

# EUROPOS SĄJUNGOS KONKURENCIJOS TEISĖS TAIKYMO VIEŠOSIOMS SVEIKATOS PRIEŽIŪROS PASLAUGOMS APIMTIS

**Rūta Janeckaitė<sup>1</sup>**

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Viešosios teisės katedros doktorantė  
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius, Lietuva  
Tel. (+370 5) 236 61 75  
El. paštas: <[rja@eftasurv.int](mailto:rja@eftasurv.int)>

*Straipsnyje tirama Europos Sąjungos konkurencijos teisės taikymo viešosioms sveikatos priežiūros paslaugoms apimtis. Šiuo tikslu straipsnyje nagrinėjama įmonės sąvoka konkurencijos teisės požiūriu ir įvertinama, kaip ši sąvoka galėtų būti pritaikyta viešosioms sveikatos priežiūros paslaugoms, taip pat nagrinėjamas Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 106 ir SESV 107–109 straipsniuose numatytų išimčių iš ES konkurencijos taisyklių taikymas šioms paslaugoms. ES teisės taikymo viešosioms sveikatos priežiūros paslaugoms apimtis konkurencijos srityje lyginama su judėjimo laisvių sritimi. Straipsnyje pateikiama analizė ir išvados remiasi ES teisės aktais, Komisijos dokumentais ir ES Teisingumo Teismo ir Bendrojo Teismo praktika viešųjų paslaugų, įskaitant sveikatos priežiūros paslaugas, ir konkurencijos teisės srityje.*

*The article examines the extent to which European Union competition law is applicable to public healthcare services. For this purpose, the article analyses the notion of company within the meaning of competition law and aims to establish how this notion could be applied to public healthcare services. It furthermore considers the application to public healthcare of Articles 106 and 107-109 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) establishing derogations from EU competition rules. The article compares the extent of the application of the competition law to public healthcare with that one of the internal market freedoms. The analysis and the conclusions in the article are based on the EU legal acts, documents of the European Commission and cases in the area of public services and competition law decided by the Court of Justice of the EU and the General Court.*

## Įvadas

Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui 2013 m. gegužės 16 d. priėmus nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo, Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymo, Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo ir jo pakeitimo įstatymo kai kurių nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“<sup>2</sup>, taip pat 2014 m. vasario 26 d. sprendimą „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 16 d. nutarimo nuostatų išaiškinimo“<sup>3</sup>, kuriuose pirmąjį kartą buvo išaiškintas Lietuvos Respublikos Konstitucijos

<sup>1</sup> Rūta Janeckaitė yra ELPA priežiūros institucijos tarnautoja. Straipsnyje pateikiama asmeninė autorės nuomonė.

<sup>2</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 16 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo, Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymo, Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo ir jo pakeitimo įstatymo kai kurių nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2013, nr. 52-2604.

<sup>3</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. vasario 26 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 16 d. nutarimo nuostatų išaiškinimo“. *Teisės aktų registras*, 2014, nr. 2014-02176.

53 straipsnis, iškilo būtinybė diskutuoti dėl galimos Lietuvos sveikatos apsaugos sistemos pertvarkos pagal konstitucinius imperatyvus, kaip antai atskirti sveikatos priežiūros finansavimo modelį, grindžiamą privalomuoju sveikatos draudimu, nuo nemokamos medicinos pagalbos teikimo piliečiams valstybinėse įstaigose finansavimo iš biudžeto lėšų, aiškiai apibrėžti privalomojo sveikatos draudimo lėšomis finansuojamų sveikatos priežiūros paslaugų apimtį, sukurti tokią sistemą, kad asmuo būtų skatinamas rūpintis savo sveikata, ir kt.

Tačiau reikia nepamiršti, kad gaires šiai pertvarkai ir jos ribas brėžia ne tik Konstitucija, bet ir Europos Sąjungos (toliau – ES) vidaus rinkos teisė.

Kaip teigiama Protokole Nr. 27 dėl vidaus rinkos ir konkurencijos, kuris Lisabonos sutartimi pridamas prie Europos Sąjungos sutarties (toliau – ESS) ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV), vidaus rinka apima ne tik laisvą judėjimą, bet ir sistemą, užtikrinančią, kad nebūtų iškreipta konkurencija. Todėl, kalbant apie vidaus rinkos taikymo sveikatos priežiūrai apimtį, būtina išnagrinėti, kiek šioje srityje yra taikoma ES laisvo judėjimo ir konkurencijos teisė.

ES laisvo judėjimo, o konkrečiai, laisvės teikti paslaugas ir įsisteigimo teisės, taikymo sveikatos priežiūrai apimtis buvo nagrinėjama straipsnyje „Sveikatos priežiūra pagal Europos Sąjungos vidaus rinkos teisę“<sup>4</sup>. Todėl toliau reikia iširti, kiek sveikatos priežiūrai yra taikoma ES konkurencijos teisė.

Atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos Konstitucijos 53 straipsnio 1 dalies turinį, t. y. būtent valstybės pareigą laiduoti medicinos pagalbą ir paslaugas žmogui susirgus, šio straipsnio objektas – iš esmės tik tos sveikatos priežiūros paslaugos, kuriose vienaip ar kitaip dalyvauja valstybė, arba, kitaip tariant, viešosios sveikatos priežiūros paslaugos<sup>5</sup>.

Todėl šio straipsnio tikslas – iširti ES konkurencijos teisės taikymo apimtį viešosioms sveikatos priežiūros paslaugoms, taip pat įvertinti šios apimties skirtumus, palyginti su laisvės teikti paslaugas ir įsisteigimo laisvės taikymo sveikatos priežiūrai apimtimi.

Konkrečiai konkurencijos teisė apima SESV 101–109 straipsnius: SESV 101–106 straipsniai nustato įmonėms taikomas taisykles, o SESV 107–109 straipsniai yra skirti valstybės pagalbai.

Skirtingai nei paslaugų teikimo ir įsisteigimo teisės atveju, kur iš esmės tos pačios taisyklės yra taikomos nepriklausomai nuo subjekto teisinės formos ar mokėjimo už sveikatos priežiūros paslaugas šaltinio, ES konkurencijos teisės taisyklės taikomos tik tiems subjektams, kurie yra įmonės pagal konkurencijos teisę. Kitaip tariant, ES konkurencijos teisės taikymo apimtis visų pirma yra nustatoma, įvertinant, ar atitinkamas subjektas yra laikomas įmone. Todėl pirmasis šio straipsnio uždavinys – pateikti įmonės sąvoką konkurencijos teisės požiūriu apibrėžiančius požymius ir įvertinti, kaip šie požymiai galėtų būti pritaikyti viešosioms sveikatos priežiūros paslaugoms. Tai leis nustatyti, be kita ko, kiek šioms viešosioms paslaugoms gali būti taikomos bendros ES konkurencijos teisės taisyklės, draudžiančios įmonių susitarimus ir piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi.

Net jeigu subjektas yra laikomas įmone pagal konkurencijos teisę, SESV 106 straipsnis (valstybės įmonės ir įmonės, kurioms valstybės suteikia specialias ar išimtinės teises, ir įmonės, kurioms patikėta teikti bendros ekonominės svarbos paslaugas) nustato išimtis iš SESV nuostatų taikymo viešosioms paslaugoms. Todėl antrasis šio straipsnio uždavinys – išnagrinėti SESV 106 straipsnyje nustatytą išimčių turinį ir jų taikymą viešosioms sveikatos priežiūros paslaugoms.

<sup>4</sup> JANECKAITĖ, R. Sveikatos priežiūra pagal Europos Sąjungos vidaus rinkos teisę. *Teisė*, 2015, t. 97, p. 135–152.

<sup>5</sup> Internetiniame Oksfordo žodyne viešoji paslauga apibrėžiama kaip paslauga, pavyzdžiui, transportas ar sveikatos priežiūra, kurią vyriausybė ar viešoji institucija teikia apskritai žmonėms konkrečioje visuomenėje. Komisijos komunikate Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Visuotinės svarbos paslaugų Europoje kokybės sistema“, KOM(2011) 900 galutinis, 2011 m. gruodžio 20 d., p. 4 pripažįstama, kad sąvoka „viešosios paslaugos“ gali būti klaidinanti. Šiame straipsnyje, nepretenduojant į išsamų apibrėžimą, sąvoka „viešosios paslaugos“ vartojama tokioms (sveikatos priežiūros) paslaugoms, kurios yra teikiamos bendrai visuomenei ir (arba) kurios tenkina viešąjį interesą, apibrėžti.

ES konkurencijos taisyklių taikymo išimtis taip pat iš esmės nustato ir SESV 107–109 straipsniai (valstybės pagalba). Be to, galima iš anksto pasakyti, kad šių straipsnių taikymas viešosioms sveikatos priežiūros paslaugoms pasižymi tam tikra specifika. Todėl trečiasis šio straipsnio uždavinys – išnagrinėti SESV 107–109 straipsnių taikymo šioms viešosioms paslaugoms specifika.

L. Nistor teigia, kad, taikant SESV 101 straipsnį, draudžiantį įmonių susitarimus, yra atsižvelgiama į neekonominės (pavyzdžiui, socialinės) vertybes<sup>6</sup>. Tai reiškia, kad teoriškai būtų galima kalbėti apie šio straipsnio taikymo viešosioms sveikatos priežiūros paslaugoms specifika. Vis dėlto ši specifika yra labiau dėl SESV 101 straipsnio taikymo praktikos, o ne dėl tiesiogiai Sutartyje ar ja remiantis priimtuose aktuose numatytų išimčių ir todėl šiame straipsnyje tiriama nebus.

Straipsnyje analizuojami ES teisės aktai, Komisijos dokumentai ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – Teisingumo Teismas arba Teismas) ir Bendrojo Teismo praktika viešųjų paslaugų, įskaitant sveikatos priežiūros paslaugas, ir ES konkurencijos teisės srityje ir daugiausia remiamasi šiais metodais: loginiu (naudojamas analizuojamos Teismo praktikos ir teisės normų turiniui nustatyti, jų tarpusavio ryšiams įvertinti), sisteminės analizės (naudojamas nustatyti analizuojamų teisės normų padėtį ES teisės sistemoje, viešosioms sveikatos priežiūros paslaugoms tirti pasitelkiant bendras ES konkurencijos teisės sąvokas) ir lyginamuoju (lyginamas ES teisės reguliavimas judėjimo laisvių srityje ir konkurencijos srityje).

