Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 16 oktober 2025 *

”Begäran om förhandsavgörande – Offentlig upphandling – Direktiv 2014/24/EU – Artikel 72 – Ändring av ett ramavtal under löptiden – Värdet av ändringen understiger de värden som anges i artikel 72.2 – Ändring av ersättningsmodellen i ett ramavtal – Väsentlig ändring av ett ramavtal – Ändring av ett ramavtals övergripande karaktär”

I mål C-282/24,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Högsta förvaltningsdomstolen (Sverige) genom beslut av den 18 april 2024, som inkom till EU-domstolen den 23 april 2024, i målet

Polismyndigheten

mot

Konkurrensverket,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Lycourgos (referent) samt domarna O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra och N. Fenger,

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Polismyndigheten, genom M. Ehn och K. Pedersen, advokater,

– Konkurrensverket, genom M. Andersson Müller och M. Östman, båda i egenskap av ombud,

– Tjeckiens regering, genom L. Halajová, M. Smolek och J. Vláčil, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: svenska.

– Estlands regering, genom M. Kriisa, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom A. Biolan, C. Faroghi, L. Malferrari och G. Wils, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 30 april 2025 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 72.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 2014, s. 65).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Polismyndigheten (Sverige) och Konkurrensverket (Sverige). Målet rör den sistnämnda myndighetens ansökan om att Polismyndigheten ska åläggas att betala en upphandlingsskadeavgift på grund av att den ändrat ramavtal om bärgning av fordon utan att ha inlett ett nytt upphandlingsförfarande.

Tillämpliga bestämmelser

3 Skälen 107 och 109 i direktiv 2014/24 har följande lydelse:

”(107) Det är nödvändigt att klargöra under vilka omständigheter ändringar av ett kontrakt under dess fullgörande kräver ett nytt upphandlingsförfarande, med hänsyn till relevant rättspraxis från [domstolen]. Ett nytt upphandlingsförfarande krävs om väsentliga ändringar görs av det ursprungliga kontraktet, särskilt i fråga om omfattningen av och innehållet i parternas ömsesidiga rättigheter och skyldigheter, inbegripet fördelningen av immateriella rättigheter. Sådana ändringar visar att parterna har för avsikt att omförhandla viktiga kontraktsvillkor. Detta är fallet särskilt om de ändrade villkoren skulle ha påverkat resultatet av förfarandet, om de hade ingått i det ursprungliga förfarandet.

Ändringar av kontraktet som leder till smärre förändringar av kontraktsvärdet upp till ett visst värde bör alltid gå att göra utan att ett nytt upphandlingsförfarande måste genomföras. I detta syfte och för att garantera rättslig säkerhet bör detta direktiv föreskriva tröskelvärden under vilka ett nytt upphandlingsförfarande inte krävs. Ändringar av kontraktet som överstiger dessa tröskelvärden bör gå att göra utan att ett nytt upphandlingsförfarande måste genomföras i den mån som de uppfyller de relevanta villkoren i detta direktiv.

…

(109) De upphandlande myndigheterna kan ställas inför yttre omständigheter som de inte hade kunnat förutse när de tilldelade kontraktet, särskilt när fullgörandet av kontraktet sker under en längre tidsperiod. I sådana fall behövs det en viss flexibilitet för att kontraktet ska kunna anpassas till dessa omständigheter utan ett nytt upphandlingsförfarande. Begreppet oförutsebara omständigheter avser omständigheter som inte hade kunnat

förutses trots att den upphandlande myndigheten har visat skälig omsorg i förberedelserna av den ursprungliga kontraktstilldelningen med hänsyn till tillgängliga medel, det berörda projektets beskaffenhet och egenskaper, god praxis på det berörda området samt behovet av att säkerställa ett lämpligt förhållande mellan de resurser som ägnas åt att förbereda kontraktstilldelningen och dess förutsebara värde. Detta kan dock inte tillämpas i de fall då en ändring leder till att den övergripande upphandlingen får en annan karaktär, exempelvis genom att de byggentreprenader, varor eller tjänster som ska upphandlas ersätts med något annat eller genom att typen av upphandling förändras i grunden, eftersom man i en sådan situation kan anta att resultatet skulle ha påverkats.”

