας 2014/24, οι διάδικοι της κύριας δίκης και οι παρεμβαίνοντες εκφράζουν αποκλίνουσες απόψεις. Συγκεκριμένα, ενώ η αστυνομική αρχή, καθώς και η Τσεχική και η Εσθονική Κυβέρνηση,

[6] Ειδικότερα, ο ορισμός της έννοιας της «ουσιώδους τροποποίησης» που προβλέπεται στο άρθρο 72, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24 αναφέρεται σε τροποποιήσεις οι οποίες δεν καθιστούν τη σύμβαση ή τη συμφωνία-πλαίσιο «ουσιωδώς διαφορετική, ως προς τον χαρακτήρα, από εκείνη η οποία συνήφθη αρχικώς», ενώ κάνει λόγο, «[ε]ν πάση περιπτώσει», για «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» (στοιχείο α′). Στην αιτιολογική σκέψη 107 της οδηγίας αυτής χρησιμοποιείται, ενδεικτικά, η φράση «σε περίπτωση που οι τροποποιημένες προϋποθέσεις θα επηρέαζαν το αποτέλεσμα της διαδικασίας, εάν αποτελούσαν μέρος της αρχικής διαδικασίας».

[7] Ήτοι, τροποποιήσεις των οποίων η αξία δεν υπερβαίνει το όριο που προβλέπεται για την εφαρμογή της οδηγίας 2014/24 και η οποία είναι κατώτερη του 10 % της αξίας της αρχικής σύμβασης όσον αφορά τις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών.

[8] Τουλάχιστον όσον αφορά τη συμφωνία-πλαίσιο που συνήφθη μεταξύ της Lidköpings Biltjänst Hyr και της αστυνομικής αρχής, για την οποία και μόνον το αιτούν δικαστήριο παρέχει τη σχετική διευκρίνιση.

[9] Οι ίδιες έννοιες περιλήφθηκαν και στο άρθρο 43 της οδηγίας 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ 2014, L 94, σ. 1), καθώς και στο άρθρο 89 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, 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 (ΕΕ 2014, L 94, σ. 243, και διορθωτικό ΕΕ 2016, L 311, σ. 26), διατάξεις οι οποίες δεν έχουν ακόμη αποτελέσει αντικείμενο ερμηνείας εκ μέρους του Δικαστηρίου.

υποστηρίζουν, κατ' ουσίαν, ότι η ουσιώδης τροποποίηση μιας συμφωνίας-πλαισίου δεν συνιστά κατ' ανάγκην μεταβολή της συνολικής φύσης της, η αρχή ανταγωνισμού και η Επιτροπή υποστηρίζουν, κατά βάση, ότι οι δύο αυτές έννοιες είναι ισοδύναμες [10].

19. Στο πλαίσιο αυτό, θα εξετάσω το περιεχόμενο των κρίσιμων διατάξεων λαμβάνοντας υπόψη, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τόσο το γράμμα τους όσο και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται, καθώς και τους σκοπούς που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελούν μέρος και, εν προκειμένω, το ιστορικό θεσπίσεως της ρυθμίσεως αυτής [11].

20. Όσον αφορά, κατά πρώτον, τη *γραμματική ερμηνεία* των ανωτέρω δύο εννοιών, επισημαίνω εξαρχής ότι, σε αντίθεση με την έννοια της «ουσιώδους τροποποίησης», ο ορισμός της οποίας περιλαμβάνεται στο άρθρο 72, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24, η έννοια της «μεταβολής της συνολικής φύσης» της σύμβασης δεν ορίζεται στην οδηγία αυτή, η δε διατύπωση του άρθρου 72 της εν λόγω οδηγίας δεν αποτελεί, ως προς το σημείο αυτό, υπόδειγμα σαφήνειας.

21. Τούτου λεχθέντος, παρατηρώ, κατ' αρχάς, ότι η αιτιολογική σκέψη 109 της εν λόγω οδηγίας παρέχει δύο παραδείγματα στα οποία «η τροποποίηση έχει ως αποτέλεσμα την αλλοίωση της φύσης της συνολικής [δημόσιας σύμβασης]», έκφραση η οποία, κατ' ουσίαν, αντιστοιχεί στη «μεταβολή της συνολικής φύσης» της σύμβασης. Πρόκειται, αφενός, για την περίπτωση κατά την οποία τα έργα, οι προμήθειες ή οι υπηρεσίες που αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης αντικαθίστανται από διαφορετική παραγγελία και, αφετέρου, για την περίπτωση κατά την οποία το είδος της σύμβασης τροποποιείται ριζικά, «καθότι, σε μια τέτοια κατάσταση, μπορεί να θεωρηθεί ότι η τροποποίηση θα μπορούσε υποθετικά να επηρεάσει [το] αποτέλεσμα [της διαδικασίας]», κατά τη διατύπωση της εν λόγω αιτιολογικής σκέψης. Δεδομένου ότι η τελευταία αυτή έκφραση αντιστοιχεί, κατ' ουσίαν, στην περίπτωση των ουσιωδών τροποποιήσεων που προβλέπεται στο άρθρο 72, παράγραφος 4, στοιχείο α′, της ίδιας οδηγίας [12], τούτο σημαίνει, κατά τη γνώμη μου, ότι ορισμένες μεταβολές της συνολικής φύσης της σύμβασης συνιστούν και ουσιώδεις τροποποιήσεις της σύμβασης.

22. Εν συνεχεία, το άρθρο 72, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24 εφαρμόζεται, όπως προκύπτει από το γράμμα του, «χωρίς να απαιτείται επαλήθευση αν τηρούνται οι προϋποθέσεις των στοιχείων α) έως δ) της παραγράφου 4», της διατάξεως αυτής (σχετικά με τις ουσιώδεις τροποποιήσεις) [13], πρόβλεψη που καθιστά δυνατή την εφαρμογή της εν λόγω διατάξεως ανεξαρτήτως του κατά πόσον οι τροποποιήσεις που αυτή επιτρέπει εμπίπτουν όλες στην έννοια των «ουσιωδών τροποποιήσεων» της παραγράφου 1 της ίδιας διατάξεως.

[10] Η αρχή ανταγωνισμού θεωρεί, κατ' ουσίαν, ότι για την εφαρμογή της έννοιας της «μεταβολής της συνολικής φύσης» απαιτείται, όπως και για την έννοια της «ουσιώδους τροποποίησης», να εξετάζεται κατά πόσον θα είχε επηρεαστεί το αποτέλεσμα της αρχικής διαδικασίας σύναψης σύμβασης. Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι δεν απαιτείται ιεράρχηση μεταξύ, αφενός, της έννοιας της «μεταβολής της συνολικής φύσης της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαισίου», που προβλέπεται στο άρθρο 72, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24, και, αφετέρου, της φράσης «καθιστά τη σύμβαση ή τη συμφωνία- πλαίσιο ουσιωδώς διαφορετική, ως προς τον χαρακτήρα, από εκείνη η οποία συνήφθη αρχικώς», που χρησιμοποιείται στην παράγραφο 4 του εν λόγω άρθρου σχετικά με την έννοια της «ουσιώδους τροποποίησης».

[11] Βλ. απόφαση της 1ης Ιουλίου 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, σκέψη 30 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[12] Βλ. υποσημείωση 6 των παρουσών προτάσεων.

[13] Ομοίως, το άρθρο 72, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24 αναφέρει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες, «[ε]ν πάση περιπτώσει», μια τροποποίηση θεωρείται ουσιώδης «με την επιφύλαξη των παραγράφων 1 και 2» της διατάξεως αυτής.

23. Τέλος, λαμβανομένης υπόψη της συνήθους σημασίας των δύο εξεταζόμενων εκφράσεων στην καθομιλουμένη, φρονώ ότι είναι μάλλον προφανές ότι η έννοια της «μεταβολής της συνολικής φύσης» της σύμβασης περιλαμβάνει τροποποιήσεις οι οποίες βαίνουν πέραν των απλών ουσιωδών τροποποιήσεων [14].

24. Εκ των ανωτέρω συνάγω το συμπέρασμα ότι, από αμιγώς γραμματικής απόψεως, η έννοια της «μεταβολής της συνολικής φύσης» της σύμβασης συνιστά ένα είδος «υποκατηγορίας» η οποία περιλαμβάνει τις σοβαρότερες περιπτώσεις ουσιωδών τροποποιήσεων [15], χωρίς ωστόσο να εξαντλεί το σύνολο των περιπτώσεων που εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή [16].

