



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fimmtudagur, 17. október 2013

Ákvörðun 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

I.

Erindið og forsaga

Þann 17. maí 2011 barst Samkeppniseftirlitinu erindi frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu þar sem óskað var eftir undanþágu Samkeppniseftirlitsins skv. 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 frá bannákvæðum 10. gr. laganna. Beiðnin lýtur að samstarfi seljenda smurolíu um söfnun og förgun úrgangsolíu.

1. Málavextir

Sú undanþágubeiðni sem hér er til skoðunar tekur til samstarfs Skeljungs hf. og Olíudreifingar ehf., sem er í eigu N1 hf. og Olíuverslunar Íslands hf. (hér eftir Olís), um söfnun og förgun á úrgangsolíu. Í erindinu kemur fram að seljendur smurolíu hér á landi, N1 og forveri þess Olíufélagið hf., Olís og Skeljungur hafi í um aldarfjórðung tekið á mótí úrgangsolíu en á seljendum og dreifendum á olíu hafi hvílt sú lagaskylda allt frá árinu 1986, með lögum nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar, að taka við olíuúrgangi frá skipum og starfsemi í landi, einum eða í samvinnu við einstaklinga eða fyrirtæki sem til þess hafi tilskilin leyfi og tryggja viðeigandi eyðingu. Framangreind olíufélög hafi því sinnt þessari lagaskyldu frá árinu 1986 og gera það nú samkvæmt lögum nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda. Sinnir Olíudreifing framangreindum skyldum fyrir hönd eigenda sinna, N1 og Olís.

Í erindinu segir einnig að með lögum um úrvinnslugjald nr. 162/2002 sé Úrvinnslusjóði falið að tryggja að úrgangsolía sem berst á söfnunarstöðvar sé flutt til endurnýtingar. Núverandi samningur Úrvinnslusjóðs sé við framangreind þrjú olíufélög sem annast móttöku og endurnýtingu olíuúrgangs óháð því hver hefur selt olíuna sem um ræðir. Ábyrgð á efndum á verksamningum bera þau hlutfallslega.



1.1 Skylda til að taka við olíuúrgangi og tryggja viðunandi eyðingu

Í erindi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins segir að 3. mgr. 7. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda leggi þá skyldu á sölu- og dreifingaraðila smurolíu að veita hverjum sem er þjónustu sem í þessu tilfalli er móttaka olíuúrgangs. Í ákvæðinu segir:

„Þeim sem annast dreifingu og sölu á olíu er skylt að taka við olíuúrgangi frá skipum og frá starfsemi í landi, einum eða í samvinnu við einstaklinga eða fyrirtæki sem til þess hafa leyfi Umhverfisstofnunar, og tryggja viðunandi eyðingu. Eigendur eða umráðamenn hleðslustöðva fyrir olíuflutningaskip og skipaviðgerðarstöðva skulu sjá um að stöðvarnar hafi aðstöðu til að taka við olíublandaðri kjölfestu og öðrum úrgangi sem er eftir í skipinu þegar það kemur til stöðvarinnar til geymslu eða flutnings. Móttökuaðstaðan skal fullnægja ákvæðum alþjóðasamninga, sem Ísland er aðili að, um varnir gegn mengun hafs og stranda.“¹

Felist í framangreindu ákvæði svokölluð framleiðendaábyrgð. Framleiðendaábyrgð feli það í sér að framleiðandi (innflytjandi eða seljandi) vöru ber ábyrgð á þeim samfélagslega kostnaði, að hluta til eða öllu leyti, sem hlýst af meðhöndlun vörunnar þegar hún er orðin að úrgangi. Sé markmið framleiðendaábyrgðar því að efla viðhorf sjálfbærrar þróunar við framleiðslu og draga úr magni úrgangs sem fer til endanlegrar förgunar. Þá skilgreini OECD framleiðendaábyrgð sem umhverfisstefnumið (e. environmental policy approach) þar sem ábyrgð framleiðenda sé framlengd þannig að hún nái til enda líftíma vörunnar, þ.e.a.s. eftir að neytandi hafi látið hana frá sér.

