Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

16. Oktober 2025*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Öffentliche Aufträge – Richtlinie 2014/24/EU – Art. 72 – Änderung einer Rahmenvereinbarung während des Ausführungszeitraums – Wert der Änderung, der die in Art. 72 Abs. 2 genannten Werte nicht übersteigt – Änderung des Vergütungsmodells einer Rahmenvereinbarung – Wesentliche Änderung einer Rahmenvereinbarung – Veränderung des Gesamtcharakters einer Rahmenvereinbarung“

In der Rechtssache C-282/24

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Högsta förvaltningsdomstol (Oberstes Verwaltungsgericht, Schweden) mit Entscheidung vom 18. April 2024, beim Gerichtshof eingegangen am 23. April 2024, in dem Verfahren

Polismyndigheten

gegen

Konkurrensverket

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. Lycourgos (Berichterstatter), der Richterin O. Spineanu-Matei sowie der Richter S. Rodin, N. Piçarra und N. Fenger,

Generalanwalt: A. Rantos,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Polismyndighet, vertreten durch M. Ehn und K. Pedersen, Advokater,

– des Konkurrensverk, vertreten durch M. Andersson Müller und M. Östman als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Schwedisch.

– der tschechischen Regierung, vertreten durch L. Halajová, M. Smolek und J. Vláčil als Bevollmächtigte,

– der estnischen Regierung, vertreten durch M. Kriisa als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch A. Biolan, C. Faroghi, L. Malferrari und G. Wils als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 30. April 2025

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von 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 (ABl. 2014, L 94, S. 65, berichtigt in ABl. 2022, L 192, S. 39).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Polismyndighet (Polizeibehörde, Schweden) und dem Konkurrensverk (Wettbewerbsbehörde, Schweden) über dessen Antrag, gegen die Polizeibehörde wegen der Änderung von Rahmenvereinbarungen über Abschleppdienstleistungen ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens eine Geldbuße zu verhängen.

Rechtlicher Rahmen

3 Die Erwägungsgründe 107 und 109 der Richtlinie 2014/24 sind wie folgt gefasst:

„(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."

4 Art. 72 der Richtlinie 2014/24 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 ursprünglichen 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;

b) mit der Änderung wird das wirtschaftliche Gleichgewicht des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung zugunsten des Auftragnehmers in einer Weise verschoben, die im ursprünglichen Auftrag beziehungsweise der ursprünglichen Rahmenvereinbarung nicht vorgesehen war;

c) mit der Änderung wird der Umfang des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung erheblich ausgeweitet;

d) ein neuer Auftragnehmer ersetzt den Auftragnehmer, an den der öffentliche Auftraggeber den Auftrag ursprünglich vergeben hatte, in anderen als den in Absatz 1 Buchstabe d vorgesehenen Fällen.

(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.“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

5 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 lag, an den es danach gebracht werden sollte, einen Festpreis und für Transporte außerhalb dieses Radius für den verbleibenden Teil der Fahrtstrecke einen Zuschlag pro Kilometer angeben. Aus den betreffenden Auftragsunterlagen ging hervor, dass die Preise für die gesamte Laufzeit der Vereinbarung gelten sollten.

6 Die genannte Auftragsvergabe führte Anfang 2021 zum Abschluss von zwei Rahmenvereinbarungen, davon eine mit der Lidköpings Biltjänst Hyr AB.

7 Im Lauf des Jahres 2021 einigte sich die Polizeibehörde mit den beiden betreffenden Auftragnehmern darauf, die Vergütungsbedingungen in den beiden Rahmenvereinbarungen zu ändern, um eine gleichmäßigere Verteilung der Kosten auf die verschiedenen Polizeibezirke zu erzielen, ohne den Gesamtvertragswert dieser beiden Rahmenvereinbarungen zu erhöhen. Zum einen wurde der Radius der Leistungen, für die nur ein Festpreis geschuldet wurde, von 10 auf 50 km ausgedehnt. Zum anderen wurden die ursprünglich vereinbarten Preise geändert. Konkret wurde Lidköpings Biltjänst Hyr betreffend den Festpreis pro Auftrag von null auf 4 500 schwedische Kronen (SEK) (von 0 Euro auf etwa 400 Euro) sowie der Kilometerpreis für bestimmte Transporte von 185 auf 28 SEK (von etwa 16,50 Euro auf etwa 2,50 Euro) und für andere von 275 auf 55 SEK (von etwa 24,50 Euro auf etwa 5 Euro) geändert. Die Polizeibehörde kam zu dem Ergebnis, dass die Anwendung dieses neuen Vergütungsmodells zu einer geringfügigen Senkung der Gesamtvergütung von Lidköpings Biltjänst Hyr geführt habe, verglichen mit der, die nach dem ursprünglich vorgesehenen Vergütungsmodell gezahlt worden wäre.

