GENERALINIO ADVOKATO
RIMVYDO NORKAUS IŠVADA,
pateikta 2025 m. kovo 13 d.[1]

Byla C-715/23

Farmacija, d.o.o.
prieš
Občina Benedikt,
dalyvaujant
MN

(*Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil* (Valstybinė skundų dėl viešojo pirkimo sutarčių sudarymo procedūrų nagrinėjimo komisija, Slovėnija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Teisės aktų derinimas – Koncesijos sutarčių sudarymo procedūros – Direktyva 2014/23/ES – 4 straipsnio 2 dalis ir 19 straipsnis – Taikymo sritis – Vertimasis vaistinės veikla“

I. Įvadas

1. Šiuo prašymu priimti prejudicinį sprendimą, kurį pagal SESV 267 straipsnį pateikė *Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil* (Valstybinė skundų dėl viešojo pirkimo sutarčių sudarymo procedūrų nagrinėjimo komisija, Slovėnija), prašoma išaiškinti 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/23/ES dėl koncesijos sutarčių suteikimo[2] 4 straipsnio 2 dalį ir 19 straipsnį.

2. Šis prašymas pateiktas nagrinėjant ribotos atsakomybės bendrovės *Farmacija, d.o.o.* (toliau – *Farmacija*) ir *Občina Benedikt* (Benedikto savivaldybė, Slovėnija, toliau – Benedikto savivaldybė) ginčą dėl pastarosios išduoto leidimo verstis vaistinės filialo veikla jos teritorijoje, prieš tai nepaskelbus skelbimo apie koncesiją. Skunde dėl tokio administracinio sprendimo *Farmacija* iš esmės priekaištauja Benedikto savivaldybei dėl to, kad ši nevykdė tinkamos procedūros, t. y. koncesijos suteikimo procedūros, ir taip pažeidė Direktyvą 2014/23. Benedikto savivaldybė mano, kad leidimas verstis vaistinės filialo veikla nėra koncesijos suteikimas, todėl *Farmacija* neturi teisinės apsaugos pagal šią direktyvą.

[1] Originalo kalba: prancūzų.

[2] OL L 94, 2014, p. 1.

3. Taigi šioje byloje kyla pagrindinis klausimas, ar paslaugos, teikiamos vykdant vaistinės veiklą, patenka į Direktyvos 2014/23 taikymo sritį. Tai reiškia, kad nagrinėjamos farmacinės paslaugos gali būti laikomos „ekonomine veikla“. Viena vertus, tai, kad šių paslaugų teikėjams atlyginama, patvirtina tokį aiškinimą. Tai pasakytina apie pelną ne tik iš viešosios paslaugos, kurią sudaro vaistų pardavimas, teikimo, bet ir iš kitos komercinės veiklos. Kita vertus, būtina atsižvelgti į esminį vaistinių vaidmenį visuomenės sveikatos srityje ir jų finansavimą, dėl kurio jos palaiko privilegijuotus santykius su valstybe ir tuo išsiskiria iš kitų ekonominės veiklos vykdytojų. Visi šie aspektai susiję su klasikiniu klausimu, kaip atriboti „bendrojo ekonominio intereso paslaugas“ nuo „bendrojo intereso neekonominių paslaugų“, nes tai lemia Sąjungos teisės normų viešųjų pirkimų srityje taikytinumą. Būsimas Teisingumo Teismo sprendimas gali turėti įtakos ne tik šiai bylai, nes jis leis pritaikyti vidaus rinkos taisykles sektoriuje, kurį kai kurios valstybės narės laiko jautriu.

II. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

4. Direktyvos 2014/23 6, 14, 17, 19 ir 53 konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

„(6) reikėtų priminti, kad valstybės narės, laikydamosi SESV numatytų lygiateisiškumo, nediskriminavimo, skaidrumo ir laisvo asmenų judėjimo principų, gali savo nuožiūra spręsti, kaip organizuoti paslaugų teikimą – kaip bendrojo ekonominio intereso paslaugų ar kaip bendrojo intereso neekonominių paslaugų, ar derinant šių dviejų rūšių paslaugas. <…> Be to, šioje direktyvoje nenagrinėjami bendrojo ekonominio intereso paslaugų finansavimo klausimai ir valstybių narių pagal Sąjungos konkurencijos taisykles suteikiamos paramos, visų pirma socialinėje srityje, pagalbos schemos. Tikslinga paaiškinti, kad ši direktyva neturėtų būti taikoma bendrojo intereso neekonominėms paslaugoms;

<…>

(14) be to, koncesijomis neturėtų būti laikomi tam tikri valstybės narės aktai, kaip antai leidimai arba licencijos, kuriais ta valstybė narė arba jos viešoji institucija nustato ekonominės veiklos vykdymo sąlygas, įskaitant sąlygą dėl tam tikros operacijos vykdymo, kuri dažniausiai nustatoma ekonominės veiklos vykdytojo prašymu, o ne perkančiosios organizacijos ar perkančiojo subjekto iniciatyva, ir kai ekonominės veiklos vykdytojas išsaugo teisę pasitraukti iš darbų vykdymo ar paslaugų teikimo veiklos. Tų valstybių narių aktų atvejais taikomos [2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje (OL L 376, 2006, p. 36)] specialios nuostatos. Priešingai nei tokiuose valstybės narės aktuose, koncesijos sutartyse numatomos tarpusavyje privalomos pareigos, pagal kurias šių darbų vykdymui ar paslaugų teikimui taikomi specialūs perkančiosios organizacijos ar perkančiojo subjekto nustatyti reikalavimai, kurių įgyvendinimas užtikrinamas teisinėmis priemonėmis.

<…>

(17) ši direktyva neturėtų būti taikoma sutartims, pagal kurias nenumatomi mokėjimai rangovui, ir kai rangovui atlyginama pagal reguliuojamus tarifus, apskaičiuotus taip, kad būtų padengtos visos rangovo sąnaudos ir investicijos, patirtos teikiant paslaugą;

<…>

(19) kai pagal konkretaus sektoriaus taisykles rizika pašalinama koncesininkui suteikiant garantiją, kad investicijų ir sutarties vykdymo sąnaudų atžvilgiu jis nepatirs tų nuostolių, pagal šią direktyvą tokia sutartis neturėtų būti laikoma koncesija. Tai, kad rizika iš pat pradžių yra ribota, neturėtų trukdyti laikyti, kad sutartis yra koncesija. Toks atvejis gali būti pavyzdžiui, sektoriuose, kuriuose taikomi reguliuojami tarifai, arba kai vykdymo rizika yra apribota sutartinėmis nuostatomis, pagal kurias numatomas dalinis kompensavimas, įskaitant kompensavimą dėl koncesijos nutraukimo anksčiau laiko dėl nuo perkančiosios organizacijos ar perkančiojo subjekto priklausančių priežasčių, ar dėl *force majeure*;

<…>

(53) tikslinga iš dalies taikyti šią direktyvą tik toms paslaugoms, kurių tarpvalstybinis aspektas yra ribotas, kaip antai tam tikroms socialinėms, sveikatos ar švietimo paslaugoms. Tos paslaugos teikiamos konkrečiomis aplinkybėmis, kurios valstybėse narėse dėl skirtingų kultūrinių tradicijų labai skiriasi. Todėl reikėtų sukurti specialią tokių paslaugų koncesijų tvarką, kurioje būtų atsižvelgta į tai, kad jos bus naujai reguliuojamos. Pareiga skelbti išankstinį informacinį skelbimą ir skelbimą apie koncesijos suteikimą dėl visų koncesijų, kurių vertė lygi ar viršija šioje direktyvoje nustatytą ribą, yra tinkamas būdas galimiems konkurso dalyviams suteikti informacijos apie verslo galimybes, o visoms suinteresuotosioms šalims – suteikti informacijos apie suteikiamų sutarčių skaičių ir rūšį. Be to, valstybės narės turėtų nustatyti atitinkamas tų paslaugų koncesijos sutarčių suteikimo priemones, kuriomis būtų siekiama užtikrinti skaidrumo ir ekonominės veiklos vykdytojų lygiateisiškumo principų laikymąsi, kartu sudarant galimybę perkančiosioms organizacijoms ir perkantiesiems subjektams atsižvelgti į atitinkamų paslaugų specifiškumą. <…>“

5. Šios direktyvos 1 straipsnio „Dalykas ir taikymo sritis“ 1 ir 4 dalyse nurodyta:

„1. „Šia direktyva nustatomos taisyklės, kuriomis reglamentuojamos perkančiųjų organizacijų ir perkančiųjų subjektų pirkimų sudarant koncesiją, kurios vertė, kaip numatoma, yra ne mažesnė nei 8 straipsnyje nustatyta riba, procedūros“.

<…>

4. Susitarimai, sprendimai ar kitos teisinės priemonės, kuriais organizuojamas įgaliojimų ir pareigų viešųjų užduočių vykdymo srityje perdavimas tarp perkančiųjų organizacijų ar perkančiųjų subjektų arba perkančiųjų organizacijų ar perkančiųjų subjektų grupių, ir kuriais nenumatomas atlygis už sutartinių prievolių vykdymą, laikomi atitinkamos valstybės narės vidaus organizavimo klausimu, todėl jiems ši direktyva neturi jokio poveikio.“

6. Minėtos direktyvos 4 straipsnio „Laisvė apibrėžti bendrojo ekonominio intereso paslaugas“ 2 dalyje numatyta:

„Ši direktyva netaikoma bendrojo intereso neekonominėms paslaugoms.“

7. Tos pačios direktyvos 5 straipsnio 1 punkto pirmos pastraipos b papunktyje ir 5 straipsnio 1 punkto antroje pastraipoje nustatyta:

„Šioje direktyvoje vartojamų terminų apibrėžtys:

<…>

b) paslaugų koncesija – raštu sudaryta piniginės naudos sutartis, kurios pagrindu viena ar daugiau perkančiųjų organizacijų ar perkančiųjų subjektų paveda teikti ir valdyti paslaugas (išskyrus a punkte nurodytų darbų vykdymą) vienam arba daugiau ekonominės veiklos vykdytojų, kai atlygį pagal ją sudaro tik teisė eksploatuoti paslaugas, kurios yra sutarties dalykas, arba ta teisė kartu su mokėjimu.

