



ISSN 2029–2236 (print)  
ISSN 2029–2244 (online)  
SOCIALINIŲ MOKSLŲ STUDIJOS  
SOCIAL SCIENCES STUDIES  
2010, 3(7), p. 257–275.

## KONCESIJOS SAMPRATA IR TEISINIS REGULIAVIMAS

Saulius Urbonavičius

Mykolas Romeris universiteto Teisės fakulteto

Civilinės ir komercinės teisės katedra

Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva

Telefonas (+370 5) 2714 587

Elektroninis paštas [urbonavicius.saulius@gmail.lt](mailto:urbonavicius.saulius@gmail.lt)

Pateikta 2010 m. rugpjūčio 26 d., parengta spausdinti 2010 m. rugpjūčio 26 d.

**Anotacija.** *Koncesija yra viena seniausių ir plačiausiai taikomų viešosios ir privačiosios partnerystės formų, padėjusių įgyvendinti daugelį projektų, užtikrinančių viešojo sektoriaus funkcijų įgyvendinimą pasitelkiant privatų kapitalą visame pasaulyje. Nuo pirmojo Koncesijų įstatymo priėmimo Lietuvoje ši teisinių santykių forma nebuvo plačiai taikoma įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių bendrus projektus. Tam trukdė ir nepalankus teisinis reglamentavimas, ir menkas visuomenės suvokimas, kas yra koncesijos sutartis bei kokiais atvejais ji sudaroma.*

*Šiame straipsnyje plačiau nagrinėjama koncesijos sąvoka, analizuojant bendruosius koncesijos bruožus ir įvertinant panašumus su giminingais teisės institutais. Darbe taip pat analizuojamas koncesijų teisinis reglamentavimas Europos Sąjungos lygiu.*

**Reikšminiai žodžiai:** *koncesija, viešoji privačioji partnerystė, viešoji sutartis, viešųjų paslaugų koncesija, viešųjų darbų koncesija.*

## Ivadas

Valstybei ir jos institucijoms įgyvendinant viešojo administravimo funkcijas iškyla problema, kaip surasti pusiausvyrą tarp socialinių išpareigojimų ir aukštos paslaugų kokybės užtikrinimo, kaip atnaujinti infrastruktūros objektus bei investuoti į naujų statybą. Viena iš populiariausių ir pažangiausių formų spręsti viešojo sektoriaus finansines problemas galima laikyti viešąją privačiąją partnerystę.

Paskutiniame XX a. dešimtmetyje ypač susidomėta viešojo ir privataus sektorių partnerystė, tokia veiklos forma paplito po visą Vakarų Europą bei pasaulį, todėl galima pamanyti, kad tai – nauja veiklos rūšis, atsiradusi kartu su naujosios viešosios vadybos<sup>1</sup> koncepcija. Tačiau yra nenuginčijamų faktų, leidžiančių teigti, kad bent viena viešojo ir privataus sektorių partnerystės forma gyvuoja nuo Romos laikų iki šių dienų. Remiantis mokslininkų tyrinėjimais, romėniškas terminas *concessio* gali būti laikomas dabartinio koncesijos termino protėviu ne tik etimologine, bet ir koncepcijos prasme<sup>2</sup>. Koncesijos būdu Romoje buvo statomi akvedukai, plėtojama infrastruktūra. Anglijos–Ispanijos karo (1585–1604) metu Anglija, pasinaudodama įvairiomis viešosios ir privačiosios partnerystės formomis, įskaitant koncesiją, įgijo didelę karinę persvarą prieš Ispaniją<sup>3</sup>. XIX a. koncesijų būdu iškastas Sueco kanalas, jungiantis Viduržemio ir Raudonąją jūras, ir pastatytas tuo metu aukščiausias pasaulyje statinys – Eifelio bokštas<sup>4</sup>. XX amžiaus pradžioje Europoje sustiprėjus komunistinėms idėjoms viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo formų, įskaitant koncesijas, populiarumas visame pasaulyje sumažėjo.<sup>5</sup> Viešojo gyvenimo srityse pradėjo dominuoti valstybinis sektorius, užtikrindamas viešojo intereso tenkinimą administracinėmis priemonėmis ir biudžeto lėšomis. Tik tai šeštajame dešimtmetyje Jungtinėse Amerikos Valstijose<sup>6</sup>, o Didžiojoje Britanijoje – aštuntajame dešimtmetyje viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas atgijo, buvo plečiamas, kuriamos naujos partnerystės formos. Postkomunistinėse valstybėse, pavyzdžiui, Vengrijoje, Čekijoje, buvo pradėtos kurti viešajam ir privačiajam sektoriams priklausančios įmonės, teikiančios viešąsias paslaugas. 1990 m. Didžiojoje Britanijoje pasitelkus privačią finansinę iniciatyvą<sup>7</sup> buvo aktyviai vystoma infrastruktūra: tiesiami keliai, bėgiai traukiniams, statomos mokyklos, ligoninės, kiti visuomeninės paskirties

- 
- 1 Plačiau apie naująją viešąją vadybą žiūrėti: Staponkienė, J. Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 13: 83–91; Tumėnas, A. Naujoji viešoji vadyba ir jos mitai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2008, 25: 38–49; Guogis, A.; Gudelis, D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003, 4: 26–34 ir kt.
  - 2 Alexandro, C. H. *Studies in the history of the law of nations*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1972, p. 222–333.
  - 3 Hodge, G.; Greve, C. *The Challenge of Public-Private Partnership Learning from International Experience*. Northampton Edward Elgar Publishing Ltd, 2005, p. 24–28.
  - 4 Van Garsse, S. Public-private partnerships, concessions and public procurement law. *Proceedings of the 3rd International Public Procurement Conference*. Amsterdam, 2008, p. 221–240.
  - 5 Hodge, G.; Greve, C., *op. cit.*, p. 32–33.
  - 6 *Ibid.*, p. 45.
  - 7 *Private finance initiative* arba PFI (angl.)

pastatai.<sup>8</sup> Turint omenyje fiskalinę politiką ir valstybinio biudžeto skolinimosi apribojimus, tapo labai populiariu taikyti koncesiją, kaip vieną iš pagrindinių formų viešajam sektoriui skolintis pinigų infrastruktūros kūrimui ir jos administravimui pasitelkiant privačiojo kapitalo subjektus, taip atgaunant investuotus pinigus iš galutinių vartotojų<sup>9</sup>.

Dabartiniu metu koncesijos yra plačiai taikomos. Galima paminėti didžiausius pasaulyje žinomus projektus: *Second Severn Bridge* Didžiojoje Britanijoje, tunelį po Lamanšu, Sidnėjaus prieplaukos tunelį ir kt.

Apie koncesijų teisinį reglamentavimą Lietuvoje galima pasakyti tai, kad 1996 m. rugsėjo 10 d. buvo priimtas ir 1997 m. sausio 1 d. įsigaliojo pirmasis Koncesijų įstatymas<sup>10</sup>. Tačiau šis įstatymas praktikoje beveik nebuvo taikomas arba buvo taikomas tik fragmentiškai. Po įstatymo įsigaliojimo visi projektai, kurie galėjo būti įgyvendinami koncesijų būdu, buvo įgyvendinami taikant kitas teisines formas, pavyzdžiui, ilgalaikę turto nuomą, privatizavimą, dauguma tų teisinių formų nebuvo išsamiai apibrėžtos teisės aktuose. Esminės priežastys, lėmusios tai, kad Koncesijų įstatymas nebuvo taikomas praktikoje, buvo netiksliai apibrėžta koncesijos sutartis, susiaurintos koncesijos ir koncesijos objekto sąvokos, pagal kurias koncesija reiškė tik pagal sutartį suteikiamą teisę naudotis esamu arba numatomu sukurti valstybės ar savivaldybės turtu, buvo numatyta tipinė koncesijos sutartis, kurios nuostatos privalomos, taip pat koncesija buvo suteikiama tik atviro konkurso būdu. Įstatyme taip pat buvo įtvirtintas draudimas derėtis dėl paskelbtų koncesijos sąlygų, o tai iš esmės apsunkino koncesijos konkursą ir koncesijas padarė nepatrauklias privačiam kapitalui.

2003 m. spalio 1 d. įsigaliojo nauja Koncesijų įstatymo redakcija<sup>11</sup>, kuri iš esmės pakeitė tik formaliai galiojusį įstatymą ir nustatė koncesijas suteikiančių institucijų įgaliojimus, rizikos pasidalijimą, apmokestinimo ir licencijavimo taisykles, koncesininko kreditorių prievoles, viešojo sektoriaus išpareigojimus kreditoriams, sutarties šalių teisės ir pareigas dėl ginčų sprendimo. Naujoje įstatymo redakcijoje, palyginti su prieš tai galiojusia, buvo aiškiai ir detalai apibrėžta koncesijos sąvoka, kuri iš esmės nesikeitė ir vėlesnėse Koncesijų įstatymo redakcijose, nors Koncesijų įstatymas dar kelis kartus buvo redaguojamas: 2004 m. gegužės 1 d., 2006 m. liepos 11 d. ir 2009 m. birželio 30 d.

Iki šiol Lietuvos teisės literatūroje koncesijos samprata ir teisinio reglamentavimo klausimai buvo nagrinėjami epizodiškai. Galima paminėti D. Gudelio, R. Jucevičiaus, V. Kavaliauskaitės, V. Rozenbergaitės darbus, kuriuose koncesijos ir viešoji privatioji partnerystė nagrinėjami vadybos plotmėje, tačiau neanalizuojama koncesijos sąvoka bei teisinio reglamentavimo problematika. Užsienio teisės literatūroje gana plačiai nagrinėjami koncesijų teisinio reglamentavimo klausimai (S. Van Garsse, C. Bovis, D. Hall, G. Hodge, C. Greve ir kt.).

8 Hall, D. PPPs in the EU a critical appraisal. *ASPE Conference*. St. Petersburg, 2008, p. 3.

9 Hall, D. *Public-Private Partnerships (PPPs) Summary paper* [interaktyvus]. London: Business School, University of Greenwich [žiūrėta 2009-09-20]. <<http://www.epsu.org/IMG/pdf/PPPs-summary-011008.pdf>>.

10 Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 92-2141.

11 Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 70-3163.

*Objektas:* koncesijos teisiniai santykiai ir koncesijos teisinis reglamentavimas.

*Tikslas:* išanalizuoti koncesijos sampratą, įvertinti panašumus ir skirtumus su giminingais teisės institutais, išanalizuoti koncesijų teisinį reglamentavimą Europos Sąjungos lygiu.

*Tyrimo metodai:* analitinis kritinis, metaanalizės, lingvistinis, lyginamasis, loginis.

## 1. Viešosios ir privačiosios partnerystės formos

Teisės literatūroje apibrėžiant viešosios privačiosios partnerystės (toliau – VPP) terminą kalbama apie visas ilgalaikes bendradarbiavimo formas, kuriose dalyvauja viešojo ir privataus sektorių atstovai. Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė gali būti suprantama labai įvairiai. Vieni autoriai pastebi, kad teisės teorijoje VPP dažniausiai suprantama kaip viena iš viešųjų pirkimų formų, kurioje viešasis ir privatusis sektoriai bendradarbiauja tarpusavyje ieškodami pačios tinkamiausios formos<sup>12</sup>. Kaip pastebi V. Kavaliauskaitė ir R. Jucevičius<sup>13</sup>, viena iš VPP sampratų gali būti labai plati, t. y. viešasis ir privatus sektorius tam tikram trumpalaikiam ir konkrečiam tikslui kartu teikia prekes arba paslaugas įvairių sutarčių, privilegijų ir dotacijų pagrindu, kurias pagal kompetenciją turėtų organizuoti vyriausybė, tačiau teikia privatus sektorius, o apmoka galutinis vartotojas arba vyriausybė. Kitu atveju VPP gali būti įvardijami sudėtingi infrastruktūros projektai, kai objektai galiausiai yra privatizuojami. Trečioji, tiksliausia ir siauriausia, VPP samprata apima naujoviškus viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo būdus. D. Gudelis ir V. Rozenbergaitė<sup>14</sup> šia prasme VPP apibūdina kaip viešojo ir privataus sektorių ilgalaikį ir abipuse nauda grindžiamą bendradarbiavimą, kurio tikslas teikti paprastai anksčiau tik viešajam sektoriui priskirtas paslaugas ir vystyti tokių paslaugų teikimui būtina infrastruktūrą. *Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtos organizacija* (EBPO) šį terminą apibrėžia kaip sutartį tarp valstybinio sektoriaus ir privataus partnerio (kuris gali apimti ir administravimą, ir finansavimą), pagal kurią privatus partneris teikia paslaugas tokiu būdu, kad viešojo sektoriaus tikslai teikti viešąsias paslaugas dera su privataus partnerio tikslais siekti pelno, taikant pakankamą rizikos perkėlimą privačiam partneriui; *Tarptautinis valiutos fondas* (TVF) tai apibūdina kaip sutartį, pagal kurią privatus sektorius teikia infrastruktūros objektą ir paslaugas, kurios tradiciškai buvo teikiamos viešojo sektoriaus. Be privataus sektoriaus projekto įgyvendinimo bei finansavimo yra kitų svarbių bruožų: skiriama daug dėmesio paslaugų suteikimui ir investavimui, ir didžioji rizikos dalis tenka nebe viešajam sektoriui, o privačiam. Viešoji privačioji partnerystė yra taikoma įvairiuose socialiniuose ir ekonominiuose projektuose, tačiau dažniausiai statant ir administruojant ligonines, mokyklas, kalėjimus, tiltus ir tunelius, geležinkelius, oro valdymo sistemas, vandens bei sanitari-

12 Tvarno, C. D. Public-private partnerships from a Danish perspective. *Public Procurement Law Review*. 2006, 3: 98–99.

13 Kavaliauskaitė, V.; Jucevičius, R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regiono konkurencinę strategiją. *Ekonomika ir vadyba*. 2009, 14: 809–818.

14 Gudelis, D.; Rozenbergaitė, V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės. *Viešoji politika ir administravimas*. 2004, 8: 58–73.

niams tinklams eksploatuoti<sup>15</sup>. Kitos, anksčiau nepaminėtos, organizacijos ir valstybinės institucijos pateikia savo viešosios ir privačiosios partnerystės apibrėžimus.

Apibendrinant galima teigti, kad VPP yra „skėtinis“ terminas pavadinti įvairioms viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo teikiant paslaugas formoms<sup>16</sup>. Nesant bendro oficialaus VPP termino apibrėžimo, galima paminėti pagrindinius partnerystės bruožus, kuriuos nustatė Europos Komisija<sup>17</sup>:

- valstybinio ir privačiojo partnerių santykiai vykdant projektą dažnai orientuoti į ilgesnio laikotarpio bendradarbiavimą;
- projektą iš dalies finansuoja privatusis sektorius, tačiau gali būti suteikta ir nemažai valstybės lėšų;
- privatusis partneris įvairiose projekto stadijose (planavimas, įgyvendinimas, eksploatacijos pradžia, eksploatacija ir finansavimas) atlieka svarbų vaidmenį;
- valstybinis partneris iš esmės nustato visuomenės interesus atitinkančius tikslus, siūlomų paslaugų kokybę arba kainų politiką ir prižiūri, kad šių tikslų būtų laikomasi;
- siekiama pasidalyti riziką: privačiajam partneriui dažnai perkeliama rizikos rūšys, kurias paprastai prisiima valstybinis sektorius (pvz., išlaidų padidėjimas statybos arba eksploatacijos laikotarpiu). Rizikos pasidalijimas kiekvienu atveju tiksliai nustatomas sutartimi ir priklauso nuo individualaus dalyvių sugebėjimo ją įvertinti, kontroliuoti bei valdyti.

Dauguma autorių VPP modelius klasifikuoja vienodai, pateikia daugmaž tokį patį jų skaičių ir pavadinimus, tačiau nurodo skirtingą tokios klasifikacijos pagrindą. VPP gali būti klasifikuojamos pagal kiekvieno partnerio turimos įtakos ir kompetencijos lygį, pagal partnerystės pasekmes mokesčių mokėtojų atžvilgiu, pagal padėtį viešumo ir privatumo skalėje bei pagal rizikos perkėlimo laipsnį iš viešojo privačiam sektoriui<sup>18</sup>. Europos Parlamentas 2005 m. atliko tyrimą pavadinimu Viešojo ir privataus sektorių partnerystės modeliai bei tendencijos Europos Sąjungoje (angl. *Public-Private Partnerships Models and Trends in the European Union*)<sup>19</sup>, kuriame nustatė pagrindinius VPP modelius, taikomus Europos Sąjungoje: paslaugų sutartys, priežiūros ir administravimo sutartys, lizingo sutartys, visiškai baigto projekto arba objekto pirkimo arba statybos–eksploatavimo–perdavimo sutartys, projektavimo–statybos–finansavimo–eksploatavimo sutartys.

15 *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. Publishing OECD Publishing, 2008, p. 17.

16 Muzina, A. Normative regulation of public-private partnership in Slovenia. *Public Procurement Law Review*. 2006, 2: 70–78.

17 Europos Komisijos 2004 m. balandžio 30 d. Žalioji knyga KOM(2004) 327 dėl valstybinio ir privačiojo sektoriaus partnerystės ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešosiomis sutartimis ir koncesijomis.

18 Kavaliauskaitė, V.; Jucevičius, R., *supra* note 13, p. 809–818.

19 *Europos Parlamento tyrimas Viešojo ir privataus sektorių partnerystės modeliai ir tendencijos Europos Sąjungoje* [interaktyvus] Brussels: European Parliament, 2006 [žiūrėta 2009-10-14] <[http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602\\_ppp\\_briefingnote\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602_ppp_briefingnote_en.pdf)>.

Kai kurie autoriai<sup>20</sup> nustato VPP formas atsižvelgdami į jų prigimtį – sutartinius teisinius santykius ir institucinio pobūdžio santykius. Šiuo atveju galima palyginti koncesijas ir įsteigimą atskiro subjekto, t. y. teikiančios viešąsias paslaugas įmonės, iš dalies priklausančios valdžios institucijoms ir iš dalies valdomos privačios bendrovės arba privačių investuotojų. Šios bendrosios įmonės dažniausiai teikia viešąsias paslaugas be atskiro konkurso, nes viešajam sektoriui kontroliuojant didžiąją dalį tokios įmonės veiklos preziumuojama, kad paslaugas teikia pats viešojo sektoriaus subjektas.

Kaip teigia prof. Stevenas Van Garsse'as<sup>21</sup>, VPP (svarbiausios sutartinės partnerystės formos ribose) apima dvi viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo sritis: viešąsias sutartis ir koncesijas. Šios dvi partnerystės formos yra skiriamos pagal finansavimo šaltinį – koncesijos sutarties atveju moka tiesiogiai galutiniai vartotojai, o pagal viešąją sutartį privatusis subjektas finansuojamas iš viešojo sektoriaus lėšų (kaip tipinę formą galėtume nurodyti viešąją finansinę iniciatyvą Didžiojoje Britanijoje). Taigi koncesija taikoma tada, kai didžioji dalis įmokų renkamos iš galutinių vartotojų, o viešosios sutartys dažniausiai apima santykius, kur didžiąją dalį sumoka viešasis subjektas.

Išanalizavus anksčiau pateiktus VPP modelius akivaizdu, kad plačiausiai gali būti taikoma koncesijos sutartis, apimanti įvairias statybos–eksploatavimo–perdavimo ir projektavimo–statybos–finansavimo–eksploatavimo sutarčių formas, kai viešasis subjektas, pasitelkdamas privatų sektorių, siekia sukurti naują objektą ir jį tinkamai administruoti. Tokios sutartys gali būti įvairiai vadinamos ir apibrėžiamos kaip:

- visiškai baigto projekto arba objekto pirkimo arba statybos–eksploatavimo–perdavimo sutartys (angl. *Turnkey procurement arba Build-Operate-Transfer (BOT)*), kai privatus subjektas pastato objektą ir nuosavybės teisę į jį perleidžia viešajam subjektui įgydamas teisę sutarties galiojimo laikotarpiu eksploatuoti ir administruoti objektą;
- statybos–valdymo–eksploatavimo sutartys (angl. *Build-own-operate (BOO)*), kurių pagrindu privatusis subjektas organizuoja naujo objekto statybą, vėliau administruoja objektą sutarties galiojimo laikotarpiu ir gauna už tai nustatytus mokesčius, periodo pabaigoje perleisdamas objektą viešajam subjektui;
- statybos–nuomos–eksploatavimo–perleidimo sutartys (angl. *Build-rent-operate-transfer (BROT)*) arba statybos–lizingo–eksploatavimo–perleidimo sutartys (angl. *Build-own-operate-transfer (BOOT)*), kai koncesininkas prisiima ir objekto finansavimo išsipareigojimus arba objekto statyba finansuojamo koncesininko bei finansinės institucijos lėšomis;
- projektavimo–statybos–finansavimo–eksploatavimo sutartys (angl. *design-build-finance-operate (DBFO)*), kai koncesininkas, be statybos, finansavimo ir eksploatacijos, prisiima papildomą išsipareigojimą organizuoti objekto projektavimą.

Apibendrinant galima teigti, kad nesant bendro VPP apibrėžimo pagrindiniai kriterijai, leidžiantys atskirti VPP nuo kitų bendradarbiavimo formų, yra šie: ilgalaikio pobū-

20 Bult-Spiering, M.; Dewulf, G. *Strategic issues in public-private partnerships: an international perspective*. Oxford: Blackwell Pub, 2006.

21 Van Garsse, S., *supra* note 4, p. 221–240.



džio viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas, projektas iš dalies finansuojamas privataus partnerio, aiškus rizikos pasiskirstymas, numatyti aiškūs visuomeniniai tikslai. VPP klasifikuojama pagal skirtingus pagrindus, tačiau vienu svarbiausių galima laikyti skirstymą į sutartinį ir institucinio pobūdžio bendradarbiavimą, kur koncesija užima svarbiausią vietą tarp sutartinių VPP bendradarbiavimo formų.

## 2. Koncesijos sąvoka ir esminiai požymiai

Priklausomai nuo istorinių aplinkybių ir teisės tradicijų koncesijos pasaulio valstybėse apibrėžiamos ir traktuojamos nevienodai. Koncesija dažnai apibrėžiama kaip „teisė naudotis“ (kartais kaip „išimtinė“) tam tikrais objektais, taip pat teikti viešąsias paslaugas, kurie yra priskiriami išimtinai valstybės/savivaldybės prerogatyvai ir kuriems teisės aktais yra nustatytas valstybės monopolis. Pavyzdžiui, Bulgarijoje koncesijos sutartis suprantama kaip sutartis, kurios pagrindu valstybė ar savivaldybė, prisiimdama išpareigojimus dėl viešojo intereso gynimo, privačiam sektoriui suteikia teisę naudotis viešąja nuosavybe arba gamtos ištekliais<sup>22</sup>. Latvijoje koncesijos sutartimi laikomas susitarimas, kurio pagrindu ne ilgesniam kaip 30 metų terminui viešasis subjektas perleidžia teisę teikti paslaugas arba administruoti gamtos išteklius ar koncesijos objektą. Vengrijoje koncesijos sutarties pagrindu privačiam subjektui konkurso būdu perleidžiami naudoti objektai arba suteikiama teisė atlikti tam tikrus veiksmus, išskirtinai priskiriamus valstybės arba vietos savivaldos kompetencijai<sup>23</sup>. Gruzijoje koncesija apibrėžiama kaip ilgalaikės nuomos sutartis, o Kirgizijos teisės aktuose yra numatytas ribojimas tam tikrų sektorių veiklai koncesijos pagrindu, pavyzdžiui, žemės arba požeminių mineralinių išteklių perleidimui<sup>24</sup>.

Nėra vieno aiškaus ir universalus tarptautinės teisės lygmens koncesijos apibrėžimo. Kad sudėtinga įtvirtinti bendrą koncesijos apibrėžimą, yra pastebėję Jungtinių Tautų Tarptautinės prekybos teisės komisijos ekspertai<sup>25</sup> bei Europos Sąjungos Komisija komunikate apie koncesijas Bendrijos teisėje<sup>26</sup>.

Nors bendros koncesijos sąvokos nėra, įvairių tarptautinių organizacijų pateikiamos definicijos yra panašios. Europos Sąjungos teisėje koncesija apibrėžiama kaip tos pačios

22 Kassabova, D. *The Bulgarian Experience in the Audit of Concessions* [interaktyvus]. Brasilia: INTOSAI Working Group on the Audit of Privatisation, 2005 [žiūrėta 2009-09-12]. <[http://www.nao.org.uk/nao/intosai/wgap/12thmeeting/papers/bulgarian\\_experience.pdf](http://www.nao.org.uk/nao/intosai/wgap/12thmeeting/papers/bulgarian_experience.pdf)>.

23 Oppenheim, K.; Power, J. *Hungarian Business Law*. The Hague: Kluwer Law International, 1998, p. 185–187.

24 *Concession Assessment Project* [interaktyvus]. London: The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), 2005 [žiūrėta 2009-07-21]. <<http://www.ebrd.com/country/sector/law/concess/assess/report.pdf>>.

25 *Report of the Working Group on Privately Financed Infrastructure Projects on the work of its fifth session* [interaktyvus]. Vienna: United Nations Commission on International Trade Law, 2003 [žiūrėta 2009-07-21]. <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V02/581/19/PDF/V0258119.pdf?OpenElement>>.

26 Komisijos 2005 m. lapkričio 15 d. komunikatas KOM (2005) 569 galutinis Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui bei Regionų komitetui dėl valstybinio viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešuoju pirkimu, taip pat koncesijomis.

rūšies sutartis, kaip ir viešųjų darbų/paslaugų pirkimo sutartis, išskyrus tai, kad atlygis už atliktus darbus yra tik teisė naudotis darbo rezultatais arba tokia teisė kartu su mokėjimu<sup>27</sup>. Remiantis Europos Teisingumo Teismo (toliau – ETT) praktika galima teigti, kad koncesija suprantama kaip leidimas privačiam subjektui teikti viešąsias paslaugas arba vykdyti viešajam sektoriui priskirtas funkcijas, pavyzdžiui, organizuoti loterijas, verstis lošimais, platinti telefono knygas arba bibliotekų katalogus ir kt., prisiimant didžiąją dalį rizikos ir išlaidų<sup>28</sup>. Daugiašalis privataus sektoriaus plėtros centras Stambule koncesiją apibrėžia kaip „susitarimą, pagal kurį suteikiančioji institucija suteikia teises ir sutinka, kad kita šalis prisiimtų įsipareigojimus, susijusius su statyba, infrastruktūros remontu arba gamtinių išteklių eksploatavimu (įskaitant bet kokią išteklių apdorojimą ir gabenimą)“<sup>29</sup>.

Buvo nemažai bandymų tinkamai apibrėžti koncesijos sąvoką, kad ji apimtų didžiąją dalį anksčiau pateiktų teisinių santykių formų, tačiau nebuvo rasta universalus sprendimo. Būtų galima atkreipti dėmesį į tai, kad Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas (ERPB), bandydamas padėti postsovietinėms valstybėms palaikyti privataus sektoriaus ir valstybės santykius, suformulavo koncesijos sąvoką, kuri apėmė didžiąją dalį viešojo ir privataus sektorių partnerystės formų, kai yra suteikiamas viešojo sektoriaus leidimas privačiam sektoriui vykdyti veiklą, priskirtą prie viešojo administravimo funkcijų. Pagal ERPB koncesija suprantama kaip sutartis arba licencija, pagal kurią valstybinė institucija suteikia teisę ir sutinka, kad jos įsipareigojimai, susiję su statybomis, pastatų atnaujinimu arba infrastruktūros vystymu, ar gamtinių išteklių tyrimu ir/arba eksploatavimu, būtų perduoti į privataus sektoriaus rankas kartu su valstybei priklausančiu turtu, siekiant, kad būtų teikiamos paslaugos visuomenės nariams<sup>30</sup>.

Pažymėtina, kad 2003 m. Lietuvos Respublikos (LR) koncesijų įstatymo redakcijos parengimas buvo finansuojamas Europos rekonstrukcijos ir plėtros banko lėšomis, todėl prie jo parengimo nemažai prisidėjo ir šio banko specialistai. Įstatyme buvo įtvirtintos ERPB rekomendacijos – buvo atsisakyta tipinės koncesijos sutarties, nepaisant to fakto, kad tai galėjo būti garantas viešojo sektoriaus subjektams, neturintiems didelės patirties derybose, taip pat buvo įtraukta nuostata, leidžianti visais atvejais susitarti dėl tarptautinio arbitražo ginčo atvejų, t. y. sąlyga, ribojanti valstybės suverenumą. Į šį įstatymą buvo perkelta labai plati ERPB vartojama koncesijos sutarties sąvoka, leidžianti šį įstatymą

27 Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo. [2004] OL L 134/114.

28 Būtų galima išskirti Europos Teisingumo Teismo nagrinėtas bylas: Byla C-331/92, *Gestion Hotelera v. Comunidad Autonoma de Canarias* [1994] E.C.R. I-1329; Byla C-272/91, *Commission of the European Communities v. Italian Republic* [1994] E.C.R. I-1409; Byla C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH v. Telekom Austria AG*, joined party: Herold Business Data AG. [2000] E.C.R. I-10745; Byla C-358/00, *Buchhändler-Vereinigung GmbH v. Saur Verlag GmbH & Co. KG and Die Deutsche Bibliothek* [2002] E.C.R. I-4685 ir kt.

29 *Basic Elements of a Law on Concession Agreements* [interaktyvus]. Istanbul: Multilateral Centre for Private Sector Development Istanbul [žiūrėta 2009-09-12]. <<http://www.oecd.org/dataoecd/41/20/33959802.pdf>>.

30 Labadi, W.; Counsel, S.; Gramshi, A. *A favourable concessions regime: a lender's perspective and perceptions from transition countries* [interaktyvus]. London: The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), 2001 [žiūrėta 2009-12-01]. <<http://www.ebrd.com/country/sector/law/concess/about/labadi.pdf>>.



taikyti įvairioms sutarčių ir bendradarbiavimo formoms. Šiame įstatyme koncesijos sutarties sąvoka apibrėžiama kaip sutartis, kuria vadovaujantis ir joje nustatytais sąlygomis suteikiančiosios institucijos koncesininkui pagal LR koncesijų įstatymą suteikiamas specialus leidimas vykdyti ūkinę komercinę veiklą, susijusią su infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir (ar) priežiūra, teikti viešąsias paslaugas, valdyti ir (ar) naudoti valstybės ar savivaldybės turtą (tarp jų eksploatuoti gamtos išteklius), kai koncesininkas pagal koncesijos sutartį prisiima visą arba didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos bei atitinkamas teises ir pareigas<sup>31</sup>.

Koncesijos sąvoka, remiantis anksčiau pateiktais apibrėžimais, yra neatsiejama nuo rizikos ir mokėjimo už suteiktas paslaugas paskirstymo. Kaip pažymima 2000 m. balandį paskelbtame aiškinamajame Europos Komisijos komunikate apie viešojo pirkimo ir koncesijų reglamentavimą Bendrijos teisėje<sup>32</sup>, jeigu koncesininkas neprisiima didžiosios dalies rizikos, susijusios su koncesijos objekto eksploatacija ir administravimu, todėl, kad suteikianti institucija garantuoja investicijų grąžą ir tam tikrą pelno maržą, tokia sutartis nebūtų laikoma koncesijos sutartimi. Netgi jeigu darytume prielaidą, kad dalį mokesčio už suteiktas paslaugas sumokės tretieji asmenys, tikėtina, kad tokia sutartis vis tiek nebūtų laikoma koncesijos sutartimi pagal Europos Bendrijos teisę. Tuo tarpu Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas nuomonėje dėl Žaliosios knygos apie viešojo ir privačiojo sektorių partnerystę ir Bendrijos teisę viešosios bei privačiosios partnerystės ir koncesijų srityje<sup>33</sup> laikosi pozicijos, kad nereikia apsiriboti vien tuo, jog sutartis (koncesijos) gali būti suvesta vien į eksploatavimo rizikos prisiėmimą, kaip tai daroma 2000 m. balandžio mėn. Komisijos aiškinamajame komunikate, nes toks požiūris į šios rūšies sutartis būtų pernelyg siauras ir ribotas.

Kaip pastebi prof. S. Van Garsse'as<sup>34</sup>, žvelgiant iš istorinės perspektyvos Europos Sąjungos valstybėse narėse viešųjų darbų ir paslaugų koncesijos yra interpretuojamos plačiau, pavyzdžiui, Prancūzijos teisėje *contrat de delegation de service public* gali būti laikomas viešųjų paslaugų koncesijos atitikmeniu ir įstatymuose yra apibrėžiamas kaip sutartis, kurios pagrindu viešojo institucija suteikia teisę privačiam subjektui teikti viešąsias paslaugas, gaunant užmokestį už rezultatą. Prancūzijos teismai, nagrinėdami bylas, yra pasisakę, kad, jeigu ne mažiau kaip 30 procentų įmokų yra gaunama iš projekto administravimo, galima teigti, jog eksploatavimo rizika yra perkelta, ir tokia sutartis gali būti laikoma *contrat de delegation de service public*.

Aptariant mokėjimo už suteiktas paslaugas vykdymą, reikėtų pasakyti, kad direktyvoje 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo koncesija apibrėžiama tai pat, kaip ir viešųjų darbų/paslaugų sutartis,

31 Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 70-3163.

32 Europos Komisijos 2000 m. balandžio mėn. aiškinamasis komunikatas apie koncesijas Bendrijos teisėje. [2000] OL C 121/2.

33 Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto 2004 m. spalio 27–28 d. nuomonė dėl Žaliosios knygos dėl valstybinio ir privačiojo sektoriaus partnerystės ir Bendrijos teisės aktu, susijusių su viešosiomis sutartimis ir koncesijomis. [2005] OL C 120/103.

34 Van Garsse, S., *supra* note 4, p. 221–240.

išskyrus tai, kad koncesijos atveju privatus subjektas turi teisę administruoti darbus arba paslaugas kartu su papildomu mokėjimu. Direktyvoje nėra apibrėžta, kad šie mokėjimai negali būti gaunami iš perkančiosios organizacijos, t. y. naudojimas perkančiosios organizacijos suteiktu leidimu vykdomas kartu su mokėjimais. Iš šioje direktyvoje pateikto apibrėžimo galima daryti išvadą, kad, jeigu mokėjimai privačiam sektoriui (koncesininkui) vykdomi subsidijų forma, tai tokia sutartis dar būtų laikoma koncesijos sutartimi. Taip pat galimos situacijos, kai vienintelis pajamų šaltinis koncesininkui yra viešojo sektoriaus mokėjimai arba netiesiogiai renkami mokesčiai iš naudos gavėjų. Pačioje direktyvoje nėra apribojimo perkančiajai organizacijai kartu būti ir galutiniu vartotoju, t. y. gauti naudą iš koncesininko suteikiamų paslaugų bei vykdyti mokėjimą iš viešųjų finansų.

Apibendrinant galima teigti, kad netgi nesant vieno universalus koncesijos apibrėžimo ji atskiriama nuo kitų panašių teisinių santykių remiantis keliais kriterijais, ap-tartais anksčiau: ilga sutarties trukme; paskirstyta atsakomybė sutarties šalims, didžiąją dalį rizikos perkeliant privačiam subjektui; aiškiai atskirta ir paskirstyta rizika; finansavimo išsipareigojimais, paremtais funkcijų pasiskirstymu ir projekto trukme.

### 3. Koncesijų teisinis reguliavimas

Viešosios sutartys<sup>35</sup> yra griežtai reguliuojamos teisės aktais. Kaip pavyzdį galima pateikti 2004 m. kovo 31 d. priimtą Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo, kuria buvo sujungtos į vientisą tekstą Tarybos direktyvos dėl viešojo paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo 92/50/EEB<sup>36</sup> 1992 m. birželio 18 d., dėl viešojo prekių pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo 93/36/EEB<sup>37</sup> 1993 m. birželio 14 d. ir dėl viešojo darbų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo bei perkančiųjų organizacijų ir ūkio subjektų pasiūlymus supaprastinti ir modernizuoti direktyvas 93/37/EEB<sup>38</sup> 1993 m. birželio 14 d., taip pat ir nuomonės dėl 1996 m. lapkričio 27 d. Komisijos priimtos Žaliosios knygos. Paminėtinas ir Pasaulio prekybos organizacijos patvirtintas Susitarimas dėl viešojo pirkimo (angl. *Agreement on Government Procurement*)<sup>39</sup>, kuriame griežtai apibrėžiama viešojo pirkimo organizavimo tvarka.

35 Viešosios sutartys šiame straipsnyje traktuojamos taip, kaip tai yra apibrėžta Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyvoje 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo [2004] OL L 134/114. Viešosios sutartys – tai dėl piniginės naudos vieno arba kelių ūkio subjektų ir vienos ar kelių perkančiųjų organizacijų raštu sudarytos sutartys, kurių dalykas yra darbų atlikimas, prekių arba paslaugų teikimas, kaip apibrėžta direktyvoje.

36 Tarybos 1992 m. birželio 18 d. direktyva 92/50/EEB dėl viešojo paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo [1992] OL L 209/1.

37 Tarybos 1993 m. birželio 14 d. direktyva 93/36/EEB dėl viešojo prekių pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo [1993] OL L 199/1.

38 Tarybos 1993 m. birželio 14 d. direktyva 93/37/EEB dėl viešojo darbų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo [1993] OL L 199/54.

39 Agreement on Government Procurement [interaktyvus]. Lausanne: World Trade Organization [žiūrėta 2009-09-12]. <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gpr-94\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_01_e.htm)>.

Būtų galima teigti, kad dėl viešųjų sutarčių ir koncesijų panašumo galimas bendras šių teisinių santykių reguliavimas. Tačiau daugelio valstybių praktika (pvz., atskiras koncesijų ir viešojo pirkimo reguliavimas yra Prancūzijoje, Italijoje, Bulgarijoje, Rusijoje, Lietuvoje ir kitose valstybėse<sup>40</sup>) ir tarptautinių organizacijų, tokių kaip UNCITRAL, rekomendacijos<sup>41</sup> leidžia daryti išvadas, kad viešosioms sutartims ir koncesijoms reikalingas atskiras teisinis reguliavimas.

Kaip pastebi prof. S. Van Garsse'as<sup>42</sup>, kalbėdami apie koncesijų ir viešųjų sutarčių teisinį reguliavimą teisės teoretikai nėra vieningi. Jis ir prof. S. Arrowsmith laikosi nuomonės, kad koncesijos sutartys turėtų būti atskirtos nuo viešųjų sutarčių bei viešojo pirkimo sutarčių ir reguliuojamos atskirais teisės aktais. Tuo tarpu P. Neumannas oponuoja teigdamas, kad dėl panašios prigimties koncesijos ir viešasis pirkimas galėtų būti reguliuojami tais pačiais teisės aktais.

Europos Sąjungoje viešasis pirkimas, viešosios sutartys ir koncesijos reguliuojamos skirtingai ir yra skiriamos dvi koncesijų rūšys: viešųjų darbų ir viešųjų paslaugų koncesijos, jų teisinis reguliavimas taip pat skiriasi.

Direktyvoje 2004/18/EB<sup>43</sup> viešųjų darbų koncesija apibrėžiama kaip tos pačios rūšies sutartis, kaip ir viešojo darbų pirkimo sutartis, išskyrus tai, kad atlygis už atliktus darbus yra tik teisė naudotis darbo rezultatais arba tokia teisė kartu su mokėjimu. Nors direktyvoje viešųjų darbų koncesija apibrėžiama per viešąją sutartį, tačiau iš formuluo-tės akivaizdu, kad tai yra dvi skirtingos sąvokos, atibojamos atlyginimo už suteiktas paslaugas forma. Direktyvoje 2004/18/EB yra nustatytos specifinės taisyklės viešųjų darbų koncesijai, ir jos yra paprastesnės nei taikomos viešųjų darbų sutartims. Direktyvoje numatyta, kad suteikiant koncesiją yra nustatytas vienintelis procedūrinis reikalavimas – perkančiajai organizacijai, norinčiai sudaryti viešųjų darbų koncesijos sutartį, savo ketinimą reikia paskelbti Komisijos patvirtintos formos skelbime, vadovaujantis direktyvoje nustatyta tvarka<sup>44</sup>. Direktyvos III dalies II skyriuje taip pat numatyta, kad, jeigu koncesininkas yra perkančioji organizacija, ji privalo laikytis direktyvos nuostatų dėl viešojo darbų pirkimo sutarčių.

Analizuojant viešųjų darbų koncesijos ir viešosios darbų pirkimo sutarties skirtumus, dar galima paminėti, kad vienas iš skiriamųjų viešųjų darbų koncesijos bruožų yra tas, jog atlygį už darbus ir prisiimtą riziką sudaro teisė eksploatuoti sukurtą objektą gaunant atitinkamas įmokas. Šiuo atveju sąvoką „eksploatuoti“ turėtume aiškinti remdamiesi Komisijos aiškinamuoju komunikatu dėl koncesijų pagal Bendrijos teisę dėl

40 Plačiau žr.: The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) tinklapyje – *About concessions law reform* [interaktyvus]. London: The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), 2007 [žiūrėta 2009-08-28]. <<http://www.ebrd.com/country/sector/law/concess/>>.

41 1993 m. UNCITRAL – Pavyzdinis įstatymas dėl viešųjų pirkimų prekių ir statybos, 1994 m. UNCITRAL – Pavyzdinis įstatymas dėl viešųjų pirkimų prekių, statyboje ir paslaugų, 2000 m. UNCITRAL – Įstatymų leidybos vadovas privačiai finansuojamiems infrastruktūros projektams, 2003 m. UNCITRAL – Pavyzdinės įstatymo nuostatos privačiai finansuojamiems infrastruktūros projektams.

42 Van Garsse, S., *supra* note 4, p. 221–240.

43 Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo. [2004] OL L 134/114.

44 Tvarka numatyta 58 direktyvos straipsnyje, 36 str. 2–8 dalyse, 37 str. ir 77 straipsnio 2 dalyje.

viešųjų sutarčių (1999/C 94/04), kur ši sąvoka suprantama kaip koncesininko atliekamas darbas, vietoj to, kad jam būtų sumokama tiesiogiai procedūrą inicijavusios organizacijos, už kuri galutiniai vartotojai moka po objekto pastatymo. Prie statybos rizikos šiuo atveju koncesininkui prisideda didelė dalis rizikos, susijusios su objekto valdymu ir eksploatacivimu. Jeigu sutartyje nebūtų numatyta koncesininko rizika, susijusi su valdymo ir statymo išlaidomis, tokią sutartį turėtume laikyti darbų sutartimi, o ne viešųjų darbų koncesijos sutartimi.

Kaip jau buvo minėta, dėl panašios prigimties ir dėl reglamentavimo tomis pačiomis direktyvomis viešųjų darbų koncesijos atskyrimas nuo viešųjų darbų pirkimo sutarties dažnai sukelia teisinių problemų, nes šių sutarčių esmė yra labai panaši. Nors direktyvose 93/37/EEB ir 2004/18/EB yra įtvirtinta teisė koncesininkui gauti užmokestį už atliktus darbus, tačiau tai nepanaikina sąlygos, kad koncesininkas privalo prisiimti visą arba didžiąją dalį rizikos, susijusios su objekto eksploatacija. Praktikoje pasitaiko situacijų, kada viešasis subjektas prisiima dalį rizikos, siekdamas sumažinti kainą galutiniam vartotojui arba užtikrinti, kad paslauga būtų prieinama didesniai ratui asmenų. Toks dalinės rizikos prisiėmimas arba papildomi mokėjimai nekeičia sutarties esmės, todėl tokios sutartys turėtų būti laikomos koncesijos sutartimis. Sutartys, kuriose įvairiausi susitarimai ir formulės dengia visą arba didžiąją dalį koncesininko išlaidų bei mažina jo prisiimamą riziką, neabejotinai turėtų būti vertinamos kaip viešųjų darbų sutartys.

Kalbant apie viešąją paslaugų koncesiją, pasakytina, kad šiuo atveju nėra antrinio Europos Sąjungos teisinio reguliavimo. Nors viešojo paslaugų koncesija, kaip ir viešojo darbų koncesija, apibrėžiama direktyvoje 2004/18/EB (1 str. 4 d. – tai tos pačios rūšies sutartis, kaip ir paslaugų pirkimo sutartis, išskyrus tai, kad atlygis už suteiktas paslaugas yra teisė naudotis paslauga arba tokia teisė kartu su mokėjimu), tačiau, be šio apibrėžimo, šioje direktyvoje nepateikiama jokių viešųjų paslaugų koncesijos taikymo sąlygų, nes 17 straipsnyje apibrėžiama, jog ši direktyva netaikoma paslaugų koncesijoms. Pažymėtina, kad direktyvoje 92/50/EEC, kurią pakeitė direktyva 2004/18/EB, nebuvo pateiktas paslaugų koncesijos apibrėžimas, ir viešajai paslaugų koncesijai buvo taikomi tie patys kriterijai, kaip ir viešųjų darbų koncesijai: eksploatacijos rizika, apimanti visas veiklos sąnaudas ir mokesčius, renkamus iš galutinio vartotojo, kurie padengia didžiąją dalį projekto vertės. Priešingai nei viešojo paslaugų pirkimo sutartis, paslaugų koncesija išsiskiria tuo, kad nagrinėjamos paslaugos teikėjas kaip atlygį iš perkančiosios organizacijos gauna teisę naudotis savo paties paslauga<sup>45</sup>. ETT savo sprendimuose yra nurodęs, kad paslaugų koncesijos atveju su paslauga susijusi rizika tenka koncesininkui, o savo atlygį bent jau iš dalies jis gauna iš paslaugos gavėjo, pavyzdžiui, imdamas mokesťį už paslaugas. Taigi egzistuoja trišalis santykis tarp perkančiosios organizacijos, paslaugos teikėjo ir jos gavėjo<sup>46</sup>.

45 Sprendimas byloje C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH ir Telefonadress GmbH v. Telecom Austria AG* [2000] ECR I-10745 ir sprendimas byloje C-358/00, *Buchhändler-Vereinigung GmbH v. Saur Verlag GmbH & Co. KG & Die Deutsche Bibliothek* [2002] E.C.R. I-4685 (27 punktą). Panašiai nustatyta vėliau pradėta taikyti apibrėžime Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyvos 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo [2004] OL L 134/114. 1 straipsnio 4 dalyje.

46 Byla C-458/03, *Parking Brixen GmbH v. Gemeinde Brixen, Stadtwerke Brixen AG* [2005] E.C.R. I-8612.

Šioje vietoje labai svarbu pastebėti, kad Komisija dėl viešųjų paslaugų koncesijos nereglamentavimo direktyvoje 92/50/EEC yra pasisakiusi, jog rengiant minėtą direktyvą buvo pateiktas komisijos siūlymas įdėti atitinkamas nuostatas šio tipo koncesijoms reguliuoti. Tačiau Taryba šio pasiūlymo nepriėmė. Vis dėlto klausimas, ar viešųjų paslaugų koncesijos sutartims yra taikoma direktyva 92/50/EEC, lieka atviras, nes ši direktyva taikoma visoms sutartims, kuriomis siekiama piniginės naudos ir kurios sudarytos raštu tarp paslaugų teikėjo ir perkančiosios organizacijos, išskyrus tam tikras išimtis, nurodytas direktyvoje. Komisija laikosi pozicijos<sup>47</sup>, kad, nepaisant kai kurių teisės specialistų nuomonės, jog viešųjų paslaugų koncesijai, remiantis direktyvos 92/50/EEC nuostatomis, turėtų būti taikomos sudėtingesnės taisyklės nei viešųjų darbų koncesijai ir nesant galiojančios ETT praktikos šiuo klausimu, viešųjų paslaugų koncesijai direktyva 92/50/EEC netaikoma.

Nors ES teisės aktuose nepateikiamas konkretus ir aiškus koncesijų teisinis reglamentavimas, įvairios ES institucijos yra ne kartą išreiškusios savo nuomonę dėl koncesijų reglamentavimo ir ES teisės taikymo. Galima išskirti 2004 m. balandžio 30 d. Komisijos Žaliąją knygą dėl valstybinio ir privačiojo sektoriaus partnerysčių ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešosiomis sutartimis ir koncesijomis<sup>48</sup>, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto<sup>49</sup> bei Regionų komiteto<sup>50</sup> nuomonės dėl Žaliosios knygos, Komisijos komunikatą Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui dėl valstybinio viešojo bei privačiojo sektoriaus partnerysčių ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešuoju pirkimu ir koncesijomis<sup>51</sup>, bei kitus pasisakymus, kuriuos apibendrinant galima teigti, jog pagrindinis Bendrijos teisės aktų dėl viešojo pirkimo ir koncesijų tikslas – kurti vidaus rinką, kurioje būtų užtikrintas laisvas prekių ir paslaugų judėjimas, įsisteigimo laisvė, pagrindiniai vienodo požiūrio principai, skaidrumas bei abipusis pripažinimas, o pirkdamos prekes arba įgaliodamos trečiasis šalis suteikti paslaugas ar atlikti darbus valstybinės valdžios institucijos sudarytų naudingiausias sutartis.

Reikėtų pabrėžti, kad koncesijų reguliavimas pagal Europos Sąjungos teisę yra siauras, bet tai nereiškia, kad koncesijoms netaikomos taisyklės ir principai, įtvirtinti Europos Bendrijos steigimo sutartyje. Koncesijų suteikimas ir vykdymas įgyvendinamas vadovaujantis Europos Teisingumo Teismo praktika ir Europos Bendrijos steigimo

47 Komisijos aiškinamojo komunikato projektas dėl koncesijų pagal Bendrijos teisę dėl viešojo pirkimo [1999] C 094/4.

48 Europos Komisijos 2004 m. balandžio 30 d. Žalioji knyga KOM(2004) 327 dėl valstybinio ir privačiojo sektoriaus partnerysčių ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešosiomis sutartimis ir koncesijomis.

49 Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto 2004 m. spalio 27–28 d. nuomonė dėl Žaliosios knygos dėl valstybinio ir privačiojo sektoriaus partnerysčių ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešosiomis sutartimis ir koncesijomis. [2005] OL C 120/103.

50 Europos regionų komiteto 2004 m. lapkričio 17 d. nuomonė KOM(2004) 327 *galutinis* dėl Žaliosios knygos dėl valstybinio ir privačiojo sektoriaus partnerystės ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešosiomis sutartimis ir koncesijomis.

51 Komisijos 2005 m. lapkričio 15 d. komunikatas KOM (2005) 569 *galutinis* Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui dėl valstybinio viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerysčių ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešuoju pirkimu ir koncesijomis.

sutarties principais, ypač – skaidrumo, vienodo požiūrio, proporcingumo ir abipusio pripažinimo.

Kalbant apie koncesijų teisinio reglamentavimo pagal Europos Sąjungos teisę spragų pildymą Europos Teisingumo Teismo sprendimais, galima paminėti 2000 m. gruodžio 7 d. sprendimą byloje *C-324/98 Telaustria prieš Post & Telekom Austria*<sup>52</sup>. Šios bylos šalys buvo atsakovas uždaroji akcinė bendrovė „Telekom Austria“, kurios visos akcijos priklausė Austrijos Respublikai, ir ieškovai „Telaustria Verlags GmbH“ bei „Telefonadress GmbH“. „Telekom Austria“ pagal Austrijos telekomunikacijų įstatymą privalėjo leisti telefonų knygas, kurios buvo parduodamos gyventojams. Iki 1992 tai darė pati „Telekom Austria“, o 1992 m. pasirašė sutartį su bendrove „Herald Business Data“ dėl telefonų knygos leidimo. Ši sutartis turėjo pasibaigti 1997 m. gruodžio mėnesį, todėl 1997 m. gegužės mėnesį „Telekom Austria“ paskelbė konkursą viešųjų paslaugų koncesijai, kurios objektas buvo telefonų sąrašo sudarymas ir paskelbimas elektroniniu ir įprastu būdu (knyga). Konkurso sąlygose buvo nustatytas neribotas koncesijos laikotarpis laimėjusiai bendrovei. Konkurentai „Telaustria Verlags GmbH“ ir „Telefonadress GmbH“, manydami, kad tokia konkurso sąlyga gali riboti konkurenciją bei mažinti konkurso skaidrumą, apskundė teismui „Telekom Austria“ sutartį, sudarytą su „Herald Business Data“ dėl telefonų knygos parengimo. Federalinis viešojo pirkimo biuras (Bundesvergabeamt) kreipėsi į ETT su prašymu priimti preliminarų sprendimą atsižvelgiant į Europos Bendrijos steigimo sutarties 177 straipsnį (dabartinis 234 str.) ir uždavė septynis klausimus, susijusius su viešųjų sutarčių suteikimu taikant Tarybos direktyvą 93/38/EEC, iš kurių pagrindiniu galima laikyti pirmąjį klausimą – ar būtų galima manyti, kad, vadovaujantis istorine direktyvos 92/50/EEC raida, ypač komisijos pasiūlymu (COM (90) 372 final, OJ 1991 C 23, p. 1), arba viešųjų sutarčių sąvoka, ap-  
tarta direktyvos 92/50/EEC 1 (a) straipsnyje, kai kurios sutartys, sudarytos perkančiųjų organizacijų dėl paslaugų pirkimo pagal šią direktyvą *a priori* nepatenka į jos reguliavimo sritį vien tik dėl tam tikrų bendrų bruožų, kaip kad nurodyta Komisijos pasiūlyme, be būtinybės atsižvelgti į direktyvą 92/50/EEB nuo 1 straipsnio (a) (i) iki (viii) arba nuo 4 str. iki 6 str.?

ETT nusprendė, kad šioje byloje į klausimą, ar nebuvo pažeisti teisės aktai, turi atsakyti nacionaliniai teismai, tačiau pažymėjo, kad, nors pagal galiojusią Bendrijų teisę koncesijos sutarčių 93/38/EEC direktyva nereglamentuoja, perkančiosios organizacijos turi veikti pagal pagrindinius Europos Bendrijos sutarties principus, o ypač nediskriminavimo tautybės pagrindu principą, kuris apima ir skaidrumo reikalavimą, užtikrinantį, jog perkančioji organizacija tikrai jį vykdytų. Skaidrumo principas įpareigoja užtikrinti galimą naudą iš bet kurio galimo tiekėjo, skelbimai turi būti tinkami ir sudaryti sąlygas, kad paslaugų rinka būtų atvira konkurencijai bei pirkimo nešališkumui. ETT aiškiai suformulavo poziciją, kad visais atvejais taikant koncesiją privaloma laikytis Europos Bendrijos sutarties principų.

52 Byla C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH v. Telekom Austria AG*, joined party: Herold Business Data AG. [2000] E.C.R. I-10745.



Galima paminėti ir Europos Teisingumo Teismo sprendimą 2005 m. spalio 13 d. byloje C-458/03 *Parking Brixen GmbH prieš Gemeinde Brixen, Stadtwerke Brixen AG*<sup>53</sup>. Joje „Parking Brixen GmbH“ įmonė, kurios vienintelis savininkas buvo savivaldybė, Brixen miesto (Italijoje) savivaldybės vardu valdė automobilių stovėjimo aikšteles ir už tai kaip atlyginimą turėjo teisę pasilikti aikštelės naudotojų sumokėtus mokesčius už automobilių stovėjimą. Problema iškilo tada, kai savivaldybė „Parking Brixen GmbH“ valdymą perleido privačiai kompanijai. Konkurentai „Gemeinde Brixen“ ir „Stadtwerke Brixen AG“, manydami, kad išimtinė teisė privačiam subjektui rinkti mokesčius savivaldybės vardu pažeidžia Europos Bendrijos sutarties principus, kreipėsi į teismą, skųsdami tokį savivaldybės sprendimą. Ginčas kilo dėl direktyvos 92/50/EEC 43, EB steigimo sutarties 49 ir 86 str. bei nediskriminavimo, skaidrumo ir vienodo požiūrio principų taikymo sudarant viešąsias sutartis. Atsižvelgiant į anksčiau išdėstytus motyvus buvo kreiptasi į ETT su prašymu atsakyti, ar automobilių stovėjimo aikštelių administravimo konkursas turėtų būti reguliuojamas kaip viešosios sutarties, kaip tai numatyta direktyvoje 92/50/EEC, arba kaip viešųjų paslaugų koncesijos sutarties, kaip tai numatyta Europos Bendrijos steigimo sutartyje įgyvendinant pareigą užtikrinti lygias galimybes ir skaidrumą, suteikimas?

Išanalizavęs situaciją Europos Teisingumo Teismas konstatavo, kad koncesija teikti viešąsias paslaugas nepatenka į viešojo pirkimo reglamentavimo sritį, tačiau turi būti suteikiama konkurso būdu, siekiant įgyvendinti Europos Bendrijos steigimo sutarties 43 ir 49 straipsnių reikalavimus ir bendrą įpareigojimą laikytis Europos Bendrijos steigimo sutarties 12 straipsnyje nustatyto nediskriminavimo dėl pilietybės principo, kuris yra konkreti vienodo požiūrio principo išraiška. Vienodo požiūrio ir nediskriminavimo dėl pilietybės principai visų pirma apima skaidrumo įpareigojimą, kuriuo siekiama kiekvieno galimo konkurso dalyvio labai užtikrinti pakankamą viešumo laipsnį, leidžiantį atverti paslaugų koncesijas konkurencijai ir kontroliuoti viešojo pirkimo tvarkos nešališkumą. ETT šioje byloje pasisakė, kad koncesija teikti viešąsias paslaugas skiriasi nuo sutarties dėl viešųjų paslaugų teikimo. Pagal tokią sutartį paslaugų teikėjas už suteiktas paslaugas atlyginimą gauna iš viešosios institucijos, o koncesijos teikti viešąsias paslaugas atveju paslaugų teikėjas turi teisę gauti pajamų iš teikiamų paslaugų arba paslaugų teikėjas naudojasi šia teise ir kartu gauna papildomą tiesioginį atlyginimą iš suteikiančios institucijos. Nagrinėdamas ginčą ETT nurodė atvejus, kai skelbti konkursą koncesijos sutarties sudarymui nėra būtina: jeigu koncesiją gaunančios organizacijos atžvilgiu koncesiją suteikiančios valdžios institucijos vykdoma kontrolė visiškai atitinka tą kontrolę, kurią ji vykdo savo tarnybų atžvilgiu, ir jeigu ši organizacija didžiąją dalį savo veiklos vykdo kartu su valdžios institucija, kuriai ji priklauso. Šiuo atžvilgiu minėtos nuostatos ir principai draudžia valdžios institucijai be konkurso suteikti viešųjų paslaugų koncesiją akcinei bendrovei, įsteigta reorganizavus šios valdžios institucijos specialiosios paskirties įmonę, kurios veiklos tikslas buvo išplėstas naujomis svarbiomis sritimis, o kapitalas netrukus bus privalomai atvertas kitiems investuotojams, kuriai buvo leista veikti visos valstybės teritorijoje bei užsienyje ir kurios valdyba turi labai plačius valdymo įgaliojimus bei gali juos įgyvendinti savarankiškai.

53 Byla C-458/03, *Parking Brixen GmbH v. Gemeinde Brixen, Stadtwerke Brixen AG* [2005] E.C.R. I-8612.

Apibendrinant galima teigti, kad, nors nėra atskiro ir aiškaus koncesijų teisinio reglamentavimo Europos Sąjungoje, tačiau esama teisinė bazė leidžia šalims narėms savo nuožiūra reglamentuoti koncesijų teisinius santykius, kiek tai neprieštarauja pagrindinėms teisėms ir laisvėms, įtvirtintoms Europos Bendrijos steigimo sutartyje. Europos Teisingumo Teismas, spręsdamas ginčus dėl santykių, susijusių su koncesijų taikymu, aiškiai nustato Europos Bendrijos steigimo sutarties taikymo ribas šiems teisiniams santykiams.

## Išvados

1. Viešosios ir privačiosios partnerystės formos gali būti klasifikuojamos pagal skirtingus pagrindus, tačiau vienu svarbiausių galima laikyti skirstymą į institucinio pobūdžio ir sutartinį bendradarbiavimą, kur koncesija užima svarbiausią vietą tarp sutartinių VPP bendradarbiavimo formų.

2. Nors ir nėra vieno universalios koncesijos apibrėžimo, yra požymiai, atskiriantys koncesiją nuo kitų VPP formų, tai – ilga sutarties trukmė; aiškiai paskirstyta atsakomybė sutarties šalims; aiškiai atskirtos ir paskirstytos rizikos, didžiąją dalį rizikos perkliant privačiam subjektui; finansavimo išsipareigojimai, paremti funkcijų pasiskirstymu ir projekto trukme.

3. Direktyva 2004/18/EB, reguliuojanti viešąsias sutartis, iš dalies nustato ir specifines taisykles viešųjų darbų koncesijai, ir jos yra paprastesnės nei viešųjų darbų sutartims taikomos taisyklės. Tačiau viešųjų paslaugų koncesija nepatenka į šios direktyvos reguliavimo sritį.

4. ES teisės aktuose nepateikiamas konkretus ir aiškus koncesijų teisinis reglamentavimas, tačiau koncesijoms taikomi bendrieji Europos Sąjungos steigimo sutarties principai, kuriais siekiama kurti vidaus rinką, kurioje būtų užtikrintas laisvas prekių ir paslaugų judėjimas, įsisteigimo laisvė, pagrindiniai vienodo požiūrio principai, skaidrumas ir abipusis pripažinimas.

## Literatūra

*About concessions law reform* [interaktyvus].

London: The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), 2007 [žiūrėta 2009-08-28]. <<http://www.ebrd.com/country/sector/law/concess/>>.

Agreement on Government Procurement [interaktyvus]. Lausanne: World Trade Organization [žiūrėta 2009-09-12]. <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gpr-94\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_01_e.htm)>.

Alexandro, C. H. *Studies in the history of the law of nations*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1972.

*Basic Elements of a Law on Concession Agreements* [interaktyvus]. Istanbul: Multilateral Centre for Private Sector Development Istanbul [žiūrėta 2009-09-12]. <<http://www.oecd.org/dataoecd/41/20/33959802.pdf>>.

Byla C-272/91, *Commission of the European Communities v. Italian Republic* [1994] E.C.R. I-1409.

- Byla C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH v. Telekom Austria AG*, joined party: Herold Business Data AG. [2000] E.C.R. I-10745.
- Byla C-331/92, *Gestion Hotelera v. Comunidad Autonoma de Canarias* [1994] E.C.R. I-1329.
- Byla C-358/00, *Buchhändler-Vereinigung GmbH v. Saur Verlag GmbH & Co. KG and Die Deutsche Bibliothek* [2002] E.C.R. I-4685.
- Byla C-458/03, *Parking Brixen GmbH v. Gemeinde Brixen, Stadtwerke Brixen AG* [2005] E.C.R. I-8612.
- Bult-Spiering, M.; Dewulf, G. *Strategic issues in public-private partnerships: an international perspective*. Oxford: Blackwell Pub, 2006.
- Concession Assessment Project* [interaktyvus]. London: The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), 2005 [žiūrėta 2009-07-21]. <<http://www.ebrd.com/country/sector/law/concess/assess/report.pdf>>.
- Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto 2004 m. spalio 27–28 d. nuomonė dėl Žaliosios knygos dėl valstybinio ir privačiojo sektoriaus partnerystės ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešosiomis sutartimis ir koncesijomis. [2005] *OL C 120/103*.
- Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo. [2004] *OL L 134/114*.
- Europos Parlamento tyrimas Viešojo ir privataus sektorių partnerystės modeliai ir tendencijos Europos Sąjungoje* [interaktyvus]. Brussels: European Parliament, 2006 [žiūrėta 2009-10-14]. <[http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602\\_ppp\\_briefingnote\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602_ppp_briefingnote_en.pdf)>.
- Europos Regionų komiteto 2004 m. lapkričio 17 d. nuomonė *KOM(2004) 327 galutinis* dėl Žaliosios knygos dėl valstybinio ir privačiojo sektoriaus partnerystės ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešosiomis sutartimis ir koncesijomis.
- Gudelis, D.; Rozenbergaitė, V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės. *Viešoji politika ir administravimas*. 2004, 8.
- Guogis, A.; Gudelis, D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003, 4: 26–34.
- Hall, D. PPPs in the EU a critical appraisal. *ASPE Conference*. St. Petersburg, 2008.
- Hall, D. *Public-Private Partnerships (PPPs) Summary paper* [interaktyvus]. London: Business School, University of Greenwich [žiūrėta 2009-09-20]. <<http://www.epsu.org/IMG/pdf/PPPs-summary-011008.pdf>>.
- Hodge, G.; Greve, C. *The Challenge of Public-Private Partnership Learning from international Experience*. Northampton Edward Elgar Publishing Ltd, 2005.
- Kassabova, D. *The Bulgarian Experience in the Audit of Concessions* [interaktyvus]. Brasilia: INTOSAI Working Group on the Audit of Privatisation, 2005 [žiūrėta 2009-09-12]. <[http://www.nao.org.uk/nao/intosai/wgap/12thmeeting/papers/bulgarian\\_experience.pdf](http://www.nao.org.uk/nao/intosai/wgap/12thmeeting/papers/bulgarian_experience.pdf)>.
- Kavaliauskaitė, V.; Jucevičius, R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regiono konkurencinę strategiją. *Ekonomika ir vadyba*. 2009, 14.
- Komisijos 2000 m. balandžio mėn. aiškinamasis komunikatas apie koncesijas Bendrijos teisėje. [2000] *OL C 121/2*.
- Komisijos 2004 m. balandžio 30 d. Žalioji knyga KOM(2004) 327 dėl valstybinio ir privačiojo sektoriaus partnerystės ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešosiomis sutartimis ir koncesijomis.
- Komisijos 2005 m. lapkričio 15 d. komunikatas KOM (2005) 569 galutinis Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui dėl valstybinio viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešuoju pirkimu ir koncesijomis.

- Komisijos aiškinamojo komunikato projektas dėl koncesijų pagal Bendrijos teisę dėl viešųjų pirkimų [1999]C 094/4.
- Labadi, W.; Counsel, S.; Gramshi, A. *A favourable concessions regime: a lender's perspective and perceptions from transition countries* [interaktyvus]. London: The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), 2001 [žiūrėta 2009-12-01]. <<http://www.ebrd.com/country/sector/law/concess/about/labadi.pdf>>.
- Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 92-2141.
- Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 70-3163.
- Muzina, A. Normative regulation of public-private partnership in Slovenia. *Public Procurement Law Review*. 2006, 2.
- Oppenheim, K.; Power, J. *Hungarian Business Law*. The Hague: Kluwer Law International, 1998.
- Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. Publishing OECD Publishing, 2008.
- Report of the Working Group on Privately Financed Infrastructure Projects on the work of its fifth session* [interaktyvus]. Vienna: United Nations Commission on International Trade Law, 2003 [žiūrėta 2009-07-21]. <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/V02/581/19/PDF/V0258119.pdf?OpenElement>>.
- Staponkienė, J. Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas. *Viešojo politika ir administravimas*. 2005, 13.
- Tarybos 1992 m. birželio 18 d. direktyva 92/50/EEB dėl viešojo paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo [1992] OL L 209/1.
- Tarybos 1993 m. birželio 14 d. direktyva 93/36/EEB dėl viešojo prekių pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo [1993] OL L 199/1.
- Tarybos 1993 m. birželio 14 d. direktyva 93/37/EEB dėl viešojo darbų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo [1993] OL L 199/54.
- Tumėnas, A. Naujoji viešojo vadyba ir jos mitai. *Viešojo politika ir administravimas*. 2008, 25.
- Tvarno, C. D. Public-private partnerships from a Danish perspective. *Public Procurement Law Review*. 2006.
- Van Garsse, S. Public-private partnerships, concessions and public procurement law. *Proceedings of the 3rd International Public Procurement Conference*. Amsterdam, 2008.

## CONCEPT OF CONCESSION AND LEGAL REGULATION

Saulius Urbonavičius

Mykolas Romeris University, Lithuania

**Summary.** *Concession is one of the oldest and widely used forms of public-private partnership within the EU and the rest of the world in different areas such as public health, public safety, transport and others. Despite this fact, there still exists no single and clear definition of the term 'concession'.*

*When one talks about concession in Lithuania, it is important to remember that for a long time it has been terra incognita for the majority of the society. Because of imperfect regulation it was hard to implement concession in daily life. With the introduction of the new*

*Law on Concession in 2003, a clear regulation of this sphere was established and a clear definition of a concession agreement was provided, what cannot be said about the regulation of concession on the EU level.*

*This article deals with the term of concession agreement and defines the criteria for distinguishing concession from public work or service contracts. The concept of concession agreement has many definitions in different countries and international organizations; however, they all appear to be related to the same issues. Under a concession agreement, a concessionaire gets the right from a public entity to operate a defined infrastructure service (e.g. electric power, toll roads, etc.) for a long period of time and receive revenues deriving from it. Concession is operated through a variety of structures such as turnkey procurement, Build-Operate-Transfer (BOT), Build-Own-Operate (BOO), Build-Rent-Operate-Transfer (BROT), Build-Own-Operate-Transfer (BOOT), Design-Build-Finance-Operate (DBFO), etc. However, they share the main criteria for defining concession—long term period, different responsibilities, advanced risk allocation, functional specifications.*

*No secondary regulation on concession, apart from some exceptions, has yet been developed in the EU. Directive 2004/18 partly deals with the public work concession, lays down specific provisions and mentions service concession. Despite the fact that in the current EU framework a clear distinction between service concession and public work concession is made and different rules are set, both conceptions are subject to the rules and principles of the EC Treaty. According to the case-law of the European Court of Justice, the award of concession is subject to the general principles of the EC Treaty such as transparency, equal treatment, proportionality and mutual recognition.*

*As there is no concrete and binding regulation for concession on the EU level, Member States are free to set their own regulations and develop individual definitions of the concession agreement.*

**Keywords:** *concession, public-private partnership, public agreement, public work concession, public service concession.*

---

**Saulius Urbonavičius**, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Civilinės ir komercinės teisės katedros asistentas, doktorantas. Mokslinių tyrimų kryptys: koncesijų teisinis reglamentavimas, viešoji privačioji partnerystė, viešosios sutartys.

**Saulius Urbonavičius**, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Civil and Commercial Law, assistant, doctoral student. Research interests: legal regulation of concession, public-private partnership, public contracts.