



## SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Miðvikudagurinn, 5. Nóvember, 2014

Álit nr. 1/2014

### Samkeppnishömlur við meðhöndlun úrgangs

#### Framkvæmd Reykjavíkurborgar og annarra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurlandi við innleiðingu á endurvinnslutunnum fyrir pappír og pappa

#### Efnisyfirlit

I. SAMANTEKT.....	2
II. TILDRÖG ÁLITS OG MÁLSMEÐFERÐ .....	6
III. NIÐURSTAÐA .....	10
1. Lagaumhverfi og heimildir Samkeppniseftirlitsins.....	10
2. Fordæmi og fræðiumfjöllun um sorpmarkaðinn .....	13
2.1 Fyrri umfjöllun samkeppnisyrvalda um sorpmarkaðinn .....	13
2.2 Umfjöllun fræðimanna og erlendra samkeppnisyrvalda .....	14
3. Markaður fyrir sérstaka söfnun endurvinnsluefnis myndast .....	17
4. Skilgreining markaðarins .....	18
5. Samkeppnisleg áhrif af háttsemi sveitarfélaganna og lögum um meðhöndlun úrgangs.....	19
5.1 Innleiðing á Blátunnum í öðrum sveitarfélögum en Reykjavík.....	19
5.1.1 Um mögulega náttúrulega einokun/einkasölu.....	21
5.1.2 Aðrar leiðir til að koma á samkeppni í söfnun og móttöku á endurvinnsluefni .....	21
5.1.3 Niðurstaða .....	24
5.2 Bæta þarf kynningu Reykjavíkurborgar á valkostum við söfnun endurvinnanlegs úrgangs .....	24
5.3 Jafna þarf stöðu einkafyrirtækja og opinberra aðila sem starfa á markaðnum (e. <i>competitive neutrality</i> ).....	25
6. Samkeppnismat við val á leiðum .....	28
IV. TILMÆLI TIL UMHVERFIS- OG AUÐLINDARÁÐHERRA, FJÁRMÁLARÁÐHERRA OG SVEITARFÉLAGA.....	29
1. Tilmæli til Reykjavíkurborgar .....	30
2. Tilmæli til sveitarfélaganna .....	30
3. Tilmæli til auðlinda- og umhverfisráðherra.....	32
4. Jafna þarf stöðu keppinauta.....	35
V. ÁLITSORÐ: .....	36



## I. SAMANTEKT

Í álit þessu er í ljós leitt að framkvæmd tiltekinna sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og Suðurlandi<sup>1</sup> (hér eftir sveitarfélögin) við innleiðingu á svokallaðri Blátunnu, eða öðrum sambærilegum lausnum, fyrir söfnun á pappír og pappa frá heimilum, leiðir til röskunar á samkeppni, minni hvata til nýsköpunar og hugsanlega til umhverfislegs tjóns vegna minni endurnotkunar og endurvinnslu. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að tryggt sé að íbúar viðkomandi sveitarfélaga fái að njóta þess hagræðis og nýsköpunar sem virk samkeppni leiðir til á umræddu sviði. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að ná megi töluverðri hagræðingu og bæta endurnotkun og endurvinnslu með því að nýta samkeppnishvata í ríkara mæli.

Það er jafnframt álit Samkeppniseftirlitsins að ákvæði laga nr. 53/2003 um meðhöndlun úrgangs gangi gegn markmiðum samkeppnislaga og torveldi samkeppni í viðskiptum með því að gera sveitarfélögum kleift að viðhalda framangreindu fyrirkomulagi án tillits til samkeppnissjónarmiða. Með því fara íbúar sveitarfélaganna á mis við kostnaðarlegt hagræði og framþróun sem samkeppni á umræddu sviði hefði í för með sér.

Á grundvelli framangreinds er tilmælum beint til sveitarfélaga og annarra stjórnvalda að beita sér fyrir breyttu skipulagi á umræddum verkefnum sem hefur það að markmiði að koma í veg fyrir samkeppnishindranir á markaðnum sem um ræðir og auðvelda aðgengi nýrra keppnauta að honum.

### *Málavextir*

Tilfni þessa álits eru fyrri mál sem Samkeppniseftirlitið hefur fjallað um og varða meðhöndlun úrgangs, ábendingar frá íbúum og kvörtun Gámaþjónustunnar hf. til Samkeppniseftirlitsins frá 1. mars 2013.

Þau sveitarfélög sem álit þetta varðar eru eigendur sorpsamlaganna SORPU bs. og Sorpstöðvar Suðurlands bs. en nánari upplýsingar um verkefnið, þ.e. hina sk. Blátunnu, má finna á vefsíðunni [www.blatunna.is](http://www.blatunna.is). Kvartanir vegna Blátunnunnar snúa annars vegar að þeirri kröfu sveitarfélaganna að íbúar, í öðrum sveitarfélögum en Reykjavík, kaupi umrædda þjónustu af sveitarfélagunum sjálfum og að endurvinnsluefni, þ.e. pappír og pappi, skili sér til SORPU, eftir atvikum í gegnum Sorpstöð Suðurlands. Íbúar þessara sveitarfélaga þurfa því að greiða fyrir þjónustuna sem felst í Blátunnunni hvort sem þeir vilja nýta sér hana eða ekki, t.d. með því að eiga viðskipti við einkaaðila vegna sambærilegrar þjónustu. Hins vegar er kvartað undan framkvæmd Reykjavíkurborgar við kynningu á þeim möguleikum sem íbúum borgarinnar standa til boða, þ.e. að kaupa Blátunnuna, skila pappír og pappa í grenndargám eða semja við einkaaðila á markaði um kaup á endurvinnslutunnum og söfnun á pappír og pappa.

Á árinu 2005 hófu einkafyrirtæki að bjóða upp á sérstaka söfnun á pappír, pappa og öðru endurvinnsluefni frá heimilum á höfuðborgarsvæðinu með endurvinnslutunnum. Fyrir

---

<sup>1</sup> Sveitarfélögin eru annars vegar Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Garðabær, Mosfellsbær og Seltjarnarnesbær en sorpsamlag þeirra er SORPA bs. Hins vegar eru það sveitarfélögin Árborg, Ölfus, Bláskógarbyggð og Grímsnes- og Grafningshreppur, Rangárþing Eystra, Rangárþing ytra og Ásahreppur en sorpsamlag þeirra er Sorpstöð Suðurlands bs.



Þann tíma hafði flokkun endurvinnsluefna frá öðrum úrgangi á heimilum verið afar takmörkuð. Kom frumkvæði að aukinni endurvinnslu þannig frá einkafyrirtækjum sem starfa á markaðnum. Á árinu 2007 hóf Reykjavíkurborg að veita sambærilega þjónustu samhliða einkafyrirtækjum en þó aðeins fyrir pappír og pappa með svokölluðum Blátunnum. Samkeppniseftirlitinu barst af því tilefni erindi frá Gámaþjónustunni þar sem kvartað var undan innkomu borgarinnar á þennan markað. Málinu lauk með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 69/2007, *Kvörtun vegna ákvörðunar Reykjavíkurborgar um að hefja söfnun á pappírsúrgangi í samkeppni við einkaaðila með því að bjóða borgarbúum svokallaðar Bláar tunnur*. Niðurstaða málsins var sú að ekki væru forsendur til íhlutunar Samkeppniseftirlitsins í málinu þar sem heimildir sveitarfélaga samkvæmt sérlögum ganga framur samkeppnislögum. Vísbindingar væru þó um að rekstur Reykjavíkurborgar á Blátunnunni raskaði samkeppni á markaði fyrir sorphirðu.

Á undanförunum misserum hafa umrædd sveitarfélög, önnur en Reykjavík, hafið innleiðingu á Blátunnum eða öðrum sambærilegum lausnum innan sinna marka. Ólíkt framkvæmdinni í Reykjavík hafa þessi sveitarfélög farið þá leið að krefjast þess að íbúar kaupi þjónustuna af sveitarfélögunum sjálfum, hvort sem þeir hafi hug á að nýta sér hana eða ekki. Með þessum aðgerðum hefur frjáls samkeppni á markaðnum verið takmörkuð að verulegu leyti. Sveitarfélögin bjóða þess í stað út framkvæmdina á þeirri þjónustu sem felst í söfnun/flutningi á því endurvinnsluefni sem safnað er í Blátunnunna. Þannig er samkeppni að því leyti á markaði fyrir söfnun á pappír og pappa í viðkomandi sveitarfélögum. Aftur á móti er móttaka, flokkun og frekari meðhöndlun þess úrgangs sem safnað er í Blátunnuna ekki boðin út heldur gert ráð fyrir að öllu endurvinnsluefni sé skilað í kerfi SORPU. Sá pappír og pappi sem safnað er í Blátunnuna er verðmæti sem notað er sem hráefni eftir frekari meðhöndlun. Þá bera umbúðir úr pappír og pappa svokallað úrvinnslugjald samkvæmt lögum um úrvinnslusjóð. Hefur verið litið á þá þróun þegar sveitarfélög taka að sér verkefni sem áður var samkeppni um sem viðleitni þeirra til að auka tekjur/veltu sveitarfélaganna á kostnað einkafyrirtækja (e. *remunicipalization*).

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ástæða til þess af hálfu sveitarfélaga og annarra stjórnvalda á þessu sviði að byggja undir hvata einkafyrirtækja sem starfa á markaðnum til að innleiða nýjungar í sorphirðu frá heimilum. Ef sveitarfélög hafa þann háttinn á að taka sjálf yfir nýjungar í þjónustu og endurvinnslu um leið og frumkvöðlar á samkeppnismarkaði hafa náð fótfestu, er ljóst að samkeppni á markaðnum dregst saman eða hverfur. Þar með hverfur frumkvöðlastarf og nýsköpun af hálfu einkafyrirtækja, sem síðan getur leitt til hægari framþróunar og mögulegs umhverfislegs tjóns vegna minni flokkunar og endurvinnslu, andstætt markmiðum laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs.

Rannsóknir hafa sýnt að útboð á þjónustunni eða frjáls samkeppni leiði til allt að 10-33,5% lægra verðs fyrir almenna sorphirðu. Sýna sömu rannsóknir að óalgengt sé að slík útboð leiði til lakari þjónustu. Þá sýndi rannsókn þýska samkeppniseftirlitsins að söfnunarkostnaður vegna umbúðaúrgangs (þ. á m. pappírs og pappa) var á milli 40-100% hærrí þar sem útboðum hafði ekki verið beitt. Rannsókn Þjóðverjanna sýndi jafnframt að aukin samkeppni á milli skilakerfa<sup>2</sup> umbúðaúrgangs á undanförunum árum hefur leitt til

<sup>2</sup> Í Þýskalandi er kerfi aukinnar framleiðendaábyrgðar vegna umbúðaúrgangs. Þannig eru það framleiðendur og innflytjendur vörunnar en ekki sveitarfélög sem bera ábyrgð á söfnun og meðhöndlun úrgangsins. Sjá nánari umfjöllun í kafla III 5.1.2. hér að neðan.



u.þ.b. 7.500 kr. sparnaðar á ári fyrir hvert heimili í Þýskalandi. Loks hafi aukin samkeppni við meðhöndlun umbúðaúrgangs leitt til betri nýtingar endurvinnsluefnisins sem og nýjunga í flokkun þess.

Þá er einnig litið til þess í álitinu þessu að á sviði meðhöndlunar úrgangs starfa sveitarfélög og fyrirtæki þeirra í samkeppni við einkafyrirtæki. Við slíkar aðstæður er mikilvægt að samkeppnisstaða á milli þeirra sem starfa á markaðnum sé sem jöfnust (e. *competitive neutrality*). Sveitarfélög og byggðasamlög þeirra eru undanþegin tekjuskatti en auk þess hefur Reykjavíkurborg ekki innheimt virðisaukaskatt fyrir þá þjónustu sem felst í Blátunnunni. Með því hefur samkeppnisstaða einkafyrirtækja sem reynt hafa fyrir sér í framangreindri starfsemi verið skekkt. Sveitarfélög hafa jafnframt fasta tekjustofna í formi útsvars og annarra gjalda. Af þeim sökum er fjárhagsleg staða þeirra allt önnur en einkaaðila sem starfa á markaðnum og þurfa að greiða skatta. Vegna framangreinds skapast hætta á að samkeppnisrekstur sveitarfélaga sé niðurgreiddur með tekjum af annarri starfsemi.

#### *Niðurstaða*

Í kvörtun Gámaþjónustunnar var farið fram á að Samkeppniseftirlitið beitti bindandi íhlutun í málinu á grundvelli b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 vegna háttsemi sveitarfélaganna. Í ljósi ákvæða laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs, sem m.a. kveða á um að sveitarstjórn skuli bera ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs, telur Samkeppniseftirlitið sér ekki fært að vera með bindandi íhlutun í málinu. Af þeim sökum lýkur meðferð málsins með álitinu þessu.

Að mati Samkeppniseftirlitsins eru tvær leiðir færar fyrir sveitarfélög til að stuðla að samkeppni og hagræði og nýsköpun sem af henni hlýst við meðhöndlun pappírs og pappa, sem og annars umbúðaúrgangs. Annars vegar geta sveitarfélög heimilað einkafyrirtækjum að starfa samhliða á markaðnum í samkeppni við hvert annað líkt og Reykjavíkurborg gerir. Hins vegar geta sveitarfélög boðið út þjónustuna sem felst í Blátunnunni. Er þá átt við bæði söfnun/flutning á endurvinnsluefni auk móttöku, flokkunar og frekari meðhöndlunar þess úrgangs sem safnað er í Blátunnuna. Mikilvægt er að á hverjum tíma sé valinn sá kostur sem í senn er hagkvæmur og stuðlar best að samkeppni. Við val á leiðum og útfærslu á þeim verður að meta áhrifin á samkeppni að þessu leyti.

Kvörtun Gámaþjónustunnar vegna framkvæmdar Reykjavíkurborgar við innleiðingu á Blátunnunni snýr að kynningu borgarinnar á þeim möguleikum sem íbúum stendur til boða við söfnun á endurvinnsluefni. Samkvæmt reglum Reykjavíkurborgar geta íbúar ýmist keypt Blátunnu af borginni, skilað endurvinnsluefni í grenndargám eða á endurvinnslustöð eða leigt endurvinnslutunnu af einkafyrirtækjum. Að mati Samkeppniseftirlitsins kemur ekki nægilega skýrt fram í kynningarefni borgarinnar sá kostur íbúanna að leigja endurvinnslutunnu og kaupa þjónustu af einkafyrirtækjum.

Samkeppniseftirlitið beinir af þeim sökum tilmælum til Reykjavíkurborgar um að borgin kynni með skýrum hætti í kynningarefni sínu, t.d. á heimasíðu borgarinnar, þann möguleika íbúanna að kaupa þjónustu vegna meðhöndlunar pappírs og pappa af einkafyrirtækjum.



Önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu og Suðurlandi en Reykjavíkurborg ganga lengra í að skerða samkeppni á markaðnum. Þannig er samkeppni í söfnun endurvinnsluefnis einskorðuð við útboð og íbúar sem vilja skipta við aðra endurvinnsluaðila þurfa því að greiða bæði fyrir hana og söfnun á vegum sveitarfélags. Engu að síður er ákveðin samkeppni um söfnun úrgangsins þar sem hún er boðin út til ákveðins tíma. Aftur á móti bjóða umrædd sveitarfélög ekki út frekari meðhöndlun úrgangsins og gera kröfu um að hann skili sér til SORPU sem er byggðasamlag sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu. Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til sveitarfélaganna að þau taki til skoðunar hvernig þau geti best nýtt samkeppnishvata á þessum sviði. Að lágmarki er mælt til þess að þau bjóði út bæði söfnun/flutning og móttöku þess endurvinnsluefnis sem safnað er í Blátunnurnar. Með því móti má ná kostum samkeppni á fleiri sviðum en einungis í söfnun endurvinnsluefnis í viðkomandi sveitarfélögum.

Í álitinu er jafnframt að finna umfjöllun um að jafna þurfi stöðu keppnauta sem starfa á markaðnum. Á markaðnum starfa einkafyrirtæki í samkeppni við t.d. söfnun Reykjavíkurborgar á pappír og pappa og þjónustu SORPU byggðasamlags sveitarfélaganna á ýmsum sviðum. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að samkeppnisrekstur opinberra aðila sé ekki niðurgreiddur með tekjum af annarri starfsemi auk þess sem mikilvægt er að opinberir aðilar sem starfa á markaðnum séu háðir sambærilegum skilyrðum, sköttum og gjöldum og einkafyrirtæki sem þeir eru í samkeppni við. Er tilmælum í þessa átt beint til stjórnvalda í álitsorði.

Þá er í álitinu að finna tilvísun til álits Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*, þar sem beint var til forsætisráðherra að stuðla að því að stjórnvöldum yrði gert skylt að framkvæma staðlað samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Ef reglusetning eða framkvæmd stjórnvalda á reglum felur í sér óhjákvæmilega takmörkun á samkeppni ber að velja þá leið sem skaðar samkeppni minnst.

Loks beinir Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til umhverfis- og auðlindaráðherra að hann beiti sér fyrir endurskoðun á ákvæðum laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs með það að markmiði að tryggd verði að sveitarstjórn skuli líta til hagkvæmnis- og samkeppnissjónarmiða við val á tilhögun meðhöndlunar úrgangs innan marka sveitarfélagsins. Ráðherra skuli jafnframt kanna með ítarlegum hætti hvort hagkvæmt sé að koma á kerfi aukinnar framleiðendaábyrgðar hér á landi vegna umbúðaúrgangs, þ. á m. pappírs og pappa. Með aukinni framleiðendaábyrgð er ábyrgð á meðhöndlun tiltekins hluta heimilisúrgangs færð frá sveitarfélögum til framleiðenda og innflytjenda þeirrar vöru sem hefur í för með sér úrganginn.



## II. TILDRÖG ÁLITS OG MÁLSMEÐFERÐ

Samkeppniseftirlitið hefur á undanförnum árum haft til skoðunar erindi og ábendingar frá einkaaðilum sem starfa við söfnun endurvinnsluefna frá heimilum. Hafa einkafyrirtæki sem starfa á þessu sviði kvartað undan innkomu sveitarfélaga á þennan markað og aðgerðum sveitarfélaga sem hafa tekið upp slíka söfnun. Það endurvinnsluefni sem hér er einkum um að ræða er pappi og pappír (t.d. umbúðir utan af mjólk og fleiri vörum) sem aðskilin er frá öðrum úrgangi á heimilum. Söfnun á þessu endurvinnsluefni hefur á undanförnum árum aukist verulega og myndast hefur markaður fyrir efnið þar sem m.a. erlendir endurvinnsluaðilar greiða fyrir efnið.

