Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

16. listopada 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava – Direktiva 2014/24/EU – Članak 72. – Izmjena okvirnog sporazuma tijekom njegove provedbe – Vrijednost izmjene niža od vrijednosti iz članka 72. stavka 2. – Izmjena modela plaćanja predviđenog u okvirnom sporazumu – Značajna izmjena okvirnog sporazuma – Promjena cjelokupne prirode okvirnog sporazuma”

U predmetu C-282/24,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Högsta förvaltningsdomstolen (Vrhovni upravni sud, Švedska), odlukom od 18. travnja 2024., koju je Sud zaprimio 23. travnja 2024., u postupku

Polismyndigheten

protiv

Konkurrensverket,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik vijeća, O. Spineanu Matei, S. Rodin, N. Piçarra i N. Fenger, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Polismyndigheten, M. Ehn i K. Pedersen, *advokater*,

– za Konkurrensverket, M. Andersson Müller i M. Östman, u svojstvu agenata,

– za češku vladu, L. Halajová, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

– za estonsku vladu, M. Kriisa, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: švedski

– za Europsku komisiju, A. Biolan, C. Faroghi, L. Malferrari i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. travnja 2025.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 72. stavka 2. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Polismyndighetena (policija, Švedska) i Konkurrensverketa (Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja, Švedska) u vezi sa zahtjevom potonjeg da se policiji izrekne novčana kazna zbog izmjene okvirnih sporazuma o vuči vozila bez pokretanja novog postupka nabave.

Pravni okvir

3 Uvodne izjave 107. i 109. Direktive 2014/24 glase:

„(107) Potrebno je pojasniti uvjete u kojima izmjene ugovora tijekom njegova izvršavanja zahtijevaju pokretanje novog postupka nabave, uzimajući u obzir relevantnu sudsku praksu [Suda]. Pokretanje novog postupka nabave potrebno je u slučaju materijalnih izmjena prvotnog ugovora, pogotovo u slučaju izmjena opsega i sadržaja uzajamnih prava i obveza stranki, uključujući raspodjelu prava intelektualnog vlasništva. Takve izmjene ukazuju na namjeru stranki da ponovno pregovaraju o ključnim uvjetima tog ugovora. To posebno može biti slučaj ako bi izmijenjeni uvjeti utjecali na rezultate postupka da su bili dio prvotnog postupka.

Izmjene ugovora čiji su rezultat neznatne izmjene vrijednosti ugovora do određene razine uvijek bi trebale biti moguće bez potrebe provođenja novog postupka nabave. S tim ciljem te kako bi se osigurala pravna sigurnost, ova bi Direktiva trebala predvidjeti pragove ‚de minimis' ispod kojih nije potrebno provoditi novi postupak nabave. Izmjene ugovora iznad tih pragova trebale bi biti moguće bez potrebe provođenja novog postupka nabave u onoj mjeri u kojoj su u skladu s relevantnim uvjetima iz ove Direktive.

[…]

(109) Javni naručitelji mogu biti suočeni s vanjskim okolnostima koje nisu mogli predvidjeti u trenutku dodjele ugovora, posebno ako će za izvršenje ugovora biti potrebno duže razdoblje. U tom slučaju potreban je određeni stupanj fleksibilnosti kako bi se ugovor prilagodio tim okolnostima bez provođenja novog postupka nabave. Pojam nepredvidivih okolnosti podrazumijeva okolnosti koje nisu mogle biti predviđene usprkos temeljnoj pripremi prvotne dodjele od strane javnog naručitelja, uzimajući u obzir sva dostupna sredstva, narav i obilježja određenog projekta, dobru praksu u određenom području te potrebu osiguravanja prikladnog odnosa između sredstava potrošenih na pripremu dodjele i njezinu predviđenu vrijednost. Međutim, to se ne može primjenjivati u slučajevima u kojima izmjena uzrokuje promjenu naravi cjelokupne nabave, primjerice,

zamjenom radova, robe ili usluga koje je potrebno nabaviti nečim različitim ili temeljnom promjenom vrste nabave, jer se u takvim slučajevima može pretpostaviti mogući utjecaj na rezultate.”

