

Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijai

Siunčiama el. paštu: [zum@zum.lt](mailto:zum@zum.lt)

Kopija

Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijai

Siunčiama el. paštu: [rastine@tm.lt](mailto:rastine@tm.lt)

Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijai

Siunčiama el. paštu: [kanc@eimin.lt](mailto:kanc@eimin.lt)

Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybai

Siunčiama el. paštu: [taryba@kt.gov.lt](mailto:taryba@kt.gov.lt)

2023 m. balandžio 11 d.  
Vilnius

**NUOMONĖ DĖL 2022 M. KOVO 28 D. LIETUVOS RESPUBLIKOS ŽEMĖS ŪKIO MINISTERIJOS TEISĖS AKTŲ REGISTRE ĮREGISTRUOTO LIETUVOS RESPUBLIKOS ŪKIO SUBJEKTŲ, PERKANČIŲ IR PARDUODANČIŲ ŽALIAJĄ PIENĄ, NESĄŽININGŲ VEIKSMŲ DRAUDIMO ĮSTATYMO PROJEKTO NR. 23-4705 KONKURENCIJOS TEISĖS ASPEKTU**

Gerbiamieji,

- (1) Šiuo dokumentu teikiame Jums nuomonę dėl 2022 m. kovo 28 d. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos teisės aktų registre įregistruoto Lietuvos Respublikos ūkio subjektų, perkančių ir parduodančių žalią pieną, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo projekto Nr. 23-4705 (toliau – **Įstatymo projektas**).
- (2) Nuomonę parengė ir teikia lobistų kontora „Vento Nuovo“ atstovaudama klientus, pieno supirkimą ir perdirbimą vykdančius ūkio subjektus (AB Pieno žvaigždės, AB Rokiškio sūris, AB Vilkyškių pieninė, AB Žemaitijos pienas).
- (3) Neginčijant paties siekio atsižvelgti į žalia karvių pieno (toliau – **Pienas**) pardavėjų interesus ir/ar apsaugoti juos nuo galimai nesąžiningų veiksmų, laikomės pozicijos, jog tai turėtų būti daroma nepažeidžiant Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų saugomų vertybių, įskaitant sąžiningos konkurencijos laisvės principą. Mūsų įsitikinimu, siūlomo Įstatymo projekto turinys yra nesuderinamas su jo tikslais, kadangi Įstatymo projektu, vietoj galimai nesąžiningų verslo praktikų eliminavimo ir/ar prielaidų sąžiningai konkurencijai sudarymo, yra siekiama eliminuoti pačią konkurenciją. Todėl dabartinė Įstatymo projekto redakcija prieštarauja tiek Konstitucijai, tiek Lietuvos Respublikos bei Europos Sąjungos (ES) teisės aktams.
- (4) Sąžiningos konkurencijos laisvė apima ir asmenų laisvę pasirinkti verslą, savarankiškai priimti jų ūkinei veiklai reikalingus sprendimus.<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas yra pasakęs, kad pagal Konstituciją riboti asmens teisės ir laisvės, taip pat ir ūkinės veiklos laisvė, galima, jeigu yra laikomasi šių sąlygų: tai daroma Įstatymu; ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; ribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo.<sup>2</sup> Asmens ūkinės veiklos laisvė gali būti ribojama, kai yra būtina ginti vartotojų interesus, saugoti sąžiningą konkurenciją, kitas Konstitucijoje įtvirtintas vertybes. Įstatyme nustatyti draudimai turi būti pagrįsti, adekvatūs siekiamam tikslui, nediskriminaciniai, aiškiai suformuluoti.<sup>3</sup>
- (5) Mūsų įsitikinimu, siūlomas teisinis reglamentavimas neatitinka šių reikalavimų, kadangi:
  1. Rengiant Įstatymo projektą nebuvo atliktas tinkamas siūlomo reglamentavimo poveikio konkurencijai vertinimas, tuo pažeidžiant Konkurencijos įstatymo 4<sup>1</sup> str. reikalavimus;

<sup>1</sup> 2022 m. rugsėjo 22 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas Nr. KT116-A-N10/2022, 13.1, *inter alia* 2014 m. gegužės 9 d., 2018 m. gegužės 24 d., 2020 m. vasario 6 d. nutarimai).

<sup>2</sup> 2005 m. gegužės 13 d. Lietuvos Respublikos konstitucinio teismo nutarimas Nr. 14/02, 27.

<sup>3</sup> Ten pat.

2. Įstatymo projektu neproporcingai ribojama ūkinės veiklos laisvė ir sąžininga konkurencija;
  3. Įstatymo projekte numatytu reglamentavimu siekiama paskatinti bei įteisinti konkurenciją ribojančius, t.y. „kartelinius“ susitarimus bei didinti rinkos skaidrumą lengvinant konkurentų veiksmų nuspėjamumą;
  4. Įstatymo projekte yra diskriminuojančių bei išskirtinį statusą suteikiančių nuostatų, kas taip pat nesuderinama su teisiniu lygiateisiškumu ir sąžininga konkurencija;
  5. Įstatymo projektas yra kritikuotinas ir teisinės technikos aspektu dėl siūlomo reglamentavimo neaiškumo.
- (6) Žemiau teikiame detalų šios pozicijos paaiškinimą.

