



Konkurences padome

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

Rīgā

08.07.2021. Nr. 1.7-2/943

Uz 26.05.2021. Nr. 3.1.1.31/576

Rēzeknes pilsētas domei

Par SIA "ALAAS"

Konkurences padome (turpmāk – KP) ir saņēmusi Rēzeknes pilsētas domes (turpmāk – Pašvaldība) iesniegumu, kurā lūgts KP viedoklis par sagatavoto Pašvaldības līdzdalības SIA "ALAAS" (turpmāk – Sabiedrība) izvērtējumu un kapitālsabiedrības darbības atbilstību Valsts pārvaldes iekārtas likuma (turpmāk – VPIL) prasībām (turpmāk – Izvērtējums).

Saskaņā ar Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likuma (turpmāk – Likums) 7. panta pirmo daļu publiskai personai ir pienākums ne retāk kā reizi piecos gados pārvērtēt katru tās tiešo līdzdalību kapitālsabiedrībā un atbilstību Likuma 4. panta nosacījumiem. Likuma 4. panta pirmajā daļā noteikts, ka publiska persona drīkst iegūt un saglabāt līdzdalību kapitālsabiedrībā atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likuma (turpmāk – VPIL) 88. pantam. VPIL 88. panta pirmajā daļā noteikti priekšnoteikumi publiskas personas līdzdalībai kapitālsabiedrībā, 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.

Pašvaldība ir veikusi VPIL 88. panta otrajā daļā paredzēto rīcības juridisko un ekonomisko Izvērtējumu. Izvērtējumā norādīts, ka Sabiedrības kapitāla daļas pieder šādām pašvaldībām: Rēzeknes pilsētas domei 49,3 %, Rēzeknes novada pašvaldībai 17,51 %, Viļānu novada pašvaldībai 6,31 %, Kārsavas novada pašvaldībai 5,09 %, Ciblas novada pašvaldībai 1,83 %, Zilupes novada pašvaldībai 3,26 % un Ludzas novada pašvaldībai 16,70 %. Pašvaldība ir lielākā kapitāla daļu turētāja, kurai pieder 49,3 % Sabiedrības kapitāla daļu.

Izvērtējumā norādīts, ka pēc ATR Rēzeknes novada pašvaldība iegūs 23,2 %, bet Ludzas novada pašvaldība būs 26,88 % kapitāla daļu turētāja. Rēzeknes pilsētas pašvaldība būs lielākā Sabiedrības kapitāla daļu turētāja, jo pēc ATR ieviešanas pilsēta saglabās savu pilsētas statusu (valstspilsēta).

Sabiedrība tika dibināta 08.05.2002., lai saskaņā ar likuma "Par pašvaldībām" 15. panta pirmās daļas 1. punktu veiktu noteiktu valsts pārvaldes uzdevumu pašvaldības autonomo funkciju ietvaros, organizējot iedzīvotājiem komunālos pakalpojumus (ūdensapgāde un kanalizācija; siltumapgāde; sadzīves atkritumu apsaimniekošana; notekūdeņu savākšana, novadīšana un attīrīšana) neatkarīgi no tā, kā īpašumā atrodas dzīvojamais fonds. Sabiedrības galvenais darbības virziens ir atkritumu savākšana, šķirošana, uzglabāšana, apstrāde, pārkraušana, pārvadāšana, apglabāšana.

Pašvaldības vispārējie stratēģiskie mērķi, kas izriet no noteiktās autonomās funkcijas, ir noteikti Rēzeknes pilsētas attīstības stratēģijā 2030. gadam, kā arī Rēzeknes pilsētas attīstības programmā 2014.–2021. gadam (tās ietvaros Pašvaldībai sadarbībā ar Sabiedrību veicamas šādas aktivitātes: sadzīves atkritumu dalītas vākšanas pakalpojuma pieejamības nodrošināšana, sabiedrības informēšana un izglītošana par atkritumu šķirošanu, nodrošināta lielāku šķīroto atkritumu apjomu nodošana pārstrādei).

