

Offentlig versjon

Deres ref.:

Vår ref.: 2013/0888-232

Saksbehandler: Hanne Lilja Falkanger

Dato: 24.06.2014

Saksansvarlig: Ingrid Kjeldstad Gullaksen

Vedtak V2014-9 - Norsk Gjenvinning AS - Avfall Sør Bedrift AS - konkurranseloven § 16 jf. § 20 - inngrep mot foretakssammenslutning

- (1) Konkurransetilsynet viser til varsel om inngrep 12. mai 2014 (varselet), Norsk Gjenvinning AS sine merknader til varselet 2. juni 2014 (tilsvaret), samt øvrig korrespondanse og kontakt i saken.
- (2) Konkurransetilsynet har kommet til at foretakssammenslutningen mellom Norsk Gjenvinning AS (Norsk Gjenvinning) og Avfall Sør Bedrift AS (Avfall Sør Bedrift) vil føre til en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall i Kristiansandsområdet.
- (3) Konkurransetilsynet har på denne bakgrunn besluttet å forby foretakssammenslutningen med hjemmel i konkurranseloven¹ § 16, jf. § 20 fjerde ledd.

1 Innledning

1.1 Sakens bakgrunn

- (4) Saken gjelder foretakssammenslutningen mellom Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift, også omtalt som "partene".
- (5) I henhold til aksjekjøpsavtale inngått 13. desember 2013 mellom Norsk Gjenvinning og Avfall Sør AS, skal Norsk Gjenvinning erverve samtlige aksjer i Avfall Sør Bedrift.

1.2 Partenes hovedanførsler til varselet

- (6) I det følgende gis en kort redegjørelse for Norsk Gjenvinnings hovedanførsler til Konkurransetilsynets varsel om inngrep.² Anførlene vil for øvrig bli behandlet løpende i vedtaket. Avfall Sør Bedrift har ikke inngitt tilsvaret til Konkurransetilsynets varsel.
- (7) Norsk Gjenvinning anfører i tilsvaret at Konkurransetilsynets avgrensning av produktmarkedet for innsamling og mottak av næringsavfall fra totalleverandører er for snever. Norsk Gjenvinning fastholder at samtlige avfallsinnsamlere er en del av det relevante markedet. Det vises videre til at etablerte aktører lett kan utvide sin mottaksvirksomhet samt at etablering av omlasting- og grovsorteringspunkt og levering av restavfall til forbrenningsanlegget til Returkraft AS utgjør reelle substitutter til partenes mottaksanlegg.
- (8) Norsk Gjenvinning anfører videre at Konkurransetilsynets geografiske markedsavgrensning er for snever. Til støtte for dette synet er det vedlagt analyser foretatt av Oslo Economics.³

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

² Jf. Norsk Gjenvinning sine merknader til Konkurransetilsynets varsel, datert 2. juni 2014.

Analysene fra Oslo Economics anføres av Norsk Gjenvinning å gi et riktigere bilde av den geografiske utstrekningen av det relevante markedet.

- (9) Ifølge Norsk Gjenvinning vil ikke ervervet av Avfall Sør Bedrift begrense konkurransen vesentlig i noe berørt marked. Det vises i denne sammenheng til at Konkurransetilsynet overvurderer partenes markedsandeler ved at markedet avgrenses for snevert, både produktmessig og geografisk. Det vises videre til at det foreligger en rekke faktiske og potensielle konkurrenter til partene som vil forhindre ethvert forsøk på utøvelse av markedsrett.
- (10) Norsk Gjenvinning uttaler videre at de ikke er enige i tilsynets vurdering av at etableringshindringene i de berørte markedene er betydelige. Det fremheves at det særlig vil være enkelt for aktører som er aktive innenfor en eller flere avfallsfraksjoner, å utvide sin virksomhet. Følgelig vil en høy markedsandel for partene under enhver omstendighet ikke innebære at konkurransen begrenses vesentlig.
- (11) Norsk Gjenvinning anfører avslutningsvis at transaksjonen vil realisere betydelige samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster. Selskapet er uenig med Konkurransetilsynet i at vilkårene for å hensynta de anførte gevinstene ikke er tilstede, og viser til at det allerede er dokumentert og sannsynliggjort at disse gevinstene er funksjonsspesifikke.

1.3 Prosessuelle anførsler

- (12) Norsk Gjenvinning anfører i tilsvaret at det foreligger en rekke metodiske feil og svakheter ved Konkurransetilsynets varsel som samlet sett gjør at det kan stilles spørsmål ved om tilsynet har oppfylt sin utredningsplikt etter forvaltningsloven⁴ § 17.
- (13) Norsk Gjenvinning viser i denne sammenheng til at Konkurransetilsynet overser informasjon inngitt av Norsk Gjenvinning og ukritisk bruker tredjeparters innspill, samt at tilsynets konkurranseanalyse inneholder flere metodiske feil. Når det gjelder innspill fra tredjeparter anføres det særskilt at Konkurransetilsynet i vurderingen av Stena Recyclings etableringsmuligheter synes å bygge sine konklusjoner på innspill som er unntatt partsoffentlighet og at partene dermed ikke har fått anledning til å utøve kontradiksjon på dette punktet.
- (14) Til dette bemerker Konkurransetilsynet at forvaltningsloven § 17 stiller krav til at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Konkurransetilsynet har i sin saksbehandling innhentet betydelige mengder informasjon i sakens anledning. På bakgrunn av anførselene i svar 2. juni 2014, har tilsynet dessuten innhentet ytterligere informasjon og gitt Norsk Gjenvinning innsyn i dette materiale i samsvar med forvaltningslovens regler. Det er også foretatt nærmere vurderinger og drøftelser av partenes anførsler nedenfor under de respektive vurderingstemaene sett opp mot øvrig informasjon innhentet av Konkurransetilsynet.
- (15) Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift fikk på vanlig måte oversendt partsoffentlige versjoner av varselet rettidig. Skjermingene i varselet var, slik tilsynet ser det, ikke til hinder for at partene kunne utøve kontradiksjon. På oppfordring fra parten foretok tilsynet videre en fornyet vurdering av Norsk Gjenvinnings partsoffentlige versjon av varselet. På bakgrunn av fornyede vurderinger og aksept fra berørte tredjeparter åpnet tilsynet for innsyn i flere opplysninger som tidligere var skjernet, herunder enkelte opplysninger fra Stena Recycling som benyttes i Konkurransetilsynets vurdering av selskapets etableringsmuligheter. En ny partsoffentlig versjon ble oversendt Norsk Gjenvinning 30. mai 2014
- (16) Konkurransetilsynet har som det vil fremgå nedenfor, foretatt en grundig vurdering av partenes anførsler og Oslo Economics sine analyser og kan i lys av dette ikke se at det er holdepunkter for at tilsynets konkurranseanalyse inneholder metodiske feil.
- (17) Konkurransetilsynet kan på denne bakgrunn ikke se at Norsk Gjenvinnings anførsler vedrørende feil og mangler ved saksbehandlingen er berettiget.

³ Tilsvaret 2. juni 2014 – vedlegg 1 "Kommentarer til Konkurransetilsynets avgrensning av relevante markeder i forbindelse med Norsk Gjenvinnings erverv av Avfall Sør Bedrift".

⁴ Lov 10. februar 1967 nr. 2 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

1.4 Konkurransetilsynets saksbehandling

- (18) Konkurransetilsynet har i anledning saken innhentet omfattende informasjon fra en rekke aktører i markedet, herunder partene, deres konkurrenter og kunder, og andre.
- (19) Partene har utover alminnelig melding datert 13. desember 2013 og melding datert 28. januar 2014, besvart flere pålegg fra Konkurransetilsynet om å gi opplysninger. Tilsvarende har også selger, Avfall Sør AS, 19. mars 2014 besvart pålegg om å gi opplysninger.⁵ Det har vært avholdt telefonmøte med Norsk Gjenvinning 30. januar 2014 og Avfall Sør Bedrift 31. januar 2014. Konkurransetilsynet har videre avholdt møte med Norsk Gjenvinning 26. februar, 9. april 2014, 22. mai og 17. juni 2014. I tillegg har det vært løpende kontakt med melderers advokat og melder har fått fortløpende innsyn i sakens dokumenter.
- (20) Informasjonspålegg til partenes største kunder og partenes konkurrenter ble sendt 6. februar 2014. Det er videre sendt flere runder med oppfølgingsspørsmål til partenes konkurrenter. I tillegg ble det sendt egen informasjonsforespørsel til Returkraft AS 11. mars 2014. Etter mottakelse av tilsvaret til varsel fra Norsk Gjenvinning 2. juni 2014, har Konkurransetilsynet innhentet ytterligere informasjon fra Stena Recycling og Lillesand og Birkenes Interkommunale Renovasjonsselskap - LiBir IKS.
- (21) Konkurransetilsynet har i tillegg innhentet informasjon om reguleringen av avfallsmarkedet fra Fylkesmennene i Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Telemark og Vestfold.
- (22) Endelig har tilsynet innhentet opplysninger fra Kristiansand, Vennesla, Songdalen og Søgne kommuner vedrørende plan- og byggeprosessen for etablering av avfallsmottak.

1.5 Fristberegning

- (23) Konkurransetilsynet mottok som nevnt over melding i saken 28. januar 2014. Varsel om at inngrep kan bli aktuelt ble rettidig oversendt 4. mars 2014, jf. konkurranseloven § 20 annet ledd første punktum. I henhold til konkurranseloven § 20 fjerde ledd første punktum, må Konkurransetilsynet senest innen 70 virkedager etter at meldingen ble mottatt, legge frem begrunnet forslag til forbudsvedtak. Begrunnet varsel ble rettidig oversendt 12. mai 2014.
- (24) Etter konkurranseloven § 20 fjerde ledd fjerde punktum må Konkurransetilsynet fatte forbudsvedtak senest 15 virkedager etter at tilsynet har mottatt partenes uttalelse. Tilsynet mottok tilsvaret fra Norsk Gjenvinning 2. juni 2014. Vedtaket er således truffet rettidig.

2 Partene i saken

2.1 Altor Fund III

- (25) Altor-fondene består totalt av tre private equity fond (aksjefond) og deres respektive porteføljeselskaper. De tre private aksjefondene er Altor 2003 Fund, Altor Fund II og Altor Fund III.
- (26) Altor Fund III har før transaksjonen indirekte enekontroll over Norsk Gjenvinning AS via holdingselskapene POS Holding AS, VV Holding II AS og VV Holding AS.⁶
- (27) Sistnevnte holdingselskap eier samtlige aksjer i Norsk Gjenvinning Norge AS, som igjen eier samtlige aksjer i Norsk Gjenvinning.⁷
- (28) Altor-fondenes porteføljeselskaper har aktiviteter i mange ulike bransjer. Utover Norsk Gjenvinning-gruppen, er det imidlertid ingen av porteføljeselskapene som har overlappende virksomhet med målselskapet, Avfall Sør Bedrift.⁸

2.1.1 Norsk Gjenvinning AS

- (29) Norsk Gjenvinning er et heleid datterselskap av Norsk Gjenvinning Norge og del av Norsk Gjenvinning-gruppen, et landsdekkende konsern med tjenester innenfor rådgivning,

⁵ Pålegget er besvart i samarbeid med datterselskapet Avfall Sør Husholdning AS.

⁶ Jf. melding 28. januar 2014 (meldingen), side 6.

⁷ Jf. www.proff.no

⁸ Jf. meldingen, side 6.

entreprenørvirksomhet, industrielle tjenester, avfallstransport og avfallsbehandling.⁹ Konsernet har totalt 1 500 ansatte.¹⁰

- (30) Norsk Gjenvinning er en landsdekkende totalleverandør av avfallshåndteringstjenester og tilbyr innsamling av husholdningsavfall, innsamling av næringsavfall, behandling av næringsavfall, industritjenester og andre tjenester som blant annet omfatter planlegging og utføring av rivingsprosjekter (herunder asbestsanering og PCB-sanering), tjenester til offshoreindustrien og makuleringstjenester.¹¹
- (31) Selskapet opplyser på sin hjemmeside, under beskrivelse av forretningsområdet avfallshåndtering, å ha 60 anlegg i hele landet.¹² Dette inkluderer et mottaksanlegg i Kristiansand og et i Arendal.¹³
- (32) Norsk Gjenvinning har en rekke heleide og deleide datterselskaper.¹⁴ Selskapet har blant annet 30 prosent eierandel i Retura Norge AS,¹⁵ og er med dette den største aksjonæren i Retura Norge.¹⁶
- (33) Altor-fondene omsatte i Norge i 2012 for ■■■ millioner euro, det vil si ca. ■■■ millioner kroner, inkludert Norsk Gjenvinning sin omsetning.¹⁷ Norsk Gjenvinning omsatte i 2012 for 1 981 millioner kroner.¹⁸

2.2 Avfall Sør Bedrift AS

- (34) Avfall Sør Bedrift eies i dag av Avfall Sør AS. Sistnevnte selskap har skilt virksomheten sin innenfor husholdningsavfall og næringsavfall til henholdsvis datterselskapene Avfall Sør Husholdning AS (Avfall Sør Husholdning) og Avfall Sør Bedrift. Denne foretakssammenslutningen er begrenset til oppkjøp av samtlige aksjer i Avfall Sør Bedrift. Det er således kun Avfall Sør sin virksomhet knyttet til næringsavfall som kjøpes av Norsk Gjenvinning.
- (35) Parallelt med denne transaksjonen er det inngått en opsjonsavtale som innebærer at Avfall Sør har opsjon på å selge aksjeposten sin på 14,3 prosent i Retura Sør AS til Norsk Gjenvinning. Enkelte av de øvrige aksjonærene i Retura Sør har imidlertid valgt å utøve sin forkjøpsrett til denne aksjeposten, slik at denne ikke lenger er tilgjengelig for Norsk Gjenvinning.¹⁹ I tillegg til Avfall Sør har også de kommunale selskapene Maren AS og Agder Renovasjon IKS solgt sine aksjer i Retura Sør til de øvrige aksjonærene og Retura Sør eies per i dag av følgende selskaper: Gjenvinning Sør-Vest AS, MBT Vigeland Transport AS, Midtstøl Transport AS og Peter Løvaas Transport AS.²⁰
- (36) Avfall Sør Bedrift har i dag 18 fast ansatte og 5 innleide medarbeidere. Selskapet tilbyr tjenester innenfor mottak, innsamling og behandling av næringsavfall innenfor privat og offentlig næringsvirksomhet i Kristiansand, Songdalen, Søgne og Vennesla kommuner i Vest-Agder.²¹
- (37) Foretaket leier per i dag Sørlandsparken Avfallsanlegg i Kristiansand kommune fra Avfall Sør og Mjåvann Avfallsanlegg i Songdalen kommune fra Mjåvannsveien 23 AS, et heleid datterselskap av Avfall Sør.²² I tillegg har Avfall Sør Bedrift tilgang til Avfall Sør Husholdning sitt anlegg for husholdningsavfall på Støleheia i Vennesla kommune.²³

⁹ Jf. meldingen, side 6.

¹⁰ Jf. <http://www.norskgjenvinning.no/Hjem/Om+oss>

¹¹ Jf. meldingen, side 7.

¹² Jf. <http://www.norskgjenvinning.no/Avfallsh%C3%A5ndtering/Kort+om+oss>

¹³ Jf. meldingen, side 7.

¹⁴ Jf. meldingen - vedlegg 3.

¹⁵ Jf. meldingen, side 7. Retura Norge eier et landsdekkende franchise-konsept for avfallshåndtering.

¹⁶ Jf. www.proff.no.

¹⁷ Jf. meldingen - vedlegg 4.

¹⁸ Jf. www.proff.no

¹⁹ Jf. meldingen, side 5.

²⁰ Jf. e-post 28. mars 2014 fra Retura Sør.

²¹ Jf. meldingen, side 7.

²² Jf. brev 19. mars 2014 fra Avfall Sør Husholdning, side 1.

²³ Jf. meldingen, side 7.

- (38) Avfall Sør Bedrift eide på tidspunktet for inngåelse av aksjekjøpsavtalen 13. desember 2013, 50 prosent av aksjene i Miljøpartner Sør AS. Aksjekjøpsavtalen omfatter ikke erverv av disse aksjene. Det fremgår av mottatt melding at aksjene i Miljøpartner Sør forut for transaksjonen skal selges til Lillesand og Birkenes Interkommunale Renovasjonsselskap - LiBir IKS.²⁴ I svar på pålegg om å gi opplysninger fra LiBir IKS, bekrefter selskapet å ha overtatt aksjene fra Avfall Sør Bedrift 31. januar 2014.²⁵
- (39) Avfall Sør Bedrift omsatte i 2012 for 56,3 millioner kroner.²⁶

3 Rettslige utgangspunkter – Konkurransetilsynets kompetanse

3.1 Særlig om forholdet til konkurransereglene i EU og EØS

- (40) EØS-avtalen artikkel 57 fastsetter regler for kompetansefordeling mellom Europakommisjonen (Kommisjonen), EFTAs overvåkingsorgan og nasjonale konkurransemyndigheter. Konkurransetilsynet har bare kompetanse til å føre tilsyn med foretakssammenslutninger som ikke er av EU- eller EFTA-dimensjon. Hvorvidt en foretakssammenslutning har EU- eller EFTA-dimensjon, avhenger av om de berørte foretak har en omsetning som overstiger terskelverdiene i artikkel 1 nr. 2 og nr. 3 i rådsforordning 139/2004/EF (fusjonsforordningen) i henholdsvis EU eller EØS EFTA-statene, jf. §§ 12 og 13 i forskrift av 21. desember 2011 om gjennomføring av konkurransereglene i EØS-avtalen mv.
- (41) Terskelverdiene for at sammenslutningen skal kunne regnes for å ha fellesskaps- eller EFTA-dimensjon, er ikke oppfylt. Konkurransetilsynet mottok alminnelig melding fra partene 13. desember 2013 da terskelverdiene i § 2 i forskrift av 28. april 2004 nr. 673 om melding av foretakssammenslutninger mv. var oppfylt, og påla fullstendig melding 30. desember 2013 i henhold til konkurranseloven § 18 tredje ledd.²⁷ Konkurransetilsynet har følgelig kompetanse til å behandle saken.

3.2 Vilåårene for inngrep

3.2.1 Generelt

- (42) Etter konkurranseloven § 16 første ledd skal Konkurransetilsynet forby en foretakssammenslutning, dersom tilsynet finner at den vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, jf. konkurranseloven § 1 første ledd. Ved anvendelsen av loven skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser, jf. konkurranseloven § 1 annet ledd.
- (43) Dersom Konkurransetilsynet finner at avhjelpende tiltak foreslått av partene vil avbøte de konkurransebegrensende virkningene som foretakssammenslutningen kan føre til, skal tilsynet i stedet fatte vedtak om inngrep hvor foretakssammenslutningen tillates på disse vilkår, jf. konkurranseloven § 16 annet ledd. Bestemmelsen innebærer en redusert utredningsplikt for tilsynet der vedtak fattes etter denne bestemmelsen. Det er tilstrekkelig at Konkurransetilsynet finner at forslaget til avhjelpende tiltak vil avbøte de konkurransebegrensende virkningene transaksjonen kan føre til.²⁸

3.2.2 Foretakssammenslutning

- (44) For at Konkurransetilsynet skal kunne gripe inn mot ervervet, må det foreligge en foretakssammenslutning, jf. konkurranseloven § 17. Etter § 17 første ledd bokstav b foreligger det en foretakssammenslutning dersom ett eller flere foretak, direkte eller indirekte, helt eller delvis, varig overtar kontrollen over ett eller flere andre foretak. Norsk Gjenvinning har inngått avtale om kjøp av samtlige aksjer i Avfall Sør Bedrift. Avtalen innebærer at Norsk Gjenvinning på varig basis overtar kontrollen over Avfall Sør Bedrift sin virksomhet. Det foreligger således en foretakssammenslutning i konkurranselovens forstand.

²⁴ Jf. meldingen, side 7.

²⁵ Jf. brev 17. februar 2014 fra LiBir IKS, side 1.

²⁶ Jf. meldingen, side 8.

²⁷ Slik loven lød før lovendringen som trådte i kraft 1. januar 2014.

²⁸ Jf. Prop. 75 L (2012-2013) Endringer i konkurranseloven, side 144.

3.2.3 Konkurransbegrensningskriteriet

- (45) Konkurransetilsynet skal forby foretakssammenslutninger som vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Spørsmålet om foretakssammenslutningen mellom Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen, behandles i punkt 6 nedenfor.

3.2.4 Effektivitetsgevinster

- (46) Dersom foretakssammenslutningen vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen, må det videre avklares om foretakssammenslutningen medfører effektivitetsgevinster som kan oppveie eventuelle negative virkninger av foretakssammenslutningen, jf. formålsbestemmelsen i konkurranseloven § 1. Mulige effektivitetsgevinster drøftes i punkt 7.

4 Verdikjeden for innsamling og behandling av næringsavfall

4.1 Rettslige utgangspunkter

- (47) Avfallsmarkedet reguleres blant annet gjennom forurensningsloven.²⁹ Formålet med denne loven er ifølge § 1 første ledd "å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall."
- (48) Loven skiller mellom ulike former for avfall som for eksempel husholdningsavfall og næringsavfall. Disse avfallstypene er definert i loven § 27: Husholdningsavfall er definert som "*avfall fra private husholdninger, herunder større gjenstander som inventar og lignende.*" Næringsavfall er definert som "*avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner.*"³⁰
- (49) Kommunen plikter å sørge for innsamlingen av husholdningsavfall og skal ha anlegg for opplag eller behandling av slikt avfall (tvungen kommunal renovasjon).³¹ Produsenter av næringsavfall er imidlertid selv ansvarlig for at avfallet de produserer bringes til et lovlig avfallsanlegg og er således gitt et fullstendig ansvar for å håndtere eget avfall.³² Videre er det stilt opp et generelt forbud mot forsøpling, jf. forurensningsloven § 28, som gjelder for enhver besitter og transportør av avfall.
- (50) I enkelte næringer stilles det ytterligere krav til håndtering av avfall i forskrifts form. For eksempel stilles det for aktørene i byggenæringen krav om utarbeidelse av avfallsplaner og at minimum 60 prosent av avfallet skal sorteres i ulike avfallstyper og leveres til godkjent avfallsmottak eller direkte til gjenvinning.³³
- (51) I stedet for å levere avfallet til et avfallsanlegg, sortere og utarbeide planer selv m.v., velger produsentene av næringsavfall i hovedsak å oppfylle forurensningslovens krav gjennom å etterspørre tjenester for avfallshåndtering.

4.2 Beskrivelse av verdikjeden

- (52) Næringsavfall samles inn fra offentlige og private virksomheter og institusjoner og består av mange ulike typer avfall (fraksjoner), hvor blandet avfall, papir/papp, metall, bygg- og anleggsavfall, trevirke, plast, organisk avfall og glass, i tillegg til ulike typer farlig avfall, utgjør de største volumene.
- (53) Verdikjeden for innsamling og behandling av næringsavfall kan deles inn i flere ledd, herunder avfallsproduksjon, innsamling, sortering og etterfølgende behandling av avfall, samt salg av omsettelige produkter til slutt kunder.

²⁹ Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall.

³⁰ Se Ot.prp.nr.87 (2001-2002) om innføringen av disse begrepene i forurensningsloven.

³¹ Jf. forurensningsloven § 30, jf. § 27.

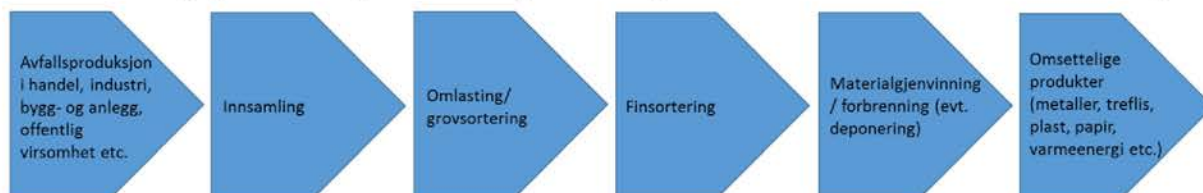
³² Jf. forurensningsloven § 32. Plikten gjelder med mindre avfallet gjenvinnes eller brukes på annen måte innenfor de rammer forurensningslovgivningen setter.

³³ Jf. forskrift av 26. mars 2010 nr. 489 om tekniske krav til byggverk, kapittel 9.

- (54) En enkel illustrasjon av verdikjeden fremgår av figuren nedenfor.

Figur 1: Verdikjeden

- (55) Denne verdikjeden vil gjelde i de fleste tilfeller. Det finnes imidlertid enkelte unntak. For eksempel vil graden av sortering kunne variere avhengig av hvilken avfallsfraksjon det er tale om, i hvilken grad kunden selv har kildesortert og hvilken form for behandling av avfallet som er aktuell.
- (56) Avfallshåndteringsmarkedet kan ifølge partene deles i et oppstrømsmarked for innsamling og omlasting/grovsortering av næringsavfall og et nedstrømsmarked for behandling av



- næringsavfall.³⁴ Konkurransetilsynet vil nedenfor ta utgangspunkt i en slik inndeling av markedet. Da omlasting og grovsortering av næringsavfall skjer på et mottaksanlegg³⁵ vil tilsynet i det følgende omtale dette trinnet i verdikjeden som mottak av næringsavfall.
- (57) Konkurransetilsynet vil nedenfor i punkt 4.3 gi en beskrivelse av markedet for innsamling og mottak av næringsavfall og i punkt 4.4 gi en beskrivelse av markedet for behandling av næringsavfall.

4.3 Innsamling og mottak av næringsavfall

- (58) Næringsavfallet samles inn hos ulike offentlige og private virksomheter og institusjoner.³⁶ Kundene inngår selv avtale med aktører i avfallshåndteringsmarkedet om henting av avfallet. Kun et fåtall kunder, hovedsakelige mindre avfallsprodusenter, velger å levere avfallet direkte til et mottak selv. Mellomstore og store avfallsprodusenter etterspør denne tjenesten hos etablerte aktører i avfallshåndteringsmarkedet.³⁷
- (59) De fleste foretak som driver med innsamling av næringsavfall bruker komprimatorbiler for å tømme dunker med avfall på faste innsamlingsruter. Komprimatorbilen vil normalt samle inn avfall fra en rekke kunder før den leverer avfallet til et mottaksanlegg. Den andre hovedinnsamlingsmåten er bruk av lift- eller krockbil til henting og tømning av containere. Containerne plasseres hos kundene og hentes når disse er fulle. I slike tilfeller er det typisk én kunde per innsamlingsoppdrag.
- (60) Norsk Gjenvinning foretar innsamling av de fleste typer næringsavfall. Innsamlingen skjer både ved bruk av komprimatorbiler på faste innsamlingsruter og ved henting/tømning av containere. I tillegg til at Norsk Gjenvinning foretar deler av innsamlingen selv, bruker de også innleide transportfirma til innsamling av næringsavfall.³⁸ Norsk Gjenvinning har også egne mottaksanlegg som tar imot de fleste typer næringsavfall.
- (61) Avfall Sør Bedrift tilbyr i stor grad de samme tjenestene som Norsk Gjenvinning. Selskapet foretar også innsamling av de fleste typer næringsavfall ved bruk av komprimatorbil og ved henting/tømning av containere, og har mottaksanlegg³⁹ som tar imot de fleste typer næringsavfall. Avfall Sør Bedrift har en skapbil, en komprimatorbil og to mindre varebiler selv,

³⁴ Jf. meldingen, side 12.

³⁵ Jf. punkt 5.2.2.7.1 nedenfor.

³⁶ Kundene kalles også avfallsprodusenter eller avfallsbesittere.

³⁷ Avfallsprodusentene oppgir til Konkurransetilsynet at det ikke er aktuelt for dem å levere avfallet selv. Det vises i denne sammenheng blant annet til at dette ikke er del av deres virksomhetsområde, og at det ikke vil være lønnsomt for dem å levere avfallet selv.

³⁸ Jf. meldingen, side 7.

³⁹ Disse mottaksanleggene leies av henholdsvis Avfall Sør og Avfall Sørs datterselskap Mjåvannsveien 23.