4 Člankom 72. te direktive propisano je:

„1. Ugovore i okvirne sporazume moguće je mijenjati bez novog postupka nabave u skladu s ovom Direktivom u svim sljedećim slučajevima:

(a) ako su izmjene, bez obzira na njihovu novčanu vrijednost, predviđene u prvotnoj dokumentaciji o nabavi putem jasnih, preciznih i nedvosmislenih revizijskih klauzula, koje mogu uključivati klauzule o izmjeni cijene, ili opcija. U tim klauzulama navodi se opseg i priroda mogućih izmjena ili opcija kao i uvjeti u kojima se mogu upotrijebiti. Njima se ne predviđaju izmjene ili opcije koje bi izmijenile ukupnu prirodu ugovora ili okvirnog sporazuma;

[…]

(c) ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:
   i. do potrebe za izmjenom došlo je zbog okolnosti koje pažljivi javni naručitelj nije mogao predvidjeti;
   ii. izmjenom se ne mijenja cjelokupna priroda ugovora;
   iii. svako povećanje cijene nije veće od 50 % vrijednosti izvornog ugovora ili okvirnog sporazuma. Ako je učinjeno nekoliko uzastopnih izmjena, to se ograničenje primjenjuje na vrijednost svake izmjene. Takve uzastopne izmjene ne smiju imati za cilj zaobilaženje ove Direktive;

[…]

(e) ako izmjene, bez obzira na njihovu vrijednost, nisu značajne u smislu stavka 4.

[…]

2. Nadalje, bez bilo kakve potrebe za provjerom jesu li ispunjeni uvjeti iz stavka 4. točaka od (a) do (d), ugovore je jednako moguće izmijeniti bez potrebe za novim postupkom nabave u skladu s ovom Direktivom, ako je vrijednost izmjene manja od sljedećih vrijednosti:

i. od pragova iz članka 4.; i

ii. od 10 % prvotne vrijednosti ugovora za ugovore o uslugama i nabavi robe i 15 % prvotne vrijednosti ugovora za ugovore o radovima.

Međutim, izmjena ne smije mijenjati cjelokupnu prirodu ugovora ili okvirnog sporazuma. Ako je učinjeno nekoliko uzastopnih izmjena, vrijednost se procjenjuje na temelju neto kumulativne vrijednosti uzastopnih izmjena.

[…]

4. Izmjena ugovora ili okvirnog sporazuma tijekom njegova trajanja smatra se značajnom u smislu stavka 1. točke (e), ako njome ugovor ili okvirni sporazum postaju značajno različiti po svojoj naravi od prvotno zaključenog. U svakom slučaju, ne dovodeći u pitanje stavke 1. i 2., izmjena se smatra značajnom ako je ispunjen jedan ili više od sljedećih uvjeta:

(a) izmjenom se unose uvjeti koji bi, da su bili dio prvotnog postupka nabave, dopustili prihvaćanje drugih natjecatelja od onih koji su prvotno odabrani ili prihvaćanje ponude različite od ponude koja je izvorno prihvaćena ili privlačenje dodatnih sudionika u postupak nabave;

(b) izmjenom se mijenja gospodarska ravnoteža ugovora ili okvirnog sporazuma u korist ugovaratelja na način koji nije predviđen prvotnim ugovorom ili okvirnim sporazumom;

(c) izmjenom se značajno povećava opseg ugovora ili okvirnog sporazuma;

(d) ako novi ugovaratelj zamijeni onoga kojemu je prvotno javni naručitelj dodijelio ugovor, osim u slučajevima navedenima u stavku 1. točki (d).

