Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ATHANASIOS RANTOS
30 päivänä huhtikuuta 2025[1]

Asia C-282/24

Polismyndigheten
vastaan
Konkurrensverket

(Ennakkoratkaisupyyntö – Högsta förvaltningsdomstolen (korkein hallinto-oikeus, Ruotsi))

Ennakkoratkaisupyyntö – Julkiset hankinnat – Direktiivi 2014/24/EU – 72 artiklan 2 kohta – Hankintasopimusten muuttaminen niiden voimassaoloaikana – Puitejärjestelyn korvausmallin muuttaminen, joka johtaa puitejärjestelyn arvon vähäiseen muutokseen – Muutos, joka muuttaa kyseisen puitejärjestelyn yleistä luonnetta

Johdanto

1. Ennakkoratkaisupyyntö koskee direktiivin 2014/24/EU[2] 72 artiklan 2 kohdan tulkintaa, jossa säädetään lähinnä mahdollisuudesta tehdä arvoltaan vähäisiä muutoksia hankintasopimukseen tai puitejärjestelyyn ilman, että uuden hankintamenettelyn järjestäminen on tarpeen, sillä edellytyksellä, että kyseiset muutokset eivät vaikuta hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn yleiseen luonteeseen.

2. Pääasia koskee Polismyndighetenin (poliisiviranomainen, Ruotsi) ja kahden palveluntarjoajan välillä tehtyjä puitejärjestelyjä ajoneuvojen hinauspalvelun varmistamiseksi. Kyseisten puitejärjestelyjen, jotka tehtiin alhaisimman hinnan perusteella, sopimuspuolet valittiin alun perin kiinteän hinnan perusteella niiden palvelujen osalta, joissa ajoneuvon hakupaikka sijaitsi 10 kilometrin säteellä siitä paikasta, johon kyseinen ajoneuvo tuli viedä, ja tämän säteen ulkopuolella tapahtuville kuljetuksille oli kilometrikohtainen lisähinta. Sittemmin hankintaviranomainen sopi sopimuspuoleksi valittujen kanssa kyseisten puitejärjestelyjen korvausehtojen muuttamisesta ilman, että puitejärjestelyn kokonaisarvo nousi, siten, että etäisyys, jonka osalta korvaus oli puhtaasti kiinteämääräinen, muuttui 10 kilometristä 50 kilometriin, sekä uudesta hinnasta.

3. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuinta pyydetään tutkimaan, vaikuttavatko tällaiset muutokset puitejärjestelyn yleiseen luonteeseen direktiivin 2014/24 72 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä, ja onko näin ollen suoritettava uusi hankintamenettely.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2014, L 94, s. 65).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

4. Direktiivin 2014/24 johdanto-osan 1, 107 ja 109 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”(1) Jäsenvaltioiden viranomaisten tehdessä hankintasopimuksia tai tehtäessä tällaisia sopimuksia niiden puolesta on noudatettava [EUT-]sopimuksen periaatteita ja erityisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta, sijoittautumisvapauden periaatetta ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta sekä niistä johtuvia periaatteita, kuten yhdenvertaisen kohtelun, syrjimättömyyden, vastavuoroisen tunnustamisen, suhteellisuuden ja avoimuuden periaatteita. Tietyn arvon ylittäviä hankintasopimuksia varten olisi kuitenkin laadittava säännöt, joilla sovitetaan yhteen kansallisia hankintamenettelyjä sen varmistamiseksi, että näitä periaatteita noudatetaan käytännössä ja että julkiset hankinnat avataan kilpailulle.

– –

(107) On tarpeen selventää, missä olosuhteissa hankintasopimukseen sen toteutuksen aikana tehtävät muutokset edellyttävät uutta hankintamenettelyä, ottaen huomioon asiaa koskeva – – unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Uusi hankintamenettely vaaditaan, kun tehdään olennaisia muutoksia alkuperäiseen hankintasopimukseen, erityisesti sopimuspuolten keskinäisten oikeuksien ja velvollisuuksien soveltamisalaan ja sisältöön, teollis- ja tekijänoikeuksien jakaminen mukaan luettuna. Tällaiset muutokset osoittavat sopimuspuolten aikovan neuvotella hankintasopimuksen keskeiset ehdot tai edellytykset uudelleen. Näin on erityisesti silloin, kun muutetut edellytykset olisivat vaikuttaneet alkuperäisen menettelyn tulokseen.

Hankintasopimuksen muutokset, joista seuraa hankintasopimuksen arvon vähäinen muutos, olisi tiettyyn arvoon asti voitava aina toteuttaa tarvitsematta turvautua uuteen hankintamenettelyyn. Sen vuoksi ja oikeusvarmuuden varmistamiseksi tässä direktiivissä olisi säädettävä vähimmäiskynnysarvoista, joiden alittuessa uusi hankintamenettely ei ole tarpeen. Hankintasopimuksia olisi voitava muuttaa näiden kynnysarvojen ylittyessä ilman uutta hankintamenettelyä, sikäli kuin muutokset noudattavat tässä direktiivissä säädettyjä asiaan liittyviä ehtoja.

– –

(109) Hankintaviranomaiset saattavat kohdata ulkoisia olosuhteita, joita ne eivät ole voineet ennakoida hankintasopimusta tehdessään, erityisesti kun hankintasopimus toteutetaan pitkällä ajanjaksolla. Tällöin tarvitaan tietynasteista joustavuutta, jotta hankintasopimus voidaan mukauttaa kyseisiin olosuhteisiin ilman uutta hankintamenettelyä. Ennalta arvaamattomien olosuhteiden käsite viittaa olosuhteisiin, joita hankintaviranomainen ei olisi voinut ennakoida alkuperäisen hankintasopimuksen tekemisen asiaankuuluvan huolellisesta valmistelusta huolimatta, ottaen huomioon hankintaviranomaisen käytettävissä olevat keinot, hankkeen luonne ja ominaisuudet, alan hyvät toimintatavat sekä tarve varmistaa, että voimavarat, joita käytetään valmisteltaessa hankintasopimuksen tekoa, ovat asianmukaisessa suhteessa hankintasopimuksen ennakoitavissa olevaan arvoon. Tätä ei voida kuitenkaan soveltaa tapauksissa, joissa muutos muuttaa koko hankinnan

luonteen esimerkiksi siten, että hankittavat rakennusurakat, tavarat tai palvelut korvataan jollakin muulla tai hankintatyyppiä muutetaan perusteellisesti, koska tällaisessa tilanteessa muutoksen voidaan olettaa vaikuttavan tulokseen.”

5. Kyseisen direktiivin 72 artiklan, jonka otsikko on ”Hankintasopimusten muuttaminen niiden voimassaoloaikana”, sanamuoto on seuraava:

”1. Hankintasopimuksia ja puitejärjestelyjä voidaan muuttaa ilman tämän direktiivin mukaista uutta hankintamenettelyä jossakin seuraavista tapauksista:

a) jos alkuperäisissä hankinta-asiakirjoissa on muutosten rahallisesta arvosta riippumatta niitä koskevat selkeät, täsmälliset ja yksiselitteiset tarkistuslausekkeet, jotka voivat olla hinnantarkastuslausekkeita, tai vaihtoehdot. Kyseisissä lausekkeissa on ilmoitettava mahdollisten muutosten tai vaihtoehtojen soveltamisala ja luonne sekä olosuhteet, joissa lausekkeita voidaan käyttää. Ne eivät saa koskea muutoksia tai vaihtoehtoja, jotka muuttaisivat hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn yleistä luonnetta;

– –

c) jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

   i) muutoksen tarve johtuu olosuhteista, joita huolellinen hankintaviranomainen ei voinut ennakoida;

   ii) muutos ei vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen;

   iii) hinta ei nouse enempää kuin 50 prosenttia alkuperäisen hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn arvosta. Jos muutoksia tehdään peräkkäin useampia, tätä rajoitusta on sovellettava kunkin muutoksen arvoon. Tällaisten peräkkäisten muutosten tavoitteena ei saa olla tämän direktiivin kiertäminen;

– –

e) jos muutokset eivät niiden arvosta riippumatta ole 4 kohdassa tarkoitettuja merkittäviä muutoksia.

– –

2. Lisäksi ja tarvitsematta tarkistaa, täyttyvätkö 4 kohdan a–d alakohdassa asetetut edellytykset, hankintasopimuksia voidaan muuttaa ilman tämän direktiivin mukaista uutta hankintamenettelyä, jos muutoksen arvo on molempia seuraavia arvoja alempi:

i) 4 artiklassa vahvistetut kynnysarvot; ja

ii) 10 prosenttia alkuperäisen palvelu- tai tavarahankintasopimuksen arvosta ja 15 prosenttia alkuperäisen rakennusurakkasopimuksen arvosta.

Muutos ei saa kuitenkaan vaikuttaa hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn yleiseen luonteeseen. Jos muutoksia tehdään peräkkäin useampia, arvo arvioidaan peräkkäisten muutosten kumulatiivisen nettoarvon perusteella.

– –

4. Hankintasopimukseen tai puitejärjestelyyn sen voimassaoloaikana tehtyä muutosta pidetään 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettuna merkittävänä muutoksena, jos hankintasopimus tai puitejärjestely on sen seurauksena luonteeltaan huomattavasti erilainen alun perin tehtyyn sopimukseen verrattuna. Rajoittamatta 1 ja 2 kohdan soveltamista, muutosta pidetään joka tapauksessa merkittävänä, jos yksi tai useampi seuraavista edellytyksistä täyttyy:

a) muutoksella otetaan käyttöön ehtoja, jotka, jos ne olisivat alun perin kuuluneet hankintamenettelyyn, olisivat mahdollistaneet muiden kuin alun perin valittujen ehdokkaiden osallistumisen menettelyyn tai muun kuin alun perin hyväksytyn tarjouksen hyväksymisen tai jotka olisivat tuoneet hankintamenettelyyn lisää osallistujia;

– –

5. Jos hankintamenettelyyn tai puitejärjestelyyn tehdään sen voimassaoloaikana muita kuin 1 ja 2 kohdassa säädettyjä muutoksia, vaaditaan tämän direktiivin mukaista uutta hankintamenettelyä.”

Ruotsin oikeus

6. Julkisista hankinnoista annetun lain (nro 2016:1145; lag om offentlig upphandling) 17 luvun 8 §:n mukaan hankintasopimusta tai puitejärjestelyä voidaan muuttaa ilman uutta hankintamenettelyä, jos muutos perustuu johonkin kyseisen lain 9–14 §:n säännöksistä.

7. Kyseisen lain 17 luvun 9 §:n 1 momentissa säädetään, että hankintasopimusta tai puitejärjestelyä voidaan muuttaa ilman uutta hankintamenettelyä, jos hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn yleinen luonne ei muutu ja jos hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn arvon nousu tai aleneminen on yhtäältä alempi kuin säädetty kynnysarvo ja toisaalta alempi kuin 10 prosenttia hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn arvosta, jos on kyse tavarahankinnasta tai palveluhankinnasta.

8. Julkisista hankinnoista annetun lain nro 2016:1145 17 luvun 14 §:n 1 momentissa säädetään, että hankintasopimusta tai puitejärjestelyä voidaan muuttaa ilman uutta hankintamenettelyä, vaikka muutos ei kuulu 9–13 §:n soveltamisalaan, sillä edellytyksellä, että muutos ei ole merkittävä. Kyseisen pykälän 2 momentin 1 kohdassa täsmennetään, että muutosta pidetään merkittävänä muun muassa, jos sillä otetaan käyttöön ehtoja, jotka, jos ne olisivat alun perin kuuluneet hankintamenettelyyn, olisivat johtaneet siihen, että muita ehdokkaita olisi pyydetty jättämään tarjous, että muita tarjouksia olisi arvioitu tai että hankintamenettelyyn olisi tullut lisää tavarantoimittajia, palveluntarjoajia tai urakoitsijoita.

Pääasia, ennakkoratkaisukysymys ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

9. Poliisiviranomainen käynnisti vuonna 2020 tarjouspyyntömenettelyn hankintasopimuksesta, joka koski ajoneuvojen hinauspalvelua ja jossa tarjousten arviointiperusteena käytettiin alinta tarjottua hintaa. Tarjoajien tuli täten ilmoittaa kiinteä hinta toimeksiannoille, joissa ajoneuvo haetaan paikasta, joka sijaitsee 10 kilometrin säteellä paikasta, jonne ajoneuvo viedään, sekä lisähinta kilometriä kohti tämän säteen ulkopuolella tapahtuville kuljetuksille. Kyseisten hintojen tuli olla voimassa muuttumattomina kyseisen hankintasopimuksen koko voimassaoloajan.