- men har i motsetning til Norsk Gjenvinning i all hovedsak valgt å benytte innleide transportfirma som underleverandører til å foreta selve transporteringen av avfallet.⁴⁰
- (62) Både partene og flertallet av de andre aktørene i Agder-fylkene tilbyr innsamling og mottak av de fleste typer næringsavfall. Konkurransetilsynet bruker begrepet totalleverandør om disse aktørene.
 - (63) Det finnes imidlertid også mer spesialiserte aktører i markedet som i hovedsak samler inn spesielle typer avfall som jern og metaller, samt elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall).
 - (64) Som en del av avfallshåndteringen tilbyr aktørene i markedet også ulike tilleggstjenester til kundene sine. Disse tjenestene omfatter blant annet salg, service og kundekontakt på telefon. I tillegg tilbys ulike typer planleggings- og rapporteringstjenester, som forutsetter særskilt kunnskap hos aktørene. Aktørene sørger videre for at det foreligger effektive logistikk-løsninger for innsamling og mottak av avfallet og inngår i denne sammenheng underleverandøravtaler knyttet til innsamlings- eller mottakssegmentet der det er nødvendig.
 - (65) Ved valget mellom ulike aktører vil næringskundene også være opptatt av kvalitet og service knyttet til tjenestene. Som nevnt ovenfor er avfallsprodusentene etter forurensingsloven selv pålagt ansvaret for å bringe avfallet til et lovlig avfallsanlegg. I byggebransjen er avfallsprodusentene pålagt å sortere 60 prosent av avfallet og utarbeide avfallsplaner. På denne bakgrunn vil det være viktig for produsentene at aktøren som velges, kan dokumentere at disse pliktene er oppfylt. I tillegg er mange kunder pålagt rapporteringsoppgaver internt, for eksempel som følge av selskapets miljøprofil, HMS-krav og kostnadseffektivitet knyttet til redusert avfall. Disse kundene vil også være opptatt av aktørens evne til å levere statistikk og rapporter knyttet til deres næringsavfall. Aktørene i avfallshåndteringsmarkedet vil i ulik grad ha evne til å tilby slike tilleggstjenester.
 - (66) Etter at avfallet er samlet inn, transporteres det til et mottaksanlegg. Der omlastes eller grovsorteres avfallet før det som regel transporteres videre til et behandlingsanlegg for videre behandling. Omlasting eller grovsortering muliggjør en mer effektiv transport av avfallet slik at det kan transporteres lønnsomt over lengre avstander.
 - (67) Om avfallet kun har behov for omlasting eller om det i tillegg må grovsorteres, avhenger av hvilken fraksjon det er tale om og i hvilken grad kunden selv har kildesortert avfallet.
 - (68) Dersom kunden selv har kildesortert avfallet og dersom det finnes behandlingsanlegg i nærheten, vil det for enkelte avfallstyper ikke nødvendigvis være behov for omlasting og grovsortering på et mottaksanlegg. Kildesortert restavfall innsamlet i komprimatorbiler kan i slike tilfeller kjøres direkte til et forbrenningsanlegg.⁴¹ Forutsetningen er imidlertid at de krav som forbrenningsanlegget stiller til sorteringen, er oppfylt.
 - (69) Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift tilbyr både innsamling og mottak av næringsavfall.⁴² Partene har overlappende virksomhet innenfor innsamling og mottak av blandet avfall, papp/papir, plast, bygg- og anleggsavfall, trevirke, organisk avfall, jern, stål og metaller, EE-avfall og farlig avfall.
 - (70) Partene har to mottaksanlegg hver i Agder-fylkene. Norsk Gjenvinning har et stort mottaksanlegg på Mjåvann vest for Kristiansand og et mindre anlegg i Arendal. Avfall Sør Bedrift har også et mottaksanlegg på Mjåvann vest for Kristiansand, i tillegg til et anlegg i Sørlandsparken, øst for Kristiansand.⁴³ Avfall Sør Bedrift leier i tillegg tilgang til Avfall Sør Husholdning sitt anlegg på Støleheia nord for Kristiansand.
 - (71) Foruten Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift finnes det flere andre foretak i Agder-fylkene som har eget mottaksanlegg. Dette gjelder for eksempel Midtstøl Transport AS i Arendal, LiBir IKS (Libir) i Lillesand, Agder Renovasjon Næring AS (Arnas) i Arendal og Grimstad, Risør- og

⁴⁰ Jf. meldingen, side 7.

⁴¹ Jf. meldingen, side 10.

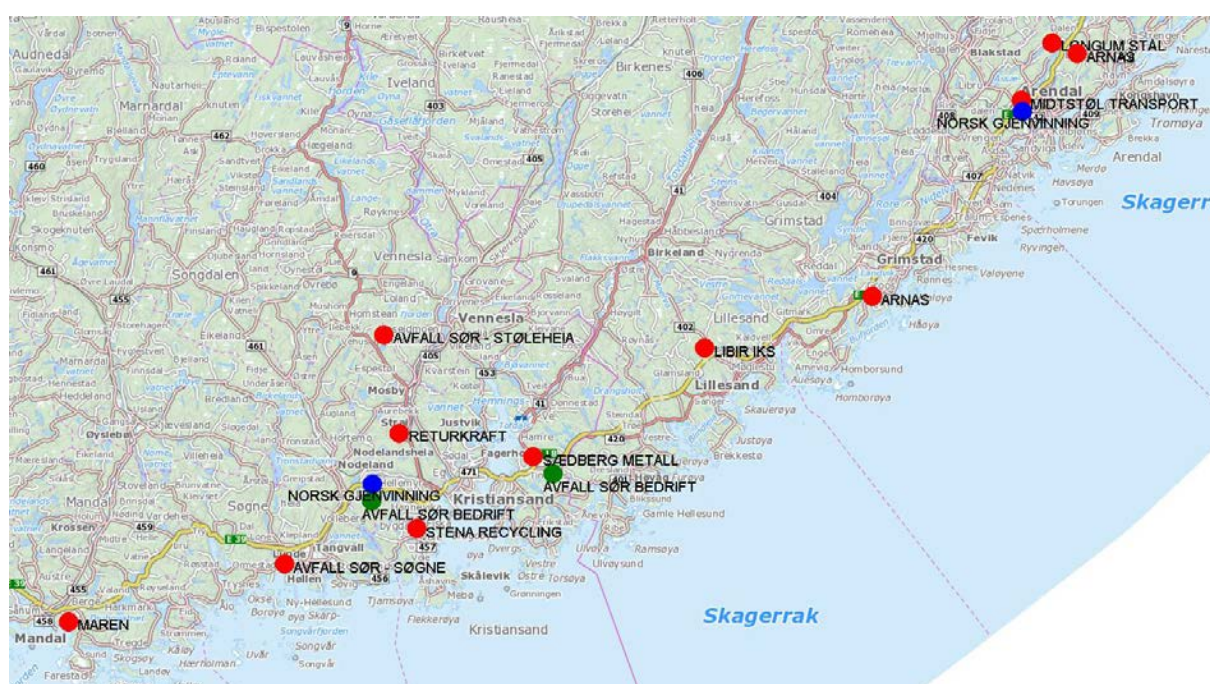
⁴² Deler av innsamlingen til Norsk Gjenvinning og tilnærmet all innsamlingen til Avfall Sør Bedrift foretas av innleide transportfirma.

⁴³ Mottakene leies av henholdsvis Avfall Sør AS og Mjåvannsveien 23 AS.

Tvedestrandregionens Avfallsselskap (RTA) i Risør og Maren Miljøservice AS (Maren) i Mandal.

- (72) Videre er det flere innsamlingsaktører som ikke har eget mottak, men som på bakgrunn av avtaler med mottaksanlegg om levering av avfallet, tilbyr både innsamling og mottak av avfall overfor kunden. Dette gjelder for eksempel Petter Løvaas Transport AS i Kristiansand og MBT Vigeland Transport AS i Mandal.
- (73) En aktør, Retura Sør AS, har verken eget mottaksanlegg eller egne biler som foretar transporteringen av avfallet. Selskapet tilbyr like fullt en totalløsning ovenfor kunden gjennom sine avtaler med både transportører og mottaksanlegg.
- (74) Figur 2 nedenfor viser en oversikt over avfallsanleggene omtalt i dette dokumentet. Partenes anlegg er angitt med henholdsvis blå farge for Norsk Gjenvinning og grønn farge for Avfall Sør Bedrift. Øvrige anlegg er markert med rødt.

Figur 2: Oversikt over næringsavfallsanlegg i Agder



4.4 Behandling av næringsavfall

- (75) Når avfallet er grovsortert og/eller omlastet, transporteres det som regel videre til et behandlingsanlegg.
- (76) Det finnes ulike former for behandling av avfallet, herunder materialgjenvinning, forbrenning, og deponering. De ulike behandlingsformene krever ulik grad av sortering i forkant. Finsortering av avfallet anses av partene som en del av behandlingen.⁴⁴
- (77) Ved materialgjenvinning vil det for eksempel være behov for finsortering av avfallet, mens graden av forbehandling før forbrenning vil variere mellom de ulike forbrenningsanleggene. I noen tilfeller kreves det nærmest ingen sortering.⁴⁵ Andre anlegg kan kreve finsortering og kverning, men finhetsgraden kan variere. Ved deponering⁴⁶ av avfall kreves det ikke finsortering i forkant.

⁴⁴ Jf. meldingen, side 12.

⁴⁵ Jf. meldingen, side 10.

⁴⁶ Deponering av avfall innebærer at avfallet mottas og lagres på et avfallsdeponi. I forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) § 9-3 bokstav h defineres deponi som et permanent disponeringssted for avfall ved deponering av avfallet på eller under bakken.

- (78) Verken Norsk Gjenvinning eller Avfall Sør Bedrift har egne behandlingsanlegg i Agderfylkene. Det foregår imidlertid noe behandling av avfallet ved partenes mottaksanlegg i Agder.
- (79) [REDACTED]⁴⁷
- (80) Ved Avfall Sør Bedrift sitt anlegg på Mjåvann foretas det sortering og pressing av papp og plast, i tillegg til sortering av avfall fra byggmestre, entreprenører og andre.⁴⁸
- (81) [REDACTED]
- (82) Innenfor materialgjenvinning finnes det også spesialiserte aktører som i hovedsak behandler stål og/eller metaller. Dette gjelder for eksempel Stena Recycling AS og Sædberg Metall AS, som begge er etablert med egne anlegg i Kristiansand.
- (83) Foruten materialgjenvinning, hvor partene har noe overlappende virksomhet, kan næringsavfall sendes til forbrenning eller deponering. Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift har ikke overlappende virksomhet når det gjelder disse behandlingsformene.
- (84) Våtorganisk avfall som slam og matavfall sendes til deponering.⁴⁹ I Agder kan dette for eksempel gjøres ved Støleheia Avfallsanlegg i Vennesla som driftes av Avfall Sør Husholdning AS, Knudremyr Avfallsanlegg i Lillesand som driftes av Libir eller Brennevinsmyra Miljøpark i Mandal som driftes av Maren AS.
- (85) Det som er igjen når alle avfallstyper er sortert ut, er restavfall som går til forbrenning. Forbrenningen av avfallet kan foretas både med eller uten energiutnyttelse.
- (86) Returkraft AS, som eies av seks interkommunale renovasjonsselskap i Agder,⁵⁰ driver et energigjenvinningsanlegget på Langemyr, 5 km nord for Kristiansand. Dette anlegget foretar forbrenning av husholdningsavfall fra 24 kommuner i Agder.⁵¹ Returkraft opplyser at anleggets restkapasitet utnyttes til å motta næringsavfall.⁵²
- (87) Materialgjenvinning og forbrenning med energiutnyttelse er per i dag de vanligste behandlingsformene for avfall. Disse behandlingsformene utgjør henholdsvis 39 og 29 prosent av avfallsbehandlingen.⁵³
- (88) Sluttproduktene av avfallsbehandlingen selges deretter til en rekke sluttkunder, enten i form av materialgjenvunnet råvare eller varmeenergi.⁵⁴
- (89) I tillegg til de industrielle aktørene, finnes det også avfallsmeglere (tradere) som Rekom AS og Geminor AS. Disse opptrer på ulike trinn av verdikjeden. Norsk Gjenvinning er aktiv også som meglere av avfall.⁵⁵

4.5 Markeder som berøres av foretakssammenslutningen

- (90) Det fremgår av ovennevnte at Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift har overlappende virksomhet innen innsamling og mottak av næringsavfall, samt noe overlappende virksomhet innen behandling av næringsavfall.
- (91) Konkurransetilsynet er av den oppfatning at foretakssammenslutningen vil få liten eller ingen betydning for konkurransesituasjonen i markedet for behandling av næringsavfall. Den videre vurderingen av foretakssammenslutningen gjelder etter dette partenes virksomhet innen innsamling og mottak av næringsavfall.

⁴⁷ Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm AS, side 25.

⁴⁸ Jf. brev 17. februar 2014 fra Avfall Sør Bedrift, side 4.

⁴⁹ Fra 1. juli 2009 ble det forbudt å deponere biologisk nedbrytbart avfall som restavfall, papir/papp, trevirke og tekstiler av naturstoffer (ull og bomull), jf. avfallsforskriften § 9-4.

⁵⁰ Avfall Sør AS, Agder Renovasjon IKS, Risør- og Tvedestrandregionens Avfallsselskap -RTA AS, LiBir IKS, Setesdal Miljø og Gjenvinning IKS og Hægebostad og Åseral Renovasjonsselskap – Hår IKS, jf. www.proff.no.

⁵¹ Jf. brev 17. mars 2014 fra Returkraft, side 1.

⁵² Jf. brev 17. mars 2014 fra Returkraft, side 1.

⁵³ <http://www.miljostatus.no/Tema/Avfall/Avfall-og-gjenvinning/og> <http://www.ssb.no/avfhand/>

⁵⁴ Jf. meldingen, side 11.

⁵⁵ Jf. meldingen, side 11.

5 Det relevante markedet

5.1 Innledning

- (92) For å kunne vurdere foretakssammenslutningens konkurransemessige virkninger, må det tas stilling til hvilke markeder som berøres av ervervet. Generelt vil en kjøper ta beslutninger basert på egenskapene ved produktene og tjenestene, og tilbydernes lokalisering. Det avgrenses derfor et såkalt relevant marked, som deles inn i det relevante produktmarkedet og det relevante geografiske markedet. I avgrensningen henter Konkurransetilsynet veiledning fra EFTAs overvåkningsorgans kunngjøring om avgrensning av det relevante marked (heretter omtalt som "EFTAs kunngjøring").⁵⁶
- (93) Hovedformålet med avgrensningen av et relevant marked er på en systematisk måte å identifisere begrensninger i den konkurransemessige handlefrihet som de berørte foretak står overfor, herunder å identifisere hvilke faktiske konkurrenter som er i stand til å begrense partenens markedsatferd og hindre dem i å opptre uavhengig av et effektivt konkurransetrykk.⁵⁷
- (94) I EFTAs kunngjøring tas det utgangspunkt i SSNIP-testen ved avgrensning av det relevante markedet. Det vesentlige spørsmålet er ifølge denne testen om en hypotetisk monopolist lønnsomt kan gjennomføre en 5 til 10 prosent varig prisøkning for de produkter og områder som undersøkes. Er prisøkningen ulønnsom ved at effekten av tapt omsetning overstiger merverdien av økt pris, vil det nærmeste alternative produktet eller området inngå i det relevante markedet. Denne testen vil bli gjentatt inntil man står igjen med et sett produkter og områder der små varige prisøkninger vil være lønnsomme.⁵⁸
- (95) Det kan være vanskelig å utføre en SSNIP-test direkte ettersom de nødvendige kvantitative dataene sjelden er tilgjengelig. I praksis vil derfor Konkurransetilsynet forsøke å utlede hva som er det sannsynlige utfallet av en SSNIP-test, basert på tilgjengelig informasjon og en vurdering av denne.
- (96) Substitusjon på tilbudssiden kan også tas i betraktning ved markedsavgrensningen dersom den har de samme umiddelbare og direkte virkninger som etterspørselssubstitusjon. Dette forutsetter at leverandørene som svar på små og varige endringer i relative priser, kan omstille produksjonen til de produktene det gjelder og tilby dem på kort sikt uten at det medfører betydelige kostnader eller vesentlig risiko.⁵⁹
- (97) Det er ut fra denne synsvinkel at en markedsavgrensning gjør det mulig blant annet å beregne markedsandeler og markedskonsentrasjon.⁶⁰ Konsentrasjonen i markedet er en indikator på hvordan konkurranseforholdene er, og således et utgangspunkt for analysen av foretakssammenslutningens virkninger på konkurransen. Markedsavgrensningen er således ikke et mål i seg selv, men et middel for å trekke opp rammene for den konkurranseanalysen som gjennomføres i punkt 6 nedenfor.

5.2 Det relevante produktmarkedet

5.2.1 Innledning

- (98) Et relevant produktmarked omfatter alle varer og/eller tjenester som etter forbrukerens oppfatning er innbyrdes ombyttelige eller kan dekke samme behov basert på produktenes egenskaper, priser og anvendelsesformål.⁶¹
- (99) I EFTAs kunngjøring fremheves en rekke momenter som er relevante ved vurderingen av om to produkter er substituerbare på etterspørselssiden. Særlig fremheves opplysninger om substitusjon i den senere tid, synspunkter fra kunder og konkurrenter, forbrukerpreferanser,

⁵⁶ Jf. kunngjøring fra EFTAs overvåkningsorgan om avgrensning av det relevante marked innen konkurranseretten i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) – EFT L 200, 16. juli.1998, side 46 og EØS-tillegget til EF-tidende No 28, 16. juli 1998, side 3.

⁵⁷ Jf. EFTAs kunngjøring, punkt 2.

⁵⁸ Jf. EFTAs kunngjøring, punkt 17.

⁵⁹ Jf. EFTAs kunngjøring, punkt 20 flg.

⁶⁰ Jf. EFTAs kunngjøring, punkt 2.

⁶¹ Jf. EFTAs kunngjøring, punkt 7.

hindringer for og omkostninger ved kanalisering av etterspørselen til substituerbare produkter, samt prisdifferensiering.⁶²

5.2.2 Konkurransetilsynets vurdering av det relevante produktmarked

5.2.2.1 Innledning

- (100) Avgrensningen av det relevante markedet gjøres med utgangspunkt i tjenestene partene tilbyr. Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift tilbyr begge innsamling og mottak av blandet avfall, papp/papir, plast, bygg- og anleggsavfall, trevirke, organisk avfall, jern, stål og metaller, EE-avfall og farlig avfall.
- (101) Tjenestene etterspørres av offentlige og private virksomheter og institusjoner som produserer næringsavfall, og må sørge for at det avfallet de produserer leveres til et godkjent avfallsanlegg, jf. forurensningsloven § 32.

5.2.2.2 Vurdering av hvilke avfallstyper og innsamlingsmåter som inngår i det relevante produktmarked

- (102) Avfallsbesittere produserer ulike typer avfall og de forskjellige avfallsfraksjonene skiller seg fra hverandre. Både Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift tilbyr innsamling og mottak av de fleste typer næringsavfall. Det kan argumenteres for begrenset etterspørselssubstitusjon mellom innsamling og mottak av de ulike fraksjonene, noe som kan trekke i retning av at innsamling og mottak av næringsavfall kan avgrenses til flere produktmarkeder. Det vurderes i det følgende om det bør defineres separate produktmarkeder for ulike avfallstyper eller innsamlingsmåter.
- (103) Partene anfører i meldingen at innsamling og mottak av alle avfallsfraksjoner inngår i ett samlet marked, og det vises i denne sammenheng til at de fleste kundene ønsker totalleverandører av avfallshåndteringstjenester som kan håndtere alle eller de fleste avfallsfraksjoner.⁶³
- (104) Av høringssvarene fra kundene framkommer det at flertallet av disse etterspør og anser det som svært viktig å kunne forholde seg til én leverandør for håndtering av deres ulike avfallsfraksjoner.⁶⁴ Eksempelvis oppgir [REDACTED] følgende i sitt svarbrev 12. februar 2014: *"Det er viktig/avgjørende for oss. Mindre antall fakturaer og antall stopp pr henteadresse gir høy effektivitet, bedre kontroll og mulighet for optimaliseringer."*
- (105) Videre framgår det av høringssvarene at i tillegg til at bruken av én leverandør forenkler kundenes administrering⁶⁵ av avfallsinnhenting og bidrar til å holde administrasjonskostnadene nede,⁶⁶ er det viktig for kundene at bruken av én leverandør også bidrar til å forenkle deres behov for statistikk og rapportering.⁶⁷
- (106) På bakgrunn av ovennevnte legger tilsynet til grunn at partenes kunder i all hovedsak etterspør en totalløsning for avfallshåndtering fra én leverandør.
- (107) I meldingen viser partene videre til at *"så å si alle"* som leverer avfallsløsninger til norske avfallsbesittere tilbyr totalleveranse.⁶⁸
- (108) Høringssvarene fra aktørene som driver med innsamling og mottak av næringsavfall, viser at disse samler inn svært mange eller samtlige avfallsfraksjoner. Peter Løvaas Transport skriver blant annet følgende i sitt høringssvar: *"I praksis vil man måtte tilby alle avfallsfraksjoner hvis man ikke driver utelukkende med "særfraksjoner" som for eksempel metall."*⁶⁹
- (109) Det finnes noen spesialiserte aktører som for eksempel Stena Recycling i Agder, som i all hovedsak samler inn jern og metaller, samt EE-avfall. Det kan således stilles spørsmål om

⁶² Jf. EFTAs kunngjøring, punkt 37 flg.

⁶³ Jf. meldingen side 13. Partene anfører imidlertid i meldingen at både totalleverandører og mer spesialiserte tilbydere inngår i markedet. Dette synet fastholdes av Norsk Gjenvinning i brev 3. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm og i tilsvaret.

⁶⁴ Jf. innkomne svar på spørsmål 6a i Konkurransetilsynets pålegg om å gi opplysninger 6. februar 2014.

⁶⁵ Jf. blant annet brev 12. februar 2014 fra [REDACTED], side 3.

⁶⁶ Jf. blant annet brev 7. februar 2014 fra [REDACTED], side 3

⁶⁷ Jf. blant annet brev 11. februar 2014 fra [REDACTED], side 3.

⁶⁸ Jf. meldingen, side 13.

⁶⁹ Jf. brev 12. februar 2014 fra Peter Løvaas Transport, side 6.

kundene, som etterspør en totalløsning fra én leverandør, vil velge å levere de aktuelle avfallsfraksjonene til slike spesialiserte aktører dersom prisen på totalleveransen øker. I denne saken er problemstillingen særlig aktuell for Stena Recyclings innsamling av jern og metaller, som i det følgende benyttes som et eksempel.

- (110) Flertallet av kundene etterspør som nevnt én leverandør for håndtering av deres ulike avfallsfraksjoner. En leverandør forenkler administreringen av avfallsinnsamlingen og utarbeiding av statistikk/rapporter, i tillegg til at bruken av én leverandør bidrar å holde kostnadene nede. For de fleste av partenes kunder utgjør jern og metaller en relativt lav andel av deres samlede næringsavfall.⁷⁰ Etter tilsynets oppfatning er det usannsynlig at disse kundene vil finne det lønnsomt å inngå avtale med Stena Recycling om innsamling av kun jern og metall dersom prisen på totalleveransen øker.
- (111) Videre utgjør jern og metaller kun en liten andel av det totale innsamlede næringsavfallet til partene og andre totalleverandører, og etter tilsynets oppfatning er det trolig kun et fåtall av totalleverandørenes kunder som vil finne det lønnsomt å dele opp kontrakten og levere noen fraksjoner til spesialiserte aktører dersom prisen på totalleveransen øker.
- (112) På denne bakgrunn legger tilsynet til grunn at muligheten for å levere noen fraksjoner til spesialiserte aktører ikke er et tilstrekkelig reelt alternativ for kundene i det aktuelle markedet til å kunne disiplinere totalleverandørenes prissetting. I den videre fremstillingen vil derfor spesialiserte fraksjoner som jern og metaller som samles inn som en del av en totalleveranse inkluderes i et samlet produktmarked hvor alle avfallstypene inngår.
- (113) Kommisjonen har i sin praksis avgrenset separate markeder for innsamling av farlig og ikke-farlig avfall. Bakgrunnen for skillet er at innsamling av farlig avfall er strengere regulert enn for ikke-farlig avfall, og at det er knyttet høyere kostnader til slik innsamling.⁷¹
- (114) Det kan således stilles spørsmål ved om det skal avgrenses separate markeder for innsamling av farlig og ikke-farlig avfall også i denne saken.
- (115) Fra et kundeperspektiv er det klart at det ikke vil være substitusjon mellom innsamling og mottak av henholdsvis farlig og ikke-farlig avfall. Dersom kunden produserer farlig avfall og har behov for å kvitte seg med dette avfallet, vil ikke kunden ved en prisøkning på denne tjenesten i stedet etterspørre innsamling av ikke-farlig avfall. Både partene og mange av de andre aktørene tilbyr imidlertid innsamling og mottak av både farlig og ikke-farlig avfall.
- (116) Konkurransetilsynet er av den oppfatning at et eventuelt skille mellom farlig og ikke-farlig avfall ikke vil være avgjørende for vurderingene i denne konkrete saken, da konkurranseforholdene for innsamling og mottak av henholdsvis farlig og ikke-farlig avfall ikke vil være nevneverdig forskjellig.
- (117) Et annet spørsmål er om det bør defineres separate produktmarkeder, avhengig av om innsamlingen er organisert som faste innsamlingsruter for tømming av stasjonære beholdere eller ved anrop fra avfallsbesitter om henting/tømming av containere.⁷²
- (118) Både partene og de fleste av deres konkurrenter tilbyr imidlertid både innsamling og mottak av næringsavfall i dunk og container.
- (119) Etterspørselen fra ulike kundegrupper vil her kunne variere. For noen kundegrupper, for eksempel (mindre) butikker, vil det være tilstrekkelig med faste tømminger av mindre, stasjonære beholdere. Andre kundegrupper, som entreprenører, vil ofte etterspørre tømming av containere ved behov.
- (120) Etterspørselssubstitusjonen mellom de to ulike innsamlingsmåtene vil derfor for noen kundegrupper trolig være begrenset. Dette kan tale for at det foreligger ulike markeder for

⁷⁰ Jf. partenes kundelister. Disse ble på forespørsel oversendt Konkurransetilsynet i e-post 31. januar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm og e-post 3. februar 2014 fra Avfall Sør Bedrift.

⁷¹ Jf. M.295 SITA – RPC/SCORI avsnitt 17, M.283 Waste Management International /SAE avsnitt 13, M.448 – GKN/Brambles/Leto Recycling, avsnitt 13, COMP/M.4576 – AVR/Van Gansewinkel, avsnitt 9, COMP/M.5901 Montagu/GIP/Greenstar, avsnitt 10.

⁷² Et slikt skille ble lagt til grunn av Department of Justice i USA i en dom fra 2010. USA v. Republic Services Inc. and Allied Waste Industries Inc.

henholdsvis innsamling gjennom faste innsamlingsruter og innsamling ved henting/tømming av containere.

- (121) Norsk Gjenvinning anfører at forskjellig dekningsområde og transportkostnader ved bruk av komprimatorbil for tømming av beholdere og krok- eller liftbil for tømming av containere tilsier at konkurranseforholdene kan være forskjellig for de ulike kundegruppene, og at dette har betydning for tilsynets vurdering av det relevante produktmarkedet.⁷³ Som det fremgår under Konkurransetilsynets vurdering av det relevante geografiske markedet, er tilsynet av den oppfatning at konkurranseforholdene ikke kan anses som forskjellig for de ulike innsamlingsmetodene i denne saken⁷⁴
- (122) Et eventuelt skille mellom disse innsamlingsmåtene vil således etter Konkurransetilsynets oppfatning ikke være avgjørende for vurderingene i denne konkrete saken.
- (123) Konkurransetilsynet har etter dette kommet til at det ved avgrensningen av det relevante produktmarkedet i denne saken ikke er nødvendig å definere separate produktmarkeder for ulike avfallstyper eller innsamlingsmåter. Tilsynet vil derfor behandle samtlige næringsavfallsfraksjoner samlet og ikke skille mellom de ulike innsamlingsmåtene som benyttes, i den videre vurderingen av det relevante produktmarkedet.

5.2.2.3 Innsamling og mottak av næringsavfall som et integrert marked

- (124) Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift tilbyr både innsamling og mottak av næringsavfall til avfallsprodusentene som en integrert tjeneste. Partene anfører i meldingen at innsamling og mottak (i meldingen omtalt som omlasting/grovsortering) kan vurderes som ett marked, og viser til at de fleste innsamlere av næringsavfall i Norge også opererer sine egne mottaksanlegg.⁷⁵
- (125) Høringssvarene viser at aktørene som tilbyr totalleveranser til avfallsprodusenter har valgt å organisere seg på ulike måter. Noen er vertikalt integrerte med egen innsamlingsvirksomhet og egne mottaksanlegg. Andre tilbyr totalleveranser uten å ha eget mottaksanlegg. Disse har avtaler med mottakseiere om å levere avfallet til anlegget. Både innsamlingsaktører med og uten eget mottak kan kjøpe inn selve transporttjenesten fra underleverandører.
- (126) Det kan således stilles spørsmål ved om det foreligge separate markeder for henholdsvis innsamling og mottak av næringsavfall.
- (127) Kommisjonen har i noen saker om avfallshåndteringstjenester trukket et skille mellom innsamling av næringsavfall og behandling av næringsavfall uten at mottak av næringsavfall har vært skilt ut som et eget produktmarked.⁷⁶
- (128) Competition Commission (CC) i Storbritannia har ved behandlingen av foretakssammenslutninger i markedet for medisinsk avfall tatt utgangspunkt i at innsamling og håndtering av avfallet er del av samme marked.⁷⁷ I konkurranseanalysen har man imidlertid sett særskilt på konkurranstrykket fra henholdsvis vertikalt integrerte foretak og rene innsamlere. Selv om denne saken gjelder innsamling og mottak av næringsavfall, og ikke medisinsk avfall, mener Konkurransetilsynet at fremgangsmåten som ble lagt til grunn i avgjørelsene fra CC også er hensiktsmessig i denne saken. Det er i begge tilfeller tale om avfallshåndtering som omfatter både innsamling og mottak av avfallet, og hvor aktørene i markedet dels er innsamlere uten eget mottak og dels er vertikalt integrerte foretak med egen innsamlingsvirksomhet og egne mottaksanlegg.

⁷³ Jf. tilsvaret, side 17.

⁷⁴ Jf. punkt 5.3.2.

⁷⁵ Jf. meldingen, side 10.

⁷⁶ Jf. for eksempel COMP/M.4576 – AVR/Van Gansewinkel, avsnitt 10 og COMP/M.5901 – Montagu/GIP/Greenstar, avsnitt 14.

⁷⁷ Jf. foretakssammenslutning mellom Stericycle, Inc og Ecowaste Southwest Limited (2012), se http://www.competition-commission.org.uk/assets/competitioncommission/docs/2011/src-ecowaste/ecowaste_final_report_excised.pdf, avsnitt 5.12 og foretakssammenslutning mellom Tradebe Environmental Services Limited og Sita UK Limited (2014), se http://www.competition-commission.org.uk/assets/competitioncommission/docs/2013/tradebe-sita/140328_tradebe_sita_final_report.pdf, avsnitt 5.10 til 5.13.