Að mati umhverfis- og auðlindaráðuneytisins getur framleiðendaábyrgð, þ.e. ábyrgð seljenda og dreifenda hér á landi, á olíu verkað sem hindrun gegn því að nýir aðilar komist inn á markaðinn ef raunin væri sú að þeir þyrftu að standa einir að móttöku á olíuúrgangi vítt og breytt um landið. Þessari hindrun sé hægt að ryðja úr vegi með því fyrirkomulagi að fyrirtæki geti keypt sig frá skyldum sínum með greiðslu á úrvinnslugjaldi.

1.2 Nýr samningur Úrvinnslusjóðs við Olíudreifingu og Skeljung

Fyrir liggja drög að nýjum verksamningi til fimm ára sem taka myndi gildi að veittri undanþágu frá Samkeppniseftirlitinu. Samkvæmt fyrirliggjandi drögum að hinum nýja verksamningi eru aðilar samningsins annars vegar Úrvinnslusjóður (verkkaupi) og hins vegar Olíudreifing og Skeljungur (verksalar). Markmið samningsins eru upptalin í fjórum liðum. Í fyrsta lagi að koma í veg fyrir mengun af völdum úrgangsolíu eftir því sem frekast er unnt. Í öðru lagi að hvetja til endurnýtingar innanlands eftir því sem framast mun hagkvæmt reynast. Í þriðja lagi að leita leiða til að lækka kostnað við söfnun, flutning, meðhöndlun og endurnýtingu og eyðingu úrgangsolíu. Í fjórða lagi að minnka hlutfall vatns í úrgangsolíu og svartolíuúrgangi frá skilaaðilum um 10% á milli ára yfir samningstímann.

Samkvæmt drögum að hinum nýja verksamningi taka verksalar að sér að sjá um og reka búnað til að taka á móti úrgangsolíu frá skilaaðilum, flytja, meðhöndla í móttökustöð og

¹ Undirstrikun Samkeppniseftirlitsins.



koma til eyðingar eða endurnýtingar. Skulu verksalar taka við allri úrgangsolíu og er þeim heimilt að nota undirverktaka við framkvæmd samningsins.

2. Málsmeðferð

Með bréfi dags. 15. desember 2011, tilkynnti Samkeppniseftirlitið umhverfis- og auðlindaráðuneytinu að meðferð málsins hafi tafist vegna anna hjá eftirlitinu. Óskaði eftirlitið eftir upplýsingum um hvort það samstarf sem lýst væri í erindi ráðuneytisins væri enn til staðar. Jafnframt var þess óskað að ráðuneytið legði mat á mikilvægi þess að leyst yrði úr málinu á grundvelli fyrrgreinds erindis.

Með bréfi dags. 12. janúar 2012, staðfesti umhverfis- og auðlindaráðuneytið að samstarf það sem lýst var í erindi þess væri enn til staðar og teldi ráðuneytið mikilvægt að Samkeppniseftirlitið afgreiddi undanþágubeiðnina á grundvelli þess erindis.

Með bréfum, dags. 18. september 2012, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir umsögnum Skeljungs, Olíudreifingar, Atlantsolíu ehf., N1 og Olís um erindi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Umsagnir framangreindra aðila bárust eftirlitinu með bréfum, dagana 28. september til 9. október 2012.

Í bréfi Atlantsolíu, dags. 2. október 2012, kemur fram að félagið leggist ekki gegn erindi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins.

Í umsögnum Olíudreifingar, N1, Olís og Skeljungs kemur fram að Olíudreifing sinni alfarið söfnun og förgun á úrgangsolíu fyrir hönd eigenda sinna, N1 og Olís. Er það mat félaganna að umbeðin undanþága sé réttlætanleg og hyggileg á meðan söluaðilum smurolíu sé skylt að taka á móti olíuúrgangi og sjá um förgun hans, enda sé það í samræmi við lög um varnir gegn mengun hafs og stranda. Með þessu fyrirkomulagi sé gætt að fyllstu hagkvæmni við söfnun á úrgangi og tryggi það að verkefnið sé leyst á landsvísu.

