



## Konkurences padome

Brīvības iela 55, Rīga, LV-1010, tālr. 67282865, fakss 67242141, e-pasts [pasts@kp.gov.lv](mailto:pasts@kp.gov.lv), [www.kp.gov.lv](http://www.kp.gov.lv)

Rīgā

20.01.2021. Nr. 1.7-2/115

Uz 23.11.2020. Nr.2.2.1.7/20/1440

### Valmieras pilsētas pašvaldībai

*Par SIA „ZAAO”*

Konkurences padome (turpmāk - KP) ir saņēmusi Valmieras pilsētas pašvaldības vēstuli, kurā lūgts KP sniegt viedokli par pašvaldības veikto līdzdalības izvērtējumu SIA „ZAAO”.

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.

Vienlaikus, atbilstoši Saeimas 10.12.2020. pieņemtajiem grozījumiem Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likumā<sup>1</sup>, pašvaldības, kuras administratīvi teritoriālās reformas ietvaros apvieno un kuras ir kapitāla daļu turētājas kapitālsabiedrībā, neveic šā likuma 7.pantā noteikto pienākumu. Administratīvi teritoriālās reformas ietvaros jaunizveidotās novadu pašvaldības izpilda šā likuma 7.pantā noteikto pienākumu līdz 01.06.2022.

Nemot vērā, ka administratīvi teritoriālās reformas rezultātā līdzšinējā Valmieras pilsēta būs daļa no jaunizveidotā Valmieras novada, pienākums veikt līdzdalības pārvērtēšanu par SIA „ZAAO”, kā arī citu jaunizveidotā Valmieras novada kapitālsabiedrību darbības atbilstību VPIL 88.panta pirmajā daļā noteiktajiem priekšnoteikumiem, būs jaunizveidotajai Valmieras novada pašvaldībai.

Līdz ar to šajā atzinumā KP norādīs uz apsvērumiem, kas būtu ņemami vērā jaunizveidotajai Valmieras novada pašvaldībai, veicot līdzdalības SIA „ZAAO” pārvērtēšanu.

No KP iesniegtā izvērtējuma satura secināms, ka kapitālsabiedrības statūtos noteiktie komercdarbības veidi ir:

- 1) atkritumu savākšana (izņemot bīstamos atkritumus);
- 2) bīstamo atkritumu savākšana;
- 3) atkritumu apstrāde un izvietošana (izņemot bīstamos atkritumus);
- 4) šķirotu materiālu pārstrāde;

<sup>1</sup> Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likuma Pārejas noteikumu 30.punkts. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/269907#p-764546>

5) nolietotu iekārtu, ierīču un mašīnu izjaukšana.

Izvērtējumā norādīts, ka kapitālsabiedrības sniegtie pakalpojumi ir stratēģiski svarīgi Valmieras pilsētas attīstībai un izriet no Valmieras pilsētas vispārējiem stratēģiskajiem mērķiem atkritumu apsaimniekošanas nodrošināšanai.

Šobrīd SIA „ZAAO” kapitāldaļu turētāji ir 28 pašvaldības, no kurām Valmieras pilsētas pašvaldība ir lielākais no kapitāldaļu turētājiem, tai pieder 61,60% kapitāldaļu.

SIA „ZAAO” ir vienīgā kapitāldaļu turētāja SIA „ZAAO ENERĢIJA”, kuras darbības mērķis ir sadzīves atkritumu poligona gāzes savākšana un izmantošana.

Kapitālsabiedrība nesaņem ne valsts, ne pašvaldības budžeta dotāciju zaudējumu segšanai.

Izvērtējumā norādīts, ka, ja kapitālsabiedrības sniegtie pakalpojumi tiktu pilnībā nodoti privātajam sektoram, pastāv iespēja, ka iestātos kāds no turpmāk minētajiem riskiem, piemēram, kvalitātes risks, pakalpojumu sadārdzināšanās, pakalpojumu nepieejamības risks, vides piesārņojuma risks utt.

Pašvaldības ieskatā atkritumu apsaimniekošanas nozare skar ievērojamu sabiedrības daļu, atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma kvalitāte ir svarīga valsts tautsaimniecības nozaru funkcionēšanai un alternatīvi veidi kā riskus samazināt nepastāv.

Ievērojot minēto, pašvaldības ieskatā kapitālsabiedrības darbība atbilst VPIL 88.panta pirmās daļas 2.punktā noteiktajam gadījumam.

Viedokli par kapitālsabiedrības darbību ir sniegusi Latvijas Tirdzniecības un rūpniecības kamera (turpmāk – LTRK), kura 19.10.2020. vēstulē Nr.2020/1158 norādījusi turpmāko. LTRK ieskatā reģionālo atkritumu apsaimniekošanas centru pārvaldīšana un valstiski stratēģiski svarīgo infrastruktūras objektu, t.sk. atkritumu apsaimniekošanas poligonu, apsaimniekošana var būt valsts vai pašvaldības tiešā atbildībā, lai tie varētu tikt atbilstoši pārvaldīti, uzturēti un attīstīti. Attiecībā uz šādu pakalpojumu sniegšanu, LTRK ieskatā pašvaldības iesaiste ir jāsaglabā, jo tie ir stratēģiski svarīgi attiecīgajam reģionam. Attiecībā uz atkritumu savākšanas pakalpojumiem, LTRK ieskatā konkrētos pakalpojumus var nodrošināt privātais sektors, ņemot vērā, ka Latvijā ir pietiekams skaits privāto pakalpojumu sniedzēju. Līdz ar to tiesības apsaimniekot atkritumus katrā konkrētā zonā (pašvaldībā) ir nododamas komersantiem publiskā iepirkuma rezultātā.

KP pēc iepazīšanās ar pašvaldības izvērtējumā norādīto informāciju atzīst to par nepilnīgu, attiecīgi KP ieskatā pašvaldība nav pilnvērtīgi pamatojusi kapitālsabiedrības darbības atbilstību VPIL 88.panta pirmajā daļā noteiktajiem priekšnoteikumiem. Līdz ar to pašvaldībai, ievērojot Publikas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likuma Pārejas noteikumu 30.punktā noteikto termiņu, ir nepieciešams veikt papildu izvērtējumu par turpmākajiem apstākļiem.

Kā to KP ir atzinusi jau vairākkārt, VPIL 88.panta otrajā daļā noteiktais pienākums veikt paredzētās rīcības juridisko un ekonomisko izvērtējumu ir attiecināms uz visiem kapitālsabiedrības sniegtajiem pakalpojumiem, tādējādi ne tikai pilnvērtīgāk sasniedzot VPIL 88.panta mērķi – novērst nepamatotu publiskas personas līdzdalību kapitālsabiedrībā, bet arī novēršot publiskas personas kapitālsabiedrības darbības iespējamu negatīvu ietekmi uz privāto tirgus dalībnieku konkurētspēju un pastāvēšanu konkrētajā tirgū. Apstākļi, ka kāds no kapitālsabiedrības komercdarbības veidiem varētu atbilst kādam no VPIL 88.panta pirmās daļas nosacījumiem neveido automātisku prezumpciju, ka arī pārējie darbības veidi būs atbilstoši.

Izskatāmajā gadījumā KP pievienojas LTRK paustajai nostājai par kapitālsabiedrības sniegtajiem reģionālo atkritumu apsaimniekošanas centru pārvaldīšanas un valstiski stratēģiski svarīgo infrastruktūras objektu, t.sk. atkritumu apsaimniekošanas poligonu, apsaimniekošanas pakalpojumu sniegšanu. KP, ņemot vērā konkrēto infrastruktūras objektu nozīmi konkrētajām administratīvajām teritorijām, kā arī nepieciešamību nodrošināt vides tiesību aizsardzību un ievērošanu, atzīst konkrēto pakalpojumu sniegšanu par atbilstošu VPIL 88.panta pirmās daļas 3.punktam.

Attiecībā uz kapitālsabiedrības sniegtajiem atkritumu savākšanas pakalpojumiem, KP

norāda, ka arī konkrētie pakalpojumi vispārīgi būtu atzīstami par stratēģiski svarīgiem. Vienlaikus, ņemot vērā likumdevēja mērķi ierobežot nepamatotu publiskas personas līdzdalību kapitālsabiedrībā, t.sk. publiskas personas kapitālsabiedrības darbību konkrētos tirgos, arī stratēģiski svarīgus pakalpojumus noteiktos gadījumos ir iespējams sniegt privātajiem tirgus dalībniekiem. Iepriekšminētais izriet no VPIL 88.panta otrajā daļā noteiktā pienākuma izvērtēt, vai nepastāv citi efektīvāki veidi konkrēto mērķu sasniegšanai. Līdz ar to, vērtējot konkrētu pakalpojumu atbilstību VPIL 88.panta pirmās daļas 2.punktam, ir nepieciešams ne tikai atzīt konkrētu pakalpojumu par stratēģiski svarīgu, bet ir nepieciešams veikt arī tirgus izpēti, tādējādi pamatojot iespējamās tirgus nepilnības pastāvēšanu un efektīvāka veida sasniegt izvirzīto mērķi neesamību.

KP ieskatā izvērtējumā daļā par kapitālsabiedrības sniegtajiem atkritumu savākšanas pakalpojumiem iztrūkst būtiskas izvērtējuma sastāvdaļas, piemēram, kādi šķēršļi liedz konkrēto pakalpojumu iepirkt no privātajiem tirgus dalībniekiem, vai pastāv alternatīvi konkrētā mērķa sasniegšanas instrumenti, piemēram, konkrētā pakalpojuma iepirkšana caur publisko iepirkumu. Kā arī izvērtējumā nav veikts ietekmes uz konkurenci un konkurences neitralitātes izvērtējums.

KP norāda, ka formāls risku uzskaitījums nav atzīstams par pilnvērtīgu iespējamo risku izvērtējumu, ņemot vērā, ka pašvaldības identificētie riski netiek pamatoti ar reāliem precedentiem un tie netiek izskatīti kontekstā ar iespējamiem alternatīviem risinājumiem.

Attiecībā uz izvērtējumā ietvertu atsauci uz Atkritumu apsaimniekošanas likuma un Publisko iepirkumu likuma normām, kuras citstarp paredz pašvaldības tiesības izvēlēties konkrēto pakalpojumu sniegšanas nodošanu tās kapitālsabiedrībai, KP norāda, ka konkrētais jautājums ir vērtējamas kopsakarā ar Konkurences likuma (turpmāk – KL) 14.<sup>1</sup>pantā nostiprināto konkurences neitralitāti, kura citstarp aizliedz publiskai personai radīt nepamatotas priekšrocības savai kapitālsabiedrībai vai veikt darbības, kuru dēļ var tikt apgrūtināta potenciāla tirgus dalībnieka iekļūšana vai darbība tirgū.<sup>2</sup>

Līdz ar to, kaut arī konkrētās tiesību normas paredz šāda veida pašvaldības tiesības, konkrētā izvēle, nosliecoties par labu kādam no normatīvajos aktos noteiktajiem risinājumiem, ir jāveic, ņemot vērā KL 14.<sup>1</sup>pantā noteikto. KP ieskatā *in-house* procedūra, ņemot vērā tās ilgtermiņa negatīvo ietekmi uz privāto tirgus dalībnieku konkurētspēju un konkurenci kopumā, ir piemērojama tikai gadījumos, ja publiska persona var pamatot tirgus nepilnības pastāvēšanu un to, ka konkrētā pakalpojuma sniedzēja izvēle efektīvāk nav īstenojama tirgus dalībnieku savstarpējās sāncensības ceļā.

Minēto KP secinājumu nemaina izvērtējumā ietvertā atsauce uz Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 23.01.2015. nolēmumu lietā Nr.SKA-17/2015, ņemot vērā, ka KL 14.<sup>1</sup>pantā nostiprinātā konkurences neitralitāte ir stājusies spēkā pēc konkrētā nolēmuma pieņemšanas, līdz ar to, iespējams, ņemot vērā izmaiņas normatīvajā regulējumā, kā arī to sistēmisku piemērošanu, vairs nav attiecināms uz izskatāmo gadījumu.

Tāpat konkrētajā izvērtējumā pašvaldība nepamatoti nav vērtējusi citu pašvaldību pieredzi konkrēto pakalpojumu nodrošināšanā savā administratīvajā teritorijā, tādējādi negūstot pilnvērtīgu priekšstatu par pastāvošajām tendencēm konkrēto pakalpojumu sniegšanas tirgū.

KP nepiekrīt pašvaldības izvērtējumā paustajai nostājai, ka nepastāv alternatīvi risinājumi iespējamo risku novēršanai, kā rezultātā konkrēto pakalpojumu sniegšanu nepieciešams nodrošināt tās kapitālsabiedrībai. KP norāda, ka pretējo apliecina citu pašvaldību un to izvērtējumos norādītā informācija, piemēram, Garkalnes novada pašvaldības veiktajā ekonomiskajā izvērtējumā tika norādīts uz pastāvošo situāciju pierīgas reģionā.

Saskaņā ar konkrētajā ekonomiskajā izvērtējumā norādīto informāciju 8 no 10 pašvaldībām (Carnikavas novads, Ādažu novads, Stopiņu novads, Salaspils novads, Ķekavas novads, Mārupes novads, Babītes novads, Rīgas pilsēta) atkritumu apsaimniekošanu nodrošina privātie tirgus dalībnieki publiskā iepirkuma rezultātā.

---

<sup>2</sup> Konkurences likuma 14.<sup>1</sup>panta pirmās daļas 2. un 3.punkts.

Minētais Latvijas reģions nav vienīgais, kuros konkrētos pakalpojumus sniedz privātie tirgus dalībnieki iepirkuma rezultātā, proti, šādus risinājumus ir izvēlējušās arī citas pašvaldības.<sup>3</sup> T.sk. ir būtiski norādīt, ka pašvaldībās, kur atkritumu apsaimniekošana tiek organizēta uz *in-house* principa pamata, cena par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu ir vidēji par 24% augstāka kā pašvaldībās, kur rīkota iepirkuma procedūra.<sup>4</sup>

Ievērojot minēto, pašvaldībai, veicot papildu izvērtējumu, ir nepieciešams pilnvērtīgi izvērtēt iespēju konkrētā pakalpojuma sniegšanu nodot privātajiem tirgus dalībniekiem, tādējādi ne tikai stimulējot tirgus attīstību un veicinot privāto tirgus dalībnieku ienākšanu un pastāvēšanu konkrētajā tirgū, bet arī iegūstot saimnieciski izdevīgāko piedāvājumu, kas iespējams vienīgi caur konkurenci veicinoša publiskā iepirkuma organizēšanu.

Tāpat veicamajā papildu izvērtējumā KP ieskatā nepieciešams iekļaut segmentu par SIA „ZAAO ENERĢIJA” un šīs kapitālsabiedrības saimnieciskās darbības atbilstību VPIL 88.panta pirmajā daļā noteiktajiem priekšnoteikumiem.

Ar cieņu  
priekšsēdētājs

J. Gaiķis

---

<sup>3</sup> Monopola apstākļos atkritumu apsaimniekošanas cena ir vidēji par 24% augstāka. Picejams: <https://www.kp.gov.lv/lv/jaunums/monopola-apstaklos-atkritumu-apsaimniekosanas-cena-ir-videji-par-24-augstaka>

<sup>4</sup> Turpat.