Suteikiant darbų arba paslaugų koncesiją koncesininkui perduodama veiklos rizika, susijusi su tų darbų arba paslaugų naudojimu, apimanti paklausos ar pasiūlos riziką arba abiejų šių rūšių riziką. Laikoma, kad koncesininkas prisiima veiklos riziką, kai įprastomis veiklos sąlygomis nesuteikiama garantijų, kad bus atgautos vykdant darbus ar teikiant paslaugas, kurie yra koncesijos dalykas, įdėtos investicijos ar patirtos išlaidos. Koncesininkui perduota rizikos dalis turi apimti realią atvirumo rinkos pokyčiams riziką, kaip antai, kad bet koks nuostolis, kurį gali patirti koncesininkas, nebūtų tik nominalus ar nedidelis <…>“

8. Direktyvos 2014/23 8 straipsnyje „Vertės riba ir numatomos koncesijų vertės apskaičiavimo metodai“ nustatyta:

„1. Ši direktyva taikoma koncesijoms, kurių vertė yra 5 186 000 EUR ar didesnė.

2. Koncesijos vertę sudaro perkančiosios organizacijos ar perkančiojo subjekto sutarties vykdymo laikotarpiu apskaičiuotos koncesininko pajamos, neįskaitant [pridėtinės vertės mokesčio (PVM)], kurios bus gautos kaip atlygis už darbus ir paslaugas, kurie yra koncesijos dalykas, taip pat už prekes, susijusias su tokiais darbais ir paslaugomis.

<…>“

9. Šios direktyvos 18 straipsnyje „Koncesijos trukmė“ nustatyta:

„1. Koncesijos trukmė turi būti ribota. Perkančioji organizacija ar perkantysis subjektas nustato jos trukmę atsižvelgdami į reikalaujamus darbus arba paslaugas.

2. Ilgiau nei penkerius metus trunkančių koncesijų atveju maksimali koncesijos trukmė neturi viršyti laikotarpio, kurio, tikėtina, koncesininkui galėtų pagrįstai prireikti, kad būtų atgautos investicijos, skirtos darbams vykdyti ar paslaugoms teikti, ir būtų gauta investuoto kapitalo grąža atsižvelgiant į investicijas, būtinas konkretiems sutartiniams tikslams pasiekti.

Investicijos, į kurias atsižvelgiama apskaičiavimo tikslais, apima pradines investicijas ir investicijas, padarytas koncesijos vykdymo metu.“

10. Minėtos direktyvos 19 straipsnyje „Socialinės ir kitos specialios paslaugos“ numatyta:

„IV priede išvardytų socialinių ir kitų specialių paslaugų koncesijoms, kurioms taikoma ši direktyva, taikomos tik pagal 31 straipsnio 3 dalį ir 32, 46 bei 47 straipsnius kylančios pareigos.“

B. Slovėnijos teisė

1. ZNKP

11. *Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah* (Įstatymas dėl tam tikrų koncesijos sutarčių, toliau – ZNKP) [3] 2 straipsnio 18 punkte nustatyta:

„Bendrojo intereso neekonominės paslaugos – neekonominės paslaugos, pagal įstatymą teikiamos kaip bendrojo intereso paslaugos ir neteikiamos rinkoje už užmokestį, todėl joms taikomi specialūs su viešąja paslauga susiję įpareigojimai.“

12. Šio įstatymo 9 straipsnyje numatyta:

„Šis įstatymas taikomas koncesijos sutartims, kurių numatoma vertė be pridėtinės vertės mokesčio (PVM) lygi [Direktyvos 2014/23] 8 straipsnio 1 dalyje numatytai vertei arba ją viršija.“

13. Šio įstatymo 10 straipsnyje nurodyta:

„Šiame įstatyme ir specialiuosiuose įstatymuose reglamentuojamoms koncesijoms taikomos šio įstatymo nuostatos ir specialiųjų įstatymų nuostatos, jeigu jos neprieštarauja šiam įstatymui.“

14. To paties įstatymo 11 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Šis įstatymas netaikomas:

1. bendrojo intereso neekonominių paslaugų koncesijoms.“

15. ZNKP 15 straipsnyje numatyta:

„[Direktyvos 2014/23] IV priede išvardytų socialinių ir kitų specifinių paslaugų koncesijoms taikomos šio įstatymo nuostatos, reglamentuojančios pareigą parengti parengiamuosius dokumentus, pareigą paskelbti šio įstatymo 35 ir 40 straipsniuose nurodytus skelbimus ir teisinę apsaugą, suteikiamą pagal šį įstatymą vykdant koncesininko atrankos procedūras.“

2. „ZZDej“

16. *Zakon o zdravstveni dejavnosti* (Sveikatos priežiūros veiklos įstatymas, toliau – *ZZDej*) [4] 2 straipsnyje nustatyta:

„Sveikatos priežiūros veikla vykdoma pirminiu, antriniu ir tretiniu lygmenimis.

Pirminės sveikatos priežiūros veikla apima bazinę sveikatos priežiūrą ir farmacinę veiklą.“

[3] 2019 m. vasario 11 d. Slovėnijos Respublikos oficialusis leidinys Nr. 9/2019.

[4] 1992 m. vasario 21 d. Slovėnijos Respublikos oficialusis leidinys Nr. 9/92.

17. Šio įstatymo 3 straipsnyje numatyta:

„Sveikatos priežiūros paslaugų teikėjai yra šalies ir užsienio fiziniai ir juridiniai asmenys, gavę Sveikatos ministerijos leidimą teikti sveikatos priežiūros paslaugas.

Viešoji sveikatos priežiūros paslauga apima sveikatos paslaugas, kurias nuolat ir reguliariai teikia valstybė ir vietos valdžios institucijos viešojo intereso labui ir kurios, remiantis solidarumo principu ir laikantis sveikatos priežiūros ir sveikatos draudimo taisyklių, yra užtikrinamos kaip teisės, kylančios iš privalomojo sveikatos draudimo, ir visiškai arba iš dalies finansuojamos viešosiomis lėšomis, daugiausia gaunamomis iš privalomojo sveikatos draudimo. Pirmesniame sakinyje nurodytas sveikatos paslaugas, kaip bendrojo intereso neekonomines paslaugas, turi teikti ne pelno sveikatos priežiūros paslaugų teikėjai, kad pajamų perviršis, likęs atskaičiavus išlaidas, būtų skiriamas sveikatos priežiūros paslaugų teikimui ir plėtrai.“

18. Minėto įstatymo 20 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Farmacinė veikla vykdoma pagal specialųjį įstatymą. Klausimams, kurie nereglamentuojami specialiajame įstatyme, taikomas šis įstatymas.“

3. ZLD-1

19. *Zakon o lekarniški dejavnosti* (Įstatymas dėl farmacinės veiklos, toliau – ZLD-1)[5] 1 straipsnyje nustatyta:

„Šiame įstatyme reglamentuojami farmacinės veiklos tikslas, turinys ir sąlygos, koncesijų suteikimo ir sutarčių vykdymo organizavimas, sąlygos ir procedūros, farmacijos sektoriaus specialistai ir jų profesinės asociacijos, farmacinė veikla internete ir priežiūra.“

20. Minėto įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Farmacinės veiklos tikslas – užtikrinti veiksmingą ir kokybišką vaistų ir kitų produktų tiekimą medicininiam gydymui ir sveikatos apsaugai, taip pat patarti pacientams ir sveikatos priežiūros specialistams jų saugaus, teisingo ir veiksmingo vartojimo klausimais.“

21. Minėto įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 8 punkte nustatyta:

„Farmacinės veiklos vykdytojas – tai fizinis ar juridinis asmuo, kuriam pagal šį įstatymą suteikta koncesija verstis farmacine veikla, valstybinė vaistinė, ligoninė ar kiti paslaugų teikėjai pagal šį įstatymą.“

22. To paties įstatymo 5 straipsnyje nurodyta:

„1. Farmacinė veikla yra viešoji sveikatos priežiūros paslauga, kuria užtikrinamas nuolatinis ir reguliarus vaistų tiekimas gyventojams ir sveikatos priežiūros specialistams bei pacientų medikamentinis gydymas.

2. Farmacinė veikla vykdoma pirminiu, antriniu ir tretiniu sveikatos priežiūros lygmenimis.

[5] 2016 m. gruodžio 28 d. Slovėnijos Respublikos oficialusis leidinys Nr. 85/16.

3. Šiame įstatyme numatytą vaistinių išsidėstymo planą pirminiu lygmeniu užtikrina savivaldybė arba kelios gretimos savivaldybės kartu, o antriniu ir tretiniu lygmenimis – valstybė.“

23. ZLD-1 10 straipsnio 2, 3, 4 ir 7 dalyse nustatyta:

„2. Vaistinės filialas savo veiklą gali vykdyti tik profesionaliai prižiūrimas jo veiklą organizuojančios vaistinės. Filialo veiklą organizuojančios vaistinės vadovas yra atsakingas už filialo veiklos vykdymą.

3. Leidimą verstis vaistinės filialo veikla išduoda savivaldybė, kurios teritorijoje įsteigtas šis filialas, prieš tai gavusi *Lekarniška zbornica Slovenije* (Slovėnijos vaistininkų asociacija) nuomonę ir ministerijos sutikimą.

4. Leidimas verstis vaistinės filialo veikla taip pat gali būti išduodamas ribotam laikui arba nustatytam metų laikotarpiui (turizmo sezonui).

<…>

7. Vaistinės filialas pradeda vykdyti farmacinę veiklą tik gavęs leidimą pagal šio įstatymo 67 straipsnio pirmą pastraipą.“

24. To paties įstatymo 15 straipsnio 1 dalyje nurodyta:

„Farmacinė veikla finansuojama iš viešųjų ir privačiųjų lėšų. Pirmesniame sakinyje nurodytas viešąsias lėšas sudaro, be kita ko:

– mokėjimai už darbą, atliktą vykdant farmacinę veiklą pagal sutartį su sveikatos draudimo įstaigomis,

– mokėjimai iš biudžeto asignavimų,

– įstaigos steigėjos ištekliai.“

25. Minėto įstatymo 27 straipsnio 1 dalyje nurodyta:

„Pirminio lygio viešąją farmacijos įstaigą savo teritorijoje įsteigia savivaldybė arba kartu kelios gretimos savivaldybės, prieš tai gavusios kompetentingos profesinės asociacijos nuomonę ir ministerijos sutikimą.“

26. To paties įstatymo 39 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatyta:

„1. Šiame įstatyme numatytomis sąlygomis koncesija verstis pirminio lygmens farmacine veikla gali būti suteikta šią veiklą vykdančiam fiziniam asmeniui arba juridiniam asmeniui, kurio daugiau kaip 50 % įstatinio kapitalo priklauso vaistinės veiklos vykdytojui, kuris taip pat yra šio juridinio asmens valdytojas ar valdymo organas (toliau – koncesininkas).

2. Koncesininkas vaistinių arba vaistinių filialų veiklą organizuoja kaip savo organizacinių padalinių, skirtų farmacinei veiklai vykdyti tose vietovėse, kuriose jis turi koncesiją arba leidimą verstis vaistinės filialo veikla pagal pirminio lygmens vaistinių išsidėstymo planą, prieš tai gavęs kompetentingos asociacijos išankstinę nuomonę ir ministerijos sutikimą.“

III. Bylos faktinės aplinkybės, pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

27. 2022 m. kovo 11 d. Benedikto savivaldybė, iš anksto nepaskelbusi skelbimo apie koncesiją, suteikė MN leidimą verstis vaistinės filialo veikla jos teritorijoje neribotam laikui.