4 I artikel 72 i detta direktiv anges följande:

”1. Kontrakt och ramavtal får ändras utan nytt upphandlingsförfarande enligt detta direktiv i följande fall:

a) Om ändringarna, oberoende av deras penningvärde, anges i de ursprungliga upphandlingsdokumenten genom klara, exakta och entydiga ändringsklausuler, som kan omfatta prisändringsklausuler, eller optioner. Sådana ändringsklausuler ska ange omfattningen och arten av eventuella ändringar eller optioner samt villkoren för när de får tillämpas. Ändringar eller optioner som skulle medföra en ändring av kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär är inte tillåtna.

…

c) Om samtliga följande villkor är uppfyllda:
   i) Behovet av ändringen har uppstått till följd av omständigheter som en omdömesgill upphandlande myndighet inte kunnat förutse.
   ii) Ändringen medför inte att kontraktets övergripande karaktär ändras.
   iii) Eventuella prisökningar är inte högre än 50 % av värdet på det ursprungliga kontraktet eller ramavtalet. Om flera successiva ändringar görs ska denna begränsning tillämpas på värdet av varje ändring. Sådana på varandra följande ändringar ska inte syfta till att kringgå detta direktiv.

…

e) Om ändringarna, oberoende av deras värde, inte är väsentliga i den mening som avses i punkt 4.

…

2. Dessutom får kontrakt ändras, utan att någon kontroll behöver göras av att villkoren i leden 4 a–d är uppfyllda, utan något nytt upphandlingsförfarande i enlighet med detta direktiv om värdet av ändringen är lägre än både

i) tröskelvärdena i artikel 4, och

ii) 10 % av det ursprungliga kontraktets värde för tjänste- och varukontrakt och lägre än 15 % av det ursprungliga kontraktets värde för byggentreprenadkontrakt.

Ändringen får dock inte medföra att kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär ändras. Om flera successiva ändringar görs ska värdet bedömas på grundval av det samlade nettovärdet av dessa ändringar.

…

4. En ändring av ett kontrakt eller ett ramavtal under dess löptid ska anses vara väsentlig i den mening som avses i punkt 1 e om ändringen innebär att kontraktet eller ramavtalet till sin art skiljer sig väsentligt från det kontrakt eller ramavtal som ursprungligen ingicks. Utan att det påverkar punkterna 1 och 2 ska en ändring i alla händelser anses vara väsentlig om ett eller flera av följande villkor är uppfyllt:

a) I och med ändringen införs nya villkor som, om de hade ingått i det ursprungliga upphandlingsförfarandet, skulle ha medfört att andra anbudssökande getts tillträde än de som ursprungligen valdes eller att andra anbud än de som ursprungligen godkändes skulle ha godkänts eller skulle ha medfört ytterligare deltagare i upphandlingsförfarandet.

b) Ändringen innebär att kontraktets eller ramavtalets ekonomiska jämvikt ändras till förmån för entreprenören på ett sätt som inte medgavs i det ursprungliga kontraktet eller ramavtalet.

c) Ändringen medför att kontraktets eller ramavtalets omfattning utvidgas betydligt.

d) Om den entreprenör som den upphandlande myndigheten ursprungligen hade tilldelat kontraktet byts ut mot en ny entreprenör i andra fall än de som avses i punkt 1 d.

5. Ett nytt upphandlingsförfarande i enlighet med detta direktiv ska krävas för andra ändringar av bestämmelserna i ett offentligt kontrakt eller ett ramavtal under löptiden än de som avses i punkterna 1 och 2.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

5 År 2020 offentliggjorde Polismyndigheten en anbudsinfordran avseende upphandling av bärgningstjänster. Enligt anbudsinfordran skulle anbuden utvärderas utifrån kriteriet lägsta erbjudet pris. Anbudsgivarna skulle ange ett fast pris för uppdrag där hämtningsplatsen för det fordon som skulle bärgas låg inom en radie av 10 km från den plats där fordonet skulle avlämnas och, för transporter utanför radien om 10 km, ett tilläggspris per kilometer för resterande del av körsträckan. Priserna skulle enligt upphandlingsdokumenten gälla oförändrade för hela avtalstiden.

