Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
ATHANASIOS RANTOS
vorgelegt am 30. April 2025[1]

Rechtssache C-282/24

Polismyndigheten
gegen
Konkurrensverket

(Vorabentscheidungsersuchen des Högsta förvaltningsdomstol [Oberstes Verwaltungsgericht, Schweden])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Öffentliche Aufträge – Richtlinie 2014/24/EU – Art. 72 Abs. 2 – Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit – Änderung des Vergütungsmodells einer Rahmenvereinbarung, die zu einer geringfügigen Änderung des Wertes der Rahmenvereinbarung führt – Änderung, die den Gesamtcharakter dieser Rahmenvereinbarung verändert“

Einleitung

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24/EU[2], der im Wesentlichen die Möglichkeit vorsieht, öffentliche Aufträge oder Rahmenvereinbarungen auch ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens bis zu einer bestimmten Wertgrenze zu ändern, sofern sich der Gesamtcharakter des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung aufgrund der Änderung nicht verändert.

2. Das Ausgangsverfahren betrifft Rahmenvereinbarungen, die zwischen der Polismyndighet (Polizeibehörde, Schweden) und zwei Dienstleistern für die Erbringung von Abschleppdienstleistungen geschlossen wurden. Diese Rahmenvereinbarungen, die auf der Grundlage des Kriteriums des niedrigsten Preises bewertet wurden, wurden ursprünglich auf der Grundlage eines Festpreises für Aufträge, bei denen der Abholort des Fahrzeugs in einem Radius von 10 km Entfernung von dem Ort, an den es danach gebracht werden sollte, lag, und eines Zuschlags pro Kilometer für Transporte außerhalb dieses Radius vergeben. In der Folge einigte sich der öffentliche Auftraggeber mit den Auftragnehmern darauf, die Vergütungsbedingungen in diesen Rahmenvereinbarungen zu ändern, ohne den Gesamtauftragswert zu ändern, indem der Radius, innerhalb dessen die Vergütung rein pauschal erfolgen sollte, von 10 auf 50 km ausgedehnt sowie das Preisniveau erhöht wurde.

[1] Originalsprache: Französisch.

[2] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. 2014, L 94, S. 65).

3. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof zu prüfen, ob solche Änderungen dazu führen, dass der Gesamtcharakter der Rahmenvereinbarung als im Sinne von Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 verändert anzusehen ist, und damit die Verpflichtung auslösen, ein neues Vergabeverfahren durchzuführen.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

4. In den Erwägungsgründen 1, 107 und 109 der Richtlinie 2014/24 heißt es:

„(1) Die Vergabe öffentlicher Aufträge durch oder im Namen von Behörden der Mitgliedstaaten hat im Einklang mit den im [AEU-]Vertrag niedergelegten Grundsätzen zu erfolgen, insbesondere den Grundsätzen des freien Warenverkehrs, der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit sowie den sich daraus ableitenden Grundsätzen wie Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung, gegenseitige Anerkennung, Verhältnismäßigkeit und Transparenz. Für über einen bestimmten Wert hinausgehende öffentliche Aufträge sollten Vorschriften zur Koordinierung der nationalen Vergabeverfahren festgelegt werden, um zu gewährleisten, dass diese Grundsätze praktische Geltung erlangen und dass das öffentliche Auftragswesen für den Wettbewerb geöffnet wird.

…

(107) Es ist erforderlich, die Bedingungen näher zu bestimmen, unter denen Änderungen eines Auftrags während des Ausführungszeitraums ein neues Vergabeverfahren erfordern; dabei ist der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs … Rechnung zu tragen. Ein neues Vergabeverfahren ist erforderlich bei wesentlichen Änderungen des ursprünglichen Auftrags, insbesondere des Umfangs und der inhaltlichen Ausgestaltung der gegenseitigen Rechte und Pflichten der Parteien, einschließlich der Zuweisung der Rechte des geistigen Eigentums. Derartige Änderungen sind Ausdruck der Absicht der Parteien, wesentliche Bedingungen des betreffenden Auftrags neu zu verhandeln. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die geänderten Bedingungen, hätten sie bereits für das ursprüngliche Verfahren gegolten, dessen Ergebnis beeinflusst hätten.

Änderungen des Auftrags, die zu einer geringfügigen Änderung des Auftragswerts bis zu einer bestimmten Höhe führen, sollten jederzeit möglich sein, ohne dass ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden muss. Zu diesem Zweck und um Rechtssicherheit zu gewährleisten, sollten in dieser Richtlinie Geringfügigkeitsgrenzen vorgesehen werden, unterhalb deren kein neues Vergabeverfahren erforderlich ist. Änderungen des Auftrags, die diese Schwellenwerte überschreiten, sollten ohne erneutes Vergabeverfahren möglich sein, soweit diese die in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen erfüllen.

…

(109) Öffentliche Auftraggeber können sich mit externen Umständen konfrontiert sehen, die sie zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung nicht absehen konnten, insbesondere wenn sich die Ausführung des Auftrags über einen längeren Zeitraum erstreckt. In diesem Fall ist ein gewisses Maß an Flexibilität erforderlich, um den Auftrag an diese Gegebenheiten anzupassen, ohne ein neues Vergabeverfahren einleiten zu müssen. Der Begriff

‚unvorhersehbare Umstände' bezeichnet Umstände, die auch bei einer nach vernünftigem Ermessen sorgfältigen Vorbereitung der ursprünglichen Zuschlagserteilung durch den öffentlichen Auftraggeber unter Berücksichtigung der diesem zur Verfügung stehenden Mittel, der Art und Merkmale des spezifischen Projekts, der bewährten Praxis im betreffenden Bereich und der Notwendigkeit, ein angemessenes Verhältnis zwischen den bei der Vorbereitung der Zuschlagserteilung eingesetzten Ressourcen und dem absehbaren Nutzen zu gewährleisten, nicht hätten vorausgesagt werden können. Dies kann jedoch nicht für Fälle gelten, in denen sich mit einer Änderung das Wesen des gesamten Auftrags verändert – indem beispielsweise die zu beschaffenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen durch andersartige Leistungen ersetzt werden oder indem sich die Art der Beschaffung grundlegend ändert –, da in einer derartigen Situation ein hypothetischer Einfluss auf das Ergebnis unterstellt werden kann."

5. Art. 72 („Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit") dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Aufträge und Rahmenvereinbarungen können in den folgenden Fällen ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens im Einklang mit dieser Richtlinie geändert werden:

a) wenn die Änderungen, unabhängig von ihrem Geldwert, in den ursprünglichen Auftragsunterlagen in Form von klar, präzise und eindeutig formulierten Überprüfungsklauseln, die auch Preisüberprüfungsklauseln beinhalten können, oder Optionen vorgesehen sind. Entsprechende Klauseln müssen Angaben zu Umfang und Art möglicher Änderungen oder Optionen sowie zu den Bedingungen enthalten, unter denen sie zur Anwendung gelangen können. Sie dürfen keine Änderungen oder Optionen vorsehen, die den Gesamtcharakter des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung verändern würden;

…

c) wenn alle der folgenden Bedingungen erfüllt sind:

   i) Die Änderung wurde erforderlich aufgrund von Umständen, die ein seiner Sorgfaltspflicht nachkommender öffentlicher Auftraggeber nicht vorhersehen konnte;

   ii) der Gesamtcharakter des Auftrags verändert sich aufgrund der Änderung nicht;

   iii) eine etwaige Preiserhöhung beträgt nicht mehr als 50 % des Werts des ursprünglichen Auftrags oder der ursprünglichen Rahmenvereinbarung. Werden mehrere aufeinander folgende Änderungen vorgenommen, so gilt diese Beschränkung für den Wert jeder einzelnen Änderung. Solche aufeinander folgenden Änderungen dürfen nicht mit dem Ziel vorgenommen werden, diese Richtlinie zu umgehen;

…

e) wenn die Änderungen, unabhängig von ihrem Wert, nicht wesentlich im Sinne des Absatzes 4 sind.

…

(2) Darüber hinaus können Aufträge auch ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens im Einklang mit dieser Richtlinie geändert werden, ohne dass überprüft werden muss, ob die in Absatz 4 Buchstaben a bis d genannten Bedingungen erfüllt sind, wenn der Wert der Änderung die beiden folgenden Werte nicht übersteigt:

i) die in Artikel 4 genannten Schwellenwerte und

ii) 10 % des ursprünglichen Auftragswerts bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen und 15 % des ursprünglichen Auftragswerts bei Bauaufträgen.

Der Gesamtcharakter des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung darf sich allerdings aufgrund der Änderung nicht verändern. Im Falle mehrerer aufeinander folgender Änderungen wird deren Wert auf der Grundlage des kumulierten Nettowerts der aufeinander folgenden Änderungen bestimmt.

…

(4) Eine Änderung eines Auftrags oder einer Rahmenvereinbarung während seiner beziehungsweise ihrer Laufzeit gilt als wesentlich im Sinne des Absatzes 1 Buchstabe e, wenn sie dazu führt, dass sich der Auftrag oder die Rahmenvereinbarung erheblich von dem ursprünglich vergebenen Auftrag beziehungsweise der ursprünglich vergebenen Rahmenvereinbarung unterscheidet. Unbeschadet der Absätze 1 und 2 ist eine Änderung in jedem Fall als wesentlich anzusehen, wenn eine oder mehrere der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

a) Mit der Änderung werden Bedingungen eingeführt, die, wenn sie für das ursprüngliche Vergabeverfahren gegolten hätten, die Zulassung anderer als der ursprünglich ausgewählten Bewerber oder die Annahme eines anderen als des ursprünglich angenommenen Angebots ermöglicht hätten oder das Interesse weiterer Teilnehmer am Vergabeverfahren geweckt hätten;

…

(5) Ein neues Vergabeverfahren im Einklang mit dieser Richtlinie ist erforderlich bei anderen als den in den Absätzen 1 und 2 vorgesehenen Änderungen der Bestimmungen eines öffentlichen Auftrags oder einer Rahmenvereinbarung während seiner beziehungsweise ihrer Laufzeit.“

Schwedisches Recht

6. § 8 des Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (Gesetz [2016:1145] über die öffentliche Auftragsvergabe, im Folgenden: LOU), der in Kap. 17 dieses Gesetzes enthalten ist, bestimmt, dass ein Auftrag oder eine Rahmenvereinbarung ohne eine neue Auftragsvergabe geändert werden kann, wenn die Änderung sich auf eine der Bestimmungen der §§ 9 bis 14 dieses Gesetzes stützt.

7. § 9 Abs. 1 dieses Gesetzes sieht vor, dass ein Auftrag oder eine Rahmenvereinbarung ohne eine neue Auftragsvergabe geändert werden kann, wenn der Gesamtcharakter des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung nicht verändert wird und die Erhöhung oder Verringerung des Werts des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung geringer als der vorgeschriebene Schwellenwert und geringer als zehn Prozent des Werts des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung ist, wenn es sich um Liefer- oder Dienstleistungsaufträge handelt.

8. § 14 Abs. 1 LOU sieht vor, dass ein Auftrag oder eine Rahmenvereinbarung ohne eine neue Auftragsvergabe geändert werden kann, auch wenn die Änderung nicht unter die §§ 9 bis 13 fällt, sofern die Änderung nicht wesentlich ist. Aus Abs. 2 Nr. 1 dieses Paragrafen geht hervor, dass eine Änderung u. a. dann als wesentlich gilt, wenn sie neue Bedingungen einführt, die, wenn sie bereits für die ursprüngliche Auftragsvergabe gegolten hätten, dazu geführt hätten, dass andere Bewerber aufgefordert worden wären, ein Angebot einzureichen, dass andere Angebote in die Bewertung einbezogen worden wären oder dass weitere Anbieter an dem Vergabeverfahren teilgenommen hätten.

Ausgangsrechtsstreit, Vorlagefrage und Verfahren vor dem Gerichtshof

9. Die Polizeibehörde leitete im Jahr 2020 eine Ausschreibung für Abschleppdienstleistungen ein, bei der die Angebotsbewertung auf Grundlage des Zuschlagskriteriums des niedrigsten angebotenen Preises vorgenommen werden sollte. Die Bieter sollten für Aufträge, bei denen der Abholort des Fahrzeugs in einem Radius von 10 km Entfernung von dem Ort, an den es danach gebracht werden sollte, liegen würde, einen Festpreis und für Transporte außerhalb dieses Radius einen Zuschlag pro Kilometer angeben. Diese Preise sollten unverändert für die gesamte Laufzeit der Vereinbarung gelten.

10. Diese Ausschreibung führte Anfang 2021 zum Abschluss von zwei Rahmenvereinbarungen (im Folgenden: streitige Rahmenvereinbarungen), deren Vergütungsbedingungen in demselben Jahr durch eine Vereinbarung zwischen der Polizeibehörde und zwei Dienstleistern geändert wurden. Um die Kosten zwischen den verschiedenen Polizeibezirken gleichmäßiger zu verteilen, ohne den Gesamtauftragswert der Rahmenvereinbarungen zu erhöhen, wurde zum einen der Radius der Leistungen, für die nur ein Festpreis geschuldet wurde, von zehn auf 50 km ausgedehnt und wurden zum anderen die Festpreise und die Kilometerpreise geändert (im Folgenden: streitige Änderungen) [3].

11. Auf Antrag des Konkurrensverk (Wettbewerbsbehörde, Schweden) verurteilte das Förvaltningsrätt i Stockholm (Verwaltungsgericht Stockholm) die Polizeibehörde zur Zahlung einer Geldbuße in Höhe von 1 200 000 SEK (etwa 120 000 Euro), weil sie die streitigen Rahmenvereinbarungen geändert hatte, ohne ein neues Vergabeverfahren durchzuführen [4]. Nach der Zurückweisung ihrer beim Kammarrätt i Stockholm (Oberverwaltungsgericht Stockholm, Schweden) eingelegten Berufung legte die Polizeibehörde beim Högsta förvaltningsdomstol (Oberstes Verwaltungsgericht, Schweden), dem vorlegenden Gericht, ein Rechtsmittel ein. In diesem Zusammenhang hegt das vorlegende Gericht im Wesentlichen Zweifel hinsichtlich der Auslegung von Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24, insbesondere des Begriffs „Änderung des Gesamtcharakters“ der Rahmenvereinbarung im Sinne dieser Vorschrift.

[3] Das vorlegende Gericht weist insoweit darauf hin, dass bei einem Auftragnehmer, nämlich der Gesellschaft Lidköpings Biltjänst Hyr AB, der Festpreis pro Auftrag von Null auf 4 500 Schwedische Kronen (SEK) (etwa 450 Euro) und der Kilometerpreis für bestimmte Transporte von 185 SEK (etwa 18,50 Euro) auf 28 SEK (etwa 2,80 Euro) sowie für andere Arten von Transporten von 275 SEK (etwa 27,50 Euro) auf 55 SEK (etwa 5,50 Euro) geändert worden sei. Diese Änderungen hätten im Vergleich zu der Gesamtvergütung, die sich aus den ursprünglichen Bedingungen ergeben habe, zu einer geringfügigen Senkung der Gesamtvergütung geführt.

[4] Dieses Gericht stellte fest, dass die Änderungen „wesentlich“ seien, da sie, wenn sie in der ursprünglichen Auftragsvergabe enthalten gewesen wären, hätten dazu führen können, dass weitere Anbieter daran teilgenommen hätten oder dass ein anderes Angebot ausgewählt worden wäre, und dass sich der Gesamtcharakter aufgrund dieser Änderungen verändert habe.

12. Unter diesen Umständen hat der Högsta förvaltningsdomstol (Oberstes Verwaltungsgericht) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Kann eine Änderung des Vergütungsmodells einer Rahmenvereinbarung, die ursprünglich anhand des Zuschlagskriteriums des niedrigsten angebotenen Preises vergeben wurde, durch die sich der Schwerpunkt zwischen fester und variabler Preisgestaltung ändert und zugleich die Preisniveaus so angepasst werden, dass sich der Gesamtauftragswert nur in geringem Umfang ändert, dazu führen, das der Gesamtcharakter der Rahmenvereinbarung als im Sinne von Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 verändert anzusehen ist?

13. Die Polizeibehörde, die Wettbewerbsbehörde, die tschechische und die estnische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

Würdigung

14. Mit seiner einzigen Vorlagefrage ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um Auslegung von Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24, der die Möglichkeit vorsieht, Rahmenvereinbarungen auch ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens bis zu einer bestimmten Wertgrenze zu ändern.

15. Vorab weise ich darauf hin, dass nach Art. 72 dieser Richtlinie Aufträge und Rahmenvereinbarungen ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens geändert werden können, wenn einer von sechs in dieser Vorschrift definierten Fälle vorliegt[5], und zwar im Wesentlichen bei

– in den ursprünglichen Auftragsunterlagen vorgesehenen Änderungen, sofern sich dadurch der Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändert (Abs. 1 Buchst. a);

– erforderlichen zusätzlichen Tätigkeiten (Bau- oder Dienstleistungen oder Lieferungen), sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind (Abs. 1 Buchst. b);

– Änderungen, die aufgrund von unvorhersehbaren Umständen erforderlich wurden und eine Preiserhöhung von nicht mehr als 50 % des Werts des ursprünglichen Auftrags bewirken, sofern sich dadurch der Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändert (Abs. 1 Buchst. c);

– bestimmten Fällen eines Wechsels des Auftragnehmers (Abs. 1 Buchst. d);

[5] Diese Bestimmung findet in den früheren Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge keine Entsprechung. Vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 2014/24 hatte der Gerichtshof entschieden, dass Änderungen der Bestimmungen eines öffentlichen Auftrags während seiner Geltungsdauer als Neuvergabe des Auftrags anzusehen sind, wenn sie wesentlich andere Merkmale aufweisen als der ursprüngliche Auftrag und damit den Willen der Parteien zur Neuverhandlung wesentlicher Bestimmungen dieses Vertrags erkennen lassen, um die Transparenz der Verfahren und die Gleichbehandlung der Bieter sicherzustellen (vgl. Urteil vom 19. Juni 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung). Wie sich aus dem Wortlaut ihrer Abs. 1 und 5 ergibt, wurde mit dieser Vorschrift ein *numerus clausus* von Ausnahmen von dem Grundsatz eingeführt, dass bei Änderungen der Bestimmungen eines öffentlichen Auftrags oder einer Rahmenvereinbarung ein neues Vergabeverfahren erforderlich ist. Vgl. u. a. Bogdanowicz, P., „Article 72 – Modification of Contracts during Their Term“ *in* Caranta, R., und Sanchez-Graells, A. (Hrsg.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, S. 779 und 780.

– nicht wesentlichen Änderungen (Abs. 1 Buchst. e, Abs. 4 sowie 107. Erwägungsgrund)[6];

– geringfügige Änderungen[7], sofern sich dadurch der Gesamtcharakter des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung nicht verändert (Abs. 2).

16. Von diesen sechs Fallgestaltungen erscheinen die beiden letztgenannten für die vorliegende Rechtssache relevant. Da nämlich der Wert der streitigen Änderungen bei einer der beiden streitigen Rahmenvereinbarungen unterhalb der in Art. 72 Abs. 2 Unterabs. 1 Ziff. i und ii der Richtlinie 2014/24 vorgesehenen Geringfügigkeitsschwellen liegt[8], hat das vorlegende Gericht zu prüfen, ob sich der Gesamtcharakter dieser Rahmenvereinbarung aufgrund dieser Änderungen gemäß Unterabs. 2 dieser Vorschrift verändert. Hierzu führt das vorlegende Gericht aus, dass der Gerichtshof zwar den Begriff „wesentliche Änderung" eines Auftrags im Sinne von Abs. 1 Buchst. e dieser Vorschrift, der in deren Abs. 4 definiert sei, präzisiert habe, sich aber noch nicht zum Begriff „Änderung des Gesamtcharakters" des Auftrags (im Sinne von Abs. 2 Unterabs. 2 dieser Bestimmung) geäußert habe[9].

17. Nach diesen Vorbemerkungen werde ich im Folgenden Ausführungen zur Auslegung des Begriffs „Änderung des Gesamtcharakters" eines öffentlichen Auftrags im Sinne von Art. 72 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2014/24 machen, insbesondere im Licht des Begriffs „wesentliche Änderung" eines öffentlichen Auftrags im Sinne von Abs. 4 dieser Vorschrift, bevor ich dem vorlegenden Gericht Hinweise zur Art der streitigen Änderungen geben werde.

Zu den Begriffen „Änderung des Gesamtcharakters" und „wesentliche Änderung" eines öffentlichen Auftrags im Sinne von Art. 72 der Richtlinie 2014/24

18. Hinsichtlich der Auslegung der Begriffe „Änderung des Gesamtcharakters" und „wesentliche Änderung" eines öffentlichen Auftrags im Sinne von Art. 72 der Richtlinie 2014/24 gehen die von den Parteien des Ausgangsverfahrens und den Beteiligten vertretenen Standpunkte auseinander. Während die Polizeibehörde sowie die tschechische und die estnische Regierung im Wesentlichen geltend machen, dass eine wesentliche Änderung einer Rahmenvereinbarung nicht

6 Genauer gesagt bezieht sich die Definition des Begriffs „wesentliche Änderung" in Art. 72 Abs. 4 der Richtlinie 2014/24 auf Änderungen, die dazu führen, dass sich der Auftrag oder die Rahmenvereinbarung nicht „erheblich von dem ursprünglich vergebenen Auftrag beziehungsweise der ursprünglich vergebenen Rahmenvereinbarung unterscheidet", wobei die Änderung „in jedem Fall" als wesentlich anzusehen ist, wenn „Bedingungen [eingeführt werden], die, wenn sie für das ursprüngliche Vergabeverfahren gegolten hätten, die Zulassung anderer als der ursprünglich ausgewählten Bewerber oder die Annahme eines anderen als des ursprünglich angenommenen Angebots ermöglicht hätten oder das Interesse weiterer Teilnehmer am Vergabeverfahren geweckt hätten" (Buchst. a). Im 107. Erwägungsgrund dieser Richtlinie wird beispielsweise die Wendung „Bedingungen, [die,] hätten sie bereits für das ursprüngliche Verfahren gegolten, dessen Ergebnis beeinflusst hätten", verwendet.

7 Nämlich Änderungen, deren Wert den für die Anwendung der Richtlinie 2014/24 vorgesehenen Schwellenwert und 10 % des ursprünglichen Auftragswerts bei Dienstleistungsaufträgen nicht übersteigt.

8 Zumindest hinsichtlich der Rahmenvereinbarung zwischen Lidköpings Biltjänst Hyr und der Polizeibehörde, die die einzige ist, für die das vorlegende Gericht diese Klarstellung vornimmt.

9 Die gleichen Begriffe wurden in Art. 43 der Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (ABl. 2014, L 94, S. 1) sowie in Art. 89 der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. 2014, L 94, S. 243) aufgenommen und sind vom Gerichtshof noch nicht ausgelegt worden.

zwangsläufig eine Änderung des Gesamtcharakters dieser Vereinbarung darstelle, tragen die Wettbewerbsbehörde und die Kommission im Wesentlichen vor, dass die beiden Begriffe gleichwertig seien [10].

19. In diesem Zusammenhang werde ich die Tragweite der einschlägigen Vorschriften prüfen, wobei ich nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs sowohl ihren Wortlaut als auch ihren Kontext sowie die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehören, verfolgt werden, und im vorliegenden Fall die Entstehungsgeschichte dieser Regelung berücksichtigen werde [11].

20. Was erstens die *wörtliche Auslegung* der beiden oben genannten Begriffe betrifft, weise ich zunächst darauf hin, dass im Unterschied zum Begriff „wesentliche Änderung", dessen Definition in Art. 72 Abs. 4 der Richtlinie 2014/24 enthalten ist, der Begriff „Änderung des Gesamtcharakters des Auftrags" im Rahmen dieser Richtlinie nicht definiert wird, wobei der Wortlaut von Art. 72 dieser Richtlinie im Übrigen insoweit kein Musterbeispiel für Klarheit darstellt.

21. Ich möchte zunächst darauf hinweisen, dass der 109. Erwägungsgrund dieser Richtlinie zwei Beispiele für Fälle anführt, „in denen sich mit einer Änderung das Wesen des gesamten Auftrags verändert", was im Wesentlichen dem Begriff „Änderung des Gesamtcharakters" des Auftrags entspricht. Es handelt sich zum einen um den Fall, dass die zu beschaffenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen durch andersartige Leistungen ersetzt werden, und zum anderen um eine Situation, in der sich die Art der Beschaffung grundlegend ändert, da nach dem Wortlaut dieses Erwägungsgrundes „in einer derartigen Situation ein hypothetischer Einfluss auf das Ergebnis unterstellt werden kann". Da die letztgenannte Wendung im Wesentlichen dem in Art. 72 Abs. 4 Buchst. a dieser Richtlinie genannten Fall der wesentlichen Änderungen entspricht [12], bedeutet dies meines Erachtens, dass bestimmte Änderungen des Gesamtcharakters des Auftrags ebenfalls wesentliche Änderungen des Auftrags darstellen.

22. Ferner findet Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 Anwendung, wie sich aus seinem Wortlaut ergibt, „ohne dass überprüft werden muss, ob die in Absatz 4 Buchstaben a bis d genannten Bedingungen" dieser Vorschrift (betreffend wesentliche Änderungen) erfüllt sind [13], so dass diese Vorschrift unabhängig davon angewandt werden kann, ob alle nach ihr zulässigen Änderungen unter den in Abs. 1 dieser Vorschrift genannten Begriff „wesentliche Änderungen" fallen.

23. Schließlich ist es meines Erachtens offensichtlich, wenn man auf den üblichen Sinn der beiden untersuchten Begriffe im allgemeinen Sprachgebrauch abstellt, dass der Begriff „Änderung des Gesamtcharakters" des Auftrags Änderungen impliziert, die über bloß „wesentliche Änderungen" hinausgehen [14].

[10] Die Wettbewerbsbehörde vertritt im Wesentlichen die Ansicht, dass die Anwendung des Begriffs „Änderung des Gesamtcharakters" ebenso wie die des Begriffs „wesentliche Änderung" die Prüfung erfordere, ob das Ergebnis der ursprünglichen Auftragsvergabe beeinflusst worden wäre. Die Kommission führt aus, es sei nicht erforderlich, eine Hierarchie zwischen der Wendung „Änderung des Gesamtcharakters des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung" nach Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 und der in Art. 72 Abs. 4 der Richtlinie 2014/24 in Bezug auf den Begriff „wesentliche Änderung" enthaltenen Wendung „[führt dazu], dass sich der Auftrag oder die Rahmenvereinbarung erheblich von dem ursprünglich vergebenen Auftrag beziehungsweise der ursprünglich vergebenen Rahmenvereinbarung unterscheidet" festzulegen.

[11] Vgl. Urteil vom 1. Juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[12] Siehe Fn. 6 der vorliegenden Schlussanträge.

[13] In ähnlicher Weise nennt Art. 72 Abs. 4 der Richtlinie 2014/24 Situationen, in denen eine Änderung „in jedem Fall" und „[u]nbeschadet der Absätze 1 und 2 … [dieser Vorschrift] als wesentlich anzusehen" ist.

[14] Beispielsweise bin ich der Ansicht, dass der weiter gefasste Begriff „wesentliche Änderungen" grundsätzlich erhebliche Änderungen des Preises, der Laufzeit oder des Gegenstands eines Auftrags umfasst, während der enger gefasste Begriff „Änderungen des Gesamtcharakters" eines Auftrags Änderungen umfasst, die das Wesen des Auftrags tiefgreifender beeinflussen (beispielsweise die Hinzufügung der Lieferung einer Ware zu einem Dienstleistungsauftrag oder die Änderung des Orts der Leistungserbringung).

24. Diese Erwägungen veranlassen mich daher zu der Schlussfolgerung, dass der Begriff „Änderung des Gesamtcharakters“ des Auftrags rein vom Wortlaut her eine Art „Unterkategorie“ darstellt, die die schwerwiegendsten Fälle wesentlicher Änderungen einschließt [15], ohne jedoch alle in dieser Kategorie enthaltenen Fälle auszuschöpfen [16].

25. Was zweitens die *Entstehungsgeschichte* und den *Kontext* von Art. 72 der Richtlinie 2014/24 betrifft, weise ich darauf hin, dass in dieser Vorschrift, die die frühere Rechtsprechung des Gerichtshofs vor dem Inkrafttreten dieser Richtlinie [17] kodifiziert, die Änderungen laufender Aufträge aufgezählt werden sollen, die auch ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens zulässig sind [18]. Einige dieser Änderungen sind zulässig, soweit sie nicht zu einer Änderung des Gesamtcharakters des Auftrags führen. Dies gilt für die drei in Abs. 1 Buchst. a und c sowie in Abs. 2 dieser Bestimmung genannten Fälle, die solche Änderungen zulassen, und zwar im ersten Fall, sofern sie in den Auftragsunterlagen vorgesehen sind, im zweiten Fall, sofern sie durch unvorhersehbare Umstände erforderlich werden und die Preiserhöhung nicht mehr als 50 % des Werts des ursprünglichen Auftrags oder der ursprünglichen Rahmenvereinbarung beträgt, oder im dritten Fall, sofern die Geringfügigkeitsgrenze eingehalten wird.

26. Meines Erachtens bezieht sich diese Bestimmung daher in den drei in der vorstehenden Nummer der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Fällen nicht generell auf „wesentliche Änderungen“, sondern nur auf solche, die zu einer „Änderung des Gesamtcharakters“ des

[15] Wie beispielsweise die im 109. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/24 genannten Fälle.

[16] Mit anderen Worten bezieht sich der Begriff „wesentliche Änderungen“ auf Änderungen, die grundsätzlich geeignet sind, das Ergebnis des Vergabeverfahrens zu beeinflussen, während der Begriff „Änderung des Gesamtcharakters“ des Auftrags zwar in der erstgenannten enthalten ist, jedoch auf Änderungen beschränkt ist, die den Auftrag grundlegender verändern, insbesondere in Bezug auf seinen Gegenstand oder seine Art (beispielsweise der Erwerb von Bauleistungen statt Dienstleistungen oder ein Dienstleistungsvertrag anstatt eines Konzessionsvertrags). Vgl. insoweit Treumer, S., „Regulation of Contract Changes in the New Public Procurement Directive“ *in* Lichère, F., Caranta, R., und Treumer, S. (Hrsg.), *Modernising Public Procurement: The New Directive*, DJØF Publishing, Kopenhagen, 2014, S. 293. Während daher alle Änderungen des Gesamtcharakters des Auftrags wesentliche Änderungen darstellen, sind umgekehrt nicht alle etwaigen wesentlichen Änderungen geeignet, den Gesamtcharakter des Auftrags zu berühren.

[17] Unter der Geltung der Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge (ABl. 1992, L 209, S. 1), die im Gegensatz zur Richtlinie 2014/24 keine spezielle Vorschrift über die Änderung laufender Aufträge enthielt, hatte Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen in der Rechtssache pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167, Nr. 48) im Wesentlichen ausgeführt, dass vor dem Hintergrund des Hauptziels der Richtlinie 92/50 (nämlich Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs und Öffnung der Märkte für einen unverfälschten und möglichst umfassenden Wettbewerb) nicht alle auch noch so unbedeutenden Änderungen an Verträgen über öffentliche Dienstleistungsaufträge eines vorherigen Vergabeverfahrens bedürften. Nur *wesentliche Vertragsänderungen*, die konkret geeignet seien, den Wettbewerb auf dem jeweiligen Markt zu verfälschen und den Vertragspartner des öffentlichen Auftraggebers gegenüber anderen möglichen Dienstleistungserbringern zu bevorzugen, rechtfertigten die erneute Durchführung eines Vergabeverfahrens. Dieses Kriterium ist vom Gerichtshof bestätigt worden (vgl. Urteil vom 19. Juni 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[18] Der Wortlaut von Art. 72, wie er sich aus dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission (Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe, KOM[2011] 896 endgültig) ergibt, stellte in seinem Abs. 1 eindeutiger klar, dass eine wesentliche Änderung der Bestimmungen eines öffentlichen Auftrags während seiner Laufzeit als Neuvergabe gelte und mit Ausnahme der in den folgenden Absätzen genannten Fälle die Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens erfordere. Aus dieser Formulierung schien es daher offensichtlich, dass Art. 72 des Richtlinienvorschlags in seiner Gesamtheit nur wesentliche Änderungen betraf.

Auftrags führen [19]. Müssten die beiden in Rede stehenden Begriffe gleich ausgelegt werden, würde im Übrigen der Geringfügigkeitsausnahme in Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 ihre praktische Wirksamkeit genommen [20].

27. Daraus folgt, dass es in diesen Fällen möglich ist, bestimmte wesentliche Änderungen vorzunehmen, ohne dass ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden muss, außer wenn größere Änderungen erfolgen, die Änderungen des Gesamtcharakters des Auftrags beinhalten würden [21].

28. Was schließlich drittens die mit Art. 72 der Richtlinie 2014/24 verfolgten *Ziele* anlangt, so weise ich darauf hin, dass mit dieser Vorschrift, wie sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, im Wesentlichen die Einhaltung der Grundsätze der Transparenz der Verfahren und der Gleichbehandlung der Bieter sichergestellt und vermieden werden soll, dass der öffentliche Auftraggeber und der Auftragnehmer nach der Vergabe eines öffentlichen Auftrags die Bestimmungen dieses Auftrags so ändern, dass sie wesentlich andere Merkmale aufweisen als der ursprüngliche Auftrag, was sich in das allgemeinere Ziel der Unionsvorschriften über das öffentliche Auftragswesen einfügt, das darin besteht, den freien Dienstleistungsverkehr und die Öffnung für einen unverfälschten Wettbewerb in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten [22]. Insoweit bin ich der Ansicht, dass die in Nr. 25 der vorliegenden Schlussanträge genannten Situationen, in denen es diese Vorschrift ermöglicht, auch ohne Durchführung eines neues Vergabeverfahrens bestimmte wesentliche Änderungen vorzunehmen, dadurch gerechtfertigt

[19] Diese Auslegung wird dadurch nicht in Frage gestellt, dass es im 107. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/24 heißt, dass bei wesentlichen Änderungen des ursprünglichen Auftrags ein neues Vergabeverfahren erforderlich ist. Aus dieser Wendung geht nämlich nicht hervor, dass *alle* wesentlichen Änderungen zwangsläufig zu einem neuen Vergabeverfahren führen. Im Übrigen wird die Fallgestaltung der „Bedingungen, [die,] hätten sie bereits für das ursprüngliche Verfahren gegolten, dessen Ergebnis beeinflusst hätten“ (nämlich „wesentliche Änderungen“ im weiten Sinn), in diesem Erwägungsgrund zur Veranschaulichung angeführt (wie sich aus der Verwendung des Wortes „insbesondere“ ergibt).

[20] Wie die tschechische Regierung zutreffend ausführt, müsste der öffentliche Auftraggeber in einem solchen Fall nämlich selbst bei einer geringfügigen Änderung des Wertes einer Rahmenvereinbarung prüfen, ob diese Änderung nicht eine der in Art. 72 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 genannten Voraussetzungen erfüllt, wodurch die in Abs. 2 dieser Bestimmung vorgesehene Geringfügigkeitsausnahme nutzlos würde.

[21] Es ist auch darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung jede Ausnahme von den Vorschriften, die die Wirksamkeit der im AEU-Vertrag niedergelegten Rechte im Bereich der öffentlichen Aufträge gewährleisten sollen, eng auszulegen ist und dass die Beweislast für das tatsächliche Vorliegen der eine Ausnahme rechtfertigenden außergewöhnlichen Umstände derjenige trägt, der sich auf diese Ausnahme berufen will (vgl. u. a. Urteil vom 2. Oktober 2008, Kommission/Italien, C-157/06, EU:C:2008:530, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[22] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Dezember 2023, Obshtina Razgrad (C-441/22 und C-443/22, EU:C:2023:970, Rn. 61 sowie die dort angeführte Rechtsprechung). Der Gerichtshof hat auch klargestellt, dass das spezifische Ziel der in dieser Vorschrift vorgesehenen Ausnahme darin besteht, bei der Anwendung der Vorschriften eine gewisse Flexibilität zu schaffen, um pragmatisch auf eine Reihe außergewöhnlicher Sachverhalte zu reagieren (vgl. Urteil vom 3. Februar 2022, Advania Sverige und Kammarkollegiet, C-461/20, EU:C:2022:72, Rn. 37).

sind, dass diese weniger schwerwiegenden Änderungen nur in geringem Maße geeignet sind, die Einhaltung der Grundsätze der Transparenz der Verfahren und der Gleichbehandlung der Bieter zu beeinträchtigen [23].

29. Daraus folgt, dass die beiden untersuchten Begriffe selbst im Licht der mit Art. 72 der Richtlinie 2014/24 verfolgten Ziele nicht als gleichwertig angesehen werden können und dass sich insbesondere der Begriff „Änderungen des Gesamtcharakters" des Auftrags, auch wenn er in dem Begriff „wesentliche Änderungen" enthalten ist, auf die signifikantesten wesentlichen Änderungen beschränkt [24].

30. Im Ergebnis bin ich der Ansicht, dass die in Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 vorgesehene Geringfügigkeitsausnahme Anwendung finden kann, wenn die Änderungen des Auftrags, obwohl sie wesentlich sind, nicht zu einer „Änderung des Gesamtcharakters" des Auftrags führen [25]. Nach dieser Feststellung werde ich im Folgenden die streitigen Änderungen im Hinblick auf den letztgenannten Begriff prüfen.

Zum Charakter der streitigen Änderungen

31. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts liegen die streitigen Änderungen, die auf der Grundlage der in den ursprünglichen Auftragsunterlagen enthaltenen Informationen nicht vorhersehbar waren, unter der in Art. 72 Abs. 2 Unterabs. 1 Ziff. i und ii der Richtlinie 2014/24 festgelegten Geringfügigkeitsschwelle [26]. Daher ist zu prüfen, ob diese Änderungen „Änderungen des Gesamtcharakters des Auftrags" im Sinne dieser Vorschrift darstellen.

[23] Zunächst verhindert in dem von Art. 72 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2014/24 erfassten Fall der Umstand, dass Änderungen in den Auftragsunterlagen vorgesehen sind, dass diese gegen die Grundsätze der Transparenz und der Gleichbehandlung verstoßen können. Sodann mindern in dem von Art. 72 Abs. 1 Buchst. c dieser Vorschrift erfassten Fall die Unvorhersehbarkeit der Umstände und die begrenzte Auswirkung der Änderungen einen möglichen Verstoß gegen die oben genannten Grundsätze. Schließlich bewirkt in dem von Art. 72 Abs. 2 dieser Vorschrift erfassten Fall, der der Fall ist, der uns interessiert, der Geringfügigkeitscharakter der Änderungen, dass der Verstoß gegen diese Grundsätze sowie die Beeinträchtigung des allgemeinen Gleichgewichts des Vertrags nicht erheblich sind (vgl. in diesem Sinne de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, Bruylant, Brüssel, 2021 [2. Aufl.], S. 492). Nach Ansicht dieses Autors ist dieser Fall besonders nützlich, um die Verteuerung bestimmter Erzeugnisse oder die bei der Auftragsvergabe unzureichend berechneten Mehrkosten einzubeziehen. In diesen drei Fällen sorgt diese Vorschrift daher dafür, dass die signifikantesten Änderungen, die den Gesamtcharakter des Auftrags berühren, ausgeschlossen sind. Dagegen war der Unionsgesetzgeber der Ansicht, dass diese Beschränkung in den beiden anderen Fällen nicht erforderlich ist, in denen eine wesentliche Änderung zulässig ist, nämlich zum einen in dem in Art. 72 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2014/24 vorgesehenen Fall „subjektiver" Änderungen (d. h. der Ersetzung des Auftragnehmers unter bestimmten besonderen Umständen), die offensichtlich den Gegenstand oder die Art des Vertrags nicht berühren, und zum anderen in dem in Abs. 1 Buchst. b dieser Vorschrift genannten Fall, der Situationen betrifft, in denen ein Wechsel des Auftragnehmers angesichts der Notwendigkeit zusätzlicher Tätigkeiten nicht erfolgen kann oder für den öffentlichen Auftraggeber nachteilig ist und die Preiserhöhung nicht mehr als 50 % des Werts des ursprünglichen Auftrags beträgt.

[24] Diese Unterscheidung ist auch im Hinblick auf die Beweislast von Bedeutung. Wenn nämlich Änderungen am Gesamtcharakter des Auftrags vorgenommen werden, kann davon ausgegangen werden, dass es sich um wesentliche Änderungen im Sinne von Art. 72 Abs. 4 Buchst. a der Richtlinie 2014/24 handelt (vgl. 109. Erwägungsgrund dieser Richtlinie), während im Falle anderer Änderungen der Betroffene (insbesondere ein möglicher Bieter, der am Vergabeverfahren hätte teilnehmen können) nachweisen muss, dass diese Änderungen das Ergebnis des Verfahrens hätten beeinflussen können (vgl. in diesem Sinne Bogdanowicz, P., „Article 72 – Modification of Contracts during Their Term" *in* Caranta, R., und Sanchez-Graells, A. [Hrsg.], *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, S. 795). Nach Ansicht eines Autors (vgl. de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, Bruylant, Brüssel, 2021 [2. Aufl.], S. 487) erfordert die Bezugnahme auf den Gesamtcharakter, dass das allgemeine Gleichgewicht des Vertrags in Betracht zu ziehen ist, und nicht, dass konkret die Änderung einer als wesentlich erachteten Klausel zu beurteilen ist (siehe in diesem Sinne Fn. 22 der vorliegenden Schlussanträge).

[25] Vgl. insoweit Bogdanowicz, P., „Article 72 – Modification of Contracts during Their Term" *in* Caranta, R., und Sanchez-Graells, A. (Hrsg.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, S. 791, sowie de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, Bruylant, Brüssel, 2021 (2. Aufl.), S. 486 bis 488. Der letztgenannte Autor nennt als Beispiel die Hinzufügung neuer Leistungen, den Ausbau eines Netzes oder die Änderung des Tarifschemas für Konzessionen.

[26] Siehe Fn. 7 der vorliegenden Schlussanträge.

32. Es obliegt zwar dem vorlegenden Gericht, durch eine Würdigung des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens abschließend über diesen Aspekt zu entscheiden, der Gerichtshofs hat ihm jedoch insoweit sachdienliche Hinweise zu geben.

33. Erstens beinhalten die streitigen Änderungen, wie ich bereits ausgeführt habe [27], keine „Änderungen des Gesamtcharakters des Auftrags", nur weil sie möglicherweise als „wesentliche Änderungen" eingestuft werden [28].

34. Zweitens geht, wie in Nr. 21 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, aus dem 109. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/24 hervor, dass der Begriff „Änderungen des Gesamtcharakters" des Auftrags insbesondere Änderungen des Auftragsgegenstands oder der Art der Beschaffung umfasst [29].

35. Insoweit scheint mir eine Preisänderung in diesem Begriff grundsätzlich nicht enthalten zu sein, da in den drei Vorschriften, in denen davon die Rede ist, entweder klargestellt wird, dass der Geldwert der Änderungen nicht relevant ist [30], oder darin selbst Schwellenwerte für die Anwendung der Ausnahme festgelegt werden [31]. In diesem Zusammenhang werde ich mich auf die Feststellung beschränken, dass zum einen die streitigen Änderungen keine bloße Änderung der Vergütung für die Dienstleistung darstellen, die Gegenstand der streitigen Rahmenvereinbarungen ist. Die wesentliche Änderung des Radius, in dem der Festpreis gilt (der von 10 auf 50 km ausgedehnt wurde), und die erhebliche Erhöhung dieses Festpreises (der von 0 auf 4 500 SEK, etwa 450 Euro, anstieg) haben die Vergütungsstruktur grundlegend verändert, was im Wesentlichen den Übergang zu einem Vergütungssystem beinhaltet, das hauptsächlich nicht mehr auf einem variablen Preis, sondern auf einem Festpreis beruht. Zum anderen haben diese Änderungen, wie das vorlegende Gericht ausführt, bei einem der Dienstleister gleichwohl zu einer geringfügigen Verringerung des Gesamtwerts des Auftrags geführt [32].

36. Im Ergebnis bin ich der Ansicht, dass Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen ist, dass eine Änderung des Vergütungsmodells einer Rahmenvereinbarung, die ursprünglich anhand des Kriteriums des niedrigsten angebotenen Preises vergeben wurde, durch die sich der Schwerpunkt zwischen Festpreis und variablem Preis ändert und zugleich die Preisniveaus so

[27] Siehe insbesondere Nr. 30 und Fn. 14 der vorliegenden Schlussanträge.

[28] Im Übrigen weise ich darauf hin, dass nach Ansicht der Polizeibehörde die Voraussetzungen für das Vorliegen einer wesentlichen Änderung im vorliegenden Fall nicht erfüllt waren. Da von den in Art. 72 Abs. 4 Buchst. a bis d der Richtlinie 2014/24 vorgesehenen Fällen grundsätzlich nur der in Buchst. a genannte Fall relevant sei, bestünden nämlich begründete Zweifel daran, dass einer der drei in dieser Bestimmung genannten Fälle der Situation im vorliegenden Fall entspreche. Der erste Fall ziele nämlich auf die Bedingungen ab, die die Zulassung anderer Kandidaten ermöglicht hätten, und betreffe nichtoffene und Verhandlungsverfahren; der zweite ziele auf die Bedingungen ab, die die Annahme eines anderen als des ursprünglich angenommenen Angebots ermöglicht hätten, was nur die Änderung der zwingenden Bedingungen oder des Auftragsgegenstands betreffe, und der dritte ziele auf die Bedingungen ab, die mehr Teilnehmer am Vergabeverfahren angezogen hätten, was im vorliegenden Fall sehr unwahrscheinlich sei, da die Vergütungsbedingungen zu Ungunsten des Anbieters verwendet worden seien.

[29] Siehe Fn. 16 der vorliegenden Schlussanträge. Nach dem Schrifttum könnte eine beträchtliche Änderung der Vertragslaufzeit auch einen solchen Fall darstellen, insbesondere wenn ein befristeter Vertrag in einen unbefristeten Vertrag umgewandelt werde (vgl. in diesem Sinne Bogdanowicz, P., „Article 72 – Modification of Contracts during Their Term" *in* Caranta, R., und Sanchez-Graells, A. (Hrsg.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, S. 784], was jedoch im vorliegenden Fall nicht relevant ist.

[30] Zu den in den ursprünglichen Auftragsunterlagen vorgesehenen Änderungen vgl. Art. 72 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2014/24.

[31] Zu den Änderungen aufgrund von unvorhersehbaren Umständen vgl. Art. 72 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2014/24 und zu den geringfügigen Änderungen vgl. Art. 72 Abs. 2 dieser Richtlinie.

[32] In diesem Zusammenhang weise ich darauf hin, dass eine Änderung, die das Ergebnis des Verfahrens nicht berührt oder das wirtschaftliche Gleichgewicht des Vertrags nicht zugunsten des Auftragnehmers ändert, keine wesentliche Änderung des Vertrags im Sinne von Art. 72 Abs. 4 der Richtlinie 2014/24 darstellt (vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 19. Juni 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, Rn. 37). Ferner ist argumentiert worden, dass bei einer Änderung zugunsten des öffentlichen Auftraggebers abgesehen von speziellen Fällen keine Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung bestehe (vgl. insoweit insbesondere Hartlev, K., und 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*, Bd. 2, 2013, S. 56).

angepasst werden, dass sich der Gesamtauftragswert nur in geringem Umfang ändert, nur dann zu einer Änderung des Gesamtcharakters der Rahmenvereinbarung führen kann, wenn es durch diese Änderung zu Änderungen des Auftragsgegenstands oder der Art der Beschaffung kommen kann, und zwar unabhängig von der Frage, ob eine solche Änderung unter den weiter gefassten Begriff „wesentliche Änderungen“ nach Art. 72 Abs. 1 Buchst. e und Abs. 4 dieser Richtlinie fällt.

Ergebnis

37. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefrage des Högsta förvaltningsdomstol (Oberstes Verwaltungsgericht, Schweden) wie folgt zu antworten:

Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG

ist dahin auszulegen, dass

eine Änderung des Vergütungsmodells einer Rahmenvereinbarung, die ursprünglich anhand des Kriteriums des niedrigsten angebotenen Preises vergeben wurde, durch die sich der Schwerpunkt zwischen fester und variabler Preisgestaltung ändert und zugleich die Preisniveaus so angepasst werden, dass sich der Gesamtauftragswert nur in geringem Umfang ändert, nur dann zu einer Änderung des Gesamtcharakters der Rahmenvereinbarung führen kann, wenn es durch diese Änderung zu Änderungen des Auftragsgegenstands oder der Art der Beschaffung kommen kann, und zwar unabhängig von der Frage, ob eine solche Änderung unter den weiter gefassten Begriff „wesentliche Änderungen“ nach Art. 72 Abs. 1 Buchst. e und Abs. 4 dieser Richtlinie fällt.