Izvērtējumā norādīts, ka Sabiedrības galvenais darbības virziens ir atkritumu savākšana, šķirošana, uzglabāšana, apstrāde, pārkraušana, pārvadāšana un apglabāšana. Saskaņā ar 2020. gada pārskata rādītājiem Sabiedrības ieņēmumu īpatsvaru 50,42 % apmērā veido ieņēmumi no atkritumu apglabāšanas. Atkritumu apglabāšanas poligona izveidei tiek nomāta zeme “Križevņiki 2”, kas ir Austrumlatgales atkritumu apsaimniekošanas reģiona sadzīves atkritumu noglabāšanas vieta. Savukārt, Sabiedrības ieņēmumi no atkritumu apsaimniekošanas veido 33,56 % no kopējiem ieņēmumiem.

Sadzīves atkritumu apsaimniekošanu maksu nosaka Pašvaldība saskaņā ar Atkritumu apsaimniekošanas likumu (turpmāk – AAL), kura 40. pantā noteikts, ka tarifu sadzīves atkritumu poligonā nosaka likumā “Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” paredzētajā kārtībā saskaņā ar Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas noteikto metodiku par sadzīves atkritumu apglabāšanas pakalpojuma tarifa aprēķināšanu. Maksa par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu Latvijas pašvaldībās 2020. gadā bija robežās no 10,71 EUR/m³ (ar PVN) līdz 27,89 EUR/m³ (ar PVN).

Sabiedrība ir atkritumu apsaimniekotājs, kuru atbilstoši AAL izvēlējušies Pašvaldība. Sabiedrība kā sadzīves atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu sniedzējs darbojas Rēzeknes pilsētas, Rēzeknes novada, Ciblas, Kārsavas un Viļānu novadu pašvaldību administratīvajās teritorijās, kas ir noteikta kā vienota sadzīves atkritumu apsaimniekošanas zona. Izvērtējumā Pašvaldība uzsver, ka Sabiedrība atrodas attaisnojamā monopolstāvoklī un darbojas tirgū, kurā pastāv nepilnības.

Izvērtējumā norādīts, ka saskaņā ar Ministru kabineta 22.01.2021. rīkojumu Nr. 45 “Par Atkritumu apsaimniekošanas valsts plānu 2021.–2028. gadam” jaunie atkritumu apsaimniekošanas reģioni sāks darboties no 2023. gada, bet līdz tam pašvaldībām būs jāizveido plāni, kā pāriet uz jauno atkritumu apsaimniekošanas sistēmu. Pašvaldībai, vienlaicīgi ar pārējām pašvaldībām, kuras ir kapitāla daļu turētājas Sabiedrībā, būs jāpieņem lēmums par Sabiedrības turpmāko statusu. Pašvaldības ieskatā ir svarīgi saglabāt pakalpojuma pieejamību, nodrošinot kvalitatīvu atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumus, attīstot infrastruktūru un realizējot vides izglītību.

Izvērtējumā skaidrots, ka ņemot vērā to, ka pēc ATR ieviešanas arī atkritumu apsaimniekošanas zonas tiks apvienotas (Ciblas un Kārsavas novads tiks apvienots ar Ludzas novadu, kurā atkritumu savākšanu nodrošina pašvaldības dibināts uzņēmums, bet Viļānu novads tiks apvienots ar Rēzeknes novadu, kuram pēc ATR tiks pievienots arī Varakļānu novads¹), jaunizveidotajām pašvaldībām būs jāvērtē iepriekš noslēgtie līgumi. Pašvaldība norāda, ka pagaidām nav skaidra redzējuma par to, kādi lēmumi tiks pieņemti pēc ATR, tomēr tā plāno nodrošināt pēc iespējas mazāku pakalpojumu sadārdzināšanās risku, vides piesārņojuma risku un pakalpojuma kvalitātes pazemināšanās risku.

Pašvaldības ieskatā Sabiedrības darbība, apsaimniekojot atkritumu poligonu “Križevņiki”, nodrošinot sadzīves atkritumu apglabāšanu, ir uzskatāma par atbilstošu VPIL 88. panta pirmās daļas 2. un 3. punktam, proti, tiek radīti pakalpojumi, kas ir stratēģiski svarīgi valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai un pārvaldīts tāds īpašums, kas ir stratēģiski svarīgs valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai.

Apkopojot visu iepriekš minēto, Pašvaldība Izvērtējumā secina, ka Sabiedrības darbība atbilst VPIL 88. panta pirmās daļas 1., 2., un 3. punktam, līdz ar to ir nepieciešams saglabāt Pašvaldības līdzdalību Sabiedrībā un turpināt šīs kapitālsabiedrības darbību esošajā statusā un

¹ Atbilstoši 01.06.2021. Saeimas pieņemtajam likumam “Grozījumi Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā”, Varakļānu novads saglabāts kā atsevišķs novads, par kura pievienošanu citam novadam lems atsevišķi.

49,3 % kapitāla daļu apmērā.

Pašvaldība, gatavojot Izvērtējumu, ir konsultējusies arī ar Latvijas Atkritumu saimniecības asociāciju (turpmāk – LASA), kura savā 07.01.2021. elektroniskajā vēstulē aicina Pašvaldību apsvērt variantu, ka Pašvaldība organizē atkritumu apsaimniekošanu, bet individuālie uzņēmēji piedalās to transportēšanā un pārstrādē.

KP ir izvērtējusi Pašvaldības iesniegto juridisko un ekonomisko Izvērtējumu, kā arī iepazinusies ar LASA viedokli, un attiecībā uz Pašvaldības sniegtajiem pamata pakalpojumiem konstatē, ka Sabiedrības galvenais darbības virziens ir atkritumu apsaimniekošana, tajā skaitā, atkritumu savākšana, šķirošana, uzglabāšana, apstrāde, pārkraušana, pārvadāšana, apglabāšana. Pamatdarbības ietvaros Sabiedrība apsaimnieko sadzīves atkritumu poligonu “Križevņiki”.

Izvērtējumā Pašvaldība norāda, ka Sabiedrības statūtos noteiktie komercdarbības veidi ir atkritumu savākšana un apglabāšana. KP vērš uzmanību uz to, ka, iepazīstoties ar Sabiedrības mājaslapā pievienoto statūtu redakciju, konstatējams, ka statūtos nav iekļauta norāde uz Sabiedrības komercdarbības veidu.²

Attiecībā uz atkritumu apglabāšanas pakalpojumu sniegšanu, KP konstatē, ka atbilstoši 25.06.2013. Ministru kabineta noteikumu Nr. 337 “Noteikumi par atkritumu apsaimniekošanas reģioniem” 3. punktam Latvijas teritorija ir sadalīta 10 atkritumu apsaimniekošanas reģionos, kas liedz vienā reģionā darboties vairākiem atkritumu apglabāšanas poligoniem, līdz ar to atkritumu apglabāšanas pakalpojuma sniegšanā tirgus klasiskā izpratnē nepastāv. Vienlaikus KP konstatē, ka Sabiedrības darbību atkritumu apglabāšanas jomā regulē Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija un Sabiedrībai izsniegta sadzīves atkritumu apglabāšanas atkritumu poligonos pakalpojumu sniedzēju licence.

Līdz ar to, ņemot vērā faktu, ka attiecīgā Sabiedrības darbība atkritumu apglabāšanas jomā, ir pamatota ar atkritumu apsaimniekošanas nozares normatīvajiem aktiem un plānošanas dokumentiem, KP atzīst, ka Sabiedrības darbība, apsaimniekojot atkritumu poligonu „Križevņiki”, nodrošinot sadzīves atkritumu apglabāšanu, ir uzskatāma par atbilstošu VPIL 88. panta pirmās daļas 2. un 3. punktam, proti, tiek radīti pakalpojumi, kas ir stratēģiski svarīgi valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai un pārvaldīts tāds īpašums, kas ir stratēģiski svarīgs valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai.

Attiecībā uz Sabiedrības sniegtajiem sadzīves atkritumu savākšanas, šķirošanas, uzglabāšanas, apstrādes, pārkraušanas un pārvadāšanas pakalpojumiem (turpmāk – atkritumu savākšanas pakalpojumi), Pašvaldība ar Rēzeknes pilsētas domes 05.12.2019. lēmumu Nr. 989 “Par līguma par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu Rēzeknes pilsētas pašvaldības administratīvajā teritorijā noslēgšanu ar SIA “ALAAS”, kā arī saskaņā ar Publisko iepirkuma likuma 4. panta trešo daļu, noslēdza līgumu uz septiņiem gadiem.

Izvērtējumā norādīts, ka Pašvaldības ieskatā Sabiedrības sniegtais pakalpojums (proti, atkritumu apsaimniekošana) atbilst VPIL 88. panta pirmās daļas 1. punktam, jo tiek novērsta tirgus nepilnība. Izvērtējumā iekļauta norāde arī uz to, ka Pašvaldības ieskatā atkritumu apsaimniekošana uzskatāma par stratēģiski svarīgu pašvaldības teritorijas attīstībai, jo kvalitatīvi ieviesta un uzturēta atkritumu apsaimniekošanas sistēma nodrošina gan iedzīvotāju vajadzību īstenošanu, gan sekmē apkārtējās vides saglabāšanu.

KP ieskatā konkrēta pakalpojuma noteikšana par stratēģiski svarīgu ir atzīstama tikai par vienu no priekšnoteikumiem, lai atbilstoši VPIL 88. panta pirmās daļas 2. punktam publiskai personai būtu tiesisks pamats sniegt šādu pakalpojumu, piemērojot tiesību normā paredzēto izņēmumu. Lai pamatotu šādu izņēmumu, likums (VPIL 88. panta otrā daļa) tieši nosaka, ka publiskai personai ir nepieciešams ne tikai atzīt konkrētu pakalpojumu par stratēģiski svarīgu, bet arī ir pienākums veikt tirgus izpēti, novērtējot pieejamās alternatīvas, tostarp, vai konkrēto pakalpojumu vienlīdz efektīvi sniedz arī privātie tirgus dalībnieki un vai privātie tirgus dalībnieki ir spējīgi efektīvi nodrošināt konkrētā pakalpojuma pieejamību un tā sniegšanu.

² SIA “ALAAS” mājaslapā publicētie statūti. Pieejams: <http://alaas.lv/wp-content/uploads/2015/11/Statuti2014.g.redakcija.pdf>

KP ieskatā Izvērtējumā trūkst būtiska informācija par to, vai Pašvaldība ir veikusi tirgus izpēti atkritumu apsaimniekošanas jomā, izvērtējot, vai ir pieejami privāti uzņēmumi, kas spētu piedāvāt atkritumu savākšanas pakalpojumus konkrētajā atkritumu apsaimniekošanas reģionā, kā arī kādi šķēršļi liegtu konkrēto pakalpojumu iepirkt no privātiem tirgus dalībniekiem. KP rīcībā esošā informācija liecina, ka Latvijā ir pietiekams skaits privātu uzņēmumu, kas spētu nodrošināt atkritumu savākšanas pakalpojumu. Izvērtējumā iekļauta norāde uz to, ka Pašvaldība ir vērtējusi sadzīves atkritumu apsaimniekošanas tarifu citās pašvaldībās, kurās atkritumu apsaimniekošanu nodrošina privātie komersanti, un konstatē, ka tarifs ir augstāks, nekā atkritumu apsaimniekošanas zonā ietilpstošo pašvaldību apstiprinātais sadzīves atkritumu apsaimniekošanas tarifs. Iepriekš minētais nav uzskatāms par pietiekamu tirgus vai risku izvērtējumu, jo vienīgi publiskā iepirkuma rezultātā pasūtītājs var noskaidrot cenas un kvalitātes ziņā izdevīgāko piedāvājumu tirgū.¹ Līdz ar to pirmšķietami nav konstatējama VPIL 88. panta pirmajā un otrajā daļā noteikto izņēmumu pastāvēšana attiecībā uz Sabiedrības sniegto atkritumu savākšanas pakalpojumu.

KP atgādina, ka neatkarīgi no tā, vai veiktais izvērtējums ir sākotnējais izvērtējums vai līdzdalības pārvērtēšana³, izvērtējums ir jāveic par katru no publiskas personas kapitālsabiedrības darbības veidiem⁴, kā arī izvērtējums nedrīkst būt formāls.

KP aicina pašvaldību padziļinātāk izvērtēt citu pašvaldību pieredzi atkritumu apsaimniekošanas jomā⁵, kā arī izvērtēt iespēju sadzīves atkritumu savākšanas pakalpojumu sniedzēju izvēlēties publiskā iepirkuma veidā, kas tādējādi savstarpējās sāncensības apstākļos ļautu nodrošināt iedzīvotājiem un komersantiem izdevīgākās cenas, kā arī nepieciešamās kvalitātes atkritumu savākšanas pakalpojumu.

