



## Határozatok Tára

MACIEJ SZPUNAR  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2015. június 11.<sup>1</sup>

**C-552/13. sz. ügy**

**Grupo Hospitalario Quirón SA**  
**kontra**  
**Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco**  
**és**  
**Instituto Religioso Siervas de Jesús de la Caridad**

(a Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 6 de Bilbao [Spanyolország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Közbeszerzési szerződések odaítélésére irányuló eljárások — 2004/18/EK irányelv — 2. cikk és a 23. cikk (2) bekezdése — A gazdasági szereplőkkel való egyenlő bánásmód elve — Egészségügyi szolgáltatások — Szolgáltatásoknak kizárólag egy adott település területén található intézményekben való nyújtására irányuló követelmény”

### I – Bevezetés

1. Az egészségügyi szolgáltatások nyújtására irányuló közbeszerzési szerződésre vonatkozó műszaki leírások tartalmazhatják-e azt a követelményt, hogy e szolgáltatásokat kizárólag egy adott település területén található egészségügyi intézményekben lehet nyújtani? Az ilyen követelmény igazolható-e az egészségügyi ellátások elérhetőségével és minőségével összefüggő indokokkal?

2. E kérdésekkel a Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n°6 de Bilbao (bilbaói 6. sz. közigazgatási bíróság, Spanyolország) a Bíróság elé tárta kétségeit azon ügyben, amely a baszk hatóságok által, sebészeti beavatkozásokkal kapcsolatos szolgáltatások nyújtására irányuló közbeszerzési szerződések odaítélése érdekében kiírt két közbeszerzési eljárásra vonatkozik. E közbeszerzéseknek lehetővé kellett tenniük, hogy közegészségügyi intézményekben alkalmazott orvosok által végzett beavatkozások céljára magán kórházakban található műtők álljanak rendelkezésre a beavatkozáshoz szükséges várakozási idő lerövidítése érdekében.

<sup>1</sup> — Eredeti nyelv: lengyel.

## II – Jogi háttér

### A – Az uniós jog

3. Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv irányelvnek<sup>2</sup> (a továbbiakban: 2004/18 irányelv) „A szerződések odaítélésének elvei” című 2. cikke kimondja:

„Az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, és átlátható módon járnak el.”

4. Ugyanezen irányelv 21. cikke a következőképpen szól:

„A IIB. mellékletben felsorolt szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések odaítélésére kizárólag a 23. cikket és a 35. cikk (4) bekezdését kell alkalmazni.”

5. Ezen irányelv 23. cikke (2) bekezdésének megfelelően:

„A műszaki leírásnak egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie valamennyi ajánlattevő számára, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a közbeszerzés verseny előtti megnyitását.”

6. Az „[e]gészségügyi és szociális szolgáltatások” az irányelv IIB. mellékletében szerepelnek (kategória száma: 25).

### B – B – A spanyol jog

7. A közszektorban kötendő szerződésekről szóló, 2007. október 30-i 30/2007. sz. törvény (Ley 30/2007 de contratos del sector público)<sup>3</sup> 101. cikkének (2) bekezdése és 123. cikke ültette át a 2004/18 irányelv 2. cikkét és 23. cikkének (2) bekezdését a spanyol jogrendbe.

## III – Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

8. Az alapügy két olyan közbeszerzési eljárásra vonatkozik, amelyek tárgya kisebb sebészeti beavatkozásokkal, általános és belgyógyászati műtétekkel, urológiai, nőgyógyászati, baleseti sebészeti, valamint ortopéd- és szemsebészeti ellátásokkal kapcsolatos kórházi szolgáltatások nyújtása. E közbeszerzések nem vonatkoznak az olyan sebész által nyújtott szolgáltatásokra, aki az egészségügyi közszolgáltató rendszer alkalmazásában áll, és akit át kell helyezni az ellátást nyújtó magánkórházba a sebészeti beavatkozás elvégzéséhez.

9. 2010. december 15-én a Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco (a baszk kormány egészségügyi minisztériuma, a továbbiakban: Departamento de Sanidad) jóváhagyta a 21/2011. számú, a Vizcaya egészségügyi körzetében (Basurto és Galdakao közkórházak vonzáskörzete) biztosítandó sebészeti beavatkozásokkal kapcsolatos közszolgáltatások nyújtására irányuló ajánlati felhíváshoz szükséges dokumentációt. A közbeszerzési szerződés becsült értéke 5 841 041,84 EUR.

2 — HL L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o., legutóbb a 2009. november 30-i 1177/2009/EK bizottsági rendelettel (HL L 314., 64. o.) módosították.

3 — *Boletín Oficial del Estado*, 2007. október 31.

10. 2011. május 10-én a Departamento de Sanidad jóváhagyta az 50/2011. számú, szemsebészeti beavatkozásokkal kapcsolatos közszolgáltatások nyújtására irányuló ajánlattételhez szükséges dokumentációt. A szolgáltatás a Galdakao kórház vonzáskörzetére terjed ki. A közbeszerzési szerződés becsült értéke 6 273 219,53 EUR.