6 Upphandlingen avslutades genom att två ramavtal ingicks i början av år 2021, varav ett med Lidköpings Biltjänst Hyr AB.

7 Under år 2021 kom Polismyndigheten överens med de två berörda avtalsparterna om att ändra de ersättningsvillkor som föreskrevs i de båda ramavtalen, i syfte att jämna ut kostnadsfördelningen mellan olika polisområden. Detta skulle dock inte öka ramavtalens totala värde. Ändringarna innebar dels att radien inom vilken endast ett fast pris skulle betalas utökades från 10 till 50 km, dels att de ursprungligen överenskomna priserna ändrades. Närmare bestämt ändrades – såvitt avser Lidköpings Biltjänst Hyr – det fasta priset per uppdrag från 0 kr till 4 500 kr (från 0 till cirka 400 euro) medan priset per kilometer för vissa transporter ändrades från 185 kr till 28 kr (från

cirka 16,5 till cirka 2,5 euro) och för andra transporter från 275 kr till 55 kr (från cirka 24,5 till cirka 5 euro). Enligt Polismyndigheten medförde tillämpningen av denna nya ersättningsmodell en marginell minskning av den totala ersättningen till Lidköpings Biltjänst Hyr jämfört med den som skulle ha utgått enligt den ursprungligen överenskomna ersättningsmodellen.

8 Konkurrensverket ansökte hos Förvaltningsrätten i Stockholm (Sverige) om att Polismyndigheten skulle betala en upphandlingsskadeavgift på grund av att myndigheten hade ändrat ramavtalen om bärgning av fordon utan att ha inlett ett nytt upphandlingsförfarande. Förvaltningsrätten biföll ansökan och ålade Polismyndigheten att betala 1 200 000 kr (cirka 106 650 euro) i upphandlingsskadeavgift, med motiveringen att om de ändringar som är aktuella i det nationella målet hade ingått i den ursprungliga anbudsinfordran, skulle de ha kunnat medföra att ytterligare leverantörer hade deltagit i upphandlingen eller att ett annat anbud hade accepterats. Ändringarna var därför att betrakta som väsentliga. Av samma skäl fann nämnda domstol att dessa ändringar ändrade den övergripande karaktären av det ramavtal som ingåtts med Lidköpings Biltjänst Hyr.

9 Polismyndigheten överklagade denna dom till Kammarrätten i Stockholm (Sverige). Kammarrätten avslog överklagandet och fastställde i huvudsak domskälen i nämnda dom.

10 Polismyndigheten överklagade kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen (Sverige), som är den domstol som hänskjutit frågan i målet, och gjorde bland annat gällande att det kriterium som fastställts i kammarrättens dom inte var lämpligt för att bedöma huruvida den övergripande karaktären av ramavtalet med Lidköpings Biltjänst Hyr hade ändrats.

11 Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att värdet av ändringarna av ramavtalet enligt Polismyndighetens beräkning uppgår till ett lägre belopp än de värden som anges i artikel 72.2 i direktiv 2014/24. Den anser det därför vara nödvändigt att slå fast huruvida dessa ändringar kan anses ha ändrat ramavtalets övergripande karaktär.

12 Högsta förvaltningsdomstolen anser att även om EU-domstolen i sin praxis har preciserat begreppet ”väsentlig ändring” av ett kontrakt, har EU-domstolen ännu inte prövat de regler om ändringar av mindre värde som föreskrivs i artikel 72.2, vilka inte har sitt ursprung i denna rättspraxis, och den har i synnerhet inte uttalat sig om begreppet ändring av ett kontrakts övergripande karaktär.

13 Mot denna bakgrund beslutade Högsta förvaltningsdomstolen att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Kan en ändring av ersättningsmodellen i ett ramavtal som ursprungligen upphandlats på grundval av tilldelningskriteriet lägsta erbjudet pris, varigenom tyngdpunkten mellan fast och rörlig prissättning ändras samtidigt som prisnivåerna justeras i sådan mån att det totala kontraktsvärdet inte förändras i mer än marginell omfattning, medföra att ramavtalets övergripande karaktär ska anses ha ändrats på det sätt som avses i artikel 72.2 i [direktiv 2014/24]?”