Með tölvupósti Olíudreifingar, dags. 5. mars 2013, barst Samkeppniseftirlitinu greinargerð um fyrirkomulag samstarfs Olíudreifingar og Skeljungs við söfnun úrgangsolíu. Kemur þar jafnframt fram að félögin taki að auki við olíuúrgangi gegn gjaldi frá aðilum sem ekki falli undir samning Úrvinnslusjóðs. Samkvæmt greinargerðinni skipa Olíudreifing og Skeljungur hvor um sig einn starfsmann til að annast samhæfingu verkefnisins, samninga á milli félaganna og vera tengiliðir við Úrvinnslusjóð. Hafi þeir með höndum skipulagningu og framkvæmd samnings við Úrvinnslusjóð og samskipti við hann. Daglegum skyldum sem lýtur að söfnun, flutningi og vinnslu sinni starfsmenn og verktakar í þjónustu Skeljungs og Olíudreifingar. Hafi félögin skipt með sér verkum þannig að hvort félag ber ábyrgð á ákveðnum verkefnum.

Kemur fram í greinargerðinni að stórum hluta söfnunar úrgangsolíu fyrir hönd Olíudreifingar og Skeljungs sinni ákveðnir tveir verktakar. Fari annar verktakinn með alla söfnun á skilgreindu svæði á suðvesturlandi og hinn með alla söfnun á skilgreindu svæði á norður- og norðausturlandi. Séu samskipti við verktaka í höndum tengiliða félaganna sameiginlega. Aftur á móti sinni ýmist Olíudreifing eða Skeljungur söfnun á úrgangsolíu frá þéttbýlisstöðvum úti á landi sem standa utan framangreindra svæða. Þá sjái Olíudreifing



um söfnun úrgangsolíu á dreifðari svæðum úti á landi. Þá úrgangsolíu sem safnað hefur verið af framangreindum svæðum flytji viðkomandi söfnunaraðilar í birgðageyma sem séu fimm talsins. Fari Olíudreifing, í samstarfi við umsjónarmann birgðastöðvar á hverjum stað, með móttöku frá söfnunartækjum, geymslu og útskipun við birgðageyma á Ísafirði og Neskaupsstað. Hins vegar fari Skeljungur, í samstarfi við umsjónarmann birgðastöðvar á hverjum stað, með móttöku frá söfnunartækjum, geymslu og útskipun við birgðageyma á Akureyri, Eskifirði og Vestmannaeyjum. Úrgangsolía sem safnast fyrir í framangreindum birgðageymum sé í kjölfarið flutt sjóleiðina að móttöku- og endurvinnslustöðinni í Örfirisey. Sjái Olíudreifing um þann flutning. Til að nýta ferðir flytji Olíudreifing þó í sumum tilfellum úrgangsolíu landleiðina til Örfiriseyar. Þá sinnir Olíudreifing jafnframt móttöku úrgangsolíu af öllu landinu í Örfirisey og endurvinnslu á úrgangsolíu í söluhæfa vöru. Um samninga við aðra aðila sem óska eftir að skila inn olíuúrgangi í úrgangsolíutanka sinni tengiliðir félaganna tveggja sameiginlega. Að lokum sinni Skeljungur allri reikningagerð og uppgjöri vegna verkefnisins.

Í greinargerðinni er einnig fjallað um samskipti milli starfsmanna Olíudreifingar og Skeljungs. Hafi deildarstjóri birgðastýringa hjá Olíudreifingu samskipti við umsjónarmenn allra birgðastöðva þar sem geymd sé úrgangsolía vegna flutninga til Reykjavíkur í því skyni að samhæfa flutninga. Hafi umsjónarmenn birgðastöðva svo samskipti við þá sem skili inn úrgangsolíu. Tengiliður Skeljungs hafi svo samskipti við stöðvarstjórnann í Örfirisey vegna staðfestingar á magni til grundvallar reikningsgerðar. Þá hafi tengiliður Skeljungs samskipti við stöðvarstjórnann í Örfirisey vegna útflutnings og ráðstöfunar úrgangsolíu í eigu Skeljungs. Að lokum hafi tengiliðir samningsins samskipti sín á milli vegna uppgjör.

Þá er einnig í greinargerðinni fjallað um miðlun upplýsinga milli Olíudreifingar og Skeljungs vegna samstarfsins. Miðli þeir upplýsingum um kostnaðaruppgjör vegna verkefnisins. Þá miðli þeir upplýsingum um magnuppgjör, þ.e. allar móttökur á úrgangsolíu á landsvísu þar sem fram kemur staðsetning, magn og nafn skilaaðila. Þessum upplýsingum sé einnig miðlað til Úrvinnslusjóðs í samræmi við skilyrði sjóðsins. Þá miðli félögin sín á milli upplýsingum um afgreiðslu á svartolíu til íslenskra skipa. Myndi sú tala frádráttarstofn vegna greiðslna til Úrvinnslusjóðs í samræmi við verktakasamning. Þessum upplýsingum sé einnig miðlað til Úrvinnslusjóðs samkvæmt skilyrðum sjóðsins. Að lokum miðli félögin sín á milli uppgjöri birgðageymslna. Sé þeim upplýsingum einnig miðlað til Úrvinnslusjóðs samkvæmt skilyrðum sjóðsins.

Hvað varðar uppgjör samnings á milli Skeljungs og Olíudreifingar þá sé öllum verkefnum sem félögin sinna ákvarðað einingarverð sem viðkomandi félag fær greitt fyrir samkvæmt reikningi. Sé afkomu verkefnisins á ársgrundvelli skipt einu sinni á ári. Geri hvort félag reikning fyrir hlutdeild í hagnaði eða tapi.

Við rannsókn málsins hefur Samkeppniseftirlitið leitað umsagnar Úrvinnslusjóðs, Skeljungs, Olíudreifingar og umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um drög að mögulegum skilyrðum sem unnt væri að setja samstarfinu.

Vinnsla þessa máls hefur tafist hjá Samkeppniseftirlitinu vegna anna í öðrum verkefnum.



II. NIÐURSTAÐA

Í máli þessu er til umfjöllunar hvort samstarf seljenda smurolíu um söfnun og förgun úrgangsolíu falli undir bann samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samráði. Reynist svo vera verður að meta hvort skilyrði 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt.

1. Bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga

Í 10. gr. samkeppnislaga er lagt bann við samkeppnishamlandi samráði. Í ákvæðinu segir m.a. að allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur þær séu bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni sé raskað, séu bannaðir. Bannið tekur m.a. til samráðs um verð, skilmála og önnur viðskiptakjör, skiptingu á mörkuðum og upplýsingaskipta um viðkvæm viðskiptaleg málefni.

Í 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga segir að samningar og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja séu bannaðar þegar þær hafa að markmiði að hafa áhrif á t.d. verð eða skiptingu markaða. Þetta orðalag felur það í sér að ákvæðið telst brotið við það eitt að fyrirtæki hafa með sér einhvers konar samvinnu um skiptingu markaða, án tillits til þess hvort samvinnan hafi haft áhrif á markaðnum.² Þannig brýtur það í bága við ákvæðið ef keppinautar t.d. ákveða á fundi að hækka verð sitt. Hvort þessi aðgerð hefur haft þau áhrif í raun að verð hafi hækkað skiptir ekki máli í þessu samhengi enda geta t.d. ýmsir utanaðkomandi þættir haft áhrif á hvort sú aðgerð takist. Ef samningur felur ekki í sér slíkar augljósar hömlur verður að taka til athugunar hvort slíkar hömlur geti leitt af viðkomandi samningi.