Šiuo metu esama daugybė literatūros, kurioje analizuojamos bendros ekonominės svarbos paslaugos pagal ES teisę. Ypač paminėtini tokie autoriai: Erika Szyzszak, José Luis Buendía Sierra, Natalia Fieldziuk, Vassilis Hatzopoulos, Johan W. van de Gronden ir kt. Iš publikacijų Lietuvoje ypač paminėtinas 2012 m. periodiniame leidinyje „Jurisprudencija“ išspausdintas dabartinio ES Teisingumo Teismo prezidento Koen Lenaerts straipsnis<sup>7</sup>. Publikacijų, kur bendros ekonominės svarbos paslaugos analizuojamos konkrečiai socialinių paslaugų (ir ypač sveikatos) srityje, yra kur kas mažiau, iš jų šiame straipsnyje remiamasi ypač Lauros Nistor, Johan W. van de Gronden, Catalin Stefan Rusu, Leigh Hancher ir Wolf Sauter darbais.

Straipsnyje, be kita ko, remiamasi šiomis SESV, ES teismų praktikoje ir Europos Komisijos dokumentuose vartojamomis ES teisės sąvokomis: bendrus interesus tenkinančios (ekonominės / neekonominės / socialinės) paslaugos, bendros ekonominės svarbos paslaugos, viešojo intereso įpareigojimai.

Patogumo dėlei straipsnyje remiamasi SESV straipsnių numeracija.

## 1. Įmonės sąvoka

Minėta, kad esminis ES konkurencijos teisės, įskaitant SESV 106 ir SESV 107–109 straipsnius, taikymo vienam ar kitam subjektui elementas yra tai, ar atitinkamas subjektas yra laikytinas įmone pagal ES konkurencijos teisę.

Subjektai, kuriems taikoma įsisteigimo teisė, ir „įmonė“ nėra tapačios sąvokos. Subjektu, kuriam taikoma įsisteigimo teisė, iš esmės gali būti bet kas. Kaip minėta kalbant apie įsisteigimo teisę, yra pripažįstama, kad jeigu subjektas nori įsisteigti, kažin ar tą daro kitais sumetimais nei pelnas. Atitinkamai jo veikla laikytina ekonomine ir jam taikomos SESV nuostatos dėl judėjimo laisvės<sup>8</sup>.

Įmonės sąvoka yra siauresnė. Pagrindiniai įmonės sąvoką konkurencijos teisės požiūriu apibrėžiantys požymiai, ypač kiek tai aktualu kalbant apie viešąsias paslaugas, būtų šie: pirma, subjekto

<sup>6</sup> NISTOR, L. *Public Services and the European Union. Healthcare, Health Insurance and Education Services*. The Hague: Asser Press, 2011, p. 173–208.

<sup>7</sup> LENAERTS, K. Defining the Concept of ‘Services of General Interest’ in Light of the Checks and Balances’ set out in the EU Treaties. *Jurisprudencija*, 2012, no. 19(4), p. 1247–1267.

<sup>8</sup> JANECKAITĖ, R. Sveikatos priežiūra <...>, p. 143, remdamasi NISTOR, L. *Public Services* <...>, p. 60.

teisinė forma – valstybinis ar privatus subjektas – taip pat, kaip jis finansuojamas, nėra svarbu<sup>9</sup>. Be to, nėra svarbu, ar subjektas yra pelno, ar ne pelno siekiantis<sup>10</sup>. Antra, sprendžiant, ar subjektas yra įmonė pagal konkurencijos teisę, turi būti įvertinta, ar šis subjektas užsiima ekonomine veikla remiantis ta pačia konkurencijos teisę. Iš esmės kiekviena veikla, apimanti prekių ir paslaugų teikimą rinkai, yra ekonominė<sup>11</sup>, o neekonominė laikytina ta veikla, kuri patenka į viešosios valdžios sritį<sup>12</sup>. Šiuo kontekstu būtina paminėti, kad, kaip teigia Komisija, ekonominė veikla judėjimo laisvės ir konkurencijos teisės atžvilgiu yra vertinama remiantis skirtingais kriterijais<sup>13</sup>. Pavyzdžiui, sprendime *Kattner Stahlbau*<sup>14</sup> nagrinėjamas subjektas nebuvo pripažintas įmone pagal konkurencijos teisę, tačiau buvo pripažintas (pateisinamas) įsisteigimo teisės apribojimas. Pagaliau, egzistuoja Teisingumo Teismo praktika, kad subjektai, kuriems yra būdingas solidarumo elementas (pavyzdžiui, privalomojo sveikatos draudimo fondas), nėra laikytini įmone. Tačiau čia reikia pabrėžti, kad solidarumo elemento egzistavimas dar nereiškia, kad atitinkamas subjektas nėra įmonė. Todėl iš principo galima teigti, kad esant solidarumo elementui, siekiant nustatyti, ar subjektas yra įmonė, reikės kiekvienu konkrečiu atveju atskirai įvertinti visumą šių subjektą apibūdinančių aplinkybių<sup>15</sup>.

Šiuo kontekstu galima paralelė su bendrus interesus tenkinančiomis neekonominėmis paslaugomis. Protokole Nr. 26 dėl bendrus interesus tenkinančių paslaugų pateikiama aiškinamųjų nuostatų, kurios Lisabonos sutartimi pridedamos prie ESS ir SESV. Šis protokolas pateikia bendrus interesus tenkinančių paslaugų ir bendrus interesus tenkinančių neekonominių paslaugų sąvokas, tačiau jų neapibrėžia<sup>16</sup>. Iš protokolo struktūros ir turinio galima daryti išvadą, kad bendrus interesus tenkinančios paslaugos susideda iš bendrus interesus tenkinančių ekonominių paslaugų, kur ES veikia nepažeidama valstybių narių kompetencijos, ir bendrus interesus tenkinančių neekonominių paslaugų, kur ES neturi kompetencijos (protokolo 2 straipsnis).

Taigi, jeigu subjektas nėra laikytinas įmone, jo teikiamos paslaugos galėtų būti laikomos bendrus interesus tenkinančiomis neekonominėmis paslaugomis, kur ES pripažįstama neturinčia kompetencijos. Kita vertus, reikia pabrėžti, kad ši išvada galioja tik kalbant apie konkurencijos teisę. Kaip minėta, subjektų, kuriems taikoma įsisteigimo teisė, sąvoka yra platesnė nei įmonės sąvoka konkurencijos teisės požiūriu, todėl net jeigu Sutarties nuostatos dėl konkurencijos atitinkamam subjektui nėra taikomos, tai nereiškia, kad jam negalėtų būti taikomos Sutarties nuostatos dėl laisvo judėjimo<sup>17</sup>.

<sup>9</sup> Sprendimo *SOA Nazionale Costruttori*, C-327/12, EU:C:2013:827, 27 punktą ir jame nurodyta Teismo praktika; sprendimo *AG2R Prévoyance*, C-437/09, EU:C:2011:112, 41 punktą.

<sup>10</sup> Sprendimo *MOTOE*, C-49/07, EU:C:2008:376, 27 ir 28 punktai.

<sup>11</sup> Sprendimo *Pavlov*, C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:428, 75 punktą.

<sup>12</sup> Sprendimo *SOA Nazionale Costruttori*, *supra*, 27 punktą ir jame nurodyta Teismo praktika; sprendimo *AG2R Prévoyance*, *supra*, 41 punktą.

<sup>13</sup> Komisijos komunikato dėl Europos Sąjungos valstybės pagalbos taisyklių taikymo kompensacijai už visuotinės ekonominės svarbos paslaugų teikimą. *Oficialusis leidinys*, 2012 m. sausio 11 d., C 8, p. 4 (toliau – Aiškinamasis komunikatas), 15 punktą.

<sup>14</sup> Sprendimas *Kattner Stahlbau*, C-350/07, EU:C:2009:127.

<sup>15</sup> Žr., pavyzdžiui, sprendimo *AG2R Prévoyance*, *supra*, 65 punktą, kuriame buvo pripažinta ekonominė veikla ir įmonė, nors būta didelio solidarumo.

<sup>16</sup> Tačiau galima paminėti, kad dabartinėje ES praktikoje bendrus interesus tenkinančios paslaugos yra paslaugos, kurias valstybės narės laiko visuotinės svarbos paslaugomis ir dėl šios priežasties joms taiko su viešąja paslauga susijusius įsipareigojimus. Bendrus interesus tenkinančios ekonominės paslaugos – tai ekonominės paslaugos, kurias valstybių narių nacionalinės, regioninės ar vietos valdžios institucijos pagal nacionalinėje teisėje nustatytą valdžios institucijų įgaliojimų paskirstymą užduoties paskyrimo aktu paveda teikti pagal konkrečius su viešąja paslauga susijusius įsipareigojimus, remdamosi visuotinės svarbos kriterijumi ir siekdamos užtikrinti, kad šios paslaugos būtų teikiamos nebūtinai rinkoje dominuojančiomis sąlygomis. „Europos Sąjungos taisyklių, susijusių su valstybės pagalba, viešaisiais pirkimais ir vidaus rinka, taikymo visuotinės ekonominės svarbos paslaugoms, ypač visuotinės svarbos socialinėms paslaugoms, vadovas“, SEC(2010) 1545 final, 2010 m. gruodžio 7 d. (toliau – 2010 m. ES taisyklių vadovas), 2.1. ir 2.2 punktai.

<sup>17</sup> LENAERTS, K. Defining <...>, p. 1252. Žr., pavyzdžiui, sprendimą *Kattner Stahlbau*, *supra*.

Praktiniu požiūriu, kalbant apie sveikatos priežiūrą, būtų galima išskirti dviejų rūšių subjektus – sveikatos priežiūros paslaugų teikėjus ir socialinio (sveikatos) draudimo fondus. Nors tai yra vertinimo kiekvienu konkrečiu atveju dalykas, šio straipsnio autorės nuomone, nėra priežasčių, kodėl sveikatos priežiūros paslaugų teikėjai, įskaitant viešuosius (pavyzdžiui, valstybinė ligoninė, finansuojama iš privalomojo sveikatos draudimo biudžeto lėšų), nebūtų pripažįstami įmonėmis pagal konkurencijos teisę. Pavyzdžiui, Komisija teigia, kad daugelyje ES valstybių narių ligoninės ir kiti sveikatos priežiūros paslaugų teikėjai paslaugas teikia už užmokestį, nesvarbu, moka tiesiogiai pacientas ar jų draudimas. Tokiose sistemose ligoninės iš dalies konkuruoja dėl sveikatos priežiūros paslaugų teikimo. Tokiu atveju vien to, kad sveikatos priežiūros paslaugą teikia valstybinė ligoninė, neužtenka, kad veikla būtų vertinama kaip neekonominė<sup>18</sup>. Vis dėlto atkreiptinas dėmesys, kad sprendime *FENIN / Komisija*<sup>19</sup> Bendrasis Teismas nusprendė, kad nacionalinė sveikatos sistema, kurią administruoja ministerijos ir kitos įstaigos, veikia pagal solidarumo principą dėl jos finansavimo iš socialinių įmokų ir kitų valstybės įnašų ir dėl nemokamų paslaugų visiems apdraustiesiems asmenims, todėl šios įstaigos neveikia kaip įmonės, kai vykdo šios sistemos administravimo veiklą. Aiškinamojo komunikato 22 punkte Komisija šią nuostatą aiškina plačiai, t. y. kad tokiai sistemai priklausančios viešosios ligoninės nėra laikytinos įmonėmis. Vis dėlto, šio straipsnio autorės nuomone, panašu, kad tokio plataus aiškinimo nepatvirtina nei vėlesnė Bendrojo Teismo, nei pačios Komisijos praktika. Pavyzdžiui, sprendime *CBI / Komisija*<sup>20</sup> Bendrasis Teismas, remdamasis minėtu sprendimu, *FENIN / Komisija* patvirtino byloje ginčytame sprendime išreikštą Komisijos poziciją, kad ligoninėje teikiamos sveikatos priežiūros paslaugos yra laikomos ekonomine veikla ir kad tokią veiklą reikia atskirti nuo „nacionalinės sveikatos sistemos administravimo“, kurį atlieka viešosios įstaigos, įgyvendinančios viešosios valdžios įgaliojimus.

