



## Konkurences padome

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

Rīgā

17.08.2017. Nr.5-18/999

Uz 07.07.2017. Nr.b/n

**Iesniedzējam**

Zināšanai:

**Vides aizsardzības un  
reģionālās attīstības ministrijai**

**Finanšu ministrijai**

**Valsts ieņēmumu dienestam**

**Tukuma novada domei**

*Par lēmumu atkritumu savākšanu  
nodot pašvaldības uzņēmumam "Piejūra"*

Konkurences padomē (turpmāk – KP) tika saņemts Iesniedzēja iesniegums (turpmāk – iesniegums) saistībā ar Tukuma novada domes lēmumu atkritumu savākšanu nodot SIA "Atkritumu apsaimniekošanas sabiedrība "Piejūra"" (turpmāk – Pašvaldību uzņēmums), kurā lūgts izvērtēt, vai 9 pašvaldībām, kuras ir Pašvaldību uzņēmuma dalībnieki, uzsākot no jauna sniegt pakalpojumu (atkritumu savākšana), nerada konkurences ierobežojumus.

Izvērtējot Iesniegumā minēto, KP secina:

1. Valsts pārvaldes iekārtas likuma (turpmāk – VPIL) 88.panta pirmā daļa nosaka, ka *ciktāl likumā nav noteikts citādi, publiska persona savu funkciju efektīvai izpildei var dibināt kapitālsabiedrību vai iegūt līdzdalību esošā kapitālsabiedrībā, ja īstenojas viens no šādiem nosacījumiem:*

1) tiek novērsta tirgus nepilnība – situācija, kad tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā;

2) publiskas personas kapitālsabiedrības vai publisku personu kontrolētas kapitālsabiedrības darbības rezultātā tiek radītas preces vai pakalpojumi, kas ir stratēģiski svarīgi valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai;

3) tiek pārvaldīti tādi īpašumi, kas ir stratēģiski svarīgi valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai.

Atbilstoši panta otrajai daļai publiska persona pirms kapitālsabiedrības dibināšanas vai līdzdalības iegūšanas esošā kapitālsabiedrībā veic paredzētās rīcības izvērtējumu, ietverot arī ekonomisko izvērtējumu, lai pamatotu, ka citādā veidā nav iespējams efektīvi sasniegt šā panta pirmajā daļā noteiktos mērķus. Veicot izvērtējumu, publiska persona konsultējas ar kompetentajām institūcijām konkurences aizsardzības jomā un komersantus pārstāvošām biedrībām vai nodibinājumiem [..].

Saskaņā ar panta ceturto daļu *pašvaldības dome pēc šā panta otrajā daļā minētā izvērtējuma veikšanas izdod saistošos noteikumus, kuros nosaka tirgus nepilnību vai tādus pašvaldības īpašumus, vai preces un pakalpojumus, kas ir stratēģiski svarīgi pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai. Šie saistošie noteikumi tiek izstrādāti, pieņemti un stājas spēkā tādā pašā kārtībā, kādā tiek izstrādāti, pieņemti un stājas spēkā saistošie noteikumi par pašvaldības budžeta apstiprināšanu vai grozīšanu.*

Lai gan iepriekšminētais regulējums attiecas tikai uz kapitālsabiedrības dibināšanu vai līdzdalības tajā iegūšanu, KP tomēr uzskata, ka arī paplašinot pašvaldības uzņēmuma darbību, pašvaldībai, pieņemot lēmumu par pašvaldības iesaistīšanos komercdarbībā (atkritumu apsaimniekošanā), būtu rūpīgi jāizvērtē, vai tām nepieciešamos pakalpojumus nevar piedāvāt privāti komersanti un vai pastāv kāda no VPIL 88.pantā noteiktajām izņēmuma situācijām un vai pašvaldību iesaistīšanās komercdarbībā rezultātā visefektīvāk tiks izmantoti pašvaldības līdzekļi iedzīvotāju interesēs. Turklāt pašvaldībām ir jāveic izvērtējums visās izņēmumu piemērošanas situācijās – gan iespējamu tirgus nepilnību, gan stratēģiski svarīgu preču vai pakalpojumu radīšanas, gan stratēģiski svarīgu īpašumu pārvaldīšanas gadījumos.

Daudzos atkritumu apsaimniekošanas tirgus posmos (kur ir iespējama konkurence) ilgstoši darbojas privātas kapitālsabiedrības, kuras nodrošina un spēj nodrošināt šī pakalpojuma pasūtītājiem (iestādēm, atvasinātām publiskām personām un privātpersonām) nepieciešamos pakalpojumus. KP ieskatā, nav konstatējami apstākļi, kādēļ šos atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumus Tukuma novada pašvaldības teritorijā nebūtu spējīgas sniegt privātas kapitālsabiedrības. KP ieskatā, atkritumu apsaimniekošana nav atzīstama par nozari, kurā tirgus nefunkcionē vai funkcionē būtiski nepilnīgi un nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu, proti, nepastāv VPIL 88.panta pirmās daļas 1. un 2.punkta nosacījumi, lai pašvaldība iesaistītos komercdarbībā atkritumu apsaimniekošanas jomā.

2. Vienlaikus, vērtējot Tukuma novada domes mājas lapā publicēto paziņojumu “Par Tukuma novada pašvaldībā sniegto pakalpojumu atkritumu apsaimniekošanas jomā”<sup>1</sup> (turpmāk – Domes paziņojums), KP vērš uzmanību uz turpmāk minēto.

KP, iepazīstoties ar Domes paziņojumā norādīto, ka “*Nevaram ignorēt Eiropas Savienības Tiesas 2008.gada 10.aprīļa spriedumu (lietā Nr.C-393/06 40.punkts), kurš arī norāda, ka atkritumu apsaimniekošanas funkcija ir jāpilda pašvaldībai un pašvaldība neizbēgami saglabā noteicošu ietekmi attiecībā uz šīs funkcijas izpildi*”, konstatē, ka Domes paziņojumā ietvertais citāts neatbilst Eiropas Savienības Tiesas (turpsociālEST) 2008.gada 10.aprīļa sprieduma lietā Nr.C-393/06 40.punkta teksta redakcijai. Tāpat minētais EST spriedums attiecas uz ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un pasta pakalpojumu nozarēm, nevis uz atkritumu apsaimniekošanas nozari. Tādējādi, KP ieskatā, no Domes paziņojumā norādītā Administratīvās apgabaltiesas 2015.gada 19.jūnija sprieduma lietā Nr.A420612510 un minētā EST sprieduma atziņām neizriet pašvaldības pienākums pašai nodarboties ar atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu sniegšanu.

Tāpat KP nepiekrīt Domes paziņojumā bez pamatojuma izdarītajam secinājumam, ka “*atkritumu apsaimniekošanas nozarē sniegto pakalpojumu definēšana par stratēģiski svarīgiem pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai pati par sevi nerada šķēršļus konkurences veicināšanai šajā nozarē*”, balstoties uz šajā vēstulē turpmāk minētajiem apsvērumiem par Tukuma novada domes lēmuma, bez konkursa rīkošanas izvēloties sadzīves atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu sniedzēju, ietekmi uz konkurenci attiecīgajā tirgū.

3. Iepirkumu procedūra nodrošina valsts un pašvaldību līdzekļu visefektīvāko izmantošanu. Kā secināts Satversmes tiesas 2012.gada 6.decembra spriedumā lietā Nr.2012-01-01 “Par Atkritumu apsaimniekošanas likuma pārejas noteikumu 12.punkta, ciktāl tas attiecas uz līgumiem, kas noslēgti, nepiemērojot normatīvos aktus par publisko iepirkumu vai

<sup>1</sup> [http://www.tukums.lv/images/stories/2017.gads/Relizes/Atkritumu\\_apsaimniekosana\\_juridiski.pdf](http://www.tukums.lv/images/stories/2017.gads/Relizes/Atkritumu_apsaimniekosana_juridiski.pdf)

neatbilstoši normatīvajiem aktiem par publisko iepirkumu, atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1.pantam” 15.punktā “prasība piemērot iepirkuma procedūru ir vērsta uz konkurences veicināšanu, valsts un pašvaldību līdzekļu efektīvu izmantošanu, iedzīvotājiem sedzamās pakalpojumu maksas samazināšanos un galarezultātā nodrošina visas sabiedrības labklājību.” Nerīkojot iepirkuma procedūru atkritumu apsaimniekotāja izvēlei, konkurences cīņa nenotiek, tādēļ nenodrošinot nepieciešamās kvalitātes pakalpojumu par iespējami zemāko cenu un kopumā izdevīgākajiem nosacījumiem. Šī iemesla dēļ bez iepirkuma procedūras rīkošanas par atkritumu apsaimniekotāju pašvaldību teritorijās izvēloties kapitālsabiedrību, kurā pašas pašvaldības ir kapitāldaļu turētājas, lai arī pašvaldībās apsaimniekošanas pakalpojumus var piedāvāt un arī tos faktiski ir piedāvājušas privātas kapitālsabiedrības, pilnībā ir izslēgta uz efektivitāti balstītā tirgus konkurence visās pašvaldībās, kas slēdz līgumus par atkritumu apsaimniekošanu bez iepirkuma procedūras piemērošanas.

Spēkā esošā Publisko iepirkumu likuma (turpmāk – PIL) 4.panta trešajā daļā<sup>2</sup> noteikts – ja pašvaldībai vai vairākām pašvaldībām piederošs uzņēmums atbilst PIL 4.panta prasībām, pašvaldība ir tiesīga nerīkot konkursu. Vienlaikus, tā kā likums paredz tiesības, nevis obligātu pašvaldību pienākumu pašām caur saviem uzņēmumiem nodrošināt sadzīves atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu sniegšanu, tad attiecīgi, KP ieskatā, pašvaldībām, apsverot, vai uzņemties minēto pakalpojumu sniegšanu ar sev piederošu uzņēmumu starpniecību, tomēr būtu ieteicams šo pakalpojumu sniedzējus izvēlēties konkursa ceļā.

4. KP ir konsekventi iebildusi pret publisko personu iesaisti atkritumu apsaimniekošanas jomā un pārāk plašu *in-house* (iekšēja iepirkuma) principa piemērošanu. Šajā sakarā KP savā mājas lapā ir publicējusi viedokļus<sup>3</sup> un priekšlikumus<sup>4</sup>, rīkojusi konferenci par sadzīves atkritumu apsaimniekošanas jautājumiem<sup>5</sup>, kā arī sniegusi atzinumus par normatīvo aktu un to grozījumu projektiem atkritumu apsaimniekošanas jomā. KP ir arī pētījusi atkritumu apsaimniekošanas tirgus problemātiku Latvijā un sagatavojusi Sadzīves atkritumu apsaimniekošanas tirgus uzraudzības noslēguma ziņojumu (turpmāk – Tirgus uzraudzības

<sup>2</sup> (3) Šo likumu nepiemēro tādas personas veiktajiem būvdarbiem, piegādēm vai sniegtajiem pakalpojumiem, kura atbilst visām šādām pazīmēm:

- 1) tā atrodas tādā vairāku pasūtītāju kopīgā kontrolē, kas izpaužas kā tiesības ietekmēt kontrolētās personas darbības stratēģiskos mērķus un lēmumus;
- 2) vairāk nekā 80 procentus no tās darbībām veido konkrētu uzdevumu izpilde kopīgi kontrolējošo pasūtītāju vai citu minēto pasūtītāju kontrolēto personu interesēs;
- 3) tajā nav tiešas privātā kapitāla līdzdalības, izņemot tādu privātā kapitāla līdzdalības veidu, kas atbilstoši komercietības regulējošiem normatīvajiem aktiem un Līgumam par Eiropas Savienības darbību neietver tiesības ietekmēt un kontrolēt tās lēmumus un kam nav izšķirošas ietekmes uz to.