2. Skilgreining markaðar

Hvað varðar vörumarkaðinn verður í þessu máli að líta til þess að olíumarkaður á Íslandi einkennist af því að starfandi fyrirtæki eru lóðrétt samþætt fyrirtæki, sem ýmist sjálf, eða fyrirtæki í þeirra eigu, annast innflutning, birgðahald, dreifingu og sölu á helstu tegundum eldsneytis og tengdum olíuvörum. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 *Öflug uppbygging – Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi* kemur fram, að olíumarkaður hafi almennt verið skilgreindur sem heildarmarkaður fyrir sölu á olíuvörum. Ljóst er að innan þessarar skilgreiningar eru margar vörur sem ekki eiga sér staðgengdarvöru. Því eru fyrir hendi margar undirmarkaðir á olíumarkaði.

Í máli þessu er ljóst að það samstarf sem um ræðir lýtur að söfnun og förgun á úrgangsolíu sem fellur til vegna notkunar á smurolíu. Byggir samstarfið á þeim skyldum sem hvíla á sölu- og dreifingaraðilum smurolíu samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004. Hvað varðar hinn landfræðilega markað liggur fyrir að söfnun á úrgangsolíu nær til landsins alls. Verður landið allt því að teljast hinn landfræðilegi markaður í máli þessu.

² Dómstólar EB hafa ítrekað bent á það í dómum sínum við beitingu á banni Rómarsáttmála við m.a. verðsamráði (81. gr.) að ekki sé nauðsynlegt að líta til raunverulegra áhrifa samnings þegar ljóst sé að hann hafi það að markmiði að koma í veg fyrir eða raska samkeppni, sbr. t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 56 og 58/64 *Consten and Grundig v Commission* [1966] ECR 299. Undirréttur EB hefur nýlega orðað þetta svo: „According to consistent case-law ... there is no need to take account of the concrete effects of an agreement when it has as its object the prevention, restriction or distortion of competition ... There is therefore no need to examine the arguments of the parties concerning the concrete effects of the measure in question.“ Dómur frá 21. október 2003 í máli nr. T-368/00.



Fyrir liggur að þeir aðilar sem fara með söfnun og förgun úrgangsolíu hér á landi eru Olíudreifing og Skeljungur. Á markaði fyrir sölu á smurolíu á Íslandi starfa N1, Olís og Skeljungur. Frekari umfjöllun um olíumarkaðinn og aðgangshindranir inn á markaðinn má m.a. finna í fyrrnefndri skýrslu Samkeppniseftirlitsins, auk skýrslu eftirlitsins nr. 2/2011, *Samkeppnin eftir hrun*.

3. Samstarfið fer gegn 10. gr. samkeppnislaga

Það liggur fyrir að Olíudreifing og Skeljungur standa í sameiningu að söfnun, vinnslu og eyðingu á úrgangsolíu á landsvísu. Líkt og að framan er greint er samstarfið umfangsmikið og felur í sér töluverð samskipti og upplýsingaskipti milli tengiliða og starfsmanna framangreindra félaga. Samstarf keppinauta í tilteknum þætti í rekstri þeirra felur almennt í sér verulega takmörkun á samkeppni. Ljóst er að félögin sem standa að Olíudreifingu og Skeljungur hafa algjöra yfirburðastöðu almennt á olíumarkaði á Íslandi. Á fákeppnismarkaði eins og olíumarkaðurinn er getur nánast hvers konar viðskiptalegt samstarf keppinauta verið til þess fallið að raska samkeppni.³ Þannig er öll samvinna af þessum toga til þess fallin að draga úr samkeppni milli keppinauta. Samstarf þeirra skapar hættu á að viðkomandi fyrirtæki fari að taka tillit hvort til annars og þar með dragi úr virkri samkeppni á viðkomandi markaði. Síðast en ekki síst þá hafa félögin sem standa að Olíudreifingu og Skeljungur sameiginlega verulega markaðshlutdeild á þessum skilgreinda undirmarkaði. Með vísan til framangreinds er það mat Samkeppniseftirlitsins að nefnt samstarf Skeljungs og Olíudreifingar fari í bága við ákvæði 10. gr. samkeppnislaga.

4. Undanþáguheimild 15. gr. samkeppnislaga

Á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið veitt undanþágu frá ákvæðum 10. gr. laganna. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. gr.:

- a. Efli tæknilegar og efnahagslegar framfarir.
- b. Veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst.
- c. Leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð.
- d. Veiti fyrirtækjum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta þeirrar framleiðslu eða þjónustu sem um er að ræða.

Unnt er að setja skilyrði fyrir undanþágu.

Uppfylla þarf öll skilyrði 15. gr. samkeppnislaga þannig að til álita komi að veita undanþágu frá bannákvæðum 10. gr. laganna. Rétt er að hafa í huga að almennt er litið svo á að viðkomandi fyrirtæki verði að sýna fram á að umrædd skilyrði séu uppfyllt, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2009 *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

³ Sjá t.d. dóm undirrétta EB í máli nr. T-141/94 *Thyssen Stahl AG v. Commission* [1999] 4 CMLR 810: „As regards the structure of the market, the Court finds that, in 1989, 10 of the undertakings engaged in the Poutrelles Committee monitoring accounted for two-thirds of apparent consumption. Given such an oligopolistic market structure, which can reduce competition ipso facto, it is all the more necessary to protect the decision-making independence of undertakings as well as residual competition.” Sjá einnig t.d. Ross, *Principles of Antitrust Law*, bls. 189: „[T]he exchange of almost any information can significantly facilitate price agreements in an oligopolistic industry prone to collusion.”



Að meginstefnu til verður undanþága því aðeins veitt að hún geti betur stuðlað að tilgangi og markmiði laganna. Með hliðsjón af mikilvægi samkeppnislaga, sem ætlað er að vernda og efla samkeppni og stuðla með því að aukinni framleiðni og hagræðingu og efnahagslegum vexti, er ljóst að setja verður ströng skilyrði fyrir því að veita undanþágu frá mikilvægustu reglum 10. gr. laganna. Að öðrum kosti gætu samkeppnishömlur, sem felast t.d. í verðsamráði, valdið neytendum og þjóðfélaginu í heild miklum skaða.

Verður nú farið yfir hvort það samstarf sem hér er fjallað um teljist fullnægja framangreindum skilyrðum.

Í erindi ráðuneytisins kemur fram það mat þess að sú framkvæmd sem sótt er um undanþágu fyrir, tryggi áframhaldandi gott verklag við söfnun, móttöku, endurnýtingu og förgun úrgangsolíu, efla tæknilegar framfarir og stuðli að hagkvæmni söfnunar um allt land. Telur ráðuneytið skil úrgangsolíu vera góð héraðs og að mikilvægt sé að halda í þann árangur sem náðst hefur. Það heyrir til undantekninga að olía sé losuð ólöglega og sé aðgengi notenda að endurgjaldlausri móttöku gott. Samkeppniseftirlitið tekur undir framangreind sjónarmið ráðuneytisins og telur að í framangreindu felist örugg skil á úrgangsolíu frá landinu öllu. Telur Samkeppniseftirlitið því að skilyrði a-liðar 15. gr. samkeppnislaga vera uppfyllt.

Það söfnunarkerfi sem hefur verið byggt upp á undanförunum áratugum nær til alls landsins og að mati ráðuneytisins hafa neytendur og atvinnulífið haft góða möguleika á að skila úrgangsolíu án endurgjalds, sem leiðir til þess að líttill ávinningur sé fólgin í því að losa sig við slíkan úrgang á óæskilegan hátt. Einnig veiti fyrirkomulagið neytendum frelsi til að versla smurolíu hjá hvaða söluaðila sem er, óháð því hvar úrgangi frá henni er skilað. Sé núverandi kerfi einfalt og hagkvæmt og skili sér í ódýrari afleiddri þjónustu til neytenda. Telur ráðuneytið að fyrirkomulagið stuðli að minni mengun og sé mikilvægur hluti af því að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og stuðla að heilnæmu og ómenguðu umhverfi. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að framangreind sjónarmið fullnægi skilyrðum b-liðar 15. gr. samkeppnislaga.

Nefnd samvinna lýtur að samstarfi um söfnun og förgun á úrgangsolíu. Gerir fyrirkomulag þetta það að verkum að framkvæmd framleiðendaábyrgðar á smurolíu hvíli einkum á stærri söluaðilum, hefti ekki smærri aðila og tryggi að hægt sé að skila allri smurolíu. Með tilkomu hins nýja verksamnings verður enn frekar tryggt að allir aðilar sem vilja geti komið að málinu og tekið hlutfallslegan þátt í framkvæmdinni.

Ljóst er að framleiðendaábyrgð leggur skyldur á herðar söluaðilum. Þyrftu aðilar að sinna þeirri skyldu einir og sér getur það falið í sér verulega aðgangshindrun fyrir minni aðila inn á markaðinn. Eins og atvikum þessa máls er háttað verður ekki séð að til þess að uppfylla framangreindar skyldur sé önnur vægari leið fær fyrir aðila máls og telst samstarf félaganna ekki leggja óparfa höft á samkeppni. Telur Samkeppniseftirlitið því að skilyrði c-liðar 15. gr. samkeppnislaga sé uppfyllt.

Þegar samstarf keppnauta er metið í ljósi d-liðar 15. gr. samkeppnislaga ber m.a. að leggja áherslu á aðstæður á þeim mörkuðum sem viðkomandi aðilar starfa. Aðilar að því samstarfi



sem hér um ræðir eru fyrirtæki sem hafa algjöra yfirburðarstöðu á heildarmarkaði fyrir sölu á olíuvörum. Einnig er um gagnsæjan og einsleitna markað að ræða. Við slíkar aðstæður getur nánast hvers konar viðskiptalegt samstarf keppinauta verið til þess fallið að raska samkeppni.

Að mati Samkeppniseftirlitsins getur d-liður 15. gr. laganna verið uppfylltur ef samstarfinu eru sett skilyrði, m.a. um að aðilum þess sé óheimilt að miðla viðskiptalegum upplýsingum, að aðilar setji sér reglur um samstarfið og haldnar verði skýrar fundargerðir og samskiptaskrár vegna samstarfsins.

Samstarf Skeljungs og Olíudreifingar fer gegn bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga. Með heimild í ákvæði 15. gr. samkeppnislaga veitir Samkeppniseftirlitið nefndu samstarfi undanþágu frá ákvæði 10. gr. laganna að uppfylltum eftirfarandi skilyrðum.

5. Fyrirvari vegna markaðsrannsóknar Samkeppniseftirlitsins á eldsneytismarkaði

Samkvæmt ákvörðun Samkeppniseftirlitsins dags. 5. júní 2013 er til meðferðar markaðsrannsókn á eldsneytismarkaði þar sem meta á hvort grípa þurfi til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem mögulega koma í veg fyrir, takmarka eða kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns, sbr. 2. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Með aðstæðum er átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulagi eða uppbyggingu þeirra fyrirtækja sem á honum starfa. Með háttsemi er átt við hvers konar atferli, þ.m.t. athafnaleysi, sem á einhvern hátt hefur skaðleg áhrif á samkeppni á markaði þrátt fyrir að ekki sé brotið gegn bannákvæðum samkeppnislaga.

Þegar ákvörðun þessi er tekin er því til afgreiðslu hjá Samkeppniseftirlitinu markaðsrannsókn á eldsneytismarkaði. Er sá fyrirvari gerður við ákvörðun þessa að niðurstaða frummatsskýrslu markaðsrannsóknarinnar og mögulegar aðgerðir Samkeppniseftirlitsins í kjölfar hennar gætu hugsanlega haft áhrif á ákvörðunina. Í þessu samhengi vísar Samkeppniseftirlitið meðal annars til þeirrar upplýsingamiðlunar sem fram fer á milli Olíudreifingar og Skeljungs í tengslum við samstarf þeirra um söfnun og förgun á úrgangsolíu. Þá vísar eftirlitið jafnframt til gjaldtöku félaganna vegna viðtöku á olíuúrgangi frá aðilum sem ekki falla undir samning Úrvinnslusjóðs við félögin. Kunna þessi atriði að koma til skoðunar í framangreindri markaðsrannsókn. Í ljósi þeirra samfélagslegu hagsmuna sem hljótast af öruggri söfnun og förgun á úrgangsolíu hefur Samkeppniseftirlitið þó ákveðið að veita undanþágu þessa með framangreindum fyrirvara.



III.

Ákvörðunarorð:

„Samstarf Skeljungs og Olíudreifingar vegna söfnunar og förgunar úrgangsolíu fer gegn bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Með heimild í ákvæði 15. gr. samkeppnislaga veitir Samkeppniseftirlitið nefndu samstarfi tímabundna undanþágu frá ákvæði 10. gr. laganna að uppfylltum eftirfarandi skilyrðum:

1.

Aðilum samstarfs þessa er óheimilt að miðla hvers konar viðskiptalegum upplýsingum sín á milli, t.d. um verð og viðskiptakjör, núverandi eða mögulega keppinauta eða viðskiptavini félagsins. Miðlun á magnuppgjöri móttækis olíuúrgangs telst ekki til viðskiptalegra upplýsinga í þessu samhengi. Hið sama gildir um önnur félög undir virkum yferráðum þeirra. Hið sama gildir einnig um þau félög sem fara með virk yferráð í Olíudreifingu.

2.

Skeljungur og Olíudreifing skulu hvort um sig tilnefna einn fulltrúa sem sinnir samstarfinu, situr fundi fyrir þeirra hönd og er ábyrgur fyrir því að ákvæðum ákvörðunar þessarar sé fylgt í hvívetna. Stjórnarmenn og hlutaðeigandi starfsmenn Skeljungs og Olíudreifingar skulu undirrita sérstaka yfirlýsingu um að þeir muni fara eftir skilyrðum þessum. Afrit af yfirlýsingu þessum skulu afhent Samkeppniseftirlitinu.

3.

Halda skal skýrar fundargerðir um fundi sem haldnir eru vegna samstarfsins. Auk þess skal haldið til haga yfirliti yfir öll gögn sem lögð eru fram á fundum eða verða til vegna samstarfsins. Þá skulu fulltrúar Olíudreifingar og Skeljungs halda nákvæma samskiptaskrá um öll önnur samskipti sem þeim fara á milli vegna samstarfsins.

4.

Skeljungur og Olíudreifing skulu setja sér reglur um samstarfið þar sem fram kemur hvernig þeir hyggjast tryggja það að farið verði eftir þeim skilyrðum sem hér koma fram. Í reglunum skal einnig koma fram skilgreining á verksviði starfsmanna þeirra sem að samstarfinu koma og fyrirmæli um takmarkanir á samskiptum milli starfsmanna félaganna. Reglurnar skulu kynntar starfsmönnum og stjórnarmönnum félaganna með fullnægjandi hætti. Reglurnar skulu berast Samkeppniseftirlitinu eigi síðar en 14. nóvember 2013.

5.

Undanþága þessi gildir í 5 ár, þ.e. frá birtingu ákvörðunar 17. október 2013 til 30. nóvember 2018, með þeim fyrirvara að niðurstaða markaðsrannsóknar Samkeppniseftirlitsins á eldsneytismarkaði, sem hófst þann 5. júní 2013, hafi ekki



áhrif á ákvörðun þessa. Skulu aðilar samstarfsins láta samstundis af samvinnunni þegar undanþágan rennur út.

6.

Samkeppniseftirlitið áskilur sér rétt til þess að óska upplýsinga á hvaða tímapunkti sem er vegna veittrar undanþágu.

Brot á þeim fyrirmælum, sem sett eru í undanþágu þessari sæta viðurlögum samkvæmt IX. kafla samkeppnislaga nr. 44/2005.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson