CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL ATHANASIOS RANTOS
prezentate la 30 aprilie 2025 [1]

Cauza C-282/24

Polismyndigheten
împotriva
Konkurrensverket

[cerere de decizie preliminară formulată de Högsta förvaltningsdomstolen (Curtea Administrativă Supremă, Suedia)]

„Trimitere preliminară – Achiziții publice – Directiva 2014/24/UE – Articolul 72 alineatul (2) – Modificare a contractului în cursul perioadei sale de valabilitate – Modificare a modelului de remunerare dintr-un acord-cadru care are ca rezultat o schimbare minoră a valorii acestuia – Modificare care implică o atingere adusă caracterului general al acestui acord-cadru”

Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară privește interpretarea articolului 72 alineatul (2) din Directiva 2014/24/UE [2], care prevede în esență posibilitatea de a aduce modificări de valoare limitată unui contract de achiziții publice sau unui acord-cadru fără a fi necesară o nouă procedură de achiziții, cu condiția ca aceste modificări să nu aducă atingere caracterului general al contractului sau al acordului-cadru.

2. Cauza principală privește acorduri-cadru încheiate între Polismyndigheten (Autoritatea de Poliție, Suedia) și doi prestatori în scopul asigurării serviciului de remorcare a vehiculelor. Aceste acorduri-cadru, evaluate pe baza criteriului prețului celui mai scăzut, au fost atribuite inițial în temeiul unui preț fix pentru prestațiile pentru care punctul de preluare a vehiculului se situează pe o rază de 10 kilometri de la locul în care trebuie adus înapoi acest vehicul și al unui preț suplimentar pe kilometru pentru transporturile în afara acestei raze. Ulterior, autoritatea contractantă a convenit cu ofertanții câștigători să modifice condițiile de remunerare din acordurile-cadru menționate, fără a crește valoarea contractuală globală, majorând raza pentru care remunerația este pur forfetară de la 10 la 50 de kilometri, precum și nivelul prețurilor.

[1] Limba originală: franceza.

[2] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65).

3. În acest context, Curtea este chemată să examineze dacă astfel de modificări au ca efect să aducă atingere caracterului general al acordului-cadru în sensul articolului 72 alineatul (2) din Directiva 2014/24 și, prin urmare, să declanșeze obligația de a iniția o nouă procedură de achiziții publice.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

4. Potrivit considerentelor (1), (107) și (109) ale Directivei 2014/24:

„(1) Atribuirea contractelor de achiziții publice de către sau în numele autorităților statelor membre trebuie să respecte principiile Tratatului [FUE], mai exact libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libertatea de a furniza servicii, precum și principiile care derivă din acestea, cum ar fi egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența. Cu toate acestea, pentru contractele de achiziții publice care depășesc o anumită valoare, ar trebui elaborate dispoziții pentru coordonarea procedurilor de achiziții publice naționale, pentru ca principiile respective să fie transpuse în practică și achizițiile publice să fie deschise concurenței.

[…]

(107) Este necesar să se precizeze condițiile în care modificarea unui contract pe perioada executării sale necesită o nouă procedură de achiziție, ținând cont de jurisprudența relevantă a Curții […] Este obligatoriu să se desfășoare o nouă procedură de achiziție în cazul în care sunt aduse modificări semnificative contractului inițial, în special cu privire la domeniul de aplicare și conținutul drepturilor și obligațiilor reciproce ale părților, inclusiv la distribuirea drepturilor de proprietate intelectuală. Modificările de acest tip demonstrează intenția părților de a renegocia clauze sau condiții esențiale ale contractului respectiv. Acest lucru este valabil cu precădere în cazul în care condițiile modificate ar fi avut o influență asupra rezultatului procedurii, dacă ar fi fost incluse în procedura inițială.

Modificările contractului având ca rezultat o modificare minoră a valorii contractului ar trebui să fie întotdeauna posibile până la o anumită valoare, fără să fie necesară derularea unei noi proceduri de achiziție. În acest sens și în vederea asigurării securității juridice, prezenta directivă ar trebui să prevadă praguri *de minimis*, sub care să nu fie necesară o nouă procedură de achiziție. Modificările contractului peste aceste praguri ar trebui să fie posibile fără să fie necesară derularea unei noi proceduri de achiziție cu condiția ca acestea să respecte condițiile relevante din prezenta directivă.

[…]

(109) Autoritățile contractante se pot confrunta cu situații externe pe care nu le puteau prevedea atunci când au atribuit contractul, în special când executarea contractului acoperă o perioadă mai lungă. În acest caz, este necesar un anumit grad de flexibilitate pentru adaptarea contractului la circumstanțele respective fără a desfășura o nouă procedură de achiziție. Noțiunea de circumstanțe neprevăzute se referă la situațiile care nu puteau fi anticipate, în ciuda pregătirii cu o diligență rezonabilă a procedurii inițiale de către autoritatea contractantă, luând în considerare mijloacele disponibile, natura și

caracteristicile proiectului concret, bunele practici din domeniul în cauză și necesitatea de a asigura o relație corespunzătoare între resursele cheltuite pentru pregătirea procedurii de atribuire și valoarea sa previzibilă. Acest lucru nu se aplică însă în cazul în care o modificare conduce la o transformare a naturii achiziției globale, de exemplu prin înlocuirea lucrărilor, a produselor sau a serviciilor care urmează să fie achiziționate cu altele diferite sau prin modificarea fundamentală a tipului de achiziție, întrucât, în această situație, se poate presupune că modificarea respectivă va influența rezultatul.”