25. Όσον αφορά, κατά δεύτερον, το *ιστορικό θεσπίσεως* και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται το άρθρο 72 της οδηγίας 2014/24, επισημαίνω ότι η συγκεκριμένη διάταξη, η οποία κωδικοποιεί την προγενέστερη της ενάρξεως ισχύος της εν λόγω οδηγίας νομολογία του Δικαστηρίου [17], αποσκοπεί στο να προσδιορίσει τις τροποποιήσεις των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους που επιτρέπονται χωρίς να απαιτείται νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης [18]. Ορισμένες από τις τροποποιήσεις αυτές επιτρέπονται εφόσον δεν συνεπάγονται μεταβολή της συνολικής φύσης της σύμβασης. Τούτο ισχύει στις τρεις περιπτώσεις που ορίζονται στην παράγραφο 1, στοιχεία α′ και γ′, καθώς και στην παράγραφο 2 της εν λόγω διατάξεως, στις οποίες επιτρέπονται τέτοιες τροποποιήσεις εφόσον, στην πρώτη περίπτωση, οι τροποποιήσεις προβλέπονται στα έγγραφα της σύμβασης, στη δεύτερη περίπτωση, οι τροποποιήσεις κατέστησαν αναγκαίες λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων και δεν συνεπάγονται αύξηση της τιμής που υπερβαίνει το 50 % της αξίας της αρχικής σύμβασης ή συμφωνίας-πλαισίου ή, στην τρίτη περίπτωση, τηρείται το όριο των τροποποιήσεων ήσσονος αξίας.

26. Συνεπώς, φρονώ ότι, στις τρεις περιπτώσεις για τις οποίες έγινε λόγος στο προηγούμενο σημείο των παρουσών προτάσεων, η ίδια διάταξη αφορά όχι απλώς τις «ουσιώδεις τροποποιήσεις», αλλά μόνον εκείνες που συνεπάγονται «μεταβολή της συνολικής φύσης» της

[14] Για παράδειγμα, φρονώ ότι η ευρύτερη έννοια των «ουσιωδών τροποποιήσεων» περιλαμβάνει, κατ' αρχήν, σημαντικές τροποποιήσεις ως προς την τιμή, τη διάρκεια ή το αντικείμενο μιας σύμβασης, ενώ η στενότερη έννοια των «μεταβολών της συνολικής φύσης» μιας σύμβασης περιλαμβάνει τις τροποποιήσεις που επηρεάζουν σε μεγαλύτερο βαθμό την ίδια την ουσία της σύμβασης (όπως είναι, για παράδειγμα, η προσθήκη της προμήθειας ενός αγαθού σε σύμβαση παροχής υπηρεσιών ή ακόμη η μεταβολή του τόπου της παροχής).

[15] Όπως οι περιπτώσεις που μνημονεύονται, ενδεικτικά, στην αιτιολογική σκέψη 109 της οδηγίας 2014/24.

[16] Με άλλα λόγια, η έννοια των «ουσιωδών τροποποιήσεων» αναφέρεται σε τροποποιήσεις, κατ' αρχήν, ικανές να επηρεάσουν το αποτέλεσμα της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, ενώ η έννοια της «μεταβολής της συνολικής φύσης» της σύμβασης, μολονότι περιλαμβάνεται στην πρώτη έννοια, περιορίζεται στις τροποποιήσεις που μεταβάλλουν ριζικότερα τη σύμβαση, ιδίως όσον αφορά το αντικείμενο ή το είδος της (για παράδειγμα, η παροχή έργων αντί υπηρεσιών ή η σύμβαση παροχής μιας υπηρεσίας αντί σύμβασης παραχώρησης). Πρβλ. Treumer, S., «Regulation of Contract Changes in the New Public Procurement Directive», σε Lichère, F., Caranta, R., και Treumer, S. (επιμ.), *Modernising Public Procurement: The New Directive*, DJØF Publishing, Κοπεγχάγη, 2014, σ. 293. Επομένως, μολονότι όλες οι μεταβολές της συνολικής φύσης της σύμβασης συνιστούν ουσιώδεις τροποποιήσεις, αντιστρόφως, οι ενδεχόμενες ουσιώδεις τροποποιήσεις δεν είναι όλες ικανές να επηρεάσουν τη συνολική φύση της σύμβασης.

