



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Miðvikudagurinn, 24. apríl, 2013

Ákvörðun nr. 11/2013

Kvörtun Íslenska gámafélagsins ehf. vegna sorphirðufyrirkomulags frístundahúsa í Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppi

I.

Erindi Íslenska gámafélagsins ehf. og málsmeðferð

Samkeppniseftirlitinu barst erindi, dags. 4. maí 2010, frá Ergo lögmönnum, f.h. Íslenska gámafélagsins ehf., þar sem kvartað var yfir sorphirðufyrirkomulagi í Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppi. Í erindinu kemur fram að í kjölfar útboðs á sorphirðu í sveitarfélögunum hafi rekstraraðilum og eigendum frístundahúsa verið gert að beina viðskiptum sínum til Gámaþjónustunnar hf. þyrftu þeir á sorphirðupjónustu að halda. Með sorphirðupjónustu er átt við þá þjónustu þegar sorp er sótt „upp að dyrum“. Segir að sorphirðupjónusta fyrir frístundahús hafi í umræddu útboði verið skilgreind sem „*aukin þjónusta*“ sem eingöngu Gámaþjónustan hf. mætti sinna, þrátt fyrir að sú þjónusta væri valkvæð fyrir eigendur frístundahúsa. Telur kvartandi að umrætt og nánar greint sorphirðufyrirkomulag brjóti í bága við 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 sem og b. lið 1. mgr. 16. gr. laganna.

Íslenska gámafélagið ehf. (hér eftir Íslenska gámafélagið) krafðist þess að tekin yrði bráðabirgðaákvörðun sem og að fyrrgreint sorphirðufyrirkomulag yrði lýst ólögmætt. Þá var þess krafist að Íslenska gámafélaginu yrði heimilað að veita eigendum frístundahúsa svokallaða „*aukna þjónustu*“ á sömu forsendum og Gámaþjónustunni hf. (hér eftir Gámaþjónustan). Í því sambandi var vísað til þess að Gámaþjónustan þyrfti, samkvæmt útboðssamningi við sveitarfélögin, ekki að greiða gjald fyrir hvert urðað kíló af sorpi. Í bréfi dagsettu 16. maí 2010 var aðilum tilkynnt að Samkeppniseftirlitið teldi skilyrði til töku bráðabirgðaákvörðunar ekki vera fyrir hendi. Í sama bréfi var aðilum tilkynnt að málið yrði þar með tekið til formlegrar efnismeðferðar. Meðferð málsins hefur tafist vegna mikilla anna, eins og rakið er í kafla 2 hér á eftir.

1. Aðdragandi málsins og kvörtun Íslenska gámafélagsins

Forsaga málsins er sú að í mars 2009 fóru Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppur í sameiginlegt útboð á sorphirðu í sveitarfélögunum. Í kjölfar útboðsins sömdu sveitarfélögin við Gámaþjónustuna, en Íslenska gámafélagið tók einnig þátt í útboðinu. Á grundvelli samnings milli Gámaþjónustunnar og sveitarfélaganna um sorphirðu gáfu sveitarfélögin út nánari leiðbeiningar um breytt fyrirkomulag í úrgangsmálum á svæðinu, þar sem framkvæmd sorphirðu var útlistuð. Þar sagði að



sorphirða og sorpeyðing á almennum úrgangi væri skilgreind í tvo þætti, þ.e. „grunnþjónustu“ og „aukna þjónustu“. Þar var þjónustan skilgreind á eftirfarandi máta:

„Grunnþjónusta: Hún felur í sér flutning og móttöku úrgangsefna á afsetningarstað, ásamt gjaldfrjálsu aðgengi að móttökustöð sveitarfélaganna á opnunartíma með almennan úrgang upp að vissu magni.

Aukin þjónusta: Hún felur í sér leigu og losunarkostnað þeirra íláta sem notuð eru við móttöku úrgangsins hjá viðkomandi aðilum, séu þau ílát utan móttökustöðva sveitarfélaganna. Þeir aðilar sem kjósa aukna þjónustu geta stýrt kostnaði með stærðarvali og losunartíðni þeirra.“

Í leiðbeiningunum kom fram að allir fasteignaeigendur bæru kostnað vegna grunnþjónustu. Skylda væri að veita íbúðarhúsnæði „aukna þjónustu“, en „aukin þjónusta“ væri valkvæð fyrir frístundarhúsnæði og rekstrarhúsnæði. Einnig kom fram að með valkvæðri þjónustu ákveði þeir aðilar sem eiga frístundarhús eða rekstrarhúsnæði sitt þjónustustig og beri þann kostnað sem af því hljótist. Þá sagði þar að sveitarfélögin hafi gert samning við Gámaþjónustuna um að þjónusta þá sem kjósi „aukna þjónustu“. Í samþykktum sveitarfélaganna um meðhöndlun úrgangs (nr. 37 frá 21. janúar 2010 um meðhöndlun úrgangs í Bláskógabyggð og í samþykkt nr. 36 frá 21. janúar 2010 um meðhöndlun úrgangs í Grímsnes- og Grafningshreppi) er nánar kveðið á um fyrirkomulag sorphirðunnar. Þar segir að húsráðanda frístundarhúss sé ekki skylt að hafa grunneiningu íláta („aukin þjónusta“) en geti óskað eftir því. Samkomulag um slíka grunneiningu sé á milli húsráðanda frístundahúsnæðis og þjónustuverktaka (Gámaþjónustunnar). Þá segir að öðrum úrgangi frá frístundahúsnæði verði að skila á söfnunarstöð sveitarfélagsins eða að öðrum kosti semja við þjónustuverktaka um ílát og þjónustu fyrir slíkan úrgang. Með þjónustuverktaka í ákvæði þessu sé átt við þann aðila sem sveitarstjórn hefur falið framkvæmd á tilteknum þáttum meðhöndlunar úrgangs.

Í kjölfar kynningar sveitarfélaganna á hinu nýja sorphirðufyrirkomulagi beindi Íslenska gámafélagið erindi til sveitarfélaganna þar sem óskað var eftir skýringum á inntaki hinnar „auknu þjónustu“ og hverjum væri heimilt að veita hana. Forsvarsmenn félagsins voru boðaðir til fundar með fulltrúum sveitarfélaganna þann 16. desember 2009 þar sem fram kom að fyrirkomulagi sorphirðumála yrði þannig háttað að ekki yrði unnt að heimila öðrum en Gámaþjónustunni að veita eigendum frístundahúsa umrædda „aukna þjónustu“. Ástæðuna væri að rekja til sorphirðugjalda sem væru hluti af fasteignagjöldum. Í erindi sínu vísaði Íslenska gámafélagið einnig til þess að í frétt Morgunblaðsins frá 14. apríl 2010 hafi verið að finna umfjöllun um sorphirðumál í sveitarfélögunum tveimur. Þar hafi verið vísað í ummæli Valtýs Valtýssonar, sveitarstjóra Bláskógabyggðar, en þar hafi hann m.a. sagt að „ef það henti fólki ekki að losa sig við sorpið á móttökustöðvum sé gefinn kostur á samningum við Gámaþjónustuna um sorphirðu.“

Íslenska gámafélagið telur að umrætt sorphirðufyrirkomulag brjóti gegn 10. gr. samkeppnislaga. Meint brot felist aðallega í því að eigendum frístundahúsa í sveitarfélögunum sé gert að beina viðskiptum sínum til Gámaþjónustunnar varðandi svokallaða „aukna þjónustu“ sem eigi að vera valkvæð. Það leiði til þess að Íslenska gámafélagið geti ekki tekið þátt í samkeppni á sorphirðumarkaði um „aukna þjónustu“ í



þeim sveitarfélögum sem hér um ræðir. Vísar fyrirtækið til þess að ákvæði 5. gr. framangreindra samþykktu beggja sveitarfélaganna fari í bága við samkeppnislög, þar sem þar sé gert ráð fyrir að eigendur frístundahúsa semji við þjónustuverktaka, þ.e.a.s. Gámapjónustuna.