Tuo labiau, be abejo, ekonomine veikla reikėtų laikyti sveikatos priežiūros paslaugas, kurias nepriklausomi gydytojai ir kiti privatūs specialistai savo rizika teikia už užmokestį. Tokie pat principai galioja nepriklausomoms vaistinėms<sup>21</sup>.

Kiek tai susiję su socialinio (sveikatos) draudimo fondais (pavyzdžiui, privalomojo sveikatos draudimo fondas), kiekvienu konkrečiu atveju vertinant, ar atitinkamas fondas yra grindžiamas solidarumo principu, ar yra ekonominio pobūdžio, turi būti atsižvelgiama į tokius veiksnius, pavyzdžiui, ar narystė fonde privaloma, ar fondo tikslas – tik socialinis, ar fondas nesiekia pelno, ar išmokos nepriklauso nuo įmokų, ar išmokos nebūtinai proporcingos apdraustojo pajamoms ir kt.<sup>22</sup>

Be to, šiuo kontekstu galima pridurti, kad jeigu subjektas nėra įmonė pagal konkurencijos teisę, jis greičiausiai turėtų būti laikomas perkančiąja organizacija viešųjų pirkimų požiūriu<sup>23</sup>. Todėl ypač tas faktas, kad subjektas nėra laikytinas perkančiąja organizacija, galėtų būti papildomas veiksnys, atitinkamą subjektą priskiriant įmonei pagal konkurencijos teisę.

Taigi jeigu subjektas, teikiantis viešąsias sveikatos priežiūros paslaugas, pripažįstamas įmone konkurencijos teisės požiūriu, jam taikomos ES konkurencijos taisyklės, draudžiančios įmonių susitarimus (SESV 101 straipsnis) ir piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi (SESV 102 straipsnis), taip pat taisyklės dėl valstybės pagalbos teikimo (SESV 107–109 straipsniai). Konkurencijos taisyklių taikymo išimtis, kiek tai susiję su viešosiomis paslaugomis, yra numatyta SESV 106 straipsnio 2 dalyje.

<sup>18</sup> Aiškinamojo komunikato 24 punktas.

<sup>19</sup> Sprendimo *FENIN / Komisija*, T-319/99, EU:T:2003:50, 39 punktas.

<sup>20</sup> Sprendimo *CBI / Komisija*, T-137/10, EU:T:2012:584, 91 punktas.

<sup>21</sup> Aiškinamojo komunikato 25 punktas.

<sup>22</sup> Žr. plačiau dėl solidarumo principu grindžiamų fondų ir ekonominių fondų atskyrimo Aiškinamojo komunikato 17–20 punktus.

<sup>23</sup> HATZOPOULOS, V. Public procurement and state aid in national health care systems. Iš MOSSIALOS, E., et al. (red.). *Health Systems Governance in Europe. The Role of European Union Law and Policy*. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 384.

Todėl, siekiant apibrėžti ES konkurencijos taisyklių taikymo viešosioms sveikatos priežiūros paslaugoms apimtį, būtina išnagrinėti SESV 106 straipsnyje numatytų išimčių turinį ir jų taikymą viešųjų sveikatos priežiūros paslaugų srityje.

## 2. SESV 106 straipsnis

### 2.1. Bendros ekonominės svarbos paslaugų sąvoka

Kalbant apie SESV 106 straipsnio turinį, visų pirma būtina apibrėžti jo 2 dalyje vartojamą bendros ekonominės svarbos paslaugų (toliau – ir BEP) sąvoką<sup>24</sup>.

Ši sąvoka buvo įtvirtinta dar EEB sutartyje, valstybėms narėms siekiant užsitikrinti savo viešosioms paslaugoms išimtį iš EEB sutartyje numatytų pagrindinių ekonominės politikos nuostatų<sup>25</sup>.

Todėl akivaizdu, kad valstybės narės bus linkusios BEP sąvoką aiškinti plačiai.

Iš principo apibrėžti, kas yra BEP, yra valstybių narių kompetencijos reikalas, o Komisijos vaidmuo – žiūrėti, kad nebūtų akivaizdžios vertinimo klaidos<sup>26</sup>.

Šią valstybės narės prerogatyvą apibrėžti BEP patvirtina tai, kad ES nesuteikta speciali kompetencija ir ES teisėje nėra tikslaus ir išsamaus BEP sąvokos apibrėžimo. Iš tikrųjų bendros ekonominės svarbos užduoties pobūdžio ir taikymo srities apibrėžimas ypatingose veiklos srityse, kurios nepriklauso ES kompetencijai arba priklauso tik ES ribotai ar pasidalijamajai kompetencijai, pavyzdžiui, sveikatos priežiūros sritis pagal SESV 168 straipsnį, iš esmės priklauso valstybėms narėms. Be to, šį kompetencijos padalijimą bendrai atskleidžia SESV 14 straipsnis, kuriame nustatyta, kad, atsižvelgdamos į tai, kokią vietą tarp Sąjungos bendrųjų vertybių užima bendrus ekonominius interesus tenkinančios paslaugos ir koks yra jų vaidmuo skatinant socialinę ir teritorinę sanglaudą, Sąjunga ir valstybės narės pagal savo atitinkamus įgaliojimus ir sutarčių taikymo sritį rūpinasi, kad tokios paslaugos būtų pagrįstos principais ir sąlygomis, ypač ekonominėmis ir finansinėmis, kurios leistų joms atlikti savo užduotis<sup>27</sup>.

Konkrečiai kalbant apie sveikatos priežiūros sritį, Bendrasis Teismas yra pabrėžęs, kad ši sritis priklauso beveik vien tik išimtinai valstybių narių kompetencijai. Joje pagal SESV 168 straipsnio 1 ir 5 dalis Sąjunga gali imtis tik teisiškai neprivalomų veiksmų, visiškai pripažindama valstybių narių atsakomybę už sveikatos paslaugų ir sveikatos priežiūros organizavimą bei teikimą. Iš to darytina išvada, kad šiomis aplinkybėmis BEP įpareigojimų apibrėžimas taip pat visų pirma priklauso valstybių narių kompetencijai<sup>28</sup>.

Kita vertus, valstybės narės teisė veikti ir atitinkamai teisė apibrėžti BEP pagal SESV 106 straipsnio 2 dalį nėra neribota ir negali būti savo nuožiūra įgyvendinama vien tik siekiant, kad konkrečiam sektoriui nebūtų taikomos konkurencijos taisyklės. Kad galėtų būti apibūdinama kaip bendros ekonominės svarbos, atitinkama paslauga turi būti skirta bendram ekonominiam interesui, pasižyminčiam ypatumais, palyginti su kita ekonominio gyvenimo veikla, tenkinti<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Šiame straipsnyje sąvokos „bendrus interesus tenkinančios ekonominės paslaugos“ pagal SESV 14 straipsnį ir Protokolą Nr. 26 ir „bendros ekonominės svarbos paslaugos“ pagal SESV 106 straipsnio 2 dalį suprantamos kaip sinonimai. Tačiau, vadovaujantis SESV terminija, kalbant apskritai, straipsnyje vartojama sąvoka „bendrus interesus tenkinančios (ekonominės) paslaugos“, o kalbant konkrečiai apie SESV 106 straipsnio 2 dalį, – sąvoka „bendros ekonominės svarbos paslaugos“.

<sup>25</sup> SZYSZCZAK, E.; VAN DE GRONDEN, J. W. (red.). *Financing Services of General Economic Interest*. The Hague: Asser Press, 2013, p. 4.

<sup>26</sup> Žr., pavyzdžiui, sprendimo *Vokietija / Komisija*, T-295/12, EU:T:2014:675, 44 punktą ir jame minimą Teismo praktiką.

<sup>27</sup> Žr., pavyzdžiui, sprendimo *Vokietija / Komisija, supra*, 45 punktą ir jame minimą Teismo praktiką.

<sup>28</sup> Sprendimas *BUPA / Komisija*, T-289/03, EU:T:2008:29, 167 punktą.

<sup>29</sup> Žr. sprendimo *Vokietija / Komisija, supra*, 46 punktą.

Visų pirma, iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad iš esmės nagrinėjamai paslaugai teikti turi būti būdingas bendras arba viešasis interesas. Be to, valstybės narės nurodytas bendras ar viešasis interesas neturi apsiriboti tam tikrų taisyklių nustatymu nagrinėjamoje rinkoje ar valstybės leidimų išdavimu atitinkamų ūkio subjektų prekybos veiklai. Iš tikrųjų vien tai, kad nacionalinės teisės aktų leidėjas bendro intereso sumetimais plačiuoju požiūriu nustato tam tikras leidimų, veiklos ar kontrolės taisykles visiems to sektoriaus ūkio subjektams, iš esmės nereiškia BESP užduoties<sup>30</sup>.

Antra, pati SESV 106 straipsnio 2 dalies formuluotė reikalauja, kad nagrinėjamam ūkio subjektui BESP užduotis būtų patikėta viešosios valdžios institucijų aktu ir kad jame būtų aiškiai apibrėžta nagrinėjama BESP<sup>31</sup>.

Atitinkamai darytina išvada, kad ypač tokioje srityje kaip sveikatos priežiūra valstybės narės turi plačią diskreciją apibrėžti, kas laikytina BESP, tačiau jokių būdu ne visos viešosios sveikatos paslaugos savaime galėtų būti laikomos BESP.

Mažiau diskrecijos apibrėžiant BESP valstybės narės turi ES mastu suderintoje srityje, jeigu ES suderinimo priemonėje buvo atsižvelgta į viešuosius interesus<sup>32</sup>. Vis dėlto sveikatos priežiūra nėra suderinta ES mastu, todėl atitinkama Teismo praktika šiame straipsnyje nebus tiriama.

## 2.2. SESV 106 straipsnio išimtis

SESV 106 straipsnio 1 dalyje, visų pirma, iš esmės nustatoma bendra taisyklė, kad valstybės įmonės ir įmonės, kurioms valstybės suteikia specialias ar išimtinės teises, turi laikytis nediskriminavimo dėl pilietybės principo ir konkurencijos teisės. Tai yra svarbu kad ir, pavyzdžiui, pagal įsisteigimo teisę. Kaip minėta straipsnyje „Sveikatos priežiūra pagal Europos Sąjungos vidaus rinkos teisę“, valstybė neprivalo suteikti privatiems subjektams teisės veikti (vidaus rinkoje – įsisteigti) visuose sektoriuose. Pavyzdžiui, valstybė neprivalo numatyti galimybes privatiems paslaugų teikėjams įsisteigti, siekiant teikti sveikatos priežiūros paslaugas, kurių teikimo išlaidos apmokamos iš ligonių kasų<sup>33</sup>. Ji gali pati vykdyti tam tikrą veiklą arba suteikti specialias ar išimtinės teises vienam ar keliems subjektams<sup>34</sup>. Tačiau šiuo atveju pabrėžiama, kad net ir tokios situacijos neiškrenta iš ES teisės konteksto: tai yra, jeigu atitinkamas subjektas yra laikytinas įmone pagal ES konkurencijos teisę, jam taikomos konkurencijos taisyklės, taip pat gali būti taikomi kiti principai, pavyzdžiui, nediskriminavimo dėl pilietybės principas.

Antra, SESV 106 straipsnio 2 dalyje nustatoma bendros taisyklės išimtis, t. y. įmonėms, kurioms patikėta teikti BESP, arba pajamų gaunančioms monopolinėms įmonėms sutartyse nustatytos taisyklės, ypač konkurencijos taisyklės, yra taikomos, jei jų taikymas nei teisiškai, nei faktiškai netrukdo atlikti joms patiktų specialių uždavinių.

Analizuojant SESV 106 straipsnio 2 dalies turinį, iš esmės kyla bent du klausimai. Pirma, iš kokių taisyklių, išskyrus tiesiogiai paminėtas konkurencijos taisykles, šioje nuostatoje yra daroma išimtis? Antra, ką reiškia „nei teisiškai, nei faktiškai netrukdo atlikti joms patiktų specialių uždavinių“?

Kalbant apie taisykles, iš kurių daroma išimtis, kyla klausimas, ar ši nuostata gali pateisinti nukrypimą nuo, pavyzdžiui, judėjimo laisvių, t. y. laisvės teikti paslaugas ar įsisteigimo teisės?

<sup>30</sup> Sprendimo *BUPA / Komisija, supra*, 178 punktas ir jame minima Teismo praktika.

<sup>31</sup> Sprendimo *BUPA / Komisija, supra*, 181 punktas ir jame minima Teismo praktika.

<sup>32</sup> Sprendimo *Komisija / Belgija, C-206/98, EU:C:2000:256*, 45 punktas.

<sup>33</sup> JANECKAITĖ, R. Sveikatos priežiūra <...>, p. 148.

<sup>34</sup> Valstybės priemonė gali būti laikoma suteikiančia išimtinę ar specialią teisę, kaip ji suprantama pagal SESV 106 straipsnio 1 dalį, kai ja suteikiama apsauga ribotam skaičiui įmonių ir ši apsauga gali iš esmės paveikti kitų įmonių galimybę vykdyti atitinkamą ekonominę veiklą toje pačioje teritorijoje iš esmės tokiomis pačiomis sąlygomis (žr. sprendimų *Soa Nazionale Costruttori, supra*, 41 punktą, *AG2R Prévoyance, supra*, 66 punktą ir *Ambulanz Glöckner, C-475/99, EU:C:2001:577*, 24 punktą).

Šio straipsnio autorei analizuojant laisvės teikti paslaugas ir įsisteigimo teisės sveikatos priežiūros srityje taikymo apimtį nebuvo atskleista jokių specialių išimčių tokioms įmonėms, kurios galimai patektų į SESV 106 straipsnio 2 dalies taikymo apimtį<sup>35</sup>. Ar turėtų būti daroma priešinga išvada, jeigu kuri valstybė narė bandytų pateisinti nukrypimą nuo judėjimo laisvių, remdamasi SESV 106 straipsnio 2 dalimi?

Reikia pažymėti, kad šiuo metu iš esmės tai yra ginčytinas klausimas. Kai kurie autoriai teigia, kad SESV 106 straipsnio 2 dalis gali pateisinti nukrypimą ir nuo kitų taisyklių, pavyzdžiui, vidaus rinkos taisyklių ar bendrųjų teisės principų<sup>36</sup>. Kiti autoriai į klausimą atsako neigiamai – viešosios paslaugos nėra nei ES kompetencijos sritis, nei turi imunitetą nuo ES teisės<sup>37</sup>.

K. Lenaerts, polemizuodamas su pastaraisiais, primena, kad tam tikrais atvejais Teisingumo Teismas pripažįsta finansinius sumetimus privalomais bendrojo intereso pagrindais, leidžiančiais nukrypti nuo judėjimo laisvių<sup>38</sup>. Iš tiesų, analizuojant Teismo praktiką sveikatos priežiūros srityje matyti, kad, palyginti su kitomis sritimis, esama tam tikro nenuoseklumo – nors apskritai ekonominiai sumetimai pagal Teisingumo Teismo praktiką negali pateisinti nukrypimo nuo nuostatų dėl laisvo judėjimo, tačiau socialinės (sveikatos) apsaugos sistemos finansinė pusiausvyra yra pripažįstama tokiu privalomu bendrojo intereso pagrindu. Kita vertus, nė viename iš tokių sprendimų, bent jau kiek tai susiję su laisve teikti paslaugas ir įsisteigimo teise, šio straipsnio autorei neteko susidurti, kad būtų nagrinėjamas SESV 106 straipsnis<sup>39</sup>.

Be to, reikėtų paminėti, kad egzistuoja Teisingumo Teismo praktika, kur buvo pripažinta, jog SESV 106 straipsnio 2 dalis gali leisti nukrypti nuo SESV nuostatų dėl laisvo kapitalo judėjimo<sup>40</sup>.

Panašu, kad pozicijos, jog SESV 106 straipsnio 2 dalis gali pateisinti nukrypimą nuo įsisteigimo teisės ir laisvės teikti paslaugas, laikosi ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas<sup>41</sup>.

Kad ir kaip būtų, šio straipsnio autorės nuomone, reikėtų didesnio aiškumo šioje srityje, t. y. pagedautina, kad Teisingumo Teismas paaiškintų judėjimo laisvių ir SESV 106 straipsnio 2 dalies išimties santykį. Pavyzdžiui, Teisingumo Teismas galėtų išaiškinti, ar, jeigu atitinkamų judėjimo laisvių apribojimų negalima pateisinti privalomais bendrojo intereso pagrindais, juos būtų galima pateisinti SESV 106 straipsnio 2 dalimi, ir koks yra privalomų bendrojo intereso pagrindų santykis su SESV 106 straipsnio 2 dalies nuostata, t. y. kokią reikšmę SESV 106 straipsnio 2 dalis turi (bendrus interesus tenkinančių ekonominių paslaugų srityje pagal Protokolą Nr. 26) privalomais bendrojo intereso pagrindais pripažįstant, pavyzdžiui, socialinės apsaugos sistemos finansinę pusiausvyrą? Manytina, kad aiškūs atsakymai į šiuos klausimus galėtų padėti tinkamiau užtikrinti pusiausvyrą tarp vidaus rinkos ir valstybių narių kompetencijos organizuoti savo socialinės (sveikatos) apsaugos sistemas, užuot, kaip, pavyzdžiui, šiuo metu yra įsisteigimo laisvės srityje, gana formaliai vertinant, ar atitinkamus įsisteigimo teisės apribojimus galima pateisinti SESV numatytomis leidžiančiomis nukrypti nuostatomis ar privalomais bendrojo intereso pagrindais.

<sup>35</sup> Žr.: JANECKAITĖ, R. Sveikatos priežiūra <...>, p. 142–143 ir 148–150.

<sup>36</sup> FIEDZIUK, N. Putting services of general economic interest up for tender: reflections on applicable EU rules. *Common Market Law Review*, 2013, vol. 50, p. 110; LENAERTS, K. Defining <...>, p. 1255.

<sup>37</sup> SZYSZCZAK, E.; VAN DE GRONDEN, J. W. (red.). *Financing Services* <...>, p. 6.

<sup>38</sup> LENAERTS, K. Defining <...>, p. 1255.

<sup>39</sup> Sprendime *Susisalo*, C-84/11, EU:C:2012:374, nacionalinio teismo pateiktas antrasis klausimas buvo susijęs su tuo, ar nacionalines nuostatas būtų galima pateisinti SESV 106 straipsnio 2 dalimi, tačiau Teismas šio klausimo nenagrinėjo, nes atitinkamą įsisteigimo teisės apribojimą pateisino visuomenės sveikatos apsauga.

<sup>40</sup> Sprendimai *Komisija / Lenkija*, C-271/09, EU:C:2011:855, ir *Komisija / Portugalija*, C-212/09, EU:C:2011:717.

<sup>41</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo (2002 m. liepos 1 d. redakcija) 30 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Teisės aktų registras*, 2015, nr. 2015-03412, III dalies 5 punktas.



Kalbant apie tai, ką reiškia „nei teisiškai, nei faktiškai netrukdo atlikti joms patikėtų specialių uždavinių“, galima paminėti, kad pagal Teisingumo Teismo praktiką SESV 106 straipsnio 2 dalies taikymo sąlygoms įvykdyti nebūtina, jog būtų kilusi grėsmė įmonės, kuriai patikėta teikti BESP, finansinei pusiausvyrai ar ekonominiam gyvybingumui. Pakanka, kad, neturėdama ginčijamų išimtinių teisių, įmonė negalėtų vykdyti jai pavestų specialių užduočių, apibrėžtų pagal jai nustatytus įpareigojimus ir apribojimus, arba kad šias teises būtų būtina išlaikyti tam, kad jų turėtojas galėtų vykdyti bendros ekonominės svarbos užduotis, kurios jam buvo pavestos ekonomiškai priimtiniomis sąlygomis<sup>42</sup>.

M. Merola ir T. Ubaldi teigia, kad SESV 106 straipsnio 2 dalis leidžia nukrypti nuo SESV nuostatų, įskaitant konkurencijos taisykles, jeigu šių taisyklių taikymas sutrukdytų įmonėms, kurioms patikėta teikti BESP, atlikti joms patikėtas specialias užduotis (*būtinumo testas*) ir jeigu išimties taikymas nepaveiktų valstybių narių tarpusavio prekybos su bendru interesu nesuderinamu mastu (*proporciumo testas*)<sup>43</sup>.