\* \* \* \* \*

## I. Dėl to, kad nėra atliktas tinkamas siūlomo reglamentavimo poveikio konkurencijai vertinimas

- (7) Kaip paaiškinta aukščiau, Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo praktika suponuoja, jog ūkinės veiklos laisvės ribojimas yra teisėtai galimas tik tais atvejais, kai tai yra būtina, o nustatomi ribojimai yra proporcingi ir nepaneigia ribojamų teisių ir laisvių prigimties ir esmės. Tam, kad būtų laikomasi šių principų, Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4<sup>1</sup> straipsnis numato, kad teisės akto projekto rengėjas atlieka teisės akto projekto poveikio konkurencijai vertinimą, kai teisės akto projektu nustatomas, keičiamas ar panaikinamas reguliavimas, kuris gali paveikti konkurenciją. Ši nuostata apima ir tuos atvejus, kai, pavyzdžiui, numatomas reguliavimas, kuris apriboja ūkio subjektų galimybes vykdyti ūkinę veiklą<sup>4</sup>, riboja ūkio subjektų galimybes nustatyti savo prekių ar paslaugų kainas<sup>5</sup>, reikalauja ar skatina viešai skelbti informaciją apie ūkio subjektų prekių kainas, kaštus, pardavimus ar gamybos apimtis<sup>6</sup> ar suteikia išskirtinį statusą tam tikriems ūkio subjektams, jų grupėms ar jų vykdomiems projektams<sup>7</sup>.
- (8) Mūsų supratimu, neturėtų kilti ginčo dėl to, jog Įstatymo projektu ribojama ūkinės veiklos laisvė bei daromas poveikis konkurencijai tiek tarp pačių Pieno pardavėjų, tiek ir tarp Pieno pirkėjų. Nepaisant to, Įstatymo projekto rengėjai nepateikia jokios analizės, kuri iliustruotų/patvirtintų, jog toks vertinimas buvo atliktas.
- (9) Nors Įstatymo projekto aiškinamajame rašte yra nurodoma, kad buvo atliktas Įstatymo projekto poveikio konkurencijai vertinimas, argumentai, pateikti aiškinamajame rašte, neturi nieko bendro su poveikio konkurencijai vertinimu. Pavyzdžiui, mums nėra žinoma jokia analizė, kurioje būtų įvertinta, kokį konkretų poveikį konkurencijai turės rinkos skaidrumo didinimas, kainų reguliavimas Įstatyme nurodytų būdu, derybinės galios koncentracijos vienosė rankose skatinimas, išimtinių teisių suteikimas ar atskirų ūkio subjektų kategorijų privilegijavimas ir pan. Apie konkrečius tokių ribojimų pavyzdžius pasisakoma žemiau, tačiau šio argumento kontekste norime akcentuoti tai, kad poveikio konkurencijai analizė apima realų vertinimą to, kokį poveikį siūlomas reglamentavimas turės Pieno tiekimo ir pardavimo kainoms bei kitiems konkurencijos atitinkamose rinkose parametrams (pvz., pasiūlai, investicijoms bei inovacijoms), patekimo į rinką barjerams ir, galiausiai – vartotojams.
- (10) Iš esmės aiškinamajame rašte pateikiami argumentai tik paaiškina teisės akto projekto rengėjų subjektyvius tikslus (pvz., siekį sustiprinti Pieno gamintojų padėtį), tačiau tokio vertinimo šie paaiškinimai neatstoja. Bandymas aiškinamajame rašte pateisinti siūlomą reguliavimą teigiant, kad juo bus sustiprinta Pieno gamintojų padėtis savaime nesuponuoja išvados, jog siūlomas reglamentavimas yra būtinas, proporcingas ir neturės neigiamo poveikio konkurencijai. Sąžiningos konkurencijos laisvė, kuri yra saugoma konstitucinė vertybė, siekiama ne stiprinti ar privilegijuoti atskirus ūkio subjektus, o suteikti ūkio subjektams galimybę organizuoti verslo procesus jiems tinkamiausiu būdu<sup>8</sup>.
- (11) Tokiame kontekste pastebėtina ir tai, kad siūlomo reglamentavimo poveikio konkurencijai vertinimas šioje stadijoje apskritai yra sunkiai įmanomas, kadangi Įstatymo projekte dalis svarbių reguliacinių sprendimų yra

<sup>4</sup> Konkurencijos įstatymo 4<sup>1</sup>(4) straipsnis.

<sup>5</sup> Konkurencijos įstatymo 4<sup>1</sup>(7) straipsnis.

<sup>6</sup> Konkurencijos įstatymo 4<sup>1</sup>(11) straipsnis.

<sup>7</sup> Konkurencijos įstatymo 4<sup>1</sup>(21) straipsnis.

<sup>8</sup> 2022 m. rugsėjo 22 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas Nr. KT116-A-N10/2022, 13.1, *inter alia* 2014 m. gegužės 9 d., 2018 m. gegužės 24 d., 2020 m. vasario 6 d. nutarimai.

deleguojama Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijai, t.y. numatant jų įgyvendinimą poįstatyminių teisės aktų forma.