Prövning av tolkningsfrågan

14 Högsta förvaltningsdomstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 72.2 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att en ändring av ersättningsmetoden i ett ramavtal som ursprungligen tilldelats på grundval av kriteriet lägsta pris, varigenom tyngdpunkten mellan fast och rörlig prissättning ändras samtidigt som prisnivåerna justeras i sådan mån att det totala värdet av detta ramavtal inte förändras i mer än marginell omfattning, medför att ramavtalets övergripande karaktär ska anses ha ändrats på det sätt som avses i nämnda bestämmelse.

15 I artikel 72.5 i direktiv 2014/24 föreskrivs att ett nytt upphandlingsförfarande krävs för andra ändringar av bestämmelserna i ett ramavtal under dess löptid än de som avses i artikel 75.1 och 75.2 i detta direktiv.

16 I artikel 72.1 i direktiv 2014/24 anges fem fall där ramavtal får ändras utan ett nytt upphandlingsförfarande. I synnerhet föreskrivs i artikel 72.1 e i detta direktiv att en sådan ändring får göras utan något nytt förfarande, oberoende av dess värde, om ändringen inte är väsentlig i den mening som avses i artikel 72.4 i direktivet.

17 I artikel 72.2 i samma direktiv föreskrivs att ramavtal dessutom får ändras, utan att någon kontroll behöver göras av att villkoren i artikel 72.4 a–d är uppfyllda, utan något nytt upphandlingsförfarande, om värdet av ändringen är lägre än båda de värden som anges i artikel 72.2 i och ii. I artikel 72.2 andra stycket preciseras emellertid att en sådan ändring inte får medföra att det aktuella ramavtalets övergripande karaktär ändras.

18 Vid tolkningen av artikel 72.2 i direktiv 2014/24, för att fastställa vad som omfattas av begreppet ändring av ett ramavtals övergripande karaktär i denna bestämmelse, ska enligt domstolens fasta praxis inte bara denna bestämmelses lydelse beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se dom av den 17 november 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punkt 12, och dom av den 1 augusti 2025, Tradeinn Retail Services, C-76/24, EU:C:2025:593, punkt 25).

19 För det första, vad gäller lydelsen av artikel 72.2 i direktiv 2014/24, ska det understrykas att denna bestämmelse inte innehåller någon definition av begreppet ändring av ett ramavtals övergripande karaktär.

20 Eftersom begreppet inte definieras i någon annan bestämmelse i direktivet, ska innebörden av detta uttryck och vad som omfattas därav fastställas i enlighet med uttryckets normala betydelse i vanligt språkbruk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, AFMB m.fl., C-610/18, EU:C:2020:565, punkt 52, och dom av den 19 juni 2025, CeramTec, C-17/24, EU:C:2025:455, punkt 53).

21 Den normala betydelsen av uttrycket ”övergripande karaktär” tyder på att unionslagstiftarens avsikt varit att uttrycket endast ska omfatta sådana ändringar av ramavtal som är så omfattande att de medför att kontraktet eller ramavtalet i dess helhet förändras.

22 Vidare preciseras i artikel 72.2 i direktiv 2014/24 att denna bestämmelse är tillämplig ”utan att någon kontroll behöver göras av att villkoren i leden 4 a–d är uppfyllda”.

23 En ändring som uppfyller ett av dessa villkor ska enligt artikel 72.4 i direktivet anses vara väsentlig. Tillägget i artikel 72.2 i direktivet av den precisering som nämnts i föregående punkt visar således att unionslagstiftaren ansett att frågan huruvida en ändring av ett ramavtal är väsentlig inte är avgörande för huruvida ändringen ska anses medföra att ramavtalets ”övergripande karaktär” ändras i den mening som avses i andra stycket i sistnämnda bestämmelse.

24 Artikel 72.4 a i direktiv 2014/24 avser specifikt ändringar som inför villkor som, om de hade ingått i det ursprungliga upphandlingsförfarandet, skulle ha medfört att andra anbudssökande getts tillträde än de som ursprungligen valdes eller att andra anbud än de som ursprungligen godkändes skulle ha godkänts eller skulle ha medfört ytterligare deltagare i upphandlingsförfarandet. Den omständigheten att en ändring innebär att sådana villkor införs i ett ramavtal kan därför, logiskt sett, inte i sig utgöra hinder för att denna ändring görs med stöd av artikel 72.2 i detta direktiv.

25 För det andra, vad gäller det sammanhang i vilket artikel 72.2 i direktiv 2014/24 ingår, följer det av artikel 72.5 i direktivet att artikel 72.2 utgör ett undantag från huvudregeln att ett ramavtal inte får ändras utan att ett nytt upphandlingsförfarande genomförs. Den ändringsmöjlighet som anges i nämnda artikel 72.2 ska därför tolkas restriktivt (se, analogt, dom av den 4 juni 2009, kommissionen/Grekland, C-250/07, EU:C:2009:338, punkt 35, och dom av den 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Utlämning och *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punkt 120).

26 I första stycket i skäl 107 i direktiv 2014/24 anges förvisso att ett nytt upphandlingsförfarande krävs om väsentliga ändringar görs av det ursprungliga kontraktet, särskilt om ändringarna innebär att det införs villkor som skulle ha påverkat resultatet av förfarandet, om de hade ingått i det ursprungliga förfarandet.

27 Unionslagstiftaren har härigenom underförstått hänvisat till en lösning som slagits fast i domstolens praxis avseende situationer som avsåg tiden före det att direktiv 2014/24 blev tillämpligt, enligt vilken den upphandlande myndigheten inte fick göra ändringar av bestämmelserna i ett kontrakt som innebar att dessa bestämmelser uppvisade väsentliga skillnader i förhållande till bestämmelserna i det ursprungliga kontraktet. Detta skulle bland annat vara fallet om de planerade ändringarna kunde medföra att tilldelningen av kontraktet kunde ifrågasättas på så sätt att ett annat anbud skulle ha kunnat antas eller andra anbudsgivare skulle ha kunnat delta, om dessa ändringar hade funnits med i de handlingar som låg till grund för det ursprungliga upphandlingsförfarandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, punkterna 34 och 35, och dom av den 7 september 2016, Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634, punkt 28).

28 Även om det av första stycket i skäl 107 i direktiv 2014/24 framgår att unionslagstiftaren haft för avsikt att beakta domstolens praxis, framgår det emellertid inte av detta skäl att denne haft för avsikt att systematiskt kodifiera denna rättspraxis.

29 I andra stycket i detta skäl nyanseras vad som anförts i första stycket i detta skäl, vilket det erinrats om i punkt 26 ovan, genom att det preciseras att ”[ä]ndringar av kontraktet som leder till smärre förändringar av kontraktsvärdet upp till ett visst värde … alltid [bör] gå att göra utan att ett nytt upphandlingsförfarande måste genomföras”.

30 Unionslagstiftaren har således gett uttryck för sin avsikt att föreskriva en omfattande möjlighet att på ett förenklat sätt göra ändringar som normalt kräver att ett nytt upphandlingsförfarande genomförs, under förutsättning att dessa ändringar understiger vissa tröskelvärden, trots att en sådan möjlighet inte följer av domstolens praxis i fråga om situationer som avsåg tiden före det att direktiv 2014/24 blev tillämpligt.

31 Därtill kommer att det i skäl 109 i detta direktiv – som rör de ändringar som regleras i artikel 72.1 c i direktivet, vilka omfattas av kravet på att det berörda kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär inte ändras – som exempel på ändringar som ”leder till att den övergripande upphandlingen får en annan karaktär” anges att de byggentreprenader, varor eller tjänster som ska upphandlas ersätts med något annat eller genom att typen av upphandling förändras i grunden.

32 Även om de exempel som unionslagstiftaren sålunda har angett inte är uttömmande, avser de emellertid uteslutande ändringar som förändrar det aktuella kontraktet i sig och som således är mer omfattande än de väsentliga ändringar som avses i artikel 72.4 i direktiv 2014/24.

33 I skäl 109 i direktivet anges visserligen att dessa exempel utgör situationer där man kan anta att ändringen i fråga skulle ha kunnat påverka resultatet av den berörda upphandlingen, men det går inte att av detta dra slutsatsen att varje ändring som har en sådan verkan ska anses medföra en övergripande ändring av kontraktets karaktär.