Árið 2007 tók Samkeppniseftirlitið ákvörðun nr. 69/2007, *Kvörtun vegna ákvörðunar Reykjavíkurborgar um að hefja söfnun á pappírsúrgangi í samkeppni við einkaaðila með því að bjóða borgarbúum svokallaðar Bláar tunnur*. Í því máli var um að ræða athugun vegna erindis Gámaþjónustunnar þar sem kvartað var undan ákvörðun Reykjavíkurborgar um að bjóða upp á svokallaðar Bláar tunnur í samkeppni við endurvinnslutunnur kvartanda. Gámaþjónustan krafðist þess að Samkeppniseftirlitið beindi þeim fyrirmælum til Reykjavíkurborgar að hætta við þá þjónustu sem fyrirhuguð var á grundvelli b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga þar sem innkoma borgarinnar á markaðinn hefði skaðleg áhrif á samkeppni. Kvartandi óskaði til vara eftir fjárhagslegum aðskilnaði samkvæmt 14. gr. samkeppnislaga, á milli lögbundinnar þjónustu Reykjavíkurborgar og þess rekstrar borgarinnar sem væri í frjálstri samkeppni.

Í ákvörðuninni var komist að þeirri niðurstöðu að ekki væru forsendur til að stöðva þá þjónustu Reykjavíkurborgar að bjóða upp á endurvinnslutunnur vegna flokkunar á pappír og pappa. Í ákvörðuninni var vísað til lögbundinna skyldna borgarinnar á grundvelli þágildandi sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003. Með öðrum orðum var það niðurstaða málsins að Reykjavíkurborg væri heimilt að lögum að veita umrædda þjónustu. Ekki var heldur talin forsenda til þess að fallast á kröfu um fjárhagslegan aðskilnað. Í ákvörðuninni var þó tekið fram að vísbendingar væru um að rekstur Reykjavíkurborgar á Bláu tunnunum raski samkeppni á markaði fyrir sorphirðu.

Haustið 2011 barst Samkeppniseftirlitinu ábending frá einum af þeim aðilum sem starfa við söfnun endurvinnsluefna frá heimilum á höfuðborgarsvæðinu. Í ábendingunni kom fram að Reykjavíkurborg hefði lagt fram tillögu um að hefja söfnun á sömu endurvinnsluefnum og einkaaðilar höfðu sinnt fram að þessum tíma. Kom fram það mat markaðsaðila að tillagan hafi borið það með sér að taka ætti yfir alla söfnun á endurvinnsluefnum frá heimilum í borginni, flokkun þeirra og sölu. Þannig yrðu þessi verkefni flutt frá einkaaðilum sem hafi komið þjónustunni á til Reykjavíkurborgar og SORPU bs. sem sé markaðsráðandi og opinbert fyrirtæki. Samkeppniseftirlitið hafði samband við Reykjavíkurborg vegna málsins og óskaði eftir nánari upplýsingum og skýringum. Tók Reykjavíkurborg fram að tillagan hafi ekki náð fram að ganga og að breytt tillaga hafi verið sett í undirbúning. Sú tillaga ætti að taka mið af ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 69/2007.

Þann 1. mars 2013 barst Samkeppniseftirlitinu erindi frá Gámaþjónustunni þar sem kvartað var undan innleiðingu sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu sem standa að SORPU á svokallaðri Blátunnu. Sveitarfélögin hafi sameinast undir merkjum SORPU um átak til að auka flokkun á pappír og pappa frá öðrum úrgangi. Það sé mat



Gámaþjónustunnar að kynning og innleiðing Blátunnu á höfuðborgarsvæðinu sé með þeim hætti að hún hafi skaðleg áhrif á sorphirðu- og endurvinnslumarkaði.

Í erindinu kemur fram að Gámaþjónustan hafi árið 2005 hafið að bjóða almenningi að leigja svokallaðar endurvinnslutunnur, fyrir þurran endurvinnanlegan útgang. Í tunnuna megi fara dagblöð, tímarit, skrifstofupappír, bæklingar, ruslpóstur, pappi og drykkjarfernur, allt endurvinnanlegur pappír sem ætti ekki að urða líkt og almennan heimilisúrgang. Í endurvinnslutunnuna megi jafnframt setja málma og hreinar plastumbúðir auk rafhlaðna í sérstökum pokum. Þetta efni sé allt flokkað og selt til endurvinnslufyrirtækja erlendis. Það sem fari í endurvinnslutunnuna sé því ekki sorp að mati Gámaþjónustunnar. Aðrir einkaaðilar, auk Reykjavíkurborgar, hafi í framhaldinu hafið að markaðssetja sambærilegar lausnir. Í Blátunnu Reykjavíkurborgar megi þó aðeins setja pappír og pappa.

Gámaþjónustan telur að með aðgerðum sveitarfélaganna, þ.e. að afhenda íbúum Bláar tunnur, sé Gámaþjónustunni og öðrum einkaaðilum sem árum saman hafi kynnt og selt sambærilega þjónustu rutt út af markaði. Íbúum sveitarfélaganna sé ekki gefinn kostur á að afþakka þessa þjónustu og þeir sem kynnu að vilja halda áfram að kaupa þjónustu af Gámaþjónustunni eða öðrum einkafyrirtækjum þurfi eftir sem áður að greiða fullt sorphirðugjald og séu þar með skyldaðir til að greiða fyrir endurvinnslutunnu sem þeir hafi í fæstum tilvikum óskað eftir. Öll sveitarfélögin nema Reykjavíkurborg skyldi íbúa sína til að eiga viðskipti við viðkomandi sveitarfélag vegna kaupa á þjónustunni með þessum hætti. Þrátt fyrir að í fundargerð umhverfis- og samgönguráðs Reykjavíkurborgar hafi verið bókað að í boði verði að fara með endurvinnsluefni í grenndargáma, þanta Bláa tunnu frá Reykjavíkurborg eða þanta endurvinnslutunnu frá fyrirtækjum á markaði hafi Reykjavíkurborg í kynningarefni ekki kynnt þann möguleika að borgarþágar geti keypt þjónustuna af einkaaðilum. Gámaþjónustan telur að aðgerðir sveitarfélaganna hafi skaðleg áhrif á samkeppni og krefst þess að gripið verði til íhlutunar á grundvelli b. liðar 1. mgr. 16.gr. samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið sendi þann 3. apríl 2013 erindi Gámaþjónustunnar til umsagnar á grundvelli 9. gr. málsmeðferðarreglna eftirlitsins nr. 880/2005 til þeirra sveitarfélaga sem standa að verkefninu um Bláu tunnuna og sorpsamlaga þeirra.<sup>3</sup> Umsagnir þessara aðila bárust með ýmsum bréfum vorið 2013. Umsagnir þeirra voru að mestu leyti samhljóða. Þannig byggja sveitarfélögin og sorpsamlög þeirra, SORPA og Sorpstöð Suðurlands, á því að söfnun á pappír og pappa í endurvinnslutunnur heyri til lögbundinna verkefna sveitarfélaga og að Samkeppniseftirlitið hafi því ekki heimild til íhlutunar gagnvart þeirri háttsemi sem Gámaþjónustan kvartar yfir. Er í þessu samhengi einkum vísað til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 69/2007, sem varðaði innkomu Reykjavíkurborgar á markaðinn fyrir söfnun á pappír og pappa. Telja sveitarfélögin og sorpsamlög þeirra að fordæmisgildi þeirrar ákvörðunar leiði til þess að Samkeppniseftirlitið hafi ekki heimild til íhlutunar jafnvel þó eftirlitið kunni að telja háttsemi sveitarfélaganna í andstöðu við ákvæði og markmið samkeppnislaga.

<sup>3</sup> Sjá heimasíðu Bláu tunnunnar [www.blatunna.is](http://www.blatunna.is). Sveitarfélögin eru annars vegar Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Hafnarfjörður, Garðabær, Mosfellsbær og Seltjarnarnesbær en sorpsamlag þeirra er SORPA bs. Hins vegar sveitarfélögin Árborg, Ölfus, Bláskógarbyggð og Grímsnes- og Grafningshreppur, Rangárþing Eystra, Rangárþing ytra og Ásahreppur en sorpsamlag þeirra er Sorpstöð Suðurlands bs. Hér á eftir er vísað til þessara aðila sem sveitarfélaganna og sorpsamlaga þeirra.



Með bréfi, dags. 3. júní 2013, sendi Samkeppniseftirlitið Gámaþjónustunni umsagnirnar til athugasemda. Í athugasemdum Gámaþjónustunnar frá 28. júní 2013 ítrekar fyrirtækið fyrri sjónarmið sín um að fordæmisgildi ákvörðunar nr. 69/2007 sé afar takmarkað fyrir úrlausn þess ágreiningsefnis sem til skoðunar sé í málinu. Krafa Gámaþjónustunnar í málinu frá 2007 hafi verið að Samkeppniseftirlitið myndi banna Reykjavíkurborg að veita umrædda þjónustu sem felist í Bláu tunnunni. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins hafi því lotið að því að stofnunin teldi sig ekki hafa lögsögu til þess að banna Reykjavíkurborg að veita umrædda þjónustu. Aftur á móti lúti krafa Gámaþjónustunnar í þessu máli að því að Samkeppniseftirlitið rannsaki hvort umrædd sveitarfélög hafi, við framkvæmd verkefnisins, raskað samkeppni á markaði fyrir söfnun á pappírsúrgangi, sem Gámaþjónustan telji vera samkeppnismarkað. Þó að lagaákvæði kveði á um skyldu sveitarfélaga til að inna ákveðið verkefni af hendi sé sveitarfélögum ekki þar með heimilt að lögum að rækja það verkefni með þeim hætti að það hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Í þessu samhengi vísi Gámaþjónustan til nýlegra ákvarðana Samkeppniseftirlitsins nr. 34/2012, *Misnotkun Sorpu bs. á markaðsráðandi stöðu sinni* og 11/2013, *Kvörtun Íslenska gámafélagsins ehf. vegna sorphirðufyrirkomulags frístundahúsa í Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppi*. Til þess að háttsemi sé felld undan eftirliti Samkeppniseftirlitsins þurfi umrædd sérlög að veita heimildir til háttsemi sem að öðru jöfnu brjóti gegn ákvæðum samkeppnislaga.

Gámaþjónustan tekur fram að þegar Reykjavíkurborg hafi hafið að bjóða upp á Blátunnu hafi það verið valfrjáls möguleiki fyrir íbúa Reykjavíkur að taka slíka tunnu. Þannig hafi Blátunnan verið viðbótarmöguleiki fyrir íbúa Reykjavíkur og sé enn. Önnur sveitarfélög á Suðvesturlandi sem bjóði upp Blátunnuna (eða sambærilega lausn með öðru nafni) gefi íbúum aftur á móti ekki færi á því að velja af hverjum þeir kaupi þjónustuna, endurvinnslutunnum sé einfaldlega úthlutað til þeirra að þeim forspurðum. Í þessu samhengi bendir Gámaþjónustan á að fyrirtækið bjóði t.a.m. íbúum á höfuðborgarsvæðinu upp á sérstakar garðatunnur fyrir garðaúrgang yfir sumartímann. Ef túlkun sveitarfélaganna á gildissviði samkeppnislaga myndi eiga við gætu þau með sama hætti rutt einkaaðilum út af þeim markaði.

Þann 13. september 2013 sendi Samkeppniseftirlitið bréf til sveitarfélaganna og sorpsamlaga þeirra þar sem fram kom það mat eftirlitsins að vísbendingar væru um að framkvæmd sorphirðu og ráðstöfun endurvinnsluefnis í þeim sveitarfélögum sem kvartað var undan geti verið samkeppnishamlandi. Af þeim sökum taldi Samkeppniseftirlitið ástæðu til að taka kvörtun Gámaþjónustunnar frá 1. mars 2013 til formlegrar rannsóknar. Með bréfunum var jafnframt aflað umsagnar um athugasemdir Gámaþjónustunnar frá 28. júní 2013 og óskað eftir nánar tilteknum upplýsingum m.a. um tekjur og gjöld vegna þjónustunnar. Svör sveitarfélaganna og sorpsamlaga þeirra bárust með bréfum á tímabilinu frá 20. september til loka október 2013. Að því marki sem svör sveitarfélaganna og sorpsamlaga þeirra skipta máli fyrir niðurstöðu málsins er vitnað til þeirra hér að neðan.

Loks er rétt að benda á að nokkrir íbúar í þeim sveitarfélögum sem gefa íbúum ekki val um að kaupa þjónustuna af einkaaðilum hafa haft samband við Samkeppniseftirlitið og bent á að háttsemi sveitarfélaganna takmarki samkeppni. Máli sínu til stuðnings hafa íbúar nefnt að frumkvæði að því að bjóða upp á endurvinnslutunnur hafi komið frá





einkafyrirtækjum og þau hafi byggt upp vitund íbúa um gildi notkunar þeirra. Þær tunnur sem einkaaðilar bjóði upp á taki við mun fleiri flokkum endurvinnanlegs úrgangs og þannig muni þjónustustigið lækka og endurvinnsla minnka með tilkomu Blátunnunnar. Þeir sem vilji halda áfram með endurvinnslutunnu einkafyrirtækja hafi ekki rými til að koma fyrir þriðju tunnunni. Þá geti það vart staðist að sveitarfélög geti krafist þess að það verðmæti sem endurvinnanlegur pappír og pappi sé skili sér í Blátunnuna en ekki annað. Loks hefur verið bent á gildi þess að fá frelsi til að velja þjónustuaðila.



### III. NIÐURSTAÐA

Líkt og komið hefur fram er tilefni þessa álits kvartanir og ábendingar frá fyrirtækjum og einstaklingum vegna aðkomu tiltekinna sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og Suðurlandi að söfnun á pappír og pappa með svokölluðum Bláum tunnnum eða sambærilegum lausnum. Kvartanirnar snúa annars vegar að þeirri kröfu sveitarfélaganna að íbúar, í öðrum sveitarfélögum en Reykjavík, kaupi umrædda þjónustu af sveitarfélögunum sjálfum og að endurvinnsluefni skili sér til SORPU, eftir atvikum í gegnum Sorpstöð Suðurlands.<sup>4</sup> Íbúar þessara sveitarfélaga þurfa því að greiða fyrir þjónustuna sem felst í Blátunnunni hvort sem þeir vilja nýta sér hana eða ekki. Hins vegar er kvartað undan framkvæmd Reykjavíkurborgar við kynningu á þeim möguleikum sem íbúum borgarinnar standa til boða, þ.e. að kaupa Blátunnuna, skila endurvinnsluefni í grenndargám eða semja við einkaaðila á markaði.

Í kvörtun sinni frá 1. mars 2013 fer Gámaþjónustan fram á að Samkeppniseftirlitið grípi til íhlutunar vegna framangreindrar háttsemi sveitarfélaganna og sorpsamlaga þeirra m.a. á grundvelli b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Samkvæmt ákvæðinu er Samkeppniseftirlitinu heimilt að grípa til aðgerða gegn „*athöfnun opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna*“.

Áður en vikið verður að samkeppnislegum áhrifum (kafla III 5) þessa fyrirkomulags verður fjallað um lagaumhverfi og möguleika Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar (kafla III 1). Fyrri úrlausnir samkeppnisyfirvalda og umfjöllun fræðimanna um samkeppni við meðhöndlun úrgangs (kafla III 2). Tildrög þess að markaður myndaðist fyrir sérstaka söfnun á endurvinnsluefni frá heimilum (kafla III 3) og skilgreiningu markaða (kafla III 4).

#### 1. Lagaumhverfi og heimildir Samkeppniseftirlitsins

Um hlutverk sveitarstjórna og verkefni þeirra er m.a. fjallað í sveitastjórnarlögum nr. 138/2011. Í 7. gr. þeirra laga er kveðið á um almennar skyldur og verkefni sveitarfélaga. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. er sveitarfélögum skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum.

Í eldri sveitarstjórnarlögum, nr. 8/1986, sem felld voru úr gildi með lögum nr. 45/1998, var kveðið með mun nákvæmari hætti á um helstu verkefni sveitarfélaga. Til að mynda sagði í 7. tl. 6. mgr. 6. gr. að meðal helstu verkefna sveitarfélaga væru: Hreinlætismál, þar á meðal sorphreinsun og sorpeyðing.

Með sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 var 6. mgr. 6. gr. laga nr. 8/1986, um einstök verkefni sveitarfélaga, felld úr lögum. Af lögskýringargögnum má sjá að þar hafi fyrst og fremst búið að baki þau sjónarmið að slík upptalning verkefna væri til þess fallin að valda ruglingi þar sem kveðið væri á um verkefni sveitarfélaga í sérlögum hverju sinni. Einnig

---

<sup>4</sup> Seltjarnarnesbær gerir ekki kröfu um að íbúar taki við Blátunnunni og skili öllum endurvinnanlegum pappír og pappa til SORPU. Aftur á móti er verð fyrir Blátunnuna innfalið í sorphirðuggjöldum bæjarins og þurfa allir íbúar að greiða sama gjald óháð því hvort þeir nýti sér Blátunnuna eða ekki. <http://www.seltjarnarnes.is/thjonusta/umhverfi/framkvaemdir/sorphirda/> (skoðað 12. júní 2014).



hafi upptalningin ekki að öllu leyti verið í takti við ákvæði sérлага á hverjum tíma.<sup>5</sup> Er því talið að þau verkefni sem áður voru talin upp í ákvæðum laga nr. 8/1986, teljist enn til meginverkefna sveitarfélaga, að því leyti sem ákvæði laga kveða ekki á um annað. Ákvæði 7. gr. laga nr. 45/1998 (í dag 7. gr. laga nr. 138/2011) feli því ekki í sér breytingu frá fyrra ástandi, heldur hafi lagatæknileg sjónarmið fyrst og fremst búið að baki umræddri breytingu á framsetningu laganna á lögbundnum verkefnum sveitarfélaga.

Í lögum um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 er fjallað nánar um hlutverk sveitarfélaga í tengslum við sorphreinsun og sorpeyðingu.<sup>6</sup> Í 1. gr. laganna er fjallað um markmið þeirra í sjö stafliðum. Kemur m.a. fram að markmið laganna sé að stuðla að því að af meðhöndlun úrgangs skapist ekki hætta fyrir heilbrigði manna og dýra og að umhverfið verði ekki fyrir skaða, ekki skapist óþægindi vegna hávaða eða ólyktar og að meðhöndlun úrgangs hafi ekki skaðleg áhrif á landslag eða staði sem hafa sérstakt gildi. Það sé jafnframt markmið laganna að úrgangsstjórnun sé markviss og hagkvæm og úrgangur sem falli til fái viðeigandi meðhöndlun. Stuðla skuli að sjálfbærri auðlindanotkun með aðgerðum og fræðslu til að draga úr myndun úrgangs.

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laganna skal sveitarstjórn ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu. Þá kemur fram í 2. mál. 1. mgr. 8. gr. laganna að sveitarstjórn beri ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs og skuli sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem falli til í sveitarfélaginu. Í greinargerð með forvera ákvæðisins<sup>7</sup> kemur fram að með því sé ekki ætlunin að breyta verkaskiptingu á milli ríkisins og sveitarfélaga á þessu sviði. Sveitarfélög kunni að fara mismunandi leiðir til að sinna verkefninu, m.a. með tilliti til hagkvæmni. Því þyki mikilvægt að verk svið og svigrúm sveitarstjórna sé skýrt varðandi þennan málaflokk. Í greinargerðinni segir síðan orðrétt:

*„Sveitarstjórnir skulu ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu, svo sem hvað varðar frágang sorpílata, að hve miklu leyti sveitarfélagið sér um söfnun á rekstrarúrgangi o.fl. Sveitarstjórn skal bera ábyrgð á flutningi á heimilisúrgangi en getur sinnt þeirri skyldu á ýmsan hátt, m.a. með samrekstri með öðrum sveitarfélögum í formi byggðasamlags eða annars félagafarms eða með samningum við einkaaðila um að þeir flytji heimilisúrgang til móttökustöðvar.“*

Í 2. mgr. 8. gr. nógildandi laga kemur fram að sveitarstjórn geti sett sérstaka samþykkt um meðhöndlun úrgangs í sveitarfélaginu þar sem nánar eru tilgreind atriði um meðhöndlun úrgangs. Í slíkri samþykkt sé heimilt að kveða á um „... fyrirkomulag sorphirðu, skyldu einstaklinga og lögaðila til að flokka úrgang, stærð, gerð, staðsetningu og merkingu sorpílata og sambærileg atriði.“

Í 3. gr. laga um meðhöndlun úrgangs er flutningur úrgangs skilgreindur sem það ferli þegar úrgangur er fluttur (og sóttur) í atvinnuskyni til endurnýtingar eða förgunar.

<sup>5</sup> Frumvarp til sveitastjórnarlaga, þskj. 359, 288. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/122/s/0359.html>. Skoðað 9. febrúar 2012.

<sup>6</sup> Lögin fela að stórum hluta í sér innleiðingu á gerðum ESB um meðhöndlun úrgangs, sbr. EES-samningurinn: XX. viðauki tilskipun 75/442/EBE, 1999/31/EB, 2000/53/EB og 2000/76/EB

<sup>7</sup> Ákvæðið var áður að finna í 5. mgr. 4. gr. laga um meðhöndlun úrgangs en uppröðun ákvæða breyttist með breytingarlögum nr. 63/2014.



Samkvæmt 3. gr. er söfnunarstöð; staður og aðstaða þar sem tekið er við úrgangi frá almenningi og/eða smærri fyrirtækjum. Þaðan fer hann til endurnotkunar og endurnýtingar eða er fluttur til móttökustöðva. Í 3. gr. er einnig að finna skilgreiningu á hugtakinu móttökustöð. Móttökustöð er staður og aðstaða þar sem tekið er við úrgangi til geymslu til lengri eða skemmri tíma, til umhleðslu, flokkunar eða annarrar meðhöndlunar. Þaðan fer úrgangurinn til förgunar eða endurnýtingar, eða honum er fargað á staðnum.

Samkvæmt framangreindu er það hlutverk hvers sveitarfélags að ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilisúrgangi og rekstrarúrgangi. Með hliðsjón af lögskýringagögnum er til að mynda átt við frágang sorpílata og að hve miklu leyti sveitarfélagið sér sjálft um söfnun á rekstrarúrgangi eða felur það öðrum aðilum. Hins vegar ber sveitarstjórn ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs og ber skylda til að sjá svo um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang þann sem fellur til í sveitarfélaginu.

Hugtakið úrgangur er skilgreint með víðtækum hætti í 3. gr. laga um meðhöndlun úrgangs. Er úrgangur skilgreindur sem hvers kyns efni eða hlutir sem framleiðandi eða sá sem hefur úrgang í vörslu sinni ákveður að losa sig við eða er gert að losa sig við. Hugtakið heimilisúrgangur er skilgreint í sömu grein sem úrgangur frá heimilum, t.d. matarleifar, pappír, plast, garðaúrgangur, gler, timbur, málmar og sams kona leifar frá rekstraraðilum o.þ.h. Hugtökin endurnotkun og endurnýting eru jafnframt skilgreind sem annars vegar endurtekin notkun úrgangs í óbreyttri mynd og hins vegar hvers konar nýting úrgangs, önnur en endurnotkun, þ.m.t. endurvinnsla og orkuvinnsla. Af framangreindu er ljóst að endurvinnsluefni sem safnað er í Blátunnu sveitarfélaganna og endurvinnslutunnur einkaaðila flokkast sem heimilisúrgangur í skilningi laganna.

Úrvinnslusjóður innheimtir úrvinnslugjald af innflytjendum og framleiðendum vegna umbúða úr pappír, pappa, bylgjupappa og plasti, sbr. 7. gr. a laga nr. 162/2002 um úrvinnslugjald. Þessu gjaldi er ætlað skapa skilyrði fyrir endurnotkun og endurnýtingu úrgangs í þeim tilgangi að draga úr magni úrgangs sem fer til endanlegrar förgunar og tryggja viðeigandi förgun spilliefna, sbr. 1. gr. laganna. Úrvinnslusjóður greiðir síðan ákveðið endurgjald til þjónustuaðila sem taka á móti endurvinnsluefninu og koma því réttan farveg. Sem dæmi um þjónustuaðila má nefna SORPU og Gámapjónustuna.

Í 1. mgr. 9. gr. laga um meðhöndlun úrgangs segir að allur úrgangur skuli færður í söfnunar- eða móttökustöð eftir því sem nánar er kveðið á um í reglugerð eða samþykktum sveitarfélaga. Í skýringum við forvera greinarinnar er tekið fram að gert sé ráð fyrir því að sveitarstjórn ákveði fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu. Skyldu sveitarfélaga til að taka gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs og tengda starfsemi er að finna í 23. gr. laganna. Heimilt er að miða gjaldið m.a. við magn úrgangs, gerð úrgangs og losunartíðni. Einnig er heimilt að ákveða gjaldið sem fast gjald á hverja fasteignareiningu miðað við fjölda sorpílata og/eða þjónustustig. Framangreint gjald er þjónustugjald og má því ekki vera hærra en sem nemur þeim kostnaði sem fellur til í sveitarfélaginu við meðhöndlun úrgangs, sbr. 3. mgr. 23. gr. laganna.

Af framangreindu virðist ljóst að löggjafinn hefur með lögum um meðhöndlun úrgangs veitt sveitarfélögum víðtæka heimild til þess að ákveða sjálf fyrirkomulag við söfnun á heimilisúrgangi frá íbúum, þar á meðal heimild til þess að ákveða að sinna verkefninu sjálf að öllu leyti. Í þessu tilliti verður að líta til þess að samkeppnislög eru almenn lög



sem víkja fyrir ósamrýmanlegum ákvæðum sérlaga, sbr. dóm Hæstaréttar frá 30. apríl 2008 í máli nr. 411/2007. Þá virðist jafnframt ljóst að sveitarfélögum sé heimilt að innheimta gjald af íbúum vegna Bátunnunnar þegar gjaldskrárheimild 23. gr. laganna er túlkuð með hliðsjón af 8. gr. laganna.<sup>8</sup>

Framangreind ákvæði snúa með einum eða öðrum hætti að hlutverki og skyldum sveitarfélaga samkvæmt lögum um meðhöndlun úrgangs. Þrátt fyrir þau ákvæði laganna er ljóst að lögin gera ráð fyrir því að einkaaðilar geti starfað á sama sviði í samkeppni við sveitarfélögin á flestum þeim mörkuðum sem undir lögin falla. Í öðrum kafla laga um meðhöndlun úrgangs er m.a. fjallað um starfsleyfi fyrir rekstur móttökustöðva og förgunarstaða en skv. 15. gr. laganna geta bæði einkaaðilar og opinberir aðilar sótt um leyfi til starfseminnar. Í 3. gr. laganna er rekstaraðili, þ.e. sá aðili sem hefur starfsleyfi, skilgreindur sem „*einstaklingur eða lögaðili sem ber ábyrgð á meðhöndlun úrgangs í samræmi við ákvæði starfsleyfis.*“ Sveitarfélög og fyrirtæki þeirra mega því ekki haga sér án tillits til samkeppnislaga að því marki sem þau starfa í samkeppni við einkaaðila og sérlög koma ekki í veg fyrir beitingu samkeppnislaga og íhlutun af hálfu Samkeppniseftirlitsins.

## 2. Fordæmi og fræðiumfjöllun um sorpmarkaðinn

### 2.1 Fyrri umfjöllun samkeppnisyfirvalda um sorpmarkaðinn

Samkeppniseftirlitið hefur á undanförunum árum í nokkrum tilvikum tekið til skoðunar mál sem varða sorpmarkaðinn með einum eða öðrum hætti. Um er að ræða markað þar sem aðkoma sveitarfélaga er töluverð og hafa því flest þessara mála beinst að sveitarfélögum eða samlögum þeirra. Þá hafa samkeppnisyfirvöld á Norðurlöndunum, framkvæmdastjórn ESB og samkeppnissvið OECD fjallað um samspil umhverfisverndar og samkeppni og mikilvægi samkeppni á sviði meðhöndlunar úrgangs.<sup>9</sup> Að mati Samkeppniseftirlitsins eru markmið samkeppnislaga og markmið um aukna umhverfisvernd vel samrýmanleg. Virk samkeppni getur með ýmsum hætti stutt við umhverfisstefnu.

Hér að framan var vitnað til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 69/2007, *Kvörtun vegna ákvörðunar Reykjavíkurborgar um að hefja söfnun á pappírsúrgangi í samkeppni við einkaaðila með því að bjóða borgarbúum svokallaðar Bláar tunnur*. Í ákvörðuninni voru lagaákvæði sem varða hlutverk sveitarstjórna við sorphirðu og endurvinnslu úrgangs rakin ítarlega. Komist var að þeirri niðurstöðu „*að sorphirða og endurvinnsla eins og sú sem felst í hinum Bláu tunnnum verður að teljast meðal lögbundinna skylduverkefna sveitarfélaga, sbr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og lög um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003.*“ Sú þjónusta sem veitt væri með hinum Bláu tunnnum væri ekki

<sup>8</sup> Sjá til hliðsjónar í þessu samhengi dóm Hæstaréttar frá 28. nóvember 2013 í máli nr. 396/2013, *Orkuveita Reykjavíkur gegn Sigurði H. Magnússyni og Eyrúnu Ósk Magnúsdóttur og innanríkisráðuneytinu til réttargæslu*, þar sem fram kemur að þjónustugjald sé greitt fyrir þá þjónustu sem íbúar hafa tök á að njóta.

<sup>9</sup> Sjá skýrslu samkeppnisyfirvalda á Norðurlöndum nr. 1/2010, *Virk samkeppni er umhverfisstefnunni mikilvæg (Competition Policy and Green Growth)*; European Commission, DG Competition Paper Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems, 2005; og skýrsla OECD frá 21. júní 2011, *Pro-active Policies for Green Growth and the Market Economy*, DAF/COMP (2010)34, bls. 11: *"Many of the written submissions and delegate interventions expressed a preference for achieving environmental goals with market-based policies. At the same time, a few delegations indicated ongoing support for non-market-based environmental policies in certain circumstances. Nonetheless, the general preference was for market-based approaches relative to many command-and-control alternatives. The principal considerations in favour of market-based environmental policy include enhanced compliance flexibility, cost-effectiveness, and incentives for technological innovation."*



yfirgrípsmeiri en lög gerðu ráð fyrir. Það leiddi af almennum lögskýringarsjónarmiðum að Samkeppniseftirlitið hefði takmarkaðar heimildir til afskipta af framkvæmd sveitarfélaga vegna lögbundinna verkefna þeirra. Var það því niðurstaða málsins að lagagrundvöll hafi skort til íhlutunar í tilefni af því að Reykjavíkurborg hóf að bjóða íbúum Bláar tunnur í samkeppni við einkaaðila. Í ákvörðuninni var þó tekið fram að vísbendingar væru um að rekstur Reykjavíkurborgar á Bláu tunnunum raskaði samkeppni á markaði fyrir sorphirðu og Samkeppniseftirlitið áskildi sér rétt til að taka til skoðunar hvort ástæða væri til að þess að beina sérstöku álitni að Reykjavíkurborg.

Í apríl 2013 birti Samkeppniseftirlitið ákvörðun nr. 11/2013, *Kvörtun Íslenska gámafélagsins ehf. vegna sorphirðufyrirkomulags frístundahúsa í Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppi*. Kvörtun Íslenska gámafélagsins laut að því að í kjölfar útboðs viðkomandi sveitarfélaga á sorphirðuþjónustu hafi rekstraraðilum og eigendum frístundahúsa verið gert að beina viðskiptum sínum til þess þjónustuverktaka sem vann útboðið, þyrftu þeir á sorphirðuþjónustu að halda. Tók Samkeppniseftirlitið fram að sveitarfélög hafi nokkuð val um það með hvaða hætti sorphirðu innan marka þeirra skuli háttað, að því gefnu að fyrirkomulagið takmarki ekki samkeppni með óeðlilegum hætti. Var það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að sú háttsemi sveitarfélaganna Bláskógabyggðar og Grímsnes- og Grafningshrepps að bjóða út sorphirðu í sveitarfélögunum, þ. á m. valkvæða þjónustu fyrir eigendur frístundahúsa, hafi ekki haft skaðleg áhrif á samkeppni. Af þeim sökum voru ekki taldar forsendur til þess að beita 10. gr. (samráð) eða b. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga í málinu.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 34/2012, *Misnotkun Sorpu bs. á markaðsráðandi stöðu sinni*, var SORPA sem er byggðasamlag sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu sektuð fyrir brot á 11. gr. samkeppnislaga. Brot byggðasamlagsins fólst í auknum afslætti til eigenda sinna, þ.e. sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu, og Sorpstöðvar Suðurlands sem mismunaði öðrum viðskiptavinum. Ákvörðunin var staðfest með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2013, *Sorpa bs. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Í úrskurðinum er tekið fram að samkeppnislög taki „ótvírætt til sveitarfélaga og byggðasamlaga á þeirra vegum, að því leyti sem slíkir aðilar hafa með höndum atvinnustarfsemi í skilningi laganna.“ Tók nefndin fram að enginn vafi leiki á því að SORPA veiti þjónustu gegn endurgjaldi sem teljist atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga. Áfrýjunarnefndin féllst ekki heldur á að ákvæði sérlaga hafi vikið samkeppnislögum til hliðar í því tilviki sem til skoðunar var í málinu.

## 2.2 Umfjöllun fræðimanna og erlendra samkeppnisyfirvalda

Fræðimenn og erlend samkeppnisyfirvöld hafa fjallað um markaðinn fyrir meðhöndlun úrgangs (og undirmarkaði hans) á undanförunum árum og þær sérstöku aðstæður sem samkeppni býr við á þeim markaði.<sup>10</sup> Markaðir fyrir meðhöndlun úrgangs hafa verið í örri þróun undanfarin ár, t.d. hvað varðar aukna notkun markaðslausna, endurvinnslu og aukna ábyrgð framleiðenda og innflytjenda á úrgangi sem af vörum þeirra hlýst.

---

<sup>10</sup> Sjá t.d. Markus A. Lehman, Voluntary Environmental Agreements and Competition Policy – The Case of the German System for Packaging Waste Management, *Environmental & Resource Economics* 28: 435-449, 2004; Og Noah Sachs, Planning the Funeral at the Birth: Extended Producer Responsibility in the European Union and the United States, *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 30 2006.



Samkeppnisvið OECD gaf t.a.m. í apríl 2014 út skýrslu þar sem fjallað er um markaði sem snúa að þjónustu við meðhöndlun úrgangs.<sup>11</sup>

Í skýrslunni er tekið fram að samkeppnisleg vandamál hafi komið upp á nánast öllum sviðum meðhöndlunar úrgangs. Kostnaðaruppbýgging vegna söfnunar og meðhöndlunar hafi þau áhrif að mikil samþjöppun sé algeng á mörkuðum sem varða sorphirðu. Miklar aðgangshindranir séu algengar, t.d. vegna lagasetningar. Sem dæmi geti takmarkaður aðgangur að móttökustöðvum og urðunarstöðum leitt til vandamála fyrir nýja aðila sem vilja hasla sér völl við söfnun úrgangs, t.a.m. í kjölfar útboðs á sorphirðu. Þá geti þátttaka hins opinbera, sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja, skekkt samkeppnisstöðu á markaðnum (e. *non-neutrality*), t.d. vegna víxlniðurgreiðslna og ólíkrar meðferðar samkvæmt gjaldþrota- og skattalöggjöf.<sup>12</sup>

Í skýrslunni er úrgangur skilgreindur sem efni sem eigandi hendir eða er gert að losa sig við. Um leið og það verður til jákvæð eftirspurn eftir efninu teljist það ekki lengur úrgangur. Úrgangur hafi því samkvæmt skilgreiningunni ekkert eða neikvætt virði. Þá er sérstaklega fjallað um flokkun úrgangs í endurvinnsluefni, urðanleg efni og hættulegan úrgang og annan óæskilegan úrgang. Endurvinnsluefni sé í flestum tilvikum ýmsar gerðir umbúða (e. *packaging waste*), þ.e. ál- og stáldósir, pappír og pappi, gler og aðrar umbúðir.<sup>13</sup>

Í umfjöllun samkeppnisdeildar OECD í skýrslunni er að finna sérstaka umfjöllun um sorphirðu (e. *waste collection*). Tekið er fram að yfirleitt sé sorphirða frá heimilum á ábyrgð sveitarfélaga og þau velji helst þá þrjá kosti, að sjá sjálf um sorphirðuna, stofna byggðasamlög með öðrum sveitarfélögum til að sinna verkefninu eða bjóða hana út til einkaaðila. Sjaldgæfara sé að heimili geri hvert og eitt samninga við þjónustuaðila sem keppi sín á milli. Þess séu þó dæmi t.d. í Bandaríkjunum, Finnlandi, Póllandi og Írlandi.

Vitnað er til þess að nokkrar rannsóknir hafi verið gerðar sem snúi að spurningunni um hvort náttúrleg einokun/einkasala (e. *natural monopoly*) sé á markaði fyrir sorphirðu frá heimilum. Á slíkum mörkuðum sé hagkvæmara að aðeins einn aðili veiti þjónustu fyrir tiltekið svæði, t.d. sveitarfélag eða hluta þess. Rannsóknir sem byggja á raunhæfri reyngu (e. *empirical studies*) hafi bent til þess að kostnaður við sorphirðu frá heimilum (almennt óflokkað sorp) sé allt að 26-48% hærra þar sem margir þjónustuaðilar starfi á sama svæði. Ástæðan sé hagkvæmni sem leiði af þéttleika byggðar (e. *economies of population density*). Aftur á móti séu vísbendingar um að þessi hagkvæmni sé ekki til staðar þegar um söfnun á sorpi frá fyrirtækjum er að ræða eða flutning á úrgangi sem þurfi skjóta eða sérstaka meðferð. Þá séu vísbendingar um að hagkvæmni vegna stærðar aukist ekki eftir að tilteknum íbúafjölda á sorphirðusvæði er náð. Þannig væri unnt að skipta stærri sveitarfélögum eins og t.d. Reykjavík upp í nokkur söfnunarsvæði (t.d. tvö eða þrjú) í útboði til að ýta undir aukna samkeppni.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> OECD, Waste Management Services, DAF/COMP(2013)26, 4. apríl 2014.

<sup>12</sup> Sama heimild, bls. 11 og 24.

<sup>13</sup> Sama heimild, bls. 12.

<sup>14</sup> Sama heimild, bls. 19 „Scale economies instead seem to be exhausted fairly quickly. OECD (2000) cites studies that suggest that scale economies in the US were exhausted at 50,000 inhabitants, while a study for the Italian competition authority found that scale economies are exhausted at 16,000 inhabitants.“; Walls, Macaulay og Anderson, Private markets, contracts, and government provision – What explains the organization of local waste and recycling markets?, Urban affairs review vol. 40 no. 5 maí 2005, bls. 606-607; Antonioli og Filipini, Optimal size in the waste collection sector, Review of industrial organization 20:2002, bls. 251.



Umfjöllunin í málgreininni hér að framan á aðallega við um almennt óflokkað sorp. Eins og fram kom eru vísbendingar um að hagkvæmni vegna stærðar eigi ekki við með sama hætti um úrgang sem þarf sérstaka meðferð. Þá hefur komið fram í rannsóknum að tíðni losunar hefur töluverð áhrif á hagkvæmni, því oftast sem ílát séu losuð því dýrari sé þjónustan og öfugt.<sup>15</sup> Í Blátunnur sveitarfélaganna og sambærilegar tunnur einkaaðila fer endurvinnsluefni sem, rétt meðhöndlað, kallar ekki á tíða losun. Af þeim sökum standa rök til þess að stærðarhagkvæmni sé ekki jafn mikilvæg þegar kemur að söfnun þessara endurvinnsluefna og söfnun almenns sorps sem kallar á tíðari söfnun.<sup>16</sup> Þá er mikilvægt að líta til þess að þrír aðilar hafa veitt þjónustu vegna söfnunar pappírs og pappa á höfuðborgarsvæðinu í samkeppni hver við annan. Reynslan sýnir því að frjáls samkeppni getur þrífist á markaði fyrir söfnun á endurvinnsluefni.

Samkeppnisyfirvöld í Svíþjóð hafa á undanförunum árum tekið til skoðunar nokkur mál sem varða opinber fyrirtæki sveitarfélaga sem sjá um meðhöndlun úrgangs. Flest málanna varða verðlagningu fyrirtækjanna, þ.e. að hún sé undir kostnaði eða of há. Einnig eru sum málanna tilkomin vegna vandamála sem leiða af því að fyrirtækin starfa bæði á sviði þar sem þau njóta einkaréttar og á sviði þar sem samkeppni ríkir. Í Svíþjóð bera sveitarfélög ábyrgð á söfnun heimilisúrgangs frá íbúum en 70% af sveitarfélögum kjósa að bjóða út þjónustuna á markaði. Ólíkt stöðunni hér á landi er aukin framleiðendaábyrgð (e. *extended producer responsibility*) á pappír, pappa og öðrum umbúðum í Svíþjóð. Framleiðendur bera því ábyrgð á meðhöndlun umbúðaúrgangs. Af því flokkaða endurvinnsluefni sem safnað er frá heimilum er um 75% safnað af einkaaðilum sem hvert heimili gerir samning við.<sup>17</sup>

Sænska samkeppniseftirlitið hafði til skoðunar kvörtun frá einkaaðila sem starfar við söfnun á endurvinnsluefni, þ. á m. pappír og pappa, frá fjölbýlishúsum. Kvartað var undan því að fyrirtæki nokkurra sveitarfélaga á Skáni, Norra Åsbo Renhållning AB (Nårab), hafi með afsláttarfyrirkomulagi sínu komið í veg fyrir að keppinautar gætu boðið upp á sambærilega þjónustu. Afsláttarkerfið var sett upp með þeim hætti að tvenns konar verð var í boði fyrir íbúa vegna söfnunar á heimilisúrgangi. Heimili sem flokkuðu ekki endurvinnsluefni frá öðrum úrgangi þurftu að greiða 30% hærra verð en heimili sem flokkuðu. Sænska samkeppniseftirlitið taldi að afsláttarkerfið fæli það í raun í sér að til þess að falla í þann flokk að greiða lægra gjaldið yrðu heimili að kaupa söfnunarþjónustu vegna endurvinnsluefnis af Nårab. Nårab hafi þannig nýtt sér einokunarstöðu sína í söfnun á heimilisúrgangi til að tryggja sér viðskipti íbúa vegna söfnunar á endurvinnsluefni. Við meðferð málsins féll Nårab frá þessum viðskiptaháttum og var rannsókn sænska samkeppniseftirlitsins því hætt. Hóf Nårab þannig að bjóða þeim

<sup>15</sup> Antonioli og Filipini, Optimal size in the waste collection sector, Review of industrial organization 20:2002, bls. 244-245.

<sup>16</sup> Rétt er að benda á að samkvæmt rannsókn frá árinu 2005 kann söfnun á endurvinnsluefni að vera markaður þar sem náttúruleg einokun eigi við. Í þýskalandi er útboðum yfirleitt beitt við söfnun á endurvinnsluefni, m.a. til að tryggja stærðarhagkvæmni í söfnuninni. Walls, Macaulay og Anderson, Private markets, contracts, and government provision – What explains the organization of local waste and recycling markets?, Urban affairs review vol. 40 no. 5 maí 2005, bls. 605-606; OECD, Working Party No. 2 on Competition and Regulation – Waste Management Services (GERMANY), DAF/COMP/WP2(2013)47, 21. október 2013, mgr. 7-9.

<sup>17</sup> OECD, Working Party No. 2 on Competition and Regulation – Waste Management Services (SWEDEN), DAF/COMP/WP2(2013)44, 04. október 2013, mgr. 7-9, 10-13 og 26-28.





heimilum sem flokkuðu úrgang og keyptu þjónustu af einkaaðilum sambærileg kjör og öðrum viðskiptavinum sem flokkuðu heimilisúrgang með kerfi Nárab.<sup>18</sup>

Þetta mál sýnir með hvaða hætti sveitarfélög og fyrirtæki þeirra geta misbeitt sterkri stöðu sinni á einum markaði til að tryggja sér viðskipti á öðrum markaði. Í áður nefndri skýrslu OECD og svörum Þýskalands vegna athugunar stofnunarinnar kemur fram að í sumum löndum Evrópu hafi sveitarfélög tekið að sér verkefni við meðhöndlun úrgangs sem áður var samkeppni um (e. *remunicipalization*). Þessi þróun sé m.a. til marks um það að sveitarfélög reyni að tryggja sér auknar tekjur af starfseminni en ekki aðeins að verkefninu sé sinnt með sæmandi og hagkvæmum hætti. Rannsóknir sýna að þar sem samkeppni ríkir og markaðslausnum er beitt, t.d. á markaði fyrir söfnun úrgangs, er kostnaður um 10-33,5% lægri en ella.<sup>19</sup>

### **3. Markaður fyrir sérstaka söfnun endurvinnsluefnis myndast**

Sorphirða á Suðvesturhorni landsins byggðist lengi vel á svokölluðu einnar tunnu kerfi. Heimili á svæðinu höfðu aðgang að hefðbundnum svörtum sorptunnum sem í fór óflokkaður heimilisúrgangur. Íbúum sem kjósa að flokka og endurvinna hluta af þeim úrgangi sem til fellur frá heimilum þeirra hefur þó um árabíl verið fært að skila flokkuðum úrgangi á svokölluðum endurvinnslustöðvum sem SORPA hefur rekið fyrir hönd sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu. Sá úrgangur sem skilað hefur sér til endurvinnslustöðva með þessum hætti hefur þó að mestu leyti verið úrgangur sem fellur til við tiltekt, garðstörf og aðrar framkvæmdir á heimilum.

Á árinu 2005 hófu einkaaðilar að bjóða íbúum á höfuðborgarsvæðinu upp á sérstaka söfnun frá heimilum á flokkuðum endurvinnanlegum úrgangi með endurvinnslutunnum. Í endurvinnslutunnu Gámaþjónustunnar mátti setja nokkra flokka efnis, þ. á m. dagblöð, tímarit, skrifstofupappír, bæklinga, ruslpóst og drykkjarfernur. Á árinu 2007 kvartaði Gámaþjónustan til Samkeppniseftirlitsins vegna ákvörðunar Reykjavíkurborgar um að hefja söfnun á pappírúrgangi við heimili með því að bjóða borgarbúum upp á svokallaðar Bláar tunnur. Taldi Gámaþjónustan óeðlilegt að Reykjavíkurborg skyldi hefja þessa starfsemi í beinni samkeppni við einkaaðila sem störfuðu fyrir á markaðnum. Reykjavíkurborg væri í þeirri stöðu að geta verðlagt þjónustuna mun lægra en einkaaðilar í ljósi sterkrar stöðu sinnar, m.a. vegna lögbundinna tekjustofna, almennra sorphirðugjalda og skattleysis. Málinu lauk með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 69/2007 sem vitnað hefur verið til hér að framan. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins var að stofnuninni væri ekki heimilt að grípa til bindandi íhlutunar í málinu vegna sérlaga en tók þó fram að vísbendingar væru um að rekstur Reykjavíkurborgar á Bláum tunnum væri skaðlegur samkeppni.

Frá árinu 2007 hafa þrjú aðilar starfað við sérstaka söfnun á endurvinnanlegum úrgangi frá heimilum í Reykjavík og/eða á höfuðborgarsvæðinu, þ.e. Gámaþjónustan, Reykjavíkurborg og Íslenska gámafélagið ehf. Í endurvinnslutunnum einkaaðila hefur þó

<sup>18</sup> Sama heimild, mgr. 36-45.

<sup>19</sup> OECD, Waste Management Services, DAF/COMP(2013)26, 4. apríl 2014, bls. 22. „Thus, the empirical evidence suggests that competitive tendering for household waste collection results in large cost savings and, less reliably due to fewer studies, no quality deterioration.“



frekari flokkun en einungis á pappír farið fram. Í endurvinnslutunnu Gámaþjónustunnar má t.d. setja málma og plastumbúðir og rafhlöður í sérmerкта poka.

#### 4. Skilgreining markaðarins

Í því skyni að leggja mat á samkeppnisleg áhrif þeirra ráðstafana sem mál þetta tekur til er rétt að skilgreina viðkomandi markað. Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að skoða verður viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, vöru- eða þjónustumarkaðnum og landfræðilega markaðnum.

Til vöru- og þjónustumarkaðar telst öll sú vara eða þjónusta sem falboðin er sem talið er að geti verið staðgönguvara eða –þjónusta frá sjónarmiði neytenda vegna eiginleika vörunnar eða þjónustunnar, verðs hennar eða fyrirhugaðrar notkunar. Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru og þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.

Samkeppniseftirlitið hefur í eldri málum skilgreint tiltekna undirmarkaði fyrir meðhöndlun úrgangs. Í ákvörðun nr. 34/2012 *Misnotkun Sorpu bs. á markaðsráðandi stöðu sinni* voru markaðir málsins skilgreindir sem annars vegar markaður fyrir flokkun og móttöku úrgangs (móttökustöðvar/flokkunarmiðstöðvar) og hins vegar markaður fyrir förgun úrgangs (förgunarstaður). Í ákvörðun nr. 11/2013 sem varðaði sorphirðu frá frístundahúsum í Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppi var markaðurinn skilgreindur sem sorphirða hjá eigendum frístundahúsa í sveitarfélögum. Enda væri „það sú þjónusta sem kvörtun Íslenska gámafélagsins snýr að og lagaleg skilyrði eru þau sömu í báðum sveitarfélögum.“

Í áðurnefndri skýrslu OECD er fjallað um markaði sem tengjast endurvinnsluefni í tengslum við umfjöllun í henni um framleiðendaábyrgð. Tekið er fram að helstu markaðir séu:

- Skipulagning skilakerfa (framleiðendaábyrgð)
- Söfnun endurvinnsluefna, t.d. frá heimilum
- Flokkun og móttaka endurvinnsluefna
- Endurheimt endurvinnsluefnis
- Sala á endurvinnsluefni sem hefur verið flokkað frá öðrum úrgangi

Þessir markaðir ná til mismunandi landsvæða. Markaðir fyrir söfnun úrgangs séu yfirleitt staðbundnir en markaður fyrir móttöku og sölu geti verið víðtækari, jafnvel alþjóðlegir í sumum tilvikum.<sup>20</sup>

Að mati Samkeppniseftirlitsins eru þeir vöru- eða þjónustumarkaðir sem mál þetta tekur til einkum markaður fyrir söfnun endurvinnsluefna, markaður fyrir móttöku og flokkun endurvinnsluefna og markaður fyrir sölu endurvinnsluefnis. Þá kunna að vera einstaka

<sup>20</sup> OECD, Waste Management Services, DAF/COMP(2013)26, 4. apríl 2014, bls. 29-30.



undirmerkaðir fyrir tiltekna tegundir endurvinnsluefnis.<sup>21</sup> Landfræðileg mörk þessara merkaða eru misjöfn þannig eru merkaðirnir fyrir söfnun og móttöku staðbundnir en merkaðurinn fyrir sölu endurvinnsluefna víðfeðmari. Til að mynda selur SORPA flokkaðan pappír og pappa til IL Recycling í Svíþjóð. Í ljósi niðurstöðu málsins telur Samkeppniseftirlitið ekki þörf á að skilgreina merkaði með nákvæmari hætti.

## 5. Samkeppnisleg áhrif af háttsemi sveitarfélaganna og lögum um meðhöndlun úrgangs

### 5.1 Innleiðing á Blátunnum í öðrum sveitarfélögum en Reykjavík

Eins og áður er komið fram hófst sérstök söfnun á endurvinnanlegum úrgangi frá heimilum á höfuðborgarsvæðinu árið 2005 að frumkvæði gámafyrirtækja. Árið 2007 hóf Reykjavíkurborg að veita íbúum sínum sambærilega þjónustu líkt og rakið hefur verið. Frá árinu 2007 hafa því a.m.k. þrjú aðilar starfað við söfnun á pappír og pappa frá heimilum á höfuðborgarsvæðinu. Á undanförunum misserum hafa önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu og Suðurlandi hafið almenna dreifingu á Blátunnum til íbúa sinna. Þetta eru sveitarfélögin sem standa að byggðasamlögum SORPU og Sorpstöð Suðurlands.<sup>22</sup> Við innleiðingu þessara sveitarfélaga á Blátunnunni eða öðrum sambærilegum lausnum er ekki gert ráð fyrir að íbúar geti valið hvort þeir greiði fyrir þjónustu sveitarfélaganna eða kaupi sambærilegar lausnir af einkafyrirtækjum. Íbúar í öðrum sveitarfélögum en Reykjavík sem vilja nýta sér endurvinnslutunnur einkafyrirtækja eða grenndargáma/endurvinnslustöðvar eru þannig skyldaðir til að kaupa þá þjónustu sem felst í Blátunnunni óháð því hvort þeir nýti eða vilji nýta sér hana.

Flokkaður pappír og pappi sem safnað er felur í sér töluverð verðmæti en ekki aðeins kostnað við urðun líkt og á við um almennan óflokkaðann heimilisúrgang. Þannig fá opinber- og einkafyrirtæki sem safna, taka á móti og flokka umbúðapappír, umbúðapappa og önnur endurvinnsluefni sem falla undir úrvinnslugjald greitt frá Úrvinnslusjóði fyrir meðhöndlunina. Þá er það efni sem flokkað hefur verið ýmist selt til erlendra endurvinnslufyrirtækja eða önnur verðmæti sköpuð með endurvinnslu eða endurnotkun þess.<sup>23</sup> Miðað við umfjöllun á vefsvæði Blátunnunnar og vefsvæðum einstakra sveitarfélaga virðist ljóst að tilgangur þjónustunnar sé ekki einungis að auka endurvinnsluhlutfall heldur jafnframt m.a. að auka tekjur sveitarfélaganna af meðhöndlun úrgangs.<sup>24</sup> Í skýrslu OECD um samkeppni við meðhöndlun úrgangs er fjallað um viðleitni

<sup>21</sup> Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB nr. COMP/M.4576 AVR/VAN GANSEWINKEL frá 3. apríl 2007 kom fram að söfnun á pappír- og pappa kunni að vera sérstakur merkaður. „14. The Parties submit that the collection of paper and cardboard constitutes a relevant product market. In the present case it is not necessary for the Commission to delineate exactly the scope of this relevant product market, since the transaction does not lead to competition concerns under any alternative product market definition.“

<sup>22</sup> Sveitarfélögin Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Garðabær, Mosfellsbær og Seltjarnarnesbær en sorpsamlag þeirra er SORPA bs. Hins vegar sveitarfélögin Árborg, Ölfus, Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppur, Rangárþing Eystra, Rangárþing ytra og Ásahreppur en sorpsamlag þeirra er Sorpstöð Suðurlands bs.

<sup>23</sup> Sem dæmi selur SORPA pappír og pappa sem byggðasamlagið safnar til IL Recycling í Svíþjóð. <http://blatunna.is/Hvad-naest/>. Sem dæmi um aðrar notkunarleiðir má nefna brennslu til orkuvinnslu, gasgerð og jarðgerð.

<sup>24</sup> Sjá t.d. umfjöllun á heimasíðu Blátunnunnar <http://blatunna.is/Af-hverju-ad-flokka/> og heimasíðu Mosfellsbæjar „Ekki er gefinn kostur á því að sleppa við að fá bláa pappírstunnu í tilfellum þar sem aðilar eru nú þegar með endurvinnslutunnu frá gámafélagi, þar sem mikilvægt er að endurvinnsluefnið skili sér til Sorpu bs. sem er í eigu Mosfellsbæjar og annarra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og um verðmætt efni að ræða sem getur lækkað kostnað við verkefnið verulega.“ <http://old.mosfellsbaer.is/Skipulagagumhverfi/Umhverfismal/-Sorpegendurvinnsla/Blaapappirstunnan/> (Skoðað 11. júní 2014).



sveitarfélaga og opinberra aðila til að taka að sér verkefni á sviði meðhöndlunar úrgangs sem áður voru á hendi einkafyrirtækja (e. *remunicipalization*). Þessi viðleitni sé ekki í öllum tilvikum af hagkvæmniástæðum heldur til þess að auka tekjur sveitarfélaga.<sup>25</sup>

Ákvörðun umræddra sveitarfélaga leiðir til þess að samkeppni í þeirri mynd sem ríkt hefur á markaðnum til þessa er ekki lengur raunhæf. Sveitarfélögin fara fram á að öll heimili greiði fyrir Blátunnuna og að pappír og pappi frá heimilum skili sér í tunnuna og þar með til sorpsamlaga sveitarfélaganna. Vilji íbúar flokka úrgang frekar þurfa þeir að kaupa endurvinnslutunnu frá einkafyrirtæki aukalega. Framkvæmd sem felur í sér að heimilisúrgangi verði að skila í ákveðinn farveg hefur verið metin andstæð samkeppnislögum, t.a.m. í Póllandi og Litháen.<sup>26</sup> Að mati Samkeppniseftirlitsins á þetta sjónarmið sérstaklega við um endurvinnsluefni sem felur í sér verðmæti.

Nýsköpun og framþróun á þessu sviði, þ.e. flokkun úrgangs á heimilum, hefur verið drifin áfram af einkafyrirtækjum.<sup>27</sup> Til að mynda var það Gámaþjónustan sem hóf söfnun á pappír og pappa frá íbúum á höfuðborgarsvæðinu árið 2005. Gámaþjónustan býður jafnframt upp á svokallaða garðatunnu sem í má setja allan garðaúrgang. Þjónustan er í boði frá apríl til október hvert ár. Þá sótti Gámaþjónustan um leyfi til að safna lífrænum úrgangi, t.d. ýmiskonar matarleifum o.fl., frá heimilum í Reykjavík til moltugerðar. Umhverfis- og skipulagsráð Reykjavíkurborgar lagðist gegn umsókninni og var Gámaþjónustunni ekki veitt leyfi til að safna þessum úrgangi.<sup>28</sup> Lífrænn úrgangur er nú urðaður ásamt almennu heimilissorpi en til stendur að SORPA komi upp sinni eigin jarðgerðarstöð í Álfsnesi á næstu árum.<sup>29</sup> Gámaþjónustan hefur kært afgreiðslu málsins til úrskurðarnefndar um umhverfis- og auðlindamál.

Blátunnuvæðing sveitarfélagana leiðir þannig til þess að dregið er úr eða alfarið komið í veg fyrir hvata einkafyrirtækja sem starfa á markaðnum til að innleiða nýjungar í sorphirðu frá heimilum. Ef tilraunir þeirra með aukna þjónustu ná vinsældum koma sveitarfélögin einfaldlega til með að taka verkefnið að sér sjálf og það endurvinnsluefni (verðmæti) sem til fellur. Þannig leiðir þessi staða ekki aðeins til þess að samkeppni á markaðnum dregst saman eða hverfur heldur jafnframt til mögulegs umhverfislegs tjóns vegna minni flokkunar og endurvinnslu andstætt markmiðum laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs, sbr. 1. gr. laganna.

<sup>25</sup> OECD, Waste Management Services, DAF/COMP(2013)26, 4. apríl 2014, bls. 36. „*But some observers express concern that remunicipalization of MSW collection may be due not to transaction cost considerations, but to the desire to enhance municipal revenue.*”

<sup>26</sup> OECD, Waste Management Services, DAF/COMP(2013)26, 4. apríl 2014, bls. 24-26. „*In Lithuania, the Competition Council found in 2008 that municipalities had violated the competition law by assigning regional waste management centres the exclusive right to recover and dispose of MSW, without following a competitive procurement procedure. This constituted discrimination by public and local authorities against other undertakings capable of providing identical services. In Poland, several municipalities had forced firms active in the local waste collection market to dispose of the waste exclusively in the municipal landfill.*”

<sup>27</sup> Í svarbréfi sínu frá 30. september 2013 mótmælir SORPA því að einkafyrirtæki hafi átt frumkvæði að nýjungum í endurvinnslu hér á landi og nefnir að „*öll framþróun í þessum málaflökki (ef frá er talin sala á döllum, kirnum og koppum og akstur með slíkt) [hefur] verið að frumkvæði SORPU.*” Það kann að vera rétt að ýmsar nýjungar á sviði endurvinnslu á sérstökum endurvinnslustöðvum hafi verið að frumkvæði SORPU en aukin þjónusta við íbúa og flokkun í endurvinnslutunnu á heimilum hefur verið drifin áfram af frumkvæði einkaaðila sem starfa á markaðnum.

<sup>28</sup> Sjá fundargerð umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkurborgar nr. 30 frá 28. ágúst 2013 <http://reykjavik.is/fundargerð/fundur-nr-30> og fundargerð heilbrigðisnefndar Reykjavíkurborgar nr. 71 frá 10. desember 2013 <http://reykjavik.is/fundargerð/fundur-nr-71-1> (skoðað 12. júní 2014).

<sup>29</sup> Sjá fjölmiðlaumfjöllun um málið, <http://www.ruv.is/frett/deilt-um-lifraenan-urgang> (skoðað 12. júní 2014).



### 5.1.1 Um mögulega náttúrulega einokun/einkasölu

Í umfjöllun í kafla III 2.1 hér að framan kom fram að fræðimenn teldu að markaður fyrir söfnun á almennum óflokkuðum heimilisúrgangi væri líklega markaður þar sem náttúruleg einokun/einkasala ríkir (e. *natural monopoly*). Með því er átt við að hagkvæmara sé að aðeins einn aðili þjónusti hvert svæði/hverfi, þ.e. kostnaður aukist ef fleiri en einn þjónustuaðili þjóni hverju svæði.

- Tökum sem dæmi hverfi A þar sem nokkur þúsund íbúar búa. Ef fleiri en eitt sorphirðufyrirtæki starfar í hverfinu þarf hver sorphirðubifreið að keyra lengri vegalengd á milli söfnunarstaða en ef aðeins eitt sorphirðufyrirtæki sæi um að þjónusta öll heimili í hverfinu. Af þessu skapast ákveðin óhagkvæmni og aukin umferð stórra ökutækja í íbúðahverfum. Á þetta sérstaklega við um úrgang sem krefst tíðrar losunar.

Það endurvinnsluefni sem setja má í Blátunnuna og endurvinnslutunnur einkafyrirtækja sem starfa á markaðnum er þess eðlis að það krefst ekki jafn tíðrar söfnunar og almennur heimilisúrgangur sem inniheldur m.a. matarleifar. Af þeim sökum er sú óhagkvæmni sem felst í því að fleiri en einn aðili annist söfnun heimilisúrgangs á sama svæði ekki til staðar eða mun minni ef fleiri en einn aðili sjá um söfnun á pappír og pappa í hverju sveitarfélagi/svæði heldur en í tilfelli óflokkaðs heimilisúrgangs. Þá sýnir reynslan á höfuðborgarsvæðinu að þar getur frjáls samkeppni í söfnun á pappír og pappa þrífist enda hafa þrjár aðilar veitt þá þjónustu þar í samkeppni hver við annan.

Þrátt fyrir framangreint benda sumar rannsóknir til þess að söfnun á endurvinnanlegum úrgangi, þ. á m. pappír og pappa, kunni að vera markaður þar sem náttúruleg einokun/einkasala á við.<sup>30</sup> Ef svo væri talið, er jafnvel enn brýnna að tryggja virka samkeppni um markaðinn fyrir söfnun á endurvinnsluefni í gegnum útboð. Þá verður að huga vel að því hvernig útboð eru undirbúin og framkvæmd, velji sveitarfélög þann kost að bjóða söfnun og móttöku út, sbr. umfjöllun hér að neðan. Að mati samkeppniseftirlitsins eru því tvær leiðir færar fyrir sveitarfélög til að stuðla að samkeppni og hagræði og nýsköpun sem af henni hlýst við meðhöndlun á umbúðaúrgangi. Annars vegar að heimila fleiri en einum keppinaut að starfa á markaðnum samhliða, líkt og Reykjavíkurborg gerir. Hins vegar að þjónustan og þá öll stig hennar séu boðin út.

### 5.1.2 Aðrar leiðir til að koma á samkeppni í söfnun og móttöku á endurvinnsluefni

Eins og áður er rakið er söfnun á svokölluðum heimilisúrgangi frá íbúðarhúsnæði á ábyrgð sveitarfélaga samkvæmt 8. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs. Með heimilisúrgangi er vísað til matarleifa, pappírs, pappa, plasts, garðaúrgangs, glers, timburs, málma og sams konar leifa frá rekstraraðilum o.þ.h., sbr. 3. gr. laganna. Þessi skilgreining er frekar víðtæk og undir hana fellur það efni sem safnað er í Blátunnur sveitarfélaganna sem og endurvinnslutunnur einkafyrirtækja. Ábyrgð á söfnun á endurvinnanlegum úrgangi, t.d. úr pappír og pappa, er aftur á móti ekki á ábyrgð sveitarfélaga í öllum ríkjum Evrópu heldur fellur hún í sumum tilvikum undir svokallaða

---

<sup>30</sup> Walls, Macaulay og Anderson, Private markets, contracts, and government provision – What explains the organization of local waste and recycling markets?, Urban affairs review vol. 40 no. 5 maí 2005, bls. 606-607



aukna framleiðendaábyrgð (e. *extended producer responsibility, EPR*). Þegar slíku kerfi er komið á er það ekki lengur sveitarfélagið sem ber ábyrgð á söfnun efnisins heldur framleiðendur og innflytjendur vörunnar sem þurfa að koma sér upp svokölluðu skilakerfi.

Á Íslandi hefur kerfi aukinnar framleiðendaábyrgðar verið notað við söfnun og meðhöndlun á raf- og rafeindatækjaúrgangi og starfa á þeim markaði tvö skilakerfi sem eru í samkeppni hvort við annað, þ.e. Samskil og RR-skil.<sup>31</sup> Skilakerfin eru sett upp af framleiðendum og innflytjendum þeirrar vöru sem leiðir til þess úrgangs sem viðkomandi framleiðendur bera ábyrgð á samkvæmt lögum. Ákveðin vandkvæði hafa komið í ljós við framkvæmd ákvæða laga um meðhöndlun úrgangs sem snúa að skilakerfi raf- og rafeindatækjaúrgangs. Í tvígang hefur verið lagt fram frumvarp á Alþingi sem snýr að því að framleiðendaábyrgð verði útfærð með þeim hætti að úrvinnslugjald verði lagt á raf- og rafeindatæki samkvæmt lögum nr. 162/2002 um úrvinnslugjald.<sup>32</sup> Með lögum nr. 63/2014 um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs náðu þessar breytingar fram að ganga en lögin taka gildi að þessu leyti 1. janúar 2015. Þó mun framleiðendum og innflytjendum raf- og rafeindatækjaúrgangs áfram vera heimilt að starfrækja skilakerfi kjósi þeir það frekar en að nýta sér kerfi Úrvinnslusjóðs.

Raf- og rafeindatækjaúrgangur er sérhæfður úrgangur sem fellur ekki til frá heimilum með reglulegum hætti. Aftur á móti er umbúðapappír og umbúðapappi stór hluti þess úrgangs sem fellur til frá heimilum og kann því að vera heppilegt að koma upp skilakerfi vegna slíks úrgangs hér á landi.<sup>33</sup> Slík skilakerfi kalla óhjákvæmilega á ákveðið samstarf keppinauta, þ.e. framleiðenda og innflytjenda tiltekinnar vöru. Af þeim sökum þarf við reglusetningu að tryggja að samstarfið leiði ekki til ólögmeðs samráðs eða annarrar samhæfingar á milli keppinauta, sbr. ákvæði 10. gr. samkeppnislaga.<sup>34</sup>

Í Þýskalandi bera sveitarfélög ábyrgð á söfnun á almennum heimilisúrgangi (e. *legal monopoly*) en söfnun á umbúðaúrgangi (e. *packaging waste*), m.a. umbúðapappír og umbúðapappa, er á ábyrgð framleiðenda og innflytjenda. Reglugerð um umbúðaúrgang skyldar þýska framleiðendur til að koma á fót skilakerfi fyrir úrganginn og að safna honum frá heimilum án kostnaðar fyrir íbúa. Í upphafi var aðeins eitt skilakerfi í öllu Þýskalandi, þ.e. Græni punkturinn (þ. *Duales System Deutschland/Der Grüne Punkt*). Í kjölfar afskipta þýska samkeppniseftirlitsins og framkvæmdastjórnar ESB náðu nokkur önnur skilakerfi að koma upp sambærilegri starfsemi. Hvert skilakerfi í Þýskalandi tekur á móti úrgangi frá öllum heimilum í þeim sveitarfélögum þar sem það starfar. Söfnun endurvinnsluefnisins er boðin út sameiginlega af öllum skilakerfunum sem starfa á sama svæði og í samráði við viðkomandi sveitarfélag/sveitarfélög. Skilakerfin gera því sameiginlega samninga, eftir útboð, við einkafyrirtæki sem safna í kjölfarið endurvinnslu efni í viðkomandi sveitarfélagi fyrir hönd allra skilakerfa sem starfa á

<sup>31</sup> <http://www.samskil.is/> og <http://www.rrskil.is/>.

<sup>32</sup> Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, með síðari breytingum, 215. mál, þingskjal 277 á 143. löggjafarþingi. Sjá umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarpið; <http://www.samkeppni.is/urlausnir/umsagnir/nr/2356>.

<sup>33</sup> Í áður nefndu frumvarpi er lagt til að skilakerfi verði komið á vegna drykkjarvöruumbúða en Endurvinnslan hf. hefur átt einkarétt á móttöku slíkra umbúða um langt skeið samkvæmt lögum nr. 52/1989 um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur.

<sup>34</sup> OECD, Waste Management Services, DAF/COMP(2013)26, 4. apríl 2014, bls. 30-31. „PRs may initially be formed as a monopoly, with the exception of those responsible parties that decide to fulfill their obligations independently. As monopolies, PRs bring together competitors into a cooperative structure, albeit limited to fulfilling waste obligations. As all those structure that allow repeated contacts between competitors, monopolistic PRs may have an impact on competition in the product market.“



svæðinu. Þessi leið er farin m.a. til að tryggja stærðarhagkvæmni í söfnuninni. Endurvinnsluefninu er síðan í kjölfar söfnunar komið í móttökukerfi hvers skilakerfis í samræmi við hlutdeild/kvóta þess í úrganginum, þ.e. í samræmi við markaðshlutdeild þeirra framleiðenda eða innflytjenda sem standa að viðkomandi skilakerfi.<sup>35</sup>

Með aukinni samkeppni á milli skilakerfa í Þýskalandi og tækninýjungum hefur kostnaður við meðhöndlun umbúðaúrgangs í Þýskalandi dregist töluvert saman á undanföllum árum. Endurvinnslukostnaður hefur þannig fallið úr um tveimur milljörðum evra fyrir nokkrum árum niður í um einn milljarð evra árið 2012. Þessi lækking gerir um 7.500 kr. sparnað á ári á hverja fjölskyldu í Þýskalandi.<sup>36</sup> Þá hefur aukin samkeppni í meðhöndlun endurvinnanlegs úrgangs ekki leitt til verri þjónustu eða umhverfisvandamála heldur nýjunga í flokkun úrgangs og betri nýtingar hins endurvinnanlega efnis.<sup>37</sup> Rannsókn þjóðverja sýndi jafnframt áhugaverðar niðurstöður varðandi markaði fyrir söfnun úrgangs þar sem útboðum hafði ekki verið beitt. Í sveitarfélögum þar sem almennum heimilisúrgangi var safnað með endurvinnanlegum úrgangi og þjónustan hafði ekki verið boðin út var kostnaður við söfnunina allt að 40% til 100% hærri en kostnaður við söfnun í sveitarfélögum þar sem söfnun var boðin út.<sup>38</sup>

Framangreint dæmi frá markaðnum í Þýskalandi sýnir hversu mikilvæg raunhæf samkeppni á sviði meðhöndlunar úrgangs er, ekki aðeins til að lækka kostnað heldur einnig til að ýta undir nýjungar og betri nýtingu þess hráefnis sem fellur til við söfnun endurvinnanlegs úrgangs. Í kafla III 2.2 hér að framan var fjallað um stöðuna í Svíþjóð en þar sjá einkafyrirtæki um söfnun pappírs og pappa f.h. framleiðenda með grenndargámum eða söfnun frá heimilum (aukin þjónusta). Einkafyrirtæki safna einkum pappír og pappa frá íbúum fjölbýlishúsa en sveitarfélög sjá yfirleitt um söfnun frá einbýlishúsum.<sup>39</sup>

Þrátt fyrir að Ísland sé mun smærra hagkerfi en Þýskaland má að mati Samkeppniseftirlitsins ná fram sambærilegum árangri hér á landi og þar með aukinni samkeppni á markaðnum fyrir meðhöndlun úrgangs. Mögulega þarf þó að aðlaga þær lausnir sem beitt verður að aðstæðum hér á landi, t.d. í smærri sveitarfélögum út á landi. Á höfuðborgarsvæðinu er dreifing byggðar og aðrar aðstæður á hinn bóginn að flestu leyti sambærilegar og í bæjum og borgum víðsvegar um Evrópu.

<sup>35</sup> OECD, Working Party No. 2 on Competition and Regulation – Waste Management Services (GERMANY), DAF/COMP/WP2(2013)47, 21. október 2013, mgr. 4-9.

<sup>36</sup> Sama heimild, mgr. 12. „The market for take-back and recovery formerly monopolised by DSD has now 9 further competitors and DSD's market share is down to about 44% (2011). Increased competition has led to substantial cost savings and improvements in terms of recycling quality. Recycling costs have fallen from 2 to 1 billion € per year. For a family of four this means a saving of roughly 50€ per year.”

<sup>37</sup> Sama heimild. „The sector inquiry showed that the introduction of competition has not led to a breakdown of the German waste management system which some had feared. The recovery levels for packaging waste are the same and the recycling quota has not fallen. Instead introducing competition has spurred innovation. ... Competition also stimulated innovation in sorting: while new sorting techniques were already available during DSD's monopoly, they became widely established only after competition was introduced. Hence, competition has not led to a race to the bottom in terms of the recycling level but instead to a race for a higher yield in secondary resources from packaging waste.”

<sup>38</sup> Sama heimild, mgr. 10 (4).

<sup>39</sup> OECD, Working Party No. 2 on Competition and Regulation – Waste Management Services (SWEDEN), DAF/COMP/WP2(2013)44, 04. október 2013, mgr. 7-9, 10-13 og 26-28.



### 5.1.3 Niðurstaða

Ákvörðun viðkomandi sveitarfélaga, annarra en Reykjavíkurborgar, um að hefja sérstaka söfnun á pappír og pappa með Blátunnunni leiðir að óbreyttu til takmörkunar á samkeppni, minni hvata til nýsköpunar og hugsanlega til umhverfislegs tjóns vegna minni endurnotkunar og endurvinnslu. Að mati Samkeppniseftirlitsins má ná sama eða betri árangri í endurnotkun og endurvinnslu með aukinni samkeppni á markaðnum.

Umrædd sveitarfélög hafa flest nú þegar boðið út söfnun á þeim úrgangi sem skilað er í Blátunnurnar eða aðrar sambærilegar lausnir þeirra. Með því móti hefur myndast ákveðin samkeppni um söfnunina, þ.e. samkeppni um markaðinn en ekki samkeppni á markaðnum (e. *competition for the market vs. competition in the market*).<sup>40</sup> Aftur á móti hefur móttaka, frekari flokkun og sala þess endurvinnsluefnis sem skilar sér í Blátunnurnar ekki verið boðin út. Á því sviði ríkir því engin samkeppni og öllu endurvinnsluefni er skilað beint til SORPU, eftir atvikum í gegnum Sorpstöð Suðurlands. Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að sveitarfélög taki til skoðunar hvernig þau geti best nýtt samkeppnishvata á þessum sviðum. Að lágmarki er þörf á að bjóða út bæði söfnun og móttöku endurvinnsluefnis (eftir atvikum sitt í hvoru lagi) sem safnað er í Blátunnurnar til að tryggja að samkeppni á markaðnum leiði til lægri kostnaðar og betri þjónustu fyrir íbúa. Í slíku útboði gæti t.a.m. SORPA sem er byggðasamlag sveitarfélaganna eftir atvikum verið einn bjóðenda. Þess yrði þá að gæta að sá samkeppnisrekstur væri fjárhagslega aðskilinn annarri starfsemi byggðasamlagsins því mikilvægt er að tryggt sé eftir bestu getu, þegar opinber fyrirtæki starfa í samkeppni við einkaaðila, að jafnræði sé á milli bjóðenda.

Þeim kostum sem fylgja aukinni samkeppni við meðhöndlun úrgangs má ná fram með fleiri en einni leið, t.d. með því að koma upp skilakerfi fyrir umbúðaúrgang á Íslandi, með því að sveitarfélög bjóði út söfnun og móttöku endurvinnanlegs úrgangs eða með því að hafa söfnun og móttöku endurvinnanlegs úrgangs frjálssa líkt og í Reykjavík.

### 5.2 Bæta þarf kynningu Reykjavíkurborgar á valkostum við söfnun endurvinnanlegs úrgangs

Reykjavíkurborg hefur ekki farið sömu leið við innleiðingu á Blátunnunni og önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu og Suðurlandi. Borgin gerir ekki kröfu um það að íbúar kaupi þá þjónustu sem felst í Blátunnunni af sveitarfélaginu. Ákvörðun um að fara ekki sömu leið og hin sveitarfélögin var tekin á fundi umhverfis- og samgönguráðs Reykjavíkurborgar 26. júní 2012. Í bókun með fundargerð sagði m.a.:

*„Með tillögunni munu Reykvíkingar hafa fullt val um það hvernig þeir hyggjast uppfylla nýja kröfu um aukna endurvinnslu. Í boði verður að fara með endurvinnsluefnin í grenndargáma, panta bláa tunnu frá Reykjavíkurborg eða panta tunnu frá fyrirtækjum á markaði. Þannig munu Reykvíkingar njóta, meira frelsis en íbúar í þeim nágrannasveitarfélögum borgarinnar sem þegar hafa hafið söfnun á endurvinnsluefnum.“*

<sup>40</sup> Sjá t.d. OECD, Competition Policy and Concessions, Policy brief maí 2007. „*Concessions often occur in situations where competition in the market is not feasible or not likely to flourish, because of natural monopoly or related structural conditions. Concessions are a way of providing competition for the market – there is competition for the contract – which provides many of the same benefits for consumers.*“ <http://www.oecd.org/daf/competition/sectors/38706036.pdf>.





Þetta skipulag hefur verið við líði í lítið breyttri mynd frá árinu 2007 þegar Reykjavíkurborg hóf að bjóða upp á Blátunnuna. Íbúar sem sent hafa ábendingar til Samkeppniseftirlitsins virðast flestir vera ánægðir með þetta fyrirkomulag og möguleikann til að kaupa aukna þjónustu af einkafyrirtækjum. Ef íbúar kjósa að kaupa þjónustuna af einkaaðilum ber sveitarfélagið sjálft engan kostnað af þjónustunni. Reynslan sýnir að frjáls samkeppni í söfnun á markaðnum hefur gengið nokkuð vel.

Í erindi sínu frá 1. mars 2013 kvartar Gámaþjónustan undan því að í kynningu og kynningarefni vegna innleiðingar á framangreindri ákvörðun hafi Reykjavíkurborg ekki kynnt þann möguleika að unnt væri að kaupa þjónustuna af einkafyrirtækjum. Vitnar Gámaþjónustan í því sambandi til auglýsingaherferðar Reykjavíkurborgar í samstarfi við SORPU þar sem borgarbúar eru hvattir til að henda ekki pappír. Hvergi í auglýsingaherferðinni sem nefnd sé „Pappír er ekki rusl“ sé vikið að því að aðrir aðilar en borgin sjálf bjóði upp á söfnunarþjónustu. Gámaþjónustan tekur skýrt fram í erindi sínu að fyrirtækið fari ekki fram á að Reykjavíkurborg auglýsi sérstaklega þá þjónustu sem einkafyrirtæki bjóði upp á heldur aðeins að tekið sé fram að möguleiki sé að kaupa aukna þjónustu af einkafyrirtækjum.

Á vefsíðunni [www.pappirerekkirusl.is](http://www.pappirerekkirusl.is) er þjónusta Reykjavíkurborgar og möguleikar íbúa til að flokka pappír og pappa kynntir. Á forsíðunni þar sem möguleikar íbúa eru kynntir er ekki minnst á möguleika íbúa til að kaupa þjónustuna af einkaaðilum. Á undirsíðunni „spurt og svarað“ er í svari við spurningunni „Hvað get ég gert við pappírinn?“ tekið fram að möguleiki sé að kaupa söfnun á pappír og pappa af einkafyrirtækjum. Þessar upplýsingar liggja þó ekki í augum uppi fyrir notanda sem kemur inn á síðuna. Þá var sá möguleiki að kaupa þjónustuna af einkaaðilum ekki sýnilegur í því kynningarefni sem Samkeppniseftirlitið hefur kynnt sér eða í því kynningarefni sem fylgdi erindi Gámaþjónustunnar.<sup>41</sup>

Að mati Samkeppniseftirlitsins er sú háttsemi Reykjavíkurborgar að benda ekki á þann möguleika, með sýnilegri hætti en raun ber vitni, að unnt sé að kaupa þjónustuna af einkaaðilum, til þess fallin að skaða samkeppni á markaðnum.

### 5.3 Jafna þarf stöðu einkafyrirtækja og opinberra aðila sem starfa á markaðnum (e. *competitive neutrality*)

Sveitarfélögin og sorpsamlög þeirra starfa beint eða óbeint í samkeppni við einkaaðila á ýmsum sviðum meðhöndlunar úrgangs. Reykjavík er t.a.m. í beinni samkeppni við einkaaðila um söfnun á pappír og pappa frá heimilum í borginni. Þá tekur SORPA á mótí því endurvinnsluefni sem safnað er í Blátunnurnar og selur það til erlendra endurvinnslufyrirtækja. Að þessu leyti er byggðasamlagið í samkeppni við einkafyrirtæki sem safna og selja pappír og pappa frá heimilum. Við aðstæður sem þessar þar sem einkafyrirtæki og opinberir aðilar starfa á sama eða skyldu sviði er mikilvægt að jafnræði á milli keppnauta sé tryggt.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Í svarbréfi Reykjavíkurborgar frá 30. september 2013 tekur Reykjavíkurborg fram að þegar íbúar hafi samband við borgina sé sá möguleiki að kaupa þjónustuna af einkafyrirtækjum kynntur. Þá hafi sá möguleiki að kaupa þjónustuna af einkafyrirtækjum verið tekinn fram í fréttatilkynningu vegna innleiðingar á Blátunnunni.

<sup>42</sup> Sjá umfjöllun í skýrslu Svíþjóðar til OECD um samkeppni á milli einkafyrirtækja og opinberra fyrirtækja við meðhöndlun úrgangs. OECD, Working Party No. 2 on Competition and Regulation – Waste Management Services (SWEDEN), DAF/COMP/WP2(2013)44, 04. október 2013, mgr. 16-21. „One key difference between



Ákveðin atriði skapa opinberum aðilum og fyrirtækjum þeirra töluvert samkeppnislegt forskot í samkeppni við einkafyrirtæki. Sveitarfélög hafa fasta tekjustofna sem skapa þeim fjárhagslega sterka stöðu. Sveitarfélög sem standa að byggðasamlagi bera jafnframt einfalda ábyrgð á skuldbindingum byggðasamlagsins, sbr. 8. mgr. 94. gr. sveitastjórnarlaga nr. 138/2011. Mikilvægt er að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af annarri starfsemi sveitarfélaga og fyrirtækja þeirra. Sveitarfélög og byggðasamlög þeirra eru undanþegin tekjuskattskyldu, sbr. 2. tl. 4. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003. Loks hefur Reykjavíkurborg ekki innheimt virðisaukaskatt af þeirri þjónustu sem felst í Blátunnunni og önnur sveitarfélög hafa fengið virðisaukaskatt endurgreiddan vegna kaupa á söfnunarþjónustu.<sup>43</sup>

Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, fjallaði um mögulega ólögmæta ríkisaðstoð vegna fjármögnunar sorphirðu í Noregi í ákvörðun sinni frá 27. febrúar 2013.<sup>44</sup> Í ákvörðuninni var fjallað um tvö tilvik sem ESA taldi leiða til ólögmætrar ríkisaðstoðar við sorphirðufyrirtæki sveitarfélaga. Annars vegar var um að ræða sorphirðugjald og aðra fjármögnun sem opinber sorphirðufyrirtæki fengu frá íbúum/sveitarfélagi. Hins vegar skattfrelsi tiltekinna sorphirðufyrirtækja sveitarfélaga. Sorphirðufyrirtæki sveitarfélaganna veittu þjónustu bæði samkvæmt lögbundnu einkaleyfi (e. *legal monopoly*) og í samkeppni við einkafyrirtæki. Taldi ESA að hætta væri á því að fé úr einkaleyfishlutanum væri notað til að niðurgreiða samkeppnisstarfsemina (víglniðurgreiðsla, e. *cross-subsidisation*). Þá væri skattfrelsi tiltekinna sorphirðufyrirtækja sveitarfélaganna til þess fallið að veita þeim ósanngjarnt forskot gagnvart öðrum keppinautum sem þyrftu að greiða virðisauka- og tekjuskatt. Lagði ESA til að norska ríkið gripi til aðgerða til að tryggja að ekki væri um ólögmæta ríkisaðstoð að ræða. Í fyrsta lagi eigi sorphirðufyrirtæki sveitarfélaga að vera skylduð til að aðskilja í bókhaldi starfsemi sína sem er í samkeppni frá annari starfsemi. Í öðru lagi eigi ríkið að tryggja að víglniðurgreiðslur eigi sér ekki stað á milli eininga sorphirðufyrirtækja sveitarfélaga. Skal m.a. tryggja að sanngjarnt hlutfall af sameiginlegum kostnaði sé lagt á þá einingu sem er í samkeppni við einkafyrirtæki. Í þriðja lagi eigi öll fyrirtæki sem veiti þjónustu í samkeppni við einkafyrirtæki að greiða tekjuskatt.

Varðandi skyldu opinberra aðila til að skila virðisaukaskatti ber að lýta til þess að skattskyldusvið virðisaukaskatts er skilgreint í 2. gr. laga nr. 50/1988 og er það skilgreint mjög rúmt. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins er það mat Ríkisskattstjóra að söfnun úrgangs til endurvinnslu falli undir 2. gr. laganna og undantekningar í 3. mgr. 2. gr. taki ekki til þjónustunnar. Samkvæmt 4. tl. 1. mgr. 3. gr. laganna hvílir skylda til að innheimta virðisaukaskatt á „ríki, bæjar- og sveitarfélögum og stofnunum eða fyrirtækjum þeirra að því leyti sem þeir aðilar selja vörur eða skattskylda þjónustu í samkeppni við atvinnufyrirtæki.“ Þá ber opinberum aðilum að skila virðisaukaskatti af

---

*private and public undertakings is that the latter cannot be declared bankrupt and that public undertakings also benefit from being financed through tax funding. Public undertakings commonly serve other purposes than maximizing profits for their owners and might therefore have differentiating incentives from private undertakings. Consequently, the public undertakings operate on the market under different conditions and their mere presence on the market may give rise to market distortions and act as a disincentive to private undertakings to expand or establish themselves."*

<sup>43</sup> Sjá umfjöllun um endurgreiðslu virðisaukaskatts til opinberra aðila vegna sorphreinsunar í ákvarðandi bréfi Ríkisskattstjóra nr. 946/2000. <https://www.rsk.is/fagadilar/akvardandi-bref/obeinir-skattar/nr/898>.

<sup>44</sup> Ákvörðun ESA frá 27. febrúar 2013 í máli nr. 91/13/COL „on the financing of municipal waste collectors“.



virðisaukaskattsskyldum vörum og þjónustu til eigin nota sem ekki er endurgreiðsluhæf samkvæmt 3. mgr. 42. gr., sbr. 4. ml. 2. mgr. 3. gr. laganna.

Í gildi er reglugerð nr. 248/1990 um virðisaukaskatt af skattskyldri starfsemi opinberra aðila. Í 1. mgr. 6. gr. hennar kemur fram að starfsemi teljist vera rekin í samkeppni þegar viðkomandi vara eða þjónusta er almennt í boði hjá atvinnufyrirtækjum hér á landi. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar telst lögbundin starfsemi opinberra aðila m.a. ekki vera rekin í samkeppni við atvinnufyrirtæki í skilningi 1. mgr. sömu greinar í eftirfarandi tilfellum:

*„Þegar öðrum aðilum er ekki heimilt að veita sambærilega þjónustu með sömu réttaráhrifum.*

*Þegar viðkomandi þjónusta beinist eingöngu að öðrum opinberum aðilum, hún verður ekki veitt af atvinnufyrirtækjum nema í umboði viðkomandi opinbers aðila og að því tilskyldu að virðisaukaskattur af viðkomandi vinnu og þjónustu fái endurgreiddur samkvæmt 12. gr.“*

Í 1. tl. 3. mgr. 42. gr. laganna þar sem fjallað er um endurgreiðsluhæfi segir orðrétt:

*„Endurgreiða skal ríki, sveitarfélögum og stofnunum þeirra virðisaukaskatt sem þau hafa greitt af innflutningi eða kaupum á eftirtalinni þjónustu eða vöru: 1) Sorphreinsun, þ.e. söfnun, flutningi, urðun og eyðingu sorps og annars úrgangs, þar með talið brotamálma. Ákvæði þetta tekur einnig til leigu eða kaupa á sorpgámum vegna staðbundinnar sorphirðu.“*

Ákvæðið er nánar útfært í 12. gr. reglugerðar nr. 248/1990 um virðisaukaskatt af skattskyldri starfsemi opinberra aðila. Þar kemur fram að virðisaukaskattur vegna endurvinnslu falli ekki undir undanþáguna.

Af framangreindu leiðir að ákveðin réttaróvissa er varðandi skyldu a.m.k. Reykjavíkurborgar til að innheimta virðisaukaskatt af þeirri þjónustu sem felst í Blátunnunni. Ríkisskattstjóri hefur verið með til skoðunar hvort Reykjavíkurborg beri að innheimta/greiða virðisaukaskatt af þjónustunni. Með bréfi til Gámaþjónustunnar, dags. 8. október 2013, upplýsti Ríkisskattstjóri að hann hafi sent Reykjavíkurborg bréf 27. september 2013 þar sem þeim tilmælum hafi verið beint til borgarinnar að innheimta og skila virðisaukaskatti vegna þeirrar þjónustu sem felst í Blátunnunni. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins er málið og möguleg álagning virðisaukaskatts enn í vinnslu hjá Ríkisskattstjóra.

Í ljósi framangreinds vaknar spurningin um það hvort Reykjavíkurborg bæri virðisaukaskattsskylda ef borgin sinni áfram sjálf söfnun á endurvinnsluefni en heimilaði ekki einkafyrirtækjum að starfa samhliða við söfnun á endurvinnsluefni. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að reglurnar séu túlkaðar með þeim hætti að slík breyting myndi í engu breyta skattskyldu, þ.e. að Reykjavíkurborg þyrfti að innheimta virðisaukaskatt jafnvel þó einkaaðilum væri bannað að starfa á markaðnum. Að öðrum kosti myndast óeðlilegur hvati fyrir sveitarfélög, í þessu tilviki Reykjavíkurborg, til að bola einkaaðilum út af markaðnum með tilheyrandi skaða fyrir samkeppni.



Það er ein af forsendum frjálsrar samkeppni á markaðnum að sem jöfnust skilyrði eigi við um starfsemi opinberra aðila og einkafyrirtækja sem starfa á sama markaði, þ. á m. að sambærileg opinber gjöld séu lögð á starfsemi beggja aðila, að því marki sem það er unnt.

## 6. Samkeppnismat við val á leiðum

Með álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*, var því beint til forsætisráðherra að stuðla að því að stjórnvöldum yrði gert skylt að framkvæma staðlað samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Gerð var tillaga um einfalt staðlað mat, þar sem svarað er spurningum um hvort fyrirhugaðar reglur eða fyrirmæli auki líkur á að fyrirtækjum á markaði fækki, hvort þau takmarki möguleika fyrirtækja til að mæta samkeppni, eða stunda hana með virkum hætti. Sé svarið við þessum spurningum já, er í framhaldinu leitað svara við nokkrum fyrirfram gefnum spurningum og á grundvelli þeirrar greiningar valin sú leið að settu marki sem síst skaðar samkeppni. Framangreind tilmæli byggðu m.a. á tilmælum og leiðbeiningum frá OECD um sama efni.<sup>45</sup>

Ekki hefur verið farið að tilmælunum með kerfisbundnum hætti hér á landi. Full ástæða er hins vegar til að vekja athygli stjórnvalda á þessari aðferðarfræði í tengslum við mál þetta.

Í fyrsta lagi er brýnt að umhverfis- og auðlindaráðuneyti beiti þessari nálgun við endurskoðun laga á þessu sviði. Í álit þessu er rakin sú niðurstaða að Samkeppniseftirlitið skorti heimild til íhlutunar í málinu, vegna víðtækra lagaheimilda sveitarstjórna til að haga söfnun og vinnslu úrgangs án tillits til samkeppnissjónarmiða.

Í öðru lagi er brýnt að samkeppnismati sé beitt við endurskoðun á skattareglum, m.a. í því skyni að tryggja að keppinautar sitji við sama borð að því leyti.

Í þriðja lagi er mikilvægt að sveitarfélög beiti samkeppnismati við stefnumótun og ákvarðanir um fyrirkomulag sorphirðumála, í því skyni að tryggja að samkeppnishvötum sé ekki rutt úr vegi nema hjá því verði ekki komist.

---

<sup>45</sup> Competition Assessment Toolkit, <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>.



#### IV. TILMÆLI TIL UMHVERFIS- OG AUÐLINDARÁÐHERRA, FJÁRMÁLARÁÐHERRA OG SVEITARFÉLAGA

Í álitinu þessu er í ljós leitt að framkvæmd sveitarfélaganna sem standa að SORPU og Sorpstöð Suðurlands við innleiðingu á Blátunnu fyrir pappír og pappa, eða öðrum sambærilegum lausnum, raskar samkeppni á markaði fyrir söfnun endurvinnsluefnis, markaði fyrir móttöku og flokkun endurvinnsluefnis og markaði fyrir sölu eða aðra ráðstöfun á endurvinnsluefni. Umrædd framkvæmd takmarkar möguleika einkafyrirtækja til að keppa í söfnun/flutningi úrgangs og kemur að miklu leyti í veg fyrir möguleika fyrirtækja á markaðnum til að keppa sín á milli um móttöku, flokkun og sölu eða aðra ráðstöfun á endurvinnsluefni. Ákveðinn munur er þó á framkvæmd á milli sveitarfélaganna.

Reykjavíkurborg er eina sveitarfélagið sem heimilar samkeppni í söfnun og móttöku pappírs og pappa. Þá leyfir Seltjarnarnesbær íbúum að halda áfram að skila pappír og pappa í endurvinnslutunnur einkafyrirtækja en sorphirðugjöld lækka þó ekki kjósi íbúar að fara þá leið. Önnur sveitarfélög en Reykjavík heimila ekki frjálssa samkeppni á markaðnum en bjóða út þann þátt þjónustunnar sem felst í flutningi (söfnun/keysra) endurvinnsluefnis sem safnað er í Blátunnurnar. Móttaka og úrvinnsla endurvinnsluefnisins er aftur á móti ekki boðin út. Þannig er öllu endurvinnsluefni sem safnast í Blátunnurnar skilað til SORPU sem er byggðasamlag sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu. Þetta endurvinnsluefni, pappír og pappi, felur í sér töluverð verðmæti enda efnið flokkað og selt til endurvinnslu auk þess sem það ber úrvinnslugjald.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að samkeppni ríki á sem flestum sviðum meðhöndlunar úrgangs til að tryggja hagkvæmni þjónustunnar sem og aukinn hvata til nýsköpunar. Á það við hvort sem sveitarfélög heimila samkeppni á markaðnum eða beita útboðum. Reynslan bæði hér á landi og í nágrannalöndunum sýnir að samkeppni á þessum markaði hvetur til nýsköpunar, styður við bættu endurvinnslu og stuðlar að þessu leyti við umhverfisvernd. Vel skipulagt regluverk og eftirlit er þó mikilvægt hvort sem einkafyrirtæki eða opinberir aðilar sinna þjónustunni.<sup>46</sup>

Samkvæmt c. lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga er hlutverk Samkeppniseftirlitsins m.a. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaði. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins, er stofnuninni heimilt að beina tilmælum til fyrirtækja, samtaka þeirra og opinberra aðila í því skyni að efla virka samkeppni.

Sveitarfélögunum er heimilt að viðhafa framangreinda háttsemi sem hamlar samkeppni í skjóli sérlagaákvæða laga um meðhöndlun úrgangs. Þannig koma ákvæði laganna í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið geti beitt heimildum sínum til íhlutunar í málinu, sbr. fyrri umfjöllun. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru ákvæði laga um meðhöndlun úrgangs að þessu leyti til þess fallin að takmarka samkeppni. Þá eru jafnframt vísbendingar um að

<sup>46</sup> OECD, Waste Management Services, DAF/COMP(2013)26, 4. apríl 2014, bls. 5. „The experience of competition law enforcement does not support any special treatment for the waste management sector. Several decisions have managed to balance the environmental and competition objectives. As in other areas where competition and regulation interface, the question is whether the competition restriction, e.g., the anticompetitive exclusivity agreement, is really necessary to the achievement of the environmental objective or whether this can be achieved in manner less harmful to competition”



staða keppnauta á markaðnum sé ekki jöfn, m.a. vegna ákvæða í skattalöggjöf. Samkvæmt 18. gr. samkeppnislaga skal Samkeppniseftirlitið vekja athygli ráðherra á því ef það telur ákvæði laga og/eða stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiðum samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni.

## **1. Tilmæli til Reykjavíkurborgar**

Reykjavíkurborg hefur frá árinu 2007 sjálf starfað á markaðnum fyrir söfnun á endurvinnsluefni, þ.e. pappír og pappa. Samhliða söfnun borgarinnar hafa einkaaðilar sinnt söfnun á sama endurvinnsluefni í samkeppni við borgina. Íbúum hefur jafnframt verið fært að skila endurvinnsluefninu í grenndargáma eða á endurvinnslustöðvar.

Kvörtun Gámapjónustunnar hvað varðar Reykjavíkurborg beindist að því að borgin kynnti aðeins fyrir íbúum þann möguleika að kaupa Blátunnu frá borginni eða að skila endurvinnsluefninu í grenndargám. Sá möguleiki að kaupa þjónustuna af einkaaðilum hafi ekki verið nægjanlega vel kynntur, sbr. fyrri umfjöllun.

Það er mat Samkeppniseftirlitsins að Reykjavíkurborg hafi í kynningarefni sínu ekki kynnt með nægjanlega sýnilegum hætti þann möguleika heimila að kaupa þjónustuna af einkaaðilum. Kynning þjónustunnar er þannig til þess fallinn að draga úr möguleikum íbúanna til að kynna sér nægilega vel þá möguleika sem þeim standa til boða í tengslum við sorphirðu. Einkafyrirtæki sem starfa á markaðnum bjóða einnig upp á þjónustu umfram þjónustu Reykjavíkurborgar sem felur í sér flokkun og endurvinnslu á plastumbúðum, málmum og rafhlöðum auk pappírs og pappa.

Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar á grundvelli c. liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga að í því kynningarefni sem er að finna á vef borgarinnar og á vefsíðunni [www.pappirerekkirusl.is](http://www.pappirerekkirusl.is) komi skýrt fram á forsíðu allir þeir möguleikar sem standa íbúum til boða um sorphirðu. Þá verði í öðru kynningarefni sem eftirleiðis verður gefið út tekið fram að möguleiki sé að kaupa þjónustuna af einkafyrirtækjum. Með framangreindu er þó ekki ætlast til þess að Reykjavíkurborg auglýsi sérstaklega þjónustu eða vörumerki einkafyrirtækja heldur aðeins að möguleikar íbúa komi skýrt fram í kynningarefni.

Hér að framan í kafla III 5.1 var m.a. fjallað um tilraun Gámapjónustunnar til þess að hefja söfnun á lífrænum úrgangi frá heimilum í Reykjavík. Í kjölfar neikvæðrar umsagnar umhverfis- og skipulagsráðs borgarinnar varð þó ekkert úr þeim áætlunum. Kæra vegna málsins er til meðferðar hjá úrskurðarnefnd um umhverfis- og auðlindamál. Samkeppniseftirlitið hvetur Reykjavíkurborg til að endurskoða afstöðu sína þannig að einkaaðilar geti hafið söfnun á lífrænum úrgangi, t.d. matarleifum, frá heimilum.

## **2. Tilmæli til sveitarfélaganna**

Sveitarfélögin sem hér um ræðir eru þau sveitarfélög sem standa að SORPU og Sorpstöð Suðurlands og hafa innleitt Blátunnuna eða aðrar sambærilegar lausnir að Reykjavíkurborg undanskilinni.<sup>47</sup> Þessi sveitarfélög hafa líkt og rakið hefur verið ekki veitt heimilum val um það af hverjum þau kaupa þjónustu vegna söfnunar á pappír og pappa.

---

<sup>47</sup> Sveitarfélögin Kópavogsbær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Garðabær, Mosfellsbær og Seltjarnarnesbær en sorpsamlag þeirra er SORPA bs. Hins vegar sveitarfélögin Árborg, Ölfus, Bláskógarbyggð og Grímsnes- og



Að mati Samkeppniseftirlitsins eru tvær leiðir færar fyrir sveitarfélög til að tryggja samkeppni og hagræði og nýsköpun sem af henni hlýst við meðhöndlun pappírs og pappa, sem og annars umbúðaúrgangs. Annars vegar geta sveitarfélög heimilað einkaaðilum að starfa samhliða á markaðnum í samkeppni hver við annan líkt og Reykjavíkurborg gerir. Hins vegar geta sveitarfélög boðið út alla þjónustuna sem felst í Blátunnunni.

Í kafla III 5.1 hér að framan var fjallað um innleiðingu viðkomandi sveitarfélaga á Blátunnum og komist að þeirri niðurstöðu að hún leiði að óbreyttu til takmörkunar á samkeppni, minni hvata til nýsköpunar og hugsanlega til umhverfislegs tjóns vegna minni endurnotkunar og endurvinnslu. Viðkomandi sveitarfélög bjóða öll út söfnun á því endurvinnsluefni sem safnað er í Blátunnuna. Að þessu leyti er samkeppni um þennan þátt þjónustunnar en áður var íbúum frjálst að kaupa endurvinnslutunnu af einkafyrirtækjum ef þeir vildu flokka sorp. Hins vegar bjóða sveitarfélögin ekki út móttöku og meðhöndlun úrgangsins. Því ríkir engin samkeppni um flokkun, endurnotkun, endurnýtingu og sölu pappírs og pappa sem safnað er í Blátunnurnar. Allt endurvinnsluefni skilar sér í móttökukerfi SORPU sem er byggðasamlag sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu. SORPA flokkar efnið og selur það síðan til samstarfsaðila síns IL Recycling AB í Svíþjóð.

Til að raunveruleg samkeppni myndist vegna útboða og til þess að íbúar njóti hennar ættu sveitarfélögin að mati Samkeppniseftirlitsins að bjóða út bæði söfnun og móttöku á því endurvinnsluefni sem safnað er í hinar bláu tunnur. Með því móti er komið í veg fyrir einokun SORPU á þessu sviði en SORPA gæti, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, sjálf boðið í móttökuna ef um tvískipt útboð væri að ræða, þ.e. annars vegar söfnun og hins vegar móttöku.<sup>48</sup> Í þessu samhengi má benda á að aukin samkeppni í meðhöndlun umbúðaúrgangs í Þýskalandi þar sem starfrækt eru skilakerfi hefur leitt til mikils sparnaðar. Þannig hefur kostnaður við meðhöndlun umbúðaúrgangs, þ. á m. pappírs og pappa, lækkað úr u.þ.b. tveimur milljörðum evra í um einn milljarð evra á síðustu árum, sbr. fyrri umfjöllun í kafla III 5.1.2. Þá hefur aukin samkeppni jafnframt leitt til nýjunga í flokkun og meðferð þess umbúðaúrgangs sem safnað er.<sup>49</sup>

Til að tryggja að útboð ýti undir nýsköpun og hagræðingu í söfnunar- og flokkunarþjónustu er mikilvægt að útboðsskilmálar séu ekki of þröngt orðaðir og geri ráð fyrir að bjóðendur geti boðið upp á nýjungar í tilboðum sínum. Þá er að mati Samkeppniseftirlitsins jafnframt mikilvægt að heimilum verði valkvætt að kaupa aukna þjónustu af viðkomandi þjónustuverktaka, t.d. frekari flokkun en lögákveðin sé.

---

Grafningshreppur, Rangárþing Eystra, Rangárþing ytra og Ásahreppur en sorpsamlag þeirra er Sorpstöð Suðurlands bs.

<sup>48</sup> SORPA bs. starfar ekki á sviði flutnings/söfnunar úrgangs.

<sup>49</sup> OECD, Working Party No. 2 on Competition and Regulation – Waste Management Services (GERMANY), DAF/COMP/WP2(2013)47, 21. október 2013, mgr. 12. „... The recovery levels for packaging waste are the same and the recycling quota has not fallen. Instead introducing competition has spurred innovation. While the recycling quota declined during the DSD monopoly, it increased once new competitors entered the market. This result also makes sense from an economic point of view. Many components of the packaging waste have market value. Once sorted and separated they can serve as an additional source of revenue. Competition also stimulated innovation in sorting: while new sorting techniques were already available during DSD's monopoly, they became widely established only after competition was introduced. Hence, competition has not led to a race to the bottom in terms of the recycling level but instead to a race for a higher yield in secondary resources from packaging waste.”



Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til sveitarfélaganna á grundvelli c. liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga að þau skoði leiðir til að auka samkeppni í söfnun og móttöku umbúðaúrgangs, þá einkum pappírs og pappa sem fellur til innan marka þeirra. Sveitarfélög sem bjóða út eða hyggjast bjóða út þá þjónustu sem felst í Blátunnunni skuli bjóða út bæði söfnun og móttöku en ekki aðeins söfnun/flutning líkt og nú tíðkast. Þá er einnig mikilvægt að vandað sé til kynningarefnis, sbr. umfjöllun hér að framan um Reykjavíkurborg, þannig að skýrt komi fram allir þeir möguleikar sem standa íbúum til boða um sorphirðu.

### 3. Tilmæli til auðlinda- og umhverfisráðherra

Auðlinda- og umhverfisráðherra ber ábyrgð á því málefnasviði sem fellur undir lög um meðhöndlun úrgangs. Af þeim sökum beinir Samkeppniseftirlitið eftirfarandi tilmælum til ráðherrans.

Af framangreindri umfjöllun er ljóst að lög um meðhöndlun úrgangs og þá einkum ákvæði 8. gr. laganna þar sem fjallað er um hlutverk sveitarstjórna getur komið í veg fyrir að Samkeppniseftirlitinu sé fært að beita heimildum sínum þegar háttsemi sveitarfélaga er skaðleg samkeppni. Samkeppniseftirlitið hefur fjallað um markaði sem snúa að meðhöndlun úrgangs í nokkrum tilvikum á undanförunum árum líkt og rakið hefur verið.<sup>50</sup> Flest þessara mála hafa snúið að sveitarfélögum eða samlögum þeirra enda er aðkoma sveitarfélaga að þessu sviði atvinnustarfsemi töluverð. Þá hafa samkeppnisyrifvöld á Norðurlöndunum, framkvæmdastjórn ESB og samkeppnissvið OECD fjallað um samspil umhverfisverndar og samkeppni og mikilvægi samkeppni á þessu sviði.<sup>51</sup> Að mati Samkeppniseftirlitsins eru markmið samkeppnislaga og markmið um aukna umhverfisvernd ekki ósamrýmanleg. Þvert á móti getur virk samkeppni með ýmsum hætti stutt við umhverfisstefnu. Því er mikilvægt að gildissvið samkeppnislaga gagnvart lögum um meðhöndlun úrgangs sé ekki takmarkað um of.

Lög um meðhöndlun úrgangs gera ráð fyrir því að einkafyrirtæki geti starfað á markaðnum samhliða opinberum aðilum. Þegar slíkar aðstæður eru fyrir hendi er mikilvægt að aðgerðir hins opinbera aðila skerði ekki samkeppni að óþörfu almenningi til tjóns. Í 8. gr. laga um meðhöndlun úrgangs segir orðrétt:

*„Sveitarstjórn skal ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu. Sveitarstjórn ber ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs og skal sjá um að starfræktar séu móttöku- og*

<sup>50</sup> Sjá t.d. ákvarðanir í málum nr. 34/2012 *Misnotkun Sorpu bs. á markaðsráðandi stöðu sinni*, nr. 24/2013 *Ósk umhverfis og auðlindaráðuneytisins um undanþágu frá 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 vegna samstarfs seljenda smurolíu um söfnun og förgun úrgangsolíu*, nr. 11/2013 *Kvörtun Íslenska gámafélagsins ehf. vegna sorphirðufyrirkomulags frístundahúsa í Bláskógabyggð og Grímsnes og Grafningshreppi* og nr. 69/2007 *Kvörtun vegna ákvörðunar Reykjavíkurborgar um að hefja söfnun á pappírúrgangi í samkeppni við einkaaðila með því að bjóða borgarbúum svokallaðar Bláar tunnur*.

<sup>51</sup> Sjá skýrslu samkeppnisyrivalda á Norðurlöndum nr. 1/2010 *Virk samkeppni er umhverfisstefnunni mikilvæg (Competition Policy and Green Growth)*, European Commission, DG Competition Paper Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems, 2005 og skýrsla OECD frá 21. júní 2011, *Pro-active Policies for Green Growth and the Market Economy*, DAF/COMP (2010)34, bls. 11: „Many of the written submissions and delegate interventions expressed a preference for achieving environmental goals with market-based policies. At the same time, a few delegations indicated ongoing support for non-market-based environmental policies in certain circumstances. Nonetheless, the general preference was for market-based approaches relative to many command-and-control alternatives. The principal considerations in favor of market-based environmental policy include enhanced compliance flexibility, cost-effectiveness, and incentives for technological innovation.”





söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu, eftir atvikum í samstarfi við aðrar sveitarstjórnir.

Sveitarstjórn setur sérstaka samþykkt um meðhöndlun úrgangs í sveitarfélaginu þar sem tilgreind eru atriði um meðhöndlun úrgangs umfram það sem greinir í lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Heimilt er að samþykkt taki til tveggja eða fleiri sveitarfélaga. Í slíkri samþykkt er heimilt að kveða á um fyrirkomulag sorphirðu, skyldu einstaklinga og lögaðila til að flokka úrgang, stærð, gerð, staðsetningu og merkingu sorphílata og sambærileg atriði. Um gerð og staðfestingu samþykktarinnar fer skv. 25. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir."

Í lögskýringargögnum með eldra ákvæði kemur fram að í orðalaginu „ákveða fyrirkomulag“ felist að sveitarstjórn ákveði atriði sem varði frágang sorphílata, að hve miklu leyti sveitarfélagið sjái um söfnun á rekstrarúrgangi o.fl. Þá beri sveitarfélag sjálft ábyrgð á flutningi á heimilisúrgangi. Loks er sveitarfélagi veitt heimild til að tilgreina í samþykktum sínum nánar en gert er í lögum og reglugerðum hvernig meðhöndla skuli úrgang innan marka sveitarfélagsins. Af þessu er ljóst að svigrúm sveitarstjórna samkvæmt lögnum er mjög rúmt. Í ljósi þess að einkafyrirtæki starfa samhliða sveitarfélögum á þessu sviði væri eðlilegt að sveitarstjórnnum væri gert skylt að líta til sjónarmiða um hagkvæmni og samkeppni vegna tilhögunar við meðhöndlun úrgangs.

Hér að framan í kafla III 5.1.2 er fjallað um aðrar leiðir til að koma á samkeppni í söfnun og móttöku á endurvinnsluefni. Er þar fjallað um svokallaða aukna ábyrgð framleiðenda (e. *extended producer responsibility*) á umbúðaúrgangi og í því sambandi einkum litið til þróunarinnar í Þýskalandi. Meðhöndlun pappírs og pappa og annars umbúðaúrgangs fellur í dag undir ábyrgð sveitarfélaga enda er slíkur úrgangur skilgreindur sem heimilisúrgangur sem sveitarfélög bera ábyrgð á skv. lögum um meðhöndlun úrgangs. Í aukinni ábyrgð framleiðenda felst að ábyrgð á meðhöndlun úrgangs, þ.e. söfnun/flutningi, móttöku, flokkun, endurnotkun og endurnýtingu, færist til framleiðanda og innflytjanda þeirrar vöru sem leiðir til viðkomandi úrgangs. Til að sinna skyldum sínum stofna einstaka framleiðendur eða innflytjendur eða hópar þeirra svokölluð skilakerfi sem sjá um framkvæmd skyldunnar fyrir hönd þeirra.

Á síðustu árum hafa verið lögð fram frumvörp á Alþingi sem miða að því að breyta núverandi kerfi vegna endurvinnslu á drykkjarvöruumbúðum úr áli, gleri, plasti og stáli.<sup>52</sup> Það kerfi sem nú er við líði vegna drykkjarvöruumbúða byggir á lögum nr. 52/1989 um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur. Samkvæmt þeim lögum var Endurvinnslan hf. stofnuð en fyrirtækið er m.a. í eigu ríkisins, Vífilfells hf. og Ölgerðarinnar hf. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. þeirra laga nýtur Endurvinnslan einkaréttar til þeirrar starfssemi sem snýr að móttöku á umbúðum sem bera skilagjald samkvæmt lögnum. Með þeim breytingum sem lagðar hafa verið til en hafa ekki verið teknar til afgreiðslu myndi einkaréttur Endurvinnslunnar vera afnuminn og framleiðendum frjálst að stofna önnur skilakerfi í samkeppni við Endurvinnsluna.

<sup>52</sup> Sjá frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, með síðari breytingum, 215. mál, þingskjal 277 á 143. löggjafarþingi.



Pappír og pappi og annar úrgangur sem safnað er í Blátunnuna og aðrar endurvinnslutunnur er að langstærstu eða öllu leyti svokallaður umbúðaúrgangur (e. *packaging waste*) sem fellur til vegna vöru sem neytendur kaupa. Að mati Samkeppniseftirlitsins ætti að vera unnt að ná fram aukinni samkeppni og ákveðinni hagræðingu með því að færa ábyrgð á umbúðaúrgangi frá sveitarfélögum til framleiðenda og innflytjenda.<sup>53</sup> Við það mundi jafnframt aukast hvati framleiðenda og innflytjenda til að minnka umbúðanotkun og auka notkun umhverfisvænna umbúða til að draga úr kostnaði við meðhöndlun.<sup>54</sup>

Til að aukin ábyrgð framleiðenda skili tilætluðum árangri þarf að huga vel að lagarammanum og tilhögun þeirra skilakerfa sem myndu verða sett upp.<sup>55</sup> Skilakerfi framleiðenda og innflytjenda eru þess eðlis að þau leiða óhjákvæmilega saman keppinauta á tilteknum mörkuðum og af þeim sökum þarf að tryggja að uppbygging kerfanna og upplýsingaskipti innan þeirra leiði ekki til takmörkunar á samkeppni. Til að ná þessu fram hafa verið settar ákveðnar reglur um skipan stjórna skilakerfa og samskipti sem heimilt er að fari fram innan þeirra. Þegar fleiri en eitt skilakerfi starfar á hverju markaðssvæði þarf að tryggja að öll skilakerfi hafi möguleika til að taka þátt í söfnun endurvinnsluefnis sem fellur til á viðkomandi svæði. Sem dæmi þá bjóða skilakerfi í Þýskalandi sameiginlega út annars vegar söfnun og hins vegar flokkun á umbúðaúrgangi. Úrganginum/endurvinnsluefninu er síðan skipt á milli mismunandi skilakerfa í réttu hlutfalli við hlutdeild þeirra.<sup>56</sup> Sé þessari leið beitt er ekki þörf á flóknu uppgjörskerfi á milli ólíkra skilakerfa.<sup>57</sup>

Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til umhverfis- og auðlindaráðherra á grundvelli c-liðar 1. mgr. 8. og 18. gr. samkeppnislaga að hann kanni með ítarlegum hætti hvort hagkvæmt sé að koma á kerfi aukinnar framleiðendaábyrgðar vegna umbúðaúrgangs, þ. á m. vegna pappírs og pappi. Þá beinir Samkeppniseftirlitið jafnframt þeim tilmælum til ráðherrans að beita sér fyrir endurskoðun á ákvæðum laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs og þá einkum 8. gr. laganna með það að markmiði að sveitarstjórnir skuli taka tillit til hagkvæmnis- og samkeppnissjónarmiða við val á tilhögun meðhöndlunar úrgangs í sveitarfélögum.

---

<sup>53</sup> Líkt og áður hefur verið rakið lækkaði kostnaður við meðhöndlun umbúðaúrgangs um 50% við aukna samkeppni á milli skilakerfa í Þýskalandi.

<sup>54</sup> OECD, Waste Management Services, DAF/COMP(2013)26, 4. apríl 2014, bls. 29. „PRs impose fees on their member that should reflect the net cost of handling the waste. In principle, the income from this fee and the sale of the secondary raw materials should pay the cost of the system. The fees are intended to shift the cost of handling waste from municipal rate-payers to consumers. One of the original objectives of PRs was to provide incentives for re-design for recycling. Thus, at least for those PRs that deal with packaging, the amount of the fee depends on the amount and type of packaging the "responsible party" puts on the market."

<sup>55</sup> Þýska samkeppniseftirlitið og framkvæmdastjórn ESB hafa á undanförunum árum gripið til ákveðinna ráðstafana til að tryggja samkeppni á sviði skilakerfa vegna umbúðaúrgangs. Að mati þýska eftirlitsins var mikilvægasta skrefið til að tryggja samkeppni að skilja á milli söfnunar, flokkunar og frekari meðhöndlunar þess endurvinnsluefnis sem safnað er. OECD, Working Party No. 2 on Competition and Regulation – Waste Management Services (GERMANY), DAF/COMP/WP2(2013)47, 21. október 2013, mgr. 10 (bls. 3-5).

<sup>56</sup> Tökum sem dæmi að þrjú skilakerfi fyrir umbúðaúrgang séu starfrækt. Framleiðendur og innflytjendur í skilakerfi A bera ábyrgð á 40% af þeim úrgangi sem fellur til en skilakerfi B og C 30%, hvort kerfi. Í því tilviki myndi skilakerfi A fá 40% af því magni úrgangs sem safnað er til frekari meðhöndlunar.

<sup>57</sup> Áður hefur verið vitnað til þess að á Íslandi eru starfrækt tvö skilakerfi fyrir raf- og rafeindatækjaúrgang. Ákveðin vandamál hafa komið upp við framkvæmd laga um meðhöndlun úrgangs á þessu sviði. Snúa þau einkum annars vegar að aðstöðumun skilakerfanna til að safna úrgangi og hins vegar uppgjöri á milli skilakerfanna. Annað skilakerfið er með heimild til að safna úrgangi á endurvinnslustöðvum SORPU en hitt ekki. Af því leiðir að annað skilakerfið safnar talsvert meiri úrgangi en markaðshlutdeild þess segir til um. Leiðir það til þess að annað skilakerfið þarf að greiða hinu fyrir söfnun á úrgangi samkvæmt uppgjörskvæðum laga um meðhöndlun úrgangs.



#### 4. Jafna þarf stöðu keppinauta

Í kafla III 5.3 hér að framan var fjallað um misjafna stöðu annars vegar sveitarfélaga og fyrirtækja þeirra og hins vegar einkafyrirtækja í samkeppni á sviði meðhöndlunar úrgangs. Sveitarfélög njóta fastra tekjustofna í formi útsvars. Sveitarfélög og byggðasamlög þeirra eru undanþegin tekjuskattskyldu, sbr. 2. tl. 4. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003. Þá hefur Reykjavíkurborg ekki innheimt virðisaukaskatt af þeirri þjónustu sem felst í Blátunnunni. Ríkisskattstjóri hefur þó gefið það álit að Reykjavíkurborg eigi að innheimta virðisaukaskatt af þjónustunni.

Ef lög nr. 50/1988 um virðisaukaskatt yrðu túlkuð með þeim hætti að sveitarfélög sem sinna þjónustunni sjálf að öllu leyti kæmst hjá skyldu til að innheimta virðisaukaskatt, myndast óeðlilegur hvati fyrir sveitarfélög til að koma í veg fyrir samkeppni á markaðnum. Að mati Samkeppniseftirltisins er mikilvægt að reglur virðisaukaskattslaga séu túlkaðar með þeim hætti að slík breyting myndi í engu breyta skattskyldu, þ.e. að í tilfalli Reykjavíkurborgar þyrfti borgin að innheimta virðisaukaskatt jafnvel þó einkaaðilum væri bannað að starfa á markaðnum. Ef slík túlkun rúmast ekki innan ákvæða laganna þyrfti grípa til lagabreytingar.

Í ljósi framangreinds er samkeppnisstaða einkafyrirtækja sem starfa á markaðnum ekki jöfn gagnvart opinberum aðilum sem starfa á markaðnum. Sveitarfélög og fyrirtæki þeirra greiða ekki sömu opinberu gjöld og einkafyrirtæki, að því leyti sem þau starfa í samkeppni við þau. Þá er samkeppnisreksturinn ekki aðskilinn frá annarri starfsemi en það skapar hættu á því að hann sé niðurgreiddur af annarri starfsemi (víxlنيðurgreiðsla).

Hér að framan var vitnað í ríkisstyrkjamál Eftirlitsstofnunar EFTA, ESA, gegn Noregi frá 2013 þar sem fjallað var um sambærilegt álitefni. Var það niðurstaða ESA að fjármögnun sorphirðufyrirtækja sveitarfélaga í Noregi fæli í sér ólögsmæta ríkisaðstoð. Lagði ESA til að norska ríkið gripi til tiltekinna aðgerða til að ekki væri um ólögsmæta ríkisaðstoð að ræða og þar með að samkeppnisstaða fyrirtækjanna yrði jöfnuð.

Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til stjórnvalda á grundvelli c. liðar 1. mgr. 8. gr. og 18. gr. samkeppnislaga, þá einkum umhverfis- og auðlindaráðherra og fjármálaráðherra, að þau skoði leiðir til að tryggja að samkeppnisstaða einkafyrirtækja að því leyti sem þau starfa í samkeppni við sveitarfélög og fyrirtæki þeirra sé ekki skert. Þessu markmiði mætti t.a.m. ná með eftirfarandi aðgerðum:

- Fullum fjárhagslegum aðskilnaði á milli annars vegar þeirrar einingar hins opinbera aðila sem starfar í samkeppni við einkafyrirtæki og hins vegar annarra hluta starfseminnar. Í þessu yrði fólgið að stofnað yrði sérstakt félag um samkeppnisstarfsemina. Gæta þarf að því að sanngjarnt hlutfall af sameiginlegum kostnaði falli á þá einingu sem er í samkeppni við einkafyrirtæki.
- Breytingu á skattalögum sem felur í sér að opinberir aðilar greiði tekjuskatta af þeim hluta starfsemi sinnar sem er í samkeppni við einkafyrirtæki.
- Sérstökum aðgerðum og reglum sem tryggja eiga að víxlنيðurgreiðslur eigi sér ekki stað.



Í ljósi alls framangreinds og með vísan til c. liðar 1. mgr. 8. gr. og 18. gr. samkeppnislaga beinir Samkeppniseftirlitið eftirfarandi tilmælum í álitsorði til umhverfis- og auðlindaráðherra, fjármálaráðherra og viðkomandi sveitarfélaga.

## **V. ÁLITSORÐ:**

**Ákvæði laga nr. 53/2003 um meðhöndlun úrgangs ganga gegn markmiðum samkeppnislaga og torvelda samkeppni í viðskiptum með því að gera sveitarfélögum kleift að ákveða fyrirkomulagi meðhöndlun úrgangs án tillits til samkeppnissjónarmiða. Með því geta íbúar sveitarfélaganna farið á mis við kostnaðarlegt hagræði og framþróun sem samkeppni á umræddu sviði hefði í för með sér.**

**Framkvæmd sveitarfélaganna Reykjavíkurborgar, Kópavogsbæjar, Hafnarfjarðarkaupstaðar, Garðabæjar, Mosfellsbæjar, Seltjarnarnesbæjar Árborgar, Ölfus, Bláskógarbyggðar og Grímsnes- og Grafningshrepps, Rangárþings Eystra, Rangárþings ytra og Ásahrepps og byggðasamlaga þeirra við innleiðingu á svokallaðri Blátunnu eða sambærilegum lausnum fyrir pappír og pappa er skaðleg samkeppni og fer því gegn markmiði samkeppnislaga.**

**Er eftirfarandi tilmælum beint til stjórnvalda á grundvelli c. liðar 1. mgr. 8. gr. og 18. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005:**

### **1.**

#### **Tilmæli um samkeppnismat**

**Á grundvelli c. liðar 1. mgr. 8. gr. og 18. gr. samkeppnislaga er því beint til umhverfis- og auðlindaráðherra, sveitarstjórna og annarra stjórnvalda sem koma að meðhöndlun endurvinnanlegs úrgangs að framkvæma samkeppnismat við undirbúning og endurskoðun laga, reglna og ákvarðana um meðhöndlun úrgangs.**

**Í samkeppnismati felst að tekin er afstaða til þess hvort lög, reglur eða aðrar stjórnvaldsákvarðanir skerði samkeppni og að ávallt sé valin sú leið að settu marki sem styður við samkeppni eða skaðar hana minnst. Um samkeppnismat er að öðru leyti vísað til álits Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009.**

### **2.**

#### **Tilmæli til Reykjavíkurborgar**

**Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar á grundvelli c. liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga að borgin kynni með skýrum hætti í kynningarefni fyrir þá þjónustu sem felst í Blátunnunni alla möguleika sem íbúum standa til boða, bæði hjá borginni og einkafyrirtækjum, að nýta sér í tengslum við söfnun og móttöku á pappír og pappa. Þeir möguleikar sem standa íbúum til boða eru að kaupa þjónustuna af einkafyrirtækjum, kaupa þjónustuna af borginni með Blátunnu eða fara með endurvinnsluefnið í grenndargám eða endurvinnslustöð. Með kynningarefni er átt við upplýsingar á vefsíðu**



**borgarinnar, á vefsíðunni [www.pappirerekkirusl.is](http://www.pappirerekkirusl.is) og í öðru kynningarefni. Með framangreindu er þó ekki mælt til þess að Reykjavíkurborg kynni sérstaklega vörumerki eða þjónustu einstakra fyrirtækja heldur bendi á þann möguleika íbúa að kaupa þjónustuna af einkafyrirtækjum.**

**3.**

**Tilmæli til annarra sveitarfélaga**

**Á grundvelli c. liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga beinir Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til annarra sveitarfélaga sem bjóða út eða hyggjast bjóða út söfnun/flutning á endurvinnsluefni að þau bjóði jafnframt út móttöku, flokkun og frekari meðhöndlun þess úrgangs sem safnað er í Blátunnuna. Þannig verði tryggt að virkri samkeppni og kostum hennar sé viðhaldið á þessu sviði meðhöndlunar úrgangs.**

**4.**

**Tilmæli til umhverfis- og auðlindaráðherra**

**Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til umhverfis- og auðlindaráðherra á grundvelli c. liðar 1. mgr. 8. og 18. gr. samkeppnislaga að hann beiti sér fyrir endurskoðun á ákvæðum laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs með það að markmiði að tryggt verði að sveitarstjórnir skuli líta til hagkvæmnis- og samkeppnissjónarmiða við val á tilhögun meðhöndlunar úrgangs innan sveitarfélaga. Samkeppniseftirlitið beinir því jafnframt til ráðherra að hann láti kanna með ítarlegum hætti hvort hagkvæmt sé að koma á kerfi aukinnar ábyrgðar framleiðenda og innflytjenda vegna umbúðaúrgangs, þ. á m. pappírs og pappa. Í slíku kerfi yrði ábyrgð á meðhöndlun umbúðaúrgangs flutt frá sveitarfélögum til þeirra framleiðenda og innflytjenda vöru sem leiðir til viðkomandi úrgangs.**

**5.**

**Önnur tilmæli um jafna samkeppnisstöðu**

**Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til stjórnvalda á grundvelli c. liðar 1. mgr. 8. gr. og 18. gr. samkeppnislaga, þá einkum umhverfis- og auðlindaráðherra og fjármálaráðherra, að þau skoði leiðir til að tryggja að samkeppnisstaða einkafyrirtækja að því leyti sem þau starfa í samkeppni við sveitarfélög og fyrirtæki þeirra sem starfa við meðhöndlun úrgangs sé ekki skert.**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson