



Konkurences padome

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

Rīgā

16.07.2018. Nr. 5-2/752

Satiksmes ministrijai

*Par konkurences ierobežojumiem
transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles tirgū*

Konkurences padome (turpmāk – KP), veicot tirgus uzraudzību transportlīdzekļu valsts tehniskās apskates jomā (turpmāk – Uzraudzība), ir konstatējusi vairākus būtiskus konkurences kropļojumus transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles tirgū Latvijā, kas rada nepamatotus šķēršļus personas brīvībai veikt uzņēmējdarbību.

Atbilstoši Uzraudzībā konstatētajam transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroli (tehniskās apskates ietvaros) Latvijā nodrošina VAS “Ceļu satiksmes drošības direkcija” (turpmāk – CSDD) un četras CSDD pašas akreditētas sabiedrības – SIA “AUTEKO & TUV LATVIJA”, SIA “VENTTESTS”, SIA “AUTESTS” un SIA “SCANTEST” (turpmāk visas kopā – Akreditētās sabiedrības), kurās CSDD ir arī daļējs kapitāldaļu turētājs un nodrošina būtisku ietekmi attiecībā uz to stratēģisko darbību.¹ Ņemot vērā uzņēmumu savstarpējo saistību, CSDD un Akreditētās sabiedrības kopīgi atrodas dominējošā stāvoklī (kolektīvs monopolstāvoklis) transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles tirgū Latvijā un spēj ievērojami kavēt, ierobežot vai deformēt konkurenci šajā tirgū. Šādas tirgus dalībnieku darbības vērtējamas Līguma par Eiropas Savienības darbību (turpmāk – LESD) 102.panta kontekstā.

Ņemot vērā Uzraudzībā secināto, KP ir konstatējusi, ka Latvijā tehniskā stāvokļa kontroles sistēmā pastāvošie ierobežojumi pārsniedz tos, kas nepieciešami ceļu satiksmes drošības nodrošināšanai. Proti, ne esošie ierobežojumi, ne pats tirgus sistēmas modelis nav uzskatāms par vajadzīgu, pamatotu un samērīgu ar ceļu satiksmes drošības aizsardzības apsvērumiem. Par nesamērīgiem atzīstami šādi ierobežojumi:

- (1) CSDD vienlaicīgi ne tikai uzrauga un regulē transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroli, bet arī pats sniedz tehniskā stāvokļa kontroles ietvaros nodrošināmos pakalpojumus.**

CSDD ir ne tikai tiesības nodrošināt transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroli, bet arī pilnvaras regulēt šo tirgu (tai skaitā CSDD ir dota rīcības brīvība lemt par citu sabiedrību akreditēšanu). Tādējādi CSDD, vienlaicīgi kā transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles pakalpojuma sniedzējs un akreditētājs, var kavēt un ierobežot (kavēt) konkurences attīstību, kā arī aizsargāt savu un Akreditēto sabiedrību

¹ CSDD 15.06.2017. vēstule Nr.11.11-5/1472 un SM 30.02.2017. vēstule Nr.04-02/307.

saimniecisko darbību no potenciālajiem konkurentiem. Faktiski CSDD var izlemt, kam ļaut ienākt tirgū un cik intensīvi šī pakalpojuma sniedzēji savā starpā drīkst konkurēt (ir ierobežotas iespējas pakalpojuma sniedzējam pašam noteikt kurā teritorijā un kādā apjomā (staciju skaits) darboties). Šādu kontroli pār konkurences procesu apstiprina arī CSDD², norādot, ka pēdējo 15 gadu laikā [CSDD] ir veikusi darbības, lai kavētu un ierobežotu konkurenci. Tāpat ir radīts būtisks risks CSDD objektivitātei un neitralitātei, vērtējot Akreditēto sabiedrību darbību, jo CSDD (kā daļējai kapitāldaļu turētājai) ir finansiāla interese aizsargāt Akreditēto sabiedrību saimniecisko darbību.

