A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2015. október 22.*

„Előzetes döntéshozatal — Szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések — 2004/18/EK irányelv — A 23. cikk (2) bekezdése — Egészségügyi közszolgáltatások nyújtása — A közkórházak hatáskörébe tartozó egészségügyi szolgáltatások magánintézményekben való nyújtása — A szolgáltatás egy adott településen való nyújtására vonatkozó követelmény”

A C-552/13. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n°6 de Bilbao (bilbaói 6. sz. közigazgatási bíróság, Spanyolország) a Bírósághoz 2013. október 25-én érkezett, 2013. szeptember 30-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Grupo Hospitalario Quirón SA**

és

a **Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco**,

az **Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: T. von Danwitz, a negyedik tanács elnöke, az ötödik tanács elnökeként eljárva, D. Šváby, A. Rosas, Juhász E. (előadó) és C. Vajda bírák,

főtanácsnok: M. Szpunar,

hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2015. április 20-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Grupo Hospitalario Quirón SA képviseletében J. Cabrera Ayala és I. Millán Fernández abogados,

– a Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco képviseletében L. Pérez Ovejero, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: spanyol.

– az Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad képviseletében L. Galdos Tobalina és A. Arenaza Artabe abogados,

– a spanyol kormány képviseletében L. Banciella Rodríguez-Miñón, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében A. Tokár és E. Sanfrutos Cano, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2015. június 11-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 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 (HL L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.) 23. cikke (2) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

2 Ezt a kérelmet az egyrészről a Grupo Hospitalario Quirón SA (a továbbiakban: Grupo Hospitalario Quirón), másrészről pedig a Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco (a baszk kormány egészségügyi minisztériuma) és az Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad között, ez utóbbi intézmény által közzétett két közbeszerzési hirdetményben foglalt egyik feltétel jogszerűsége tárgyában folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő.

Jogi háttér

3 Az 2004/18 irányelv (2) preambulumbekezdése a következőket mondja ki:

„A tagállamokban az állam, a területi és a települési önkormányzatok, valamint a közjogi intézmények nevében kötött szerződések odaítélése során tiszteletben kell tartani a Szerződés elveit, és különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságának az elvét, továbbá az ezekből levezethető olyan elveket, mint az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés-mentesség, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elve […]”.

4 Ezen irányelv „Fogalommeghatározások” címet viselő 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„[…]

(2)

a) »Közbeszerzési szerződés«: egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya az ezen irányelv szerinti építési beruházás kivitelezése, vagy áru szállítása, vagy szolgáltatás nyújtása.

[…]

d) »Szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződés«: olyan, az építési beruházásra és az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződéstől eltérő közbeszerzési szerződés, amelynek tárgya a II. mellékletben említett szolgáltatások nyújtása.

[…]

(4) »Szolgáltatási koncesszió«: a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződéssel azonos típusú szerződés, kivéve azt a jellemzőjét, hogy a szolgáltatás ellenszolgáltatása vagy kizárólag a szolgáltatás hasznosításának joga, vagy e jog pénzbeli ellenszolgáltatással együtt.

[...]"

5 Ugyanezen irányelvnek „A szerződések odaítélésének elvei" című 2. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

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

6 Az időbeli hatályát tekintve az alapeljárásra alkalmazandó, 2009. november 30-i 1177/2009/EK bizottsági rendelettel (HL L 314., 64. o.) módosított 2004/18 irányelvnek „A közbeszerzési szerződések értékhatárai" című 7. cikke értelmében ezt az irányelvet szolgáltatásnyújtásra irányuló olyan közbeszerzési szerződésekre kell alkalmazni, amelyeket központi kormányzati szervként felsorolt ajánlatkérő szervek ítélnek oda, és amelyek hozzáadottérték-adó (héa) nélküli becsült értéke eléri a 193 000 eurót.

7 A 2004/18 irányelvnek a „A IIB. mellékletben felsorolt szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések" című 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."

8 Ezen irányelv IIB. mellékletének megfelelően az egészségügyi szolgáltatások e melléklet „Egészségügyi és szociális szolgáltatások" című 25. kategóriájába tartoznak.

9 A hivatkozott irányelv „Műszaki leírás" című 23. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

10 A Bíróság rendelkezésére bocsátott iratokból kitűnik, hogy Baszkföldön (Spanyolország) az egészségügyi szolgáltatások nyújtása területi szervezésen és egészségügyi körzetekre való felosztáson alapuló rendszerben biztosított. E rendszerben az egészségügyi közellátás körébe tartozó betegeket az adott egészségügyi körzetben található közkórházban, úgynevezett. referencia-kórházban látják el.

11 Az egészségügyi közintézmények tehermentesítése, és az ezen intézmények körzetébe tartozó azon betegek várakozási idejének csökkentése érdekében, akiknek olyan orvosi ellátásra van szükségük, amelyet az egészségügyi közszolgáltatók nem tudnak ésszerű időn belül nyújtani, a hatáskörrel rendelkező hatóságok az egészségügyi intézményekkel és magánkórházakkal együttműködve olyan mechanizmust alakítottak ki, amelyben bizonyos kiegészítő orvosi ellátásra irányuló közszolgáltatásokat kiszerveztek, amelyeket így szerződéses jogviszonyban és szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélése alapján e magánintézmények biztosítanak. Ily módon ezek a magánintézmények az egészségügyi közszolgáltatás rendelkezésére bocsátják infrastruktúrájukat, műszaki és személyi erőforrásaikat, vagyis különösen az ápolókat és az asszisztenseket, abból a célból, hogy az egészségügyi közszolgáltatási rendszer feladatainak ellátásához hozzájáruljanak. Azonban a sebészeti beavatkozásokat és más orvosi ellátásokat az egészségügyi közszolgáltatásban dolgozó sebészek végzik, akik ennek érdekében átmennek az említett magánintézményekbe.

12 Ebben az összefüggésben hagyta jóvá 2010. december 15-én a baszk kormány egészségügyi minisztériumának vizcayai területi igazgatója a Bilbao városában található basurtói közkórház és a Galdakao városában található galdakaói közkórház beteginek biztosítandó „kisebb sebészeti beavatkozások, általános és belgyógyászati műtétek, urológiai, nőgyógyászati, szemészeti és baleseti sebészeti" közszolgáltatások nyújtására irányuló közbeszerzési eljárás ajánlattételhez szükséges dokumentációját, költségét és iratait. A szerződést nyílt eljárásban kellett odaítélni, az ajánlati felhívást pedig a *Boletín Oficial del País Vascóban* (Baszkföld Hivatalos Lapja) 2011. január 31-én tették közzé. A közbeszerzési szerződés maximális becsült értéke, az esetleges kiigazításokat is beleértve, 5 841 041,84 euró (a továbbiakban: 21/2011. sz. közbeszerzés).

13 Ugyanez a minisztérium 2011. május 10-én jóváhagyta a galdakaói közkórház beteginek biztosítandó „szemsebészeti beavatkozásokkal" kapcsolatos közszolgáltatások nyújtására irányuló közbeszerzési eljárás ajánlattételhez szükséges dokumentációját, költségét és iratait. A szerződést nyílt eljárásban kellett odaítélni, az ajánlati felhívást pedig a *Boletín Oficial del País Vascóban* 2011. június 14-én tették közzé. A közbeszerzési szerződés maximális becsült értéke, az esetleges kiigazításokat is beleértve, 6 273 219,53 euró (a továbbiakban: 50/2011. sz. közbeszerzés).

14 Mind a 21/2011. sz., mind pedig az 50/2011. sz. szerződés esetében a nyertes ajánlattevő szolgáltató díját közvetlenül a baszk kormány egészségügyi minisztériumának mint ajánlatkérőnek kellett fizetnie.

15 Mindkét ajánlati felhívás műszaki leírása a minimumkövetelményekre vonatkozó, „Elhelyezkedés" című pontban a következőket határozza meg:

„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 […] dolgozók elengedhetetlen utazásait minimálisra csökkentsék, az ajánlatban megjelölésre kerülő központoknak Bilbao városában kell lenniük."

16 Következésképpen az említett közbeszerzések ajánlattételhez szükséges dokumentációja értelmében a szolgáltatásnyújtás helye kizárólag Bilbao városa.

17 A Grupo Hospitalario Quirón, egy, Erandio városban található általános kórház tulajdonosa, a 21/2011. sz. és az 50/2011. sz. közbeszerzésre vonatkozó két ajánlati felhívást először közigazgatási eljárásban, majd bírósági úton támadta meg. Azzal érvelt, hogy azon követelmény, amely szerint az ajánlati felhívásban meghatározott szolgáltatásokat kizárólag Bilbao városban kell nyújtani, ellentétes az egyenlő bánásmód elvével, a közbeszerzési eljárásban való részvétel szabadságával, illetve a szabad versennyel.

18 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a Grupo Hospitalario Quirón kórháza eleget tesz az említett közbeszerzések dokumentációjában található műszaki leírásban megállapított valamennyi követelménynek, egyet kivéve, mivel nem Bilbao városában, hanem a Bilbaóval szomszédos Erandio városában található. Azonban Bilbao és Erandio alkotják – más városokkal együtt – a „Nagy Bilbaót", vagyis „Bilbao és vonzáskörzetét". Egyébiránt ezt megelőzően, ugyanezen közbeszerzésekre vonatkozóan a baszk kormány egészségügyi minisztériuma még nem tett közzé olyan ajánlati felhívást, amely azt a kötelezettséget tartalmazta volna, hogy az adott egészségügyi szolgáltatást egy bizonyos helyen kell nyújtani.

19 A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy nem követelmény, hogy az ajánlattevők Bilbao városában kórházi létesítménnyel rendelkezzen, vagy az a tulajdonában álljon, hanem a követelmény csupán az, hogy a 21/2011. sz. és az 50/2011. sz. közbeszerzés tárgyát képező egészségügyi szolgáltatást az e városban található létesítményekben legyen képes nyújtani, bármi legyen is a létesítmény használatának jogalapja. Mindazonáltal *de facto* kétségtelen, hogy – az e létesítmények használatából fakadó költségeket félretéve – kizárólag a Bilbaóban letelepedett egészségügyi szolgáltatók vehetnek részt

ajánlattevőként a közbeszerzési eljárásban, mivel a többi szolgáltató közül egy sem tud megfelelő létesítményekre és személyzetre szert tenni az e szerződésekre vonatkozó ajánlati felhívások közzétételétől az ajánlatok benyújtására irányadó határidő lezárulásáig terjedő időszakban.

20 A kérdést előterjesztő bíróság szerint az említett közbeszerzések ajánlattételhez szükséges dokumentációjában szereplő, az elhelyezkedéssel kapcsolatos feltétel versenykorlátozásnak minősül, és sérti a közbeszerzési eljárásban való részvétel szabadságát, amit feltétlen szükség nem indokolhat. Az egymással szomszédos Erandio városa és Bilbao városa ugyanis 1924-től 1982-ig egy települést alkotott, jelenleg pedig – más városokkal együtt – Bilbao és vonzáskörzetéhez tartoznak. Ezenkívül a Grupo Hospitalario Quirón kórháza Bilbao városából tömegközlekedési eszközökkel könnyen megközelíthető.

21 Továbbá a 21/2011. sz. közbeszerzés tárgyát képező egészségügyi szolgáltatásokat nem csupán a Bilbao városában található basurtói közkórházhoz tartozó betegek vehetik igénybe, hanem a Bilbao városához nem tartozó Galdakao településen található galdakaói közkórházhoz tartozó betegek is. Az 50/2011. sz. közbeszerzés tárgyát képező szolgáltatásokat viszont kizárólag a galdakaói közkórházhoz tartozó betegeknek szánták. Következésképpen igen valószínű, hogy e két közbeszerzés tárgyát képező szolgáltatásokat igénybe vevő betegek főszabály szerint nem Bilbaóban, hanem egy másik városban laknak, ezért a betegek lakóhelyére alapított érv nem megalapozott.

22 Ennélfogva a kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az alapügyben szóban forgó feltétel nem tekinthető összeegyeztethetőnek a 2004/18 irányelv 23. cikke (2) bekezdésével.

23 E megfontolásokra tekintettel a Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n 6 de Bilbao (bilbaói 6. sz. közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket 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?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

24 Elsősorban meg kell jegyezni, hogy – amint a Bíróság rendelkezésére bocsátott iratokból kitűnik – a 21/2011. sz. és az 50/2011. sz. közbeszerzés a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) és d) pontja értelmében vett, olyan szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződésnek minősül, amelynek értéke meghaladja az irányelv 7. cikkében meghatározott küszöbértéket, nem pedig az ugyanezen irányelv 1. cikkének (4) bekezdése értelmében vett szolgáltatási koncessziónak, mivel a nyertes ajánlattevő díját teljes egészében az ajánlatkérő fizeti, aki a gazdasági kockázatot is viseli.

25 Meg kell jegyezni továbbá, hogy amint a jelen ítélet 7. és 8. pontjából kitűnik, ezen egészségügyi szolgáltatásokra irányuló közbeszerzésekre kizárólag a 2004/18 irányelv 23. cikkének és 35. cikke (4) bekezdésének rendelkezései vonatkoznak.

26 Másodsorban hangsúlyozni kell egyrészt azt, hogy a 2004/18 irányelvnek az említett közbeszerzésekre vonatkozó, és az egyenlő bánásmód elvét kifejező 23. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy a műszaki leírásnak egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie valamennyi ajánlattevő számára.

27 Másrészt, amint az a jelen ítélet 15. pontjából kitűnik, az alapügyben szóban forgó két közbeszerzés műszaki leírása hivatkozik arra, hogy a betegek, a hozzátartozóik és az ingázni kénytelen orvosi személyzet érdekében biztosítani kell a kiválasztandó, kisegítő kórházi magánlétesítmények közelségét és elérhetőségét, amely kitétel az igénybe veendő szolgáltatás jellegéből fakad.