[17] Υπό το καθεστώς της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών (ΕΕ 1992, L 209, σ. 1), η οποία, κατ' αντιδιαστολή προς την οδηγία 2014/24, δεν περιείχε ειδική διάταξη σχετικά με την τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους, η γενική εισαγγελέας J. Kokott, στις προτάσεις της στην υπόθεση pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167, σημείο 48), είχε επισημάνει, κατ' ουσίαν, ότι, λαμβανομένου υπόψη του κύριου σκοπού της οδηγίας 92/50 (ήτοι, της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών και του ανοίγματος των αγορών στον ανόθευτο και όσο το δυνατόν ευρύτερο ανταγωνισμό), δεν απαιτείτο η προηγούμενη διεξαγωγή διαδικασίας σύναψης σύμβασης για όλες τις τροποποιήσεις, ήτοι ακόμη και για τις πιο επουσιώδεις, δημοσίων συμβάσεων με αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών, και ότι μόνον οι *ουσιώδεις τροποποιήσεις της σύμβασης*, οι οποίες μπορούσαν συγκεκριμένα να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό στην οικεία αγορά και να ευνοήσουν τον αντισυμβαλλόμενο της αναθέτουσας αρχής σε σχέση με άλλους δυνητικούς παρόχους, δικαιολογούσαν την εκ νέου διεξαγωγή διαδικασίας σύναψης σύμβασης. Το εν λόγω κριτήριο υιοθετήθηκε από το Δικαστήριο (βλ. απόφαση της 19ης Ιουνίου 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, σκέψη 34 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[18] Το κείμενο του άρθρου 72, όπως προέκυπτε από την αρχική πρόταση της Επιτροπής [πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, COM(2011) 896 τελικό], διευκρίνιζε, σαφέστερα, στην παράγραφο 1, ότι η ουσιώδης τροποποίηση των διατάξεων μιας δημόσιας σύμβασης κατά τη διάρκειά της θεωρείται ως νέα ανάθεση και απαιτεί νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, εξαιρουμένων των περιπτώσεων που ορίζονταν στις επόμενες παραγράφους. Επομένως, από τη διατύπωση αυτή καθίστατο προφανές ότι το άρθρο 72 της προτάσεως οδηγίας, στο σύνολό του, αφορούσε μόνον ουσιώδεις τροποποιήσεις.

σύμβασης[19]. Εξάλλου, εάν αμφότερες οι επίμαχες έννοιες ερμηνεύονταν κατά τον ίδιο τρόπο, η εξαίρεση των τροποποιήσεων ήσσονος αξίας που προβλέπεται στο άρθρου 72, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24 θα στερούνταν την πρακτική αποτελεσματικότητά της[20].

27. Επομένως, στις περιπτώσεις αυτές επιτρέπεται η πραγματοποίηση ορισμένων ουσιωδών τροποποιήσεων χωρίς να πρέπει να διεξαχθεί νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, εξαιρουμένων των πιο σημαντικών τροποποιήσεων, οι οποίες συνεπάγονται μεταβολές της συνολικής φύσης της σύμβασης[21].

28. Όσον αφορά, κατά τρίτον και τελευταίο, τους *σκοπούς* που επιδιώκονται με το άρθρο 72 της οδηγίας 2014/24, υπενθυμίζω ότι, όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, η διάταξη αυτή αποσκοπεί, κατ' ουσίαν, στη διασφάλιση της τηρήσεως των αρχών της διαφάνειας των διαδικασιών και της ίσης μεταχειρίσεως των προσφερόντων, αποτρέποντας το ενδεχόμενο η αναθέτουσα αρχή και ο ανάδοχος να επιφέρουν στη σύμβαση τέτοιες τροποποιήσεις ώστε οι διατάξεις της να καθίστανται ουσιωδώς διαφορετικές από εκείνες της αρχικής σύμβασης, τούτο δε προς τον γενικότερο σκοπό των κανόνων της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων, ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών και του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού εντός όλων των κρατών μελών[22]. Ως προς το ζήτημα αυτό, φρονώ ότι οι μνημονευόμενες στο σημείο 25 των παρουσών προτάσεων περιπτώσεις, στις οποίες η εν λόγω διάταξη επιτρέπει την πραγματοποίηση ορισμένων ουσιωδών τροποποιήσεων χωρίς να

[19] Η ερμηνεία αυτή δεν αναιρείται από το ότι η αιτιολογική σκέψη 107 της οδηγίας 2014/24 αναφέρει ότι πρέπει να κινείται νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης σε περίπτωση ουσιωδών τροποποιήσεων της αρχικής σύμβασης. Πράγματι, από την εν λόγω έκφραση δεν προκύπτει ότι *όλες* οι ουσιώδεις τροποποιήσεις οδηγούν κατ' ανάγκην σε νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης. Εξάλλου, η περίπτωση κατά την οποία «οι τροποποιημένες προϋποθέσεις θα επηρέαζαν το αποτέλεσμα της διαδικασίας, εάν αποτελούσαν μέρος της αρχικής διαδικασίας» (ήτοι η περίπτωση των «ουσιωδών τροποποιήσεων» εν ευρεία εννοία) μνημονεύεται ενδεικτικά στην εν λόγω αιτιολογική σκέψη (όπως προκύπτει από τη χρήση του όρου «ιδίως»).

