



Schjødt adv.firma

Postboks 2444 Solli
0201 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2003/926
MA1-M3 ESSJ 432.2

Saksbeh.:

Dato: 27.01.2004

■ **Norsk Gjenvinning AS - konkurranseloven § 3-9, jf. §§ 3-1 og 3-3 - dispensasjon til prissamarbeid og markedsdeling**

Vi viser til Deres brev datert 31. oktober 2003 med søknad om dispensasjon for å samarbeide om å drive et mottaksanlegg for resirkulerbart gipsavfall.

1. Sakens Bakgrunn

Norsk Gjenvinning AS, Ragn-Sells AS og Veidekke Gjenvinning AS har inngått en samarbeidsavtale om å drive et mottaksanlegg for resirkulerbart gipsavfall. Mottatt avfall leveres til Gips-Recycling AS i Danmark (GR-DK).

2. Kort om partene

2.1. Norsk Gjenvinning AS/Onyx Norway AS

Norsk Gjenvinning AS tilbyr produkter og tjenester innen miljø og gjenvinning. Norsk Gjenvinning AS eies av Onyx Norway-konsernet som igjen eies av franske CEGA-Onyx som er verdens ledende avfallskonsern og inngår i Veolia Environnement (tidligere Vivendi Environnement). Veolia er notert på Paris-børsen og hadde i 2002 en konsolidert omsetning på € 30,08 milliarder, tilsvarende ca. 226 milliarder kroner. Av dette utgjør Onyx € 6,1 milliarder (ca. 46 milliarder kroner).

Onyx Norway-konsernet er organisert i 3 divisjoner:

- Norsk Gjenvinning AS
- Onyx Industriservice AS
- Normet Group AS

2.2. Ragn-Sells AS

Ragn-Sells AS er et foretak som tilbyr løsninger for miljøriktig håndtering av restprodukter og avfall. Ragn-Sells AS er et 100% eid datterselskap av svenske Ragn-Sells AB.

2.3. Veidekke Gjenvinning AS

Veidekke Gjenvinning AS er et 100% eid datterselskap i Veidekke ASA. Veidekke Gjenvinning skal sikre at Veidekke som entreprenør og avfallsbesitter har en god miljøprofil. Veidekke Gjenvinning deltar i samarbeidet gjennom sitt datterselskap Wilhelmsen & Sønner AS.

3. Kort om samarbeidet

Formålet med samarbeidet er å etablere en innsamlings- og gjenvinningsordning for kasserte gipsplater fra byggevirksomhet. Den kasserte gipsen kan komme fra enten avkapp av nye plater eller fra riving og renovering av eksisterende bygninger. Innsamlet gips vil bli sendt til GR-DK som vil behandle avfallet og gjenvinne det til en råvare for salg til gipsplateprodusenter. Partene betaler GR-DK [...] per tonn gipsavfall.

Gjenvinningsordningen går ut på at samarbeidspartene samler sortert gipsavfall fra egen virksomhet eller kunder i en større lagerhall i Fredrikstad. Når mengden ”rent gipsavfall” blir tilstrekkelig stort ([...²]) vil det komme et mobilt gipsknuseverk fra GR-DK som foretar en første behandling av gipsavfallet før avfallet sendes til GR-DK’s behandlingsfabrikk i Danmark. GR-DK har avtaler med norske gipsplatefabrikker som vil bruke den resirkulerte gipsen i sin produksjon.

I oppstartsfasen vil innsamling av gipsavfall skje i ”Stor-Oslo”, dvs. fylkene:

- Vestfold
- Buskerud
- Telemark
- Østfold
- Oslo
- Akershus

Partenes motiver for samarbeidet er kostnadsdeling og behov for å få tilstrekkelig stort volum gipsavfall. De første årene forventer partene en årlig innsamling av inntil 7500 tonn gipsavfall. Partene oppgir at samarbeidet utelukkende omhandler muligheten til å oppnå tilstrekkelig volum og deling av kostnader. Hver av partene har forventninger om å ha en årlig innsamling i størrelsesorden [...] tonn avfall. Volumet til den enkelte part antas å være for lite i forhold til kostnadene knyttet til lagerplass mv.

4. Forholdet til konkurranselovens forbud mot prissamarbeid og markedsdeling

4.1. Konkurranseloven § 3-1

Ifølge konkurranseloven § 3-1 er det forbudt for to eller flere ervervsdrivende ved avtale, samordnet praksis eller på annen måte som er egnet til å påvirke konkurransen, å fastsette eller søke å påvirke priser, avanser eller rabatter.

Partene oppgir at samarbeidsavtalen utelukkende omhandler muligheten til å oppnå tilstrekkelig volum og deling av kostnader. Hver av partene har forventninger om å ha en årlig innsamling i størrelsesorden [...] tonn avfall. Partene antar at samarbeidet er i strid med forbudene i konkurranseloven §3-1.

¹ Opplysningene er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13.

² Opplysningene er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13.

³ Opplysningene er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13.

⁴ Opplysningene er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13.

Samarbeidet innebærer mer enn kun et kostnadssamarbeid. Tilbudet om innlevering av gipsavfall vil være tilgjengelig for andre selskap enn de som inngår i samarbeidet. Det vises til avtalen mellom partene, vedlegg 1:

Generelt sett er prisnivå for levering til mottaksanlegget avtalt til:

[...⁵]per tonn levert i container for prosjektdeltakerne

[...⁶]per tonn levert av eksterne leverandører

Partene er dermed enige om å ha en felles pris ut mot markedet, og avtalen må derfor anses å være i strid med konkurranseloven § 3-1.

4.2. Konkurranseloven § 3-3

I følge konkurranseloven § 3-3 er det ulovlig for to eller flere ervervsdrivende for salg av varer og tjenester ved avtale, samordnet praksis eller på annen måte som er egnet til å påvirke konkurransen, å fastsette eller søke å påvirke til markedsdeling i form av områdedeling, kundedeling, kvotedeling, spesialisering eller kvantumsbegrensning.

Det opplyses i søknaden at samarbeidet kan medføre en viss deling av markedet. Konkurransetilsynet legger derfor til grunn at samarbeidet vil være i strid med konkurranseloven § 3-3.

5. Det relevante markedet

5.1. Det relevante produktmarked

Det relevante produktmarked inkluderer de varer og/eller tjenester kjøperen anser som substituerbare med hensyn til dekningen av et bestemt behov. Med substituerbarhet menes i hvilken grad ulike produktvarianter kan dekke det samme behovet hos etterspørerne. Dette vil særlig avhenge av produktets egenskaper, bruksområde og pris.

Ettersom mottak for gjenvinning av gips er nytt i Norge kan det være vanskelig å avgjøre hvilke produkter og tjenester det relevante markedet består av. I dag er den vanligste behandling av gipsplateavfall deponering i egne celler i avfallsdeponier. Gipsplater krever deponering i egne celler ettersom gipsplater som blir fuktige og blandes med ordinært organisk avfall, utvikler svært dårlig lukt. I tillegg vil vann som renner bort fra gipsavfallet være veldig surt.

Det er naturlig å anta at potensielle kunder av mottaksanlegget vil avveie behandlingskostnader og miljøhensyn når de skal avhende gipsplateavfall. Mottak av gipsavfall for gjenvinning må dermed kunne anses å være i konkurranse med ordinær deponering av gipsavfall. Konkurransetilsynet legger derfor i denne saken til grunn at det relevante produktmarkedet er deponering eller annen håndtering av gipsavfall.

5.2. Det relevante geografiske marked

Det relevante geografiske marked omfatter det området hvor etterspørerne av varer og/eller tjenester i det relevante produktmarked foretar sine innkjøp. Normalt er transportkostnader den faktoren som har størst betydning for avgrensingen av det relevante geografiske marked. Høye transportkostnader i forhold til produktprisen tilsier at det geografiske markedet er relativt lokalt.

Produktmarkedet er avgrenset til deponering eller annen behandling av gipsavfall. Denne typen avfall har lav, eller negativ, verdi for avfallsbesitter. I tillegg er gipsavfall relativt tungt, og den enkelte avfallsbesitter antas å ha relativt store mengder avfall. Med en lav verdi og høy vekt antas gipsavfall å ha relativt store transportkostnader. Konkurransetilsynet legger derfor til grunn at det relevante markedet er begrenset geografisk til Østlandsområdet/Stor-Oslo, som nevnt ovenfor.

⁵ Opplysningene er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13.

⁶ Opplysningene er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13.

6. Konkurransetilsynets vurderinger

Konkurransetilsynet kan med hjemmel i konkurranseloven § 3-9 dispensere fra forbudene i konkurranseloven dersom minst ett av følgende vilkår er oppfylt:

- a) konkurransereguleringen innebærer at konkurransen i vedkommende marked forsterkes,
- b) det må forventes effektivitetsgevinster som mer enn oppveier tapet ved konkurransebegrensningen,
- c) konkurransereguleringen har liten konkurransemessig betydning, eller
- d) det foreligger særlige hensyn.

Om vilkårene for dispensasjon er oppfylt må avgjøres ut fra en konkret vurdering av hvordan de aktuelle konkurransebegrensninger påvirker forholdene i det eller de berørte (relevante) markeder.

Konkurransetilsynet finner at det mest aktuelle grunnlag for dispensasjon er i denne saken er bokstav b, om at det må forventes effektivitetsgevinster av samarbeidet som mer enn oppveier tapet ved konkurransebegrensningen.

Effektivitetsgevinster

Retur og gjenvinning av gipsplater er en tjeneste som til nå ikke er blitt tilbudt i Norge. Det nye mottaksanlegget vil imidlertid være en konkurrent til eksisterende deponier som mottar gipsavfall.

Retur og gjenvinning av gipsplater må anses å være både i tråd med myndighetenes avfallspolitikk, og egnet til å gi samfunnsøkonomiske gevinster. Partenes argument om risiko- og kostnadsdeling og behovet for å oppnå tilstrekkelig volum tilsier at samarbeid om mottaksanlegget bør tillates i oppstartfasen. Mottaksanlegget vil også opptre i konkurranse med eksisterende deponier.

Virkninger for konkurransen

SSBs avfallsstatistikk viser at det i 2000 ble generert rundt 27000 tonn gipsavfall i Norge. En mer detaljert SSB-rapport om bygg og anleggsavfall⁷ viser at rundt 42% av gipsavfallet i Norge i 1998 ble generert innenfor det relevante geografiske markedet. Dette tilsvarer i underkant av 11000 tonn.

Prosjektet er relativt ambisiøst med tanke på volumet av gipsplater som skal samles inn i forhold til totalt volum gipsavfall. Det fremgår av kontrakten mellom partene og Glommen Shipping at mottaksanlegget skal kunne motta ca. [...] tonn gipsavfall årlig. Sammenstilt med SSBs tall vil mottaksanlegget dersom målet i samarbeidsavtalen nås, få en markedsandel på omtrent [...] % i det relevante markedet. Selv om man regner med vekst i avfallsmengden siden år 2000 antas mottaksanlegget å kunne få en vesentlig markedsandel.

Partene anfører i søknaden at samarbeidet om mottaksanlegget er et prøveprosjekt, og vil bli oppløst dersom markedet for mottak og gjenvinning av gips gir grunnlag for å utvide virksomheten utover ca. [...] tonn årlig. Konkurransetilsynet legger til grunn at samarbeidet oppløses dersom den mottatte mengden overstiger [...] tonn avfall.

⁷ ”Bygg- og anleggsavfall – Avfall fra nybygging, rehabilitering og riving.” av Olav Rønningen, SSB, 2000.

⁸ Opplysningene er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13.

⁹ Opplysningene er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13.

¹⁰ Opplysningene er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13.

¹¹ Opplysningene er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13.

Konklusjon

Konkurransetilsynet legger til grunn at samarbeidet innebærer effektivitetsgevinster som i dette tilfellet mer enn oppveier tapet ved konkurransebegrensningen. Dersom det viser seg å være grunnlag for innsamling og gjenvinning av gips utover [...¹²] tonn årlig, forutsettes det at samarbeidet avvikles.

Varighet

Partene har søkt om dispensasjon for 5 år. Markedsanalysen viser at mottaksanlegget vil kunne være en betydelig aktør selv om partene ikke oppnår et volum på [...¹³] tonn. Dette tilsier at det kan være nødvendig å foreta en ny konkurransemessig vurdering av samarbeidet innen en kortere tidsperiode enn de 5 årene det søkes om dispensasjon for. Det gis derfor dispensasjon for 3 år.

7. Vedtak

Med hjemmel i konkurranseloven § 3-9 første ledd bokstav b fatter Konkurransetilsynet følgende vedtak:

Norsk Gjenvinning AS, Ragn-Sells AS og Veidekke Gjenvinning AS gis dispensasjon fra konkurranseloven §§ 3-1 og 3-3 til å samarbeide om å drive et mottaksanlegg for resirkulerbart gipsavfall.

Dispensasjonen bortfaller dersom det viser seg at det er grunnlag for å samle inn gipsavfall utover et volum på [...¹⁴] tonn årlig.

Dispensasjonen gjelder frem til 1. februar 2007.

For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at vedtaket kan påklages innen tre uker. En eventuell klage stiles til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men sendes Konkurransetilsynet. For øvrig vises til vedlagte skjema «Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak».

Vi gjør oppmerksom på at dispensasjonen kan trekkes tilbake dersom forutsetningene for dispensasjonen ikke lenger er til stede, jf. konkurranseloven § 3-9 tredje ledd.

¹² Opplysningene er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13.

¹³ Opplysningene er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13.

¹⁴ Opplysningene er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13.