



Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Postboks 8004 Dep

0030 Oslo

Vår ref.: 2002/785

Dato: 30. august 2002

■ **Høring – søknad om endret konsesjon for NOAH Langøya, og søknad om å ta i bruk Sydbruddet til avfallshåndtering, med konsekvensutredning**

Vi viser til brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 28. juni 2002 vedlagt Statens forurensingstilsyns brev av 14. juni 2002 med vedlegg om ovennevnte.

1. Bakgrunn

NOAH AS ("NOAH") har søkt Statens forurensingstilsyn ("SFT") om å få endret den konsesjonen selskapet har i dag. NOAH har søkt om

1. konsesjon til å ta i mot større mengder forurenset masse,
2. at begrensningene for hvor mye avfall som kan mottas ut fra ulike kategorier oppheves (og erstattes av en begrensning på tillatt total mengde),
3. at forbudet mot å ta i mot avfall som ikke kan behandles på Langøya oppheves,
4. at lagringstiden for avfall utvides,
5. at kravet om registrering av avfall som avvises og ikke mottas oppheves og
6. tillatelse til biologisk behandling av jord samt økning av diverse utslippsgrenser.

NOAH søker også om konsesjon til å ta i bruk større deler av Langøya, Sydbruddet, til avfallshåndtering.

Det fremgår også av de oversendte dokumenter at NOAH ønsker å etablere to datterselskaper; NOAH Langøya AS og Langøya Eiendom AS. NOAH Langøya AS skal overta alle anlegg på Langøya og videreføre driften. Langøya Eiendom AS skal overta rettighetene til eiendommen Langøya. Det foreligger planer om at staten skal selge sine aksjer i NOAH Langøya AS til private interessenter, men fortsatt eie Langøya Eiendom AS.

NOAH

NOAH ble opprinnelig gitt følgende rammer for funksjon og organisasjon, jfr. side 77 i konsekvensutredningen, *"Selskapet skal ha som primær oppgave å bygge ut og sørge for*

drift av tilstrekkelig behandlingskapasitet for spesialavfall i Norge. I første rekke skal selskapet bygge anlegg for å behandle spesialavfall som det ikke finnes noe behandlingstilbud for og/eller avfall som ikke kan gjenvinnes av andre innenfor bedriftsøkonomiske rammer. Selskapet skal således fungere som et nasjonalt instrument for behandling av spesialavfall og skal følgelig ha plikt til å ta imot alle typer spesialavfall samt kunne tilby behandling og gjenvinning, lagring eller deponering av dette avfallet. Selskapet skal for øvrig være et serviceorgan for næringslivet og offentlige virksomheter som produserer spesialavfall.”

I aksjonæravtalen, mellom staten og øvrige aksjonærer i NOAH, forutsettes det at selskapet skal drives kommersielt. Av konsekvensutredningen, side 78, fremgår det at ”Selskapet bør også stå mest mulig fritt til selv å treffe beslutninger om teknologivalg, avfallsmengder m.m. og andre forhold som er av vesentlig betydning for selskapets drift, økonomi og plikter som en nasjonal behandlingsbedrift for spesialavfall.”

Sluttbehandling av uorganisk spesialavfall skjer på NOAHs anlegg på Langøya. Sluttbehandling av organisk spesialavfall skjer ved NOAHs anlegg i Brevik i forbindelse med Norcems sementproduksjon.

2. Om avfallsmarkedet

Spesialavfall

Med hjemmel i forurensningsloven er det utarbeidet en egen forskrift om spesialavfall. Forskriften angir regler for avfallsdefinisjoner, krav om håndteringstillatelse, leveringsplikt, kommunenes ansvar, deklareringsplikt, emballering, tilsyn og kontroll. I tillegg finnes egne regler for bestemte typer spesialavfall. Spesialavfall er avfall som inneholder forbindelser som kan utgjøre en fare for helse og miljø. Eksempler på uorganisk spesialavfall er tungmetallholdig avfall, syrer og baser. Eksempler på organisk spesialavfall er maling og lakk.

Myndighetenes målsetning er at praktisk talt alt spesialavfall enten skal gjenvinnes eller behandles¹.

Det har vært viktig å sikre en tilstrekkelig nasjonal kapasitet for sluttbehandling av spesialavfall i Norge. Med denne målsetningen gikk industrien og staten sammen i 1991 om å løse oppgaven og etablerte selskapet NOAH. For enkelte typer avfall er det etablert egne behandlingsanlegg. Enkelte industrivirksomheter behandler også selv sitt spesialavfall. I tillegg eksporterer og importerer Norge spesialavfall. Alle anlegg som skal behandle spesialavfall må ha tillatelse fra miljøvernmyndighetene.

Forurenset masse

Forurenset masse er en samlebetegnelse for en heterogen/uensartet avfallskategori som krever ulik grad av behandling. Svært forurenset masse vil kunne være spesialavfall, og må således leveres til et mottak for spesialavfall, mens mindre forurenset masse tidvis kun vil måtte flyttes og benyttes til et annet formål. Midlere forurenset masse vil kunne behandles gjennom vasking etc. og kjemisk behandling på stedet.

¹ Statistisk sentralbyrå har beregnet at det oppsto ca. 631.000 tonn spesialavfall i 1999. Av dette ble rundt 50.000 tonn behandlet på en ukjent måte.

Myndighetenes målsetning er å sikre at avfall som tidligere har blitt deponert ikke skal medføre fare for alvorlige forurensningsproblemer. Myndighetene gjennomfører derfor undersøkelser og iverksetter tiltak i områder med potensiell fare, og på forurensete områder hvor det planlegges arealbruksendring. Tiltakene utformes individuelt, og vil variere ut fra hvilke stoffer det er snakk om; forurenset grunn, sedimenter eller gruveavfall. Eksempler på tiltak kan være fjerning, tildekking og isolering, og rensing av forurensete masser.

3. Markedsbeskrivelse

Tilbudssiden:

NOAH Langøya tar i mot og behandler uorganisk spesialavfall og forurenset masse. Det finnes i dag kun ett annet anlegg i Norge, lokalisert i Mo i Rana, som tar imot og behandler spesialavfall. Dette anlegget tar også imot begrensede mengder forurenset masse. På grunn av lokaliseringen vil de to norske aktørene i liten grad være konkurrenter. Behandling og deponering av mindre forurenset masse kan også finne sted mer lokalt, enten på kommunale avfallsplasser og fyllinger eller ved at det etableres lokale løsninger i forbindelse med større og mindre utbygningsprosjekter. I konsekvensutredningen legges det til grunn at dette miljømessig sett kan være mindre gunstig.

Import og eksport av spesialavfall reguleres gjennom Basel-konvensjonen. Denne stiller som vilkår for eksport av avfall at det ikke finnes tilfredstillende løsninger i avsenderlandet. Dette medfører at man ikke kan eksportere avfall som kan tas i mot og behandles på Langøya. All import av spesialavfall reguleres av SFT, som behandler hver sak og gir/avslår tillatelser for alt som skal innføres.

Konsekvensutredningen indikerer ikke at det er særlig aktuelt å gi nye aktører konsesjon til å etablere nye anlegg for mottak og behandling av spesialavfall. Utredningen indikerer heller ikke at det vil bli gitt nye tillatelser for mottak og behandling av forurenset masse i nær framtid.

Etterspørselssiden:

Etterspørselen etter mottak og behandling av uorganisk spesialavfall er ifølge konsekvensutredningen relativt stabil. Etterspørselen etter mottak og behandling av forurenset masse forventes i konsekvensutredningen å øke de nærmeste årene, for så å avta på lengre sikt. I konsekvensutredningen heter det at *”Behandling av forurenset masse ved NOAH er en løsning som betjener et markedssegment preget av store volumer, høy utgravingstakt og at det ikke finnes aktuelle alternative løsninger på stedet. Markedet her er først og fremst Østlandsområdet, hvor man har kombinasjonen av høye tomtepriser, mye gammel forurensing, og ny bruk av tidligere industrianlegg. I områder med stort utbyggingspress vil det være lønnsomt å bygge ut selv om kostnadene ved å behandle forurenset masse på en forsvarlig måte er svært høy. Oslo vil klart være den store potensielle leverandør for slike masser, men også enkelte andre byområder som Grenlandsregionen er aktuelle...”*.

I konsekvensutredningen ser en for seg at det kan bli en moderat økning i importen av spesialavfall og forurenset masse. I utredningen heter det at *”For NOAH betyr importmulighetene mye rent økonomisk. Med det norske markedet alene å basere driften på vil tilførselen av spesialavfall og forurenset masse kunne variere så vidt mye over tid at*

dette gir uheldige konsekvenser for driften og selskapets økonomi. Muligheten for å kunne regulere mottaksmengdene er viktig både for lønnsom drift og stabile priser”.

Konkurransemessig vurdering:

Det følger av ovennevnte at etterspørselen etter de tjenester NOAH tilbyr synes å være lite følsom for selv betydelige variasjoner i pris. Videre følger det at NOAH ikke er utsatt for faktisk eller potensiell konkurranse i sørlige deler av landet. NOAH vil derfor mest sannsynlig ha markedsrett i sørlige deler av landet med hensyn til mottak og behandling av spesialavfall.

NOAH vil i varierende grad også kunne ha markedsrett for mottak og behandling av forurenset masse. Masse som er svært forurenset vil som nevnt over kunne klassifiseres som spesialavfall og NOAH vil således ikke være utsatt for faktisk eller potensiell konkurranse i sørlige deler av landet. Ved mottak og behandling av mindre forurenset masse vil NOAH måtte konkurrere med andre alternativer. NOAH vil imidlertid kunne ha en gunstig konkurransesituasjon p.g.a. anleggenes geografiske lokalisering og tilgang til deponi med betydelig kapasitet og gunstig berggrunn.

4. Konkurransetilsynets kommentarer

Konkurransetilsynet ønsker i det følgende å kommentere noen aspekter ved høringsforslaget. Tilsynet har primært vurdert de konkurransemessige sidene av saken.

Ad punkt 1. Søknad om å kunne ta imot større mengder forurenset masse

NOAH søker om konsesjon til å kunne ta imot større mengder forurenset masse og til å ta i bruk større deler av Langøya, Sydbruddet, til avfallshåndtering. NOAH har i dag tillatelse til å ta imot 387100 tonn uorganisk spesialavfall og forurensete masser per år, regnet som gjennomsnittet over en fem års periode. NOAH søker om å kunne ta imot 622100 tonn per år, regnet som gjennomsnittet over en fem års periode, med maksimal årlig mottaksmengde på 1000000 tonn. NOAH forventer at fordelingen mellom uorganisk spesialavfall og forurensete masser i fremtiden vil være ca. 50-50, justert for store årlige variasjoner.

Dersom NOAH får innvilget sin søknad på dette punkt, vil dette kunne medføre at NOAH vil kunne ta imot større mengder uorganisk spesialavfall og forurenset masse enn det som etterspørres i markedet². En slik overkapasitet kan føre til at aktører som ellers ville etablert seg i markedet, avstår fra å etablere seg. Resultatet vil kunne bli at den faktiske konkurransen uteblir og at den potensielle konkurransen reduseres.

SFTs praksis med hensyn til tildeling av konsesjoner til å etablere nye anlegg for mottak og behandling av spesialavfall og forurenset masse vil være avgjørende for om det er mulig for nye aktører å etablere seg i markedet. Dersom SFT ikke ønsker å gi nye konsesjoner, vil dette begrense konkurransen og føre til at NOAH beholder sin markedsrett.

² Statistisk sentralbyrå har beregnet at det oppsto ca. 631.000 tonn spesialavfall i 1999. Av dette ble rundt 50.000 tonn behandlet på en ukjent måte. Ventelig er en del av spesialavfallet organisk avfall som kan behandles i Brevik. NOAH vil derfor kunne oppnå en overkapasitet.

Faktisk og potensiell konkurranse begrenser aktørers eventuelle markedsmakt og derigjennom muligheten til å sette prisene høyere enn det prisnivået som reflekterer kostnadene på aktørenes varer og tjenester. Faktisk og potensiell konkurranse vil normalt også føre til at aktørene blir mer kostnadseffektive og konkurranse på andre faktorer som kvalitet, tilgjengelighet, service etc. Det at prisen på en tjeneste settes i forhold til hva det for samfunnet koster å frembringe tjenesten, vil medvirke til samfunnsøkonomisk effektivitet.

Tilsynet anbefaler på denne bakgrunn at

- miljøvernmyndighetene vurderer hvorvidt de gjennom å utvide NOAHs konsesjon vil kunne hindre etablering av konkurrerende anlegg.
- det vurderes om det kan være aktuelt å gi andre aktører konsesjon til å starte opp anlegg som kan konkurrere med NOAHs anlegg. Viktigheten av dette tiltar dersom NOAHs virksomhet ikke reguleres og selskapet utelukkende skal ta kommersielle hensyn.

Ad punkt 2. Søknad om at begrensinger i hvor mye avfall som kan mottas ut fra ulike kategorier, oppheves

NOAH søker om at begrensningene for hvor mye avfall som kan mottas ut fra ulike kategorier oppheves. Tilsynet deler NOAHs oppfatning om at en fjerning av kvantitative restriksjoner på grupper av avfall som kan mottas, vil kunne gjøre driften mer fleksibel i forhold til etterspurt behandlingsskapasitet.

Tilsynet vil imidlertid gjøre oppmerksom på at en fjerning av denne begrensningen kan ha uheldige konsekvenser. En mulig konsekvens er at NOAH, ut i fra bedriftsøkonomiske hensyn, vil kunne prissette sine tjenester på en slik måte at de maksimerer selskapets totale overskudd. Dette vil kunne føre til at NOAH i praksis kun vil tilby mottak av det mest profitable avfallet ettersom selskapet vil kunne "fylle" opp den samlede kvoten med det avfallet som gir størst inntekt. Det vil således kunne bli vanskelig å få avhendet annet avfall. På tilsvarende måte vil NOAH kunne "fylle" opp den totale kvoten med importert avfall. Det at import "fortrenger" innenlandsk etterspørsel vil kunne føre til at det ikke blir mulig å få avhendet avfall.

En slik tenkt praksis vil ikke være i tråd med de rammer som er trukket opp for NOAHs funksjon og organisasjon. Myndigheten kan hindre en slik praksis ved å spille en aktiv rolle ved NOAHs fastsettelse av priser for sine tjenester.

Tilsynet anbefaler på denne bakgrunn at

- miljøvernmyndighetene klargjør NOAHs plikter, spesielt plikten til å ta i mot avfall. NOAH bør ikke gis anledning til å kreve en pris for mottak eller importere så mye avfall av enkelte kategorier, at dette forhindrer aktører i å få avhendet sitt avfall. Dersom det tas hensyn til dette, bør NOAH kunne stå friere med hensyn til hvor mye avfall som kan mottas ut fra ulike kategorier.

Ad punkt 3, 4, 5 og 6.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det bør legges til rette for konkurranse i avfallsmarkedene i den utstrekning miljøhensyn ikke står i veien for dette.

Tilsynet anbefaler på denne bakgrunn at

- miljøvernmyndighetene behandler konkurrerende aktører mest mulig likt og derfor vurderer å gi aktørene mest mulig like vilkår.

5. Andre merknader

Konkurransetilsynet ønsker også å benytte anledningen til å knytte noen kommentarer til konsekvensutredningens punkt 9.2 om NOAHs rolle innen spesialavfallsbehandling.

NOAHs fastsettelse av priser

Dersom NOAH skal drives ut fra rent kommersielle, det vil si bedriftsøkonomiske, hensyn uten å være utsatt for konkurranse, vil NOAH prise sine tjenester ut i fra hva som er bedriftsøkonomisk optimalt. En bedriftsøkonomisk optimal pris og det kvantum som følger av denne prisen samsvarer ikke nødvendigvis med hva som er en samfunnsøkonomisk optimal pris og tilhørende kvantum. En samfunnsøkonomisk optimal pris gjenspeiler de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å frembringe tjenesten. De samfunnsøkonomiske kostnadene består av de bedriftsøkonomiske kostnader og andre samfunnsmessige kostnader, for eksempel kostnader som følge av redusert miljøkvalitet.