34 Vidare framgår det av en jämförelse mellan artikel 72.1, 72.2 och 72.4 i direktiv 2014/24 att unionslagstiftaren har valt att använda olika uttryck för å ena sidan ändringar som ändrar ett ramavtals övergripande karaktär och å andra sidan väsentliga ändringar av ramavtalet.

35 Mot bakgrund av strukturen i artikel 72 i direktiv 2014/24 skulle för övrigt en tolkning av denna bestämmelse, som likställer begreppen väsentliga ändringar och ändringar som innebär att ett kontrakts eller ett ramavtals övergripande karaktär ändras, medföra att artikel 72.1 a och c och 72.2 i direktivet helt förlorade sin ändamålsenliga verkan.

36 Av artikel 72.1 e i direktiv 2014/24 framgår nämligen att varje ändring som inte är väsentlig får göras utan att det är nödvändigt att inleda ett nytt upphandlingsförfarande i enlighet med detta direktiv. Vidare framgår det av själva ordalydelsen i artikel 72.1 a och c och 72.2 i direktivet att dessa sistnämnda bestämmelser inte är tillämpliga på ändringar som medför att kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär ändras. Om det sistnämnda kravet skulle förstås så, att tillämpningen av de sistnämnda bestämmelserna endast gör det möjligt att vidta ändringar som inte är väsentliga, skulle dessa bestämmelser således uteslutande tillåta sådana ändringar av kontrakt eller ramavtal som under alla omständigheter får göras med stöd av artikel 72.1 e i nämnda direktiv.

37 En sådan tolkning är ännu mer svårförenlig med strukturen i artikel 72 i samma direktiv med hänsyn till att det i var och en av punkterna 1 a, 1 c och 2 i artikel 72 i direktivet föreskrivs särskilda villkor utöver kravet att kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär inte får ändras, vilka helt skulle sakna mening om denna tolkning godtogs.

38 För det tredje, vad gäller de mål som eftersträvas med direktiv 2014/24, framgår det av domstolens praxis att artikel 72 i direktivet, i det att den reglerar under vilka omständigheter ett kontrakt eller ett ramavtal får ändras under löptiden, syftar till att säkerställa att principerna om likabehandling och öppenhet iakttas, samtidigt som det införs ett visst mått av flexibilitet i tillämpningen av

reglerna om kontrakt och ramavtal för att de upphandlande myndigheterna ska kunna hantera de situationer som de ställs inför under fullgörandet av kontrakt och ramavtal på ett pragmatiskt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 februari 2022, Advania Sverige och Kammarkollegiet, C-461/20, EU:C:2022:72, punkterna 32 och 37, och dom av den 7 december 2023, Obshtina Razgrad, C-441/22 och C-443/22, EU:C:2023:970, punkt 61).

39 Det framgår vidare av förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om offentlig upphandling av den 20 december 2011 (KOM(2011) 896 slutlig), som ledde till att direktiv 2014/24 antogs, att antagandet av de bestämmelser som numera stadgas i artikel 72 i direktivet bland annat syftade till att tillåta ”en pragmatisk lösning på hanteringen av oförutsedda omständigheter som kräver att ett offentligt kontrakt anpassas under dess löptid”.

40 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 28 i sitt förslag till avgörande kännetecknas de typfall som anges i artikel 72.1 a och c och 72.2 i direktiv 2014/24 av att de avser särskilda situationer där den planerade ändringen är mindre ägnad att påverka iakttagandet av principerna om likabehandling och öppenhet, varför en mer flexibel ordning kan tillämpas i dessa fall.

41 Det framgår av dessa överväganden att begreppet ändring av den övergripande karaktären av ett ramavtal skiljer sig från begreppet väsentlig ändring av ramavtalet och att det förstnämnda begreppet endast avser de viktigaste väsentliga ändringarna, vilka medför att ramavtalets föremål eller den aktuella typen av ramavtal ändras i grunden eller en grundläggande förändring av jämvikten i ramavtalet, varför de kan anses vara av en sådan omfattning att de leder till att ramavtalet i dess helhet förändras.