8 Die Wettbewerbsbehörde beantragte beim Förvaltningsrätt i Stockholm (Verwaltungsgericht Stockholm), die Polizeibehörde wegen Änderung der Rahmenvereinbarungen über Abschleppdienstleistungen ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens zur Zahlung einer Geldbuße zu verpflichten. Das Gericht gab diesem Antrag statt und verpflichtete die Polizeibehörde zur Zahlung einer Geldbuße in Höhe von 1 200 000 SEK (etwa 106 650 Euro), da die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Änderungen, wenn sie in die ursprüngliche Ausschreibung aufgenommen worden wären, zur Teilnahme anderer Bieter oder zur Auswahl eines anderen Angebots hätten führen können, so dass die Änderungen als wesentlich anzusehen seien. Aus demselben Grund war das Gericht der Ansicht, dass die Änderungen den Gesamtcharakter der mit Lidköpings Biltjänst Hyr geschlossenen Rahmenvereinbarung veränderten.

9 Die Polizeibehörde legte gegen dieses Urteil beim Kammarrätt i Stockholm (Oberverwaltungsgericht Stockholm) Berufung ein. Dieses Gericht wies die Berufung zurück und bestätigte im Wesentlichen die Begründung des genannten Urteils.

10 Die Polizeibehörde legte beim Högsta förvaltningsdomstol (Oberstes Verwaltungsgericht, Schweden), dem vorlegenden Gericht, ein Rechtsmittel ein und machte u. a. geltend, dass das im Urteil des Kammarrätt i Stockholm (Oberverwaltungsgericht Stockholm) herangezogene Kriterium nicht geeignet sei, um zu beurteilen, ob eine Veränderung des Gesamtcharakters der mit Lidköpings Biltjänst Hyr geschlossenen Rahmenvereinbarung vorliege.

11 Das vorlegende Gericht stellt fest, dass nach der von der Polizeibehörde vorgenommenen Berechnung der Wert der Änderungen der Rahmenvereinbarung unter den in Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 vorgesehenen Werten liege. Daher sei zu prüfen, ob die Änderungen als Veränderung des Gesamtcharakters der Rahmenvereinbarung angesehen werden könnten.

12 Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs zwar Klarstellungen zum Begriff „wesentliche Änderung“ eines Auftrags enthalte. Der Gerichtshof habe jedoch die in Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 vorgesehene Regelung für Änderungen von geringem Wert, die ihren Ursprung nicht in dieser Rechtsprechung habe, noch nicht geprüft und sich insbesondere nicht zum Begriff der Veränderung des Gesamtcharakters eines Auftrags geäußert.

13 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?

Zur Vorlagefrage

14 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen ist, dass die Änderung der in einer Rahmenvereinbarung, die anhand des Zuschlagskriteriums des niedrigsten Preises vergeben wurde, vorgesehenen Vergütungsmethode, durch die das Verhältnis zwischen fester und variabler Vergütung geändert und zugleich die Preise so angepasst werden, dass sich der Gesamtauftragswert nur geringfügig ändert, als Veränderung des Gesamtcharakters der Rahmenvereinbarung im Sinne dieser Bestimmung anzusehen ist.

15 Art. 72 Abs. 5 der Richtlinie 2014/24 sieht vor, dass bei anderen als den in Art. 72 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie vorgesehenen Änderungen der Bestimmungen einer Rahmenvereinbarung während ihrer Laufzeit ein neues Vergabeverfahren erforderlich ist.

16 Art. 72 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 zählt fünf Fälle auf, in denen Rahmenvereinbarungen ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens geändert werden können. Insbesondere erlaubt Art. 72 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie eine solche Änderung, wenn sie, unabhängig von ihrem Wert, nicht wesentlich im Sinne von Art. 72 Abs. 4 der Richtlinie ist.

17 Nach Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 können Rahmenvereinbarungen auch ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens im Einklang mit dieser Richtlinie geändert werden, ohne dass überprüft werden muss, ob die in Art. 72 Abs. 4 Buchst. a bis d der Richtlinie genannten Bedingungen erfüllt sind, wenn der Wert der Änderung die beiden in Art. 72 Abs. 2 Ziff. i und ii definierten Werte nicht übersteigt. Art. 72 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie stellt jedoch klar, dass sich der Gesamtcharakter der betreffenden Rahmenvereinbarung aufgrund der Änderung nicht verändern darf.

18 Um die Tragweite des Begriffs der Veränderung des Gesamtcharakters einer Rahmenvereinbarung im Sinne von Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 zu bestimmen, ist diese Vorschrift nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs unter Berücksichtigung nicht nur ihres Wortlauts, sondern auch ihres Zusammenhangs und der Ziele auszulegen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (vgl. Urteile vom 17. November 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, Rn. 12, und vom 1. August 2025, Tradeinn Retail Services, C-76/24, EU:C:2025:593, Rn. 25).

19 Was zum Ersten den Wortlaut von Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 betrifft, enthält dieser keine Definition des Begriffs der Veränderung des Gesamtcharakters einer Rahmenvereinbarung.

20 Da auch keine andere Bestimmung dieser Richtlinie eine solche Definition enthält, sind Bedeutung und Tragweite dieses Ausdrucks entsprechend seinem üblichen Sinn nach dem allgemeinen Sprachgebrauch zu bestimmen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 16. Juli 2020, AFMB u. a., C-610/18, EU:C:2020:565, Rn. 52, sowie vom 19. Juni 2025, CeramTec, C-17/24, EU:C:2025:455, Rn. 53).

21 Der Begriff „Gesamtcharakter“ in seiner üblichen Bedeutung zeigt an, dass der Unionsgesetzgeber ausschließlich Änderungen von Rahmenvereinbarungen erfassen wollte, die so weitreichend sind, dass sie zu einer Veränderung des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung insgesamt führen.

22 Außerdem stellt Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 klar, dass bei Anwendung dieser Bestimmung nicht „überprüft werden muss, ob die in Absatz 4 Buchstaben a bis d genannten Bedingungen erfüllt sind“.

23 Hierzu ist festzustellen, dass eine Änderung, die eine dieser Bedingungen erfüllt, gemäß Art. 72 Abs. 4 der Richtlinie als wesentlich anzusehen ist. Daher zeigt die Hinzufügung der in der vorstehenden Randnummer genannten Klarstellung in Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie, dass der Unionsgesetzgeber der Ansicht war, dass die Frage, ob eine Änderung einer Rahmenvereinbarung wesentlich ist, für die Feststellung, ob diese Änderung den „Gesamtcharakter“ dieser Rahmenvereinbarung im Sinne von Art. 72 Abs. 2 Unterabs. 2 verändert, nicht entscheidend ist.

24 Insbesondere hebt Art. 72 Abs. 4 Buchst. a der Richtlinie 2014/24 speziell auf Änderungen ab, mit denen 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. Daraus folgt zwangsläufig, dass der Umstand, dass eine Änderung solche Bedingungen in eine Rahmenvereinbarung einführt, der Durchführung dieser Änderung auf der Grundlage von Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie nicht entgegensteht.

25 Was zum Zweiten den Zusammenhang betrifft, in den sich Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 einfügt, ergibt sich aus Art. 72 Abs. 5 dieser Richtlinie, dass Art. 72 Abs. 2 eine Ausnahme von dem Grundsatz darstellt, dass eine Rahmenvereinbarung nicht ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens geändert werden darf, so dass die in Art. 72 Abs. 2 vorgesehene Änderungsbefugnis eng auszulegen ist (vgl. entsprechend Urteile vom 4. Juni 2009, Kommission/Griechenland, C-250/07, EU:C:2009:338, Rn. 35, sowie vom 28. Oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München [Auslieferung und *ne bis in idem*], C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, Rn. 120).

26 Zwar heißt es erstens im ersten Absatz des 107. Erwägungsgrundes der Richtlinie 2014/24, dass bei wesentlichen Änderungen des ursprünglichen Auftrags ein neues Vergabeverfahren erforderlich ist, insbesondere wenn mit den betreffenden Änderungen Bedingungen eingeführt werden, die, hätten sie bereits für das ursprüngliche Verfahren gegolten, dessen Ergebnis beeinflusst hätten.