11. A két ajánlati felhívást tartalmazó hirdetményeket 2011. január 31-én, illetve június 14-én tették közzé a *Boletín Oficial del País Vasco*-ban (Baskföld hivatalos lapja). Mindegyik felhívás (2) bekezdésének d) pontja a szolgáltatások teljesítésének helyeként Bilbaót jelölte meg.

12. Mindkét ajánlati felhívás esetében a műszaki leírásnak a „Szervezet, felszerelés és a központ által nyújtott szolgáltatások” címet viselő A része tartalmazta az „Elhelyezkedés” című 2. pontot:

„Figyelemmel annak szükségességére, hogy ezen szolgáltatásokat a betegek és hozzátartozóik számára elérhető távolságban nyújtsák, a rendelkezésre álló tömegközlekedésre és annak menetidejére, valamint annak szükségességére, hogy a kórházi (egészségügyi közszolgáltatás) dolgozók elengedhetetlen utazásait minimálisra csökkentsék, az ajánlatban megjelölésre kerülő központoknak Bilbao városában kell lenniük.”

13. A Grupo Hospitalario Quirón, SA (továbbiakban: Grupo Hospitalario Quirón) egy, Erandio városban található általános kórház tulajdonosa. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy e kórház eleget tesz a műszaki leírásban megállapított valamennyi követelménynek, egyet kivéve, mivel nem Bilbao városában, hanem egy Bilbaóval szomszédos városban található.

14. 2011. szeptember 13-án a Grupo Hospitalario Quirón keresetet indított a Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 6 de Bilbaónál (bilbaói 6. sz. közigazgatási bíróság) a Departamento de Sanidadnak (egészségügyi minisztérium) a fent említett két ajánlati felhívást tartalmazó hirdetményekkel kapcsolatban hozott határozataival szemben. Az érintett különösen a megtámadott határozatok hatályon kívül helyezését, illetve az alperes közigazgatási szerv arra való kötelezését kérte, hogy új ajánlati felhívást tegyen közzé, amelyben mellőzi azon követelmény előírását, hogy a szerződés tárgyát képező egészségügyi szolgáltatást Bilbaóban kell nyújtani.

15. Az Instituto Religioso Siervas de Jesús de la Caridad, amely rendelkezik egészségügyi intézménnyel Bilbaóban, az eljárásokban alperesként vesz részt. A kérdést előterjesztő bíróság egyesítette ezen eljárásokat.

16. A Grupo Hospitalario Quirón keresetlevelében azt állítja, hogy azon követelmény, amely szerint a szolgáltatásokat kizárólag Bilbao város területén található intézményekben kell nyújtani, ellentétes az egyenlőség elvével, a közbeszerzési eljárásban való részvétel szabadságával, továbbá a résztvevők közötti hátrányos megkülönböztetés tilalmával és az egyenlő bánásmód elvével, valamint a szabad versennyel. Arra hivatkozik, hogy e követelmény miatt nagyon összetett anyagi infrastruktúrával kell rendelkezni Bilbaóban, amelynek megvalósítása időt és jelentős beruházásokat igényel. E beruházásoknak semmi értelmük sem lenne, ha kizárólag az ajánlati felhívás tárgyát képező egészségügyi ellátás nyújtása céljából valósulnának meg. Tehát kizárólag a Bilbaóban található kórházak vehetnek részt ajánlattevőként a közbeszerzési eljárásban.

17. A Grupo Hospitalario Quirón azt állítja, hogy még a betegek, illetve a Basurto és Galdakao kórházak alkalmazásában álló sebészek utazási nehézségeinek figyelembevételével is indokolatlan a fent említett követelmény főleg az érintett esetében, aki egy Bilbaóval szomszédos városban rendelkezik kórházzal.

18. A keresetlevélre válaszul a Departamento de Sanidad azt állítja, hogy a szóban forgó követelmény nem korlátozza egyetlen gazdasági szereplő részvételi jogát sem a közbeszerzési eljárásban, mivel nem írják elő, hogy Bilbaóban rendelkezzen az intézményekkel, hanem kizárólag azt írják elő, hogy a szerződéskötés időpontjában alkalmasnak kell lennie a Bilbaóban található intézményekben

egészségügyi szolgáltatás nyújtására. A Departamento de Sanidad arra is hivatkozik, hogy a betegek esetleges utazási kellemetlenségei indokolják azon követelményt, amely szerint a szolgáltatásokat Bilbao városban kell nyújtani. Ugyanis Bilbao és vonzáskörzete tömegközlekedésének sugaras jellege biztosítja az egyszerű eljutást.

19. A kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy nem zárható ki, hogy a szóban forgó követelmény a szabad verseny elfogadhatatlan korlátozását jelenti a közbeszerzési ágazatban. Megjegyzi, hogy e követelmény gyakorlati szempontból nem tűnik szükségesnek. Spanyolországban az egészségügyi hatóságok szokásos gyakorlatát képezi, hogy olyan közbeszerzési szerződéseket ítélnék oda, amelyek egészségügyi szolgáltatásoknak a betegek lakóhelyétől eltérő településeken történő nyújtására irányulnak. Egyébként Bilbaóból a Grupo Hospitalario Quirón tulajdonában álló kórházba el lehet jutni metróval vagy autóbusszal, és egyéni közlekedési eszközzel ugyanez az út átlagosan 14 percig tart.