10. Tämän tarjouspyyntömenettelyn perusteella tehtiin vuoden 2021 alussa kaksi puitejärjestelyä (jäljempänä riidanalaiset puitejärjestelyt), joiden maksuehtoja muutettiin saman vuoden aikana poliisiviranomaisen ja kahden palveluntarjoajan välisellä sopimuksella. Kustannustenjaon tasapainottamiseksi eri poliisilaitosten kesken ja ilman näiden puitejärjestelyjen kokonaisarvon korotusta yhtäältä niiden palvelujen sädettä, joista oli maksettava ainoastaan kiinteä hinta, korotettiin 10 kilometristä 50 kilometriin ja toisaalta kiinteitä hintoja ja kilometrikohtaisia hintoja muutettiin (jäljempänä riidanalaiset muutokset). [3]

11. Konkurrensverketin (kilpailuvirasto) hakemuksesta Förvaltningsrätten i Stockholm (Tukholman hallinto-oikeus) määräsi poliisiviranomaiselle julkista hankintaa koskevan 1 200 000 kruunun (n. 120 000 euroa) seuraamusmaksun sillä perusteella, että poliisiviranomainen oli muuttanut riidanalaisia puitejärjestelyitä ilman uuden hankintamenettelyn toteuttamista. [4] Kammarrätten i Stockholm (Tukholman kamarioikeus) hylkäsi poliisiviranomaisen valituksen, jonka jälkeen kyseinen viranomainen teki valituksen Högsta förvaltningsdomstoleniin (korkein hallinto-oikeus, Ruotsi), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin. Tässä yhteydessä viimeksi mainittu tuomioistuin on epävarma lähinnä direktiivin 2014/24 72 artiklan 2 kohdan, ja erityisesti kyseisessä säännöksessä tarkoitetun käsitteen puitejärjestelyn ”yleisen luonteen muutos”, tulkinnasta.

12. Tässä tilanteessa Högsta förvaltningsdomstolen (korkein hallinto-oikeus) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Voiko puitejärjestelyn, jonka tekoperusteena on alun perin käytetty alinta tarjottua hintaa, korvausmallin muutos, jolla kiinteän ja muuttuvan hinnoittelun painopistettä muutetaan samalla kun hintatasoa tarkistetaan sen verran, ettei puitejärjestelyn kokonaisarvo muutu vähäistä enemmissä määrin, merkitä sitä, että puitejärjestelyn yleisen luonteen on katsottava muuttuneen hankintadirektiivin 72 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä?”

13. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet poliisiviranomainen, kilpailuviranomainen, Tšekin ja Viron hallitukset sekä Euroopan komissio.

Analyysi

14. Ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, kuinka on tulkittava direktiivin 2014/24/EU 72 artiklan 2 kohtaa, jossa säädetään mahdollisuudesta tehdä arvoltaan vähäisiä muutoksia puitejärjestelyyn ilman uutta hankintamenettelyä.

[3] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää tältä osin, että erään sopimuspuoleksi valitun tarjoajan eli Lidköpings Biltjänst Hyrin osalta kiinteää toimeksiantokohtaista hintaa korotettiin 0 kruunusta 4 500 kruunuun (n. 450 euroa) ja kilometrikohtaista hintaa laskettiin eräiden kuljetusten osalta 185 kruunusta (n. 18,5 euroa) 28 kruunuun (n. 2,8 euroa) ja muiden kuljetusten osalta 275 kruunusta (n. 27,5 euroa) 55 kruunuun (n. 5,5 euroa). Kyseiset muutokset johtivat kokonaiskorvauksen vähäiseen alenemiseen suhteessa siihen, mitä alkuperäisten ehtojen perusteella olisi maksettu.

[4] Tämä tuomioistuin katsoi, että muutokset olivat merkittäviä, koska jos ne olisi sisällytetty alkuperäiseen tarjouspyyntömenettelyyn, ne olisivat voineet johtaa muiden tarjoajien osallistumiseen tai toisen tarjouksen valintaan, ja että samasta syystä kyseiset muutokset vaikuttivat riidanalaisten puitejärjestelyjen yleiseen luonteeseen.

15. Huomautan aluksi, että kyseisen direktiivin 72 artiklassa säädetään, että hankintasopimuksia ja puitejärjestelyjä voidaan muuttaa ilman uutta hankintamenettelyä jossakin kyseisessä säännöksessä määritellyistä kuudesta tapauksesta [5] eli lähinnä tapauksissa, joissa ovat kyseessä:

– muutokset, joista on määrätty alkuperäisissä hankinta-asiakirjoissa, edellyttäen, että ne eivät vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen (1 kohdan a alakohta);

– tarpeelliset lisätoiminnot (työt, palvelut tai tavaratoimitukset), jos tietyt edellytykset täyttyvät (1 kohdan b alakohta);

– muutokset, jotka johtuvat olosuhteista, joita ei voi ennakoida, jos puitejärjestelyn arvo ei nouse enempää kuin 50 prosenttia sen alkuperäisestä arvosta, edellyttäen, että ne eivät vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen (1 kohdan c alakohta);

– tietyt tapaukset silloin, jos sopimuskumppani muuttuu (1 kohdan d alakohta);

– muutokset, jotka eivät ole merkittäviä muutoksia (1 kohdan e alakohta, 4 kohta sekä johdanto-osan 107 perustelukappale); [6]

– de minimis -muutokset, [7] edellyttäen, että ne eivät vaikuta hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn yleiseen luonteeseen (2 kohta).

16. Näistä kuudesta tapauksesta kaksi viimeksi mainittua vaikuttaa merkityksellisiltä nyt käsiteltävän asian kannalta. Koska riidanalaisten muutosten arvo on toisen riidanalaisen puitejärjestelyn osalta pienempi kuin direktiivin 2014/24 72 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i ja ii alakohdassa säädetyt de minimis -kynnysarvot, [8] ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kyseisen kohdan toisen alakohdan mukaan selvitettävä, vaikuttavatko nämä muutokset kyseisen puitejärjestelyn yleiseen luonteeseen. Kyseinen tuomioistuin toteaa tältä osin, että vaikka unionin tuomioistuin on täsmentänyt kyseisen artiklan 1 kohdan e alakohdassa

[5] Mainittua säännöstä ei löydy aikaisemmista julkisia rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevista direktiiveistä. Ennen direktiivin 2014/24 voimaantuloa unionin tuomioistuin oli katsonut, että menettelyjen avoimuuden ja tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi julkista hankintaa koskevan sopimuksen määräyksiin sen voimassaoloaikana tehtyjä muutoksia on pidettävä uutena sopimuksen tekemisenä, jos nämä muutetut määräykset ovat ominaispiirteiltään olennaisesti erilaisia kuin alkuperäisen sopimuksen määräykset ja jos ne näin ollen ovat omiaan osoittamaan osapuolten tahtoneen neuvotella uudestaan kyseisen sopimuksen keskeiset ehdot (tuomio 19.6.2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Samalla säännöksellä, kuten sen 1 ja 5 kohdan sanamuodosta ilmenee, otettiin käyttöön – rajoitettu määrä poikkeuksia periaatteeseen, jonka mukaan julkisia hankintoja koskevan sopimuksen tai puitejärjestelyn määräysten muuttaminen edellyttää uutta hankintamenettelyä. Ks. muun muassa Bogdanowicz, P., ”Article 72 – Modification of Contracts during Their Term”, teoksessa Caranta, R. ja Sanchez-Graells, A. (toim.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, s. 779–780.

[6] Tarkemmin sanottuna direktiivin 2014/24 72 artiklan 4 kohdassa säädetyssä merkittävän muutoksen käsitteen määritelmässä viitataan muutoksiin, joiden seurauksena hankintasopimus tai puitejärjestely on ”luonteeltaan huomattavasti erilainen alun perin tehtyyn sopimukseen verrattuna” ja sitä pidetään ”joka tapauksessa” merkittävänä, jos muutoksella ”otetaan käyttöön ehtoja, jotka, jos ne olisivat alun perin kuuluneet hankintamenettelyyn, olisivat mahdollistaneet muiden kuin alun perin valittujen ehdokkaiden osallistumisen menettelyyn tai muun kuin alun perin hyväksytyn tarjouksen hyväksymisen tai jotka olisivat tuoneet hankintamenettelyyn lisää osallistujia” (a alakohta). Kyseisen direktiivin johdanto-osan 107 perustelukappaleessa käytetään esimerkiksi ilmaisua ”muutetut edellytykset olisivat vaikuttaneet alkuperäisen menettelyn tulokseen”.

[7] Toisin sanoen muutokset, joiden arvo ei ylitä direktiivin 2014/24 soveltamiseksi säädettyä kynnysarvoa ja jotka ovat palveluhankintoja koskevien sopimusten osalta alle 10 prosenttia alkuperäisen hankintasopimuksen arvosta.

[8] Ainakin Lidköpings Biltjänstin Hyr ja poliisiviranomaisen välillä tehdyn puitejärjestelyn osalta, joka on ainoa, jonka osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää tämän täsmennyksen.

tarkoitettua ja sen 4 kohdassa määriteltyä hankintasopimuksen merkittävän muutoksen käsitettä, se ei ole vielä lausunut hankintasopimuksen yleisen luonteen muutoksen käsitteestä (josta säädetään saman säännöksen 2 kohdan toisessa alakohdassa). [9]

17. Näiden alustavien huomautusten jälkeen esitän seuraavissa kohdissa täsmennyksiä, jotka koskevat direktiivin 2014/24 72 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun hankintasopimuksen yleisen luonteen muutoksen käsitteen tulkintaa, erityisesti kyseisen artiklan 4 kohdassa tarkoitetun hankintasopimuksen merkittävän muutoksen käsitteen valossa, ennen kuin ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle esitetään ohjeita riidanalaisten muutosten luonteesta.

Direktiivin 2014/24 72 artiklassa tarkoitetuista käsitteistä hankintasopimuksen ”yleisen luonteen muutos” ja hankintasopimuksen ”merkittävä muutos”

18. Pääasian asianosaisten ja väliintulijoiden kannat eroavat toisistaan tulkitessa direktiivin 2014/24 72 artiklassa tarkoitettuja käsitteitä hankintasopimuksen ”yleisen luonteen muutos” ja hankintasopimuksen ”merkittävä muutos”. Poliisiviranomainen sekä Tšekin ja Viron hallitukset väittävät pääasiallisesti, että puitejärjestelyn merkittävä muutos ei merkitse välttämättä sitä, että puitejärjestelyn yleinen luonne muuttuu, kilpailuviranomainen ja komissio puolestaan väittävät lähinnä, että nämä kaksi käsitettä vastaavat toisiaan. [10]

19. Tarkastelen tässä yhteydessä merkityksellisten säännösten ulottuvuutta ottaen huomioon unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti niiden sanamuodon ja asiayhteyden sekä sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osia ne ovat, ja tässä tapauksessa kyseisen säännöstön syntyhistorian. [11]

20. Ensinnäkin totean kahden edellä mainitun käsitteen *sanamuodon mukaisesta tulkinnasta* aluksi, että toisin kuin merkittävän muutoksen käsitteen, joka on määritelty direktiivin 2014/24 72 artiklan 4 kohdassa, hankintasopimuksen yleisen luonteen muutoksen käsitettä ei ole määritelty kyseisen direktiivin yhteydessä, eikä direktiivin 72 artiklan sanamuoto sitä paitsi ole tältä osin malliesimerkki selkeydestä.

21. Näin ollen totean ensinnäkin, että kyseisen direktiivin johdanto-osan 109 perustelukappaleessa annetaan kaksi esimerkkiä muutoksista, jotka muuttavat koko hankinnan luonteen, ja tämä ilmaisu vastaa sisällöltään hankintasopimuksen yleisen luonteen muutoksen käsitettä. Kyse on yhtäältä tilanteesta, jossa hankittavat rakennusurakat, tavarat tai palvelut korvataan jollakin muulla, ja toisaalta tilanteesta, jossa hankintatyyppiä muutetaan perusteellisesti, ”koska tällaisessa tilanteessa muutoksen voidaan olettaa vaikuttavan tulokseen” kyseisessä perustelukappaleessa käytetyn sanamuodon mukaisesti. Koska viimeksi mainittu ilmaisu vastaa olennaisilta osin saman direktiivin 72 artiklan 4 kohdan a alakohdassa

[9] Samat käsitteet on otettu käyttöön käyttöoikeussopimusten tekemisestä 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/23/EU (EUVL 2014, L 94, s. 1) 43 artiklassa sekä vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU (EUVL 2014, L 94, s. 243) 89 artiklassa, joita unionin tuomioistuin ei ole vielä tulkinnut.

[10] Kilpailuviranomainen katsoo lähinnä, että käsitteen ”yleiseen luonteeseen vaikuttava muutos” soveltaminen edellyttää, kuten myös käsitteen ”merkittävä muutos” soveltaminen, sen arvioimista, vaikuttaisiko muutos alkuperäisen hankintamenettelyn tulokseen. Komissio täsmentää, ettei ole tarpeen vahvistaa hierarkiaa yhtäältä direktiivin 2014/24 72 artiklan 2 kohdassa säädetyn hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn yleiseen luonteeseen vaikuttavan muutoksen käsitteen ja toisaalta kyseisen artiklan 4 kohdassa olevan ilmaisun ”hankintasopimus tai puitejärjestely on sen seurauksena luonteeltaan huomattavasti erilainen alun perin tehtyyn sopimukseen verrattuna” välille käsitteen ”merkittävä muutos” osalta.

[11] Ks. tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

mainittua merkittävien muutosten yhtä tapausta,[12] tämä merkitsee mielestäni sitä, että tietyt hankintasopimuksen yleisen luonteen muutokset ovat myös merkittäviä muutoksia hankintasopimukseen.

22. Seuraavaksi on todettava, että direktiivin 2014/24 72 artiklan 2 kohtaa sovelletaan, kuten sen sanamuodosta ilmenee, tarvitsematta tarkistaa, täyttyvätkö kyseisen artiklan 4 kohdan a–d alakohdassa asetetut edellytykset (jotka koskevat merkittäviä muutoksia),[13] mikä mahdollistaa mainitun säännöksen soveltamisen riippumatta siitä, kuuluvatko siinä sallitut muutokset kaikki saman artiklan 1 kohdassa tarkoitetun merkittävien muutosten käsitteen alaan.

23. Lopuksi on todettava, että kun otetaan huomioon kahden tarkastellun ilmaisun tavanomainen merkitys yleiskielessä, minusta vaikuttaa pikemminkin ilmeiseltä, että hankintasopimuksen yleisen luonteen muutoksen käsite viittaa sellaisiin muutoksiin, jotka menevät pelkkiä merkittäviä muutoksia pidemmälle.[14]

24. Näiden seikkojen perusteella päättelen, että puhtaasti sanamuodon perusteella hankintasopimuksen yleisen luonteen muutoksen käsite on eräänlainen alakategoria, johon kuuluvat tärkeimmät merkittävät muutokset,[15] mutta joka ei kuitenkaan kata kaikkia kyseiseen kategoriaan kuuluvia tilanteita.[16]

25. Toiseksi muistutan direktiivin 2014/24 72 artiklan *syntyhistoriasta* ja *asiayhteydestä*, että kyseisellä säännöksellä, jolla kodifioidaan unionin tuomioistuimen kyseisen direktiivin voimaantuloa edeltänyt oikeuskäytäntö,[17] pyritään yksilöimään hankintasopimuksiin niiden voimassaoloaikana tehtävät muutokset, jotka ovat sallittuja ilman, että uusi hankintamenettely on tarpeen.[18] Jotkin näistä muutoksista ovat sallittuja siltä osin kuin ne eivät johda

[12] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 6.

[13] Vastaavasti direktiivin 2014/24 72 artiklan 4 kohdassa viitataan tilanteisiin, joissa muutosta pidetään joka tapauksessa merkittävänä rajoittamatta kyseisen artiklan 1 ja 2 kohdan soveltamista.

[14] Esimerkkinä totean, että laajempi käsite ”merkittävät muutokset” kattaa lähtökohtaisesti merkittävät muutokset hankintasopimuksen hintaan, kestoon tai kohteeseen, kun taas suppeampi käsite ”hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen vaikuttavat muutokset” kattaa muutokset, jotka vaikuttavat syvällisemmin itse hankintasopimuksen varsinaiseen ytimeen (esimerkiksi tavarantoimitusten lisääminen palveluhankintaan tai suorituspaikan muuttaminen).

[15] Kuten direktiivin 2014/24 johdanto-osan 109 perustelukappaleessa esimerkinomaisesti mainitut tapaukset.

[16] Toisin sanoen käsite ”merkittävät muutokset” viittaa muutoksiin, jotka ovat lähtökohtaisesti omiaan vaikuttamaan hankintamenettelyn lopputulokseen, kun taas käsite ”hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen vaikuttava muutos”, vaikka se sisältyy ensin mainittuun käsitteeseen, rajoittuu muutoksiin, jotka muuttavat sopimusta syvällisemmin erityisesti sen kohteen tai tyypin osalta (esim. rakennusurakoiden hankinta palveluiden sijasta tai palveluhankintasopimus konsessiosopimuksen sijasta). Ks. tältä osin Treumer, S., ”Regulation of Contract Changes in the New Public Procurement Directive”, teoksessa Lichère, F., Caranta, R., ja Treumer, S. (toim.), *Modernising public procurement: the New Directive*, DJØF Publishing, Copenhague, 2014, s. 293. Näin ollen on niin, että vaikka kaikki hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen vaikuttavat muutokset ovat merkittäviä muutoksia, kaikki mahdolliset merkittävät muutokset eivät ole omiaan vaikuttamaan hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen.