[20] Πράγματι, όπως ορθώς παρατηρεί η Τσεχική Κυβέρνηση, σε μια τέτοια περίπτωση, ακόμη και για μια ήσσονος σημασίας τροποποίηση της συμφωνίας-πλαισίου, η αναθέτουσα αρχή θα έπρεπε να εξετάσει εάν η τροποποίηση αυτή πληροί κάποια από τις προϋποθέσεις του άρθρου 72, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24, με συνέπεια να στερείται τη χρησιμότητά της η προβλεπόμενη στην παράγραφο 2 της διατάξεως αυτής εξαίρεση των τροποποιήσεων ήσσονος αξίας.

[21] Πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, οποιαδήποτε παρέκκλιση από τους κανόνες που αποσκοπούν στο να διασφαλίσουν τη δυνατότητα ασκήσεως των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται από τη Συνθήκη ΛΕΕ στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων πρέπει να ερμηνεύεται στενά και ότι το βάρος αποδείξεως όσον αφορά τη συνδρομή των έκτακτων περιστάσεων που δικαιολογούν την παρέκκλιση φέρει ο διάδικος που τις επικαλείται (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 2ας Οκτωβρίου 2008, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-157/06, EU:C:2008:530, σκέψη 23 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[22] Πρβλ. απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 2023, Obshtina Razgrad (C-441/22 και C-443/22, EU:C:2023:970, σκέψη 61 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Το Δικαστήριο έχει επίσης διευκρινίσει ότι ο ειδικός σκοπός της εξαιρέσεως που προβλέπει η διάταξη αυτή είναι να εισαγάγει ορισμένο βαθμό ευελιξίας στην εφαρμογή των κανόνων προκειμένου να αντιμετωπιστεί κατά τρόπο ρεαλιστικό ένα σύνολο εξαιρετικών καταστάσεων (βλ. απόφαση της 3ης Φεβρουαρίου 2022, Advania Sverige και Kammarkollegiet, C-461/20, EU:C:2022:72, σημείο 37).

απαιτείται να διεξαχθεί νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, δικαιολογούνται από το ότι αυτές οι λιγότερο σημαντικές τροποποιήσεις είναι σε μικρότερο βαθμό ικανές να επηρεάσουν την τήρηση των αρχών της διαφάνειας των διαδικασιών και της ίσης μεταχειρίσεως των προσφερόντων [23].

29. Επομένως, ακόμη και υπό το πρίσμα των σκοπών που επιδιώκονται με το άρθρο 72 της οδηγίας 2014/24, οι δύο εξεταζόμενες έννοιες δεν μπορούν να θεωρηθούν ισοδύναμες, ειδικότερα δε η έννοια των «μεταβολών της συνολικής φύσης» της σύμβασης, ενώ περιλαμβάνεται στην έννοια των «ουσιωδών τροποποιήσεων», εντούτοις περιορίζεται μόνο στις πιο σημαντικές ουσιώδεις τροποποιήσεις [24].

30. Συμπερασματικώς, φρονώ ότι η εξαίρεση των τροποποιήσεων ήσσονος αξίας που προβλέπεται στο άρθρο 72, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24 μπορεί να εφαρμοστεί εφόσον οι τροποποιήσεις της σύμβασης, μολονότι «ουσιώδεις», δεν συνεπάγονται μεταβολή της συνολικής φύσης της σύμβασης [25]. Τούτου λεχθέντος, θα εξετάσω, στα επόμενα σημεία των παρουσών προτάσεων, τις επίμαχες τροποποιήσεις υπό το πρίσμα της τελευταίας αυτής έννοιας.

Επί της φύσεως των επίμαχων τροποποιήσεων

31. Κατά το αιτούν δικαστήριο, οι επίμαχες τροποποιήσεις, οι οποίες δεν μπορούσαν να προβλεφθούν βάσει των στοιχείων που περιέχονταν στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης, είναι κατώτερες από το όριο τροποποιήσεων ήσσονος αξίας που προβλέπεται στο άρθρο 72, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, σημεία i και ii, της οδηγίας 2014/24 [26]. Επομένως, πρέπει να εξεταστεί εάν οι εν λόγω τροποποιήσεις συνιστούν «μεταβολές της συνολικής φύσης της σύμβασης» κατά την έννοια της διατάξεως αυτής.