20. A kérdést előterjesztő bíróság szerint egyrészt azt kell meghatározni, hogy a jelen esetben a szerződés tárgyából adódóan indokolt-e azon követelmény, hogy a szolgáltatást kizárólag Bilbao városában nyújtsák, másrészt pedig azt, hogy az említett követelmény nem minősül-e a szabad verseny elfogadhatatlan korlátozásának, mivel nem tűnik úgy, hogy a betegek érintett szolgáltatáshoz való hozzáféréseinek biztosítására irányuló célkitűzés igazolná azt. Közelebbről, e bíróság álláspontja szerint semmilyen objektív ok sem igazolja az olyan piaci szereplő ajánlati felhívásból való kizárását, amely szomszédos településen található kórházzal rendelkezik, amennyiben ésszerű a betegek lakóhelye és a kórház közötti menetidő. A kérdést előterjesztő bíróság arra a tényre is felhívja a figyelmet, hogy a szolgáltatásnyújtás nem kizárólag a Bilbao városban lakóhellyel rendelkező betegeket érinti. A kérdést előterjesztő bíróság szerint tehát nem zárható ki, hogy az ajánlati felhívások műszaki leírásában előírt szóban forgó követelmény sérti a 2004/18 irányelv 2. cikkét és 23. cikkének (2) bekezdését.

21. E körülmények között a Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 6 de Bilbao úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Összeegyeztethető-e az uniós joggal az egészségügyi közszolgáltatások nyújtására irányuló közbeszerzési szerződésekben előírt azon követelmény, amely szerint az ilyen szerződések tárgyát képező egészségügyi ellátást [kizárólag] egy adott – a betegek lakóhelyétől esetleg eltérő – városban lehet nyújtani?”

#### **IV – A Bíróság előtti eljárás**

22. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet 2013. október 25-én nyújtották be a Bíróság Hivatalához. A Bíróság felvilágosítást kért a kérdést előterjesztő bíróságtól, amely e kérésre 2014. április 11-én válaszolt.

23. Az alapeljárásban részt vevő alperesek, a spanyol kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. A Departamento de Sanidad és a spanyol kormány tárgyalás tartását kérte. A 2015. április 20-i tárgyaláson a Grupo Hospitalario Quirón, a Departamento de Sanidad, a spanyol kormány, valamint a Bizottság vett részt.

## V – Elemzés

### A – Előzetes megjegyzések

24. Az alapügy két olyan közbeszerzési eljárásra vonatkozik, amely egészségügyi közszolgáltatás nyújtására irányul. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy a szóban forgó közbeszerzési szerződések tárgya az egészségügyi közszolgáltató és a magánkórházak közötti sajátos együttműködési mechanizmus keretében olyan sebészeti beavatkozások támogatására irányuló kórházi szolgáltatások nyújtása, amelyeknek célja a közszektor betegeit érintő várólisták lerövidítése. E közbeszerzési szerződések nem vonatkoznak a sebész által nyújtott ellátásokra, mivel e beavatkozásokat olyan orvosoknak kell végezniük, akik közkórházak alkalmazásában állnak, és akiket át kell helyezni a közbeszerzési eljárás keretében kiválasztott magánkórházba.

25. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem jelzi egyértelműen, hogy a szóban forgó ajánlati felhívás szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésekre vagy a 2004/18 irányelv hatálya alá nem tartozó szolgáltatási koncessziókra vonatkozik-e.<sup>4</sup>

26. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróság kérésére adott további magyarázatokból, valamint a tárgyaláson a felek által nyújtott felvilágosításból az derül ki, hogy az alapeljárás az említett irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésekre vonatkozik.

27. E magyarázatokból és felvilágosításokból kitűnik, hogy az ajánlatkérő szerv közvetlenül díjat fizet az ajánlattevő részére, és túlnyomó részben nem ez utóbbi viseli a szolgáltatások hasznosításával járó gazdasági kockázatot.<sup>5</sup> Konkrétabban – amint azt a Departamento de Sanidad a tárgyaláson jelezte – a beavatkozások alkalmával a betegeknek okozott valamennyi kárért továbbra is a közszolgáltató a felelős. A spanyol kormány az írásbeli észrevételeiben továbbá kiemeli, hogy különösen az ajánlati felhívásban hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések alapján a szóban forgó közbeszerzési szerződéseket szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésekként kell tekinteni.

28. Ki kell emelni továbbá azt is, hogy valamennyi közbeszerzési szerződés becsült értéke jelentősen meghaladja a 2004/18 irányelv 7. cikkében rögzített értékhatárokat.

29. E körülmények, amelyek megállapítása nyilvánvalóan a kérdést előterjesztő bíróság feladata, egyértelműen arra utalnak, hogy a 2004/18 irányelvet kell alkalmazni.