5. Articolul 72 din această directivă, intitulat „Modificarea contractului în cursul perioadei sale de valabilitate”, are următorul cuprins:

„(1) Contractele și acordurile-cadru pot fi modificate fără o nouă procedură de achiziții în conformitate cu prezenta directivă în oricare dintre următoarele cazuri:

(a) atunci când modificările, indiferent de valoarea lor monetară, au fost prevăzute în documentele inițiale ale achiziției sub forma unor clauze sau opțiuni de revizuire clare, precise și fără echivoc, printre care se pot număra clauze de revizuire a prețurilor. Astfel de clauze precizează limitele și natura posibilelor modificări sau opțiuni, precum și condițiile în care se poate recurge la acestea. Acestea nu prevăd modificări sau opțiuni care ar schimba caracterul general al contractului sau al acordului-cadru;

[…]

(c) atunci când sunt îndeplinite toate condițiile următoare:

(i) necesitatea modificării a survenit în urma unor circumstanțe pe care o autoritate contractantă care acționează cu diligență nu ar fi putut să le prevadă;

(ii) modificarea nu aduce atingere caracterului general al contractului;

(iii) creșterea prețului nu depășește 50 % din valoarea contractului sau a acordului-cadru inițial. În cazul în care se efectuează mai multe modificări succesive, această limitare se aplică valorii fiecărei modificări în parte. Astfel de modificări succesive nu se efectuează în scopul eludării aplicării prezentei directive;

[…]

(e) atunci când modificările, indiferent de valoarea lor, nu sunt substanțiale în sensul alineatului (4).

[…]

(2) În plus, fără a exista nevoia de a verifica dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la alineatul (4) literele (a)-(d), contractele pot fi modificate fără a fi necesară o nouă procedură de achiziții în conformitate cu prezenta directivă și atunci când valoarea modificării este mai mică decât ambele valori următoare:

(i) pragurile stabilite la articolul 4 și

(ii) 10 % din valoarea contractului inițial pentru contractele de achiziții de servicii sau de produse și 15 % din valoarea contractului inițial pentru contractele de achiziții de lucrări.

Cu toate acestea, modificarea nu poate aduce atingere caracterului general al contractului sau al acordului-cadru. În cazul în care se efectuează mai multe modificări succesive, evaluarea se face pe baza valorii nete cumulate a acestora.

[…]

(4) Modificarea unui contract sau a unui acord-cadru în cursul perioadei sale de valabilitate este considerată substanțială în sensul alineatului (1) litera (e) atunci când, prin această modificare, contractul sau acordul-cadru prezintă caracteristici care diferă în mod substanțial de cele ale documentului inițial. În orice caz, fără a aduce atingere alineatelor (1) și (2), o modificare este considerată substanțială atunci când este îndeplinită cel puțin una dintre următoarele condiții:

(a) modificarea introduce condiții care, dacă ar fi fost incluse în procedura inițială de achiziții, ar fi permis admiterea altor candidați decât cei selectați inițial sau acceptarea unui alt ofertant decât cel acceptat inițial sau ar fi atras alți participanți la procedura de achiziție;

[…]

(5) Pentru alte modificări ale dispozițiilor unui contract de achiziții publice sau ale unui acord-cadru în cursul perioadei sale de valabilitate decât cele prevăzute la alineatele (1) și (2), este necesară o nouă procedură de achiziții în conformitate cu prezenta directivă.”

Dreptul suedez

6. Articolul 8 din lag (2016:1145) om offentlig upphandling (Legea nr. 1145 din 2016 privind achizițiile publice), care figurează în capitolul 17 din această lege, prevede că un contract sau un acord-cadru poate fi modificat fără a iniția o nouă procedură de achiziții în cazul în care modificarea este efectuată în temeiul uneia dintre dispozițiile articolelor 9-14 din legea menționată.

7. Articolul 9 primul paragraf din aceeași lege prevede că un contract sau un acord-cadru poate fi modificat fără o nouă procedură de achiziții în cazul în care nu se aduce atingere caracterului general al contractului sau al acordului-cadru, iar creșterea sau scăderea valorii contractului sau a acordului-cadru este mai mică, pe de o parte, decât pragul prevăzut și, pe de altă parte, decât 10 % din valoarea contractului sau a acordului-cadru în cazul unei achiziții de bunuri sau de servicii.

8. Articolul 14 primul paragraf din Legea nr. 1145 din 2016 privind achizițiile publice prevede că un contract sau un acord-cadru poate fi modificat fără o nouă procedură de achiziții, chiar dacă modificarea nu intră sub incidența articolelor 9-13 din aceasta, cu condiția ca modificarea să nu fie substanțială. Punctul 1 al celui de al doilea paragraf al acestui articol prevede că o modificare este considerată substanțială printre altele dacă introduce noi condiții care, dacă ar fi fost incluse în procedura de achiziție inițială, ar fi avut ca rezultat invitarea altor candidați să depună oferte, includerea altor oferte în evaluare sau participarea unor furnizori suplimentari la procedura de achiziție.

Litigiul principal, întrebarea preliminară și procedura în fața Curții

9. Autoritatea de Poliție a lansat în cursul anului 2020 o cerere de ofertă pentru un contract de servicii de remorcare a vehiculelor, în cadrul căruia evaluarea ofertelor trebuia efectuată pe baza criteriului celui mai scăzut preț propus. Ofertanții trebuiau astfel să indice un preț fix pentru prestațiile pentru care punctul de preluare a vehiculului se situa pe o rază de 10 kilometri de la locul în care trebuia să fie adus înapoi vehiculul și un preț suplimentar pe kilometru pentru transporturile în afara respectivei raze. Aceste prețuri trebuiau să rămână neschimbate pe toată durata contractului menționat.

