



Statens forurensningstilsyn  
Postboks 8100 Dep  
0032 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2004/750  
MA1-M3 SOWI 549.0

Saksbeh.:

Dato: 5. august 2004

## ■ Høring – forslag til endring av forskrift om kasserte elektriske og elektroniske produkter

Vi viser til brev fra Statens forurensningstilsyn (SFT) av 8. juni 2004 med forslag til endring av forskrift om kasserte elektriske og elektroniske produkter. Konkurransetilsynet har ikke fått saken formelt til uttalelse, men ønsker likevel å komme med enkelte synspunkter på forslaget.

### 1. Bakgrunn

Formålet med forskriften er å legge til rette for at kasserte elektriske og elektroniske produkter (EE-avfall) blir samlet inn og behandlet på en forsvarlig måte. Bakgrunnen for endringene er implementeringen av Europaparlamentets og Rådets direktiv 2002/96 om avfall fra elektrisk og elektronisk utstyr i norsk rett.

Behandling av EE-avfall er i dag regulert i forskrift om kasserte elektriske og elektroniske produkter. I tillegg til dette inngikk Miljøverndepartementet og EE-branjen<sup>1</sup> i 1998 en såkalt frivillig avtale om reduksjon, innsamling og behandling av avfall fra elektriske og elektroniske produkter. Likevel er det en del aktører som ikke deltar i noe retursystem, og som heller ikke ivaretar sitt produsentansvar på annen måte. SFT ønsker derfor med endringene i forskriften i tillegg til å implementere direktivet også å effektivisere regelverket og håndhevingen av det.

Behandling av EE-avfall skjer i dag hovedsakelig gjennom tre bransjeomfattende returselskap, Renas, Elektronikkretur AS og Hvitevareretur AS. Disse har ansvar for behandling av henholdsvis næringsselektroavfall, forbrukerelektronikk og hvitevarer. Ifølge SFTs høringsnotat finnes det i tillegg til de bransjeomfattende retursystemene tre uavhengige retursystemer innen EE-bransjen.

### 2. Forslag til endringer

SFT foreslår i høringsnotatet at det skal innføres krav om at alle retursystemer skal være sertifisert av en uavhengig tredjepart, og at alle produsenter<sup>2</sup> av EE-produkter i Norge skal pålegges å være

<sup>1</sup> Norske Elektroleverandørers Landsforening (Hvitevarebransjen), Kontor og Datateknisk Landsforening, Leverandørforbundet Lyd og Bilde, Leverandørforbundet Mobil og Telekommunikasjon, Teknologibedriftenes Landsforening – Informasjonsteknologinæringens Forening (Elektronikkbransjen), Elektroforeningen og Elektro-industriens Bransjeforening (Næringsselektrobransjen).

<sup>2</sup> Produsenter skal i denne uttalelsen forstås som produsenter og importører av EE-produkter i Norge.

tilsluttet et slikt sertifisert system. Kostnadene forbundet med sertifiseringen skal dekkes av produsenter av EE-produkter.

I høringsnotatet er det også lagt frem forslag til ny avtale mellom bransjeforbundene og Miljøverndepartementet. Det foreslås her at innsamlingsmålet til bransjen skal opprettholdes på nivå med den gamle avtalen på 80 %.

Forskriftsforslaget skiller mellom kollektivt og individuelt finansierte retursystemer. I kollektivt finansierte systemer dekker medlemmene kostnadene til avfallssortering i forhold til markedsandel av EE-produkter og mengde EE-avfall samme år. I et individuelt finansiert system dekker medlemmene hver for seg kostnader til håndtering av egne produkter. Selskap som velger å benytte seg av et individuelt system må i tillegg bidra til finansieringen av de kollektive systemene. De skal gjennom det bidra til å dekke kostnader knyttet til avfall fra EE-produkter som er produsert i eller importert til Norge før selskapet sluttet seg til systemet.

Videre foreslås det i høringsnotatet å etablere et produsentregister. Data om hvilke produsenter av EE-produkter som finnes i Norge, samt deres produksjon, import og eksport av EE-produkter skal samles inn og systematiseres i produsentregisteret. Registeret skal også inneholde data for innsamling og gjenvinning samt eksport og import av EE-avfall i Norge. Produsentregisteret vil inneholde markedssensitive opplysninger om den enkelte produsent. Det forutsettes derfor at produsentregisteret skal drives av en aktør som er uavhengig av produsentene og retursystemene. Det foreslås at driften av produsentregisteret enten legges ut på anbud eller at Toll- og avgiftsdirektoratet mot betaling skal drive registeret. Kostnaden med å drive registeret skal belastes produsenter av EE-produkter.

Ifølge gammel og ny forskrift har forhandlere plikt til å ta imot, lagre, sortere og videreformidle avfall av EE-produkter som tilsvarer produkter forretningene selger eller har solgt. For å dekke internett- og postordresalg foreslås det at omsetning av EE-produkter utenfor salgssted også skal gi mottakspunkt. Kommunene har også plikt til å ta imot, sortere, lagre og videreformidle EE-avfall. Både forhandlere og kommuner har dessuten plikt til å informere om riktig behandling av EE-avfall og de ordningene som finnes. I høringsnotatet foreslås det at fylkesmannen gis myndighet til å føre tilsyn med at forhandlerne og kommunene utfører sine plikter.

### 3. Konkurransetilsynets kommentarer

Konkurransetilsynet er enig i at det er behov for en mer effektiv regulering av produsentenes ansvar for innsamling av kasserte EE-produkter. Det er positivt at det foreslås enklere og klarere regler om produsentenes ansvar, og at det legges til rette for at reglene kan håndheves effektivt. Vi har ikke foretatt noen vurdering av hvorvidt det er ønskelig at Norge går lenger i å stille krav til retur av slikt avfall enn det som følger av EØS-avtalen, eller om det er en god løsning at produsentene skal betale for opprydding av avfall de ikke selv har generert.

Vi er positive til at det skal kreves at alle produsenter av EE-produkter må være medlem av godkjent retursystem, og til forslaget om at det skal opprettes et uavhengig produsentregister. Disse endringene vil sammen med Toll- og avgiftsdirektoratets tall for import av EE-produkter til Norge gjøre det lettere å sørge for at alle produsenter er med på å betale for riktig behandling av EE-avfall. Vi støtter også at kostnadene forbundet med kontroll gjennom produsentregisteret og sertifisering av retursystemene skal belastes produsentene. Når det gjelder drift av produsentregisteret anbefaler vi at kontrakten legges ut på anbud. Dersom kontrakten gis til Toll- og avgiftsdirektoratet uten anbudskonkurranse, vil dette kunne føre til at potensielt mer effektive aktører ikke blir vurdert.

Det er bra at forslaget til forskrift åpner for konkurrerende retursystemer. Konkurransetilsynet ønsker i den forbindelse å understreke at det må sikres reelle muligheter for at flere aktører kan delta i markedene for retur av EE-avfall. Vi vil i den forbindelse stille spørsmål ved om det er ønskelig å videreføre bransjeavtalene slik det legges opp til i høringsnotatet.

Om bransjeavtalene har noen selvstendig funksjon ved siden av den direkte reguleringen i forslaget til ny forskrift kan være tvilsomt i og med at det ikke knytter seg noen sanksjoner til manglende oppfyllelse av de målsettingene som er kommet til uttrykk i forslaget til ny avtale. I høringsnotatet hevdes det at bransjeavtalene med gjenvinningsmål har vært nødvendige for å øke innsamlingsgraden. Det er uklart hvordan bransjeavtalene har bidratt i så måte, og hvordan videreføring av avtalene kan sikre dette. At det samles inn mindre EE-avfall enn det som er målsettingen, skyldes vel særlig at avfallsbesitterne mangler tilstrekkelige incentiver til å sørge for retur av avfallet. Ulempen med bransjeavtalene er at de kan ha konkurransebegrensende virkninger. En bransjeavtale av denne typen kan ses som en offentlig godkjenning av de bransjeorganiserte returselskapene, og kan dermed i seg selv være et etableringshinder for konkurrerende retursystemer. Erfaring tilsier at dette er et problem i dag.

Konkurransetilsynet frykter at en videreføring av bransjeavtalene kan bidra til å opprettholde den dominerende stilling de bransjeinitierte returselskapene har i markedene for retur av EE-avfall. Bransjeomfattende retursystemer kan ha uheldige konkurranse- og effektivitetsmessige virkninger. Vi viser i den forbindelse til tilsynets rapport "*Konkurransemessig vurdering av ordninger for produktgjenvinning*" av juni 2004, oversendt ved brev av 2. juli 2004.

Det å ha 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 et retursystem er organisert som et såkalt "non-profit" selskap, kan manglende konkurranse ha negative samfunnsøkonomiske konsekvenser. Et retursystem uten konkurrenter vil ikke ha incentiver til å drive returordningen mest mulig effektivt. Et eventuelt overskudd kan blant annet tas ut i redusert effektivitet. 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 redusert effektivitet 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 de berørte produktmarkedene, her de forskjellige markeder for EE-produkter. 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.

Selv om det i høringsnotatet, i påvente av avklaringer fra EU-kommisjonen, ikke oppstilles spesifiserte krav til sertifisering eller den tredjepart som skal utføre sertifiseringen, ønsker tilsynet å komme med noen generelle bemerkninger på dette punktet. For det første er det viktig at det ikke settes begrensninger for hvem som kan søke om sertifisering, og at kravene til sertifisering ikke

virker diskriminerende mellom forskjellige retursystemer. En slik sertifiseringsordning vil kunne virke konkurransevridende og vil kunne holde potensielt effektive retursystemer ute av markedet. For det andre er det viktig at den tredjepart som skal utføre sertifiseringen er helt uavhengig av de retursystemer som skal vurderes. Hvis ikke, vil et tilknyttet retursystem kunne få et konkurransefortrinn i forhold til sine konkurrenter gjennom for eksempel lavere terskel for godkjenning eller kortere saksbehandlingstid.