



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 143/1033
komudagur 11.2.2014

Reykjavík, 11. febrúar 2014
Tilv.: 1401030

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, með síðari breytingum, 215. mál, þingskjal 277 á 143. löggjafarþingi.

Með tölvupósti þann 31. janúar sl. óskaði Samkeppniseftirlitið eftir því að fá tækifæri til að koma að umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs, með síðari breytingum, þingskjal 277, 215. mál á 143. löggjafarþingi (hér eftir frumvarpið). Með tölvupósti sama dag var Samkeppniseftirlitinu veitt færi á að koma athugasemdum sínum að. Hefur Samkeppniseftirlitið kynnt sér efni frumvarpsins og vill leggja fram eftirfarandi athugasemdir vegna þess.

Umsögnin er sett fram með vísan í markmið samkeppnislaga nr. 44/2005, þ.e. að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, sbr. 1. gr. laganna. Frá hruni hefur Samkeppniseftirlitið fært fyrir því rök að virk samkeppni sé skilvirkasta tækið til að flýta endurreisn atvinnulífs og auka framleiðni í innlendu atvinnulífi. Það er því mikilvægt að löggjafarvaldið gæti þess að nýjar reglur takmarki ekki samkeppni og að aðgengi nýrra samkeppnisaðila að markaði sé auðvelt.

1.

Um d. og f. lið 5. gr.

Samkvæmt 5. gr. (a. – i. liður) frumvarpsins bætast níu greinar við gildandi lög um meðhöndlun úrgangs á eftir núgildandi 4. gr. laganna. Í flestum greinanna er fjallað með stefnumarkandi hætti um meðhöndlun úrgangs, t.d. um stefnu, svæðisáætlun, forgangsröðun og töluleg markmið og viðmiðanir við meðhöndlun úrgangs. Í **d. lið 5. gr.** frumvarpsins er að finna ákvæði um fyrirkomulag við söfnun og meðhöndlun úrgangs. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að um sé að ræða breytingu á orðalagi sem sé að finna í 5. mgr. 4. gr. núgildandi laga um meðhöndlun úrgangs. Breytingarnar felist í því að bætt er við að sveitarstjórnnum sé heimilt að reka söfnunar- og móttökustöðvar í



samstarfi, sveitarstjórnnum verði gert skylt að setja sér samþykkt um meðhöndlun úrgangs og nánar er tilgreint hvaða atriði má kveða á um í samþykktunum.

Í 4. mgr. 5. gr. nógildandi laga um meðhöndlun úrgangs þar sem fjallað er um heimild sveitarfélaga til að setja sér samþykkt um meðhöndlun úrgangs kemur fram að í „*slíkri samþykkt sé heimilt að kveða á um skyldu einstaklinga og lögaðila til að flokka úrgang og sambærileg atriði.*“ Í 2. ml. d. liðar 5. gr. frumvarpsins er gerð tillaga að breytingu á orðalagi og nánar kveðið á um hvað sveitarfélögum er heimilt að setja í slíka samþykkt. Samkvæmt tillögunni mun sveitarfélagi verða heimilt að „*kveða á um fyrirkomulag sorphirðu, skyldu einstaklinga og lögaðila til að flokka úrgang, stærð, gerð, staðsetningu og merkingu sorphiláta og sambærileg atriði.*“ (undirstrikun SE)

Í **f. lið** 5. gr. frumvarpsins er fjallað um endurnotkun og endurvinnslu. Þannig skal almennt við meðhöndlun úrgangs stuðlað að endurnotkun á vörum og undirbúningi fyrir endurnotkun og að komið verði á fót endurnotkunar- og endurvinnslukerfum. Í 2. mgr. greinarinnar er tekið fram að almennt skuli, til að stuðla að endurvinnslu, koma upp sérstakri söfnun á úrgangi þar sem því verður við komið. Í 3. mgr. er kveðið á um að sérstök söfnun skuli vera á a.m.k. pappír, málmum, plasti og gleri og að jafnframt skuli tryggja að unnt sé að losa slíkan úrgang á aðgengilegan hátt við íbúðarhús í fjölbýli. Í athugasemdum við 3. mgr. f. liðs 5. gr. frumvarpsins segir að með þessu sé „*lögð skylda á sveitarstjórn að ákveða fyrirkomulag söfnunar úrgangs frá heimilum með þeim hætti að neytendur í þéttbýli geti losað sig við pappír, plast, málma og gler í sorphilát við íbúðarhús. Sveitarstjórn ákveður síðan hvernig hin sérstaka söfnun verði útfærð nánar, svo sem hversu mörg sorphilát verða notuð.*“

Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að tryggja að þessar breytingar á þeim ákvæðum laga um meðhöndlun úrgangs sem snúa að skyldum sveitarfélaga samkvæmt lögnum leiði ekki til mögulegrar takmörkunar á samkeppni.

Samkeppniseftirlitið hefur fjallað um markaði sem snúa að meðhöndlun úrgangs í nokkrum tilvikum á undanförunum árum.¹ Flest þessara mála hafa snúið að sveitarfélögum eða samlögum þeirra enda er aðkoma sveitarfélaga að þessu sviði atvinnustarfsemi töluverð. Þá hafa samkeppnisyfirvöld á Norðurlöndunum, framkvæmdastjórn ESB og samkeppnisvið OECD fjallað um samspil umhverfisverndar og samkeppni og mikilvægi samkeppni á þessu sviði.² Að mati Samkeppniseftirlitsins eru markmið samkeppnislaga nr. 44/2005 og markmið um aukna umhverfisvernd ekki ósamrýmanleg. Þvert á móti

¹ 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 fristundahúsa í Bláskógabyggð og Grímsnes og Grafningshreppi* og 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.*

² 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 favor of market-based environmental policy include enhanced compliance flexibility, cost-effectiveness, and incentives for technological innovation.*“



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.

Sem dæmi má nefna að Samkeppniseftirlitið er um þessar mundir með til skoðunar þær breytingar sem orðið hafa á söfnun á pappa- og pappírsúrgangi að undanfögnu en sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu hafa flest tekið upp slíka söfnun frá heimilum íbúa. Fram til þessa hafa einkafyrirtæki veitt íbúum á svæðinu, sem þess óska, sambærilega þjónustu og áttu þessi fyrirtæki frumkvæði að því að söfnun á þessu endurvinnsluefni var hafin. Staðan í dag er sú að flest sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu sem hafa tekið upp þessa söfnun, önnur en Reykjavík, gera kröfu um það að allir fasteignareigendur greiði fyrir þjónustuna til viðkomandi sveitarfélags. Hefur þetta haft töluverð neikvæð áhrif á þann markað sem myndast hefur vegna söfnunar á þessum endurvinnsluefnum á undanfögnu árum enda þurfa íbúar að greiða fyrir þjónustu sveitarfélaganna hvort sem þeir nýta sér hana eða ekki. Augljóst er að erfitt er fyrir einkafyrirtæki að keppa við sveitarfélögin með þessu fyrirkomulagi. Að mati Samkeppniseftirlitsins er erfitt að skilja hvers vegna þörf sé á því að láta alla fasteignareigendur greiða fyrir þjónustu sem þeir mögulega vildu kaupa af einkafyrirtækjum og viðkomandi sveitarfélög bera engan kostnað af. Þá bjóða umrædd fyrirtæki í mörgum tilvikum upp á ítarlegri flokkun á endurvinnsluefni en sveitarfélögin gera í dag.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er því mikilvægt að gera fyrirvara, við heimild sveitarfélaga skv. d. lið 5. gr. frumvarpsins til að „kveða á um fyrirkomulag sorphirðu“. Þannig er mikilvægt að áréttað sé af hálfu löggjafans að ákvæðið ryðji ekki úr vegi þeirri vernd sem samkeppnislög veita fyrirtækjum sem vilja hasla sér völl á vettvangi sorphirðu. Þannig sé skýrt að samkeppnislög geti áfram átt við um háttsemi sveitarfélaga. Það sama á við um f. lið 5. gr. frumvarpsins, enda er einkafyrirtækjum veitt heimild samkvæmt lögnum til að starfa á sama sviði og í samkeppni við sveitarfélögin að þessu leyti. Mikilvægt er að þeim sé tryggður raunverulegur réttur til þess.

2.

Breytingar á skilakerfi raf- og rafeindatækjaúrgangs

Með frumvarpinu er lagt til að breytingar verði gerðar á framleiðendaábyrgð á raf- og rafeindatækjum. Í almennum athugasemdum er tekið fram að ráðuneytinu hafi borist fjölmargar athugasemdir við útfærslu framleiðendaábyrgðar á raf- og rafeindatækjum. Með frumvarpinu er lagt til að framleiðendaábyrgð verði útfærð með þeim hætti að úrvinnslugjald verði lag á raf- og rafeindatæki samkvæmt lögum nr. 162/2002. Verða því samfara gerðar nauðsynlegar breytingar á þeim lögum.

Á árinu 2012 barst Samkeppniseftirlitinu ábending frá öðrum þeim aðila sem starfrækir skilakerfi hér á landi fyrir raf- og rafeindatækjaúrgang. Var kvartað undan því að fyrirkomulag laga um meðhöndlun úrgangs um að aðeins eitt skilakerfi mætti vera á hverri söfnunarstöð sveitarfélags (1. mgr. 30. gr. núgildandi laga) og ákvæði um uppgjör á milli skilakerfa (4. mgr. 30. gr. núgildandi laga) torveldi frjálsa samkeppni. Þá hefur Samkeppniseftirlitið mætt á fund stýrinedndar raf- og rafeindatækjaúrgangs til að ræða framkvæmd ákvæða laganna um skilakerfi og áhrif fyrirkomulagsins á samkeppni.



Ljóst er að ákveðin vandkvæði eru á framkvæmd núgildandi ákvæða laga um meðhöndlun úrgangs um raf- og rafeindatækjaúrgang. Þannig benti Samkeppniseftirlitið á ákveðnar hættur á samkeppnisbrestum sem geta leitt af núverandi kerfi í umsögn sinni um eldra frumvarp frá 22. apríl 2008 (327. mál, þskj. 522 á 135 löggjafarþingi - lög nr. 73/2008). Í ljósi framangreinds gerir Samkeppniseftirlitið ekki sérstakar athugasemdir við breytingar á skilakerfi raf- og rafeindatækjaúrgangs. Sérstaklega með tilliti til þess að áfram er gert ráð fyrir því að einstakir framleiðendur eða innflytjendur geti fengið álagt úrvinnslugjald endurgreitt kjósi þeir að koma sér upp sínu eigin skilakerfi.

3.

Um 30. gr.

Með 30. gr. frumvarpsins (a. – j. lið) er m.a. bætt við tíu nýjum greinum varðandi drykkjarvöruumbúðir úr áli, gleri, plasti og stáli. Með breytingunum er meginreglunni um framleiðendaábyrgð komið á að því er varðar drykkjarvöruumbúðir. Það kerfi sem nú er við líði 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. Í frumvarpinu er lagt til að lög nr. 52/1989 falli úr gildi og þar með einkaréttur Endurvinnslunnar. Samkeppniseftirlitið fagnar þeirri breytingu.

Með frumvarpinu er lagt til að framleiðendaábyrgð á drykkjarvöruumbúðum verði útfærð með svipuðum hætti og framleiðendaábyrgð á raf- og rafeindatækjum samkvæmt núgildandi lögum um meðhöndlun úrgangs. Samkeppniseftirlitið bendir í þessu samhengi á að mikilvægt er að tryggja að sömu vandamál komi ekki upp við framkvæmd skilakerfa vegna drykkjarvöruumbúða og komið hafa upp vegna skilakerfa raf- og rafeindatækjaúrgangs. Hér að neðan er að finna athugasemdir Samkeppniseftirlitsins við einstaka liði 30. gr.

Í **a. lið** 30. gr. frumvarpsins er fjallað um ábyrgð framleiðenda og innflytjenda drykkjarvara á umbúðum. Í 2. mgr. a. liðar kemur fram að framleiðendur og innflytjendur skuli uppfylla skyldur sínar með rekstri eigin skilakerfis eða skilakerfa eða með aðild að sameiginlegu kerfi fleiri framleiðenda og innflytjenda. Af frumvarpinu leiðir þannig að líkur eru á því að keppinautar á drykkjarvörumarkaði muni eiga aðild að sama skilakerfi. Samkvæmt upplýsingum frá Endurvinnslunni mun fyrirtækið í kjölfar breytinganna reka eitt skilakerfi. Endurvinnslan er eins og áður greinir m.a. í eigu Vífilfells og Ölgerðarinnar sem eru stærstu aðilarnir á umræddum markaði. Í ljósi þessa eru allar líkur á því að þessir keppinautar muni nýta sama skilakerfið og á sama tíma er heldur ólíklegt að annar framleiðandi eða innflytjandi hafi bolmagn til að koma upp sjálfstæðu skilakerfi sem uppfyllir kröfur frumvarpsins.

Í ljósi framangreinds er brýnt að tryggja að aðild keppinauta að viðkomandi skilakerfum leiði ekki til röskunar samkeppni en allir vettvangar sem leiða keppinauta saman geta auðveldað þegjandi samhæfingu og ólögmaett samráð. Í 2. mál. 2. gr. a. liðar 30. gr. frumvarpsins segir orðrétt „Óheimilt er að forsvarsmenn framleiðenda og innflytjenda, sem hafa markaðsráðandi stöðu samkvæmt samkeppnislögum, nr. 44/2005, sitji á sama



tíma í stjórn skilakerfis fyrir drykkjarvöruumbúðir." Samkeppniseftirlitið gerir eftirfarandi athugasemdir við þetta orðalag og útfærslu frumvarpsins:

- Hætta á samkeppnishamlandi upplýsingaskiptum og samstarfi er ekki bundinn við forsvarsmenn fyrirtækja heldur getur hún einnig átt við um aðra starfsmenn og stjórnarmenn.
- Mjög óheppilegt er að vísa til markaðsráðandi stöðu samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga hér. Skilgreining á viðkomandi markaði og markaðsráðandi stöðu er úrlausnarefni sem að jafnaði þarf að taka afstöðu til að undangenginni rannsókn. Þannig kann skilgreining á vöru og landfræðilegum markaði að vera mismunandi á milli einstakra stjórnáslumála og fyrirtæki sem hefur verið skilgreint markaðsráðandi á einum tíma er það ekki endilega lengur og öfugt. Þá er óljóst við hvaða markað er átt, t.d. heildarmarkaðinn fyrir drykkjarvörur eða tiltekna undirmarkaði hans.
- Allt að einu er líklegt að ákvæðið muni aldrei ná markmiði sínu, þ.e. að koma í veg fyrir takmörkun á samkeppni. Yfirleitt getur aðeins eitt fyrirtæki verið markaðsráðandi á tilteknum markaði - nema um sé að ræða svokallaða sameiginlega markaðsráðandi stöðu sem er óalgeng. Þannig mun ákvæðið að öllum líkindum ekki takmarka möguleikann á því að keppinautar sitji á sama tíma í stjórn sama skilakerfis sem að mati Samkeppniseftirlitsins er afar óheppilegt.

Samkeppniseftirlitið leggur því til að umræddu orðalagi verði breytt á þann hátt að ákvæðið nái til fleiri aðila en forsvarsmanna og miðað verði við að fulltrúar framleiðenda og innflytjenda sem eru keppinautar sitji ekki í stjórn skilakerfis á sama tíma. Þá væri einnig möguleiki að gera kröfu um óhæði stjórnarmanna sem skipaðir eru fyrir hönd framleiðenda og innflytjenda í stjórn skilakerfis. Samkeppniseftirlitið lýsir sig reiðubúið til að koma að mótun slíks ákvæðis.

Í **e. lið 30. gr.** frumvarpsins er fjallað um veitingu leyfis vegna skilakerfis. Í 2. mgr. greinarinnar er kveðið á um að skilakerfi semmarkaðsráðandi aðili á aðild að skuli tryggja jafnan aðgang allra framleiðenda og innflytjenda að skilakerfinu. Gera verður sambærilegar athugasemdir við notkun hugtaksins markaðsráðandi stöðu í þessari grein og gert er hér að framan. Eðlilegra væri að miða við eitthvað annað hlutlægt viðmið. Til dæmis væri unnt að miða við hlutdeild framleiðanda eða innflytjenda í notkun skilaskyldra umbúða. Þá þarf að ákvarða slíkt viðmið, t.d. 20% eða 30% hlutdeild. Í samræmi við þetta er það jafnframt mat Samkeppniseftirlitsins að tilvísun til markaðsráðand stöðu í b. lið 1. mgr. g. liðar 30. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um eftirlit Umhverfisstofnunar ætti falla út.

Loks virðist ekki vera gert ráð fyrir því með hvaða hætti uppgjör verður á milli skilakerfa ef fleiri en eitt skilakerfi verður starfrækt í kjölfar lagabreytingarinnar. Getur það leitt til deilna á milli skilakerfa sem erfitt og kostnaðarsamt getur orðið að útkljá. Þannig hafa verið deilur um uppgjör á milli skilakerfa raf- og rafeindatækjaúrgangs samkvæmt 4. mgr. 34. gr. nágildandi laga um meðhöndlun úrgangs.



Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Magnús Þór Kristjánsson
Magnús Þór Kristjánsson