28. Bendrovė *Farmacija*, pareiškėja pagrindinėje byloje, yra įregistruota įmonių registre kaip prekiaujanti vaistais, o jos didžiausia akcininkė turi licenciją, leidžiančią savarankiškai verstis vaistinės vadovo profesija vykdant farmacinę veiklą.

29. *Farmacija* Benedikto savivaldybei pateikė prašymą dėl peržiūros, motyvuodama tuo, kad ši, išduodama minėtą leidimą, suteikė koncesiją farmacinei veiklai vykdyti nesilaikydama taikytinos procedūros ir taip pažeidė Direktyvą 2014/23.

30. Benedikto savivaldybė atmetė prašymą dėl peržiūros, neišnagrinėjusi jo iš esmės, nes manė, kad *Farmacija* neturi teisės pateikti skundo nei per procedūrą prieš peržiūrą, nei per pačią peržiūros procedūrą. Taigi Benedikto savivaldybė mano, kad leidimo verstis vaistinės filialo veikla išdavimas iš esmės nėra paslaugų koncesijos suteikimas.

31. *Farmacija* apskundė tokį Benedikto savivaldybės sprendimą, o ši perdavė skundą *Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil* (Valstybinė skundų dėl viešųjų pirkimų sutarčių sudarymo procedūrų nagrinėjimo komisija) (toliau – Valstybinė skundų nagrinėjimo komisija arba prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija).

32. Valstybinė skundų nagrinėjimo komisija mano, kad Benedikto savivaldybė, išduodama leidimą verstis vaistinės filialo veikla, suteikė koncesiją vykdyti farmacinę veiklą. Vis dėlto jai kyla abejonių, ar farmacinės paslaugos iš esmės yra paslaugos, patenkančios į Direktyvos 2014/23 taikymo sritį.

33. Šiomis aplinkybėmis Valstybinė skundų nagrinėjimo komisija nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui toliau nurodytus prejudicinius klausimus; reikėtų patikslinti, jog į antrąjį klausimą reikėtų atsakyti tik tuo atveju, jei į pirmąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai:

„1. Ar vykdant farmacinę veiklą teikiama paslauga, kurios pagrindinis tikslas – žmonėms skirtų receptinių ir nereceptinių vaistų tiekimas vartotojams, taip pat vartotojų konsultavimas tinkamo ir saugaus šių vaistų vartojimo klausimais, gali būti laikoma „bendrojo intereso neekonomine paslauga“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2014/23 4 straipsnio 2 dalį?

2. Ar vykdant farmacinę veiklą teikiama paslauga, kurios pagrindinis tikslas – žmonėms skirtų receptinių ir nereceptinių vaistų tiekimas vartotojams, taip pat vartotojų konsultavimas teisingo ir saugaus šių vaistų vartojimo klausimais, gali būti laikoma socialinėmis ir kitomis specialiomis paslaugomis, kaip jos suprantamos pagal Direktyvos 2014/23 19 straipsnį?“

IV. Procesas Teisingumo Teisme

34. 2023 m. lapkričio 23 d. sprendimą dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismo kanceliarija gavo tą pačią dieną.

35. *Farmacija*, Slovėnijos, Čekijos ir Graikijos vyriausybės bei Europos Komisija pateikė rašytines pastabas per Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 23 straipsnyje nustatytą terminą.

36. 2024 m. gruodžio 12 d. posėdyje pastabas pateikė *Farmacija*, Slovėnijos, Čekijos, Graikijos vyriausybės ir Komisijos atstovai *ad litem*.

V. Teisinė analizė

A. Dėl laikymo „koncesija“ ir jai taikytinų taisyklių

37. Kaip nurodžiau įvade, ši byla susijusi su Direktyvos 2014/23 taikytinumu šioje byloje nagrinėjamu atveju. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusios institucijos teigimu, tai priklauso nuo to, ar nagrinėjamos farmacinės paslaugos gali būti laikomos „bendrojo intereso neekonominėmis paslaugomis“. Šiomis aplinkybėmis reikia pažymėti, jog prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusios institucijos klausimai grindžiami prielaida, kad ši byla susijusi su „koncesija“, kaip tai suprantama pagal minėtą direktyvą. Kadangi Slovėnijos teisės sistemoje numatytos įvairios taisyklės, kuriomis reglamentuojamas vaistinių veiklos vykdymas šios valstybės narės teritorijoje, manau, kad siekiant išsamumo būtina trumpai apžvelgti šioje srityje taikytinus Sąjungos teisės aktus ir ypač sąvokų „koncesija“ ir „leidimas“ skirtumus, juolab kad tik pirmoji iš šių sąvokų patenka į minėtos direktyvos taikymo sritį[6].

38. Iš Direktyvos 2014/23 14 konstatuojamosios dalies matyti, kad „koncesijomis neturėtų būti laikomi tam tikri valstybės narės aktai, kaip antai *leidimai* arba licencijos, kuriais ta valstybė narė arba jos viešoji institucija nustato ekonominės veiklos vykdymo sąlygas, įskaitant sąlygą dėl tam tikros operacijos vykdymo, kuri dažniausiai nustatoma ekonominės veiklos vykdytojo prašymu, o ne perkančiosios organizacijos ar perkančiojo subjekto iniciatyva, ir kai ekonominės veiklos vykdytojas išsaugo teisę pasitraukti iš darbų vykdymo ar paslaugų teikimo veiklos“. Toje konstatuojamojoje dalyje taip pat nurodyta, kad „tų valstybių narių *aktų* atvejais taikomos [Direktyvos 2006/123] specialios nuostatos“ (kursyvu išskirta mano).

39. Šiuo klausimu pažymėtina, kad Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 6 punkte apibrėžta sąvoka „leidimų išdavimo tvarka“ ir kad iš šios apibrėžties galima daryti išvadą, jog sąvoka „leidimas“ apima „formalų arba numanomą sprendimą dėl teisės teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą“. Vis dėlto šios direktyvos 2 straipsnio 2 dalies f punkte nustatyta, kad ji netaikoma „sveikatos priežiūros paslaugoms“. Minėtos direktyvos 22 konstatuojamojoje dalyje pažymėta, kad „sveikatos priežiūros pašalinimas iš šios direktyvos taikymo srities turėtų apimti *sveikatos priežiūros ir farmacines paslaugas*, kurias pacientams teikia sveikatos apsaugos specialistai“ (kursyvu išskirta mano). Kitaip tariant, Direktyva 2006/123 nebūtų taikoma, jei vaistinės veiklos sąlygos būtų nustatomos išduodant „leidimą“.

40. Vis dėlto, kaip jau minėta šioje išvadoje, atrodo, kad nagrinėjamu atveju taip nėra. Pagal prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusios institucijos remiantis Sąjungos teise ir savo atsakomybe atliktą vertinimą[7] Benedikto savivaldybė suteikė „koncesiją“, kaip tai suprantama

[6] Žr. 2016 m. liepos 14 d. Sprendimą *Promoimpresa ir kt.* (C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558, 45 punktas).

[7] Žr. 2005 m. liepos 21 d. Sprendimą *Coname* (C-231/03, EU:C:2005:487, 10 punktas); 2011 m. kovo 10 d. Sprendimą *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler* (C-274/09, EU:C:2011:130, 29 ir 36 punktai) ir 2015 m. gegužės 21 d. Sprendimą *Kansaneläkelaitos* (C-269/14, EU:C:2015:329, 25 punktas) dėl išimtinės nacionalinio teismo jurisdikcijos kvalifikuoti nagrinėjamą sandorį. Teisingumo Teismo vaidmuo yra tik pateikti tam teismui Sąjungos teisės išaiškinimą, kuris būtų naudingas sprendimui jo nagrinėjamoje byloje priimti.

pagal Direktyvą 2014/23. Šiomis aplinkybėmis šios direktyvos 14 konstatuojamoji dalis yra reikšminga, nes joje nurodyta, kad, „priešingai nei tokiuose valstybės narės aktuose, *koncesijos sutartyse* numatomos tarpusavyje privalomos pareigos, pagal kurias šių darbų vykdymui ar paslaugų teikimui taikomi konkretūs perkančiosios organizacijos ar perkančiojo subjekto nustatyti reikalavimai, kurių įgyvendinimas užtikrinamas teisinėmis priemonėmis“ (kursyvu išskirta mano). Galiausiai reikia priminti, kad „paslaugų koncesijai“ būdinga, be kita ko, situacija, kai perkančioji organizacija perduoda teisę teikti konkrečią paslaugą koncesininkui, kuris pagal sudarytą sutartį turi tam tikrą ekonominę laisvę nustatyti naudojimosi šia teise sąlygas ir kartu prisiima su šiuo naudojimusi susijusią riziką [8].

41. Būtent atsižvelgiant į šias pastabas dėl „koncesijų“ ir „leidimų“ suteikimo teisinio reglamentavimo, toliau reikia nagrinėti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusios institucijos pateiktus klausimus. Šie klausimai bus nagrinėjami tokia tvarka, kokia jie buvo pateikti, išnagrinėjus Slovėnijos vyriausybės pateiktą nepriimtinumu grindžiamą prieštaravimą.

B. Dėl priimtinumo

42. Slovėnijos vyriausybė ginčija prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtinumą, motyvuodama tuo, kad šiuo atveju Valstybinė skundų nagrinėjimo komisija nėra „teismas“, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį. Konkrečiau kalbant, Slovėnijos vyriausybė teigia, kad negalėjimas šios institucijos laikyti „teismu“, kaip tai suprantama pagal šią nuostatą, susijęs su jos jurisdikcijos nagrinėti ginčą pagrindinėje byloje neturėjimu pagal nacionalinės teisės nuostatas.

43. Pagal suformuotą jurisprudenciją tam, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija būtų laikoma „teismu“, reikia atsižvelgti į aplinkybių visumą, būtent į tai, ar institucija įsteigta teisės aktų pagrindu, ar ji nuolatinė, ar jos jurisdikcija yra privaloma, ar jos procesas grindžiamas rungimosi principu, ar ji taiko teisės aktus ir ar ji yra nepriklausoma [9]. Šiuo klausimu reikia priminti, kad Teisingumo Teismas jau turėjo progą priimti sprendimą dėl Valstybinės skundų nagrinėjimo komisijos laikymo „teismu“. Šiai aplinkybei reikia skirti ypatingą dėmesį.

44. Sprendime *Medisanus* Teisingumo Teismas pirmą kartą konstatavo, kad Valstybinė skundų nagrinėjimo komisija atitinka visus kriterijus, kad būtų laikoma „nacionaliniu teismu“, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį [10]. Teisingumo Teismas pagrindė šį kvalifikavimą argumentais, kuriuos trumpai apibendrinsiu. Pirma, Teisingumo Teismas pripažino, kad tai yra komisija, įsteigta pagal *Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega narocanja* (Įstatymas dėl teisminės gynybos per viešųjų pirkimų procedūras) [11], kuriuo pripažįstamas nuolatinis jos pobūdis ir privaloma jurisdikcija. Antra, Teisingumo Teismas nusprendė, kad Valstybinė skundų nagrinėjimo komisija neturi ryšio su viešosios valdžios institucijomis, kurių sprendimus ji tikrina, ir kad ją sudarantys nariai turi įstatyme, susijusiame su teisėjų pareigomis, numatytas garantijas dėl jų skyrimo, įgaliojimų trukmės ir panaikinimo pagrindų, todėl užtikrinamas jų nepriklausomumas. Trečia, Teisingumo Teismas konstatavo, kad procesas Valstybinėje skundų nagrinėjimo komisijoje grindžiamas rungimosi principu ir kad jos priimami sprendimai pagal įstatymą dėl teisminės gynybos per viešųjų pirkimų procedūras ir įstatymą, kuriuo reglamentuojamas civilinis procesas, turi *res judicata* galią.

[8] Žr. 2009 m. birželio 11 d. Sprendimą *Hans & Christophorus Oymanns* (C-300/07, EU:C:2009:358, 71 punktas) ir 2016 m. liepos 14 d. Sprendimą *Promoimpresa ir kt.* (C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558, 46 punktas).

[9] Žr. 2017 m. birželio 8 d. Sprendimą *Medisanus* (C-296/15, EU:C:2017:431, 33 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[10] 2017 m. birželio 8 d. Sprendimas *Medisanus* (C-296/15, EU:C:2017:431, 32–38 punktai).

[11] 2011 m. birželio 3 d. Slovėnijos Respublikos oficialusis leidinys Nr. 43/11.

45. Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad vėliau Teisingumo Teismas nepaneigė tokios išvados savo sprendimuose, atitinkamai priimtuose bylose *Tax-Fin-Lex*[12] ir *SHARENGO*[13] dėl tos pačios Valstybinės skundų nagrinėjimo komisijos pateiktų prejudicinių klausimų. Tuose dviejuose sprendimuose, priešingai nei Sprendime *Medisanus*, Teisingumo Teismas nebenagrinėjo priimtinumo klausimo, be kita ko, dėl to, ar prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija yra „teismas“ pagal SESV 267 straipsnį, o tiesiogiai išnagrinėjo jos pateiktų klausimų esmę. Nors Slovėnijos vyriausybė teigia, kad pagrindinė byla skiriasi nuo bylų, kuriose buvo priimti minėti sprendimai, ji nepatikslina, kurio iš pirma nurodytos jurisprudencijos kylančio kriterijaus šioje byloje nebeatitiktų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija. Atsižvelgdamas į tai, nesuprantu, kodėl Teisingumo Teismas turėtų nukrypti nuo tokio kvalifikavimo, juo labiau kad jis buvo kelis kartus patvirtintas. Taigi akivaizdu, kad Teisingumo Teismas nepakeitė savo pozicijos.

46. Man atrodo, kad Slovėnijos vyriausybės argumentais siekiama ginčyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusios institucijos jurisdikciją išspręsti ginčą pagrindinėje byloje, taigi paneigti Teisingumo Teismo atsakymo į jos prašyme priimti prejudicinį sprendimą pateiktus klausimus būtinumą ar naudingumą. Konkrečiai kalbant, ši vyriausybė tvirtina, kad pagal nacionalinę teisę, visų pirma nuostatas dėl teisinės apsaugos, susijusias su koncesijomis, kurios reglamentuojamos konkretiems sektoriams skirtuose teisės aktuose, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija negali būti kompetentinga nagrinėti pagrindinę bylą. Minėta vyriausybė mano, kad Įstatyme dėl teisminės gynybos per viešųjų pirkimų procedūras numatyta teisinė apsauga šioje byloje nagrinėjamu atveju netaikoma, nes Benedikto savivaldybės priimtas sprendimas yra administracinis sprendimas, kurį iš pradžių turėjo išnagrinėti savivaldybės meras, prireikus bendra administracine tvarka.

47. Vis dėlto man atrodo, kad šie argumentai neturi reikšmės šiai bylai dėl priežasčių, kurias nurodysiu toliau šioje išvadoje.

48. Pirma, reikėtų pažymėti, jog pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją teiginio, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pagal nacionalinės teisės normas neturi jurisdikcijos nagrinėti ginčo, negali pakakti, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą būtų nepriimtinas, nes Teisingumo Teismas neturi kvestionuoti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateikto nacionalinių organizavimo ir teisminių procedūrų taisyklių vertinimo[14]. Teisingumo Teismas privalo laikytis valstybės narės teismo priimto sprendimo pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą, jeigu tas sprendimas nepanaikintas teisių gynimo priemonėmis, kurios gali būti numatytos nacionalinėje teisėje[15]. Taigi siekiant įvertinti prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagal SESV 267 straipsnį priimtinumą iš esmės pakanka, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija pripažintų save turinčia jurisdikciją nagrinėti ginčą pagrindinėje byloje[16], o tikslus ginčijamo administracinio sprendimo, šiuo atveju – „koncesijos“ suteikimo, teisinis kvalifikavimas neturi reikšmės.

[12] 2020 m. rugsėjo 10 d. Sprendimas *Tax-Fin-Lex* (C-367/19, EU:C:2020:685).

[13] 2022 m. lapkričio 10 d. Sprendimas *SHARENGO* (C-486/21, EU:C:2022:868).

[14] Žr. 2018 m. gruodžio 10 d. Sprendimą *Wightman ir kt.* (C-621/18, EU:C:2018:999, 30 punktas) ir 2020 m. rugsėjo 30 d. Sprendimą *Lježo CPAS* (C-233/19, EU:C:2020:757, 36 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija), taip pat generalinio advokato M. Szpunar išvadą byloje *TGSS (Namų ūkio darbuotojų nedarbas)* (C-389/20, EU:C:2021:777, 28 punktas).

[15] Žr. 2020 m. liepos 16 d. Sprendimą *Governo della Repubblica italiana (Italijos taikos teisėjų statusas*) (C-658/18, EU:C:2020:572, 61 punktas).

[16] Tai turi patikrinti aukštesnės instancijos teismas, kaip numatyta nacionalinės teisės sistemoje.

49. Antra, reikėtų priminti, kad Teisingumo Teismui ir nacionaliniams teismams bendradarbiaujant pagal SESV 267 straipsnį, tik bylą nagrinėjantis nacionalinis teismas, atsakingas už sprendimo priėmimą, atsižvelgdamas į bylos aplinkybes turi įvertinti tai, ar jo sprendimui priimti būtinas prejudicinis sprendimas, ir Teisingumo Teismui pateikiamų klausimų svarbą. Todėl, jeigu pateikti klausimai susiję su Sąjungos teisės nuostatos išaiškinimu ar galiojimu, Teisingumo Teismas iš esmės turi priimti sprendimą.

50. Su Sąjungos teise susijusiems prejudiciniams klausimams taikoma svarbos prezumpcija. Teisingumo Teismas gali nagrinėti nacionalinio teismo pateiktą prejudicinį klausimą, tik jeigu akivaizdu, kad prašomas Sąjungos teisės normos išaiškinimas ar jos galiojimo vertinimas visiškai nesusijęs su pagrindinėje byloje nagrinėjamo ginčo aplinkybėmis ar dalyku, jeigu problema hipotetinė arba Teisingumo Teismas neturi informacijos apie faktines ir teisines aplinkybes, būtinos norint naudingai atsakyti į jam pateiktus klausimus [17]. Nagrinėjamu atveju nėra akivaizdu, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo prašomas Sąjungos teisės išaiškinimas neturi jokio ryšio su pagrindinės bylos aplinkybėmis arba dalyku ar kad jo iškelta problema yra hipotetinė.

51. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, manau, kad šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra priimtinas. Taigi Teisingumo Teismas turėtų atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusios institucijos klausimus.

C. Dėl esmės

1. Dėl pirmojo prejudicinio klausimo

52. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija iš esmės siekia išsiaiškinti, ar vertimasis vaistinės veikla, kurios pagrindinė dalis yra žmonėms skirtų receptinių ar nereceptinių vaistų tiekimas vartotojams ir jų konsultavimas teisingo ir saugaus šių vaistų vartojimo klausimais, patenka į sąvoką „bendrojo intereso neekonominės paslaugos“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2014/23 4 straipsnio 2 dalį.

a) Dėl sąvokos „bendrojo intereso neekonominės paslaugos“

53. Iš karto konstatuoju, kad sąvoką „bendrojo intereso neekonominės paslaugos“ sudaro *du elementai*. Tam, kad paslaugai būtų taikoma Direktyvos 2014/23 4 straipsnio 2 dalis, paslauga, pirma, turi būti teikiama *bendrojo intereso tikslais* ir, antra, turi būti *neekonominio pobūdžio*. Kadangi abu elementai yra kumuliaciniai, nesant vieno iš jų, ši nuostata netaikoma. Šioje išvadoje norėčiau sutelkti dėmesį į tai, kas yra „neekonominis“ elementas, ir nenagrinėti „bendrojo intereso“ elemento, nes man atrodo, jog tokio požiūrio pakanka, kad nacionaliniam teismui būtų pasiūlytas naudingas atsakymas. Nors klausimas, ar nagrinėjamą sąvoką sudarantis „bendrojo intereso“ elementas yra savarankiškas, t. y. ar „neekonominė“ paslauga visada atitinka „bendrąjį interesą“, ar tokia paslauga gali būti teikiama nesiekiant „bendrojo intereso“, yra įdomus akademiniu požiūriu, šioje byloje nagrinėjamu atveju į jį atsakyti nereikia.

[17] Žr. 2010 m. liepos 1 d. Sprendimą *Sbarigia* (C-393/08, EU:C:2010:388, 19 ir 20 punktai); 2014 m. kovo 27 d. Sprendimą *Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana ir Iberdrola Distribución Eléctrica* (C-300/13, EU:C:2014:188, 16 punktas) ir 2024 m. kovo 21 d. Sprendimą *LEA* (C-10/22, EU:C:2024:254, 36 ir 37 punktai).

54. Toliau priminsiu kriterijus, kuriais remiantis „neekonominę“ veiklą galima atskirti nuo „ekonominio“ pobūdžio veiklos, o tada juos taikysiu šioje byloje nagrinėjamam atvejui, t. y. vertimuisi vaistinės veikla. Vis dėlto manau, kad prieš pradedant tokią analizę būtina išnagrinėti preliminarų klausimą dėl valstybių narių diskrecijos apibrėžiant „bendrojo intereso neekonomines paslaugas“. Ši diskrecija yra kertinis Slovėnijos vyriausybės argumentų, kad iš esmės „bendrojo intereso neekonominė paslauga“ yra tokia, kaip ją apibrėžia nacionalinės teisės aktų leidėjas, pagrindas.

b) Dėl valstybių narių diskrecijos apibrėžiant „bendrojo intereso neekonomines paslaugas“

55. Pagal Direktyvos 2014/23 4 straipsnio „Laisvė apibrėžti bendrojo ekonominio intereso paslaugas“ 2 dalį „bendrojo intereso neekonominės paslaugos“ nepatenka į šios direktyvos taikymo sritį. Kaip patvirtinta minėtos direktyvos 6 konstatuojamojoje dalyje, valstybės narės gali organizuoti paslaugų teikimą kaip „bendrojo ekonominio intereso paslaugų“ arba kaip „bendrojo intereso neekonominių paslaugų“ teikimą arba derindamos šių dviejų rūšių paslaugas, jeigu laikomasi Sąjungos teisės, visų pirma vienodo požiūrio, nediskriminavimo, skaidrumo ir laisvo asmenų judėjimo principų. Vis dėlto toje konstatuojamojoje dalyje aiškiai nurodyta, kad į tos pačios direktyvos taikymo sritį nepatenka „bendrojo ekonominio intereso paslaugų“ finansavimo klausimai ir valstybių narių teikiamos pagalbos schemos, visų pirma socialinėje srityje, *taip pat „bendrojo intereso neekonominės paslaugos*“.

56. Reikėtų pažymėti, kad tokia išimtis taip pat numatyta Direktyvoje 2006/123, nes jos 2 straipsnio 2 dalies a punkte nustatyta, kad ši direktyva netaikoma „*neekonominio* pobūdžio bendrų interesų paslaugoms“. Be to, reikia pabrėžti, jog minėtos direktyvos 2 straipsnio 2 dalies f punkte nurodyta, kad ši direktyva *atskirai netaikoma* „sveikatos priežiūros paslaugoms“ [18]. Nors šioje nuostatoje nėra nurodytos „farmacinės paslaugos“, nagrinėjamos šioje byloje, jos aiškiai nurodytos tos pačios direktyvos 22 konstatuojamojoje dalyje, o tai reiškia, kad ji netaikoma šios rūšies paslaugoms. Galiausiai šiomis aplinkybėmis konstatuoju, kad pati sąvoka „paslauga“, kaip ji suprantama pagal Direktyvą 2006/123, yra „ekonominio“ pobūdžio, nes pagal šios direktyvos 4 straipsnio 1 punktą į šią sąvoką įeina „*bet kokia* savarankiška, *paprastai už užmokestį atliekama ekonominė veikla*, kaip nurodyta [SESV 57] straipsnyje“ (kursyvu išskirta mano).

57. Atsižvelgiant į šias pastabas, šiuo analizės etapu reikia konstatuoti, pirma, kad kvalifikavimas kaip „bendrojo intereso neekonominės paslaugos“ turi lemiamą reikšmę nustatant, kokie teisės aktai taikomi konkrečiu atveju. Antra, akivaizdu, jog atsižvelgiant į tai, kad šis kvalifikavimas priklauso nuo nagrinėjamos „paslaugos“ savybių, ji turi būti vertinama kiekvienu konkrečiu atveju. Sąvoka „bendrojo intereso neekonominės paslaugos“, kurią prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija nurodo savo pirmajame klausime, vartojama prie SESV pridėto Protokolo Nr. 26 dėl bendrus interesus tenkinančių paslaugų (toliau – Protokolas Nr. 26) 2 straipsnyje, pagal kurį „Sutarčių nuostatos jokiu būdu neturi įtakos valstybių narių kompetencijai teikti, pavesti teikti ir organizuoti bendrus interesus tenkinančias neekonomines paslaugas“. Vis dėlto ši sąvoka neapibrėžta nei SESV, nei antrinėje teisėje [19]. Konkrečiai kalbant, Direktyvoje 2014/23 sąvoka „bendrojo intereso neekonominės paslaugos“ neapibrėžta.

[18] Žr. šios išvados 39 punktą.

[19] Beje, sąvoka „bendros ekonominės svarbos paslaugos“ neapibrėžta, nepaisant to, kad ji minima SESV 14 straipsnyje, 106 straipsnio 2 dalyje ir Protokole Nr. 26.

58. Be to, norėčiau pabrėžti, kad tos direktyvos 4 straipsnio 2 dalyje nėra jokios aiškios nuorodos į valstybių narių teisę. Taigi kyla klausimas, ar valstybės narės pagal savo kompetenciją teikti, pavesti teikti ir organizuoti bendrus interesus tenkinančias neekonomines paslaugas, t. y. kompetenciją, kuriai pagal Protokolo Nr. 26 2 straipsnį Sutarčių nuostatos neturi jokios, gali laisvai apibrėžti, ką apima minėta sąvoka. Vis dėlto, jeigu sąvoka „bendrojo intereso neekonominės paslaugos“ turi būti savarankiškai aiškinama Sąjungos teisėje, gali kilti klausimas dėl jos ryšio su Protokolo Nr. 26 2 straipsniu. Atsakymas į šį klausimą kyla iš vidaus rinkos veikimo principų.

59. Sąjungos vidaus rinkos, kuri, kaip matyti iš SESV 26 straipsnio 2 dalies, be kita ko, apima laisvę teikti paslaugas ir įsisteigimo laisvę, gerą veikimą galima užtikrinti tik *vienodai suprantant* sąvoką „bendrojo intereso neekonominės paslaugos“, nes priešingu atveju kiltų pavojus, kad jos taisyklės būtų taikomos nevienodai ir vidaus rinka galėtų būti suskaidyta.

60. Iš esmės būtina, kad vidaus rinkoje būtų *lygiavertės sąlygos* vykdyti ekonominę veiklą visoje Sąjungoje. Šiuo tikslu pagrindinės laisvės, kuriomis užtikrinama erdvė be vidaus sienų ir reguliavimo kliūčių, *aiškinamos ir taikomos vienodai*. Tam, kad fiziniai ir juridiniai asmenys galėtų tiesiogiai ir lygiomis sąlygomis remtis Sutartyse įtvirtintomis teisėmis, *šių teisių turinys ir apimtis turi būti vienodi*[20]. Vis dėlto neturi būti taikomas joks nacionalinės teisės aktas, kuris prieštarauja vidaus rinkos tikslams[21]. Paaiškėjus, kad reglamentavimas tam tikrose srityse yra būtinas vidaus rinkai sukurti, pagal SESV 114 straipsnį Sąjungos teisės aktų leidėjas gali nustatyti priemones, susijusias su valstybių narių *įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų suderinimu*. Taigi vidaus rinka yra vienas svarbiausių Sąjungos laimėjimų, nes joje numatyta integruota ekonominė erdvė, kurioje dalyvauja visos valstybės narės ir kitos asocijuotosios valstybės[22].

61. Man atrodo, kad, jeigu būtų be išlygų pritarta Slovėnijos vyriausybės argumentams, kad nagrinėjamos paslaugos turėtų būti laikomos „neekonomine“ veikla dėl to, kad nacionalinės teisės aktų leidėjas jas taip apibrėžė pagal šios valstybės narės istorines, kultūrines ir politines tradicijas, būtent dėl to kiltų tokia vidaus rinkos *susiskaidymo rizika*. Kadangi farmacinės veiklos sąlygos įvairiose valstybėse narėse gali labai skirtis dėl taikytinų nacionalinės teisės aktų ypatumų, vien tai, kaip valstybės narės teisiškai kvalifikuoja jos pobūdį, negali būti lemiama. Pažymėtina, kad šiuo Sąjungos teisės raidos etapu nė vienoje jos nuostatoje nėra taisyklių, susijusių su galimybe verstis veikla farmacijos srityje, kuriose būtų numatytos naujų vaistinių ir galimų jų filialų steigimo valstybių narių teritorijoje sąlygos[23].

62. Protokolo Nr. 26 2 straipsnyje numatyta valstybių narių kompetencija teikti, pavesti teikti ir organizuoti bendrojo intereso neekonomines paslaugas negali trukdyti savarankiškai aiškinti sąvoką „bendrojo intereso neekonominės paslaugos“. Žinoma, pagal SESV 168 straipsnio 7 dalį, išaiškintą Teisingumo Teismo jurisprudencijoje, Sąjungos teisė nedaro įtakos valstybių narių kompetencijai tvarkyti savo socialinės apsaugos sistemas ir visų pirma įtvirtinti nuostatas, skirtas sveikatos priežiūros paslaugoms, kokias teikia vaistinės, organizuoti. Vis dėlto reikia priminti, jog Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, kad įgyvendindamos šią kompetenciją valstybės narės turi

[20] Žr. 2011 m. gegužės 24 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-50/08, EU:C:2011:335, 67 ir paskesni punktai).

[21] Žr. 2010 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Winner Wetten* (C-409/06, EU:C:2010:503, 69 punktas).

[22] Vienas iš pagrindinių Europos ekonominės erdvės (EEE) susitarimo tikslų – kuo visapusiškiau užtikrinti laisvą prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimą visoje EEE, kad Sąjungos teritorijoje sukurta vidaus rinka būtų išplėsta į Europos laisvosios prekybos asociacijos (ELPA) valstybes. Dėl to keliomis šio susitarimo nuostatomis siekiama kuo vienodesnio jo aiškinimo visoje EEE. Šiuo tikslu Teisingumo Teismas turi užtikrinti, kad SESV nuostatoms iš esmės identiškos EEE susitarimo nuostatos būtų vienodai aiškinamos valstybėse narėse (žr. 2020 m. balandžio 2 d. Sprendimo *Ruska Federacija*, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 50 punktą).

[23] Žr. 2010 m. birželio 1 d. Sprendimą *Blanco Pérez ir Chao Gómez* (C-570/07 ir C-571/07, EU:C:2010:300, 45 punktas) ir 2012 m. birželio 21 d. Sprendimą *Susisalo ir kt.* (C-84/11, EU:C:2012:374, 29 punktas).

laikytis Sąjungos teisės, visų pirma Sutarties nuostatų dėl pagrindinių laisvių, įskaitant įsisteigimo laisvę. Pagal šias nuostatas valstybėms narėms draudžiama nustatyti arba išlaikyti nepagrįstus šių laisvių įgyvendinimo sveikatos priežiūros srityje apribojimus [24].

63. Taigi Sąjungos vidaus rinkos teisės aktais ribojama valstybių narių diskrecija, neatsižvelgiant į jų teisę nustatyti visuomenės sveikatos apsaugos užtikrinimo lygį ir būdą, kaip šis lygis turi būti pasiektas. Šiuo klausimu primintina, kad Teisingumo Teismas yra jau ne kartą išreiškęs savo poziciją dėl vaistinių filialų steigimo sąlygų ir nusprendęs, kad įsisteigimo laisvės ribojimai gali būti pateisinami privalomais bendrojo intereso pagrindais, jeigu jie gali užtikrinti tikslo, kurio jais siekiama, įgyvendinimą ir neviršija to, kas būtina šiam tikslui pasiekti [25].

c) Dėl farmacinių paslaugų laikymo „ekonomine veikla“, turint omenyje pagrindines laisves

64. Mano nuomone, siekiant atsakyti į pirmąjį prejudicinį klausimą, reikia priminti Teisingumo Teismo jurisprudenciją, kurioje jis apibrėžė, kas yra „ekonominė veikla“, kaip tai suprantama pagal Sąjungos vidaus rinkos teisę. Kaip jau minėjau, konkrečios veiklos „ekonominis“ pobūdis turi lemiamą reikšmę atskiriant „bendrojo ekonominio intereso paslaugų“ sritį nuo „bendrojo intereso neekonominių paslaugų“ srities. Taigi pagal šį kriterijų nustatomos Sąjungos kompetencijos ribos, palyginti su valstybių narių kompetencija [26]. Kadangi šios dvi sąvokos nesuderinamos tarpusavyje, logiška, kad apibrėžiant „ekonominės veiklos“ sąvoką bus galima suprasti, ką turėtų reikšti sąvoka „neekonominė veikla“. Šitaip jas atskyrus bus galima nustatyti, kaip turėtų būti vertinamos „farmacinės paslaugos“.

65. Laikantis tokio požiūrio reikėtų atsižvelgti į tai, kad Direktyva 2014/23 yra įgyvendinamos taisyklės, susijusios su įsisteigimo laisve ir laisve teikti paslaugas – kaip tai rodo pasirinkti teisiniai pagrindai, įtvirtinti SESV 53 straipsnio 1 dalyje, 61 straipsnyje ir 114 straipsnyje, kuriais remiantis ši direktyva buvo priimta, – į jų taikymo sritį įeina tik „ekonominė veikla“ [27]. Be to, tokį aiškinimą patvirtina minėtos direktyvos 1 straipsnio 4 dalis, kurioje aiškiai numatyta, kad į šios direktyvos taikymo sritį nepatenka visos pagal sutartį teikiamos paslaugos, už kurias nėra atlyginama.

66. Šiuo klausimu pirmiausia reikėtų pažymėti, jog Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad *paprastai už atlygį teikiamos paslaugos* yra „ekonominė veikla“, nes labiausiai atlyginimą apibūdina faktas, kad jis yra *ekonominis atlygis už atitinkamą paslaugą*, tačiau nereikalaujama, kad atlygį mokėtų paslaugos gavėjas [28]. Iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad nagrinėjamų farmacinių paslaugų tikslas iš esmės yra tiekti receptinius arba nereceptinius žmonėms skirtus ir veterinarinius vaistus, taip pat teikti konsultacijas dėl teisingo ir saugaus šių vaistų vartojimo. Šios farmacinės paslaugos finansuojamos arba iš valstybės lėšų, kai tai yra receptiniai vaistai ir jie finansuojami iš valstybinio sveikatos draudimo lėšų, arba tiesiogiai vartotojų, kai šis draudimas nepadengia vaistų kainos.

[24] Žr. 2009 m. gegužės 19 d. Sprendimą *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* (C-171/07 ir C-172/07, EU:C:2009:316, 18 punktas) ir 2012 m. birželio 21 d. Sprendimą *Susisalo ir kt.* (C-84/11, EU:C:2012:374, 26 ir 27 punktai).

[25] Žr. 2009 m. gegužės 19 d. Sprendimą *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* (C-171/07 ir C-172/07, EU:C:2009:316, 25 punktas) ir 2010 m. birželio 1 d. Sprendimą *Blanco Pérez ir Chao Gómez* (C-570/07 ir C-571/07, EU:C:2010:300, 61 punktas).

[26] Hatzopoulos, V., „Regulating Services in the European Union“, Oxford University Press 2012, p. 46, paaiškina, kad Protokolo Nr. 26 2 straipsnyje nustatyta Sąjungos teisės aprėptis.

[27] Žr. 2022 m. liepos 14 d. Sprendimą *ASADE* (C-436/20, EU:C:2022:559, 59 punktas).

[28] Žr. 2022 m. liepos 14 d. Sprendimą *ASADE* (C-436/20, EU:C:2022:559, 60 punktas).

67. Teisingumo Teismas yra aiškiai pripažinęs savo jurisprudencijoje, kad farmacinė veikla *duoda pelno vaistinės veiklos vykdytojams*, net jei atsižvelgiant į visuomenės sveikatos tikslo svarbą ji paprastai vykdoma siekiant ne tik ekonominio intereso, bet ir viešojo visuomenės intereso ir profesinio intereso [29]. Tokia jurisprudencija atitinka ir Teisingumo Teismo padarytą išvadą, kad vaistinės įsigijimas, jeigu jis *leidžia vykdyti „ekonominę veiklą“*, įsteigiant nuolatinę buveinę neribotam laikui, patenka į SESV 49 straipsnio, susijusio su įsisteigimo laisve, taikymo sritį [30].

68. Susijusioje srityje Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, kad specializuotos medicininės paslaugos, kurias savarankiškai dirbantys medicinos specialistai prisiimdami riziką ir už atlygį teikia kaip savarankiškai dirbantys ekonominės veiklos vykdytojai, turi būti laikomos „ekonomine veikla“ [31]. Nuoroda į sąvoką „rizikos prisiėmimas“, būdingą būtent Sąjungos teisei koncesijų srityje [32], šiomis aplinkybėmis mūsų nedomina, nes ji parodo, kad koncesijų suteikimas visuomenės sveikatos srityje yra galimas.

69. Nors minėtoje jurisprudencijoje neabejotinai pateikiama vertingų gairių, kuriomis būtų galima pasiremti nagrinėjant kai kuriuos suinteresuotųjų šalių šioje byloje iškeltus klausimus, manau, kad siekiant pagrįsti vaistininko veiklos „ekonominį“ pobūdį būtina atlikti išsamesnę analizę. Atliekant šią analizę daugiausia dėmesio bus skiriama priežastims, dėl kurių, mano nuomone, Teisingumo Teismas turi atlikti tokį kvalifikavimą.

70. Pirma, reikėtų atsižvelgti į tai, kad Teisingumo Teismas savo jurisprudencijoje yra pabrėžęs, kad sąvokos „ekonominė veikla“ ir „paslaugų teikimas“, kiek jomis apibrėžiama vienos iš Sutartimi užtikrinamų pagrindinių laisvių taikymo sritis, *negali būti aiškinamos siaurai* [33]. Vertinant šiuo požiūriu, man atrodo, jog būtų teisiškai nuoseklu daryti išvadą, kad veikla, glaudžiai susijusi su visuomenės sveikata, kaip antai vaistininko veikla, patenka į aptariamų pagrindinių laisvių, t. y. įsisteigimo laisvės taikymo sritį, todėl yra „ekonominio“ pobūdžio.

71. Antra, tai, kad Teisingumo Teismas, vertindamas nagrinėjamos veiklos ekonominį pobūdį, rėmėsi atlygio elementu, nepriklausomai nuo to, kas sumokėjo šį atlygį, leidžia į sąvoką „ekonominė veikla“ įtraukti paslaugas, už kurias moka ne tik vartotojas, bet *ir valstybė narė*. Pastarasis atvejis reiškia, kad aspektai, susiję su nacionalinės sveikatos sistemos finansavimu, gali atlikti tam tikrą vaidmenį, todėl į juos turi būti atsižvelgta atliekant analizę.

72. Šioje byloje Teisingumo Teismo prašoma išnagrinėti, ar veikla nustoja būti „ekonominė“ dėl to, kad ji finansuojama ir iš valstybės išteklių. Slovėnijos vyriausybės argumentais iš esmės neigiamas Slovėnijos vaistinių valdymo sistemos „ekonominis“ pobūdis, remiantis solidarumo principu, kuriuo grindžiama ši sistema. Remiantis tokiais argumentais, dėl sistemos socialinio tikslo, solidarumo principo įgyvendinimo, pelno nesiekimo ir šios veiklos valstybinės kontrolės vaistinės veikla aiškiai skiriasi nuo „ekonominės veiklos“.

73. Dėl priežasčių, kurias nurodysiu toliau šioje išvadoje, nemanau, kad šie argumentai įtikinami. Kaip ir Čekijos vyriausybė, manau, jog tai, kad farmacinė veikla Slovėnijoje vykdoma visuomenės sveikatos sistemoje, neturi reikšmės nustatant nagrinėjamų paslaugų pobūdį. Toks farmacinių

[29] Žr. 2009 m. gegužės 19 d. Sprendimą *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* (C-171/07 ir C-172/07, EU:C:2009:316, 37 punktas). Kalbant konkrečiau, Teisingumo Teismas konstatavo, kad „kalbant apie vaistinės veikla užsiimantį asmenį, kuris yra farmacininkas, *negali būti neigiama, kad jo, kaip ir kitų asmenų, tikslas – pelno siekimas*“ (kursyvu išskirta mano).

[30] Žr. 2009 m. gegužės 19 d. Sprendimą *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* (C-171/07 ir C-172/07, EU:C:2009:316, 23 ir 24 punktai) ir 2019 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Comune di Bernareggio* (C-465/18, EU:C:2019:1125, 27 punktas).

[31] Žr. 2000 m. rugsėjo 12 d. Sprendimą *Pavlov ir kt.* (C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:428, 76 ir 77 punktai).

[32] Žr. šios išvados 40 punktą.

[33] Žr. 2000 m. balandžio 11 d. Sprendimą *Deliège* (C-51/96 ir C-191/97, EU:C:2000:199, 52 punktas).

paslaugų teikimas vaistinėse, kaip aprašytas sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, *nereiškia viešosios valdžios funkcijų vykdymo*, kaip tai suprantama pagal SESV 51 straipsnį, siejamą su SESV 62 straipsniu, nes nagrinėjama veikla nėra tiesiogiai ir konkrečiai susijusi su viešosios valdžios prerogatyvų vykdymu [34]. Taigi nėra jokios objektyvios priežasties nelaikyti šios paslaugos „ekonomine veikla“ vien dėl to, kad ji yra *arti valdžios politikos*, šiuo atveju – sveikatos politikos.

74. Be to, nemanau, kad viešųjų lėšų pervedimas sveikatos draudimo lėšomis kompensuojamiems vaistams finansuoti gali turėti įtakos vaistinių teikiamos paslaugos „ekonominiam“ pobūdžiui. Paslauga išlieka atlygintina, net jei jos teikimas finansuojamas iš viešųjų lėšų. Šiuo klausimu reikėtų priminti, kad Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, jog ligonių kasų mokėjimai yra ekonominis atlygis už ligoninių paslaugas ir tai yra atlyginimas juos gaunančiai gydymo įstaigai, vykdančiai „ekonominio“ pobūdžio veiklą [35].

75. Slovėnijos vyriausybės argumentas, kad vaistinės veikla, kuria siekiama pelno, yra tik papildoma greta pagrindinės neekonominės viešosios paslaugos veiklos ir kad pagrindinis jos tikslas nėra pelno siekimas, man neatrodo pakankamas, kad būtų paneigtas tokios veiklos „ekonominis“ pobūdis. Kaip Teisingumo Teismas yra nurodęs savo jurisprudencijoje, veiklos „ekonominis“ pobūdis *nepriklauso nuo jokio pelno siekimo* [36]. Kalbant konkrečiau, Teisingumo Teismas yra nusprendęs, jog tai, kad veiklą vykdo pelno nesiekiantis subjektas, nereiškia, kad jis negali vykdyti „ekonominės veiklos“ [37]. Taip juo labiau yra todėl, kad privatūs vaistinių veiklos vykdytojai siekia pelno, kaip Slovėnijos vyriausybė tai pripažino per teismo posėdį, net jei šis tikslas ir priklauso nuo kitų tikslų, be kita ko, susijusių su visuomenės sveikatos apsauga.

76. Atsižvelgdamas į *plačią sąvokos „ekonominė veikla“ apibrėžtį pagrindinių laisvių kontekste*, Teisingumo Teismas, pavyzdžiui, nedvejodamas prie paslaugų, kaip jos suprantamos pagal Direktyvą 2004/18/EB [38], priskyrė susitarimus medicinos transporto srityje, net ir tuo atveju, kai perkančioji organizacija sudarė tuos susitarimus su savanorių asociacijomis ir jie buvo grindžiami solidarumo principu [39]. Vadovaudamasis ta pačia logika, Teisingumo Teismas nusprendė, jog tai, kad veiklą vykdo privatus partneris, kaip antai socialinio solidarumo įstaiga, ir jis nesiekia pelno, nereiškia, kad jo veiklos negalima laikyti „ekonomine veikla“ [40].

77. Be to, kaip jau nurodžiau apžvelgdamas taikytinus teisės aktus, tai, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas nusprendė, jog farmacinės paslaugos turi būti aiškiai pašalintos iš Direktyvos 2006/123 taikymo srities, mano nuomone, rodo, kad jis jų nelaikė „neekonominėmis paslaugomis“. Jis tiesiog nenorėjo, kad šios rūšies paslaugoms būtų taikomos konkrečios šios direktyvos taisyklės [41].

[34] Žr. 2011 m. rugsėjo 6 d. Sprendimą *Scattolon* (C-108/10, EU:C:2011:542, 43 ir 44 punktai).

[35] Žr. 2001 m. liepos 12 d. Sprendimą *Smits ir Peerbooms* (C-157/99, EU:C:2001:404, 58 punktas).

[36] Žr. 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendimą *Jundt* (C-281/06, EU:C:2007:816, 33 punktas) ir 2016 m. vasario 23 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija* (C-179/14, EU:C:2016:108, 154 punktas).

[37] Žr. 2009 m. gruodžio 23 d. Sprendimą *CoNISMa* (C-305/08, EU:C:2009:807, 45 punktas), 2014 m. birželio 19 d. Sprendimą *Centro Hospitalar de Setúbal ir SUCH* (C-574/12, EU:C:2014:2004, 33 punktas), taip pat generalinės advokatės L. Medina išvadą byloje *ASADE* (C-436/20, EU:C:2022:77, 54 punktas).

[38] 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo (OL L 134, 2004, p. 114; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 7 t., p. 132).

[39] 2007 m. lapkričio 29 d. Sprendimas *Komisija / Italija* (C-119/06, EU:C:2007:729, 36–41 punktai); 2014 m. gruodžio 11 d. Sprendimas *Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ ir kt.* (C-113/13, EU:C:2014:2440, 32–43 punktai) ir 2016 m. sausio 28 d. Sprendimas *CASTA ir kt.* (C-50/14, EU:C:2016:56, 33–41 punktai).

[40] Žr. 2014 m. birželio 19 d. Sprendimą *Centro Hospitalar de Setúbal ir SUCH* (C-574/12, EU:C:2014:2004, 33 punktas).

[41] Žr. šios išvados 56 punktą.

78. Galiausiai norėčiau pažymėti, kad visoms valstybių narių visuomenės sveikatos sistemoms būdinga tai, kad jos grindžiamos sveikatos priežiūros prieinamumo, universalumo ir – daugiau ar mažiau – solidarumo principu. Todėl šie principai, kaip ir teisingumo principas, laikomi bendromis Sąjungos sveikatos sistemų vertybėmis ir principais [42]. Šią aplinkybę visų pirma atspindi jų finansavimas. Taigi man atrodo, kad šioje byloje nagrinėjama sveikatos priežiūros sistema, kaip ją apibūdino Slovėnijos vyriausybė [43], neturi ypatingų savybių, kurios pateisintų kitokį vertinimą.

79. Mano nuomone, tokios išvados nepaneigia 2024 m. birželio 10 d. Komisijos sprendimas C(2024) 3755 *final* byloje SA.45844 [44], kuriame, remiantis solidarumo principu, pripažinta, kad sveikatos priežiūros paslaugų teikimo sistema Slovėnijoje nėra valstybės pagalba, kaip tai suprantama pagal SESV 107 straipsnį. Šiuo klausimu reikia pažymėti, pirma, kad tas sprendimas *nesusijęs su vaistinių veiklos vykdymu Slovėnijoje*, kaip per posėdį Teisingumo Teismo prašymu patikslino Komisija. Antra, nors koncesijų taisyklės Sąjungos teisėje iš pradžių buvo suformuluotos atsižvelgiant į pagrindines laisves [45], teisinę situaciją, kuri, beje, tęsėsi iki šių taisyklių kodifikavimo Direktyvoje 2014/23 [46], ir nors šios laisvės tam tikru mastu sutampa su kitomis teisės sritimis (t. y. konkurencijos teise arba valstybės pagalba) [47], sąvokos „bendrojo intereso paslaugos“ ir „ekonominė veikla“ skiriasi priklausomai nuo to, ar jos vartojamos pagrindinių laisvių kontekste, ar tose kitose teisės srityse [48].

80. Nors konkurencijos teisės ir valstybės pagalbos taisyklėmis taip pat siekiama bendro tikslo – sukurti vidaus rinką, joms būdinga tai, kad jomis siekiama specifinių reglamentavimo tikslų ir šioms teisės sritims būdingos įgyvendinimo tvarkos, ir tuo jos aiškiai skiriasi nuo pagrindinių laisvių. Taigi sąvoka „ekonominė veikla“ glaudžiai susijusi su sąvoka „įmonė“, kaip ji suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį, kuri, jei tenkinami papildomi kriterijai, lemia šių taisyklių taikymą, o „įmonės“ nebuvimas, kaip tai suprantama pagal konkurencijos teisę, nebūtinai reiškia, kad netaikomos su pagrindinėmis laisvėmis susijusios nuostatos [49].

81. Darytina išvada, kad galimi argumentai, susiję su valstybės pagalbos teisės sritimi, negali būti visiškai pritaikyti koncesijų teisei. Bet kuriuo atveju reikia konstatuoti, kad jų taikymas šioje byloje nagrinėjamu atveju nėra šios bylos dalykas. Kaip nurodyta pirmesniuose punktuose, pagal jurisprudenciją įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas srityje *būtent atlygintinas paslaugų*

[42] Žr. Tarybos išvadas dėl Europos Sąjungos sveikatos sistemų vertybių ir principų (2006/C 146/01) (OL C 146, 2006, p. 1).

[43] Farmacijos veiklos vykdymas Slovėnijoje daugiausia finansuojamas valstybės lėšomis ir iš dalies privačiomis lėšomis.

[44] OL C, C/2024/4421.

[45] Žr. 2005 m. liepos 21 d. Sprendimą *Coname* (C-231/03, EU:C:2005:487, 15 ir paskesni punktai); 2005 m. spalio 13 d. Sprendimą *Parking Brixen* (C-458/03, EU:C:2005:605, 46 ir paskesni punktai); 2007 m. rugsėjo 13 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-260/04, EU:C:2007:508, 22 ir paskesni punktai) ir 2011 m. kovo 10 d. Sprendimą *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler* (C-274/09, EU:C:2011:130, 49 punktas).

[46] Žr. 2019 m. gegužės 8 d. Sprendimą *Rhenus Veniro* (C-253/18, EU:C:2019:386, 27 punktas) ir 2023 m. kovo 16 d. Sprendimą *OL (Koncesijų prorogacija Italijoje)* (C-517/20, EU:C:2023:219, 27 punktas).

[47] Sánchez-Graells, A., „State Aid and ES Public Procurement: More Interactions, Fuzzier Boundaries“, Piernas López, J. ir Hancher, L., (red.) *Research Handbook on European State Aid Law, Cheltenham*, 2021, p. 329 ir paskesni; Grith Skovgaard, Ø., „The Notice of the Notion of State Aid and Public Procurement Law“, *European State Aid Law Quarterly*, 15 t., Nr. 4, 2016, p. 508 ir paskesni.

[48] Žr. generalinės advokatės L. Medina išvadą byloje *ASADE* (C-436/20, EU:C:2022:77, 52 punktas) ir generalinio advokato M. Poiares Maduro išvadą byloje *FENIN / Komisija* (C-205/03 P, EU:C:2005:666, 51 punktas).

[49] Žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Mitteldeutsche Flughafen ir Flughafen Leipzig-Halle / Komisija* (C-288/11 P, EU:C:2012:821, 50 punktas) ir 2015 m. spalio 22 d. Sprendimą *EasyPay ir Finance Engineering* (C-185/14, EU:C:2015:716, 37 punktas), taip pat Komisijos pranešimo dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 107 straipsnio 1 dalyje vartojamos valstybės pagalbos sąvokos (2016/C 262/01), (OL C 262, 2016, p. 3) 6 punktą.

teikimas turi būti laikomas „ekonomine veikla“. Mano nuomone, būtent šį kriterijų Teisingumo Teismas turi taikyti šioje byloje, siekdamas atskirti „bendrojo intereso neekonomines paslaugas“ [50].

82. Dėl šioje išvadoje pirma nurodytų priežasčių manau, kad farmacinė veikla, kurios pagrindinis tikslas – tiekti žmonėms skirtus receptinius arba nereceptinius vaistus vartotojui, įskaitant jo konsultavimą dėl teisingo ir saugaus šių vaistų vartojimo, turi būti laikoma „ekonomine veikla“, todėl negali būti laikoma „bendrojo intereso neekonomine paslauga“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2014/23 4 straipsnio 2 dalį. Todėl siūlau į pirmąjį prejudicinį klausimą atsakyti neigiamai.

83. Tokia išvada, kurią padariau remdamasis sąvoka „ekonominė veikla“, kaip ją yra išaiškinęs Teisingumo Teismas, man taip pat atrodo teisinga iš esmės. Reikia nepamiršti, kad pastaraisiais dešimtmečiais „bendrojo intereso paslaugos“ labai pasikeitė tiek politiniu, tiek socialiniu požiūriu. Paslaugoms, kurios anksčiau buvo laikomos neekonominėmis, *vis daugiau įtakos turi vidaus rinkos taisyklės*. Jos *taip pat reglamentuojamos Sąjungos lygmeniu*. Be to, vis daugiau bendrojo intereso paslaugų teikia ekonominės veiklos vykdytojai. Sveikatos sektorius tikrai nėra išimtis [51]. Taigi sąvoka „bendrojo intereso neekonominės paslaugos“ turi būti vertinama pagal esamą padėtį, todėl šiuo metu tik kai kurios sritys, kaip antai teisingumas, policija, nacionalinis saugumas, įspėjimo sistemos valdymas, kai kurios švietimo paslaugos [52] ir kt., gali būti vienareikšmiškai apibrėžtos kaip „neekonominės“, kaip tai suprantama pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją. Vis dėlto akivaizdu, kad šioje byloje nagrinėjamas ne toks atvejis.

2. Dėl antrojo prejudicinio klausimo

84. Atsižvelgiant į mano siūlomą atsakymą į pirmąjį prejudicinį klausimą, taip pat reikia išnagrinėti antrąjį prejudicinį klausimą, kuriuo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija iš esmės siekia išsiaiškinti, ar farmacinės veiklos vykdymas yra „socialinės ir kitos specialios paslaugos“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2014/23 19 straipsnį.

85. Šiuo klausimu pažymiu, kad suteikiant koncesijas teikti Direktyvos 2014/23 IV priede išvardytas „socialines ir kitas specialias paslaugas“ taikoma speciali procedūra, numatyta šios direktyvos 19 straipsnyje, t. y. supaprastinta procedūra. Taigi šioms paslaugoms ši direktyva išvis netaikoma. Šiai supaprastintai sutarties sudarymo procedūrai būdinga tai, kad pagal minėtą nuostatą perkančiosios organizacijos ir perkantieji subjektai apie numatomą koncesiją privalo tik pranešti iš anksto pateikdami informacinį skelbimą pagal tos pačios direktyvos 31 straipsnio 3 dalį ir skelbimą apie koncesijos suteikimą, kuriame pateikiami koncesijos suteikimo procedūros rezultatai, pagal Direktyvos 2014/23 32 straipsnį.

86. Tokios supaprastintos viešųjų pirkimų procedūros priežastis yra ta, kad nagrinėjamų paslaugų tarpvalstybinis aspektas yra ribotas. Kaip matyti iš Direktyvos 2014/23 53 konstatuojamosios dalies, visų pirma socialinės, sveikatos ir švietimo paslaugos teikiamos konkrečiomis aplinkybėmis, kurios valstybėse narėse labai skiriasi dėl skirtingų kultūrinių tradicijų. Taigi formalūs reikalavimai yra ne tokie griežti, nors reikėtų pabrėžti, kad pagal šios direktyvos 3 straipsnį visais atvejais turi būti laikomasi vienodo požiūrio, nediskriminavimo ir skaidrumo principų.

[50] Taip pat žr. Europos Komisijos parengtą „Paslaugų“ direktyvos įgyvendinimo vadovą“, Liuksemburgas, 2022, p. 8, 1.1.2.1 punktas („Bendrojo intereso neekonominės paslaugos“).

[51] Hatzopoulos, V., *Regulating Services in the European Union*, Oxford University Press, 2012, p. 38 ir paskesni.

[52] Žr. 1993 m. gruodžio 7 d. Sprendimą *Wirth* (C-109/92, EU:C:1993:916).

87. Be to, reikėtų pažymėti, kad nurodant „sveikatos, socialines ir susijusias paslaugos“ minėtos direktyvos IV priede yra Bendrojo viešųjų pirkimų žodyno (toliau – BVPŽ) kodai „85000000-9–85323000-9“[53]. BVPŽ nustatoma bendra viešųjų pirkimo klasifikavimo sistema, kuria siekiama standartizuoti perkančiųjų organizacijų ir perkančiųjų subjektų naudojamas nuorodas viešojo pirkimo sutartims apibūdinti. Kaip priminė Teisingumo Teismas, nurodęs Direktyvos 2014/23 27 straipsnį ir Reglamento Nr. 2195/2002 1 straipsnį, perkančioji organizacija per koncesijų suteikimo procedūras turi taikyti BVPŽ[54]. Kadangi „farmacinės paslaugos“ atitinka BVPŽ kodą CPV 85149000-5, šias paslaugas reikia laikyti priskiriamomis prie „specialių paslaugų“, kaip jos suprantamos pagal tos direktyvos 19 straipsnį. Šios išvados iš esmės pakanka, kad į antrąjį prejudicinį klausimą būtų atsakyta teigiamai. Be to, tai, kad farmacinės paslaugos nurodytos minėtos direktyvos IV priede, dar kartą patvirtina, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas jas laiko „ekonomine veikla“.

88. Išsamumo sumetimais gali būti naudinga pažymėti, jog laikymas „specialia paslauga“ reikštų, kad vaistinės filiale vykdomai farmacinei veiklai būtų taikomos tik iš Direktyvos 2014/23 31 straipsnio 3 dalies, 32, 46 ir 47 straipsnių kylančios pareigos. Taigi, jei prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija, įgyvendindama savo jurisdikciją vertinti faktines aplinkybes ir taikyti Sąjungos teisę, turėtų patvirtinti, kad šioje byloje nagrinėjamu atveju suteikta „koncesija“, jai tikriausiai tektų nustatyti, ar įvykdyti iš minėtų straipsnių kylantys teisiniai reikalavimai. Taigi jai reikėtų patikrinti, ar dėl vaistinės filialo veiklos buvo paskelbtas tos direktyvos 31 straipsnio 3 dalyje numatytas išankstinis informacinis skelbimas ir minėtos direktyvos 32 straipsnio 1 dalyje numatytas skelbimas apie koncesijos suteikimą.

89. Be to, kaip ir viešųjų pirkimų srities direktyvose, Direktyvoje 2014/23 nustatyta viršutinė riba, nuo kurios ji taikoma[55]. Pagal šios direktyvos redakcijos, galiojusios klostantis faktinėms aplinkybėms, 8 straipsnio 1 dalį taip yra kalbant apie koncesijas, kurių vertė lygi ar viršija 5 186 000 EUR. Vis dėlto sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nėra jokios informacijos apie koncesijos vertę. Vadinasi, kadangi prašymas priimti prejudicinį sprendimą grindžiamas prielaida, kad ginčas pagrindinėje byloje susijęs su „koncesijos“ suteikimu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija turi patikrinti, ar šios koncesijos vertė viršija atitinkamą ribą, kad nustatytų, ar minėta direktyva taikytina nagrinėjamu atveju[56]. Nesant tikslesnės informacijos, *koncesijos trukmė* galėtų būti netiesioginė nuoroda šiuo klausimu. Kaip matyti iš tos pačios direktyvos 8 straipsnio 2 dalies, „koncesijos vertę sudaro <…> *sutarties vykdymo laikotarpiu* apskaičiuotos koncesininko pajamos“ (kursyvu išskirta mano), o tai patvirtintų minėto kriterijaus taikymą. Šiuo klausimu neginčijama, kad leidimas verstis vaistinės filialo veikla buvo suteiktas *neribotam laikui*. Tokiomis aplinkybėmis negalima atmesti galimybės, kad atitinkama riba buvo viršyta.

90. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, manau, kad farmacinė veikla, kurios pagrindinis tikslas – tiekti žmonėms skirtus receptinius ar nereceptinius vaistus vartotojui, įskaitant jo konsultavimą dėl teisingo ir saugaus šių vaistų vartojimo, yra „socialinės ir kitos specialios paslaugos“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2014/23 19 straipsnį.

[53] Priimta pagal 2002 m. lapkričio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 2195/2002 dėl bendro viešųjų pirkimų žodyno (BVPŽ) (OL L 340, 2002, p. 1).

[54] Žr. 2022 m. lapkričio 10 d. Sprendimą *SHARENGO* (C-486/21, EU:C:2022:868, 94 ir paskesni punktai).

[55] Sánchez-Graells, A., „The Concessions Directive 2014/23/ES, Title I Subject-matter, scope, principles and definitions, Art. 8, 8.1 Value threshold and cross-border interest“, Steinicke, M., ir Vesterdorf, P., (red.) *Brussels Commentary on ES Public Procurement Law*, 1 leid., Nomos, Miunchenas, 2018, p. 1130.

[56] Žr. 2022 m. rugpjūčio 1 d. Sprendimą *Roma Multiservizi ir Rekeep* (C-332/20, EU:C:2022:610, 80 punktas).

VI. Išvada

91. Atsižvelgdamas į visa, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil* (Valstybinė skundų dėl viešojo pirkimo sutarčių sudarymo procedūrų nagrinėjimo komisija, Slovėnija) pateiktus prejudicinius klausimus:

1. 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/23/ES dėl koncesijos sutarčių suteikimo 4 straipsnio 2 dalis

   turi būti aiškinama taip:

   farmacinės paslaugos, kurių pagrindinis tikslas yra tiekti žmonėms skirtus receptinius ar nereceptinius vaistus vartotojui, įskaitant jo konsultavimą dėl teisingo ir saugaus tokių vaistų vartojimo, negali būti laikomos „bendrojo intereso neekonominėmis paslaugomis“.

2. Direktyvos 2014/23 19 straipsnis „Socialinės ir kitos specialios paslaugos“

   turi būti aiškinamas taip:

   jis apima farmacines paslaugas, kurių pagrindinis tikslas – tiekti žmonėms skirtus receptinius ar nereceptinius vaistus vartotojui, įskaitant jo konsultavimą dėl teisingo ir saugaus tokių vaistų vartojimo.