K. Lenaerts patikslina, kad nesant ES masto suderinimo priemonių Teisingumo Teismas taiko „švelnų“ proporcingumo testą, kurio iliustraciją galima rasti sprendimuose *Corbeau*<sup>44</sup>, *Almelo*<sup>45</sup>, *Ambulanz Glöckner*<sup>46</sup>, kur monopolija, suteikta įmonėms, kurioms patikėta teikti BESP, buvo pripažinta suderinama su Sutarties konkurencijos taisyklėmis, nepaisant to, kad atitinkamos monopolijos mastas išėjo už BESP ribų<sup>47</sup>. Pavyzdžiui, sprendime *Ambulanz Glöckner* buvo nagrinėjamas specialių ar išimtinių teisių pagal SESV 106 straipsnį patikėjimas įmonei teikti ne tik skubios medicinos pagalbos paslaugas, bet ir papildomas transporto paslaugas, išeinančias už BESP ribų. Teismas nusprendė, kad toks patikėjimas ES teisei neprieštarauja, nes, visų pirma, yra sunku atskirti vienas paslaugas nuo kitų. Antra, specialias ar išimties teises turinti įmonė gali padengti išlaidas, susijusias su BESP teikimu, iš pelno, gauto už papildomas transporto paslaugas. ES konkurencijos taisyklės būtų pažeistos tik tuo atveju, jeigu kitiems subjektams būtų draudžiama teikti tokias pačias papildomas transporto paslaugas, kai specialias ar išimties teises turinti įmonė akivaizdžiai nepajėgi patenkinti jų poreikio, o tą turi patikrinti nacionalinis teismas<sup>48</sup>. Kitaip tariant, Teismas nevertino, ar toks papildomų transporto paslaugų patikėjimas neviršija to, kas yra griežtai būtina siekiant užtikrinti BESP teikimą.

### **2.3. Specialių ar išimtinių teisių ar bendros ekonominės svarbos paslaugų patikėjimas įmonėms**

Kitas klausimas, kad SESV 106 straipsnyje nekalbama apie tai, kaip jame minimos specialios ar išimtinės teisės ar BESP gali būti patikėtos įmonėms. Todėl kyla klausimas, ar tokiais atvejais taikomi kokie nors iš ES teisės kylantys reikalavimai.

Iš esmės 2008 m. Bendrasis Teismas konstatavo, kad ES teisėje ir taikant SESV konkurencijos taisykles nėra nei aiškios ir tikslios teisinės sąvokos BESP užduotis apibrėžties, nei nusistovėjusios teisinės koncepcijos, kuri galutinai nustatytų, kokios sąlygos turi būti įvykdytos, kad valstybė narė galėtų pagrįstai remtis BESP užduoties buvimu ir apsauga pagal SESV 106 straipsnio 2 dalį<sup>49</sup>.

<sup>42</sup> Žr., pavyzdžiui, *AG2R Prévoyance*, *supra*, 76 punktą ir jame minimą Teismo praktiką.

<sup>43</sup> MEROLA, M.; UBALDI, T. The 2011 Almunia Package and the Challenges Ahead: Are the New Rules Flexible Enough to Fit the Wide Variety of SGEI? *European State Aid Law Quarterly, Supplement*, 2012, vol. 2, p. 25.

<sup>44</sup> Sprendimas *Corbeau*, C-320/91, EU:C:1993:198.

<sup>45</sup> Sprendimas *Almelo*, C-393/92, EU:C:1994:171.

<sup>46</sup> Sprendimas *Ambulanz Glöckner*, *supra*.

<sup>47</sup> LENAERTS, K. Defining <...>, p. 1259.

<sup>48</sup> Sprendimas *Ambulanz Glöckner*, *supra*, 60–62 ir 64 punktai.

<sup>49</sup> Sprendimo *BUPA / Komisija*, *supra*, 165 punktas.

Tačiau tam tikrą išlygą šiuo atveju reiktų daryti valstybės pagalbos srityje. Kaip matysime toliau, vienu iš sprendime *Altmark*<sup>50</sup> suformuluotų kriterijų (o būtent, ketvirtuoju kriterijumi) konkrečiai daroma nuoroda į įmonės, vykdančios su viešąja paslauga susijusius įsipareigojimus, atrinkimą viešojo pirkimo konkurso tvarka, sudarančia sąlygas atrinkti konkurso dalyvį, galintį šias paslaugas teikti už mažiausią bendruomenei kainą. Kokia šio kriterijaus (ir kitų *Altmark* kriterijų) praktinė reikšmė, nagrinėjama toliau, kalbant apie Almunijos paketą ir jo reikšmę (šio straipsnio 3.2 dalis).

Be to, reiktų sutikti su V. Hatzopoulos, teigiančiu, kad, remiantis įsisteigimo teisės srityje priimta Teisingumo Teismo sprendime *Placanica*<sup>51</sup> suformuluotais principais, jeigu nacionalinei sveikatos sistemai gali priklausyti tik ribotas ligoninių skaičius arba jeigu nacionalinei sveikatos draudimo sistemai gali priklausyti tik ribotas sveikatos draudimo fondų skaičius, šios ligoninės ar šie fondai turi būti atrenkami remiantis bendraisiais principais, taikomais viešiesiems pirkimams (o būtent, nediskriminavimo ir vienodo požiūrio, skaidrumo, proporcingumo ir abipusio pripažinimo)<sup>52</sup>. Situacija, žinoma, skirsis, jeigu atitinkamai sistemai gali priklausyti neribotas subjektų, atitinkančių iš anksto nustatytus kriterijus, skaičius arba jeigu atitinkamą nacionalinę sistemą sudaro išimtinai viešosios institucijos, t. y. valstybė pati teikia atitinkamas paslaugas.

Kaip jau minėta, ES konkurencijos taisyklių taikymo išimtis taip pat iš esmės nustato ir SESV 107–109 straipsniai (valstybės pagalba). Be to, šių straipsnių taikymas viešosioms sveikatos priežiūros paslaugoms pasižymi tam tikra specifika. Todėl, kalbant apie ES konkurencijos teisės taikymo viešosioms sveikatos priežiūros paslaugoms apimtį, reikia išnagrinėti šią specifiką.

### 3. Valstybės pagalba

#### 3.1. Bendros ekonominės svarbos paslaugų padėtis valstybės pagalbos reguliavimo sistemoje

Kalbant apie valstybės pagalbą ir BESP reiktų išskirti keletą aspektų.

Pirma, būtina įvertinti, kokia yra BESP padėtis valstybės pagalbos reguliavimo sistemoje.

Antra, būtina nustatyti valstybės pagalbos ir SESV 106 straipsnio 2 dalies išimties santykį. Aki-vaizdu, kad SESV 106 straipsnio 2 dalis leidžia daryti išimtį iš valstybės pagalbos taisyklių BESP teikiančioms įmonėms. Todėl būtina išnagrinėti, kokia yra šios išimties apimtis. (Šis klausimas bus nagrinėjamas šio straipsnio 3.2 dalyje „Almunijos paketas ir jo reikšmė“.)

Kalbant apie valstybės pagalbą apskritai reiktų išėiti iš tų pozicijų, kad valstybės pagalba yra draudžiama pagal ES teisę, t. y. ES teisė kaip nesuderinamą su vidaus rinka draudžia valstybės narės arba iš jos valstybinių išteklių bet kokia forma suteiktą pagalbą, kuri, palaikydama tam tikras įmones arba tam tikrų prekių gamybą, iškraipo konkurenciją arba gali ją iškraipyti, kai ji daro įtaką valstybių narių tarpusavio prekybai (SESV 107 straipsnio 1 dalis).

Tačiau tam, kad konkreti pagalba būtų pripažinta nesuderinama su vidaus rinka, visų pirma ji turi atitikti SESV įtvirtintą ir ką tik cituotą apibrėžimą, t. y. ji turi būti valstybės pagalba pagal SESV. Pavyzdžiui, valstybės pagalbos pagal SESV nebus, jeigu ji yra *de minimis* pagalba. Be to, kiek tai susiję su BESP, būtina paminėti Teisingumo Teismo sprendimą *Altmark*<sup>53</sup>, kuriame Teismas įtvirtino kriterijus, kai pagalba, suteikta įmonėms, teikiančioms BESP, nebus laikoma valstybės pagalba pagal SESV, t. y. nepateks į valstybės pagalbos apibrėžimą.

<sup>50</sup> Sprendimas *Altmark*, C-280/00, EU:C:2003:415.

<sup>51</sup> Sprendimas *Placanica*, C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, EU:C:2007:133.

<sup>52</sup> HATZOPOULOS, V. Public procurement <...>, p. 393.

<sup>53</sup> Sprendimas *Altmark*, *supra*.

Antra, jeigu pagalba vis dėlto yra laikytina valstybės pagalba pagal SESV, tai dar nereiškia, kad ši pagalba negali būti teikiama. ES teisė įtvirtina visą išimčių iš valstybės pagalbos režimo sistemą – pavyzdžiui, vidaus rinkai neprieštaraujanti valstybės pagalba (SESV 107 straipsnio 2 dalis) ar valstybės pagalba, kuri gali būti laikoma neprieštaraujančia vidaus rinkai (SESV 107 straipsnio 3 dalis). Šiuo požiūriu galima teigti, kad SESV 107–109 straipsniai, lygiai kaip ir SESV 106 straipsnis, iš esmės nustato ES konkurencijos taisyklių taikymo išimtis.

Kiek tai susiję su valstybės pagalba, kuri gali būti laikoma neprieštaraujančia vidaus rinkai, reikėtų paminėti, kad Komisija šioje srityje leidžia gaires, kurios išdėsto, kokiomis sąlygomis Komisija atitinkamą pagalbą laikys neprieštaraujančia vidaus rinkai, tačiau valstybės narės čia turi pareigą pranešti apie teikiamą valstybės pagalbą, o Komisija vertina, ar ji atitinka gairėse nustatytas sąlygas. Taip pat šioje srityje gali būti priimami ES teisės aktai, pavyzdžiui, Bendrasis bendrosios išimties reglamentas<sup>54</sup>, kuris, pavyzdžiui, nustato, kad jo sąlygas atitinkanti valstybės pagalba gali būti teikiama nepranešant Komisijai, o Komisija atlieka tik *ex post* vertinimą.

Vėlgi, grįžtant prie BEBP, būtina paminėti, kad šioje srityje yra priimtas vadinamasis Almunijos paketas<sup>55</sup>, susidedantis iš Reglamento Nr. 360/2012<sup>56</sup>, Komisijos sprendimo 2012/21/ES<sup>57</sup> ir Komunikato „Europos Sąjungos bendrosios nuostatos dėl valstybės pagalbos kompensacijos už viešąją paslaugą forma (2011 m.)“<sup>58</sup>.

Būtina suprasti, kokia yra šių dokumentų vieta pirmiau apibūdintoje valstybės pagalbos reguliavimo sistemoje.

Taigi, kaip minėta, Reglamento Nr. 360/2012 sąlygas atitinkanti *de minimis* pagalba nėra laikytina valstybės pagalba. Palyginti su bendra valstybės pagalbos reguliavimo sistema, skirtumas tik tas, kad BEBP srityje yra priimtas atskiras reglamentas.

Jeigu *Altmark* kriterijų nėra laikomasi ir tenkinami bendrieji Sutarties 107 straipsnio 1 dalies taikymo kriterijai (pavyzdžiui, subjektas yra laikytinas įmone), kompensacija už viešąją paslaugą laikoma valstybės pagalba ir jai taikomi SEVS 106–108 straipsniai. Komisijos sprendime 2012/21/ES nurodomos sąlygos, kuriomis valstybės pagalbai kompensacijos už BEBP forma netaikomas išankstinio pranešimo reikalavimas pagal SESV 108 straipsnio 3 dalį, ir ji gali būti laikoma suderinama su SESV 106 straipsnio 2 dalimi. Kitaip tariant, Komisijos sprendime 2012/21/ES detalizuojama SESV 106 straipsnio 2 dalies išimties, kiek tai susiję su valstybės pagalba, apimtis.

Jeigu nėra laikomasi *Altmark* kriterijų ir netenkinamos Komisijos sprendimo 2012/21/ES sąlygos, valstybė privalo apie teikiamą valstybės pagalbą pranešti Komisijai<sup>59</sup>. 2011 m. Komunikatas išdėsto gaires, kuriomis remdamasi Komisija vertins tokios valstybės pagalbos atitiktį SESV.

---

<sup>54</sup> 2014 m. birželio 17 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 651/2014, kuriuo tam tikrų kategorijų pagalba skelbiama suderinama su vidaus rinka taikant Sutarties 107 ir 108 straipsnius. *Oficialusis leidinys*, 2014 m. birželio 26 d., L 187, p. 1.

<sup>55</sup> Pakeitęs 2005 m. Monti-Kroes paketą.

<sup>56</sup> 2012 m. balandžio 25 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 360/2012 dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 107 ir 108 straipsnių taikymo *de minimis* pagalbai, skiriamai visuotinės ekonominės svarbos paslaugas teikiančioms įmonėms. *Oficialusis leidinys*, 2012 m. balandžio 26 d., L 114, p. 8.

<sup>57</sup> 2011 m. gruodžio 20 d. Komisijos sprendimas 2012/21/ES dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 106 straipsnio 2 dalies taikymo valstybės pagalbai, kompensacijos už viešąją paslaugą forma skiriamai tam tikroms įmonėms, kurioms pavesta teikti visuotinės ekonominės svarbos paslaugas. *Oficialusis leidinys*, 2012 m. sausio 11 d., L 7, p. 3.

<sup>58</sup> Komisijos komunikatas „Europos Sąjungos bendrosios nuostatos dėl valstybės pagalbos kompensacijos už viešąją paslaugą forma (2011 m.)“. *Oficialusis leidinys*, 2012 m. sausio 11 d., C 8, p. 15 (toliau – 2011 m. Komunikatas). Išsamumo dėlei reikia paminėti, kad į Almunijos paketą įeina ir Aiškinamasis komunikatas. Jis iš esmės paaiškina Teisingumo Teismo ir Komisijos praktiką, taip pat naująjį Reglamentą Nr. 360/2012, Komisijos sprendimą 2012/21/ES ir 2011 m. Komunikatą bei *Altmark* kriterijų taikymą. Tai yra švelniosios teisės dokumentas ir šiame straipsnyje atskirai nebus nagrinėjamas.

<sup>59</sup> Žr. 2011 m. Komunikato 7 punktą.

### 3.2. *Almunijos paketas ir jo reikšmė*

Minėta, kad dar 2003 m. sprendime *Altmark* Teisingumo Teismas nutarė, kad kompensacija už viešąją paslaugą nėra valstybės pagalba, jei vykdomi keturi suvestiniai kriterijai. Pirma, kompensaciją gaunanti įmonė turi iš tiesų vykdyti su viešąja paslauga susijusius įpareigojimus, kuriuos reikia aiškiai apibrėžti. Antra, kompensacijos skaičiavimo kriterijus reikia iš anksto nustatyti objektyviai ir skaidriai. Trečia, kompensacija negali viršyti sumos, kuri būtina siekiant padengti visas su viešąja paslauga susijusių įsipareigojimų vykdymo išlaidas arba jų dalį, atsižvelgiant į pajamas ir nuosaikę pelną. Pagaliau, kai tam tikru atveju su viešąja paslauga susijusius įsipareigojimus turinti vykdyti įmonė nėra atrenkama viešojo pirkimo konkurso tvarka, sudarančia sąlygas atrinkti konkurso dalyvį, galintį šias paslaugas teikti už mažiausią bendruomenei kainą, reikalingos kompensacijos dydį reikia nustatyti remiantis vidutinės tinkamai valdomos ir reikiamus išteklius turinčios įmonės išlaidų, kurias ji būtų patyrusi vykdydama šiuos įsipareigojimus, analize<sup>60</sup>.

Teisingumo Teismo praktikos analizė po sprendimo *Altmark* priėmimo rodo, kad Teisingumo Teismas minėtus kriterijus aiškina gana plačiai, t. y. tinkamai valdomos įmonės išlaidos yra vertinamos gana lanksčiai, o pavedimas vykdyti su viešąja paslauga susijusius įpareigojimus gali būti kildinamas iš bendrųjų įpareigojimų<sup>61</sup>.

Be to, kaip konstatavo Bendrasis Teismas, sprendime *Altmark* suformuluoti transporto veiklos, kuri neabejotinai yra ekonominė ir konkurencinga veikla, kriterijai taip pat griežtai negali būti taikomi ligoninių sektoriuje, kuris nebūtinai yra tiek pat konkurencingas ir komercinis<sup>62</sup>.

Komisijos sprendime 2012/21/ES apibrėžiamos kategorijos valstybės pagalbos, teikiamos kompensacijos už viešąją paslaugą forma įmonėms, kurioms pavesta teikti BESP, kaip nurodyta SESV 106 straipsnio 2 dalyje. Šios kategorijos Komisijos yra laikomos suderinamos su vidaus rinka ir joms galėtų būti netaikomas SESV 108 straipsnio 3 dalyje nustatytas reikalavimas pranešti apie valstybės pagalbą. Iš esmės šios kategorijos apibrėžiamos tam tikromis apimtimis, t. y. BESP verte (neviršijančia 15 mln. EUR per metus) ar keleivių skaičiumi transporto ir transporto infrastruktūros srityse. Tačiau Sprendimo 2012/21/ES 2 straipsnio 1 dalies b ir c punktuose tam tikroms bendrus interesus tenkinančioms socialinėms paslaugoms netaikomi jokie apimties apribojimai. Tokios paslaugos – tai BESP, teikiamos ligoninių, teikiančių sveikatos priežiūros ir, jei tinka, pirmosios pagalbos paslaugas (b punktas), taip pat BESP, kuriomis tenkinami socialiniai poreikiai, susiję su sveikatos ir ilgalaikė priežiūra, vaiko priežiūra, galimybe įsidarbinti ir vėl integruotis į darbo rinką, socialiniu būstu ir pažeidžiamų grupių socialine rūpyba ir įtrauktimi (c punktas).

Sprendimo 2012/21/ES 11 konstatuojamojoje dalyje Komisija pripažįsta, kad ligoninės ir už tam tikras socialines paslaugas atsakingos įmonės, kurioms patikėtos užduotys apima ir BESP teikimą, pasižymi tam tikromis ypatybėmis, į kurias būtina atsižvelgti. Ypač, Komisijos nuomone, reikėtų atsižvelgti į tą faktą, kad dabartinėmis ekonominėmis sąlygomis ir dabartiniame vidaus rinkos plėtojimo etape socialinėms paslaugoms gali prireikti skirti didesnę nei šiame sprendime numatytą pagalbą sumą viešųjų paslaugų išlaidoms kompensuoti. Taigi dėl didesnės kompensacijos už socialines paslaugas sumos nebūtinai kyla didesnė konkurencijos iškreipimo rizika. Taigi įmonėms, teikiančioms tam tikras socialines paslaugas, taip pat turėtų būti suteikta galimybė pasinaudoti šiame sprendime numatyta nuostata dėl pranešimo reikalavimo netaikymo, net jeigu jų gaunama kompensacijos suma viršija šiame sprendime numatytą bendrąją kompensacijos ribą. Tas pats pasakytina ir apie ligonines,

<sup>60</sup> Sprendimo *Altmark*, *supra*, 87–93 punktai.

<sup>61</sup> SZYSZCZAK, E.; VAN DE GRONDEN, J. W. (red.). *Financing Services <...>*, p. 199.

<sup>62</sup> Žr. sprendimo *CBI / Komisija*, *supra*, 89 punktą.

teikiančias sveikatos priežiūros, taip pat pirmosios pagalbos ir papildomas paslaugas, tiesiogiai susijusias su jų pagrindine veikla, ypač mokslinių tyrimų srityje.

Kad socialinėms paslaugoms (ir kitoms paslaugų kategorijoms) būtų netaikomas pranešimo reikalavimas, Sprendime 2012/21/ES iš esmės nustatomi šie reikalavimai: įmonei turi būti pavedama teikti BESP vienu ar keliais dokumentais, kurių formą gali nustatyti kiekviena valstybė narė, tačiau kuriuose turi būti nurodytos 4 straipsnyje išvardytos aplinkybės; įmonei pavedama teikti BESP ne ilgesnį nei dešimties metų laikotarpį (2 straipsnio 2 dalis); kompensacijos suma negali viršyti to, kas būtina grynosioms išlaidoms, patirtoms vykdant su viešąja paslauga susijusius įsipareigojimus, padengti, įskaitant nuosaikų pelną, o kompensacijos permoka turi būti gražinama (detalios šio reikalavimo taikymo nuostatos išdėstytos 5 straipsnyje); kai įmonė vykdo tiek su BESP susijusią veiklą, tiek kitokią veiklą, vidaus sąskaitose turi būti atskirai pateiktos su BESP susijusios išlaidos bei pajamos ir su kitos veiklos vykdymu susijusios išlaidos ir pajamos, taip pat nurodyti išlaidų ir pajamų paskirstymo kriterijai (5 straipsnio 9 dalis); turi būti užtikrintos kompensacijos permokos kontrolės priemonės (6 straipsnis).

Europos Komisijos vykdomos kontrolės tikslais valstybės narės privalo saugoti informaciją, skirtą nustatyti, ar kompensacija yra suderinama su minėtais reikalavimais, pavedimo vykdymo laikotarpiu ir bent dešimt metų nuo pavedimo laikotarpio pabaigos, be to, kas dvejus metus Komisijai teikia šio sprendimo įgyvendinimo ataskaitas. Pirmoji ataskaita pagal Sprendimą 2012/21/ES turėjo būti pateikta iki 2014 m. birželio 30 dienos.

Kaip matome, palyginti su sprendime *Altmark* pateiktais kriterijais, Sprendimo 2012/21/ES taikymo sąlygos yra griežtesnės, ypač kiek tai susiję su patikėjimo aktu, kuris pagal šį sprendimą jokių būdu negalėtų būti kildinamas iš bendrųjų įpareigojimų<sup>63</sup>, taip pat pavedimo teikti BESP laikotarpiu. Sprendime *Altmark* ir Sprendime 2012/21/ES skiriasi taip pat kompensacijos už BESP skaičiavimo metodas, t. y. Teisingumo Teismo sprendime įtvirtintas tinkamai valdomos įmonės išlaidų metodas, kuris vėlesnėje šio teismo praktikoje yra vertinamas gana lanksčiai, o Sprendime 2012/21/ES Komisija iš esmės remiasi grynosiomis išlaidomis, taip pat detaliam apibrėžiam, kas yra laikytina nuosaikiu pelnu.

Jeigu nėra laikomasi *Altmark* kriterijų ir netenkinamos Komisijos sprendimo 2012/21/ES sąlygos, valstybė gali mėginti teikiamą valstybės pagalbą pateisinti SESV 106 straipsnio 2 dalyje numatyta išimtimi, t. y. remtis 2011 m. Komunikate išdėstytomis bendrosiomis nuostatomis.

Šiame komunikate pateikiamos sąlygos, kai Komisija valstybės pagalbą laikys suderinama su vidaus rinka. Iš esmės komunikatas svarbus tiek, kiek nesilaikoma kitų Komisijos sprendimo 2012/21/ES reikalavimų, išskyrus susijusius su patikėjimo aktu, – šie reikalavimai Komunikate ir sprendime yra panašūs<sup>64</sup>. Taigi Komunikatu galima remtis, pavydžiui, jeigu viršijama BESP vertė, jeigu pavedimo teikti BESP laikotarpis yra ilgesnis nei dešimt metų, jeigu kompensacijos apskaičiavimas neatitinka griežtų Komisijos sprendimo 2012/21/ES reikalavimų ir pan.<sup>65</sup>

Vis dėlto svarbu yra tai, kad valstybės pagalba galėtų būti suderinama su vidaus rinka pagal šį komunikatą tik iš anksto pranešus Komisijai. Be to, pagal šį komunikatą valstybės narės negali apibrėžti kaip bendros ekonominės svarbos tokių paslaugų, kurias patenkinamai ir su valstybės apibrėžtu viešuoju interesu suderinamomis sąlygomis, pavydžiui, susijusiomis su kaina, objektyviais kokybės reikalavimais, tęstinumu ir galimybe naudotis paslauga, jau teikia arba gali teikti įprastomis rinkos sąlygomis veikiančios įmonės<sup>66</sup>. Kitaip tariant, taikomas vadinamasis rinkos nepakankamumo testas.

<sup>63</sup> SZYSZCZAK, E.; VAN DE GRONDEN, J. W. (red.). *Financing Services* <...>, p. 205.

<sup>64</sup> Ten pat, p. 212.

<sup>65</sup> Tačiau šiais atvejais, be abejo, yra taikomi kiti reikalavimai, įtvirtinti Komunikate, pavydžiui, pavedimo laikotarpio trukmė turi būti grindžiama objektyviais kriterijais ir iš esmės neturėtų viršyti laikotarpio, reikalingo svarbiausiam turtui, kuris būtinas BESP teikti, nuvertinti (17 punktas).

<sup>66</sup> 2011 m. Komunikato 13 punktas.

Būtų galima paklausti, kokia yra Komisijos sprendimo 2012/21/ES ir Komisijos komunikato reikšmė, jeigu sprendime *Altmark* pateikti kriterijai yra švelnesni nei Komisijos dokumentuose? Iš esmės, nors, žvelgiant sistemaiškai, jeigu valstybės pagalbos nėra (t. y. jeigu tenkinami sprendimo *Altmark* kriterijai), neturėtų kilti jokio galimo valstybės pagalbos neprieštaravimo vidaus rinkai klausimo, tačiau praktiškai situacija yra kiek kitokia. Komisijos sprendimas 2012/21/ES ir 2011 m. Komunikatas užtikrina teisinį tikrumą, t. y. jeigu valstybė narė atliko vertinimą ir nustatė, kad teikiama valstybės pagalba atitinka Komisijos sprendimo 2012/21/ES sąlygas, arba jeigu apie teikiamą valstybės pagalbą buvo pranešta Komisijai ir ši nusprendė neprieštarauti, kad ši valstybė teiktų pagalbą, nes ji atitinka Komisijos komunikato sąlygas, atitinkamos valstybių narių priemonės yra laikomos teisėtomis pagal ES teisę. O atitikties sprendime *Altmark* pateiktiems kriterijams vertinimas būtų nacionalinės ar Teisingumo Teismo bylos nagrinėjimo dalykas ir tai, ar toks klausimas iškils ir kada iškils, išeina už valstybės narės kontrolės ribų. Norėdamos susigrąžinti šią kontrolę, valstybės narės gali siekti užsitikrinti, kad jų vykdomos priemonės yra teisėtos, t. y. pertvarkyti savo priemones taip, kad jos atitiktų Komisijos sprendimo 2012/21/ES ar 2011 m. Komunikato sąlygas. Mažų mažiausiai turėtų būti atliekamas išankstinis vertinimas pagal sprendimo *Altmark* kriterijus.

Vėlgi tam, kad būtų išvengta valstybės pagalbos taikymo taisyklių, pats paprasčiausias būdas valstybėms narėms siekiant užsitikrinti atitiktį pačiam sudėtingiausiajam – ketvirtajam – *Altmark* kriterijui yra taikyti viešųjų pirkimų taisyklės atrenkant įmonę, vykdančią su viešąja paslauga susijusius įsipareigojimus. Be to, jeigu įmonė atrenkama viešųjų pirkimų būdu, bus įvykdyti ir kiti trys *Altmark* kriterijai<sup>67</sup>. Taigi, nors, pavyzdžiui, taikyti viešųjų pirkimų taisyklių šiuo atveju nėra privaloma, siekdamas užsitikrinti atitiktį ES teisei, valstybės narės yra netiesiogiai skatinamos taikyti šias taisykles.

## Išvados

1. Konkurencijos teisės taikymo sveikatos priežiūrai apimtis visų pirma nustatoma įvertinant, ar atitinkamas subjektas yra laikomas įmone konkurencijos teisės požiūriu. Nors tai yra vertinimo kiekvieni konkrečiu atveju dalykas, kalbant apskritai, sveikatos priežiūros paslaugų teikėjai turėtų būti pripažįstami įmonėmis pagal konkurencijos teisę. O kiek tai susiję su socialinio (sveikatos) draudimo fondais, atsakymas į klausimą priklausytų nuo to, kiek atitinkamas fondas yra grindžiamas solidarumo principu, ir nuo visumos kitų šį fondą apibūdinančių aplinkybių. Jeigu subjektas nėra įmonė konkurencijos teisės požiūriu, jam bus taikomos kitos ES teisės nuostatos, pavyzdžiui, nuostatos dėl laisvo judėjimo ar pilietybės. Šiuo požiūriu nuostatų dėl laisvo judėjimo ir pilietybės taikymo apimtis yra platesnė nei konkurencijos taisyklių.
2. Ypač tokioje srityje kaip sveikatos priežiūra valstybės narės turi plačią diskreciją apibrėžti, kas laikytina bendros ekonominės svarbos paslauga pagal SESV 106 straipsnį, tačiau jokių būdu ne visos viešosios sveikatos paslaugos savaime galėtų būti laikomos bendros ekonominės svarbos. Atitinkama paslauga, kad galėtų būti apibūdinama kaip bendros ekonominės svarbos, turi būti skirta bendram arba viešajam interesui, pasižyminčiam ypatumais, palyginti su kita ekonominio gyvenimo veikla, tenkinti. Be to, bendros ekonominės svarbos paslaugos užduotis turi būti patikėta viešosios valdžios institucijų aktu, kuriame ši paslauga yra aiškiai apibrėžta.
3. Jeigu paslauga yra tinkamai apibrėžta kaip BESP, valstybės gali remtis SESV 106 straipsnio 2 dalimi kaip SESV nuostatų taikymo išimtimi, visų pirma, konkurencijos taisyklių, tačiau, daugelio autorių nuomone, ir nuostatų dėl judėjimo laisvių. Norėdamos remtis šia išimtimi, valstybės narės turėtų įrodyti, kad atitinkamų nuostatų taikymas galėtų sutrukdyti įmonėms, kurioms patikėta teikti BESP, atlikti specialius uždavinius. Sveikatos priežiūros srityje, kuri nėra suderinta ES mastu,

<sup>67</sup> HATZOPOULOS, V. Public procurement <...>, p. 385, 386.

Teisingumo Teismas taikys „švelnų“ proporcingumo testą, leidžiantį pateisinti SESV nuostatų taikymo išimtį netgi tais atvejais, kai įmonei patikėtos specialios ar išimtinės teisės, išeinančios už BESP ribų, ir neapimančių vertinimo, ar toks patikėjimas neviršija to, kas yra griežtai būtina siekiant užtikrinti BESP teikimą.

4. Šiuo metu nėra Teisingumo Teismo praktikos, kur būtų paaiškintas judėjimo laisvių ir SESV 106 straipsnio 2 dalyje numatytos išimties santykis. Aiškumas dėl šio santykio ne tik apibrėžtų SESV 106 straipsnio 2 dalies turinį, bet ir galėtų padėti tinkamiau užtikrinti vidaus rinkos ir valstybių narių kompetencijos organizuoti savo socialinės (sveikatos) apsaugos sistemas pusiausvyrą.
5. Kol kas ES teisėje nėra aiškiai nustatyta, kaip specialios ar išimtinės teisės ar bendros ekonominės svarbos paslaugos gali būti patikėtos įmonėms. Tam tikrų reikalavimų yra tik valstybės pagalbos srityje. Tačiau jeigu nacionalinei sveikatos ar sveikatos draudimo sistemai priklauso tik ribotas subjektų skaičius, juos parenkant turėtų būti taikomi nediskriminavimo ir vienodo požiūrio, skaidrumo, proporcingumo ir abipusio pripažinimo principai.
6. Siekdamas užtikrinti, kad viešųjų sveikatos priežiūros paslaugų finansavimas atitiktų ES valstybės pagalbos taisykles, valstybės narės turi galimybę pasirinkti pertvarkyti savo taikomas priemones pagal Komisijos sprendimo 2012/21/ES arba 2011 m. Komunikato sąlygas. Pirmu atveju Komisija vykdytų *ex ante* kontrolę, antruoju būtų taikomas išankstinio pranešimo reikalavimas. Alternatyviai valstybės narės galėtų atlikti savo viešųjų paslaugų sveikatos priežiūros srityje finansavimo analizę remdamosi sprendime *Altmark* Teisingumo Teismo suformuluotais kriterijais, įskaitant vertinimą, ar tinkamai apibrėžta BESP užduotis ir ar bent jau tam tikrais atvejais pavedimui vykdyti šią užduotį nebūtų galima taikyti viešųjų pirkimų principų, tačiau šis alternatyvus būdas negali užtikrinti teisinio tikrumo dėl finansavimo atitikties ES valstybės pagalbos taisyklėms.
7. Tiek *Altmark* kriterijų taikymo praktika Teisingumo Teisme ar Bendrajame Teisme, tiek Komisijos priimti dokumentai (Almunijos paketas) pripažįsta tokių bendrus interesus tenkinančių socialinių paslaugų, kaip antai viešosios sveikatos priežiūros paslaugos, specifiką. Atsižvelgiant į tai, dabartinėje ES teisės išsivystymo stadijoje pripažįstama, kad *Altmark* kriterijai sveikatos priežiūros srityje negali būti taikomi griežtai, o sąlygos, pagal kurias valstybės pagalba viešųjų sveikatos priežiūros paslaugų srityje gali būti laikoma suderinama su ES teise, yra švelnesnės, palyginti su kitomis labiau konkurencingomis ir komercinėmis sritimis.

