



Datum van  
inontvangstneming

:

13/06/2014

**Zaak C-552/13**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

25 oktober 2013

**Verwijzende rechter:**

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

30 september 2013

**Verzoekende partij:**

Grupo Hospitalario Quirón, S.A.

**Verwerende partij:**

Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco

---

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 6 DE BILBAO  
(omissis)

(omissis)

Verzoekster (omissis): GRUPO HOSPITALARIO QUIRÓN, S.A.

(omissis)

Verwerende overheidsinstantie (omissis):

DEPARTAMENTO DE SANIDAD DE GOBIERNO VASCO

Medeverweerder (omissis): INSTITUTO DE

RELIGIOSAS SIERVAS DE JESÚS DE LA CARIDAD

(omissis)

BESTREDEN HANDELING (omissis).

VERWERPING VAN ADMINISTRATIEF BEROEP TEGEN DE BESLISSING VAN 15 DECEMBER 2010 WAARBIJ HET AANBESTEDINGSDOSSIER VOOR DE GUNNING VAN GEZONDHEIDSDIENSTEN BESTAANDE IN ONDERSTEUNENDE CHIRURGISCHE INGREPEN VOOR (omissis) [BISKAJE] WERD GOEDGEKEURD;

### BESLISSING

(omissis) [De] rechter van de Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 6 de BILBAO (omissis) [BISKAJE]

BILBAO (BISKAJE), 30 september 2013.

### PROCESVERLOOP

(omissis) [Or. 1]

(omissis)

**TEN VIERDE.-** Bij verzoekschrift van 13 september 2011 (omissis) heeft [Grupo Hospitalario Quirón, S.A.] de rechtbank verzocht om op basis van de daarin uiteengezette feitelijke en juridische gegevens de bestreden beslissing, de oorspronkelijke administratieve handeling die daarbij werd bevestigd en de daaraan ten grondslag liggende overheidsopdracht nietig te verklaren en om de verwerende overheidsinstantie te veroordelen de aanbesteding over te doen zonder de voorwaarde dat de in de overheidsopdracht aan de orde zijnde gezondheidsdienst in Bilbao moet worden verricht.

**TEN VIJFDE.-** Op 23 september 2011 is het (omissis) Instituto Religioso Siervas de Jesús de la Caridad geïntervenieerd aan de zijde van verweerder.

**TEN ZESDE.-** Het Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco (Baskische ministerie van Volksgezondheid) werd in kennis gesteld van de vordering en heeft daarop de rechtbank bij op 8 november 2011 ingediend verweerschrift verzocht om alle conclusies van het verzoekschrift af te wijzen en de bestreden handelingen op alle punten te bevestigen.

**TEN ZEVENDE.-** Bij op 22 december 2011 ingediend verweerschrift heeft het (omissis) Instituto Religioso Siervas de Jesús de la Caridad verzocht om alle conclusies van het verzoekschrift af te wijzen.

(omissis)

**TEN TIENDE.-** Bij beschikking van 30 maart 2012 zijn partijen opgeroepen om op 29 mei 2012 ter terechtzitting te verschijnen (omissis), tijdens welke verzoekster heeft voorgesteld om een prejudiciële vraag te stellen.

(omissis) [Or. 2]

**TEN TWAALFDE.-** Op 30 mei 2012 is partijen, gelet op de bewering dat bij de Juzgado de lo Contencioso nº 3 de Bilbao een andere procedure aanhangig was, verzocht om binnen een termijn van 10 werkdagen opmerkingen in te dienen over de vraag of de voeging van beide zaken opportuun was. De ingediende opmerkingen zijn bij het dossier gevoegd.

**TEN DERTIENDE.-** Bij beslissing van 28 juni 2012 werden beide zaken gevoegd.

**TEN VEERTIENDE.-** Op 26 juli 2012 heeft de rechtbank het dossier van de Juzgado de Contencioso nº 3 de Bilbao ontvangen en werd dit bij de [onderhavige] zaak (omissis) gevoegd. (omissis)

(omissis)

**TEN ZESTIENDE.-** Bij beschikking van 5 oktober 2012 (omissis) werd de onderhavige procedure geschorst en is verzoekster een termijn van tien dagen verleend om met het oog op het voorgestelde prejudiciële verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de voor te leggen vraag nauwkeurig te formuleren.