[23] Συγκεκριμένα, κατ' αρχάς, στην περίπτωση του άρθρου 72, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 2014/24, το γεγονός ότι οι τροποποιήσεις αυτές έχουν προβλεφθεί στα έγγραφα των συμβάσεων αποκλείει το ενδεχόμενο οι τροποποιήσεις αυτές να θίγουν τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχειρίσεως. Εν συνεχεία, στην περίπτωση της παραγράφου 1, στοιχείο γ', της διατάξεως αυτής, ο απρόβλεπτος χαρακτήρας των περιστάσεων και το περιορισμένο αποτέλεσμα των τροποποιήσεων μειώνουν τον βαθμό της ενδεχόμενης παραβίασης των ως άνω αρχών. Τέλος, στην περίπτωση της παραγράφου 2 της εν λόγω διατάξεως, που είναι η περίπτωση που ενδιαφέρει εν προκειμένω, η φύση των τροποποιήσεων ως ήσσονος αξίας συνεπάγεται ότι η παραβίαση των εν λόγω αρχών, καθώς και της γενικής ισορροπίας της σύμβασης, δεν είναι σημαντική (πρβλ. de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, 2η έκδ., Bruylant, Βρυξέλλες, 2021, σ. 492). Κατά τον εν λόγω συγγραφέα, η περίπτωση αυτή είναι ιδιαιτέρως χρήσιμη για την ενσωμάτωση της αύξησης της τιμής ορισμένων προϊόντων ή τυχόν επιπλέον κόστους που δεν υπολογίστηκε επαρκώς κατά την ανάθεση της σύμβασης. Επομένως, στις τρεις αυτές περιπτώσεις, η ίδια διάταξη αποκλείει τις πιο σημαντικές τροποποιήσεις που επηρεάζουν τη συνολική φύση της σύμβασης. Αντιθέτως, ο νομοθέτης της Ένωσης εκτίμησε ότι ο περιορισμός αυτός δεν ήταν αναγκαίος στις άλλες δύο περιπτώσεις στις οποίες επιτρέπεται «ουσιώδης τροποποίηση», ήτοι, αφενός, στην περίπτωση του άρθρου 72, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της οδηγίας 2014/24, που αφορά τις «υποκειμενικές» τροποποιήσεις (δηλαδή την αντικατάσταση του αναδόχου υπό ορισμένες ειδικές συνθήκες) οι οποίες, προφανώς, δεν επηρεάζουν το αντικείμενο ή το είδος της σύμβασης, και, αφετέρου, στην περίπτωση της παραγράφου 1, στοιχείο β', της διατάξεως αυτής, η οποία αφορά περιπτώσεις στις οποίες, ενόψει της ανάγκης για συμπληρωματικές δραστηριότητες, η αλλαγή αναδόχου είναι αδύνατη ή ασύμφορη για την αναθέτουσα αρχή και η αύξηση της τιμής δεν υπερβαίνει το 50 % της αξίας της αρχικής σύμβασης.

[24] Η διάκριση αυτή είναι σημαντική και όσον αφορά το βάρος αποδείξεως. Συγκεκριμένα, όταν επέρχονται μεταβολές της συνολικής φύσης της σύμβασης, τεκμαίρεται ότι πρόκειται για ουσιώδεις τροποποιήσεις κατά την έννοια του άρθρου 72, παράγραφος 4, στοιχείο α', της οδηγίας 2014/24 (βλ. αιτιολογική σκέψη 109 της οδηγίας), ενώ σε περίπτωση άλλων τροποποιήσεων ο ενδιαφερόμενος (ιδίως ένας δυνητικός προσφέρων ο οποίος θα μπορούσε να είχε μετάσχει στη διαδικασία σύναψης σύμβασης) οφείλει να αποδείξει ότι οι τροποποιήσεις αυτές θα μπορούσαν να επηρεάσουν το αποτέλεσμα της διαδικασίας [πρβλ. Bogdanowicz, P., «Article 72 – Modification of Contracts during Their Term», σε Caranta, R., και Sanchez-Graells, A. (επιμ.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, σ. 795]. Κατά την άποψη ενός μελετητή (βλ. de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, 2η έκδ., Bruylant, Βρυξέλλες, 2021, σ. 487), η αναφορά στη συνολική φύση επιτάσσει να εξετάζεται η γενική ισορροπία της σύμβασης και όχι να εκτιμάται in concreto η τροποποίηση μιας ρήτρας που θεωρείται ουσιώδης (πρβλ. υποσημείωση 22 των παρουσών προτάσεων).

[25] Βλ. επ' αυτού Bogdanowicz, P., «Article 72 – Modification of Contracts during Their Term», σε Caranta, R., και Sanchez-Graells, A. (επιμ.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, σ. 791, καθώς και de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, 2η έκδ., Bruylant, Βρυξέλλες, 2021, σ. 486 έως 488. Ο δεύτερος μελετητής παραθέτει το παράδειγμα της προσθήκης νέων παροχών, της επέκτασης ενός δικτύου ή της τροποποίησης του πίνακα τιμών για τις παραχωρήσεις.

[26] Βλ. υποσημείωση 7 των παρουσών προτάσεων.