28 Márpedig a 21/2011. sz. és az 50/2011. sz. közbeszerzés különleges feltételei között és műszaki leírásában előírt azon követelmény, hogy e létesítménynek kötelezően egy adott, az érintett orvosi ellátások nyújtásának kizárólagos helyszínéül szolgáló városban kell lennie, a jelen ügyben szóban forgó földrajzi elhelyezkedésre tekintettel a szerződésteljesítés olyan területi korlátozásának minősül, amely nem teszi lehetővé a jelen ítélet előző pontjában meghatározott cél elérését, vagyis hogy a betegek, a hozzátartozóik és az ingázni kénytelen orvosi személyzet érdekében biztosítani kell a kisegítő kórházi magánlétesítmények közelségét és elérhetőségét, mindemellett biztosítva e közbeszerzési eljárásokhoz való, megkülönböztetéstől mentes és egyenlő hozzáférést valamennyi ajánlattevő számára.

29 Az alapügyben szóban forgó földrajzi helyzetre tekintettel egy olyan földrajzi elhelyezkedés követelménye, mint amelyet a 21/2011. sz. és az 50/2011. sz. közbeszerzés különleges feltételei és műszaki leírása megfogalmaz, azzal jár, hogy automatikusan kizárja az olyan ajánlattevőket, akik a szóban forgó szolgáltatásokat nem tudják az adott városban található intézményben nyújtani, annak ellenére, hogy adott esetben az említett közbeszerzések dokumentációjában és műszaki leírásában meghatározott többi követelménynek eleget tesznek.

30 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az alapeljárás felperese ebben a helyzetben van, akinek az intézménye megfelel valamennyi feltételnek, beleértve a közelség és elérhetőség követelményét is, kivéve a Bilbao városának területén való elhelyezkedés követelményét, hiszen ez az intézmény egy másik – Bilbaóval határos – városban található.

31 E tekintetben hangsúlyozni kell továbbá, hogy – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi – a nyertes ajánlattevő kórházi magánlétesítményében nyújtandó szolgáltatásokban részesülni hivatott betegek nagy részének lakóhelye azon városon kívül található, mint amelynek területén az érintett elhelyezkedési feltétel szerint ezen intézménynek lennie kell.

32 Következésképpen e követelmény nem biztosítja az alapügyben szóban forgó két közbeszerzési eljáráshoz való, megkülönböztetéstől mentes és egyenlő hozzáférést valamennyi olyan ajánlattevő számára, aki biztosítani tudná a kisegítő kórházi magánlétesítmények közelségét és elérhetőségét, mivel e közbeszerzési eljárásokat csakis azon ajánlattevők számára teszi hozzáférhetővé, akik a szóban forgó szolgáltatásokat a vonatkozó ajánlati felhívásokban megjelölt városban található létesítményben tudják nyújtani. Ennélfogva e követelmény ellentétes a 2004/18 irányelv 23. cikkének (2) bekezdésével.

33 A fenti megfontolásokra tekintettel, az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/18 irányelv 23. cikkének (2) bekezdésével ellentétes az egészségügyi szolgáltatások nyújtására vonatkozó ajánlati felhívásban műszaki leírásként megfogalmazott olyan követelmény, mint amelyről az alapügyben szó van, amely szerint a közbeszerzés tárgyát képező egészségügyi ellátást kizárólag egy adott – az ellátással érintett betegek lakóhelyétől esetleg eltérő – városban található kórházi magánlétesítményben kell nyújtani, amennyiben ez a követelmény azon ajánlattevők automatikus kizárásával jár, akik nem tudják ezeket a szolgáltatásokat az adott városban található létesítményben nyújtani, de akik az ezen ajánlati felhívásokban szereplő összes többi feltételnek eleget tesznek.

A költségekről

34 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

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 23. cikkének (2) bekezdésével ellentétes az egészségügyi szolgáltatások nyújtására vonatkozó ajánlati felhívásban műszaki leírásként megfogalmazott olyan követelmény, mint amelyről az alapügyben szó van, amely szerint a közbeszerzés tárgyát képező egészségügyi ellátást kizárólag egy adott – az ellátással érintett betegek lakóhelyétől esetleg eltérő – városban található kórházi magánlétesítményben kell nyújtani, amennyiben ez a követelmény azon ajánlattevők automatikus kizárásával jár, akik nem tudják ezeket a szolgáltatásokat az adott városban található létesítményben nyújtani, de akik az ezen ajánlati felhívásokban szereplő összes többi feltételnek eleget tesznek.

Aláírások