10. Această cerere de ofertă s-a finalizat prin încheierea, la începutul anului 2021, a două acorduri-cadru (denumite în continuare „acordurile-cadru în litigiu"), ale căror condiții de remunerare au fost modificate în cursul aceluiași an printr-un acord încheiat între Autoritatea de Poliție și doi prestatori. Pentru a echilibra repartizarea costurilor între diferitele departamente regionale ale poliției fără a majora valoarea contractuală globală a acestor acorduri-cadru, pe de o parte, raza prestațiilor pentru care se datora doar un preț fix a fost extinsă de la 10 la 50 de kilometri și, pe de altă parte, au fost modificate prețurile fixe și pe kilometru (denumite în continuare „modificările în litigiu") [3].

11. În urma unei cereri formulate de Konkurrensverket (Autoritatea de Concurență, Suedia), Förvaltningsrätten i Stockholm (Tribunalul Administrativ cu sediul în Stockholm, Suedia) a aplicat o amendă în cuantum de 1 200 000 SEK (aproximativ 120 000 de euro) Autorității de Poliție pentru modificarea acordurilor-cadru în litigiu fără să fi inițiat o nouă procedură de achiziții [4]. După respingerea apelului său declarat la Kammarrätten i Stockholm (Curtea Administrativă de Apel din Stockholm, Suedia), această autoritate a formulat recurs la Högsta förvaltningsdomstolen (Curtea Administrativă Supremă, Suedia), instanța de trimitere. În acest context, instanța de trimitere are în esență îndoieli cu privire la interpretarea articolului 72 alineatul (2) din Directiva 2014/24, referitoare, mai precis, la noțiunea de „atingere adusă caracterului general" al acordului-cadru în sensul respectivei dispoziții.

12. În aceste condiții, Högsta förvaltningsdomstolen (Curtea Administrativă Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„O modificare a modelului de remunerare prevăzut într-un acord-cadru atribuit inițial pe baza criteriului de atribuire al celui mai scăzut preț oferit, prin care se schimbă echilibrul dintre prețurile fixe și cele variabile, iar nivelurile prețurilor sunt ajustate într-o asemenea măsură încât valoarea totală a contractului nu se modifică decât în mod marginal, poate însemna că trebuie să se considere că s-a adus atingere caracterului general al acordului-cadru în sensul articolului 72 alineatul (2) din Directiva 2014/24?"

13. Autoritatea de Poliție, Autoritatea de Concurență, guvernele ceh și estonian, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise.

[3] Instanța de trimitere precizează în această privință că, în cazul unuia dintre ofertanții câștigători, și anume societatea Lidköpings Biltjänst Hyr AB, prețul fix pe prestație s-a modificat de la 0 la 4 500 de coroane suedeze (SEK) (aproximativ 450 de euro), iar prețul pe kilometru a scăzut de la 185 SEK (aproximativ 18,50 euro) la 28 SEK (aproximativ 2,80 euro) pentru anumite transporturi, precum și de la 275 SEK (aproximativ 27,50 euro) la 55 SEK (aproximativ 5,50 euro) pentru celelalte tipuri de transporturi. Aceste modificări ar fi determinat o reducere marginală a remunerației totale în raport cu cea care ar fi fost plătită în condițiile inițiale.

[4] Această instanță a considerat că modificările erau „substanțiale" pentru motivul că, dacă ar fi fost incluse în cererea de ofertă inițială, ele ar fi putut conduce la participarea altor ofertanți sau la selectarea unei alte oferte și că, pentru același motiv, modificările respective aduceau atingere caracterului general al acordurilor-cadru în litigiu.

Analiză

14. Prin intermediul întrebării preliminare unice, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la interpretarea articolului 72 alineatul (2) din Directiva 2014/24, care prevede posibilitatea de a se aduce modificări de valoare limitată unui acord-cadru fără a fi necesară o nouă procedură de achiziții.

15. Cu titlu introductiv, observăm că articolul 72 din această directivă prevede că contractele și acordurile-cadru pot fi modificate fără o nouă procedură de achiziții în unul dintre cele șase cazuri definite de această dispoziție [5], și anume în esență dacă există:

– modificări prevăzute în documentele inițiale ale achiziției, cu condiția să nu schimbe caracterul general al contractului [alineatul (1) litera (a)];

– activități (lucrări, servicii sau produse) adiționale necesare, sub rezerva respectării anumitor condiții [alineatul (1) litera (b)];

– modificări devenite necesare în urma unor circumstanțe imprevizibile, care presupun o creștere ce nu depășește 50 % din valoarea acordului-cadru inițial, cu condiția să nu aducă atingere caracterului general al contractului [alineatul (1) litera (c)];

– anumite cazuri de înlocuire a contractantului [alineatul (1) litera (d)];

– modificări care nu sunt substanțiale [alineatul (1) litera (e), alineatul (4), precum și considerentul (107)] [6];

– modificări *de minimis* [7], cu condiția să nu aducă atingere caracterului general al contractului sau al acordului-cadru [alineatul (2)].

16. Dintre aceste șase cazuri, ultimele două menționate par relevante în prezenta cauză. Astfel, dat fiind că valoarea modificărilor în litigiu, în unul dintre cele două acorduri-cadru în litigiu, este inferioară pragurilor *de minimis* prevăzute la articolul 72 alineatul (2) primul paragraf punctele (i) și (ii) din Directiva 2014/24 [8], revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă aceste modificări nu aduc atingere caracterului general al acordului-cadru respectiv, conform

[5] Dispoziția menționată nu are echivalent în directivele anterioare referitoare la atribuirea contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii. Înainte de intrarea în vigoare a Directivei 2014/24, Curtea a statuat că, pentru a asigura transparența procedurilor și egalitatea de tratament între ofertanți, modificările aduse dispozițiilor unui contract de achiziții publice în perioada în care acesta își produce efectele reprezintă o nouă atribuire a unui contract dacă prezintă caracteristici în mod substanțial diferite de cele ale contractului inițial și, în consecință, sunt de natură să demonstreze voința părților de a renegocia clauzele esențiale ale acestui contract (a se vedea Hotărârea din 19 iunie 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, punctul 34 și jurisprudența citată). Aceeași dispoziție, astfel cum reiese din formularea alineatelor sale (1) și (5), a introdus un *numerus clausus* de excepții de la principiul potrivit căruia este necesară o nouă procedură de achiziții pentru modificările dispozițiilor unui contract de achiziții publice sau ale unui acord-cadru. A se vedea printre altele Bogdanowicz, P., „Article 72 – Modification of Contracts during Their Term”, în Caranta, R., și Sanchez-Graells, A. (dir.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, p. 779 și 780.

[6] Mai precis, definiția noțiunii de „modificare substanțială” prevăzută la articolul 72 alineatul (4) din Directiva 2014/24 se referă la modificări prin care contractul sau acordul-cadru nu „prezintă caracteristici care diferă în mod substanțial de cele ale documentului inițial” și menționează, „[î]n orice caz”, „condiții care, dacă ar fi fost incluse în procedura inițială de achiziții, ar fi permis admiterea altor candidați decât cei selectați inițial sau acceptarea unui alt ofertant decât cel acceptat inițial sau ar fi atras alți participanți la procedura de achiziție” [litera (a)]. Considerentul (107) al acestei directive utilizează, ca exemplu, expresia „condițiile modificate ar fi avut o influență asupra rezultatului procedurii, dacă ar fi fost incluse în procedura inițială”.

[7] Și anume modificări a căror valoare nu depășește pragul prevăzut pentru aplicarea Directivei 2014/24 și este mai mică decât 10 % din valoarea contractului inițial în cazul contractelor de achiziții de servicii.

[8] Cel puțin în cazul acordului-cadru încheiat între Lidköpings Biltjänst Hyr și Autoritatea de Poliție, singurul pentru care instanța de trimitere aduce această precizare.

celui de al doilea paragraf al acestei dispoziții. În această privință, instanța menționată arată că, deși Curtea a furnizat precizări cu privire la noțiunea de „modificare substanțială” a unui contract prevăzută la alineatul (1) litera (e) al dispoziției menționate și definită la alineatul (4) al acesteia, ea nu s-a pronunțat încă cu privire la noțiunea de „[atingere adusă] caracterului general” al contractului [prevăzută la alineatul (2) al doilea paragraf al aceleiași dispoziții] [9].

17. Odată făcute aceste observații introductive, la punctele următoare vom aduce precizări cu privire la interpretarea care trebuie dată noțiunii de „[atingere adusă] caracterului general” al unui contract de achiziții publice, în sensul articolului 72 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2014/24, în special în lumina noțiunii de „modificare substanțială” a unui contract de achiziții publice, în sensul alineatului (4) al acestei dispoziții, înainte de a furniza instanței de trimitere indicații referitoare la natura modificărilor în litigiu.

Cu privire la noțiunile de „[atingere adusă] caracterului general” și de „modificare substanțială” a unui contract de achiziții publice în sensul articolului 72 din Directiva 2014/24

18. În ceea ce privește interpretarea noțiunilor de „[atingere adusă] caracterului general” și de „modificare substanțială” a unui contract de achiziții publice, în sensul articolului 72 din Directiva 2014/24, pozițiile susținute de părțile din litigiul principal și de intervenientе sunt divergente. Astfel, dacă Autoritatea de Poliție, precum și guvernele ceh și estonian arată în esență că o modificare substanțială a unui acord-cadru nu constituie în mod necesar o atingere adusă caracterului general al acestuia, Autoritatea de Concurență și Comisia susțin în esență că cele două noțiuni sunt echivalente [10].

19. În acest context, vom analiza domeniul de aplicare al dispozițiilor relevante luând în considerare, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, atât termenii, cât și contextul lor, precum și obiectivele urmărite de reglementarea din care fac parte și, în speță, geneza acestei reglementări [11].

20. Referitor, în primul rând, la *interpretarea textuală* a celor două noțiuni menționate mai sus, arătăm de la bun început că, spre deosebire de noțiunea de „modificare substanțială”, a cărei definiție figurează la articolul 72 alineatul (4) din Directiva 2014/24, cea de „[atingere adusă] caracterului general” al contractului nu este definită în cadrul acestei directive, formularea articolului 72 din aceasta neconstituind de altfel, în această privință, un model de claritate.

21. În aceste condiții, observăm mai întâi că considerentul (109) al directivei menționate furnizează două exemple de „modific[ări ce] condu[c] la o transformare a naturii achiziției globale”, expresie care corespunde în esență noțiunii de „[atingere adusă] caracterului general” al

[9] Aceleași noțiuni au fost introduse la articolul 43 din Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO 2014, L 94, p. 1), precum și la articolul 89 din Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243), dispoziții care nu au făcut încă obiectul unei interpretări de către Curte.

[10] Autoritatea de Concurență consideră în esență că aplicarea noțiunii de „[atingere adusă] caracterului general” implică, la fel ca în cazul noțiunii de „modificare substanțială”, să se examineze dacă rezultatul contractului inițial ar fi fost afectat. Comisia precizează că nu este necesar să se stabilească o ierarhie între, pe de o parte, noțiunea de „[atingere adusă] caracterului general al contractului sau al acordului-cadru”, prevăzută la articolul 72 alineatul (2) din Directiva 2014/24, și, pe de altă parte, expresia „contractul sau acordul-cadru prezintă caracteristici care diferă în mod substanțial de cele ale documentului inițial”, menționată la alineatul (4) al acestui articol în privința noțiunii de „modificare substanțială”.

[11] A se vedea Hotărârea din 1 iulie 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punctul 30 și jurisprudența citată).

contractului. Este vorba, pe de o parte, despre cazul înlocuirii lucrărilor, a produselor sau a serviciilor care urmează să fie achiziționate cu altele diferite și, pe de altă parte, despre situația modificării fundamentale a tipului de achiziție, „întrucât, în această situație, se poate presupune că modificarea respectivă va influența rezultatul”, potrivit termenilor utilizați în respectivul considerent. Dat fiind că cea din urmă expresie corespunde în esență cazului modificărilor substanțiale enunțat la articolul 72 alineatul (4) litera (a) din aceeași directivă [12], aceasta implică, în opinia noastră, că anumite atingeri aduse caracterului general al contractului constituie de asemenea modificări substanțiale ale contractului.

22. În continuare, articolul 72 alineatul (2) din Directiva 2014/24 se aplică, astfel cum reiese din modul său de redactare, „fără a exista nevoia de a verifica dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la alineatul (4) literele (a)-(d)” ale acestei dispoziții (referitoare la modificările substanțiale) [13], ceea ce permite aplicarea dispoziției menționate independent de aspectul dacă toate modificările permise de aceasta intră în sfera noțiunii de „modificări substanțiale” prevăzute la alineatul (1) al aceleiași dispoziții.

23. În sfârșit, ținând seama de sensul obișnuit în limbajul curent al celor două expresii analizate, ni se pare destul de evident că noțiunea de „[atingere adusă] caracterului general” al contractului implică modificări care depășesc simplele modificări substanțiale [14].

24. Aceste considerații ne determină astfel să concluzionăm că, din punct de vedere pur literal, noțiunea de „[atingere adusă] caracterului general” al contractului constituie un fel de „subcategorie” care include cazurile cele mai grave de „modificări substanțiale” [15], fără a epuiza însă toate situațiile cuprinse în această categorie [16].

25. Referitor, în al doilea rând, la *geneza* și la *contextul* articolului 72 din Directiva 2014/24, amintim că această dispoziție, care codifică jurisprudența anterioară a Curții înainte de intrarea în vigoare a respectivei directive [17], urmărește să identifice modificările contractelor în cursul perioadei lor de valabilitate care sunt permise fără a fi necesară o nouă procedură de

[12] A se vedea nota de subsol 6 din prezentele concluzii.

[13] În același mod, articolul 72 alineatul (4) din Directiva 2014/24 menționează situațiile în care, „[î]n orice caz”, o modificare este considerată substanțială „fără a aduce atingere alineatelor (1) și (2)” ale acestei dispoziții.

[14] Ca exemplu, apreciem că noțiunea mai largă de „modificări substanțiale” include, în principiu, modificări semnificative privind prețul, durata sau obiectul unui contract, în timp ce noțiunea mai restrânsă de „[atingeri aduse] caracterului general” al unui contract cuprinde modificările care afectează mai profund esența însăși a contractului (de exemplu adăugarea furnizării unui bun la un contract de servicii sau chiar modificarea locului prestării).

[15] Precum cazurile menționate, de exemplu, în considerentul (109) al Directivei 2014/24.

[16] Cu alte cuvinte, noțiunea de „modificări substanțiale” se referă la modificări, în principiu, de natură să influențeze rezultatul procedurii de achiziție, în timp ce noțiunea de „[atingere adusă] caracterului general” al contractului, deși este inclusă în prima noțiune, rămâne limitată la modificările care transformă mai profund contractul, în special în ceea ce privește obiectul sau tipul acestuia (de exemplu achiziționarea de lucrări în loc de servicii sau un contract de servicii în locul unui contract de concesiune). A se vedea în această privință Treumer, S., „Regulation of Contract Changes in the New Public Procurement Directive”, în Lichère, F., Caranta, R., și Treumer, S. (dir.), *Modernising Public Procurement: The New Directive*, DJØF Publishing, Copenhaga, 2014, p. 293. Prin urmare, deși toate atingerile aduse caracterului general al contractului constituie modificări substanțiale, invers, nu toate eventualele modificări substanțiale pot afecta caracterul general al contractului.

[17] Sub regimul Directivei 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii (JO 1992, L 209, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 50), care, contrar Directivei 2014/24, nu conținea o dispoziție specifică referitoare la modificarea contractelor în cursul perioadei lor de valabilitate, avocata generală Kokott, în Concluziile prezentate în cauza pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167, punctul 48), a arătat în esență că, având în vedere obiectivul principal urmărit de Directiva 92/50 (și anume libera circulație a serviciilor și deschiderea piețelor spre o concurență nedenaturată și cât se poate de extinsă), nu orice modificări, chiar și nesemnificative, aduse contractelor de achiziții publice de servicii necesitau o procedură prealabilă de achiziție și că doar *modificările substanțiale ale contractului* care, în mod concret, erau de natură să denatureze concurența pe piața relevantă și să favorizeze cocontractantul autorității contractante în raport cu ceilalți prestatori de servicii potențiali justificau inițierea unei noi proceduri de achiziție. Acest criteriu a fost confirmat de Curte (a se vedea Hotărârea din 19 iunie 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, punctul 34 și jurisprudența citată).

achiziții [18]. Unele dintre aceste modificări sunt autorizate în măsura în care nu conduc la o atingere adusă caracterului general al contractului. Aceasta este situația în cele trei cazuri enunțate la alineatul (1) literele (a) și (c), precum și la alineatul (2) al dispoziției menționate, care permit asemenea modificări cu condiția, în prima ipoteză, să fie prevăzute în documentele achiziției, în a doua ipoteză, ca necesitatea modificării să fi survenit în urma unor circumstanțe imprevizibile, iar creșterea prețului să nu depășească 50 % din valoarea contractului sau a acordului-cadru inițial ori, în a treia ipoteză, să fie respectat pragul *de minimis*.

26. Considerăm, așadar, că, în cele trei cazuri prezentate la punctul anterior din prezentele concluzii, aceeași dispoziție nu se referă la „modificările substanțiale” pur și simplu, ci numai la cele care conduc la o „[atingere adusă] caracterului general” al contractului [19]. De altfel, dacă cele două noțiuni în discuție ar trebui să fie interpretate identic, excepția *de minimis* care figurează la articolul 72 alineatul (2) din Directiva 2014/24 ar fi privată de efectul său util [20].

27. Rezultă că aceste cazuri permit efectuarea anumitor modificări substanțiale fără a fi necesară o nouă procedură de achiziții, cu excepția modificărilor mai importante, care ar implica atingeri aduse caracterului general al contractului [21].

28. Referitor, în al treilea și ultimul rând, la *obiectivele* urmărite de articolul 72 din Directiva 2014/24, amintim că, după cum reiese din jurisprudența Curții, această dispoziție urmărește în esență să asigure respectarea principiilor transparenței procedurilor și egalității de tratament al ofertanților, evitând ca autoritatea contractantă și ofertantul câștigător să aducă dispozițiilor respectivului contract modificări de asemenea natură încât aceste dispoziții să prezinte caracteristici substanțial diferite de cele ale contractului inițial, în obiectivul mai general al normelor Uniunii în materie de achiziții publice care constă în asigurarea liberei circulații a serviciilor și deschiderea spre o concurență nedenaturată în toate statele membre [22]. În această privință, considerăm că situațiile menționate la punctul 25 din prezentele concluzii, în care dispoziția în discuție permite efectuarea anumitor modificări substanțiale fără a fi necesară o

[18] Textul acestui articol 72, astfel cum decurgea din propunerea inițială a Comisiei [Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice, COM(2011) 896 final], preciza, mai clar, la alineatul (1) că modificarea substanțială a dispozițiilor unui contract de achiziție publică în cursul perioadei sale de valabilitate este considerată ca fiind o nouă atribuire și necesită derularea unei noi proceduri de achiziție, cu excepția cazurilor enunțate la alineatele următoare. Părea, așadar, evident, prin această formulare, că articolul 72 din propunerea de directivă, în integralitatea sa, nu privea decât modificări substanțiale.

[19] Această interpretare nu este repusă în discuție de faptul că considerentul (107) al Directivei 2014/24 enunță că este obligatoriu să se desfășoare o nouă procedură de achiziție în cazul în care sunt aduse modificări semnificative contractului inițial. Astfel, din această expresie nu reiese că *toate* modificările substanțiale conduc în mod necesar la o nouă procedură de achiziții. De altfel, cazul „în care condițiile modificate ar fi avut o influență asupra rezultatului procedurii, dacă ar fi fost incluse în procedura inițială” (respectiv al „modificărilor substanțiale” *lato sensu*) este menționat în acest considerent cu titlu ilustrativ (așa cum reiese din utilizarea termenului „cu precădere”).

[20] Astfel, după cum arată în mod întemeiat guvernul ceh, într-o asemenea ipoteză, chiar și în prezența unei modificări minore a valorii unui acord-cadru, autoritatea contractantă ar trebui să examineze dacă această modificare încalcă una dintre condițiile enunțate la articolul 72 alineatul (1) din Directiva 2014/24, lipsind astfel de utilitate excepția *de minimis* prevăzută la alineatul (2) al acestei dispoziții.

[21] Trebuie să se amintească de asemenea că, potrivit unei jurisprudențe constante, orice derogare de la normele care urmăresc să garanteze efectivitatea drepturilor recunoscute prin Tratatul FUE în domeniul contractelor de achiziții publice trebuie să facă obiectul unei interpretări restrictive și că sarcina de a face dovada că împrejurările excepționale care justifică derogarea există efectiv îi revine aceluia care înțelege să se prevaleze de acestea (a se vedea printre altele Hotărârea din 2 octombrie 2008, Comisia/Italia, C-157/06, EU:C:2008:530, punctul 23 și jurisprudența citată).

[22] A se vedea în acest sens Hotărârea din 7 decembrie 2023, Obshtina Razgrad (C-441/22 și C-443/22, EU:C:2023:970, punctul 61, precum și jurisprudența citată). Curtea a precizat de asemenea că obiectivul specific al excepției prevăzute de această dispoziție este de a introduce o anumită flexibilitate în aplicarea normelor pentru a răspunde în mod pragmatic unui ansamblu de situații extraordinare (a se vedea Hotărârea din 3 februarie 2022, Advania Sverige și Kammarkollegiet, C-461/20, EU:C:2022:72, punctul 37).

nouă procedură de achiziții, sunt justificate prin faptul că aceste modificări, mai puțin importante, nu pot să afecteze decât într-o măsură mai mică respectarea principiilor transparenței procedurilor și egalității de tratament al ofertanților [23].