- (129) Høringssvar fra partenes kunder viser at flere betrakter innsamlere uten eget mottak som konkurrenter til Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift.⁷⁸ Kundene oppgir for eksempel Peter Løvaas Transport og i noen grad Retura Sør som alternative leverandører til partene. Videre viser høringssvarene at kundene i svært liten grad leverer avfallet direkte til mottaksanlegg for grovsortering selv.⁷⁹ Kundene etterspør derfor både innsamling og videre håndtering av avfallet. Samlet viser dette at kundene i hovedsak etterspør disse tjenestene hos én leverandør, og at de ikke skiller mellom de ulike trinnene i verdikjeden.
- (130) Som en del av innsamling og mottak av næringsavfall tilbyr aktørene i markedet som nevnt i punkt 4.3 ovenfor, også ulike former for tilleggstjenester til kundene sine. Disse tilleggstjenestene vil være en forutsetning for at avfallsaktørene kan sikre seg kunder i dette markedet.
- (131) På bakgrunn av ovennevnte er Konkurransetilsynet av den oppfatning at innsamling og mottak av næringsavfall i denne konkrete saken kan behandles som et integrert marked i vurderingen av foretakssammenslutningen. Alternativt kunne innsamling og mottak av næringsavfall vært behandlet som to separate markeder.
- (132) Siden Konkurransetilsynet i konkurranseanalysen uansett vurderer hvorvidt det er forskjeller i konkurransepresset fra aktører som ikke har eget mottak og aktører som har eget mottak, har behandlingen av innsamling og mottak som ett integrert marked uansett ikke betydning for tilsynets konklusjoner i saken. Tilsvarende vurdering ble lagt til grunn av Competition Commission ved behandlingen av en foretakssammenslutning i markedet for medisinsk avfall i 2006.⁸⁰ CC uttaler her at det finnes minst to måter å analysere omfanget av markedene på. Man kan enten ta utgangspunkt i den integrerte tjenesten som etterspørres/tilbys eller i de ulike komponentene som inngår i de tjenestene som tilbys til kundene. CC uttaler videre at selv om disse alternative tilnærmingene kan føre til ulike rammer for analysen, er begge effektive verktøy for å analysere aktuelle konkurransebegrensninger. Konkurransetilsynet deler denne oppfatningen.

5.2.2.4 Avgrensing mot transportører som kun er underleverandører

- (133) Innsamlingen og mottak av næringsavfall skjer dels i egen regi av næringsavfallsaktørene, men det er også utstrakt bruk av ulike underleverandører. Mottaksaktører som ikke har egen transportvirksomhet kjøper transporttjenester, og innsamlingsaktører uten eget mottaksanlegg er avhengig av avtaler med mottaksanlegg for levering av avfallet.
- (134) Etter Konkurransetilsynets vurdering vil alle aktørene som tilbyr totalløsninger overfor avfallsprodusenter være del av det aktuelle markedet uavhengig av om aktøren outsourcer transport av næringsavfall, mottak av næringsavfall eller begge deler. Både partene og deres kunder nevner også slike aktører som aktuelle konkurrenter til partene. Konkurransetilsynet vil foreta en nærmere vurdering av konkurransepresset fra de ulike aktørene i konkurranseanalysen nedenfor.
- (135) Rene underleverandører i transportsegmentet som blant annet Reno Norden AS og Veøy AS, nevnes verken av partene eller deres kunder som aktuelle konkurrenter. Aktørene markedsfører seg heller ikke som avfallsaktører. Veøy AS beskriver for eksempel ikke seg selv som en innsamlingsaktør, men som et transportselskap som utfører ulike typer transport for næringslivet.⁸¹
- (136) Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at aktører som kun opererer som underleverandører i innsamlingssegmentet ikke er en del av det relevante produktmarkedet. Tilsvarende gjelder rene transportørselskap som ikke er aktive i innsamlingssegmentet.

⁷⁸ Jf. innkomne svar på spørsmål 5a i Konkurransetilsynets pålegg om å gi opplysninger 6. februar 2014.

⁷⁹ Jf. innkomne svar på spørsmål 7 i Konkurransetilsynets pålegg om å gi opplysninger 6. februar 2014. Alle har svart benektende, med unntak for enkelte fraksjoner for enkelte aktører.

⁸⁰ Foretakssammenslutningen mellom Stericycle International LLC og Sterile Technologies Group Ltd (2006), se http://www.competition-commission.org.uk/assets/competitioncommission/docs/pdf/non-inquiry/rep_pub/reports/2006/fulltext/519.pdf avsnitt 4.3.

⁸¹ <http://www.veoy.no/PageContent.aspx?PageId=36>

5.2.2.5 Avgrensning mot husholdningsavfall

- (137) Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift har ikke overlappende virksomhet innenfor husholdningsavfall.
- (138) Partene har i meldingen anført at innsamling av henholdsvis husholdningsavfall og næringsavfall utgjør to separate produktmarkeder.⁸²
- (139) Et slikt skille har også blitt lagt til grunn i Kommisjonens tidligere praksis knyttet til avfallshåndteringsmarkedet, og begrunnes med fravær av etterspørselssubstitusjon.⁸³
- (140) Forurensningsloven skiller mellom husholdningsavfall og næringsavfall, jf. punkt 4.1. Mens kommunen plikter å sørge for innsamlingen av husholdningsavfall,⁸⁴ er produsenter av næringsavfall selv ansvarlig for at avfallet de produserer for å bringes til et lovlig avfallsanlegg.⁸⁵ De rettslige rammebetingelsene for å drive med innsamling og mottak av næringsavfall og husholdningsavfall er derfor ulike.
- (141) Partene har fremhevet at markedene videre fungerer på ulike måter. Innsamling av husholdningsavfall er basert på anbudskonkurranser med et begrenset antall kunder (kommunene). Konkurransen i dette segmentet er således knyttet til konkurranse om anbudskontraktene, mens i næringsavfallssegmentet er det konkurranse om den enkelte kunden.
- (142) Kontrakter for innsamling av husholdningsavfall er i tillegg av lengre varighet enn kontrakter om innsamling av næringsavfall (5-7 år mot 1-2 år).
- (143) Innsamlingen av om lag 70 prosent av husholdningsavfallet er konkurranseutsatt. Det er imidlertid her tale om en ren transporttjeneste, hvor kommunene beholder eierskapet over avfallet gjennom verdikjeden og er ansvarlige for den videre håndteringen.⁸⁶ De private aktørene som gjennomfører innsamlingen av husholdningsavfallet på vegne av kommunene har således ikke egne mottaksanlegg.
- (144) Konkurransetilsynet kan etter dette ikke se at aktører som i dag samler inn husholdningsavfall på kort sikt, og uten at det medfører betydelige tilleggskostnader kan gå over til å samle inn og motta næringsavfall.
- (145) Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at innsamling og mottak av henholdsvis husholdningsavfall og næringsavfall utgjør separate markeder. Siden partene ikke har overlappende virksomhet innen husholdningsavfall, vil tilsynet i det følgende kun behandle markedet for innsamling og mottak av næringsavfall.

5.2.2.6 Avgrensning mot spesialiserte aktører

- (146) Som nevnt tidligere, driver både partene og flertallet av de øvrige aktørene med innsamling og mottak av de fleste typer næringsavfall. Konkurransetilsynet bruker begrepet totalleverandør om disse aktørene.
- (147) Det finnes imidlertid også mer spesialiserte aktører i markedet, særlig innenfor jern og metaller, samt EE-avfall. Stena Recycling AS og Sædberg Metall AS er eksempler på slike spesialiserte aktører i Agder. Disse aktørene driver i all hovedsak med innsamling og behandling av jern og metaller.
- (148) Konkurransetilsynet har ovenfor i avsnitt 112 kommet til at de ulike avfallsfraksjonene, herunder jern og metall, som samles inn som en del av en totalleveranse inngår i et samlet produktmarked hvor alle avfallstypene inngår. Problemstillingen som drøftes i det følgende er

⁸² Jf. meldingen, side 12.

⁸³ Jf. COMP/M.5464 Veolia Eau/Societe des Eaux de Marseille/Societe des Eaux d'Arles/Societe Stephanoise des Eaux, avsnitt 27 og COMP/M.4576 – AVR/Van Gansewinkel, avsnitt 10.

⁸⁴ Jf. forurensningsloven § 30.

⁸⁵ Jf. forurensningsloven § 32.

⁸⁶ Jf. meldingen, side 8 og 12.

om spesialiserte leverandører innenfor jern og metall må inkluderes i et relevant marked for innsamling og mottak av næringsavfall fra totalleverandører.⁸⁷

- (149) Norsk Gjenvinning anfører i tilsvaret at Stena Recykling er en faktisk konkurrent til partene. Det vises i denne sammenheng blant annet til at Stena Recycling allerede i dag samler inn næringsavfall, og at selskapet har konsesjon til å motta 10 000 tonn næringsavfall, 3 000 tonn farlig avfall og 7 000 tonn EE-avfall ved deres mottak på Andøya, like utenfor Kristiansand sentrum.⁸⁸
- (150) Det fremgår imidlertid av interne dokumenter som Konkurransetilsynet har mottatt fra Stena Recycling at [REDACTED].⁸⁹
- (151) Foruten jern, metaller og EE-avfall samler Stena Recycling per i dag inn minimalt med annet næringsavfall i Agder-fylkene. I 2013 samlet Stena Recycling kun inn [REDACTED] tonn øvrig næringsavfall ved sitt anlegg på Andøya.⁹⁰ Selskapet tilbyr i utgangspunktet ikke en totalløsning for innsamling og mottak næringsavfall.⁹¹
- (152) I august 2012 fikk Stena Recycling, etter søknad, utvidet sin tillatelse til å omfatte mottak av inntil 10 000 tonn næringsavfall og 3 000 farlig avfall. Tillatelsen gjaldt tidligere kun jern, metaller og EE-avfall. Bakgrunnen for søknaden var, som fremhevet i tilsvaret, at: *"NMR Kristiansand ser at det er behov for tillatelse til å motta og mellomlagre næringsavfall og farlig avfall, da markedet etterspør muligheten for å levere denne typen avfall til bedriften."*
- (153) Etter Konkurransetilsynets oppfatning kommer etterspørselen etter denne muligheten fra kunder som primært har jern, metall og EE-avfall og som samtidig ønsker å kvitte seg med noe annet næringsavfall. Det er således kun disse kundene som vil finne Stena Recyclings priser konkurransedyktige, og som dermed vil etterspørre en "totalløsning" som inkluderer øvrig næringsavfall og farlig avfall, fra en slik spesialisert leverandør.
- (154) Konkurransetilsynet har spurt partenes største kunder hvilke alternative leverandører de har til tjenestene som i dag kjøpes av Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift.⁹² Ingen av de spurte kundene oppgir Stena Recycling eller Sædberg Metall som et alternativ til partene innen innsamling og mottak av næringsavfall i Agder. Samlet tyder høringssvarene på at disse aktørene ikke vil være et alternativ for disse kundene.
- (155) På bakgrunn av ovennevnte legger Konkurransetilsynet til grunn at forhold på etterspørselssiden ikke kan begrunne at det foreligger et samlet marked for innsamling av næringsavfall der både totalleverandører og spesialiserte tilbydere som Stena Recycling og Sædberg Metall inngår.
- (156) Det kan imidlertid tenkes at det foreligger substitusjon på tilbudssiden. Dette forutsetter at leverandørene, som reaksjon på små og varige endringer i relative priser, kan omstille produksjonen til de varer det gjelder og markedsføre dem på kort sikt uten at det medfører betydelige tilleggskostnader eller vesentlig risiko. Slik substitusjon er generelt mindre direkte enn substitusjon på etterspørselssiden. Tilbudssubstitusjon kan imidlertid tas i betraktning ved markedsavgrænsingen, dersom den har de samme umiddelbare og direkte virkninger som etterspørselssubstitusjon.⁹³ I EFTAs kunngjøring punkt 23 presiseres det at det blant annet ikke tas hensyn til substitusjon på tilbudssiden som innebærer strategiske vurderinger.
- (157) Norsk Gjenvinning anfører at det vil være svært enkelt og lite kostnadskrevende for Stena Recycling å utvide sitt tjenestetilbud.⁹⁴ Som det fremgår av tilsynets konkurranseanalyse i punkt

⁸⁷ Det finnes videre spesialiserte aktører innenfor andre segmenter som Septikservice AS (innsamling og behandling av slam og farlig avfall), Leif Hodnemyr Transport AS (transport av masser) og SAR AS (farlig avfall/boreavfall fra offshore-næringen). Etter tilsynets oppfatning kan ikke disse aktørene anses som et alternativ for kundene som etterspør en totalleveranse.

⁸⁸ Jf. tilsvaret, side 11 og 12.

⁸⁹ Jf. brev 13. mars 2014 fra Stena Recycling – vedlegg 2, side 3.

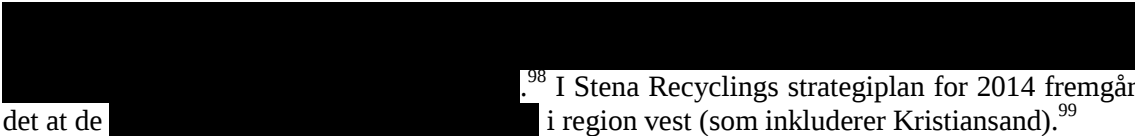
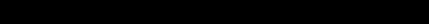
⁹⁰ Jf. brev 13. mars fra Stena Recycling, side 3.

⁹¹ Jf. brev 12. februar 2014 fra Stena Recycling, side 1

⁹² Jf. innkomne svar på spørsmål 5a i Konkurransetilsynets pålegg om å gi opplysninger 6. februar 2014.

⁹³ Jf. EFTAs kunngjøring punkt 20.

⁹⁴ Jf. brev 3. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm, side 2 og side 8, samt tilsvaret side 12.

- 6, er det Konkurransetilsynets vurdering at Stena Recycling kan etablere seg som totalleverandør innen innsamling og mottak av næringsavfall i liten skala i Kristiansand, uten at dette krever store investeringer.
- (158) Konkurransetilsynet er kjent med at Stena Recycling er etablert som totalleverandør innen innsamling og mottak av næringsavfall i enkelte andre deler av landet. Tilsynet har innhentet informasjon fra Stena Recycling for å undersøke hvorfor de ikke er etablert i Kristiansand med slik virksomhet i dag. Selskapet opplyser at dette er en strategisk vurdering. En eventuell utvidelse av virksomheten vil vurderes i forbindelse med strategiplanutarbeidelse i 2015.⁹⁵
- (159) I tilsvaret anfører Norsk Gjenvinning at Konkurransetilsynet, i vurderingen av Stena Recycling som faktisk og potensiell konkurrent til partene, ikke kan legge særlig vekt på at selskapets uttalelse om at en eventuell utvidelse av virksomheten på Andøya først vil bli tatt opp til vurdering i forbindelse med strategiplanutarbeidelsen i 2015.⁹⁶ Norsk Gjenvinning antyder at svaret kan være preget av Stena Recyclings insentiver til å svare strategisk på Konkurransetilsynets spørsmål.
- (160) Konkurransetilsynet har bedt om og fått oversendt samtlige styredokumenter, styrereferat og strategidokumenter som er utarbeidet av Stena Recycling eller på vegne av foretaket som omtaler markedsforholdene eller Stena Recyclings virksomhet i Agder.⁹⁷ Videre har tilsynet fått oversendt strategiplanen til Stena Recycling for 2014, samt alle interne beslutningsdokumenter utarbeidet i forbindelse med oppkjøpet av Norsk Metallretur AS i 2011. Konkurransetilsynet vil fremheve at disse dokumentene er utarbeidet uten tilknytning til herværende sak og kan derfor ikke anses å bære preg av strategisk besvarelse, slik Norsk Gjenvinning hevder.
- (161) .⁹⁸ I Stena Recyclings strategiplan for 2014 fremgår det at de  i region vest (som inkluderer Kristiansand).⁹⁹
- (162) Dersom Stena Recycling etter oppkjøpet av Norsk Metallretur hadde planer om å etablere seg som totalleverandør innen næringsavfall, ville selskapet sannsynligvis ha søkt om tillatelse til å motta mer enn 10 000 tonn næringsavfall.
- (163) Stena Recycling opplyser videre til tilsynet at foretakssammenslutningen mellom Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift i liten grad vil påvirke deres veivalg og at: *"(...) en eventuell oppstart av næringsavfall vil være basert på markedsanalyser og strategi."*¹⁰⁰
- (164) Selv om Stena Recycling på kort sikt og uten store investeringer kan tilby innsamling og mottak av de fleste avfallsfraksjoner i liten skala, er det Konkurransetilsynets vurdering at en slik snarlig utvidelse av virksomheten ikke er sannsynlig. Utvidelsen forutsetter videre strategiske beslutninger. Tilbudsubstitusjon som forutsetter slike strategiske vurderinger skal som nevnt ikke hensyntas.¹⁰¹
- (165) Norsk Gjenvinning anfører videre i tilsvaret at også Sædberg Metall er en faktisk konkurrent til partene.¹⁰²
- (166) Sædberg Metall driver med innsamling, mottak og behandling av jern og metaller. Selskapet har et eget mottaksanlegg ved Sørlandssenteret i Kristiansand, hvor de i 2013 mottok og behandlet

⁹⁵ Jf. brev 12. februar 2014 fra Stena Recycling, side 3.

⁹⁶ Jf. tilsvaret side 24.

⁹⁷ Jf. brev 13. mars 2014 fra Stena Recycling med vedlegg.

⁹⁸ Jf. brev 13. mars 2014 fra Stena Recycling – vedlegg 2, side 6.

⁹⁹ Jf. e-post 5. juni 2014 fra Stena Recycling med vedlagt strategiplan for 2014.

¹⁰⁰ Jf. e-post 5. juni 2014 fra Stena Recycling.

¹⁰¹ Jf. EFTAs kunngjøring, punkt 23.

¹⁰² Jf. tilsvaret, side 12.

tonn jern og metaller¹⁰³.

¹⁰⁴.

- (167) Selskapet opplyser til Konkurransetilsynet at en eventuell utvidelse av deres virksomhet i retning av å *samle inn* samtlige avfallsfraksjoner vil kunne skje raskt. Selskapet presiserer imidlertid at en slik utvidelse med hensyn til innsamling forutsetter at de vil kunne levere dette avfallet til et mottak som tilbyr konkurransedyktig pris, da en utvidelse av virksomheten på deres eget mottaksanlegg vil ta tid og krever *"konsesjon og byggesøknad, bygging og leie av større areal."*¹⁰⁵
- (168) Norsk Gjenvinning anfører at selv om anlegget til Sædberg Metall i dag benyttes til mottak av metall har selskapet også konsesjon til å til å motta andre fraksjoner.¹⁰⁶ Opplysninger som Konkurransetilsynet har innhentet viser imidlertid at Sædberg Metall ikke har slik konsesjon som Norsk Gjenvinning hevder. Gjeldende tillatelse for Sædberg Metall ble gitt av Fylkesmannen i Vest-Agder i juni 2005 og omfatter kun mottak, lagring, sortering og behandling av inntil 5 000 tonn metaller per år.¹⁰⁷
- (169) Sædberg Metall har også bekreftet overfor Konkurransetilsynet at deres konsesjon er begrenset til metallavfall og en eventuell utvidelse til mottak av andre avfallsfraksjoner forutsetter en utvidelse av gjeldende konsesjon. I tillegg presiseres det at selskapet ved en eventuell satsing på innsamling og mottak av andre avfallsfraksjoner rent praktisk vil ha behov for større areal og relokalisering, da det vil være uhensiktsmessig med drift på to ulike steder.
- (170) Konkurransetilsynet kan ikke se at Sædberg Metall på kort sikt kan tilby innsamling og mottak av de fleste avfallsfraksjoner uten at det medfører betydelige tilleggskostnader.
- (171) Konkurransetilsynet kan etter dette ikke se at vilkårene for tilbudssubstitusjon er oppfylt, verken for Stena Recycling eller for Sædberg Metall. Tilsynet legger således til grunn at det ikke foreligger tilbudssidesubstitusjon som har den samme umiddelbare og direkte virkning som etterspørselssubstitusjon.
- (172) Tilsynet legger etter dette til grunn at spesialiserte tilbydere som Stena Recycling og Sædberg Metall ikke er del av det relevante produktmarkedet. Konkurransetilsynet vil imidlertid nærmere vurdere Stena Recycling og Sædberg Metall som potensielle konkurrenter under konkurranseanalysen i punkt 6.¹⁰⁸

5.2.2.7 Avgrensning mot alternativer til mottaksanlegg

5.2.2.7.1 Avgrensning mot eget punkt for omlasting og grovsortering

- (173) Partene viser i meldingen til at næringsavfall normalt blir transportert til et omlastings-/grovsorteringspunkt for grovsortering og omlasting før avfallet transporteres videre, men at de fleste innsamlere av næringsavfall opererer sine egne anlegg.¹⁰⁹
- (174) Partene anfører at denne type omlasting-/grovsorteringspunkt utgjør et substitutt til mottaksanlegg og derfor er en del av det relevante markedet.¹¹⁰
- (175) Med omlastings-/grovsorteringspunkt forstår Konkurransetilsynet omlasting og grovsortering av avfall på en utendørs lokasjon (som for eksempel en parkeringsplass), og som ikke krever konsesjon fra Fylkesmannen.

¹⁰³ Jf. e-post 28. april 2014 fra Sædberg Metall.

¹⁰⁴ Til sammenligning samlet Stena Recycling inn om lag [redacted] tonn jern og metall på sitt anlegg i Kristiansand i 2013, jf. brev 12. februar 2014 fra Stena Recycling AS.

¹⁰⁵ Jf. e-post 28. april 2014 fra Sædberg Metall.

¹⁰⁶ Jf. tilsvaret, side 12.

¹⁰⁷ Tillatelsen er tilgjengelig på Miljødirektoratets hjemmesider:

<http://www.norskeutslipp.no/no/Listesider/Virksomheter-med-utslippstillatelse/?f=10&SectorID=90>

¹⁰⁸ Jf. punkt 6.2.3.3 "Konkurransetilsynet vurdering av etableringsmulighetene til avfallsaktører i tilgrensende markeder".

¹⁰⁹ Jf. meldingen, side 13.

¹¹⁰ Jf. meldingen, side 14 og tilsvaret, side 12-13.

- (176) Svar på Konkurransetilsynets informasjonspålegg viser at verken partene eller noen av deres konkurrenter i Agder-fylkene har egne omlastingsplasser utenom etablerte mottaksanlegg.¹¹¹ Kundene kan således ikke velge at avfallet deres skal omlastes på en slik plass, som alternativ til mottaksanlegg.
- (177) Konkurransetilsynet kan heller ikke se at Norsk Gjenvinning har fremlagt eksempel på at det finnes slike ikke-konsesjonspliktige omlastingsplasser som er i virksomhet i andre deler av landet, til tross for at Konkurransetilsynet i møte med Norsk Gjenvinning 9. april 2014 spesifikt har etterspurt informasjon om slike eksisterende anlegg. Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at de nasjonale aktørene Franzefoss AS og Ragn-Sells AS ikke er etablert med slike omlastingsplasser i andre deler av landet.¹¹²
- (178) Spørsmålet blir således hvorvidt aktører uten eget mottaksanlegg, som reaksjon på en prisøkning på mottaksleddet vil opprette egne omlastingsplasser for mottak av avfallet, og om slike omlastingsplasser utgjør et alternativ til mottaksanleggene.
- (179) Selv om ren omlasting av avfall fra et mindre til et større kjøretøy og en enkel sortering av avfallet kan foretas uten konsesjon, krever de fleste former for omlasting og grovsortering av næringsavfall konsesjon fra Fylkesmannen.
- (180) Det fremgår blant annet av svar fra Fylkesmannen i Aust-Agder at det kreves konsesjon etter forurensningsloven § 29 for behandling av avfall som kan medføre fare for forurensning eller virke skjemmende.¹¹³
- (181) Peter Løvaas Transport uttaler i denne forbindelse til Konkurransetilsynet i e-post av 3. mars 2014 at man for eksempel ikke kan laste avfall fra en container til en annen med gravemaskin uten å ha konsesjon, og uttaler videre: *"Ergo i vår bransje, så er en slik omlastingsstasjon ingen alternativ. (det er ett anlegg som krever full konsesjon som er eneste alternativ)"*.
- (182) Den nasjonale aktøren Ragn-Sells AS, som er etablert med egne mottak i store deler av landet uttaler til Konkurransetilsynet at alle typer anlegg de opererer med må tilfredsstille myndighetenes krav og vilkår i utslippstillatelser, og presiserer at dette blant annet innebærer *"at virksomheten i det vesentligste må være under tak"*.¹¹⁴
- (183) Samlet tilsier høringssvarene etter Konkurransetilsynets oppfatning at det ikke foreligger nødvendig substitusjon mellom slike enkle omlastingsplasser og mottaksanlegg.¹¹⁵
- (184) Norsk Gjenvinning anfører i tilsvaret at ved å etablere en enkel omlastingsplass vil avfallet kunne transporteres over lengre strekninger, enten til et behandlingsanlegg i Norge eller utlandet. Ifølge Norsk Gjenvinning vil denne muligheten virke disiplinerende på partenes prissetting på mottaksanleggene. Norsk Gjenvinning anslår at investeringskostnaden for å etablere en enkel omlastingsplass er [redacted] kroner og at årlige faste kostnader utgjør [redacted] kroner.¹¹⁶
- (185) Etter tilsynets vurdering vil ikke en enkel omlastingsplass være i stand til å dekke det samme behovet for omlasting og grovsortering som et mottaksanlegg. Videre er det lite sannsynlig at en enkel omlastingsplass vil kunne dekke behovet for omlasting og grovsortering i tilstrekkelig grad til at det vil være lønnsomt å transportere avfallet over lengre strekninger og/eller direkte til et behandlingsanlegg. Muligheten for å opprette en omlastingsplass fremstår derfor ikke som et reelt kostnadseffektivt alternativt for aktører uten mottaksanlegg, og tilsynet vurderer det slik at denne muligheten ikke vil kunne disiplinere partenes prissetting på mottaksanleggene.
- (186) For at det skal være lønnsomt å transportere avfallet over lengre avstander og i et omfang som vil virke disiplinerende på partenes prissetting er man derfor etter tilsynets vurdering avhengig

¹¹¹ Jf. innkomne svar på spørsmål 17 i Konkurransetilsynets pålegg om å gi opplysninger 6. februar 2014.

¹¹² Jf. e-post 5. mai 2014 fra Franzefoss AS og brev 29. april 2014 fra Ragn-Sells AS, side 1.

¹¹³ Jf. brev 9. februar 2014 fra Fylkesmannen i Aust-Agder.

¹¹⁴ Jf. brev 28. april 2014 fra Ragn-Sells, side 1.

¹¹⁵ Jf. dessuten Konkurransetilsynet vurdering av etablering av alternativer til mottaksanlegg under konkurranseanalysen i punkt 6.

¹¹⁶ Jf. brev 3. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm, side 11.

av å etablere et mer omfattende og konsesjonspliktig anlegg for omlasting og sortering av avfallet.

- (187) Konkurransetilsynet kan etter dette ikke se at det foreligger nødvendig substitusjon mellom slike enkle omlastingsplasser og mottaksanlegg.¹¹⁷
- (188) Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at omlastings-/grovsorteringspunkt ikke er en del av det relevante markedet.

5.2.2.7.2 Avgrensning mot nedstrømsaktører som tar imot innsamlet næringsavfall

- (189) Konkurransetilsynet har videre vurdert hvorvidt enkelte nedstrømsaktører er en del av det relevante markedet.
- (190) Selskapet Returkraft AS driver et energigjenvinningsanlegg i Kristiansand. Dette anlegget forbrenner i hovedsak husholdningsavfall, men anleggets restkapasitet brukes til å ta imot næringsavfall.¹¹⁸ En liten andel av næringsavfallet leveres direkte fra innsamlingsaktører, uten at avfallet har blitt grovsortert eller omlastet på et mottaksanlegg. Spørsmålet er om innsamlingsaktører uten eget mottaksanlegg vil finne det lønnsomt å øke denne andelen dersom mottaksavgiften økes med 5-10 prosent.
- (191) Partene anfører at også Returkraft er en del av det relevante produktmarkedet.¹¹⁹ I meldingen vises det i denne sammenheng til at innsamlingsaktører med komprimatorbiler kan levere blandet avfall direkte til Returkrafts forbrenningsanlegg, uten at avfallet er innom andre mottaksanlegg.¹²⁰ Norsk Gjenvinning anfører videre at kravene som stilles for levering til Returkraft er enkle å oppfylle og ikke avviker fra innsamlernes krav, samt at Returkraft er et alternativ for levering av en rekke avfallsfraksjoner.¹²¹
- (192) Returkraft er ikke vurdert som en aktuell konkurrent til partene i høringssvarene som Konkurransetilsynet har mottatt fra partenes største kunder.¹²² Som Konkurransetilsynet også presiserte i varselet har dette trolig sammenheng med at Returkraft ikke foretar innsamlingen av næringsavfallet fra kundene og dermed har begrenset kundekontakt.
- (193) Når det gjelder hvilke avfallsfraksjoner som kan leveres til Returkrafts forbrenningsanlegg, direkte fra innsamlingsaktører, er dette begrenset til restavfall og annet brennbart avfall. Levering av slikt avfall direkte til Returkraft forutsetter imidlertid at avfallet er kildesortert av kunden før innsamling. Disse kravene fremgår av Returkrafts konsesjon fra juni 2011, hvor det i vedlegg 1b er en nærmere beskrivelse av kildesortert avfallsbrensel og begrensninger knyttet til hva denne typen avfall kan inneholde.¹²³
- (194) Det er videre ikke alle typer brennbart avfall som det vil være lønnsomt å levere til Returkraft. Konkurransetilsynet er kjent med at Returkraft i henhold til konsesjonen også blant annet kan motta sortert papp, papir og plast. Prisen for å levere slike avfallsfraksjoner med positiv verdi direkte til Returkrafts forbrenningsanlegg er imidlertid mye høyere enn prisen for å levere tilsvarende avfallsfraksjoner til andre mottaksanlegg.
- (195) Retura Sør opplyser i e-post 5. mai 2014 til Konkurransetilsynet at det i henhold til deres avtale med Returkraft at det ikke skal leveres gjenvinnbare fraksjoner. I tillegg til at slike fraksjoner ikke kan leveres til Returkraft i henhold til avtalen, opplyser Retura Sør at dette heller ikke ønskelig fra kundens side. Dette har både sammenheng med kundenes miljøbevissthet som gjør at disse krever at gjenvinnbare fraksjoner skal gjenvinnes, og at prisen for å levering direkte til Returkraft er mye høyere enn for levering av gjenvinnbare fraksjoner til andre mottaksanlegg.