[17] Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18.6.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY (JO 1992, L 209, p. 1), joka ei – toisin kuin direktiivi 2014/24 – sisältänyt erityistä säännöstä voimassa olevien sopimusten muuttamisesta, osalta julkisasiamies Kokott esitti ratkaisuehdotuksessaan asiassa Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167, 48 kohta) pääasiallisesti, että – ottaen huomioon direktiivillä 92/50/ETY tavoiteltu päätavoite (eli palveluiden vapaan liikkuvuuden toteutuminen ja markkinoiden avaaminen vääristymättömälle ja mahdollisimman laajalle kilpailulle) – kaikki merkityksettömätkin julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin tehtävät muutokset eivät edellytä hankintamenettelyn järjestämistä ja että ainoastaan *merkittävät sopimusmuutokset*, jotka ovat käytännössä omiaan vääristämään kilpailua kyseisillä markkinoilla ja asettamaan hankintaviranomaisen sopimuskumppanin edullisempaan asemaan muihin mahdollisiin palveluntarjoajiin nähden, oikeuttavat uuden hankintamenettelyn järjestämisen. Unionin tuomioistuin on vahvistanut tämän arviointiperusteen (ks. tuomio 19.6.2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[18] Komission alkuperäisestä ehdotuksesta (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisista hankinnoista, COM(2011) 896 final) ilmenevän kyseisen 72 artiklan ja tarkemmin sanottuna sen 1 kohdan sanamuodossa täsmennettiin selvemmin, että julkista hankintaa koskevan sopimuksen määräyksiin sen voimassaoloaikana tehtävä merkittävä muutos olisi katsottava uuden hankintasopimuksen tekemiseksi ja edellyttäisi uutta hankintamenettelyä, lukuun ottamatta seuraavissa kohdissa mainittuja tapauksia. Tämän sanamuodon perusteella vaikutti siis ilmeiseltä, että direktiiviehdotuksen 72 artikla kokonaisuudessaan koski ainoastaan merkittäviä muutoksia.

hankintasopimuksen yleisen luonteen muuttumiseen. Näin on niissä kolmessa tapauksessa, jotka mainitaan kyseisen säännöksen 1 kohdan a ja c alakohdassa sekä 2 kohdassa ja joissa sallitaan tällaiset muutokset edellyttäen ensimmäisessä tapauksessa, että niistä määrätään hankinta-asiakirjoissa, toisessa tapauksessa, että ne ovat välttämättömiä sellaisten olosuhteiden vuoksi, joita ei voinut ennakoida, ja että ne eivät merkitse yli 50 prosentin hinnannousua alkuperäisen hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn arvosta, tai kolmannessa tapauksessa, että de minimis -rajaa noudatetaan.

26. Vaikuttaa siis siltä, että tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä kohdassa mainituissa kolmessa tapauksessa sama säännös ei viittaa ollenkaan merkittäviin muutoksiin vaan ainoastaan niihin muutoksiin, jotka johtavat siihen, että hankintasopimuksen yleinen luonne muuttuu. [19] Lisäksi on niin, että jos näitä kahta käsitettä olisi tulkittava samalla tavalla, direktiivin 2014/24 72 artiklan 2 kohtaan sisältyvä de minimis -poikkeus menettäisi tehokkaan vaikutuksensa. [20]

27. Tästä seuraa, että nämä tapaukset mahdollistavat tiettyjen merkittävien muutosten toteuttamisen ilman uutta hankintamenettelyä, lukuun ottamatta suurempia muutoksia, jotka sisältävät hankintasopimuksen yleisen luonteen muutoksia. [21]

28. Kolmanneksi ja viimeiseksi muistutan direktiivin 2014/24 72 artiklan *tavoitteista*, että – kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee – kyseisellä säännöksellä pyritään lähinnä varmistamaan menettelyjen avoimuuden periaatteen ja tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattaminen estämällä se, että hankintaviranomainen ja sopimuspuoleksi valittu tekevät kyseisen sopimuksen määräyksiin sellaisia muutoksia, että nämä määräykset poikkeavat luonteeltaan olennaisesti alkuperäisen sopimuksen määräyksistä, unionin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen laajemman tavoitteen, joka on varmistaa palveluiden vapaa liikkuvuus ja hankintojen avaaminen vääristymättömälle kilpailulle kaikissa jäsenvaltioissa, mukaisesti. [22] Tältä osin vaikuttaa siltä, että tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohdassa mainitut tilanteet, joissa kyseisessä säännöksessä sallitaan tiettyjen merkittävien muutosten tekeminen ilman uutta

[19] Tätä tulkintaa ei kyseenalaista se seikka, että direktiivin 2014/24 johdanto-osan 107 perustelukappaleessa todetaan, että uusi hankintamenettely vaaditaan, kun tehdään olennaisia muutoksia alkuperäiseen hankintasopimukseen. Tästä ilmaisusta ei nimittäin seuraa, että *kaikki* merkittävät muutokset johtaisivat välttämättä uuteen hankintamenettelyyn. Lisäksi tilanne, jossa ”muutetut edellytykset olisivat vaikuttaneet alkuperäisen menettelyn tulokseen” (eli merkittävät muutokset laajassa merkityksessä), on mainittu esimerkkinä kyseisessä perustelukappaleessa (kuten ilmaisun ”erityisesti” käytöstä käy ilmi).

[20] Kuten Tšekin hallitus perustellusti huomauttaa, vaikka puitejärjestelyn arvo muuttuisi vain vähän, hankintaviranomaisen on tällaisessa tilanteessa tutkittava, täyttääkö tämä muutos jokin direktiivin 2014/24 72 artiklan 1 kohdassa säädetyistä edellytyksistä, jolloin kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetty de minimis -poikkeus menettäisi merkityksensä.

[21] On myös muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan poikkeuksia niistä säännöistä, joiden tarkoituksena on taata EUT-sopimuksessa myönnettyjen oikeuksien tehokkuus julkisten hankintojen alalla, on tulkittava suppeasti, ja sillä, joka haluaa vedota johonkin poikkeukseen, on todistustaakka siitä, että poikkeukselliset olosuhteet, joiden johdosta kyseinen poikkeus on perusteltu, ovat todella olemassa (ks. muun muassa tuomio 2.10.2008, komissio v. Italia, C-157/06, EU:C:2008:530, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[22] Ks. vastaavasti tuomio 7.12.2023, Obshtina Razgrad (C-441/22 ja C-443/22, EU:C:2023:970, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuin on myös täsmentänyt, että kyseissä säännöksessä säädetyn poikkeuksen erityinen tavoite on tietyn joustavuuden tuominen sääntöjen soveltamiseen, jotta poikkeukselliset tilanteet voidaan ratkaista käytännönläheisesti (ks. tuomio 3.2.2022, Advania Sverige ja Kammarkollegiet, C-461/20, EU:C:2022:72, 37 kohta).

