



Konkurences padome

Brīvības iela 55, Rīga, LV-1010, tālr. 67282865, fakss 67242141, e-pasts pasts@kp.gov.lv, www.kp.gov.lv

Rīgā

12.12.2022. Nr. 1.7-2/1209

Uz 27.09.2022 Nr. 2022/83

SIA "CSE COE"

Balvu novada pašvaldībai

Par akciju sabiedrību "Balvu enerģija"

Konkurences padome (turpmāk – KP) ir saņēmusi SIA "CSE COE"¹ iesniegumu, kurā lūgts sniegt KP atzinumu par līdzdalības izvērtējumu (turpmāk – Izvērtējums) kapitālsabiedrībā akciju sabiedrība "Balvu enerģija" (turpmāk – BE).

Priekšnoteikumi publiskas personas līdzdalībai kapitālsabiedrībā ir noteikti Valsts pārvaldes iekārtas likuma (turpmāk – VPIL) 88. panta pirmajā daļā, proti, tiek novērsta tirgus nepilnība, radītas preces vai pakalpojumi vai pārvaldīti īpašumi, kas ir stratēģiski svarīgi valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai.

Savukārt, lai pamatotu, ka citādā veidā nav iespējams efektīvi sasniegt minētā panta pirmajā daļā noteiktos mērķus, publiskai personai ir nepieciešams veikt paredzētās rīcības juridisko un ekonomisko izvērtējumu, t.sk. ietekmes uz konkurenci izvērtējumu un iespējamo konkurences neitralitātes risku izvērtējumu, kā arī konsultēties ar kompetentajām institūcijām konkurences aizsardzības jomā un komersantus pārstāvošajām biedrībām vai nodibinājumiem.

Nemot vērā, ka ir veikts VPIL 88. panta otrajā daļā paredzētais rīcības juridiskais un ekonomiskais izvērtējums, kā arī viedokli ir sniegušas biedrība "Latvijas siltumuzņēmumu asociācija" (turpmāk – LSUA), biedrība "Latvijas Tirdzniecības un rūpniecības kamera" (turpmāk – LTRK) un biedrība "Latvijas Pašvaldību savienība" (turpmāk – LPS), KP sniegs atzinumu par Pašvaldības līdzdalības saglabāšanu kapitālsabiedrībā.

LSUA cita starpā norādījusi, ka siltumapgāde ir stratēģiski svarīga nozare, jo nodrošina sabiedrisko pakalpojumu un šajā nozarē infrastruktūras attīstībai ir nepieciešami lieli kapitālieguldījumi ar ilgu atmaksāšanās laiku. Projektam, kas realizēti, piesaistot Eiropas Savienības (turpmāk – ES) līdzfinansējumu, tiek noteikts pēcuzraudzības periods, kā laikā projektā radītais īpašums vai īpašums, kas guvis labumu projekta rezultātā, nedrīkst mainīt īpašnieku vai arī nedrīkst tikt iznomāts. Kā arī LSUA norādījusi, ka siltumapgāde ir nozare ar augstu kvalitātes standartu un augstām vides prasībām, jo patērētāji ir iedzīvotāji un standarta pazemināšana nav pieļaujama.

¹ SIA "CSE COE", atbilstoši ar Balvu novada pašvaldību 09.08.2022. noslēgtā pakalpojuma līguma Nr. BNPBNP/2022/4.1/743/LI "Balvu novada pašvaldības līdzdalības izvērtējums pašvaldības kapitālsabiedrībās" noteikumiem veica juridisko, ekonomisko un ietekmes uz konkurenci izvērtējumu kapitālsabiedrībām, kurās Balvu novada pašvaldība ir kapitāldaļu turētāja.

LTRK cita starpā norādījusi, ka detalizētāks viedoklis par BE diskusijās ar LTRK biedriem netika izveidots, tāpēc aicinājusi Pašvaldību, lemjot par līdzdalības saglabāšanu kapitālsabiedrībās, t.sk. BE, ņemt vērā vispārīgos LTRK priekšnoteikumus². Tāpat LTRK aicinājusi pārskatīt Pašvaldības kapitālsabiedrību sniegtos pakalpojumus un pēc iespējas vairāk kapitālsabiedrību darbības nodrošināšanā iesaistīt privāto sektoru.

LPS cita starpā norādījusi, ka, tās ieskatā, pašvaldībām ir ne tikai tiesības, bet arī pienākums rūpēties par to, lai konkrētās teritorijās ikvienam iedzīvotājam būtu pieejami nepieciešamie pakalpojumi. Pakalpojumu nodrošināšanas veida un formas izvēle ir katras vienas pašvaldības domes kompetence.