¹¹⁷ Jf. dessuten Konkurransetilsynets vurdering av etablering av alternativer til mottaksanlegg under konkurranseanalysen i punkt 6.

¹¹⁸ Jf. brev 17. mars 2014 fra Returkraft, side 1.

¹¹⁹ Jf. meldingen, side 13 og tilsvaret, side 13-15

¹²⁰ Jf. meldingen, side 13.

¹²¹ Jf. tilsvaret, side 13-15.

¹²² Jf. innkomne svar på spørsmål 5a i Konkurransetilsynets pålegg om å gi opplysninger 6. februar 2014.

¹²³ Tillatelsen er tilgjengelig på Miljødirektoratets hjemmesider:

<http://www.norskeutslipp.no/no/Listesider/Virksomheter-med-utslippstillatelse/?f=10&SectorID=90>

På denne bakgrunn uttaler Retura Sør at "... det er en helt uaktuell problemstilling å levere disse fraksjoner til forbrenning."¹²⁴

- (196) Det er således i hovedsak kun restavfall innsamlet med komprimatorbil som er aktuelt å levere direkte til Returkraft, og det er dette som vil vurderes i det følgende.
- (197) Returkraft mottok i 2013 totalt ■■■ tonn næringsavfall. Av dette utgjorde kildesortert næringsavfall levert direkte fra innsamlingsaktører kun ■■■ tonn.¹²⁵ Kildesortert næringsavfall utgjør således kun ■■■ prosent av den totale mengden næringsavfall Returkraft mottok i 2013.¹²⁶
- (198) ■■■
¹²⁷ Retura Sør leverer om lag ■■■ prosent av næringsavfallet direkte til Returkraft i dag. Som tidligere nevnt skal det i henhold til avtalen mellom Retura Sør og Returkraft ikke leveres gjenvinnbare fraksjoner til forbrenningsanlegget.
- (199) Retura Sørs kunder må således sortere ut gjenvinnbare avfallsfraksjoner før avfallet samles inn. Avfallet hentes fra kunder i Kristiansandregionen, mens tilsvarende avfall i andre deler av Agder leveres til lokale mottak. Dette har sammenheng med transportkostnadene forbundet med avstanden til Returkrafts mottak.¹²⁸
- (200) Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift leverer også næringsavfall til Returkraft. Det er imidlertid kun en svært liten andel av dette avfallet som leveres direkte fra kunden til Returkraft, uten at avfallet først gjennomgår sortering på partenes mottaksanlegg.¹²⁹ For Norsk Gjenvinning utgjør denne andelen ■■■ prosent av næringsavfallet som leveres til Returkraft. For Avfall Sør Bedrift utgjør tilsvarende andel ■■■ prosent, til tross for at det i tilsvaret¹³⁰ hevdes at andelen som leveres direkte til Returkraft ikke er ubetydelig.
- (201) Peter Løvaas Transport opplyser at det er mulig å levere kildesortert restavfall samlet inn ved hjelp av en komprimatorbil direkte til Returkraft.¹³¹ Selv om Peter Løvaas oppgir dette som en mulighet, leverer de ikke avfall direkte til Returkraft per i dag, ■■■
 ■■■.¹³²
- (202) Etter Konkurransetilsynets oppfatning indikerer dette at mottaksanleggene til Norsk Gjenvinning og forbrenningsanlegget til Returkraft ikke er tilstrekkelig gode alternativer for aktører uten eget mottaksanlegg.
- (203) Norsk Gjenvinning anfører at den eneste forskjellen mellom kravene Returkraft stiller og de Norsk Gjenvinning stiller er at Returkraft ikke aksepterer gips og avfall med lengder over 1 meter.¹³³ Konkurransetilsynet vil imidlertid fremheve at Returkrafts krav følger av begrensningene fastsatt av Fylkesmannen i deres konsesjon, og at det således må søkes om endringer i konsesjonen dersom man ønsker å lempe på disse kravene. Norsk Gjenvinning har ikke tilsvarende begrensninger i sin konsesjon.
- (204) Det fremgår videre av tilsvaret at avfall levert til Norsk Gjenvinning kan inneholde større grad av ukurans og at de historisk ikke har sanksjonert brudd på egne krav til kildesortering i like stor grad som Returkraft.¹³⁴

¹²⁴ Jf. e-post 5. mai 2014 fra Retura Sør.

¹²⁵ Jf. brev 17. mars 2014 fra Returkraft - vedlegg 3.

¹²⁶ Prisen for sentralsortert næringsavfall er 575 kroner per tonn, mens prisen for kildesortert næringsavfall er 775 kroner per tonn. Returkraft oppgir at de fleste leverandørene oppnår en rabatt på kroner 50 per tonn, jf. brev 17. mars 2014 fra Returkraft, side 2.

¹²⁷ Jf. brev 17. mars 2014 fra Returkraft - vedlegg 3.

¹²⁸ Jf. e-post 5. mai 2014 fra Retura Sør.

¹²⁹ Jf. brev 17. mars 2014 fra Returkraft - vedlegg 3.

¹³⁰ Jf. tilsvaret, side 14.

¹³¹ Jf. e-post 3. mars 2014 fra Peter Løvaas Transport. Slik avfall utgjør etter selskapets beregninger regninger om lag 20-30 prosent av næringsavfallsvolumet.

¹³² Peter Løvaas Transport betaler en mottaksavgift ved levering av restavfall til Norsk Gjenvinning på ■■■ kroner, mens levering til Returkraft direkte hadde kostet 725 kroner.

¹³³ Jf. tilsvaret side 14.

¹³⁴ Jf. tilsvaret side 14.

- (205) Ved levering av restavfallet til Returkraft stilles det strenge krav til kildesorteringen av avfallet som følge av begrensninger i Returkrafts konsesjon. Det er ressurskrevende for avfallsprodusentene å oppfylle disse kravene. Returkraft sanksjonerer videre brudd på kravene med bøter.¹³⁵ Dette vil samlet kunne føre til høyere forventede kostnader ved levering av kildesortert avfall direkte til Returkraft.
- (206) Levering av kildesortert restavfall direkte til Returkraft vil også innebære at innsamlingsaktører må levere næringsavfallet til flere mottaksanlegg. Levering til flere mottaksanlegg kan redusere muligheten for effektiv transport av avfallet og øke de administrative kostnadene sammenlignet med en situasjon der alt næringsavfallet leveres til et mottaksanlegg.
- (207) Norsk Gjenvinning fremhever i tilsvaret at det i Konkurransetilsynets varsel fremgår at Returkraft benytter anlegges restkapasitet til å ta imot kildesortert næringsavfall direkte fra innsamlingsaktører, og at det i varselet gis inntrykk av at forbrenning av næringsavfall kun er en liten del av Returkrafts virksomhet. Det anføres videre at over 50 prosent av anleggets kapasitet benyttes til forbrenning av næringsavfall.
- (208) Til dette vil Konkurransetilsynet påpeke at Returkrafts forbrenning av næringsavfall i all hovedsak gjelder avfall som først har blitt sortert på et mottaksanlegg. Kun ■ prosent av næringsavfallet Returkraft mottok i 2013 er kildesortert avfall mottatt direkte fra innsamlingsaktører.¹³⁶ Etter tilsynets vurdering er det Returkrafts forbrenning av kildesortert næringsavfall som utgjør det relevante volumet. Konkurransetilsynet fastholder at forbrenning av slikt næringsavfall kun utgjør en liten del av selskapets virksomhet.
- (209) Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at levering av kildesortert næringsavfall direkte fra innsamlingsaktører til Returkraft, i hovedsak kun er aktuelt for kildesortert restavfall. Dette avfallet utgjør en forholdsvis liten andel av det totale næringsavfallet. Levering av slikt avfall til Returkraft vil som nevnt kunne føre til høyere forventede kostnader som følge av de strenge kravene som stilles til kildesorteringen av avfallet og sanksjonering ved brudd på disse. I tillegg kommer at en eventuell levering av avfall til flere ulike anlegg vil medføre økte transport- og administrasjonskostnader for innsamlingsaktørene. På denne bakgrunn legger Konkurransetilsynet til grunn at innsamlingsaktører uten eget mottaksanlegg ikke vil finne det lønnsomt å øke andelen levert direkte til Returkraft dersom prisene på mottaksanleggene øker.
- (210) Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at Returkraft og andre nedstrømsaktører ikke er en del av det relevante produktmarkedet.

5.2.3 Konklusjon

- (211) På bakgrunn av ovennevnte legger Konkurransetilsynet til grunn at det relevante produktmarkedet er innsamling og mottak av næringsavfall fra totalleverandører. Det relevante produktmarkedet avgrenses således mot transportører som kun er underleverandører, samt mot innsamling og mottak av husholdningsavfall og mot spesialiserte aktørers innsamling og mottak av næringsavfall.
- (212) I tillegg avgrenses det relevante produktmarkedet mot mottak av næringsavfall på omlastings-/grovsorteringspunkt og hos nedstrømsaktører som tar imot noe næringsavfall direkte fra innsamlere.

5.3 Det relevante geografiske markedet

5.3.1 Innledning

- (213) Et relevant geografisk marked er et område hvor virksomheten ved salg eller etterspørsel av produkter og tjenester møter tilstrekkelig ensartede konkurransevilkår, og som kan holdes atskilt fra tilgrensende områder, særlig fordi konkurransevilkårene der er merkbart forskjellige.¹³⁷

¹³⁵ Returkraft oppgir brev 17. mars, side 2, at registrert avvik fra kravspesifikasjon belastes kunden med kroner 500 per tonn av det kontrollerte lasset. Ved grove brudd blir kontrollert lass returnert til kunden på kundens bekostning. Ved gjentakende avvik følges kunden opp gjennom kundebesøk.

¹³⁶ Jf. brev 17. mars 2014 fra Returkraft - vedlegg 3.

¹³⁷ Jf. EFTAs kunngjøring, punkt 8.

- (214) Det relevante geografiske markedet avgrenses med utgangspunkt i etterspørernes substitusjonsmuligheter. Normalt er transportkostnadene den faktoren som har størst betydning for et markeds geografiske utstrekning. I saker som omhandler salg til forbruker vil reisetid til utsalgssted normalt være av stor betydning for markedsavgrensingen

5.3.2 Konkurransetilsynets vurdering av det relevante geografiske markedet

- (215) I utgangspunktet vil kunder ved valg av næringsavfallsaktør oppfatte avstanden til mottaksanleggene som av underordnet betydning, ettersom tjenesten de primært etter spør er å få hentet avfallet på døren. Imidlertid vektlegger en del kunder momenter som tilgjengelighet og leveringssikkerhet og i den forstand vil avstanden til mottaksanleggene kunne ha en betydning.¹³⁸ Videre vil de fleste kundene legge vekt på avstand i den grad det påvirker prisen på avfallstjenestene de etter spør, ettersom transportkostnader har vesentlig betydning for totalprisen for innsamling og mottak av avfall.
- (216) Generelt er det innsamlende avfallet lite bearbeidet og verdien på avfallet er derfor relativt lav. Dette gjør at kostnadene for innsamling og transport av avfallet er høy i forhold til verdien på avfallet. Videre er transport en betydelig del av næringsavfallsaktørenes variable kostnader. Norsk Gjenvinning angir at transportkostnadene i gjennomsnitt utgjør ■ prosent av total oppdragsverdi for kundene.¹³⁹
- (217) Avfallsprodusentenes og mottaksanleggenes beliggenhet, og dermed avstanden avfallet må transporter, innebærer at det er et begrenset område hvor det er lønnsomt å samle inn avfall. I tillegg til transportkostnadene vil nærliggende mottaks variable kostnader og mottaksavgifter, påvirke størrelsen på området den enkelte næringsavfallsaktør vil kunne konkurrere i, og dermed de lokale konkurranseforholdene.
- (218) I meldingen anfører partene at markedet for innsamling og mottak av næringsavfall er nasjonalt. Partene begrunner dette først og fremst med at kjøretøy er mobile aktiva, og at de store avfallsinnsamlerne kan by på kontrakter nærmest uavhengig av sted, samt at omlasting og grovsortering av avfallet gjør at det kan transporter over lange distanser. Videre hevder partene at nærliggende anlegg disiplinert hverandre slik at de utgjør en kjede av substituerbare anlegg av nasjonal utstrekning. Norsk Gjenvinning viser videre til saker hvor Kommisjonen har lagt til grunn at markedet for innsamling av næringsavfall er nasjonalt.¹⁴⁰
- (219) [Redacted]
- [Redacted] " 141
[Redacted] .
[Redacted] 142
[Redacted] "
- (220) Høringssvar fra kunder, samt nasjonale og lokale næringsavfallsaktører underbygger at produktmarkedet har lokal utstrekning. Avfallsaktører i Agder oppgir i all hovedsak at de er aktive i sine lokale regioner og anser andre lokale aktører som sine nærmeste konkurrenter.¹⁴³ Videre oppgir Franzefoss og Ragn-Sells at de ikke er etablert i området.¹⁴⁴ Ragn-Sells viser til at de har landsdekkende innsamlingsløsninger, men at disse betjenes med underleverandøravtaler i de områdene de selv ikke er etablert med egne anlegg.¹⁴⁵ Kundene lokalisert i Kristiansund nevner hovedsakelig Retura Sør og Peter Løvaas Transport som alternative leverandører til partene.

¹³⁸ Jf. brev 12. februar 2014 fra Peter Løvaas Transport, samt brev 7. februar 2014 fra [REDACTED], brev 8. februar 2014 fra [REDACTED], brev 12. februar 2014 fra [REDACTED] og brev 12. februar 2014 fra [REDACTED].

¹³⁹ Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm, side 18.

140 Jf. brev 3. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiørholm, side 3 hvor det vises til sakene Case No COMP/M.5901 Montagu/GIP/Greenstar og Case No COMP/M.4576 AVR/Van Gansewinkel.

¹⁴¹ Jf. brev 13.02.14 fra Advokatfirmaet Wiersholm - [REDACTED].

¹⁴² Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm -

¹⁴³ Jf. brev 12. februar 2014 fra Libir, brev 12. februar 2014 fra Peter Løvaas Transport, brev 12. februar 2014 fra Midtstøl Transport, brev 13. februar 2014 fra MBT Vigeland Transport, brev 11. februar 2014 fra Maren og brev 12. februar 2014 fra RTA.

¹⁴⁴ Jf. e-post 18. februar 2014 fra Franzefoss og e-post 25. februar 2014 fra Ragn-Sells.

¹⁴⁵ Ibid.

- (221) For at kjedesubstitusjon skal ha betydning for markedets geografiske utstrekningen må det ikke være mulig for næringsavfallsaktørene å prisdiskriminere mellom ulike kunder basert på kundenes lokasjon og konkurransesituasjonen på ulike lokasjoner.¹⁴⁶ Næringsavfallsaktørene i markedet opererer med listepriiser, [REDACTED]¹⁴⁷ [REDACTED]¹⁴⁸. Tilbyderne er også kjent med kundenes lokalisering samt egne og konkurrerende mottaksanleggs lokalisering. På bakgrunn av dette virker det klart at tilbyderne har mulighet til å prisdiskriminere mellom kunder basert på kundenes lokalisering og konkurransesituasjonen på ulike lokasjoner. Kjedesubstitusjon mellom nærliggende anlegg vil således etter Konkurransetilsynets oppfatning ikke ha betydning for markedets geografiske utstrekning.
- (222) På bakgrunn av ovennevnte informasjon legger Konkurransetilsynet til grunn at markedet for innsamling og mottak av næringsavfall har en lokal utstrekning. Konkurransetilsynet vil i det videre gjøre en nærmere vurdering av det geografiske markedets utstrekning. Dette gjøres ved først å undersøke mottaksanleggenes dekningsområder, og deretter ved å vurdere transportkostnadenes andel av oppdragsverdien.
- (223) [REDACTED]¹⁴⁹. Avgjørelsen om avfallet skal leveres til et mottak som eies av et annet selskap, eller om det transporteres til et tilknyttet anlegg lengre unna beror på mottaksavgift ved anlegget, transportkostnader, logistiske hensyn og andre strategiske hensyn.
- (224) Lokaliseringen av et selskaps kunder kan brukes som et utgangspunkt for en definisjon av, eller som en hensiktsmessig tilnærming til, det geografiske markedet. En vanlig tilnærmingstype er å definere et slikt dekningsområde som det området hvor 80 prosent av kundene kommer fra.¹⁵⁰
- (225) Konkurransetilsynet har beregnet dekningsområdene til Norsk Gjenvinnings anlegg i Kristiansand og Arendal ved å kartlegge den geografiske spredningen til Norsk Gjenvinnings kunder i Agder. Dette er gjort ved å beregne avstanden, målt i kjøretid og km, mellom mottaksanlegg og kunders hentested(er).¹⁵¹ Konkurransetilsynet finner at for begge mottaksanleggene er 80 prosent av kundene lokalisert innenfor 30 minutters kjøretid, og tilsvarende en avstand på henholdsvis 25 og 35 km, fra anlegget som mottar næringsavfallet.¹⁵²
- (226) Oslo Economics har på vegne av Norsk Gjenvinning gjennomført en tilsvarende beregning av dekningsområdene, og finner at 80 prosent av kundene er lokalisert henholdsvis [REDACTED] km i luftlinje fra anleggene ved Mjåvann og Arendal. Norsk Gjenvinning anfører at selv om dette resultatet er i samsvar med tilsynets beregninger,¹⁵³ gir det ikke et riktig bilde av den geografiske utstrekningen av anleggenes dekningsområder ettersom metodikken ikke tar høyde for hvor ofte næringsavfall hentes ved hver adresse. I tilsvaret vises det til at ved å ta hensyn til hentefrekvens beregnes et dekningsområde for Norsk Gjenvinning sitt anlegg ved Mjåvann til [REDACTED] km i luftlinje, [REDACTED] hvis man kun ser på kunders lokalisering.

¹⁴⁶ Se foretakssammenslutningen mellom Stericycle International LLC og Sterile Technologies Group Ltd (2006), se http://www.competition-commission.org.uk/assets/competitioncommission/docs/pdf/non-inquiry/rep_pub/reports/2006/fulltext/519.pdf avsnitt 4.62.

¹⁴⁷ Konkurransetilsynet har i forbindelse gjennomgangen av Oslo Economics' analyser i tilsvaret mottatt kundelister for Avfall Sør Bedrifts kunder, jf. e-post 10. juni 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm.

¹⁴⁸ Konkurransetilsynet har innhentet detaljerte kundelister for Norsk Gjenvinnings kunder i Agder, jf. e-post 31. januar 2014 og brev 10. mars 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm.

¹⁴⁹ Jf. brev 13. februar 2014 og 10. mars 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm.

¹⁵⁰ Se vedtak V2012-18 Plantasjen Norge AS – Oddernes Gartneri AS, samt saker fra Competition Commission, for eksempel behandlingen av foretakssammenslutningen Stericycle International LLC og Sterile Technologies Group Ltd. (2006). Se også appendiks for ytterligere detaljer.

¹⁵¹ En kunde kan ha flere hentesteder hvor det samles inn næringsavfall.

¹⁵² Se appendiks for nærmere beskrivelse av metodikk og resultater. Den geografiske plasseringen av kundene er gjort ved hjelp av Erik Bolstads koordinatfesting av postnummer (www.erikbolstad.no).

¹⁵³ Kilometeravstander målt i luftlinje vil alltid være like lange som eller kortere enn tilsvarende avstander målt i kjøreavstand. Det er ikke klart hvordan dette forholdet vanligvis vil være og Konkurransetilsynet vil ikke kunne vurdere hvorvidt estimatene på [REDACTED] km for Norsk Gjenvinnings anlegg i Kristiansand og Arendal er i overensstemmelse med tilsynets estimater på henholdsvis [REDACTED] km. Konkurransetilsynet fremholder at bruk av kjøretidsanalyser er hensiktsmessig i denne saken ettersom Norsk Gjenvinnings transportkostnadsestimater baseres på tidsbruk heller enn tilbakelagt avstand i km.

- (227) Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det er hensiktsmessig å ta høyde for hentefrekvens og/eller det volumet som samles inn ved hver enkelt adresse. I gjennomgangen av Oslo Economics analyse har tilsynet imidlertid funnet at samtlige henteadresser tilhørende en kunde har blitt benyttet til å beregne avstanden mellom kunde og mottaksanlegget, uavhengig av om avfallet fra den aktuelle adressen faktisk leveres til det anlegget hvis dekningsområde beregnes.¹⁵⁴ Konkurransetilsynet legger til grunn at kun de adresser hvor avfallet faktisk hentes for levering til et gitt mottak kan danne grunnlag for beregningen av det aktuelle anleggets dekningsområde.
- (228) Konkurransetilsynet har replikert Oslo Economics' analyse, men hvor kun relevante adresser er blitt benyttet til å beregne gjennomsnittsavstander mellom kunder og mottaksanlegg. Analysen viser at dekningsområdet til Norsk Gjenvinnings anlegg ved Mjåvann da beregnes til ■ km i luftlinje dersom man kun ser på kunders lokalisering, og til ■ km i luftlinje dersom man tar hensyn til hentefrekvens. I begge tilfeller er dette vesentlig kortere enn Oslo Economics' resultater. Samlet indikerer resultatene fra denne analysen at dersom man tar hensyn til hentefrekvens utvides ikke dekningsområdet til mottaksanleggene nevneverdig, og vil ikke være vesentlig forskjellig fra tilsynets egne beregninger.
- (229) I tilsvaret viser Norsk Gjenvinning videre til at beregninger av dekningsområder for hver biltype avdekker store forskjeller mellom de ulike biltypene, og at det bør skilles mellom de ulike innsamlingsmetodene ved avgrensning av det relevante markedet. Oslo Economics' analyse viser at dekningsområdene for ■ er henholdsvis ■ større enn dekningsområdet for ■.¹⁵⁵ Konkurransetilsynet har gjennomgått Oslo Economics analyse og har funnet at beregningene er foretatt uten å ta hensyn til hentefrekvens, samt innehar de samme antakelsene knyttet til kundeadresser som beskrevet ovenfor.
- (230) Konkurransetilsynets har replikert Oslo Economics' analyse, og finner at dekningsområdet for ■ er ■ km for henholdsvis ■ dersom man kun ser på kunders lokalisering, og henholdsvis ■ km dersom man tar hensyn til hentefrekvens.¹⁵⁶ Etter Konkurransetilsynets oppfatning er ikke forskjellene i dekningsområde av en slik størrelse av det bør skilles mellom de ulike innsamlingsmåtene slik Norsk Gjenvinning anfører.
- (231) Som nevnt tidligere er Konkurransetilsynet av den oppfatning at analyser basert på kjøretid er hensiktsmessig i denne saken ettersom Norsk Gjenvinnings transportkostnadsestimater baseres på tidsbruk heller enn tilbakelagt avstand i km. Konkurransetilsynet har derfor også gjennomført egne analyser, basert på kjøretider beregnet i kartprogrammet GIS/LINE, hvor det også er tatt hensyn til henholdsvis hentefrekvens og volum. Disse analysene støtter resultatene fra tidligere analyser Konkurransetilsynet har gjennomført som har indikert et kandidatmarked på 30 minutter kjøretid, for alle typer kjøretøy.¹⁵⁷
- (232) Konkurransetilsynet kan etter dette ikke se at Oslo Economics' analyser, kan tillegges særlig vekt i vurderingen av dekningsområdet til Norsk Gjenvinnings mottaksanlegg.

¹⁵⁴ I Konkurransetilsynets analyse er avstanden mellom et gitt mottaksanlegg og hver enkelt adresse hvor avfallet hentes for levering til det aktuelle mottaket blitt brukt. Oslo Economics har i sin analyse beregnet gjennomsnittlige avstander mellom hver kunde og de mottak kundens avfall leveres til. Oslo Economics har altså beregnet en gjennomsnittlig avstand for hver kunde til hvert av de anleggene hvor kundens avfall leveres, der gjennomsnittet er vektet etter avfallsvolumet innsamlet på hver enkelt adresse. I Konkurransetilsynets gjennomgang av Oslo Economics' analyse fremkommer det at det i beregningen av gjennomsnittlige henteavstander er blitt brukt avstander også til adresser hvor avfallet hentes for levering til andre mottak enn til det mottaket som gjennomsnittsavstanden beregnes for. For eksempel vil en kunde med lokasjoner i Kristiansand og Arendal få en gjennomsnittlig avstand til Mjåvann beregnet ut fra avstanden til Mjåvann fra begge disse to adressene, selv om avfallet i Kristiansand leveres ved Mjåvann og avfallet i Arendal leveres til Norsk Gjenvinnings anlegg i Arendal. Tilsvarende vil også kundens avstand til Norsk Gjenvinnings anlegg i Arendal beregnes ut fra disse to avstandene. Oslo Economics bruker i tillegg avstand i luftlinje mellom kunde og mottak og tar hensyn til volum kun for å beregne volumvektet gjennomsnittlig avstand for hver enkelt kunde med flere henteadresser, da ved å tillegge avstanden til kundens adresser med store volum mer vekt.

¹⁵⁵ Jf. tilsvaret, side 17.

¹⁵⁶ Alle disse avstandene er gitt i luftlinje.

¹⁵⁷ Se appendiks for detaljer.

Konkurransetilsynet vil framheve at, når man adresserer de metodiske svakhetene i Oslo Economics analyser, støtter resultatene tilsynets beregninger.

- (233) Konkurransetilsynet har mottatt en oversikt over fakturaadressene¹⁵⁸ til Avfall Sør Bedrifts kunder og har beregnet dekningsområder basert på disse. Beregningene viser at 80 prosent av kundene befinner seg mindre enn rundt 25 minutter fra anleggene ved Mjåvann og Sørlandsparken.¹⁵⁹ Avfall Sør Bedrift henter videre avfall i fire kommuner, Kristiansand, Søgne, Songdalen og Vennesla. Tilsynet vil påpeke at hovedparten av adressene i de fire kommunene kan nås på 30 minutter fra mottaksanlegget ved Mjåvann. Konkurransetilsynet legger til grunn at (minst) 80 prosent av kundene i disse kommunene kan nås på 30 minutter fra Avfall Sør Bedrifts anlegg.
- (234) Det framkommer i høringssvarene fra næringsavfallsaktørene at vanlig henteavstand til mottaksanlegg er mellom 5 og 15 km.¹⁶⁰ Norsk Gjenvinning hevder at normal henteavstand er på ■ km,¹⁶¹ men fra deres interne dokumenter kommer det frem at lokale trafikale forhold i Oslo og Akershus gjør at "*effective range*" er på ■ km.¹⁶² Avfall Sør Bedrift opplyser at maksimal henteavstand ligger på mellom ■ km.¹⁶³
- (235) Konkurransetilsynet er av den oppfatning at ovennevnte opplysninger indikerer at partenes mottaksanlegg har et geografisk dekningsområde på 30 minutter. En bedrifts dekningsområde kan være avhengig av flere faktorer. I den grad noen av anleggene i nærheten av Kristiansand vil ha lavere variable kostnader, og dermed større dekningsområde enn andre, vil det etter Konkurransetilsynets oppfatning gjelde partenes anlegg ved Mjåvann.¹⁶⁴
- (236) I det videre følger Konkurransetilsynet en konservativ tilnærming idet det legges til grunn at de andre anleggene i Agder har samme dekningsområde som det er beregnet for partenes mottaksanlegg. Figur 3 viser dekningsområdene for mottaksanleggene ved Mandal, Mjåvann, Lillesand, Grimstad og Arendal.

Figur 3: Oversikt over anlegg i Agder og dekningsområde (30 minutter)

¹⁵⁸ Konkurransetilsynet anser fakturaadresser som mindre godt egnet til beregning av anleggenes dekningsområder enn faktiske henteadresser, ettersom det ikke er gitt at avfallet faktisk hentes ved de aktuelle adressene. Det er imidlertid kun denne informasjonen tilsynet har tilgang til og resultatet av beregningene kan gi en indikasjon på utstrekningen av dekningsområdene.

¹⁵⁹ Beregningene er gjort separat for de to anleggene. Dette betyr at vi kun kan fastslå at 80 prosent av kundene (fakturaadressene) er lokalisert mindre enn rundt 25 minutter fra anlegget ved Mjåvann og at 80 prosent er lokalisert mindre enn rundt 25 minutter fra anlegget i Sørlandsparken.

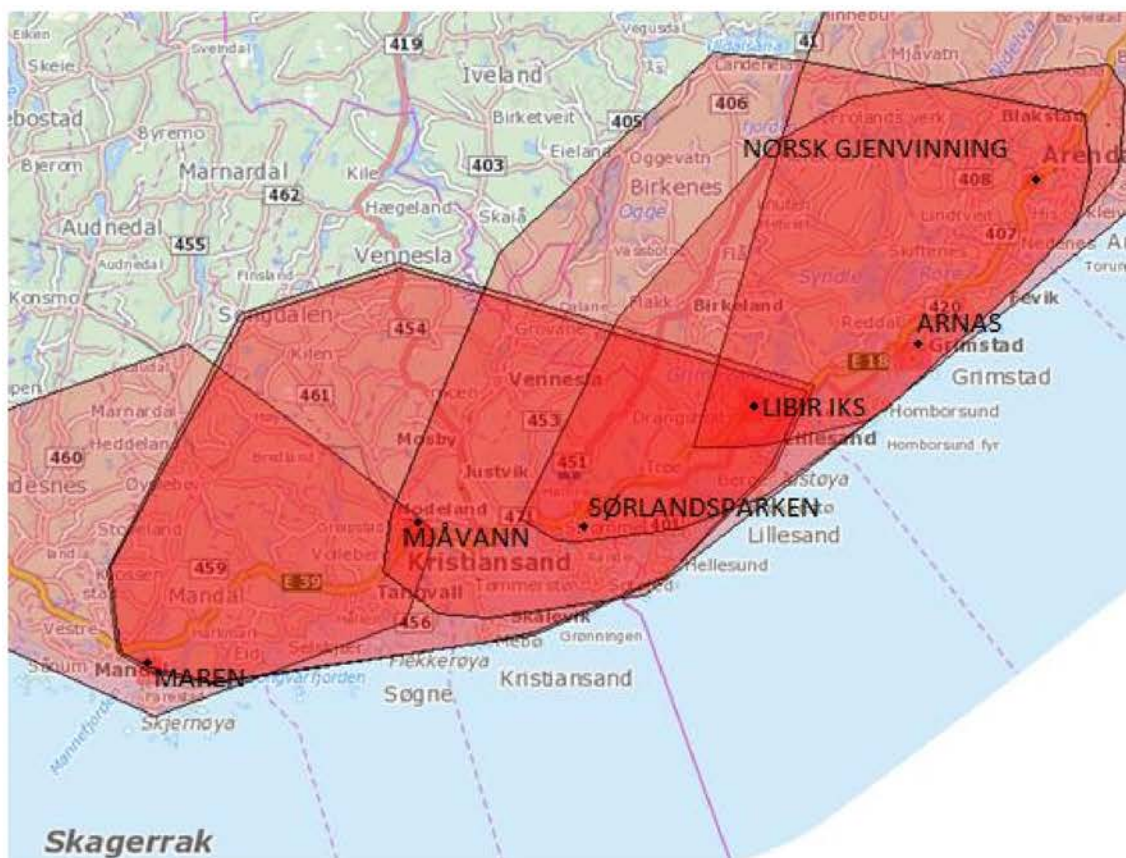
¹⁶⁰ Sett bort fra Arnas høringssvar, hvor de hevder 1 time for container (brev fra Arnas 28. februar 2014). Jf. brev fra Retura Sør 11. februar 2014, brev fra RTA 12. februar 2014, brev fra Midtstøl Transport 12. februar 2014, brev fra Peter Løvaas Transport 12. februar 2014, brev fra MBT Vigeland Transport 13. februar 2014 og brev fra Hodnemyr Transport 10. februar 2014.

¹⁶¹ Jf. brev fra Advokatfirmaet Wiersholm 3. februar 2014.

¹⁶² Jf. brev fra Advokatfirmaet Wiersholm 13. februar 2014 ■■■■■.

¹⁶³ Jf. brev fra Avfall Sør Bedrift 17. februar 2014.

¹⁶⁴ Blant annet vil skalafordeler i mottaksdriften og tilgang til effektive nedstrømsløsninger kunne ha betydning for anleggenes variable kostnader. Partenes anlegg har stor gjennomstrømning og ligger nært Returkraft og andre behandlingsløsninger.



Figuren viser områder som kan nås innen 30 minutters kjøretid fra følgende anlegg: Marens anlegg i Mandal, anleggene ved Mjåvann, Libirs anlegg utenfor Lillesand, Arnas anlegg ved Grimstad og Norsk Gjenvinnings anlegg i Arendal. Hvert polygon hører til det anlegget som ligger i dets sentrum, det vil si at det første dekningsområdet fra venstre utgår fra Marens anlegg i Mandal, de neste to (som nær overlapper fullstendig) utgår fra anleggene ved Mjåvann, og så videre.

- (237) Partene har overlappende dekningsområde ut fra anleggene ved Mjåvann, og det danner grunnlaget for Konkurransetilsynets videre analyse av de relevante geografiske markedet. Både Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift har anlegg vest for Kristiansand sentrum. Disse anleggene ligger 500 meter fra hverandre. Partene har dermed fullstendig overlappende dekningsområde. Avfall Sør sitt anlegg i Sørlandsparken, øst for Kristiansand, overlapper delvis med dekningsområdene til anleggene ved Mjåvann.
- (238) Partene har delvis overlappende dekningsområde med Libirs og Marens anlegg, og i begrenset grad overlapp med Arnas anlegg i Grimstad og anleggene til Arnas og Midtstøl Transport i Arendal.
- (239) Området hvor dekningsområdene til Maren, Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift overlapper, ligger vest for Mjåvann. Avstanden mellom Norsk Gjenvinnings anlegg ved Mjåvann og Marens anlegg er 33 minutter (vel 35 km.) I dette området er det spredt befolkning og lite næringsvirksomhet.¹⁶⁵ [redacted] hvor kundenes avfall leveres til Mjåvann, som ligger mindre en 30 minutter fra Marens anlegg i Mandal. Maren uttaler i sitt høringssvar at det ikke leveres avfall fra Kristiansandsområdet til deres anlegg.¹⁶⁶ Disse forhold indikerer at det relevante geografiske markedet kan avgrenses mot Mandal og Maren.
- (240) [redacted] Ifølge Norsk Gjenvinnings kundelister [redacted] [redacted].¹⁶⁷ Avstanden fra Mjåvann til Libirs anlegg er 31 minutter (37

¹⁶⁵ Se appendiks for detaljer.

¹⁶⁶ Jf. brev 11. februar 2014 fra Maren.

¹⁶⁷ Se appendiks for detaljer.

km).¹⁶⁸ Videre er det [redacted] overlapp mellom partenes anlegg ved Mjåvann og anlegget i Grimstad og Arendal. [redacted] oppdragene, hvor avfallet leveres til Mjåvann, ligger i området som overlapper med Arnas i Grimstad sitt dekningsområde.¹⁶⁹ Andelen av kundene som er lokalisert i overlappsområdet mellom Mjåvann og Norsk Gjenvinnings anlegg i Arendal, [redacted].¹⁷⁰

- (241) Norsk Gjenvinning anfører i tilsvaret at det er betydelig større grad av overlapp mellom partene og de andre anleggene i området,¹⁷¹ ettersom dekningsområdene Oslo Economics har beregnet er langt større i utstrekning enn hva som er tilfellet i Konkurransetilsynets analyser. Som tidligere beskrevet er tilsynet av den oppfatning at denne anførselen ikke kan tillegges særlig vekt.¹⁷²
- (242) I tilfeller hvor tjenester leveres hos kunden, og leverandøren kan sette priser basert på kundens beliggenhet, defineres ofte markedet med utgangspunkt i kundenes beliggenhet.¹⁷³ Ettersom det avgrensede markedet i denne saken preges av utstrakt bruk av tilbudsinnhenting fra kundenes side, og prissettingen i stor kan grad baseres på kundens lokasjon samt konkurranstrykk fra andre aktører i det området kunden er plassert i, vil det etter Konkurransetilsynets oppfatning være naturlig å definere markedet med utgangspunkt i kundenes beliggenhet i partenes overlappende område i denne saken.
- (243) I tilsvaret anfører Norsk Gjenvinning at en markedsavgrensning som tar utgangspunkt i tilbydernes lokalisering, er mer relevant for vurderingen av det geografiske markedets utstrekning.¹⁷⁴ Norsk Gjenvinning viser i den forbindelse [redacted].
- (244) Konkurransetilsynets gjennomgang av analysen viser imidlertid at kundenes geografiske lokalisering er basert på fakturaadresser i motsetning til faktiske henteadresser, samt at det er en liten skrivefeil i Oslo Economics' kode som har skapt systematiske feil i beregningen av avstand mellom kunde og mottaksanlegg. Samlet innehar analysen mangler slik at den ikke kan tillegges særlig vekt. Konkurransetilsynet vil imidlertid også påpeke at det uansett ikke er avgjørende for vurderingen av om markedet er kunde- eller tilbydersentrert om det faktisk forekommer prisdiskriminering i et marked, men at det er muligheten for å prisdiskriminere som er av betydning.
- (245) Kundenes lokalisering og mottakenes beliggenhet og dekningsområder indikerer at det geografiske markedet i denne saken bør avgrenses til å omfatte Kristiansandsområdet inkludert Lillesand, men avgrenset mot Mandal og Grimstad. For å undersøke dette nærmere har Konkurransetilsynet fokusert på transportkostnader og nærliggende anleggs muligheter til å disiplinere partenes prissetting.
- (246) I utgangspunktet gir aktørers dekningsområder, og eventuell overlapp mellom dem, en indikasjon på deres evne til å disiplinere andre aktører i et område. Dersom andre næringsavfallsaktører skal disiplinere partenes prissetting, må deres dekningsområde utvides som følge av en prisøkning. Dette kan skje ved at de selv velger å levere tjenester i et større område eller ved at aktører uten eget anlegg, som allerede aktive i Kristiansandsområdet, kan tilby konkurransedyktige betingelser til sluttkunde også ved leveranse av avfall til disse

¹⁶⁸ Avstanden fra Sørlandsparken til Libir er 15 minutter (20 km).

¹⁶⁹ Avstanden fra Mjåvann til Arnas i Grimstad er 39 minutter (52 km).

¹⁷⁰ Avstanden fra Mjåvann til Norsk Gjenvinning i Arendal er 50 minutter (71 km).

¹⁷¹ Jf. tilsvaret, side 17.

¹⁷² Konkurransetilsynet har i forbindelse med replikeringen av Oslo Economics analyser, men hvor de metodiske svakhetene er adressert, beregnet graden av overlapp mellom partene og de andre anleggene i området. Analysen viser at [redacted].

¹⁷³ Se punkt 5.2.27 i OFTs *Merger Assessment Guidelines* av september 2010 og punkt 4.2.2 i USAs *Horizontal Merger Guidelines* av august 2010. Competition Commission definerer markedet som "en rekke overlappende, kundesentrerte markeder med 100 miles utstrekning" i Stericycle International LLC og Sterile Technologies Group Ltd. (2006).

¹⁷⁴ Jf. tilsvaret, side 16.

anleggene som følge av prisøkningen. Transportkostnader vil kunne være en avgjørende og begrensende faktor for en slik utvidelse av dekningsområdene, og Konkurransetilsynet vil i det følgende vurdere denne kostnadens betydning for den disiplinerende effekten nærliggende anlegg utøver på partene.

- (247) Transport utgjør en betydelig del av næringsavfallsaktørenes variable kostnader. Norsk Gjenvinning angir at transportkostnadene i gjennomsnitt utgjør ■ prosent av total oppdragsverdi for kundene.¹⁷⁵ Avfall Sør Bedrift antyder at transportkostnadene utgjør ■ prosent, men at det er knyttet stor usikkerhet til dette estimatet.¹⁷⁶ De oppgitte størrelsene samsvarer godt med høringssvar fra næringsavfallsaktører, innhentet av Konkurransetilsynet.
- (248) Konkurransetilsynet har beregnet merkostnadene, i form av økte transportkostnader, for leveranse av avfall hentet i Kristiansand sentrum og i Sørlandsparken til andre anlegg enn partenes.¹⁷⁷ Tilsynets undersøkelser viser at leveranse av næringsavfall fra Kristiansand sentrum til anleggene i Mandal, Lillesand og Grimstad vil gi en merkostnad på mellom ■ prosent.¹⁷⁸ Tilsvarende beregninger for leveranser fra Sørlandsparken er på mellom ■ prosent.¹⁷⁹ Dette innebærer at det vil medføre betydelige merkostnader å frakte avfallet fra Kristiansand sentrum og Sørlandsparken næringsområde til andre anlegg enn partenes.
- (249) Norsk Gjenvinning anfører i tilsvaret at ulike transportkostnader medfører at konkurranseforholdene kan være forskjellige for de tre innsamlingsmetodene, og at dette bør ha betydning for tilsynets vurdering.¹⁸⁰
- (250) Konkurransetilsynets har beregnet dekningsområdene for de ulike innsamlingsmetodene. Resultatene viser at dekningsområdet for ■ ikke er vesentlig forskjellig fra ■.¹⁸¹ Videre viser tilsynets beregninger at merkostnadene ved å frakte næringsavfall fra Kristiansand til andre nærliggende anlegg er mindre ■ men at disse fortsatt er av en betydelig størrelse, slik at nærliggende anlegg kun vil ha en begrenset disiplinerende effekt også for avfall som transporteres med ■. Videre er det i sistnevnte beregninger lagt til grunn lik mottaksavgift for alle mottaksanleggene. Dette er å anse som et konservativt estimat, ■. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at konkurranseforholdene dermed ikke er å anse som forskjellig for de ulike innsamlingsmetodene, og at det derfor ikke er riktig å avgrense et videre geografisk marked for ■.
- (251) Høringssvarene Konkurransetilsynet har mottatt underbygger tilsynets undersøkelser av transportkostnadene og betydningen av disse for avgrensningen av det geografiske markedet. Næringsavfallsaktører uten eget mottaksanlegg i Agder ser på det som lite sannsynlig at det vil være regningssvarende å transportere avfallet til anlegg i Lillesand og Mandal dersom prisene ved partenes anlegg skulle stige med 5-10 prosent. Peter Løvaas Transport hevder "*Det vil ikke være aktuelt å levere til noen av disse. Årsaken er at transportkostnadene vil føre til at vi da helt mister konkurranseevne*".¹⁸² Retura Sør mener det er avgjørende med mottak i Kristiansand.¹⁸³
- (252) Konkurransetilsynet finner av overnevnte gjennomgang at dekningsområdene til mottaksanleggene ikke vil overskride 30 minutters kjøretid. Dette innebærer at det kun er begrenset overlapp mellom partenes overlappende dekningsområde rundt Mjåvann og dekningsområdene til Maren i Mandal og Arnas i Grimstad. Videre finner tilsynet at det

¹⁷⁵ Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm, side 18.

¹⁷⁶ Jf. brev 17. februar 2014 fra Avfall Sør Bedrift.

¹⁷⁷ ■

Se appendiks for ytterligere detaljer.

¹⁷⁸ Merkostnaden gjengitt her er gjennomsnitt av merkostnaden for alle tre biltyper.

¹⁷⁹ Se appendiks for detaljer.

¹⁸⁰ Jf. tilsvaret side 17.

¹⁸¹ Se appendiks for detaljer.

¹⁸² Jf. brev 12. februar 2014 fra Peter Løvaas Transport.

¹⁸³ Jf. brev 11. februar 2014 fra Retura Sør.

innebærer betydelige merkostnader for næringsavfallsaktører å frakte avfall fra Kristiansand sentrum og Sørlandsparken til Mandal og Grimstad heller enn til partenes anlegg. Disse aktørene vil således ikke kunne disiplinere partene tilstrekkelig. Konkurransetilsynet legger dermed til grunn at det geografiske markedet kan avgrenses mot Maren i Mandal og Arnas i Grimstad.¹⁸⁴

5.3.3 Konklusjon – geografisk marked

- (253) På bakgrunn av ovennevnte er Konkurransetilsynet av den oppfatning at det relevante geografiske markedet utgjør en rekke kundesentrerte markeder med 30 minutters kjøreavstand med utgangspunkt i alle næringsavfallsprodusenter lokalisert i Kristiansand kommune. En hensiktsmessig og konservativ tilnærming til denne definisjonen vil være å definere det geografiske markedet til å utgjøre kommunene Kristiansand, Søgne, Vennesla, Songdalen og Lillesand.

5.4 Konklusjon – relevant marked

- (254) Konkurransetilsynet legger til grunn at det relevante markedet er innsamling og mottak av næringsavfall fra totalleverandører i kommunene Kristiansand, Søgne, Vennesla, Songdalen og Lillesand. I det følgende omtales dette området som Kristiansandsområdet.

6 Konkurransanalyse

6.1 Rettslige utgangspunkter

- (255) Konkurransetilsynet skal forby foretakssammenslutninger som "vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål", jf. konkurranseloven § 16 første ledd, jf. § 1. Dersom konkurransen er vesentlig begrenset, vil de involverte foretak kunne utøve markedsrett. Med markedsrett menes vanligvis en bedrifts evne til å kunne gjennomføre en varig og ikke ubetydelig prisøkning, uten at omsatt kvantum synker så mye at det blir ulønnsomt.
- (256) En aktør med markedsrett kan i større eller mindre grad opptre uavhengig av sine konkurrenter, kunder og leverandører. Markedsrett kommer først og fremst til uttrykk gjennom høyere priser, eventuelt i kombinasjon med høyere kostnader, men kan også gi utslag i dårligere service, kvalitet og produktutvalg, og begrenset produktutvikling. Utøvelse av markedsrett innebærer en sløsing i samfunnsøkonomisk forstand, idet markedstilpasningen gir en samlet ressursbruk som er mindre effektiv enn den ville ha vært med virksom konkurranse.
- (257) Det er flere forhold som er relevante i vurderingen av graden av konkurranseintensiteten i et marked, og dermed for aktørenes muligheter til å utøve markedsrett. Sentrale momenter er produktenes substituerbarhet, konkurrenters responsmuligheter, etableringsmuligheter, potensiell konkurranse og kjøperrett. Disse faktorene virker sammen og påvirker graden av konkurranse.
- (258) Markedsandeler brukes til å beregne konsentrasjonen i markedet. Konkurransetilsynet legger til grunn at høy markedskonsentrasjon normalt vil være en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å fastslå at konkurransen er begrenset. Beskrivelsen av konsentrasjonen i markedet er derfor et utgangspunkt for en nærmere analyse av de konkurransemessige virkningene av foretakssammenslutningen.
- (259) Dersom konkurransen er vesentlig begrenset allerede før foretakssammenslutningen, er det tilstrekkelig at foretakssammenslutningen vil forsterke den vesentlige konkurransebegrensningen. Det følger av forarbeidene til konkurranseloven at det i tilfeller hvor konkurransen allerede før foretakssammenslutningen er vesentlig begrenset, ikke stilles noen minimumskrav til hvor mye ervervet må forsterke denne begrensningen.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Arnas og Maren rapporterer at [redacted] (se hhv. brev 11. februar 2014 fra Maren Miljøservice og brev 28. februar 2014 fra Arnas).

¹⁸⁵ Jf. Ot.prp. nr. 6 (2003-2004), side 229.

6.2 Konkurransesituasjonen før foretakssammenslutningen

6.2.1 Markedsandeler og konsentrasjon

- (260) I 2013 ble det samlet inn og mottatt totalt [redacted] tonn næringsavfall i det relevante markedet, jf. tabell 1 nedenfor. Samlet omsetning i markedet er beregnet til i overkant av [redacted] millioner kroner.¹⁸⁶ Utenom partene er det kun tre andre aktører i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall i Kristiansandsområdet. Dette er Peter Løvaas Transport, Retura Sør og Libir/Miljøpartner Sør.
- (261) Peter Løvaas Transport og Retura Sør har betydelig krysseierskap.¹⁸⁷ Selskapene presenteres hver for seg i tabellen nedenfor, men konkurranstrykket fra dem vil i stor grad bli vurdert samlet i konkurranseanalysen.
- (262) Libir har datterselskapet Miljøpartner Sør. Det er i all hovedsak Miljøpartner Sør som står for innsamling av næringsavfall, mens Libir står for omlasting/grovsorteringen av avfallet på sitt anlegg i Lillesand. I det videre omtales det to selskapene samlet som Libir.
- (263) Konkurransetilsynet har innhentet tall fra partene og deres konkurrenter for å kunne kartlegge total mengde (i tonn) og omsetning for innsamlet næringsavfall i det relevante markedet. Basert på disse dataene har tilsynet beregnet markedsander for de ulike aktørene og konsentrasjonsgrad ved Herfindahl-Hirschmann-indeksen (HHI).¹⁸⁸
- (264) Tabellen nedenfor viser innsamlet volum næringsavfall (i tonn) og markedsandeler (i prosent) for aktørene i det relevante markedet før foretakssammenslutningen.¹⁸⁹

Tabell 1: Volum næringsavfall og markedsandeler for aktørene i det relevante markedet

Kristiansandsområdet	Tonn	Markedsandel
Avfall Sør Bedrift	[redacted]	[40-50]
Norsk Gjenvinning	[redacted]	[30-40]
Retura Sør	[redacted]	[10-20]
Peter Løvaas Transport	[redacted] ¹⁹⁰	[0-10]
Libir	[redacted]	[0-10]
SUM	[redacted]	100,0

¹⁸⁶ Tallene er beregnet på bakgrunn av innhentete tall for volum i tonn og omsetning fra bedriftene i det berørte markedet. Norsk Gjenvinning har oppgitt volum i det relevante markedet, jf. brev 24. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm. Omsetningstallene er imidlertid kun oppgitt for hele Agder. Det er på bakgrunn av det oppgitte volumet beregnet en omsetning for Norsk Gjenvinning i det relevante markedet. Samlet omsetning for Avfall Sør Bedrift i det relevante markedet er beregnet på bakgrunn av total omsetning oppgitt i brev 17. februar 2014, fratrullet en andel tilsvarende om lag [redacted] tonn, som oppgis å bli levert til andre mottak. Retura Sør og Peter Løvaas Transport har oppgitt total mengde innsamlet næringsavfall i tonn i 2013 i Kristiansandsområdet, og tilsvarende omsetning. For Libir er all omsetning tatt med selv om noe av denne er knyttet til kunder utenfor det relevante markedet.

¹⁸⁷ Petter Løvaas Transport eies av Midtstøl Transport i Arendal (50 %) og av MBT Vigeland Transport i Mandal (50 %). Retura Sør eies av Gjenvinning Sør-Vest (24,57 %), MBT Vigeland Transport (25,14 %), Midtstøl Transport (25,14 %) og Peter Løvaas Transport (25,14 %), jf. e-post 28. mars 2014 fra Retura Sør med vedlegg.

¹⁸⁸ Indeksen beregnes ved å summere kvadratet av markedsandelene til aktørene i et marked. Kommisjonen opererer i de horisontale retningslinjene med følgende terskelverdier for HHI: Verdier på under 1 000 indikerer at markedet ikke er konsentrert, verdier mellom 1 000 og 2 000 indikerer at markedet er moderat konsentrert, mens verdier over 2 000 er et uttrykk for at markedet har høy konsentrasjon.

¹⁸⁹ Partene anfører i meldingen at markedsandeler basert på omsetning ikke nødvendigvis gir et korrekt bilde i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall ettersom de ulike avfallsfraksjonene har svært ulik verdi. De fleste fraksjoner har negativ verdi og representerer en kostnad for avfallsbesitter å bli kvitt. Noen fraksjoner kan imidlertid ha positiv verdi eller null, men kan likevel ha et stort volum. Konkurransetilsynet er enig i at beregning av markedsandeler basert på volumtall er hensiktsmessig i dette markedet. For orden skyld har tilsynet undersøkt i hvilken grad beregninger basert på omsetning forandrer bildet. Konkurransetilsynet finner at en slik beregning ikke vil forandre situasjonen nevneverdig. Partene er uansett beregningsmåte de klart største aktørene i markedet med høye markedsandeler, og markedet har høy konsentrasjonsgrad før foretakssammenslutningen.

¹⁹⁰ Inkluderer omsetning for Ragn-Sells der Peter Løvaas Transport betjener Ragn-Sells kunder, jf. e-post 9. mai 2014 fra Peter Løvaas Transport.

- (265) Det fremgår av tabellen at Avfall Sør Bedrift er den største aktøren i det relevante markedet før foretakssammenslutningen med en markedsandel på ■■■ prosent. Norsk Gjenvinning er neststørste aktør i det relevante markedet med en markedsandel på ■■■ prosent. HHI er på ■■■, som indikerer at markedet har høy konsentrasjonsgrad.
- (266) Det er kun partene og Libir som har egne mottaksanlegg, mens Retura Sør og Petter Løvaas Transport leverer avfall til konkurrentenes anlegg. Både Retura Sør og Peter Løvaas Transport leverer hovedsakelig avfallet sitt til partenes mottak. Partenes markedsandeler basert på mottatt næringsavfall på anleggene ville således blitt betydelig høyere.
- (267) Høye markedsandeler og et konsentrert marked kan indikere at konkurransen er begrenset, men er ikke alene tilstrekkelig for en slik konklusjon. Det vises i denne forbindelse til tilsynets vurderinger av konkurranseform og markedsandelens betydning i punkt 6.2.2.1 nedenfor. I det følgende drøftes betydningen av konkurrentenes responsmuligheter, etableringshindringer, potensiell konkurranse og kjøpermakt.

6.2.2 Konkurrentenes responsmuligheter

6.2.2.1 Innledning

- (268) I hvilken grad en aktør har muligheter til å utøve markedsrett overfor kundene er blant annet avhengig av konkurrentenes responsmuligheter. Størrelsen på en eventuell prisøkning vil være et resultat av en avveining mellom gevinsten av økt margin på det gjenværende volumet, og tapet som følge av redusert volum. En eventuell prisøkning vil derfor påvirkes av hvor stor andel av kundene en aktør faktisk mister til konkurrentene. Mulighetene til å øke prisene vil blant annet avhenge av hvor nære alternativer de andre aktørene i markedet er og deres kapasitet.
- (269) Egenskaper knyttet til foretak som driver med innsamling og mottak av næringsavfall kan variere langs flere dimensjoner, slik at enkelte konkurrenter er nærmere alternativer for kundene enn andre. Pris er den viktigste konkurranseparameteren i dette markedet, i tillegg til kvalitet og service.
- (270) Kvalitet og service i dette markedet kan eksempelvis være aktørenes evne til å utarbeide avfallsplaner og rapportere sorteringsgrad, kunnskap om hvordan kunden kan redusere sin totale avfallsmengde, og at avfallet hentes til de tidspunkter og på de steder kunden ønsker.
- (271) De viktigste faktorene som begrenser konkurrentenes responsmuligheter i dette markedet er etter tilsynets vurdering mottaksanleggenes kapasitet og effektivitet, samt transportkostnader knyttet til transporten av avfallet mellom kunden og mottaksanlegget. For aktører uten eget mottaksanlegg, er det viktig med tilgang til andres mottak til konkurransedyktige vilkår.¹⁹¹ For aktører som setter ut transportvirksomheten, er det viktig med transporttjenester til konkurransedyktige vilkår. Det er også av avgjørende betydning å ha gode løsninger for videre avsetning av avfallet etter at det er omlastet og/eller grovsortert på et mottaksanlegg.
- (272) Norsk Gjenvinning anfører i tilsvaret at Konkurransetilsynet ikke har tatt stilling til hvordan konkurransen faktisk foregår i de berørte markedene. Norsk Gjenvinning mener at i foreliggende markeder hvor leverandørene ikke har begrenset kapasitet, og kundene velger mellom differensierte produkter eller setter leverandørene opp mot hverandre (anbudsmarkeder), vil markedsandeler oftest gi svært liten veiledning om mulighetene for utøvelse av markedsrett. Norsk Gjenvinning mener således at konkurransen kan være sterk selv om en aktør har en høy markedsandel.¹⁹²
- (273) I såkalte perfekte anbudsmarkeder kan det være sterk konkurranse selv om en aktør på et gitt tidspunkt har høy markedsandel, og det er få konkurrenter i markedet.¹⁹³ Imidlertid stiller økonomisk teori strenge krav til hva som kan kategoriseres som et perfekt anbudsmarked. I

¹⁹¹ Jf. tilsvarende vurdering foretatt av CC i foretakssammenslutningen mellom Stericycle Inc og Southwest Ltd (2012), avsnitt 7.112.

¹⁹² Jf. tilsvaret, side 5.

¹⁹³ Se for eksempel P. Klemperer (2005), "Bidding Markets", *Occasional Paper No.1*, UK Competition Commission, punkt 2.1.

artikkelen "Bidding markets" identifiserer professor Paul Klemperer en rekke kumulative kriterier som må tilfredsstilles for at et marked skal kunne karakteriseres som et perfekt anbudsmarked.¹⁹⁴

- (274) Et av Klemperers kriterier er at kontraktene i markedet er store relativt til samlet omsetning for aktørene. Partenes totale omsetning i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall er spredt på et stort antall kunder.¹⁹⁵ Videre er det et kriterium at etablering er enkelt. Konkurransetilsynet konkluderer i punkt 6.2.1 med at etableringshindringene er høye relativt til markedets størrelse og inntjeningspotensial.
- (275) Klemperers kriterier er videre at marginalkostnadene er konstante, bedriftene er identiske eller veldig like, og det ikke er kapasitetsbegrensninger. Som redegjort for ovenfor skiller aktørene seg fra hverandre når det gjelder kvaliteten de tilbyr, og særlig når det gjelder kostnader til transport, sortering og behandling av avfallet. Noen av aktørene har også kapasitetsbegrensninger.¹⁹⁶ Disse kriteriene er således heller ikke oppfylte.
- (276) Ettersom flere av kriteriene ikke er tilfredsstilte, er en *"quickly back into the familiar world of problems of dominance and unilateral and coordinated effects"*.¹⁹⁷ På bakgrunn av det ovenstående legger Konkurransetilsynet til grunn at markedet ikke kan kategoriseres som et perfekt anbudsmarked, selv om kontrakter i markedet ofte inngås ved anbudslignende prosesser. Konkurransetilsynet legger derfor til grunn at enhver reduksjon av et relativt begrenset antall tilbydere i markedet i utgangspunktet vil ha en negativ effekt på priser og kvalitet overfor kundene.¹⁹⁸ Gitt blant annet at etterspørselssiden i markedet består av en rekke små kunder, legger tilsynet til grunn at markedsandeler reflekterer selskapenes evne til å vinne kunder, og således gir en indikasjon på aktørenes markedsstyrke.
- (277) I det følgende vil Konkurransetilsynet vurdere konkurransepresset mellom partene, fra andre aktører med eget mottaksanlegg og fra aktører som ikke har eget mottaksanlegg.

6.2.2.2 Konkurransepress mellom partene

- (278) Avfall Sør Bedrift har to egne anlegg i Kristiansandsområdet.¹⁹⁹ Mjåvann avfallsanlegg er lokalisert vest for Kristiansand. I 2013 tok de imot [REDACTED] tonn næringsavfall ved dette anlegget som anslås å ha en kapasitet på om lag [REDACTED] tonn.²⁰⁰ Anlegget i Sørlandsparken øst for Kristiansand tok imot [REDACTED] tonn næringsavfall i 2013, og har en anslått kapasitet på [REDACTED] tonn. I tillegg leier de tilgang til Avfall Sør Husholdning sitt anlegg på Støleheia nord for Kristiansand hvor de tar imot om lag [REDACTED] tonn næringsavfall.²⁰¹ Avfall Sør Bedrift anslår at det hadde vært mulig å øke denne mengden til om lag [REDACTED] tonn.
- (279) Transportvirksomheten av næringsavfall er i all hovedsak outsourcet til transportbedriftene Veøy som tømmer containerne på anrop, og Reno Norden som samler inn næringsavfall fra

¹⁹⁴ Jf. P. Klemperer (2005), side 6 og 7. Vilåårene er følgende: 1) Konkurransen er "vinneren tar alt" slik at hver tilbyder vinner alt eller ingenting av en kontrakt. 2) Konkurransen er "klumpete" slik at hver kontrakt utgjør en relativt stor del av tilbyderens totale salg i en periode. 3) Resultater av tidligere konkurranser har ikke betydning for utfallet når en kontrakt lyses ut på nytt. 4) Etablering i markedet er enkelt. 5) En budprosess er involvert. I tillegg fremgår det av side 7 i artikkelen at ideen om at "to er nok" (konkurranseproblemer er usannsynlig selv med et lite antall tilbydere) kan holde der de nevnte fem vilåårene holder, og i tillegg: a) marginalkostnadene er konstante, b) firmaene er identiske eller veldig like og c) det ikke er kapasitetsbegrensninger.

¹⁹⁵ Jf. e-post 31. januar 2014 fra advokatfirmaet Wiersholm og e-post 3. februar 2014 fra Avfall Sør Bedrift.

¹⁹⁶ Se avsnitt [REDACTED]

¹⁹⁷ Jf. P. Klemperer (2005), side 4.

¹⁹⁸ Tilsvarende vurderinger er gjort av Competition Commission i blant annet VPS Holdings Limited and SitexOrbis Holdings Limited (2012) side 35 og 36, samt appendiks F, og i Stericycle Inc and Ecowaste Southwaste Limited (2012) side 51 og 52, samt av EU-kommisjonen i Case No COMP/M.6203 – Western Digital Irland/Viviti Technologies (2011) side 110.

¹⁹⁹ Foretaket leier per i dag Sørlandsparken Avfallsanlegg fra Avfall Sør og Mjåvann Avfallsanlegg fra Mjåvannsveien 23 AS, et heleid datterselskap av Avfall Sør.

²⁰⁰ Jf. brev 17. februar 2014 fra Avfall Sør Bedrift – vedlegg 4.

²⁰¹ I tillegg til dette leverer Avfall Sør Bedrift også en del avfall direkte til Avfall Sør Husholdning på Støleheia. Dette er en av årsakene til at samlet volum mottatt ved anleggene ikke er det samme som volumtallet i tabell 1. I tillegg mottar anleggene volum fra andre næringsavfallsaktører.

beholdere på faste ruter.²⁰²

²⁰³

- (280) . Tre anlegg sikrer lave transportkostnader ettersom det gir lave avstander mellom kunde og anlegg, men det kan også gi høyere anleggskostnader.
- (281) Norsk Gjenvinning har et stort mottaksanlegg på Mjåvann vest for Kristiansand. I 2013 tok dette anlegget imot om lag ²⁰⁴ tonn avfall.²⁰⁵ I meldingen fremgår det at dette anlegget har ledig kapasitet, og at Norsk Gjenvinning planlegger å motta mye av Avfall Sør Bedrifts nåværende volum på dette anlegget etter foretakssammenslutningen.²⁰⁶
- (282) Norsk Gjenvinning i Agder opererer til sammen biler fordelt på ulike biltyper.²⁰⁷ Noen av bilene er egeneide, mens andre er eid av innleide underleverandører som samler inn næringsavfall fast for Norsk Gjenvinning. av bilene er komprimatorbiler. Disse kjører på faste ruter for innsamling av fraksjonene papp/papir, plast, matavfall og restavfall.
- (283) Norsk Gjenvinning har således både etablerte ruter og ledig kapasitet på sitt anlegg. Samlet er Norsk Gjenvinning-konsernet den største avfallsaktøren i Norge. Som en del av et stort konsern har avdelingen i Kristiansand forutsetninger for å dra nytte av en solid felles administrasjon med kunnskap om offentlig regulering, sortering og miljø. Norsk Gjenvinning-konsernet har også betydelig behandlingsvirksomhet internt i konsernet og kan dra nytte av stordriftsfordeler også i denne delen av virksomheten.
- (284) Både Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift har egne mottaksanlegg i Kristiansand med ledig kapasitet. Anleggene på Mjåvann er bare 500 meter fra hverandre, og har således svært omfattende geografisk overlapp. Gitt den store betydningen transportkostnader har for prisene aktørene kan tilby,²⁰⁸ taler dette for at Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift utøver et vesentlig konkurransepress på hverandre.
- (285) Intern informasjon fra Norsk Gjenvinning
.²⁰⁹
Fra en intern presentasjon fra Norsk Gjenvinning/Altor fremkommer det at Norsk Gjenvinning vurderer konkurransesituasjonene
.²¹⁰ Videre fremgår det følgende i en tilsvarende presentasjon:²¹¹
"
- (286) Norsk Gjenvinning anfører i tilsvaret at partene ikke er hverandres nærmeste konkurrenter for kunder lokalisert i nærheten av Sørlandsparken.²¹² Norsk Gjenvinning viser til at det er lengre avstand fra en kunde i Sørlandsparken til Norsk Gjenvinnings anlegg på Mjåvann enn til Libirs anlegg på Knudremyr. Som følge av dette vil Norsk Gjenvinning ha høyere kostnader enn Libir ved å betjene kunder i Sørlandsparken. Libir vil ifølge Norsk Gjenvinning således være en nærere konkurrent til Avfall Sør Bedrift i dette området enn Norsk Gjenvinning. Kundene i

²⁰² Jf. brev 17. februar 2014 fra Avfall Sør Bedrift, side 2.

²⁰³ Jf. brev 17. februar 2014 fra Avfall Sør Bedrift - .

²⁰⁴ Årsaken til at tallet er høyere enn volumet til Norsk Gjenvinning i tabell 1 skyldes hovedsakelig mottatte volumer fra øvrige næringsavfallsaktører både direkte og etter omlasting/grovsortering på annet anlegg.

²⁰⁵ Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm – .

²⁰⁶ Jf. meldingen, side 31 og 32.

²⁰⁷ Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm, side 16.

²⁰⁸ Jf. omtale i kapitlet om geografisk markedsavgrensning og i appendikset.

²⁰⁹ Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm .

²¹⁰ Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm .

²¹¹ Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm .

²¹² Jf. tilsvaret, side 19 og 20.

Sørlandsparken vil ifølge Norsk Gjenvinning på denne bakgrunn ikke bli berørt av foretakssammenslutningen ettersom deres nærmeste alternativ er det samme før og etter oppkjøpet.

- (287) Konkurransetilsynet viser til at avstandsforskjellen mellom Sørlandsparken og Mjåvann i forhold til avstanden mellom Sørlandsparken og Knydremyr er minimal.²¹³ Transportkostnadene ved å betjene kunder i Sørlandsparken vil således ikke være vesentlig forskjellige for Norsk Gjenvinning og Libir. Videre viser tilsynet til at det i tillegg til transportkostnader, er andre faktorer som bestemmer avfallsaktørenes konkurransekraft. Mottaksanleggenes effektivitet og kapasitet og øvrige kostnader vil være av avgjørende betydning for hvilken pris aktørene kan tilby sine kunder.
- (288) Både Avfall Sør Bedrift og Norsk Gjenvinning har virksomhet i Sørlandsparken per i dag. Norsk Gjenvinnings har [redacted] kunder med postnummer Sørlandsparken, jf. figur 1 i appendikset. Knappt [redacted] prosent av Avfall Sør Bedrifts henteadresser ligger nærmere Sørlandsparken enn Mjåvann.²¹⁴ Libir har [redacted] i dette området.²¹⁵ Videre er det etter Konkurransetilsynets vurdering sannsynlig at [redacted]. Libir må derfor anses å ha begrensede responsmuligheter for kunder lokalisert i Sørlandsparken, jf. for øvrig omtale av Libirs responsmuligheter nedenfor. På denne bakgrunn legges det til grunn at Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift er hverandres nærmeste konkurrenter også overfor kunder lokalisert i Sørlandsparken.
- (289) På bakgrunn av det ovenstående legger Konkurransetilsynet til grunn at partene er nære konkurrenter, og at de utøver et vesentlig konkurransepress overfor hverandre før foretakssammenslutningen. De har således gode responsmuligheter overfor hverandre før foretakssammenslutningen.

6.2.2.3 Konkurransetryk fra andre aktører med mottaksanlegg

- (290) Libir er Lillesand og Birkenes kommuners renovasjonsselskap.²¹⁶ I 2013 samlet Libir inn [redacted] tonn næringsavfall.²¹⁷ De benytter underleverandører for transportvirksomheten.
- (291) Libir har et mottaksanlegg på Knudremyr i Lillesand som er ca. 30 km fra Kristiansand. I 2013 tok anlegget imot [redacted] tonn næringsavfall.²¹⁸ [redacted]. Deponerings- og komposteringsvirksomhet er ikke en del av det relevante markedet. Libir oppgir at de har kapasitet til å ta imot om lag [redacted] tonn årlig avhengig av fraksjon (inkludert slam).²¹⁹ Dette betyr at de har ca. [redacted] tonn ledig kapasitet etter at de har tatt imot slammet de er forpliktet til å ta imot i henhold til forurensingsloven.²²⁰
- (292) Libir er [redacted] det relevante markedet per i dag. Totalt innsamlet volum [redacted].
- (293) [redacted].²²¹

²¹³ Sørlandsparken er et relativt stort næringsområde. Fra noen adresser i Sørlandsparken er avstanden til Mjåvann lengre enn til Libir, mens fra andre adresser i Sørlandsparken er avstanden til Mjåvann kortere enn til Libir.

²¹⁴ Jf. e-post 10. juni 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm med vedlegg.

²¹⁵ Jf. brev 12. februar 2014, side 1 og telefonsamtale med Libir 12. juni 2014.

²¹⁶ Formålet med Libir er å planlegge, anlegge og drive fellesanlegg for mottak og behandling av søppel og kloakkslam i Lillesand og Birkenes i henhold til de forpliktelser som fremgår av forurensingsloven. Videre skal Libir samordne og utføre innsamling og transport av avfall og slam i de to kommunene, jf. brev 12. februar 2014 fra Libir, side 1.

²¹⁷ Hovedsakelig gjennom sitt datterselskap Miljøpartner Sør.

²¹⁸ Jf. brev 12. februar 2014 fra Libir, side 2.

²¹⁹ Jf. brev 12. februar 2014 fra Libir med vedlegg.

²²⁰ Jf. telefonsamtale 12. juni 2014 med Libir.

²²¹ Jf. brev 12. februar 2014, side 10, og telefonsamtale 12. juni med Libir.

- (294) Selskapets responsmuligheter [redacted] vil etter tilsynets vurdering særlig avhenge av transportkostnader og øvrig kostnadsnivå, samt tilgjengelig kapasitet.
- (295) Libir har en ulempe overfor kunder i Kristiansand sammenlignet med partene ettersom mottaksanlegget til Libir er et stykke unna. Transportkostnadene ved levering av avfall fra de fleste kundene i Kristiansandsområdet til Libirs anlegg blir således høyere enn til partenes mottaksanlegg i Kristiansand. Videre må den delen av næringsavfallet som skal forbrennes hos Returkraft etter omlasting/grovsortering på anlegget, transporteres tilbake til Kristiansand. Dette øker Libir kostnader ytterligere sammenlignet med anlegg i Kristiansand.
- (296) Som beskrevet ovenfor er Konkurransetilsynet av den oppfatning at Libir også har begrensede responsmuligheter for kunder lokalisert i Sørlandsparken, til tross for at avstanden mellom Lillesand og Sørlandsparken er mindre enn avstanden mellom Lillesand og Kristiansand sentrum.
- (297) Libir har videre en ulempe i forhold til Norsk Gjenvinning ettersom de outsourcer hele sin transportvirksomhet. Libir [redacted] begrensede muligheter til å [redacted]. De har heller ikke like bra løsninger for [redacted].²²² I den grad Libir betaler en margin på disse tjenestene, legger Konkurransetilsynet til grunn at Libir har høyere kostnader knyttet til sin virksomhet enn Norsk Gjenvinning har.
- (298) Videre er ikke mottaket til Libir et konkurransedyktig alternativ for levering av næringsavfall i dag for aktører som ikke har eget anlegg. Per i dag tar de ikke imot nevneverdig næringsavfall fra slike aktører. [redacted]²²³.
- (299) Libir har [redacted].
- (300) På denne bakgrunn vurderer Konkurransetilsynet at Libir har begrensede responsmuligheter for foretakssammenslutningen.
- (301) Som beskrevet tidligere er det også næringsavfallsavfallsaktører med egne mottaksanlegg i henholdsvis Mandal, Grimstad og Arendal. Transportkostnadene ved levering av avfall fra kunder i Kristiansandsområdet til disse anleggene blir, i enda større grad enn for Libir, høyere enn for mottaksanlegg i Kristiansand, jf. omtale av det relevante geografiske markedet ovenfor. Anlegget i Mandal [redacted] til å kunne utøve et konkurransepress overfor partene.²²⁴
- (302) På denne bakgrunn legger Konkurransetilsynet til grunn at andre aktører med eget mottaksanlegg har begrensede responsmuligheter for foretakssammenslutningen.

6.2.2.4 Konkurransepress fra aktører som ikke har eget mottaksanlegg

- (303) Retura Sør er den tredje største aktøren i markedet med et totalt volum på om lag [redacted] tonn. Selskapet har sin hovedvirksomhet innen innsamling av næringsavfall fra private og offentlige kunder, inkludert rådgiving, utarbeidelse av avfallsplaner og dokumentasjon, samt salg og leie av egnet utstyr.²²⁵
- (304) Retura Sør eier ikke eget mottaksanlegg.²²⁶ [redacted]²²⁷. Transportvirksomheten til Retura Sør er også satt ut til underleverandører. Retura Sør har

²²² Jf. telefonsamtale 12. juni 2014 med Libir.

²²³ Jf. e-post 16. mars 2014 fra Libir [redacted].

²²⁴ Jf. brev 11. februar 2014 fra Maren med vedlegg.

²²⁵ Avfall Sør Bedrift hadde tidligere et deleierskap i Retura Sør, men har i forkant av foretakssammenslutningen solgt sine aksjer i selskapet.

²²⁶ Midtstøl Transport eier 25,14 prosent av aksjene i Retura Sør. Midtstøl Transport eier et mottaksanlegg i Arendal.

²²⁷ Jf. e-post 18. mars 2014 fra Avfall Sør Bedrift vedlagt avtale mellom Avfall Sør Bedrift og Retura Sør.

virksomhet i hele Agder og er medlem av Retura-kjeden,²²⁸ som tilbyr landsdekkende avfallskontrakter.

(305) [REDACTED].²²⁹

(306) Retura Sør skriver følgende i sitt høringssvar:²³⁰ [REDACTED]

Videre skriver de i brevet at [REDACTED].

(307) Bruk av underleverandører på både mottak og transport gjør Retura Sør avhengig av god konkurranse i både transport- og mottakssegmentet av markedet, for å ha lave nok kostnader til å kunne være en konkurransedyktig aktør i markedet. I den grad Retura Sør betaler en margin til aktører for kjøp av transport- og mottakstjenester kan dette øke deres kostnader sammenlignet med aktører som utfører disse tjenestene selv.

(308) Før foretakssammenslutningen har Retura Sør mulighet til å sette partenes mottaksanlegg opp mot hverandre og vil således kunne forhandle frem konkurransedyktige vilkår for levering til mottaksanleggene. Samlet sett er Konkurransetilsynets vurdering at Retura Sør i noen grad har responsmuligheter før foretakssammenslutningen.

(309) Peter Løvaas Transport er et lokalt transportfirma som tilbyr innsamling av samtlige næringsavfallsfraksjoner til kunder i Kristiansandsområdet.²³¹ Peter Løvaas Transport har ikke eget mottaksanlegg [REDACTED].²³² De leverer [REDACTED] avfall til [REDACTED]. Videre arbeider de som underleverandør for blant annet Retura Sør, Stena Recycling²³³ og Ragn-Sells.²³⁴

(310) Tilsvarende som Retura Sør er derfor Peter Løvaas Transport avhengig av god konkurranse i mottakssegmentet for å kunne være en konkurransedyktig aktør i markedet. I den grad Peter Løvaas Transport betaler en margin til aktører for kjøp av mottakstjenester kan dette øke deres kostnader sammenlignet med aktører som utfører disse tjenestene selv.

(311) Selv om Peter Løvaas Transport først og fremst er et transportfirma, og ofte opptrer som en underleverandør til andre næringsavfallsaktører, har de også enkelte kontrakter med avfallsprodusenter. Flere av kundene oppgir i sitt høringssvar at de anser Peter Løvaas Transport som et alternativ til partene i det relevante markedet.²³⁵

(312) Peter Løvaas Transport har på lik linje med Retura Sør muligheten til å sette partenes mottaksanlegg opp mot hverandre før foretakssammenslutningen. Tilsynets vurdering er på denne bakgrunn at Peter Løvaas Transport også i noen grad har responsmuligheter før foretakssammenslutningen.

6.2.2.5 Oppsummering

(313) Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift er nære konkurrenter og har gode responsmuligheter overfor hverandre før foretakssammenslutningen. Videre er det tilsynets oppfatning at Peter Løvaas Transport og Retura Sør i noen grad har responsmuligheter før foretakssammenslutningen, men at responsmulighetene avhenger av prisene på og konkurransen mellom mottaksanleggene. Libir vurderes imidlertid til å ha begrensede responsmuligheter før foretakssammenslutningen.

²²⁸ Norsk Gjenvinning er største eier i Retura Norge som administrerer Retura-samarbeidet, med 30 prosent av aksjene.

²²⁹ Jf. brev 12. februar 2014 fra [REDACTED], 12. februar 2014 fra [REDACTED] og 26. februar 2014 fra [REDACTED].

²³⁰ Jf. brev 11. februar 2014 fra Retura Sør, side 2 og 3.

²³¹ Jf. brev 12. februar 2014 fra Peter Løvaas Transport.

²³² Jf. brev 21. mars 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm - [REDACTED]

²³³ Jf. brev 12. februar 2014 fra Stena Recycling, side 4.

²³⁴ Jf. e-post 25. februar 2014 fra Ragn-Sells.

²³⁵ Jf. brev 18. februar 2014 fra [REDACTED], 20. februar 2014 fra [REDACTED], 12. februar 2014 fra [REDACTED], 12. februar 2014 fra [REDACTED] og 8. februar 2014 fra [REDACTED].

6.2.3 Etableringshindringer og potensiell konkurranse

6.2.3.1 Innledning

- (314) Etableringsvilkår er en samlebetegnelse på de forhold og betingelser som en bedrift står overfor når den vurderer å etablere seg i et marked. Etableringsvilkårene avgjør den potensielle konkurransen fra aktører som ikke er etablert i det relevante markedet. Offentlige reguleringer, irreversible investeringer, samt stordriftsfordeler, er eksempler på etableringshindringer.
- (315) For at trusselen om etablering skal legge begrensninger på markedsdeltakernes atferd, må etableringen være sannsynlig, effektiv og tidsnær. Høye etableringshindringer tilsier at etablerte aktører i mindre grad må ta hensyn til at nye aktører kan etablere seg i markedet ved for eksempel en prisøkning. I markeder hvor det er lave etableringshindringer, vil de etablerte aktørene være forsiktige med å øke prisene fordi dette kan tiltrekke seg nye konkurrenter.
- (316) Videre vil nyetablering fremstå som mer profitabelt i et marked i vekst fremfor et marked som er modent eller forventes å modne. Konkurransetilsynet vil også ta hensyn til at høy risiko og høye kostnader forbundet med nyetablering kan redusere sannsynligheten for etablering. I tillegg må etableringen være av et slikt omfang at utøvelse av markedsrett forhindres. Etablering i liten skala, for eksempel i en nisje av markedet, vil ikke nødvendigvis være tilstrekkelig til å disiplinere etablerte aktører.
- (317) En potensiell konkurrent er et foretak som ikke deltar i det relevante markedet for øyeblikket, men som er i stand til eller kan forventes å gjøre det i nær fremtid. Potensiell konkurranse forutsetter at tilbydere, som reaksjon på en liten og varig prisøkning, evner å omstille salget/produksjonen og markedsføre produktene/tjenestene i løpet av forholdsvis kort tid, uten at det medfører betydelige tilleggskostnader eller risiko.
- (318) I vurderingen av potensiell konkurranse ser Konkurransetilsynet særlig på hvilke etableringshindringer foretakene møter, om den forventede markedsutvikling tilsier at det er forretningsmessig gunstig å etablere seg eller endre produksjon, og om foretakene er i besittelse av produksjonsanlegg, anleggsutstyr eller annet som reduserer de nødvendige investeringer for inntreden i markedet.

6.2.3.2 Konkurransetilsynets vurdering av etableringsmuligheter

- (319) Etablering av virksomhet i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall krever løsninger for transport av avfallet fra kunde til mottaksanlegg og tilgang til et mottaksanlegg for avfall. I tillegg kreves det kunnskap om sortering og miljø for å tilfredsstille kundens og det offentlige krav.
- (320) For etablering av eget mottaksanlegg kreves egnet tomt, betydelige investeringer og tillatelse fra både kommune og Fylkesmann, som kan ta tid. Nedenfor omtales også etableringsmulighetene for aktører som ønsker å etablere seg uten et eget mottaksanlegg.
- (321) Partene anfører i meldingen at det i avfallssektoren generelt er svært lave etableringshindringer.²³⁶ Når det gjelder selve innsamlingen av avfallet, peker partene på at dette krever egnede kjøretøy, men at dette ikke er vanskelig å få tak i, og at det finnes en rekke transportbedrifter som kan etablere seg i et område dersom prisnivået skulle øke.
- (322) Konkurransetilsynet er av den oppfatning at etableringshindringene knyttet til selve innsamlingen av næringsavfallet er lavere enn for mottaksvirksomheten. Som beskrevet i kapitlet om konkurrentenes responsmuligheter ovenfor vil aktører uten eget mottaksanlegg være avhengig av god konkurranse i mottakssegmentet for å kunne være en konkurransedyktig aktør i markedet. På denne bakgrunn mener tilsynet at etablering av en aktør uten eget mottaksanlegg uansett ikke vil kunne disiplinere partene etter foretakssammenslutningen. Konkurransetilsynet vil derfor ikke foreta en nærmere vurdering av etableringshindringer og potensiell konkurranse i innsamlingssegmentet av markedet.²³⁷

²³⁶ Jf. meldingen, side 31.

²³⁷ Jf. tilsvarende vurdering foretatt av CC i foretakssammenslutningen mellom Traedebe Enviromental Services Ltd og Sita UK Ltd (2014), avsnitt 6.143.

- (323) Konkurransetilsynet vil i det følgende vurdere hindringer knyttet til etablering av mottaksanlegg. Kostnadene forbundet med etablering av mottaksanlegg er blant annet knyttet til innkjøp av tomt, bygging av sorteringsanlegg, innkjøp av maskinpark og til tillatelsesprosessene. I tillegg er etableringsprosessen tidkrevende og preget av usikkerhet. Det er også en fordel med en stor kundemasse ettersom det er knyttet stordriftsfordeler til mottaksvirksomheten.
- (324) Partene anfører at det ikke er store etableringshindringer knyttet til å etablere nye mottaksanlegg. Ifølge partene er det tilstrekkelig med et gammelt industrianlegg og konsesjon fra Fylkesmannen.²³⁸
- (325) Videre mener Norsk Gjenvinning at det ikke er nødvendig med et dyrt og avansert anlegg for å kunne motta og grovsortere avfall. Denne typen virksomhet vil kunne utføres av en mann med en hjullaster i en "O.B.Wiik-hall" eller under åpen himmel. Årlige kostnader knyttet til slik virksomhet vil ifølge Norsk Gjenvinning utgjøre henholdsvis om lag ■ millioner kroner eller om lag ■ millioner kroner. Norsk Gjenvinning har ikke angitt hvilken kapasitet et slikt mindre anlegg vil kunne ha, men anslår at investeringen vil være i størrelsesordenen ■ millioner kroner.²³⁹
- (326) Partenes eksisterende mindre anlegg er imidlertid langt dyrere å drive enn hva partene anfører et lite anlegg kan koste. Anlegget til Norsk Gjenvinning i Arendal har for eksempel en årlig driftskostnad på om lag ■ millioner kroner.²⁴⁰ Avfall Sør Bedrifts anlegg i Sørlandsparken, hvor sorteringen foregår utendørs, har til sammenligning en årlig driftskostnad på om lag ■ millioner kroner.²⁴¹ Dette anlegget mottar om lag ■ tonn avfall årlig og har en kapasitet på om lag ■ tonn.
- (327) Høringssvarene fra avfallsaktørene indikerer at også investeringskostnadene forbundet med etablering av mottaksanlegg er langt høyere enn hva partene anfører.
- (328) Peter Løvaas Transport oppgir følgende:²⁴² *"For å starte opp et nytt mottaksanlegg har dette en kostnadsramme på minst 20-30 millioner kroner. For at dette skal være økonomisk forsvarlig må en ha en stor tonnasje i bunn (minst 10-15 000 årstonn)."*
- (329) Franzefoss foretrekker å etablere seg gjennom oppkjøp og skriver følgende:²⁴³ *"En egnet oppkjøpskandidat bør ha/eller ha potensiale for volum på ■ tonn, eget mottaks- og sorteringsanlegg og en tillatelse som er forenlig med hensiktsmessig drift."*
- (330) Ragn Sells vurderer at et eventuelt mottaks- og sorteringsanlegg må minimum ha en omsetning på ■ millioner kroner, avhengig av avstanden til sine større anlegg.²⁴⁴ Et slikt minimumsanlegg vil koste om lag ■ millioner kroner å etablere avhengig av tomtekostnaden og ha en kapasitet på om lag ■ tonn. Vanligvis etablerer Ragn-Sells "fullskala" sorteringsanlegg med en investeringsramme på ■ millioner kroner.²⁴⁵
- (331) Avfallsaktørenes høringssvar viser at det er betydelige faste kostnader knyttet til å etablere mottaksanlegg relativt til markedets størrelse og inntjeningspotensial. Store deler av kostnadene knyttet til bygging av mottaksanlegg kan betraktes som irreversible. Grunn som er benyttet til avfallsanlegg kan være forurensset, og det vil i slike tilfeller kunne være kostnader knyttet til å benytte tomten til andre formål. Dette vil også kunne kreve omregulering fra kommunens side, som kan ta tid. Deler av maskinparken kan imidlertid være mulig å selge på annenhåndsmarkedet. Samlet er det tilsynets vurdering at en betydelig andel av de faste kostnadene vil være irreversible.

²³⁸ Jf. meldingen, side 31.

²³⁹ Jf. brev 3. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm, side 10 og 11.

²⁴⁰ Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm - ■.

²⁴¹ Jf. brev 17. april 2014 fra Avfall Sør Bedrift - vedlegg 4.

²⁴² Jf. brev 12. februar 2014 fra Peter Løvaas Transport, side 6.

²⁴³ Jf. e-post 18. februar 2014 fra Franzefoss.

²⁴⁴ Jf. e-post 25. februar 2014 fra Ragn-Sells.

²⁴⁵ Jf. e-post 28. april 2014 fra Ragn-Sells.

- (332) Norsk Gjenvinning anfører i tilsvaret at ikke alle kostnader knyttet til etablering av mottaksanlegg vil være irreversible.²⁴⁶ For eksempel vil ikke kostnader til leie av en tomt være irreversible. Det vil etter tilsynets vurdering også kunne være irreversible kostnader knyttet til etablering dersom tomten eller mottaksanlegget leies. Oppsigelsestiden vil i slike tilfeller kunne være lang og fremleie vil kunne være vanskelig.
- (333) For at et en aktør med nytt mottaksanlegg skal kunne disiplinere partene, må anlegget ha lave nok kostnader og stor nok kapasitet til å kunne ta imot store volumer, samt være et alternativ for aktører uten eget mottaksanlegg. Partenes anslag over hva et mottaksanlegg kan koste, synes å være urealistisk for en slik kapasitet. Etablering i liten skala vil etter Konkurransetilsynets vurdering ikke være tilstrekkelig til å disiplinere partene etter foretakssammenslutningen.
- (334) På denne bakgrunn legger Konkurransetilsynet til grunn at det er knyttet betydelige irreversible kostnader til etablering av et mottaksanlegg. Behovet for å få mange kunder for å få lønnsom drift på anlegget gjør det risikabelt å etablere nye anlegg. Disse forhold må etter tilsynets oppfatning anses som en betydelig etableringshindring.
- (335) For å sette opp et mottaksanlegg kreves videre tillatelse fra Fylkesmannen og godkjent plan- og byggesøknad fra kommunen i forkant. Norsk Gjenvinning anfører i tilsvaret at de regulatoriske forholdene ikke vil medføre at etablering uteblir eller forsinkes.²⁴⁷ Konkurransetilsynet er ikke enige i dette og vil i det følgende redegjøre for hvorfor tilsynet mener at tilgang til egnet tomt, samt kostnader og tidsbruk i forbindelse med tillatelsesprosessene og byggeperioden er en viktig etableringshindring for å etablere mottaksanlegg.
- (336) Fylkesmannen er forurensningsmyndighet og kan gi tillatelse til de fleste avfallsanlegg. Den har også ansvaret for å føre kontroll med anleggene i henhold til kravene i forurensningsloven.
- (337) Fylkesmannen i Vest-Agder setter for eksempel krav om egnet tomt som er ferdig regulert, dokumenterte kunnskaper om avfallsbehandling og egnede lokaler/utstyr til formålet. Videre må det stilles garantier i størrelsesorden 1 til 5 millioner kroner avhengig av størrelse og type avfallsanlegg. Fylkesmannen i Vest-Agder oppgir at deres saksbehandlingstid ved nye anlegg er 1-3 måneder, men at prosessen i kommunene kan ta 1-10 år.²⁴⁸
- (338) Fylkesmannen i Aust-Agder krever en godt begrunnet søknad for etablering av mottaksanlegg som godtgjør at firmaet er troverdig og vil drive i henhold til kravene i forurensningsloven (utslipp til vann, luft, støy osv.). Gjennomsnittlig saksbehandlingstid anslås å være fra 4 måneder til 1,5 år.²⁴⁹
- (339) Kristiansand kommune oppgir i sitt høringssvar at egnet planregulering for avfallsanlegg i kommunen er "Bebyggelse og anlegg" med underformål "Renovasjonsanlegg". Avhengig av hvordan planens bestemmelser er utformet kan det i enkelte tilfeller åpnes for at avfallsanlegg kan bygges på arealer regulert til næring/industri. Næringsarealer med vekt på eller innsalg av produksjons-, industri- og/eller lagervirksomhet kan være aktuelle. Slike tomter finnes i Sørlandsparken, Dalane, Rige og Holskogen. Saksbehandling for omregulering til "renovasjonsanlegg" for disse områdene kan ta fra 3 måneder til 1 år, i tillegg til at selve byggesøknaden vanligvis tar ca. 2 måneder.²⁵⁰
- (340) I Søgne kommune er det ikke avsatt tomter til å bygge avfallsanlegg i overordnet plan. Bygging av avfallsanlegg vil således kreve omregulering med en anslått minimumssaksbehandlingstid på 1 år.²⁵¹
- (341) Vennesla kommune mener de har egnete arealer for avfallsanlegg i området i nærheten av Støleheia avfallsanlegg. Disse områdene er imidlertid ikke ferdig regulert til formålet og vil kreve omregulering, hvor anslått saksbehandlingstid er minimum et år. Kommunen viser til at det er plan- og bygningsloven/forurensningsloven/jordloven/naturmangfoldloven mv. som setter

²⁴⁶ Jf. tilsvaret, side 24.

²⁴⁷ Jf. tilsvaret, side 21 og 24.

²⁴⁸ Jf. brev 4. februar 2014 fra Fylkesmannen i Vest-Agder.

²⁴⁹ Jf. brev 10. februar 2014 fra Fylkesmannen i Aust-Agder.

²⁵⁰ Jf. brev 17. mars 2014 fra Kristiansand kommune.

²⁵¹ Jf. brev 18. mars 2014 fra Søgne kommune.

- rammene, og at det er forslagsstillers ansvar å levere tilfredsstillende planforslag/komplett søknad.²⁵²
- (342) Songdalen kommune har regulert et stort område til industrivirksomhet på Mjåvann. Dette området egner seg til større bedrifter som driver utenfor detaljhandelen, det kan være betongverk, sentralvaskeri, lagerbygninger, avfallsanlegg etc. Dersom en tomt krever omregulering, er anslått saksbehandlingstid fra et halvt år til et år, i tillegg til byggesøknad som tar minimum 3 uker avhengig av naboprotester, komplett søknad og reguleringsbestemmelsene.²⁵³
- (343) Selv om de fleste kommuner rapporterte at det finnes enkelte egnete arealer til avfallsanlegg i deres kommune, vil en tomt i de fleste tilfeller måtte omreguleres eller det må søkes om dispensasjon fra gjeldende planregulering. I slike tilfeller er det flere offentlige virksomheter som har innsigelsesadgang, og forslaget må gjennom politisk behandling. Videre krever bygging av avfallsanlegg en godkjent byggesøknad, hvor naboer har mulighet til å påklage vedtak etter forvaltningsloven. Disse prosessene tar vanligvis lang tid og er preget av stor usikkerhet. Prosessene i kommuner og hos Fylkesmenn er således ressurskrevende for avfallsaktører.
- (344) Ragn-Sells bekrefter dette i sitt høringssvar:²⁵⁴ *"Vår erfaring med å få nødvendige tillatelser fra myndigheter er at det er relativt kurant, men at det ofte kan være ressurs- og tidkrevende prosesser."* Franzefoss oppgir at [redacted],²⁵⁵ samt at de ønsker å etablere seg gjennom oppkjøp [redacted].²⁵⁵
- (345) Perioden fra en bestemmer seg for å etablere mottaksanlegg til en kan begynne å ta imot avfall vil etter Konkurransetilsynets vurdering kunne være lang og preget av usikkerhet. Høringssvar fra kommuner og Fylkesmenn bekrefter dette. Tidsbruken er knyttet til å finne egnet tomt, utarbeide søknader til kommuner og Fylkesmenn, saksbehandlingstiden hos disse myndigheter, samt selve byggeperioden. Ragn-Sells anslår at det vil ta minimum [redacted] å etablere et nytt mottaksanlegg i Agder avhengig av behandlingstid for søknader.²⁵⁶ Peter Løvaas Transport oppgir at det er vanskelig å se for seg at tiden det tar fra planlegging til drift kan ta mindre enn 18 måneder, forutsatt at en har klart å innhentet nødvendige tillatelser i løpet av denne tiden.²⁵⁷ For Franzefoss har etablering av sorteringsanleggsanlegg ulike steder de siste ti årene [redacted].²⁵⁸
- (346) På bakgrunn av ovennevnte er Konkurransetilsynets av den oppfatning at tilgang til egnet tomt, samt kostnader og tidsbruk i forbindelse med tillatelsesprosessene og byggeperioden utgjør en viktig etableringshindring for en aktør som ønsker å etablere et nytt mottaksanlegg med den nødvendige kapasitet. Kostnader knyttet til tillatelsesprosessene kan betraktes som irreversible.
- (347) Norsk Gjenvinning anfører at etablering i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall også kan gjøres uten eget mottaksanlegg, men gjennom inngåelse av en avtale med et annet mottaksanlegg.²⁵⁹ Flere konkurrenter bekrefter at dette er en mulighet. Ragn-Sells mener imidlertid dette er lite sannsynlig for dem fordi det vil avhenge av aktørenes eierstruktur og strategi.²⁶⁰ [redacted].²⁶¹
- (348) Det er Konkurransetilsynets vurdering at en slik etablering vil kunne være mulig dersom det er god konkurranse i mottakssegmentet av markedet. Tilgang til flere mottaksanlegg i et område vil være en forutsetning slik at det kan forhandles konkurransedyktige vilkår for tilgang til

²⁵² Jf. brev 25. mars 2014 fra Vennesla kommune.

²⁵³ Jf. brev 25. mars 2014 fra Songdalen kommune.

²⁵⁴ Jf. e-post 25. februar 2014 fra Ragn-Sells.

²⁵⁵ Jf. e-post 5. mai 2014 fra Franzefoss.

²⁵⁶ Jf. e-post 28. april 2014 fra Ragn-Sells.

²⁵⁷ Jf. brev 12. februar 2014 fra Peter Løvaas Transport, side 6.

²⁵⁸ Jf. e-post 5. mai 2014 fra Franzefoss.

²⁵⁹ Jf. brev 3. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm, side 6.

²⁶⁰ Jf. e-post 28. april 2014 fra Ragn-Sells.

²⁶¹ Jf. e-post 5. mai 2014 fra Franzefoss.

anlegget, men som beskrevet tidligere mener tilsynet at etablering av en aktør uten eget mottaksanlegg uansett ikke vil kunne disiplinere partene etter foretakssammenslutningen.

- (349) Ingen av kundene eller avfallsaktørene kan vise til reelle nyetableringer i Agder de siste årene. Det er kun selskaper som har fått nye eiere eller kommunale selskaper som har etablert egen næringsavfallsvirksomhet. Fylkesmannen i Aust-Agder uttaler at det ikke er gitt tillatelse til noen nye mottaksanlegg i fylket de siste ti årene. Fylkesmannen i Vest-Agder viser til at Stena Recycling etablerte seg i Kristiansand for tre år siden ved oppkjøpet av Norsk Metallretur AS, og at Avfall Sør Bedrift ble etablert i 2007.²⁶² Ingen av kommunene Kristiansand, Søgne, Vennesla og Songdalen har fått søknader om å bygge mottaksanlegg til behandling de siste ti årene.

- (350) [REDACTED] .²⁶³ [REDACTED] .

- (351) Konkurransetilsynet finner etter dette at etableringshindringene er høye i forhold til markedets størrelse og inntjeningspotensial. Dersom en ny aktør skal etablere et nytt mottaksanlegg med tilstrekkelig kapasitet til å disiplinere etablerte aktører, kreves betydelige irreversible kostnader. En slik etablering vil heller ikke være tilstrekkelig tidsnær. Nyetablering uten eget mottaksanlegg vil ikke være tilstrekkelig disiplinerende på etablerte aktører.

6.2.3.3 Konkurransetilsynets vurdering av etableringsmulighetene til avfallsaktører i tilgrensende markeder

- (352) I dette kapitlet vil Konkurransetilsynet vurdere etableringsmulighetene til aktuelle etableringskandidater. Tilsynet vil vurdere sannsynligheten for at de vil etablere seg i en skala som er tilstrekkelig, og om etableringen vil være tidsnær nok til å virke disiplinerende på etablerte aktører.
- (353) Stena Recycling etablerte seg i Kristiansand gjennom sitt oppkjøp av Norsk Metallretur i 2011. Kjøpet innebar blant annet tolv nye metallanlegg for Stena Recycling på ulike steder i landet, inkludert ett på Andøya i Kristiansand.²⁶⁴ I Kristiansand har de i all hovedsak virksomhet innen innsamling og behandling av metaller og EE-avfall.²⁶⁵ Selve transporten utføres av Peter Løvaas Transport som er underleverandør.
- (354) Som det fremgår i omtalen av det relevante produktmarkedet ovenfor, anser ikke Konkurransetilsynet Stena Recycling som en del av det relevante markedet. Begrunnelsen for dette er hovedsakelig at Stena Recycling ikke er aktive i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall fra totalleverandører, samt at Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at Stena Recycling [REDACTED].
- (355) Norsk Gjenvinning anfører at Stena Recycling utøver et disiplinerende konkurransepress i markedet ved at de enkelt og lite kostnadskrevende kan utvide sitt tjenestetilbud til å omfatte de fleste avfallsfraksjoner. De peker på at de allerede er etablert innen innsamling og mottak av øvrig næringsavfall i andre deler av landet, og at de allerede har konsesjon fra Fylkesmannen til å ta imot øvrig næringsavfall på sitt anlegg i Kristiansand.²⁶⁶

²⁶² Jf. e-post 17. februar 2014 fra Fylkesmannen i Vest-Agder.

²⁶³ Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm - [REDACTED].

²⁶⁴ Se pressemelding: <http://stenarecycling.no/News-and-media/News-archive/Stena-Metall-konsernet-vokser-i-Norge/>.

²⁶⁵ Samlet omsetning for filialen i Kristiansand var på ca. [REDACTED] millioner kroner i 2013 knyttet til både innsamling og behandling av jern og metaller. Stena Recycling håndterte om lag [REDACTED] tonn jern og metall, [REDACTED] tonn restavfall og [REDACTED] tonn farlig avfall på dette anlegget i 2013, jf. brev 12. februar 2014 og 13. mars 2014 fra Stena Recycling.

²⁶⁶ Jf. brev 3. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm, side 2 og 8.

- (356) Videre anfører Norsk Gjenvinning i tilsvaret at dersom tilsynet skulle mene at Stena Recycling ikke er en faktisk konkurrent til partene, må Stena Recycling i det minste betraktes som en svært nær potensiell konkurrent til Norsk Gjenvinning.²⁶⁷
- (357) Stena Recycling har oppgitt at etablering av virksomhet som totalleverandør innen innsamling og mottak av næringsavfall på sitt anlegg på Andøya, vil kreve [redacted] investeringer [redacted]. De har allerede en hall [redacted] og en tillatelse fra Fylkesmannen opptil 10 000 tonn. En slik utvidelse av virksomheten vil ifølge Stena Recycling kunne ta [redacted]. For å sikre god drift, oppgir Stena Recycling at det vil være behov for et volum tilsvarende [redacted] tonn øvrig næringsavfall.²⁶⁸ Samlet maksimalt antall tonn de kan ta imot på tomten på Andøya anslås også til å være mellom [redacted] tonn.²⁶⁹
- (358) [redacted].
- (359) Konkurransetilsynet vil i denne forbindelse vise til Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak i klagesaken for foretakssammenslutningen mellom Ticketmaster og Ticknet. Departementet uttaler følgende i dette vedtaket om hva som er en tilstrekkelig etablering til å gjenopprette konkurransen i markedet:²⁷⁰ "Å konstatere at det er lave etableringshindre er imidlertid ikke tilstrekkelig til å avhjelpe en vesentlig begrensning av konkurransen. I tillegg må det fremstå med relativt stor grad av sikkerhet at det faktisk vil skje en etablering av en slik størrelse og kvalitet at konkurranstrykket i markedet gjenopprettes. Denne etableringen må også finne sted i løpet av en relativt kort periode etter at konkurransen er blitt begrenset." Departementet uttaler også: "Videre mener departementet at en etablert konkurrent utgjør et sterkere konkurransepress enn potensiell konkurranse uansett hvor lave etableringshindringene måtte være."
- (360) For det første mener tilsynet at det ikke fremstår som sannsynlig at Stena Recycling vil etablere seg i dette markedet i nærmeste fremtid, jf. omtale av det relevante produktmarkedet i punkt 5.2.2.6 ovenfor.
- (361) Uansett mener tilsynet at etablering i liten skala ikke vil være tilstrekkelig til å avhjelpe de konkurranseproblemene foretakssammenslutningen medfører. [redacted]
[redacted] Som omtalt under konkurrentenes responsmuligheter ovenfor, vil antall tilbydere i markedet og deres kapasitet og effektivitet, ha stor betydning for konkurransesituasjonen i markedet. Stena Recycling har ikke egen transportvirksomhet, og må kjøpe inn dette for å kunne starte opp. Videre er det Konkurransetilsynets vurdering at det vil være tid- og ressurskrevende å kapre kunder fra etablerte aktører i markedet.
- (362) En eventuell begrenset etablering fra Stena Recycling vil heller ikke gjøre Stena Recycling til et fullgodt alternativt mottaksanlegg for innsamlingsaktører uten eget mottaksanlegg. [redacted]
[redacted]
- (363) En eventuell mindre etablering fra Stena Recycling vil på denne bakgrunn ikke være tilstrekkelig til å disiplinere etablerte aktører.
- (364) Etablering av tilstrekkelig stort volum for å kunne disiplinere partene, krever at Stena Recycling får nye tillatelser fra kommune og Fylkesmann, samt investerer i ny tomt, nytt sorteringsanlegg og nye maskiner. Anlegget de har på Andøya har [redacted] kapasitet til å ta imot [redacted] tonn øvrig næringsavfall.²⁷¹ Dersom de skulle bestemme seg for å satse i dette markedet i stor skala, vil det således ta lang tid før de vil kunne utøve et disiplinerende konkurransepress overfor partene i Kristiansand, jf. omtale av Konkurransetilsynets vurdering av etableringsmuligheter ovenfor.

²⁶⁷ Jf. tilsvaret, side 24.

²⁶⁸ Jf. e-post 5. mai 2014 fra Stena Recycling.

²⁶⁹ Jf. e-post 10. juni 2014 fra Stena Recycling.

²⁷⁰ Jf. Vedtak 2005-14 Klagesak Ticketmaster New Venture Holding II AB – Ticknet AS, side 9 og 12.

²⁷¹ Jf. e-post 10. juni 2014 fra Stena Recycling.

- (365) På denne bakgrunn mener Konkurransetilsynet at den potensielle konkurransen fra Stena Recycling ikke utgjør en trussel om etablering som er tilstrekkelig sannsynlig, effektiv eller tidsnær til å disiplinere etablerte aktører.
- (366) Returkraft er aktive i behandlingsmarkedet for avfall og driver et forbrenningsanlegg, jf. omtalen av Returkraft i produktmarkedet ovenfor.
- (367) Returkraft oppgir at de ikke anser seg som en konkurrent til verken Norsk Gjenvinning eller Avfall Sør Bedrift.²⁷² Videre oppgir de at de ikke har planer om å utvide sin virksomhet verken oppover eller nedover i verdikjeden. På spørsmål om hva som vil kreves av Returkraft for at de skal kunne etablere seg i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall svarer de følgende: *"En slik utvidelse av virksomheten vil kreve ny konsesjon, øket bemanning, øket tomteareal og betydelige investeringer. Det ansees som helt usannsynlig at våre eiere ville gå inn på en slik utvidelse, som ville komme i direkte konkurranse med deres egne anlegg for mottak og sortering av avfall."*
- (368) Konkurransetilsynet vurderer på denne bakgrunn at den potensielle konkurransen fra Returkraft er begrenset. Om levering av næringsavfall direkte til Returkraft er et alternativ for aktører uten eget mottaksanlegg etter foretakssammenslutningen, vurderes i omtalen av responsmuligheter etter foretakssammenslutningen nedenfor.
- (369) To av de største avfallsaktørene i Norge, Ragn-Sells og Franzefoss, er ikke etablerte i Agderfylkene. For å kunne betjene kunder med landsdekkende kontrakter i Kristiansand, benytter Ragn-Sells Peter Løvaas Transport som underleverandør.²⁷³
- (370) Franzefoss svarer følgende om hvorfor de ikke er etablert med avfallsvirksomhet i Agderfylkene:²⁷⁴ *"Vi er ikke etablert i Agderfylkene enda, fordi vi vokser utfra eksisterende lokasjoner. Det er naturlig å utvide syd for Drammen i Vestfold og Telemark, før tilstedeværelse i Agder-fylkene blir aktuelt. Vi ønsker å være tilstede i større befolkningssentre, slik at Agder slikt sett er innenfor eksisterende vekststrategi."* På spørsmål om hva som skal til for de skal kunne etablere seg i markedet svarer de følgende: *"Vi ønsker å etablere oss i markedet ved oppkjøp av eksisterende virksomhet. En egnet oppkjøpskandidat bør ha/ eller ha potensiale for volum på ca. [redacted] tonn, eget mottaks- og sorteringsanlegg og en tillatelse som er forenelig med hensiktsmessig drift."*
- (371) På tilsvarende spørsmål svarer Ragn-Sells følgende:²⁷⁵ [redacted]. *Bakgrunn for dette er bl.a vår vurdering av markeds- og konkurransesituasjon, der vi også vurderer Norsk Gjenvinning som er sterk konkurrent. Et annet forhold er geografiske avstander til våre større sorteringsanlegg og til våre nedstrømskunder. Derfor har vi valgt å betjene våre landsdekkende kunder med underleverandører."* På spørsmål om hva som skal til for de skal kunne etablere seg i markedet svarer de blant annet følgende: [redacted]. *Å finne egnet område for en god logistisk etablering kan by på utfordringer og er forbundet med store investeringer. Det vil derfor være en forutsetning at tilstrekkelig kundegrunnlag og sunne konkurranseforhold er tilstede. Vår vurdering er at et eventuelt mottaks- og sorteringsanlegg må minimum ha en omsetning på [redacted] Mnok, dette avhenger imidlertid av avstand til våre større anlegg."*
- (372) Svarene viser at det vil kreve betydelige investeringer, tilstrekkelig kundegrunnlag og tillatelser for både Franzefoss og Ragn-Sells for å kunne etablere seg i markedet i konkurranse med partene.
- (373) Ragn-Sells anslår at en mulig etablering i Agder vil ta minimum [redacted] fra planlegging til drift, avhengig av behandlingstid for søknader etc.²⁷⁶ Franzefoss ønsker å etablere seg gjennom oppkjøp [redacted] [redacted]

²⁷² Jf. brev 17. mars 2014 fra Returkraft, side 3.

²⁷³ Ragn-Sells oppgir i e-post 25. februar 2014 at de har enkelte kunder i Agder som følge av nasjonale kontrakter med en total omsetning på [redacted] millioner kroner i hele dette området.

²⁷⁴ Jf. e-post 18. februar 2014 fra Franzefoss.

²⁷⁵ Jf. e-post 25. februar 2014 fra Ragn-Sells.

²⁷⁶ Jf. e-post 28. april 2014 fra Ragn-Sells.

.²⁷⁷ Etablering gjennom oppkjøp vil normalt ikke endre konkurransesituasjonen i et marked ettersom en konkurrent kun erstattes med en annen.

- (374) På denne bakgrunn vurderer tilsynet at etableringshindringene for Franzefoss og Ragn-Sells er høye relativt til markedets størrelse og inntjeningspotensial. Konkurransetilsynet mener det er lite sannsynlig at en eventuell etablering fra disse aktørene vil være tilstrekkelig tidsnær til å kunne disiplinere etablerte aktører. Den potensielle konkurransen fra disse aktørene anses derfor som begrenset.
- (375) Norsk Gjenvinning anfører i tilsvaret at Sædberg Metall lett kan etablere seg i markedet, og at det vil kunne være mulig å etablere avfallsanlegg i Hunsfos næringspark i Vennesla.²⁷⁸ Som det fremgår i omtalen av det relevante produktmarkedet ovenfor, har ikke Sædberg Metall verken tillatelse eller kapasitet til å etablere seg i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall med eget anlegg. Den potensielle konkurransen fra Sædberg Metall anses på denne bakgrunn som begrenset. Dette vil også gjelde dersom Sædberg Metall skulle bli kjøpt opp. Partene har videre ikke sannsynliggjort at det vil finne sted etablering i Hunsfos næringspark med tilstrekkelig kvalitet og kapasitet i nærmeste fremtid til å kunne disiplinere etablerte aktører. Hunsfos næringspark ligger også et stykke nord for Kristiansand sentrum og et mottaksanlegg her vil, i samme grad som Libir, ha en transportkostnadsulempe sammenlignet med mottaksanlegg nærmere Kristiansand sentrum, jf. omtale av Libirs responsmuligheter i punkt 6.2.2.3 ovenfor.²⁷⁹ Den potensielle konkurransen fra en eventuell etablering i Hunsfos næringspark anses på denne bakgrunn som begrenset.

6.2.3.4 Oppsummering etableringshindringer og potensiell konkurranse

- (376) Konkurransetilsynet legger på denne bakgrunn til grunn at det er høye etableringshindringer for nye aktører som vil etablere seg relativt til markedets størrelse og inntjeningspotensial, mens etableringshindringene er noe lavere for aktører som allerede er etablert i tilgrensende markeder. Den potensielle konkurransen fra Stena Recycling, Returkraft, Franzefoss og Ragn-Sells er ikke tilstrekkelig for å disiplinere etablerte aktører.

6.2.4 Kjøpermakt

6.2.4.1 Innledning

- (377) Kjøpermakt kan motvirke muligheten en eller flere aktører har til å utøve markedsmakt. Med kjøpermakt menes at en kjøper, på grunn av sin posisjon i markedet og den kommersielle betydningen kjøperen har for leverandøren, kan motvirke at en leverandør øker prisene, senker kvaliteten på varen eller tjenesten, eller på annen måte leverer til dårligere betingelser for kjøperen. Kjøpermakt kan blant annet gi seg utslag i at kunden truer med å bytte leverandør eller starte egen avfallsvirksomhet.
- (378) Kjøpermakt får betydning når en kjøper innen rimelig tid har mulighet til å bytte til en annen leverandør eller har mulighet til å få potensielle leverandører til å etablere seg i markedet. Muligheten til å utøve kjøpermakt er blant annet avhengig av kundenes størrelse og markedsposisjon i forhold til leverandørene, og hvor avhengig leverandørene er av kundene som avsetningskanal.
- (379) Det følger av praksis fra Kommisjonen²⁸⁰ og Konkurransetilsynet²⁸¹ at hvor en foretakssammenslutning ellers ville medføre en vesentlig begrensning av konkurransen mellom leverandører i et gitt marked, vil foretakssammenslutningen kunne klareres på grunnlag av kjøpermakten til kundene i dette markedet. Kjøpermakt av denne type vil kunne ta flere former, og analysen må etablere i hvert tilfelle hvordan kjøpermakten vil kunne virke disiplinerende i en slik grad at man unngår begrensninger i konkurransen som kan oppstå uten kjøpermakten.

²⁷⁷ Jf. e-post 5. mai 2014 fra Franzefoss.

²⁷⁸ Jf. tilsvaret, side 25.

²⁷⁹ Avstanden fra Kristiansand Sentrum til Hunsfos næringspark er ifølge Google Maps' kjøretidsberegninger 23 minutter.

²⁸⁰ Case IV/M.1225 Enso/Stora [1999] paragraf 91.

²⁸¹ Konkurransetilsynets vedtak V2005-11 National-Oilwell/Varco punkt 4.3.2.

6.2.4.2 Konkurransetilsynets vurdering

- (380) Konkurransetilsynet har innhentet lister fra partene over samtlige kunder på Sørlandet.²⁸² Disse viser at omsetningen til partene er spredt på et stort antall kunder. For eksempel er Norsk Gjenvinnings totale omsetning i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall i Kristiansandsområdet spredt på om lag ■■■ kunder, hvorav den største kunden har en omsetning på om lag ■■■ millioner kroner. Når det gjelder Avfall Sør Bedrift er en av de største kundene kommunene Kristiansand, Søgne, Songdalen og Vennesla, som også er eiere i selskapet.²⁸³ Kommunene står for ca. ■■■ prosent av volumet til Avfall Sør Bedrift.²⁸⁴
- (381) Partene oppgir i meldingen at kundene er relativt fragmenterte, og at kontraktene normalt har kort varighet.²⁸⁵ I tilsvaret fremgår det at Norsk Gjenvinning ikke er enige i at kjøpermakten er begrenset og viser til at det er lave byttekostnader for kundene i markedet, at kontraktene har normalt kort varighet (1-2 år), samt at de kommunale kundene er så store at de har mulighet til å bidra til nyetablering.²⁸⁶
- (382) Etter tilsynets vurdering kan det legges til grunn at ingen kunder i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall er store nok til at partene vil være avhengige av enkelte kunder som omsetningskanal.
- (383) Tilsynet har innhentet informasjon fra enkelte av de største kundene til partene, og for de aller fleste er det ikke aktuelt å levere avfallet selv direkte til mottaksanlegg. Videre er det ikke sannsynlig at kunder kan starte egen avfallsvirksomhet som en reaksjon på at partene øker prisene.²⁸⁷
- (384) Videre mener Konkurransetilsynet at ingen kunder i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall er store nok til å kunne tiltrekke seg potensielle leverandører til å etablere seg i markedet. Ragn-Sells oppgir for eksempel at en eventuell etablering i Agder vil kreve en omsetning på minst ■■■ millioner kroner.²⁸⁸ Ingen av partenes kunder er av en slik størrelse.
- (385) På denne bakgrunn legger Konkurransetilsynet til grunn at kjøpermakten er begrenset og at en ikke står ovenfor en situasjon hvor kjøpermakten vil kunne virke disiplinerende.

6.2.5 Oppsummering av konkurransesituasjonen før foretakssammenslutningen

- (386) Markedet for innsamling og mottak av næringsavfall i Kristiansandsområdet er konsentrert før foretakssammenslutningen. Selv om det finnes flere konkurrerende avfallsaktører, er Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift de to klart største aktørene. Begge har mottaksanlegg, de er hverandres nærmeste konkurrenter, og de utøver et vesentlig konkurransepress på hverandre. Andre aktører i markedet utøver kun et begrenset konkurransepress på partene. Det er høye etableringshindringer i markedet, og den potensielle konkurransen er ikke tilstrekkelig til å disiplinere etablerte aktører. Kjøpermakten vurderes å være begrenset.
- (387) Konkurransetilsynet finner at det ikke er nødvendig å ta stilling til om konkurransen er vesentlig begrenset allerede før foretakssammenslutningen, da sammenslutningen uansett vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen.

6.3 Konkurransesituasjonen etter foretakssammenslutningen

6.3.1 Markedsandeler og konsentrasjon

- (388) Foretakssammenslutningen innebærer at de to største konkurrentene slår seg sammen. Det vesentlige konkurransepresset partene utøvde på hverandre før foretakssammenslutningen faller således bort.²⁸⁹ Norsk Gjenvinning blir den desidert største aktøren i markedet med en

²⁸² Jf. e-post 31. januar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm og e-post 3. februar 2014 fra Avfall Sør Bedrift.

²⁸³ Disse kommunene har et innkjøpssamarbeid som administreres av Kristiansand kommune.

²⁸⁴ Jf. meldingen, side 26.

²⁸⁵ Jf. meldingen, side 25.

²⁸⁶ Jf. tilsvaret, side 25 og 26.

²⁸⁷

²⁸⁸ Jf. e-post 25. februar 2014 fra Ragn-Sells.

²⁸⁹

markedsandel på [REDACTED] prosent. Konsentrasjonen i markedet målt ved HHI øker med [REDACTED].

- (389) Dersom man hadde beregnet markedsandeler basert på mottatt næringsavfall på anleggene, og dermed utelatt aktører uten eget mottak, ville Norsk Gjenvinnings markedsandel blitt enda høyere, og markedet ville blitt enda mer konsentrert.
- (390) Fra Norsk Gjenvinnings interne dokumenter utarbeidet i forbindelse med oppkjøpet fremkommer det at [REDACTED]²⁹⁰ " [REDACTED] "

6.3.2 Konkurrentenes responsmuligheter

- (391) Responsmulighetene til Libir og øvrige aktører med eget mottaksanlegg er allerede før foretakssammenslutningen vurdert til å være begrensede, jf. omtale av konkurrentenes responsmuligheter ovenfor. [REDACTED], samt høyere transportkostnader og øvrige kostnader gjør etter Konkurransetilsynets vurdering at Libir ikke vil kunne utøve et disiplinerende konkurransepress overfor partene etter foretakssammenslutningen.
- (392) Verken Peter Løvaas Transport eller Retura Sør har egne mottaksanlegg i Kristiansdomsområdet. For at aktører uten egne mottaksanlegg skal kunne utøve et disiplinerende konkurransepress i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall, kreves god konkurranse på mottakssegmentet av markedet. Foretakssammenslutningen vil innebære at de to selskapene ikke lenger kan sette partenes mottaksanlegg opp mot hverandre for å sikre gode priser og betingelser. Det er derfor sannsynlig at eventuelle prisøkninger foretakssammenslutningen vil medføre på mottak for disse aktørene, vil videreføres til avfallsprodusentene.²⁹¹
- (393) Norsk Gjenvinning anfører at Peter Løvaas Transport og Retura Sør kan levere avfallet til Stena Recycling, ettersom Stena Recycling ifølge partene på kort varsel kan etablere seg i det relevante markedet.²⁹² Som tidligere beskrevet er tilsynet av den oppfatning at Stena Recycling ikke er en del av det relevante markedet. Stena Recycling tar ikke imot næringsavfall fra innsamlingsaktører per i dag [REDACTED] jf. omtale av produktmarked, etableringshindringer og potensiell konkurranse ovenfor.
- (394) Videre anfører partene at Returkraft tar imot avfall direkte fra innsamlingsaktører i dag, og at de således må betraktes som en faktisk konkurrent av partene.²⁹³
- (395) Som det fremgår av omtalen av det relevante produktmarkedet ovenfor, anses ikke levering av næringsavfall til Returkrafts forbrenningsanlegg som et fullgodt alternativ til levering av næringsavfall til mottaksanlegg. Andelen av avfallet som kan leveres direkte til Returkraft er relativ liten, og en slik mulighet vil også trolig være mer kostbar som følge av de strenge kravene som stilles til kildesortering av avfallet og sanksjoner ved brudd på disse. På denne bakgrunn anser ikke Konkurransetilsynet at muligheten for å levere til Returkraft vil begrense partenes muligheter til å utøve markedsrett i tilstrekkelig grad etter foretakssammenslutningen. Returkraft oppgir også at de ikke har mulighet til å øke sin kapasitet nevneverdig utover dagens mottak.²⁹⁴ Returkrafts anlegg er bygget for husholdningsavfall, og husholdningsavfallet på Sørlandet er beregnet til å øke i tiden fremover. På sikt vil næringsavfallet som kan bli sendt til forbrenning på Returkrafts anlegg, således bli redusert.
- (396) Fra presentasjonen til Norsk Gjenvinning/Altor i forbindelse med oppkjøpet fremgår det at [REDACTED]²⁹⁵ Norsk Gjenvinning

²⁹⁰ Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm – [REDACTED].

²⁹¹ Jf. tilsvarende vurdering foretatt av CC i foretakssammenslutningen mellom Stericycle Inc og Southwest Ltd (2012), avsnitt 7.112.

²⁹² Jf. brev 3. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm.

²⁹³ Jf. brev 3. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm, side 7.

²⁹⁴ Jf. brev 17. mars 2014 fra Returkraft, side 1.

²⁹⁵ Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm [REDACTED].

viser i tilsvaret til at Peter Løvaas Transport allerede har en stor tomt i Lauvåsen som det er tillatt å motta, mellomlagre og sortere avfall på.²⁹⁶

- (397) Konkurransetilsynet er kjent med at Peter Løvaas Transport har en tomt på Lauvåsen. Kristiansand kommune har oppgitt at denne tomten ikke er godt egnet til mottaksanlegg for næringsavfall ettersom den ligger nært Lauvåsen boligfelt, tett opptil hovedvei til flyplassen og i et nytt næringsområde med en noe annen ønsket profil på virksomheten. En eventuell etablering av slik virksomhet må godkjennes av kommunen, og det vil være en forutsetning at virksomheten ikke medfører ulemper for beboerne i området med tanke på lukt, støy og støv. Sortering og lagring av avfall bør således skje innendørs.²⁹⁷
- (398) Påstanden til Norsk Gjenvinning om at det allerede er tillatt å lagre og sortere avfall på Peter Løvaas Transports tomt på Lauvåsen, medfører således ikke riktighet. Dersom Peter Løvaas Transport ønsker å sette opp et avfallsanlegg på denne tomten, kreves det en godkjent byggesøknad fra kommunen. Svaret fra Kristiansand kommune tilsier at det er knyttet stor usikkerhet til utfallet av en slik eventuell søknadsprosess.
- (399) Etablering av mottaksanlegg for Peter Løvaas Transport vil i tillegg til godkjent byggesøknad, kreve betydelige investeringer og ta tid, jf. omtalen av etableringshindringer og potensiell konkurranse ovenfor. Peter Løvaas Transport har også overfor Konkurransetilsynet svart at de ikke har noen planer om å starte omlastings- og/eller mottaksvirksomhet i Kristiansandsområdet.²⁹⁸
- (400) Etter Konkurransetilsynets vurdering vil det således ikke være enkelt for Peter Løvaas Transport og Retura Sør å etablere eget mottaksanlegg for å kunne utøve et disiplinerende konkurransepress overfor partene etter foretakssammenslutningen.
- (401) Begge selskapene har i sine høringssvar gitt uttrykk for at de er svært bekymret for konsekvensene av foretakssammenslutningen, og at sammenslutningen vil medføre økte kostnader og dermed tap av markedsandeler.
- (402) På spørsmål om hvilke virkninger foretakssammenslutningen antas å få for deres virksomhet svarer Retura Sør følgende:²⁹⁹
- [Redacted text]
- "
- (403) Peter Løvaas Transport svarer følgende på tilsvarende spørsmål:³⁰⁰ "Vi tror at NG vil ønske å direkte eller indirekte over tid vil stenge andre aktører ute fra sitt mottaksanlegg. Det innebærer at vi vil måtte avvikle vår virksomhet i dette markedet. Videre vil det føre til at markedet ikke er interessant for nye aktører. Selv om andre aktører ikke blir utestengt fra NG sin mottaksstasjon på kort sikt vil usikkerheten det skaper at en dominerende aktør sitter med "all makt" føre til at nyinvesteringer vil være uinteressant både for oss og andre aktører. Vår spådom er at prisen som kundene betaler om fem år vil være 10-15 % høyere enn i dag (med tillegg av konsumprisindeks), dersom oppkjøpet tillates."
- (404) Retura Sør og Peter Løvaas Transport vil bli avhengige av å levere avfallet sitt til Norsk Gjenvinnings mottaksanlegg etter foretakssammenslutningen. Etter foretakssammenslutningen vil Norsk Gjenvinning således vite at når selskapet byr på kontrakter i konkurranse med Peter Løvaas Transport og Retura Sør, vil de uansett om de vinner kontrakten eller ikke motta kundens avfall på sitt mottaksanlegg. Dette vil etter Konkurransetilsynets vurdering redusere Norsk Gjenvinnings insentiver til å tilby kundene lave priser betydelig. Foretakssammenslutningen vil derfor føre til at Retura Sør og Peter Løvaas Transport ikke lenger vil ha responsmuligheter overfor partene. De vil således ikke kunne utøve et disiplinerende konkurransepress overfor partene.

²⁹⁶ Jf. tilsvaret, side 24.

²⁹⁷ Jf. e-post 9. mai 2014 fra Kristiansand kommune.

²⁹⁸ Jf. e-post 4. mars 2014 fra Peter Løvaas Transport.

²⁹⁹ Jf. brev 11. februar 2014 fra Retura Sør, side 8.

³⁰⁰ Jf. brev 12. februar 2014 fra Peter Løvaas Transport, side 12.

6.3.3 Etableringshindringer og potensiell konkurranse

- (405) Konkurransetilsynet kan ikke se at foretakssammenslutningen vil kunne påvirke etableringshindringene eller potensiell konkurranse i nevneverdig grad. Det vil fortsatt være høye etableringshindringer relativt til markedets størrelse og inntjeningspotensial, selv om etableringshindringene for aktører som allerede er etablert i tilgrensende markeder vil være noe lavere enn for helt nye aktører. Den potensielle konkurransen endres heller ikke som følge av foretakssammenslutningen og vil ikke være tilstrekkelig til å disiplinere Norsk Gjenvinning etter foretakssammenslutningen.

6.3.4 Kjøpermakt

- (406) Kjøpermakten er begrenset, og dette endres ikke som følge av foretakssammenslutningen.

6.3.5 Oppsummering av konkurransesituasjonen etter foretakssammenslutningen

- (407) Den samlede markedsandelen til partene etter foretakssammenslutningen vil bli svært høy, og konkurrentene har begrensede responsmuligheter etter foretakssammenslutningen.
- (408) Videre vurderer Konkurransetilsynet at etableringshindringene i dette markedet er høye for nye aktører relativt til markedets størrelse og inntjeningspotensial, og litt lavere for allerede etablerte aktører i tilgrensende markeder. Den potensielle konkurransen fra Stena Recycling vil ikke være tilstrekkelig for å hindre partene i å utnytte markedsrett etter foretakssammenslutningen. Kjøpermakten vurderes å være begrenset.
- (409) På denne bakgrunn legger Konkurransetilsynet til grunn at foretakssammenslutningen vil føre til en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall i Kristiansandsområdet.

7 Samfunnsøkonomiske virkninger

7.1 Innledning

- (410) Det følger av ordlyden i konkurranseloven § 16 første ledd at Konkurransetilsynet skal forby en foretakssammenslutning hvis ervervet fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Konkurranselovens formål er "å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelsen av denne lov, skal det særlig tas hensyn til forbrukernes interesser", jf. lovens § 1.
- (411) Det vil ikke foreligge grunnlag for å forbyervervet, selv om det fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen, dersom ervervet samtidig medfører samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster som oppveier de negative følger av at konkurransen begrenses.

7.2 Samfunnsøkonomisk tap

7.2.1 Utgangspunkt

- (412) Foretakssammenslutningen vil føre til en vesentlig begrensning av konkurransen i det relevante markedet. Begrenset konkurranse forventes å føre til en mindre effektiv bruk av samfunnets ressurser, som er et samfunnsøkonomisk tap.
- (413) Det samfunnsøkonomiske tapet som følger av begrenset konkurranse, og virkningene overfor forbrukerne, kan oppstå som følge av flere forhold. Utøvelse av markedsrett vil kunne komme til uttrykk gjennom høyere priser, eventuelt i kombinasjon med høyere kostnader, men kan også gi seg utslag i lavere kvalitet, smalere produktutvalg, redusert servicenivå og redusert produktutvikling.³⁰¹ Dette innebærer en sløsing i samfunnsøkonomisk forstand, idet markedstilpasningen gir en samlet ressursbruk som er mindre effektiv enn den ville ha vært med virksom konkurranse.
- (414) Konkurransetilsynet har kommet til at foretakssammenslutningen vil kunne føre til økte priser i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall. Videre legges det til grunn at

³⁰¹ Jf. Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak 28. desember 2012, Plantasjen Norge AS – Oddernes Gartneri AS, punkt 8.2.1.

foretakssammenslutningen vil kunne føre til dårligere service og kvalitet. Det legges også til grunn at foretakssammenslutningen vil kunne medføre reduserte incentiver for intern effektivitet.

- (415) I det følgende vil tilsynet redegjøre for det samfunnsøkonomiske tapet som vil oppstå som følge av foretakssammenslutningen.

7.2.2 Økte priser

- (416) Konkurransetilsynet finner for det første at foretakssammenslutningen vil kunne føre til økte priser i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall.
- (417) Som følge av oppkjøpet vil den sterkeste konkurrenten til Norsk Gjenvinning forsvinne fra det relevante markedet, og alt annet likt vil dette gi partene muligheter og incentiver til å sette høyere priser. Etter tilsynets vurdering vil Norsk Gjenvinning kunne øke prisene betydelig etter foretakssammenslutningen, både til innsamlere uten mottak og til sluttkundene i det relevante markedet (avfallsprodusentene).
- (418) Innsamlere uten eget mottak vil som følge av økte mottakspriser videreføre hele eller deler av denne kostnadsøkningen til sine sluttkunder. I tillegg vil innsamlerne kunne øke sine priser som en følge av at Norsk Gjenvinning øker sine priser til avfallsprodusentene. Begge disse forhold trekker i retning av at innsamlere uten mottak vil kunne øke sine priser etter foretakssammenslutningen.
- (419) Høyere pris på innsamling og mottak av næringsavfall vil gå utover sluttkundene som i dette tilfellet blant annet er industribedrifter, entreprenører, handelsnæringen, samt andre private og offentlige virksomheter og institusjoner. Når prisen på avfallshåndtering øker, vil normalt disse kundene redusere sitt forbruk. Som tidligere beskrevet er avfallsmarkedet regulert gjennom forurensingsloven, og produsenter av næringsavfall er ansvarlige for at avfallet de produserer bringes til et lovlig avfallsanlegg. Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil økte priser på avfallshåndtering føre til at kundene vil kunne redusere sitt forbruk i det avgrensende markedet selv om regelverket setter noen begrensninger.
- (420) I tillegg legger Konkurransetilsynet til grunn at høyere priser for sluttkundene i det relevante markedet i noen grad vil bli veltet over på deres kunder. Når avfallsprodusentene øker sine priser, vil det normalt føre til at deres kunder reduserer sitt forbruk. Når kundene til avfallsprodusentene reduserer sitt forbruk, vil dette medføre at også avfallsprodusentenes etterspørsel etter innsamling av næringsavfall reduseres.
- (421) Oslo Economics viser til at dersom markedsrett utøves gjennom prisdifferensiering mellom kunder, vil dette gjøre det lønnsomt å levere tjenester til alle som er villige til å betale mer enn den relevante kostnaden ved å produsere tjenesten. Oppkjøpet vil i en slik situasjon ikke få noen kvantumsvirkninger i markedet.³⁰²
- (422) Konkurransetilsynet påpeker at Oslo Economics' argument gjelder kun dersom en står ovenfor en situasjon med perfekt prisdiskriminering. Dette er tilfelle når et selskap kan sette prisen til hver enkelt kunde lik dens betalingsvillighet. I dette ekstreme tilfellet vil selskapet finne det lønnsomt å selge til hver kunde som er villig til å betale mer enn den relevante produksjonskostnaden.³⁰³ Utøvelse av markedsrett medfører dermed ingen kvantumseffekt. Som tidligere beskrevet er tilsynet av den oppfatning at selskapene har mulighet til differensiere prisene ut fra kundenes beliggenhet og konkurranseforholdene på de ulike beliggenhetene. Dette er ikke det samme som perfekt prisdiskriminering ut fra etterspørselen til de ulike kundene, og

³⁰² Jf. tilsvaret – vedlegg 1 "Kommentarer til Konkurransetilsynets avgrensning av relevante markeder i forbindelse med Norsk Gjenvinnings erverv av Avfall Sør Bedrift", punkt 2.6.

³⁰³ I markeder der hver enkelt kunde kan velge å kjøpe flere enheter (for eksempel velge å kjøpe henting av avfall en eller to ganger i uken), innebærer også perfekt prisdiskriminering at tilbyderer kan sette priser til hver enkelt kunde slik at kunden kjøper maksimalt antall enheter. Altså at hver kunde kjøper enheter helt til dens betalingsvillighet er lik den relevante produksjonskostnaden.

det vil derfor etter Konkurransetilsynets oppfatning oppstå kvantumsvirkninger som følge av utøvelse av markedsrett.³⁰⁴

- (423) På denne bakgrunn vil prisøkningen som følge av foretakssammenslutningen, etter tilsynets vurdering, resultere i en kvantumsreduksjon i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall i Kristiansandsområdet. Dette representerer et samfunnsøkonomisk tap.

7.2.3 Redusert service og kvalitet

- (424) For det andre vil markedsrett kunne komme til uttrykk gjennom lavere servicegrad og lavere kvalitet.
- (425) Med service og kvalitet i innsamlingssegment menes eksempelvis oppfølging av kunder, utarbeidelse av avfallsplaner, rapportering av sorteringsgrad, kunnskap om hvordan kunden kan bli mer miljøvennlig ved å redusere sin totale avfallsmengde, innsamlingshyppighet, responstid ved anrop fra avfallsbesitter om henting/tømming av containere og henting til de tidspunkter og steder kunden ønsker. I mottakssegmentet kan service og kvalitet være åpningstider på anleggene, tilgjengelig personale på anleggene og hvor enkelt det er å avtale et leveringstidspunkt. Som beskrevet i punkt 6.2.2 er disse momentene svært viktig for kundene.
- (426) Når konkurranstrykket mellom Norsk Gjenvinning og Avfall Sør Bedrift forsvinner, vil insentivene til å opprettholde et høyt service- og kvalitetsnivå reduseres. Redusert service og kvalitet er et velferdstap for samfunnet.

7.2.4 Reduserte insentiver for intern effektivitet

- (427) Konkurransetilsynet legger også til grunn at økt markedsrett etter foretakssammenslutningen kan gi reduserte insentiver for intern effektivitet. Under virksom konkurranse tvinges foretakene til å fokusere på effektiv drift, da man ellers kan tape omsetning i konkurranse med de andre aktørene i markedet. Betydningen av potensialet for sløsing påpekes av Fornyings- og administrasjonsdepartementet i vedtak av 6. februar 2006, på side 14, vedrørende Priors erverv av Norgården: "(...) manglende konkurranse kan føre til at aktørene ikke har et sterkt nok fokus på intern effektivitet, noe som bidrar til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap."

7.2.5 Samlet vurdering

- (428) Etter en samlet vurdering finner Konkurransetilsynet at foretakssammenslutningen vil føre til et samfunnsøkonomisk tap. Dette samfunnsøkonomiske tapet er ikke i samsvar med forbrukernes interesser.

7.3 Samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster

7.3.1 Generelt

- (429) Det følger av praksis og økonomisk teori at ikke enhver kostnadsbesparelse utgjør en relevant samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst med hensyn til vurderingen av foretakssammenslutninger. Det er bare bedriftsøkonomiske gevinster som medfører en reell samfunnsøkonomisk ressursbesparelse som er relevante. Rene omfordelinger holdes utenfor vurderingen.
- (430) Det er også et krav at kostnadsbesparelsen er spesifikt knyttet til den aktuelle foretakssammenslutningen. Dette er formulert som et vilkår om at kostnadsbesparelsen må være fusjonsspesifikk/ervervsspesifikk. Følgelig må Konkurransetilsynet også vurdere i hvilken grad de anførte kostnadsbesparelsene vil kunne realiseres uavhengig av foretakssammenslutningen. Er det sannsynlig at gevinstene kan bli realisert uavhengig av denne, vil de ikke bli hensyntatt.
- (431) Videre bemerkes at det kun er kostnadsbesparelser som er tilstrekkelig godt dokumentert og konkretisert som vil bli vurdert. I klagesaken vedrørende Gilde/Prior³⁰⁵ la departementet til grunn at det i utgangspunktet er partene som må sannsynliggjøre de samfunnsøkonomiske gevinstene ved foretakssammenslutningen. Dette innebærer at det påhviler partene å fremlegge

³⁰⁴ For å kunne gjennomføre perfekt prisdiskriminering må tilbyderne ha kjennskap til hver enkelt kundes betalingsvillighet og etterspørselskurve.

³⁰⁵ Jf. Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak 5. oktober 2006, Gilde Norsk Kjøtt BA – Prior Norge BA, side 28.

dokumentasjon på gevinstene. Det ligger i dette også et krav om at effektivitetsgevinstene må bli gjennomført innen en rimelig tidsperiode. I klagesaken vedrørende Plantasjen Norge AS/Oddernes Gartneri AS la departementet til grunn at det vil gjøre en streng vurdering av om en påberopt bedriftsøkonomisk gevinst er en samfunnsøkonomisk gevinst, om gevinsten blir realisert og om den er ervervsspesifikk.³⁰⁶

7.3.2 Partenes anførsler

(432) I brev 3. april 2014 og 24. april 2014 har Norsk Gjenvinning anført at totale årlige ervervsspesifikke effektivitetsgevinster er på [REDACTED] millioner kroner.³⁰⁷ I tilsvaret har Norsk Gjenvinning korrigert [REDACTED], og den totale årlige ervervsspesifikke effektivitetsgevinsten blir dermed [REDACTED] millioner kroner.³⁰⁸ En oversikt over disse gevinstene følger i tabellen nedenfor.

Tabell 2: Oversikt over anførte samfunnsøkonomiske besparelser

Område	Årlige besparelser (kroner)
[redacted]	[redacted] 309
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
Totalt	[redacted]

(433) Konkurransetilsynet har i brev av 7. februar 2014 og i e-post av 11. april 2014 bedt melder om en nærmere redegjørelse for de ulike effektivitetsgevinstenes samfunnsøkonomiske og ervervsspesifikke karakter, samt etterspurt ytterligere dokumentasjon knyttet til de anførte effektivitetsgevinstene.

³⁰⁶ Jf. Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak 28. desember 2012, Plantasjen Norge AS – Oddernes Gartneri AS, punkt 8.1.

³⁰⁷ Jf. brev 3. april 2014 og 24. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm.

³⁰⁸ Jf. tilsvaret, side 28 - 30.

309 I tilsvaret har Norsk Gjenvinning redusert den anførte besparelsen. Det opprinnelige tallet var ■■■ millioner kroner.

7.3.3 Konkurransetilsynets vurderinger av anførte effektivitetsgevinster

(434) I det følgende vil Konkurransetilsynet vurdere om partenes redegjørelser og fremlagte dokumentasjon er tilstrekkelig til å fastslå at de anførte besparelsene er samfunnsøkonomiske, ervervsspesifikke og dokumenterte.

7.3.3.1 [REDACTED]

(435) Norsk Gjenvinning har anført at foretakssammenslutningen vil medføre at [REDACTED]
[REDACTED] ³¹⁰.

(436) [REDACTED] ³¹¹.

(437) [REDACTED] ³¹².

(438) [REDACTED].

(439) Det følger av praksis og økonomisk teori at det kun er kostnadsbesparelser som medfører en reell samfunnsøkonomisk ressursbesparelse, som er relevante. [REDACTED]

[REDACTED]. Konkurransetilsynet finner at det ikke er dokumentert [REDACTED]

(440) [REDACTED] ³¹⁴
[REDACTED] ³¹⁵.

(441) På bakgrunn av det ovenstående legger Konkurransetilsynet til grunn at effektivitetsgevinsten knyttet til [REDACTED] ikke er tilstrekkelig dokumentert.

(442) [REDACTED], vil en del av disse besparelsene etter Konkurransetilsynets vurdering ikke være samfunnsøkonomiske besparelser.

(443) På bakgrunn av ovennevnte legger Konkurransetilsynet til grunn at det vil oppstå noe ervervsspesifikke og samfunnsøkonomiske besparelser i forbindelse med [REDACTED]
[REDACTED] men at det ikke er sannsynliggjort at besparelsene er av en slik størrelse som partene anfører.

³¹⁰ Jf. brev 3. april 2014 og 24. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm.

³¹¹ Jf. brev 19. mars 2014 fra Avfall Sør Husholdning.

³¹² Jf. tilsvaret, side 28.

³¹³ Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm [REDACTED].

³¹⁴ Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm [REDACTED].

³¹⁵ Jf. Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak 28. desember 2012, Plantasjen Norge AS – Oddernes Gartneri AS, side 55-56.

7.3.3.2

(444)

316

(445)

318

317

319

(446)

(447)

(448)

320

(449)

321

Basert på dette finner Konkurransetilsynet at det er betydelig usikkerhet knyttet til kvantifiseringen av besparelsene på dette punktet.

(450)

³²² Konkurransetilsynet har imidlertid ikke fått tilsendt dokumentasjon for [redacted] fra Norsk Gjenvinning.

(451) Konkurransetilsynet finner at [REDACTED] i noen grad vil kunne utgjøre samfunnsøkonomiske besparelser. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til kvantifiseringen av kostnadsbesparelsene og i hvilken grad besparelsene er ervervsspesifikke. Basert på dette finner Konkurransetilsynet at det er ikke sannsynliggjort at gevinsten er av en slik størrelse som partene anfører.

7.3.3.3

(452)

323

³¹⁶ Jf. brev 3. april 2014 og 24. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm, og tilsvaret.

³¹⁷ Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm [redacted]

318 *Ibid*

³¹⁹ Jf. tilsvaret, side 29.

³²⁰ Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm – [REDACTED]

³²¹ Jf. tilsvaret side 29 og vedlegg 2.

³²² Jf. brev 24. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm [REDACTED]

³²³ Jf. brev 3. april 2014 og 24. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm, og tilsvaret.

- (453) Tilsynet finner at det er sannsynlig at det vil kunne oppstå ervervsspesifikke og samfunnsøkonomiske besparelser knyttet til [REDACTED].

7.3.3.4 Konsolidering av ledelses- og administrasjonsfunksjoner

- (454) Norsk Gjenvinning har anført at foretakssammenslutningen medfører [REDACTED]

³²⁴

- (455) Tilsynet finner det sannsynlig at besparelsen knyttet til reduksjon av [REDACTED] vil kunne regnes som ervervsspesifikk og samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst.

- (456) Når det gjelder besparelsen knyttet til [REDACTED] " ³²⁵ På bakgrunn av dette finner Konkurransetilsynet at [REDACTED] ikke er ervervsspesifikke, og at de derfor ikke kan regnes som effektivitetsgevinster.

- (457) Samlet finner Konkurransetilsynet det sannsynlig at besparelsen knyttet til [REDACTED] vil kunne regnes som en ervervsspesifikk og samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst. Til slutt finner Konkurransetilsynet at besparelsen knyttet til [REDACTED] ikke er ervervsspesifikk, og at den således ikke kan regnes som en effektivitetsgevinst.

7.3.3.5 [REDACTED]

- (458) Det anføres videre at foretakssammenslutningen medfører at Norsk Gjenvinning [REDACTED]

³²⁶

- (459) Det følger av Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak i Gilde/Prior ³²⁷ at reduserte innkjøpspriser som kun skyldes at det fusjonerte selskapet har økt sin kjøpermakt, i utgangspunktet ikke kan regnes som en effektivitetsgevinst. Dette vil etter omstendighetene stille seg annerledes ved innsatsfaktorer kjøpt i utlandet.

- (460) På bakgrunn av ovennevnte vedtak finner Konkurransetilsynet at de anførte besparelser knyttet til [REDACTED] ikke kan regnes som samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster så lenge kostnadsbesparelsene for det fusjonerte selskapet medfører et tilsvarende tap for deres leverandører. Årsaken er at leverandørene er norske foretak, og en fremforhandlet bedre pris for det fusjonerte selskapet blir oppveid av redusert profitt hos disse leverandørene.

- (461) [REDACTED]

³²⁸

³²⁹

- (462) Etter tilsynets vurdering har partene ikke kvantifisert effektivitetsgevinsten knyttet til [REDACTED]

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ Jf. brev 3. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm, side 13, og brev 24. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm – [REDACTED].

³²⁶ Jf. brev 3. april 2014 og 24. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm.

³²⁷ Fornyings-, og administrasjonsdepartementets vedtak 5. oktober 2006, Gilde Norsk Kjøtt BA – Prior Norge BA, side 29.

³²⁸ Jf. brev 24. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm, side 3.

³²⁹ Jf. tilsvaret side 30.

(463) Basert på dette finner Konkurransetilsynet at det ikke er dokumentert effektivitetsgevinster knyttet til [REDACTED].

7.3.3.6 Mer effektive nedstrømløsninger

(464) Norsk Gjenvinning antar at foretakssammenslutningen vil medføre at [REDACTED]

³³⁰

(465) På bakgrunn av ovennevnte vedtak fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet i Gilde/Prior-saken finner Konkurransetilsynet at den anførte besparelsen knyttet til [REDACTED] ikke kan regnes som en samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst. Årsaken er at denne besparelse er en ren overføring mellom norske foretak.

(466)

³³¹

(467) Etter Konkurransetilsynets vurdering har partene ikke redegjort for [REDACTED] r ervervsspesifikk. Partene har videre ikke kvantifisert effektivitetsgevinsten knyttet til [REDACTED].

(468) Basert på det ovenstående finner Konkurransetilsynet at det ikke er dokumentert effektivitetsgevinster knyttet til [REDACTED].

7.3.3.7 Omstillingskostnader

(469) Konkurransetilsynet har i e-post av 11. april 2014 bedt melder om en oversikt over og beskrivelse av eventuelle samfunnsøkonomiske omstillingskostnader knyttet til ervervet.

(470) Norsk Gjenvinning har i brev av 24. april 2014 bemerket at eventuelle omstillingskostnader [REDACTED]. Norsk Gjenvinning har imidlertid ikke foretatt noen konkrete beregninger i denne sammenheng.

(471)

³³²

³³⁴

³³³

³³⁵

(472) Videre har tilsynet vist til at det må forventes å oppstå kostnader knyttet til [REDACTED].

(473)

³³⁶

³³⁰ Jf. brev 3. april 2014 og 24. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm.

³³¹ Jf. brev 24. april 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm, side 3.

³³² Jf. brev 13. februar 2014 fra Advokatfirmaet Wiersholm – [REDACTED].

³³³

³³⁴

³³⁵

³³⁶ Jf. tilsvaret side 30 og vedlegg 3.

8 Konkurransemessige virkninger av ervervet

- (483) Konkurransetilsynet har kommet til at foretakssammenslutningen mellom Norsk Gjenvinning og Avfall Sør bedrift vil føre til en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for innsamling og mottak av næringsavfall i Kristiansandsområdet. Partene har ikke dokumentert effektivitetsgevinster ved foretakssammenslutningen som kan oppveie det samfunnsøkonomiske tapet som følger av konkurransebegrensningen. Etter Konkurranseloven § 16 første ledd skal Konkurransetilsynet derfor forby foretakssammenslutningen.

8.1 Vurdering av forholdsmessighet

- (484) Det følger av det alminnelige kravet til forholdsmessighet i norsk rett at Konkurransetilsynets vedtak ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å avhjelpe de negative konkurransevirkningene av foretakssammenslutningen.
- (485) I forbindelse med Konkurransetilsynets behandling av saken har partene ikke fremsatt forslag til vilkår som kan avhjelpe de konkurransebegrensende virkningene ved foretakssammenslutningen.
- (486) Tilsynet har vurdert hvorvidt inngrepet er forholdsmessig ut fra de konkurransebegrensningene foretakssammenslutningen medfører. Konkurransetilsynet har kommet til at forbudsvedtaket ikke går lenger enn det som må anses nødvendig for å avhjelpe de konkurransebegrensende virkningene av foretakssammenslutningen. Vedtaket oppfyller således kravet til forholdsmessighet.

8.2 Vedtak

- (487) På denne bakgrunn og med hjemmel i konkurranseloven § 16 første ledd jf. § 20 fjerde ledd fatter Konkurransetilsynet følgende vedtak:

Foretakssammenslutningen mellom Norsk Gjenvinning AS og Avfall Sør Bedrift AS forbys.

Vedtaket trer i kraft straks.

- (488) Vedtaket kan i henhold til konkurranseloven § 20 a første ledd første punktum påklages innen 15 virkedager. En eventuell klage stiles til Nærings- og fiskeridepartementet, men sendes til Konkurransetilsynet.

Med hilsen



Skriv godkjenners navn her (e.f.)

Skriv godkjenners tittel her

Vedlegg:

1 Appendiks