Telur Íslenska gámafélagið að samkomulag sveitarfélaganna við Gámapjónustuna sé í gildi „*einokunarsamnings*“ og þar með sé um brot á 10. gr. að ræða.

Ef ekki verði fallist á að um sé að ræða brot á 10. gr. sé þess krafist að eftirlitið grípi til aðgerða vegna fyrirkomulagsins á grundvelli b. liðar 1. mgr. 16. gr. laganna, þar sem um sé að ræða athöfn opinberra aðila sem hafi skaðleg áhrif á samkeppni.

2. Málsmeðferð

Samkeppniseftirlitið óskaði eftir umsögnum sveitarfélaganna, Bláskógabyggðar og Grímsnes- og Grafningshrepps, með bréfum, dags. 28. maí 2010. Sveitarfélögin komu sameiginlega að sínum sjónarmiðum með bréfi, dags. 8. júní 2010. Í bréfi sveitarfélaganna kvarta þau yfir því að ekki sé nánar útskýrt hvert brot þeirra sé. Þá hafna þau því alfarið að um brot á 10. gr. samkeppnislaga geti verið að ræða þar sem hvorugt sveitarfélaganna geti talist fyrirtæki í skilningi 10. gr. laganna í málinu.

Vegna kröfu Íslenska gámafélagsins um að Samkeppniseftirlitið beiti sér á grundvelli b. liðar 1. mgr. 16. gr. er það skoðun sveitarfélaganna að skilyrði ákvæðisins séu ekki uppfyllt og þá sér í lagi seinna efnisatriði reglunnar um að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til umræddra athafna. Benda sveitarfélögin í þeim efnunum á 5. mgr. 4. gr. laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 þar sem mælt er fyrir um að sveitarstjórn skuli ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélagi. Í ákvæðinu segir jafnframt að sveitarstjórn beri ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs og skuli sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu. Vegna framangreinds telja sveitarfélögin málatilbúnað Íslenska gámafélagsins ófullnægjandi og að kvörtunin uppfylli ekki skilyrði 3. mgr. 6. gr. reglna Samkeppniseftirlitsins um málsmeðferð og beri því að vísa henni frá.

Í nánari rökstuðningi fyrir því að sérlög taki til umrædds atviks vísa sveitarfélögin á nokkrar lagareglur. Vísa þau til 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segi að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Í 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 (í dag lög nr. 138/2011) komi fram að sveitarfélögum sé skylt að annast þau verkefni sem þeim séu falin í lögum. Í 2. mgr. 1. gr. laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 segi að markmið þeirra sé að dregið verði skipulega úr myndun úrgangsefna eftir því sem unnt er. Í 5. mgr. 4. gr. sömu laga komi fram að sveitarstjórn skuli ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu. Sveitarstjórn beri ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs og skuli sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem falli til í sveitarfélaginu. Í 1. mgr. 10. gr. sömu laga segi að allur úrgangur skuli færður til meðhöndlunar í söfnunar- eða móttökustöð eftir því sem nánar sé kveðið á um í reglugerð eða samþykktum sveitarfélaga. Þá vísa sveitarfélögin til þess að í 1. og 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs segi enn fremur að sveitarstjórn skuli sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem falli til í



sveitarfélaginu. Sveitarstjórnin skuli ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilisúrgangi í sveitarfélaginu og hún sé ábyrg fyrir reglulegri tæmingu sorpílata og flutningi heimilisúrgangs frá öllum heimilum á viðkomandi svæðum. Enn fremur segi í 11. gr. sömu reglugerðar að draga skuli eins og unnt sé úr myndun úrgangs. Stefna skuli að endurnotkun og endurnýtingu hans svo sem kostur sé. Beita skuli bestu fánlegri tækni við meðhöndlun úrgangs. Allur úrgangur skuli færður til meðhöndlunar í söfnunar- eða móttökustöð eftir því sem nánar sé kveðið á um í reglugerð, öðrum reglugerðum um úrgang eða samþykktum sveitarfélaganna. Allur úrgangur skuli meðhöndlaður á viðeigandi hátt áður en til förgunar komi.

Af tilvitnuðum lagaákvæðum telji sveitarfélögin ljóst að þau beri víðtækar lögbundnar skyldur til að annast sorphirðu, urðun og endurvinnslu úrgangs. Beri því sveitarfélögunum skylda til að hlutast til um framkvæmd og úrlausn þeirra málefna. Samkomulagið sem gert hafi verið við Gámaþjónustuna varði einungis móttöku og meðhöndlun úrgangs sem upprunnin sé innan sveitarfélaganna og því falli umfjöllunarefni þess að öllu leyti undir þær skyldur sem kveðið sé á um að þeim beri að sinna. Telja því aðilarnir að efni samkomulagsins eigi ekki undir gildissvið samkeppnislaga eða valdsvið Samkeppniseftirlitsins.

Sveitarfélögin telja ástæðu til að leiðrétta málavaxtalýsingu Íslenska gámafélagsins. Benda þau á að tilhögun þeirra við sorphirðu fari fram með þeim hætti að húseigendum sé boðið að velja á milli grunnþjónustu og „*aukinnar þjónustu*“. Í grunnþjónustu felist minni þjónusta en í svokallaðri „*aukinni þjónustu*“. Húseigendum standi því til boða að velja um það hvort þeir nýti sér grunnþjónustu sveitarfélagsins við sorphirðu eða kjósi „*aukna þjónustu*“ við sorphirðuna. Húseigendum standi hins vegar ekki til boða að krefjast þess af sveitarfélögunum að þau hafi milligöngu um að koma á þjónustu við annan aðila en þann sem sveitarfélagið hafi gert samning við á grundvelli útboðs. Þjónustustigið sem þau bjóði við sorphirðu sé þannig valkvætt, en sá aðili sem fenginn sé til að annast starfann sé ekki valkvæður.

Framangreindar athugasemdir sveitarfélaganna voru sendar Íslenska gámafélaginu til umsagnar með bréfi, dags. 10. júní 2010. Samkeppniseftirlitinu bárust athugasemdir frá fyrirtækinu þann 15. júní 2010. Mótmælir Íslenska gámafélagið þeim málatilbúnaði sveitarfélaganna að efnisskilyrði 10. gr. samkeppnislaga ættu ekki við um málið þar sem hvorugt sveitarfélaganna væri fyrirtæki í merkingu ákvæðisins. Vísar Íslenska gámafélagið til þess að hugtakið fyrirtæki sé túlkað með víðtækum hætti í dómaframkvæmd og vísaði í forsendur dóms Evrópudómstólsins í máli nr. C-41/90 Klaus Höfner and Fritz Else gegn Macroton GmbH; „[...] *the concept of an undertaking encompasses every entity engaged in an economic activity, regardless of the legal status of the entity and the way in which it is financed [...]*.“ Með hliðsjón af þessari skilgreiningu telur fyrirtækið að staðhæfingar Bláskógabyggðar og Grímsness- og Grafningshrepps um að sveitarfélögin falli ekki undir 10. gr. samkeppnislaga séu rangar og eigi ekki við rök að styðjast. Hvað varðar b. lið 1. mgr. 16. gr. laganna vísar Íslenska gámafélagið til 5. mgr. 4. gr. laga um meðhöndlun úrgangs sem sveitarfélögin höfðu m.a. vísað til, því til stuðnings að um lagaskyldu væri að ræða. Kemur fram að orðalag ákvæðisins taki ekki til úrgangs sem falli til við frístundabyggðir og þegar af þeirri ástæðu beri að hafna því að sveitarfélögunum beri lögbundin skylda til að þjónusta frístundabyggðir með vísan í framangreint ákvæði. Því sé enn fjarstæðukenndara að á



sveitarfélögunum hvíli sú skylda að bjóða eigendum frístundahúsa upp á svokallaða „*aukna þjónustu*“. Telur fyrirtækið að umrætt ákvæði verði að túlkast sem tæmandi talið þegar rætt er um söfnun á „heimilis- og rekstrarúrgangi“ enda sé um íþyngjandi ákvæði að ræða, auk þess sem hvorki lagaákvæðið sjálft né lögskýringargögn gefi annað til kynna. Þar að auki sé enga skyldu að finna í öðrum lagaákvæðum sem sveitarfélögin vísi til.

Framangreindu til stuðnings vísaði Íslenska gámafélagið til þess að söfnun á heimilis- og rekstrarúrgangi í 5. mgr. 4. gr. laga um meðhöndlun úrgangs vísi til þeirrar skyldu sveitarfélags að tryggd sé að söfnunarstöðvar séu fyrir hendi sem geti tekið við öllum þeim úrgangi sem falli til í sveitarfélaginu. Söfnun á úrgangi sé skilgreind sem hluti af meðhöndlun úrgangs, sbr. orðskýringar í 3. gr. reglugerðar nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs. Þá sé söfnunarstöð skilgreind í 3. gr. reglugerðarinnar og vísað til aðstöðu eða staðar þar sem tekið sé við úrgangi frá almenningi og/eða smærri fyrirtækjum. Þessi skylda útleiggist þannig að sveitarfélagið verði að hafa fyrir hendi lausn fyrir alla þá er búa eða starfa í sveitarfélaginu til að losna við úrgang. Flutningur á heimilisúrgangi taki til þeirrar skyldu sveitarfélagsins að tryggja að allur heimilisúrgangur sé fluttur frá heimilum í sveitarfélaginu til söfnunar- eða móttökustöðva. Hugtakið „flutningur“ í þessu samhengi sé skilgreint í 3. gr. áðurnefndrar reglugerðar sem „*ferli þegar úrgangur er fluttur í atvinnuskyni til endurnotkunar, endurnýtingar eða förgunar*“. Eins og sjá megi af orðalagi ákvæðisins telur Íslenska gámafélagið að þessi skylda sveitarfélagsins taki eingöngu til heimilisúrgangs, en ekki annars úrgangs sem komi til vegna frístundahúsa eða annarra aðila sem ekki falli undir skilgreiningu ákvæðisins á heimilisúrgangi. Því sé reginmunur á skyldum sveitarfélaga gagnvart heimilissorpi og sorpi frá frístundahúsum. Gagnvart heimilissorpi felist skyldan í því að útvega ílát, taka við sorpi á móttökustöð, tryggja að sorp sé sótt og því ekið á afsetningarstað, flokka það og loks sjá til þess að það sé urðað með réttum hætti. Hvað varði hins vegar aðra aðila, s.s. eigendur frístundahúsa, séu lögbundnar skyldur sveitarfélaga takmarkaðar við að veita viðunandi lausn til losunar á sorpi, þ.e. að tryggja að starfræktar séu söfnunar- og móttökustöðvar. Hvergi sé mælt fyrir um að sveitarfélagi sé skylt að útvega ílát undir sorp, sorphirðu eða annað er viðkemur sorphirðu.

Samkeppniseftirlitið hafnaði kröfu um töku bráðabirgðaákvörðunar eins og áður hefur komið fram, þann 16. júní 2010. Í kjölfarið, þann 22. júní s.á., gaf Samkeppniseftirlitið sveitarfélögunum formlegt tækifæri á að koma að sjónarmiðum varðandi efnispátt kvörtunarinnar, þrátt fyrir að gera mætti ráð fyrir að flest þeirra væru komin fram í rökstuðningi gegn bráðabirgðaákvörðun. Einnig var óskað eftir öllum gögnum og samskiptum sem vörðuðu málið, sem og undirrituðum samningi milli sveitarfélaganna og Gámapjónustunnar. Til viðbótar var óskað eftir röksemdum sveitarfélaganna um lagaskyldu þeirra varðandi sorphirðu í frístundabyggðum. Svör bárust þann 7. júlí 2010 þar sem umbeðin gögn voru afhent. Hvað varðaði efnislegar athugasemdir var vísað til fyrri sjónarmiða og ekki talin ástæða til að bæta við fyrri málalíbúnað að svo stöddu, fyrir utan nánari rökstuðning fyrir því hvers vegna um lagaskyldu væri að ræða. Í því sambandi var vísað til nýlegs úrskurðar úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 8/2009. Í þeim úrskurði hafi nefndin talið að ráða mætti af tilvitnaðri reglugerð að sveitarfélagi bæri skylda til þess að annast sorphirðu vegna úrgangs sem félli til í sveitarfélaginu, þ. á m. sorps sem félli til í sumarhúsaahverfum. Í úrskurðinum segði m.a.; „*Af 6. gr. reglugerðar um meðhöndlun*



úrgangs er ljóst að kærða ber að halda úti móttöku- og söfnunarstöðvum fyrir úrgang (sic) sem fellur til í sveitarfélaginu. Í 4. mgr. 6. gr. reglugerðar um meðhöndlun úrgangs er sérstaklega kveðið á um fyrirkomulag sorphíla í sumarhúshverfi en þar segir að staðsetning sorphíla skuli vera sem næst hverfinu og/eða þannig að hentugt sé að losa í það á leið frá hverfinu."

Í bréfi frá 7. júlí 2010 óskuðu sveitarfélögin eftir athugasemdum Íslenska gámafélagsins sem Samkeppniseftirlitinu höfðu borist þann 15. júní s.á. og vörðuðu kröfu um töku bráðabirgðaákvörðunar. Við því var orðið og þeim send þau sjónarmið í kjölfarið með fresti til andsvara til loka september s.á. Athugasemdir sveitarfélaganna bárust þann 4. október 2010 þar sem haldið var við kröfur um rétt sveitarfélaganna. Þeim til stuðnings var til viðbótar vísað til niðurstöðu úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir í máli nr. 5/2010. Tildrög og niðurstöður þess máls og máls sömu nefndar í máli nr. 8/2009 sem tengjast efni þessarar ákvörðunar eru reifaðar hér að neðan.