29. Rezultă că, chiar în lumina obiectivelor urmărite de articolul 72 din Directiva 2014/24, cele două noțiuni analizate nu pot fi considerate echivalente și în special că noțiunea de „[atingeri aduse] caracterului general" al contractului, deși este inclusă în cea de „modificări substanțiale", se limitează la modificările substanțiale cele mai importante [24].

30. În concluzie, apreciem că excepția *de minimis* prevăzută la articolul 72 alineatul (2) din Directiva 2014/24 se poate aplica atunci când modificările aduse contractului, deși sunt substanțiale, nu determină o atingere adusă caracterului general al contractului [25]. Acestea fiind stabilite, vom analiza la punctele următoare modificările în litigiu în raport cu această din urmă noțiune.

Cu privire la natura modificărilor în litigiu

31. Potrivit instanței de trimitere, modificările în litigiu, care nu erau previzibile pe baza informațiilor cuprinse în documentele inițiale ale achiziției, sunt mai mici decât pragul *de minimis* stabilit la articolul 72 alineatul (2) primul paragraf punctele (i) și (ii) din Directiva 2014/24 [26]. Prin urmare, trebuie să se verifice dacă aceste modificări constituie „[atingeri aduse] caracterului general al contractului" în sensul acestei dispoziții.

32. Deși este de competența instanței de trimitere să se pronunțe în mod definitiv cu privire la acest aspect, efectuând o apreciere a faptelor din litigiul principal, revine Curții sarcina de a-i furniza indicații utile în această privință.

[23] Astfel, mai întâi, în situația prevăzută la articolul 72 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2014/24, faptul de a fi prevăzut modificările în documentele achiziției se opune ca acestea să poată aduce atingere principiilor transparenței și egalității de tratament. În continuare, în situația menționată la alineatul (1) litera (c) al acestei dispoziții, caracterul imprevizibil al circumstanțelor și efectul limitat al modificărilor sunt cele care reduc eventuala atingere adusă principiilor menționate mai sus. În sfârșit, în situația prevăzută la alineatul (2) al dispoziției menționate, care este cazul ce ne interesează, natura *de minimis* a modificărilor este cea care implică faptul că atingerea adusă principiilor amintite, precum și echilibrului general al contractului, nu este importantă [a se vedea în acest sens de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, Bruylant, Bruxelles, 2021 (ediția a doua), p. 492]. Potrivit acestui autor, cazul amintit este deosebit de util pentru a integra scumpirea anumitor produse sau a costurilor suplimentare calculate insuficient cu ocazia atribuirii contractului. Prin urmare, în aceste trei cazuri, aceeași dispoziție exclude modificările cele mai importante care afectează caracterul general al contractului. În schimb, legiuitorul Uniunii a considerat că această limitare nu era necesară în celelalte două situații în care o modificare substanțială este permisă, și anume, pe de o parte, în cazul prevăzut la articolul 72 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2014/24, referitor la modificări „subiective" (adică înlocuirea contractantului în anumite împrejurări speciale) care, în mod evident, nu afectează obiectul sau tipul contractului, și, pe de altă parte, în cazul menționat la alineatul (1) litera (b) al acestei dispoziții, referitor la situațiile în care, în fața necesității unor activități adiționale, o schimbare a contractantului este imposibilă sau dezavantajoasă pentru autoritatea contractantă, iar creșterea prețului nu depășește 50 % din valoarea contractului inițial.

[24] Această distincție este importantă și în ceea ce privește sarcina probei. Astfel, atunci când se aduc atingeri caracterului general al contractului, se poate presupune că este vorba despre modificări substanțiale în sensul articolului 72 alineatul (4) litera (a) din Directiva 2014/24 [a se vedea considerentul (109) al acesteia], în timp ce, în cazul altor modificări, persoana interesată (în special un potențial ofertant care ar fi putut participa la achiziție) este obligată să demonstreze că aceste modificări ar fi putut influența rezultatul procedurii [a se vedea în acest sens Bogdanowicz, P., „Article 72 – Modification of Contracts during Their Term", în Caranta, R., și Sanchez-Graells, A. (dir.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, p. 795]. Potrivit unui autor [a se vedea de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, Bruylant, Bruxelles, 2021 (ediția a doua), p. 487], referirea la caracterul general necesită să se aibă în vedere echilibrul general al contractului, iar nu să se aprecieze *in concreto* modificarea unei clauze considerate substanțială (a se vedea în acest sens nota de subsol 22 din prezentele concluzii).

[25] A se vedea în această privință Bogdanowicz, P., „Article 72 – Modification of Contracts during Their Term", în Caranta, R., și Sanchez-Graells, A. (dir.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, p. 791, precum și de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, Bruylant, Bruxelles, 2021 (ediția a doua), p. 486-488. Acest din urmă autor dă exemplul adăugării unor prestații noi, al extinderii unei rețele sau al modificării grilei tarifare pentru concesiuni.

[26] A se vedea nota de subsol 7 din prezentele concluzii.

33. În primul rând, astfel cum am arătat anterior [27], modificările în litigiu nu presupun atingeri aduse caracterului general al contractului pentru simplul fapt că au fost eventual calificate drept „modificări substanțiale” [28].

34. În al doilea rând, așa cum s-a arătat la punctul 21 din prezentele concluzii, din considerentul (109) al Directivei 2014/24 reiese că noțiunea de „[atingeri aduse] caracterului general al contractului” include în special modificări ale obiectului sau ale tipului de achiziție [29].