27 Der Unionsgesetzgeber hat damit implizit auf eine Lösung Bezug genommen, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Sachverhalten vor Geltung der Richtlinie 2014/24 entwickelt wurde und aus der sich ergab, dass der öffentliche Auftraggeber an den Bestimmungen eines Auftrags keine Änderungen vornehmen durfte, die dazu führten, dass diese Bestimmungen wesentlich andere Merkmale aufwiesen als der ursprüngliche Auftrag, was insbesondere der Fall war, wenn die beabsichtigten Änderungen die Auftragsvergabe in Frage stellten, in dem Sinne, dass, wenn sie in den Unterlagen des ursprünglichen Vergabeverfahrens enthalten gewesen wären, entweder ein anderes Angebot den Zuschlag erhalten hätte oder andere Bieter hätten zugelassen werden können (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Juni 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, Rn. 34 und 35, sowie vom 7. September 2016, Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634, Rn. 28).

28 Aus dem ersten Absatz des 107. Erwägungsgrundes der Richtlinie 2014/24 geht zwar hervor, dass der Unionsgesetzgeber der Rechtsprechung des Gerichtshofs Rechnung tragen wollte, nicht aber, dass er beabsichtigt hätte, diese Rechtsprechung systematisch zu kodifizieren.

29 Der zweite Absatz dieses Erwägungsgrundes nuanciert denn auch seinen in Rn. 26 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen ersten Absatz, indem er klarstellt, dass „Änderungen des Auftrags, die zu einer geringfügigen Änderung des Auftragswerts bis zu einer bestimmten Höhe führen, … jederzeit möglich sein [sollten], ohne dass ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden muss“.

30 Der Unionsgesetzgeber hat somit seinen Willen zum Ausdruck gebracht, eine weitreichende Möglichkeit vorzusehen, in vereinfachter Weise Änderungen vorzunehmen, die normalerweise den Rückgriff auf ein solches neues Verfahren erfordern würden, sofern diese Änderungen unter bestimmten Wertschwellen liegen, obwohl sich eine solche Möglichkeit aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Sachverhalten vor der Anwendung der Richtlinie 2014/24 nicht ergab.

31 Zweitens nennt der 109. Erwägungsgrund dieser Richtlinie, der die in Art. 72 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie geregelten Änderungen betrifft, die den Gesamtcharakter des betreffenden Auftrags oder der betreffenden Rahmenvereinbarung nicht verändern dürfen, als Beispiel für Änderungen, die „das Wesen des gesamten Auftrags veränder[n]“, die Ersetzung der Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen, die Gegenstand des Auftrags sind, durch andersartige Leistungen sowie eine grundlegende Änderung der Art der betreffenden Beschaffung.

32 Diese vom Unionsgesetzgeber angeführten Beispiele haben zwar keinen abschließenden Charakter, beziehen sich jedoch ausschließlich auf Änderungen, durch die der betreffende Auftrag verändert wird und deren Umfang somit über den der in Art. 72 Abs. 4 der Richtlinie 2014/24 genannten wesentlichen Änderungen hinausgeht.

33 Außerdem stellt der 109. Erwägungsgrund der Richtlinie diese Beispiele zwar als Fälle dar, in denen ein hypothetischer Einfluss der in Rede stehenden Änderung auf das Ergebnis des betreffenden Auftrags unterstellt werden kann, doch kann daraus nicht abgeleitet werden, dass jede Änderung, die eine solche Wirkung hat, als eine Veränderung des Gesamtcharakters dieses Auftrags anzusehen wäre.

34 Drittens ergibt sich aus dem Vergleich der Abs. 1, 2 und 4 von Art. 72 der Richtlinie 2014/24, dass sich der Unionsgesetzgeber dafür entschieden hat, unterschiedliche Formulierungen zu verwenden, um einerseits Änderungen, die den Gesamtcharakter einer Rahmenvereinbarung verändern, und andererseits wesentliche Änderungen dieser Vereinbarung zu erfassen.

35 Im Übrigen nähme im Hinblick auf die Struktur von Art. 72 der Richtlinie 2014/24 eine Auslegung dieser Bestimmung, die die Begriffe der wesentlichen Änderungen und der Änderungen, die den Gesamtcharakter des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung verändern, gleichstellt, Art. 72 Abs. 1 Buchst. a und c sowie Abs. 2 jede praktische Wirksamkeit.

36 Zum einen geht nämlich aus Art. 72 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2014/24 hervor, dass nicht wesentliche Änderungen unabhängig von ihrem Wert vorgenommen werden können, ohne dass ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden muss. Zum anderen gelten Art. 72 Abs. 1 Buchst. a und c sowie Abs. 2 schon ihrem Wortlaut nach nicht für Änderungen, die den Gesamtcharakter des betreffenden Auftrags oder der betreffenden Rahmenvereinbarung verändern. Würde diese letztgenannte Bedingung daher so verstanden, dass die genannten Bestimmungen nur die Vornahme nicht wesentlicher Änderungen gestatten, dann würden sie ausschließlich Änderungen eines Auftrags oder einer Rahmenvereinbarung erlauben, die ohnehin nach Art. 72 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie vorgenommen werden könnten.

37 Eine solche Auslegung stünde umso weniger im Einklang mit der Struktur von Art. 72 der Richtlinie, als in Abs. 1 Buchst. a und c sowie in Abs. 2 dieses Artikels jeweils besondere Bedingungen neben dem Fehlen einer Veränderung des Gesamtcharakters des betreffenden Auftrags oder der betreffenden Rahmenvereinbarung aufgestellt werden, die ohne jeden Nutzen wären, wenn man dieser Auslegung folgte.

38 Was zum Dritten die Ziele der Richtlinie 2014/24 betrifft, ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass Art. 72 dieser Richtlinie durch die Festlegung der Bedingungen, unter denen laufende Aufträge oder Rahmenvereinbarungen geändert werden können, die Einhaltung der Grundsätze der Gleichbehandlung und der Transparenz sicherstellen und gleichzeitig eine gewisse Flexibilität bei der Anwendung der Vorschriften über Aufträge und Rahmenvereinbarungen schaffen soll, damit die öffentlichen Auftraggeber pragmatisch auf Sachverhalte reagieren können, mit denen sie sich während der Ausführung von Aufträgen und Rahmenvereinbarungen konfrontiert sehen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 3. Februar 2022, Advania Sverige und Kammarkollegiet, C-461/20, EU:C:2022:72, Rn. 32 und 37, sowie vom 7. Dezember 2023, Obshtina Razgrad, C-441/22 und C-443/22, EU:C:2023:970, Rn. 61).

39 Im Übrigen geht aus dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe vom 20. Dezember 2011 (KOM[2011] 896 endgültig), der zum Erlass der Richtlinie 2014/24 geführt hat, hervor, dass der Erlass der nunmehr in Art. 72 dieser Richtlinie enthaltenen Vorschriften u. a. darauf abzielte, „eine pragmatische Lösung für den Fall vor[zusehen], dass unvorhergesehene Umstände während des Durchführungszeitraums eine Anpassung eines öffentlichen Auftrags erfordern“.

40 Wie der Generalanwalt in Nr. 28 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, sind die in Art. 72 Abs. 1 Buchst. a und c sowie Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 genannten Fälle dadurch gekennzeichnet, dass sie besondere Situationen betreffen, in denen es weniger wahrscheinlich ist, dass die beabsichtigte Änderung die Einhaltung der Grundsätze der Gleichbehandlung und der Transparenz beeinträchtigt, so dass auf sie eine Regelung mit erhöhter Flexibilität angewandt werden kann.

41 Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass sich der Begriff der Veränderung des Gesamtcharakters einer Rahmenvereinbarung von dem ihrer wesentlichen Änderung unterscheidet und dass der erstgenannte Begriff nur die wichtigsten wesentlichen Änderungen erfasst, die eine grundlegende Änderung des Gegenstands oder der Art der betreffenden Rahmenvereinbarung oder eine grundlegende Verschiebung ihres Gleichgewichts mit sich bringen und deshalb als so weitreichend angesehen werden können, dass sie zu einer Veränderung der Rahmenvereinbarung insgesamt führen.

42 Daraus folgt, dass der bloße Umstand, dass eine Änderung sich auf das Ergebnis des ursprünglichen Vergabeverfahrens der betreffenden Rahmenvereinbarung ausgewirkt hätte, wenn sie in die Ausschreibungsunterlagen aufgenommen worden wäre – was der in Art. 72 Abs. 4 Buchst. a der Richtlinie 2014/24 genannten Voraussetzung entspricht –, für sich genommen nicht für den Nachweis ausreicht, dass die Änderung den Gesamtcharakter dieser Rahmenvereinbarung verändert.