5. Novi postupak nabave zahtijeva se u skladu s ovom Direktivom za druge izmjene odredaba ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma za vrijeme njegovog trajanja, osim onih navedenih u stavcima 1. i 2.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

5 Policija je 2020. objavila poziv na nadmetanje za ugovor o nabavi usluga vučne službe, u okviru kojeg je bilo potrebno provesti ocjenu ponuda na temelju kriterija najniže ponuđene cijene. Ponuditelji su za usluge za koje se mjesto prikupljanja vozila nalazi na udaljenosti do deset kilometara od mjesta u koje to vozilo treba vratiti morali navesti fiksnu cijenu i dodatnu cijenu po kilometru za prijevoz iznad te udaljenosti. U dokumentaciji poziva na nadmetanje navedeno je da cijene moraju ostati nepromijenjene tijekom cjelokupnog trajanja ugovora.

6 Navedeni poziv na nadmetanje doveo je početkom 2021. do sklapanja dvaju okvirnih sporazuma, od kojih je jedan s društvom Lidköpings Biltjänst Hyr AB.

7 Tijekom 2021. policija se s dvama dotičnim uspješnim ponuditeljima dogovorila o izmjeni uvjeta plaćanja predviđenih u tim dvama okvirnim sporazumima, s ciljem ujednačavanja raspodjele troškova između različitih policijskih područja a da se pritom ne poveća ukupna ugovorna vrijednost tih okvirnih sporazuma. S jedne strane, udaljenost obuhvaćena uslugama za koje se trebala plaćati samo fiksna cijena povećana je s 10 na 50 kilometara. S druge strane, prvotno dogovorene cijene izmijenjene su. Konkretnije, kad je riječ o društvu Lidköpings Biltjänst Hyr, fiksna cijena za uslugu promijenjena je s 0 na 4500 švedskih kruna (SEK) (s 0 na 400 eura, otprilike), a cijena po kilometru za određene vrste prijevoza promijenjena je sa 185 na 28 švedskih kruna (sa 16,5 na 2,5 eura, otprilike), a za druge vrste prijevoza s 275 na 55 švedskih kruna (s 24,5 na 5 eura, otprilike). Policija je zaključila da je primjena tog novog modela plaćanja dovela do neznatnog smanjenja ukupno plaćenog iznosa društvu Lidköpings Biltjänst Hyr u usporedbi s iznosom koji bi mu bio plaćen u skladu s prvotno predviđenim modelom plaćanja.

8 Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja podnijelo je Förvaltningsrättenu i Stockholm (Upravni sud u Stockholmu, Švedska) tužbu zahtijevajući da se policiji izrekne novčana kazna zbog izmjene okvirnih sporazuma o vuči vozila bez pokretanja novog postupka nabave. Taj je sud prihvatio taj zahtjev i izrekao policiji novčanu kaznu u iznosu od 1 200 000 švedskih kruna (oko 106 650 eura) uz obrazloženje da bi izmjene o kojima je riječ u glavnom postupku, da su bile uključene u prvotni poziv na nadmetanje, mogle dovesti do sudjelovanja drugih ponuditelja ili do odabira druge ponude, zbog čega se te izmjene moraju smatrati značajnima. Zbog istog je razloga navedeni sud smatrao da te izmjene mijenjaju cjelokupnu prirodu okvirnog sporazuma sklopljenog s društvom Lidköpings Biltjänst Hyr.

9 Policija je protiv te presude podnijela žalbu Kammarrättenu i Stockholm (Žalbeni upravni sud u Stockholmu, Švedska). Taj je sud odbio tu žalbu, potvrđujući u biti obrazloženje navedene presude.

10 Policija je podnijela žalbu Högsta förvaltningsdomstolenu (Vrhovni upravni sud, Švedska), sudu koji je uputio zahtjev, ističući, među ostalim, da kriterij iz presude Kammarrättena i Stockholm (Upravni žalbeni sud u Stockholmu) nije prikladan za ocjenu postojanja promjene cjelokupne prirode okvirnog sporazuma sklopljenog s društvom Lidköpings Biltjänst Hyr.

