



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fimmtudagur, 20. desember 2007

Ákvörðun nr. 69/2007

**Kvörtun vegna ákvörðunar Reykjavíkurborgar
um að hefja söfnun á pappírúrgangi í samkeppni við einkaaðila
með því að bjóða borgarbúum svokallaðar Bláar tunnur**

I.

Erindi Gámaþjónustunnar hf.

Samkeppniseftirlitinu barst, með bréfi dags. 8. júní 2007, erindi frá Fulltingi ehf., f.h. Gámaþjónustunnar hf. Í erindinu kvartar Gámaþjónustan hf. (hér eftir kvartandi) yfir ákvörðun Reykjavíkurborgar um að bjóða borgarbúum upp á svokallaðar Bláar tunnur í beinni samkeppni við Endurvinnslutunnur kvartanda. Telur kvartandi að ákvörðun Reykjavíkurborgar hafi skaðleg áhrif á samkeppni og krefst þess að Samkeppniseftirlitið grípi til bráðabirgðaákvörðunar á grundvelli 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga.

Kvartandi telur að Reykjavíkurborg hafi afgerandi forskot í samkeppni við sjálfstætt starfandi aðila á markaðnum og ákvörðun þess efnis að bjóða borgarbúum uppá ofangreinda þjónustu muni skaða samkeppni á markaðnum. Í ljósi þess krefst kvartandi að Samkeppniseftirlitið beini þeim tilmælum til borgarinnar að hætta fyrirhugaðri þjónustu, sbr. b-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Óskar kvartandi þess einnig að Samkeppniseftirlitið kveði á um fjárhagslegan aðskilnað á milli lögbundinnar þjónustu Reykjavíkurborgar og þess rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila á markaðnum, sbr. 14. gr. samkeppnislaga.

Í erindinu kemur fram að kvartandi sé sérhæft fyrirtæki á sviði umhverfis- og hreinsunarmála, flutninga, endurvinnslu og lausna fyrir fyrirtæki, sveitarfélög og stofnanir. Í árslok 2005 hafi kvartandi hafið að bjóða höfuðborgarbúum og aðliggjandi sveitarfélögum upp á svokallaða Endurvinnslutunnu. Í tunnuna fari nokkrir flokkar efnis, þar á meðal dagblöð, tímarit, skrifstofupappír, bæklingar, ruslpóstur og drykkjarfernur, allt endurvinnanlegur pappír sem ekki ætti að urða, líkt og almennan heimilisúrgang. Endurvinnslutunnan kostar kr. 11.880,- m/vsk. á ári, innheimt með mánaðargjaldi kr. 990. Innifalið í gjaldinu er leiga og losun á fjögurra vikna fresti. Það sem úr tunnunni kemur er flokkað hjá kvartanda og selt til endurvinnslufyrirtækja erlendis. Því sé ljóst, að mati kvartanda, að það sem fari í endurvinnslutunnuna sé ekki sorp, heldur hráefni. Hann njóti fjárhagslegs ávinnings á söfnun hráefnisins með því að selja það til endurnýtingar.



Um málsatvik segir svo í erindinu að á heimasíðu Reykjavíkurborgar komi fram að Reykjavíkurborg hafi ákveðið að hefja söfnun á pappírsúrgangi, við heimili, með því að bjóða borgarbúum upp á svokallaðar Bláar tunnur. Í tunnurnar megi setja dagblöð, tímarit, markpóst og annan prentpappír eða það sama og setja megi í Endurvinnslutunnu þá er kvartandi hafi upp á að bjóða. Samkvæmt því sem fram komi á heimasíðu Reykjavíkurborgar sé gert ráð fyrir því að verð fyrir hverja tunnu verði 4.000-6.000 kr., á ári. Það sé mun lægra verð en það endurgjald sem kvartandi þurfi að innheimta fyrir Endurvinnslutunnu sína. Bendir kvartandi einnig á að fram komi á heimasíðu Reykjavíkurborgar að Bláu tunnurnar verði eign borgarinnar og leiguverð muni verða innifalið í fyrirhuguðu árgjaldi.

Telur kvartandi, það með öllu óljóst hvernig Reykjavíkurborg hyggist haga verðlagningu fyrir Bláar tunnur, fella gjaldið inn í fasteignagjöld sem lið í sorphirðugjaldi eða innheimta sérstakt gjald fyrir þjónustuna. Hvernig sem innheimtu gjaldsins verðir háttað sé nokkuð ljóst að mati kvartanda, að borgin muni hefja rekstur í beinni samkeppni við aðila sem þegar bjóði upp á umrædda þjónustu. Að mati kvartanda sé það með öllu óeðlilegt að opinber aðili eins og Reykjavíkurborg, skuli vera í samkeppni við einkafyrirtæki með þessum hætti. Samhengisins vegna vísar kvartandi til þess að Samkeppniseftirlitið hafi litið svo á að í þjónustugjaldi eins og sorphirðugjaldi felist endurgjald í skilningi samkeppnislaga. Þegar slíkt gjald sé innheimt sé um að ræða atvinnurekstur sem falli undir gildissvið samkeppnislaga, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 52/2006 *kvörtun Loftmynda ehf. vegna Landmælinga Ísland*. Að mati kvartanda sé ljóst að mikil samkeppni ríki um ofangreindar tunnur.

Í erindinu vísar kvartandi til þess að markmið samkeppnislaga nr. 44/2005 sé að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Lögunum sé meðal annars ætlað að vinna gegn því að opinberir aðilar skaði með aðgerðum sínum eða athæfi, samkeppni á viðkomandi markaði. Í erindinu bendir kvartandi á að atvinnurekstur á vegum hins opinbera, ríkis eða sveitarfélaga falli undir samkeppnislög, sbr. 1. mgr. 2. gr., 8. gr., 14. gr., 16. gr., og 18. gr., laganna og hafi samkeppnisyfirvöld eftirlit með því hvort athafnir opinberra aðila hamli samkeppni. Bent er á að samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna taka þau til hvers konar atvinnustarfssemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort að hún sé rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Vísar kvartandi til þess að atvinnurekstur sé skilgreindur sem hvers konar atvinnustarfssemi, óháð formi eignarhalds og án tillits til þeirrar vöru, þjónustu eða réttinda sem sýslað sé með gegn endurgjaldi, sbr. 4. gr. laganna. Að mati kvartanda sé því ljóst, að rekstur Reykjavíkurborgar á Bláum tunnnum teljist atvinnustarfssemi, enda tunnurnar aðgengilegar borgarbúum gegn endurgjaldi.

Kvartandi bendir á að með rekstri á Bláum tunnnum, taki Reykjavíkurborg til starfa á sama markaði og kvartandi starfi á. Það gefi augaleið að sú ákvörðun sé til þess eins fallin að hafa skaðleg áhrif á samkeppni, enda ætti öllum að vera ljóst að samkeppnisstaða kvartanda væri veik, samanborið við Reykjavíkurborg. Því til stuðnings bendir kvartandi á að Reykjavíkurborg, eins og önnur sveitarfélög njóti lögboðinna tekjustofna, sbr. lög nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, meðal



annars í formi fasteignagjalda. Bendir kvartandi á að sorphirðugjöld (sorphreinsunar- og sorpeyðingargjöld) séu einn liður fasteignagjalda, innheimt af Reykjavíkurborg sem þjónustugjöld fyrir sorphirðuþjónustu við fasteignaeigendur. Ennfremur sé Reykjavíkurborg sem sveitarfélag undanþegin skattskyldu, sbr. lög nr. 90/2003 um tekjuskatt. Það sama gildi um fyrirtæki og stofnanir sem séu í eigu borgarinnar. Auk þess njóti rekstrareiningar á vegum sveitarfélaga þess að eiga sveitarfélag að bakhjarli. Því sé ljóst, að mati kvartanda að honum standi ekki til boða samskonar sérstaða og Reykjavíkurborg njóti og sé hann ekki með nokkru móti í stöðu til að öðlast hana.

Það er skoðun kvartanda að Reykjavíkurborg muni stöðu sinnar vegna hafa afgerandi forskot í samkeppni við hann, og þar með aðra sjálfstætt atarfandi aðila á markaðnum. Af þessum sökum verði ekki hjá því komist að Samkeppniseftirlitið grípi til aðgerða, sbr. b-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, og beini þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar að hætta við rekstur á Bláum tunnnum. Að gefnu tilefni bendir kvartandi á að hvergi í lögum sé kveðið á um heimild eða skyldu Reykjavíkurborgar til að hefja og stunda samskonar rekstur og þann sem Bláar tunnur feli í sér, sem gæti komið í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið gæti beitt þeim úrræðum sem stofnuninni eru veitt í ákvæðinu.

Í erindinu tekur kvartandi það fram að fari svo, gegn væntingum hans, að Samkeppniseftirlitið fallist á það sjónarmið að Reykjavíkurborg sé að inna af hendi lögbundið hlutverk, telur kvartandi ljóst að Reykjavíkurborg beri, í samræmi við meginreglu samkeppnisréttar að huga að öllum kostnaðarpáttum og gjöldum sem tunnunni tengjast þegar kemur að verðlagningu þjónustunnar, þannig að ekki sé um skaðlega undirverðlagningu að ræða. Að mati kvartanda liggur fyrir að sá háttur sem Reykjavíkurborg ætlar að beita við verðákvörðun og innheimtu gjalds fyrir Bláar tunnur, leiði til þess að rekstur borgarinnar njóti verulegrar fjárhagslegrar verndar. Slík niðurstaða sé með öllu í andstöðu við framangreinda meginreglu, enda standi endurgjaldið fyrir tunnuna ekki undir nema hluta kostnaðarins við að veita slíka þjónustu. Slík verðlagning sé ómálefnanleg og verulega til þess fallin að raska samkeppni.

