



Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Postboks 8004 Dep.
0030 Oslo

Deres ref.: 200401695-
/MHE

Vår ref.: 2004/406
MA1-M3 SOWI 457.3

Saksbeh.:

Dato: 11. mai 2004

■ Høring – forslag til forskrift om PCB-holdige isolerglassruter

Vi viser til brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 27. april 2004 som viser til brev fra Statens forurensingstilsyn av 19. april 2004 vedrørende forslag til forskrift om PCB-holdige isolerglassruter.

Formålet med forskriften er å legge til rette for at alle kasserte PCB-holdige isolerglassruter blir samlet inn og behandlet forsvarlig. Dette skal gjøres gjennom at produsenter og importører av isolerglassruter betaler merkostnaden med å behandle og destruere PCB-holdige isolerglassruter. Vederlaget skal avhenge av produsentens/importørens markedsandel og kreves inn av et godkjent retursystem som innfrir kriteriene i forskriftens vedlegg 1A.

I 2002 inngikk Miljødepartementet og bransjeforeningene innen vindusproduksjon og bygg- og eiendomsforvaltning en såkalt frivillig avtale om etablering og finansiering av et landsomfattende retursystem for PCB-holdige isolerglassruter. Det har imidlertid vist seg at en god del av aktørene har valgt ikke å delta i retursystemet. I forslaget til forskrift pålegges derfor alle produsenter og importører av isolerglassruter å delta i en godkjent returordning.

Ruteretur AS (Ruteretur) har hatt ansvar for innsamling av PCB-holdige isolerglassruter og innkreving av vederlag etter ovennevnte avtale. Ordningens kostnader dekkes i dag inn ved at Ruteretur krever et vederlag på 15 kroner eksklusive merverdiavgift per produserte/importerte isolerglassrute av alle som er med i ordningen¹.

Vi har vurdert forslaget og har følgende kommentarer:

PCB-holdige isolerglassruter er spesialavfall som skal leveres til særskilt behandling av de virksomhetene hvor slikt avfall oppstår. Forslaget til ny forskrift skal, som den tidligere avtalen mellom Miljøverndepartementet og bransjen, legge til rette for at alle produsenter og importører av isolerglassruter finansierer behandlingen av de kasserte PCB-holdige ruter som innleveres.

¹ Ruteretur AS (2004): Ruteretur ASs hjemmesider. URL: <http://www.ruteretur.no/>. [Lesedato: 30.4.2004]

Disse kostnadene belastes videre gjennom et prispåslag til kjøpere av nye (PCB-frie) isolerglassruter, som derved er de som reelt betaler for riktig behandling av kasserte PCB-holdige isolerglassruter. Vi går ikke her nærmere inn på de prinsipielle problemene med en slik organisering siden det i dette tilfellet dreier seg om et produkt som er under utfasing.

Gitt at nåværende produsenter skal betale for oppryddingen, slutter vi oss til forslaget om at den tidlige avtalen mellom Miljøverndepartementet og bransjeforeningene innen vindusproduksjon og bygg- og eiendomsforvaltning avløses av en forskrift om PCB-holdige isolerglassruter.

Vi er videre positive til at forslaget til forskrift åpner for konkurrerende retursystemer.

Det å ha et bransjeomfattende returselskap kan for det første medføre at innsamling og gjenvinning av avfall blir dyrere enn det ellers ville ha vært på grunn av manglende konkurranse. Selv om en returordning er organisert som et såkalt "non-profit" selskap, kan manglende konkurranse ha negative samfunnsøkonomiske konsekvenser. Et returselskap uten konkurrenter vil ikke ha incentiver til å drive returordningen mest mulig effektivt. Et eventuelt overskudd kan blant annet tas ut i økt "slack". Dersom et eventuelt overskudd tilbakeføres til produsentene, kan eierne av et returselskap uten konkurrenter få mulighet til uttak av "monopolprofit", gjennom høye "miljøgebyrer" som veltes over på forbrukerne. At overskudd kan tas ut i økt "slack" eller ved tilbakeføring av "monopolprofit" til produsentene, kan innebære en ineffektiv bruk av samfunnets ressurser. Dersom produsentene på denne måten benytter returselskapet til å øke sin inntjening kan dette være i strid med forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i konkurranseloven § 10.

For det andre kan organisering i bransjeomfattende returselskap også ha uheldige konkurransebegrensende effekter i det berørte produktmarkedet, her isolerglassruter. Deltakelse i et bransjeomfattende returselskap kan gjøre det lettere for markedsaktørene å koordinere sin atferd, enten det er avtalt eller ikke. Returselskapet vil kunne fungere som en møteplass for informasjonsutveksling, der aktørene for eksempel kan få informasjon som gjør dem i stand til å beregne konkurrentenes markedsandeler. En økt koordinering i produktmarkedet vil, enten den er avtalt eller ikke, kunne øke produsentenes mulighet til å utøve markedsrett. Dette kan føre til sløsing med samfunnets ressurser og vil i tilfeller hvor koordineringen er avtalt, kunne rammes av forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i konkurranseloven § 10 eller forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i konkurranseloven § 11.

Konkurransetilsynet ønsker dessuten å påpeke viktigheten av at det sikres reell mulighet for at flere aktører kan etablere seg.

I forskriftens vedlegg 1A, punkt 1 kreves det at godkjente retursystemer skal være landsdekkende. Krav om at retursystemet skal være landsdekkende, kan fungere som et etableringshinder og medføre at etableringskostnadene blir for høye for andre aktører enn det allerede etablerte Ruteretur. Etableringshinderet forsterkes hvis myndighetene "subsidiere" et av retursystemene ved oppstart. Dersom potensielle konkurrenter ikke tildeles samme "subsidie", øker deres etableringskostnader relativt til det "subsidierte" retursystemets.

Ruteretur har siden 2002 mottatt 21 millioner i oppstartstilskudd fra Miljøverndepartementet². For å øke muligheten for reell konkurranse, bør kravet til å være landsdekkende fjernes for andre aktører enn Ruteretur.

² Ruteretur AS (2004): Ruteretur ASs hjemmesider. URL: <http://www.ruteretur.no/pagedetails.asp?SubCatID=69>. [Lesedato: 4.4.2004]

Ifølge forskriftens vedlegg 1A. punkt 3 kan retursystemet differensiere den enkelte produsent/importørs vederlag etter variasjoner i produkttype og markedsandel. Dersom et retursystem eies, drives eller på annen måte har tilknytning til noen av markedets aktører, kan slik mulighet til å differensiere vederlag mellom deltakerne ha konkurransevridende virkninger i markedet for isolerglassruter. Tilknyttede aktører vil kunne svekke uavhengige aktørers konkurransevne gjennom å pålegge dem å betale et høyere vederlag. Slik atferd kan være konkurransehemmende, og vil i visse tilfeller rammes av forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i konkurranse-loven § 11.

Retursystemet vil også kunne gi de aktørene som deltar en informasjonsfordel i forhold til uavhengige konkurrenter. Dette kan vri konkurransen og føre til sløsing med samfunnets ressurser.