(omissis)

#### **AAN HET GEDING TEN GRONDSLAG LIGGENDE FEITEN**

- 1 Op 15 december 2010 ging de Directora Territorial de Vizcaya del Departamento de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco (provinciale directrice van Biskaje van het Baskische ministerie van Volksgezondheid en Consumentenzaken) over tot goedkeuring van het bestek, de kosten en het aanbestedingsdossier inzake het beheer van de openbare dienst van ondersteunende chirurgische ingrepen voor het gezondheidsgebied van (omissis) [Biskaje] (ziekenhuizen Basurto en Galdakao), waaraan zij referentienummer 21/2011 heeft toegekend.

In punt 24 van de preambule van het document met de bijzondere administratieve voorwaarden [**Or. 3**] voor deze aanbesteding is bepaald dat de betrokken dienst in Bilbao moet worden verricht.

De punten 2 en 4 van deel A van het document met technische specificaties en minimumeisen vereisen dat de betrokken centra in Bilbao zijn gevestigd.

- 2 Op 31 januari 2011 heeft het Departamento de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco de aankondiging van de volgens de normale openbare aanbestedingsprocedure te gunnen opdracht voor het beheer van openbare dienst nr. 21/2011 gepubliceerd in het *Boletín Oficial del País Vasco* (officieel publicatieblad van Baskenland).

Punt 2, sub d, van de aankondiging preciseert dat de diensten in Bilbao moeten worden verricht.

- 3 Voordien, in het kader van de opstelling van het aanbestedingsdossier, heeft de juridisch adviseur van het aanbestedingscomité een verplicht maar niet bindend juridisch advies opgesteld over het document met de bijzondere administratieve voorwaarden van aanbestedingsdossier nr. 21/2011.

In haar advies wijst de juridisch adviseur erop dat de verplichting om de dienst in Bilbao te verrichten de mededinging zou kunnen beperken en zou kunnen indruisen tegen het beginsel van vrije toegang tot aanbestedingsprocedures, aangezien er in de buurt van Bilbao ziekenhuizen zijn die niet zouden kunnen deelnemen.

De juridisch adviseur heeft aanbevolen om af te zien van deze beperking.

- 4 Op 10 mei 2011 ging de Directora Territorial de Vizcaya del Departamento de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco over tot goedkeuring van het bestek, de kosten en het aanbestedingsdossier inzake het beheer van de openbare dienst van ondersteunende chirurgisch-oftalmologische ingrepen, waaraan zij referentienummer 50/2011 heeft toegekend.

In punt 24 van de preambule van het document met de bijzondere administratieve voorwaarden voor deze aanbesteding is bepaald dat de betrokken dienst in Bilbao moet worden verricht.

Punt 2 van deel A van het document met technische specificaties en minimumeisen vereist dat de betrokken centra in Bilbao zijn gevestigd.

- 5 Op 14 juni 2011 heeft het Departamento de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco de aankondiging van de volgens de normale openbare aanbestedingsprocedure te gunnen opdracht voor het beheer van openbare dienst nr. 50/2011 gepubliceerd in het *Boletín Oficial del País Vasco* (officieel publicatieblad van Baskenland).

Punt 2, sub d, van de aankondiging preciseert dat de diensten in Bilbao moeten worden verricht.

- 6 De openbare aanbestedingen nrs. 21/2011 en 50/2011 betreffen de gunning van **[Or. 4]** het beheer van de openbare gezondheidsdienst inzake chirurgische ingrepen, met name lichte chirurgie, algemene en abdominale chirurgie, urologie, gynaecologie, oftalmologie en traumatologie [...] met uitzondering van de door de chirurg verrichte prestaties.