35. În această privință, o modificare a prețului nu ni se pare, în principiu, inclusă în noțiunea respectivă, în măsura în care cele trei dispoziții care o menționează fie precizează că valoarea monetară a modificărilor nu este relevantă [30], fie stabilesc ele însele praguri pentru aplicarea excepției [31]. Prin urmare, în acest cadru, ne vom limita să constatăm că, pe de o parte, modificările în litigiu nu constituie o simplă modificare a remunerării serviciului care face obiectul acordurilor-cadru în litigiu. Într-adevăr, modificarea substanțială a razei în care se aplică prețul fix (care a fost extinsă de la 10 la 50 de kilometri) și creșterea semnificativă a acestui preț fix (care s-a modificat de la 0 la 4 500 SEK, aproximativ 450 de euro) au schimbat profund structura remunerării, implicând în esență trecerea la un sistem de remunerare bazat în principal nu pe un preț variabil, ci pe un preț fix. Pe de altă parte, așa cum arată instanța de trimitere, aceste modificări au determinat totuși, în privința unuia dintre prestatori, o scădere marginală a valorii totale a contractului [32].

36. În concluzie, considerăm că articolul 72 alineatul (2) din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că o modificare a modelului de remunerare prevăzut într-un acord-cadru atribuit inițial pe baza criteriului celui mai scăzut preț oferit, prin care se schimbă echilibrul dintre prețurile fixe și cele variabile, iar nivelurile prețurilor sunt ajustate într-o asemenea măsură încât valoarea totală a contractului nu se modifică decât în mod marginal, nu poate avea ca efect să aducă atingere caracterului general al acordului-cadru decât în cazul în care această modificare poate implica modificări ale obiectului sau ale tipului contractului, independent de aspectul dacă o astfel de modificare este acoperită de noțiunea mai largă de „modificări substanțiale” prevăzută la articolul 72 alineatul (1) litera (e) și alineatul (4) din această directivă.

[27] A se vedea în special punctul 30 și nota de subsol 14 din prezentele concluzii.

[28] Arătăm, pe de altă parte că, potrivit Autorității de Poliție, condițiile pentru a stabili existența unei modificări substanțiale nu erau îndeplinite în speță. Astfel, în opinia acesteia, având în vedere că, printre situațiile prevăzute la articolul 72 alineatul (4) literele (a)-(d) din Directiva 2014/24, numai cea menționată la litera (a) este în principiu relevantă, există motive de îndoială că unul dintre cele trei cazuri enumerate în această dispoziție corespunde situației din speță. Așadar, primul caz ar viza condițiile care ar fi permis admiterea altor candidați și ar privi procedurile restrânse și negociate; al doilea s-ar referi la condițiile care ar fi permis acceptarea unei alte oferte decât cea acceptată inițial, ceea ce nu ar privi decât modificarea condițiilor imperative sau a obiectului contractului, iar al treilea ar privi condițiile care ar fi atras mai mulți participanți la procedura de achiziții, ceea ce ar fi foarte improbabil în speță, în măsura în care condițiile de remunerare au fost afectate într-un sens defavorabil furnizorului.

[29] A se vedea nota de subsol 16 din prezentele concluzii. Potrivit doctrinei, o modificare importantă a duratei contractului ar putea de asemenea constitui o astfel de ipoteză, în special în cazul modificării unui contract pe durată determinată într-un contract pe durată nedeterminată [a se vedea în acest sens Bogdanowicz, P., „Article 72 – Modification of Contracts during Their Term”, în Caranta, R., și Sanchez-Graells, A. (dir.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, p. 784], ceea ce nu este însă relevant în speță.

[30] A se vedea, în ceea ce privește modificările prevăzute în documentele inițiale ale achiziției, articolul 72 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2014/24.

[31] A se vedea, în ceea ce privește modificările datorate unor circumstanțe imprevizibile, articolul 72 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2014/24 și, în ceea ce privește modificările *de minimis*, articolul 72 alineatul (2) din aceasta.

[32] În această privință, arătăm că o modificare care nu afectează rezultatul procedurii sau nu schimbă echilibrul economic al contractului în favoarea ofertantului câștigător nu constituie o modificare substanțială a contractului în sensul articolului 72 alineatul (4) din Directiva 2014/24 (a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 19 iunie 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, punctul 37). Pe de altă parte, s-a susținut că, deși schimbarea este în favoarea autorității contractante, această situație nu implică un risc de denaturare a concurenței, cu excepția unor cazuri particulare (a se vedea în această privință în special Hartlev, K., și 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*, vol. 2, 2013, p. 56).

Concluzie

37. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Högsta förvaltningsdomstolen (Curtea Administrativă Supremă, Suedia) după cum urmează:

Articolul 72 alineatul (2) din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE

trebuie interpretat în sensul că

o modificare a modelului de remunerare prevăzut într-un acord-cadru atribuit inițial pe baza criteriului celui mai scăzut preț oferit, prin care se schimbă echilibrul dintre prețurile fixe și cele variabile, iar nivelurile prețurilor sunt ajustate într-o asemenea măsură încât valoarea totală a contractului nu se modifică decât în mod marginal, nu poate avea ca efect să aducă atingere caracterului general al acordului-cadru decât în cazul în care această modificare poate implica modificări ale obiectului sau ale tipului contractului, independent de aspectul dacă o astfel de modificare este acoperită de noțiunea mai largă de „modificări substanțiale” prevăzută la articolul 72 alineatul (1) litera (e) și alineatul (4) din această directivă.