

Advokatfirma Orwall & Co
Rune Vikan
Postboks 1233 Vika
0110 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2011/729
MAB CHPA 548.7

Dato: 20.06.2012

Avgjørelse A2012-9 - Ruteretur AS - konkurranseloven § 12 tredje ledd, jf. §§ 10 og 11 - avslag på anmodning om å gripe inn

- (1) Konkurransetilsynet viser til brev 19. september 2011 med vedlegg, samt oppfølgingsbrev 26. januar 2012 (heretter samlet kalt klagen), hvor det gjøres gjeldende at Ruteretur AS (heretter Ruteretur) har handlet i strid med konkurranseloven § 11.¹

1 Sakens bakgrunn

- (2) I klagen opplyses det blant annet at PCB Sanering AS (heretter PCBS eller klager) ble opprettet i 1998, og at selskapet startet opp virksomhet 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 isolerglassruter samt å betale avgift til den aktør som administrerer og tilbyr returordningen.
- (3) 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 (heretter Norsas), hvor Norsas blant annet administrerer databasen Norbas som er en nasjonal database over alt innlevert farlig avfall siden 1990 og frem til i dag. Det opplyses at det ved oppstarten av retursystemet ble foretatt beregninger av antall isolerglassruter som ville bli produsert og kjøpt det enkelte år, sammenholdt med antall isolerglassruter som ville bli returnert for destruksjon. Ifølge klager ble beregningene brukt til å fastsette en prosentvis avgift som produsenter og kjøpere av isolerglassruter måtte betale til Ruteretur, og i startfasen ble det bestemt at avgiften skulle være forhøyet i en periode for å opparbeide en kapitalreserve for å sikre etablering og drift av retursystemet.
- (4) I 2004 inngikk Ruteretur avtale med PCBS og Veolia Miljø AS (nå Norsk Gjenvinning AS, heretter Norsk Gjenvinning), hvor PCBS og Norsk Gjenvinning 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.
- (5) Videre fremgår det av klagen at PCBS ikke fikk fornyet kontrakten med Ruteretur etter kontraktsforhandlingene våren 2011. I følge klager er det i realiteten kun Ruteretur og Norsk

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

Gjenvinning 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.

- (6) Det fremgår også av klagen at PCBS nå har etablert og fått godkjent en parallell og konkurrerende innsamlingsordning til Ruteretur og Norsk Gjenvinning gjennom selskapet Vindusretur AS (heretter Vindusretur). Vindusretur skal ifølge klager ikke eies av PCBS, men av produsenter og importører av isolerglassruter etter samme organisasjonsmodell som Ruteretur.
- (7) PCBS gjør blant annet gjeldende at Ruteretur inngår standard avtaler uten noen form for konkurranse, og at dette binder opp både produsenter, importører og lokale mottak av isolerglassruter på en måte som virker konkurransehindrende. Det vises blant annet til at Rutereturs standard avtaler innebærer minimum 6 måneders oppsigelsestid, og automatisk fornyelse for ett år av gangen dersom avtalene ikke sies opp.
- (8) 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.
- (9) Det vises videre til at Ruteretur har opparbeidet en betydelig kapitalreserve gjennom innkreving av avgift 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.
- (10) 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 Forurensingsdirektoratet (heretter KLIF) eller under kontroll av KLIF.

2 Konkurransetilsynets vurdering

- (11) Konkurransetilsynet kan pålegge foretak eller sammenslutninger av foretak som overtrer forbudene i konkurranseloven §§ 10 og 11 å bringe overtredelsen til opphør, jf. konkurranseloven § 12 første ledd.
- (12) Konkurransetilsynet mottar svært mange henvendelser om påståtte overtredelser av konkurranseloven § 10 og § 11. Konkurransetilsynet har ikke ressurser til å realitetsbehandle alle disse henvendelsene, og har adgang til å avslå en anmodning om påbud om opphør på bakgrunn av en prioritetsvurdering, jf. konkurranseloven § 12 tredje ledd. Konkurransetilsynet har således en betydelig skjønnsmessig adgang til å prioritere sine ressurser og derved hvilke saker det finner hensiktsmessig å ta opp til behandling.
- (13) Konkurransetilsynet har etter en konkret helhetsvurdering ikke funnet grunnlag for å prioritere ytterligere ressurser til videre behandling av saken. I denne vurderingen har tilsynet sett hen til sakens omfang, betydning og de ressurser som vil være påkrevd for å ta endelig stilling til om konkurranselovens forbudsbestemmelser er overtrådt. Tilsynet har i vurderingen også hensyntatt den betydelige saksmengden som for tiden er til behandling.
- (14) Konkurransetilsynet gjør oppmerksom på at personer/foretak som mener seg rammet av en overtredelse i strid med konkurranseloven §§ 10 og 11 selv kan forfølge forholdet ved å reise sak for domstolene. Klager er således ikke avhengig av at Konkurransetilsynet involverer seg i saken og eventuelt griper inn for å beskytte seg mot en overtredelse.
- (15) Konkurransetilsynet er, til tross for beslutningen om ikke å prioritere ytterligere ressurser til å forfølge denne saken, takknemlig for å motta henvendelser som kan bidra til å øke tilsynets markedskunnskap, herunder vise hvordan et marked fungerer.
- (16) Avgjørelsen kan påklages innen tre uker, jf. konkurranseloven § 12 tredje ledd. En eventuell klage stiles til Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet, men sendes til Konkurransetilsynet.

3 Konkurransetilsynets påpekningssadgang etter konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e

- (17) Konkurransetilsynet kan med hjemmel i konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak. Bestemmelsen innebærer at Konkurransetilsynet kan foreslå endringer i vedkommende regulering som vil kunne ha positive konkurransemessige virkninger. Det foreligger imidlertid ingen plikt for tilsynet til å fremme slike forslag², og tilsynet har dermed en betydelig skjønnsadgang ved vurderingen av om påpekning skal benyttes.
- (18) I tråd med ovennevnte prioriteringshensyn, finner tilsynet ikke grunn til å gi påpekning i nærværende sak. Anmodningen om påpekningen avslås derfor.
- (19) Avslag på anmodning om påpekning etter konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e kan ikke påklages.

Med hilsen

Ingrid Kjeldstad Gullaksen (e.f.)
avdelingsdirektør

Chrysi Papachristopoulou-Araujo
rådgiver

Mottakere:

² Ot. prp. nr 6 (2003-2004) side 224.