Samkeppniseftirlitinu barst erindi frá umboðsmanni Alþingis, dags. 10. nóvember 2011, þar sem vísað var til kvörtunar Íslenska gámafélagsins til umboðsmanns vegna tafa við meðferð þessa máls. Óskaði umboðsmaður eftir upplýsingum um liði í málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Samkeppniseftirlitið svaraði beiðni umboðsmanns með bréfi, dags. 25. nóvember 2011, þar sem málsmeðferð var lýst. Kom fram að meðferð málsins hafi tafist vegna anna og mannabreytinga hjá Samkeppniseftirlitinu. Athugun umboðsmanns lauk með bréfi umboðsmanns til Íslenska gámafélagsins, dags. 25. júní 2012, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að ekki væri tilefni til að aðhafast frekar vegna málsins í ljósi svara Samkeppniseftirlitsins. Með bréfi til kvartanda, dags. 25. nóvember 2011, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir afstöðu Íslenska gámafélagsins til úrskurða úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir sem reifaðir eru hér að neðan. Í bréfinu var jafnframt tilkynnt um tafir sem orðið höfðu á meðferð málsins. Með bréfum, dags. 13. júní 2012, tilkynnti Samkeppniseftirlitið kvartanda og umboðsmanni Alþingis að frekari tafir hefðu orðið á málinu og að Samkeppniseftirlitið vænti þess að ákvörðun myndi liggja fyrir haustið 2012.

Með bréfi, dags. 1. nóvember 2012, tilkynnti Samkeppniseftirlitið kvartanda að vegna ófyrirsjáanlegra anna sem m.a. lutu að lögbundnum frestum vegna meðferðar annarra mála myndi afgreiðsla málsins dragast frekar. Fram kom í bréfinu að Samkeppniseftirlitið legði kapp á ljúka afgreiðslu málsins sem fyrst.

3. Úrskurður úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir í máli nr. 8/2009

Með stjórnarsýslukæru, dags. 27. október 2009, kærði Landsamband sumarhúsaeygenda hið breytta sorphirðufyrirkomulag sveitarfélaganna tveggja til úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Kvartað var m.a. undan staðsetningu sorphíla, þ.e. hinu breytta fyrirkomulagi sem fólst í því að fjarlægð voru ílát sem voru á víð og dreif um frístundabyggðina og í staðinn opnaðir þrír móttökustaðir með afmarkaðan opnunartíma. Nefndin taldi að af áður nefndri 6. gr. reglugerðar nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs væri ljóst að sveitarfélögunum bæri að halda úti móttöku- og söfnunarstöðvum fyrir úrgang sem félli til í sveitarfélaginu. Kom fram að í 4. mgr. 6. gr.



reglugerðarinnar væri sérstaklega kveðið á um fyrirkomulag sorpíláta í sumarhúshverfi en þar segði að staðsetning þeirra skuli vera sem næst hverfinu og/eða þannig að hentugt sé að losa í þau á leið frá hverfinu. Einnig kæmi þar fram að sorpílátin skuli vera til staðar á því tímabili sem almennt er dvalið á svæðinu. Af framangreindu taldi nefndin að sveitarfélögunum væri skylt að hafa sorpílát í nánd við sumarhúshverfi. Af þeim gögnum sem lágu fyrir og þeirri breytingu sem gerð var á sorpmálum var talið að ákvæði 6. gr., bæði að því er varðar opnunartíma og staðsetningu þeirra (þannig að hentugt sé að losa í þau þegar farið er frá svæðinu), hafi verið brotin.

Samkvæmt upplýsingum sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað frá Bláskógabyggð var brugðist við úrskurði þessum með því að lengja opnunartíma móttökustöðvanna þannig að nú væru þær opnar allan sólarhringinn. Grímsnes- og Grafningshreppur brást hins vegar við með því að feta sig nær því fyrirkomulagi sem áður var við lýði. Settir voru gámar á víð og dreif um sumarhúsbýggðina. Samkvæmt upplýsingum frá Grímsnes- og Grafningshreppi sé því varla lengur markaður fyrir þá þjónustu að sækja sorp til eigenda frístundahúsa. Sá markaður er hins vegar enn til staðar í Bláskógabyggð, sbr. framangreint.

Með bréfi, dags. 25. nóvember 2011, var Íslenska gámafélaginu gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum um áhrif úrskurðar úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 8/2009. Sjónarmið Íslenska gámafélagsins bárust með bréfi, dags. 15. desember 2011. Íslenska gámafélagið telur að í kjölfar úrskurðar nr. 8/2009 og aðgerða sveitarfélaganna hafi hin „*aukna þjónusta*“ sem eigendum frístundahúsa stendur til boða takmarkaða þýðingu, en allt að einu séu enn til staðar samkeppnishamlandi ákvæði í samþykktum sveitarfélaganna. Íslenska gámafélagið hafi verulegra hagsmuna að gæta af því að fá skorið úr um lögmæti þessara ákvæða með tilliti til samkeppnissjónarmiða.

4. Úrskurður úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir í máli nr. 5/2010

Með stjórnarsýslukæru til úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, dags. 4. júní 2010, kærði Íslenska gámafélagið lögmæti 5. gr. samþykktanna nr. 36 og 37/2010 um meðferð úrgangs sem sveitarfélögin Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppur settu þann 21. janúar 2010. Ágreiningur málsins var í hnotskurn hvort sveitarfélögunum væri heimilt að setja íþyngjandi ákvæði í 5. gr. samþykktanna, þess efnis að eigendum frístundahúsa í sveitarfélögunum væri aðeins heimilt að semja við þjónustuverktaka (Gámapjónustuna) um valkvæða „*aukna þjónustu*“. Taldi nefndin að sveitarfélögin hafi, með setningu samþykktanna um meðhöndlun úrgangs, verið að uppfylla skyldur sínar skv. 5. mgr. 4. gr. laga meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003. Féllst úrskurðarnefndin ekki á málsástæðu Íslenska gámafélagsins þess efnis að úrgangur frá frístundabyggð sé annars eðlis en heimilisúrgangur í skilningi 3. gr. laga um meðhöndlun úrgangs. Hefði það verið vilji löggjafans að skilgreina úrgang frá frístundabyggð með öðrum hætti en sem heimilisúrgang hefði þurft að skilgreina úrgang frá frístundabyggð sérstaklega í 3. gr. laga um meðhöndlun úrgangs. Á grundvelli 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 verði að telja að sveitarfélögunum hafi verið heimilt að ákveða efni og inntak 5. gr. samþykktanna. Sveitarfélögunum hafi því verið heimilt að semja við ákveðinn þjónustuverktaka til að annast meðferð á úrgangi frá



frístundabyggð á grundvelli 4. gr. laga um meðhöndlun úrgangs, 7. gr. sveitastjórnarlaga nr. 45/1998 (í dag 7. gr. laga nr. 138/2011) og 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár Íslands. Þá tók nefndin fram að málsástæða Íslenska gámafélagsins um að 5. gr. samþykktanna takmarkaði aðgang að sorphirðumarkaði og ýtti undir einokun ætti ekki undir úrskurðarvald úrskurðarnefndarinnar.

5. Athugasemdir Gámaþjónustunnar

Í ljósi þess að Gámaþjónustan vann sameiginlegt útboð um sorphirðu í Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppi taldi Samkeppniseftirlitið að fyrirtækið kynni að hafa óbeinna hagsmuna að gæta af úrlausn þessa máls. Því óskaði Samkeppniseftirlitið með bréfi, dags. 14. nóvember 2012, eftir athugasemdum Gámaþjónustunnar, ef einhverjar væru, við erindi Íslenska gámafélagsins.

