



Konkurences padome

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

Rīgā

19.02.2021. Nr. 1.7-2/250
Uz 29.12.2020. Nr.1-58/820

Ventspils pilsētas domei

Par SIA „Ventspils labiekārtošanas kombināts”

Konkurences padome (turpmāk - KP) ir saņēmusi Ventspils pilsētas domes vēstuli, kurā lūgts KP sniegt viedokli par pašvaldības veikto līdzdalības izvērtējumu SIA „Ventspils labiekārtošanas kombināts” un šī izvērtējuma atbilstību Valsts pārvaldes iekārtas likuma (turpmāk – VPIL) 88. panta prasībām.

Priekšnoteikumi publiskas personas līdzdalībai kapitālsabiedrībā ir noteikti 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.

Ievērojot minēto, KP sniegs viedokli (atzinumu) par saņemtā izvērtējuma par līdzdalības saglabāšanu SIA „Ventspils labiekārtošanas kombināts” atbilstību VPIL 88.panta nosacījumiem.

Pašvaldības līdzdalības kapitālsabiedrībā izvērtējumā norādīts, ka kapitālsabiedrības galvenā darbība ir saistīta ar atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu nodrošināšanu Ventspils atkritumu apsaimniekošanas reģionā. Kapitālsabiedrība nodrošina ne tikai sadzīves atkritumu apsaimniekošanu, tostarp savākšanu, transportēšanu, šķirošanu, uzglabāšanu un pārstrādi, bet arī sadzīves atkritumu poligona „Pentuļi” apsaimniekošanu un infrastruktūras uzturēšanu. Konkrētie pakalpojumi tiek sniegti, pamatojoties uz 16.07.2010. noslēgto deleģēšanas līgumu starp Ventspils pilsētas domi un kapitālsabiedrību un 22.03.2019. noslēgto līgumu par atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu sniegšanu. Savukārt Ventspils un Alsungas novadā – atbilstoši atklātu konkursu rezultātā noslēgtiem līgumiem.¹

Teritoriju uzturēšanas un apzaļumošanas pakalpojumiem (teritoriju uzturēšana un labiekārtošana, zāliena pļaušana, koku nozāģēšana un zaru apzāģēšana) līgumu slēgšanas tiesību pamats ir piešķirts iepirkuma procedūru rezultātā, kur kapitālsabiedrība daudzkārt ir bijusi vienīgais pretendents. No minētā secināms, ka privātie tirgus dalībnieki pilnībā vai daļēji nav intereses sniegt šādu pakalpojumu Ventspils teritorijā.

Kapitālsabiedrība veic septiņu kapsētu apsaimniekošanu un uzturēšanu, kas tiek nodrošināta, pamatojoties uz noslēgto līgumu iepirkumu procedūru rezultātā, kurās kapitālsabiedrība ieguvusi pakalpojuma sniegšanas tiesības kā vienīgais pretendents vai ar

¹ Alsungas novadā līdz 2024.gada janvārim, savukārt Ventspils novadā līdz 2024.gada oktobrim.

saimnieciski izdevīgāko piedāvājumu (zemākā cena).

Atsevišķus ar apbedīšanu saistītus pakalpojumus, piemēram, kapa vietas ierādīšanu, noformēšanu, sagatavošanu un transportēšanas pakalpojumus kapitālsabiedrība sniedz, pamatojoties uz pastāvošo pieprasījumu. Pašvaldības ieskatā Ventspils pilsētā un novadā reģistrēto apbedīšanas pakalpojumu sniedzēju skaits (trīs komersanti) ir atzīstams par nepietiekamu pie tik liela iedzīvotāju skaita. Izbeidzot kapitālsabiedrības darbību šajā jomā, pastāv risks apbedīšanas pakalpojumu pieejamībai, ko nevar nodrošināt ar nelielu tirgus dalībnieku skaitu.

Ielu būvdarbu, kā arī ielu, ceļu un ar tiem saistīto inženierbūvju būvniecību, rekonstrukciju un remontu pakalpojumi pamatā tiek sniegti iepirkuma procedūru rezultātā, kur dažkārt kapitālsabiedrība ir bijusi kā vienīgais pretendents. Kapitālsabiedrība konkrēto pakalpojumu nodrošināšanā piesaista arī privātos pakalpojumu sniedzējus (2020.gadā kapitālsabiedrība privātos pakalpojumu sniedzējus ir piesaistījusi 31 % apjomā no kopējā pakalpojumu apjoma).

Ielu mehanizētās tīrīšanas pakalpojumu sniegšanas tiesības kapitālsabiedrība iegūst iepirkuma procedūru rezultātā, pamatojoties uz saimnieciski izdevīgāko piedāvājumu (zemākā cena) vai arī kapitālsabiedrība ir bijusi vienīgais pretendents.

Savukārt kapitālsabiedrības darbība tūrisma jomā ir saistīta ar pašvaldībai nozīmīga zemes īpašuma, uz kura atrodas un ir izvietots Ventspils Piejūras kempings, uzturēšanu un attīstīšanu. Piejūras kempingā tiek piedāvāti šādi pakalpojumi – nakšņošana kempinga mājiņās vai telšu un treileru vietās. Neatkarīgi no tā, vai viesi ir izvēlējušies atpūsties teltī, treilerī vai mājiņā, visiem tiek piedāvātas servisa ēkas pakalpojumi – virtuve un ēdamzāle, duša un tualete, veļas mašīna un veļas žāvētāju noma un pirts atpūtas komplekss. Kempinga teritorijā izsoles procedūru rezultātā privātā sektora uzņēmēji nodrošina velosipēdu nomas un ēdināšanas pakalpojumu sniegšanu. Kopš laika, kad tika uzsākta kempinga darbība un Ventspils administratīvajā teritorijā tūrisma pakalpojumu jomā bija novērojama tirgus nepilnība, kuru novērša publiskas personas iesaiste komercdarbībā, situācija ir mainījies, proti, tūrisma un izmitināšanas pakalpojumu piedāvājums ir kļuvis plašāks. Ievērojot minēto, kapitālsabiedrība šobrīd aktīvi izvērtē iespēju kempinga apsaimniekošanu nodot privātajiem pakalpojumu sniedzējiem.

Transporta pakalpojumi pamatā tiek sniegti kapitālsabiedrības pārējo struktūrvienību saimnieciskās darbības nodrošināšanai (pašpatēriņa vajadzībām), ārējo klientu īpatsvars sastāda izteiktu nelielu daļu.

Kapitālsabiedrība nodrošina arī četru sabiedrisko tualetu uzturēšanu² (2020.gadā viena no tām tika atsavināta). Kapitālsabiedrība ir bijusi vienīgais pretendents publiskajos iepirkumos par pārvietojamo tualetu uzstādīšanu un uzturēšanu Ventspilī pēdējo četru gadu laikā.

Papildus kapitālsabiedrība pēc pieprasījuma nodrošina afišu izlīmēšanu³ 19 afišu izlīmēšanas vietās Ventspils pilsētas teritorijā. Konkrēto pakalpojumu sniegšana, ievērojot pakalpojumu kopējo apjomu un kapitālsabiedrības materiāltehnisko bāzi (informācijas stendi), nebūtu nododama privātajiem pakalpojumu sniedzējiem, jo tam trūkst ekonomiskā pamatojuma, proti, pakalpojumu nodošanas un kontroles rezultātā tiktu iztērēti lielāki finanšu un administratīvie resursi attiecībā pret iespējamo ieguvumu. Vienlaikus nepastāv ierobežojumi pasākumu rīkotājiem izvēlēties citu veidu kā nodrošināt afišu izlīmēšanu.

Cenas kapitālsabiedrības pakalpojumiem (izņemot sadzīves atkritumu

² Ieņēmumi no konkrēto pakalpojumu sniegšanas veido (*) (mazāk kā 1%) no kapitālsabiedrības kopējiem ieņēmumiem.

³ Ieņēmumi no konkrēto pakalpojumu sniegšanas veido aptuveni (*) (mazāk kā 1%) no kapitālsabiedrības kopējiem ieņēmumiem.

apsaimniekošanas maksu un poligona apglabāšanas tarifu) tiek noteiktas patstāvīgi, iekļaujot visas izmaksas un ņemot vērā pilno pašizmaksas aprēķinu, kas ietver visas tiešās un netiešās izmaksas, t.sk. administrācijas izdevumus, kā arī iekļaujot peļņas normu, kas atkarīga no tā brīža konkrētās nozares tirgus tendencēm.

Ievērojot minēto, pašvaldības ieskatā līdzdalība kapitālsabiedrībā ir saglabājama, pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 1., 2. un 3.punktu.