11 Sud koji je uputio zahtjev utvrdio je da je, u skladu s izračunom koji je provela policija, vrijednost izmjena učinjenih u tom okvirnom sporazumu manja od vrijednosti predviđenih člankom 72. stavkom 2. Direktive 2014/24. Stoga je potrebno utvrditi može li se smatrati da su te izmjene promijenile cjelokupnu prirodu navedenog okvirnog sporazuma.

12 Taj sud smatra da, iako se u sudskoj praksi Suda nalaze pojašnjenja u pogledu pojma „značajna izmjena”, Sud još nije ispitao sustav izmjena male vrijednosti predviđen tim člankom 72. stavkom 2., koji ne proizlazi iz te sudske prakse, niti se osobito očitovao o pojmu promjene cjelokupne prirode ugovora.

13 U tim okolnostima, Högsta förvaltningsdomstolen (Vrhovni upravni sud) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Može li izmjena modela plaćanja predviđenog u okvirnom sporazumu prvotno dodijeljenom na temelju kriterija najniže ponuđene cijene, kojom se mijenja ravnoteža između fiksnih i promjenjivih cijena te su razine cijena prilagođene u mjeri koja tek neznatno mijenja ukupnu vrijednost ugovora, imati za učinak promjenu cjelokupne prirode okvirnog sporazuma u smislu članka 72. stavka 2. Direktive [2014/24]?”

O prethodnom pitanju

14 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 72. stavak 2. Direktive 2014/24 tumačiti na način da treba smatrati da izmjena metode plaćanja predviđene u okvirnom sporazumu koji je dodijeljen na temelju kriterija najniže cijene, kojom se mijenja ravnoteža između fiksnih i promjenjivih cijena te su razine cijena prilagođene u mjeri koja tek neznatno mijenja ukupnu vrijednost tog okvirnog sporazuma, mijenja cjelokupnu prirodu navedenog okvirnog sporazuma u smislu te odredbe.

15 Člankom 72. stavkom 5. Direktive 2014/24 predviđa se da je novi postupak nabave potreban za izmjene odredbi okvirnog sporazuma za vrijeme njegova trajanja, osim onih predviđenih člankom 72. stavcima 1. i 2. te direktive.

16 U članku 72. stavku 1. Direktive 2014/24 navodi se pet slučajeva u kojima se okvirni sporazumi mogu izmijeniti bez novog postupka nabave. Konkretno, člankom 72. stavkom 1. točkom (e) te direktive dopušta se takva izmjena ako ona, bez obzira na njezinu vrijednost, nije značajna u smislu članka 72. stavka 4. navedene direktive.

17 Člankom 72. stavkom 2. te direktive određuje se da se okvirni sporazumi mogu izmijeniti i bez potrebe za provjerom jesu li ispunjeni uvjeti iz njezina članka 72. stavka 4. točaka (a) do (d) a da pritom nije potreban novi postupak nabave ako je vrijednost izmjene manja od dviju vrijednosti utvrđenih u tom članku 72. stavku 2. točkama i. i ii.. Međutim, navedeni članak 72. stavak 2. u drugom podstavku pojašnjava da takva izmjena ne smije mijenjati cjelokupnu prirodu predmetnog okvirnog sporazuma.

18 Kako bi se utvrdio doseg pojma promjene cjelokupne prirode okvirnog sporazuma u smislu članka 72. stavka 2. Direktive 2014/24, tu odredbu valja, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, tumačiti uzimajući u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (vidjeti presude od 17. studenoga 1983., Merck, 292/82, EU:C:1983:335, t. 12. i od 1. kolovoza 2025., Tradeinn Retail Services, C-76/24, EU:C:2025:593, t. 25.).

19 Što se tiče, kao prvo, teksta članka 72. stavka 2. Direktive 2014/24, važno je, s jedne strane, naglasiti da on ne sadržava definiciju pojma promjene cjelokupne prirode okvirnog sporazuma.

20 Stoga, i s obzirom na to da nijedna druga odredba te direktive ne sadržava takvu definiciju, značenje i doseg tog izraza valja utvrditi u skladu s njegovim uobičajenim smislom u svakodnevnom jeziku (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2020., AFMB i dr., C-610/18, EU:C:2020:565, t. 52. i od 19. lipnja 2025., CeramTec, C-17/24, EU:C:2025:455, t. 53.).

21 Međutim, izraz „cjelokupna priroda” u svojem uobičajenom smislu upućuje na to da je zakonodavac Unije namjeravao obuhvatiti isključivo izmjene okvirnih sporazuma takvog opsega da dovode do preoblikovanja ugovora ili okvirnog sporazuma u cijelosti.

22 S druge strane, u članku 72. stavku 2. Direktive 2014/24 pojašnjava se da se ta odredba primjenjuje „bez bilo kakve potrebe za provjerom jesu li ispunjeni uvjeti iz stavka 4. točaka (a) do (d)”.

23 U tom pogledu valja istaknuti da izmjenu koja ispunjava jedan od tih uvjeta treba, u skladu s člankom 72. stavkom 4. te direktive, smatrati značajnom. Prema tome, dodavanje pojašnjenja iz prethodne točke u članak 72. stavak 2. navedene direktive upućuje na to da je zakonodavac Unije smatrao da pitanje je li izmjena okvirnog sporazuma značajna ili ne nije odlučujuće kako bi se utvrdilo mijenja li ta izmjena „cjelokupnu prirodu” tog okvirnog sporazuma u smislu drugog podstavka potonje odredbe.

24 Konkretno, s obzirom na to da se članak 72. stavak 4. točka (a) Direktive 2014/24 konkretno odnosi na izmjene kojima se unose uvjeti koji bi, da su bili dio prvotnog postupka nabave, dopustili prihvaćanje drugih natjecatelja od onih koji su prvotno odabrani ili prihvaćanje ponude različite od ponude koja je izvorno prihvaćena ili privlačenje dodatnih sudionika u postupak nabave, okolnost da izmjena unosi takve uvjete u okvirni sporazum ne može kao takva biti prepreka tomu da se ta izmjena provede na temelju članka 72. stavka 2. te direktive.

25 Kao drugo, kad je riječ o kontekstu članka 72. stavka 2. Direktive 2014/24, valja istaknuti da iz članka 72. stavka 5. te direktive proizlazi da taj članak 72. stavak 2. predstavlja odstupanje od načela prema kojem se okvirni sporazum ne smije mijenjati bez provedbe novog postupka nabave, tako da mogućnost izmjene iz navedenog članka 72. stavka 2. treba usko tumačiti (vidjeti po analogiji presude od 4. lipnja 2009., Komisija/Grčka, C-250/07, EU:C:2009:338, t. 35. i od 28. listopada 2022., Generalstaatsanwaltschaft München (Izručenje i *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, t. 120.).

26 S obzirom na to, kao prvo, točno je da se u prvom podstavku uvodne izjave 107. Direktive 2014/24 navodi da novi postupak nabave treba pokrenuti kada se znatno izmijeni prvotni ugovor, osobito ako se predmetnim izmjenama unose uvjeti koji bi, da su bili dio prvotnog postupka, utjecali na njegov ishod.

27 Zakonodavac Unije stoga se implicitno pozvao na rješenje utvrđeno u sudskoj praksi Suda koje se odnosi na situacije koje su prethodile primjeni Direktive 2014/24, iz koje proizlazi da javni naručitelj nije mogao izmijeniti odredbe ugovora na način da te odredbe imaju bitno drukčija obilježja od onih iz prvotnog ugovora i da bi to osobito bio slučaj kad bi predviđene izmjene mogle dovesti u pitanje dodjelu ugovora, na način da bi, u slučaju da su te izmjene bile sadržane u dokumentaciji mjerodavnoj za provedbu prvotnog postupka nabave, bila odabrana druga ponuda ili bi bio prihvaćen drugi ponuditelj (vidjeti u tom smislu presude od 19. lipnja 2008., pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, t. 34. i 35. i od 7. rujna 2016., Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634, t. 28.).