- (12) Bet kuriuo atveju, vien dėl reikiamos analizės neatlikimo projekto rengimo stadijoje, siūlomas teisės aktas yra ydingas *per se*, t.y. dėl to, kad teisėkūros proceso metu nebuvo įgyvendintos procedūros, turinčios užtikrinti siūlomo reglamentavimo proporcingumą ir suderinamumą su sąžiningos konkurencijos principais, įstatymo projektas negali būti laikomas suderinamu su Konstitucija.

## II. Dėl to, jog siūlomu reglamentavimu neproporcingai ribojama ūkinės veiklos laisvė bei sąžininga konkurencija

- (13) Įstatymo projektu yra įvairiais aspektais eliminuojama ūkio subjektų diskrecija priimti ūkinės veiklos sprendimus savo nuožiūra. Kaip minėta aukščiau, Konstitucijoje įtvirtina sąžiningos konkurencijos laisvė apima ir asmenų laisvę pasirinkti verslą, savarankiškai priimti jų ūkinei veiklai reikalingus sprendimus,<sup>9</sup> o ūkinės veiklos ribojimais neleistina paneigti tokių esminių ūkinės veiklos laisvės nuostatų kaip ūkinės veiklos subjektų lygiateisiškumas, sąžininga konkurencija ir kt.<sup>10</sup>
- (14) Atitinkamai, nėra aišku, kodėl Įstatymo projektu yra ribojama būtent Pieno pirkėjų laisvė vykdyti ūkinę veiklą jiems priimtinausiu būdu. Pavyzdžiui, 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento ([ES](#)) [Nr. 1308/2013](#) (toliau – **Reglamentas**) nuostatomis yra įtvirtinamos taisyklės, kurios be kitų nuostatų nustato bendrines būrimosi į pirkėjų grupes taisykles ne tik pieno, tačiau ir kitų žemės ūkio produktų, tokių kaip cukrus, alyvuogių aliejus, jautiena ir kt., taisykles. Taigi, Pieno rinkos reguliavimu yra paneigiama Pieno pirkėjų ūkinės veiklos laisvė bei jų lygiateisiškumas santykyje su kitais žemės ūkio veikla užsiimančiais subjektais.
- (15) Įstatymo projektu ūkinės veiklos laisvė taip pat yra nepagrįstai apribojama varžant Pieno gamintojų bei pirkėjų galimybes laisvai nustatyti kainą. Prekės / paslaugos kaina yra vienas iš svarbiausių įtaką ūkinei asmens veiklai darančių sprendimų bei vienas svarbiausių konkurencijos parametru. Įstatymo projekto 4 straipsnio 1 dalis numato, kad priemokų ir priedų dydžiai kartu (bendra suma) negali būti didesni kaip 20 proc. Pieno pirkimo kainos. Tuo tarpu Įstatymo projekto 3 straipsnio 4 dalis numato, kad Pieno pirkėjo taikoma priemokų ir priedų mokėjimo sistema turi būti taikoma vienodai visiems pieno pardavėjams, kurie atitinka tam tikrą požymį, už kurį mokama priemoka ar priedas. Tai yra neabejotina intervencija į Pieno pirkėjų ir pardavėjų kainodarą.
- (16) Nepaisant to, kad ūkinės veiklos laisvė nėra absoliuti<sup>11</sup>, bet kokie ribojimai turi būti pagrįsti, adekvatūs siekiamam tikslui, nediskriminaciniai, aiškiai suformuluoti<sup>12</sup>. Šiuo atveju ribojimai nėra pagrįsti, nes nėra atsižvelgiama į tai, jog tam tikri verslui svarbūs kriterijai gali turėti ir didesnę nei 20 proc. reikšmę konkrečiam Pieno pirkėjui. Pavyzdžiui, ilgalaikis ir stabilus Pieno gamintojo ir jo supirkėjo bendradarbiavimas mažina verslo riziką bei leidžia planuoti gamybą ilgesniais laikotarpiais, todėl pagrįstai laikomas veiksmu, kurio pagrindu gali būti diferencijuojama kaina, tačiau gali kilti kliūčių tokį kriterijų apibrėžti bei taikyti praktikoje dėl unikalių kiekvieno Pieno pardavėjo ir Pieno pirkėjų santykių. Taip pat paminėtina, kad yra užkertamas kelias Pieno pardavėjams derėtis dėl didesnės superkamo Pieno kainos, kai yra viršijami baziniai kokybės standartai. Bet koks priedo / priemokos padidinimas bet kuriam Lietuvoje esančiam Pieno gamintojui sukeltų poreikį atitinkamai priedą / priemoką padidinti visiems konkretų požymį atitinkantiems Pieno gamintojams ir tuo pačiu ženklus kaštus Pieno pirkėjams. Tokiu būdu konkrečiam Pieno pardavėjui taptų neįmanoma derėtis dėl didesnės pieno pirkimo kainos. Taigi, Įstatymo projektas neskatina Pieno pardavėjų modernizuoti gamybos ar optimizuoti tiekimo, nes Pieno pirkėjai negalėtų tinkamai sumokėti už geresnės kokybės prekes ar paslaugas. Galiausiai, toks reguliavimas turėtų neigiamos įtakos konkurencijai tarp Pieno pardavėjų, nes neskatinant jų konkuruoti tarpusavyje dėl geresnės Pieno ar jo pristatymo paslaugų kokybės bei kainos.
- (17) Kitas Įstatymo projekte numatytas nepagrįstas ūkinės veiklos ribojimo pavyzdys yra Įstatymo projekto 4 straipsnio 1 dalies 4 punktas, numatantis, kad perkant pieną iš pripažinto žemės ūkio kooperatyvo, kai pienas pristatomas tiesiogiai į pieno perdirbimo įmonę, Pieno pirkimo kaina turi būti ne mažesnė negu kai Pienas paimamas tiesiogiai iš ūkio specializuoto pieno šaldytuvo. Įstatymo projekto poveikio konkurencijai vertinime nurodoma, jog „[k]ooperacijos plėtrą stabdo tai, kad pieno supirkimo kooperatyvai, parduodantys pieną pieno