32. Μολονότι εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να κρίνει οριστικώς επί του ζητήματος αυτού εκτιμώντας τα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης, το Δικαστήριο οφείλει να του παράσχει χρήσιμες ενδείξεις επ' αυτού.

33. Κατά πρώτον, όπως προανέφερα [27], οι επίμαχες τροποποιήσεις δεν συνιστούν μεταβολές της συνολικής φύσης της σύμβασης απλώς και μόνον διότι θα μπορούσαν ενδεχομένως να χαρακτηριστούν ως «ουσιώδεις τροποποιήσεις» [28].

34. Κατά δεύτερον, όπως επισημάνθηκε στο σημείο 21 των παρουσών προτάσεων, από την αιτιολογική σκέψη 109 της οδηγίας 2014/24 προκύπτει ότι η έννοια των «μεταβολών της συνολικής φύσης» της σύμβασης περιλαμβάνει, ειδικότερα, τροποποιήσεις του αντικειμένου ή του είδους της σύμβασης [29].

35. Όσον αφορά το εν λόγω ζήτημα, φρονώ ότι η τροποποίηση της τιμής, κατ' αρχήν, δεν περιλαμβάνεται στην ως άνω έννοια, δεδομένου ότι οι τρεις διατάξεις που αναφέρονται σε αυτήν είτε διευκρινίζουν ότι η χρηματική αξία των τροποποιήσεων δεν ασκεί επιρροή [30], είτε καθορίζουν οι ίδιες όρια για την εφαρμογή της εξαιρέσεως [31]. Τούτου λεχθέντος, στο πλαίσιο αυτό, θα περιοριστώ στη διαπίστωση ότι, αφενός, οι επίμαχες τροποποιήσεις δεν συνιστούν απλή τροποποίηση της αμοιβής της υπηρεσίας που αποτελεί αντικείμενο των επίμαχων συμφωνιών-πλαισίων. Συγκεκριμένα, η ουσιώδης μεταβολή της ακτίνας εντός της οποίας εφαρμόζεται η σταθερή τιμή (η οποία μεταβλήθηκε από 10 σε 50 χιλιόμετρα) και η σημαντική αύξηση της σταθερής αυτής τιμής (η οποία μεταβλήθηκε από 0 σε 4 500 SEK, περίπου 450 ευρώ) μετέβαλαν ριζικά τη διάρθρωση της αμοιβής, μεταβαίνοντας, κατ' ουσίαν, προς ένα σύστημα αμοιβής βασιζόμενο κατά κύριο λόγο όχι σε μεταβλητή, αλλά σε σταθερή τιμή. Αφετέρου, όπως επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο, οι τροποποιήσεις αυτές επέφεραν πάντως, όσον αφορά τον έναν εκ των παρόχων, οριακή μείωση της συνολικής αξίας της σύμβασης [32].

[27] Βλ., ειδικότερα, σημείο 30 και υποσημείωση 14 των παρουσών προτάσεων.

[28] Επισημαίνω, εξάλλου, ότι, κατά την αστυνομική αρχή, δεν συνέτρεχαν, εν προκειμένω, οι προϋποθέσεις για να γίνει δεκτό ότι υπήρξε ουσιώδης τροποποίηση. Συγκεκριμένα, κατά την άποψή της, δεδομένου ότι, μεταξύ των περιπτώσεων που προβλέπονται στο άρθρο 72, παράγραφος 4, στοιχεία α' έως δ', της οδηγίας 2014/24, μόνον η περίπτωση του στοιχείου α' είναι, κατ' αρχήν, σχετική, είναι αμφίβολο εάν κάποια από τις τρεις περιστάσεις που απαριθμούνται στη εν λόγω διάταξη αντιστοιχεί στην υπό κρίση υπόθεση. Ειδικότερα, η πρώτη περίσταση αναφέρεται σε όρους που θα είχαν οδηγήσει στη συμμετοχή διαφορετικών υποψηφίων, αφορά δε κλειστές διαδικασίες με διαπραγμάτευση· η δεύτερη περίσταση αναφέρεται σε όρους που θα είχαν οδηγήσει στην αποδοχή άλλης προσφοράς σε σχέση με εκείνη που επελέγη αρχικώς, πράγμα που σχετίζεται μόνον με την τροποποίηση των υποχρεωτικών όρων ή του αντικειμένου της σύμβασης, ενώ η τρίτη περίσταση αναφέρεται σε όρους που θα προσέλκυαν περισσότερους συμμετέχοντες στη διαδικασία σύναψης σύμβασης, περίσταση όχι ιδιαίτερα πιθανή εν προκειμένω, δεδομένου ότι οι όροι αμοιβής διαμορφώθηκαν κατά τρόπο δυσμενή για τον πάροχο.