30. Hangsúlyozni szeretném azonban, hogy a szolgáltatási koncesszió odaítélése esetében is alkalmazni kell a szolgáltatásnyújtás terén a gazdasági szereplőkkel való egyenlő bánásmód elvét, amellyel a későbbiekben részletesen fogok foglalkozni.

31. Noha az uniós jog jelenlegi állása szerint a szolgáltatási koncessziós szerződések nem tartoznak a 2004/18 irányelv hatálya alá, a hatóságok mindazonáltal – feltéve, hogy a közbeszerzési szerződés egyértelmű határon átnyúló érdeket képvisel – kötelesek tiszteletben tartani az EUM-Szerződés alapvető rendelkezéseit, különösen az EUMSZ 49. cikket és az EUMSZ 56. cikket.<sup>6</sup> Egyébiránt a jelen ügyben – miként azt a spanyol kormány maga is kiemelte az írásbeli észrevételeiben – valószínűnek tűnik, hogy a közbeszerzési szerződések határon átnyúló érdeket képviselnek becsült értékük nagysága és Baszkföld földrajzi elhelyezkedése miatt.

4 — Lásd a 2004/18 irányelv 1. cikkének (14) és (17) bekezdését.

5 — Lásd ebben az értelemben: Contse és társai ítélet (C-234/03, EU:C:2005:644, 22. pont); Eurawasser-ítélet (C-206/08, EU:C:2009:540, 66. és 67. pont); Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler ítélet (C-274/09, EU:C:2011:130, 37. pont).

6 — Coname-ítélet (C-231/03, EU:C:2005:487, 16. pont); Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler ítélet (C-274/09, EU:C:2011:130, 49. pont). A koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 94., 1. o.) nem alkalmazható a jelen ügyre az átültetésére rendelkezésre álló határidő és az 54. cikkének (2) bekezdésében szereplő átmeneti rendelkezések miatt.

32. A közegészségügyi rendszer keretében nyújtott olyan szolgáltatásoknak, mint amelyek a szóban forgó ajánlati felhívások tárgyát képezik, vitathatatlanul alapvető szociális vonatkozásai vannak.

33. Emlékeztetni kell arra, hogy mind az EUMSZ 168. cikk (7) bekezdéséből, mind a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az tűnik ki, hogy az uniós jog nem sérti a tagállamoknak a közegészségügyi és szociális biztonsági rendszerük kialakítására vonatkozó hatáskörét.<sup>7</sup>

34. Mindazonáltal e hatáskör gyakorlása során a tagállamok a belső piac alapvető szabadságaira vonatkozóan nem vezethetnek be vagy tarthatnak fenn indokolatlan korlátozásokat. E tilalom betartásának értékelése során figyelembe kell venni azt a tényt, hogy az emberek egészsége és élete az első helyen áll a Szerződés által oltalmazott javak és érdekek között, és a – mérlegelési mozgástérrel rendelkező – tagállamok feladata eldönteni, hogy milyen szinten óhajtják biztosítani a közegészség védelmét, és azt milyen módon kívánják megvalósítani.<sup>8</sup>

35. Továbbá az egyes tagállamok nagyon eltérően szervezik meg egészségügyi rendszereiket, és korlátozott az e rendszerek keretében nyújtott szolgáltatások határon átnyúló vonatkozása.

36. Az uniós jogalkotó figyelembe vette ezen körülményeket, amikor úgy döntött, hogy az „egészségügyi szolgáltatások” a 2004/18 irányelv IIB. mellékletében említett nem elsődleges szolgáltatások csoportjába tartozzanak.<sup>9</sup>

37. Az uniós jogalkotó abból a feltételezésből indult ki, hogy az ilyen szolgáltatások eleve nem képviselnek határokon átnyúló érdeket, és ebből eredően nem tartoznak teljes mértékben az irányelv hatálya alá.<sup>10</sup>

38. A 2004/18 irányelv 21. cikke szerint a IIB. mellékletben felsorolt szolgáltatások, amelyek közé tartoznak az „egészségügyi és szociális szolgáltatások” is, kizárólag az irányelv 23. cikkének és a 35. cikke (4) bekezdésének hatálya alá tartoznak.

39. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint azonban a 2004/18 irányelv 21. cikke nem zárja ki az irányelv általános és záró rendelkezéseinek, különösen az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban említett 2. cikkének alkalmazását.<sup>11</sup>

*B – A gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásban való részvételének a 2004/18 irányelv 2. cikke és 23. cikkének (2) bekezdése szerinti korlátozásáról*

40. Meg kell állapítani, hogy a 2004/18 irányelvnek mind a 2. cikke, mind a 23. cikkének (2) bekezdése a gazdasági szereplőkkel való egyenlő bánásmód elvének kifejeződése, amely elv a belső piacnak különösen az EUMSZ 49. cikkben és az EUMSZ 56. cikkben meghatározott alapvető szabadságaiból levezethető alapelvnek minősül. Következésképpen a Bíróságnak a belső piac alapvető szabadságainak értelmezésére vonatkozó ítélkezési gyakorlata az irányelv fent említett rendelkezéseinek értelmezésénél irányadó.