Viedokli par pašvaldības līdzdalību kapitālsabiedrībā ir sniegusi biedrība „Latvijas atkritumu saimniecības uzņēmumu asociācija”, kura 21.12.2020. vēstulē Nr. 49/12-20 norādīja, ka atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu izvēles modelis ir atkarīgs no konkrētās pašvaldības vēlmēm un iespējām. Ja pašvaldība ir izvērtējusi līdzdalības nepieciešamību, kā arī līdzdalības saglabāšana atbilst normatīvajos aktos noteiktajam, biedrības ieskatā līdzdalības saglabāšana kapitālsabiedrībā ir vērtējama kā pamatota un atbalstāma.

Tāpat viedokli par līdzdalību kapitālsabiedrībā ir sniegusi Latvijas Viesnīcu un restorānu asociācija, kura 10.12.2020. vēstulē norādīja, ka kapitālsabiedrības apsaimniekotā kempinga izveide ir devusi nozīmīgu pievienotā tūrisma nozares attīstībai pilsētā un Kurzemes reģionā. Minētais kempings joprojām ir valstī viens no labākajiem savā sektorā, kas nodrošina izmitināšanu atbilstošā kvalitātē un līdz ar to apmierina pastāvošo pieprasījumu, ko nespēj nodrošināt citas Ventspils naktsmītnes (Ventspilī ir pieprasījumam nepietiekošs piedāvājums). Tāpat konkrētais kempings veicina tūrisma plūsmas piesaistīšanu. Ievērojot minēto, asociācijas ieskatā ir būtiski saglabāt pašvaldības līdzdalību kapitālsabiedrībā, jo tādējādi tiek novērsta tirgus nepilnība un radīti stratēģiski svarīgi pakalpojumi.

Ņemot vērā pašvaldības veiktajā izvērtējumā norādīto informāciju, KP secina, ka daļa no kapitālsabiedrības sniegtajiem pakalpojumiem⁴ ir atzīstami par stratēģiski svarīgiem un tiek sniegti pilnīgas vai daļējas tirgus nepilnības apstākļos, ko apliecina fakts, ka saskaņā ar pašvaldības sniegto informāciju, nereti kapitālsabiedrība publiskajos iepirkumos uzvar kā vienīgais pretendents⁵, līdz ar to secināms, ka konkrēto pakalpojumu sniegšana pirmšķietami ir atbilstoša VPIL 88. panta pirmajā daļā noteiktajiem priekšnoteikumiem.

Attiecībā uz kapitālsabiedrības sniegtajiem atkritumu apsaimniekošanas un atkritumu poligona apsaimniekošanas pakalpojumiem KP norāda turpmāko.

Atbilstoši līdzšinējai nostājai, piemēram, SIA „ZAAO” gadījumā, KP ieskatā atkritumu poligona apsaimniekošana un šo poligonu darbības nodrošināšana, ņemot vērā šo infrastruktūras objektu nozīmi pašvaldību administratīvajām teritorijām, kā arī nepieciešamību nodrošināt vides tiesību aizsardzību un ievērošanu, ir atzīstama par atbilstošu VPIL 88. panta pirmās daļas 3.punktam.

Attiecībā uz kapitālsabiedrības sniegtajiem atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumiem, KP norāda, ka arī šie 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

⁴ Kapsētu apsaimniekošanas un uzturēšanas, ielu būvdarbu, mehanizētās tīrīšanas un sabiedrisko tualetu uzturēšanas pakalpojumi.

⁵ KP ieskatā būtu lietderīgi, ja pašvaldība regulāri pārskatītu izsludināto iepirkumu prasības, tādējādi pārliecinoties, vai ierobežotais piedāvājums nav saistīts ar, iespējams, nepamatoti ierobežojošu prasību izvirzīšanu publisko iepirkumu nolikumos, kas būtu pretrunā ar Konkurences likuma 14.¹panta prasībām.

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 apsaimniekošanas 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.

Kaut arī tiesību normas paredz pašvaldības tiesības noteiktos gadījumos izmantot *in-house* procedūru, nosliecoties par labu kādam no normatīvajos aktos noteiktajiem risinājumiem, ir jāņem vērā Konkurences likuma 14.¹panta noteiktais. 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.

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, piemēram, Garkalnes novada pašvaldības veiktajā ekonomiskajā izvērtējumā tika norādīts uz pastāvošo situāciju Pierīgas reģionā. Saskaņā ar konkrētajā ekonomiskajā izvērtējumā norādīto informāciju 8 no 10 pašvaldībās (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.

Minētais Latvijas reģions nav vienīgais, kuros konkrētos pakalpojumus sniedz privātie tirgus dalībnieki iepirkuma rezultātā, proti, šādus risinājumus ir izvēlējušās arī citas pašvaldības.⁶ 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.⁷

Ievērojot minēto, pašvaldībai 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 caur konkurenci veicinoša publiskā iepirkuma organizēšanu.

Attiecībā uz kapitālsabiedrības sniegtajiem atsevišķajiem ar apbedīšanu saistītajiem pakalpojumiem, no KP rīcībā esošās informācijas iespējams secināt, ka SIA „Ventspils labiekārtošanas kombināts” Ventspils pilsētā apbedīšanas pakalpojumus sniedzis nedaudz mazāk kā pusē no visiem gadījumiem. Līdz ar to, ņemot vērā pašvaldības izvērtējumā sniegto informāciju, KP ieskatā pirmšķietami pastāv pamats secināt, ka kapitālsabiedrība konkrēto pakalpojumu sniedz ierobežota piedāvājuma apstākļos, kas savukārt var liecināt par iespējamās daļējas tirgus nepilnības pastāvēšanu.

Vienlaikus KP ieskatā būtu lietderīgi, ja pašvaldība, veicot konsultēšanos ar konkrēto pakalpojumu sniedzējiem pašvaldības administratīvajā teritorijā, veiktu papildu izvērtējumu, kurā tiktu noprecizēts, vai tiešām pašvaldībā pieprasījums pēc konkrētajiem pakalpojumiem pārsniedz piedāvājumu, tādējādi novēršot iespējamu nepamatotu kapitālsabiedrības darbību konkrētajā tirgū.

⁶ Monopola apstākļos atkritumu apsaimniekošanas cena ir vidēji par 24% augstāka. Pieejams: <https://www.kp.gov.lv/lv/jaunums/monopola-apstaklos-atkritumu-apsaimniekosanas-cena-ir-videji-par-24-augstaka>

⁷ Turpat.

KP atbalsta pašvaldības ieceri nodot kempinga apsaimniekošanu privātajiem tirgus dalībniekiem, KP ieskatā tādējādi tiks ne tikai apsaimniekoti stratēģiski svarīgi īpašumi, bet arī veicināta privāto tirgus dalībnieku darbība konkrētajā tirgū.

Attiecībā uz kapitālsabiedrības sniegtajiem transporta pakalpojumiem KP ieskatā, lai papildpakalpojumu veikšana būtu attaisnojama, jāizpildās visiem turpmāk norādītajiem kritērijiem: 1) pakalpojumi būtiski neietekmē tirgu/konkurenci; 2) pakalpojumi ir racionāli un cieši saistīti ar pamatpakalpojumu; 3) pakalpojumi nodrošina resursu lietderīgu izmantošanu administratīvās teritorijas iedzīvotāju interesēs (veicina Kapitālsabiedrības maksātspēju) un papildpakalpojums nav saistīts ar būtiskām investīcijām no kapitālsabiedrības puses.

KP norāda, ka, ņemot vērā, ka transporta pakalpojumi pirmšķietami atbilst visiem iepriekš norādītajiem kritērijiem un tie nepieciešami Kapitālsabiedrības pašpatēriņam, kā arī nav novērojama Kapitālsabiedrības mērķtiecīga ieiešana šo pakalpojumu tirgū, šo pakalpojumu veikšana var tikt uzskatīta par attaisnotu.

Attiecībā uz afišu izlīmēšanas pakalpojumiem, jāsecina, ka minētais pakalpojums saistīts ar pašvaldības autonomo funkciju - rūpēties par kultūru un veicināt veselīgu dzīvesveidu un sportu - izpildi. KP ņem vērā arī to, ka Pašvaldības normatīvais regulējums neierobežo afišu izlīmēšanas pakalpojumu sniegšanu, kā rezultātā pasākumu rīkotāji var izvēlēties, kā nodrošināt afišu izlīmēšanu. Vienlaikus KP pieļauj, ka, pieaugot pakalpojuma apjomam, kā arī privātās uzņēmējdarbības aktivitātei, pašvaldībai nākotnē būs iespējams vērtēt privāto uzņēmumu iesaistes iespējas pakalpojuma sniegšanā.

Noslēgumā KP aicina pašvaldību un kapitālsabiedrību regulāri veikt konkurences neitralitātes risku novērtējumu⁸, 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.

Ar cieņu
priekšsēdētājs

J. Gaiķis

⁸ Sīkāka informācija pieejama Konkurences neitralitātes izvērtēšanas vadlīnijās. Pieejamas: https://ej.uz/konkurences_neitralitate