<sup>9</sup> 2022 m. rugsėjo 22 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas Nr. KT116-A-N10/2022, 13.1, *inter alia* 2014 m. gegužės 9 d., 2018 m. gegužės 24 d., 2020 m. vasario 6 d. nutarimai).

<sup>10</sup> 2005 m. gegužės 13 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas Nr. 14/02.

<sup>11</sup> 2005 m. gegužės 13 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas Nr. 14/02, 24.

<sup>12</sup> 2005 m. gegužės 13 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas Nr. 14/02, 27.

perdirbimo įmonėms, yra diskriminuojami – iš jų pienas perkamas mažesne kaina, negu yra pienas perkamas iš kitų pieno gamintojų, iš kurių pienas paimamas tiesiai iš ūkio, nepaisant to, kad kooperatyvai pieną pristato tiesiai į įmonę, t. y. šiuo atveju pieno perdirbimo įmonės nepatiria jokių logistikos kaštų.“ Tačiau šis teiginys yra klaidingas, nes tokia praktika nėra diskriminacinio pobūdžio. Tais atvejais, kai kooperatyvo pristatytas pienas yra prastesnės kokybės nei pienas, paimamas tiesiogiai iš ūkio specializuoto pieno šaldytuvo, Pieno pirkėjas pagrįstai moka mažesnę kainą. Taigi, Įstatymo projektas, jei jis būtų priimtas, nepagrįstai varžytų Pieno pardavėjų laisvę nustatyti kainas atsižvelgiant į kokybės parametrus bei neskatintų kooperatyvų gerinti pieno kokybės, nes jiems mokama kaina už superkamą vieną vis tiek liktų tokia pati kaip ir perkant pieną tiesiogiai iš ūkio specializuoto šaldytuvo.

- (18) Atsižvelgiant į tai, kas nurodyta aukščiau, darytina išvada, kad Įstatymo projekte nurodyti ribojimai nepagrįstai varžo ūkio subjektų laisvę priimti jų verslui tinkamiausius sprendimus.

### III. Įstatymo projekte numatytu reglamentavimu siekiama paskatinti bei įteisinti kartelinius susitarimus bei didinti rinkos skaidrumą, lengvinant konkurentų veiksmų nuspėjamumą