<sup>3</sup> Sk., piemēram:

1) Atkritumu apsaimniekošanas regulējums ļauj pašvaldībām rīkoties pretēji iedzīvotāju interesēm (25.07.2012.) <http://kp.gov.lv/lv/aktualitates/56-atkritumu-apsaimniekosanas-regulejums-lauj-pasvaldibam-rikoties-preteji-iedzivotaju-interesem>

2) Lielajiem uzņēmumiem jāļauj pašiem izvēlēties atkritumu apsaimniekotāju (17.12.2012.) <http://kp.gov.lv/lv/aktualitates/119-lielajiem-uznemumiem-jalauj-pasiem-izveleties-atkritumu-apsaimniekotaju>

3) KP: grozījumi likumā iznīcinās konkurenci atkritumu apsaimniekošanā (Aktualizēts) (29.04.2015.) <http://kp.gov.lv/lv/aktualitates/401-kp-grozijumi-likuma-iznicinas-konkurenci-atkritumu-apsaimniekosana>

<sup>4</sup> Konkurences padomes ieteikumi atkritumu apsaimniekošanas jomā (sagatavoti uz tikšanos ar Latvijas Pašvaldību savienības Reģionālās attīstības un sadarbības komitejas sēdi 09.10.2012.)

<http://kp.gov.lv/documents/9e9eaf3e60e5a6b70ebacef56267090742a97f45>

<sup>5</sup> Informācija par Konkurences padomes rīkoto 23.11.2016. konferenci:

1) Konferencē diskutēs par konkurenci un atbildību sadzīves atkritumu apsaimniekošanas nozarē (23.11.2016.) <http://kp.gov.lv/lv/aktualitates/640-konference-diskutes-par-konkurenci-un-atbildibu-sadzives-atkritumu-apsaimniekosanas-nozare>

2) Konkurences padome aicina uz konferenci par sadzīves atkritumu apsaimniekošanas jautājumiem Latvijā (16.11.2016.)

<http://kp.gov.lv/lv/aktualitates/634-konkurences-padome-aicina-uz-konferenci-par-sadzives-atkritumu-apsaimniekosanas-jautajumiem-latvija>

ziņojums)<sup>6</sup>. Tāpat KP pārstāvji ir tikušies ar pašvaldību uzņēmumu pārstāvjiem<sup>7</sup> un regulāri piedalījušies Valsts sekretāru sanāksmes (VSS), kā arī Ministru kabineta (MK) un Ministru kabineta komitejas (MKK) sēdes, iebilstot pret pašvaldību iespēju paplašināšanu nodarboties ar šo saimnieciskās darbības veidu.

Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments 2014.gada 29.decembra spriedumā lietā Nr.SKA-79/2014 (Nr.A420612510) sprieduma 16.punktā secināja, ka “jautājumā, vai [...] pakalpojumu izpildi nodot tirgum vai tos nodrošināt pašas spēkiem, publiskai personai ir plaša rīcības brīvība, kas balstās politiski definētos mērķos un apsvērumos, kas var būt atkarīgs no tā, cik sociāli orientētu politiku [...] publiska persona īsteno. Tādēļ kontrole par šādu izšķiršanos un rīcības nepakļaujas [...] tiesas ietekmei”.

Šajā sakarā Tirgus uzraudzības ziņojumā<sup>8</sup> tika secināts, ka “līdz ar to tiek radīta situācija, kad pašvaldības kā publiskas personas bez tiesas kontroles savas rīcības brīvības ietvaros var saņemt atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumus no sev pilnībā vai daļēji piederošām kapitālsabiedrībām (nevis no privātajiem uzņēmumiem, rīkojot publisko iepirkumu), tādējādi būtiski ierobežojot vai pat pilnībā izslēdzot konkurenci atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu tirgū”. Papildus attiecībā uz pašvaldību iejaukšanos atkritumu apsaimniekošanas jomā KP mājas lapā tika publicēts KP 14.02.2017. viedoklis<sup>9</sup>, kā arī Rīgas domei (RD) adresētā KP 14.02.2017. vēstule<sup>10</sup> un 28.04.2017. vēstule<sup>11</sup>.

5. Savukārt attiecībā uz Tukuma novada domes lēmumu bez konkursa rīkošanas izvēlēties sadzīves atkritumu savākšanas pakalpojumu sniedzēju, noslēdzot attiecīgu līgumu ar Pašvaldību uzņēmumu, KP vēlas paust turpmāk minētās bažas.

Šāda lēmuma rezultātā konkrētais tirgus tiek slēgts konkurencei uz noslēgtā līguma darbības termiņu (Pašvaldību uzņēmumam paplašinot savas darbības apjomu, pastāv liela varbūtība, ka šis uzņēmums attiecīgajā teritorijā darbosies ilgāk nekā vienu līguma termiņu), jo, piešķirot tiesības sniegt šos pakalpojumus tikai vienam tirgus dalībniekam, no tirgus var būt spiesti iziet arī pietiekami efektīvi tirgus dalībnieki. Savukārt, samazinoties tirgus dalībnieku skaitam, samazināsies arī konkurence, tādējādi ilgtermiņā negatīvi ietekmējot konkurenci gan attiecīgajos novados, gan arī visā ilgtermiņā arī visā Latvijā tirgū. Tāpat, izvēloties pakalpojumu sniedzēju uz *in-house* principa piemērošanas pamata, var netikt izmantota iespēja izvēlēties efektīvāko risinājumu.

Tā rezultātā var arī pieaugt pakalpojuma cena patērētājiem, ko īpaši negatīvi var izjust iedzīvotāji, jo, ja konkurence nepastāv, tad iespējamā monopolista netraucētas darbības rezultātā patērētājiem var tikt liegta iespēja saņemt pakalpojumu par konkurētspējīgu un nesadārdzinātu cenu.

Līdz ar to KP aicina pašvaldības (arī Tukuma novada domi) izvērtēt pieņemamā lēmuma iespējamo ietekmi uz konkurenci, tirgu un patērētājiem ilgtermiņā un, samērīgi izmantojot PIL noteiktos izņēmumus, izvēlēties tādu risinājumu, kas saglabā uz konkurences principiem balstīta tirgus veidošanu ilgtermiņā, ievērojot iedzīvotāju interesi pēc kvalitatīva, cenas ziņā konkurētspējīga, inovatīva pakalpojuma ilgtermiņā.

<sup>6</sup> Sadzīves atkritumu apsaimniekošanas tirgus uzraudzības noslēguma ziņojums.

<http://kp.gov.lv/documents/d7e2ca43e14062db7334cd84699ab8de4be91aa1>

<sup>7</sup> Konkurences padome tiek ar SIA “ZAAO” (14.11.2012.)

<http://kp.gov.lv/lv/aktualitates/114-konkurences-padome-tiekas-ar-sia-zaao>

<sup>8</sup> Sadzīves atkritumu apsaimniekošanas tirgus uzraudzības noslēguma ziņojums (185.rindkopa).

<http://kp.gov.lv/documents/d7e2ca43e14062db7334cd84699ab8de4be91aa1>

<sup>9</sup> Rīgas iedzīvotājiem nākotnē var nākties pārmaksāt par pašvaldības tuvredzīgajiem lēmumiem (14.02.2017.)

<http://kp.gov.lv/lv/aktualitates/672-kp-priekssedetaja-skaidrite-abrama-rigas-iedzivotajiem-nakotne-var-nakties-parmaksat-par-pasvaldibas>

<sup>10</sup> Vēstule par RD plānoto publiskās un privātās partnerības līgumu atkritumu apsaimniekošanas jomā (14.02.2017.)

<http://kp.gov.lv/documents/2392a99d7571cf2e4f4a8b01c9a40373b04b139a>

<sup>11</sup> Vēstule par RD publiskās un privātās partnerības līgumu atkritumu apsaimniekošanas jomā (28.04.2017.)

<http://kp.gov.lv/documents/0995065158038843514aee947b98775e67644103>

Tādējādi tiktu nodrošināta ne tikai konkurence par šo tirgu, vairākiem pakalpojumu sniedzējiem sacenšoties par pasūtītājam izdevīgāko piedāvājumu, bet arī saglabāta konkurētspējīga vide un konkurence arī nākotnē.

Ar cieņu

priekšsēdētāja

S.Ābrama