Verði sú leið valin að fella gjald vegna reksturs Blárra tunna inn í sorphirðugjald, er ljóst að mati kvartanda að aðgreina verði gjaldið frá öðrum liðum fasteignagjalda, s.s. fasteignaskatti, holræsisgjaldi, lóðaleigu og vatnsgjaldi, þannig að tryggt verði að síðarnefndu gjaldaliðirnir verði ekki notaðir til að niðurgreiða þá þjónustu sem í Bláum tunnnum felist og rekin sé í samkeppni við kvartanda.

Í ljósi ofangreinds, óskar kvartandi eftir því að Samkeppniseftirlitið grípi til þeirra ráðstafana sem felast í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga og kveði á um fjárhagslegan aðskilnað, þannig að tryggt verði að ekki eigi sér stað niðurgreiðsla á umræddri þjónustu með framangreindum hætti.

Með vísan til fyrrgreindra raka telur kvartandi ljóst að ákvörðun Reykjavíkurborgar að hefja rekstur á Bláum tunnnum sé til þess fallin að hafa skaðleg áhrif á samkeppni og líklegt sé að bið eftir endanlegri ákvörðun



Samkeppniseftirlitsins leiði til röskunar á samkeppni sem ekki verði afstýrt með endanlegri ákvörðun eða málið að öðru leyti þoli ekki bið. Að mati kvartanda eru því ótvírætt til staðar þau skilyrði að Samkeppniseftirlitið geti beitt heimild sinni samkvæmt 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, sbr. 14. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.

Í lok erindisins bendir kvartandi á að ljóst sé að sökum sterkrar stöðu Reykjavíkurborgar, leiði ákvörðun hennar að bjóða uppá endurvinnslutunnur til þess að samkeppni verði raskað með óeðlilegum hætti. Auk þess geti kvartandi ekki með neinum hætti varist þeirri ákvörðun, borgarinnar. Ljóst sé að kvartandi muni hætta rekstri á Endurvinnslutunnu sinni, verði áætlanir Reykjavíkurborgar að veruleika. Bendir kvartandi á að ekki þurfi að fjölyrða um hve mikla röskun á samkeppni það hefði í för með sér, neytendum, atvinnulífínu og samfélaginu öllu til tjóns.

Telji Samkeppniseftirlitið að ekki séu til staðar skilyrði fyrir því að taka bráðabirgðarákvörðun í málinu óskar kvartandi eftir því að Samkeppniseftirlitið beiti heimild sinni í 3. mgr. 14. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins og beini þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar að hefja ekki rekstur á Bláum tunnum, þar til ákvörðun hefur verið tekin í málinu. Til vara krefst kvartandi þess að Samkeppniseftirlitið noti heimild sína samkvæmt ákvæðinu og beini þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar að fresta fyrirhugaðri opnun tilboða vegna þjónustu við að hirða tunnurnar, sem fram fór þann 12. júní sl.

II.

Málsmeðferð

1.

Erindi kvartanda var sent Borgarlögmanni með bréfi, dags. 28. júní 2007. Í bréfinu var Borgarlögmanni tilkynnt að Samkeppniseftirlitið hefði ákveðið að taka málið til meðferðar og veittur vikufrestur til að koma að athugasemdum varðandi þá kröfu að Samkeppniseftirlitið gripi til bráðabirgðarákvörðunar á grundvelli 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Jafnframt óskaði stofnunin eftir athugasemdum Reykjavíkurborgar við þá kröfu kvartanda að Samkeppniseftirlitið beindi þeim tilmælum til borgarinnar að hætta fyrirhugaðri þjónustu, sbr. b-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga og kvæði á um fjárhagslegan aðskilnað á milli lögbundinnar þjónustu Reykjavíkurborgar og þess rekstrar sem væri í frjálstri samkeppni við aðra aðila á markaðnum, sbr. 14. gr. samkeppnislega. Ennfremur óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um hvort og þá hvernig fjárhagslegum aðskilnaði milli lögbundinnar þjónustu og samkeppnisreksturs væri háttað. Var Borgarlögmanni veittur þriggja vikna frestur til að koma að athugasemdum varðandi ofangreindar efniskröfur.

2.

Athugasemdir Reykjavíkurborgar vegna kröfu kvartanda um bráðabirgðaákvörðun bárust Samkeppniseftirlitinu þann 13. júlí sl. Var þess krafist að Samkeppniseftirlitið hafnaði kröfunni auk þess sem öllum málsástæðum



kvartanda var mótmælt með þeim rökum að sorphirða væri ein af þeim grunnskyldum sem sveitarfélögum bæri að sinna. Sökum þess væru ekki fyrir hendi nauðsynleg skilyrði til íhlutunar af hálfu Samkeppniseftirlitsins.

Í athugasemdum Reykjavíkurborgar segir svo um málsatvik að sorphirða í sveitarfélögum sé eitt af lögbundnum grunnskyldum þeirra og því beri Reykjavíkurborg ábyrgð á að verkefninu væri sinnt. Bent er á að úttekt stjórnvalda á meðferð úrgangs í Reykjavík hefði leitt í ljós að rík ástæða væri til að leggja aukna áherslu á endurvinnslu tiltekinna úrgangsflokka. Kemur fram að fjórar meginástæður séu fyrir því að auka þurfi skil á dagblöðum, til endurvinnslu. Í fyrsta lagi til að ná markmiðum sem sveitarfélögum er gert að ná samkvæmt reglugerð um meðhöndlun úrgangs nr. 737/2003, í öðru lagi til að draga úr kostnaði við förgun á heimilissorpi, í þriðja lagi til að ná markmiðum sveitarfélagsins um aukna endurvinnslu úrgangs og uppfylla þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Reykjavíkurborg hefði gengist undir. Auk þess er bent á að íbúar hafi ítrekað óskað eftir aukinni þjónustu við söfnun á flokkuðu sorpi.

Reykjavíkurborg bendir á að pappír sem berist inn á heimili í landinu hafi aukist gríðarlega á síðastliðnum árum eða um 76% frá árinu 2003. Magn pappírs sem sveitarfélögin safni á grenndar- og endurvinnslustöðvum hafi þess vegna aukist mikið en einnig sá pappír sem endi í blönduðu heimilissorpi. Árið 2003 hafi dagblöð verið tæp 15% af blönduðu heimilissorpi en árið 2006 hafi þau verið orðin stærsti úrgangsflokkurinn, tæp 27%, samkvæmt ársskýrslu Sorpu frá árinu 2006. Hafi þessi aukning á pappír í blönduðu heimilissorpi orðið þrátt fyrir að umhverfi og staðsetning grenndarstöðva hefði verið bætt og kvartandi hafi boðið uppá Endurvinnslutunnuna í tæp tvö ár. Í ljósi þessa er það mat Reykjavíkurborgar að þær lausnir sem íbúum Reykjavíkurborgar bjóðist núna séu ekki nægjanlegar, eigi að auka flokkun og skil á pappír til endurvinnslu.

Er á það bent að efling samkeppni á markaði hafi meðal annars verið ástæða þess að losun Blárra tunna hafi verið boðin út. Eitt tilboð hafi borist í útboðinu, því hafi verið tekið og hafi nú komist á bindandi samningur á milli Reykjavíkurborgar og þjónustuaðilans um verkefnið. Á grundvelli þess tilboðs hafi fyrst verið hægt að reikna út endanlegt verð fyrir hverja Bláu tunnuna. Kemur auk þess fram í athugasemdunum að kostnaðurinn sé í eðli sínu breytilegur eftir fjölda þeirra tunna sem seldar verði en stefna Reykjavíkurborgar sé sú að þjónustugjaldið standi alfarið undir kostnaði.

Í lagarökum bendir Reykjavíkurborg á að með ákvæði 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 væri sú skylda lögð á sveitarfélög að annast þau verkefni sem þeim sé falið með lögum. Einstakar skyldur þeirra komi svo fram í ýmsum sérlögum, meðal annars lögum um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003. Þau lög taki m.a. mið af þeim skuldbindingum sem fylgi aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og megi þar nefna tilskipun 91/31/EB um urðun úrgangs og grunntilskipun um úrgang 75/442/EBE, sbr. tilskipun 91/156/EBE og sorpbrennslutilskipun 2000/76/EB.



Auk þess sé heimilisúrgangur, samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga um meðhöndlun úrgangs og 3. gr. reglugerðar nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs, skilgreindur sem úrgangur frá heimilum, t.d. matarleifar, pappír, pappi, plast, garðaúrgangur, gler, timbur, málmar og sams konar leifar frá rekstraraðilum o.þ.h.. Er á það bent að skilgreining þessi styðjist meðal annars við skilgreiningar Evrópubandalagsins sbr. fyrrgreindar tilskipanir. Því sé ljóst að pappír sá sem Bláum tunnnum sé ætlað að taka við sé augljóslega úrgangur í skilningi laganna.

Á það er bent að í 5. mgr. 4. gr. laga um meðhöndlun úrgangs komi fram að sveitarstjórn skuli ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu. Þá sé í 1. mgr. 10. gr. laganna kveðið á um að allur úrgangur skuli færður til meðhöndlunar í söfnunar- eða móttökustöð eftir því sem nánar sé kveðið á um í reglugerð eða samþykktum sveitarfélaga. Allur úrgangur skuli því fá viðeigandi meðferð áður en til förgunar komi, samkvæmt nánari reglum þar um.

Þá sé reglugerð um meðhöndlun úrgangs sett samkvæmt ákvæðum 4. og 5. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, 13. og 22. gr. laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 og að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga hvað varði skyldur sveitarfélaga. Í ákvæði 2. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar sé kveðið á um að sveitarstjórn skuli ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilisúrgangi í sveitarfélaginu. Sveitarstjórn sé ábyrg fyrir reglulegri tæmingu sorpílata og flutningi heimilisúrgangs frá öllum heimilum á viðkomandi svæði. Í 9. gr. sömu reglugerðar sé jafnframt kveðið á um að sveitarstjórn geti sett sveitarfélaginu sérstaka samþykkt þar sem tilgreind séu atriði um meðhöndlun úrgangs, umfram það sem greinir í lögum um meðhöndlun úrgangs, lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Í slíkri samþykkt sé m.a. heimilt að kveða á um skyldu einstaklinga og lögaðila til að flokka úrgang og sambærileg atriði.

Þá sé í gildi hjá Reykjavíkurborg samþykkt nr. 1085/2004 um meðhöndlun úrgangs í Reykjavík, samþykkt af umhverfisráðuneytinu þann 23. desember 2004. Í 4. mgr. 4. gr. reglugerðar um meðhöndlun úrgangs komi svo fram að Heilbrigðisnefnd Reykjavíkur (Umhverfisráð Reykjavíkur), hafi eftirlit með meðhöndlun úrgangs í Reykjavík og að farið sé eftir samþykktinni. Í 3. gr. komi svo loks fram að úrgangur skuli flokka og endurnota eða endurnýta eins og kostur sé.

Auk þess sem í 11. gr. reglugerðar um meðhöndlun úrgangs segi að draga skuli eins og unnt sé úr myndun úrgangs þá skuli stefnt að endurnotkun og endurnýtingu hans svo sem kostur sé. Jafnframt mæli 12. gr. fyrir um að ávallt skuli leita leiða til að endurnota eða endurnýta úrgang. Lausnir í úrgangsmálum skuli taka mið af umhverfislegum og efnahagslegum forsendum og skuli nota til þess bestu fánlegu tækni. Tæknilegar lausnir skuli taka mið af eftirfarandi forgangs röðun að svo miklu leyti sem slíkt sé mögulegt: *að dregið verði úr myndun úrgangs, endurnotkun, endurnýtingu og endanlegri förgun.*

Í ákvæðum 3. og 4. mgr. 4. gr. laga um meðhöndlun úrgangs sé sú skylda lögð á Umhverfisstofnun að gefa út almenna áætlun um meðhöndlun úrgangs, sem gildi



fyrir landið allt. Jafnframt því skuli sveitarstjórn semja og staðfesta áætlun er gildi fyrir viðkomandi svæði og skuli sú áætlun byggjast á markmiðum landsáætlunarinnar. Í áætluninni skuli gera grein fyrir því hvernig sveitarfélagið hyggist ná markmiðum landsáætlunar, þ.m.t. leiðum til þess að draga úr myndun úrgangs, til að endurnota og endurnýta úrgang, förgunarleiðum o.s.frv. Samkvæmt 8. gr. reglugerðar um meðhöndlun úrgangs sé sveitarfélögum skylt að ná markmiðum landsáætlunar um minni urðun á lífrænum úrgangi en pappírsúrgangur falli þar undir. Að sögn Reykjavíkurborgar eiga markmiðin sér rætur í tilskipun Ráðsins nr. 1999/31/EB frá 26. apríl 1999 um urðun úrgangs, sem hafi verið staðfest af Íslenskum stjórnvöldum og meðal annars felld inn í 5. grein reglugerðar um meðhöndlun úrgangs, þar sem fjallað sé um landsáætlun.

Því næst er tekið fram að sveitarfélög skuli samkvæmt 4. mgr. 4. gr. laga um meðhöndlun úrgangs, vinna svæðisáætlun þar sem gerð sé grein fyrir því hvernig þau hyggist ná þessum markmiðum. Unnin hafi verið sameiginleg svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs fyrir sveitarfélög á suðvesturhorni landsins og hafi hún verið gefin út í lok árs 2005. Samkvæmt áætluninni hefði innan eins til þriggja ára átt að liggja fyrir tillaga um hvernig meðhöndla ætti lífrænan úrgang á höfuðborgarsvæðinu til framtíðar. Athugun sem kynnt hefði verið sl. vor sýndi að efnisvinnsla (t.d. endurvinnsla pappírs) í bland við jarðgerð og brennslu væri besti kosturinn. Til að sveitarfélög geti náð settum markmiðum þurfi þau að hafa stjórn á því hvernig úrgangi væri safnað í sveitarfélaginu og hvernig hann væri meðhöndlaður.

Þá er á það bent að Reykjavíkurborg hafi gengist undir alþjóðlegar skuldbindingar um að stuðla að endurvinnslu úrgangs. Í staðardagskrá 21 fyrir Reykjavíkurborg „*Reykjavík í mótun*“, sem væri umhverfisstefna Reykjavíkurborgar segði að það væri stefna borgaryfirvalda að „...*Reykjavík verði til fyrirmyndar í því að draga úr myndun úrgangs og stuðla enn frekar að endurnýtingu og endurvinnslu sorps*“.

Auk framanritaðs hefði Reykjavíkurborg undirritað svokallaða Álaborgarskuldbindingu en samkvæmt henni skuldbindi Reykjavíkurborg sig m.a. til að draga úr myndun úrgangs og auka endurnýtingu og endurvinnslu úrgangs. Til að uppfylla þessa alþjóðlegu skuldbindingu og framfylgja umhverfisstefnu Reykjavíkurborgar væri talið nauðsynlegt að bjóða íbúum uppá söfnun á pappírsúrgangi við heimili þar sem þessi úrgangsflokkur hefði stækkað verulega svo sem að framan væri getið.

Með hliðsjón af öllu framantöldu telur Reykjavíkurborg ljóst að borgin beri víðtæka lögbundna skyldu til að sinna meðhöndlun úrgangs. Innan þeirrar skyldu falli hirðing, flokkun og urðun heimilissorps. Jafnframt sé rík áhersla lögð á endurvinnslu. Sú áhersla komi skýrlega fram í fyrrgreindum réttarheimildum sem og í þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem Reykjavíkurborg hafi undirgengist. Sökum þess sé ljóst að rekstur sá sem varðar Bláar tunnur sé alfarið hluti af lögbundinni grunnskyldu Reykjavíkurborgar sem sveitarfélags og sé ekki á nokkurn hátt yfirlagsmeiri en lög geri ráð fyrir.



Bent er á að lög um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 og reglugerð 737/2003 um meðhöndlun úrgangs séu sérákvæði gagnvart samkeppnislögum og gangi þeim framár, að því leyti sem lögin séu ekki samrýmanleg. Sökum þessa eigi sjónarmið um frjálssa samkeppni ekki við um þessa þjónustu Reykjavíkurborgar. Því til stuðnings er vísað til niðurstöðu í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 52/2006, ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 48/2006, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 6/1996 og nr. 11/1998.

Í athugasemdunum er mótmælt þeim staðhæfingum kvartanda að Reykjavíkurborg sé að taka til starfa á sama markaði og hann, með því að bjóða upp á Bláar tunnur. Reykjavíkurborg bjóði upp á sorphirðu á yfir 40.000 heimilum, með almennum sorphlátum og þjónustu við þau. Taki hið almenna sorphlát við öllum þeim úrgangsflokkum sem Endurvinnslutunna kvartanda taki við. Jafnframt hafi Reykjavíkurborg um árabíl boðið borgarbúum að flokka pappír sérstaklega og safna í grenndargáma. Með Bláum tunnum sé því aðeins verið að færa þjónustu sem fyrir sé, nær íbúunum. Á það er einnig bent að Reykjavíkurborg bjóði eingöngu upp á söfnun á einum úrgangsflokki, sem íbúar þurfi sjálfir að flokka. Aðra úrgangsflokka þurfi þeir að fara með á næstu grenndar- og endurvinnslustöð. Endurvinnslutunna kvartanda sé hins vegar heildarlausn þar sem tekið sé við flestum úrgangsflokkum sem falli til við heimilishald og þurfi íbúar því ekki að fara á næstu grenndar- eða endurvinnslustöð. Sorp úr Endurvinnslutunnu kvartanda sé svo flokkað í flokkunarstöð hans. Þannig sé þjónustan í eðli sínu ólík, að mati Reykjavíkurborgar.

Auk framangreinds bendir Reykjavíkurborg á það að sú breyting sem orðið hafi á þjónustu Reykjavíkurborgar með Bláum tunnum hafi beinan ávinning í för með sér fyrir þá aðila sem fyrir séu á markaði, þar sem Reykjavíkurborg kaupir sorphlátin af kvartanda og hinn aðilinn á markaðnum, Íslenska gámafélagið hf. sjái um hirðingu þeirra.

Kröfu kvartanda þess efnis að Samkeppniseftirlitið taki bráðabirgðaákvörðun í málinu er alfarið vísað á big. í 2. mgr. 11. gr. laga um meðhöndlun úrgangs sé kveðið á um heimild sveitarfélags til að innheimta gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs og tengda starfsemi sem samræmist markmiðum laganna. Í 3. mgr. sama ákvæðis segi svo að gjald sem sveitarfélag eða byggðasamlag innheimti skuli þó aldrei vera hærra en nemi þeim kostnaði sem falli til í sveitarfélaginu vegna þessa.

Ákvörðun um verðlagningu er skýrð á þann veg að sé gert ráð fyrir að Bláar tunnur verði um 6.000 (en í dag eru um 40.000 sorptunnur í Reykjavík) og að markmiði um að flokka u.þ.b. 70% af dagblöðum, tímaritum og auglýsingapósti til endurvinnslu verði náð (sem sé um 42% í dag), verði kostnaður Reykjavíkurborgar við hverja tunnu um 7.400 kr. Kostnaðurinn felist í móttökugjöldum hjá Sorpu, losunargjöldum til Íslenska gámafélagsins, kostnaði við kaup á tunnum, sem gert sé ráð fyrir að afskrifa á 15 árum og 8% umsýsluþóknun. Ákveðið hafi verið að verðleggja hverja tunnu á 7.400 kr. á ári fyrir íbúa svo að hún stæði undir kostnaði. Verði gjaldið mjög líklega innheimt með greiðsluseðlum fasteignagjalda en verði aðgreint frá öðrum gjöldum á



álagningaseðlinum líkt og gert sé með sorphirðugjöldin í dag. Sorphirðugjöld séu ekki einn liður fasteignagjalda eins og kvartandi haldi fram, heldur séu þau einungis innheimt með fasteignagjöldum. Með því sparist mikill kostnaður við innheimtu á gjaldinu.

Reykjavíkurborg hafnar því alfarið að um skaðlega undirverðlagningu sé að ræða við verðlagningu Bláum tunnum. Tekið sé mið af þeim heildarkostnaði sem þjónustunni fylgi og Reykjavíkurborg sé óheimilt að innheimta hærri gjöld en þau sem svari til kostnaðar við veitingu á þjónustu af því tagi sem felist í Bláum tunnum. Reykjavíkurborg gerir ekki ráð fyrir því að þjónustan verði niðurgreidd að nokkru leyti, hvort sem gefnar forsendur fyrir niðurstöðum um heildarfjárhæð þjónustugjaldsins standist eður ei. Þar með gangi þjónustan ekki gegn samkeppnislögum, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitisins nr. 12/2006.

Að lokum er tekið fram að komist Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að fastir tekjustofnar Reykjavíkurborgar skapi aðstöðumun gagnvart öðrum aðilum á markaði og skaði samkeppni sé ljóst að borgin komi ekki til með að geta stundað sorphirðu og þannig rækt lögbundið hlutverk sitt. Slík niðurstaða myndi hafa gríðarlega mikil áhrif á mörgum sviðum þar sem Reykjavíkurborg bjóði lögbundna þjónustu. Nægi þar að nefna þau félagslegu úrræði sem boðin séu borgarbúum, og niðurgreidd af Reykjavíkurborg, á grundvelli félagsþjónustulaga nr. 40/1991. Sömu þjónustu bjóði meðal annars sérfræðingar á almennum markaði.

Í ljósi alls ofangreinds er það því mat Reykjavíkurborgar að ekki séu fyrir hendi skilyrði til töku bráðabirgðarákvörðunar. Ekki sé um að ræða aðgerðir sem hafi skaðleg áhrif á eða hamli samkeppni né sé um að ræða brot gegn ákvæðum samkeppnislaga. Telur Reykjavíkurborg því engar líkur á að Samkeppniseftirlitið grípi til aðgerða, annað hvort á grundvelli b-liðar 1. mgr. 16. gr. eða 14. gr. samkeppnislaga enda séu skilyrði fyrir beitingu ákvæðanna ekki uppfyllt. Engin haldbær rök hafi verið færð fram sem styðji sjónarmið um að bið eftir endanlegri ákvörðun Samkeppniseftirlitisins leiði til röskunar á samkeppni sem verði ekki afstýrt með endanlegri ákvörðun eða að málið að öðru leyti þoli ekki bið.

3.

Samkeppniseftirlitið sendi athugasemdir Reykjavíkurborgar til umsagnar kvartanda með bréfi, dags. 17. júlí sl. Athugasemdir bárust í bréfi, dags. 1. ágúst sl. Þar kemur fram að kvartandi telji að skilyrði þess að taka bráðabirgðaákvörðun séu uppfyllt í málinu. Breyti athugasemdir Reykjavíkurborgar ekki því mati.

Kvartanda sé full ljóst að á Reykjavíkurborg hvíli skylda til að inna af hendi þau verkefni sem sveitarfélögum sé falið skv. lögum. Það er hins vegar mat kvartanda að ekki verði ráðið af þeim lagaákvæðum er Reykjavíkurborg vísi til að sveitarfélögin þurfi sjálf að annast umrædd verkefni. Í dæmaskyni vísar kvartandi til þess að af athugasemdum þeim sem fram komi í frumvarpi til laga um meðhöndlun úrgangs, sbr. lög nr. 55/2003, megi ráða að sveitarstjórn geti sinnt þeirri ábyrgð sem henni sé falin samkvæmt lögnum með ýmsum hætti. Meðal annars geti hún gert það með samningum við einkaaðila. Megi líta svo á að með



Þessu hafi löggjafinn leitast við að haga málum með þeim hætti að stuðlað yrði að vexti og viðgangi þeirra fyrirtækja er þegar starfi á þessu sviði. Telur kvartandi að vart þurfi að taka fram að sá rekstur Reykjavíkurborgar sem felist í Bláum tunnnum Reykjavíkurborgar geti ekki samræmst þessu sjónarmiði.

Auk þess hafnar kvartandi þeim fullyrðingum Reykjavíkurborgar að það sem fari í Bláar tunnur teljist sorp. Um sé að ræða hráefni sem selt sé til fyrirtækja sem endurnýti það í nýjar vörur. Einnig hafnar kvartandi þeim sjónarmiðum Reykjavíkurborgar að tunnur Reykjavíkurborgar og kvartanda tilheyri ekki sama markaði. Ljóst sé að samkeppni ríki um rekstur umræddra tunna. Bendir kvartandi á að hann hafi lengi vel boðið einstaklingum og húsfélögum upp á söfnun á nákvæmlega sömu flokkum af hráefni og ætlað sé að Bláa tunneln taki við.

4.

Í bréfi Samkeppniseftirlitsins til kvartanda, dags. 2. ágúst 2007, kemur fram að skilyrði beitingar ákvæðis 3. mgr. 16. gr. um bráðabirgðaákvörðun séu þau að sennilegt þyki að um brot sé að ræða og líklegt teljist að bið eftir ákvörðun muni valda röskun á samkeppni þannig að mál þoli ekki bið. Skýra verði heimild til töku bráðabirgðaákvörðunar þröngt þar sem hún feli í sér undantekningu frá meginreglum um málsmeðferð og ákvarðanatöku Samkeppniseftirlitsins. Það sé mat eftirlitsins að skilyrði fyrir bráðabirgðaákvörðun séu ekki uppfyllt í málinu og var beiðni kvartanda þar um því hafnað.

5.

Samkeppniseftirlitinu bárust, með bréfi dags. 3. ágúst 2007, athugasemdir Reykjavíkurborgar við kröfu kvartanda um að Samkeppniseftirlitið beindi þeim tilmælum til borgarinnar að hætta fyrirhugaðri þjónustu, sbr. b-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga og kröfu þess efnis að Samkeppniseftirlitið kveði á um fjárhagslegan aðskilnað á milli lögbundinnar þjónustu Reykjavíkurborgar og þess rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila á markaðnum, sbr. 14. gr. samkeppnislaga.

Í athugasemdunum vísar Reykjavíkurborg á bug öllum staðhæfingum kvartanda og því bætt við að í eldri sveitarstjórnarlögum, sem núgildandi sveitarstjórnarlög leystu af hólmi, hafi í 6. mgr. 6. gr. verið talin upp í upplýsingaskyni helstu verkefni sveitarfélaga. Þar hefði sagt í 7. tl. að meðal helstu verkefna sveitarfélaga væru hreinlætismál, þar á meðal sorphreinsun og sorpeyðing. Með núgildandi lögum hafi verið horfið frá slíkri upptalningu. Engu að síður sé talið að þau verkefni sem fyrr hafi verið talin upp, teljist enn til meginverkefna sveitarfélaga, að því leyti sem ákvæði laga kveði ekki á um annað, sbr. t.d. úrskurð félagsmálaráðuneytisins frá 22. apríl 2003.