42 Av detta följer att enbart den omständigheten att en ändring skulle ha kunnat påverka resultatet av det ursprungliga upphandlingsförfarandet för det aktuella ramavtalet, om den hade införts i de handlingar som reglerade detta förfarande, vilket är en omständighet som motsvarar villkoret i artikel 72.4 a i direktiv 2014/24, inte i sig räcker för att visa att denna ändring medför att ramavtalets övergripande karaktär ändras.

43 Vad närmare bestämt gäller en ändring av ersättningsmetoden i ett ramavtal, ska det påpekas att det i artikel 72.1 a och c i direktiv 2014/24 uttryckligen föreskrivs en möjlighet att ändra priset i ett kontrakt eller ett ramavtal, under förutsättning att ändringen inte medför att kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär ändras.

44 Eftersom dessa bestämmelser uttryckligen utesluter prisändringar som medför att det aktuella kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär ändras, skulle en tolkning, enligt vilken en begränsad ändring av priset i ett kontrakt eller ett ramavtal under alla omständigheter ska anses utgöra en sådan ändring, medföra att de mekanismer för anpassning av detta pris som unionslagstiftaren uttryckligen har fastställt i nämnda bestämmelser förlorade all verkan.

45 Därtill kommer att även om det i artikel 72.2 i direktiv 2014/24 inte uttryckligen hänvisas till möjligheten att ändra priset i ett kontrakt eller ett ramavtal, tillåter denna bestämmelse endast ändringar som uppgår till ett begränsat värde, vilket gör det möjligt att begränsa effekterna av en ändring av detta pris för jämvikten i det berörda ramavtalet.

46 En ändring av ersättningsmetoden i ett ramavtal vilken medför en marginell ändring av ramavtalets totala värde kan under alla omständigheter inte medföra att det nämnda ramavtalets föremål eller, i princip, den aktuella typen av ramavtal ändras i grunden.

47 Det kan däremot inte helt uteslutas att en ändring av ersättningsmetoden som medför en marginell ändring av det totala värdet av ett ramavtal, i likhet med en drastisk ändring av tyngdpunkten mellan fast och rörlig prissättning, under exceptionella omständigheter kan leda till en grundläggande förändring av jämvikten i ramavtalet och således till att ramavtalets övergripande karaktär ändras.

48 Detta skulle vara fallet om ändringen av ersättningsmetoden i det aktuella ramavtalet medför en förändring av ramavtalets systematik som leder till att den eller de som tilldelats ramavtalet försätts i en situation som är betydligt mer fördelaktig än den som skulle ha följt av tillämpningen av den ursprungligen överenskomna ersättningsmetoden. Det ankommer på Högsta förvaltningsdomstolen att med beaktande av samtliga relevanta omständigheter kontrollera huruvida så är fallet i det nationella målet.

49 Av vad som anförts följer att den ställda frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 72.2 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att en ändring av ersättningsmetoden i ett ramavtal som ursprungligen tilldelats på grundval av kriteriet lägsta pris, varigenom tyngdpunkten mellan fast och rörlig prissättning ändras samtidigt som prisnivåerna justeras i sådan mån att det totala värdet av detta ramavtal inte förändras i mer än marginell omfattning, inte medför att ramavtalets övergripande karaktär ska anses ha ändrats på det sätt som avses i nämnda bestämmelse, såvida inte ändringen av ersättningsmetoden i samma ramavtal leder till en grundläggande förändring av dess jämvikt.

Rättegångskostnader

50 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 72.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG

ska tolkas så,

att en ändring av ersättningsmetoden i ett ramavtal som ursprungligen tilldelats på grundval av kriteriet lägsta pris, varigenom tyngdpunkten mellan fast och rörlig prissättning ändras samtidigt som prisnivåerna justeras i sådan mån att det totala värdet av detta ramavtal inte förändras i mer än marginell omfattning, inte medför att ramavtalets övergripande karaktär ska anses ha ändrats på det sätt som avses i nämnda bestämmelse, såvida inte ändringen av ersättningsmetoden i samma ramavtal leder till en grundläggande förändring av dess jämvikt.

Lycourgos Spineanu-Matei Rodin

Piçarra Fenger

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 oktober 2025.

A. Calot Escobar
Justitiesekreterare

C. Lycourgos
Avdelningsordförande