- (19) Kaip minėta aukščiau, Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas yra nurodęs, kad ūkinės veiklos ribojimai negali paneigti esminių ūkinės veiklos laisvės nuostatų, tokių kaip sąžininga konkurencija. Tačiau siūlomu Įstatymo projektu ši laisvė yra paneigiama, nes Pieno gamintojai yra skatinami sudaryti kartelinio pobūdžio susitarimus bei pažeisti tiek Lietuvos, tiek ES konkurencijos teisės nuostatas, t.y. Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 5 str. bei Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 101 str. Be to, siūlomu reglamentavimu siekiama didinti rinkos skaidrumą, kas palengvina Pieno pirkėjų veiksmų nuspėjamumą bei mažina jų tarpusavio konkurenciją. Iš esmės, tokio reglamentavimo pasėkoje susiformuos Pieno rinka, kurioje nebus veiksmingos konkurencijos nei tarp Pieno pardavėjų, nei tarp Pieno supirkėjų.
- (20) **Pirma**, Įstatymo projekto 3 straipsnio 9 dalis numato, kad Pieno pardavėjai gali sudaryti Pieno pardavėjų grupes deryboms dėl Pieno pirkimo–pardavimo sutarties sąlygų su kiekvienu Pieno pirkėju. Taigi, įstatymas tiesiogiai numato, jog konkurentai (Pieno pardavėjai) tariasi bendrai dėl pardavimo kainų.
- (21) Kaip yra nurodžiusi Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, tokio pobūdžio bendradarbiavimas tarp konkurentų pakelia kainas virš konkurencinio lygio bei mažina pasiūlą. Taip pat karteliniai susitarimai apsaugo jų dalyvius nuo rinkos dėsnių, taip mažindami dalyvių paskatas mažinti kaštus ir kurti inovacijas. Visa tai lemia sumažintą rinkos ekonomikos efektyvumą<sup>13</sup>.
- (22) Įstatymo projekto aiškinamajame rašte yra nurodyta, jog jame yra išlaikomos Reglamento nuostatos. Tačiau aiškinamajame rašte nėra paaiškinama kodėl yra siūloma nacionaliniame teisės akte dubliuoti Reglamente, kuris yra tiesioginio taikymo aktas, numatytą reglamentavimą. Be to, Įstatymo projektu Reglamento nuostatos yra supaprastinamos tiek, kad praranda savo esmę ir sukelia konkurencijos teisės pažeidimo riziką. Vienas iš tokių pavyzdžių yra Reglamento 149 straipsnis, kuris nustato sąlygas, kurių turi laikytis pieno ir pieno produktų sektoriaus gamintojų organizacijos. Pavyzdžiui, Pieno, dėl kurio deramasi ir kuris gaminamas bet kurioje konkrečioje valstybėje narėje, kiekis turi neviršyti 33 % tos valstybės narės bendro pagaminamo kiekio. Taip pat Pieno, dėl kurio deramasi ir kuris pristatomas bet kurioje konkrečioje valstybėje narėje, kiekis negali viršyti 33 % tos valstybės narės bendro pagaminamo kiekio. Nepaisant šių nuostatų, gamintojų organizacija gali derėtis su sąlyga, kad tos gamintojų organizacijos atveju pagaminto ar pristatyto Pieno, dėl kurio deramasi, bendras kiekis valstybėje narėje, kurioje iš viso per metus Pieno pagaminama mažiau kaip 500 000 tonų, neviršija 45 % bendro toje valstybėje narėje pagaminamo kiekio. Pastebėtina, kad vadovaujantis Valstybės duomenų agentūros duomenimis, 2021 m. Lietuvoje buvo pagaminta 1 476 887 tonų pieno (2022 m. duomenys neprieinami). Taigi, Lietuvos Pieno gamintojų organizacijoms taikomi griežtesni vienijimosi į grupes reikalavimai, užtikrinantys didesnę konkurencijos apsaugą. Reglamento 149 straipsnio 6 dalis numato, kad net kai neviršijamos aukščiau nustatytos ribos, nacionalinė konkurencijos institucija atskiru atveju gali nuspręsti, kad gamintojų organizacija turėtų vėl pradėti konkrečias derybas arba visai jų nerengti, jeigu, tos konkurencijos institucijos nuomone, tai yra būtina norint išsaugoti konkurenciją arba tam, kad būtų išvengta didelės žalos jos teritorijoje veikiančioms žalią pieną perdirbančioms labai mažoms, mažoms ar vidutinėms įmonėms.
- (23) **Antra**, Įstatymo projektu yra dirbtinai didinamas Pieno pardavimo rinkos kainų skaidrumas, kuris kenkia konkurencinei aplinkai. Aiškinamajame Įstatymo projekto rašte yra nurodoma, kad Pieno pirkimo kaina susideda iš dviejų elementų – sutartyje nurodytos už pristatytą pieną mokamos kainos (bazinės kainos); ir

<sup>13</sup> *Fighting Hard Core Cartels, Recent Progress and Challenges Ahead* (EBPO, 2003), p. 8.



priemokų bei priedų. Įstatymo projektu abi dedamosios tampa žinomomis rinkai. Pirma, bazinė kaina tampa žinoma pieno pardavėjų grupių derybų metu dėl Pieno pirkimo–pardavimo sutarties sąlygų. Kadangi įstatymas nenumato į kokio dydžio grupės gali burtis Pieno pardavėjai, neatmestina galimybė, kad tokios grupės dydis gali būti pakankamai didelis, jog didžiąjai daliai Pieno pardavėjų skirtingų Pieno pirkėjų taikoma kaina taptų žinoma. Antrasis Pieno kainos elementas – priemokos bei priedai – tampa žinomas dėl Įstatymo projekte įtvirtintos pareigos Pieno pirkėjams viešai paskelbti priemokų ir priedų mokėjimo tvarką, bei taikyti ją vienodai visiems pieno pardavėjams, kurie atitinka tam tikrą požymį, už kurį mokama priemoka ar priedas (Įstatymo projekto 3 straipsnio 4 dalis). Taip pat priemokų ir priedų skaidrumas rinkoje bus didinamas nuostata, numatančia, kad priemokų ir priedų dydžiai kartu (bendra suma) negali būti didesni kaip 20 proc. Pieno pirkimo kainos (Įstatymo projekto 4 straipsnio 1 dalis).

(24) Šiame kontekste svarbu paminėti tai, kad Europos Komisija yra nurodžiusi, jog „[k]eičiantis strategine informacija rinkoje dirbtinai didinamas skaidrumas, todėl bendrovės gali lengviau derinti (t. y. pritaikyti) konkurencinį elgesį ir galiausiai daryti ribojamąjį poveikį konkurencijai“<sup>14</sup>. Taigi, Įstatymo projektu yra dirbtinai didinamas rinkos skaidrumas ir Pieno gamintojams yra sudaromos prielaidos keistis komerciškai jautria informacija bei pažeisti konkurencijos taisykles. Taip Įstatymo projektas mažina Pieno pirkėjų tarpusavio konkurenciją kainomis bei eliminuoja tarp jų esančius kainodaros skirtumus.

(25) **Trečia**, Įstatymo projektu Žemės ūkio ministerija sukuria baudų skyrimo Pieno gamintojams už konkurencijos teisės pažeidimus riziką. Kaip minėta aukščiau, Įstatymo projektu iš esmės yra skatinami Pieno gamintojų karteliai. ES jurisprudencijoje yra įtvirtinta, jog kartelis / draudžiamas susitarimas tarp konkurentų gali būti sudarytas net tada, kai tokį susitarimą palaiko ar skatina atitinkamos šalies, kurioje buvo susidarytas susitarimas, vyriausybė.<sup>15</sup> Tą parodo ir 2022-12-09 Lietuvos Respublikos Konkurencijos tarybos nutarimas Nr. 1S-132(2022) „Dėl ūkio subjektų, užsiimančių vaistų prekyba, veiksmų atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 5 straipsnio ir sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 101 straipsnio reikalavimams“ (toliau – **Nutarimas**). Nutarime Konkurencijos taryba priėjo išvadą, kad vaistinės ir jas vienijanti asociacija pažeidė Konkurencijos įstatymo 5 straipsnį sudarydamos draudžiamą susitarimą, nes pateikė tarpusavio derybų metu suderintą pasiūlymą dalyvaudamos teisėkūros procese. Atitinkamai, vaistinėms ir jas vienijančiai asociacijai buvo paskirtos baudos. Šios išvados nekeitė ir tai, jog informacija buvo pateikta Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos prašymu. Paminėtina, kad Konkurencijos tarybos baudos gali smarkiai atsiliepti ūkio subjektų, kuriems baudos yra skiriamos, finansinei padėčiai, nes gali siekti (o neretu atveju ir siekia) iki 10 proc. bendrųjų metinių pasaulinių pajamų praėjusiais ūkiniais metais (Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 36 straipsnio 1 dalis). Taigi, nors Įstatymo projektu siekiama sustiprinti pieno gamintojų padėtį rinkoje, poveikis galimai bus visiškai priešingas – Pieno pardavėjai bus skatinami pažeisti konkurencijos teisę, tokiu būdu bus sukuriamą baudų skyrimo rizika bei silpninama Pieno pardavėjų finansinė padėtis.

#### IV. Diskriminacija bei išskirtinio statuso suteikimas

(26) **Pirma**, pastebėtina, kad Įstatymo projektu yra suteikiamas išskirtinis statusas kooperatinėms bendrovėms (kooperatyvams), pripažintoms žemės ūkio kooperatyvais Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro nustatyta tvarka (toliau – **kooperatyvai**), kai šios perka iš savo narių jų pagamintą Pieną. Tai reiškia, kad Įstatymas (jeigu būtų priimtas) kooperatyvams taikomas nebūtų, t.y., savo pirkimo kainas jie galėtų nustatyti laisvai. Tokiu reguliavimu jiems būtų sudarytos geresnės sąlygos nei kitiems Pieno pirkėjams (pavyzdžiui, Pieno perdirbėjams), nes kooperatyvai galėtų Pieną iš Pieno pardavėjų supirkti pigiau. Taip pat nėra aišku, ar Įstatymo projektas, jeigu jis būtų priimtas, būtų taikomas kooperatyvams, kai šie perka pieną ne iš savo narių. Jeigu praktikoje jiems atitinkamas reglamentavimas taikomas nebūtų, toks reguliavimas būtų diskriminacinis kitų Pieno pirkėjų atžvilgiu. Šiame kontekste yra aktualus ir Konstitucijos 29 str. įtvirtintas lygiateisiškumo principas, kurį aiškindamas Konstitucinis teismas yra konstatavęs, kad teisėje pagrindinės teisės ir pareigos turi būti įtvirtintos visiems vienodai. Konstitucinis asmenų lygybės principas būtų pažeistas, jeigu tam tikri asmenys ar jų grupės būtų traktuojami skirtingai, nors tarp jų nėra tokio pobūdžio ir tokios apimties skirtumų, kad toks nevienodas traktavimas būtų objektyviai pateisinamas<sup>16</sup>. Verta paminėti, kad Reglamento 148

<sup>14</sup> Europos Komisijos komunikatas dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 101 straipsnio taikymo horizontaliesiems bendradarbiavimo susitarimams gairės, 65 punktas.

<sup>15</sup> Byla C-209/07 *Competition Authority v Beef Industry Development Society Ltd and Barry Brothers (Carrigmore) Meats Ltd*.

<sup>16</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015-02-06 nutarimas „Dėl vairą dešinėje pusėje turinčių transporto priemonių dalyvavimo viešajame eisme“; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016-10-05 nutarimas „Dėl daugiabučių namų butų ir kitų patalpų savininkų galimybės pasirinkti bendrojo naudojimo objektų administratorių ribojimo“.

straipsnis numato, kad valstybė narė gali nuspręsti, kad kaskart, kai ūkininkas jos teritorijoje žalią pieną pristato žalio pieno perdėbimo įmonei, privalo būti taikoma šalių rašytinė sutartis. Tačiau sutartis ir (arba) pasiūlymas sudaryti sutartį neprivalomi, jei ūkininkas pristato Pieną kooperatyvui, kuriam jis priklauso, jei to kooperatyvo įstatuose arba į tuos įstatus įtrauktose arba pagal juos priimtose taisyklėse ir sprendimuose yra nuostatos, kurių poveikis panašus į reikalavimų, taikomų ne kooperatyvams, nuostatas. Tuo tarpu Įstatymo projekte panašios diskriminacinį poveikį sumažinančios nuostatos nėra. Taigi, toks įstatymo taikymas privilegijuoja kooperatyvus bei diskriminuoja kitus Pieno pirkėjus, todėl prieštarauja konstituciniams sąžiningos konkurencijos bei lygiateisiškumo principams, Reglamento nuostatomis.

- (27) **Antra**, nėra aišku, kaip Įstatymo projektas, jeigu jis būtų priimtas, būtų taikomas Lietuvos Respublikoje neregistruotiems Pieno pirkėjams. Jeigu praktikoje užsienyje registruoti Pieno pirkėjai numatomo reguliavimo apskritai galėtų išvengti, Lietuvos gamintojai būtų diskriminuojami pažeidžiant konstitucinį lygiateisiškumo principą.
- (28) **Trečia**, Įstatymo projektu yra diskriminuojami Lietuvos Respublikoje registruoti Pieno pardavėjai, jiems yra apsunkinamos įėjimo į rinką sąlygos bei suteikiamos išimtinės teisės valstybės valdomai akredituotai laboratorijai. Įstatymo projekto 4 straipsnio 1 dalies 5 punkte yra numatyta, kad Pieno pirkėjui draudžiama pirkti pieną iš Lietuvos Respublikoje registruoto pieno pardavėjo, parduodančio savo pagamintą pieną, kurio sudėtis ir kokybė nėra įvertinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro nustatyta tvarka juridiniame asmenyje – valstybės valdomoje akredituotoje laboratorijoje. Šis reikalavimas diskriminuoja Lietuvos Respublikoje veikiančius Pieno pardavėjus, nes toks reikalavimas nėra taikomas užsienyje veikiantiems Pieno pardavėjams. Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas pasakęs, kad asmens ūkinės veiklos laisvė yra neatsiejama ir nuo reikalavimo paisyti ūkio subjektų lygiateisiškumo.<sup>17</sup> Keliant skirtingus reikalavimus Lietuvos ir užsienio pardavėjams šis reikalavimas nebūtų užtikrintas.
- (29) Be to, atitinkama Įstatymo projekto nuostata valstybės valdomai akredituotai laboratorijai yra suteikiama išimtinė teisė (monopolija) vertinti parduodamo Pieno sudėtį ir kokybę. Tai pažeidžia tiek Konstitucijos 29 str., tiek Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 106 str. 1 d. nuostatai, ribojančiai išimtinių teisių suteikimą.

## V. Įstatymo projekto taikymo praktiniai neaiškumai

- (30) Įstatymo projektas yra taip pat kritikuotinas juridinės technikos aspektu, dėl atskirų nuostatų neaiškumo ir/ar reglamentavimo neišbaigtumo bei, atskirais atvejais, dėl tarpusavyje prieštaraujančių nuostatų. Tokie neaiškumai ar vidiniai prieštaravimai savaime yra problema, kadangi nuomos dėl Įstatymo projekto teikiantiems asmenims yra nesudaroma galimybė pilna apimtimi suvokti ir visapusiškai įvertinti siūlomo reglamentavimo. Kaip minėta aukščiau, Konstitucinis teismas yra išaiškinęs, kad įstatyme nustatyti draudimai turi būti ne tik pagrįsti, adekvatūs siekiamam tikslui ir nediskriminaciniai, bet ir aiškiai suformuluoti<sup>18</sup>.
- (31) **Pirma**, kaip nurodyta aukščiau, nėra aišku, kodėl Įstatymo projektu siekiama pakartotinai reglamentuoti tuos teisinius santykius, kuriuos reglamentuoja Reglamento nuostatos, t.y. kyla pagrįsta abejonė, ar Įstatymo projekte įtvirtintas reglamentavimas, toje apimtyje, kurioje reguliuoja Reglamentų reguliuojamus teisinius santykius, nėra perteklinis. Tuo labiau, kad, pavyzdžiui, Pieno pardavėjų teisė burtis į padavėjų grupes numato kiti Lietuvos teisės aktai (pvz. Lietuvos Respublikos kooperatinių bendrovių (kooperatyvų) įstatymas), o tokio bendradarbiavimo teisėtumas turėtų būti įvertintas remiantis Reglamento ir konkurencijos teisės nuostatomis.

**Antra**, Įstatymo projekto 3 straipsnio 2.2 dalis numato, kad Pieno pirkimo-pardavimo sutartyje turi būti nurodyta už pristatytą pieną mokama kaina, kuri gali būti ir kintanti priklausomai nuo įvairių Pieno pirkimo-pardavimo sutartyje nustatytų rodiklių, kurie gali apimti rinkos rodiklius, gamybos sąnaudas, indeksus ir galutinės pieno kainos apskaičiavimo metodus. Rodikliai, pagal kuriuos apskaičiuojama kaina, turi būti objektyvūs, patikrinami, suprantami, gauti iš viešų ir prieinamų šaltinių, kurie taip pat turi būti nurodyti sutartyje. Tačiau ši formulė nėra tiksli, nes: 1) Įstatymo projekte nėra paaiškinama, kas yra „rinkos rodikliai“, 2) Įstatymo projekte nėra paaiškinama, kas yra „gamybos sąnaudos“, taip pat neaišku, kaip informacija apie sąnaudas, kuri įprastai yra laikoma verslo komercine paslaptimi, galėtų būti gaunama iš viešų šaltinių, įstatymas nenumato šio elemento skaidrumo didinimo.

<sup>17</sup> 2005 m. gegužės 13 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas Nr. 14/02, 24.

<sup>18</sup> 2005 m. gegužės 13 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas Nr. 14/02, 27.

**Trečia,** Įstatymo projekto 9 straipsnio 2 dalis numato, kad „[u]ž šio įstatymo 4 straipsnio 1 dalyje nurodytų draudžiamųjų nesąžiningų veiksmų taikymą pieno pirkėjams skiriama bauda iki 1,0 procento nuo supirkto pieno vertės už finansinius metus,ėjusius prieš finansinius metus, kuriais buvo padaryti šioje dalyje nurodyti draudžiami veiksmai, bet ne mažiau kaip du šimtai eurų“. Taigi, yra įtvirtinimas minimalus 200 Eur baudos dydis. Tuo tarpu Įstatymo projekto 9 straipsnio 4 dalis numato, kad „[u]ž šio įstatymo 4 straipsnio 1 dalyje nurodytų reikalavimų nevykdymą pieno pirkėjui skiriama bauda nuo dviejų tūkstančių iki penkių tūkstančių eurų“. Šiuo atveju minimalus baudos dydis už draudžiamųjų nesąžiningų veiksmų vykdymą yra nuo dviejų tūkstančių eurų. Taigi, tampa neaišku, ar minimalus baudos dydis už Įstatymo projekto 4 straipsnio 1 dalies pažeidimą yra 200 Eur ar 2000 Eur, sukuriama neaiškumas dėl Įstatymo projekto taikymo.

**Ketvirta,** Įstatymo projekto 9 straipsnio 4 dalyje nurodoma, kad „[n]ustačius sunkinančią aplinkybę, nurodytą šio straipsnio 9 dalies 5 punkte, bazinis baudos dydis didinamas iki 50 procentų, neatsižvelgiant į atsakomybę lengvinančias aplinkybes“. Tačiau Įstatymo projekto 9 straipsnio 9 dalis 5 punkto apskritai neturi, o apie sunkinančias aplinkybes yra užsimenama 8 atitinkamo straipsnio punkte. Taigi, kai kurios Įstatymo projekto nuostatos nėra aiškiai suformuluotos ir apibrėžtos bei kuria neužtikrintumą dėl jų taikymo tiek Pieno pardavėjams, tiek Pieno pirkėjams.

\* \* \* \* \*

- (32) Apibendrinant tai, kas išdėstyta aukščiau, manome, kad Įstatymo turinys prieštarauja jo tikslams. Įstatymo projekto poveikio konkurencijai vertinime yra nurodoma, kad Įstatymo projekto tikslas yra apriboti nesąžiningų prekybos praktikų taikymo galimybes sudarant rašytines Pieno pirkimo-pardavimo sutartis, stiprinti pieno pardavėjų derybines galias bei nustatyti draudžiamųjų veiksmų sąrašą, perkant–parduodant Pieną. Tačiau realybėje toks įstatymas mažina konkurenciją didindamas rinkos skaidrumą bei rinkos galią neatsižvelgiant į vartotojų interesus. Toks reguliavimas nėra suderinamas su konstituciniais principais bei ES teisės aktais.
- (33) Atsižvelgiant į aukščiau pateiktas pastabas, siūlome atsisakyti Įstatymo projektu bandomo sukurti specialaus Pieno rinkos reguliavimo, kuris sukelia konkurencijos teisės pažeidimo riziką – t. y.:
- 1) Atsisakyti skatinimo Pieno pardavėjams sudaryti Pieno pardavėjų grupes deryboms dėl Pieno pirkimo–pardavimo sutarties sąlygų su kiekvienu Pieno pirkėju, paliekant šį klausimą pačių Pieno pardavėjų diskrecijai, kuri turėtų būti įgyvendinta sutinkamai su konkurencijos teisės reikalavimais;
  - 2) Atsisakyti įpareigojimo taikyti vienodą priemonių ir priedų mokėjimo sistemą visiems Pieno pardavėjams, kurie atitinka tam tikrą požymį, už kurį mokama priemoka ar priedas (Įstatymo projekto 3 straipsnio 4 dalis). Taip pat atsisakyti nuostatos, numatančios, kad priemonių ir priedų dydžiai kartu (bendra suma) negali būti didesni kaip 20 proc. Pieno pirkimo kainos.
- (34) Esant poreikiui stiprinti Pieno gamintojų bei pardavėjų santykių sąžiningumą (pavyzdžiui, reikalavimas kad Pieno pirkimo–pardavimo sutartis būtų rašytinė, įtvirtinta laisvė derėtis dėl pirkimo-pardavimo sutarčių sąlygų ir pan.), šiuos santykius reglamentuoti inicijuojant Lietuvos Respublikos žemės ūkio, maisto ūkio ir kaimo plėtros įstatymo ir/ar Lietuvos Respublikos nesąžiningos prekybos praktikos žemės ūkio ir maisto produktų tiekimo grandinėje draudimo įstatymo pakeitimus.

\* \* \* \* \*

Pagarbiai

Šarūnas Frolenko