hankintamenettelyä, voidaan oikeuttaa sillä, että kyseiset vähemmän tärkeät muutokset ovat vain vähäisemmässä määrin omiaan vaikuttamaan menettelyjen avoimuuden ja tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden noudattamiseen. [23]

29. Tästä seuraa, että näiden kahden tarkastellun käsitteen ei voida katsoa vastaavan toisiaan edes direktiivin 2014/24 72 artiklan tavoitteiden valossa, ja erityisesti, että käsite ”hankintasopimuksen yleisen luonteen muutos” rajoittuu tärkeimpiin merkittäviin muutoksiin, vaikka se sisältyykin käsitteeseen ”merkittävät muutokset”. [24]

30. Yhteenvetona totean, että direktiivin 2014/24 72 artiklan 2 kohdassa säädettyä de minimis -poikkeusta voidaan soveltaa silloin, kun hankintasopimukseen tehdyt muutokset, vaikka ne ovatkin merkittäviä, eivät vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen. [25] Tämän toteamisen jälkeen tarkastelen seuraavissa kohdissa riidanalaisia muutoksia viimeksi mainitun käsitteen osalta.

Riidanalaisten muutosten luonne

31. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan riidanalaiset muutokset, joita ei ole voitu ennakoida alkuperäisten hankinta-asiakirjojen sisältämien tietojen perusteella, alittavat direktiivin 2014/24 72 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i ja ii alakohdassa säädetyn de minimis -kynnysarvon. [26] Näin ollen on tutkittava, ovatko nämä muutokset hankintasopimuksen yleisen luonteen muutoksia kyseisessä säännöksessä tarkoitetussa merkityksessä.

32. Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on ratkaista lopullisesti tämä seikka arvioimalla pääasian tosiseikkoja, unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa sille tältä osin hyödyllisiä ohjeita.

[23] Ensinnäkin direktiivin 2014/24 72 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetussa tilanteessa se, että hankinta-asiakirjoissa on määrätty muutosten tekemisestä, estää sen, että muutoksilla voitaisiin loukata avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita. Tämän jälkeen on todettava, että kyseisen artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetussa tilanteessa olosuhteiden ennakoimattomuus ja muutosten vähäinen vaikutus vähentävät edellä mainittujen periaatteiden mahdollista loukkaamista. Lopuksi kyseisen artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa, josta on kyse nyt käsiteltävässä asiassa, muutosten de minimis -luonne merkitsee sitä, että kyseisten periaatteiden ja sopimuksen yleisen tasapainon loukkaaminen ei ole merkittävää (ks. vastaavasti de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, Namur, Bruylant, Bryssel, 2021 (2. painos), s. 492). Kirjoittajan mukaan tämä tapaus on erityisen hyödyllistä sen huomioon ottamiseksi, jos tiettyjen tuotteiden hinta on noussut tai lisäkulut on laskettu riittämättömästi sopimusta tehtäessä. Näin ollen näissä kolmessa esimerkkitapauksessa samalla säännöksellä suljetaan pois tärkeimmät muutokset, jotka vaikuttavat hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen. Unionin lainsäätäjä on sitä vastoin katsonut, ettei tämä rajoitus ollut tarpeen kahdessa muussa tilanteessa, joissa merkittävä muutos on sallittu, eli yhtäältä direktiivin 2014/24 72 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetussa tapauksessa, joka koskee ”subjektiivisia” muutoksia (eli sopimuskumppanin korvaamista tietyissä erityisissä olosuhteissa), jotka eivät luonnollisesti vaikuta sopimuksen kohteeseen tai tyyppiin, ja toisaalta kyseisen artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetussa tapauksessa, joka koskee tilanteita, joissa lisätoimintojen tarve huomioon ottaen sopimuskumppanin vaihtaminen on hankintaviranomaiselle mahdotonta tai epäedullista ja joissa hinnankorotus on enintään 50 prosenttia alkuperäisen hankintasopimuksen arvosta.

[24] Tällainen erottelu on tärkeää myös todistustaakan osalta. Jos on kyse hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen vaikuttavasta muutoksesta, voidaan nimittäin olettaa, että kyse on direktiivin 2014/24 72 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitetuista merkittävistä muutoksista (ks. johdanto-osan 109 perustelukappale), kun taas on kyse muista muutoksista, asianomaisen (erityisesti potentiaalisen tarjoajan, joka olisi voinut osallistua hankintamenettelyyn) on osoitettava, että nämä muutokset olisivat voineet vaikuttaa menettelyn lopputulokseen (ks. vastaavasti Bogdanowicz, P., ”Article 72 – Modification of Contracts during Their Term”, teoksessa Caranta, R., ja Sanchez-Graells, A. (toim.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, s. 795). Erään kirjoittajan mukaan (ks. La Rosa, S., Droit européen de la commande publique, Bruylant, Bryssel, 2021 (2. painos), s. 487) viittaaminen yleiseen luonteeseen edellyttää sopimuksen yleisen tasapainon tarkastelemista eikä ehdon merkittävänä pidetyn muutoksen konkreettista arviointia (ks. vastaavasti tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 22).

[25] Ks. tältä osin Bogdanowicz, P., ”Article 72 – Modification of Contracts during Their Term”, teoksessa Caranta, R., ja Sanchez-Graells, A. (toim.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, s. 795 sekä La Rosa, S., Droit européen de la commande publique, Bruylant, Bryssel, 2021 (2. painos), s. 486–488. Jälkimmäinen kirjoittaja mainitsee esimerkkinä uusien palvelujen lisäämisen, verkon laajentamisen tai konsessiosopimusten hinnaston muuttamisen.

[26] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 7.

33. Ensinnäkin, kuten olen edellä todennut,[27] riidanalaisiin muutoksiin ei sisälly hankintasopimuksen yleisen luonteen muutoksia pelkästään siitä syystä, että niitä voidaan mahdollisesti luonnehtia ”merkittäviksi muutoksiksi”.[28]

34. Toiseksi, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 20 kohdassa on todettu, direktiivin 2014/24 johdanto-osan 109 perustelukappaleesta ilmenee, että käsite ”hankintasopimuksen yleisen luonteen muutos” sisältää erityisesti muutokset, jotka koskevat hankinnan kohdetta tai tyyppiä.[29]

35. Tältä osin hinnanmuutos ei mielestäni lähtökohtaisesti kuulu kyseisen käsitteen piiriin, koska kolmessa säännöksessä, joissa tämä käsite mainitaan, joko täsmennetään, että muutosten rahallinen arvo ei ole merkityksellinen,[30] tai vahvistetaan kynnysarvot poikkeuksen soveltamiselle.[31] Näin ollen tyydyn toteamaan, että yhtäältä riidanalaiset muutokset eivät merkitse ainoastaan muutosta siihen korvaukseen, joka riidanalaisten puitejärjestelyjen kohteena olevasta palvelusta maksetaan. Kiinteän hinnan soveltamissäteen merkittävä muutos (joka kasvoi 10 kilometristä 50 kilometriin) ja tämän kiinteän hinnan merkittävä korotus (joka kasvoi 0 kruunusta 4 500 kruunuun, n. 450 euroa) muuttivat perusteellisesti korvauksen rakennetta, mikä merkitsi pohjimmiltaan siirtymistä korvausjärjestelmään, joka ei perustu ensisijaisesti muuttuvaan hintaan vaan kiinteään hintaan. Toisaalta, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, nämä muutokset ovat kuitenkin johtaneet yhden palveluntarjoajan osalta hankintasopimuksen kokonaisarvon vähäiseen alenemiseen.[32]

36. Katson näin ollen, että direktiivin 2014/24 72 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että puitejärjestelyn, jonka tekoperusteena on alun perin käytetty alinta tarjottua hintaa, korvausmallin muutos, jolla muutetaan kiinteän hinnan ja muuttuvan hinnan suhteellista merkitystä ja samalla mukautetaan hintatasoja siten, että hankintasopimuksen kokonaisarvo muuttuu vain marginaalisesti, voi muuttaa puitejärjestelyn yleistä luonnetta ainoastaan silloin, jos kyseinen muutos aiheuttaa todennäköisesti muutoksia hankintasopimuksen kohteeseen tai tyyppiin, riippumatta siitä, kuuluuko tällainen muutos kyseisen direktiivin 72 artiklan 1 kohdan e alakohdassa ja 4 kohdassa säädetyn laajemman merkittävien muutosten käsitteen piiriin.

[27] Ks. erityisesti tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohta ja alaviite 14.

[28] Huomautan lisäksi, että poliisiviranomaisen mukaan edellytykset merkittävän muutoksen toteamiseksi eivät ole täyttyneet nyt käsiteltävässä asiassa. Poliisiviranomaisen mukaan on nimittäin niin, että koska direktiivin 2014/24 72 artiklan 4 kohdan a–d alakohdassa säädetyistä tilanteista ainoastaan a alakohdassa mainittu tilanne on lähtökohtaisesti merkityksellinen, on syytä epäillä, että jokin kyseisessä alakohdassa luetelluista kolmesta tapauksesta vastaisi käsiteltävän asian tilannetta. Ensimmäinen tapaus koskee nimittäin ehtoja, joiden perusteella muut ehdokkaat olisi voitu hyväksyä menettelyyn, ja se koskee rajoitettuja menettelyjä ja neuvottelumenettelyjä, toinen koskee ehtoja, jotka olisivat mahdollistaneet muun kuin alun perin hyväksytyn tarjouksen hyväksymisen, mikä koskee ainoastaan pakottavien ehtojen tai hankintasopimuksen kohteen muuttamista, ja kolmas koskee ehtoja, jotka olisivat houkutelleet useampia osallistujia hankintamenettelyyn, mikä on tässä tapauksessa hyvin epätodennäköistä, koska korvausehdot ovat muuttuneet palveluntarjoajan kannalta epäedulliseen suuntaan.

[29] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 16. Oikeuskirjallisuuden mukaan myös sopimuksen keston huomattava muuttaminen voisi olla tällainen tilanne, muun muassa silloin, kun määräaikainen sopimus muutetaan toistaiseksi voimassa olevaksi sopimukseksi (ks. vastaavasti Bogdanowicz, P., ”Article 72 – Modification of Contracts during Their Term”, teoksessa Caranta, R., ja Sanchez-Graells, A. (toim.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, s. 784), millä ei kuitenkaan ole merkitystä käsiteltävässä asiassa.

[30] Ks. alkuperäisiin hankinta-asiakirjoihin tehtävien muutosten osalta direktiivin 2014/24 72 artiklan 1 kohdan a alakohta.

[31] Ks. ennalta arvaamattomien muutosten osalta direktiivin 2014/24 72 artiklan 1 kohdan c alakohta ja de minimis -muutosten osalta sen 72 artiklan 2 kohta.

[32] Tältä osin huomautan, että muutos, joka ei vaikuta menettelyn lopputulokseen tai muuta sopimuksen taloudellista tasapainoa hankintasopimuksen sopimuspuoleksi valitun hyväksi, ei ole direktiivin 2014/24 72 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu hankintasopimuksen merkittävä muutos (ks. vastaavasti myös tuomio 19.6.2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, 37 kohta). Lisäksi on väitetty, että jos muutos on hankintaviranomaisen edun mukainen, kyseiseen tilanteeseen ei liity kilpailun vääristymisen vaaraa, lukuun ottamatta erityistapauksia (ks. tältä osin muun muassa Hartlev, K., ja 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*, osa 2, 2013, s. 56).

Ratkaisuehdotus

37. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Högsta förvaltningsdomstolenin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 72 artiklan 2 kohtaa

on tulkittava siten, että

puitejärjestelyn, jonka tekoperusteena on alun perin käytetty alinta tarjottua hintaa, korvausmallin muutos, jolla muutetaan kiinteän hinnan ja muuttuvan hinnan suhteellista merkitystä ja samalla mukautetaan hintatasoja siten, että hankintasopimuksen kokonaisarvo muuttuu vain marginaalisesti, voi muuttaa puitejärjestelyn yleistä luonnetta ainoastaan silloin, jos kyseinen muutos aiheuttaa todennäköisesti muutoksia hankintasopimuksen kohteeseen tai tyyppiin, riippumatta siitä, kuuluuko tällainen muutos kyseisen direktiivin 72 artiklan 1 kohdan e alakohdassa ja 4 kohdassa säädetyn laajemman merkittävien muutosten käsitteen piiriin.