43 Was speziell die Änderung der Vergütungsmethode einer Rahmenvereinbarung betrifft, sieht Art. 72 Abs. 1 Buchst. a und c der Richtlinie 2014/24 ausdrücklich die Möglichkeit vor, den Preis eines Auftrags oder einer Rahmenvereinbarung zu ändern, sofern dies den Gesamtcharakter des betreffenden Auftrags oder der betreffenden Rahmenvereinbarung nicht verändert.

44 Da diese Bestimmungen Preisänderungen, die zu einer Veränderung des Gesamtcharakters des betreffenden Auftrags oder der betreffenden Rahmenvereinbarung führen, ausdrücklich ausschließen, nähme die Annahme, dass eine begrenzte Änderung des Preises eines Auftrags oder einer Rahmenvereinbarung unter allen Umständen eine solche Veränderung darstellt, den vom Unionsgesetzgeber in diesen Bestimmungen ausdrücklich vorgesehenen Anpassungsmechanismen jede Wirksamkeit.

45 Im Übrigen erwähnt Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 zwar nicht ausdrücklich die Möglichkeit, den Preis eines Auftrags oder einer Rahmenvereinbarung zu ändern, doch erlaubt diese Bestimmung nur Änderungen von begrenztem Wert, was es ermöglicht, die Auswirkungen einer Änderung des Preises auf das Gleichgewicht der betreffenden Rahmenvereinbarung zu begrenzen.

46 Eine Änderung der Vergütungsmethode einer Rahmenvereinbarung, die zu einer geringfügigen Änderung des Gesamtwerts dieser Rahmenvereinbarung führt, bedeutet aber jedenfalls keine grundlegende Änderung des Gegenstands dieser Rahmenvereinbarung oder grundsätzlich der Art der betreffenden Rahmenvereinbarung.

47 Dagegen ist nicht völlig auszuschließen, dass unter außergewöhnlichen Umständen eine Änderung der Vergütungsmethode, die zu einer geringfügigen Änderung des Gesamtwerts einer Rahmenvereinbarung führt, wie eine drastische Änderung des Verhältnisses zwischen fester und

variabler Vergütung, zu einer grundlegenden Verschiebung des Gleichgewichts dieser Rahmenvereinbarung und damit zu einer Veränderung des Gesamtcharakters dieser Rahmenvereinbarung führen kann.

48 Dies ist der Fall, wenn die Änderung der Vergütungsmethode der betreffenden Rahmenvereinbarung eine völlige Umwälzung ihrer Systematik bedingt, die dazu führt, dass der oder die Zuschlagsempfänger der Rahmenvereinbarung in eine deutlich günstigere Lage versetzt werden, als sie sich aus der Anwendung der ursprünglich vereinbarten Vergütungsmethode ergeben hätte, was das vorlegende Gericht im Ausgangsverfahren unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände zu prüfen hat.

49 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 72 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen ist, dass die Änderung der in einer Rahmenvereinbarung, die anhand des Zuschlagskriteriums des niedrigsten Preises vergeben wurde, vorgesehenen Vergütungsmethode, durch die das Verhältnis zwischen fester und variabler Vergütung geändert und zugleich die Preise so angepasst werden, dass sich der Gesamtauftragswert nur geringfügig ändert, nicht als Veränderung des Gesamtcharakters der Rahmenvereinbarung im Sinne dieser Bestimmung anzusehen ist, es sei denn, die Änderung der Vergütungsmethode führt zu einer grundlegenden Verschiebung des Gleichgewichts der Rahmenvereinbarung.

Kosten

50 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

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 gehend auszulegen, dass

die Änderung der in einer Rahmenvereinbarung, die anhand des Zuschlagskriteriums des niedrigsten Preises vergeben wurde, vorgesehenen Vergütungsmethode, durch die das Verhältnis zwischen fester und variabler Vergütung geändert und zugleich die Preise so angepasst werden, dass sich der Gesamtauftragswert nur geringfügig ändert, nicht als Veränderung des Gesamtcharakters der Rahmenvereinbarung im Sinne dieser Bestimmung anzusehen ist, es sei denn, die Änderung der Vergütungsmethode führt zu einer grundlegenden Verschiebung des Gleichgewichts der Rahmenvereinbarung.

Unterschriften