28 Međutim, iako iz prvog podstavka uvodne izjave 107. Direktive 2014/24 proizlazi da je zakonodavac Unije namjeravao uzeti u obzir sudsku praksu Suda, iz toga ne proizlazi da je namjeravao sustavno kodificirati tu sudsku praksu.

29 U drugom stavku te uvodne izjave pojašnjava se navod iz prvog stavka te uvodne izjave, na koji se podsjeća u točki 26. ove presude, pojašnjavajući da bi „izmjene ugovora čiji su rezultat neznatne izmjene vrijednosti ugovora do određene razine uvijek […] trebale biti moguće bez potrebe provođenja novog postupka nabave”.

30 Zakonodavac Unije tako je izrazio svoju volju da pruži proširenu mogućnost jednostavnijeg unošenja izmjena koje bi inače zahtijevale pokretanje takvog novog postupka, pod uvjetom da te izmjene ostanu ispod određenih vrijednosnih pragova, iako takva mogućnost ne proizlazi iz sudske prakse Suda koja se odnosi na situacije koje su prethodile primjeni Direktive 2014/24.

31 Kao drugo, u uvodnoj izjavi 109. te direktive, koja se odnosi na izmjene uređene njezinim člankom 72. stavkom 1. točkom (c), koje su uvjetovane zahtjevom da se cjelokupna priroda predmetnog ugovora ili okvirnog sporazuma ne mijenja, kao primjer izmjene koja „uzrokuje promjenu naravi cjelokupne nabave” navodi se zamjena radova, robe ili usluga koje je potrebno nabaviti nečim različitim ili temeljna promjena vrste nabave o kojoj je riječ.

32 U tom pogledu valja istaknuti da, iako primjeri koje je tako naveo zakonodavac Unije nisu taksativni, oni se ipak odnose isključivo na izmjene kojima se preoblikuje predmetni ugovor, čiji doseg tako nadilazi opseg značajnih izmjena iz članka 72. stavka 4. Direktive 2014/24.

33 Osim toga, iako se u uvodnoj izjavi 109. te direktive ti primjeri navode kao slučajevi u kojima se može pretpostaviti da bi predmetna izmjena mogla eventualno utjecati na ishod predmetnog ugovora, iz toga se ne može zaključiti kako treba smatrati da svaka izmjena koja ima takav učinak dovodi do promjene cjelokupne prirode tog ugovora.

34 Kao treće, iz usporedbe stavaka 1., 2. i 4. članka 72. Direktive 2014/24 proizlazi da je zakonodavac Unije odlučio upotrijebiti različite izraze kako bi obuhvatio, s jedne strane, izmjene kojima se mijenja cjelokupna priroda okvirnog sporazuma i, s druge strane, njegove značajne izmjene.

35 Uostalom, s obzirom na strukturu članka 72. Direktive 2014/24, tumačenje te odredbe kojim bi se izjednačili pojmovi značajnih izmjena i izmjena kojima se mijenja cjelokupna priroda ugovora ili okvirnog sporazuma lišilo bi članak 72. stavak 1. točke (a) i (c) i članak 72. stavak 2. te direktive svakog korisnog učinka.