Aukin áhersla hafi verið lögð á umhverfismál á alþjóðavettvangi og tekið fram að Evrópudómstóllinn telji meðhöndlun úrgangs til svonefndrar grunnþjónustu með sama hætti og viðurkennt sé varðandi t.d. fræðslu og félagsþjónustu, sbr. mál dómstólsins nr. C-209/98 og C-203/96. Slík grunnþjónusta teljist því ekki vera hluti af hinum hefðbundna samkeppnismarkaði. Þannig sé viðurkennt að jafnvel



Þótt starfsemi opinberra aðila á sviði slíkrar grunnþjónustu kunni að skekkja samkeppnisstöðu á markaði geti slíkt verið réttlætanlegt svo hægt sé að ná fram settum markmiðum enda sé ekki gengið lengra í samkeppnishömlum en þörf sé á. Verði því ekki hjá því litið að þjónusta sem teljist til grunnþjónustu sé ekki talin falla undir 53. gr. EES-samningsins, sbr. 81. gr. Rómarsáttmálsans.¹ Þar sem hinn evrópski samkeppnisréttur sé fyrirmynd hins íslenska hljóti við túlkun á ákvæðum samkeppnislaga að vera horft til þess hvernig samkeppnisreglur Evrópusambandsins séu túlkaðar.

Er á það bent að í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 sé kveðið á um að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveði. Af því leiði að það sé ekki á valdsviði stjórnvalda að ákvarða hvernig sveitarfélög annist rekstur lögbundinna verkefna sem þeim sé skylt að annast, umfram það sem lög mæli fyrir um. Tekið er fram að fyrirsjáanlegt sé að markmið um aukna endurvinnslu og minnkun úrgangs muni ekki nást, nema gripið verði til nýrra úrræða. Það sé af þeirri ástæðu sem borgin hafi ákveðið að bjóða íbúum Bláar tunnur og sé sú ákvörðun fyllilega í samræmi við stjórnarskrárvarða heimild hennar. Á það er einnig bent að Evrópudómstóllinn hafi slegið því föstu að aðgerðir hins opinbera sem hafi það að markmiði að efla umhverfisvernd eigi ekki undir samkeppnisreglur bandalagsréttar sbr. mál nr. C-343/95.

Þá telur Reykjavíkurborg jafnframt að þjónusta sú sem felist í Bláum tunnum teljist ekki atvinnurekstur í skilningi 2. gr. samkeppnislaga, sbr. 4. gr. laganna. Það er mat Reykjavíkurborgar að í þjónustugjaldi felist ekki endurgjald í skilningi samkeppnislaga og eru færð fyrir því ýmis rök.

Vegna niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 52/2006 *Kvörtun Loftmynda ehf. vegna Landmælinga Íslands* telur Reykjavíkurborg rétt að vekja athygli á því að þar hafi ekki verið um heimild til að innheimta þjónustugjald að ræða, heldur skyldu.

Bent er á að þrátt fyrir að samkeppnisráð hafi með ákvörðun sinni nr. 11/1994 *Gildissvið samkeppnislaga gagnvart reglugerðum um greiðsluhlutdeild sjúklinga* komist að þeirri niðurstöðu að orð greinargerðarinnar gangi gegn skýrum lagatexta ákvæðisins megi vel leiða líkur að því að vilji löggjafans hafi þó verið sá að undanskilja þá opinberu þjónustu sem rakin sé í greinargerðinni, ákvæðum samkeppnislaga. Sú túlkun á hugtakinu atvinnustarfsemi sem sett sé fram í greinargerð með samkeppnislögum nr. 8/1993 sé í fullu samræmi við þá túlkun sem Evrópudómstóllinn og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hafi beitt við skýringu á sama hugtaki sbr. mál dómstólsins nr. C343/95, C-364/92 og ákvörðun ESA frá 27. febrúar 2007 í máli nr. 57325.

Ef starfsemi stéttarfélaganna hafi ekki verið talin atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 22/1995, sbr. og ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 30/1995, telur Reykjavíkurborg þjónustu sem opinber aðili veiti, ekki heldur falla undir hugtakið atvinnustarfsemi og þar af

¹ Vitnar Reykjavíkurborg hér í 5 útgáfu af bók Richard Whish, *Competition Law*, frá árinu 2003, nánar tiltekið á blaðsíðu 147



leiðandi samkeppnislög. Sérstaklega í ljósi þess að þjónustan sé ekki rekin í hagnaðarskyni og hafi eingöngu samfélagslega hagsmuni að markmiði.

Verði niðurstaða Samkeppniseftirlitsins hins vegar sú að starfsemi Reykjavíkurborgar á sviði sorp- og úrgangsmála teljist atvinnurekstur í skilningi 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga, vekur Reykjavíkurborg athygli á að þau lög sem ákvarði skyldubundin verkefni Reykjavíkurborgar séu sérlög gagnvart samkeppnislögum og gangi þeim framur að því leyti sem þau stangist á, sbr. úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 24/1995 og 4/1997.

Reykjavíkurborg hafnar enn og aftur þeim staðhæfingum kvartanda að borgin sé að taka til starfa á sama markaði og kvartandi starfi. Kvartandi segist starfa á sviði umhverfis- og hreinsunarmála, flutninga, endurvinnslu og lausna fyrir sveitarfélög, fyrirtæki og stofnanir. Það að kvartandi bjóði upp á afleidda þjónustu frá meginstarfsemi sinni, er bjóðist heimilum með sama hætti og fyrirtækjum, þýði ekki að markaðurinn sem kvartandi starfi á sé hinn sami og Reykjavíkurborg ætli að taka til starfa á. Enda snúi þjónusta borgarinnar ekki að fyrirtækjum og stofnunum heldur aðeins heimilum í samræmi við lagaskyldur.

Bent er á í athugasemdum Reykjavíkurborgar að kvartandi tiltaki ekki að meint brot Reykjavíkurborgar sé gegn 10. gr. eða 11. gr. samkeppnislaga. Helst megi ætla að kvartandi telji að Reykjavíkurborg hafi brotið gegn því banni sem leiða megi af b-lið 1. mgr. 16. gr., sbr. c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga við því að opinberir aðilar aðhafist eitthvað það sem hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Reykjavíkurborg hafnar því að um slíkt sé að ræða enda geri b-liður 1. mgr. 16. gr. aðeins ráð fyrir því að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn slíkum athöfnum opinberra aðila ef sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna, sbr. úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 24/1995 og 4/1997. Um slíkt sé ekki að ræða í því tilviki sem hér sé um deilt þar sem umrædd þjónusta teljist lögbundið skylduverkefni. Reykjavíkurborg hafi því ekki brotið samkeppnislög. Þvert á móti hafi borgin stuðlað að aukinni samkeppni á sorphirðumarkaði. Reykjavíkurborg hafi tekið ákvörðun um að bjóða þennan þátt sorphirðunnar út, þ.e. söfnun blaðaúrgangs. Hæglega hefði mátt fela hreinsunardeild Reykjavíkurborgar verkefnið en það hafi hinsvegar ekki verið gert.

Í athugasemdum Reykjavíkurborgar kemur fram að svo virðist sem kvartandi telji að opinber aðili geti aðeins verið í samkeppnisrekstri hafi hann lögbundna heimild til þess. Taki kvartandi fram að líti Samkeppniseftirlitið svo á að með rekstri Blárra tunna sé borgin að inna af hendi lögbundið hlutverk verði að haga gjaldlagningu þannig að ekki sé um skaðlega undirverðlagningu að ræða. Að mati borgarinnar sé hér um misskilning að ræða. Það sé þegar verkefni opinberra aðila teljist ekki til lögbundinna verkefna sem reyni á þessi sjónarmið, sbr. ákvæði 14. gr. samkeppnislaga. Opinberum aðilum sé frjálst að stunda hverja þá samkeppnisstarfsemi sem þeir kjósi sé hún rekin á markaðslegum forsendum. Það hafi hins vegar verið stefnan hin síðari ár að opinberir aðilar eigi að draga sig úr slíkri starfsemi og láta hana einkaaðilum eftir. Á það reyni hins vegar ekki í þessu tilfalli þar sem Reykjavíkurborg sé einungis að sinna lögbundnu



skylduverkefni og starfi ekki í frjálstri samkeppni við aðra aðila í skilningi 14. gr. Ekki séu því lagaforsendur fyrir því að Samkeppniseftirlitið mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga, milli þess rekstrar sem tengist Bláum tunnnum og annarrar sorphirðu, sbr. úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 6/1996 og 11/1998 sem og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 52/2006.

Þá sé það álit Reykjavíkurborgar að fullyrðingar kvartanda þess efnis, að um fyrirsjáanlega undirverðlagningu sé að ræða, eigi ekki við eins og máli þessu sé háttað. Krafa Reykjavíkurborgar um endurgjald fyrir Bláar tunnur byggja á heimild 11. gr. laga um meðferð úrgangs. Borginni sé í fyrsta lagi alls ekki skylt að innheimta umrætt þjónustugjald og alls ekki að fullu. Þá sé það takmörkum háð hvað megi reikna inn í þjónustugjaldið eins og reyndi m.a. á í áliti umboðsmanns Alþingis nr. 1517/1995. Áætlaður kostnaður við hverja tunnu, miði við gefnar forsendur sem raktar hafi verið í athugasemdum Reykjavíkurborgar, dags. 13. júlí. Taki sá kostnaður til allra þeirra þátta sem heimilt sé að reikna inn í þjónustugjaldið. Tekin hafi verið sú ákvörðun að innheimta gjaldið að fullu. Engu að síður vill borgin vekja athygli á því að hún telji sig hafa allar heimildir til þess að innheimta gjaldið eingöngu að hluta síðar meir í þeim tilgangi að hvetja enn frekari til flokkunar sorps.

6.

Samkeppniseftirlitið sendi framangreindar athugasemdir til umsagnar hjá kvartanda með bréfi, dags. 7. ágúst sl. Athugasemdir bárust í bréfi, dags. 20. ágúst sl. Þar eru fyrri kröfur ítrekaðar og athugasemdir gerðar við sjónarmið þau er fram höfðu komið af hálfu Reykjavíkurborgar.

Þá segir að atvinnurekstur á vegum hins opinbera, ríkis eða sveitarfélaga, falli með skýrum hætti undir samkeppnislög. Það gefi því augaleið að samkeppnisyfirvöld hafi þannig almennt eftirlit með því hvort athafnir opinberra aðila hamli samkeppni. Þeim sjónarmiðum Reykjavíkurborgar er feli í sér aðra niðurstöðu er alfarið mótmælt sem röngum.

Í athugasemdum sínum fjallar kvartandi um framkomin sjónarmið Reykjavíkurborgar þess efnis að meðhöndlun heimilisúrgangs, flutningur og söfnun sé hluti af þeim lögbundnum skylduverkefnum sem borginni sé falið skv. lögum, með vísun til ákvæðis 1. mgr. 3. gr. laga nr. 55/2003, þar sem tilgreindir eru nokkrir flokkar heimilisúrgangs. Að mati kvartanda stenst ofangreindur málalíbúnaður enga skoðun. Útskýrir kvartandi ofangreinda fullyrðingu á þann veg að ef Reykjavíkurborg starfaði í anda lagaákvæðisins líkt og hún héldi fram, mætti ganga út frá því að hún myndi skipuleggja söfnun á og ábyrgjast flutning allra þeirra flokka heimilisúrgangs sem tilgreindir séu í tilvitnuðu lagaákvæði. Staðreyndin sé hins vegar önnur, enda annist Reykjavíkurborg aðeins flutning á ákveðnum úrgangsflokkum en ekki öðrum. Til marks um það vísar kvartandi til heimasíðu umhverfissviðs Reykjavíkurborgar þar sem fjallað sé um það hvað megi ekki fara í sorptunnuna.



Kvartandi vísar til þess að samkvæmt 5. mgr. 4. gr. laga nr. 50/2003 segi að sveitarstjórn skuli ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu. Samkvæmt 3. gr. sömu laga eigi rekstrarúrgangur rætur sínar að rekja til framleiðslu, þjónustu og verslunar og sé t.d. matarleifar, pappír, pappi, plast, gler, timbur, málmar o.þ.h. Bendir kvartandi á að það sé alkunna að rekstraraðilar sjái sjálfir um þessa hlið rekstrarins með samningum við fyrirtæki á markaði og komi sveitarfélög þar oftast nær hvergi nálægt. Er á það bent að margir rekstraraðilar í Reykjavík og víðar hafi náð mjög miklum árangri í söfnun og flokkun efna til endurvinnslu. Reykjavíkurborg hafi áður fyrr boðið upp á ákveðna þjónustu fyrir fyrirtæki í þessu samhengi en hafi hætt því alfarið fyrir nokkrum misserum, þar sem talið hafi verið að sú þjónusta væri ekki í verkahring sveitarfélaga sem og að líklegt væri að það stangaðist á við samkeppnislög. Komi það því kvartanda mjög á óvart að borgin ætli nú aftur að hefja rekstur á þessum vettvangi og telji sér það jafnvel skylt. Í þessu sambandi vísar kvartandi til tillögu að breytttri þjónustu sorphirðu Reykjavíkurborgar við fyrirtæki og stofnanir, dags. 4. febrúar 2004, sem og umsagna Samtaka iðnaðarins, dags. 17. febrúar 2004, og Samtaka verslunar og þjónustu, dags. 24. febrúar 2004.

Í athugasemdunum er á það bent að vissulega sé fjallað um skyldur sveitarfélaga varðandi meðhöndlun úrgangs í lögum, reglugerðum og einnig í samþykkt um meðhöndlun úrgangs í Reykjavík nr. 1085/2004. Því sé ljóst að löggjafinn hafi falið sveitarfélögum að ákveða hvernig söfnun á heimilis- og rekstrarúrgangi skuli háttað. Hins vegar sé ljóst að hvergi í lögum eða reglugerðum sé kveðið á um sérstaka heimild eða skyldu Reykjavíkurborgar, eða sveitarfélaga almennt, til að stunda rekstur eins og þann sem Bláar tunnur feli í sér.

Í ljósi þess geti sérlög eða reglur ekki komið í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið grípi til aðgerða, sbr. b-lið 16. gr. samkeppnislaga. Vissulega hafi samkeppnisyfirvöld bent á að sérlög gangi framur ákvæðum samkeppnislaga ef að þær réttarheimildir hafi að geyma ósamrýmanleg ákvæði en hins vegar verði að gera ákveðnar kröfur til slíkra sérlagaákvæða, sérstaklega þegar komi að því að undanskilja starfsemi þess opinbera frá samkeppnislögum. Þannig hafi t.d. komið fram í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2005, að til þess að sérlagaákvæði geti undanþegið tilteknar athafnir frá ákvæðum samkeppnislaga þurfi sérákvæðin að mæla skýrt fyrir um „...heimild eða skildu til slíkra athafna“ eða að slíkt megi með ótvíræðum hætti ráða af viðkomandi sérlagaákvæði með rétttri lögskýringu.

Kvartandi hafnar því alfarið að umræddur rekstur sé þess eðlis að hann teljist til grunnþjónustu sem falli utan gildissviðs samkeppnislaga. Fráleitt sé að reksturinn sé þess eðlis að hann þurfi nauðsynlega að vera í höndum sveitarfélaga. Vel megi fela reksturinn einkaaðilum. Ljóst sé að samkeppni sé á umræddum markaði og rétt sé að taka fram að nú þegar hafi Reykjavíkurborg hafið mikið markaðsstarf í tengslum við umræddar tunnur, rétt eins og önnur fyrirtæki á samkeppnismarkaði þurfi að gera. Bendir kvartandi á það sem dæmi að með síðasta álagningarseðli fyrir fasteignagjöld fylgdi blöðungur þar sem Bláar tunnur hafi verið ítarlega kynntar. Að mati kvartanda sé slík dreifing á auglýsingu bæði óeðlileg og ósanngjörn.



Einnig kemur fram af hálfu kvartanda að hafnað sé öllum sjónarmiðum Reykjavíkurborgar þess efnis að rekstur Blárna tunna teljist ekki atvinnurekstur í skilningi 2. gr. samkeppnislaga. Vísar kvartandi til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 52/2006 þar sem fram komi að þjónustugjald teljist til endurgjalds í skilningi samkeppnislaga.

Kvartandi mótmælir því alfarið að hann og Reykjavíkurborg starfi ekki á sama markaði. Kvartandi ítrekar þá skoðun sína að með rekstri á Bláum tunnnum, taki Reykjavíkurborg til starfa á sama markaði og kvartandi starfi á. Það gefi augaleið að sú ákvörðun sé til þess eins fallin að hafa skaðleg áhrif á samkeppni, enda ætti öllum að vera ljóst að samkeppnisstaða kvartanda sé veik, samanborið við Reykjavíkurborg. Í þessu sambandi vísar kvartandi til þess að þessi þjónusta hafi verið í boði árum saman og ýmsir aðilar hafi þegar notfært sér hana. Ljóst sé að á þessum markaði ríki nú þegar samkeppni milli nokkurra fyrirtækja. Með umræddum rekstri Reykjavíkurborgar muni hún hefja starfsemi á sama markaði og hljóti að þurfa að lúta sömu reglum og aðrir keppinautar. Því til stuðnings bendir lögmaður kvartandi á að Reykjavíkurborg, eins og önnur sveitarfélög, njóti lögboðinna tekjustofna, sbr. lög nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Þá eru ítrekuð áður fram komin sjónarmið kvartanda um undanþágu sveitarfélaga frá skatti og rekstrarlega stöðu þeirra.

Með hliðsjón af öllu ofangreindu telur kvartandi ljóst að til staðar séu forstendur til þess að Samkeppniseftirlitið grípi til aðgerða á grundvelli b-liðar 16. gr. samkeppnislaga.

Að mati kvartanda eru bæði skilyrði 14. gr. samkeppnislaga til þess að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað fyrir hendi. Í þessu sambandi vísar kvartandi til fyrri athugasemda varðandi skattaívilnanir Reykjavíkurborgar. Auk þess telur kvartandi tilhögun Reykjavíkurborgar við að innheimta gjaldið fyrir þjónustuna með greiðsluseðlum fasteignagjalda verulega vafasama og varla í samræmi framangreint ákvæði samkeppnislaga eð samkeppislög yfirhöfuð. Telur kvartandi að athugasemdir Reykjavíkurborgar um að gjaldið sé aðgreint frá öðrum gjöldum sem innheimt séu með sama greiðsluseðli hér engu skipta. Allt að einu muni óhjákvæmilega skapast vandamál varðandi innheimtu hjá einstökum þjóðfélagshópum, t.d. leigjendum og öðrum þeim sem ekki séu fasteignaeigendur.

Með hliðsjón af öllu ofangreindu telur kvartandi ljóst að til staðar séu forsendur til þess að Samkeppniseftirlitið grípi til aðgerða á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga.

Að lokum vísar kvartandi til þess að ekki sé verið að vega að þeim skyldum og/eða áætlunum sem á sveitarfélögum hvílir, meðal annars á grundvelli alþjóðlegra skuldbindinga, til að ná þeim markmiðum að draga úr myndun úrgangs, til að endurnota og endurnýta úrgang o.s.frv. Telur kvartandi að þau markmið sem Reykjavíkurborg hafi sett sér í þessu sambandi séu bæði góð og gild. Hins vegar telur kvartandi það liggja í augum uppi að sú leið sem Reykjavíkurborg hafi ákveðið að velja til að ná ofangreindum markmiðum, þ.e. að fara í samkeppni við aðila á markaði í stað þess að nýta sér þjónustu þeirra, vera



til þess fallna að skaða samkeppni. Telur kvartandi það augljóst að ákvörðun Reykjavíkurborgar um að hefja umrædda þjónustu muni skaða samkeppni á markaðnum, enda ljóst að kvartandi geti ekki keppt við borgina við þessar aðstæður. Telur kvartandi að ekki þurfi að fjölyrða um hve mikla röskun á samkeppni það hefði í för með sér, neytendum, atvinnulífinu og samfélagin öllu til tjóns.

7.

Í samræmi við 19. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins sendi Samkeppniseftirlitið framangreindar athugasemdir til umsagnar hjá Reykjavíkurborg með bréfi, dags. 21. ágúst sl. Athugasemdir bárust í bréfi, dags. 27. ágúst sl. og er þar aðalega vísað til fyrri afstöðu.

Reykjavíkurborg bætir því við að hafnað sé öllum fullyrðingum kvartanda þess efnis að hvergi í lögum sé kveðið á um heimild eða skyldu Reykjavíkurborgar til að hefja eða stunda þann rekstur sem felist í Bláum tunnum. Með sama hætti mætti halda því fram að Reykjavíkurborg væri óheimilt að bjóða upp á fótisnyrtingu eða hárgreiðslu í heimaþjónustu þar sem hvergi væri getið um slíka þjónustu í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þegar virtar væru heimildir og skyldur sveitarfélaga á sviði sorphirðu og úrgangsmála yrði að líta til markmiða viðkomandi löggjafar. Markmið laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs væri m.a. að draga skipulega úr myndun úrgangsefna eftir því sem unnt væri. Þeim úrgangi sem myndaðist, yrði komið í endurnotkun og endurnýtingu og nauðsynlegri förgun úrgangs þannig háttað að hann næði jafnvægi við umhverfi sitt á sem skemmstum tíma. Samkvæmt lagaákvæðinu skyldi fyrsti kostur ávallt vera endurnotkun og endurnýting. Þessi forgangsröðun væri áréttuð í 11. og 12. gr. reglugerðar nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs. Skylda sveitarfélaganna í þeim efnunum kæmi eins og áður segði fram í 8. gr. sömu reglugerðar. Sveitarfélögunum væri hins vegar látið eftir að ákveða sjálf hvernig og með hvaða hætti þau uppfylltu skyldur sínar og næðu settum markmiðum enda ómögulegt og hamlandi að telja þau úrræði upp og jafnframt í fullu ósamræmi við sjálfstjórnarrétt sveitarfélaganna.

Að auki er í athugasemdunum fjallað um röksemdir kvartanda þess efnis að pappír og pappi teljist ekki til heimilisúrgangs. Bent er á að samkvæmt 5. mgr. 4. gr. laga um meðhöndlun úrgangs geti sveitarstjórn sett sveitarfélaginu sérstaka samþykkt þar sem tilgreind séu atriði um meðhöndlun úrgangs umfram það sem greini í lögnum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Í slíkri samþykkt sé heimilt að kveða á um skyldur einstaklinga og lögaðila til að flokka úrgang og sambærileg atriði. Í 3. gr. samþykktar nr. 1085/2004 um meðhöndlun úrgangs í Reykjavík sé kveðið á um að óheimilt sé að setja garðaúrgang, timbur og brotamálm í sorpílát. Þessi ákvörðun Reykjavíkurborgar sé því fyllilega í samræmi við heimildir sveitarfélagsins til að kveða nánar á um flokkun úrgangs. Reykjavíkurborg hafi ekki sett bann við því að pappír eða pappi fari í sorpílát. Reykjavíkurborg hafi hins vegar í þeim tilgangi að hvetja til flokkunar pappírs frá



öðru heimilissorpi ákveðið að bjóða upp á sérsaka pappírstunnur. Hvort það úrræði dugi til að draga úr því sorpi sem fari til urðunar verði að koma í ljós.

Einnig hafnar Reykjavíkurborg því að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2005 hafi fordæmisgildi í því máli sem um sé deilt. Reykjavíkurborg telur ákvæði laga og reglugerðar um meðferð úrgangs skýr og verði ekki líkt við þau lagaákvæði sem reyndi á í því máli sem ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2005 laut að. Málin séu með engum hætti sambærileg.

Bendir borgin einnig á að sú staðreynd að löggjafinn hafi ákveðið að sveitarfélögum skuli heimilt að innheimta þjónustugjald vegna þeirrar þjónustu sem þau veiti heimilum á sviði sorphirðu, styðji þá afstöðu Reykjavíkurborgar að um lögbundið hlutverk sé að ræða en sveitarfélögum sé því aðeins heimilt að innheimta þjónustugjald vegna lögbundinnar starfsemi sinnar að fyrir því sé skýr lagaheimild.

Að öðru leyti er í athugasemdum Reykjavíkurborgar ítrekað það sem áður hefur komið fram.

8.

Samkeppniseftirlitið sendi framangreindar athugasemdir til kvartanda með bréfi, dags. 29. ágúst sl. Auk þess var aðilum málsins tjáð að Samkeppniseftirlitið liti svo á að gagnaöflun í málinu væri lokið og það tekið til ákvörðunar. Var aðilum málsins veittur frestur til 4. september sl. til að koma að athugasemdum.

Athugasemdir bárust frá kvartanda í bréfi, dags. 4. september sl., og felast í þeim atriði sem áður hafa komið fram og verið tíunduð.

III.

Niðurstaða

1.

Í máli þessu er því haldið fram af hálfu Gámapjónustunnar að Reykjavíkurborg hafi ákveðið að hefja rekstur á sama markaði og í beinni samkeppni við fyrirtækið en það selji og þjónusti sk. Endurvinnslutunnur fyrir heinili. Á heimasíðu Reykjavíkurborgar komi fram að borgin hafi ákveðið að hefja söfnun á pappírsúrgangi við heimili með því að bjóða borgarbúum upp á svokallaðar Bláar tunnur. Í tunnur þessar megi setja dagblöð, tímarit, markpóst og annan prentpappír. Markmið Blárra tunna sé að draga verulega úr hlutfalli pappírs í blandaða heimilissorpinu. Sökum stöðu Reykjavíkurborgar muni þessi ákvörðun hafa neikvæð áhrif á samkeppni.

Í erindi sínu vísar kvartandi til þess að samkeppnislögum sé meðal annars ætlað að vinna gegn því að opinberir aðilar skaði með aðgerðum sínum eða athæfi, samkeppni á viðkomandi markaði. Atvinnurekstur á vegum hins opinbera, ríkis eða sveitarfélaga, falli undir samkeppnislög, sbr. 1. mgr. 2. gr., 8. gr., 14. gr., 16. gr., og 18. gr., laganna og hafi samkeppnisyfirvöld eftirlit með því hvort athafnir



opinberra aðila hamli samkeppni. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna taki þau til hvers konar atvinnustarfssemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort að hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Að mati kvartanda sé ljóst, að rekstur Reykjavíkurborgar á Bláum tunnnum teljist atvinnustarfsemi, enda verði tunnurnar aðgengilegar borgarbúum gegn endurgjaldi.

Er því haldið fram af hálfu kvartanda að það sem fara ætti í Bláu tunnurnar teldist ekki sorp. Um sé að ræða hráefni sem selt verði til fyrirtækja sem endurnýti það í nýjar vörur. Hvergi í lögum sé kveðið á um heimild eða skyldu Reykjavíkurborgar að hefja og stunda samskonar rekstur og þann sem umræddar tunnur feli í sér er leiða kunnir til þess að Samkeppniseftirlitið geti ekki beitt þeim úrræðum sem stofnuninni er veitt með ákvæðum samkeppnislaga. Telur kvartandi að rétt sé að Reykjavíkurborg lúti sömu reglum og aðrir aðilar á markaði. Skuli þess gætt, sérstaklega að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af starfsemi sem njóti einkaleyfis eða verndar. Tekið er fram að nú þegar hafi Reykjavíkurborg hafið mikið markaðsstarf í tengslum við umræddar tunnur, rétt eins og önnur fyrirtæki á samkeppnismarkaði þurfi að gera. Bendir kvartandi á það sem dæmi að með síðasta álagningarseðli fyrir fasteignargjöld hafi fylgt blöðungur þar sem Bláa tunnann hafi verið ítarlega kynnt. Auk þess telur kvartandi þá tilhögun Reykjavíkurborgar að innheimta gjald fyrir umrædda þjónustu með greiðsluseðlum fasteignagjalda vafasama. Jafnframt er á það bent að Reykjavíkurborg sem sveitarfélag sé undanþegin skattskyldu, sbr. lög nr. 90/2003 um tekjuskatt. Það sama gildi um fyrirtæki og stofnanir sem séu í eigu borgarinnar.

Í ljósi ofangreinds er krafa kvartanda tvíþætt í máli þessu. Annars vegar er þess krafist að Samkeppniseftirlitið beini þeim fyrirmælum til borgarinnar að hætta fyrirhugaðri þjónustu, sbr. b-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Hins vegar krefst kvartandi þess að Samkeppniseftirlitið kveði á um fjárhagslegan aðskilnað á milli lögbundinnar þjónustu Reykjavíkurborgar og þess rekstrar sem sé í frjálsri samkeppni við aðra aðila á markaðnum, sbr. 14. gr. samkeppnislaga.

Af hálfu Reykjavíkurborgar er kröfum og málsástæðum Gámapjónustunnar mótmælt. Fullyrt er að skipulag söfnunar og flutningur heimilisúrgangs sé lögbundið skylduverkefni sveitarfélaga og jafnframt eitt þeirra meginverkefna sem teljist til grunnþjónustu og falli því utan gildissviðs samkeppnislaga auk þess sem umrædd þjónusta geti ekki talist atvinnustarfsemi í skilningi 2. gr. samkeppnislaga.

Á það er bent að þjónustan hafi engin efnahagsleg eða markaðsleg markmið að leiðarljósi heldur einvörðungu samfélagsleg, þ.m.t. umhverfisverndarleg, þ.e. að stuðla að minnkun úrgangs sem fari til urðunnar í samræmi við þær skuldbindingar sem Reykjavíkurborg hefur undirgengist á grundvelli laga og þjóðarréttarlegra skuldbindinga. Á sveitarfélögum hvíli skylda að lögum að ná tilteknum markmiðum í úrgangsmálum. Með Bláum tunnnum sé ekki gengið lengra en nauðsynlegt þykir, heldur sé einungis verið að uppfylla lagaskyldur Reykjavíkurborgar á sviði úrgangsmála. Réttur sveitarfélags til að skipuleggja



lögbundin verkefni með þeim hætti sem það telji líklegast til árangurs sé enn fremur varinn af stjórnarskrá lýðveldisins. Lög um meðferð úrgangs séu sérlög gagnvart samkeppnislögum. Í ljósi þess hafnar Reykjavíkurborg því að í ákvörðun borgarinnar um sk. Bláar tunnur felist samkeppnislagabrot sem heimili að gripið sé til úrræða á grundvelli b-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga og engar lagalegar forsendur séu fyrir því að Samkeppniseftirlitið kveði á um fjárhagslegan aðskilnað skv. 14. gr. sömu laga.

2.

Af almennum lögskýringarsjónarmiðum leiðir að Samkeppniseftirlitið hefur takmarkaðar heimildir til afskipta af framkvæmd sveitarfélaga vegna verkefna sem sveitafélögum eru falin með lögum. Í eldri ákvörðunum og úrskurðum samkeppnisyfirvalda hefur verið fjallað um samspil samkeppnislaga og sveitastjórnarlaga og fjallað um heimildir samkeppnisyfirvalda til afskipta af málefnum sveitafélaga. Má í þessu samhengi nefna ákvörðun samkeppnisráðs nr. 11/1996, *Kvörtun yfir auglýsingum um ókeypis tjaldstæði í Grindavík* og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 6/1996 í sama máli. Einnig má nefna ákvörðun samkeppnisráðs nr. 19/1998, *um niðurgreiðslur Reykjavíkurborgar á leikskólavist* og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 11/1998 í sama máli. Af þessum málum má ráða að lög um sveitarfélög og önnur lög þar sem verkefni eru falin sveitafélögum séu með nokkuð rúmum hætti, þ.e. að sveitarfélögum sé veitt umtalsvert svigrúm til ýmissa athafna sem teljast til verkfna þeirra, þrátt fyrir að lagatextinn sé ekki afdráttarlaus.

3.

Í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 16. gr. stjórnskipunarlega nr. 97/1995 kemur fram að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.

Um hlutverk sveitastjórna og lögbundin verkefni þeirra er m.a. fjallað í sveitastjórnarlögum nr. 45/1998. Í 7. gr. þeirra laga er kveðið á um almennar skyldur og verkefni sveitarfélaga. Samkvæmt 1. mgr. 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. Er því talið að þau verkefni sem fyrr 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 feli því ekki í sér breytingu frá fyrra ástandi, heldur hafi



lagatæknileg sjónarmið fyrst og fremst búið að baki umræddri breytingu á framsetningu laganna á lögbundnum verkefnum sveitarfélaga.

Í lögum um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 er fjallað nánar um skyldur 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 ekki 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 5. mgr. 4. gr. laganna skal sveitarstjórn ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu. Sveitarstjórn ber ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs og skal sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu.

Skilgreiningu á heimilisúrgangi má svo finna í 1. mgr. 3. gr. laganna. Er heimilisúrgangur skilgreindur svo: úrgangur frá heimilum, t.d. matarleifar, pappír, pappi, plast, garðaúrgangur, gler, timbur, málmar og sams konar leifar frá rekstraraðilum o.þ.h. Af þessu má ráða að móttaka á pappírsúrgangi eins og hlutverk Blárta tunna felur í sér teljist til lögbundinna hlutverka sveitarfélaga.

Skilgreiningu á flutningi má einnig finna í 1. mgr. 3. gr. laganna og 3. gr. reglugerðarinnar. Er flutningur þar skilgreindur sem ferli þegar úrgangur er fluttur í atvinnuskyni til endurnotkunar, endurnýtingar eða förgunar. Samkvæmt þessu er ljóst að ábyrgð sveitarfélaga nær ekki eingöngu til úrgangs er urða skal, heldur einnig til þess sem skal endurnýta.

Samkvæmt 5. mgr. 4. gr. laga um meðhöndlun úrgangs getur sveitarstjórn einnig sett sveitarfélaginu sérstaka samþykkt þar sem tilgreind eru atriði um meðhöndlun úrgangs umfram það sem greinir í lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Í slíkri samþykkt er heimilt að kveða á um skyldu einstaklinga og lögaðila til að flokka úrgang og sambærileg atriði.

Á grundvelli ofangreinds setti Reykjavíkurborg samþykkt nr. 1085/2004 um meðhöndlun úrgangs í Reykjavík sem var staðfest af umhverfisráðuneytinu þann 23. desember 2004. Þar er meðal annars kveðið á um að Umhverfis- og heilbrigðisstofa Reykjavíkur skuli sjá um söfnun á blönduðum heimilisúrgangi frá íbúðarhúsum í Reykjavík og hafa umsjón með rekstri grenndarstöðva fyrir flokkaðan heimilisúrgang. Í 3. gr. samþykktarinnar kemur einnig fram að úrgang skuli flokka og endurnota eða endurnýta eins og kostur er. Þá segir í 3. mgr. 3. gr. að sveitarstjórn beri að semja og staðfesta áætlun sem gildi fyrir viðkomandi svæði og skuli sú áætlun byggjast á markmiðum landsáætlunar. Í áætluninni skal gera grein fyrir hvernig sveitarfélagið hyggist ná markmiðum landsáætlunar,



þ.m.t. leiðum til að draga úr myndun úrgangs, til að endurnota og endurnýta úrgang, förgunarleiðum o.s.frv.

4.

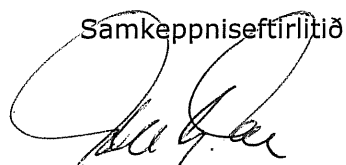
Eins og að framan greinir er fjallað með margvíslegum hætti í lögum um hlutverk sveitarstjórna er tengjast sorphirðu og endurvinnslu. Ljóst er af þeirri umfjöllun að sorphriða og endurvinnsla eins og sú sem felst í hinum Bláu tunnnum verður að teljast meðal lögbundinna skylduverkefna sveitarfélaga, sbr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og lög um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003. Fær Samkeppniseftirlitið ekki séð að sú þjónusta sem felst í Bláu tunnunum sé á einhvern hátt yfirgrípsmeiri en lög gera ráð fyrir. Eins og áður segir leiðir af almennum lögskýringarsjónarmiðum að Samkeppniseftirlitið hefur takmarkaðar heimildir til afskipta af framkvæmd sveitarfélaga vegna lögbundinna verkefna þeirra, sbr. áður nefndar ákvarðanir og úrskurði samkeppnisyfirvalda. Með vísan til alls framangreinds telur Samkeppniseftirlitið að lagagrundvöll skorti til þess að verða við kröfu kvartanda um íhlutun af hálfu eftirlitsins í máli þessu.

Að mati Samkeppniseftirlitsins hafa komið fram vísbendingar í málinu um að rekstur Reykjavíkurborgar á Bláu tunnunum raski samkeppni á markaði fyrir sorphirðu. Hendur eftirlitsins eru hins vegar bundnar vegna þeirra hlutverka tengdum sorphirðu sem sveitastjórnnum er falið með lögum og fordæma áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Samkeppniseftirlitið áskilur sér þó rétt til þess að taka síðar til athugunar hvort ástæða sé til þess að beina álit til Reykjavíkurborgar á grundvelli c.liðar 1. mgr. 8. gr.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Samkeppniseftirlitið hefur ekki forsendur til íhlutunar vegna kvörtunar Gámaþjónustunnar ehf. í máli þessu.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Guðnar Pálsson