7 — Lásd: Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” és társai ítélet (C-113/13, EU:C:2014:2440, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

8 — Uo., 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

9 — Az egészségügyi szolgáltatások különös szabályozását fenntartotta a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, új 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (74. cikk és XIV. melléklet) (HL L 94., 65. o.) irányelv, amelyet a jelen ügyben *ratione temporis* nem lehet alkalmazni, és a 2004/23 irányelv (19. cikk és IV. melléklet) a koncessziós szerződések odaítélése tekintetében.

10 — Bizottság kontra Írország ítélet (C-507/03, EU:C:2007:676, 25. pont). A szakirodalom is elemezte ezt a kérdést: lásd Sołtysińska, A., *Europejskie prawo zamówień publicznych*, LEX Wolters Kluwer, Varsó, 2012, 167. o.

11 — Lásd ebben az értelemben: Contse és társai ítélet (C-234/03, EU:C:2005:644, 47. pont).

41. A jelen ügynek ezen ítélkezési gyakorlat fényében történő vizsgálatakor ugyanakkor szem előtt kell tartani, hogy a 2004/18 irányelv kiterjeszti a gazdasági szereplők egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban való részesítése elvének hatályát. Mivel az uniós jog által harmonizált területről van szó, ezen elvnek az irányelv hatálya alá tartozó közbeszerzési szerződésekre való alkalmazása nem jelenti azt, hogy határokon átnyúló elemet kell keresni.

42. A 2004/18 irányelv 2. cikkében megfogalmazott általános szabálynak megfelelően az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, és átlátható módon járnak el. Ezen elvek a műszaki leírás vonatkozásában kulcsfontosságúak a hátrányos megkülönböztetésnek a követelmények kiválasztásához, illetve a műszaki leírás megfogalmazásához kapcsolódó kockázatára tekintettel.<sup>12</sup>

43. Így a 2004/18 irányelv 23. cikkének (2) bekezdése, amely a műszaki leírások kidolgozására és azon követelmények meghatározására vonatkozó szabályokat írja elő, amelyeket az ajánlatkérő szerv szerepeltetni kíván, kimondja, hogy a műszaki leírásnak egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie valamennyi ajánlattevő számára, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a közbeszerzés verseny előtti megnyitását.

44. A jelen ügyben nem fér kétség ahhoz, hogy mindkét vitatott ajánlati felhívás műszaki leírásában szereplő azon követelmény, amely szerint Bilbaóban rendelkezni kell egészségügyi intézménnyel, megnehezítheti azon gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásban való részvételét, amelyek nem rendelkeznek ilyen intézménnyel.

45. Hangsúlyozni szeretném, hogy e követelmény még akkor is korlátozza a közbeszerzési eljárásban való részvételt, ha az a gazdasági szereplők kiválasztásakor nem képez kiválasztási szempontot, és ha csak a közbeszerzési szerződés teljesítésekor kell rendelkezni ilyen intézménnyel.

46. E tekintetben nem értek egyet a Departamento de Sanidad álláspontjával, amely a Contse és társai ítéletre<sup>13</sup> hivatkozva azt állítja, hogy az a követelmény, hogy a szolgáltatásnyújtás helyén rendelkezni kell ilyen intézménnyel, nem korlátozza a közbeszerzési eljárásban való részvételt, amennyiben e követelmény nem a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételként került megállapításra.

47. Emlékeztetek arra, hogy a Contse és társai ügyben,<sup>14</sup> az ajánlattevőknek az oxigénterápiás egészségügyi szolgáltatásokra irányuló közbeszerzési eljárásban való részvételhez egy meghatározott tartományban irodával kellett rendelkezniük. E követelmény olyan kiválasztási szempontnak minősült, amelyet az ajánlat benyújtásakor kellett alkalmazni, és valószínűleg nem okozott volna problémát, ha annak csak a szolgáltatásnyújtáskor kellett volna megfelelni.

48. Ugyanakkor a fent hivatkozott ítéletből egyértelműen következik, hogy nem igényel nagy beruházást azon követelmény, amely szerint irodával kell rendelkezni egy meghatározott tartományban, és hogy az – jellegénél fogva – bármikor könnyen teljesíthető. A jelen esetben nem ez a helyzet, mivel – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság kifejti – kórházi infrastruktúra Bilbaóban történő kiépítése sok időt és jelentős befektetéseket igényelne, amelyek – figyelembe véve az ajánlati felhívásban érintett szolgáltatások korlátozott terjedelmét – valószínűleg nem térülnének meg.

49. Az alapeljárásban szóban forgó követelményre figyelemmel, a közbeszerzési eljárásban való részvétel magában foglalja a gazdasági szereplő azon kötelezettségvállalását, hogy a Bilbao város területén található intézményekben történő szolgáltatásnyújtáshoz szükséges beruházásokat megvalósítja.

12 — Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-368/10, EU:C:2012:284, 62. pont).

13 — Contse és társai ítélet (C-234/03, EU:C:2005:644).

14 — Uo., 55–57. pont.

50. Továbbá azon követelmény, amely szerint a jelzett városban rendelkezni kell intézményekkel, annak ellenére is alkalmas arra, hogy megzavarja vagy kevésbé vonzóvá tegye a szolgáltatásnyújtás Szerződésben előírt szabadságát, hogy annak kizárólag a közbeszerzési szerződés teljesítésekor kell megfelelni.

51. A fenti okfejtések fényében, a szóban forgó követelmény a 2004/18 irányelv 2. cikkének és 23. cikke (2) bekezdésének értelmében nyilvánvalóan korlátozza a gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásokban való részvételét.

#### *C – A közérdekre alapított igazolásról*

52. Ezt követően meg kell vizsgálni, hogy e követelmény közérdeken alapuló kényszerítő ok alapján igazolható-e, és hogy megfelel-e az arányosság elvének.

53. Hangsúlyozni szeretném, hogy amennyiben a vitatott követelmény a Bíróságnak a belső piac alapvető szabadságainak korlátozására vonatkozó ítélkezési gyakorlatában megállapított elvekre tekintettel igazolható, azt is meg kellene állapítani, hogy az megfelel a 2004/18 irányelv 2. cikkének és 23. cikke (2) bekezdésének. Ugyanis e rendelkezések tiltják a közbeszerzés verseny előtti megnyitásának „indokolatlan akadályozását”.

54. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a közbeszerzési eljárásban alkalmazott szempontoknak tiszteletben kell tartaniuk a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseiből következő elvét. Továbbá ez utóbbi korlátozása akkor igazolható, ha az megfelel az e szabadságra vonatkozó ítélkezési gyakorlat által meghatározott feltételeknek.<sup>15</sup>

55. Azoknak a nemzeti intézkedéseknek, amelyek alkalmasak arra, hogy megzavarják vagy kevésbé vonzóvá tegyék a Szerződés által biztosított alapszabadságok gyakorlását, négy feltételnek kell eleget tenniük ahhoz, hogy összhangban álljanak az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel: alkalmazásuk hátrányos megkülönböztetéstől mentes, a közérdeken alapuló kényszerítő indok által igazoltak, alkalmasak az általuk elérni kívánt célok megvalósításának biztosítására, és nem lépnek túl az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéken.<sup>16</sup>

56. Az alapeljárásban részt vevő alperesek és a spanyol kormány a vitatott követelményt azzal indokolja, hogy biztosítani kell a közegészségügyi rendszer minőségét és megbízhatóságát.

57. A spanyol kormány arra hivatkozik, hogy a szóban forgó eljárások célja az egészségügyi közszolgáltatások támogatása a sebészeti beavatkozások területén. Mivel a baszk kormány által a lakosság számára nyújtott alapvető szolgáltatásokról van szó, nem tűnik meglepőnek, ha a baszk kormány közérdekre való hivatkozással úgy dönt, hogy olyan magán szereplővel köt szerződést, amely rendelkezik kórházi központtal Bilbaóban, ahol Vizcaya tartomány lakosságának jelentős része lakik. A hatóságok megbízásából nyújtott egészségügyi szolgáltatások minőségével és megbízhatóságával összefüggő megfontolásoknak elegendőeknek kell lenniük a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok ilyen korlátozásának igazolásához.

<sup>15</sup> — Uo., 49. pont.

<sup>16</sup> — Gebhard-ítélet (C-55/94, EU:C:1995:411, 37. pont).

58. A vitatott követelmény indokolása érdekében a Departamento de Sanidad a sebészek, betegek és hozzátartozóik utazási nehézségeire hivatkozik, továbbá Bilbao és vonzáskörzete tömegközlekedésének sugaras jellegét, valamint e város és a tartomány más települései közötti közvetlen közlekedési kapcsolatokat emeli ki. Továbbá azt állítja, hogy az egészségügyi közszolgáltatás felelős azért, hogy a betegek szempontjából legmegfelelőbb földrajzi elhelyezkedést válasszák ki az egészségügyi intézmény számára.

59. A Departamento de Sanidad ezenkívül hivatkozik az egészségügyi közszolgáltatások nyújtása terén bevezetett területi felosztásra. Ezt a felosztást akkor is fenn kell tartani, ha a közegészségügyi rendszer támogatást kap a közbeszerzés keretében kiválasztott magán egészségügyi intézményektől. Az ilyen ajánlati felhívások műszaki leírásai esetében az a tény, hogy az ellátásokat meghatározott egészségügyi körzetben kell nyújtani, a közszolgáltatásokat támogató szolgáltatásnyújtással összefüggő lényeges követelménynek minősül. A Departamento de Sanidad kiemeli, hogy a Grupo Hospitalario Quirón tulajdonát képező kórház Erandioiban található, tehát olyan településen, amely Basurto és Galdakao kórházaktól eltérő körzetben található. Erandio település a cruces-i közkórház vonzáskörzetében található, amelyre az alapügy tárgyát képező ajánlati felhívások nem terjednek ki.

60. Úgy vélem, hogy ezen érvek nem meggyőzőek.

61. A Departamento de Sanidadnak az egészségügyi közszolgáltatás területi felosztására alapított érvelését illetően emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a tagállamok nem hivatkozhatnak adminisztratív jellegű megfontolásokra az alapszabadságok korlátozásának igazolása érdekében.<sup>17</sup>

62. A jelen ügyben az egészségügyi közszolgáltatásnak a közigazgatás által kialakított területi felosztására való hivatkozás tehát nem minősül olyan érvnek, amely igazolja az ajánlati felhívások tárgyát képező szolgáltatásnyújtás helyére irányuló korlátozást. Az ilyen korlátozásnak olyan valós gyakorlati nehézségek megjelölésén kell alapulnia, amelyek megkövetelik, hogy a szolgáltatást Bilbaóban található egészségügyi intézményekben nyújtsák.

63. Ugyanígy a Departamento de Sanidad azon érvelése sem meggyőző számomra, amely szerint, ha az ajánlati felhívások más településeken található intézményekre is ki lennének terjesztve, a magán szereplőkkel való szerződés-kötések oka fogyottá válnának, mivel a szóban forgó beavatkozásokat olyan közkórházban – például a cruces-i kórházban – lehetne végezni, amely egy olyan másik egészségügyi körzetben található, amelyre a közbeszerzés nem terjed ki.

64. Az uniós joggal nem ellentétes az, ha a Departamento de Sanidad a tartomány egy másik településén található közkórházat vesz igénybe. A közjogi hatóság közfeladatait saját eszközeivel is végrehajthatja, anélkül hogy köteles lenne igénybe venni külső jogalanyokat, és hogy ezt más közjogi hatóságokkal együttműködve is megtehesi.<sup>18</sup>

65. Azonban, tekintettel arra, hogy e hatóság szükségesnek tartotta, hogy közbeszerzési eljárás keretében magán szereplővel szerződést kössön, kizárólag a közkórházak tevékenységének közigazgatási területi felosztására hivatkozva nem zárhat ki ajánlattevőt.

66. Egyébiránt a spanyol kormány által hivatkozott, a közegészségügyi rendszer minőségére és megbízhatóságára vonatkozó megfontolásokat illetően el kell ismerni, hogy azok kétségtelenül olyan indokot képeznek, amely alkalmas a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának igazolására.

<sup>17</sup> — Lásd: Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-356/08, EU:C:2009:401, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>18</sup> — Bizottság kontra Németország ítélet (C-480/06, EU:C:2009:357, 45. pont).

67. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a kiegyensúlyozott és mindenki számára hozzáférhető, minőségi orvosi és kórházi ellátás fenntartása is lehetővé teheti az EUMSZ 52. cikkben megfogalmazott eltérést, amennyiben e cél hozzájárul az egészségvédelem magas szintjéhez.<sup>19</sup>

68. Valamely egészségügyi intézménynek a beteg lakóhelyének figyelembevételével történő elhelyezése kétségtelenül az egészségügyi szolgáltatásnyújtás egyik fontos tényezője. Az áthelyezésre vonatkozó követelmény többletköltségeket von maga után, sőt sürgősség esetén akár a beteg életének veszélyeztetésével is járhat, nehézségeket okoz a hozzátartozóknak, és a jelen ügyben a közkórházak alkalmazásában álló egészségügyi dolgozók számára azzal a kellemetlenséggel jár, hogy át kell menniük a beavatkozást végző magánkórházba.

69. Véleményem szerint nem kétséges, hogy e körülmények alkalmasak azon földrajzi körzet behatárolásának igazolására, amelyben a közbeszerzések tárgyát képező szolgáltatásokat nyújtani kell.

70. Ugyanakkor a szolgáltatásnyújtás helyére irányuló korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság elvének és ezért alkalmasnak kell lennie az elérni kívánt cél megvalósítására, és nem léphet túl az annak eléréséhez szükséges mértéken.<sup>20</sup>

71. Ahhoz, hogy az intézmények elhelyezkedésével összefüggő korlátozás alkalmas legyen az egészségügyi ellátás elérhetőségére és minőségére irányuló célkitűzés megvalósításának biztosítására, a korlátozás nem alapulhat kizárólag a közigazgatási területi felosztáson. Ugyanis e felosztásnál a leggyakrabban nem veszik figyelembe az egészségügyi intézmények elhelyezkedéséből és a betegek lakóhelyéből eredő sajátosságokat.

72. A szolgáltatásnyújtás helyének meghatározása érdekében objektív módon kell figyelembe venni az egészségügyi intézmények és a betegek lakóhelye közötti távolságból eredő kellemetlenséget.

73. Azt is meg kell jegyezni, hogy az ellátások típusától függően változó jelentősége lehet annak a távolságnak, amelyet az egészségügyi intézményig meg kell tenni. Sürgős beavatkozások esetén e távolságnak nyilvánvalóan döntő jelentősége van. Ellenben az előre tervezett beavatkozások esetén a menetidővel kapcsolatos gyakorlati nehézségek az egészségügyi szolgáltatásnyújtás szempontjából nem olyan fontosak.

74. Véleményem szerint a szóban forgó követelmény aránytalan, mivel azt feltételezi, hogy a szolgáltatást Bilbao város közigazgatási célból megállapított határain belül kell nyújtani. E követelmény nem az egészségügyi intézménybe történő áthelyezéssel kapcsolatos nehézségek objektív értékelésén alapul, és a közbeszerzések tárgyát képező egészségügyi ellátások jellegét sem veszi figyelembe.

75. A szóban forgó követelmény aránytalan jellege abban is rejlik, hogy – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság is kiemeli – az érintett betegek nem kizárólag Bilbao város területén laknak, hanem a szomszédos településeken is, és hogy az egyik közbeszerzés esetében a Bilbao város területén kívül található Galdako kórház az a közkórház, amely a magán intézményektől támogatásában részesül.

76. A Departamento de Sanidad és a spanyol kormány azzal érvelnek, hogy Bilbaót azon feltevés alapján jelölték ki a szolgáltatásnyújtás helyszínéként, hogy e város modális tömegközlekedési csomópontnak minősül, aminek következtében a tartomány más településeiből könnyen el lehet jutni Bilbaóba.

19 — Lásd többek között: Kohll-ítélet (C-158/96, EU:C:1998:171, 50. és 51. pont); Smits és Peerbooms ítélet (C-157/99, EU:C:2001:404, 73. és 74. pont).

20 — Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-158/03, EU:C:2005:642, 70. pont); Contse és társai ítélet (C-234/03, EU:C:2005:644, 41. pont). Emlékeztetni kell arra, hogy az arányosság feltétele lényeges szerepet játszik a belső piac szabadságait korlátozó nemzeti intézkedések jogszerűségének vizsgálatánál: lásd: Frackowiak-Adamska, A., *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobod rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Wolters Kluwer, Varsó, 2009, 3.1.1. szakasz.

77. Véleményem szerint önmagában ezen érv alapján nem állapítható meg az alapeljárásban szóban forgó követelmény arányossága.

78. Egyrészt nem zárható ki, hogy Bilbao központja és a város határain belül található magán kórház közötti utazás hasonló nehézségeket okoz, mint a szomszédos településen található kórházba való utazás.

79. Másrészt az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy Bilbao központja és a felperes tulajdonában álló kórház közötti útvonal megtételéhez szükséges idő nem jelent nagy nehézséget. A felek által a tárgyaláson adott válaszokból az is kiderül, hogy a szóban forgó közbeszerzések tárgyát az előre tervezett beavatkozásokkal összefüggő egészségügyi szolgáltatások képezik.

80. Sőt a kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy a Departamento de Sanidad által korábban odaítélt, egészségügyi szolgáltatások nyújtására irányuló közbeszerzési szerződések nem tartalmaztak ilyen, az intézmények elhelyezkedésével kapcsolatos követelményt, és hogy az ajánlatkérő szerv jogi referense véleményében e korlátozás mellőzését javasolta azzal az indokkal, hogy az nehezen összeegyeztethető a gazdasági szereplőkkel való egyenlő bánásmód elvével.

81. Emlékeztetni kell arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata a tényállás megállapítása, és hogy ebből következtetéseket vonjon le a korlátozás arányosságát illetően.

82. Mindazonáltal az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban ismertetett tényállás arra utal, hogy az Erandio városban található kórházba való eljutás a betegeknek és az egészségügyi dolgozóknak nem okoz túlzott nehézséget. Ezek a tények tehát arra engednek következtetni, hogy a szóban forgó követelmény aránytalan.

83. Mint ahogy a Bizottság az írásbeli észrevételeiben helyesen emeli ki, azt is meg kell vizsgálni, hogy vannak-e olyan, a szolgáltatásnyújtás szabadságát kevésbé korlátozó intézkedések, amelyek lehetővé teszik a kívánt cél elérését.

84. A jelen esetben nem zárható ki, hogy a Departamento de Sanidad és a spanyol kormány által hivatkozott közérdek kevésbé korlátozó intézkedésekkel is biztosítható, mint például annak előírásával, hogy az ellátásokat olyan egészségügyi intézményekben végezzék, amelyekbe a tömegközlekedési eszközzel való eljutás nem okoz túlzott nehézséget a betegek és az egészségügyi dolgozók számára. Az így megfogalmazott műszaki leírás tartalmazhatná az ajánlatkérő szerv által ésszerűnek tekintett, tájékoztató jellegű menetidőt is Bilbao központjától.

## VI – Véggkövetkeztetések

85. A fenti megfontolások alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 6 de Bilbao (Spanyolország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre a következő választ adja:

Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkével és 23. cikkének (2) bekezdésével ellentétes az, ha az egészségügyi szolgáltatások nyújtására irányuló közbeszerzési szerződésre vonatkozó műszaki leírások tartalmazzák azt a követelményt, hogy e szolgáltatásokat kizárólag egy adott település területén található egészségügyi intézményekben kell nyújtani, amennyiben e követelmény nem a betegek áthelyezésével kapcsolatos nehézségek objektív, a közbeszerzés tárgyát képező egészségügyi szolgáltatások jellegét is figyelembe vevő értékelésén alapul.