



DET KONGELIGE FORNYINGS-,
ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT

PCB Sanering
Postboks 28
3476 SÆTRE

Deres ref.

Vår ref.
13/224-

Dato
18. april 2013

Klage på avgjørelse A2012-9 tas ikke til følge - Klage på Konkurransetilsynets avslag om å gripe inn mot Ruteretur AS

Innledning

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (heretter "departementet") viser til klage av 5. juli 2012 fra PCB Sanering AS (heretter "klager" og "PCBS") på Konkurransetilsynets avgjørelse A2012-9 av 20. juni 2012. I avgjørelsen avslår Konkurransetilsynet å gripe inn mot Ruteretur AS for brudd på konkurranseloven¹ § 10 *Konkurransbegrensende avtaler mellom foretak* eller § 11 *Utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling*, jf. konkurranseloven § 12 tredje ledd.

Konkurransetilsynet har ikke funnet grunnlag for å omgjøre sin avgjørelse, og klagen ble oversendt departementet for videre behandling 18. januar 2013.

Sakens bakgrunn

Konkurransetilsynet mottok 19. september 2011 en henvendelse fra klager, og oppfølgingsbrev 26. januar 2012, hvor det ble gjort gjeldende at Ruteretur AS har handlet i strid med konkurranseloven og Konkurransetilsynet ble bedt om å gripe inn.

Klager viste til at deres foretak PCB Sanering AS ble opprettet i 1998, og de startet opp med innsamling og destruksjon av PCB holdige isolerglassruter i 1999. Klager opplyser at ordningen med innsamling av PCB holdige isolerglassruter er hjemlet i forurensingsloven og avfallsforskriften, og at retursystemet må godkjennes av offentlige myndigheter. Videre fremgår det av klagen at regelverket både pålegger produsenter og importører av nye isolerglassruter å delta i et retursystem for kasserte PCB-holdige

¹ Lov av 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven).

isolerglassruter samt å betale avgift til den aktør som administrerer og tilbyr returordningen.

Det fremgår også av klagen at Ruteretur ble opprettet i 2002 av en gruppe produsenter og importører ved deres bransjeorganisasjoner, og at selskapet skal ivareta innsamlingssystemet for PCB holdige isolerglassruter. Driften og administrasjonen av retursystemet ved Ruteretur er ifølge klager satt til selskapet Norsas AS.

I 2004 inngikk Ruteretur avtale med PCBS og Veolia Miljø AS (nå Norsk Gjenvinning AS), hvor PCBS og Norsk Gjenvinning AS har ivaretatt den utøvende og operative delen av returordningen for isolerglassruter, og disse har igjen inngått avtaler med regionale og lokale avfallsmottak for innsamling av isolerglassruter. Ifølge klager har det eksistert en spesiell markedssituasjon i Norge med kun en administrativ aktør (Ruteretur) som har administrert kontraktsforholdet med de to hovedaktørene PCBS og Norsk Gjenvinning AS.

Videre fremgår det av klagen at PCBS ikke fikk fornyet kontrakten med Ruteretur etter kontraktsforhandlingene våren 2011. Ifølge klager er det i realiteten kun Ruteretur og Norsk Gjenvinning AS som alene kontrollerer og betjener dette markedet, og øvrige regionale og lokale aktører er bundet opp i ensidige avtaler hvor Ruteretur er i direkte kontraktsforhold med disse.

Det fremgår også av klagen at PCBS nå har etablert og fått godkjent en parallell og konkurrerende innsamlingsordning til Ruteretur og Norsk Gjenvinning AS gjennom selskapet Vindusretur AS. Vindusretur AS skal ifølge klageren ikke eies av PCBS, men av produsenter og importører av isolerglassruter etter samme organisasjonsmodell som Ruteretur.

PCBS gjør blant annet gjeldende at Ruteretur inngår standardavtaler uten noen form for konkurranse, og at dette binder opp både produsenter, importører og lokale mottak av isolerglassruter på en måte som virker konkurransehindrede. Klager gjør også gjeldende at Ruteretur tilbyr ulike vilkår til private avfallsselskap og kommunale og interkommunale selskap, og at de ulike vilkårene er konkurransevridende i favør av de kommunale og interkommunale selskapene.

Det vises videre til at Ruteretur har opparbeidet en betydelig kapitalreserve gjennom innkreving av avgift fra produsenter og kjøpere av isolerglassruter, og det antas at deler av denne kapitalreserven fortsatt er i behold. Ifølge klager gir dette Ruteretur et konkurransefortrinn og mulighet for å bruke kapitalreserven til subsidiering av kunder.

Ifølge klager er det også en rekke omstendigheter som hindrer eller vanskeliggjør nyetablering i markedet. Det vises blant annet til at det er vanskelig å beregne i forkant hvor mange isolerglassruter som Ruteretur- og Vindusretursystemet vil samle inn, distribuere og destruere, og det vil derfor være vanskelig å fastsette avgifter som skal

betales. Klager er av den oppfatning at fastsettelse og administrasjon av avgift ved produksjon og import av isolerglassruter, samt administrasjon av databasen Norbas, bør legges til et nøytralt organ enten direkte underlagt Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) eller under kontroll av Klif.

Konkurransetilsynet avslo anmodningen om å gripe inn mot Ruteretur AS for brudd på konkurranseloven § 10 eller § 11, jf. avgjørelse A2012-9 av 20. juni 2012. Avslaget ble begrunnet med at det etter en konkret helhetsvurdering ikke var grunnlag for å prioritere ytterligere ressurser til behandlingen av saken. I denne vurderingen så tilsynet hen til sakens omfang, betydning og de ressurser som ville være påkrevd for å ta endelig stilling til om konkurranselovens forbudsbestemmelser er overtrådt. Tilsynet har i vurderingen også hensyntatt den betydelige saksmengden som tilsynet hadde til behandling.

Konkurransetilsynet avslo også anmodningen om påpekning av konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak. Konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e innebærer at Konkurransetilsynet kan foreslå endringer i regulering som vil kunne ha positive konkurransemessige virkninger. Det foreligger ingen plikt for tilsynet til å fremme slike forslag, og tilsynet har dermed en betydelig skjønnsadgang ved vurderingen av om påpekning skal benyttes. I tråd med ovennevnte prioriteringshensyn, finner tilsynet ikke grunn til å gi påpekning i nærværende sak.

Avgjørelsen ble påklaget ved brev av 5. juli 2012. Klager legger til grunn at Konkurransetilsynet i realiteten ikke har foretatt noen nærmere gjennomgang og prøving av henvendelsen deres. Klager viser til at markedet for avfallshåndtering er svært viktig, det er i vekst og at det må forventes å få økt betydning fremover. Klager viser også til at avfallshåndtering har stort potensiale grunnet stor mengde byggematerialer med kjente giftstoffer som kan få store skadevirkninger på natur og mennesker dersom det ikke håndteres forsvarlig. Klager opplyser at det må forventes at det stadig vil oppdages materialer med giftstoffer som ikke er kjent eller antatt å være farlig i dag. Klager viser til at det haster med å følge opp saken fordi konkurrenter til Ruteretur AS forhindres fra å etablere seg i markedet. Det anføres derfor at Konkurransetilsynet har foretatt feil saksprioritering, samt en manglende saksoppfølging.

Konkurransetilsynet har vurdert klagen, herunder de momenter som er fremsatt av klager og har ikke funnet grunnlag for å omgjøre sin avgjørelse. Klagen ble oversendt departementet for videre behandling 18. januar 2013.

Departementets vurdering og vedtak

Konkurransetilsynet kan iht. konkurranseloven § 12 pålegge foretak eller sammenslutninger av foretak som overtrer forbudene i konkurranseloven § 10 eller § 11 å bringe overtredelsene til opphør. Et eventuelt pålegg kan være initiert av tilsynet selv, eller det kan foreligge en anmodning fra andre om at tilsynet skal gi et slikt pålegg.

Dersom Konkurransetilsynet avslår en anmodning om å pålegge opphør av en påstått overtredelse skal tilsynet begrunne avslaget, jf. konkurranseloven § 12 tredje ledd. Avslaget kan påklages til departementet. Departementet skal i disse sakene vurdere om tilsynets begrunnelse gir uttrykk for en forsvarlig prioritering, og om avvisningen oppfyller kravene til begrunnelse i konkurranseloven § 12 tredje ledd.

Konkurransetilsynet må i stor grad selv ha adgang til å vurdere hvordan tilsynet prioriterer sine ressurser mellom ulike saker. Det vil derfor sjelden være grunnlag for å oppheve en avgjørelse på grunn av uforsvarlig prioritering. Departementets viktigste oppgave vil derfor normalt være å kontrollere at begrunnelsen er grundig nok i forhold til lovens krav, og at den ikke lider av feil eller er mangelfull. Det vil si at Konkurransetilsynet som et minimum må redegjøre for hva som har gjort at tilsynet har valgt å avstå fra å gi pålegg etter konkurranseloven § 12. Departementet prøver normalt ikke realiteten i nedprioriteringssaker.

I denne saken har Konkurransetilsynet foretatt en konkret helhetsvurdering av om det er riktig å prioritere å bruke ressurser på klagers anførsler, se over. Tilsynet har foretatt en ressursprioritering som departementet ikke finner grunn til å overprøve. Departementet mener også at tilsynets avgjørelse er tilstrekkelig begrunnet, jf. konkurranseloven § 12 tredje ledd.

Departementet påpeker at denne konklusjonen ikke utelukker at saken eventuelt kan forfølges videre gjennom privat søksmål for domstolene.

Departementet er kjent med at Norsk forening for farlig avfall (NFFA) i desember 2012 ba Konkurransetilsynet vurdere om det er ulovlige konkurransevriddinger i markedet for håndtering av farlig avfall. Konkurransetilsynet opplyser at henvendelsen behandles som vanlig. Tilsynet har ikke ennå konkludert i den saken. Henvendelsen fra NFFA er ikke direkte knyttet til denne klagesaken, og NFFA viser ikke til nytt faktum som eventuelt har betydning for denne klagesaken.

Med hjemmel i Konkurranseloven § 12 tredje ledd har departementet truffet følgende vedtak:

Klagen fra PCB Sanering AS over Konkurransetilsynets avgjørelse A2012-9 av 20. juni 2012 tas ikke til følge.

Med hilsen

Nils-Ola Widme (e.f.)
avdelingsdirektør

Helene Holth Skatvedt
seniorrådgiver

Kopi:

Konkurransetilsynet
Advokatfirma Orwell & Co

Postboks 439 Sentrum
Rune Vikan

5805 BERGEN
0110 OSLO