

Mottaker
Miljødirektoratet
Postboks 5672, Sluppen

7485 TRONDHEIM
Norge

Deres ref.: 2013/4639

Vår ref.: 2014/0478-2

Saksbehandlere: Kjell J. Sunnevåg/Even Tukun
Saksansvarlig: Ingrid Kjellstad Gullaksen

Dato: 05.03.2015

Svar på høring - forslag til revidert kapittel 1 i avfallsforskriften om EE-avfall

1. Innledning

Konkurransetilsynet viser til høringsnotat med forslag til endring av avfallsforskriften kapittel 1 om elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall). I høringsnotatet fremmer Miljødirektoratet forslag om regelverksendringer som anses nødvendige for å implementere det nye WEE-direktivet (2012/19/EU) i norsk rett, samt å sikre et stabilt innsamlingssystem for EE-avfall over hele landet.

I dette høringssvaret har Konkurransetilsynet valgt å fokusere på de endringsforslag som er mest sentrale fra et konkurransemessig utgangspunkt. Innledningsvis vil det kort redegjøres for gjeldende regelverk og tilsynets erfaringer med markedet. Videre følger Konkurransetilsynets vurdering av direktoratets forslag til regelverksendringer.

Konkurransetilsynet mener at høringsforslaget ikke i tilstrekkelig grad adresserer de utfordringer som dagens rammeverk for EE-avfall og produsentansvar representerer. Regelverket vil fortsatt være svært komplisert med reguleringer ned på detaljnivå, og utgjøre en vesentlig etableringsbarriere for nye aktører. Selv om det er enkelte positive elementer i høringsforslaget, vil det fortsatt være insentiver til fløteskumming og over- og underoppfyllelse av innsamlingsforpliktelser som medfører perverse konkurranseinsentiver. Utfordringene knyttet til å legge til rette for kostnadseffektive innsamlingsløsninger er heller ikke i tilfredsstillende grad løst. I tillegg er det etter Konkurransetilsynets oppfatning en inkonsistens mellom ansvar og rettigheter knyttet til avfallet, noe som bidrar til å undergrave systemets bærekraft ytterligere.

Avslutningsvis i høringssvaret vil det drøftes om det er mulig å løse de utfordringene som det eksisterende og foreslåtte rammeverket representerer. Konkurransetilsynet mener at det må skje innenfor et regelverk som er mer proporsjonalt i forhold til målsettingen, samtidig som det i størst mulig grad legges til rette for konkurranse og kostnadseffektive løsninger. For å oppnå dette er det etter tilsynets oppfatning nødvendig å tenke helt nytt. Her kan det med fordel ses hen til tilnærminger i andre land.

2. Kort om gjeldende regelverk og markedet

Formålet med bestemmelsene på EE-området er å redusere de miljøproblemer EE-produkter forårsaker når de ender som avfall. Det er presisert i avfallsforskriften at dette skal skje gjennom separat innsamling, utsortering og behandling av materialer og komponenter som er farlig avfall, og høy grad av gjenvinning av øvrige deler av avfallet. Bestemmelsene skal sikre at slikt avfall gjenvinnes der det etter en avveining av miljøhensyn, ressurs hensyn og økonomiske forhold er berettiget.¹

Returselskap og utvidet produsentansvar² er i denne sammenheng sentrale begreper. Et returselskap er en virksomhet som påtar seg å oppfylle plikter for en eller flere produsenter. I gjeldende avfallsforskrift er returselskapene pålagt vederlagsfri henting eller mottak av EE-avfall fra forhandlere og kommunale mottak.³ Produsentene har ansvaret for innsamling av EE-avfall i den forstand at de finansierer innsamlingssystemet gjennom medlemskap i returselskap.⁴ Returselskapene skal hente en andel av total innsamlet mengde EE-avfall som tilsvarer medlemmenes andel av total varetilførsel i det samme geografiske område.⁵ I prinsippet innebærer det at når alle returselskap har hentet sin andel skal alt EE-avfall være hentet.

Konkurransetilsynet har de siste årene mottatt en rekke henvendelser og klager fra aktører tilknyttet markedet for EE-avfall som mener at dagens regelverk gir dårlige rammevilkår for konkurranse og lite effektiv ressursbruk. På denne bakgrunn har Konkurransetilsynet i møter med direktoratet så vel som i kronikker og foredrag gitt uttrykk for sin bekymring for hvordan rammeverket er utformet. Bekymringene har først og fremst vært knyttet til hvordan rammeverket påvirker konkurranseflaten *mellom returselskapene*, men også hvordan dette påvirker konkurransen i *produktmarkedet*, det vil si mellom produsenter og importører med produsentansvar.

Mer konkret har Konkurransetilsynets bekymringer vært knyttet til at forskriften for det første innebærer en høy *etableringsbarriere* for nye aktører. For det andre gir den *perverse konkurranseinsentiver*.

For å oppnå sertifisering må returselskapet oppfylle omfattende krav til geografisk dekning.⁶ I løpet av de siste seks måneder må returselskapet ha hentet eller mottatt EE-avfall fra forhandlere og/eller kommunen i minst 75 prosent av landets kommuner, dog slik at alle fylker dekkes. I løpet av det siste tre år må det ha hentet eller mottatt EE-avfall fra forhandlere og/eller kommunen i minst 90 prosent av landets kommuner. Disse kravene kan hindre nye produsentansvarsordninger i å komme inn i markedet med mer kostnadseffektive og innovative ordninger i forhold til innsamling og gjenvinning av EE-avfall.

En viktig oppgave for returselskapene er å innfri medlemmenes innsamlingsforpliktelse til en lavest mulig kostnad. Dette gir incentiver til å innfri innsamlingskravet ved å konsentrere innsamlingen om de innsamlingspunktene der dette er billigst. Dette kan benevnes *fløteskumming*. Isolert sett er det ikke noe galt i det, men koblet med innsamlingsforpliktelsen og sertifiseringskravet oppstår imidlertid perverse konkurranseinsentiver. Ett returselskaps overoppfyllelse av innsamlingsforpliktelsen ved å konsentrere innsamlingen om der det er billigst gjør det vanskeligere og mer kostbart for de andre å oppfylle sine forpliktelser og å

¹ Se avfallsforskriften § 1-2

² Begrepet utvidet produsentansvar er nærmere redegjort for på side 18 i "Extended Producer Responsibility – A guidance manual for governments" (OECD 2001).

³ Se avfallsforskriftens § 1-14 første ledd bokstav a.

⁴ Se avfallsforskriftens § 1-10 første ledd

⁵ Se avfallsforskriftens § 1-14 annet ledd.

⁶ Jf. avfallsforskriften § 1-14 første ledd litra c og vedlegg 2 del C punkt 2.04 og 2.05.

innfri sertifiseringskravet. I spillet knyttet til insentivvirkningene av regelverket påvirkes de ulike returselskapenes kostnader og relative konkurranseposisjon.

I denne sammenheng kan det nevnes at det også har vært eksempler på at returselskap har inngått *eksklusivavtaler* med kommuner, dvs. avtaler som har gitt returselskapet en eksklusiv rett til å hente fra kommunens innsamlingspunkter. I tillegg til at slik markedsadferd påvirker konkurranseforholdene mellom returselskapene og deres mulighet til å innfri sertifiseringskravet, kan det også påvirke konkurransen i markedet for nye EE-produkter. Videre har det vært eksempler på at avfall ikke har blitt hentet fra enkelte innsamlingspunkter.

Målsettingen med rammeverket er høy grad av innsamling og gjenvinning av EE-avfall. Tall kan tyde på at denne målsettingen i stor grad innfris.⁷ Måten sertifiseringskravene er utformet på innebærer imidlertid også at returselskapene har parallell innsamling fra mange innsamlingspunkter. Det vil si at innsamlingen er lite *kostnadseffektiv*.⁸

Videre er innsamlingskravene utformet slik at det praktisk talt er umulig å innfri disse fullt ut innenfor et enkelt år. Dette førte til at det i 2012 ble innført et system for etterregulering, der returselskap som har overoppfyllt sin forpliktelse får redusert sin innsamlingsforpliktelse neste periode, og at returselskap som har samlet inn for lite får økt sin innsamlingsforpliktelse i perioden. Utfordringer knyttet til manglende samordning og over-/underoppfyllelse av forpliktelser har også ført til at enkelte returselskap har ønsket å samarbeide om en clearing-ordning, det vil si et system for overføring av EE-avfall mellom returselskapene for å sikre at alle kan oppfylle sin innsamlingsforpliktelse.⁹ Samlet sett er resultatet et svært komplisert regulatorisk rammeverk som aktørene oppfatter som uforutsigbart og lite fleksibelt.

Disse uheldige sidene ved regelverket er godt dokumentert i en evalueringsrapport utarbeidet av Menon Business Economics i 2014.¹⁰ I sin evaluering peker Menon således på at "systemet er krevende å følge opp og konfliktnivået er høyt".

Som redegjort for over finner tilsynet at gjeldende regelverk også har konkurransebegrensende virkninger. Det vises i denne sammenheng til at det er regulatoriske etableringsbarrierer, insentiver til fløteskumming, over- og underoppfyllelse av innsamlingsforpliktelser og utfordringene knyttet til å legge til rette for kostnadseffektive innsamlingsløsninger synes ikke å være løst i tilfredsstillende grad.

3. Miljødirektoratets forslag

Miljødirektoratets forslag til regelverksendringer tar blant annet sikte på å adressere bekymringene beskrevet ovenfor. Konkurransetilsynets merknader vil i det videre særlig konsentreres om følgende elementer i høringsforslaget: i) foreslåtte krav til innsamlingsforpliktelse, ii) ordning for etterregulering, iii) samarbeid om innsamling i enkelte kommuner, samt iv) pålegg om henting.

Kommentarene vil som nevnt først og fremst knyttes til de konkurransemessig relevante aspekter ved forslaget. Velfungerende konkurranse mellom returselskap forutsetter imidlertid også at den reguleringsmessige rammen må fastsette klare roller og ansvar og mulighet til å innfri ansvaret på en kostnadseffektiv måte. Dette legger ikke minst grunnlag for et lavt konfliktnivå mellom produsentansvarsordningene og mellom disse og myndighetene, dvs. at ordningen er bærekraftig på kort og lang sikt. Tilsynet vil derfor også knytte noen merknader til slike aspekter ved høringsforslaget, herunder direktoratets forslag om å klargjøre ansvar og plikter.

⁷ Se "Produsentansvaret for EE-avfall – en evaluering", Menon-publikasjon 38/2014

⁸ Ibid.

⁹ Konkurransetilsynet har ikke vurdert lovligheten av dette samarbeidet.

¹⁰ Se "Produsentansvaret for EE-avfall – en evaluering", Menon-publikasjon 38/2014.

3.1.1. Krav til innsamlingsforpliktelse

Miljødirektoratet foreslår å justere forpliktelsen til geografisk innsamling av EE-avfall.

Etter dagens regulering følger det av sertifiseringskravene at returselskapene skal hente EE-avfall i 90 prosent av landets kommuner i løpet av tre år, men bare 75 prosent i løpet av de siste seks månedene.¹¹ Direktoratet ønsker å erstatte denne forpliktelsen med et krav om at returselskap i utgangspunktet og som et minimum skal ha samlet inn EE-avfall i alle kommuner med færre enn 5000 innbyggere i løpet av de siste seks månedene. Det fremgår av høringsnotatet at dette tilsvarer litt over halvparten av landets kommuner. Forskriftskravet til innsamling er imidlertid fortsatt at et returselskap skal hente avfall i alle kommuner hvor produkter har eller kan ha blitt omsatt av deres medlemmer, noe som ifølge høringsnotatet i praksis vil innebære alle kommuner i landet.¹² Videre foreslås det å endre kravet til å gjelde innsamling i regioner i stedet for fylker; en endring som tar sikte på å unngå at returselskapenes regionale innsamlingsforpliktelse søkes innfridd ved først og fremst å samle inn fra byer eller større sentra.

Det fremgår at bakgrunnen for endringen i sertifiseringskravet må sees i lys av utfordringer knyttet til "innsamlingsstopp", dvs. at det har vært kommuner utenfor sentrale strøk og med lav befolkningstetthet, som har opplevd at EE-avfall har blitt stående uavhentet. Forslaget om endret sertifiseringskrav skal bidra til å sikre innsamling fra kommuner der det er minst lønnsomt for returselskapene å hente avfallet, både på grunn av store transportkostnader og lave innsamlingsvolum.

Konkurransetilsynet har vært særlig opptatt av at dagens sertifiseringskrav utgjør en regulatorisk etableringsbarriere. Forslaget reduserer ikke Konkurransetilsynets bekymring i så måte. Fortsatt vil kravene utgjøre en betydelig etableringsbarriere for nye aktører. Å pålegge *alle* aktører omfattende sertifiseringskrav er i tillegg svært lite målrettet i forhold til å adressere utfordringer knyttet til innsamlingsstopp i noen rurale kommuner.

Tilsynet mener det er mulig å utforme et regelverk med forholdsmessige sertifiseringskrav og høy måloppnåelse samtidig som det legges til rette for konkurranse og kostnadseffektive innsamlingsløsninger, jf. diskusjonen avslutningsvis i dette høringsnotatet.

3.1.2. Etterregulering

I tillegg til nye krav til innsamlingsforpliktelse foreslår direktoratet i høringsnotatet at det skal gjennomføres en *etterregulering* ved utløpet av hver innsamlingsperiode.

Bakgrunnen for forslaget er at innsamlingsforpliktelsen til hvert returselskap er en andel av totalt innsamlet EE-avfall, og at returselskapenes plikt til å samle inn er på 100 prosent av innsamlingsforpliktelsen. Total mengde innsamlet EE-avfall for perioden er imidlertid ikke kjent før etter at perioden er over. Returselskapene kan derfor ikke kalkulere eksakt innsamlingsforpliktelse før innsamlingsperioden er over. Det medfører at returselskapene må estimere sin forpliktelse for hvert halvår, og etter hvert halvår rapportere mengde EE-avfall som er samlet inn. I praksis er det umulig å treffe forpliktelsen 100 prosent. I tillegg har returselskapene økonomiske insentiver som trekker i ulike retninger i forhold til over- eller underoppfyllelse. Direktoratet skriver i høringsnotatet at dette innebærer at det alltid vil være mindre avvik i forhold til innsamlingsforpliktelsen, og at mindre avvik over tid kan ha betydelige økonomiske konsekvenser for returselskapene.

For å få bedre virkemiddel til å begrense avvik foreslår direktoratet derfor en ny metode for å kalkulere innsamlingsforpliktelse, der det innføres en *etterregulering* ved utløp av hver innsamlingsperiode. Ved etterregulering vil over- eller underoppfyllelse av

¹¹ Se vedlegg 2 til avfallsforskriftens kapittel 1 del C punkt 2.04 og 2.05.

¹² Se § 1-14 litra c i avfallsforskriften.

innsamlingsforpliktelsen tas med i beregningen av neste periodes innsamlingsforpliktelse. Dette gjør at returselskap som har samlet inn for lite avfall får en økt innsamlingsforpliktelse neste periode, mens et returselskap som har samlet inn for mye får en redusert innsamlingsforpliktelse.

Det fremgår at formålet med etterreguleringen er at den vil bidra til mer rettferdig fordeling av kostnadene ved innsamling, og således "mer rettferdig konkurranse mellom returselskapene". Direktoratet anser også at en etterregulering vil bidra til å sikre innsamling av EE-avfall og bidra til mer stabile innsamlingsløsninger siden returselskapene får større trygghet for at en eventuell overinnsamling ikke medfører en økonomisk byrde.

For å sikre kontinuitet i innsamlingen og hindre utnyttelse av markedsmakt, foreslås det å sette et tak på hvor mye av overoppfyllt innsamlingsforpliktelse returselskapene kan få godtgjort ved beregning av neste års innsamlingsforpliktelse.

For å holde kompleksiteten nede, foreslås det at etterregulering skjer på nasjonalt nivå. Videre, for at selskap som underoppfyller ift. sin forpliktelse ikke skal spare penger, foreslås det å:

"...anvende Finansdepartementets fastsatte samfunnsøkonomiske kalkulasjonsrente på de over- eller underinnsamlede mengdene for beregning av etterreguleringsleddet. Denne renten er satt til et nivå som tilsvarer forventet avkastning i markedet, slik at bruk av dette rentepåslaget vil ta bort økonomiske insentiv til å utsette innsamling til en senere periode. Rentepåslaget vil innebære at returselskap som har underoppfyllt i en periode får en høyere total innsamlingsforpliktelse i neste periode, mens de som har overoppfyllt vil få en lavere total innsamlingsforpliktelse."

Direktoratet anser at sammen med etterregulering vil krav om geografisk dekning bidra til en mer rettferdig fordeling av kostnader mellom returselskapene og sikrere innsamling for kommuner og forhandlere.

Konkurransetilsynet mener at det er positivt at Miljødirektoratet vektlegger konkurransehensyn i utformingen av regelverket. Det kan dog knyttes noen flere merknader til forslaget.

For det første er det et poeng at den samfunnsøkonomiske kalkulasjonsrenten skal benyttes på verdier og ikke mengder, slik som formelen i forslaget legger opp til. Kalkulasjonsrenten angir et samfunnsmessig risikojustert avkastningskrav, eller alternativavkastning. Selv om tanken er at aktørene skal gjøres indifferent mellom å hente et volum denne perioden og å utsette til neste periode - og dermed spare kostnader - er det prinsipielt galt å benytte kalkulasjonsrenten på en volumstørrelse.

Et annet poeng er at siden underoppfyllelse gjerne vil knyttes til steder der det er kostbart å hente, mens overoppfyllelse vil skje der det er billig å hente, er det tvilsomt om rammeverket for etterregulering vil fungere helt etter hensikten, og bli oppfattet som rettferdig. Det kan med andre ord bli behov for flere tilpasninger i regelverket i fremtiden.

Mer substansielt er det da etter tilsynets oppfatning at forslaget om etterregulering er en refleksjon av et komplekst regulatorisk rammeverk som - til tross for at intensjonen er god - med dette blir enda mer komplisert.

3.1.3. Samarbeid om innsamling

Direktoratet ønsker også å åpne for at returselskapene i større grad kan samordne innsamling i de områder hvor dette er nødvendig for å sikre en stabil og landsdekkende innsamling. I

forslag til forskrift¹³ fremgår det at en slik avtale skal være åpen for alle returselskap, og at returselskapene skal bruke en nøytral tredjepart slik at det ikke deles konkurransesensitiv informasjon.

Bakgrunnen for forslaget er plikten returselskapene har til å samle inn EE-avfall over hele landet. På den ene siden er dette et krav som er nødvendig for å sikre landsdekkende innsamling av EE-avfall og en lik fordeling av byrdene mellom selskapene. På den annen side har kravet ført til en kostnadskrevende og ineffektiv innsamling. Dersom halvtomme lastebiler fra de fem godkjente returselskapene skal kjøre til alle mottakspunkt i landet, blir innfrielse av produsentansvaret unødige kostbart.

For å sørge for at innsamlingen av EE-avfall blir så miljø- og kostnadseffektiv som mulig, er det med andre ord viktig at den samlede logistikken til returselskapene er effektiv. Direktoratet peker på at dette kan sikres gjennom en kombinasjon av egen transport for hvert returselskap i de befolkningstette områdene av landet og logistiksamarbeid i strøk med lav befolkningstetthet og store avstander. Direktoratet foreslår således å tydeliggjøre i forskriften at det er anledning til samarbeid om innsamling i enkelte områder.

Konkurransetilsynet vil innledningsvis peke på at det generelt er klare betenkeligheter ved samarbeid mellom konkurrerende foretak. Et samarbeid mellom returselskapene kan gi returorganisasjonene anledning til å utveksle konkurransesensitiv informasjon og samordne markedsadferd, og dermed skade konkurransen. Samarbeidet kan også komme i konflikt med konkurranseloven ved at det kan forutsette utveksling av konkurransesensitiv informasjon. Det er således positivt at det i høringsnotatet klart pekes på at det er konkurranselovgivningen som gir rammer for hva som er lovlig samarbeid.

På den annen side: Når et konkurransebegrensende samarbeid gir effektivitetsgevinster som oppveier samarbeidets konkurransebegrensende virkninger, kan det samlet sett fremme konkurranselovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det er dog strenge krav til at slikt samarbeid skal være lovlig. Gitt at disse kravene er innfridd, vil et slikt samarbeid ikke være i strid med konkurranseloven.¹⁴ Det er partene selv som har ansvar for å sikre at samarbeidet skjer innenfor rammer som er lovlig etter konkurranseloven.

Fra tilsynets synspunkt er det derfor essensielt å begrense eventuelle negative konsekvenser av en samordnet innsamling. Samordningen bør dermed ikke gå lengre enn nødvendig for å realisere effektivitetsgevinstene. En eventuell samordning bør også gjennomføres slik at informasjonsflyten mellom deltakerne er minimal og ikke gi deltakerne mulighet til å utelukke konkurrenter.

I høringsnotatet vises det til at varianter av samarbeid, det være seg "clearing-house"-mekanismer eller andre former for koordinering, er etablert eller under planlegging i flere europeiske land. Blant disse er Sverige og Finland som har mange av de samme utfordringene som Norge med hensyn til geografi. Det pekes i høringsnotatet på at erfaringer fra våre naboland viser at koordinering av innsamling gir den mest effektive forutsigbare innsamlingen.

Direktoratet anser det således som hensiktsmessig å foreslå en nærmere regulering av hvilke områder av landet hvor samarbeid anses nødvendig, og stille krav til hvordan slikt samarbeid skal gjennomføres.

Konkurransetilsynet er enig i at en samordnet løsning kan være nødvendig for å ivareta hensynet til effektiv- og forutsigbar innsamling, jf. vår drøfting av veien videre avslutningsvis i høringsnotatet. Forslaget i høringsnotatet har imidlertid vesentlige svakheter. Det er tvilsomt

¹³ Se § 1-14 i Forslag til forskrift.

¹⁴ Det vises for øvrig til konkurransetilsynets hjemmesider for mer informasjon om konkurransebegrensende samarbeid i strid med konkurranselovens §10.

at regulator har tilstrekkelig informasjon til å bestemme hvor samarbeid er kostnadseffektivt og hvor det ikke er det. Etter tilsynets oppfatning utgjør forslaget således en regulatorisk tilnærming til å bestemme hvor samarbeid er hensiktsmessig, og hva som er rammene for dette. Dette bidrar til å gjøre rammeverket ytterligere komplisert. I et marked med sunn konkurranse vil det være konkurranseloven som setter rammene for de samarbeidsformer som partene i et gitt marked vurderer.

3.1.4. Pålegg om å hente EE-avfall

Som en ekstra sikkerhet for at man i fremtiden skal få en forutsigbar henting av EE-avfall fra returselskapene over hele landet, foreslår Miljødirektoratet å innføre en mulighet for å kunne pålegge ett eller flere returselskap å hente EE-avfall. Pålegg skal kunne benyttes i særskilte tilfeller hvor EE-avfall blir stående uavhentet hos forhandler eller kommunalt mottak, og hvor det kan sannsynliggjøres at ett eller flere returselskap ikke har oppfylt sin innsamlingsforpliktelse.

Konkurransetilsynet vil i denne sammenheng vise til Danmark, hvor ett av få substansielle krav til returselskapene er at de må kunne stille en finansiell garanti knyttet til sin innsamlingsforpliktelse. Det vil si at dersom de ikke samler inn avfall i det området de er blitt tildelt et innsamlingsansvar for, og det må rekvireres egen henting, utløses garantien. Dette er med andre ord et system med klar ansvarsfordeling, og klare konsekvenser av å ikke innfri dette ansvaret.

Etter tilsynets oppfatning synes et system der myndighetene kan "pålegge ett eller flere returselskap" henting når "ett eller flere returselskap ikke har oppfylt sin innsamlingsforpliktelse", å bryte med prinsippet om klart ansvar, forpliktelser og konsekvenser. Systemet legger med andre ord opp til konflikter som lett vil finne veien til rettssystemet for å finne sin løsning.

3.1.5. Klargjøring av ansvar

Produsentansvaret er et av de viktigste virkemidlene i avfallspolitikken. Retursystemets, og dermed returselskapenes hovedformål, er å ivareta produsentansvaret. Dette gjøres ved å samle inn EE-avfall og sikre at avfallet får en forsvarlig og korrekt behandling. EE-avfall må samles inn fra alle mottakspunkter i hele landet på en måte som gjør at avfallet ikke hopper seg opp, ikke fremstår som skjemmende eller medfører fare for forurensning, og som sikrer at avfallet kan behandles på en miljømessig god måte.

Returselskapet har *plikt til vederlagsfri henting eller mottak* av EE-avfall fra de ulike mottakspunktene, dvs. fra forhandlere av EE-produkter, kommunale mottak, virksomheter og returselskapenes egne innsamlingspunkt. Videre skal returselskapet sørge for å hente og motta en andel av totalt innsamlet mengde EE-avfall som tilsvarer medlemmenes andel av totale varetilførsel i det samme geografiske området.¹⁵ Kommunene står imidlertid fritt til å velge om de vil levere EE-avfall til returselskap eller til annen virksomhet med tillatelse til behandling.¹⁶

Returselskapet har med andre ord et ansvar, og vel definerte plikter knyttet til dette ansvaret, mens presiseringen i høringsnotatet klargjør at kommunen har eiendomsrett til avfallet på de kommunale innsamlingspunkter.

Etter Konkurransetilsynets syn må et velfungerende rammeverk for EE-avfall også definere *klare roller og ansvar*. Det må også være *konsistens* mellom tildeling av ansvar og mulighet for å innfri dette ansvaret. Presiseringen hva gjelder eiendomsrett for avfall levert til kommunale innsamlingspunkt er etter tilsynets oppfatning *inkonsistent* i så måte. Det

¹⁵ Jf. avfallsforskriftens §1-14.

¹⁶ Jf. forurensningslovens § 32.

kompliserer rammeverket og virkemåten for innsamlingssystemet av EE-avfall ytterligere at kommunene har eiendomsrett til det avfall som leveres inn til kommunale innsamlingspunkt¹⁷, mens returselskapene ivaretar et produsentansvar og en innsamlingsforpliktelse for EE-avfallet som for en stor del eies av kommunene.

Et annet moment er at hvis kommunene i en viss utstrekning starter med anbudskonkurranser for å selge innsamlet EE-avfallet til høystbydende, som f.eks. kan være returselskap eller gjenvinningsanlegg, øker transaksjonskostnader mellom kommune og returorganisasjoner. Det er ikke ubetydelige kostnader for partene knyttet til å gjennomføre anbudskonkurranse og forberede tilbud. Netto-kostnadene knyttet til å ivareta produsentansvaret øker også siden det må antas at det er EE-avfall med positiv verdi kommunene i første rekke ønsker å selge. Dette vil i sin tur kunne føre til økte miljøgebyr.

Konkurransetilsynet mener at til produsentansvar må det være knyttet en mulighet til å innfri ansvaret. Kommunal eiendomsrett til EE-avfall innebærer et brudd med dette prinsippet. Kommunene må derimot få kompensert for kostnadene ved å tilrettelegge for innsamling og henting.

4. Veien mot et enklere regelverk

Konkurranse er viktig for effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det er etter Konkurransetilsynets oppfatning flere sentrale forhold ved konkurranse i dette markedet som det er viktig å se hen til: Velfungerende konkurranse mellom returselskap; mellom transportselskap som henter og transporterer avfall; samt mellom gjenvinningsanlegg og ulike anvendelser av EE-avfall. I tillegg er det også en kobling mellom konkurransen i EE-markedet og markedet for nye EE-produkter. For eksempel må ikke et returselskap kunne misbruke en dominerende posisjon i returmarkedet til å sikre medlemmene i ordningen konkurransefortrinn i markedet for EE-produkter.

Som det er pekt på over, legger konkurranseloven stramme rammer for foretakenes mulighet til å samarbeide. Men konkurranseloven åpner også for samarbeid som gir mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Kravene for at samarbeidet skal være innenfor lovens rammer er høye, og det er foretakenes ansvar å vurdere om kravene er innfridd.

Videre er det noen generelle prinsipper som rammeverket må innfri, ikke minst siden dette understøtter målsettingen om konkurranse. Disse er blant annet at kravene til foretakene må være forholdsmessige, dvs. ikke gå lenger enn nødvendig i forhold til god måloppnåelse, det må være klare roller og ansvar og konsistens mellom ulike regelverk. Ikke minst er det viktig at reguleringene må være bærekraftige.

Et *bærekraftig rammeverk* har flere sider. Et svært komplisert regelverk; at noen bærer uforholdsmessig mye av kostnadene; at noen kan "free-ride" eller "fløteskumme" innenfor ordningen - alt dette er forhold som skaper spenninger og undergraver bærekraft. Ikke minst må de ulike produsentansvarsordningene, og deres medlemmer, føle at det ligger vel til rette for realisering av kostnadseffektive løsninger. For eksempel brøt EE-produsentansvarsordningen på Island sammen blant annet fordi ordningen ble oppfattet som lite kostnadseffektiv når alle produsentansvarsordningene måtte samle inn i alle kommuner. EE-avfallshåndtering er nå, fra 2015, innarbeidet under Islands gjenvinningsfond.¹⁸

I dette perspektivet vil det avslutningsvis i dette høringssvaret drøftes om det er mulig å oppnå de miljømessige målsettingene på EE-området på en mer kostnadseffektiv måte, samtidig med en det oppnås betydelig forenkling av regelverket - og ikke minst: At konkurranse mellom

¹⁷ Se forurensningsloven § 32.

¹⁸ Basert på muntlig informasjon fra islandske konkurransemyndigheter.

returselskapene fortsatt spiller en viktig rolle. I denne diskusjonen må det legges til grunn at man i Norge i dag allerede har fem godkjente returselskap i konkurrerende produsentansvarsordninger. Man står med andre ord ikke fritt til å utforme produsentansvarsordningen fra bunnen av.

I høringsnotatet er det vist til "clearing-house"-mekanismer eller andre former for koordinering i våre naboland Sverige og Finland. I Danmark skjer allokering av innsamlingsområder mellom returselskapene iht. deres innsamlingsforpliktelse av et uavhengig organ. Sertifiseringskravene til returselskap er lave og proporsjonale, dvs. at etableringsbarrierene også er lave.¹⁹ Det må antas at dette legger grunnlaget for en relativt kostnadseffektiv innsamling, men geografiske forhold gjør at ordningen likevel ikke er direkte overførbare til Norge.

Et annet land som det kan sees hen til er Tyskland. På EE-avfall er "*Stiftung elektro-altgeräte register*" (EAR) et nasjonalt register for EE-avfall som alle produsenter med EE-ansvar må knytte seg til. Kommunen har ansvar for å tilrettelegge for innsamling, og gir beskjed til EAR når EE-avfall må hentes. EAR fungerer som et "clearing-house" som allokere innsamlingsansvar mellom produsentene.

En annen løsning for samordnet innsamling er den som er etablert for returkartong i Tyskland.²⁰ Der er det ni innsamlingssystemer som samordner innsamling i hele landet, herunder den opprinnelige ordningen. Ordningen åpner for koordinert innsamling samtidig som man sikrer alle returselskaper tilgang på ikke-diskriminerende vilkår. Informasjonsutvekslingen mellom deltakerne holdes på et minimum samtidig som hensynene til stabile innsamlingsløsninger er ivarettatt.

Mer konkret innebærer samordningen at eksisterende produsentansvarsordninger inngår en avtale der de påtar seg felles ansvar for å organisere innsamling av EE-avfall, herunder utforming av innsamlingssystem i samarbeid med kommunale myndigheter, samt at det etableres en felles anbudsplattform som har ansvar for innhente anbud for innsamling fra alle innsamlingsstasjoner i en region. Gjennom anbudsplattformen skapes det konkurranse om innsamling. Parallell innsamlingsinfrastruktur unngås. Det vil fortsatt være konkurranse mellom aktørene om å få medlemmer til ordningen samt i markedene for sortering og gjenvinning.

Den kollektive innsamlingsordningen har i utgangspunktet kun ansvar for gjennomføre regionale anbudskonkurranser for kontrakter om henting fra alle innsamlingssteder. I den tyske modellen fordeles ansvaret for å følge opp kontraktene i ett gitt område etter loddrekning mellom de eksisterende ordningene, og der omfanget av oppfølgingsansvar er i henhold til avfallsandel.

Innsamlingskontraktene i Tyskland er av tre års varighet, og 1/3 av kontraktene legges ut på anbud årlig. Anbudsplattformen opereres av en nøytral aktør, og overvåkes av en uavhengig tredjepart. Dette sikrer tilstrekkelig tidsperspektiv for nødvendige investeringer samtidig med at behovet for konkurranse om kontraktene på lang og kort sikt ivaretas.

Konkurransetilsynet har ikke vurdert lovligheten av tilsvarende ordninger under norsk konkurranselov. Det kan dog pekes på at ordningen for returkartong er akseptert av tyske konkurransemyndigheter. Videre pekes det på at ordningen har ført til betydelige

¹⁹ Se omtale av DPA-system på <https://www.dpa-system.dk/en/WEEE/ProducerResponsibility/LegislationinDenmark>

²⁰ Se Case Summary "Coordination of tenders for sales packaging waste collection services by compliance schemes", Ref: B 4 – 152/07, Bundeskartellamt (2011), http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Kartellverbot/2011/B4-152-07.pdf?__blob=publicationFile&v=4

kostnadsbesparelser i innsamling uten lavere måloppnåelse: *"Increased competition has led to substantial cost savings and improvements in terms of recycling quality. Recycling costs have fallen from 2 to 1 billion € per year."*²¹

Når det gjelder kommunenes ansvar kan det videre henvises til gode erfaringer med gjenvinningsordninger i Japan, der produsentansvarsordningen *betaler kommunen for arbeidet* med tilrettelegging for sortering og henting av avfall.²² I utgangspunktet kompenserer gjenvinningsordningen kommunen basert på en estimert tilretteleggingskostnad, men det er i kompensasjonsordningen også lagt inn *insentiver* slik at om kommunen tilrettelegger på en slik måte at hentekostnad reduseres og/eller produktverdi øker, dvs. om samlede gjenvinningskostnader reduseres pga. god tilrettelegging, skal dette også reflekteres i kommunens kompensasjon.

I WEEE direktivet²³ åpnes det da også for at kommunene kompenseres for sitt arbeid med å stille areal til disposisjon og tilrettelegge for effektiv henting. Kommunene vil da ha ansvar for å tilrettelegge for innsamling og sortering på de kommunale innsamlingsstasjonene. Den kollektive innsamlingsordningen kompenserer kommunene for kostnadene ved dette, samtidig som det legges inn incentiver for at dette gjøres på en god og effektiv måte. I et konsistent system med klare roller og ansvar basert på produsentansvarsprinsippet, bør kommunene prinsipielt sett ikke ha eierskap til gjenvinningsmaterialet, jf. tidligere merknader.

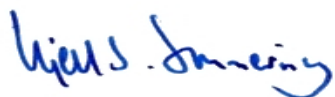
5. Avsluttende merknader

Konkurransetilsynet kan ikke se at Miljødirektoratets forslag til endringer i rammeverket er tilfredsstillende, verken hva gjelder forholdsmessighet og klare roller og ansvar, eller å tilrettelegge for konkurranse. Selv om direktoratets forslag blir gjennomført vil regelverket fortsatt være svært komplisert, det vil fortsatt være høye etableringsbarrierer, det vil ikke i tilstrekkelig grad legges til rette for at det kan etableres kostnadseffektive innsamlingsløsninger over hele landet, og rammeverket vil stadig utfordres av aktørenes incentiver til å realisere produsentansvaret til en lavest mulig kostnad.

Til tross for god måloppnåelse, er det med andre ord en reell fare for at hele systemet er lite robust på sikt. I tillegg til bekymringene fra et konkurranseperspektiv, fremstår regelverket på EE-området etter Konkurransetilsynets oppfatning ikke som særlig bærekraftig, jf. erfaringene fra Island.

Konkurransetilsynet mener at i det videre arbeid mot et regelverk som er mer proporsjonalt i forhold til de miljømessige målsettingene, der de miljømessige målsettingene på EE-området oppnås på en mer kostnadseffektiv måte samtidig som det i størst mulig grad legges til rette for konkurranse, bør sees hen til andre land som har lyktes med dette.

Med hilsen



Kjell J. Sunnevåg (e.f.)
direktør eksterne relasjoner

²¹ Se Tysklands bidrag til OECD *Policy Roundtable* om "Waste management services", side 106.

²² Basert på Japans bidrag til OECD *Policy Roundtable* om "Waste management services".

²³ Se artikkel 12 i WEEE-direktivet, Directive 2012/19/EU.

Mottaker
Miljødirektoratet

Postadresse
Postboks 5672, Sluppen

Poststed
7485 TRONDHEIM
Norge

Kontakt/e-post
post@miljodir.no