36 Naime, s jedne strane, iz članka 72. stavka 1. točke (e) Direktive 2014/24 proizlazi da se svaka neznačajna izmjena, bez obzira na njezinu vrijednost, može izvršiti bez potrebe za provedbom novog postupka nabave. S druge strane, iz samog teksta stavka 1. točaka (a) i (c) i stavka 2. članka 72. te direktive proizlazi da se potonje odredbe ne primjenjuju na izmjene kojima se mijenja cjelokupna priroda predmetnog ugovora ili okvirnog sporazuma. Prema tome, ako potonji zahtjev treba shvatiti na način da podrazumijeva da primjena navedenih odredbi dopušta samo donošenje izmjena koje nisu značajne, potonje odredbe dopuštaju isključivo izmjene ugovora ili okvirnih sporazuma koji bi se u svakom slučaju mogle provesti na temelju članka 72. stavka 1. točke (e) navedene direktive.

37 Takvo bi tumačenje bilo tim manje u skladu sa strukturom članka 72. iste direktive jer se u stavku 1. točkama (a) i (c) te stavku 2. njezina članka 72. navode posebni uvjeti uz nepostojanje promjene cjelokupne prirode predmetnog ugovora ili okvirnog sporazuma, koji bi bili beskorisni ako bi se prihvatilo to tumačenje.

38 Kao treće, kad je riječ o ciljevima Direktive 2014/24, iz sudske prakse Suda proizlazi da članak 72. te direktive, utvrđivanjem uvjeta pod kojima se mogu izmijeniti ugovori ili okvirni sporazumi za vrijeme njihova trajanja, ima za cilj osigurati poštovanje načela jednakog postupanja i transparentnosti, uz istodobno uvođenje određene fleksibilnosti u primjeni pravila kojima se uređuju ugovori i okvirni sporazumi, kako bi se javnim naručiteljima omogućilo da na pragmatičan način odgovore na situacije s kojima se suočavaju tijekom izvršenja ugovora i okvirnih sporazuma (vidjeti u tom smislu presude od 3. veljače 2022., Advania Sverige i Kammarkollegiet, C-461/20, EU:C:2022:72, t. 32. i 37. i od 7. prosinca 2023., Obshtina Razgrad, C-441/22 i C-443/22, EU:C:2023:970, t. 61.).

39 Osim toga, iz Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o javnoj nabavi od 20. prosinca 2011. (COM(2011) 896 *final*), koji je doveo do donošenja Direktive 2014/24, proizlazi da je cilj donošenja pravila koja su sada navedena u njezinu članku 72. bio, među ostalim, odobriti primjenu „pragmatičnog pristupa za suočavanje s nepredviđenim okolnostima koje nameću prilagodbu ugovora o javnoj nabavi tijekom njegova izvršavanja”.

40 Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 28. svojeg mišljenja, slučajeve navedene u članku 72. stavku 1. točkama (a) i (c) i članku 72. stavku 2. Direktive 2014/24 obilježava činjenica da se odnose na posebne slučajeve u kojima je manje vjerojatno da će predviđena izmjena utjecati na poštovanje načela jednakog postupanja i transparentnosti, tako da se na njih može primijeniti sustav s većom fleksibilnošću.

41 Iz tih razmatranja proizlazi da se pojam promjene cjelokupne prirode okvirnog sporazuma razlikuje od pojma njegove značajne izmjene i da se taj prvi pojam odnosi samo na najvažnije značajne izmjene koje podrazumijevaju temeljnu promjenu predmeta okvirnog sporazuma ili vrste predmetnog okvirnog sporazuma ili pak temeljnu promjenu njegove ravnoteže, tako da se one mogu smatrati izmjenama takvog opsega da dovode do preoblikovanja okvirnog sporazuma u cijelosti.

42 Iz toga slijedi da sama okolnost da bi izmjena mogla utjecati na ishod prvotnog postupka nabave koji se odnosi na predmetni okvirni sporazum, da je bila uključena u dokumente koji su uređivali taj postupak, a što odgovara uvjetu iz članka 72. stavka 4. točke (a) Direktive 2014/24, ne može sama po sebi biti dovoljna kako bi se utvrdilo da ta izmjena mijenja cjelokupnu prirodu tog okvirnog sporazuma.