(2) Publiska persona, sniedzot pakalpojumus, iesaistās tirgū, kur pakalpojumu spēj un vēlas nodrošināt privātais sektors.

CSDD iesaiste transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles tirgū neatbilst Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.pantam, jo nepastāv tirgus nepilnība, kā dēļ publiskai personai būtu jāveic komercdarbība šajā tirgū. Nav konstatējams, ka Latvijā pastāv specifisks tirgus, pieprasījuma vai piedāvājuma apstākļi (t.sk. salīdzinājumā ar citām Eiropas Savienības (turpmāk – ES) valstīm), kas liecinātu, ka atvērta tirgus mehānisms (nepastāvot SM izstrādātiem un/ vai CSDD īstenotiem konkurenci kropļojošiem ierobežojumiem) nespētu nodrošināt patērētāju vajadzības atbilstošā apjomā un kvalitātē.

(3) Transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles pakalpojuma tirgū jaunu dalībnieku ienākšana nav iespējama nesamērīgo ierobežojumu dēļ.

Satiksmes ministrijas (turpmāk – SM) vadlīnijās³ (turpmāk – SM Vadlīnijas) ietvertie nosacījumi nav samērīgi un jauniem tirgus dalībniekiem,⁴ ienākšanu šajā tirgū padarot neiespējamu. SM Vadlīnijas garantē noteiktu priekšrocību CSDD un Akreditētajām sabiedrībām paplašināt savu saimniecisko darbību (tādējādi diskriminējot citus tirgus dalībniekus, kam ir līdzvērtīga kompetence un ekspertīze transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa novērtēšanā (servisi/ remontdarbnīcas)) un ievērojami aizsargā Akreditētās sabiedrības no konkurences. Piemēram, jauna tirgus dalībnieka darbības apjoms nedrīkst pārsniegt 30% no kopējā pakalpojuma piedāvājuma apjoma konkrētajā reģionā⁵. Tas nostāda jebkuru potenciālo konkurentu nevienlīdzīgā situācijā un nekādā veidā neveicina privāto komersantu iesaisti saimnieciskajā darbībā, bet tieši pretēji – rada būtisku konkurences kropļojumu.

(4) Automātiski pagarināmie līgumi aizsargā Akreditētās sabiedrības no konkurences.

CSDD un Akreditēto sabiedrību noslēgtie līgumi par transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles nodrošināšanu apliecina CSDD motivāciju tās aizsargāt no konkurences. Visi līgumi ir noslēgti uz ilglaicīgu periodu (*) gadi) un, beidzoties to termiņiem, tiek automātiski pagarināti uz jaunu, tikpat ilglaicīgu termiņu, kas norāda, ka netiek pat pieļauta konkurences iespējamība no citu potenciālo tirgus dalībnieku puses par esošo tirgu, jo šobrīd īstenotajā tehniskās apskates sistēmā netiek nodrošināts atklāts konkurss, kura rezultātā patērētāji varētu iegūt kvalitatīvu un prasībām atbilstošu pakalpojumu par iespējami zemāko cenu.

² CSDD 27.07.2010. vēstule Nr.11-10/1402 VK revīzijas lietā Nr.5.1-2-4/2010. Tāpat ir ierobežotas Akreditēto sabiedrību iespējas patstāvīgi noteikt cenu transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles pakalpojumam.

³ SM 27.09.2011. vadlīnijas transportlīdzekļu valsts tehniskās apskates sistēmas attīstībai.

⁴ Tai skaitā citu ES valstu tirgus dalībniekiem.

⁵ SM Vadlīniju 10.punkts.