De geselecteerde entiteiten verrichten aldus alle betrokken chirurgische diensten, met uitzondering van de prestaties van de chirurg, die behoort tot de

aanbestedende overheidsdienst en zich voor chirurgische ingrepen naar het geselecteerde ziekenhuis moet begeven.

- 7 Grupo Hospitalario Quirón, S.A. is tegen de openbare aanbestedingen nrs. 21/2011 en 50/2011 opgekomen middels twee verschillende administratieve procedures en vervolgens middels twee overeenkomstige gerechtelijke procedures, die uiteindelijk in één gerechtelijke procedure zijn samengevoegd.
- 8 Grupo Hospitalario Quirón, S.A. is eigenaar van een algemeen ziekenhuis in Erandio (Biskaje), een aan Bilbao grenzende gemeente.

Het algemeen ziekenhuis van Grupo Hospitalario Quirón, S.A. voldoet aan alle in het document met technische specificaties gestelde voorwaarden, behoudens het feit dat het in Erandio – een, zoals gezegd, aan Bilbao grenzende gemeente – en niet in Bilbao is gevestigd.

- 9 Bilbao en Erandio vormen samen met andere gemeenten, overeenkomstig de richtsnoeren van ruimtelijke ordening [van Baskenland] (omissis) (Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Pesca del Gobierno Vasco; Baskisch ministerie van Milieubeheer, Ruimtelijke Ordening en Visserij) en gelet op de definitie van het functionele gebied van grootstedelijk Bilbao, het zogenoemde Gran Bilbao (Groot Bilbao) of het grootstedelijk gebied van Bilbao.
- 10 Sinds ten minste tien jaar heeft de Administración Pública Sanitaria Vasca (Baskische volksgezondheidsinstantie) [in de drie historische provincies van Vizcaya, Guipúzcoa en [Álava] (omissis)] geen openbare aanbestedingen uitgeschreven met de voorwaarde dat de diensten waarop de overheidsopdrachten voor het beheer van overheidsdiensten betrekking hebben, op één bepaalde plaats worden verricht, tenzij (indien een voorwaarde inzake de plaats van verrichting van de diensten werd gesteld) op het grondgebied van de betrokken historische provincies.
- 11 Vaststaat dat het gebruikelijk is dat gezondheidsautoriteiten in Spanje aanbestedingen uitschrijven voor het beheer van openbare gezondheidsdiensten in andere steden, districten, provincies en autonome regio's dan die waarin de patiënten die gebruik ervan maken, woonachtig zijn.
- 12 De Baskische overheid organiseert de gezondheidszorg voor de onder haar bevoegdheid vallende patiënten overeenkomstig de criteria van doeltreffendheid en optimaal gebruik van de ter beschikking staande middelen.

In dit verband zij opgemerkt dat slechts 55 % van de patiënten van het universitair ziekenhuis van Cruces, dat gelegen is in de (net zoals Erandio aan Bilbao [Or. 5] grenzende) gemeente Barakaldo, afkomstig zijn van de aan het ziekenhuis toegewezen gezondheidsgebieden, zodat 45 % van de ziekenhuispatiënten afkomstig zijn uit andere gebieden, die al dan niet tot Baskenland behoren.

## TOEPASSELIJKE NATIONALE BEPALINGEN

In de gerechtelijke procedure zijn de volgende voor de grond van de zaak relevante nationale bepalingen aangevoerd:

– **artikel 14 van de Spaanse Grondwet** (*Boletín Oficial del Estado* van 28 december 1978), dat bepaalt dat „[a]lle Spanjaarden [...] gelijk [zijn] voor de wet, zonder dat een onderscheid mag worden gemaakt op grond van geboorte, ras, geslacht, godsdienst, opvatting, of enige andere persoonlijke of maatschappelijke situatie of omstandigheid”;

– **de artikelen 1, 101, lid 2, en 123 van de Ley 30/2007**, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (wet inzake overheidsopdrachten; *Boletín Oficial del Estado* van 31 oktober 2007), die luiden als volgt:

**Artikel 1.-** „Deze wet heeft tot doel voorschriften voor openbare aanbestedingen vast te stellen teneinde deze in overeenstemming te brengen met het beginsel van vrije toegang tot aanbestedingsprocedures, het beginsel van openbaarheid en transparantie van de procedures, en de beginselen van non-discriminatie en gelijke behandeling van inschrijvers, en om – gelet op de doelstelling inzake begrotingsstabiliteit en uitgavencontrole – te zorgen voor een doeltreffend gebruik van de middelen die zijn bestemd voor de uitvoering van werken, de aankoop van goederen en de aanbesteding van diensten, door te eisen dat de behoeften waarin moet worden voorzien vooraf worden vastgesteld, de vrije mededinging wordt gevrijwaard en de economisch voordeligste inschrijving wordt gekozen.”

**Artikel 101, lid 2.-** „De technische voorschriften moeten de inschrijvers gelijke toegang bieden en mogen niet tot gevolg hebben dat ongerechtvaardigde belemmeringen voor de openstelling van overheidsopdrachten voor mededinging worden geschapen.”

**Artikel 123.-** „De aanbestedende diensten behandelen de inschrijvers en deelnemers op gelijke en niet-discriminerende wijze en nemen bij hun handelen het transparantiebeginsel in acht.”

## TOEPASSELIJKE BEPALINGEN VAN HET UNIERECHT

De voor de grond van de zaak relevante Unierechtelijke voorschriften zijn de **artikelen 2 en 23, lid 2, van richtlijn 2004/18/EG** van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten [**Or. 6**]

## ARGUMENTEN VAN PARTIJEN

**Standpunt van verwerende overheidsinstantie Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco.-** De verwerende gezondheidsinstantie is van mening dat de uitgeschreven aanbestedingen geen beperking inhouden van het recht van

inschrijvers om aan die aanbesteding deel te nemen, aangezien niet wordt vereist dat zij op de datum van de gunning over de faciliteiten beschikken en evenmin dat zij daar eigenaar van zijn, maar enkel dat zij een gezondheidsdienst kunnen verlenen in te Bilbao gelegen faciliteiten, ongeacht de rechtstitel op grond waarvan zij over die faciliteiten beschikken. De voorwaarde dat de opdracht op het grondgebied van de stad Bilbao wordt uitgevoerd ziet niet op de persoon van de inschrijver, maar is bepalend voor de dienstverlening en vormt, aangezien zij niets van doen heeft met de persoon van de inschrijver, geen beperking van de mededinging.

Ter onderbouwing van de geldigheid van de verplichting dat de overheidsopdrachten in Bilbao worden uitgevoerd voert de verwerende gezondheidsinstantie voorts aan dat deze plaats voor de inwoners van de gebieden waarop de in de overheidsopdrachten aan de orde zijnde diensten betrekking hebben, het minst mobiliteitshinder meebrengt, aangezien deze plaats – gelet op het radiale karakter van het openbaar vervoer in het grootstedelijk gebied van Bilbao – waarborgt dat de gekozen faciliteiten zonder overstappen kunnen worden bereikt.

**Standpunt van Grupo Hospitalario Quirón, S.A.-** Grupo Hospitalario Quirón, S.A. betoogt dat de voorwaarde dat de in de opdrachten aan de orde zijnde dienst specifiek, uitsluitend en verplicht in Bilbao moet worden verricht, in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, de vrije toegang tot aanbestedingsprocedures, de beginselen van non-discriminatie en gelijke behandeling van de kandidaten, en de vrije mededinging, die vereisen dat een dergelijke aanbesteding: 1) de grootst mogelijke mededinging verzekert tussen de inschrijvers die de overheidsopdracht kunnen uitvoeren, 2) ongerechtvaardigde hindernissen voor deelname aan de aanbesteding verhindert en 3) vermijdt dat aan inschrijving voorwaarden of selectiecriteria worden verbonden die bepaalde inschrijvers begunstigen ten nadele van anderen.

Grupo Hospitalario Quirón, S.A. claimt dan ook dat het voor de uitvoering van de opdracht absoluut noodzakelijk is dat een erg complexe materiële en personele infrastructuur in de gemeente zelf aanwezig is, die door de gezondheidsinstantie moet worden goedgekeurd en waarvan de verwezenlijking aanzienlijke investeringen vergt en veel tijd in beslag neemt, en dat dergelijke investeringen geen zin hebben indien enkel de in overheidsopdracht aan de orde zijnde diensten moeten worden verricht. Hoewel niet wordt vereist dat de inschrijver in Bilbao over gezondheidsinfrastructuur beschikt (wat in casu ook niet het geval is), kunnen enkel in Bilbao gevestigde zorgaanbieders op de aanbesteding inschrijven, en niemand anders, aangezien de overige zorgaanbieders – behalve die welke een UTE (tijdelijk samenwerkingsverband) vormen of anderszins samenwerken met in Bilbao gevestigde zorgaanbieders – in het tijdvak tussen de aankondiging van de opdracht en het verstrijken van de termijn voor indiening van inschrijvingen niet over de nodige faciliteiten en het geschikte personeel kunnen beschikken en, ook al zou het praktisch mogelijk zijn om over die infrastructuur te beschikken, zich



geen dermate grote investering zouden getroosten om te voldoen aan de enkel uit de overheidsopdrachten resulterende vraag naar gezondheidsdiensten. [Or. 7]

Grupo Hospitalario Quirón, S.A. betoogt dat aan de in beginsel redelijke rechtvaardigingsgrond betreffende de mobiliteitsproblemen voor zieken en chirurgen een onredelijk gevolg (de beperking van de dienstverlening tot Bilbao alleen) wordt verbonden, zeker wanneer dit wordt gezien in het licht van gevallen als dat waarin zij zich bevindt, als eigenaar van een ziekenhuis in een aan Bilbao grenzende gemeente, van wie de inschrijving weinig extra mobiliteitsproblemen zou veroorzaken in vergelijking met de door bedoeld gevolg veroorzaakte beperking van het beginsel van vrije toegang tot aanbestedingsprocedures, het beginsel van niet-discriminatie en gelijke behandeling van de kandidaten en de vrijwaring van de vrije mededinging.

### VOORGESTELDE VRAAG

Voorgesteld wordt om het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

– Is de voorwaarde in overheidsopdrachten voor het beheer van openbare gezondheidsdiensten dat de in de aanbesteding aan de orde zijnde gezondheidsdienst **UITSLUITEND** in een welbepaalde gemeente wordt verricht waarin de patiënten niet noodzakelijk hun woonplaats hebben, verenigbaar met het recht van de Europese Unie?

Bijgevolg moet louter worden nagegaan of de voorwaarde dat de dienst noodzakelijkerwijs in Bilbao wordt verricht in casu, gelet op de aard van het voorwerp van de overeenkomst, naar behoren is gerechtvaardigd dan wel of deze voorwaarde een ontoelaatbare beperking van de vrije mededinging oplevert door de plaats van dienstverlening tot een welbepaalde plaats te beperken, op grond dat het door de overheidsinstantie aangevoerde grotere gemak voor dienstafnemers daarvoor niet volstaat als rechtvaardiging.

### DICTUM

1) Het Hof van Justitie van de Europese [Unie] wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

**Is de voorwaarde in overheidsopdrachten voor het beheer van openbare gezondheidszorgdiensten dat de in dergelijke opdrachten aan de orde zijnde gezondheidsdienst **UITSLUITEND** in een welbepaalde gemeente wordt verricht waarin de patiënten niet noodzakelijk hun woonplaats hebben, verenigbaar met het recht van de Europese Unie?**

2) De behandeling van de zaak wordt geschorst totdat uitspraak is gedaan. [Or. 8]

**(omissis)**