43 Konkretnije, kad je riječ o izmjeni metode plaćanja predviđene u okvirnom sporazumu, valja naglasiti da članak 72. stavak 1. točke (a) i (c) Direktive 2014/24 izričito predviđa mogućnost izmjene cijene u ugovoru ili okvirnom sporazumu, pod uvjetom da ta izmjena ne mijenja cjelokupnu prirodu predmetnog ugovora ili okvirnog sporazuma.

44 Stoga, budući da te odredbe izričito isključuju izmjene cijene koje dovode do promjene cjelokupne prirode predmetnog ugovora ili okvirnog sporazuma, smatrati da ograničena izmjena cijene ugovora ili okvirnog sporazuma u svim okolnostima predstavlja takvu promjenu lišilo bi svakog učinka mehanizme prilagodbe te cijene koje je zakonodavac Unije izričito predvidio u navedenim odredbama.

45 Osim toga, iako se u članku 72. stavku 2. Direktive 2014/24 izričito ne upućuje na mogućnost izmjene cijene u ugovoru ili okvirnom sporazumu, tom se odredbom dopuštaju samo izmjene ograničene vrijednosti, što omogućuje ograničavanje učinaka izmjene te cijene na ravnotežu predmetnog okvirnog sporazuma.

46 Međutim, izmjena metode plaćanja predviđene u okvirnom sporazumu koja dovodi do marginalne izmjene ukupne vrijednosti tog okvirnog sporazuma ni u kojem slučaju ne može podrazumijevati temeljnu promjenu predmeta navedenog okvirnog sporazuma ili, u načelu, vrste predmetnog okvirnog sporazuma.

47 Suprotno tomu, ne može se u potpunosti isključiti to da, u iznimnim okolnostima, izmjena metode plaćanja koja dovodi do marginalne izmjene ukupne vrijednosti okvirnog sporazuma, poput drastične izmjene ravnoteže između fiksnih cijena i varijabilnih cijena, može dovesti do temeljne promjene ravnoteže tog okvirnog sporazuma i stoga do promjene cjelokupne prirode navedenog okvirnog sporazuma.

48 To će biti slučaj ako bi izmjena metode plaćanja predviđene u okvirnom sporazumu podrazumijevala promjenu njegove strukture koja bi dovela do toga da uspješni ponuditelj ili uspješni ponuditelji iz tog okvirnog sporazuma budu stavljeni u znatno povoljniju situaciju od one koja bi proizlazila iz primjene prvotno dogovorene metode plaćanja, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri u predmetu o kojem je riječ u glavnom postupku, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti.

49 S obzirom na sve prethodno navedeno, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 72. stavak 2. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da ne treba smatrati da izmjena metode plaćanja predviđene u okvirnom sporazumu koji je dodijeljen na temelju kriterija najniže cijene,

kojom se mijenja ravnoteža između fiksnih i promjenjivih cijena te su razine cijena prilagođene u mjeri koja tek neznatno mijenja ukupnu vrijednost tog okvirnog sporazuma, mijenja cjelokupnu prirodu navedenog okvirnog sporazuma u smislu te odredbe, osim ako izmjena metode plaćanja predviđene u okvirnom sporazumu dovede do temeljne promjene njegove ravnoteže.

Troškovi

50 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

Članak 72. stavak 2. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ

treba tumačiti na način da:

ne treba smatrati da izmjena metode plaćanja predviđene u okvirnom sporazumu koji je dodijeljen na temelju kriterija najniže cijene, kojom se mijenja ravnoteža između fiksnih i promjenjivih cijena te su razine cijena prilagođene u mjeri koja tek neznatno mijenja ukupnu vrijednost tog okvirnog sporazuma, mijenja cjelokupnu prirodu navedenog okvirnog sporazuma u smislu te odredbe, osim ako izmjena metode plaćanja predviđene u istom okvirnom sporazumu dovede do temeljne promjene njegove ravnoteže.

Potpisi