Istenotie konkurences kropļojumi kaitē patērētājiem. Tā rezultātā Latvijā patērētājam tehniskā apskates process ir viens no dārgākajām ES. CSDD kā monopolists ierobežo konkurenci un tās attīstību un patērētājiem nav nekādu alternatīvu transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles pakalpojuma saņemšanā (katrā reģionā transportlīdzekļa tehniskā stāvokļa kontroli nodrošina viena akreditētā persona). Pakalpojuma pieejamība ir ierobežota, tehniskās apskates process nelietderīgi izmanto klienta laiku un resursus, jo nav iespēja tehniskās apskates procesā uzreiz novērst konstatētos defektus. Ar papildus izdevumiem un laika patēriņu tiek apgrūtināta tā patērētāju daļa, kas transportlīdzekļus uz servisiem/ remontdarbnīcām ved regulāri preventīvā nolūkā, kā arī kopumā uztur savus spēkratus kārtībā cauru gadu. Tāpat patērētāji neiegūst vairākus papildus labumus, kas veidojas tirgū, kur ir nepārtraukta pakalpojumu sniedzēju sāncensība (kā tas ir novērojams citās ES valstīs), kas veicina pakalpojuma pieejamību, cenu samazināšanos (atlaides), papildus pakalpojumu iekļaušanu piedāvāšanu, tehnoloģiskos uzlabojumus, produktivitāti un citus patērētājam labvēlīgus ieguvumus.

LESD 102.pants nosaka, ka vienam vai vairākiem tirgus dalībniekiem, kam ir dominējošs stāvoklis iekšējā tirgū vai būtiskā tā daļā, šāda stāvokļa ļaunprātīga izmantošana ir aizliegta. Ja ļaunprātīga dominējoša stāvokļa izmantošana citu dalībvalstu saimnieciskās darbības subjektiem var apgrūtināt vai padarīt mazāk pievilcīgu transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles veikšanu Latvijā, tas var tikt uzskatīts par LESD 102.panta pārkāpumu⁶, ņemot vērā, ka tas kaitē arī patērētājiem.

Ņemot vērā iepriekš minēto un Uzraudzībā secināto, CSDD piemērotā darbības politika, kas ietverta SM Vadlīnijās⁷, ierobežo transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles tirgus attīstību un satur LESD 102. pantā minētā dominējošā stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas aizlieguma pārkāpuma pazīmes.

KP arī norāda, ka atbilstoši LESD 106.panta pirmajai daļai, ES dalībvalstīm ir jāatturas no jebkādas darbības (pasākuma), kas ir nesaderīga ar LESD 102.pantu. Proti, brīvības veikt uzņēmējdarbību ierobežojums ir pieļaujams tikai tad, ja tas ir nepieciešams konkrētā mērķa sasniegšanai (piemēram, nodrošināt nepieciešamo ceļu satiksmes drošību), un ierobežojumam ir jābūt samērīgam, un tas nedrīkst pārsniegt to, kas objektīvi nepieciešams šī mērķa sasniegšanai.⁸ Turklāt tādu neizkropļotas konkurences sistēmu, kāda ir paredzēta LESD, var garantēt tikai tad, ja ir nodrošināta dažādu tirgus dalībnieku iespēju vienlīdzība.⁹ Tiesiskajai videi ir jābūt tādai, kurā uz visiem tirgus dalībniekiem (gan jau akreditētajām sabiedrībām, gan citiem potenciālajiem konkurentiem), neatkarīgi no to piederības, attiecas vienādi noteikumi.

Tādējādi uzraudzībā secinātais apstiprina, ka ne administratīvie ierobežojumi, ne pats tirgus sistēmas modelis Latvijā nav uzskatāms par vajadzīgu, pamatotu un samērīgu ar ceļu

⁶ Ļaunprātīga dominējoša stāvokļa izmantošana, kas izpaužas kā ražošanas, tirgus vai tehnikas attīstības ierobežošana, kas kaitē patērētājiem.

⁷ Tam, ka darbības politiku pamato un tā izriet no normatīvā regulējuma (SM Vadlīnijas), nav nozīmes, konstatējot darbību prettiesiskumu un neatbilstību konkurences tiesību regulējumam. Saskaņā ar ES tiesību pārākuma principu, arī dalībvalstīm ir jāatturas no tādu soļu spēršanas, kas ir pretrunā ES konkurences tiesību normām. Tādējādi pienākums novērst nacionālo tiesību normu piemērošanu, kuras ir pretrunā ES tiesību normām, attiecas arī uz iestādēm, ieskaitot izpildvaras institūcijas. Ja institūcijas šādu pienākumu neievēro, tad nacionālajai konkurences iestādei ir pienākums izmantot visus atbilstošos līdzekļus, lai sekmētu ES tiesību normu piemērošanu. Proti, ja nacionālie tiesību akti ir par pamatu uzņēmuma pret konkurenci vērstajām darbībām, nedodot tiesības tam atturēties no tām, nacionālo konkurences iestāžu pienākums ir novērst šo nacionālo tiesību normu piemērošanu. Sk. EST 09.03.1978. spriedums lietā 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato* (17.punkts), EST 09.09.2003. spriedumu lietā Nr. C-198/01, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (49.-55.punkts)

⁸ EST 27.10.2005. spriedums lietā C-158/03 *Komisija pret Spāniju* (35. punkts), EST 28.04.2009. spriedums lietā C-518/06 *Komisija pret Itāliju* (72. punkts) un EST 19.05.2009. spriedums lietā C-531/06 *Komisija pret Itāliju* (49. punkts).

⁹ EST 01.07.2008. spriedums lietā C-49/07 *MOTOE pret Elliniko Dimosio* (51. punkts), EST 22.05.2003. spriedums lietā C-462/99 *Connect Austria* (83. punkts).

satiksmes drošības apsvērumiem¹⁰. Šī ieviestā modeļa rezultātā Latvijā ieviestā tehniskā stāvokļa kontroles sistēma noslēdz transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles tirgu, ierobežojot citu tirgus dalībnieku ienākšanu tajā, kas tādējādi kropļo konkurenci un kavē tirgus attīstību.

Valsts iestādēm, ieskaitot izpildvaras institūcijas, ir pienākums novērst nacionālo tiesību normu piemērošanu, kuras ir pretrunā ar ES tiesību normām.¹¹ Ņemot vērā iepriekš minēto, kā arī Uzraudzībā secināto, KP aicina SM ne vēlāk kā līdz 01.10.2018. izstrādāt nepieciešamo rīcības un pasākumu plānu, lai:

- tiktu pārskatīts SM izstrādātais normatīvais regulējums attiecībā uz CSDD darbībām, nodrošinot, ka akreditācijas process veicina transportlīdzekļu tehniskās apkopes tirgus atvēršanu konkurencei;
- nodrošinātu, ka tiek nodalīta uzraugošā institūcija (CSDD) no Akreditētajām sabiedrībām. CSDD finansiāla atsaiste un neatkarība no transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles veicējiem nodrošinās neitrālu un objektīvu kontroli un akreditāciju, kā arī veicinās konkurenci kopumā;
- tiktu pārskatīti CSDD un Akreditēto sabiedrību savstarpējo līgumu par transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles nodrošināšanu darbības termiņi.¹² KP atgādina, ka būtisks konkurences elements ir nodrošināt līdzvērtīgas iespējas visiem tirgus dalībniekiem darboties transportlīdzekļa tehniskā stāvokļa kontroles tirgū. Tādējādi Akreditētās sabiedrības ir pakļautas identiskām prasībām akreditācijas saņemšanai kā citi tirgus dalībnieki (nav pieļaujama šo tiesību “*rezervēšana*”);
- izstrādāt rīcības plānu par nepieciešamajiem pasākumiem un grozījumiem normatīvajos aktos, kas neierobežotu transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles veicēju iespējas patstāvīgi noteikt cenas, darbības apjomus vai citus konkurences elementus, tādējādi nodrošinot nepārtrauktu pakalpojumu sniedzēju konkurenci, kas veicinātu konkurences attīstību transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles tirgū sabiedrības interesēs.
- nodrošinātu, ka Latvijā līdz 01.01.2020. tiek pilnvērtīgi ieviesta objektīva un pamatota akreditācijas kārtība¹³ jaunu tirgus dalībnieku akreditācijai transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles tirgū, kas nodrošina dažādu tirgus dalībnieku iespēju vienlīdzību. Akreditācijas prasībām ir jābūt objektīvām un samērīgām ar mērķi, kuru nepieciešams sasniegt (piemēram, vajadzība nodrošināt ceļu satiksmes drošību). Ir jāatvieglo tie ierobežojumi, kas pārsniedz to, kas nepieciešams ceļu satiksmes drošības mērķa sasniegšanai.¹⁴ Uzraudzībā konstatētie fakti apliecina, ka ierobežojums, kas neļauj vienam subjektam veikt gan tehnisko apskati, gan remontdarbus, nav uzskatāms par vajadzīgu un samērīgu attiecībā uz ceļu satiksmes drošības aizsardzību. To arī ir atzinusi EST.¹⁵ Tādējādi arī citi tirgus dalībnieki, kam ir atbilstoša kompetence un ekspertīze transportlīdzekļu tehniskā

¹⁰ Arī EST ir atzinusi, ka nesamērīgu prasību uzlikšana tirgus dalībniekiem, kas vēlas veikt transportlīdzekļu tehnisko pārbaudi, ir uzskatāms par LESD pārkāpumu. Sk. EST 22.10.2009. spriedumu lietā C-438/08, *Komisija pret Portugāli*.

¹¹ Skatīt EST spriedumu lietā C-198/01 *Conorzio Industrie Fiammiferi (CIF), Autorita Garante della Concorrenza e del Mercato* (49., 51.punkts).

¹² Šobrīd līguma darbības termiņi ir šādi: SIA “AUTEKO & TUV LATVIJA” un SIA “SCANTEST” līdz (*), SIA “VENTTESTS” un SIA “AUTEKSTS” līdz (*).

¹³ Tai skaitā uzraudzības kārtība un akreditēto sabiedrību atbildības apmēri.

¹⁴ EST 27.10.2005. spriedums lietā C-158/03 *Komisija pret Spāniju* (35. punkts), EST 28.04.2009. spriedums lietā C-518/06 *Komisija pret Itāliju* (72. punkts) un EST 19.05.2009. spriedums lietā C-531/06 *Komisija pret Itāliju* (49. punkts).

¹⁵ EST 22.10.2009. spriedums lietā C-438/08 *Komisija pret Portugāli*.

stāvokļa novērtēšanā (piemēram, servisi/ remontdarbnīcas) ir tiesīgi veikt transportlīdzekļa tehniskā stāvokļa kontroli;

Papildus KP aicina SM ne vēlāk kā līdz 01.10.2018. iesniegt KP izstrādāto rīcības plānu un priekšlikumus, lai novērstu Uzraudzībā konstatētos un šajā vēstulē norādītos konkurences kropļojumus transportlīdzekļu tehniskā stāvokļa kontroles tirgū Latvijā.

KP atgādina, ja apstākļi pieprasa, KP ir pienākums izmantot visus atbilstošos likumiskos līdzekļus, lai sekmētu, ka LESD tiesību normas¹⁶ tiek pilnībā ievērotas, tai skaitā KP ir tiesības lemt par lietas ierosināšanu par LESD 102.panta pārkāpumu CSDD darbībās.

Pielikumā: KP tirgus uzraudzības “*Konkurences ierobežojumi transportlīdzekļu valsts tehniskās apskates jomā*” noslēguma ziņojums uz 68. lpp (publiskā versija).

(*) – Ierobežotas pieejamības informācija

Priekšsēdētāja p.i.

J.Račko

¹⁶ Atbilstoši Padomes Regulai (EK) Nr. 1/2003 “*Par to konkurences noteikumu īstenošanu, kas noteikti Līguma 81. [101.] un 82. [102.] pantā*” 5. un 35.pantam un KL 7.panta pirmās daļas 5. un 6.punktam, KP ir tiesīga piemērot ES konkurences tiesības.