

Statens forurensningstilsyn  
v/ seksjonssjef Kari Aa  
Postboks 8100 Dep  
0032 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2008/617  
MAB BIBR 548.0

Dato: 02.07.2008

## Påpekning – konkurranseloven § 9 første ledd e) – ordninger for produktgjenvinning

### 1. Innledning

Konkurransetilsynet har i løpet av de siste årene mottatt flere klager på atferden til aktører som administrerer retursystemer. Klagene gjelder blant annet retursystemer for elektronisk og elektrisk avfall og kasserte kjøretøy. Tilsynets undersøkelser har vist at dagens organisering av ulike retursystemer inneholder elementer som etter Konkurransetilsynets vurdering, virker konkurransbegrensende. Resultatet er at det miljøpolitiske tiltaket med å legge til rette for slike retursystemer ikke virker så effektivt som ønskelig og at viktige miljømessige og samfunnsøkonomiske gevinster går tapt.

Konkurransetilsynet vil understreke at å legge til rette for konkurranse er sentralt for å oppnå maksimal effekt av miljøpolitiske tiltak. Markedsaktører som utsettes for konkurranse vil ha fokus på kostnadseffektivitet. Samtidig har de sterkere insentiver til å utvikle og ta i bruk mer effektiv teknologi. Dette betyr at virksom konkurranse kan bidra til en effektiv miljøpolitikk.

Det er opprettet en rekke retursystemer for innsamling og gjenvinning av ulike typer avfall. For å oppnå målsettingen om en mest mulig miljøvennlig håndtering av avfall er det ikke tilstrekkelig at det bare legges til rette for at retursystemer kan eksistere. Et slikt miljøpolitisk tiltak blir ikke effektivt med mindre systemene organiseres på en måte som motiverer markedsaktørene til å utvikle og bruke mer miljøvennlige produksjonsprosesser og innsatsfaktorer.

Ved å legge til rette for at dagens returselskaper utfordres av konkurrerende ordninger, vil en i høyere grad kunne realisere de miljømessige gevinstene som er hovedmålsettingen bak returordningene. For selskapene som er underleverandører og skal gjennomføre den faktiske innsamlingen og gjenvinningen av avfallet, vil konkurranse på tilsvarende måte være avgjørende for å oppnå de beste løsningene. En slik innretning vil bidra til at systemene drives av de mest konkurransedyktige aktørene, skape insentiver til å drive effektivt og gi grunnlag for at det kan utvikles mer miljøvennlige løsninger i avfallshåndteringen.

Konkurransetilsynet ønsker å anmode Statens forurensningstilsyn (SFT) om å vurdere tiltak for å styrke konkurransen mellom retursystemer og mellom deres underleverandører, herunder endringer i det eksisterende regelverket.

## 2. Påpekning etter konkurranseloven

Konkurransetilsynet skal i henhold til konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e) føre tilsyn med konkurransen i de forskjellige markeder, herunder ved å påpeke konkurransebegrensende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å styrke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter. Dersom Konkurransetilsynet krever det, skal det organ som forestår tiltaket, svare Konkurransetilsynet innen en nærmere angitt frist. I svaret skal det blant annet redegjøres for hvordan de konkurransemessige hensyn vil bli ivaretatt.

## 3. Bakgrunn og problemstillinger

I Norge ble det innført et såkalt utvidet produsentansvar i 1995. Dette innebærer en overføring av ansvar fra kommuner til produsenter og gjør at næringslivet får ansvar for behandling og gjenvinning av avfall når det gjelder egne produkter. Det utvidete produsentansvaret ble innført i form av avtaler mellom Miljøverndepartementet og ulike bransjeforeninger, og senere ved forskrifter. Myndighetene valgte å initiere etablering av bransjeomfattende returordninger. Returordningene er typisk organisert slik at myndighetene inngår avtale med en bransje om opprettelse av en returordning for innsamling av bransjens avfall. Det opprettes så et selskap som påtar seg å oppfylle produsentenes og importørenes plikt til avfallshåndtering. Som hovedregel opprettes det én returordning og dermed ett returselskap per bransje. Returselskapet eies og drives av bransjeaktørene.

Den 1. juli 2006 ble det nye kapittel 1 om kasserte elektriske og elektroniske produkter ("EE-produkter") i forskrift av 1. juli 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) iverksatt. Forskriftsendringen er en del av implementeringen av Europaparlamentets og Rådets direktiv om Waste Electric and Electronic Equipment (WEEE-direktivet) i norsk lovverk. I henhold til avfallsforskriften § 1-10 har produsenter og importører av EE-produkter ansvaret for innsamling og behandling av avfallet. For å oppfylle pliktene kan produsenter og importører av EE-produkter opprette en individuelt finansiert returordning eller bli medlem i et kollektivt finansiert returselskap. Alle importører og produsenter av EE-produkter må være med i et sertifisert og godkjent returselskap. Tilsvarende ordninger gjelder for andre typer produkter.

I rapporten *Konkurransemessig vurdering av ordninger for produktgjenvinning* fra 2004 foretok Konkurransetilsynet en vurdering av reguleringer og konkurransesituasjonen i markeder tilknyttet avfall, avfallsbehandling og gjenvinning.<sup>1</sup> Tilsynet stilte da spørsmål ved om fremgangsmåten myndighetene har valgt for å nå målene om retur og gjenvinning er den mest effektive.

I Konkurransetilsynets rapport ble det særlig lagt vekt på at ordningene i for liten grad la til rette for virksom konkurranse. I rapportens sammendrag på side 7 heter det:

*Å legge til rette for markeder med konkurranse kan være et virkemiddel til å nå slike miljømål på en billigst mulig måte. Når miljøkravene er satt, kan det overlates til markedene å søke seg frem til hvordan retur og gjenvinning best kan organiseres, og rivaliserende konkurrenter vil sørge for at kostnadene ved dette blir så lave som mulig.*

Rapporten konkluderer med at det bør legges til rette for konkurranse i avfallsmarkedene, i den grad andre hensyn ikke står i veien for dette. Blant anbefalingene fra Konkurransetilsynet var at myndighetene tar i bruk reguleringsløsninger som åpner for konkurranse i hele verdikjeden og som gir aktørene økonomiske insentiver til å oppnå ønsket returgrad.

<sup>1</sup> Rapporten er tilgjengelig på:

[http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/395622/04\\_01\\_RETUR.PDF](http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/395622/04_01_RETUR.PDF).

Som nevnt innledningsvis, har Konkurransetilsynet i den senere tid behandlet flere klager og henvendelser vedrørende retur- og gjenvinningsordninger. På denne bakgrunn ønsker tilsynet å påpeke en del potensielt uheldige forhold knyttet til dagens organisering av retursystemene.

I det følgende gis det først en kort redegjørelse for sakene som omhandler retursystemer. Deretter foreslås det enkelte tiltak som vil kunne sikre en mer effektiv oppnåelse av miljømålsettingene bak retursystemene gjennom økt bruk av konkurranse.

#### **Elretur – Ragn-Sells**

I brev av 24. november 2005 til Konkurransetilsynet klaget Ragn-Sells AS ("Ragn-Sells") på Elretur AS' ("Elretur") atferd i markedet for retur av elektrisk- og elektronisk avfall. Klagen hadde sin bakgrunn i at Elretur publiserte en ny prisliste gjeldende fra 1. oktober 2005. Ragn-Sells hevdet at de nye prisene var så lave at de ikke kunne dekke Elreturs gjennomsnittlige variable kostnader og at dette innebar en utilbørlig utnyttelse av foretakets dominerende stilling i form av underprising i strid med konkurranseloven § 11.

Elretur organiserer innsamling og håndtering av elektrisk og elektronisk avfall ("EE-avfall"). Selskapet eies av ulike bransjeorganisasjoner og drives på "non-profit"-basis. Medlemmene er produsenter og importører som i henhold til avfallsforskriften kapittel 1 er forpliktet til å samle inn EE-avfall. Virksomheten finansieres ved at det innkreves et vederlag, et såkalt "miljøgebyr", i forhold til mengden importerte eller produserte produkter. Det understrekes at dette ikke er miljøgebyr i form av et statlig miljøgebyr, men et vederlag for tjenester som blir en komponent i produktprisen. De øvrige returordningene som er omtalt nedenfor er organisert på tilsvarende måte.

#### **Autoretur – Veolia**

I brev av 17. august 2006 til Konkurransetilsynet har Veolia Miljø Metall AS ("Veolia") klaget inn Autoretur AS ("Autoretur"). Autoretur organiserer retursystem for kasserte kjøretøy. Veolia anfører at Autoreturs reservefond som er bygget opp over flere år, har en innelåsende effekt, og at dette er et brudd på konkurranseloven § 11. Videre hevder Veolia at fastsettelsen av "miljøgebyret" på nye biler kan betraktes som et ulovlig prissamarbeid i strid med konkurranseloven § 10. Veolia ber også om at Konkurransetilsynet ovenfor SFT påpeker konkurranseskadelige virkninger av reguleringen av retur av kasserte kjøretøy.

#### **Elretur – Veolia**

I brev av 3. mai 2006 klagde Veolia på Elreturs atferd i forbindelse med en anbudsprosess. Ifølge Veolia nektet Elretur å inngå avtale med Veolia om innsamling og håndtering av EE-avfall, ettersom de anså Veolia for å være en konkurrent i markedet for organisering av retursystemer for EE-avfall.

#### **Norsk Dekkretur**

Konkurransetilsynet har mottatt en henvendelse vedrørende Norsk Dekkretur AS, som organiserer retursystemet for bildekk. Henvendelsen inneholder opplysninger om bruk av langvarige kontrakter mellom retursystemet og én underleverandør. Kontraktene skal ha blitt tildelt gjentatte ganger uten forutgående åpen anbuds-/tilbudsprosess.

## **4. Konkurransetilsynets vurdering**

Konkurransetilsynet har på bakgrunn av det ovennevnte funnet grunn til å sende en påpekning etter konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e) vedrørende de potensielle konkurransebegrensende forholdene i reguleringen av retursystemene. Tilsynet anmoder med dette SFT om å vurdere tiltak som kan styrke konkurransen mellom retursystemer, samt mellom retursystemenes underleverandører.

I det følgende fokuseres det på konkrete forhold fra sakene omtalt ovenfor, og det gis også eksempler på noen tiltak som etter tilsynets oppfatning kan bidra til å bøte på de konkurransemessige problemene.

### **Begrensede muligheter til å bygge opp fond**

Avfallsforskriften § 1-14, jf. vedlegg 2 til kapittel 1, del C pkt. 1.03 stiller krav til at returordningene skal ha tilgjengelig finansielle reserver som skal dekke de neste 6 måneders drift. Ordningen med oppbygging av reservefond er ment å sikre driften av retursystemene. For å bygge opp et reservefond kreves det at "miljøgebyrene" i en periode overstiger kostnadene ved å drive retursystemet. Tilsvarende vil det kunne oppstå behov for å bygge ned fondene dersom disse blir for store. I en slik nedbyggingsperiode vil "miljøgebyrene" nødvendigvis måtte ligge under kostnadene. Opp- og nedbygging av slike fond vil kunne ha negative effekter på konkurransen.

Særlig vil nedbygging kunne ha negative konkurransemessige effekter. Slik nedbygging vil gjøre det vanskelig for konkurrenter som er minst like effektive å vinne frem i konkurransen mot retursystemet som bygger ned sitt fond gjennom å kreve kunstig lave miljøgebyrer.

Ifølge dagens regelverk vil et medlem av et retursystem ikke ha rett til å ta med seg sin andel av det oppbygde reservefondet dersom foretaket ønsker å bli medlem av et konkurrerende retursystem. Konkurransetilsynet vil bemerke at oppbyggingen av reserver i retursystemer derfor har negative virkninger på konkurransen også i form av en innelåsende effekt.

I tilfeller hvor aktører ikke kan ta ut sin andel av de innbetalte reservene ved bytte av systemleverandør, vil byttekostnadene fremstå som store og medføre innelåsing hos selskapet som har bygd opp reservene. Den eneste måten medlemmene av returordningen kan ta del i fondets overskudd på er å forbli medlemmer og dermed nyte godt av lave "miljøgebyrer" i perioden når fondet skal bygges ned igjen. Aktørene påføres dermed en byttekostnad som reduserer deres insentiver til å bytte retursystem. Den innelåsende effekten medfører både redusert konkurranse mellom eksisterende retursystemer og øker etableringshindringene for nye systemer.

Det må imidlertid også understrekes at fri rådhighet over reservefondet i bransjeomfattende returordninger kan være problematisk. Dersom det gis mulighet til å ta ut profitt fra driften av returordningen, vil dette kunne gi eierne insentiver til å definere en større del av prisen på sluttproduktet som et miljøgebyr. Når eierne av retursystemene samtidig er konkurrenter i produktmarkedene, vil det kunne oppstå konkurransebegrensende effekter til skade for forbrukerne.

Ordningen med reservekrav gir følgelig opphav til flere konkurransebegrensende effekter. Denne problemstillingen er felles for alle returordninger som omfattes av regelverket knyttet til reservekrav.

Per i dag har SFT minimumsgrenser for reservefond som tilsier at de skal dekke 6 måneders drift av systemet. Konkurransetilsynet mener at det bør vurderes også å innføre maksimumsgrenser. I den grad det er nødvendig å ha en ordning der et fond skal sikre driften av retursystemene, så bør dette fondet være så lite som mulig. Det er i tillegg viktig for en fungerende konkurranse at det ikke foretas en stadig opp- og nedbygging av fondet som gjør at "miljøgebyrene" ikke reflekterer de faktiske kostnader knyttet til driften av retursystemet. Ideelt sett bør "miljøgebyrene" til enhver tid reflektere de løpende kostnader ved å drive retursystemene.

### **Åpne anbuds-/tilbudsprosesser**

Organiseringen av anbuds-/tilbudsprosesser er avgjørende for å sikre konkurranse blant underleverandørene til retursystemene. Krav om eksklusivitet eller manglende likebehandling av aktører i innkjøpsprosesser kan medføre at oppdrag ikke tildeles de mest effektive foretakene. I ytterste konsekvens kan resultatet bli at ellers konkurransedyktige selskaper presses ut av markedet. Dette vil bety at innsamling og håndtering av avfallet ikke utføres av de mest konkurransedyktige selskapene. Manglende bruk av åpne anbudsprosesser når underleverandører

skal velges ut til å utføre innsamlings- og behandlingstjenester, gjør at konkurransen mellom underleverandører begrenses.

I et marked preget av økende skalautbytte vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt at aktørene gis mulighet til å utnytte disse stordriftsfordelene. Aktører som driver med innsamling og gjenvinning kan være avhengig av å ta oppdrag for flere retursystemer for å drive mest mulig effektivt. Manglende likebehandling kan bidra til å hindre utnyttelse av slike stordriftsfordeler og dermed føre til redusert effektivitet i returordningene.

Returselskapene får en offentlig godkjenning gjennom sertifisering. Godkjennelsesordningen hever etableringshindringene for potensielle konkurrenter. Dette gir eksisterende retursystemer en privilegert stilling, noe som taler for at det må stilles særskilte krav til aktørenes atferd. For å sikre at innsamling og gjenvinning gjøres av de mest effektive aktørene må det legges til rette for sunn og åpen konkurranse ved tildeling av disse oppdragene. I motsatt fall kan dette hindre en effektiv drift av retursystemene og den miljømessige effekten reduseres. Det er derfor viktig at alle oppdrag tildeles ved bruk av åpne anbuds-/tilbudsprosesser.

En mulig løsning kan være å pålegge returselskapene liknende krav som offentlige instanser når det gjelder innkjøp, for eksempel ved at det innføres en plikt til å utlyse kontrakter over en viss størrelse. Dette vil bidra til at retursystemet velger de mest effektive underleverandørene, og at underleverandørene konkurrerer på like vilkår.

### **Begrensede kontraktslengder**

Langvarige kontrakter mellom retursystemer og deres underleverandører kan ha en konkurransebegrensende effekt, ettersom dette reduserer muligheten for potensielt mer effektive underleverandører å oppnå kontrakt med retursystemene. Kombinasjonen av lang kontraktstid og fravær av åpne anbuds-/tilbudsprosesser kan gi store konkurransebegrensende effekter. Konsekvensen av å ikke velge de mest effektive underleverandørene blir større jo lenger kontraktperioden er.

Konkurransetilsynet mener derfor at SFT bør vurdere å innføre krav om begrensede kontraktslengder.

## **5. Konklusjon**

På bakgrunn av henvendelsene fra aktører i ulike returbransjer, er det Konkurransetilsynets vurdering at nåværende organisering av ulike retursystemer kan ha uheldige konkurransemessige virkninger i markedene for organisering av retursystemer og markedene for innsamling og behandling av avfall.

Konkurransetilsynet anmoder med dette SFT om å vurdere de tiltak som er beskrevet i denne påpekningen og eventuelle andre tiltak for å sikre effektiv konkurranse, herunder endringer i regelverket for godkjenning av returordninger.

Med hjemmel i konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e) gis SFT en frist til 1. oktober 2008 med å redegjøre for hvordan de konkurransemessige hensyn skal ivaretas.

Med hilsen

Lasse Ekeberg (e.f.)  
avdelingsdirektør

Ingunn Bruvik  
seksjonsleder