Vienlaikus KP vērs uzmanību uz pastāvošajiem konkurences neitralitātes riskiem. Proti, ņemot vērā, ka Pašvaldībai atkritumu apsaimniekošanas tirgū ir vairākas lomas – tā ir atbildīga par reģionālā atkritumu apsaimniekošanas plāna izstrādi, nosaka atkritumu apsaimniekošanas kārtību un cenu Pašvaldības teritorijā, pastāv bažas, cik objektīvi Pašvaldība var lemt par šiem jautājumiem, ņemot vērā, ka vienlaikus tā ir arī kapitāldaļu turētāja Sabiedrībā, kas veic atkritumu apsaimniekošanu. KP savā ziņojumā “Sadzīves atkritumu apsaimniekošanas tirgus uzraudzība”, vērtējot pašvaldībām saistošo konkurences neitralitātes aspektu, konstatējusi, ka tā ievērošanu negatīvi ietekmē tas, ka pašvaldībām atkritumu apsaimniekošanas tirgū ir vairākas lomas.⁶

Arī Latvijas Tirdzniecības un rūpniecības kamera (turpmāk – LTRK) ir sniegusi savu viedokli atkritumu apsaimniekošanas jomā, tajā skaitā viedokli attiecībā uz Rīgas pilsētas pašvaldības līdzdalību SIA “Getliņi EKO”.

LTRK uzsver, ka atkritumu apsaimniekošanas jomā ir nepieciešams izvērtēt visa veida atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu nodošanu privātajiem komersantiem, piemēram, publiskā iepirkuma procedūras rezultātā. Tādējādi tiktu nodrošināta gan konkurences neitralitātes principa ievērošana, gan veiksmīga infrastruktūras apsaimniekošana un attīstība bez pašvaldības atbalsta, kas ļautu pašvaldībai ietaupīt līdzekļus ieguldīt citos stratēģiski svarīgos infrastruktūras objektos vai novirzīt citiem mērķiem, kā arī patērētāju interešu nodrošināšana. LTRK norāda, ka būtiski pārskatīt Sabiedrības izraudzīto atkritumu apsaimniekošanas modeli, nošķirot tos pakalpojumus, kas ir stratēģiski svarīgi valsts, pašvaldības vai reģiona interesēm, no tādiem, kuru realizācijā nepastāv tirgus nepilnības, un kurus var nodrošināt privātais sektors.

Apkopojot visu iepriekš minēto, KP konstatē, ka Sabiedrības darbība, apsaimniekojot

³ Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likuma 7.panta pirmā daļa. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/269907-publiskas-personas-kapitala-dalu-un-kapitalsabiedribu-parvaldibas-likums>

⁴ Konkurences padomes priekšnoteikumi publiskas personas līdzdalībai kapitālsabiedrībā un tās izvērtēšana. Pieejams: https://ej.uz/PP_lidzdalibasizvertesana

⁵ Saskaņā ar KP rīcībā esošo informāciju Carnikavas novadā, Ādažu novadā, Stopiņu novadā, Salaspils novadā, Ķekavas novadā, Mārupes novadā, Babītes novadā un Rīgas pilsētā atkritumu apsaimniekošanu nodrošina privātie tirgus dalībnieki publiskā iepirkuma rezultātā.

⁶ Sadzīves atkritumu apsaimniekošanas tirgus uzraudzība. Noslēguma ziņojums. Konkurences padome. 2016. Pieejams: <https://www.kp.gov.lv/lv/media/433/download>

atkritumu poligonu „Križevņiki” un nodrošinot sadzīves atkritumu apglabāšanu, ir uzskatāma par atbilstošu VPIL 88. panta pirmās daļas 2. un 3. punktam, proti, tiek radīti pakalpojumi, kas ir stratēģiski svarīgi valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai un pārvaldīts tāds īpašums, kas ir stratēģiski svarīgs valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai. Attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumiem (īpaši atkritumu savākšanas pakalpojumiem) KP pirmšķietami nekonstatē tirgus nepilnību VPIL 88. panta pirmās daļas 1. punkta izpratnē un līdz ar to aicina Pašvaldību izvērtēt iespēju sadzīves atkritumu savākšanas pakalpojumu sniedzēju izvēlēties publiskā iepirkuma veidā, kas tādējādi savstarpējās sāncensības apstākļos ļautu nodrošināt iedzīvotājiem un komersantiem izdevīgākās cenas, kā arī nepieciešamās kvalitātes atkritumu savākšanas pakalpojumu.

Ievērojot minēto, KP aicina Pašvaldību precizēt Izvērtējumu ar iepriekš norādīto informāciju, kā arī iesniegt KP papildināto Izvērtējumu.

Priekšsēdētājs

J. Gaiķis