Tilsynet er ikke overbevist om at NOAH vil ha tilstrekkelige incentiver til å fastsette sine priser slik at disse sammenfaller med samfunnsøkonomisk optimale priser. Dette skyldes to forhold. For det første vil NOAH kunne utnytte sin markedsrett til å ta monopolpriser for sine tjenester. For det andre vil NOAH alene ikke ha incentiv til å ta priser som gjenspeiler reduksjonen i miljøkvalitet.

Tilsynet anbefaler på denne bakgrunn at

- miljøvernmyndighetene, om mulig, bidrar til at NOAH fastsetter sine priser på en slik måte at NOAHs priser sammenfaller med samfunnsøkonomisk optimale priser.

Privatisering

Tilsynet er av den oppfatning at myndighetene bør regulere NOAH på en slik måte at selskapet ikke opptrer i strid med samfunnsøkonomiske interesser. Ved en eventuell privatisering bør reguleringen ligge fast, og staten bør ikke gi NOAH gunstige konkurransebegrensende vilkår for å oppnå en høy pris ved salget. Dette er ikke til hinder for at staten, så lenge selskapet har en monopolstilling, kan vurdere å legge ut selve driften av NOAH på anbud.

NOAH bør med dagens monopolstilling ikke stå fritt til å fastsette priser for sine tjenester. Prisene på de tjenester NOAH tilbyr, bør i størst mulig grad samsvare med de samfunnsøkonomiske kostnader forbundet med NOAHs virksomhet. For øvrig viser vi til vårt brev av 18. mars 2002 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet vedrørende høring om "Stortingsmelding om eierskap". I brevet heter det om NOAH:

” NOAH AS

NOAH er på det nåværende tidspunkt eneste selskap som har mulighet til å behandle spesialavfall i Norge. Baselkonvensjonen av 22. mars 1989 stiller begrensninger på mulighetene til å eksportere spesialavfall. Det er også knyttet relativt store transportkostnader ved eksport av spesialavfall. Som det fremgår av meldingen har NOAH allerede overkapasitet så det er liten sannsynlighet for at NOAH vil møte konkurranse fra andre aktører i Norge eller i utlandet.

NOAH er i hovedsak kommet over i en ordinær driftssituasjon, noe som isolert sett tilsier at det er hensiktsmessig at staten reduserer sin eierposisjon i selskapet. NOAH har to behandlingsanlegg for spesialavfall; Langøya som behandler uorganisk spesialavfall og Brevik som behandler organisk spesialavfall.

Ettersom NOAH er i en tilnærmet monopolsituasjon innen behandling av spesialavfall ser Konkurransetilsynet det som sannsynlig at selskapet i fremtiden vil kunne utnytte denne monopolsituasjonen. Selskapets to avfallsanlegg er også så spesialiserte at det vanskelig lar seg gjøre å organisere selskapet i to konkurrerende enheter som kan selges. Konkurransetilsynet ser det derfor som en fordel om staten beholder en eierandel eller på annet vis regulerer selskapet på en måte som reduserer sannsynligheten for at det vil utøve markedsrett.

Tilsynet anbefaler på denne bakgrunn at

- staten, så lenge NOAH har en monopolstilling, bør vurdere å legge driften av NOAH ut på anbud. Staten bør imidlertid innta en aktiv rolle ved NOAHs fastsettelse av priser og
- myndighetene regulerer NOAH på en slik måte at selskapet ikke opptrer i strid med samfunnsøkonomiske interesser
- SFT forut for en eventuell privatisering gjør rede for om det er aktuelt å gi andre aktører konsesjon til å ta i mot og behandle uorganisk spesialavfall og forurenset masse samt opplyse om hvilke områder som er aktuelle. I denne forbindelse bør SFT påse at enkeltaktører ikke får tildelt en betydelig overkapasitet, da eventuell overkapasitet vil kunne begrense konkurransen.