Kā norādīts Izvērtējumā, saskaņā ar 25.11.2019. akcionāru reģistru BE akcionāri ir Pašvaldība (94,58 % akciju), Pašvaldības aģentūra "SAN-TEX" (turpmāk – PA) (0,46 % akciju) un SIA "ARCA infrastruktūra" (4,96 % akciju).

BE nesāņem no Pašvaldības vai valsts budžeta dotācijas zaudējumu segšanai. BE saimnieciskā darbība laikā no 2017. līdz 2020. gadam kopumā bijusi pozitīva. Laika periodā no 2017. līdz 2021. gadam BE pamatkapitāla palielināšana nav veikta. Laikā no 2017. līdz 2021. gadam BE nav īstenojusi ES struktūrfondu līdzfinansētus attīstības projektus. Balvu novada attīstības programmas 2022.–2027.gadam Rīcības un investīciju plānā ir iekļautas investīcijas siltumapgādes infrastruktūrā – centralizētās siltumapgādes sistēmas izveide un paplašināšana (Baltinava, Balvi, Bērzpils), indikatīvā summa 120 000 EUR, no kā 24 000 EUR sastāda plānotais Pašvaldības finansējums, bet 96 000 EUR ES fondu un cits ārējais finansējums³.

BE 24.11.2014. apstiprinātajos statūtos ir norādīti 29 komercdarbības veidi atbilstoši NACE klasifikatoram (NACE 2.red.). Tomēr, kā norādīts Izvērtējumā, BE faktiski nodarbojas ar šādiem komercdarbības veidiem:

- 1) tvaika piegāde un gaisa kondicionēšana (35.30);
- 2) ūdensapgādes sistēmu būvniecība (42.21);
- 3) cauruļvadu, apkures un gaisa kondicionēšanas iekārtu uzstādīšana (43.22);
- 4) sava vai nomāta nekustamā īpašuma izīrēšana un pārvaldīšana (68.20).

Atsevišķi darbības veidi ir saistīti ar BE iekšējām vajadzībām, piemēram, *ūdensapgādes sistēmu būvniecība (42.21)*, veicot siltumapgādes inženierkomunikāciju remontdarbus, *cauruļvadu, apkures un gaisa kondicionēšanas iekārtu uzstādīšana (43.22)*, veicot remontdarbus vai atjaunošanas darbus savās katlu mājās un citās siltumapgādes infrastruktūras vietās. Komercdarbības veids *sava vai nomāta nekustamā īpašuma izīrēšana un pārvaldīšana (68.20)* attiecināms uz BE darbību, ja tiek iznomātas telpas BE piederošajā nekustamajā īpašumā.

Saskaņā ar BE sniegto informāciju, darbinieki, kas ir nodarbināti BE Tehniskajā daļā, ir iesaistīti pamatpakalpojuma – siltumenerģijas ražošana, pārvade un sadale – nodrošināšanā, tostarp avāriju un bojājumu inženiersistēmās novēršanā, bojāto elementu remontā vai nomaiņā, kā arī inženiersistēmu atjaunināšanā, un darbus veic savu inženiersistēmu un inženiertīklu ietvaros.

Tādējādi Izvērtējumā norādīts, ka BE nesniedz papildu pakalpojumus.

² LTRK pamatnostādnes publiskas personas dalībai komercdarbībā. Pieejamas šeit:

https://www.ltrk.lv/sites/default/files/inline-files/LTRK_pn_publisk%C4%81s%20p%C4%81rvaldes%20dal%C4%ABba%20komercd_0.pdf

³ http://balvi.lv/2022_GADS/DOKUMENTI/Attistibas_planosanas_dokumenti/Balvu_novada_AP_Ricibas_un_I_nvesticiju_plan_24022022.pdf, Nr. A4.1.1.1.

Izvērtējumā rekomendēts veikt attiecīgas izmaiņas BE statūtos, izslēdzot no statūtiem darbības veidus, kuros BE darbību neveic. KP atbalsta BE statūtu pārskatīšanu un precizēšanu atbilstoši faktiskajai kapitālsabiedrības darbībai.

Siltumenerģijas ražošana, pārvade un sadale
(tvaika piegāde un gaisa kondicionēšana)

BE ir izsniegtas Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas licences siltumenerģijas pārvadei un sadalei (Nr. E23072), siltumenerģijas ražošanai (Nr. SR0019), kā arī tirdzniecībai (Nr. ST0006).

BE nodrošina pilnu siltumenerģijas ražošanas, pārvades un sadales funkciju Balvu pilsētā. BE nav noslēgts līgums ar Pašvaldību par siltumapgādes nodrošināšanu Balvu pilsētā, bet ir noslēgts uzņēmuma līgums Nr.02-19/12 (16.02.2009.) ar PA par siltumenerģijas piegādi PA apsaimniekošanā esošajām mājām. Līgumam nav noteikts termiņš, bet tas ir spēkā līdz jauna līguma noslēgšanai.

BE bilancē ir visa nepieciešamā siltumenerģijas pārvades infrastruktūras (maģistrālās siltumtrases), kā arī 2 pastāvīgā darbībā esošas katlu mājas (Bērzpils ielā 30 un Vidzemes ielā 9c) Balvu pilsētā⁴.

BE nodrošina siltumapgādi Balvu pilsētas daudzdzīvokļu dzīvojamām mājām (61 māja, kopā 2322 dzīvokļi), kā arī sniedz siltumapgādes pakalpojumus juridiskām personām (86), tostarp Pašvaldības iestādēm. Citos Balvu novada pagastos vai pilsētās BE siltumapgādes pakalpojumus nesniedz.

Kā secināts Izvērtējumā, siltumenerģijas ražošanas un pārvades pakalpojumu tirgus ir ierobežots attiecībā uz pakalpojumu sniegšanas iespējām, jo, lai sniegtu centralizētus siltumapgādes pakalpojumus, pakalpojumu sniedzējam ir nepieciešama izbūvēta infrastruktūra no siltumenerģijas ražošanas vietas līdz pakalpojuma saņēmējam. Tā rezultātā noteiktas siltumenerģijas ražošanas un pārvades inženiertīklu infrastruktūras ietvaros iespējams tikai viens siltumapgādes pakalpojumu sniedzējs.

Siltumapgādes pakalpojums sastāv no vairākām komponentēm, kas ietver siltumenerģijas ražošanu, pārvadi un sadali. Tomēr, lai patērētājs saņemtu siltumapgādes pakalpojumu, pakalpojuma sniedzējam jānodrošina visu minēto komponentu mijiedarbība. Tirgū ir novērojama privāto komersantu interese par atsevišķām pakalpojuma komponentēm – siltumenerģijas ražošanu un tirdzniecību, bet pārsvarā nav intereses par siltumenerģijas pārvadi un sadali.

Centralizētās siltumapgādes pakalpojumu tirgū ir konstatējamas tirgus nepilnības, jo konkrētajā administratīvajā teritorijā pastāv pieprasījums pēc siltumapgādes pakalpojumiem, bet tajā nav citu komersantu, kuri varētu nodrošināt attiecīgu piedāvājumu, izņemot BE, kas ir saistīts ar tirgus barjerām ienākšanai šo pakalpojumu tirgū, jo pakalpojumu sniegšanai nepieciešama attiecīga infrastruktūra. Augstais investīciju apjoms un siltumapgādes nozares zemā rentabilitāte ir iemesli, kādēļ privātie komersanti nepiedāvā siltumapgādes pakalpojumus konkrētajā tirgū. Tā rezultātā siltumapgādes pakalpojumu tirgū ir izveidojies dabiskais monopols. Tirgus nepilnības nav publiskas personas darbības sekas.

Tāpat Izvērtējumā secināts, ka BE darbība siltumapgādes pakalpojumu nodrošināšanā negatīvi neietekmē siltumenerģijas ražošanas nozares jomas, kurās pastāv privāto komersantu piedāvājums, jo BE sniegto siltumapgādes pakalpojumu tirgus ir ierobežots/definēts.

⁴ Zemi, kas atrodas zem katlu mājas Bērzpils ielā 30, Balvos, BE nomā no Pašvaldības saskaņā ar 27.12.2017. Zemes nomas līgumu Nr.567. Līgums ir spēkā 15 gadus, un nomnieks par iznomāto zemes vienību maksā iznomātājam nomas maksu 1,5% apmērā no zemes vienības kadastrālās vērtības.

Iespējamie riski siltumapgādes pakalpojumu nodošanai privātajam sektoram⁵ var radīt apdraudējumu iedzīvotāju pamatvajadzībām (pēc siltuma) un veselībai, tāpēc var uzskatīt, ka iestāšanās gadījumā tie radītu lielāku zaudējumu patērētājam nekā publiskas personas darbības turpināšana tirgū. Vērtējot riskus attiecībā tikai uz siltumenerģijas ražošanas nodošanu privātajam sektoram, Izvērtējumā secināts, ka risku iestāšanās varbūtība ir zemāka. Vienlaikus Pašvaldībai ir plašākas iespējas šo risku mazināšanai. Tāpēc siltumenerģijas ražošanas pilnīga vai daļēja nodošana privātajam sektoram ir izvērtējama katram konkrētam gadījumam.

Veicot konkurences neitralitātes risku novērtējumu, Izvērtējumā secināts, ka BE siltumapgādes pakalpojumu cenas ir noteiktas, balstoties uz izmaksām, BE neizmanto publiskās personas resursus bez atlīdzības, BE definētajā pakalpojumu tirgū ir nodrošināts vienlīdzīgs regulējums. Tāpat Izvērtējumā norādīts, ka BE veic iepirkumus savām vajadzībām atbilstoši publisko iepirkumu normatīvajam regulējumam.

Ņemot vērā iepriekšminēto, Izvērtējumā secināts, ka BE pamatdarbība siltumapgādes jomā atbilst likuma “Par pašvaldībām” 15. panta 1. punktā paredzētajai pašvaldību autonomajai funkcijai. Kā arī BE darbība ir uzskatāma par atbilstošu VPIL 88. panta pirmās daļas 1. un 2. punktam.

KP viedoklis

Attiecībā uz siltumenerģijas ražošanas, pārvades, sadales un tirdzniecības pakalpojumiem, KP norāda, ka saskaņā ar Enerģētikas likuma 51.panta pirmo daļu pašvaldības, veicot likumā noteikto pastāvīgo funkciju, organizē siltumapgādi savā administratīvajā teritorijā, kā arī veicina energoefektivitāti un konkurenci siltumapgādes un kurināmā tirgū⁶.

Tā kā centralizētā siltumapgāde (pārvade un sadale) un siltumenerģijas ražošana un tirdzniecība ir atsevišķi pakalpojumi, KP secina, ka centralizētās siltumapgādes pārvades un sadales pakalpojumu sniegšanas tirgū vēsturiski var būt izveidojies dabiskais monopols, kas izskaidrojams ar infrastruktūras izveidi un uzturēšanu un šo pakalpojumu sniegšanas tirgū vairāku konkurējošu tirgus dalībnieku darbība var nebūt iespējama un lietderīga. Līdz ar to, KP atzīst, ka BE sniegtie pamatpakalpojumi – siltumenerģijas pārvade un sadale – ir atzīstami par stratēģiski svarīgiem pakalpojumiem VPIL 88. panta pirmās daļas 2. punkta izpratnē.

Attiecībā uz siltumenerģijas ražošanas un tirdzniecības pakalpojumu sniegšanu, KP norāda, ja BE kā siltumapgādes sistēmas operatora licences darbības zonā nav citu tirgus dalībnieku, kas nodrošinātu šos pakalpojumus, secināms, ka atbilstoši VPIL 88. panta pirmās daļas 1. punktam BE, nodrošinot siltumenerģijas ražošanu un tirdzniecību, novērš tirgus nepilnību. Vienlaikus, tā kā šo pakalpojumu sniegšanas tirgū potenciāli ir iespējama konkurence, gadījumā, ja šo pakalpojumu sniegšanas tirgū vēlētos ienākt citi, t.sk. privātie tirgus dalībnieki, siltumenerģijas apgādes sistēmas operatoram savā licences darbības zonā atbilstoši Enerģētikas likuma 48. un 49. pantam jānodrošina iespējas arī citiem, t.sk. privātajiem tirgus dalībniekiem realizēt to saražoto siltumenerģiju.

Attiecībā uz citiem BE komercdarbības veidiem, kas norādīti kā saistīti ar BE iekšējām vajadzībām:

1) ūdensapgādes sistēmu būvniecība (42.21), veicot siltumapgādes inženierkomunikāciju remontdarbus;

2) cauruļvadu, apkures un gaisa kondicionēšanas iekārtu uzstādīšana (43.22), veicot remontdarbus vai atjaunošanas darbus savās katlu mājās un citās siltumapgādes infrastruktūras vietās;

⁵ Pārtraukumi pakalpojuma pieejamībā, pakalpojuma kvalitātes pazemināšanās, pakalpojuma cenas pieaugums, nepietiekami ilgtermiņa ieguldījumi infrastruktūras attīstībā.

⁶ Enerģētikas likums, sk. <https://likumi.lv/ta/id/49833-energetikas-likums>

3) sava vai nomāta nekustamā īpašuma izīrēšana un pārvaldīšana (68.20), iznomājot telpas BE piederošajā nekustamajā īpašumā, KP norāda sekojošo.

Neatkarīgi no tā, vai veiktais izvērtējums ir sākotnējais izvērtējums vai līdzdalības pārvērtēšana⁷, izvērtējums ir jāveic par katru no publiskas personas kapitālsabiedrības darbības veidiem⁸. Pašvaldībai, veicot izvērtējumu par katru no šiem pakalpojumu veidiem, būtu jāņem vērā, vai attiecīgos pakalpojumus Pašvaldības teritorijā sniedz privātie tirgus dalībnieki, kā arī to, ka nepamatota pakalpojumu sniegšana var negatīvi ietekmēt privāto tirgus dalībnieku konkurētspēju. KP norāda, ka gadījumā, ja attiecībā uz konkrētu pakalpojumu sniegšanu, veicot izvērtējumu, tiek konstatēts, ka tirgus spēj nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā, Pašvaldības kapitālsabiedrībām būtu jāatturas no turpmākas attiecīgo pakalpojumu sniegšanas. Gadījumā, ja Pašvaldības kapitālsabiedrības tomēr turpinātu veikt šos pakalpojumus, tām regulāri jāveic ietekmes uz konkurenci izvērtējums, lai identificētu un novērstu iespējamu neatbilstību Konkurences likuma 14.¹ pantam⁹.

Attiecībā uz pamatdarbības ietvaros veiktajiem siltumapgādes inženierkomunikāciju remontdarbiem, kā arī remontdarbiem vai atjaunošanas darbiem savās katlu mājās un citās siltumapgādes infrastruktūras vietās, KP ieskatā, attiecīgie darbības veidi ir saistīti ar BE nodrošināto siltumapgādes pakalpojumu, līdz ar to ir atbalstāma BE kapacitātes saglabāšana, lai nodrošinātu remontdarbu veikšanu avārijas situāciju gadījumos. Tomēr Pašvaldībai un BE būtu rūpīgi jāvērtē, vai konkrēto pakalpojumu sniegšanas tirgū var tikt konstatēta tirgus nepilnība VPIL 88. panta pirmās daļas 1. punkta izpratnē, kā arī būtu jāvērtē efektīvākais veids prognozējamu remontdarbu veikšanai siltumapgādes infrastruktūrā, kā risinājumu izskatot iespēju organizēt publiskos iepirkumus.

Attiecībā uz BE sniegtajiem telpu nomas pakalpojumiem¹⁰ KP secina, ka BE tādējādi racionāli un lietderīgi izmanto tās rīcībā esošos resursus. Līdz ar to KP nav iebildumu saistībā ar konkrēto darbības veidu, vienlaikus ir svarīgi, ka tiek rūpīgi izvērtēta šādu iznomājamo resursu uzturēšanas pamatotība.

Noslēgumā KP aicina Pašvaldību un tās kapitālsabiedrības regulāri veikt konkurences neitralitātes risku novērtējumu¹¹, konsultējoties ar komersantus pārstāvošām biedrībām vai nodibinājumiem (t.sk. pašiem komersantiem), tādējādi novērtējumā gūstot vispilnīgāko un visaptverošāko informāciju. KP norāda, ka minētais konkurences neitralitātes pārkāpumu risku novērtējums ir atzīstams par būtisku ekonomiskā izvērtējuma sastāvdaļu, ar kura palīdzību publiskai personai ir iespējams ne tikai identificēt iespējamās konkurences neitralitātes pārkāpumu riskus, bet arī tos novērst.

Priekšsēdētājs

J. Gaiķis

⁷ Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likuma 7. panta pirmā daļa, <https://likumi.lv/ta/id/269907>

⁸ Konkurences padomes priekšnoteikumi publiskas personas līdzdalībai kapitālsabiedrībā un tās izvērtēšana, https://ej.uz/PP_lidzdalibasizvertesana

⁹ Konkurences likuma 14.¹ pants, <https://likumi.lv/ta/id/54890>

¹⁰ Skat. <http://www.balvuenergija.lv/noma.htm>

¹¹ Sīkāka informācija pieejama Konkurences neitralitātes izvērtēšanas vadlīnijās, https://ej.uz/konkurences_neitralitate