## LITERATŪRA

### Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014; 1996, nr. 64-1501; 1996, nr. 122-2863; 2002, nr. 65-2629; 2003, nr. 32-1316; 2004, nr. 111-4123; 2004, nr. 111-4124; 2006, nr. 48-1701.
2. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija. *Oficialusis leidinys*, 2012 m. spalio 26 d., C 326, p. 47.
3. Protokolas Nr. 26 dėl bendrus interesus tenkinančių paslaugų. *Oficialusis leidinys*, 2012 m. spalio 26 d., C 326, p. 308.
4. Protokolas Nr. 27 dėl vidaus rinkos ir konkurencijos. *Oficialusis leidinys*, 2012 m. spalio 26 d., C 326, p. 309.
5. Europos bendrijos steigimo sutarties suvestinė redakcija. *Oficialusis leidinys*, 2006 m. gruodžio 29 d., C 321 E, p. 37.
6. 2011 m. gruodžio 20 d. Komisijos sprendimas 2012/21/ES dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 106 straipsnio 2 dalies taikymo valstybės pagalbai, kompensacijos už viešąją paslaugą forma skiriamai tam tikroms įmonėms, kurioms pavesta teikti visuotinės ekonominės svarbos paslaugas. *Oficialusis leidinys*, 2012 m. sausio 11 d., L 7, p. 3.

7. 2012 m. balandžio 25 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 360/2012 dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 107 ir 108 straipsnių taikymo *de minimis* pagalbai, skiriamai visuotinės ekonominės svarbos paslaugas teikiančioms įmonėms. *Oficialusis leidinys*, 2012 m. balandžio 26 d., L 114, p. 8.

8. 2014 m. birželio 17 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 651/2014, kuriuo tam tikrų kategorijų pagalba skelbiama suderinama su vidaus rinka taikant Sutarties 107 ir 108 straipsnius. *Oficialusis leidinys*, 2014 m. birželio 26 d., L 187, p. 1.

### Specialioji literatūra

9. FIEDZIUK, N. Putting services of general economic interest up for tender: reflections on applicable EU rules. *Common Market Law Review*, 2013, vol. 50, p. 87–114.

10. HATZOPOULOS, V. Public procurement and state aid in national health care systems. Iš MOSSIALOS, E., *et al.* (red.). *Health Systems Governance in Europe. The Role of European Union Law and Policy*. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 379–418.

11. JANECKAITĖ, R. Sveikatos priežiūra pagal Europos Sąjungos vidaus rinkos teisę. *Teisė*, 2015, t. 97, p. 135–152.

12. LENAERTS, K. Defining the Concept of ‘Services of General Interest’ in Light of the Checks and Balances’ set out in the EU Treaties. *Jurisprudencija*, 2012, nr. 19(4), p. 1247–1267.

13. MEROLA, M.; UBALDI, T. The 2011 Almunia Package and the Challenges Ahead: Are the New Rules Flexible Enough to Fit the Wide Variety of SGEI? *European State Aid Law Quarterly, Supplement*, 2012, vol. 2, p. 17–35.

14. NISTOR, L. *Public Services and the European Union. Healthcare, Health Insurance and Education Services*. The Hague: Asser Press, 2011.

15. SZYSZCZAK, E.; VAN DE GRONDEN, J. W. (red.). *Financing Services of General Economic Interest*. The Hague: Asser Press, 2013.

### Praktinė medžiaga

#### Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas

16. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 16 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo, Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymo, Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo ir jo pakeitimo įstatymo kai kurių nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2013, nr. 52-2604.

17. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. vasario 26 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 16 d. nutarimo nuostatų išaiškinimo“. *Teisės aktų registras*, 2014, nr. 2014-02176.

18. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo (2002 m. liepos 1 d. redakcija) 30 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Teisės aktų registras*, 2015, nr. 2015-03412.

#### Europos Komisija

19. Komisijos komunikatas „Lisabonos strategijos įgyvendinimas. Visuotinės svarbos socialinės paslaugos Europos Sąjungoje“, KOM(2006) 177 galutinis, 2006 m. balandžio 26 d. [interaktyvus. Žiūrėta 2016 m. liepos 12 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0177&qid=1439469132590&from=EN>>.

20. „Europos Sąjungos taisyklių, susijusių su valstybės pagalba, viešaisiais pirkimais ir vidaus rinka, taikymo visuotinės ekonominės svarbos paslaugoms, ypač visuotinės svarbos socialinėms paslaugoms, vadovas“, SEC(2010) 1545 final, 2010 m. gruodžio 7 d. [interaktyvus. Žiūrėta 2016 m. liepos 12 d.]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/docs/guide\\_eu\\_rules\\_procurement\\_lt.pdf](http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/guide_eu_rules_procurement_lt.pdf)>.

21. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Visuotinės svarbos paslaugų Europoje kokybės sistema“, KOM(2011) 900 galutinis, 2011 m. gruodžio 20 d. [interaktyvus. Žiūrėta 2016 m. liepos 12 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0900&qid=1439469652989&from=LT>>.

22. Komisijos komunikatas dėl Europos Sąjungos valstybės pagalbos taisyklių taikymo kompensacijai už visuotinės ekonominės svarbos paslaugų teikimą. *Oficialusis leidinys*, 2012 m. sausio 11 d., C 8, p. 4.

23. Komisijos komunikatas „Europos Sąjungos bendrosios nuostatos dėl valstybės pagalbos kompensacijos už viešąją paslaugą forma (2011 m.)“. *Oficialusis leidinys*, 2012 m. sausio 11 d., C 8, p. 15.



## Europos Sąjungos Teisingumo Teismas

24. Sprendimas *Corbeau*, C-320/91, EU:C:1993:198.
25. Sprendimas *Almelo*, C-393/92, EU:C:1994:171.
26. Sprendimas *Komisija / Belgija*, C-206/98, EU:C:2000:256.
27. Sprendimas *Pavlov*, C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:428.
28. Sprendimas *Ambulanz Glöckner*, C-475/99, EU:C:2001:577.
29. Sprendimas *Altmark*, C-280/00, EU:C:2003:415.
30. Sprendimas *Placanica*, C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, EU:C:2007:133.
31. Sprendimas *MOTOE*, C-49/07, EU:C:2008:376.
32. Sprendimas *Kattner Stahlbau*, C-350/07, EU:C:2009:127.
33. Sprendimas *AG2R Prévoyance*, C-437/09, EU:C:2011:112.
34. Sprendimas *Komisija / Portugalija*, C-212/09, EU:C:2011:717.
35. Sprendimas *Komisija / Lenkija*, C-271/09, EU:C:2011:855.
36. Sprendimas *Susisalo*, C-84/11, EU:C:2012:374.
37. Sprendimas *SOA Nazionale Costruttori*, C-327/12, EU:C:2013:827.

## Bendrasis Teismas

38. Sprendimas *FENIN / Komisija*, T-319/99, EU:T:2003:50.
39. Sprendimas *BUPA / Komisija*, T-289/03, EU:T:2008:29.
40. Sprendimas *CBI / Komisija*, T-137/10, EU:T:2012:584.
41. Sprendimas *Vokietija / Komisija*, T-295/12, EU:T:2014:675.

## Kita literatūra

42. Internetinis Oksfordo žodynas [interaktyvus. Žiūrėta 2016 m. liepos 12 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.oxforddictionaries.com/>>.

## THE SCOPE OF THE APPLICATION OF THE EUROPEAN UNION COMPETITION LAW TO PUBLIC HEALTHCARE SERVICES

### Rūta Janeckaitė

#### S u m m a r y

In the context of ongoing and future discussions regarding possible re-organisation of the Lithuanian healthcare system in accordance with the constitutional requirements, this article strives to contribute to the discussions by showing the extent to which the European Union (EU) competition law is applicable to public healthcare services.

The article explains that if a particular subject acting in the field of public healthcare, *i. e.* a provider of healthcare services or a social (health) insurance fund, is considered to be an “*undertaking*” within the meaning of EU competition law, it is subject to the rules on competition. Otherwise other EU law requirements, such as the provisions on free movement or citizenship, might apply to such a subject.

Article 106(2) the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) provides for an exception from EU law, in particular, the rules on competition and, in the view of many authors, the freedoms of movement, for undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest (SGEI), including public healthcare services. However, in order to trigger this exception the Member States will have to follow the requirements of EU law on how to define an SGEI and how to entrust it to an undertaking. The Member States will furthermore have to prove that the application of EU law rules obstructs the performance of the SGEI assigned to an undertaking.

Another exception from EU competition law is provided in Articles 107-109 TFEU. To be able to use this exception the Member States may choose to re-organise their measures according to the conditions established by the Commission’s Decision 2012/21/EU, the Communication from the Commission on European Union framework for State aid in the form

of public service compensation (2011) or the *Altmark* criteria. The article explains the difference in choosing each of the methods of ensuring the compliance and shows how EU law indirectly prompts the Member States to apply the rules on public procurement to their procedures selecting undertakings for the operation of SGEI to comply with the EU rules on State aid.

Furthemore, the article establishes that the current development stage of EU State aid law recognises the particularities of such social SGEI as healthcare. In particular, it is acknowledged that the *Altmark* criteria cannot be interpreted strictly to healthcare and the conditions for the compatibility of State aid with the internal market are relaxed for healthcare services compared to other more competitive and commercial fields.

*Įteikta 2016 m. lapkričio 3 d.*

*Priimta publikuoti 2016 m. gruodžio 29 d.*