[29] Βλ. υποσημείωση 16 των παρουσών προτάσεων. Κατά τη θεωρία, η σημαντική τροποποίηση της διάρκειας της σύμβασης θα μπορούσε επίσης να συνιστά τέτοια περίπτωση, ιδίως στην περίπτωση της μετατροπής μιας σύμβασης ορισμένου χρόνου σε σύμβαση αορίστου χρόνου [πρβλ. Bogdanowicz, P., «Article 72 – Modification of Contracts during Their Term», σε Caranta, R., και Sanchez-Graells, A. (επιμ.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, σ. 784], πράγμα που, ωστόσο, δεν συμβαίνει στην υπό κρίση υπόθεση.

[30] Βλ., όσον αφορά τις τροποποιήσεις που προβλέπονται στα έγγραφα της αρχικής σύμβασης, άρθρο 72, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 2014/24.

[31] Βλ., όσον αφορά τις τροποποιήσεις λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων, άρθρο 72, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας 2014/24 και, όσον αφορά τις τροποποιήσεις ήσσονος αξίας, άρθρο 72, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής.

[32] Ως προς το σημείο αυτό, επισημαίνω ότι μια τροποποίηση η οποία δεν επηρεάζει το αποτέλεσμα της διαδικασίας ή δεν μεταβάλλει την οικονομική ισορροπία της σύμβασης υπέρ του αναδόχου δεν συνιστά ουσιώδη τροποποίηση της σύμβασης κατά την έννοια του άρθρου 72, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24 (πρβλ. επίσης απόφαση της 19ης Ιουνίου 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, σκέψη 37). Επιπλέον, έχει υποστηριχθεί ότι, εάν η μεταβολή είναι προς όφελος της αναθέτουσας αρχής, η κατάσταση αυτή δεν ενέχει κίνδυνο στρεβλώσεως του ανταγωνισμού, εκτός συγκεκριμένων περιπτώσεων (βλ. επ' αυτού, ειδικότερα, Hartlev, K., και Liljenbøl, M. W., «Changes to Existing Contracts under the EU Public Procurement Rules and the Drafting of Review Clauses to Avoid the Need for a New Tender», *Public Procurement Law Review*, τόμ. 2, 2013, σ. 56).

36. Συμπερασματικώς, είμαι της γνώμης ότι το άρθρο 72, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24 έχει την έννοια ότι η τροποποίηση του συστήματος αμοιβής που προβλέπεται σε μια συμφωνία-πλαίσιο η οποία έχει αρχικώς ανατεθεί βάσει του κριτηρίου της χαμηλότερης προσφερόμενης τιμής, με την οποία τροποποίηση μεταβάλλεται η αναλογία μεταξύ σταθερών και μεταβλητών τιμών και τα επίπεδα των τιμών προσαρμόζονται κατά τρόπον ώστε η συνολική αξία της σύμβασης να μεταβάλλεται μόνον οριακά, μπορεί να έχει ως συνέπεια τη μεταβολή της συνολικής φύσης της συμφωνίας-πλαισίου μόνον εφόσον συνεπάγεται μεταβολή του αντικειμένου ή του είδους της σύμβασης, ανεξάρτητα από το κατά πόσον μια τέτοια τροποποίηση εμπίπτει στην ευρύτερη έννοια των «ουσιωδών τροποποιήσεων» του άρθρου 72, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, και παράγραφος 4, της εν λόγω οδηγίας.

Πρόταση

37. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Högsta förvaltningsdomstolen (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Σουηδία) ως εξής:

Το άρθρο 72, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ,

έχει την έννοια ότι:

η τροποποίηση του συστήματος αμοιβής που προβλέπεται σε μια συμφωνία-πλαίσιο η οποία έχει αρχικώς ανατεθεί βάσει του κριτηρίου της χαμηλότερης προσφερόμενης τιμής, με την οποία τροποποίηση μεταβάλλεται η αναλογία μεταξύ σταθερών και μεταβλητών τιμών και τα επίπεδα των τιμών προσαρμόζονται κατά τρόπον ώστε η συνολική αξία της σύμβασης να μεταβάλλεται μόνον οριακά, μπορεί να έχει ως συνέπεια τη μεταβολή της συνολικής φύσης της συμφωνίας-πλαισίου μόνον εφόσον συνεπάγεται μεταβολή του αντικειμένου ή του είδους της σύμβασης, ανεξάρτητα από το κατά πόσον μια τέτοια τροποποίηση εμπίπτει στην ευρύτερη έννοια των «ουσιωδών τροποποιήσεων» του άρθρου 72, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, και παράγραφος 4, της εν λόγω οδηγίας.