Svar Gámaþjónustunnar barst með bréfi, dags. 23. nóvember 2012. Í bréfinu kemur fram að almenna reglan sé sú að sveitarfélög annist þjónustu við bæði bújarðir og eigendur frístundahúsa og innheimti þá fast gjald fyrir þá þjónustu í samræmi við umfang þjónustunnar. Þetta eigi við um tilhögun þjónustunnar í Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppi.

Að mati Gámaþjónustunnar leiki enginn vafi á því að þjónusta sem eigendur lögbýla (bújarða) og frístundahúsa njóta sé hluti af útboðsverki og verksamningi milli Gámaþjónustunnar og sveitarfélaganna. Vilji eigendur bújarða eða frístundahúsa fá meiri þjónustu en þá sem sveitarfélagið lætur almennt í té sé það hluti af verksamningnum að verktakinn annist þjónustuna á því verði sem boðið var í opnu útboði. Sveitarfélagið greiði þá eftir sem áður fyrir kostnað við förgun eða endurvinnslu þess sem safnað sé enda innheimti sveitarfélagið gjald af eiganda viðkomandi fasteignar til að mæta þeim kostnaði.

Til frekari skýringa sé rétt að greina frá því að sveitarfélög, einkum í dreifbýli, vilji tryggja fyrirtækjum sorphirðu á sem hagstæðustum kjörum. Í þeim tilvikum sé þá almennt tekið fram að fyrirtæki í sveitarfélaginu eigi þess kost að kaupa frekari og aðra þjónustu á því verði sem metið var hagstæðast í opnu útboði. Í þeim tilvikum sé viðkomandi að sjálfsögðu frjálst að kaupa þjónustu af hvaða verktaka sem til þess hafi starfsleyfi og þannig sé málum einmitt háttað í Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppum.



II.

Niðurstaða

Í máli þessu kvartar Íslenska gámafélagið yfir sorphirðufyrirkomulagi í sveitarfélögunum Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppi, en sveitarfélögin sameinuðust um útboð á sorphirðu vorið 2009 og gerðu í kjölfarið sameiginlega samning við Gámapjónustuna. Sömdu sveitarfélögin við Gámapjónustuna m.a. um að fyrirtækið þjónusti eigendur frístundahúsa í sveitarfélaginu sem kjósa svokallaða „*aukna þjónustu*“, þ.e. að sorp sé „sótt upp að dyrum“. Sveitarfélögin heimili því ekki öðrum en Gámapjónustunni að sinna þessari þjónustu. Íslenska gámafélagið taldi þá tilhögun vera brot á 10. gr. og b. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Samkvæmt b. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið gripið til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlæg hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna. Af ákvæðinu leiðir að það eru tvö efnisleg skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt ef eftirlitið á að geta gripið til íhlutunar. Annars vegar þarf athöfnin að vera skaðleg samkeppni og hins vegar mega sérlæg ekki kveða á um heimild eða skyldu til athafnar stjórnvaldsins. Getur íhlutun samkvæmt ákvæðinu falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að bregðast við skaðlegum athöfnum opinberra aðila, sbr. 2. mgr. 16. gr. laganna.

Sambærileg skilyrði eiga við samkvæmt 10. gr. samkeppnislaga en samkvæmt þeirri grein eru allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur þær séu bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað bannaðar.

Í máli þessu verður fyrst tekin afstaða til þess hvort samningur sveitarfélaganna við Gámapjónustuna og samþykktir þeirra nr. 36 og 37/2010 frá 21. janúar 2010 um meðhöndlun úrgangs séu skaðlegar samkeppni. Samkvæmt samþykktunum er einungis þjónustuverktaka (Gámapjónustunni) heimilt að taka að sér svokallað „*aukna þjónustu*“ fyrir eigendur frístundahúsa, þ.e. leiga sorphiláta og tæming þeirra. Ef háttsemin er talin hafa skaðleg áhrif á samkeppni þarf að taka til skoðunar hvort sveitarfélögunum Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppi hafi verið heimilt að kveða á um framangreindan einkarétt þjónustuverktaka.

1. Markaðurinn

Með þeirri breytingu sem gerð var á sorphirðumálum í umræddum sveitarfélögum í kjölfar útboðsins, að minni gámar voru fjarlægðir frá nágrenni frístundahúsa, varð til eftirspurn frístundahúsaeygenda eftir að láta sækja sorp sitt „heim að dyrum“. Fram að þeim tíma hafði slíkur markaður ekki verið til, eða í afar takmörkuðum mæli, þar sem sorphilát (gámar) þau er voru í nánd við bústaði fullnægðu að mestu eftirspurn sumarhúsaeygenda eftir því að losna við sorp fljótt og greiðlega. Með hinu nýja fyrirkomulagi skapaðist markaður sem einkafyrirtæki geta keppt á.

Eins og fram hefur komið brugðust bæði sveitarfélögin við úrskurði úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 8/2009 með því að lengja opnunartíma móttökustöðva í sveitarfélögunum. Grímsnes- og Grafningshreppur brást þá



einnig við með því að feta sig nær því fyrirkomulagi sem áður var við lýði með því að setja upp gáma á víð og dreif um sumarhúsabyggðina. Hafa þessar aðgerðir dregið úr eftirspurn eigenda frístundahúsnæðis eftir aukinni þjónustu, enda að hluta til horfið til fyrra skipulags.

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, þ.e. vöru- eða þjónustumarkaðnum og landfræðilega markaðnum. Að mati Samkeppniseftirlitsins er markaðurinn sem til skoðunar er í máli þessu, sorphirða hjá eigendum frístundahúsa í Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppi. Enda er það sú þjónusta sem kvörtun Íslenska gámafélagsins snýr að og lagaleg skilyrði eru þau sömu í báðum sveitarfélögum. Samningur sveitarfélaganna við þjónustuverktaka um sorphirðu afmarkast við umráðasvæði sveitarfélaganna, landfræðilegi markaður málsins afmarkast þ.a.l. einnig við sama landssvæði. Sorphirða í sveitarfélögunum tveimur fer að mestu leyti fram á grundvelli útboðs. Á slíkum mörkuðum skiptir eiginleg markaðshlutdeild minna máli við mat á styrk keppnauta, frekar er litið til mögulegra bjóðenda í útboðum á markaðnum.¹ Samkeppniseftirlitið telur ekki nauðsynlegt að skoða hlutdeild aðila á markaðnum eins og sakir standa.

2. Lagaumhverfi

Í upphafi er rétt að fjalla með almennum hætti um lagaumhverfi þeirrar starfsemi sem til skoðunar er í málinu.

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 hafi upptalningin ekki að öllu leyti verið í takti við ákvæði sérlaga á hverjum tíma.² 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

¹ Sjá t.d. umfjöllun um útboðsmarkaði á bls. 41-44 í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 23/2012 *Samruni Veritas Capital hf., Fastusar ehf. og Aðalkots ehf.*

² Frumvarp til sveitastjórnarlaga, þskj. 359, 288. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/122/s/0359.html>. Skoðað 9. febrúar 2012.



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. Í 1. gr. kemur fram að markmið laganna sé að stuðla að því að meðhöndlun úrgangs valdi sem minnstum óæskilegum áhrifum á umhverfið og mengi hvorki vatn, jarðveg né andrúmsloft, svo og að draga úr hættu sem förgun úrgangs getur haft á heilsu manna og dýra. Í 2. mgr. 1. gr. kemur fram að það sé jafnframt markmið laganna að dregið verði skipulega úr myndun úrgangsefna eftir því sem unnt sé. Þeim úrgangi sem myndast, verði komið í endurnotkun og endurnýtingu og nauðsynlegri förgun úrgangs háttað þannig að hann nái jafnvægi við umhverfi sitt á sem skemmstum tíma.

Samkvæmt 1. ml. 5. mgr. 4. gr. laganna skal sveitarstjórn ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu. Þá kemur fram í 2. ml. 5. mgr. 4. 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 ákvæðinu 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 verksvið 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 sorphlata, 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 félagforms eða með samningum við einkaaðila um að þeir flytji heimilisúrgang til móttökustöðvar.“

Samkvæmt lögum um meðhöndlun úrgangs er bæði opinberum aðilum og einkaaðilum heimilt að starfa við meðhöndlun úrgangs í samkeppni við hvern annan. Til að mynda er í öðrum kafla laganna fjallað um starfsleyfi fyrir rekstri móttökustöðva og förgunarstaða en skv. 5. gr. laganna geta bæði einkaaðilar og opinberir aðilar sótt um leyfi til starfseminnar.

Í 1. mgr. 3. gr. laga um meðhöndlun úrgangs er flutningur úrgangs skilgreindur sem það ferli þegar úrgangur er fluttur (og sóttur) í atvinnuskyni til endurnotkunar, endurnýtingar eða förgunar. Samkvæmt 1. mgr. 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 1. mgr. 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. Undir móttökustöð falla flokkunarmiðstöðvar og förgunarstaðir.



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.

Kvartandi í máli þessu hefur haldið því fram að úrgangur frá frístundahúsnæði sé ekki heimilisúrgangur í skilningi 1. mgr. 3. gr. laga um meðhöndlun úrgangs. Því beri sveitarstjórnnum engin skylda til þess að sjá um flutning úrgangs frá frístundahúsnæði. Í úrskurði úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir í máli nr. 5/2010, sem vitnað er til hér að ofan, var fjallað um sömu atvik og fjallað er um í máli þessu. Í umfjöllun sinni um hvort sorp frá frístundabyggð gæti talist til heimilissorps í skilningi laganna sagði nefndin orðrétt:

"Telja verður að frístundahús séu innan marka sveitarfélaga kærðu [Grímsnes- og Grafningshreppur og Bláskógabyggð], og er kærðu því heimilt að velja hvaða leið sé hagkvæmust þegar kemur að meðhöndlun á úrgangi frá frístundabyggð. Kærandi [Íslenska Gámafélagið] telur að úrgangur frá frístundabyggð sé annars konar úrgangur en heimilisúrgangur eins og hann sé skilgreindur í 3. gr. laga nr. 55/2003 sem matarleifar, pappír, pappi, garðúrgangur o.þ.h. Ekki er unnt að fallast á með kæranda að úrgangur frá frístundabyggð sé annars konar úrgangur en matarleifar, pappír, pappi, og garðúrgangur o.þ.h. úrgangur. Verður að telja að ef það hefði verið vilji löggjafans að greina á milli úrgangs sem fellur frá frístundabyggð og þeim sem fellur til frá heimilum, hefði úrgangur frá frístundabyggð verið sérstaklega skilgreindur í 3. gr. laga nr. 55/2003, þar sem skilgreining á hugtakinu úrgangur í lögnum er mismunandi eftir uppruna og eðli hans."

Samkvæmt úrskurði nefndarinnar telst úrgangur frá frístundabyggð til heimilisúrgangs í skilningi 3. gr. og 5. mgr. 4. gr. laga um meðhöndlun úrgangs. Samkeppniseftirlitið telur rétt að byggja á sömu skilgreiningu í niðurstöðu þessa máls. Úrskurðarnefndin tók hins vegar sérstaklega fram í úrskurði sínum að málsástæða kæranda um að samþykktirnar ýttu undir einokun ættu ekki undir úrskurðarvald nefndarinnar.

Hlutverk sveitarfélaga vegna meðhöndlunar úrgangs frá frístundahúsnæði/sumarhúsum er nánar útfært í 6. gr. reglugerðar nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs. Reglugerðin er sett með lagastoð í 4. og 5. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 og 29. gr. (áður 13. og 22. gr. laganna) laga um meðhöndlun úrgangs. Samkvæmt 6. gr. reglugerðarinnar er það skylda sveitarstjórnar í samráði við heilbrigðisnefnd að setja upp sorpílát í nánd við sumarhúshverfi. Séu fleiri en 20 sumarhús í hverfinu skal staðsetning sorpíláts vera sem næst hverfinu og/eða þannig að hentugt sé að losa í það í leið frá hverfinu. Sorpílátin skulu vera til staðar á því tímabili sem almennt er dvalist í húsunum í hverfinu. Gæta skal að því að aðgangur sé greiður að sorpílátum.

Í samþykktum sveitarfélaganna nr. 36 og 37/2010 eru reglur um meðhöndlun úrgangs í Grímsnes- og Grafningshreppi og Bláskógabyggð útfærðar nánar. Í fimmtu grein samþykktanna er fjallað um meðhöndlun úrgangs frá frístundahúsnæði. Í greininum



segir að húsráðanda frístundahúsnæðis sé ekki skylt að hafa grunneiningu íláta („*aukin þjónusta*“) en hann geti óskað eftir því. Samkomulag um slíka grunneiningu sé á milli húsráðanda frístundahúsnæðisins og þjónustuverktaka (í þessu tilviki Gámaþjónustunnar). Fram kemur að húsráðendur sem ekki kaupi grunneiningu íláta, skuli skila heimilisúrgangi á söfnunarstöð sveitarfélags. Með öðrum orðum felst í þessum samþykktum að húsráðanda frístundahúsnæðis er ekki skylt að kaupa sorphirðu „upp að dyrum“. Í 6. gr. samþykktanna er að finna ákvæði sem fjallar um meðhöndlun úrgangs frá atvinnustarfsemi. Fyrsta málsgrein ákvæðisins er samhljóða 5. gr. að öðru leyti en því að húsráðanda atvinnuhúsnæðis eða rekstraraðila lögbýla er heimilt að semja við þjónustuverktaka/þjónustuaðila vegna grunneingar íláta, m.ö.o. er þeim heimilt að semja við alla þjónustuaðila sem uppfylla skilyrði laga.

3. Háttsemi sveitarfélagana hefur ekki skaðleg áhrif á samkeppni

Eins og kom fram hér að ofan er það skilyrði fyrir beitingu b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 að háttsemin hafi skaðleg áhrif á samkeppni.

Í málinu er sú staða uppi að tvö sveitarfélög, Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppur, hafa gert samning við tiltekið fyrirtæki um sorphirðu í sveitarfélögunum í kjölfar útboðs. Í útboðsgögnum, sem eru hluti samnings milli sveitarfélaganna og Gámaþjónustunnar, kom fram í yfirliti yfir verkið að hirðing væri m.a. að losa sorphílát frá íbúðarhúsum, frístundabyggðum og rekstraraðilum. Í kafla 1.2. undir verklýsingarkafli útboðsgagnanna er fjallað um skyldu til að tæma úr ílátum fyrir sorp og endurvinnanlegan úrgang við íbúðarhúsnæði. Einnig er þar sérstaklega tekið fram að frístundasvæði geti fengið ílát undir sorp og endurvinnanlegan úrgang. Í sömu umfjöllun kemur fram að verktaki (Gámaþjónustan) skuli senda reikninga fyrir losun íláta til verkkaupa (sveitarfélaganna). Í kafla 1.5. undir kaflanum verklýsing kemur fram að þrjú heilsárs móttökusvæði verði fyrir móttöku sorps og endurvinnsluefna, þ.e. við Seyðishóla, á Laugarvatni og í Reykholti, en einnig verði starfrækt eitt sumarsvæði við norðanvert Þingvallavatn. Í kafla 1.9.1. kemur fram að opnunartími Seyðishóla skuli vera á virkum dögum frá kl. 16-19, laugardaga 12-16 og sunnudaga frá 14-18. Opnunartími við Reykholt og Laugarvatn skuli vera á virkum dögum frá 16-19, laugardaga frá 12-16 og sunnudaga (í maí, júní og júlí) frá 14-18, en opnunartíminn hefur nú verið lengdur í sólarhringsvakt eins og að ofan greinir. Í verklýsingu verksins kemur fram að í viðauka II við útboðsgögnin sé að finna innleiðingarferli verksins. Í innleiðingarferlinu segir að þann 15. júní 2009 skuli samningur undirritaður. Frá 16. júní til 31. ágúst sama ár fari fram kynning og undirbúningur framkvæmdar gagnvart heimilum. Þann 1. september verði tunnsvæðing heimila komin á, 1. október verði móttökusvæðin klár í samræmi við nýja skipan og sama dag skuli aflögðum sorpmóttökusvæðum lokað og gámar fjarlægðir.

Í sameiginlegu dreifibréfi sveitarfélaganna, sem sent var út í kjölfar útboðsins, var kynnt til sögunnar breyting á tilhögun úrgangsmála sem m.a. varðaði frístundabyggðir og rekstraraðila. Áður höfðu sorpgámar verið á víð og dreif um sumarhúsnæðis, t.d. við helstu afleggjara. Í dreifibréfinu komu fram upplýsingar um fyrirkomulag á grunnþjónustu, flutning og móttökugjöld úrgangsefna á afsetningarstað, ásamt upplýsingum um gjaldfrjálst aðgengi að móttökustöð sveitarfélaganna á opnunartíma vegna almenns úrgangs upp að vissu magni. Þar er kynnt hin „*aukna þjónusta*“, sem felur í sér leigu og losunarkostnað þeirra íláta sem notuð skulu við móttöku úrgangs, þau ílát séu utan



móttökusvæða sveitarfélaganna, en þeir aðilar sem kjósi „*aukna þjónustu*“ geti stýrt kostnaði hennar með stærðarvali íláta og losunartíðni þeirra. Allir fasteignaeigendur greiði fyrir kostnað vegna grunnþjónustu. Skyld sé að veita íbúðarhúsnæði „*aukna þjónustu*“ á meðan „*aukin þjónusta*“ sé valkvæð fyrir frístundahúsnæði og rekstrarhúsnæði. Samkvæmt samþykktum sveitarfélaganna er gert ráð fyrir að önnur fyrirtæki en þau sem hafi samið við sveitarfélagið um sorphirðu geti þjónustað rekstrarhúsnæði en ekki er gert ráð fyrir þeim valmöguleika varðandi frístundahúsaeigendur. Þá eru í dreifibréfinu tekin dæmi um kostnað við valkvæða þjónustu eftir því hvaða þjónustuleiðir menn kjósi og jafnframt tekið fram að sveitarfélögin hafi gert samning við Gámapjónustuna um að þjónusta þá aðila sem kjósi valkvæða þjónustu. Þeim aðilum sem vilja nýta sér „*aukna þjónustu*“ er bent á að hafa samband við Gámapjónustuna í tilteknu símanúmeri.

Í 5. gr. samþykktar um meðhöndlun úrgangs í Grímsnes- og Grafningshreppi nr. 36/2010 og samþykktar um meðhöndlun úrgangs í Bláskógabyggð nr. 37/2010, kemur fram að húsráðandi frístundahúss geti óskað eftir grunneiningu íláta en samkomulag um slíka grunneiningu sé á milli húsráðanda frístundahúsnæðis og þjónustuverktaka, sem er Gámapjónustan í þessu tilviki. Öðrum úrgangi frá frístundahúsnæði skal skila á söfnunarstöð sveitarfélagsins eða semja við þjónustuverktaka um ílát og þjónustu fyrir slíkan úrgang. Þá er mælt fyrir um gjalddöku í gjaldskrá sveitarfélaganna, nr. 110/2012 og 143/2012, þar sem fram kemur að innheimt sé svokallað sorphirðugjald af öllu íbúðarhúsnæði en innheimta skuli svokallað sorpeyðingargjald af öllu húsnæði, þ.e. íbúðarhúsnæði, frístundahúsnæði og atvinnuhúsnæði. Gjöldin eru nánar ákveðin eftir flokki húsnæðis. Þá er tekið fram í 5. gr. gjaldskrána vegna sorphirðu að gjaldtaka þjónustuverktaka gagnvart frístunda- eða atvinnuhúsnæði í beinum samningum milli þeirra skuli taka mið af verksamningi milli þjónustuverktaka og sveitarfélagsins. Samkvæmt upplýsingum frá Bláskógabyggð greiða íbúar beint til þjónustuverktaka, en hann hafi skuldbundið sig gagnvart sveitarfélaginu til að verðleggja ekki þjónustuna umfram ákveðið viðmið. Ef íbúar óska eftir því að vita hvort þjónustuverktaki innheimti hærra gjald en hann hefur skuldbundið sig til að gera samkvæmt samningi við sveitarfélögin geta íbúar haft samband við viðkomandi sveitarfélag.

Líkt og rakið var hér að frama hefur löggjafinn sett lög sem mæla fyrir um skyldur sveitarfélaga varðandi sorphirðu. Markmið þeirra laga er að stuðla að því að meðhöndlun úrgangs valdi sem minnstum óæskilegum áhrifum á umhverfið sem og að dregið verði úr myndun úrgangsefna eftir því sem unnt er. Tilgangi laganna á að ná fram með þeim skyldum sem lagðar eru á íbúa og sveitarfélög og eru þær nánar útlistaðar í lögnum. Þar er sú skylda m.a. lögð á sveitarfélög að sjá til þess að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang þann er fellur til í sveitarfélögnum.

Í 5. mgr. 4. gr. laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 er fjallað um stjórnarsýslu sveitarfélaga vegna meðhöndlunar úrgangs. Þar kemur fram að sveitarstjórn skuli ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu. Þá beri sveitarstjórn ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs og skal sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu. Í greinargerð með ákvæðinu kemur fram að sveitarstjórn geti uppfyllt skyldur sínar vegna flutnings heimilisúrgangs á ýmsan hátt, m.a. með samrekstri með öðrum sveitarfélögum í formi



Í því tilviki sem til skoðunar er hér ákváðu sveitarfélögin Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppur að bjóða sameiginlega út sorphirðu í sveitarfélögunum. Í athugasemdum sveitarfélaganna kemur fram að þau hafi ákveðið að sameinast um útboð á sorphirðu þrátt fyrir að þeim hafi ekki borið lagaskylda til að efna til slíks útboðs. Efnt hafi verið „*til slíks útboðs í nafni vandaðra stjórnsluhátta og í þeim tilgangi að ná sem hagstæðustum samningum um sorphirðu.*“ Kvartandi hafi tekið þátt í því útboði en tilboð hans hafi verið mun hærra en tilboð Gámaþjónustunnar. Aðeins málefnaleg sjónarmið hafi ráðið för við þá ákvörðun sveitarfélaganna að semja við Gámaþjónustuna um verkefnið.

Útboð eru ein þeirra leiða sem sveitarfélög geta farið til að tryggja ákjósanlegt verð fyrir þá þjónustu sem þeim ber að sjá til að veitt sé íbúum. Í umfjöllun um markað málsins hér að framan var vísað til útboðsmarkaða og sérkenna þeirra. Á slíkum mörkuðum er samkeppnin ekki um einstaka viðskipti heldur um tímabundna samninga til að sinna ákveðnum verkefnum.³ Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, kom fram að útboð af hálfu opinberra aðila séu að öllu jöfnu til þess fallin að efla samkeppni og auðvelda aðgang nýrra aðila að markaðnum að því gefnu að rétt sé að þeim staðið, sbr. jafnframt álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Úthlutun ríkisstyrks til áætlunarflugs milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur*.

Þá hefur Samkeppniseftirlitið einnig fjallað ítarlega um útboð opinberra aðila í álitinu sínu nr. 4/2009, *Opinber útboð, samkeppni og samkeppnishindranir - Gátlisti til að forðast ólögmætar samkeppnishindranir*. Í álitinu kemur fram að útboð opinberra aðila geti verið skilvirk aðferð til þess að efla nýsköpun og starfsemi frumkvöðla. Útboð geti því verið mikilvægur liður í því að örva samkeppni og vinna gegn skaðlegum áhrifum þeirra áfalla sem íslenskt samfélag gekk í gegnum í efnahagskreppunni haustið 2008. Þá geti útboð sem rétt sé staðið að lækkað kostnað ríkisins við ýmisleg innkaup á vörum og þjónustu. Í álitinu er þeim tilmælum beint til opinberra aðila sem annast eða koma með öðrum hætti að opinberum innkaupum beiti útboðum í þeim tilvikum sem það er hagkvæmt og því verður við komið. Þá fylgir álitinu gátlisti þar sem atriði sem hafa ber í huga við framkvæmd útboða eru talin upp.

Sveitarfélög hafa nokkuð val um það með hvaða hætti sorphirðu innan marka þeirra skuli háttað, að því gefnu að það fyrirkomulag takmarki ekki samkeppni með óeðlilegum hætti. Að mati Samkeppniseftirlitsins er virðingarvert að sveitarfélögin, Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppur, hafa ákveðið að nýta sér markaðslaunsir og kosti samkeppninnar til að tryggja íbúum sínum hagstæðari kjör í sorphirðu. Þetta gerðu sveitarfélögin þrátt fyrir að þeim hafi ekki borið lagaskylda til þess að bjóða út þjónustuna með þeim hætti sem þau gerðu. Þá er mikilvægt að hafa í huga að kvartandi í máli þessu og sá þjónustuverktaki sem vann útboðið höfðu sömu tækifæri til þess að bjóða í verkið.

³ Sjá t.d. skýrslu OECD, *Competition in bidding markets*, DAF/COMP(2006)31, bls. 7.



Þá hefur vægi þess markaðar sem til skoðunar er í þessu máli minnkað töluvert í kjölfar úrskurðar úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir í máli nr. 8/2009. Niðurstaða nefndarinnar var að sveitarfélögunum bæri að sjá til þess að sorphilát væru í nánd við sumarhúsahverfi og að nýtt fyrirkomulag sveitarfélaganna bryti því bága við 6. gr. reglugerðar nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs. Í kjölfar úrskurðarins færðu sveitarfélögin sig nær eldra fyrirkomulagi. Í Bláskógabyggð var opnunartími móttökustöðva lengdur en í Grímsnes- og Grafningshreppi voru gámar aftur settir upp á víð og dreif um sumarhúsabyggðina. Er því ljóst að dregið hefur úr þörf sumarhúsaeigenda fyrir svokallaða „*aukna þjónustu*“, þ.e. sorphirðuþjónustu „upp að dyrum“.

Í ljósi framangreinds er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að sú háttsemi sveitarfélaganna Bláskógabyggðar og Grímsnes- og Grafningshrepps að bjóða út sorphirðu í sveitarfélögunum, þ. á m. valkvæða þjónustu við eigendur frístundahúsa, hafi ekki haft skaðleg áhrif á samkeppni. Sveitarfélögin hafa því hvorki gerst brotleg gegn 10. gr. eða b. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga þar sem skilyrði til íhlutunar eru ekki uppfyllt í máli þessu. Þegar af þeirri ástæðu þarf ekki að taka gildissvið samkeppnislaga gagnvart sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og lögum um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 til sérstakrar skoðunar í máli þessu.

Samkvæmt c. lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga er það eitt af hlutverkum Samkeppniseftirlitsins að benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaði. Með vísan til þessa telur eftirlitið að það væri til bóta ef sveitarfélögin hefðu eftirfarandi sjónarmið til hliðsjónar við kaup á þjónustu vegna sorphirðu. Mikilvægt er að útboðum sé beitt við kaup á þjónustu vegna sorphirðu þegar slíkt er hagkvæmt og því verður við komið. Í öðrum tilvikum er æskilegt að verðtilboða sé leitað til að tryggja samkeppni og sem besta nýtingu fjármuna sveitarfélaganna. Gildistími samnings við þjónustuverktaka í kjölfar útboðs þarf að vera hæfilegur. Ef gildistími er of stuttur kann hagræði af því að bjóða út þjónustuna að verða minna en ella. Aftur á móti kann of langur gildistími samninga að leiða til þess að kostir samkeppninnar og aðhald á þjónustuverktaka minnki. Til að koma í veg fyrir óeðlilega samkeppni og samráð í útboðsgerð sveitarfélaganna bendir Samkeppniseftirlitið sveitarfélögunum á að kynna sér efni álits nr. 4/2009, *Opinber útboð, samkeppni og samkeppnishindranir - Gátlisti til að forðast ólögmætar samkeppnishindranir*, og þá sérstaklega gátlista til að greina ólögmætar samkeppnishindranir við framkvæmd útboða opinberra aðila.



III.

Ákvörðunarorð:

„Útboð sveitarfélaganna Bláskógabyggðar og Grímsnes- og Grafningshrepps á sorphirðu sem fjallað er um í þessu máli raskaði ekki samkeppni í skilningi 10. gr. eða b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Samkeppniseftirlitið beinir eftirfarandi tilmælum til sveitarfélaganna á grundvelli c. liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga vegna kaupa á þjónustu vegna sorphirðu:

- **Mælst er til þess að útboðum eða verðkönnunum sé beitt við kaup á þjónustu vegna sorphirðu til að tryggja samkeppni og sem besta nýtingu fjármuna sveitarfélaganna.**
- **Mælst er til þess að gildistími samnings við þjónustuverktaka í kjölfar útboðs eða verðkönnunar sé ákvarðaður með hliðsjón af langtímahagsmunum sveitarfélaganna af því að örva samkeppni og þannig tryggja hagkvæma sorphirðu.**
- **Mælst er til þess að álit Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2009, *Opinber útboð, samkeppni og samkeppnishindranir - Gátlisti til að forðast ólögmætar samkeppnishindranir*, verði haft til hliðsjónar við ákvarðanir um sorphirðu sveitarfélaganna.**

Að öðru leyti eru ekki forsendur til að aðhafast frekar í tilefni af erindi Íslenska gámafélagsins ehf., dags. 4. maí 2010.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson