

Konkurrencen på markederne for genanvendelse af affald

**Analyse af barrierer for konkurrencen inden for
udvalgte fraktioner**

Lasse Sundahl og Tobias Købke
Copenhagen Economics ApS

Claus Petersen
Econet AS

Miljøstyrelsen vil, når lejligheden gives, offentliggøre rapporter og indlæg vedrørende forsknings- og udviklingsprojekter inden for miljøsektoren, finansieret af Miljøstyrelsens undersøgelsesbevilling.

Det skal bemærkes, at en sådan offentliggørelse ikke nødvendigvis betyder, at det pågældende indlæg giver udtryk for Miljøstyrelsens synspunkter.

Offentliggørelsen betyder imidlertid, at Miljøstyrelsen finder, at indholdet udgør et væsentligt indlæg i debatten omkring den danske miljøpolitik.

Indhold

FORORD	7
SAMMENFATNING	9
DETALJERET SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER	13
1 DEN ANVENDTE METODE	25
1.1 FRAKTIONER	25
1.2 VÆRDIKÆDEN	27
1.3 DE RELEVANTE MARKEDER	28
1.4 BARRIERER FOR KONKURRENCE	29
1.5 ANBEFALINGER	30
2 MARKEDERNE FOR GENANVENDELSE AF PAPIR OG PAP	31
2.1 AFFALDSFRAKTIONEN PAPIR OG PAP	31
2.2 VÆRDIKÆDEN	32
2.3 DE RELEVANTE MARKEDER	35
2.4 BARRIERER FOR KONKURRENCE	37
2.4.1 Transportomkostninger i forbindelse med indsamlinger fra husholdninger	38
2.4.2 Beskyttelsespligt til kommunale indsamlingsordninger	39
2.4.3 Anvisningsordninger	40
2.4.4 Registreringsordninger	40
2.4.5 Kommunal krydssubsidiering	41
2.4.6 (Fælles) kommunale selskabers dobbeltrolle	42
2.4.7 Manglende udbud - upstream	43
2.4.8 investeringskrav og specialiseret teknologi	44
2.4.9 Manglende udbud - midstream	45
2.4.10 Vertikale relationer	45
2.5 ANBEFALINGER	47
2.5.1 Benyttelsespligten	47
2.5.2 Anvisningsordning	47
2.5.3 Kommunal krydssubsidiering	47
2.5.4 (Fælles) kommunale selskabers dobbeltrolle	48
2.5.5 Manglende udbud	48
2.5.6 Vertikale relationer	49
3 MARKEDERNE FOR GENANVENDELSE AF BILSKROT OG KOMMUNE-LETJERN	50
3.1 AFFALDSFRAKTIONEN BILSKROT OG KOMMUNE-LETJERN	50
3.2 VÆRDIKÆDEN	52
3.3 DE RELEVANTE MARKEDER	54
3.4 BARRIERER FOR KONKURRENCE	56
3.4.1 Transportomkostninger	57
3.4.2 Investeringskrav og stordriftsfordele	57
3.4.3 Registrerings- og godkendelsesordninger	58
3.4.4 Kommuner modtager ikke shredderaffald fra andre landsdele	59
3.4.5 Vertikale relationer	60
3.4.6 Informationsproblem	60

3.5	ANBEFALINGER	60
3.5.1	<i>Deponering af shredderaffald</i>	60
3.5.2	<i>Vertikale relationer</i>	61
3.5.3	<i>Informationsproblem</i>	61
4	MARKEDERNE FOR GENANVENDELSE AF DÆK	62
4.1	AFFALDSFRAKTIONEN DÆK	62
4.2	VÆRDIKÆDEN	63
4.3	DE RELEVANTE MARKEDER	64
4.4	BARRIERER FOR KONKURRENCE	66
4.4.1	<i>Asymmetrisk substituion mellem dækkvalitet</i>	67
4.4.2	<i>Investeringskrav og stordriftsfordele</i>	68
4.4.3	<i>Høje indirekte relative transportomkostninger for dæk af granuleringskvalitet</i>	68
4.4.4	<i>Registrering og godkendelser</i>	69
4.4.5	<i>Gebyr- og tilskudsordningen</i>	70
4.4.6	<i>Overkapacitet i markedet</i>	71
4.5	ANBEFALINGER	72
4.5.1	<i>Kriterier for tilskud til granulering af dæk</i>	72
4.5.2	<i>Er tilskuddet en nødvendig forudsætning for eksistensen af et marked</i>	73
4.5.3	<i>Dominans på købersiden af markedet</i>	73
5	UDDYBENDE KONKURRENCE- OG BARRIEREANALYSE – PAPIR OG PÅP	74
5.1	TRANSPORTOMKOSTNINGER	74
5.2	SPECIFIK PRODUKTIONSTEKNOLOGI	76
5.3	MANGLENDE UDBUD	77
5.3.1	<i>Kommuner og (fælles)kommunale selskaber.</i>	77
5.3.2	<i>Danfiber a/s.</i>	80
5.4	REGISTRERINGS- OG ANVISNINGSORDNINGER	83
5.5	BENYTTTELSESPLOGT TIL KOMMUNALE INDSAMLINGS-ORDNINGER	85
5.6	KOMMUNAL KRYDSSUBSIDIERING	86
5.7	(FÆLLES)KOMMUNALE SELSKABERS DOBBELTROLLE	90
5.7.1	<i>Prisens betydning for de (fælles)kommunale selskabers afsætning af indsamlet papir</i>	92
5.8	SERVICENS BETYDNING FOR DE (FÆLLES)KOMMUNALE SELSKABERS SALG AF INDSAMLET PAPIR	94
5.9	VERTIKALE RELATIONER	95
6	UDDYBENDE KONKURRENCE- OG BARRIERERANALYSE – BILSKROT OG KOMMUNE-LETJERN	100
6.1	TRANSPORTOMKOSTNINGER	100
6.2	STORE INVESTERINGSKRAV OG STOR- OG SAMDRIFTSFORDELE I NEDDELING OG SORTERING	102
6.3	REGISTRERINGER OG GODKENDELSER	104
6.4	KOMMUNER MODTAGER IKKE SHREDDERAFFALD FRA ANDRE LANDSDELE	108
6.5	INFORMATIONSPROBLEM	111
7	UDDYBENDE KONKURRENCE- OG BARRIEREANALYSE - DÆK	113
7.1	ASYMMETRISK SUBSTITUTION MELLEM DÆKKVALITETER	113
7.2	INVESTERINGSKRAV OG STORDRIFTSFORDELE	116
7.3	HØJE INDIREKTE RELATIVE TRANSPORTOMKOSTNINGER	116
7.4	REGISTRERINGER OG GODKENDELSER	119

7.5	GEBYR-/TILSKUDSORDNINGEN	123
7.6	OVERKAPACITET I MARKEDET	126
	REFERENCER	129
	BILAG A PRIORITERINGSGRUNDLAG	133
	ENGLISH SUMMARY	143

Forord

Denne rapport er udarbejdet til Arbejdsgruppen om organisering af affaldssektoren. Der udgives i alt 9 rapporter i denne serie. Arbejdsgruppen er nedsat af Miljøministeren i 2002 for at give anbefalinger om den fremtidige tilrettelæggelse af affaldssektoren. Indholdet af rapporten er ikke nødvendigvis udtryk for Arbejdsgruppens holdninger eller vurderinger, men er alene konsulentens ansvar. Rapporten er finansieret af Rådet for renere produkter.

Rapporten er udarbejdet af Copenhagen Economics Aps og Econet AS. Projektgruppen bestod af økonomerne Lasse Sundahl og Tobias Købke, analytikerne Sinne Kold og Kenneth Bak Andersen samt direktør Claus Kastberg Nielsen som projektleder, alle fra Copenhagen Economics, ingeniørerne Claus Pedersen og Ole Kaysen fra Econet AS samt Martin Herold, Svendborg Kommune og lektor Mikael Steinicke, Syddansk Universitet.

Professor Ellen Margrethe Basse, Aarhus Universitet samt professor Peter Møllgaard fra Copenhagen Business School har gennemgået den afsluttende rapport og givet forslag til præciseringer og justeringer.

Sammenfatning

Denne rapport analyserer konkurrencen på markederne for genanvendelse af affaldsfraktionerne papir og pap, kommune-letjern og bilskrot samt dæk. Rapporten identificerer barrierer for konkurrencen på markederne og fremkommer med anbefalinger til, hvordan konkurrencen kan forbedres.

De prioriterede fraktioner er udvalgt af Miljøstyrelsen på baggrund af en indledende analyse af 13 affaldsfraktioner, hvor værdikæden for hver fraktion blev analyseret og de relevante markeder blev afgrænset, jævnfør Boks 1. Fraktionerne blev dernæst prioriteret og udvalgt på baggrund af deres **relevans** (sandsynlighed for svækket konkurrence) samt **væsentlighed** (økonomisk værdi af affaldsfraktionen).

Boks 1 Det relevante marked

Det relevante marked er et udtryk for det geografiske og produktmæssige rum, i hvilket konkurrencen mellem virksomheder er reel og virksom – om end ikke nødvendigvis tilstrækkelig. En konkurrencemæssig vurdering af et givet relevant marked vil i princippet kunne ignorere alle virksomheder, der ikke er en del af dette relevante marked. Afgrænsning af relevante markeder er hjørnestenen i de fleste sager, som konkurrencemyndighederne i EU behandler.

Inden for de tre udvalgte fraktioner har vi overordnet afgrænset tre typer af relevante markeder: (1) Indsamlingsmarkeder, (2) Handelsmarkeder og (3) Mæglermarkeder.

På **indsamlingsmarkederne** foregår en indledende sortering af affaldet. På disse markeder konkurrerer private og offentlige indsamlingsvirksomheder i visse tilfælde om at modtage affaldet fra affaldsproducenterne. Typisk har vi afgrænset indsamlingen fra forskellige kilder, for eksempel fra husholdninger og erhverv, som adskilte relevante markeder.

På **handelsmarkederne** konkurrerer private virksomheder om at få adgang til de renere, sorterede fraktioner til videre oparbejdning. På disse markeder har vi typisk afgrænset ét samlet marked for handel med renere fraktioner til oparbejdning, dette til trods for at der for papir- og pap fraktionen reelt er flere handelsmarkeder. Handelsmarkederne for papir og pap har dog ensartede strukturer og behandles derfor under ét.

På **mæglermarkederne** tilbyder private virksomheder at mægle salg af affald for både private og offentlige virksomheder. I vores afgrænsninger skelner vi mellem det almindelige mæglermarked og mæglingen af kommunalt indsamlet affald såsom returpapir og -pap. Det skyldes, at mæglingen af kommunalt indsamlet affald reelt er afskærmet fra konkurrence og forbeholdt Danfiber/Danbørs grundet delvist kommunalt ejerskab.

Jo flere og mindre relevante markeder vi finder på et marked for genanvendelse af affald, des større konkurrencemæssige problemer vil vi forvente, ligesom vi forventer flere konkurrencemæssige problemer des færre

virksomheder vi finder på et relevant marked.¹ Det skyldes, at et lille antal virksomheder medfører større markedsandele til hver virksomhed og dermed en styrkelse af virksomhedernes markedsmagt. Vi har identificeret en række relevante markeder med virksomheder som er dominerende i kraft af markedsandele på over 40 procent. Disse markeder er alle på størrelse med Danmark eller mindre, jævnfør Tabel 1.

Dominerende virksomheder har større muligheder for at skabe barrierer for konkurrencen end andre virksomheder og der er derfor grund til at være særlig opmærksom på, at konkurrencen er tilstrækkelig på markeder med dominerende aktører.

Tabel 1 Oversigt over de identificerede relevante markeder

Affaldsfraktion	Indsamling			Handel			Mægling		
	#<DK	#=DK	#>DK	#<DK	#=DK	#>DK	#<DK	#=DK	#>DK
Papir og pap <i>-Dominerende aktør</i>	Mange	1				1*	1		1
	<i>Kommuneme</i>						<i>Danfiber</i>		
Kom.løjtjern og bilskrot <i>-Dominerende aktør</i>	Mange	1			1			1	
	<i>Kommuneme</i>				<i>H.J. Hansen</i>		<i>Danbørs</i>		
Dæk <i>-Dominerende aktør</i>		1			1	2		1	
					<i>Genan</i>		<i>Danbørs</i>		

Note:*=Der er flere internationale markeder, men de behandles under ét.

Med udgangspunkt i de relevante markeder har vi identificeret barrierer for konkurrencen. Vi har valgt at arbejde med tre overordnede typer af barrierer: (1) Naturlige, (2) Reguleringskabte og (3) Virksomhedsskabte.² **Naturlige barrierer** er udefra givne. Det er barrierer, som virksomheder og myndigheder ikke kan ændre. En naturlig barriere er ofte relateret til behandlings- og transportteknologi. **Reguleringskabte barrierer** er skabt af direktiver, love, regulativer og andet, der i princippet er under politisk kontrol og kan ændres. Endeligt kan barriererne være **virksomhedsskabte** i den forstand, at virksomheder på markedet gennem strategisk adfærd har skabt forhindringer, der gør det vanskeligere for kunder at skifte leverandør og som gør det mindre attraktivt for konkurrenter at komme ind på markedet.

Hovedparten af de identificerede barrierer er reguleringskabte, mens naturlige og virksomhedsskabte barrierer kun i mindre grad synes at udgøre barrierer for at opnå tilstrækkelig konkurrence, jævnfør Tabel 2. Det skal dog bemærkes, at det ikke inden for rammerne af dette projekt har været muligt at få adgang til de fortrolige informationer og data fra virksomhederne, som kræves, for fuldt at analysere de virksomhedsskabte barrierer.

Tabel 2 De væsentligste barrierer for de tre affaldsfraktioner

Affaldsfraktion	Barrieretype		
	Naturlig	Reguleringskabt	Virksomhedsskabt
Papir og pap	1	5	
Kom.løjtjern og bilskrot		2	1
Dæk		2	1

For papir og pap fraktionen kan **transportomkostninger** udgøre en væsentlig barriere for indsamling fra husholdninger i kraft af skalafordele i indsamlingen, som medfører tildeling af eneret til indsamling i et område.

¹ Eller mere korrekt: Jo større virksomheden er i forhold til størrelsen på det enkelte relevante marked.

² Vi følger her Copenhagen Economics (2004).

Konkurrencen kan dog opretholdes gennem regelmæssige udbud af indsamlingsopgaven, som det allerede er tilfældet mange steder i dag.

De decentrale **registreringsordninger** for indsamlings- og modtagevirksomheder påfører virksomhederne unødige administrative omkostninger og kan med fordel erstattes af simple ordninger såsom central registrering eller kommunal anerkendelse af hinandens registreringer.

Der skelnes muligvis ikke tilstrækkeligt regnskabs- og gebyrmæssigt mellem de forskellige aktiviteter i (Fælles)kommunale selskaber og kommunerne – ikke-konkurrenceudsatte aktiviteter kan derfor **kræds subsidere** de konkurrenceudsatte. Denne konkurrenceforvridning undgås ved korrekt regnskabsmæssig fordeling af kapitalomkostningerne. (Fælles)kommunale selskaber har desuden en dobbeltrolle, da de konkurrerer med private indsamlere, samtidigt med at de tildeles kommunale opgaver. Selskaberne kan eksempelvis påvirke markedets rammebetingelser, da de udformer eller yder bistand til udformningen af de kommunale affaldsregulativer. (Fælles)kommunale selskaber har desuden eksklusiv adgang til markedsinformation i de tilfælde, hvor de står for administrationen af indberetninger fra aktører i markedet. Endeligt kan (fælles)kommunale selskaber have rolle som såvel rådgiver – erhvervsaffaldskonsulent – og tilsynsfører overfor affaldsproducenterne, hvilket sikrer selskaberne en unik adgang til affaldsproducenterne, som private affaldsvirksomheder ikke kan opnå. En skarpere adskillelse af driftherre og myndighedsrollen kan reducere barrieren.

I de tilfælde, hvor (fælles)kommunale selskabers tjenesteydelser for kommunen er undtaget udbudspligt, vil måden hvorpå opgaverne tildeles kunne udgøre en barriere. I praksis vurderer vi ikke at denne barriere er væsentlig, da eksempelvis indsamlingsopgaver typisk udbydes til private aktører. De tjenesteydelser, som Danfiber yder kommunerne er underlagt tærskelværdierne i EU's udbudsdirektiv. Der er dog ingen enkeltkommuner, som afsætter tilstrækkelige mængder til, at værdien af formidlingshonoraret overskrider tærskelværdien³. Det er uvist, hvorvidt værdien af formidlingsaftaler indgået med **grupper** af kommuner, skal medregnes. Det bemærkes desuden, at Danfiber i stigende grad også formidler **håndteringen** af returpapir. Det er derfor ikke klart, at tærskelværdierne aldrig overskrides.

Danfiberns dominerende markedsstilling er skabt gennem medejerskabet af flere af de største (fælles)kommunale selskaber, som sikrer Danfibers forsyning af returpapir. De (fælles)kommunale selskaber får andel i Danfibers overskud og Danfiber har derfor en konkurrencefordel i forhold til selskaber uden kommunalt ejerskab. Danfibers dominerende stilling i markedet vil muligvis kunne overføres til andre affaldsfraktioner og give Danbørs⁴ en konkurrencemæssig fordel på disse markeder. Det skal i den forbindelse bemærkes, at Danbørs i dag har monopol på formidling af kommune-letjern og kommunalt indsamlede dæk, sandsynligvis af grundene som nævnes her – Danbørs gennemgås derfor ikke i det følgende.

For shreddervirksomhederne i **kommune-letjern og bilskrot affaldsfraktionen** udgør gebyrerne for deponering af shredderaffald en meget væsentlig andel af de samlede omkostninger. Det forvrider derfor konkurrencen, at flere

³ Formidlingshonoraret for formidling af salg af papir er udregnet til ca. 30 kr. per ton papir, hvilket medfører, at tærskelværdien overskrides ved knap 60.000 ton papir.

⁴ Danfiber ejer 50 procent af Danbørs

kommuner afviser shredderaffald fra andre landsdele. Alle shredder anlæg har altså ikke lige adgang til at deponere shredderaffaldet på de billigste deponier. H.J. Hansens shredder anlæg i Odense har således en omkostningsfordel i forhold til eksempelvis Roskilde Jernværk, da Odense Losseplads Nord ikke vil modtage shredderaffald fra deponiet, som betjener Roskilde Jernværk. Dette forvrider konkurrencen.

Biljere med skrotningsklare biler betaler autoophuggere for at få miljøbehandlet bilerne. Prisforskellene mellem de forskellige autoophuggere er imidlertid større end transportomkostningerne umiddelbart tilskrives. Dette kan skyldes, at bilejerne ikke har kendskab til prisforskellene og kan således være udtryk for et informationsproblem, som udgør en barriere for konkurrencen. Initiativer, som øger forbrugernes aktivitet i forbindelse med valg af autoophugger, vil kunne afhjælpe denne barriere.

I dækfraktionen drives markedet i væsentlig grad af en tilskudsordning til dækindsamlere, som modtager 1.200 kr. per ton hele dæk, som indleveres til godkendte granuleringsvirksomheder. Kravet om at dækkene skal transporteres i hel tilstand øger transportomkostningerne markant, og begrænser således indsamlernes valg af granuleringsvirksomhed til de nærmeste. Såfremt tilskudsordningen udvides til også at omfatte neddelte dæk, vil vilkårene for konkurrencen forbedres, da fjernereliggende granuleringsvirksomheder vil kunne deltage i konkurrencen.

Markedet for handel med dæk af granuleringskvalitet er domineret af én væsentlig aktør med væsentlig overkapacitet svarende til 50 procent af den samlede mængde granuleringsdæk. Overkapaciteten sender et kraftigt signal til potentielle konkurrenter om, at der vil blive kæmpet hårdt om markedsandele såfremt de træder ind på markedet, dette især da den samlede mængde af kasserede dæk er forholdsvis stabil. Betydningen af overkapaciteten som barriere for konkurrencen kan reduceres ved for eksempel at yde tilskud til præ-neddelte dæk og dermed udvide størrelsen på det relevante marked.

Vi har således fundet et antal naturlige, reguleringsskabte og virksomhedsskabte barrierer. De naturlige barrierer er det vanskeligt at gøre noget ved. De reguleringsskabte kan derimod påvirkes. Vi har ikke fundet særlige miljøhensyn forbundet med de observerede reguleringsskabte barrierer. Med hensyn til de strategiske barrierer forventer vi, at konkurrenceloven er tilstrækkelig effektiv til at modvirke eller mindste eventuelle strategiske barrierer.

Detaljeret sammenfatning og konklusioner

Denne rapport analyserer konkurrencen på udvalgte markeder for genanvendelse af affald for at identificere barrierer for konkurrencen og fremkomme med anbefalinger til, hvordan konkurrencen kan forbedres.

Først har vi opdelt det samlede marked for genanvendelse af affald i relevante markeder, der er den grundlæggende enhed for konkurrenceanalyser. Derefter har vi i samarbejde med Miljøstyrelsen udvalgt tre affaldsfraktioner, hvor vi har identificeret en række barrierer for konkurrencen. Til sidst har vi analyseret, hvordan de identificerede barrierer kan hæves og fremkommer med anbefalinger.

Inden for de tre fraktioner som er udvalgt, har vi overordnet afgrænset tre typer af relevante markeder: (1) Indsamlingsmarkeder, (2) Handelsmarkeder og (3) Mæglermarkeder.

På **indsamlingsmarkederne** konkurrerer private og offentlige virksomheder om at modtage de forskellige affaldstyper fra affaldsproducenterne. På dette marked foregår en indledende sortering af affald, så en renere fraktion fremkommer. På **handelsmarkederne** konkurrerer private virksomheder om at få adgang til de renere fraktioner til videre oparbejdning, så der i sidste ende fremkommer en råvare, som kan anvendes i ny produktion. På **mæglermarkederne** tilbyder private virksomheder at mægle salg af affald for både private og offentlige virksomheder. Ved at samle større mængder sammen kan mæglerne sælge affaldet til en højere pris end den enkelte leverandør.

Vores analyse har identificeret en række barrierer. De fleste er reguleringskæbte, men der er også enkelte naturlige og virksomhedsskæbte barrierer. Samtidig har vi på en række relevante markeder identificeret dominerende virksomheder. Vi har ikke fundet miljøhensyn forbundet med de væsentligste identificerede barrierer, som kan retfærdiggøre eksistensen af barrierene.

Inspireret af den engelske elsektor har vi ledt efter en mekanisme, som kan forbedre mulighederne for løbende at overvåge konkurrencesituationen. Vi mener ikke, at det er muligt og heller ikke ønskeligt at etablere et overvågningssystem på markederne for genanvendelse af affald.

For det første fordi konkurrenceloven burde fungere lige så godt på affaldsmarkederne som på andre markeder. **For det andet** fordi affaldsmarkedet er et meget heterogent marked, hvorfor en sådan mekanisme sandsynligvis vil forudsætte betydlige administrative byrder pålagt virksomhederne.

I denne sammenfatning vil vi først kort beskrive den anvendte metode. Derefter summerer vi kort de relevante markeder som vi har afgrænset. Til

sidst går vi igennem de væsentligste barrierer for konkurrencen samt anbefalinger og miljøsyn.

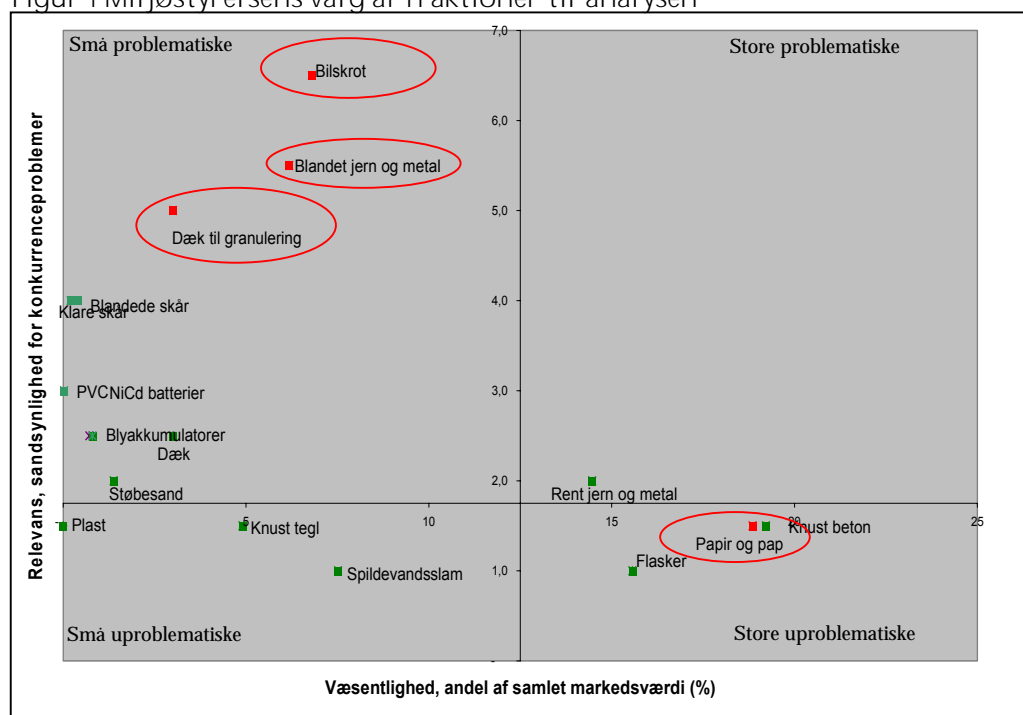
Metoden

Dette projekt startede med en analyse af tretten affaldsfraktioner og udvælgelse af tre prioriterede fraktioner til videre analyse. Vi har for hver fraktion opstillet en værdikæde, som afspejler de forskellige trin i affaldets vej til genanvendelse. Værdikæden opdeler erhvervsaktiviteterne i niveauer fra kilde til genanvendelse, hvor affaldet indgår som råvarer i ny produktion.

Med udgangspunkt i værdikæderne har vi afgrænset relevante markeder på alle de tretten fraktioner. Afgrænsning af relevante markeder er hjørnestenen i de fleste sager, som konkurrencemyndighederne i EU behandler.

Vi har udarbejdet et prioriteringsværktøj, som blev anvendt til udvælgelse af de tre prioriterede fraktioner. Prioriteringen blev foretaget på baggrund af markedernes **relevans** og **væsentlighed**. Med relevans mener vi, at markedet har nogle karakteristika, som typisk medføre svækket konkurrence. F.eks. vil et marked med en dominerende aktør være særlig udsat for svækket konkurrence. Ved væsentlighed forstår vi, at markedets økonomiske værdi er høj, jævnfør prioriteringsgrundlaget som er vedlagt denne rapport som bilag A. De af Miljøstyrelsen udvalgte fraktioner er: (1) Papir og pap, (2) kommune-letjern og bilskrot og (3) Dæk. Udvælgelsen er illustreret i Figur 1.

Figur 1 Miljøstyrelsens valg af fraktioner til analysen



Kilde: Bilag A.

De udvalgte fraktioner har det fælles karaktertræk, at affaldet i sig selv har en positiv værdi – det vil sige, at affaldet kan sælges på et marked til en positiv pris. Eksistensen af markeder for affald kan være en væsentlig driver for genanvendelsen.

Der er imidlertid andre former for markedsdrivere som f.eks. tilskud og afgifter. Tilskud kan direkte fremme genanvendelsen, når der f.eks. opnås

tilskud ved aflevering af dæk til granulering. Afgifter kan indirekte fremme genanvendelsen ved at gøre alternativer til genanvendelse – f.eks. deponering – dyrere.

Vi har på de enkelte relevante markeder vurderet, om nogle aktører vil være i stand til at påvirke konkurrenceforholdene på markedet. Hvis dette er tilfældet, vil der i konkurrenceretlig forstand være tale om, at virksomheden har en dominerende stilling. En virksomhed med en dominerende stilling har i følge konkurrenceloven en særlig forpligtelse til ikke at udnytte sin position til skade for konkurrencen.

Med udgangspunkt i de relevante markeder har vi identificeret barrierer for konkurrencen. Vi har valgt at arbejde med tre overordnede typer af barrierer: (1) Naturlige, (2) Reguleringskabte og (3) Virksomhedsskabte.⁵ **Naturlige barrierer** er udefra givne. Det er barrierer, som virksomheder og myndigheder ikke kan ændre. En naturlig barriere er ofte relateret til behandlings- og transportteknologi. **Reguleringskabte barrierer** er skabt af direktiver, love, regulativer og andet, der i princippet er under politisk kontrol og kan ændres. Endeligt kan barriererne være **Virksomhedsskabte** i den forstand, at virksomheder på markedet gennem strategisk adfærd har skabt forhindringer, der gør det vanskeligere for kunder at skifte leverandør, og som gør det mindre attraktivt for konkurrenter at komme ind på markedet.

Vi fremkommer med en række anbefalinger, som vil kunne modvirke de identificerede barrierer.

Vi har fra begyndelsen valgt at bygge vores analyser på to former for input: kvalitative interviews med aktører i markedet og offentlig tilgængelig information. Sammen med vores erfaring inden for metoder til markedsafgræsning har det resulteret i en række robuste konklusioner om barrierer og anbefalinger.

De relevante markeder

Vi har på de tre fraktioner afgrænset en række relevante markeder. Det relevante marked er et udtryk for det geografiske og produktmæssige rum, i hvilket konkurrencen mellem virksomheder er reel og virksom – om end ikke nødvendigvis tilstrækkelig. En konkurrencemæssig vurdering af et givet relevant marked vil i princippet kunne ignorere alle virksomheder, der ikke er en del af dette relevante marked.

Jo flere og mindre relevante markeder vi finder på markedet for genanvendelse, des større konkurrencemæssige problemer vil vi forvente. Og jo færre virksomheder vi finder på et relevant marked⁶, des større konkurrencemæssige problemer vil vi forvente.

De afgrænsede relevante markeder fremgår af Tabel 1 til Tabel 3.

Tabel 1 Relevante markeder – papir og pap

<i>Produktmarked</i>	<i>Geografisk marked</i>
<i>1) Indsamling af papir og pap fra husholdninger</i>	<i>Kommune(r)</i>

⁵ Vi følger her Copenhagen Economics (2004).

⁶ Eller mere korrekt: Jo større virksomheden er i forhold til størrelsen på det enkelte relevante marked.

2) Indsamling af papir og pap fra erhverv	Danmark
3) Handel med papir og pap til genanvendelse	Større end Danmark
4) Mægling af papir og pap	Større end Danmark
5) Mægling af kommunalt indsamlet papir og pap	Danmark

På returpapir og -pap fraktionen har vi afgrænset to indsamlingsmarkeder, ét handelsmarked og to mæglermarkeder. Vi har afgrænset indsamling fra husholdninger og erhverv som adskilt. Det skyldes primært forskelle i virksomheders og husholdningers incitament. Handelsmarkedet har vi afgrænset til et samlet marked for handel med returpapir- og pap, uanset at der er forskellige returpapir og -pap kvaliteter, der ikke umiddelbart kan erstatte hinanden. Det har vi bevidst gjort for at forenkle analysen og det påvirker ikke konklusionerne, eftersom alle tænkelige relevante markeder er internationale. Det almindelige mæglermarked har vi afgrænset som adskilt fra mæglingen af kommunalt indsamlet returpapir og -pap. Det skyldes, at mæglingen af kommunalt returpapir og -pap reelt er afskærmet for konkurrence og forbeholdt Danfiber givet det kommunale ejerskab.

Tabel 2 Relevante markeder – bilskrot og kommune-letjern

Produktmarked	Geografisk marked
1) Indsamling af skrotbiler fra husholdninger og erhverv	Danmark (?)
2) Indsamling af kommune-letjern fra husholdninger og erhverv	Kommune(r)
3) Handel med bilskrot og kommune-letjern	Danmark
4) Mægling af kommune-letjern	Danmark

På bilskrot og kommuneletjern har vi igen afgrænset to indsamlingsmarkeder og et handelsmarked, men kun et mæglermarked. Indsamlingen af skrotbiler foregår helt adskilt fra indsamlingen af kommune-letjern. Når bilerne først er miljøbehandlede indgår de på lige fod med kommune-letjernet i den videre handel. Derfor afgrænser vi kun et handelsmarked. Grunden til at vi kun afgrænser et mæglermarked er, at der ikke eksisterer noget almindeligt mæglermarked for kommune-letjern.

Tabel 3 Relevante markeder - dæk

Produktmarked	Geografisk marked
1) Indsamling af dæk	Danmark
2) Handel med dæk af granuleringskvalitet	Danmark
3) Handel med dæk af granulerings- og regummieringskvalitet	Større end Danmark
4) Handel med dæk af alle kvaliteter	Større end Danmark
5) Mægling af kommunalt indsamlede dæk	Danmark

På dæk afgrænser vi et indsamlingsmarked, potentielt tre handelsmarkeder og et mæglermarked. Vi afgrænser kun et indsamlingsmarked, da en indsamler kan indsamle alle typer dæk. Vi har afgrænset tre potentielle relevante markeder for handel med dæk, fordi der er asymmetrisk substitution mellem de forskellige dækkvaliteter. Dæk af granuleringskvalitet kan ikke erstatte dæk

til genbrug, mens det omvendte er muligt. Det betyder, at det relevante marked kun kan defineres entydigt i en konkret konkurrencesag. Hvis sagen opstår på markedet for granulering, vil vi definere markedet snævert på grund af de begrænsede substitutionsmuligheder. Hvis omvendt sagen opstår på markedet for genbrug, vil vi definere markedet bredt på grund af de betydeligt større substitutionsmuligheder. Vi afgrænser kun et mæglermarked af samme grund som under kommune-letjern - der eksisterer ikke et almindeligt marked for mægling af kommunalt indsamlede dæk.

Barrierer og anbefalinger

Efter at have afgrænset de relevante markeder analyserer vi barrierer for konkurrencen og fremkommer med en række anbefalinger. I den forbindelse vurderer vi, om efterkommelse af anbefalingerne vil have negativ indvirkning på miljøet.

Indledningsvist har vi identificeret en række relevante markeder, hvor der er dominerende aktører, jævnfør Tabel 4. En virksomhed med en dominerende stilling på et relevant marked har større muligheder for at skabe barrierer for konkurrencen end andre. Derfor er en dominerende virksomhed konkurrenceretligt forpligtet til ikke ved sin adfærd at skade konkurrencen. En virksomhed med en markedsandel på over 40 procent er som udgangspunkt dominerende. Der er grund til at være særlig opmærksom på, at konkurrencen er tilstrækkelig på markeder med dominerende aktører.

Tabel 4 Dominerende virksomheder

<i>Produktmarked</i>	<i>Dominerende virksomheder</i>
<i>1) Indsamling af papir og pap fra husholdninger</i>	<i>Kommunen</i>
<i>2) Handel med bilskrot og kommune-letjern</i>	<i>HJ Hansen A/S</i>
<i>3) Handel med dæk af granuleringskvalitet</i>	<i>Genan A/S</i>
<i>4) Mægling af kommunalt indsamlet papir og pap</i>	<i>Danfiber A/S</i>
<i>5) Mægling af kommune-letjern</i>	<i>Danbørs A/S</i>
<i>6) Mægling af kommunalt indsamlede dæk</i>	<i>Danbørs A/S</i>

Vi vil nu gennemgå de væsentligste barrierer for konkurrencen. Samtidig vil vi komme med anbefalinger til, hvordan barrieren kan lempes eller fjernes og foretage nogle indledende vurderinger af konsekvenser for miljøet.

Papir og pap

På de relevante markeder for returpapir og -pap har vi identificeret seks væsentlige barrierer for konkurrencen: én naturlig og fem reguleringssskabte.

(1) Transportomkostninger. På markedet for indsamling af returpapir og -pap fra husholdninger vil en indsamler kunne indsamle returpapir og -pap til en lavere enhedsomkostning, hvis han har eneret på indsamlingen i et givent område. F.eks. vil der være betydelige besparelse i forbindelse med transporten. Hverken miljømæssigt eller omkostningsmæssigt vil det kunne betale sig at have parallelle indsamlingsnet. Derfor tildeles en enkelt indsamler ofte eneretten til indsamling i et område i en given periode. Dette udelukker andre fra at konkurrere med indsamleren i perioden.

Selvom en indsamler tildeles en eneret på indsamlingen af returpapir og -pap i et område, kan konkurrencen dog opretholdes gennem regelmæssige udbud – f.eks. hvert 3. eller 5. år. I stedet for konkurrence **på** markedet bliver der tale om konkurrence **om** markedet.

Transportomkostningerne kan således udgøre en barriere for konkurrencen, hvis konkurrencen om markedet ikke er effektiv nok. Vi anbefaler derfor at kommunerne foretager regelmæssige udbud og konstaterer, at de allerfleste kommuner allerede udbyder indsamlingsopgaven.

(2) Registreringsordninger. Der er krav om, at indsamlere skal registreres som transportører i kommuner, hvori de ønsker at indsamle returpapir og -pap, og at behandlere skal registreres i de kommuner, hvorfra de ønsker at modtage returpapir og -pap.⁷

Disse krav øger de administrative omkostninger forbundet med at drive indsamlings- og modtagevirksomhed og kan afholde nogle virksomheder fra at deltage i konkurrencen. I følge flere markedsaktører som vi har talt med, synes den administrative byrde imidlertid ikke at være stor, hvorfor den konkurrencebegrænsede effekt formentligt er lille. Dette bekræftes af det store antal registrerede virksomheder i de forskellige kommuner.

Vi kan ikke finde argumenter imod, at den nuværende registreringsordning erstattes af en simplere ordning byggende på et såkaldt one-stop-shop princip. Det betyder, at hvis en virksomhed er registreret i én kommune, vil den automatisk være registreret i alle. En sådan ordning bør kombineres med nogle centralt udstukne retningslinier for hvilke krav, som virksomhederne skal opfylde.

Hvis kravene til registreringen udformes hensigtsmæssigt, vil en sådan one-stop-shop ordning ikke forringe miljøkvaliteten.

(3) Krydssubsidiering. (Fælles)kommunale selskaber og kommunerne skal som udgangspunkt hvile i sig selv⁸. Det vil sige, at de gebyrer som opkræves ikke må være højere end nødvendigt for at dække de udgifter, som selskabet afholder ved at levere en given ydelse. Det betyder, at gebyrer fastsættes ud fra de umiddelbare udgifter, som selskabet afholder ved at levere ydelserne, jævnfør miljøbeskyttelsesloven § 48⁹.

Visse aktiviteter såsom indsamling og oparbejdning af papir- og papaffald kan være konkurrenceudsatte, mens andre aktiviteter såsom deponering i udgangspunktet er afskærmet fra konkurrence. Såfremt der ikke skelnes regnskabs- og gebyrmæssigt mellem de forskellige aktiviteter, vil der kunne forekomme krydssubsidiering mellem områderne, hvilket vil forvride konkurrencen til ulempe for private aktører uden adgang til konkurrenceafskærmede aktiviteter.

Krydssubsidiering kan forvride konkurrencen ved at give de (fælles)kommunale selskaber en omkostningsfordel. Fordelen kan påvirke fastsættelsen af gebyrer for indsamling og sortering af returpapir og -pap fra

⁷ Jævnfør Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse nr. 619 af 27. juni 2000 om affald, med senere ændringer (Affaldsbekendtgørelsen).

⁸ Det gælder dog ikke ved salg af biprodukter eller overskudsproduktion.

⁹ Lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. august 2001 om miljøbeskyttelse som ændret senest ved lov nr. 314 af 5. maj 2004.

virksomheder, og dermed stille selskaberne bedre i konkurrencen med private indsamlere. I det omfang en sådan krydssubsidiering finder sted, udgør den en væsentlig barriere for konkurrencen, idet private aktører vil blive presset ud af markedet.

Det er uvist om og i hvor høj grad, krydssubsidiering forekommer i praksis, da kommunerne eller de (fælles)kommunale affaldsselskaber normalt ikke offentliggør beregningsgrundlaget for de forskellige gebyrer. Det er heller ikke muligt at sammenligne gebyrer eller regnskaber på tværs af kommuner eller (fælles)kommunale selskaber. Det skyldes hovedsageligt upræcise retningslinjer for de kommunale budget- og regnskabssystemer.

Vi anbefaler, at der foretages en regnskabsmæssig fordeling af samtlige kapitalomkostninger, så gebyrsætningen kommer nærmere en normal markedspris. Dette vil øge antallet af virksomheder som kan konkurrere om en given indsamlingsopgave.

Der er ingen miljømæssige konsekvenser af, at den regnskabsmæssige fordeling af kapitalomkostninger ændres som anbefalet.

(4) (Fælles)kommunale selskabers dobbeltrolle. De fælleskommunale selskaber har en dobbeltrolle. På den ene side deltager de i konkurrencen med private indsamlere og på den anden side tildeles de en række opgaver fra kommunerne.

For det første står de (fælles)kommunale selskaber i de fleste tilfælde for udformningen af de kommunale affaldsregulativer eller yder kommunen bistand i forbindelse med udformningen, jævnfør Pagh et al. (2004). Dette kan give de kommunale selskaber en kunstig konkurrencefordel, da selskaberne selv kan påvirke markedets rammebetingelser.

For det andet kan de (fælles)kommunale selskaber have en fordel i forhold til deres private konkurrenter, fordi selskaberne i visse tilfælde står for administrationen af indberetninger fra aktører i markedet og dermed får eksklusiv adgang til information om affaldsproducenter og konkurrenternes markedsandele.

For det tredje tildeles de (fælles)kommunale selskaber rollen som rådgiver – erhvervsaffaldskonsulenter – overfor affaldsproducenterne og samtidig deltager de i udøvelsen af tilsynsfunktioner og de sikres dermed i praksis en unik adgang til de affaldsproducerende virksomheder.

Dobbeltrollen kan udgøre en væsentlig barriere for konkurrencen på **det relevante marked for indsamling af papir og pap fra erhverv**, hvor de kommunale selskaber kan være i direkte konkurrence med private indsamlere.

Vi anbefaler derfor, at kommunerne er opmærksomme på, at de (fælles)kommunale selskaber er i konkurrence med private indsamlere. Og dermed at dobbeltrollen bør begrænses til et niveau, som ikke forvrider konkurrencen. Barrieren kan reduceres ved en skarpere adskillelse af driftsherre- og myndighedsrollen.

(5) Manglende udbud. Vi har under denne overskrift behandlet to barrierer for konkurrencen, som begge relaterer sig til manglende udbud. For det første kan der være tilfælde, hvor de tjenesteydelser, som (fælles)kommunale

selskaber yder kommuner i udgangspunktet er udbudspligtige, men hvor der er særlige undtagelsesmuligheder. For det andet (fælles)kommunale selskaber og kommuners indkøb af tjenesteydelser fra Danfiber. De (fælles)kommunale selskaber er såkaldte § 60 selskaber, som overtager kompetencen fra kommunerne, mens Danfiber er et aktieselskab, som udfører en tjenesteydelse på vegne af kommunerne.

Selvom en kommunes køb af en tjenesteydelse fra et (fælles)kommunalt selskab i udgangspunktet er udbudspligtigt, kan købet bl.a. fritages fra udbud, hvis (a) indsamlingsopgaven tildeles i form af en koncession¹⁰, eller (b) hvor tildelingen falder ind under den såkaldte eneretsundtagelse i tjenesteydelsesdirektivets art. 6.

I de tilfælde, hvor der således er fritagelse fra udbudspligten, vil måden hvorpå f.eks. indsamlingsopgaven tildeles kunne udgøre en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence, da der ikke nødvendigvis er sikret lige adgang for alle aktører.

Så vidt vi er orienteret, udbyder de allerfleste (fælles)kommunale selskaber indsamlingsopgaven til private aktører. Derfor forventer vi ikke, at denne barriere i praksis forekommer i væsentligt omfang.

De tjenesteydelser, som Danfiber yder kommunerne, er som udgangspunkt udbudspligtige, og de almindelige tærskelværdier gælder. Det er sikkert, at ingen enkeltkommune har tilstrækkelige mængder (ca. 60.000 ton) til, at tærskelværdien på 1,7 mio. kr. vil blive overskredet, hvis Danfibers formidlingspris er 30 kr. per ton¹¹. Men for det første indgås aftalerne med Danfiber ofte i grupper af flere kommuner, og for det andet formidler Danfiber også **håndtering** af returpapir og -pap. Det er derfor ikke klart, at tærskelværdierne aldrig overskrides.

Men vigtigst er det at fastslå, at Danfiber ikke adskiller sig fra andre private aktører for så vidt angår udbudsregler. Det vil sige, at udbudsreglerne eller den anvendte praksis i sig selv ikke burde give Danfiber en fordel i konkurrencen.

Vi finder det i den forbindelse ikke afgørende, hvori hjemlen består, da der under alle omstændigheder kan være tale om en barriere for konkurrencen. På den baggrund anbefaler vi, at det vurderes, om de nuværende udbudsregler er hensigtsmæssige – naturligvis under hensyntagen til de administrative omkostninger, der kan være forbundet med en udvidet udbudspligt. På den måde vil det kunne åbnes op for konkurrence til Danfiber og (fælles)kommunale selskaber på de områder, som ikke er omfattet af tjenesteydelsesdirektivet, eller hvor der er uklarheder i fortolkningen. Dette kan gøres ved, at kommunerne eller de (fælles)kommunale selskaber forpligter sig til at foretage udbud efter de almindelige regler i tjenesteydelsesdirektivet – eventuelt underlagt en simplere udbudsprocedure. På den måde kan der stilles krav til kommunerne og de (fælles)kommunale selskaber om, at priser skal "prøves i markedet".

¹⁰ Koncession dækker over tilfælde, hvor kommunerne gratis tildeler en privat aktør rettigheden til at udnytte f.eks. returpapir som handelsvare.

¹¹ Fra Danfibers 2002 regnskab kan et gennemsnitligt formidlingshonorar på 30 kr. per ton beregnes.

(6) Vertikale relationer. Danfiber A/S er ejermæssigt integreret med virksomheder og selskaber på alle tre led af værdikæden. Upstream ejer (fælles)kommunale selskaber¹² tre sjettedele af Danfiber. Midstream ejer returpapirhandleren Marius Pedersen A/S en sjettedel og downstream ejer papirfabrikken Brdr. Hartmann A/S to sjettedele.

I følge Danfiber afsætter alle de (fælles)kommunale selskaber, som er en del af ejer kredsen bag Danfiber, deres returpapir og -pap gennem Danfiber. Der er således tale om returpapir og -pap fra omkring 30 af de ca. 40 (fælles)kommunale selskaber – herunder København, Odense og Århus.¹³ Derudover formidler Danfiber salg på vegne af en række kommuner, som ikke er medejere. Det kan på baggrund heraf konkluderes, at Danfiber formidler salget af mere end 40 procent af det kommunalt indsamlede returpapir og -pap og dermed indtager en dominerende stilling på **markedet for mægling af kommunalt indsamlet papir og pap.**

Danfiberns dominerende stilling er skabt gennem det kommunale medejerskab, der sikrer Danfiber forsyninger fra en række af de største (fælles)kommunale selskaber. De (fælles)kommunale selskaber, som er medejere af Danfiber, får andel i Danfibers overskud, hvorfor Danfiber vil have en konkurrencefordel i forhold til selskaber uden kommunalt ejerskab.

I følge Renosam blev Danfiber oprettet for, ”[...] **at sikre udbyderen (kommunen) den størst mulige pris ved at samle salgsfunktionen. Historisk var dette en tvungende nødvendighed, idet markedet – med få aktører – havde klare tendenser til karteldannelse, hvor priserne blev fastsat til ugunst for kommuner og affaldsselskaber. I slutningen af firserne var der ikke forskel på formidlingshonoraret, der var ens for alle aftagere af genanvendeligt papir. Formidlingshonoraret lå på ca. 130 kr./t (i datidens priser). Danfiber kunne imidlertid formidle til en pris på omkring 40 kr./t og skaffede derudover udbyderne en markedspris for de genanvendelige materialer ved at gå uden om grossistled og direkte til aftagere af fibre (papirfabrikker).**”¹⁴

Danfiber blev dannet som reaktion på et marked, hvor konkurrencen tilsyneladende var sat ud af kraft. Men er dette den bedste måde at løse et konkurrenceproblem på? Ved næsten automatisk at tildele Danfiber formidlingen af salget og i visse tilfælde også håndteringen af næsten alt det kommunalt indsamlede returpapir og -pap går ca. 30 procent af den samlede mængde returpapir og -pap udenom midstream markedet – returpapirhandlerne har ikke mulighed for at få adgang til det kommunalt indsamlede returpapir og -pap. På den måde har kommunerne godt nok opnået en bedre pris for deres returpapir og -pap, men der er samtidig skabt et nyt konkurrenceproblem: Midstream markedet er blevet kunstigt reduceres med ca. 30 procent. Derfor vil der alt andet lige være plads til færre virksomheder midstream, end hvis de 30 procent gik gennem det almindelige marked.

Vi anbefaler derfor **for det første**, at Danfiber er opmærksom på, at de har en dominerende stilling **på markedet for mægling af kommunalt indsamlet papir og pap.**

¹² Renosam, Vestforbrændingen I/S og R98 I/S ejer 1/3 hver.

¹³ Af www.renosam.dk fremgår det at 29 ud af 40 selskaber er repræsenteret af Renosam. Af de resterende 11 er København og Frederiksberg via R98 og Vestforbrændingen direkte repræsenteret i Danfibers ejerkreds.

¹⁴ Renosams kommentarer til interimrapporten.

For det andet anbefaler vi, at man anvender konkurrenceloven til at angribe f.eks. karteldannelse. Vi er klar over, at der i slutfirserne ikke fandtes så restriktiv en konkurrencelov, som det er tilfældet i dag. Derfor er det muligt, at man reelt ikke havde konkurrencemyndighederne som alternativ løsningsmulighed. Men vi vil anbefale, at det vurderes, om den nuværende konstruktion stadig er den bedste løsning givet, at konkurrenceloven i dag er væsentlig mere restriktiv.

Danfiberns dominerende stilling på markedet for mægling af kommunalt indsamlet returpapir og -pap kan have betydning for markederne for mægling af kommunalt indsamlede dæk og kommune-letjern. Danfiber ejer halvdelen af Danbørs, som formidler alle kommunalt indsamlede dæk og alt kommune-letjern. Gennem den unikke adgang til kommunerne i Danfibers ejerkreds kan Danbørs lettere end andre opnå adgang til kommunale dæk og letjern.

Vi kan ikke se, at Danfiber eller Danbørs i udgangspunktet skulle kunne levere bedre miljøkvalitet end andre virksomheder. Derfor bør det ikke være af miljøhensyn, at kommunerne og de (fælles)kommunale selskaber automatisk formidler salg af returpapir og -pap eller andre fraktioner gennem Danfiber.

Bilskrot og kommune-letjern

Vi har i analysen identificeret tre væsentlige barrierer for konkurrencen på de relevante markeder for bilskrot og kommune-letjern: To reguleringsskabte og én virksomhedsskabt.

(1) Vertikale relationer. Danbørs er tildelt et de facto monopol på markedet for mægling af kommune-letjern. Dominansen kan være skabt af de ejermæssige bånd til Danfiber, som er dominerende på **markedet for mægling af kommunalt indsamlet papir og pap**.

Danbørs ejes 50 procent af Danfiber, som er dominerende på markedet for mægling af kommunalt indsamlet returpapir og -pap. Gennem Danfiber sikres Danbørs en unik forbindelse til kommunerne, som kan give adgang til mægling af en lang række andre kommunale affaldsfraktioner – som f.eks. kommune-letjern. Det kan således ikke udelukkes, at Danbørs's succes med at opnå adgang til formidling af eksempelvis kommune-letjern og dæk skyldes den eksisterende kontakt til kommunerne via Danfiber

Vi anbefaler derfor, at Danbørs er opmærksom på, at de har en dominerende stilling på markedet for mægling af kommune-letjern. Det betyder, "**[...] at Danbørs som dominerende formidler af salg af affaldsfraktioner ikke må misbruge sin stilling. Det indebærer bl.a., at selskabet ikke må forskelsbehandle.**"¹⁵

(2) Kommuner modtager ikke shredderaffald fra andre landsdele. De begrænsede muligheder for at afsætte shredderaffald til de billigste deponier i andre kommuner påvirker shredderanlæggenes omkostninger i væsentlig grad, og udgør derfor en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence.

Der er en betydelig variation i deponeringsprisen mellem deponier som kan modtage shredderaffald – i nogle tilfælde med en faktor to. Et af de billigste deponier er Odense Losseplads Nord, som har indrettet en plads for farligt affald målrettet den lokale skrothandlers (HJ Hansen) shredderaffald. Odense

¹⁵ "Københavns Kommunes salg af jernskrot gennem Danbørs A/S", Konkurrencerådet, 27. september 2000.

Losseplads Nord har modsat sig at modtage shredderaffald fra Kara i Roskilde, som har Roskilde Jernværk beliggende i sit område. På den måde opnår HJ Hansen en omkostningsfordel i forhold til Roskilde Jernværk som følge af den eksklusive adgang til billig deponering af shredderaffald. Dette forvrider konkurrencen, fordi omkostningsfordelen ikke er opnået gennem en højere effektivitet.

Hvis f.eks. shredderaffald ikke kan transporteres til det mest effektive og dermed billigste deponi, opnår skrothandlere med shredderanlæg beliggende tæt på de effektive deponier en omkostningsfordel. Omkostningsfordelen er betydelig, da bortskaffelse af shredderaffald udgør en stor andel af skrothandlerens samlede omkostninger. Det skyldes, at ca. 25 procent af det jern- og metalskrot, der ryger ind i shredderen, kommer ud i den anden ende som shredderaffald og skal deponeres.

Vi anbefaler derfor, at deponierne forpligter sig til at modtage shredderaffald fra andre landsdele.

Der kan være miljømæssige fordele i ikke at transportere affald længere end nødvendigt. Men dette kan have konsekvenser for konkurrencen. Eftersom adskillige kilder i markedet beretter, at shredderaffaldet også i dag finder vej til Odense, vil mængden af transport sandsynligvis ikke blive øget betydeligt. I følge flere kilder i markedet kan HJ Hansen kan sælge deponeringskapacitet i Odense billigere end f.eks. AV Miljø i Hvidovre.

(3) Informationsproblem. Vi kan observere store prisforskelle mellem autoophuggere for miljøbehandling af biler, selvom ophuggerne ligger med en afstand til hinanden hvor vi normalt ville forvente nogenlunde ens priser. Det er vanskeligt at afgøre, hvad der forårsager dette problem. Transportomkostninger lader ikke til at være hele forklaringen, da de observerede prisforskelle er betydeligt større, end de transportomkostninger, som vi vil forvente. Manglende konkurrence kan føre til, at virksomheder markedsfører sig mindre aggressivt i "andres område". Men hvis dette var tilfældet, ville vi ikke forvente at observere store prisforskelle. Hvorfor skulle ophuggere sætte prisen ned, hvis han ikke kan stjæle naboens kunder? Derfor hælder vi til en konklusion om, at ejerne af skrotbilerne ikke er orienteret om, at der kan være betydelige prisforskelle mellem autoophuggerne.

Forbrugerne spiller en vigtig rolle i konkurrencen på et marked. Konkurrence på et marked forudsætter, at kunderne reagerer på f.eks. prisforskelle på ens produkter. Hvis en forbruger ikke køber det billigste af to ens produkter, vil det være vanskeligt at opnå en effektiv konkurrence. Det kan derfor være nødvendigt at uddanne forbrugerne på især nye markeder. Vi ser signaler på, at dette kan være nødvendigt på **markedet for indsamling af skrotbiler fra husholdninger og erhverv**.

Vi anbefaler, at det vurderes, om der er behov for initiativer, der kan øge forbrugernes aktivitet i forbindelse med valg af autoophugger.

Dæk

Vi har identificeret tre væsentlige barrierer på de relevante markeder for genanvendelse af dæk: To reguleringsskabe og én virksomhedsskabt.

(1) Ikke tilskud til neddelte dæk. Dækindsamlere modtager et tilskud på 1.200 kr. per ton hele dæk, som de afleverer til godkendte

granuleringsvirksomheder. Kravet om, at dækkene ikke må være neddelte, begrænser størrelsen af det relevante marked for handel med dæk af granuleringskvalitet og udgør dermed en barriere for konkurrencen på markedet.

Det skyldes, at omkostningerne ved at transportere dæk af granuleringskvalitet indirekte er forøget som følge af, at der kun ydes tilskud til ikke-neddelte dæk. Da dæk af granuleringskvalitet har en relativt lav værdi, betyder transportomkostningerne meget for størrelsen af markedet.

Det anbefales, at tilskudsordningen udvides til også at omfatte neddelte dæk. På den måde kan antallet af virksomheder, der konkurrerer om at modtage de danske dæk af granuleringskvalitet øges og vilkårene for konkurrencen forbedres.

Vi er bekendte med, at tilskuddet er tilknyttet hele dæk af kontrolmæssige årsager. Såfremt den ønskede kontrol kan opretholdes i forbindelse med, at det åbnes for tilskud til præ-neddelte dæk, vil miljøkvaliteten kunne opretholdes.

(2) Vertikale relationer. Ligesom på markedet for mægling af kommune-letjern har Danbørs har en dominerende stilling på markedet for mægling af kommunalt indsamlede dæk. Som det var tilfældet på markedet for mægling af kommune-letjern, kan Danbørs' dominerende stilling være skabt af de ejermæssige bånd til Danfiber.

Vi anbefaler derfor igen, at Danbørs er opmærksom på sin dominans.

(3) Overkapacitet i neddelingen af dæk. Markedet for handel med dæk af granuleringskvalitet er domineret af én stor aktør, Genan a/s, med kapacitet til at neddele omkring 35.000 ton dæk om året. Herudover er der en mindre aktør, Imdex a/s, der anslås at have en kapacitet svarende til ca. 5.000 ton.¹⁶

Imdex a/s har i dag maksimalt 30 procent af granuleringsmarkedet, mens Genan a/s som minimum har 50 til 70 procent. Genan a/s har samtidig en væsentlig ledig kapacitet på omkring 10.000-15.000 ton – svarende til cirka 40 procent af Genans samlede kapacitet eller cirka 50 procent af den samlede mængde granuleringsdæk.

Overkapaciteten sender et kraftigt signal om, at der kan blive kæmpet hårdt om markedsandele i fremtiden. Det gælder især da den samlede mængde dæk som kasseres og indsamles i Danmark er forholdsvis stabil.

Vi vurderer derfor, at den eksisterende overkapacitet i markedet kan udgøre en væsentlig barriere for konkurrence på markedet for handel med dæk af granuleringskvalitet, da overkapaciteten kan afskrække selv mere effektive virksomheder fra at gå ind i markedet.

Overkapaciteten forstærker behovet for at udvide det geografiske marked – f.eks. ved at yde tilskud til præ-neddelte dæk, som afleveres til granulering.

¹⁶ I følge Imdex a/s har virksomheden kapacitet til at oparbejde ca. 20 procent af granuleringsdækkene, svarende til en kapacitet på 5.000-7.000 ton per år.

1 Den anvendte metode

Dette projekt undersøger, om konkurrencen er tilstrækkelig på udvalgte markeder for genanvendelse af affald.

Med **tilstrækkelig konkurrence** forstår vi en tilstand på markedet, hvor der ikke er væsentlige begrænsninger for en producent af affald i at skifte affaldsbehandler og omvendt; hvor der ikke eksisterer unødvendige barrierer for etablering af nye affaldsbehandlere; og hvor reguleringen af markedet er effektiv og troværdig.

Vores definition er indirekte i den forstand, at vi definerer **tilstrækkelig konkurrence** som noget, der er karakteriseret ved **fraværet** af barrierer og begrænsninger for markedets virkemåde, der i andre situationer har været forbundet med begrænset konkurrence. Alternativt kunne vi have anvendt en mere direkte definition, hvor tilstrækkelig konkurrence ville være karakteriseret ved **tilstedeværelsen** af bestemte kendetegn på aktiv konkurrence, for eksempel hyppige leverandørskift eller nedadgående eller lave stabile priser. Vi har valgt, som vi har gjort, fordi den direkte definition i det konkrete tilfælde stiller urealistisk store krav om adgang til fortrolig information og data, som vi ikke ville kunne forvente at få adgang til inden for rammerne af dette projekt.

Man kan karakterisere vores tilgang som et forsøg på at definere betingelser, som nødvendigvis skal være opfyldt for at etablere tilstrækkelig konkurrence, uden at vi dog vil være i stand til at afgøre om disse betingelser også er tilstrækkelige til at etablere tilstrækkelig konkurrence.

For at gennemføre projektet har vi gennemgået fem arbejdsfaser, jævnfør Figur 2. For hver fase gennemgår vi i dette afsnit kort vores metodiske fremgangsmåde og andre overvejelser.

Figur 2: Oversigt over projektets fem arbejdsfaser



1.1 Fraktioner

For det første har vi i samarbejde med Miljøstyrelsen udvalgt tre affaldsfraktioner som genstand for indeværende analyse. De tre affaldsfraktioner er:

- Papir og pap
- Bilskrot og kommune-letjern
- Dæk

De tre affaldsfraktioner er udvalgt på baggrund af en indledende markedsgennemgang af 15 fraktioner. På baggrund af markedsgennemgangen udarbejdede vi et værktøj til prioritering og udvælgelse af tre fraktioner ved hjælp af fraktionernes væsentlighed og relevans, jævnfør bilag A.

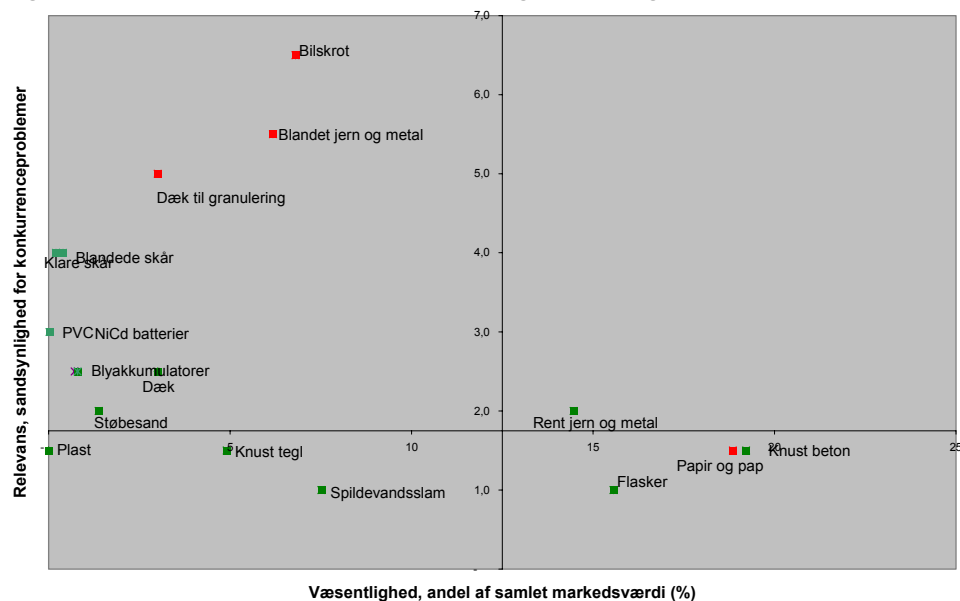
Ved **væsentlighed** forstår vi det pågældende markeds relative økonomiske værdi i forhold til værdien af det samlede marked for genanvendelse. Jo større relativ markedsværdi, des større samfundsmæssig værdi får det – alt andet lige – at løse et konkurrencemæssigt problem på det pågældende relevante marked.

De relevante markeder med størst væsentlighed er Jern- og metalkrot (21%), papir og pap (19%), knust beton (19%) og flasker og skår (16%). Procenten i parentes angiver fraktionens anslåede værdi i forhold til de femten fraktioners samlede værdi.

Ved **relevans** forstår vi et sammensat mål for det pågældende markeds konkurrenceproblemer. Jo større relevans, jo flere potentielle konkurrenceproblemer er der, og des større er sandsynligheden for, at der eksisterer et uudnyttet samfundsøkonomisk potentiale. De relevante markeder med størst relevans er: Bilsprot (6,5), jern- og metalkrot (5,5), glasskår (4,0) og dæk til granulering (4,0).

Det er klart, at de tre valgte fraktioner alle er blandt de fraktioner med størst væsentlighed eller størst relevans, jævnfør Figur 3.

Figur 3: Affaldsfraktionernes relevans og væsentlighed



Note: Rød angiver fraktioner som er en del af hovedanalysen, grøn angiver fraktioner der er udeladt af hovedanalysen

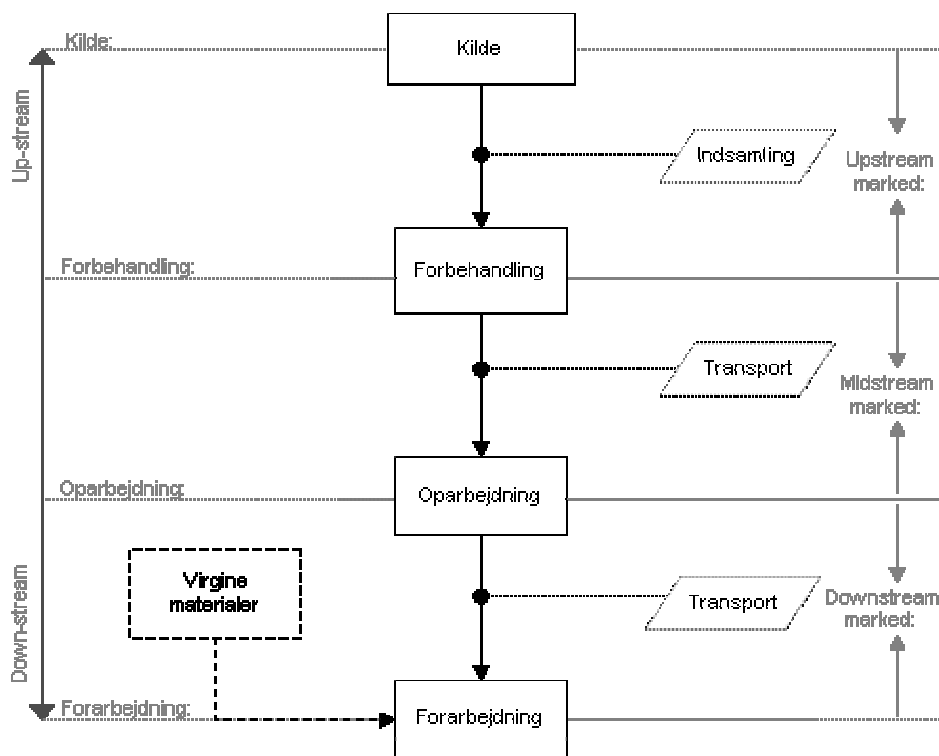
Kilde: Copenhagen Economics

En affaldsfraktion er defineret med udgangspunkt i en bestemt type af produkter og omfatter en lang række erhvervsaktiviteter på forskellige niveauer af værdikæden og med mange forskellige typer af produktion (output). Alene derfor er en fraktion ikke en velegnet enhed for analyse af barrierer for konkurrence, og det er derfor nødvendigt at bryde den ned i enheder, der er relevante og håndterbare for en konkurrencemæssig analyse.

1.2 Værdikæden

Derfor opstiller vi *for det andet* en (generel) værdikæde for alle erhvervsaktiviteter inden for hver enkelt fraktion. Værdikæden opdeler erhvervsaktiviteterne i fire niveauer, der afspejler forskellige trin i det genanvendelige affalds vej fra kilde til genanvendelse, hvor affaldet indgår som råvarer i en produktion på lige fod med virgine materialer, jævnfør Figur 4.

Figur 4: Den typiske værdikæde ved genanvendelse af affald



I konkurrencemæssig forstand vil erhvervsaktiviteter, der foregår på forskellige niveauer af en værdikæde, kun under meget specielle omstændigheder blive betragtet som konkurrerende erhvervsaktiviteter. Derfor er det et relevant første skridt i en konkurrenceanalyse at inddele erhvervsaktiviteter inden for en fraktion i forskellige niveauer afhængig af deres placering i værdikæden.

I det konkrete tilfælde har vi på det øverste niveau **kilden**, der producerer det meget heterogene affald, og som enten kan være husholdninger eller erhvervsvirksomheder. På det andet niveau har vi **forbehandlingen**, hvor affaldet efter at være blevet indsamlet, bliver sorteret og rensed, således at det bliver tilstrækkeligt homogent til at kunne behandles. På det tredje niveau har vi **oparbejdningen**, hvor det rensede og sorterede affald bliver oparbejdet, det vil sige konverteret fra at være affald til at kunne indgå direkte i produktionen af nye produkter på lige fod med virgine råvarer. Endelige er der det fjerde og sidste niveau, **forarbejdningen**, hvor affaldet endeligt bliver genanvendt og indgår i nye produkter på linje med virgine råvarer.

Vi kan nu definere en række markeder, der knytter værdikædens fire niveauer sammen. Vi kan opfatte markederne, som de instrumenter, der sikrer at affaldet kommer fra et niveau i værdikæden til et andet niveau. Hvis en virksomhed (kilden) for eksempel ønsker at (eller skal) skaffe sig af med sit

affald, kontakter han en indsamler (forbehandler) og aftaler, på hvilke vilkår og til hvilken pris indsamleren kan råde over hans affald.

Vi kan således definere et **upstream marked**, hvor husholdninger og virksomheder på den ene side af markedet udbyder affald (eller efterspørger affaldsbehandling), og hvor forbehandlingsvirksomhederne på den anden side efterspørger affald (eller udbud af affaldsbehandling). Markedet sikrer dermed, at affaldet kommer ned i værdikæden fra kilden til næste niveau. Udover et marked for køb og salg af fysisk affald kan der være et tilknyttet marked for serviceydelser, det kan for eksempel være transportydelser eller mæglerydelse.

Vi kan på tilsvarende vis definere **et midstream marked**, hvor forbehandlingsvirksomhederne udbyder forbehandlet (oftest sorteret og rengjort) affald, og hvor oparbejdningens virksomheder tilsvarende efterspørger det forbehandlede affald. De forbehandlingsvirksomheder, der før var efterspørgere af affald fra husholdninger og virksomheder, er nu selv udbydere af det forbehandlede affald. Også i dette tilfælde kan der være tilknyttede servicemarkeder.

På fuldstændig lignende vis kan vi definere et **downstream** marked, hvor oparbejdningens virksomheder udbyder oparbejdet affald ofte på lige fod med virgine materialer og hvor forarbejdningens virksomheder efterspørger det oparbejdede affald.

I den videre del af analysen vil vi især beskæftige os med upstream- og midstream-markederne og kun i begrænset omfang med **downstream-** og alle transportmarkeder.

Vi fravælger **downstream-**markeder, for det første fordi vi kan iagttage, at **downstream-**markeder typisk er internationale råvaremarkeder med mange umiddelbare substitutionsmuligheder, og for det andet fordi markederne er domineret af handel med virgine materialer.

Vi fravælger transportmarkederne, hovedsageligt fordi transport af alle de udvalgte typer af affald foregår med standardmateriel (containere, kuber, ladvogn), som stort set alle vognmænd i Danmark kan levere. Der er derfor ringe sandsynlighed, for at transportmarkederne har væsentlige konkurrenceproblemer.

1.3 De relevante markeder

For hver af de tre fraktioner og for hvert af de to (tilbageblevne) markedsniveauer, **upstream og midstream**, vil vi herefter definere de relevante markeder. Det relevante marked er et nøglebegreb i europæisk konkurrenceret.

Det relevante marked (målt på affaldsmængde eller omsætning) er et udtryk for det geografiske og produktmæssige rum, i hvilket konkurrencen mellem virksomheder er reel og virksom (om end ikke nødvendigvis tilstrækkelig!). En konkurrencemæssig vurdering af et givet relevant marked vil i princippet kunne ignorere alle virksomheder, der ikke er en del af dette relevante marked.

Jo flere relevante markeder vi finder på markedet for genanvendelse, og jo mindre de er, jo større konkurrencemæssige problemer vil vi forvente at finde. Og jo færre virksomheder vi finder på et relevant marked¹⁷, jo større konkurrencemæssige problemer vil vi ligeledes forvente at finde.

Det er dog vigtigt at forstå, at vores afgrænsning af relevante markeder er vejledende og ikke kan erstatte den afgrænsning af det relevante marked, der skal finde sted i forbindelse med en konkret sag, og som tager udgangspunkt i en konkret virksomhedsadfærd, et konkret produkt og en konkret virksomhed. Vores metode er SSNIP-metoden.

Ved afgrænsningen af det relevante marked vil vi anvende SNIPP-metoden (**SSNIP=Small, but Significant, Non-transitory Increase in Prices**), som regelmæssigt anvendes af de europæiske konkurrencemyndigheder. Metoden indebærer, at vi skal gennemføre et tankeeksperiment som følger. Antag, at en affaldsbehandler **reducerer** den pris, som han vil betale en virksomhed for at modtage affald med 5-10 procent. Det kan have to virkninger på markedet. **For det første** bliver det mindre attraktivt for virksomheden at levere affald til affaldsbehandleren. **For det andet** bliver det mere attraktivt for andre affaldsbehandlere at behandle affaldet fra den pågældende virksomhed. Vi vil definere det relevante marked til at omfatte den pågældende affaldsbehandler samt alle de andre affaldsbehandlere, som virksomheden har en reel mulighed for at skifte til, og som har en reel mulighed for at tilbyde sine ydelser inden for et begrænset tidsrum.

Når vi har defineret det relevante marked, kan vi identificere de virksomheder, der er aktive på hvert enkelt relevant marked og beregne deres markedsandele. Hvis en virksomhed således har en markedsandel på mere end 40 procent, har virksomheden en dominerende stilling på markedet i henhold til EU konkurrenceregler.¹⁸ Det kan være et første tegn på, at konkurrencen på det pågældende marked er ”**utilstrækkelig**”.

1.4 Barrierer for konkurrence

Vi identificerer barrierer for konkurrencen for hvert af de to niveauer i værdikæden og for hvert af de relevante markeder, som vi har defineret.

For det første vil vi skelne mellem barrierer med forskellige oprindelse. Barrierer kan være naturlige, reguleringskabte og virksomhedsskabte. Denne skelnen er vigtig, fordi der er væsentligt forskellige muligheder for at påvirke de forskellige typer af barrierer.

Barrierer kan være **naturlige** i den forstand, at de er givne udefra (eksogene). Det er barrierer, som virksomheder eller myndigheder ikke kan ændre, men som de på kort sigt må affinde sig med. Under denne overskrift gemmer der sig især barrierer relateret til behandlings- og transportteknologi.

Barrierer kan også være **reguleringskabte** i den forstand, at de er skabt af direktiver, love, regulativer og andet, der i princippet er under politisk kontrol og kan ændres, om end tidsperspektivet kan være forskelligt. Det kan for eksempel være det kommunale affaldsregulativ, der pålægger

¹⁷ Eller mere korrekt: Jo større virksomheden er i forhold til størrelsen på det enkelte relevante marked.

¹⁸ Se f.eks. Motta (2004)

affaldsproducenten kun at levere til én bestemt affaldsbehandler; eller at en affaldstransportør skal godkendes i hver enkelt kommune, hvor han vil tilbyde transport.

Endeligt kan barriererne være **virksomhedsskabte** i den forstand, at virksomheder på markedet gennem strategisk adfærd har skabt forhindringer, der gør det vanskeligere for kunder at substituere væk, og som gør det mindre attraktivt for konkurrenter at komme ind på markedet. Det kan for eksempel være en affaldsbehandler, der overtaler en affaldsproducent til at investere i specifik teknologi og udstyr, der i realiteten binder producenten til at levere til den pågældende affaldsbehandler. Nogle af disse barrierer kan være fuldt lovlige, mens andre kan være i strid med konkurrenceloven.

For det andet kan barrierer have forskellige virkninger på det relevante marked. Barrierer kan hæmme den aktuelle konkurrence eller de kan hæmme den potentielle konkurrence.

Barrierer kan hæmme den aktuelle konkurrence, hvis den hæmmer konkurrencen mellem de virksomheder, der allerede er etableret på det pågældende relevante marked. Lovgivning kan for eksempel gøre det vanskeligt for to virksomheder i to forskellige kommuner at konkurrere mod hinanden, eller en virksomheder kan indgå langvarige kontrakter med kunder, der i realiteten lukker af for konkurrencen i kontraktens periode.

Barrierer kan hæmme den potentielle konkurrence, hvis den hæmmer mulighederne for at nye virksomheder kan etablere sig på markedet og tage konkurrencen op mod de virksomheder, der allerede er på markedet.

1.5 Anbefalinger

I den sidste arbejdsfase vil vi komme med anbefalinger til hvordan man kan reducere antallet af barrierer ved at stille konkrete forslag til ændringer af barrierer.

2 Markederne for genanvendelse af papir og pap

I dette kapitel gennemgår vi for affaldsfraktionen returpapir og -pap hver enkelt af de fem arbejdsfaser, som er det metodiske grundlag for analysen, jævnfør 0. Vi beskriver først i afsnit 2.1 fraktionen papir og pap. I afsnit 2.2 beskriver vi den produktionsmæssige værdikæde og inddeler fraktionen i tre vertikale markedsniveauer: **Upstream, midstream og downstream**. Herefter definerer vi i afsnit 2.3 de relevante markeder på de to markedsniveauer, **upstream og midstream**. De relevante markeder er grundstenen i enhver konkurrencemæssig analyse. På baggrund af vores konkurrence- og barriereanalyse opstiller vi i afsnit 2.4 de væsentligste barrierer for konkurrencen på de relevante markeder for returpapir og -pap. Endeligt fremkommer vi i afsnit 2.5 med en række anbefalinger, der kan fremme konkurrencen på de relevante markeder for returpapir og -pap. 5 indeholder den fulde, uddybende konkurrence- og barriereanalyse.

2.1 Affaldsfraktionen papir og pap

Affaldsfraktionen returpapir og -pap omfatter bølgepap, aviser og ugeblade, blandet papir og en række finere papirkvaliteter. Fraktionen omfatter ikke tissue og forurenede returpapir og -pap, som ikke kan genanvendes.

I 2001 blev der i Danmark indsamlet 721.000 ton returpapir og -pap til genanvendelse¹⁹ samt importeret 90.000 ton. Samme år blev der eksporteret 385.000 ton og genanvendt 398.000 tons, heraf 52.000 ton aviser og ugeblade, 177.000 ton bølgepap, 165.000 ton blandet papir og 4.000 ton papir af finere kvalitet.

Reguleringen af markederne for returpapir og -pap sker med udgangspunkt i miljøbeskyttelsesloven²⁰ og affaldsbekendtgørelsen²¹. Bestemmelserne giver kommunerne ansvaret for og kompetencen til at tilrettelægge indsamlingsordninger for husholdningsaffald og anvisningsordninger for erhverv inden for denne fraktion.

International handel med affald er reguleret ved transportforordningen²². Affald opdeles i tre grupper: Grønt, orange og rødt. For orange og rødt affald

¹⁹ Kilde: ISAG.

²⁰ Lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. august 2001 om miljøbeskyttelse, som ændret ved lov nr. 475 af 7. juni 2001, lov nr. 145 af 25. marts 2002 og lov nr. 260 af 8. maj 2002.

²¹ Bekendtgørelse nr. 619 af 27. juni 2000 om affald, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1096 af 12. december 2000, bekendtgørelse nr. 648 af 29. juni 2001, bekendtgørelse nr. 1112 af 14. december 2001, bekendtgørelse nr. 616 af 22. juli 2002, bekendtgørelse nr. 162 af 11. marts 2003 og bekendtgørelse nr. 819 af 29. september 2003.

²² Rådets forordning nr. 259/93/EØF af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab som suppleret

skal der ved eksport og import opnås tilladelse fra Miljøstyrelsen. For grønt affald gælder, at den kommune, hvorfra affaldet eksporteres fra eller importeres til, skal orienteres om mængde samt oprindelse eller destination. Rent returpapir og -pap er kategoriseret som grønt affald.

Private markeder opstår, hvis der eksisterer mulighed for at tjene penge (et økonomisk incitament). Den væsentligste økonomiske *driver* for genanvendelse af returpapir og -pap er, at genanvendeligt papir i mange tilfælde har tilstrækkeligt gode egenskaber og tilstrækkeligt lave oparbejdningsomkostninger, således at det bliver et attraktivt alternativ til brug af virgint papirpulp. Det er også af betydning, at kommunerne er forpligtet til at drive en indsamlingsordning for husholdningers papiraffald. Forpligtelsen betyder, at udbuddet af papir til genanvendelse er større, end det ellers ville have været, og dermed at markedet alt andet lige bliver større.

Værdien af det samlede marked for (genanvendelse af) returpapir og -pap kan i 2001 opgøres til cirka 400 millioner kroner under den forudsætning, at genanvendeligt papir i gennemsnit kan opnå en pris på cirka 560 kr. per ton.²³ Vi anslår, at det svarer til omkring 20 procent af værdien af de undersøgte markeder for genanvendelse, jævnfør bilagsrapporten som er vedlagt som bilag B. Returpapir og -pap er derfor et meget væsentligt marked for genanvendelse.

Returpapir og -pap til genanvendelse kan både være en normal vare, hvor den der afleverer varen, også modtager en økonomisk kompensation herfor, og en unormal vare i den forstand, at den, der afleverer varen, også betaler for at komme af med den. Jo større mængder papir og jo mere homogent papir, jo mere sandsynligt er det, at udbyderen modtager betaling. Jo mindre mængder papir og jo mindre homogent papir, jo mere sandsynligt er det, at efterspørgeren modtager betaling.

2.2 Værdikæden

Returpapir og -pap bliver indsamlet fra husholdninger og anvist til behandling for virksomheder, jævnfør *upstream*-marked i figur 5. Kommunerne har pligt til at iværksætte indsamling af genanvendeligt returpapir og -pap fra husholdninger og det indsamles ofte på kommunale genbrugsstationer.

Returpapir og -pap fra virksomheder anvises til genanvendelse af kommunerne eller indsamles på linje med returpapir og -pap fra husholdninger. Ved anvisning forpligtes virksomhederne til at indgå aftaler med vognmænd eller papirhandlere efter eget valg om afhentning af pap og papir til genanvendelse.

Det indsamlede returpapir og -pap sorteres i fire hovedgrupper: Aviser og ugeblade, bølgepap, finere kvaliteter og blandet papir, jævnfør *midstream*-markedet i

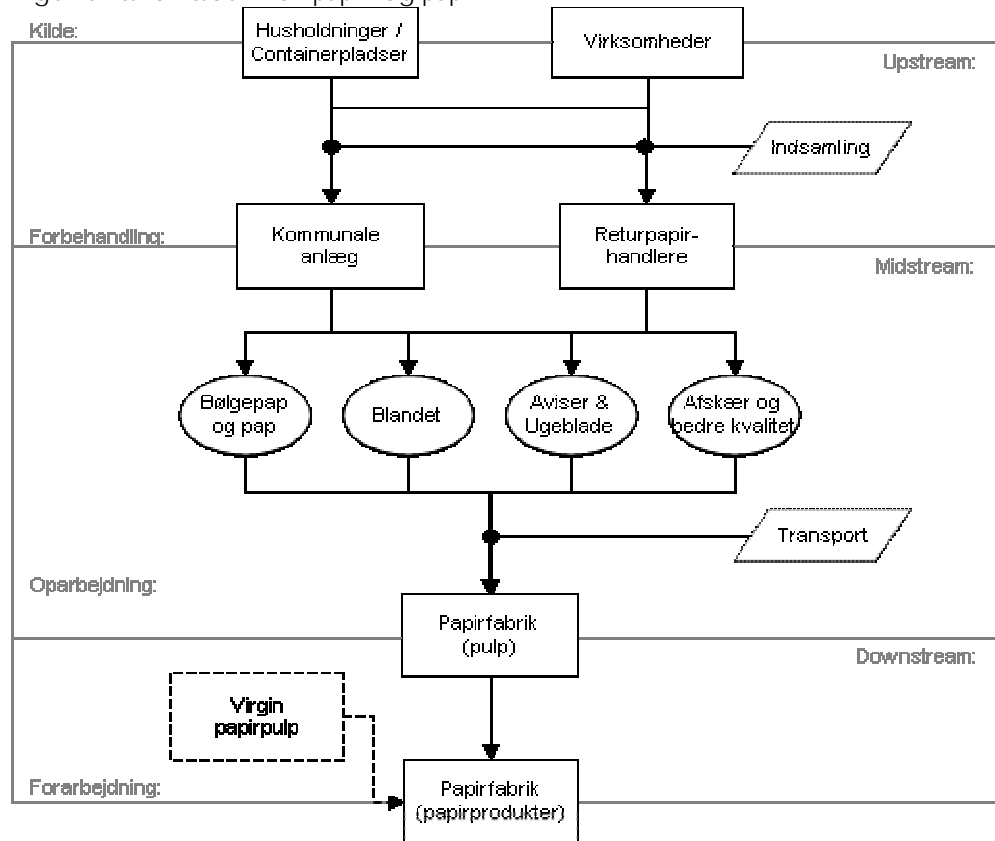
af bekendtgørelse nr. 971 af 19. november 1996 om import og eksport af affald, som ændret ved bekendtgørelse nr. 264 af 3. april 2000.

²³ Primo 2003 var priserne frit leveret til fabrik for bølgepap, blandet papir og pap samt aviser på hhv. 550, 390 og 740 kr. per ton

Figur 5. Der sker en yderligere sortering i en række underliggende kvaliteter afhængig af pris og efterspørgsel.

De sorterede papirfraktioner sælges til papirfabrikker i Danmark og i udlandet, hvor det indgår på lige fod med jomfrueligt (virgint) papirpulp, jævnfør **downstream**-marked i figur 5. Papirfabrikkerne sælger det oparbejdede returpapir og -pap til brug i produktions- eller konverteringsvirksomheder

Figur 5 Værdikæden for papir og pap



Vi vurderer ikke, at en analyse af konkurrencen på **downstream**-markedet for returpapir og -pap vil føre til identifikation af barrierer af særlig betydning for konkurrencen. Det skyldes, at downstream-markedet for handel med råvarer til papirproduktion er et stort internationalt marked med mange konkurrenter og alternativer, og hvor returpapir og -pap direkte konkurrerer med store mængder af papirpulp. Virksomheder i Danmark har ikke større muligheder for ved deres adfærd at påvirke pris eller andre handelsforhold på markedet.

Til hvert af de tre niveauer af værdikæden er der tilknyttet markeder for transportydelser. Alle transportører af affald skal registreres i de kommuner, hvor de ønsker at være aktive. Vi vurderer heller ikke, at en analyse af konkurrencen på de tilhørende transportmarkeder for returpapir og -pap vil føre til identifikation af barrierer af særlig betydning for konkurrencen. Det skyldes, at de pågældende transportydelser er simple og kun stiller krav om relativt simpelt materiel. Antallet af aktører i transportmarkederne er stort, og vi mener ikke, at kravet om registrering udgør en væsentlig barriere for konkurrencen på markedet. På den anden side kunne man lempe den administrative belastning ved at indføre et one-stop princip, hvor registrering i én kommune automatisk medfører registrering i andre kommuner.

Vi koncentrerer os derfor i det følgende om **upstream**- (indsamling) og **midstream**-markederne (sortering) for returpapir og -pap.

2.3 De relevante markeder

Upstream indsamler papirhandlere og kommunale affaldsselskaber returpapir og -pap fra husholdninger og erhverv. På dette niveau definerer vi to relevante produktmarkeder:

- Indsamling af papir og pap fra husholdninger
- Indsamling af papir og pap fra erhverv

Indsamlingen fra henholdsvis husholdninger og erhverv har vi afgrænset som to separate relevante produktmarkeder. Det skyldes, at husholdninger og erhverv har forskellige incitament til at deltage i kommunale indsamlingsordninger. Virksomheder har ikke incitament til at deltage i de kommunale indsamlingsordninger, fordi de her ikke modtager betaling for returpapiret. Husholdninger har omvendt ikke incitament til ikke at være med i indsamlingsordningerne, fordi de ikke vil få betaling for deres små mængder returpapir hos en returpapirhandler. En husholdning vil derfor ikke aflevere sit papir til en privat returpapirhandler, og en virksomhed i de fleste tilfælde ikke til en kommunal indsamlingsordning. Der er således ikke efterspørgselssubstitution mellem de to indsamlingsmarkeder. De forskellige incitament kommer til udtryk i, at der kun i begrænset omfang er etableret kommunale indsamlingsordninger for erhverv.

Der eksisterer et stort antal relevante geografiske markeder for indsamling af returpapir og -pap fra husholdninger. Vi vurderer, at der er ét marked for hvert geografisk område, hvor der er organiseret en separat indsamling enten i kommunen eller i en gruppe af kommuner tilknyttet for eksempel et fælleskommunalt selskab. Markederne er separate, da kommunen (eller det fælleskommunale selskab) som udgangspunkt har eneret på indsamling af papir inden for indsamlingsområdet²⁴

Vi vurderer, at der kun er ét relevant geografisk marked for returpapir og -pap indsamlet fra erhverv. Virksomheder er underlagt kommunale anvisningsordninger, der betyder at kommunerne anviser affald til bestemte behandlingsformer frem for bestemte behandlingsvirksomheder. Som udgangspunkt betyder det, at det relevante marked er større end det kommunale indsamlingsområde, da både virksomheder og returpapirhandlere frit kan reagere på prisforskelle og flytte deres udbud og efterspørgsel derefter. Mange kommuner kræver dog, at papirhandleren og transportøren er registreret i den pågældende kommune. Selvom det indebærer en administrativ belastning især for mindre virksomheder, er der intet som tyder på, at det afgørende begrænser størrelsen af det relevante marked.

På de **relevante markeder for indsamling af papir og pap fra husholdninger** er der som udgangspunkt mange husholdninger, der hver leverer (udbyder) små mængder af meget uhomogent papir. Det kommunale affaldsselskab, der har eneretten på indsamling af returpapir og -pap, udgør et monopol på markedet og vil i konkurrenceretlig forstand være en dominerende virksomhed. Som udgangspunkt er konkurrencen derfor sat ud af kraft **på markedet**. I det omfang, at kommunen sætter indsamlingen af returpapir og -pap fra husholdninger i udbud, kan konkurrencen dog opretholdes **om markedet**. Hvis

²⁴ Jævnfør Miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 4 og 5.

der ikke afholdes udbud, er konkurrencen sat fuldstændig ud af kraft på **markederne for indsamling af papir og pap fra husholdninger**.²⁵

På det landsdækkende marked for indsamling af returpapir og -pap fra virksomheder er der som udgangspunkt mange virksomheder, der udbyder relativt store og homogene mængder af papir. Efterspørgslen varetages hovedsageligt af ni private papirhandlere, hvoraf de største er **Averhoff & Co. a/s**, **Uniscrap a/s**, **Smørum Papir a/s** og **Renoflex a/s**. Så vidt vi kan vurdere indtager ingen af papirhandlere i konkurrenceretlig forstand en dominerende stilling på det relevante marked.²⁶

Midstream videresælges det sorterede returpapir og -pap til papirfabrikker i Danmark og i udlandet. Papirhandlerne videresælger det sorterede returpapir og -pap direkte til papirfabrikkerne eller via mæglere, de kommunale affaldsselskaber afsætter typisk papiret og pappet via Danfiber eller sælger det til papirhandlerne. På dette niveau i værdikæden definerer vi som udgangspunkt ét relevant produktmarked:

- Handel med papir og pap til genanvendelse

Man kunne overveje at definere separate produktmarkeder for særlige kvaliteter af papir, for eksempel aviser og ugeblade; bølgepap; blandet papir og finere papir. De forskellige typer af papir er efter sortering ofte ikke alternativer til hinanden og har relativt skarpt afgrænsede brugsformål og købergrupper. Alle de relevante geografiske markeder er internationale og danske virksomheders mulighed for at påvirke pris, og andre handelsbetingelser er derfor meget begrænsede. Da reguleringen af markederne samtidig er ensartet, vælger vi i den konkrete sammenhæng at anvende ét enkelt relevant produktmarked.

Papirfabrikkerne kan vælge mellem papirhandlerne i Danmark og udlandet, når de køber returpapir og -pap. Når returpapir og -pap først er sorteret, kan det transporteres over væsentlige afstande, hvorfor papirhandlerne ikke er begrænset til at afsætte det sorterede returpapir og -pap i Danmark. De afsætter ligeledes til udenlandske virksomheder i Sverige og Tyskland, hvad den væsentlige eksport er et bevis på. Vi vurderer derfor, at det relevante geografiske marked for handel med returpapir og -pap er større end Danmark. Det omfatter mindst Sverige og Tyskland og måske også en større gruppe af lande.

På **markedet for handel med papir og pap til genanvendelse** varetages udbuddet af de ni private papirhandlere samt de kommunale affaldsselskaber. Efterspørgslen varetages af et internationalt marked, herunder også de fire danske papirfabrikker: **Brdr. Hartmann a/s**, **Skjern Papirfabrik a/s**, **Dalum Papir a/s** og **SCA Packaging a/s**. Vi vurderer ikke, at der ikke er virksomheder på dette relevante marked, der indtager en dominerende stilling²⁷.

Større virksomheder og kommuner bruger i stigende grad affaldsmæglere til at formidle større mængder af papir direkte til papirfabrikker i Danmark og udlandet. Papir, der formidles af affaldsmæglere, forbliver typisk i kildevirksomhedens eller -kommunens ejerskab, indtil papiret overtages af den

²⁵ Jævnfør Miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 4.

²⁶ Information omkring markedsandele er imidlertid fortrolig og har ikke været tilgængelig for os. Vi bygger vores vurdering på baggrund af en række interviews med aktører i branchen.

²⁷ Dette er baseret på fortrolige data fra ISAG statistikken.

endelige køber. Mæglerne foretager ikke selv eventuel sortering, men køber denne som en serviceydelse fra papirhandlerne. Vi kan derfor definere separate produktmarkeder for *mægling af papir og pap*. Vi vurderer, at der er to separate produktmarkeder:

- Mægling af papir og pap
- Mægling af kommunalt indsamlet papir og pap

Vi definerer et særskilt *marked for mægling af kommunalt indsamlet papir og pap*, da kommunerne automatisk tildeler Danfiber mæglereskabet, og kommunerne derfor i realiteten tildeler Danfiber et monopol på (store dele af) det kommunale returpapir og -pap. Markedet er adskilt fra *det almindelige marked for mægling af papir og pap*, fordi vi mener, at selv større prisforskelle mellem Danfibers og andre mægleres kommission ikke vil føre til et offentligt udbud af det kommunale papir, så længe de kommunale affaldsselskaber er medejere af Danfiber. Det relevante geografiske marked *for mægling af papir og pap* er formodentligt internationalt, mens det relevante *geografiske marked for mægling af kommunalt papir og pap* højst kan udgøre Danmark.

2.4 Barrierer for konkurrence

Vores analyse har identificeret en række barrierer for konkurrencen på de relevante markeder for returpapir og -pap. Det drejer sig både *upstream* og *midstream* om naturlige og reguleringskabte barrierer. Barriererne er fordelt på de relevante markeder i Figur 6 og figur 7. Vi har ikke identificeret nogle virksomhedsskabte barrierer. I afsnit 5 foretager vi den egentlige barriereanalyse.

Figur 6 Upstream barrierer – papir og pap

Relevant marked	Barriertype	Barrierebeskrivelse
Indsamling fra husholdninger i danske kommuner	Naturlige	Transportomkostninger – Netværkseffekter i indsamlingen gør, at det vil være uforholdsmæssigt dyrt at etablere parallelle indsamlingsnet. Derfor bliver konkurrencen <i>om markedet</i> mere en <i>på markedet</i> .
	Regulerings-skabte	Manglende udbud upstream - Tjenesteydelser, som kommunale selskaber yder for kommuner, er ikke omfattet af udbudspligt.
	Virksomheds-skabte	Ingen barrierer.
Indsamling fra erhverv i Danmark	Naturlige	Ingen barrierer.
	Regulerings-skabte	Benyttelsespligt til kommunale ordninger - Virksomheder kan ikke udtræde af en kommunal indsamlingsordning, hvilket udelukker andre indsamlere fra at kunne konkurrere. Dog er barrieren ikke særlig relevant, eftersom der hovedsageligt er etableret anvisningsordninger for erhverv.
		Anvisningsordninger - Virksomheder er typisk underlagt en anvisningsordning til en bestemt behandlingsform. Anvisningsordningen kan udgøre en barriere for konkurrencen hvis behandlingsformen kun tilbydes af få anlæg.
		Registreringsordninger - Indsamlere og papirhandlere skal registreres i alle kommuner, hvor de ønsker at henholdsvis indsamle og modtage affald. Den administrative belastning kan begrænse konkurrencen, især fra mindre virksomheder.
		Kommunal krydssubsidiering - Der kan forekomme krydssubsidiering mellem kommunale monopolaktiviteter, fx genbrugsstationer og konkurrenceudsatte aktiviteter, hvis fastsættelsen af kommunale gebyrer ikke sker ud fra almindelige forretningsmæssige principper.
	Kommunal dobbeltrolle - Kommunale selskaber har en dobbeltrolle i markedet. På den ene side konkurrerer de med private om indsamling af papir og pap, mens de på den anden side yder rådgivning til affaldsproducenter på vegne af kommunen. I visse tilfælde står de kommunale selskaber for indberetninger på vegne af aktører i markedet.	
Virksomheds-skabte	Ingen barrierer	

Upstream har vi identificeret seks reguleringskabte barrierer og en naturlig for konkurrencen på **de relevante markeder for indsamling af papir og pap fra henholdsvis husholdninger og erhverv**, jævnfør Figur 6. De reguleringsmæssige barrierer udgøres af benyttelsespligt til indsamlingsordninger, anvisningsordninger, registreringsordninger, kommunal krydssubsidiering, kommunal dobbeltrolle og manglende udbud. Nogle reguleringskabte barrierer går igen på begge indsamlingsmarkeder og Transportomkostninger udgør en naturlig barriere for konkurrencen på markedet for indsamling fra husholdninger.

2.4.1 Transportomkostninger i forbindelse med indsamlinger fra husholdninger

De relative transportomkostninger forbundet med indsamling af returpapir og -pap er betydelige, da der kun indsamles små mængder returpapir og -pap fra hver husstand. Disse omkostninger ved at servicere en lang række husstande giver anledning til skalafordele til de aktører, som kan etablere et tæt og velfungerende indsamlingsnetværk. Da disse "netværkseffekter" er væsentlige, finder indsamlingen som udgangspunkt sted i et kommunalt monopol, kommunen vælger dog ofte at udlicitere opgaven til private indsamlingsvirksomheder, som konkurrerer om at blive monopolist på markedet.

Der finder således ikke konkurrence sted **på** markedet men snarere **om** markedet i forbindelse med udbudsrunderne. Da der således finder konkurrence sted mellem de private aktører i forbindelse med udbudsrunderne finder vi ikke, at transportomkostningernes effekt i væsentlig grad udgør en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på upstream **markedet for indsamling af papir og pap fra husholdninger**.²⁸

2.4.2 Beskyttelsespligt til kommunale indsamlingsordninger

Kommunerne har mulighed for selv at foretage indsamling af pap og papir fra både husholdninger og erhverv. I det omfang kommunerne ikke selv varetager indsamlingsopgaven, giver de som regel opgaven til en enkelt virksomhed, som får en kontrakt eller eneret efter udbud. Udfordringen i forbindelse hermed er at skabe en ordening, hvor der skabes størst mulig konkurrence om indsamlingsopgaven.

Hvis en kommune etablerer en indsamlingsordning, har både husholdninger og virksomheder en **benyttelsespligt**. Virksomheder, som blot én gang har benyttet den kommunale ordening, har således pligt til at fortsætte hermed²⁹. På den måde kan kommunerne sikre sig, at der rent faktisk er returpapir og -pap at indsamle efter at indsamlingsordningen er etableret. Benyttelsespligten kan være en god idé for at skabe et grundlag for udbud af indsamlingsopgaven.

Benyttelsespligten kan dog udgøre en barriere for den **aktuelle** konkurrence på **det relevante marked for indsamling af papir og pap fra erhverv**, eftersom konkurrenter til den indsamlede virksomhed – typisk det (fælles) kommunale affaldsselskab - ikke kan konkurrere om dettes eksisterende kunder³⁰. Konkurrencen er derfor kun om kunder, som ikke allerede er omfattet af benyttelsespligten. Den **potentielle** konkurrence kan ligeledes blive begrænset af benyttelsespligten, da nye virksomheder alt andet lige har et mindre incitament til at etablere sig i markeder med et sådant begrænset indsamlingspotentiale.

I følge aktører i branchen³¹ benytter langt hovedparten af kommunerne anvisningsordninger i forbindelse med indsamling af erhvervspapir. Derfor vil omfanget af eventuelle barrierer for en tilstrækkelig konkurrence skabt af virksomheders benyttelsespligt til kommunale indsamlingsordninger være begrænset.

Husholdninger har også benyttelsespligt, har ikke i samme grad interesse i at kunne fravige benyttelsespligten, da de kun har små mængder af blandet papiraffald med lav eller ingen værdi.

²⁸ Samme konklusion gælder for papir og pap fra erhverv, i det omfang der er etableret indsamlingsordninger. Papir og pap fra erhverv er dog ofte af højere værdi og af mængder som kan finansiere indsamlingen.

²⁹ Jævnfør Affaldsbekendtgørelsens § 39 og miljøbeskyttelsesloven.

³⁰ Der er en benyttelsespligt i forhold til de kommunale indsamlingsordninger, medmindre virksomhederne kan dokumentere, at de opfylder betingelserne i miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 5.

³¹ I forbindelse med analysen er der foretaget en særkørsel ved Videncenter for Affald, resultaterne af særkørslen blev dog ikke bekræftet ved stikprøveundersøgelser. Interviews med flere aktører i branchen tegner dog uafhængigt af hinanden et billede af udbredt brug af anvisningsordninger.

Samlet set har vi ikke set tegn på at benyttelsespligten udgør en væsentlig barriere for opnåelse tilstrækkelig konkurrence **på de relevante markeder for indsamling af papir og pap fra husholdninger og erhverv.**

2.4.3 Anvisningsordninger

Virksomheder er som udgangspunkt underlagt en anvisningsordning – med mindre kommunen har etableret en indsamlingsordning. Anvisningen kan ske til bestemte behandlingsvirksomheder eller til en bestemt behandlingsmetode.

Som udgangspunkt udgør de kommunale anvisningsordninger ikke en barriere for konkurrencen, idet der jævnfør § 32 i affaldsbekendtgørelsen skal anvises til behandlingsform og ikke til bestemte behandlingsvirksomheder.

Imidlertid kan en anvisningsordning, som udelukkende refererer til behandlingsformen, udgøre en barriere for konkurrencen, hvis der vælges en behandlingsform, som kun anvendes af det kommunale anlæg eller andre virksomheder. Hvis dette er tilfældet udelukkes virksomheder med andre behandlingsformer fra at kunne modtage affald fra virksomheder.

Når der anvises til registrerede virksomheder i forbindelse med transport og behandling, vil affaldsproducenterne have et valg blandt alle de transportører og behandlere af returpapir og pap, som er registrerede i kommunen³². Anvisningen kan på kort sigt udgøre en barriere for nye transportører og behandlere, som ønsker at træde ind på markedet. Da der imidlertid typisk anvises til et væsentligt antal transportører og behandlere i kommunerne³³, vil der imidlertid være mulighed for tilstrækkelig konkurrence mellem de aktører, som der anvises til.

Alt i alt mener vi således ikke, at de kommunale anvisningsordninger til genanvendelse udgør en væsentlig barriere for opnåelse af tilstrækkelig konkurrence på de relevante markeder for indsamling af papir og pap fra henholdsvis husholdninger og erhverv.

2.4.4 Registreringsordninger

Krav om registrering³⁴ af transportører og behandlere i forbindelse med anvisningsordninger kan udgøre en barriere for den aktuelle konkurrence på markedet. Det skyldes, at indsamlerne skal registreres i alle kommuner, hvor de ønsker at drive indsamlingsvirksomhed og at modtagerne (af affaldet) skal godkendes i alle kommuner, hvorfra de ønsker at modtage affald. Nogle virksomheder kan vælge kun at lade sig registrere hos nogle kommuner, hvad der betyder at antallet af virksomheder, der konkurrerer om en given indsamlingsopgave, bliver mindre. Der gælder tilsvarende overvejelser for modtagere.

Registreringskravene kan ligeledes reducere den potentielle konkurrence i og med at potentielle konkurrenter kan afholde sig fra at etablere sig på markederne som følge af administrative omkostninger.

³² Jævnfør Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse nr. 619 af 27. juni 2000 om affald, med senere ændringer (Affaldsbekendtgørelsen)

³³ Vi har gennemgået en række kommunale affaldsregulativer.

³⁴ Jævnfør Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse nr. 619 af 27. juni 2000 om affald, med senere ændringer (Affaldsbekendtgørelsen)

De administrative omkostninger, som virksomhederne må bære for at blive registreret i de relevante kommuner, må imidlertid være af så begrænset størrelse, at registreringen ikke i sig selv udgør en barriere for opnåelse af tilstrækkelig konkurrence på **de relevante markeder for indsamling af papir og pap fra henholdsvis husholdninger og erhverv**. Hvilket det store antal registrerede virksomheder i de forskellige kommuner også vidner om.

2.4.5 Kommunal krydssubsidiering

(Fælles)kommunale selskaber og kommunerne skal som udgangspunkt hvile i sig selv³⁵, det vil sige, at de gebyrer, som opkræves, ikke må være højere end nødvendigt for at dække de udgifter, som selskabet afholder ved at levere en given ydelse. Det betyder, at gebyrer fastsættes ud fra de umiddelbare udgifter, som selskabet afholder ved at levere ydelserne, jævnfør miljøbeskyttelsesloven § 48³⁶.

Ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt er det imidlertid ikke tilstrækkeligt, at de samlede gebyrindtægter dækker de samlede umiddelbare udgifter i selskabet, da der kan være væsentlige forskelle på de forskellige affalds- og behandlingsområder. Visse aktiviteter såsom indsamling og oparbejdning af papir- og papaffald kan for eksempel være konkurrenceudsatte, mens andre aktiviteter såsom deponier kan finde sted udelukkende i kommunalt regi. Såfremt der ikke skelnes regnskabs- og gebyrmæssigt mellem de forskellige aktiviteter, vil der kunne forekomme krydssubsidiering mellem områderne.

Såfremt der forekommer krydssubsidiering fra monopol til konkurrenceudsatte områder i forbindelse med indsamling af returpapir og -pap fra erhverv, vil det kunne udgøre en barriere for konkurrencen, eftersom private aktører ikke har samme muligheder. Dette kan svække både den aktuelle konkurrence på markedet og samtidig afskrække nye virksomheder fra at etablere sig og dermed også den potentielle konkurrence.

Krydssubsidiering kan forvride konkurrencen ved at give de (fælles)kommunale selskaber en økonomisk omkostningsfordel, som kan påvirke gebyrerne for indsamling og sortering af papir fra virksomheder og dermed konkurrencen med private indsamlere, som der er anvist til. I det omfang en sådan krydssubsidiering finder sted, udgør den en væsentlig barriere for både den aktuelle og den potentielle konkurrence på **det relevante marked for indsamling af papir og pap fra virksomheder**.

Det er uvist om og i hvor høj grad krydssubsidiering forekommer i (fælles)kommunale selskaber, som indsamler returpapir og -pap fra virksomheder, da det i dag ikke er almindelig praksis, at kommunen og/eller det (fælles)kommunale affaldsselskab offentliggør, hvorledes gebyrerne for de enkelte ydelser beregnes.³⁷ Det er desuden ikke muligt at foretage sammenligninger af regnskaberne på tværs af kommuner, da miljøbeskyttelseslovens gebyrregel i § 48, som ikke er omfattet af priskontrol, og de upræcise retningslinjer for det kommunale budget- og regnskabssystem

³⁵ Det gælder dog ikke ved salg af biprodukter eller overskudsproduktion.

³⁶ Lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. august 2001 om miljøbeskyttelse

³⁷ Beregning af gebyrerne foretages samtidigt med den almindelige årlige budgetlægning. Beregningsgrundlaget skal opfylde kravene i miljøbeskyttelseslovens § 48. beløbet der indkommer gennem gebyrerne skal holdes adskilt for herved at sikre opfyldelsen af hvile-i-sig-selv princippet. Budgetterne er offentlige og kan for den kommunale dels vedkommende rekvireres i bopælskommunen.

gør det umuligt at sammenligne priser og regnskaber på tværs af kommunerne/de (fælles)kommunale selskaber.

Hvad angår **det relevante marked for indsamlingen af papir og pap fra husstande**, er betalingen for denne indsamling som udgangspunkt finansieret via renovationsgebyret, hvad enten den er udliciteret til private virksomheder eller udføres af kommunen³⁸. I de tilfælde, hvor kommunen vælger at udlicitere indsamlingen af papiret fra husstande, vil private indsamlere derfor formentligt have lige vilkår i konkurrencen om opgaven.

2.4.6 (Fælles) kommunale selskabers dobbeltrolle

(Fælles)kommunale affaldsselskaber³⁹ kan have en dobbeltrolle, da de på den ene side kan konkurrere med private virksomheder om indsamling af returpapir og -pap fra anvisningsordninger, mens de på den anden side yder støtte til kommunerne i forbindelse med udformning af de kommunale regulativer og affaldsplaner. I mange tilfælde er det de kommunale selskaber, der udformer de kommunale affaldsregulativer. Disse regulativer påvirker strukturen på markedet.⁴⁰

Dertil kommer, at de (fælles)kommunale selskaber i en række tilfælde tildeles rollen som rådgiver – erhvervsaffaldskonsulenter – overfor affaldsproducenterne og samtidig deltager i udøvelsen af tilsynsfunktioner og dermed i praksis sikres en unik adgang til de affaldsproducerende virksomheder.

I tillæg til denne rådgiverrolle, står de (fælles)kommunale selskaber for administrationen af indberetninger fra aktører i markedet og har dermed eksklusiv adgang til information om de største affaldsproducenter og konkurrenternes markedsandele.⁴¹

Eftersom de private aktører på markedet ikke har de samme muligheder, vil de (fælles)kommunale affaldsselskabers dobbeltrolle reducere den aktuelle konkurrence og kunne afskrække nye aktører fra at gå ind i markedet og dermed den potentielle konkurrence. Således vil dobbeltrollen udgøre en barriere for tilstrækkelig konkurrence på **det relevante marked for indsamling af papir og pap fra erhverv**. Vi mener, at barrieren er væsentlig, da omtrent halvdelen af kommunerne selv udarbejder affaldsregulativerne, jævnfør Pagh et al. (2004) refereret i Boks 12 på side 91.

På **det relevante marked for indsamling af papir og pap fra husholdninger** vil dobbeltrollen ikke udgøre en barriere for en tilstrækkelig konkurrence. Det

³⁸ Det samme gør sig gældende for indsamling fra erhverv, i det omfang der er etableret indsamlingsordninger

³⁹ Selskaberne er ved miljøbeskyttelseslovens § 47 stk. 4 og affaldsbekendtgørelsens §11 forudsat at kunne optræde i stedet for kommunerne som dem der forestår den overordnede affaldsplanlægning.

⁴⁰ Dette er genstand for en retlig analyse i Ellen Margrethe Basse og Birgitte Egelund Olsens rapport om "Adskillelse af kommunernes myndigheds og driftsherreroller på affaldsområdet".

⁴¹ De (fælles)kommunale selskabers dobbeltrolle kan være i direkte strid med konkurrencereglerne om adskillelse af den regulerende myndighed og aktører på det konkurrenceudsatte marked, som fastlagt af EU. Det er i den sammenhæng afgørende, om der er tale om et marked, der forudsættes at være konkurrenceudsat eller ej – dvs. hvor langt det offentlige monopol kan accepteres efter EF-traktatens artikel 86(2) og de affaldsregler, der er fastlagt i EU.

skyldes, at konkurrencen på dette relevante marked ikke er om enkelte affaldskilder men om hele markedet gennem udbud. Ofte foregår udbuddet gennem det kommunale selskab, som ikke konkurrerer med de private aktører om indsamlingen, jævnfør Boks 11 på side 90.

2.4.7 Manglende udbud - upstream

I det omfang den (fælles)kommunale indsamlingsopgave overdrages til private indsamlere, skal overdragelsen overholde Tjenesteydelsesdirektivet.⁴² Sker dette vil alle aktører som udgangspunkt have lige vilkår i konkurrencen.

Der er dog tilfælde, hvor betingelserne for udbudspligt er opfyldte, men hvor aftaleindgåelsen alligevel er fritaget fra procedurereglerne i udbudsdirektivet. Dette gælder særligt ved tildeling af koncessioner,⁴³ eller hvor tildelingen falder ind under eneretsundtagelsen i Tjenesteydelsesdirektivets art. 6.⁴⁴

I de tilfælde, hvor der er fritagelse fra udbudspligten, vil tildelingen af indsamlingsopgaven kunne udgøre en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på **det relevante marked for indsamling af papir og pap fra husholdninger**⁴⁵, da der ikke nødvendigvis er sikret lige adgang for alle aktører. Dette kan skyldes noget så simpelt, som at ikke alle aktører oplyses om den snarlige tildeling af en given indsamlingsopgave.

Så vidt vi er orienteret, udbyder de allerfleste (fælles)kommunale selskaber indsamlingsopgaven til private aktører – kun meget få (fælles)kommunale selskaber står selv for indsamlingen. Derfor forventer vi ikke, at denne barriere i praksis forekommer i væsentligt omfang.

⁴² Direktiv 92/50/EØF. Direktivet erstattes med det nye konsoliderede udbudsdirektiv (direktiv 2004/18/EF)

⁴³ Koncessioner dækker over tilfældet, hvor kommunerne gratis tildeler en privat aktør rettigheden til at udnytte for eksempel papir og pap som handelsvare.

⁴⁴ Se det nye udbudsdirektiv 2004/18/EF, art. 18.

⁴⁵ Det samme gælder for indsamlingen af papir og pap fra erhverv, i det omfang dette omfattes af indsamlingsordninger.

Figur 7 Midstream barrierer – papir og pap

Relevant marked	Barriertype	Barrierebeskrivelse
Handel med papir og pap	Naturlige	Investeringskrav - Investering i papirfabrikker er kapitalkrævende, hvilket sætter en naturlig grænse for antallet af virksomheder på markedet
		Specialiseret teknologi - Markedet er præget af specialiserede produktionsteknologier, der kræver specifikke papirkvaliteter
	Regulerings-skabte	Ingen barrierer
	Virksomheds-skabte	Ingen barrierer
Mægling af kommunalt indsamlet papir og pap	Naturlige	Ingen barrierer
	Regulerings-skabte	Manglende udbud - Danfibers formidling af salg og håndtering, udbydes ikke, hvorfor andre aktører kan være afskærmet fra at deltage i konkurrencen om denne ydelse.
		Vertikale relationer – Gennem det kommunale ejerskab sikres Danfiber en dominerende stilling på markedet for mægling af kommunalt indsamlet papir og pap. Gennem de ejermæssige bånd til Danbørs kan denne dominans overføres til andre fraktioner.
	Virksomheds-skabte	Ingen barrierer

Midstream har vi identificeret to naturlige barrierer for konkurrencen på **det relevante marked for handel med papir og pap**. De to naturlige barrierer er høje investeringskrav og specialiseret produktionsteknologi, hvilket alt andet lige mindsker antallet af efterspørgere af sorteret returpapir og pap. Efterspørgerne udgøres af papirfabrikker i Danmark og udlandet. Derudover har vi identificeret to reguleringsskabte barrierer på **det relevante marked for mægling af kommunalt indsamlet papir og pap**. Disse består i, at kommuner og kommunale selskaber for det første ikke udbyder de ydelser, som købes hos Danfiber. Og for det andet, at Danfiber tildeles et de facto monopol på mæglingen af salget af kommunalt indsamlet papir, hvilket skyldes den særlige ejerstruktur, hvor kommunale selskaber ejer halvdelen af Danfiber.

2.4.8 investeringskrav og specialiseret teknologi

Investeringer i papirfabrikker, der kan oparbejde genanvendeligt returpapir og -pap til en kvalitet, hvor det kan indgå i produktionen på linje med virgin papirpulp, er både meget omkostningsfyldte og meget specifikke.

Omkostningsfyldte investeringer begrænser antallet af virksomheder, der har kapacitet til at foretage investeringerne, og specifikke investeringer begrænser markedets størrelse samt øger sunk cost. Sunk cost er den del af investeringerne, der ikke vil kunne blive bragt i alternativ profitabel brug, hvis investeringen mislykkes.

Specifikke investeringer og sunk costs øger risikoen ved investeringen og begrænser ligeledes antallet af virksomheder på markedet. De konkurrencebegrænsende virkninger modvirkes dog i væsentlig grad af, at det geografiske marked er betydeligt større end Danmark og formodentligt internationalt.

Givet at **det relevante marked for handel med papir og pap** er væsentligt større end Danmark, og dermed at der er en række konkurrerende aktører uanset specialisering, udgør høje investeringskrav og specialiseret teknologi ikke en væsentlig barriere for at opnå en tilstrækkelig konkurrence.

2.4.9 Manglende udbud - midstream

Manglende udbud af de tjenesteydelser, som kommuner og kommunale selskaber køber fra Danfiber, kan udgøre en reguleringskabt barriere for konkurrencen. Tjenesteydelser, som (fælles)kommunale selskaber yder for kommuner, er ikke omfattet af udbudspligten i tjenesteydelsesdirektivet.⁴⁶ Det skyldes, at de kommunale selskaber er såkaldte § 60-selskaber, som overtager kompetence fra kommunen. Danfiber derimod er ikke et § 60-selskab men et almindeligt aktieselskab med kommunale affaldsselskaber repræsenteret i ejerkredsen.

Danfiber formidler salg og håndtering af returpapir og pap for kommuner, kommunale selskaber og private returpapirhandlere. Danfiber sælger til aktører i Danmark og udlandet. De tjenester, som kommuner og kommunale selskaber køber hos Danfiber, udbydes ikke. I følge Danfiber er ydelsen ikke udbudspligtig. Der kan være tvivl om, hvorvidt det manglende udbud af mæglerrollen er lovligt.

Men uanset hvad vil det udgøre en barriere for konkurrencen, hvis Danfiber automatisk tildeles mæglingen af det kommunalt indsamlede returpapir og -pap. I den forbindelse er det vigtigt at fastslå, at Danfiber ikke adskiller sig fra andre private aktieselskaber for så vidt angår udbudsregler. Det vil sige, at udbudsreglerne eller -praksis ikke i sig selv burde give Danfiber en fordel i konkurrencen.

Det er sikkert, at ingen enkeltkommune har tilstrækkelige mængder returpapir og -pap til at tærskelværdierne i tjenesteydelsesdirektivet overskrides. Men for det første indgås aftalerne med Danfiber ofte i grupper af flere kommuner, og for det andet formidler Danfiber også håndtering af returpapir og -pap. Det er derfor ikke klart, at tærskelværdierne aldrig overskrides.

2.4.10 Vertikale relationer

Det kommunale ejerskab i Danfiber udgør en vertikal relation, eftersom kommunerne er leverandører af returpapir og -pap, mens Danfiber formidler salget til downstream markedet. Disse relationer kan skabe barrierer for konkurrencen på forskellige måder.

Danfiber A/S er ejermæssigt integreret med virksomheder og selskaber på alle tre led af værdikæden. Upstream ejer (fælles)kommunale selskaber⁴⁷ 3/6 af Danfiber. Midstream ejer returpapirhandleren Marius Pedersen A/S 1/6, og downstream ejer papirfabrikken brdr. Hartmann A/S 2/6.

I følge Danfiber afsætter alle de (fælles)kommunale ejerselskaber deres returpapir og -pap gennem Danfiber. Der er således tale om returpapir og -pap fra omkring 30 af de ca. 40 (fælles)kommunale selskaber – herunder

⁴⁶ Direktiv 92/50/EØF. Direktivet erstattes med det nye konsoliderede udbudsdirektiv (direktiv 2004/18/EF).

⁴⁷ Renosam, Vestforbrændingen I/S og R98 I/S ejer 1/3 hver.

København, Odense og Århus.⁴⁸ Derudover formidler Danfiber salg på vegne af en række kommuner, som ikke er medejere. Danfiber formidler en meget stor del af det kommunalt indsamlede returpapir og -pap. Derfor indtager Danfiber en dominerende stilling på **markedet for mægling af kommunalt indsamlet papir og pap**.

Danfiberns dominerende stilling er skabt gennem det kommunale medejerskab, der sikrer Danfiber forsyninger fra en række af de største (fælles)kommunale selskaber. De (fælles)kommunale selskaber, som er medejere af Danfiber, får andel i Danfibers overskud, hvorfor Danfiber vil have en konkurrencefordel i forhold til selskaber uden kommunalt ejerskab.

I følge Renosam blev Danfiber oprettet for, "[...] **at sikre udbyderen (kommunen) den størst mulige pris ved at samle salgsfunktionen. Historisk var dette en tvingende nødvendighed, idet markedet – med få aktører – havde klare tendenser til karteldannelse, hvor priserne blev fastsat til ugunst for kommuner og affaldsselskaber. I slutningen af firserne var der ikke forskel på formidlingshonoraret, der var ens for alle aftagere af genanvendeligt papir. Formidlingshonoraret lå på ca. 130 kr./t (i datidens priser). Danfiber kunne imidlertid formidle til en pris på omkring 40 kr./t og skaffede derudover udbyderne en markedspris for de genanvendelige materialer ved at gå uden om grossistled og direkte til aftagere af fibre (papirfabrikker).**"⁴⁹

Danfiber blev dannet som reaktion på et marked, hvor konkurrencen tilsyneladende var sat ud af kraft. Men er dette den bedste måde at løse et konkurrenceproblem på? Ved næsten automatisk at tildele Danfiber formidlingen af salget og i visse tilfælde også håndteringen af næsten alt det kommunalt indsamlede returpapir og -pap går ca. 30 procent af den samlede mængde returpapir og -pap udenom **markedet for handel med papir og pap til genanvendelse** – returpapirhandlerne har ikke mulighed for at få adgang til det kommunalt indsamlede returpapir og -pap. På den måde har kommunerne godt nok opnået en bedre pris for deres returpapir og -pap, men der er samtidig skabt et nyt konkurrenceproblem: Markedet er blevet kunstigt reduceret med ca. 30 procent. Derfor vil der alt andet lige være plads til færre virksomheder midstream, end hvis de 30 procent gik gennem det almindelige marked.

Danfiberns dominerende stilling på markedet for mægling af kommunalt indsamlet returpapir og -pap kan have betydning for markederne for mægling af kommunalt indsamlede dæk og kommune-letjern. Danfiber ejer ½ af Danbørs, som formidler alle kommunalt indsamlede dæk og alt kommune-letjern. Gennem den unikke adgang til kommunerne i Danfibers ejerkreds kan Danbørs lettere end andre opnå adgang til kommunale dæk og letjern.

Vi kan ikke se, at Danfiber eller Danbørs i udgangspunktet skulle kunne levere bedre miljøkvalitet end andre virksomheder.

⁴⁸ Af www.renosam.dk fremgår det, at 29 ud af 40 selskaber er repræsenteret af Renosam. Af de resterende 11 er København og Frederiksberg via R98 og Vestforbrændingen direkte repræsenteret i Danfibers ejerkreds.

⁴⁹ Renosams kommentarer til interimrapporten.

2.5 Anbefalinger

På baggrund af gennemgangen af barrierer i afsnit 2.4 har vi følgende anbefalinger. Nogle anbefalinger henvender sig til Miljøstyrelsen, nogle til Konkurrencestyrelsen og nogle til begge myndigheder.

2.5.1 Benyttelsespligten

Det anbefales, at virksomheder med mellemrum (på f.eks. 5 år) får mulighed for at udtræde af en kommunal ordning for indsamling af returpapir og -pap. Dette ville øge konkurrencen, eftersom virksomheder vil kunne skifte indsamler eller selv vælge at afsætte papiret direkte til en returpapirhandler.

Virksomhederne skal kun kunne udtræde af en ordning i de "vinduer", der er fastsat af kommunen. Virksomhederne vil være låst i perioden mellem to vinduer, og i denne periode vil kommunen være sikret forsyninger. Længden af perioden bør fastsættes, så de eventuelle *sunk costs*⁵⁰, som kommunen skal afholde i forbindelse med oprettelsen af en indsamlingsordning, kan tjenes ind. Dette kan f.eks. være omkostninger til informationskampagner rettet mod affaldsproducenterne. Dermed vil det fortsat være muligt for kommunerne at oprette indsamlingsordninger.

Samtidig er det afgørende, at kommunen sikrer sig, at virksomheder, der indtræder i en kommunal indsamlingsordning, er bekendt med benyttelsespligten.

2.5.2 Anvisningsordning

I relation til modtageanlæggene kan der anbefales en bredere adgang til de kommunale markeder. En barriere for konkurrencen mellem modtageanlæg kan elimineres ved at fastsætte centrale krav til registreringen, og ved at virksomheder, som opfylder disse krav, har adgang til at virke som modtageanlæg for pap og papir fra alle kommuner – et såkaldt one-stop-shop princip.

Der kunne i forbindelse med transportdelen opstilles et registreringskrav baseret på centralt fastsatte krav og kriterier. Det kan eventuelt suppleres med et one-stop-shop princip, hvor godkendelse i én kommune betyder godkendelse i alle kommuner. Efter en sådan model kunne virksomhederne vælge transport og forbehandling af deres pap og papiraffald blandt alle de virksomheder, som er registrerede og tilbyder deres ydelser i kommunen.

2.5.3 Kommunal krydssubsidiering

Ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt anbefaler vi, at der foretages en regnskabsmæssig fordeling af samtlige kapitalomkostninger og øvrige indirekte omkostninger mellem de forskellige aktiviteter, således at den kommunale gebyrfastsættelse kommer nærmere en normal markedspris.

⁵⁰ Sunk costs er faste omkostninger, der skal afholdes i forbindelse med en given aktivitet, og som efter afholdelse ikke har nogen værdi for andre. Investeringen i en lastbil vil som udgangspunkt ikke være en sunk cost, eftersom lastbilen vil have en værdi på brugtmarkedet – lastbilen vil altid kunne sælges, hvis aktiviteten indstilles. Kun i de tilfælde, hvor lastbilen ikke har en (eller har en meget lav) brugtværdi, vil investeringen kunne betragtes som sunk.

Omfanget af en eventuel krydssubsidiering vil reduceres i takt med en øget åbenhed omkring de beregninger, som ligger til grund for de forskellige gebyrer. På længere sigt bør det tilstræbes, at sikre større gennemsigtighed i regnskabssystemerne generelt, og sikre allokeringen af fælles omkostninger via for eksempel ABC-regnskabssystemet.

2.5.4 (Fælles) kommunale selskabers dobbeltrolle

Det kan generelt anbefales, at de (fælles)kommunale selskaber er opmærksomme på den dobbeltrolle de indtager på markedet.

De (fælles)kommunale affaldsselskabers dobbeltrolle vil kunne undgås ved en skarpere adskillelse af driftsherrerollen og myndighedsrollen.

Dette fører naturligt til, at nogle kommuner må opbygge kompetencer til selv at udforme de kommunale affaldsregulativer uafhængigt af affaldsselskaberne, hvis miljøkvaliteten skal fastholdes.

2.5.5 Manglende udbud

Der er mulighed for at eliminere barrierer for konkurrencen ved at udbudspligten udvides. Der er således mulighed for at forbedre konkurrencesituationen dels i de situationer, hvor udbudspligten ikke er indtrådt, dels i de situationer, hvor overdragelsen er omfattet af direktivet, men hvor der i direktivet er undtaget fra udbudspligten. Dette medfører overvejelser om etablering af en udbudspligt i følgende situationer:

- In-house-varetagelse
- Koncessionsoverdragelser
- Art. 6 (enerettighedsundtagelsen)
- Manglende overskridelse af tærskelværdien

Hvor indsamlingsopgaven af pap og papir er overdraget til et kommunalt fællesskab efter kommunestyrelseslovens § 60, vil dette ofte være undtaget fra tjenesteydelsesdirektivet. Alt efter selskabets udformning, sammensætning m.v. kan der være hjemmel til en undtagelse i flere forskellige bestemmelser. Fritagelsen kan antages at hjemles i enten tjenesteydelsesdirektivets art. 6, koncessionsreglen eller i den udvidede fortolkning af begrebet in-house-opgaver.⁵¹ Vi finder det i den forbindelse ikke afgørende, hvori hjemlen består, da der under alle omstændigheder kan være tale om en barriere for konkurrencen.

Så vidt vi er orienteret, udbyder de allerfleste (fælles)kommunale selskaber indsamlingsopgaven til private aktører – kun meget få (fælles)kommunale selskaber står selv for indsamlingen. Derfor forventer vi ikke, at denne barriere i praksis forekommer i væsentligt omfang.

Vi anbefaler, at der åbnes op for konkurrence til Danfiber og (fælles)kommunale selskaber på de områder, som ikke er omfattet af tjenesteydelsesdirektivet, eller hvor der er uklarheder i fortolkningen. Dette kan gøres ved at kommunerne eller de (fælles)kommunale selskaber forpligter sig til at foretage udbud efter de almindelige regler i tjenesteydelsesdirektivet – eventuelt underlagt en simplere udbudsprocedure. På den måde kan der stilles

⁵¹ Se C-107/98, Teckal.

krav til kommunerne og de (fælles)kommunale selskaber om, at priser skal "prøves i markedet". Dette kunne gøres ved eksempelvis at kræve, at der indhentes tre tilbud før det indsamlede returpapir og -pap afsættes til eller en tjenesteydelse købes fra en aktør i markedet.

Ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt anbefales det endvidere, at der ikke er personsammenfald mellem Miljøstyrelsen og Danfibers bestyrelse.

2.5.6 Vertikale relationer

Vi anbefaler derfor for det første, at Danfiber er opmærksom på, at de har en dominerende stilling på markedet for mægling af kommunalt indsamlet returpapir og -pap.

For det andet anbefaler vi, at man anvender konkurrenceloven til at angribe f.eks. karteldannelse. Vi er klar over, at der i slutfirserne ikke fandtes så restriktiv en konkurrencelov, som det er tilfældet i dag. Men vi vil anbefale, at det vurderes, om den nuværende konstruktion stadig er den bedste løsning.

Danfibers dominerende stilling på **markedet for mægling af kommunalt indsamlet papir og pap** kan have betydning for **markederne for mægling af kommunalt indsamlede dæk og kommune-letjern**. Danfiber ejer halvdelen af Danbørs, som formidler alle kommunalt indsamlede dæk og alt kommune-letjern. Gennem den unikke adgang til kommunerne i Danfibers ejerkreds kan Danbørs lettere end andre opnå adgang til kommunale dæk og letjern.

Vi kan ikke se, at Danfiber eller Danbørs i udgangspunktet skulle kunne levere bedre miljøkvalitet end andre aktieselskaber.

3 Markederne for genanvendelse af bilskrot og kommune-letjern

I dette kapitel gennemgår vi for affaldsfraktionen bilskrot og kommune-letjern igen hver enkelt af de fem arbejdsfaser, som danner der metodiske grundlag for analysen. Først beskriver vi i afsnit 3.1 fraktionen bilskrot og kommune-letjern. Derefter beskriver vi i afsnit 3.2 den produktionsmæssige værdikæde og inddeler fraktionen i tre vertikale markedsniveauer: **Upstream, midstream og downstream**. I afsnit 3.3 definerer vi de relevante markeder på de to væsentligste markedsniveauer, **upstream og midstream**. På baggrund af konkurrence- og barriereanalysen opstiller vi i afsnit 3.4 de væsentligste barrierer for konkurrencen. Tilsidst fremkommer vi i afsnit 3.5 med en række anbefalinger, der kan fremme konkurrencen på de relevante markeder for bilskrot og kommune-letjern. Afsnit 6 indeholder den fulde uddybende konkurrence- og barriereanalyse.

3.1 Affaldsfraktionen bilskrot og kommune-letjern

Affaldsfraktion omfatter jern og metal fra person- og varevogne (bilskrot)⁵² samt andet jern og metal indsamlet på kommunale genbrugsstationer (såkaldt kommune-letjern), som typisk neddeles i shredder anlæg, eftersom der er tale om meget heterogent affald. Fraktionen omfatter ikke rent metalaffald fra industrielle processer og andet jern og metal, som ikke neddeles i shredder anlæg.

I 2002 blev der i alt indsamlet og udsorteret 718.000 tons jern- og metalskrot i Danmark⁵³. Heraf udgjorde bilskrot omkring 57.000 tons (8 procent)⁵⁴, mens kommune-letjern udgjorde omkring 160.000 tons (22 procent)⁵⁵.

Nettoeksporten af jern- og metalskrot består primært af relativt rene produkter, der kun i begrænset omfang skal sorteres før eksport (f.eks. nedrivninger fra byggeri). Nettoeksporten udgjorde 535.000 tons i 2002. Bilskrot og kommune-letjern im- og eksporteres kun i begrænset omfang.

I samme år blev der tilført 183.000 tons jern- og metalskrot til støberier og Stålvalseværket. Stålvalseværket var indtil ejerskiftet i sommeren 2002 langt den største aftager af jern- og metalskrot i Danmark. Med ejerskiftet har virksomheden imidlertid skiftet strategi og forarbejder nu importeret stål fra Rusland. Det jern- og metalskrot, som Stålvalseværket historisk har aftaget, eksporteres i dag på linje med hovedparten af det resterende skrot.

⁵² Biler med plads til maksimalt 8 personer og varevogne på op til 3.500 kg. I fraktionen omfatter ikke større køretøjer såsom lastbiler og andre motordrevne køretøjer.

⁵³ Orientering fra Miljøstyrelsen Nr. 6 2003 - Affaldsstatistik 2002

⁵⁴ I følge Miljøstyrelsen vejer en gennemsnitlig bil 910 kg. Vi antager at 75% af denne vægt udgøres af jern og metal, jævnfør bilagsrapporten.

⁵⁵ Beregnet af Econet a/s på baggrund af tal fra Vestforbrændings årsstatistik 2002

Reguleringen af markederne for bilskrot og kommune-letjern sker med udgangspunkt i miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen⁵⁶. Bestemmelserne giver kommunerne ansvaret for og kompetencen til at tilrettelægge indsamlingen af affald inden for denne fraktion.

Autoophuggere og genvindingsvirksomheder med og uden shredder anlæg skal registreres hos Miljøstyrelsen. For at kunne registreres skal virksomhederne miljøgodkendes af kommunalbestyrelsen, amtsrådet eller Miljøstyrelsen.

International handel med affald er reguleret ved transportforordningen⁵⁷. Affald opdeles i tre grupper: Grønt, orange og rødt. For grønt affald gælder, at en virksomhed, som eksporterer eller importerer grønt affald, skal orientere sin hjemkommune om mængde samt oprindelse eller destination. Jern og metal, herunder bilskrot og kommune-letjern, er kategoriseret som grønt affald.

En væsentlig økonomisk *driver* for genanvendelse af bilskrot og kommune-letjern er, at oparbejdet (neddelt og sorteret) bilskrot og kommune-letjern af god kvalitet kan sælges på et internationalt marked som et attraktivt alternativ til brugen af virgint metal. For person- og varebiler er der desuden et særligt økonomisk incitament til at genanvende person- og varebiler, fordi staten betaler en skrotningspræmie på 1750 kr. per bil afmeldt efter 30. juni 2002.

Værdien af af midstream markedet kan vi opgøre til ca. 130 mio. kr., hvis vi anlægger en realistisk skrotpris på 550 kr. per ton.⁵⁸ Hertil kommer værdien af skrotningspræmien, som fordeles mellem autoophuggerne og bilejerne på upstream markedet. I 2002 blev der afleveret ca. 80.000 biler til godkendte behandlere af udtjente biler. Vi kan derfor beregne alternativværdien af upstream markedet til ca. 140 mio. kr. Det samlede marked for bilskrot og kommune-letjern kan derfor anslås at udgøre en værdi på omkring 270 mio. kr.

Miljøkvaliteten inden for denne fraktion meget vigtig, eftersom forkert håndtering af især bilskrot kan have store og negative miljømæssige konsekvenser. Skrotningspræmien danner et økonomisk incitament for borgere og virksomheder til at aflevere bilen til en miljømæssig forsvarlig håndtering. Skrotningspræmien modvirker således uhensigtsmæssig bortskaffelse af skrotningsklare biler, ligesom den er med til at sikre en miljømæssig forsvarlig håndtering af bilens indhold af miljøskadelige væsker og materialer. Skrotningspræmien har i dag en sådan størrelse, at den udover at dække behandlingsudgifterne hos autoophuggeren tillige sikrer bilejeren en kontant udbetaling. Skrotningspræmien vurderes samlet at have en positiv betydning for miljøkvaliteten.

⁵⁶ Bekendtgørelse om affald, nr. 299 af 30. april 1997 og lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. august 2001 om miljøbeskyttelse som ændret senest ved lov nr. 314 af 5. maj 2004.

⁵⁷ Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 med tilhørende bekendtgørelser nr. 971 af 1996 og 264 af 2000.

⁵⁸ Skønnet er konservativt, da prisen i begyndelsen af 2004 har ligget væsentligt over dette niveau.

3.2 Værdikæden

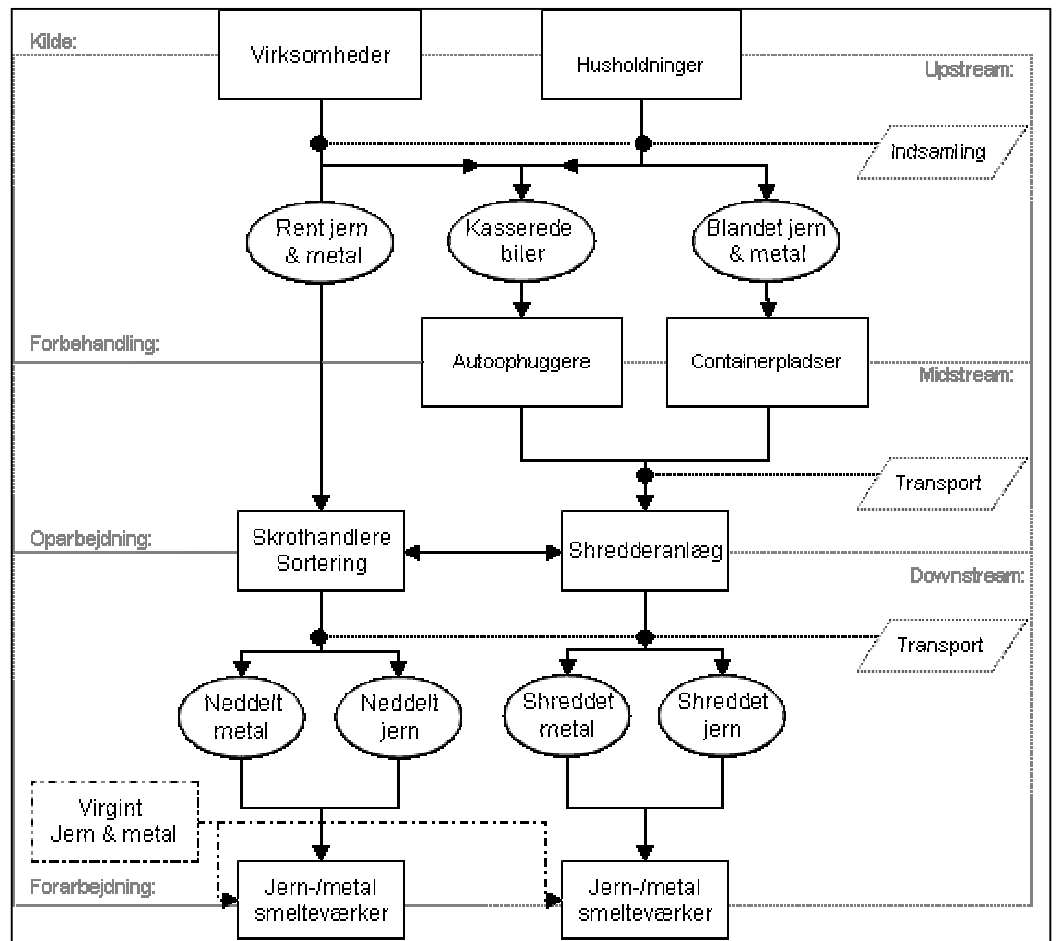
Husholdninger og virksomheder bortskaffer udtjente biler og mindre varevogne til ophugning hos registrerede autoophuggere. Bilerne miljøbehandles, klippes og shredde og udsorteres i forskellige materialer. Jern og metal udgør cirka 75 procent af den samlede vægt og har på samme måde som kommune-letjern en meget uhomogen kvalitet. Husholdninger og virksomheder bortskaffer store mængder jern og metal på de kommunale genbrugsstationer; jævnfør **upstream**-markedet i Figur 8. Dette jern og metal går under betegnelsen kommune-letjern. Den uhomogene kvalitet af både bilskrot og kommune-letjern betyder, at den videre bearbejdning er den samme.

Virksomheder med større, homogene mængder af jern og metal indgår som regel en aftale med en skrothandler om afhentning. Det fremkommer i forbindelse med industrielle processer (for eksempel afskær) samt ved skrotning af industrimaskiner og ved bygningsnedrivninger. Dette jern og metal indgår ikke i den videre analyse.

Autoophuggere og kommunale affaldsselskaber formidler de skrottede biler og kommune-letjernet videre til større genvindingsvirksomheder, der råder over skrotsakse og shredder anlæg, jævnfør **midstream**-markedet i Figur 8. Vi kalder disse for skrothandlere. Her neddeles affaldet og sorteres i for eksempel magnetisk jern, forskellige typer af metal samt shredderaffald. Affaldet udgør typisk 20-25 procent af den samlede vægt, men andelen varierer med affaldets kvalitet og fra anlæg til anlæg.

Der foregår en væsentlig indbyrdes handel mellem skrothandlere. Typisk sælger de mindre skrothandlere skrot til større skrothandlere, der råder over skrotsakse eller til skrothandlere, der har specialiseret sig i at afsætte bestemte kvaliteter til oparbejdning. Nogle af de største skrothandlere råder tillige over shredder anlæg, hvor skrottet fragmenteres og efterfølgende sorteres. Nogle shredder anlæg eksporterer den neddelte metalfraktion til sortering i udlandet. Efter at skrottet er sorteret i de respektive kvaliteter, sælges det videre til smelteværker i Danmark, Europa eller Fjernøsten, jævnfør **downstream**-markederne i Figur 8, hvor det indgår på lige fod med virgine råvarer. En mindre del af skrottet afsættes til danske støberier.

Figur 8 Værdikæden for jern- og metal skrot



En videre analyse af konkurrencen på downstream-markedet for jern og metal vil sandsynligvis ikke føre til identifikation af barrierer af særlig betydning for konkurrencen. Det skyldes, at downstream-markedet for handel med jern og metal er et stort internationalt marked med mange konkurrenter og alternativer, og hvor jern og metal konkurrerer direkte med virgine metaller. Virksomheder i Danmark har ikke muligheder for ved deres adfærd at påvirke pris eller andre handelsforhold på markedet.

Til hvert af affaldsmarkedene på de tre niveauer af værdikæden er der tilknyttet et marked for transportydelser. Alle transportører af affald skal registreres i de kommuner, hvor de ønsker at være aktive. En videre af konkurrencen på de tilhørende transportmarkeder for jern og metal vil sandsynligvis ikke føre til identifikation af barrierer af særlig betydning for konkurrencen, fordi de pågældende transportydelser er simple og kun stiller krav om relativt ukompliceret materiel. Antallet af aktører i transportmarkederne er stort, og kravet om registrering udgør, så vidt vi kan se, ikke en væsentlig barriere for konkurrencen på markedet. På den anden side kunne man lempe den administrative belastning ved at indføre et one-stop princip, hvor registrering i én kommune automatisk medfører registrering i andre kommuner.

Vi koncentrerer os derfor i det følgende om **upstream**- (indsamling) og **midstream**-markederne (sortering og neddeling) for bilskrot og kommune-letjern.

3.3 De relevante markeder

På **upstream**-markederne indleverer husholdninger og virksomheder skrotbiler og blandet jern- og metalskrot til henholdsvis registrerede autoophuggere og kommunale genbrugsstationer. Det blandede jern- og metalskrot, der indleveres til kommunale genbrugsstationer, kaldes i det følgende kommune-letjern.

Vi definerer to relevante produktmarkeder:

- Indsamling af skrotbiler fra husholdninger og erhverv
- Indsamling af kommune-letjern fra husholdninger og erhverv

Indsamling af kommune-letjern og skrotbiler udgør to forskellige produktmarkeder, da skrotbiler ikke kan afleveres på kommunale genbrugsstationer og jern- og metalskrot ikke til autoophuggere. Endvidere er der særlige økonomiske incitamenter til at aflevere skrotbiler til autoophuggere, men ikke for kommune-letjern.

Det relevante geografiske marked for indsamling af skrotbiler består sandsynligvis af en række overlappende markeder, som til sammen omfatter hele Danmark – eventuelt delt af Storebælt. Forskellen mellem skrotpræmien og skrotningsprisen (den betaling ejeren af en skrotbil modtager ved aflevering til skrot) varierer, men ligger ofte i omegnen af 500 kr. Broafgifter (Storebælt 250 kr.) og udgifter til benzin kan derfor sætte en grænse for, hvor langt en bilejer vil være villig til at transportere skrotbil. Dette begrænser autoophuggerens oplande.

Det relevante geografiske marked for kommune-letjern er afgrænset af det kommunale indsamlingsområde. Antallet af relevante geografiske markeder er derfor stort.

Autoophuggerne og kommunale affaldsselskaber sælger på **midstream**-markederne bilskrot og kommune-letjern videre til skrothandlere med skrotsakse og shredder anlæg.

Vi definerer et enkelt relevant produktmarked:

- Handel med bilskrot og kommune-letjern

Handel med bilskrot og kommune-letjern vil udgøre et fælles produktmarked, eftersom de to typer skrot i vid udstrækning kan erstatte hinanden som input i shredder anlæggene.

Det relevante geografiske marked for handel med skrotbiler og kommune-letjern omfatter sandsynligvis hele Danmark. For eksempel transporteres skrotbiler fra Sjælland til shreddning på Fyn. Kommune-letjern transporteres formentlig ikke over helt så lange afstande, men overlappende regionale markeder vil i vid udstrækning sikre eksistensen af et enkelt geografisk marked i Danmark.

Vi definerer samtidig et særskilt marked for mægling af kommune-letjern, da mæglingen automatisk tildeles Danbørs:

- Mægling af kommune-letjern

Kommune-letjern, der formidles af en mægler, forbliver i kommunens ejerskab, indtil letjernet overtages af den endelige køber, som hovedsageligt er skrothandlere med shredder anlæg.

Vi definerer et særskilt marked for mægling af kommune-letjern, hvor Danbørs har et monopol, da der ikke eksisterer et almindeligt marked for mægling af kommune-letjern. Danbørs' unikke adgang til kommunerne og de (fælles)kommunale selskaber gennem Danfiber gør, at selv store prisforskelle mellem Danbørs og potentielle konkurrerende mæglere ikke vil føre til, at Danbørs fravælges, så længe Danbørs ejermæssigt er stærkt forbundet med Danfiber.

Geografisk omfatter det relevante marked for mægling af kommune-letjern højst Danmark.

Efterspørgslen på **midstream** markedet består hovedsageligt af fire shreddervirksomheder med i alt fem shredder anlæg. Dertil kommer Stena Jern & Metal a/s på Sjælland, som ikke selv har et shredder anlæg i Danmark, men som køber skrot og sender det til sit shredder anlæg i Malmø. De største aktører på markedet er H.J. Hansen og Uniscrap, som anslås at have en samlet markedsandel på omkring 60-70 procent. Roskilde Jernværk a/s, Rødkær bro Produkthandel og Stena Jern & Metal aftager hovedparten af de resterende mængder. H.J. Hansen er formentligt den største aktør, da virksomheden er den eneste, som opererer med to shredder-anlæg, heriblandt anlægget med den største kapacitet i Danmark, heriblandt anlægget med den største kapacitet i Danmark.

Koncentrationen i markedet kan måles ved at beregne det såkaldte Herfindahl-Hirschman Index (HHI),⁵⁹ som går fra 0 til 10.000, hvor en høj indekssværdi angiver et meget koncentreret marked. Typisk betragtes markeder med indekssværdier over 1.800, som meget koncentrerede.

Upstream vil **det relevante marked for indsamling af skrotbiler fra husholdninger og erhverv i Danmark** være meget fragmenteret. Således består markedet af ca. 200 autoophuggere fordelt over hele landet. **Det relevante marked for indsamling af kommune-letjern i de enkelte kommuner** er imidlertid reserveret kommunen eller det (fælles)kommunale selskab, som dermed har et monopol på indsamlingen.

Midstream vil den mest konservative opgørelse af HHI på **det relevante marked for handel med bilskrot og kommune-letjern i Danmark** kunne beregnes ved at antage at alle virksomheder har lige store markedsandele – i dette tilfælde 20 procent, såfremt Stena medregnes som shredder. Dette resulterer i en indekssværdi på 2.000. Samtidigt vil selv en konservativ opgørelse af markedsandelene betyde, at H.J. Hansen opnår en markedsandel på over 40 procent, og dermed at virksomheden indtager hermed en dominerende stilling på det relevante marked.

⁵⁹ HHI udregnes som summen af kvadraterne af samtlige virksomheders markedsandele på det relevante marked

Udbudssiden af markedet udgøres af autoophuggere (bilskrot) og (fælles)kommunale selskaber og kommuner (kommune-letjern). Der er et stort antal udbydere og ingen dominerende virksomheder.

Det relevante marked for mægling af kommune-letjern er domineret af Danbørs, som har et de facto monopol på formidling af salg og delvist håndtering af kommune-letjernet.

3.4 Barrierer for konkurrence

Vi har i analysen identificeret en række barrierer for konkurrencen på de relevante markeder for bilskrot og kommune-letjern. Indsamlingen af kommune-letjern er forbeholdt kommunerne eller de (fælles)kommunale selskaber. Dette marked er ikke konkurrenceudsat, hvorfor det ikke giver mening at identificere barrierer for konkurrencen. Barrierene er vist i Figur 9 fordelt på relevante markeder.

Figur 9 Barrierer – Bil skrot og kommune-letjern

Relevant marked	Barrieretype	Barriere
Indsamling af skrotbiler	Naturlig	Transportomkostninger - Fragmenterer indsamlingen i en række overlappende regionale markeder
	Regulerings-skabte	Decentral registreringsordning
	Virksomheds-skabte	Informationsproblem – Ejerne af skrotbiler er tilsyneladende ikke orienteret om selv store prisforskelle inden for relativt små områder.
Indsamling af kommune-letjern	Naturlig	Ingen barrierer
	Regulerings-skabte	Ingen barrierer
	Virksomheds-skabte	Ingen barrierer
Handel med bilskrot og kommune-letjern	Naturlig	Transportomkostninger – Det er relativt dyrt at fragte kommune-letjern Store investeringskrav - Markedet for neddeling af jern- og metalskrot er kapitalintensivt, hvilket sætter en naturlig grænse for antallet af aktører i markedet. Hertil kommer, at der er væsentlige stor- og samdriftsfordele forbundet med neddeling og sortering af skrot. Det giver store aktører en naturlig fordel i forhold til små.
	Regulerings-skabte	Kommunerne modtager ikke shredderaffald fra andre landsdele – Sammen med de store forskelle i deponeringsgebyrer medfører dette en meget uens omkostningsbelastning af shreddere.
	Virksomheds-skabte	Ingen barrierer
Mægling af kommune-letjern	Naturlig	Ingen barrierer
	Regulerings-skabte	Vertikale relationer – Danbørs har gennem de ejermæssige bånd en dominerende stilling på mægling af kommune-letjern.
	Virksomheds-skabte	Ingen barrierer

Upstream på **det relevante marked for indsamling af skrotbiler fra husholdninger og erhverv i Danmark** har vi identificeret en naturlig, en regulerings-skabt og en virksomhedsskabt barriere. **Midstream** på **det relevante marked for handel med bilskrot og kommune-letjern i Danmark** har vi identificeret to naturlige og to regulerings-skabte barrierer. Samtidig har vi identificeret en regulerings-skabt

barriere for konkurrencen på **det relevante marked for mægling af kommune-letjern**.

3.4.1 Transportomkostninger

På det **relevante marked for indsamling af skrotbiler fra husholdninger og erhverv i Danmark** påvirkes markedets størrelse af omkostningerne ved at transportere skrotbiler. Her kan især brotakster være en naturlig begrænsning, da de let vil kunne overstige prisforskellene mellem konkurrerende autoophuggere.

Da antallet af autoophuggere, som kan modtage person- og varevogne til skrotning, er stort, vurderer vi, at bilejere normalt vil have flere realistiske muligheder ved valg af autoophugger. På den baggrund konkluderer vi, at transportomkostningerne næppe i sig selv udgør en væsentlig barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence i indsamlingen.

På det **relevante marked for indsamling af blandet jern- og metalskrot fra husholdninger og erhverv** påvirker transportomkostningerne sandsynligvis ikke konkurrencen, da husholdningerne ikke har et økonomisk incitament til at bringe jern- og metalskrot til genbrugsstationer i andre kommuner (manglende udbuds substitution). Dertil kommer, at det enkelte (fælles) kommunale selskab ikke har ret til at indsamle uden for sit eget indsamlingsområde (manglende efterspørgselssubstitution).

Transportomkostningerne udgør ikke en barriere for konkurrencen på **det relevante marked for handel med bilskrot og kommune-letjern i Danmark**, da autoophuggerne, kommunerne og de (fælles) kommunale selskaber kan vælge mellem flere shredder anlæg på begge sider af Storebælt.

Dog kan omkostningerne forbundet med transport af kommune-letjern i et vist omfang udgøre en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence. Det skyldes, at kommune-letjern fylder relativt meget, og at det i følge flere aktører i markedet ikke presses før transport. Det gør, at transportomkostninger per ton transporteret kommune-letjern bliver relativt store og derfor begrænser den afstand som det kan betale sig at transportere kommune-letjern. Vi konkluderer dog, at transportomkostningerne ikke i væsentlig grad udgør en barriere for tilstrækkelig konkurrence.

3.4.2 Investeringskrav og stordriftsfordele

På **det relevante marked for indsamling af skrotbiler fra husholdninger og erhverv i Danmark** kan vi umiddelbart udelukke, at der eksisterer investeringskrav eller stordriftsfordele, som afgørende hæmmer konkurrencen. Det skyldes, at der er et stort antal (ca. 200) registrerede autoophuggere. Såfremt markedet var præget af store investeringskrav og stordriftsfordele ville markedet ikke være fragmenteret i samme grad.

På **det relevante marked for handel med bilskrot og kommune-letjern i Danmark**, må virksomhederne investere relativt store summer i f.eks. shredder anlæg og andre faciliteter, før de kan blive aktive i markedet. Et shredder anlæg koster let mellem 40 og 50 mio. kr.

Dertil kommer, at skrothandlere, som har mulighed for at oparbejde store mængder jern og metal, sandsynligvis kan skabe stordriftsfordele i

indsamlingen og håndteringen og dermed reducere de gennemsnitlige omkostninger.⁶⁰

Såvel investeringsomfang som stordriftsfordele kan være relevante at forholde sig til på de fleste markeder, det vil dog typisk være i de tilfælde, hvor produktionsapparatet er kapitalintensivt, at det har væsentlig betydning for konkurrencen.

Store investeringskrav udgør en naturlig barriere for adgangen til markedet, hvilket formentlig kan forklare det lave antal skrothandlere med shredder anlæg på det relevante marked for handel med bilskrot og kommune-letjern i Danmark. Effekten af denne barriere styrkes af den begrænsede skrotmængde, som er til rådighed på markedet, da der allerede eksisterer oparbejdningskapacitet, og da der derfor kan være væsentlig usikkerhed forbundet med at sikre sig tilstrækkelige mængder, hvis man træder ind på markedet.

Vi konkluderer derfor, at de betydelige investeringskrav og stordriftsfordele kan udgøre en naturlig barriere for antallet af virksomheder, der kan være på **det relevante marked for handel med bilskrot og kommune-letjern i Danmark**. Det er imidlertid ikke klart, at dette mætningspunkt er nået på det danske marked, eftersom flere kilder i markedet forventer, at der snart bliver etableret ny shredderkapacitet i Danmark.

3.4.3 Registrerings- og godkendelsesordninger

Registrering og godkendelse af aktører, som vil operere på affaldsområdet, er ofte ønskeligt af hensyn til miljøet.

Upstream skal autoophuggere på **markedet for indsamling af skrotbiler fra husholdninger og erhverv** registreres hos Miljøstyrelsen i henhold til Bilskrotbekendtgørelsens § 6⁶¹. I registreringen indgår en miljøgodkendelse fra tilsynsmyndigheden, som kan være kommunalbestyrelsen eller amtsrådet i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5.

Midstream skal oparbejdningsvirksomheder på **markedet for handel med bilskrot og kommune-letjern** registreres hos Miljøstyrelsen og godkendes i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed⁶² og bekendtgørelse vedrørende anden virksomhed end listevirksomhed⁶³ af enten amtsrådet eller af Miljøstyrelsen.

Såvel indsamlings- som oparbejdningsvirksomheder skal dermed godkendes i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Således skal der opnås en erklæring fra kommunalbestyrelsen, amtsrådet eller Miljøstyrelsen om, at virksomheden har godkendelse til at foretage affaldsbehandling af biler i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5.

⁶⁰ Dertil kommer, at store skrothandlere kan have en fordel i forhold til mindre indsamlere, ved at kunne indsamle og håndtere flere forskellige affaldsfraktioner samtidigt – såkaldte samdriftsfordele. Dette fordrer dog, at virksomheden opnår miljøgodkendelse til behandling af alle fraktioner.

⁶¹ Bekendtgørelse nr. 480/2002.

⁶² Bekendtgørelse nr. 652/2003.

⁶³ Bekendtgørelse nr. 367/1992.

På baggrund af det store antal autoophuggere, der opererer i Danmark, kan vi umiddelbart konkludere, at godkendelses- og registreringsordninger ikke som udgangspunkt udgør en væsentlig barriere for en tilstrækkelig konkurrence på **markedet for indsamling af skrotbiler fra husholdninger og erhverv**. Dog vil godkendelses- og registreringsordninger kunne udgøre en barriere for konkurrencen, hvorfor indretningen og håndhævelsen af ordningerne er vigtig. Hvis der stilles forskellige krav i forbindelse med decentral miljøgodkendelse i kommuner eller amter, kan det give konkurrerende virksomheder forskellige konkurrencevilkår. Udfra et konkurrencemæssigt synspunkt kan det derfor være uhensigtsmæssigt, at der foregår miljøgodkendelse i kommuner og amter.

Generelt udgør de ovenfor listede etableringskrav formentlig ikke en væsentlig administrativ barriere for en tilstrækkelig konkurrence på **markedet for handel med bilskrot og kommune-letjern**. For det første, fordi miljøgodkendelsen foregår på et højere myndighedsniveau end kommunalbestyrelsen. For det andet, fordi aktørerne på markedet alle er af en sådan størrelse, at administrative byrder forbundet med miljøgodkendelse og registrering ikke burde udgøre et problem.

3.4.4 Kommuner modtager ikke shredderaffald fra andre landsdele

Ved shreddningen af bilskrot og kommune-letjern bliver der et restprodukt tilbage: Shredderaffald. Shredderaffald udgør 20-25 procent af den samlede mængde bilskrot og kommune-letjern eller 80-90.000 ton per år.⁶⁴ Shredderaffaldet skal deponeres, hvilket medfører en betydelig omkostning for de fire skrothandlere, som i dag har shredder anlæg.

Der er en betydelig variation i deponeringsprisen mellem deponier, som kan modtage shredderaffald. For eksempel er deponering på AV Miljø i Hvidovre dobbelt så dyrt som deponering på Odense Nord Losseplads. Samtidig ser det ud til at der er en vis uvilje mod at modtage shredderaffald fra andre kommuner eller landsdele. For eksempel har Odense Nord Losseplads nægtet at modtage shredderaffald fra Kara i Roskilde.⁶⁵ Skrothandlere med adgang til at benytte et relativt billigt deponi har således en omkostningsfordel i forhold til konkurrenterne⁶⁶. Det kan hæmme den aktuelle konkurrence på markedet, idet de begunstigede aktører vil kunne udkonkurrere andre uden selv at være mere effektive end konkurrenterne. Samtidig vil den potentielle konkurrence fra aktører, der ikke er aktive i markedet, kunne begrænses, da det kan være vanskeligt at opnå samme gunstige vilkår.

Derudover kan store forskelle i deponeringsgebyrerne skabe uønskede og omkostningsfulde incitamenter. For eksempel kan det, hvis forskellene i deponeringsgebyret er tilstrækkeligt store, betale sig for virksomheder, som kun har adgang til at deponere på relativt dyre deponier, at betale virksomheder med adgang til at deponere på billigere deponier for at modtage affaldet. Således vil den begunstigede aktør kunne opnå fordele udover den omkostningsfordel, der er forbundet med, at han kan deponere shredderaffald billigere end konkurrenterne.

⁶⁴ Miljøstyrelsens Affaldsstatistik for 2002

⁶⁵ Jævnfør brev fra Odense Renovationsselskab til I/S KARA af 2. april 2001.

⁶⁶ Problematikken vedrørende kommunale forskelle i deponeringsgebyrer kan dog i praksis være relevant for alle affaldsfraktioner med lignede behov for deponering af restprodukter.

De begrænsede muligheder for at afsætte shredderaffald til de billigste deponier i andre kommuner påvirker shredder anlæggenes omkostninger i væsentlig grad, og udgør derfor en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence. Konsekvensen kan være, at skrothandlere vil være mere tilbøjelig til at etablere shredder anlæg i nærheden af de billige deponier.

3.4.5 Vertikale relationer

Danfiber ejer 50 procent af Danbørs. Danbørs kan gennem de ejermæssige bånd med Danfiber benytte sig af Danfibers unikke adgang til kommunerne. Det kan således ikke udelukkes, at Danbørs's succes med at opnå adgang til formidling af eksempelvis kommune-letjern skyldes den eksisterende kontakt til kommunerne via Danfiber. Dermed vil Danfibers dominerende stilling på markedet for mægling af kommunalt indsamlet returpapir og -pap blive overført til markedet for mægling af kommune-letjern.

Danbørs ejes 50 procent af Danfiber, som har en dominerende stilling på markedet for mægling kommunalt indsamlet returpapir og -pap. Gennem Danfiber sikres Danbørs unik forbindelse til kommunerne, som kan give adgang til mægling af en lang række andre kommunale affaldsfraktioner – som f.eks. kommune-letjern. Det kan således ikke udelukkes, at Danbørs's succes med at opnå adgang til formidling af eksempelvis kommune-letjern og flasker skyldes den eksisterende kontakt til kommunerne via Danfiber

På den måde kan Danbørs være tildelt et de facto monopol på markedet for mægling af kommune-letjern. Danbørs formidler salget af alt kommune-letjern.

3.4.6 Informationsproblem

Vi kan observere store prisforskelle på miljøbehandling af biler mellem autoophuggere, som ligger med en afstand til hinanden, så vi umiddelbart ville forvente nogenlunde ens priser. Dette tolker vi derhen, at ejerne af skrotbilerne ikke er klar over, at der er relativt mange penge at spare ved at køre lidt længere med sin skrotbil. Det er vanskeligt at afgøre, hvad der forårsager dette problem. Transportomkostninger lader ikke til at kunne være hele forklaringen, da de observerede prisforskelle er betydeligt større, end de transportomkostninger, som vi vil forvente. Manglende konkurrence kan føre til, at virksomheder markedsføre sig mindre aggressivt i "andres område". Men hvis dette var tilfældet, ville vi ikke forvente at observere store prisforskelle. Hvorfor skulle ophuggere sætte prisen ned, hvis han ikke kan stjæle naboens kunder? Derfor hælder vi til en konklusion om, at ejerne af skrotbilerne ikke er orienteret om, at der kan være betydelige prisforskelle mellem autoophuggerne.

3.5 Anbefalinger

På baggrund af gennemgangen af barrierer i afsnit 3.4 har vi følgende anbefalinger.

3.5.1 Deponering af shredderaffald

Store forskelle i deponeringstakster for shredderaffald og en generel modvilje mod at modtage shredderaffald fra andre landsdele betyder uensartede konkurrencebetingelser for skrothandlere med shredder anlæg i Danmark.

Skrothandlere med shredder anlæg, der ligger nær billige deponier, vil have en kunstig og afskærmet omkostningsfordel og har derudover en mulighed for at udnytte disse prisforskelle ved at formidle adgang for shredderaffald fra andre landsdele. Begge faktorer vil hæmme den aktuelle og potentielle konkurrence på (mid-stream)- markederne for bilskrot og kommune-letjern.

Det er muligt at neutralisere denne barriere for konkurrence ved at forpligte kommunale deponier til at modtage shredderaffald fra andre landsdele. Det vil skabe konkurrence mellem deponier og medføre at skrothandlere med shredder anlæg beliggende nær billige deponier ikke længere har en kunstig og afskærmet fordel. Andre skrothandlere vil frit kunne aflevere affald til de billige deponier forudsat at der ikke sker anden forskelsbehandling. Samfundsmæssigt vil det ligeledes være en fordel at deponeringen primært på de deponier, hvor omkostningerne er mindst.

I modsætning hertil anbefaler Pagh et al. (2004). ” **at erhvervmæssige affaldsproducenter inden for bestemte geografiske områder offentligt pålægges afleveringspligt til bestemte anlæg [deponier].** ” Pagh et al. lægger vægt på, at deponierne skal sikres forsyninger: ” **Netop på disse anlæg begrundes investeringer og kapacitetsmæssige omstillingsvanskeligheder over for de tidsmæssige variationer, som følger af et helt frit marked, at tilførsel af affald ikke blot overlades til markedskræfterne** ”.

Gennemsigtighed i gebyrsætning på de kommunale genbrugsstationer og deponier (som anbefalet under papir og pap) vil ikke kunne reducere denne barriere for konkurrencen. Dette skyldes, at selvom gebyrerne er fastsat ud fra markedsmæssige principper, vil der fortsat være forskelle mellem gebyrerne alt efter deponiernes effektivitet.

3.5.2 Vertikale relationer

Vi anbefaler, at Danbørs er opmærksom på, at de har en dominerende stilling på markedet for mægling af kommune-letjern. Det betyder, ” [...] **at Danbørs som dominerende formidler af salg af affaldsfraktioner ikke må misbruge sin stilling. Det indebærer bl.a., at selskabet ikke må forskelsbehandle.** ”⁶⁷

3.5.3 Informationsproblem

Vi anbefaler, at det vurderes, om der er behov for initiativer, der kan øge forbrugernes aktivitet i forbindelse med valg af autoophugger.

⁶⁷ ” Københavns Kommunes salg af jernskrot gennem Danbørs A/S ”, Konkurrencerådet, 27. september 2000.

4 Markederne for genanvendelse af dæk

I dette kapitel gennemgår vi de fem arbejdsfaser for affaldsfraktionen dæk, jævnfør 1. I afsnit 4.1 beskriver vi først fraktionen. Derefter beskriver vi i afsnit 4.2 værdikæden og inddeler igen fraktionen i **Upstream, midstream og downstream** markeder. I afsnit 4.3 definerer vi **upstream og midstream** de relevante markeder, som er vores udgangspunkt i den videre analyse. I afsnit 4.4 identificerer vi de væsentligste barrierer for konkurrencen på de relevante markeder. Til sidst fremkommer vi i afsnit igen med anbefalinger, der kan fremme konkurrencen på de relevante markeder. 7 indeholder den fulde, uddybende konkurrence- og barriereanalyse.

4.1 Affaldsfraktionen dæk

Affaldsfraktionen dæk omfatter kasserede dæk fra alle motordrevne køretøjer. Europa Kommissionen anså allerede i 1991 brugte dæk for et så væsentligt affaldsproblem, at dæk blev gjort til det første i rækken af prioriterede affaldsstrømme.

I 2001 blev der indsamlet 41.000 ton kasserede dæk til genanvendelse. Omkring 40 procent af dækkene kom fra private forbrugere, mens de resterende 60 procent kom fra erhvervssektoren⁶⁸. Af de indsamlede dæk blev omkring 27.000 ton (67 procent) genanvendt ved regummiering eller som granulat, 5.000 ton (12 procent) genbrugt i udlandet hvor kravene til slidbane er mindre og de resterende 9.000 ton (21 procent) sendt til forbrænding. I 2003 er andelen af dæk til forbrænding reduceret til 11 procent.

Reguleringen af genanvendelsen af dæk sker ved aftaler om producentansvar med dæk- og autobranschen og bekendtgørelse nr. 111 af 5. februar 2000 om gebyr og tilskud til nyttiggørelse af dæk.

International handel med affald er reguleret ved transportforordningen⁶⁹. Affald opdeles i tre grupper: Grønt, orange og rødt. For grønt affald gælder, at en virksomhed som eksporterer eller importerer grønt affald, skal orientere sin hjemkommune om mængde samt oprindelse eller destination. Dæk er kategoriseret som grønt affald.

I Danmark er indsamling og nyttiggørelse af kasserede dæk finansieret via gebyrer på nye dæk, som indføres eller produceres i Danmark. Dækindsamlere er forpligtede til at modtage kasserede dæk vederlagsfrit, men modtager til gengæld et tilskud fra dækbranchens miljøfond på 1.200 kroner ekskl. moms per ton dæk, som er indsamlet og afsat til

⁶⁸ MST – affaldsstrategi 2005-08

⁶⁹ Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 med tilhørende bekendtgørelser nr. 971 af 1996 og 264 af 2000.

granuleringsvirksomheder.⁷⁰ Granuleringsvirksomhederne kræver dog typisk en betaling fra dækindsamlerne på 700 – 800 kroner ekskl. moms, for at modtage de indsamlede dæk. Der er ikke knyttet tilskudsordninger til indsamling af dæk til andre formål, såsom regummiering eller genbrug.

Der er to væsentligste økonomiske **drivere** for genanvendelse af dæk. **For det første** kan dæk til genbrug eller genanvendelse i form af regummiering afsættes for 2-4.000 kroner per ton. **For det andet** betaler staten gennem en særlig fond⁷¹ et tilskud på 1.200 kroner per ton dæk, som er indsamlet og er dokumenteret genanvendt i form af neddeling eller brændt. For store entreprenør- og traktordæk udgør tilskuddet dog 1.500 kroner per ton dæk.

Når vi antager, at der i alt bliver indsamlet 41.000 ton kasserede dæk, og at de 5.000 ton eksporteres til en pris på ca. 3.000 kr. per ton, og at 27.000 ton mindst opnår et tilskud på 1.200 kr. per ton – alternativt kan dækkene sælges til regummiering til en højere pris, kan værdien af markedet for genanvendelse af dæk anslås til at udgøre mindst 50 millioner kroner.

4.2 Værdikæden

Kommunerne har - til forskel fra papir og pap samt bilskrot og kommuneletjern – ikke pligt til at indsamle kasserede dæk. I stedet henviser kommunerne kasserede dæk til registrerede dækindsamlere. Dækindsamlerne indsamler kasserede dæk fra dækcentre, autoforhandlere, værksteder og autoophuggere og udsorterer dem, jævnfør **upstream**-markedet i figur 10. Nogle kommuner modtager dæk på den kommunale genbrugsstation – det er dæk indsamlet på denne måde, der formidles via Danbørs.

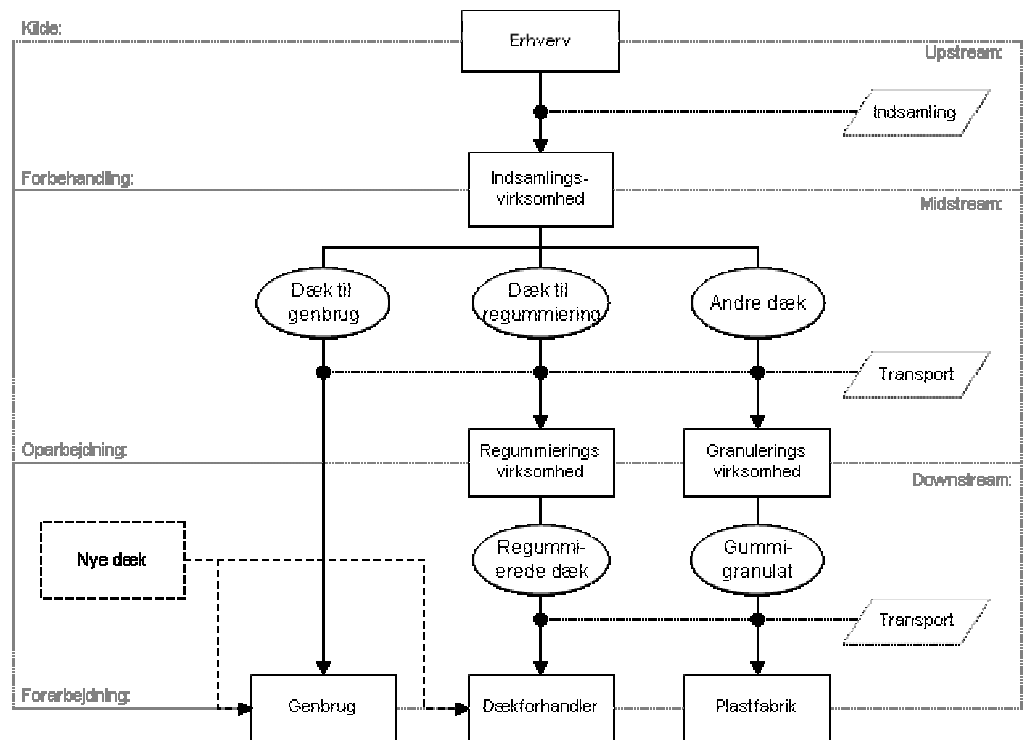
Dækindsamlere sorterer de kasserede dæk i tre hovedgrupper: Dæk til granulering, dæk til regummiering og dæk til genbrug i udlandet, jævnfør **midstream**-markedet i figur 10. De sorterede dæk afsættes dernæst til genanvendelse i granulerings- og regummieringsvirksomheder i Danmark eller i udlandet eller eventuelt til forbrænding, mens dæk til genbrug afsættes til forhandlere i lande, hvor kravene til slidbanemønster er lavere end i Danmark.

Gummigranulatet, der fremstilles af granuleringsvirksomhederne, sælges til videre forarbejdning i gummivarefabrikker på lige fod med andre virgine materialer, mens de regummierede dæk afsættes til dækforhandlere, hvor de sælges som et alternativ til nyproducerede dæk, jævnfør **downstream**-markedet i figur 10.

⁷⁰ For store entreprenør- og traktordæk udgør tilskuddet til finansieringer af indsamling og nyttiggørelse 1.500 kr. pr. ton dæk

⁷¹ Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse nr. 111 af 5. februar 2000 om gebyr og tilskud til nyttiggørelse af dæk

Figur 10 Værdikæden for dæk



Vi vurderer ikke, at en analyse af konkurrencen på downstream-markedet for dæk fører til identifikation af barrierer af særlig betydning for konkurrencen. Det skyldes, at downstream-markedet for handel med råvarer til gummivarefabrikker er et internationalt marked med mange konkurrenter og alternativer, og hvor gummigranulat konkurrerer direkte med store mængder af virgine råvarer. Virksomheder i Danmark har ikke større muligheder for ved deres adfærd at påvirke pris eller andre handelsforhold på markedet.

Til hvert af affaldsmarkedene på de tre niveauer af værdikæden er der tilknyttet et marked for transportydelser. Alle transportører af affald skal registreres i de kommuner, hvor de ønsker at være aktive. Vi vurderer heller ikke, at en analyse af konkurrencen på de tilhørende transportmarkeder for dæk vil føre til identifikation af barrierer af særlig betydning for konkurrencen. Det skyldes, at de pågældende transportydelser er simple og kun stiller krav om relativt simpelt materiel. Antallet af aktører i transportmarkederne er stort og vi vurderer ikke, at kravet om registrering udgør en væsentlig barriere for konkurrencen på markedet. På den anden side kunne man lempe den administrative belastning ved at indføre et one-stop princip, hvor registrering i én kommune automatisk medfører registrering i andre kommuner.

Vi koncentrerer os derfor i det følgende om upstream- (indsamling) og midstream-markederne (sortering og neddeling) for dæk.

4.3 De relevante markeder

Registrerede indsamlere indsamler kasserede dæk fra husholdninger og virksomheder. **Upstream** definerer vi ét relevant produktmarked for:

- Indsamling af kasserede dæk

Der er ét relevant produktmarked, da kasserede dæk ikke kan substitueres af noget andet produkt, hverken på efterspørgsels- eller udbudssiden. Det skyldes blandt andet at tilskudsordningen er bundet specifikt til kasserede dæk. Vi vurderer at små dæk fra personvogne er på det samme relevante marked som store dæk fra lastbiler selvom tilskudssatserne er forskellige. Vi vurderer, at dækindsamlere relativt simpelt ville kunne lægge mere eller mindre vægt på små eller store dæk afhængigt af de relative tilskudssatser.

Dækindsamlernes opland strækker sig typisk over store områder såsom Jylland og Fyn eller Fyn og Sjælland. Der er også jyske indsamlingsvirksomheder, som indsamler på Sjælland. Da indsamlingsområderne i væsentligt omfang overlapper hinanden, vurderes det, at der kan afgrænses ét relevant geografisk marked omfattende hele Danmark. Markedet er næppe større end Danmark, da tilskudsordningen er knyttet til dæk, der indsamles i Danmark.

Dækindsamlerne sorterer de kasserede dæk og sælger de bedste kasserede dæk til genbrug i udlandet, kasserede dæk af middel kvalitet til regummieringsvirksomheder og dæk i dårligste kvalitet til granuleringsvirksomheder, primært i Danmark. Vi foretrækker som udgangspunkt at definere tre relevante produktmarkeder:

- Handel med kasserede dæk af granuleringskvalitet
- Handel med kasserede dæk af alle kvaliteter undtagen genbrugskvalitet
- Handel med kasserede dæk af alle kvaliteter

Bemærk, at de enkelte produktmarkeder er indbyrdes overlappende. Således er markedet for dæk af granuleringskvalitet en delmængde af markedet for dæk af alle kvaliteter undtagen genbrugskvalitet. Det korrekte valg af det relevante marked kan ikke defineres entydigt, fordi dæk har asymmetriske substitutionsmuligheder. For eksempel har udbydere af dæk af granuleringskvalitet ingen alternativer til granulering (bortset fra deponering), mens udbydere af dæk af regummieringskvalitet altid har muligheden for at sende dæk til granulering i stedet for regummiering, hvis efterspørgerne af dæk til regummiering opstiller urimelige handelsbetingelser.

Det betyder, at det relevante marked kun kan defineres entydigt i en konkret konkurrencesag. Hvis sagen opstår på markedet for granulering vil vi definere markedet snævert på grund af de begrænsede substitutionsmuligheder. Hvis omvendt sagen opstår på markedet for genbrug vil vi definere markedet bredt på grund af de betydeligt større substitutionsmuligheder.

De relative transportomkostninger for de bedste kvaliteter dæk (regummiering og genbrug) udgør formentlig ikke en væsentlig barriere for handel over landegrænser. De relative transportomkostninger er begrænsede, fordi selve dækket stadig har en relativt høj værdi. Samtidig foregår der i dag en væsentlig eksport af dæk til genbrug til i Afrika og resten af Europa. Vi vurderer derfor, at det relevante geografiske marked for **handel med dæk af alle kvaliteter** og **alle kvaliteter undtagen genbrugskvalitet** med stor sandsynlighed er større end Danmark.

De relative transportomkostninger for dæk af den dårligste kvalitet er til gengæld relativt store, særligt fordi det ikke er tilladt at eksportere dæk i neddelte og komprimeret tilstand og stadig opnå tilskud til genanvendelse. Dette bekræftes af den meget beskedne eksport af dæk til granulering i udlandet. Derfor vurderer vi, at det relevante geografiske marked for handel med kasserede dæk af granuleringskvalitet dæk kun omfatter Danmark.

Som det var tilfældet for de to forrige fraktioner, kan der for dæk fraktionen afgrænses et selvstændigt marked for mægling af kommunalt indsamlede dæk:

- Mægling af kommunalt indsamlede dæk

Problemstillingen er tilsvarende. Danbørs tildeles automatisk mæglingen af kommunalt indsamlede dæk uden konkurrence fra potentielle alternative mæglere.

Der eksisterer to granuleringsvirksomheder i Danmark: Genan og Imdex. Genan er klart den største med en markedsandel på mellem 50 og 70 procent.

Kombinationen af de ringe substitutionsmuligheder for udbydere af dæk af granuleringskvalitet og høje relative transportomkostninger bevirker, at Genan indtager en dominerende stilling på markedet for granulering af dæk. Genans dominerende stilling består i såkaldt købermagt, eftersom dominansen er på efterspørgselsiden af markedet. Konsekvensen heraf beskrives nærmere nedenfor.

4.4 Barrierer for konkurrence

Vi har på de relevante markeder for genanvendelse af dæk identificeret to naturlige, fire reguleringskabte og en virksomhedsskabt barriere for konkurrencen. I er de identificerede barrierer fordelt på de relevante markeder. Vi gennemgår nu de enkelte barrierer startende med de naturlige, dernæst de reguleringskabte, og til sidst de virksomhedsskabte barrierer.

Figur 11 Barrierer – dæk

Relevant marked	Barriertype	Barriere
Indsamling af dæk	Naturlig	Transportomkostninger - Fragmenterer indsamlingen i en række overlappende regionale markeder.
	Regulerings-skabte	Decentral registreringsordning – Indsamlere skal registreres i de kommuner, hvor de ønsker at indsamle dæk.
	Virksomheds-skabte	Ingen barrierer.
Handel med dæk	Naturlig	Asymmetrisk substitution mellem dækkvaliteter - Vurderes samme med de høje indirekte transportomkostninger at bevirke, at granuleringsvirksomhederne opnår en betydelig købermagt.
	Regulerings-skabte	Indirekte transportomkostninger - Eftersom der kun kan opnås tilskud til ikke-neddelt dæk, er de relative transportomkostninger forbundet med transport til granulering høje. Dette begrænser størrelsen af det relevante geografiske marked.
		Store investeringskrav - Markedet for neddeling af dæk er generelt investeringsintensivt, hvilket sætter en naturlig grænse for antallet af aktører i markedet.
	Tilskudsordningen – Tilskudsordningen er tilsyneladende medvirkende til at fastholde konkurrencebegrænsende strukturer i	
Virksomheds-skabte	Overkapacitet i neddeling - Der er betydelig overkapacitet inden for neddeling af dæk i Danmark. Det øger risikoen ved at gå ind i markedet.	
Mægling af kommunalt indsamlede dæk	Naturlig	Ingen barrierer
	Regulerings-skabte	Vertikale relationer – Danbørs har gennem de ejermæssige bånd med Danfiber en dominerende stilling på mægling af kommunale dæk.
	Virksomheds-skabte	Ingen barrierer

4.4.1 Asymmetrisk substitution mellem dækkvalitet

Oparbejdere af kasserede dæk efterspørger bestemte dækkvaliteter, alt afhængigt af den produktionsteknologi, som kræves for at producere deres slutprodukt. Dækhandlere, der sælger dæk til genbrug, efterspørger dæk af en relativt god kvalitet. Dækkene skal være intakte og have mønster i tilstrækkeligt omfang. Oparbejdere, der regummierer dæk, efterspørger dæk der er intakte, mens oparbejdere der neddel dækkene efterspørger alle kvaliteter.

En udbyder af kasserede dæk af en given kvalitet kan kun afsætte til en oparbejder, der efterspørger dæk af denne kvalitet eller ringere. Det vil sige, at en sælger af dæk af høj kvalitet har flere afsætningsmuligheder end sælgere af dæk af en dårlig kvalitet. Omvendt vil en efterspørger af en bestemt kvalitet dæk (til eksport) være afhængig af, at der er udbud af netop denne kvalitet dæk.

Disse asymmetriske substitutionsmuligheder på efterspørgselsiden af markedet for oparbejdning af dæk betyder, at en konkurrencesag formentligt vil føre til forskellige konklusioner angående det relevante produktmarked alt afhængigt af hvilken dækkvalitet, som sagen tager udgangspunkt i. Oparbejdningsteknologierne kan således udgøre en **naturlig barriere** for, at to oparbejdningsevner konkurrerer om det samme dæk og dermed er en del af det samme produktmarked. Barrieren er naturlig, da det er de eksisterende teknologiske muligheder, der skaber barriererne.

Upstream vurderer vi imidlertid ikke, at der er asymmetriske substitutionsmuligheder. På **det relevante marked for indsamling af kasserede dæk** indsamler (eller kan indsamle) og videreformidler mere end 100 dækindsamlere dæk af alle kvaliteter. Vi mener derfor ikke, at de asymmetriske substitutionsmuligheder udgør en barriere for en tilstrækkelig konkurrence på **markedet for indsamling af kasserede dæk**.

Midstream kan de asymmetriske substitutionsmuligheder få konsekvenser for markedsafgrænsningen. Således vil en konkurrencesag, der omhandler f.eks. salg af dæk til regummiering efter vores vurdering også skulle omfatte markedet for dæk til granulering, da granulering altid er et alternativ til regummiering. Hvis en sag derimod omhandler salg af dæk til granulering vil andre dækkvaliteter ikke kunne inkluderes i det relevante produktmarked. Der er ingen alternative oparbejdningsmuligheder end granulering for dæk af de dårligste kvaliteter

De asymmetriske substitutionsmuligheder kan udgøre en barriere for konkurrencen på markedet for handel med dæk af granuleringskvalitet, da udbydere af dæk ikke har nogle alternativer til granuleringsvirksomhederne.

4.4.2 Investeringskrav og stordriftsfordele

På **det relevante marked for indsamling af dæk** kan vi umiddelbart konstatere, at investeringskrav ikke udgør en barriere for konkurrencen. Der eksisterer ca. 130 dækindsamlere, hvilket i sig selv tyder på, at der ikke er investeringskrav eller stordriftsfordele, som begrænser antallet af aktører i markedet.

På det relevante marked for handel med dæk af granuleringskvalitet vil store investeringer i anlæg imidlertid begrænse antallet af aktører i markedet. Dette kan være en af forklaringerne på, at der kun er to granuleringsvirksomheder i Danmark.

4.4.3 Høje indirekte relative transportomkostninger for dæk af granuleringskvalitet

Høje transportomkostninger kan påvirke størrelsen af alle de relevante markeder i den geografiske dimension alt afhængigt af værdien af den vare, som transporteres⁷².

De høje relative transportomkostninger ved at indsamle især dæk af granuleringskvalitet fragmenterer det relevante marked for indsamling af dæk. Men vi mener ikke at de udgør en væsentlig barriere for konkurrencen, da de regionale markeder overlapper.

Omkostningerne ved at transportere dæk til granulering er indirekte gjort endnu højere, da der ikke ydes tilskud til præ-neddelt dæk, som afleveres til granulering.

⁷²Der kan argumenteres for, at transportomkostninger ligeledes kan påvirke den produktmæssige markedsafgrænsning. Hvis f.eks. et substitut befinder sig på et fjernt marked (ensbetydende med en høj transportomkostning) vil produktet ud fra denne tankegang ikke være en del af det relevante produktmarked. I praksis vil afgrænsningen af det relevante produkt- og geografiskemarked ske samtidig, hvorfor der i afgrænsningen af produktmarkedet vil blive inddraget transportomkostninger.

Hvis transportomkostningerne ved at transportere en vare er store i forhold til varens værdi, vil det medføre, at det ikke kan betale sig for en køber at købe varer fra fjerntliggende sælgere. Høje transportomkostninger kan derfor bevirke, at en købers arbitragemuligheder indskrænkes trods eksistensen af prisforskelle mellem forskellige udbydere.

Kasserede dæk har typisk en værdi per ton på omkring 500 kr.⁷³ såfremt dækindsamlerne kan dokumentere at have afleveret hele dæk til en registreret granuleringsvirksomhed. Kravet om at tilskuddet kun kan opnås ved aflevering af hele dæk betyder, at transportomkostningerne i forbindelse med levering bliver ganske høje. Dækkets form og store rumindhold betyder, at antallet af dæk per lastbil bliver begrænset. Dermed bliver transportomkostningen per ton dæk også store og det kan derfor kun i begrænset omfang betale sig at transportere dæk over lange afstande - dermed indskrænkes det relevante geografiske marked og antallet af efterspørgere, der potentielt kan konkurrere, bliver lille.

Det er således kun meget begrænsede mængder dæk af granuleringskvalitet, som eksporteres til udlandet og kun til Nordtyskland⁷⁴. Normalt vil valget primært stå mellem Genan og Imdex, som begge er placerede i Nordjylland. Dette bekræftes af en rundspørge blandt de registrerede dækindsamlere.

De relative transportomkostninger kan således udgøre en afgørende barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på det relevante marked for **handel med dæk af granuleringskvalitet**.

4.4.4 Registrering og godkendelser

For at kunne opnå tilskud skal såvel **indsamler** og **oparbejder** være registreret i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 111 af 5. februar 2000.⁷⁵

Dækindsamlere skal desuden ofte registreres som transportører i de kommuner, hvor de ønsker at være aktive. Da dækindsamlere skal registreres i en række kommuner for at sikre sig et tilstrækkeligt stort opland, medfører den decentrale kommunale registrering i princippet en administrativ byrde, der især belaster mindre indsamlere. Det vurderes imidlertid, at det relativt store antal aktive dækindsamlere er et tegn på, at de kommunale registreringskrav ikke i væsentlig grad reducerer antallet af aktører, som betjener en given kommune og dermed at registreringsordningerne ikke i væsentlig grad udgør barrierer for konkurrencen.

Granulerings- og regummieringsvirksomheder skal godkendes centralt i Miljøstyrelsen og står derfor ikke over for den samme administrative belastning fra den decentrale kommunale sagshåndtering.

Da granulerings- og regummieringsvirksomhederne typisk er af en størrelse som kan håndtere administrationen af registrerings- og

⁷³ Personvognsdæk som afsættes til granulering udløser en godtgørelse til dækindsamleren på 1.200 kr. per ton. Granuleringsvirksomheden kræver til gengæld 700-800 kr. per ton for at modtage dækkene.

⁷⁴ Mindre end 17% af alle dæk til granulering blev i 2003 sendt til Nordtyskland ifølge Miljøstyrelsen.

⁷⁵ Som ændret ved bekendtgørelse nr. 935 af 21. november 2002, kapitel 2: Tilskud til indsamling af dæk. Efter § 16, stk. 2 kan der ydes tilskud til en miljømæssig, forsvarlig indsamling af dæk.

godkendelsesordningerne, udgør disse antageligvis kun i begrænset omfang en administrativ belastning. Ordningerne udgør derfor ikke i væsentligt grad en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på **markederne** for indsamling og handel med kasserede dæk.

4.4.5 Gebyr- og tilskudsordningen

I Danmark er indsamling og nyttiggørelse af kasserede dæk finansieret via gebyrer på nye dæk som indføres eller produceres i Danmark. Dækindsamlere modtager et tilskud⁷⁶ fra dækbranchens miljøfond på 1.200 kroner eksklusive moms per ton dæk,⁷⁷ som er indsamlet og afsat til granuleringsvirksomheder. Der er ikke knyttet tilskudsordninger til indsamling af dæk til andre formål, såsom regummiering eller genbrug.

Det relevante marked for indsamling af dæk af granuleringskvalitet er i væsentlig grad drevet af tilskudsordningen, men ordningen vurderes ikke at påvirke konkurrencen mellem indsamlere. Tilskudsordningen vurderes således ikke at udgøre en barriere for konkurrencen på **det relevante marked for indsamling af kasserede dæk**.

På midstream markedet, kan gebyrerne dog virke til at begrænse konkurrencen mellem indsamlerne og granuleringsvirksomhederne.

En rundspørge blandt 20 dækindsamlere fordelt over hele landet viste således:

- (1) at dækindsamlerne betaler den samme pris for at komme af med dæk, cirka 700 kroner per ton.
- (2) at dækindsamlerne sjældent tjekker priser
- (3) at dækindsamlerne ikke mener, at de har et alternativ til Genan og Imdex
- (4) at dækindsamlerne er utilfredse med, at de ikke kan aflevere dæk på Sjælland

Rundspørgen understøtter to væsentlige konklusioner. For det første lader det til, at indsamlerne ikke opfatter markedet for afsætning af dæk til neddeling som et marked præget af konkurrence. For det andet har indsamlerne kun i begrænset omfang alternativer til Genan og Imdex.

Det vurderes, at priserne på markedet i væsentlig grad er styret af tilskuddet til genanvendelse af dæk. Således viser en rundspørge til en række aktører på begge sider af markedet, at der er en fast og indgroet fordelingsnøgle for, hvorledes tilskuddet fordeles mellem indsamler og oparbejder. Denne nøgle er udarbejdet i 1996 af Miljøstyrelsen i samarbejde med markedets aktører med udgangspunkt i de omkostninger, der er forbundet med henholdsvis indsamling og neddeling.⁷⁸ Således modtager dækindsamleren 400-500 kroner og granuleringsvirksomheden 700-800 kroner per ton tilskudsberettigede dæk. Denne fordeling anvendes fortsat i markedet.

Det har ikke været Miljøstyrelses intention, at udarbejde en fast nøgle for fordelingen af tilskuddet, men alene en metode til at fastlægge tilskuddets

⁷⁶ Jævnfør bekendtgørelse nr. 111 af 5. februar 2000, som ændret ved bekendtgørelse nr. 935 af 21. november 2002, kapitel 2: Tilskud til indsamling af dæk. Efter § 16, stk. 2 kan der ydes tilskud til en miljømæssig, ansvarlig indsamling af dæk.

⁷⁷ For store entreprenør- og traktordæk udgør tilskuddet til finansiering af indsamling og nyttiggørelse 1.500 kr. pr. ton dæk

⁷⁸ Oplyst af Miljøstyrelsen.

størrelse. Rundspørgen blandt indsamlere viser også, at indsamlerne er meget immobile med hensyn til deres udbud. De afleverer primært hos enten Genan eller Imdex og tjekker sjældent prisen hos det konkurrerende granuleringsanlæg.

Hvorvidt markedet kan trække sig selv uden tilskudsordning er uklart. Men ifølge flere aktører på markedet er der et spirende marked for granulat. Således fortæller en aktør, at afsætningen af granulatet down-stream i sig selv kan finansiere granuleringen. Samtidig kan det konstateres, at der bygges store granuleringsanlæg i Tyskland, hvor der ikke er etableret en tilsvarende tilskudsordning.

På denne baggrund konkluderes det, at strukturerne på markedet for neddeling af dæk er meget statiske. Formentlig som følge af en kombination af uhensigtsmæssigheder i tilskudsordningen og en væsentlig overkapacitet i markedet. Det kan konkluderes, at der formentlig ikke er en effektiv konkurrence om neddeling af dæk. Priserne er faste og markedsandelene konstante.

Tilskudsordningen kan have medvirket til at fastholde konkurrencebegrænsende strukturer på markedet, og kan således udgøre en væsentlig barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på **det relevante marked for handel med dæk af granuleringskvalitet**.

4.4.6 Overkapacitet i markedet

Markedet for granulering af dæk er domineret af én stor aktør, Genan a/s, med kapacitet til at neddele omkring 35.000 ton dæk om året. Herudover er der en mindre aktør, Imdex a/s, der anslås at have en kapacitet svarende til maksimalt 10.000 ton.⁷⁹

Den samlede mængde dæk, der går til granulering, svarer til omkring 30.000 ton. I følge adskillige kilder i markedet opererer Imdex a/s på et kapacitetsmaksimum og har således ikke mulighed for at neddele flere dæk end i dag med mindre der sker en udvidelse af den nuværende kapacitet

Imdex a/s har i dag maksimalt 30 procent af granuleringsmarkedet, mens Genan a/s som minimum har 50 til 70 procent. Genan a/s har samtidig en væsentlig ledig kapacitet på omkring 10.000-15.000 ton – svarende til cirka 40 procent af Genans samlede kapacitet eller cirka 50 procent af den samlede mængde granuleringsdæk.

Virksomheders investeringer i produktionskapacitet kan være en naturlig følge af, at en maskine skal have en vis størrelse for at være effektiv eller at maskinen simpelthen har været dyr at udvikle eller er fremstillet af dyre materialer.

Investeringen i oparbejdningskapacitet kan dog også tjene et strategisk formål, da det kan afskrække potentielle konkurrenter ved at signalere, at den har lave gennemsnitlige oparbejdningsomkostninger i kraft af stordriftsfordele. En potentiel konkurrent ved således på forhånd, at man vil få svært ved at konkurrere på prisen i forhold til den eksisterende aktør med lave omkostninger. Et tilsvarende signal sendes til aktuelle konkurrenter, som vil

⁷⁹ I følge Imdex a/s har virksomheden kapacitet til at oparbejde ca. 20 procent af granuleringsdækkene, svarende til en kapacitet på 5.000-7.000 ton per år.

have mindre incitament til at starte en krig om markedsandele, såfremt overkapaciteten sikrer lave omkostninger.

Uanset motivet for investeringen, så sender den nuværende overkapacitet i markedet et stærkt signal til nye aktører, om at der kan blive kæmpet hårdt om markedsandele fremtiden. Det gælder især, da den samlede mængde dæk som kasseres og indsamles i Danmark er forholdsvist stabil.

Vi vurderer derfor, at den eksisterende overkapacitet i markedet kan udgøre en væsentlig barriere for såvel den aktuelle som den potentielle konkurrence på markedet for handel med dæk af granuleringskvalitet.

Vertikale relationer

Danfiber ejer 50 procent af Danbørs. Danbørs kan gennem de ejermæssige bånd med Danfiber benytte sig af Danfibers unikke adgang til kommunerne. Det kan således ikke udelukkes, at Danbørs's succes med at opnå adgang til formidling af eksempelvis kommune-letjern skyldes den eksisterende kontakt til kommunerne via Danfiber. Dermed vil Danfibers dominerende stilling på **markedet for mægling af kommunalt indsamlet papir og pap** blive overført til markedet for mægling af kommune-letjern.

Danbørs ejes 50 procent af Danfiber, som har en dominerende stilling på **markedet for mægling kommunalt indsamlet papir og pap**. Gennem Danfiber sikres Danbørs unik forbindelse til kommunerne, som kan give adgang til mægling af en lang række andre kommunale affaldsfraktioner – som f.eks. kommune-letjern. Det kan således ikke udelukkes, at Danbørs's succes med at opnå adgang til formidling af eksempelvis kommune-letjern og flasker skyldes den eksisterende kontakt til kommunerne via Danfiber

På den måde kan Danbørs være tildelt et de facto monopol på markedet for mægling af kommune-letjern. Danbørs formidler salget af alt kommune-letjern.

4.5 Anbefalinger

På baggrund af gennemgangen af barrierer i afsnit 4.4 har vi følgende anbefalinger.

4.5.1 Kriterier for tilskud til granulering af dæk

Hensigtsmæssigheden i, at der ikke kan opnås tilskud til præ-neddelte dæk, bør overvejes. Kravet om, at dækket skal være helt for at være tilskudsberettiget, øger transportomkostningerne betragteligt, hvilket reducerer antallet af virksomheder, der realistisk set kan neddele danske dæk, til to.

Det anbefales derfor, at det overvejes om tilskuddet kunne udvides til også at omfatte groft neddelte dæk. Dette vil udvide det geografiske marked for neddeling væsentligt – muligvis til også at omfatte hele Tyskland.

Vi er bekendt med, at tilskuddet er tilknyttet hele dæk af kontrolmæssige årsager. Men vi er også bekendt med, at kontrolproblemet ved at udvide tilskudsordningen til også at omfatte neddelte dæk, ikke er uoverstigeligt. Derfor er det ikke givet at miljøkvaliteten vil falde som følge af en ændring af tilskudsbetingelserne.

4.5.2 Er tilskuddet en nødvendig forudsætning for eksistensen af et marked

Det anbefales endvidere overvejet, i hvor høj grad markedet for granulat i sig selv vil kunne trække indsamlingen af dæk. Såfremt granulatet har en tilstrækkeligt høj værdi for oparbejderne, vil der fortsat være incitament til at indsamle og genanvende dæk selvom tilskuddet fjernes.

Støtteordningen tilknyttet nyttiggørelsen af dæk kan være medvirkende til at skabe et grundlag for en konkurrence på markedet for indsamling og genanvendelse af dæk. Hvis der uden ordningen ikke er økonomi i at indsamle eller oparbejde dækkene, ville der selvsagt ikke være et marked. Men ordningens relevans og virkninger på markedet bør dog løbende vurderes.

Hvorvidt markedet kan trække sig selv, dvs. uden tilskudsordningen er uklart. Men i følge flere aktører er der et spirende marked for granulat, som angives i stigende grad at kunne finansiere neddelingen.

Derfor bør det vurderes om, granulatets værdi i sig selv eller i kombination med eksisterende deponerings- og forbrændingsafgifter er tilstrækkeligt til at sikre incitamentet til den ønskede genanvendelse af dæk af granuleringskvalitet. Det kan i den forbindelse analyseres hvad som trækker markedet i Tyskland, hvor Genan for nyligt har bygget et stort granuleringsanlæg⁸⁰ selvom der ikke i Tyskland er tilskudsordninger på linje med de danske.

Herudover kan tilskudsordningen måske bevirke, at forældet teknologi fastholdes i Danmark på trods af bedre alternative teknologier. Hvis markedet er drevet af tilskuddet har de danske neddelere ikke incitament til at investere i andet udstyr, end hvad der umiddelbart opfylder kriterierne for at blive godkendt som neddelere og dermed kunne modtage tilskud.

4.5.3 Dominans på købersiden af markedet

Den faste og statiske fordeling af dæktilskuddet mellem indsamler og oparbejder antyder, at markedet ikke fungerer.

Det anbefales derfor undersøgt, hvorvidt fordelingen af tilskuddet mellem indsamler og oparbejder sker på effektive konkurrencevilkår – evt. gennem henvendelse til Konkurrencestyrelsen.

⁸⁰ I november 2000 blev et stort anlæg i det tidligere Østtyskland (Miltzow) indviet med en kapacitet på 60.000 ton per år, jævnfør www.ligmbh.de.

5 Uddybende konkurrence- og barriereanalyse – Papir og pap

Dette kapitel indeholder en uddybende konkurrence- og barriereanalyse for affaldsfraktionen papir og pap. Analysen beskriver graden af konkurrence på de udvalgte markeder og fokuserer på virkningerne af de barrierer, som skaber den nuværende konkurrencesituation. Analysen redegør for de naturlige, reguleringskabte og virksomhedsskabte forhold, som skaber barriererne.

Vi gennemgår for hver identificeret barriere betydningen for konkurrencen på hvert af de afgrænsede relevante markeder. Dette understøtter vi med en række tabeller, som giver en oversigt over barrierens betydning på de forskellige relevante markeder.

5.1 Transportomkostninger

De relative transportomkostninger, som måler transportomkostningerne i forhold til værdien af det transporterede affald, har typisk en afgørende betydning for størrelsen af det relevante marked, da transportomkostningerne påvirker hvilke geografiske markeder, som det kan betale sig for virksomhederne at afsætte deres produkter på. Hvis transportomkostningerne ved at transportere en vare er store i forhold til varens værdi, vil det medføre, at det ikke kan betale sig for en køber at købe varer fra fjerntliggende sælgere. Høje transportomkostninger kan derfor bevirke, at en købers arbitragemuligheder indskrænkes trods eksistensen af prisforskelle mellem forskellige udbydere. Transportomkostninger er en **naturlig barriere** i den forstand, at de er udefra givne (eksogene) og således ikke lader sig ændre af virksomheder eller myndigheder.

Figur 12 Det relevante marked for papir og pap

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Transportomkostninger	Upstream	Indsamling af papir og pap fra husholdninger	Nej
		Indsamling af papir og pap fra erhverv	Nej
	Midstream	Handel med papir og pap	Nej
		Mægling af kommunalt indsamlet papir og pap	Nej

Up-stream, på det **relevante marked for indsamling af papir og pap fra husholdninger** er de relative transport-/indsamlingsomkostninger betydelige, da der kun indsamles små mængder returpapir og -pap fra hver husstand. Disse omkostninger ved at servicere en lang række husstande giver anledning til skalafordele til de aktører, som kan etablere et tæt og velfungerende indsamlingsnetværk. Da disse "netværkseffekter" er betydelige, finder indsamlingen som udgangspunkt sted i et kommunalt monopol, kommunen vælger dog ofte at udlicitere opgaven til private indsamlingsvirksomheder, som konkurrerer om at blive monopolist på markedet.

Der finder således ikke konkurrence sted **på** markedet men snarere **om** markedet i forbindelse med udbudsrunderne. Da der således finder konkurrence sted mellem de private aktører i forbindelse med udbudsrunderne finder vi ikke, at transportomkostningernes effekt i væsentlig grad udgør en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på det **relevante marked for indsamling af papir og pap fra husholdninger**.

Upstream, på **det relevante marked for indsamling af papir og pap fra virksomheder** påvirkes størrelsen af markedet af omkostningerne forbundet med at transportere det usorterede papir.⁸¹ Indsamlere oplyser, at det typisk er rentabelt at operere inden for en radius på 50-100 km. fra omlastestationen eller sorteringsanlægget. Transportomkostningerne virker umiddelbart til i væsentlig grad at begrænse størrelsen på det relevante marked, hvilket kan reducere nye aktørers incitament til at træde ind på markedet og dermed mindske den potentielle konkurrence.

Der findes dog et væsentlig antal større landsdækkende papirindsamlere samt en del mindre regionale indsamlere, og producenterne af returpapir vil derfor normalt have et tilstrækkeligt valg mellem indsamlingsvirksomheder i kraft af overlap mellem de forskellige markeder/oplande. Dette bekræftes også af interviews med aktører på markedet, som tyder på, at særligt de største producenter af returpapir i væsentlig grad skifter mellem de forskellige indsamlingsvirksomheder.

Vi vurderer således, at transportomkostningerne ikke i væsentlig grad udgør en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på **det relevante marked for indsamling af papir og pap fra virksomheder**.

Midstream, på **det relevante marked for handel med papir og pap** er de relative transportomkostninger ligeledes af mindre betydning, da der her handles sorterede papir- og papfraktioner, som er af højere værdi. Transportomkostninger er således ikke større, end at virksomheder jævnligt køber selv de billigste papirkvaliteter udenfor Danmarks grænser. Der eksporteres desuden væsentlige mængder sorteret papir til resten af Europa samt til fjernere lande såsom Kina og Indien.

Papirpriserne svinger kraftigt og dermed svinger betydningen af de relative transportomkostninger også. Dertil kommer, at selve prisen for at transportere papir til og fra udlandet varierer afhængigt af transportretningen. Det er således normalt væsentligt billigere at transportere papir fra Tyskland til Danmark end omvendt, da lastbiler ofte kører tomme fra Tyskland til Danmark. Samme mønster gør sig gældende for transport af papir til Fjernøsten, hvor containere ofte sejles tomme fra Danmark og dermed åbner mulighed for meget lave transportomkostninger for papir, som ønskes eksporteret.

De svingende papirpriser betyder, at de relative transportomkostninger i teorien kan udgøre en væsentlig del af papirets værdi i visse tilfælde og dermed kan virke som en barriere for handel med papir over Danmarks grænser. Aktører i branchen oplyser imidlertid, at denne barriere som hovedregel er af begrænset betydning, og at det i praksis er muligt at indkøbe de forskellige kvaliteter i adskillige lande og dermed muligt at handle udenom de mest ufordelagtige priskombinationer.

⁸¹ I de omfang der indsamles rene papirfraktioner såsom afskær fra grafisk industri, reduceres de relative transportomkostningers betydning for størrelsen af det relevante marked.

De relativt lave transportomkostninger giver samtidigt aktører i lande udenfor Danmark bedre adgang til det danske markedet og medfører dermed en skærpelse af konkurrencen i forhold til en tænkt situation, hvor transportomkostningerne umuliggør import og eksport.

Vi vurderer derfor, at transportomkostningerne ikke udgør en væsentlig barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på **det relevante marked for handel med papir og pap til genanvendelse**.

Midstream, på **det relevante marked for mægling af kommunalt indsamlet papir og pap** formidler mægleren kontakt mellem udbydere og efterspørgere af det kommunale papir og pap uden selv at eje varerne fysisk, mægleren kan desuden koordinere eventuel oparbejdning af papiret og pappet via tredje parter.

Da mæglerens rolle udelukkende består i informationsdeling og koordinering er det ikke væsentligt hvor virksomheden er placeret geografisk. Transportomkostningerne har derfor ikke i væsentlig grad betydning for virksomhedens konkurrenceevne og udgør derfor ikke en væsentlig barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence.

5.2 Specifik produktionsteknologi

Returpapir og -pap sorteres og afsættes i omkring 30-40 forskellige kvaliteter som overordnet kan inddeles i 4 kategorier: 1) aviser & ugeblade, 2) bølgepap & pap, 3) afskær & bedre kvaliteter og 4) blandet papir. Såvel inden for som mellem disse kategorier er der i begrænset omfang substitutionsmuligheder på efterspørgselsiden af markedet, da de papirproducerende virksomheder som udgangspunkt har indrettet deres produktion til at håndtere udvalgte papir- og papkvaliteter med specifikke egenskaber, jævnfør Boks 2.

Boks 2 Oparbejdning og papir- og papkvaliteter

Inden for papir er der to overordnede typer: træholdigt og træfrit papir. Træholdigt papir er fremstillet efter en mekanisk neddeling af træfibrene. Træfrit papir består alene af cellulosefibre (uden lignin) og fremstilles efter en kemisk proces. Træfrit papir benyttes bl.a. som skrive- og kopipapir, mens træholdigt papir anvendes til avispapir. De to typer har forskellige egenskaber, og de kan således ikke substituere hinanden i forbindelse med oparbejdning til nye papirprodukter.

Skjern fremstiller de mindst kritiske produkter og således mulighed for at mikse sit input af forskellige kvaliteter.

Dalum fremstiller primært kopi-, skrive og trykpapir. Hertil skal bruges træfrit papir, hvilket betyder at kun bedre kvaliteter og visse kvaliteter af blandet papir kan anvendes.

Hartmann modtager og behandler aviser og ugeblade – primært fra husholdninger.

Virksomheden fremstiller støbepapprodukter bl.a. til emballering – f.eks. æggebakker.

SCA Packaging behandler pap, der primært indsamles fra virksomheder.

Virksomheden fremstiller fluting og liner til bølgepap.

Oparbejdningens virksomhedernes produktionsteknologier kan således begrænse udvalget af papirkvaliteter, som virksomhederne kan benytte i produktionen af færdige produkter. Det skyldes, at produktionen er baseret på at udnytte de særlige egenskaber, som de forskellige papirkvaliteter besidder – det er derfor normalt kun muligt at substituere til nært beslægtede kvaliteter. Det er dog i

begrænset omfang muligt at ændre på den kombination⁸² af råvarer som indgår i produktionen og det er typisk ikke muligt blot at substituere til ”finere” kvaliteter, da disse ofte vil have væsentligt forskellige egenskaber.

Figur 13 De relevante markeder for handel og mægling med papir og pap

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Specifik produktions-teknologi	Upstream	Indsamling af papir og pap fra husholdninger	Ikke relevant
		Indsamling af papir og pap fra erhverv	Ikke relevant
	Midstream	Handel med papir og pap	Nej
		Mægling af kommunalt indsamlet papir og pap	Nej

Behovet for relativt veldefinerede papir- og papkvaliteter begrænser størrelsen på produktmarkedet og dermed størrelsen på efterspørgselssiden af både **det relevante marked for handel med papir og pap** samt efterspørgselssiden af **det relevante marked for mægling af kommunalt indsamlet papir og pap**, da virksomhederne begrænses i deres produktmæssige substitutionsmuligheder.

Selvom de produktmæssige markeder for papir- og papkvaliteter således er forholdsvist snævert afgrænsede, har oparbejdningsvirksomhederne dog gode muligheder for at købe de kvaliteter som de efterspørger, i kraft af et geografisk marked som i høj grad er internationalt, jævnfør afsnittet ”Transportomkostninger” ovenfor. Der er således mange internationale aktører på såvel udbuds- som efterspørgselssiden af markederne for de forskellige papirkvaliteter og dermed gode muligheder for velfungerende konkurrence, da det internationale marked gør det usandsynligt at der findes dominerende aktører på markederne.

Vi vurderer derfor ikke, at oparbejdningsvirksomhedernes forskellige produktionsteknologier, og dermed deres behov for specifikke papir- og papkvaliteter, i sig selv udgør en barriere for tilstrækkelig konkurrence på **de relevante markeder for handel med papir og pap til genanvendelse** og **mægling af kommunalt indsamlet papir og pap**.

5.3 Manglende udbud

Dette afsnit omhandler for det første de tilfælde, hvor (fælles)kommunale selskaber og kommuners køb af tjenesteydelser ikke er underlagt udbudspligt. For det andet omhandler afsnittet (fælles)kommunale selskaber og kommuners indkøb af tjenesteydelser fra Danfiber. De (fælles)kommunale selskaber er såkaldte § 60 selskaber, som overtager kompetencen fra kommunerne⁸³, mens Danfiber er et aktieselskab, som udfører en tjenesteydelse på vegne af kommunerne.

5.3.1 Kommuner og (fælles)kommunale selskaber.

I affaldsbekendtgørelsens § 41 fastsættes regler for indsamling af returpapir og -pap, idet det bestemmes, at kommunalbestyrelsen i bebyggelser, hvor der bor

⁸² Kombinationen af papirkvaliteter som skal til for at producere det færdige produkt kaldes typisk ”recepten”. Hylde i Sverige kan således anvende en recept som lyder på 60 % avispapir, 38 % ugeblade og 2 % andet papir.

⁸³ Teknisk set er de (fælles)kommunale selskabers ydelser derfor ikke at betragte som tjenesteydelser

mere end 1.000 indbyggere, skal iværksætte indsamling fra husholdninger af papiraffald af kategorierne: 1) dagblade, 2) distriktsblade, 3) uge- og månedsblade, herunder fag- og medlemsblade, 4) adresseløse forsendelser, 5) adresserede forsendelser og 6) telefonbøger. Kommunerne skal ligeledes etablere anvisningsordninger for indsamling af pap og papir fra erhvervsvirksomheder, men kan også vælge i stedet at etablere indsamlingsordninger. Kommunerne bestemmer således selv, hvordan indsamlingsopgaven skal tilrettelægges, og dermed om den skal varetages af kommunerne selv, eller den skal varetages af en privat virksomhed. I det omfang bekendtgørelser og regulativer udgør en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på de relevante markeder, er der tale om en reguleringskabt barriere, da den er under politisk kontrol og kan ændres, om end tidsperspektivet kan variere.

Figur 14 Det relevante marked for indsamling af papir fra husholdninger

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Manglende udbud	Upstream	Indsamling af papir og pap fra husholdninger	Muligvis
		Indsamling af papir og pap fra erhverv	Muligvis
	Midstream	Handel med papir og pap	Ikke relevant
		Mægling af kommunalt indsamlet papir og pap	Ja

Up-stream, på det **relevante marked for indsamling af papir og pap fra husholdninger** skal overdragelsen af indsamlingsopgaven overholde EU's såkaldte tjenesteydelsesdirektiv⁸⁴, i det omfang indsamlingen opfylder bestemte betingelser⁸⁵. Således er der udbudspligt, såfremt 1) opgaven skal varetages eksternt, 2) kontraktværdien forventes at overstige de i forbindelse med tjenesteydelsesdirektivet fastsatte tærskelværdier (ca. 1,7 mio. kr.), og 3) der er tale om en udbudspligtig ydelse. Indsamling af affald er en udbudspligtig ydelse, så der fokuseres i det følgende på de to førstnævnte betingelser.

Såfremt disse tre betingelser er opfyldt, skal kommunen foretage et udbud i forbindelse med indgåelse af kontrakter om indsamling af pap og papiraffald. Dette medfører en offentliggørelse i EU Tidende samt overholdelse af visse bestemte procedurer i forbindelse med indgåelsen af aftalen, herunder opstillingen af krav og kriterier for udvælgelsen af de virksomheder, som kan deltage i udbudskonkurrencen, kriterier for tildelingen af kontrakten samt overholdelse af bestemte EU-retlige principper om især ligebehandling og gennemsigtighed. Alle aktører gives således lige mulighed for at byde på en given opgave.

Vi vurderer derfor, at overdragelsesformen af indsamlingsopgaven ikke udgør en væsentlig barriere for en tilstrækkelig konkurrence, såfremt opgaven udbydes i overensstemmelse med EU's tjenesteydelsesdirektiv.

Der er imidlertid flere situationer, hvor kommunen opfylder de tre betingelser for udbudspligt, men hvor aftaleindgåelsen alligevel er fritaget fra procedurereglerne i tjenesteydelsesdirektivet. I denne sammenhæng har særligt de undtagelsesmuligheder interesse, hvor 1) indsamlingsopgaven

⁸⁴ Direktiv 92/50/EØF. Direktivet erstattes med det nye konsoliderede udbudsdirektiv (direktiv 2004/18/EF).

⁸⁵ Det samme er tilfældet på det relevante marked for indsamling af papir og pap fra erhverv, hvis der er etableret indsamlingsordninger.

tildeles i form af en koncession⁸⁶, eller 2) hvor tildelingen falder ind under den såkaldte eneretsundtagelse i tjenesteydelsesdirektivets art. 6,⁸⁷ jævnfør boks 2.

Boks 3 Ikke udbudspligtige overdragelser af indsamlingsopgaven

Udgangspunktet er, at hvor der sker overdragelse af en opgave fra en ordregivende myndighed (eksempelvis en kommune) til en anden juridisk person, vil dette medføre en udbudspligt. EF-Domstolen har dog udtalt, at en overdragelse til en i forhold til kommunen adskilt ekstern enhed under særlige omstændigheder ikke medfører en udbudspligt, da den betragtes som in-house.

Betingelserne herfor er, at 1) den ordregivende myndighed (kommunen) har samme kontrol over den udskilte enhed, som den har over interne enheder og afdelinger, og 2) den udskilte enhed skal udføre størstedelen af sine aktiviteter sammen med den ordregivende myndighed.

Bestemmelsen medfører, at kommuner kan udskille visse enheder fra kommunen uden at dette medfører, at sådanne enheder betragtes som eksterne i udbudsdirektivernes forstand. Hvor dette er tilfældet, kan kommunen udlægge aktiviteter som eksempelvis indsamling af affald til enheden, uden at en sådan overdragelse medfører udbudspligt.

Denne praksis kan potentielt have betydning for den måde, hvorpå kommunerne tilrettelægger indsamlingen af affald. Indsamlingsopgaven, som tidligere skulle i udbud, da den overdrages til en ekstern virksomhed, er nu ikke længere udbudspligtig.

I relation til koncessioner er det fastslået af EF-Domstolen, at hvor der sker tildeling af en tjenesteydelseskoncession, falder denne tildeling uden for tjenesteydelsesdirektivets område.⁸⁸ Ved koncession forstås en eneret til at udføre en opgave direkte overfor borgerne, hvor der ikke ved overdragelse af opgaven sker betaling fra kommunens side, men hvor betalingen består i retten til at udøve koncessionsretten, typisk ved at udføre den pågældende opgave mod brugerbetaling.⁸⁹

Overdragelsen af rettigheden til at indsamle pap og papir kan ske via en koncession. I sådanne tilfælde vil betaling (eller størstedelen heraf) således ske via udnyttelse af retten til at udføre aktiviteten, dvs. ved direkte betaling fra de forskellige husstande. Undtagelsen i art. 6 medfører, at en opgave, som ellers er underlagt en udbudspligt, ikke behøver at udbydes, såfremt en række betingelser er opfyldt:

Der sker overdragelse til et andet organ, som selv er en ordregivende myndighed.⁹⁰

Overdragelsen sker på baggrund af en eneret

Tildeles i henhold til bekendtgjorte love eller administrative bestemmelser

Tildelingen er i overensstemmelse med EF-traktatens bestemmelser.

Kilde: Bygge- og anlægsdirektivets art. 1, litra d) og Kommissionens meddelelse af 12. april 2000 om koncessioner i EU-lovgivningen, pkt. 2.2.

I de tilfælde, hvor der således er fritagelse fra udbudspligten, vil tildelingsformen af indsamlingsopgaven kunne udgøre en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence, da der ikke nødvendigvis er sikret lige adgang for alle aktører. Konkurrenceforvridningen kan for eksempel skyldes noget så simpelt, som at ikke alle aktørerne oplyses om den snarlige tildeling af

⁸⁶ Koncession dækker over tilfælde, hvor kommunerne gratis tildeler en privat aktør rettigheden til at udnytte f.eks. returpapir som handelsvare.

⁸⁷ Se det nye udbudsdirektiv 2004/18/EF, art. 18.

⁸⁸ Se C-324/98, Telaustria.

⁸⁹ Denne afgrænsning af koncession findes bl.a. i bygge- og anlægsdirektivets art. 1, litra d) og i Kommissionens meddelelse af 12. april 2000 om koncessioner i EU-lovgivningen, pkt. 2.2.

⁹⁰ Eksempelvis et fælleskommunalt selskab. Ved selskaber, hvor der både er privat og offentlig deltagelse, skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en ordregivende myndighed bestemmes efter udbudsdirektivernes bestemmelser om såkaldte offentligretlige organer, jf. eksempelvis tjenesteydelsesdirektivets art. 1, litra b.

indsamlingsopgaven, eller den kan relatere til forskelle i de krav, som stilles til aktørerne. Dette kan reducere antallet af aktører, som potentielt ville kunne konkurrere om en given opgave.

Vi vurderer, at måden hvorpå indsamlingsopgaven overdrages, kan udgøre en væsentlig barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på **markedet for indsamling af papir og pap fra husholdninger**.

5.3.2 Danfiber a/s.

En række kommunale affaldsselskaber dannede i 1990 papirmæglerselskabet Danfiber for gennem øget volumen at kunne opnå højere priser for deres returpapir i markedet. Danfiber formidler salget og i visse tilfælde også håndteringen af papiret – men overtager aldrig ejerskabet.

Vi vil i dette afsnit analysere konkurrencen om at levere tjenesteydelser som mægler af kommunalt indsamlet returpapir og -pap. Ejerstrukturens særlige strategiske betydning for Danfiber/Danbørs analyseres særskilt i afsnittet om vertikale relationer på side 95.

Figur 15 Det relevante marked for kommunalt t papir og pap

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Manglende udbud	Upstream	Indsamling af papir og pap fra husholdninger	Muligvis
		Indsamling af papir og pap fra erhverv	Muligvis
	Midstream	Handel med papir og pap	Ikke relevant
		Mægling af kommunalt indsamlet papir og pap	Ja

Midstream, på **det relevante marked for mægling af kommunalt indsamlet papir og pap** udfører Danfiber en tjenesteydelse vedrørende bortskaffelse af affald for offentlige myndigheder, og der foreligger derfor som udgangspunkt en udbudspligt, jævnfør Boks 4. Danfibers overtagelse af de pågældende opgaver kan udelukkende undslippe udbudspligten, såfremt værdien af tjenesteydelserne i de konkrete tilfælde ligger under tærskelværdierne i tjenesteydelsesdirektivet eller såfremt en af undtagelserne omtalt i Boks 2 på side 70 finder anvendelse.

Boks 4 Danfiber og EU's tjenesteydelsesdirektiv

Affaldsydelser er udbudspligtige ydelser. Om tærskelværdien er overskredet vil afhænge af det konkrete indkøb. Danfiber er en særskilt juridisk person i forhold til de kommuner og fælleskommunale selskaber, der køber Danfibers ydelser. Hermed er der tale om ex-house indkøb. Betingelserne for udbudspligt kan (alt efter den forventede kontraktværdi) være opfyldt. Da ingen af undtagelserne fra direktivets procedureregler (art. 6-undtagelsen og koncessionsaftaler) samtidig synes at finde anvendelse, vil de ydelser, som Danfiber varetager, potentielt være udbudspligtige for kommunerne/de fælleskommunale selskaber.

De generelle betingelser for udbudspligt er omtalt ovenfor. I relation til Danfibers aktiviteter for de kommuner må det antages, at der er tale om en udbudspligt, således, at opgaven ikke kan varetages af Danfiber, medmindre den først har været i udbud.

Betingelserne for at der foreligger en udbudspligt er, 1) at der skal være tale om en udbudspligtig ydelse, 2) at der skal være tale om indgåelse af en kontrakt over tjenesteydelsesdirektivets tærskelværdi, og 3) at der skal være tale om en ekstern overdragelse.

I relation til den første betingelse, at der skal være tale om en udbudspligtig ydelse, er Danfiber formidler af returpapir, og denne ydelse må antages at være udbudspligtig, da den vedrører affaldsbortskaffelse (tjenesteydelsesdirektivets bilag IA, kategori 16:

kloakering og affaldsbortskaffelse). Affaldsbortskaffelse må i den forstand forstås som enhver form for håndtering af affald på ethvert led i processen. Da ydelsen er omfattet af bilag IA til tjenesteydelsesdirektivet, vil opgaven være fuldt udbudspligtig. Det forhold, at Danfiber ikke på noget tidspunkt overtager ejerskabet af affaldet, men derimod blot på vegne af kommunerne videreformidler affaldet, har ikke betydning i relation til fastlæggelsen af udbudspligt.

I relation til den anden betingelse vil der skulle være tale om kontrakter, som overstiger tærskelværdierne i tjenesteydelsesdirektivet (1,76 mio. kr). Hvorvidt denne tærskelværdi overskrides, vil afhænge af den konkrete situation.

I relation til den tredje betingelse om, at der skal være tale om en ekstern overdragelse, er udgangspunktet, at der foreligger en ekstern overdragelse i det øjeblik, hvor opgaven gives til en enhed, som juridisk er adskilt fra den ordregivende myndighed.

Dette er tilfældet i relation til kommunerne/de (fælles)kommunale selskaber og Danfiber. Domstolen har åbnet mulighed for, at der trods en juridisk adskillelse mellem ordregiver og opgaveløseren, alligevel kan være tale om en in-house (intern) overdragelse. Her kan henvises til C-107/98, Teckal (omtalt ovenfor). Denne udvidelse benævnes ofte "den udvidede in-house-regel". En sådan udvidet in-house situation foreligger, hvor opgaven overdrages til en enhed, over hvilken ordregiver kan udøve en kontrol, der svarer til den, som ordregiver udøver over sine egne tjenesteenheder (dvs. en kontrol, som den der kan udøves internt i kommunen).

Endvidere er det et krav, at den pågældende enhed, som betragtes som in-house, udøver hovedparten af sine aktiviteter sammen med den ordregivende myndighed.

I relation til Danfiber skulle kommunerne kunne udøve samme kontrol over Danfiber, som de kan over deres egne tjenestegrene, og Danfiber skulle udøve hovedparten af sine aktiviteter sammen med kommunerne. Det er ikke fastslået i praksis, hvorvidt kravet om kontrol over enheden kan opnås kollektivt, dvs. således at alle kommunernes/fælleskommunale selskabers **samlede** kontrol over Danfiber skal have den pågældende karakter som fastslået i Teckal-sagen. Det må dog antages, at der skal være tale om, at kontrollen skal kunne udøves af hver enkelt kommune, hvilket umuliggør anvendelsen af den udvidede in-house regel, hvor flere kommuner samlet har kontrol. Desuden må det fastslås, at da Hartman besidder 2/6 af den samlede aktiepost, og Marius Pedersen besidder 1/6 vil det allerede af den grund være umuligt at anvende den udvidede in-house-regel, da kommunerne og de kommunale fællesskaber nok ikke har tilstrækkelig indflydelse til at kunne udøve samme kontrol, som udøves over deres egne tjenestegrene. Det må på dette grundlag antages, at de ydelser, som Danfiber udøver for kommuner/fælleskommunale selskaber, som udgangspunkt er udbudspligtige.

Som omtalt tidligere findes i tjenesteydelsesdirektivet enkelte muligheder for at blive undtaget fra udbudspligten. Dette kan primært ske, hvis der enten indgås en koncessionsaftale, eller hvis tildelingen baseres på en eneret, som tildeles den virksomhed, som får opgaven overdraget (Danfiber). Ud fra de forhold, som er oplyst i relation til betalingen af Danfiber for de aktiviteter, som Danfiber udfører for kommunerne, kan det nok lægges til grund, at der ikke er tale om en koncessionskontrakt. Betalingen består i følge Danfibers årsrapport for 2002 af typisk af et formidlingshonorar på 30 kr. pr. ton håndteret papir/pap. Da den primære betaling for opgaven sker fra kommunerne til Danfiber, kan der ikke antages at være tale om en koncession, som jo adskiller sig fra almindelige kontrakter derved, at betalingen primært består i **retten** til at udøve den pågældende aktivitet.

Det kan på baggrund af det foreliggende materiale ligeledes konstateres, at opgaverne, som udføres for kommunerne, ikke baseres på en tildelt eneret for Danfiber. Dermed vil undtagelsesmuligheden i tjenesteydelsesdirektivets art. 6 ikke kunne anvendes. Det må på baggrund af ovenstående antages, at de opgaver, som Danfiber varetager for kommunerne er udbudspligtige.

Ansvar for, at renovationsopgaver udbydes, påhviler ordregiver, dvs. kommunerne. Der vil efter udbudsreglerne ikke være noget ansvar at gøre gældende over for Danfiber.

Det må endvidere antages, at Danfiber selv vil være ordregivende myndighed, da Danfiber formentlig er omfattet af begrebet offentligtretligt organ, som dette begreb er defineret i tjenesteydelsesdirektivets art. 1, litra b). Dette betyder, at Danfiber selv skal foretage udbud, hvis der skal indkøbes fra eksterne kilder. Et offentligtretligt organ er en enhed, der opfylder følgende betingelser: 1) der skal være tale om et organ, som

varetager almenhedens behov, 2) der skal være tale om en juridisk person, 3) det offentlige skal have kontrol over enheden, eksempelvis via ejerskab af mere end halvdelen af enheden. Uden at der foretages en dybdegående analyse af Danfiber i den forbindelse, kan selskabet antageligt anses som et offentligretligt organ.

Kilde: EU's tjenesteydelsesdirektiv

Som udgangspunkt er Danfibers tjenesteydelse udbudspligtig. Det vil sige, at selve rollen som mægler af kommunalt indsamlet returpapir og -pap vil skulle sendes i udbud, såfremt værdien af ydelsen (formidlingsprovisionen) overstiger tærskelværdierne på 1,76 mio. kr.

Danfibers samlede formidlingsprovision udgjorde i 2001 og 2002 mellem 8 og 9 mio. kr. og virksomheden formidlede i 2002 276.500 tons returpapir og -pap,⁹¹ svarende til en formidlingsprovision på ca. 30 kr. pr. ton.⁹² Ved en formidlingsprovision på 30 kroner vil Danfiber skulle formidle knap 59.000 tons returpapir og -pap fra et (fælle)kommunalt selskab eller en kommune, før tjenesteydelsen skal udbydes i henhold til tjenesteydelsesdirektivet. Det er klart, at ingen kommune isoleret set har så store mængder returpapir og -pap, som skal afsættes.

I 2002 blev der indsamlet 688.438 tons returpapir og -pap til genanvendelse i Danmark, heraf stammede 204.059 tons fra husholdninger.⁹³ Danfiber formidler salget af hovedparten af det kommunalt indsamlede returpapir og -pap og vurderes at formidle omkring 45.000 tons alene på vegne af Vestforbrænding.⁹⁴ Det er uvist om og hvorledes papir- og papmængderne, som Danfiber formidler på vegne af kommuner i Renosam samarbejdet, skal medregnes. Dette afhænger i høj grad af måden, hvorpå aftalerne med Danfiber er udarbejdet, og i hvor høj grad Renosam har indflydelse på deres udformning eller på kommunernes valg af Danfiber. Den potentielle papirmængde fra Renosam kommunerne kendes ikke, men er skønsmæssigt groft opgjort til 110.000 tons⁹⁵ - en sådan mængde vil i givet fald have væsentlig betydning for Danfibers rolle i relation til grænseværdierne i udbudsdirektivet.

I vores analyse behandler vi som udgangspunkt de relevante mæglermarkeder for de forskellige affaldsfraktioner som separate. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at en konkret konkurrencesag vil vise at de relevante markeder for mægling af kommunale affaldsfraktioner, i visse situationer, er del af ét samlet relevant marked. På udbudssiden af markedet vil en mægler af for eksempel glas og flasker, muligvis kunne substituere til mægling af returpapir og -pap, såfremt formidlingsprovisionen er mere attraktiv her. På efterspørgselsiden af markedet, vil kommunerne dog vanskeligt kunne substituere mellem de forskellige affaldstyper, da de efterspørger mægling af specifikke affaldsfraktioner. Mægling af returpapir og -pap kan således ikke substitueres af mægling af dæk, da kommunerne fortsat vil generere og ophobe returpapir og -pap.

⁹¹ Kilde: Miljøredegørelse for DanFiber A/S / DanBørs A/S

⁹² Danfiber A/S's årsregnskaber

⁹³ Kilde: Miljøstyrelsens affaldsstatistik 2002

⁹⁴ Beregnet af Econet A/S på baggrund af Vestforbrændings årsstatistik for 2003

⁹⁵ Kommunerne under Renosam afsætter via Danfiber og indsamler papir og pap fra cirka 3 mio. indbyggere. Forudsat at mængden af papir og pap fra husholdninger er jævnt fordelt blandt Danmarks 5.4 mio. indbyggere formidler Danfiber således omkring 113.000 tons ($3 / 5,4 * 204.059$) fra Renosam kommuner.

Det relevante marked for mægling af kommunalt indsamlet papir og pap er et marked af forholdsvis begrænset størrelse, da Danfibers formidlingsprovision for salg og håndtering af returpapir og -pap ligger i størrelsesordenen 8-9 mio. kr. Selvom det kan argumenteres, at den samfundsøkonomiske gevinst ved at skabe konkurrence til Danfiber er begrænset, er der imidlertid flere faktorer som taler for et øget fokus på konkurrencen på mæglermarkedet.

For det første, kan en mægler såsom Danfiber, med en dominerende stilling inden for eksempelvis returpapir og -pap, benytte sin stilling til også at få adgang til mægling af en lang række andre kommunale affaldsfraktioner. Dette emne behandles yderligere i afsnittet omhandlende vertikale relationer. Det kan således ikke udelukkes, at Danbørs's succes med at opnå adgang til formidling af eksempelvis kommune-letjern og flasker skyldes den eksisterende kontakt til kommunerne via Danfiber. Selvom værdien af formidlingsprovisionen for returpapir og -pap er forholdsvis beskeden, kan den samlede indflydelse af Danfibers dominerende markedsstilling altså strække sig til andre affaldsfraktioner og dermed virke til at øge den samfundsøkonomiske betydning af Danfiber/Danbørs's dominans.

For det andet, formidler Danfiber ikke udelukkende salget af sorteret returpapir og -pap, da virksomheden fra 2002 er begyndt også at formidle behandlingskapacitet i et væsentligt omfang,⁹⁶ således at leverandører uden egen behandlingsmulighed kan få behandlet deres indsamlede papir- og papmængder. Behandlingsværdien af et ton papir er væsentligt højere end værdien af formidlingsprovisionen og ligger antageligvis i størrelsesordenen 100-150 kr. per ton papir som sorteres. Anvendes et skøn for behandlingsværdien på 100 kr., nås grænseværdierne i udbudsdirektivet allerede ved 17.600 ton (her medregnes ikke formidlingsprovision til Danfiber). Behandlingsværdien af papiret og pappet medtages her udelukkende for at sandsynliggøre, at returpapir og -pap som sendes til behandling via Danfiber vil kunne være udbudspligtigt for kommunerne, hvorfor behandlingen vil skulle udbydes i EU udbud, jævnfør Boks 4. Såfremt kommunerne afsætter via Danfiber er det uklart, i hvilket omfang der finder udbud sted og dermed om konkurrencen tilgodeses i tilstrækkelig grad.

Uanset udbudspligt eller ej er det afgørende, at Danfiber behandles på lige fod med andre private aktieselskaber. Det vil være en barriere for konkurrencen, hvis Danfiber automatisk tildeles formidlingen af det kommunalt indsamlede returpapir og -pap.

5.4 Registrerings- og anvisningsordninger

I det omfang, kommunerne ikke etablerer indsamlingsordninger for pap og papir fra erhvervsvirksomheder, vil disse være omfattet af anvisningsordninger, hvor papiret/pappet enten anvises til bestemte behandlingsvirksomheder eller til behandlingsmetoder, jævnfør Boks 5. Såfremt anvisningsordninger udgør en barriere for opnåelsen af tilstrækkelig konkurrence, betragtes disse som en reguleringsskabt barriere, da anvisningsordninger er under politisk kontrol.

Boks 5 Krav om anvisningsordning

Anvisningsordninger kan indeholde anvisning til en bestemt virksomhed eller til en bestemt behandlingsmetode. Affaldsbekendtgørelsens § 36 bestemmer, at
--

⁹⁶ Kilde: Danfiber, Årsrapport 2002.

kommunalbestyrelsen skal anvise genanvendeligt affald i form af papir, pap, karton og papmaterialer og produkter heraf fra virksomheder, offentlige og private institutioner til genanvendelse. Kommunalbestyrelserne skal i affaldsregulativet for erhverv fastsætte den nærmere ordning for pap og papir. Efter affaldsbekendtgørelsens § 39, stk. 1, er der pligt til at benytte de kommunale ordninger. En dispensationsmulighed fra pligten til at benytte de af kommunen anviste modtageanlæg ses i affaldsbekendtgørelsens § 39, stk. 2, hvorefter benyttelsespligten i § 39, stk. 1 ikke omfatter papiraffald i form af dokumenter, der indeholder fortrolige oplysninger.

Kilde: Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse nr. 619 af 27. juni 2000 om affald. "Affaldsbekendtgørelsen", med senere ændringer

Figur 16 Det relevante marked for indsamling af papir og pap fra erhverv

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Anvisningsordninger	Upstream	Indsamling af papir og pap fra husholdninger	Ikke relevant
		Indsamling af papir og pap fra erhverv	Ja
	Midstream	Handel med papir og pap	Ikke relevant
		Mægling af kommunalt indsamlet papir og pap	Ikke relevant

Upstream, på **det relevante marked for indsamling af papir og pap fra erhverv** er en væsentlig del af papiret og pappet omfattet af anvisningsordninger. Der kan anvises i relation til både transporten af affaldet og til den egentlige behandling.

Anvisning i relation til transport af returpapir og -pap medfører efter vores vurdering ikke krav til hverken transportører eller affaldsproducenter, som er uoverstigelige for hovedparten af aktørerne på markedet. I forbindelse med anvisning kan der dog opstilles registreringskrav med udgangspunkt i affaldsbekendtgørelsens § 31, jævnfør Boks 16. For en mere detaljeret gennemgang af området se afsnittet om Registreringer og godkendelser i gennemgangen af bilskrot og kommune-letjern i kapitel 3.

Boks 6 Kommunale registreringsordninger

Affaldsbekendtgørelsen opstiller et registreringskrav til affaldstransportører, idet den fastslår i § 12, at "Virksomheder, der erhvervsmæssigt transporterer affald produceret i kommunen, skal lade sig registrere hos kommunalbestyrelsen."

I Affaldsbekendtgørelsens § 31 opstilles mulighed for at kommunerne i et regulativ kan fastsætte forskrifter om, at affaldstransportører eksempelvis skal håndtere affald i overensstemmelse med de af kommunalbestyrelsen anviste muligheder for håndtering, over for kommunalbestyrelsen skal afgive oplysninger om og dokumentation for transporterede mængder, kun må afhente affald, der er sorteret efter regulativets bestemmelser herom, kun må hente affald, der er emballeret efter regulativets bestemmelser herom eller kun må anvende særligt indsamlingsmateriel. Det er påpeget, at det er tvivlsomt, om kommunerne overhovedet kan opstille krav af den type, der ses i § 31, da der ikke synes hjemmel hertil i miljøbeskyttelseslovens § 44 eller § 45, stk. 2. det er derfor spørgsmålet, om muligheden i § 31 derfor kan opretholdes.⁹⁷

Kilde: Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse nr. 619 af 27. juni 2000 om affald. "Affaldsbekendtgørelsen", med senere ændringer.

Når der anvises til registrerede virksomheder i forbindelse med indsamling, vil affaldsproducenterne have et valg blandt alle de indsamlere af pap og papiraffald, som er registrerede i kommunen. Anvisningen kan på kort sigt udgøre en barriere for nye indsamlere, som ønsker at træde ind på markedet. Da der imidlertid typisk anvises til et væsentligt antal indsamlere i

⁹⁷ Se således Peter Pagh, s. 131-132 i Basse (red.): Miljøretten III, med henvisninger.

kommunerne, er der imidlertid ofte mulighed for konkurrence mellem de aktører, som der anvises til.

Vi vurderer derfor ikke, at anvisningsordninger udgør en væsentlig barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence mellem transportørerne af returpapir og -pap på **markedet for indsamling af papir og pap fra erhverv**.

I det omfang der **anvises til behandling** i kommunerne kan anvisningen foregå ved at der anvises til behandlingsform eller ved at der anvises til bestemte behandlingsvirksomheder. De konkurrencemæssige barrierer vil alt andet lige være størst i forbindelse med anvisningsordninger til en bestemt virksomhed. I de tilfælde, hvor der i stedet anvises til en bestemt behandlingsmetode, vil der være mulighed for at vælge mellem de virksomheder, som anvender denne behandlingsmetode, hvorved flere virksomheder kan konkurrere på markedet.

En anvisningsmetode, som udelukkende refererer til behandlingsformen kan imidlertid også, efter omstændighederne, have en konkurrencebegrænsende virkning, hvis der anvises til en behandlingsform, som kun anvendes af det (fælles) kommunale anlæg. Hvis dette er tilfældet udelukkes virksomheder med andre behandlingsformer fra at kunne modtage affald fra virksomheder, offentlige og private institutioner mv.

I det omfang, der anvises til bestemte virksomheder, kan anvisningen udgøre en barriere for konkurrence, da anvisningen kan afskære nye aktørers adgang til papir (i det mindste i en periode). Det skal dog nævnes, at der i hovedparten af de kommunale affaldsregulativer, som er blevet gennemgået i forbindelse med denne analyse, anvises til en omfattende liste af virksomheder.

Vi vurderer derfor ikke, at anvisningsordningerne i sig selv udgør en væsentlig barriere for konkurrencen mellem forbehandlingsvirksomhederne i upstream markedssegmentet på **det relevante marked for indsamling af papir og pap fra erhverv**.

5.5 Benyttelsespligt til kommunale indsamlingsordninger

Kommunerne har som nævnt ovenfor mulighed for at etablere indsamlingsordninger. Ligesom for anvisningsordninger har borgere og virksomheder en **benyttelsespligt** i forhold til de kommunale indsamlingsordninger. På den måde kan kommunerne sikre sig, at der rent faktisk vil være returpapir og -pap at indsamle efter at en indsamlingsordning er etableret.

Hvis en virksomhed én gang har deltaget i ordningen, er den forpligtet til at fortsætte hermed, jævnfør affaldsbekendtgørelsens § 39 og miljøbeskyttelsesloven. Der er efter miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 5 og affaldsbekendtgørelsens § 24, stk. 2 mulighed for at blive fritaget fra denne benyttelsespligt i særlige omstændigheder. jævnfør Boks 7.

Boks 7 Fritagelsesmuligheder fra benyttelsespligten

Der findes enkelte fritagelsesmuligheder fra den generelle benyttelsespligt, som opstilles i affaldsbekendtgørelsens § 39, stk. 1. Efter miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 5 og affaldsbekendtgørelsens § 24, stk. 2 skal kommunalbestyrelsen i regulativer, der omhandler indsamlingsordninger for genanvendeligt affald fritage en virksomhed fra pligten til at benytte en kommunal indsamlingsordning, såfremt:

virksomheden godtgør, at den senest samtidig med den kommunale indsamlingsordnings iværksættelse, har indgået aftale om, at affaldstyper, der er omfattet af indsamlingsordningen, afleveres til anden side til genanvendelse, eller virksomheden er etableret efter indsamlingsordningens iværksættelse og virksomheden ved etableringen godtgør, at den har indgået aftale om, at affaldstyper, der er omfattet af indsamlingsordningen, afleveres til anden side til genanvendelse.

Denne dispensationsmulighed giver kun i begrænset omfang adgang til at anvende andre modtageanlæg end de af kommunerne godkendte.

Kilde: Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse nr. 619 af 27. juni 2000 om affald. "Affaldsbekendtgørelsen", med senere ændringer

Figur 17 Det relevante marked for indsamling af papir og pap fra erhverv samt husholdninger

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Benyttelsespligt til kommunale indsamlingsordninger	Upstream	Indsamling af papir og pap fra husholdninger	Nej
		Indsamling af papir og pap fra erhverv	Ja
	Midstream	Handel med papir og pap	Ikke relevant
		Mægling af kommunalt indsamlet papir og pap	Ikke relevant

Upstream, på **det relevante marked for indsamling af papir og pap fra erhverv** udgør benyttelsespligten en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på markedet, eftersom konkurrenter til de (fælles)kommunale selskaber ikke kan konkurrere om disses eksisterende kunder. Dette begrænser den aktuelle konkurrence på markedet. Konkurrencen er derfor kun om kunder, som ikke allerede er omfattet af benyttelsespligten. Den potentielle konkurrence bliver ligeledes begrænset af benyttelsespligten, da nye virksomheder alt andet lige har mindre incitament til at etablere sig på markedet som følge af et begrænset indsamlingspotentiale.

Selvom benyttelsespligtens konkurrencebegrænsende virkninger er væsentlige, har vi fået oplyst af aktører i branchen, at sådanne indsamlingsordninger kun anvendes i mindre grad i kommunerne, eftersom anvisningsordninger er den mest udbredte måde til at håndtere papir- og papaffald.

På det **relevante marked for indsamling af papir og pap fra husholdninger** er der også benyttelsespligt, husstandene har dog ikke i samme grad økonomiske incitament til at fravige benyttelsespligten, da de kun producerer returpapir i små (og blandede) mængder og dermed af lav eller ingen positiv værdi. Benyttelsespligten virker her til at sikre at der kan opnås skalaøkonomier i indsamlingen således, at indsamlingsomkostningerne holdes lave. Benyttelsespligten udgør derfor typisk ikke en væsentligt barriere for konkurrencen på det **relevante marked for indsamling af papir og pap fra husholdninger**.

5.6 Kommunal krydssubsidiering

(Fælles)kommunale selskaber og kommuner skal som udgangspunkt hvile i sig selv⁹⁸, det vil sige, at de gebyrer, som opkræves ikke må være højere end nødvendigt for at dække de omkostninger som selskabet afholder ved at levere ydelserne, jævnfør Boks 8. Det betyder, at gebyrer fastsættes ud fra de umiddelbare udgifter, som selskabet afholder – det skal dog bemærkes, at

⁹⁸ Det gælder dog ikke ved salg af biprodukter og overskudsproduktion.

hvile-i-sig-selv princippet som udgangspunkt ikke er knyttet til de enkelte ydelser som affaldsselskabet leverer men relaterer sig til de samlede ydelser, jævnfør miljøbeskyttelseslovens § 48.

Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt at de samlede gebyrindtægter dækker de samlede omkostninger i selskabet, da der kan være væsentlige forskelle på de forskellige affalds- og behandlingsområder. Visse aktiviteter såsom indsamling og oparbejdning af papir- og papaffald kan for eksempel være konkurrenceudsatte mens andre aktiviteter såsom deponier kan finde sted udelukkende i kommunalt regi. Set fra et konkurrencemæssigt synspunkt, er det derfor vigtigt at foretage en regnskabsmæssig fordeling af samtlige kapitalomkostninger og øvrige indirekte omkostninger mellem de forskellige aktiviteter.

Boks 8 Hvile i sig selv princippet

Hvile i sig selv princippet på affaldsområdet slås fast ved lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. august 2001 om miljøbeskyttelse, § 48, om gebyr for affaldsbortskaffelse m.m.

Her forudsættes det, at gebyret inden for rimelige grænser, skal afspejle de omkostninger, der er forbundet med ydelsen. Kommunens affaldsordning skal økonomisk hvile-i-sig selv og der skal således over en periode være balance mellem indtægter og udgifter.

Ved de erhvervsaktiviteter, der foregår i offentligt regi, og hvor den offentlige virksomhed sælger et produkt eller tilbyder en ydelse, vil prisen for denne ydelse ofte være beregnet på grundlag af de tilhørende omkostninger og ofte i henhold til særlig regulering herom. Inden for mange offentlige erhvervsvirksomheder anvendes således hvile-i-sig-selv princippet til at beregne prisen (gebyret).

Anvendelse af gebyrer indebærer, at betalingen (gebyret) for en ordning skal dække de faktiske omkostninger ved ordningen. Heraf følger også, at der kan opkræves et samlet gebyr for de ordninger m.v., som kommunalbestyrelsen har iværksat. Gebyret for ordningerne fastsættes efter hvile-i-sig-selv - princippet, dvs. at der over en kort årrække skal være balance mellem (gebyr)indtægterne fra og udgifterne ved ordningen. Ordningerne behøver således ikke i hvert enkelt regnskabsår at udvise balance, blot dette generelle princip efterleves.

Princippet har til formål at hindre urimelige avancer i forsyningsmonopolerne og at sikre, at udgifterne kan dækkes med sikkerhed.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (1998), Konkurrencestyrelsen (2000a) og Videncenter for affald.

Såfremt en sådan regnskabsmæssig fordeling ikke finder sted, kan det medføre, at visse af omkostningerne forbundet med de konkurrenceudsatte aktiviteter bæres af de ikke-konkurrenceudsatte aktiviteter. Et eksempel kunne vedrøre den (fælles)kommunale håndtering af returpapir og -pap fra virksomheder i det omfang, der er tale om anvisningsordninger. Aktiviteterne til håndtering af såvel returpapir og -pap som aktiviteterne til deponering gør brug af en vægt til at indveje affaldet, såfremt omkostningerne forbundet med vægten ikke fordeles korrekt mellem de to aktiviteter kan det medføre, at returpapir og -pap aktiviteterne belastes uforholdsmæssigt lidt omkostninger til vægten mens deponiet bærer for mange omkostninger. Der finder med andre ord krydssubsidiering sted mellem deponi- og returpapir og -pap aktiviteterne og det kommunale selskab kan derfor muligvis tilbyde indsamling og /eller oparbejdning af returpapir og -pap til lavere priser end konkurrenterne har mulighed for, hvis de skal have omkostningerne dækket, jævnfør Boks 9.

Et andet eksempel på mulig krydssubsidiering kan være når et (fælles)kommunalt affaldsselskab tilbyder at indsamle og sortere papir fra virksomheder. Såfremt papiret sorteres sammen med papir fra husstandsindsamlinger, som finansieres via renovationsgebyret, er det væsentligt at sikre, at sorteringsomkostningerne fordeles regnskabsmæssigt korrekt, da affaldsselskabet ellers kan få en konkurrencemæssig fordel i kraft af krydssubsidiering, som konkurrenter under anvisningsordningen ikke har.

Boks 9 Begrebet krydssubsidiering

Konkurrencestyrelsen definerer i deres rapport krydssubsidiering som følger: **”Ved krydssubsidiering forstås, at en virksomhed overfører samtlige eller nogle af omkostningerne ved sine aktiviteter inden for ét produkt eller geografisk marked til aktiviteterne inden for et andet produkt eller geografisk marked.”**

Konkurrencestyrelsen bemærker desuden, at de lave priser som en virksomhed kan tilbyde som følge af krydssubsidiering vil kunne betragtes som pris-dumping og dermed konkurrenceforvridende. Konkurrenterne, som ikke har samme fordele, vil blive tvunget ud af markedet, og potentielle konkurrenter vil afholde sig fra at gå ind på et sådant marked.

Konkurrencestyrelsen konstaterer også, at en virksomheds krydssubsidiering af offentlige midler fra et monopolmarked til et konkurrenceudsat marked som udgangspunkt vil være konkurrenceforvridende.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2000b).

Problematikken omkring krydssubsidiering kan være særligt relevant på **det relevante marked for indsamling af papir og pap fra** erhverv, da de (fælles)kommunale selskaber i visse tilfælde indsamler returpapir og -pap fra virksomheder og dermed konkurrerer med de private papirindsamlere og returpapirhandlere i det omfang der benyttes anvisningsordninger⁹⁹.

Figur 18 Det relevante marked for indsamling af papir og pap fra erhverv

Barriere	Markedssegment	Barriere	Konkurrenceeffekt
Kommunal krydssubsidiering	Upstream	Indsamling af papir og pap fra husholdninger	Nej
		Indsamling af papir og pap fra erhverv	Ja
	Midstream	Handel med papir og pap	Ikke relevant
		Mægling af kommunalt indsamlet papir og pap	Ikke relevant

Det er uvist om og i hvor høj grad krydssubsidiering finder sted i (fælles)kommunale virksomheder som indsamler returpapir og -pap fra virksomheder, da det i dag ikke er almindelig praksis, at kommunen og/eller det (fælles)kommunale affaldsselskab offentliggør hvorledes gebyrerne for de enkelte ydelser beregnes.¹⁰⁰ Det er desuden ikke muligt at foretage sammenligninger af regnskaberne på tværs af kommuner, da miljøbeskyttelseslovens gebyrregel i § 48, som ikke er omfattet af priskontrol, og de upræcise retningslinjer for det kommunale budget- og regnskabssystem gør det umuligt at sammenligne priser og regnskaber på tværs af kommunerne/de (fælles)kommunale selskaber, jævnfør Boks 10.

⁹⁹ I det omfang der er etableret kommunale indsamlingsordninger er der benyttelsespligt for virksomhederne, med mindre de kan dokumentere en § 45 stk. 5 situation. Er der i stedet etableret anvisningsordninger kan der tales om et konkurrenceudsat marked.

¹⁰⁰ Beregning af gebyrerne foretages samtidigt med den almindelige årlige budgetlægning. Beregningsgrundlaget skal opfylde kravene i miljøbeskyttelseslovens § 48. beløbet der indkommer gennem gebyrerne skal holdes adskilt for herved at sikre opfyldelsen af hvile-i-sig-selv princippet. Budgetterne er offentlige og kan for den kommunale dels vedkommende rekvireres i bopælskommunen.

Boks 10 Gennemsigtighed i den offentlige gebyrfastsættelse

Der har i de senere år været stigende krav om, at renovationsgebyrer skal være gennemsigtige. Disse krav har dels deres udspring i EU's krav om forurenere betaler princippet, EUs konkurrencedirektiver samt i et politisk ønske på området, som det blandt andet kom til udtryk i en motiveret folketingsdagsorden efter en forespørgselsdebat d. 12. december 1996. Siden denne dagsordens vedtagelse er spørgsmålet taget op i en række publikationer. Gennemsigtighed i gebyrer er grundlag for at kunne vurdere om de retslige principper for gebyrfastsættelse er overholdt.

Miljøstyrelsen har i 2002 forsøgt at sammenligne de kommunale omkostningsniveauer inden for udvalgte ordninger, men konkluderer, at de upræcise retningslinjer for det kommunale budget- og regnskabssystem gør det umuligt at sammenligne nøgletal kommunerne imellem.

Kilde: Direktiv 75/442/EØF som ændret ved direktiv 91/156/EØF, Miljøstyrelsens miljøprojekt 717, "Gennemsigtighed i kommunale renovationsgebyrer" Videncenter for affald

I sin vejledning om konkurrenceforvridende støtte (fra blandt andet krydssubsidiering) opremser Konkurrencestyrelsen to væsentlige forhold i vurderingen af mulige konkurrenceforvridninger. For det første er det væsentligt at "... alle virksomheder på markedet på samme vilkår har adgang til at opnå den pågældende støtte eller omkostningsdækning..." da konkurrencen ellers vil blive "... forvredet mellem de virksomheder, der får støtte, og dem som ikke får..."¹⁰¹.

Det andet forhold vedrører effekten af konkurrenceforvridningen – som dels kan påvirke "... modtagernes beslutning om at etablere sig på eller forlade et marked...". Konkurrencen kan dog også blive påvirket, hvis "... støtten har direkte betydning for beslutninger vedrørende produktion, kapacitet og priser, fx ved at virksomhedens produktionsomkostninger sænkes. I så fald vil den forvråde konkurrencen i forhold til andre konkurrenter på markedet..."

Krydssubsidiering kan forvråde konkurrencen ved at give de (fælles)kommunale selskaber en økonomisk omkostningsfordel som de kan bruge til at sænke deres gebyrer for indsamling og sortering af papir fra virksomheder og dermed muligvis underbyde private indsamlere som der er anvist til. I det omfang en sådan krydssubsidiering finder sted, udgør den en væsentlig barriere for både den aktuelle og den potentielle konkurrence på **det relevante marked for indsamling af papir og pap fra virksomheder**.

Figur 19 Det relevante marked for indsamling af papir og pap fra husholdninger

	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Kommunal krydssubsidiering	Upstream	Indsamling af papir og pap fra husholdninger	Nej
		Indsamling af papir og pap fra erhverv	Ja
	Midstream	Handel med papir og pap	Ikke relevant
		Mægling af kommunalt indsamlet papir og pap	Ikke relevant

Hvad angår **det relevante marked for indsamlingen af papir og pap fra husstande**, er betalingen for denne indsamling som udgangspunkt finansieret via renovationsgebyret¹⁰², hvad enten den er udliciteret til private virksomheder

¹⁰¹ Konkurrencestyrelsen (2000c).

¹⁰² Det samme gælder for indsamling fra erhverv, i det omfang der er tale om indsamlingsordninger.

eller udføres af kommunen. I de tilfælde, hvor kommunen vælger at udlicitere indsamlingen af papiret fra husstande, vil private indsamlere, der byder på retten til at udføre indsamlingen for kommunen/det fælleskommunale selskab, derfor formentligt have lige vilkår i konkurrencen om opgaven.

Denne form for konkurrence, hvor aktørerne via udbud konkurrerer om retten til at betjene det samlede marked, kan føre til lige så effektiv konkurrence som mere traditionel konkurrence mellem virksomheder på et givent marked. Konkurrence "om markedet", typisk i form af udbud, er ofte at foretrække når opgaven bedst kan løses af én aktør – typisk kan dette skyldes et behov for at opnå skalaøkonomier¹⁰³, jævnfør Boks 11.

Boks 11 Konkurrence om markedet vs. konkurrence på markedet

Konkurrencestyrelsen har tidligere opstillet forskellige metoder til at konkurrenceudsætte offentlig erhvervsvirksomhed. Om valget mellem disse metoder udtaler Konkurrencestyrelsen:

"Metodernes effektivitet afhænger af de økonomiske og tekniske forudsætninger for produktion og afsætning af varen eller ydelsen. Er der tale om et såkaldt naturligt monopol eller et netværksmonopol, er det samfundsøkonomisk uhensigtsmæssigt at liberalisere området. Eller at indføre en frit valg model. Derimod kan udbud være en effektiv metode på disse områder. Det skyldes, at man ved udbud kan opnå effektivitetsfordele og konkurrence om markedet, selv om opgaven er overladt til kun én virksomhed."

Selv om affaldsområdet ikke kan kendetegnes som et naturligt monopol, har betragtningerne klart relevans for området.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (1999), s. 164-165.

De kommunale udbud af eksempelvis indsamling af papir- og papaffald sikrer formentligt at der er tilstrækkelig konkurrence om indsamlingen af returpapir og -pap fra husholdninger og eventuelt virksomheder. Dette medfører dog ikke nødvendigvis, at der er tilstrækkelig konkurrence om at modtage det indsamlede returpapir og -pap. Kommunerne vil nemlig i deres udbudsbetingelser kunne diktere hvilke virksomheder, som skal modtage det indsamlede returpapir og -pap, jævnfør eventuelt afsnittet "Manglende udbud" ovenfor.

5.7 (Fælles)kommunale selskabers dobbelt trolle

De (fælles)kommunale affaldsselskaber er etableret af kommunerne i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens forudsætninger for herved at løse opgaverne i fællesskab. Det sikrer det fornødne opland til specialisering. Selskaberne er ved § 47, stk. 4 og affaldsbekendtgørelsens § 11 endvidere forudsat at kunne optræde i stedet for kommunerne som dem der forestår den overordnede affaldsplanlægning. De er i øvrigt ofte i besiddelse af den største ekspertise inden for affaldsområdet. Ved flere vedtægter er de fælleskommunale selskaber tillagt kompetence til at bistå med udarbejdelse af affaldsregulativerne – enkelte selskaber har fået overført kompetencen.

Et (fælles)kommunalt affaldsselskab vil således kunne stå for udarbejdelsen af udkast til de kommunale regulativer for erhvervs- og husholdningsaffald – mens kommunen vil stå for den formelle godkendelse af regulativet. Denne

¹⁰³ Her er desuden et forsyningspligt aspekt, da affald er omfattet af EU Kommissionens seneste meddelelse om forsyningspligtssydelse.

fremgangsmåde anvendes i flere kommuner over hele landet¹⁰⁴, jævnfør Boks 12.

Boks 12 Grundlag for udarbejdelse af kommunale affaldsregulativer

På foranledning af Dansk Byggeri, Miljøsektionen, som har ønsket en uafhængig udredning af de juridiske, økonomiske, forsyningsmæssige, organisatoriske og styrimsmæssige konsekvenser af en ændring af den nuværende regulering af erhvervsaffald, blev der etableret en arbejdsgruppe bestående af: Professor, dr. Jur. Peter Pagh, Professor, dr. Jur. Karsten Revsbech, Dr. Inger Brisson, Professor Jørgen Grønnegaard Christensen og Professor, dr. Agro. Thomas Højlund Christensen.

Arbejdsgruppen undersøgte i hvilket omfang udformningen af de kommunale erhvervsaffaldsregulativer rent faktisk fandt sted i kommunalbestyrelserne, ved at gennemgå regulativerne fra 26 kommuner tilknyttet forskellige fælleskommunale affaldsselskaber.

Undersøgelsen tegnede et klar billede af at kun omkring halvdelen af kommunerne rapporterede, at erhvervsaffaldsregulativerne blev udarbejdet i den kommunale forvaltning, resten tilkendegav at affaldsregulativet blev udarbejdet af affaldsselskabet for kommunen.

Undersøgelsen spurgte også til hvorvidt der typisk fandt debat sted i forbindelse med behandlingen af forslaget, og om dette i givet fald havde resulteret i fremsættelse af forslag til ændringer. Dette havde stort set ikke været tilfældet.

Kilde: Pagh, P. et.al. (2004).

Affaldsregulativer og gebyrer skal fastsættes af kommunalbestyrelserne og kan ikke overdrages til for eksempel et (fælles)kommunalt affaldsselskab. Dette er senest blevet påpeget af Miljøstyrelsen i en skrivelse til Århus Statsamt, Tilsynsrådet, af 30. januar 2003.¹⁰⁵ Inddragelsen af de (fælles)kommunale affaldsselskaber i de tidlige faser af myndighedsarbejdet åbner mulighed for kritik af objektiviteten af de kommunale regulativer.

Figur 20 Det relevante marked for undsaml ing af papir og pap fra erhverv

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Fælles-kommunale selskabers dobbeltrolle	Upstream	Indsamling af papir og pap fra husholdninger	Ikke relevant
		Indsamling af papir og pap fra erhverv	Ja
	Midstream	Handel med papir og pap	Ikke relevant
		Mægling af kommunalt indsamlet papir og pap	Ikke relevant

Set fra en konkurrencemæssig synsvinkel kan en sammenblanding af myndigheds- og driftherrollerne give anledning til bekymring på **det relevante marked for indsamling af papir og pap fra erhverv**, da flere (fælles)kommunale affaldsselskaber indsamler returpapir og -pap fra erhverv, i direkte konkurrence med de private returpapirhandlere og indsamlere i det omfang der fastlagt anvisningsordninger. De (fælles)kommunale selskaber

¹⁰⁴ I Ellen Margrethe Basse og Birgitte Olsens "Adskillelse af myndigheds og driftherroller indenfor affaldsområdet" oplyses det i bind I, Kapitel 7, afsnit 7.2, at kun 39% af de undersøgte kommuner selv udarbejder deres erhvervsaffaldsregulativer. 54% af selskaberne deltager i udarbejdelsen af erhvervsaffaldsregulativerne, nogle i samarbejde med kommunerne, andre uafhængigt af kommunerne.

¹⁰⁵ Videncenter for Affald oplyser således følgende på deres hjemmeside: "Kommunernes kompetence til at fastsætte gebyrer kan ikke overdrages til f.eks. et fælleskommunalt affaldsselskab. Dette fremgår af en skrivelse fra Miljøstyrelsen til Århus Statsamt, Tilsynsrådet, af 30. januar 2003. Dette gælder også kommunernes kompetence til at fastsætte regulativer."

konkurrerer således med de private returpapirhandlere, samtidigt med at de kan have en væsentlig indflydelse på udformningen af affaldsplanerne og affaldsregulativerne, i kraft af deres kommunale tilknytning. I praksis kan de (fælles)kommunale selskaber således have afgørende indflydelse på udformningen af de kommunale affaldsordninger, der bestemmer spillereglerne på markedet, og som alle konkurrenter må indordne sig under.

Dertil kommer, at de (fælles) kommunale selskaber i en række tilfælde tildeles rollen som rådgiver - erhvervsaffaldskonsulenter - overfor affaldsproducenterne og samtidig deltager i udøvelsen af tilsynsfunktioner og dermed i praksis sikres en unik adgang til de affaldsproducerende virksomheder.

I tillæg til denne rådgiverrolle, kan de (fælles)kommunale affaldsselskaber i visse tilfælde stå for administration af indberetninger fra såvel affaldsproducenter som konkurrerende indsamlingsvirksomheder. Kommunerne har krav på at få indberettet en række oplysninger såsom affaldstype og mængde fra aktører på både udbuds- og efterspørgselsiden af markedet. I det omfang indberetningerne administreres af de (fælles)kommunale selskaber, har disse således eksklusiv adgang til information om markedsandele og mængder fra de forskellige affaldskilder. Denne information kan anvendes til at målrette indsatsen overfor affaldsproducenterne og give de (fælles)kommunale selskaber en fordel i forhold til konkurrerende indsamlere og oparbejdere.¹⁰⁶

Vi vurderer, at de (fælles)kommunale selskabers dobbeltrolle som udgangspunkt udgør en barriere for en tilstrækkelig konkurrence på **det relevante marked for indsamling af papir og pap fra erhverv**. Dette uanset om selskabernes rent faktisk udnytter dobbeltrollen til egen fordel. Eftersom de private aktører i markedet ikke har de samme muligheder, vil de (fælles)kommunale selskabers dobbeltrolle reducere den aktuelle konkurrence og kunne afskrække nye aktører fra at gå ind i markedet og dermed den potentielle konkurrence.

5.7.1 Prisens betydning for de (fælles)kommunale selskabers afsætning af indsamlet papir

Ifølge økonomisk litteratur (se f.eks. Tirole 1988) vil private virksomheder tage profitmaksimerende beslutninger, når de for eksempel skal vælge mellem alternative leverandører af et bestemt produkt eller af en bestemt ydelse. En sådan profitoptimerende virksomhed kan derfor forventes jævnlige at afprøve priserne i markedet for at sikre sig selv de bedst mulige priser for et givent produkt eller ydelse.

De (fælles)kommunale selskaber er imidlertid altid ejet af kommuner og det er som regel kun ejerkommunerne som betjenes af affaldsselskaberne. Selskaberne er undergivet kommunernes instruktionsbeføjelser, ligesom det er kommunerne, der bevilger midlerne til anlæg og drift. Affaldsselskaberne deltager endvidere under tiden i udarbejdelsen af de enkelte kommunale affaldsplaner. De driftsbetingelser som er bestemmende for selskaberne vil derfor i væsentlig grad afspejle ejerkommunernes affaldspolitiske

¹⁰⁶ De (fælles)kommunale selskabers dobbeltrolle kan være i direkte strid med konkurrencereglerne om adskillelse af den regulerende myndighed og aktører på det konkurrenceudsatte marked, som fastlagt af EU. Det er i den sammenhæng afgørende, om der er tale om et marked, der forudsættes at være konkurrenceudsat eller ej – dvs. hvor langt det offentlige monopol kan accepteres efter EF-traktatens artikel 86(2) og de affaldsregler, der er fastlagt i EU.

målsætninger, som ikke nødvendigvis svarer overens med målsætningerne for profitoptimerende virksomheder. De (fælles)kommunale selskabers primære formål er typisk angivet som forskellige former for indsamling og behandling af affald.¹⁰⁷ Flere af selskaberne yder desuden kommunerne støtte ved forvaltningen af en række andre kommunale opgaver på affaldsområdet.

De fælleskommunale affaldsselskaber er ikke selskaber i traditionel forstand, selvom de fleste er strukturerede som I/S eller A.m.b.A. Der er derimod tale om forvaltningsmyndigheder (specialkommuner) som er 100 procent kommunalt ejede, aktieselskaber (Odense renovationselskab A/S) og de erhvervsdrivende fonde (R98) er dog privatretlige organer.

I tillæg til den retlige karakter af at være en offentlig forvaltningsmyndighed og den nære politiske tilknytning afviger de (fælles)kommunale affaldsselskaber fra profitmaksimerende virksomheder på flere punkter og er således for eksempel underlagt "hvile i sig selv princippet". Det (fælles)kommunale selskab modtager således midler fra kommunerne, som skal dække omkostningerne forbundet med at indsamle og afsætte det kommunale returpapir og -pap. Dette beløb er antageligvis uafhængigt af de priser, som opnås for papiret og pappet, da selskabet i sidste ende er underlagt "hvile i sig selv princippet" og derfor ikke må generere overskud.¹⁰⁸

Det er uvist i hvor høj grad det enkelte (fælles)kommunale selskab bliver målt på evnen til at skaffe konkurrencedygtige priser ved salg af genanvendeligt affald såsom returpapir og -pap. Dette vil i givet fald kræve, at de enkelte kommuner har adgang til information om de aktuelle markedspriser på salgstidspunktet og at kommunerne er villige til at afsætte ressourcer til at følge op på handlerne – vi anser dette for usandsynligt.¹⁰⁹

De (fælles)kommunale selskaber står således ikke til selv at profitere af at opnå de bedst mulige priser for det genanvendelige papir, ligesom kommunerne formentligt ikke måler affaldsselskaberne i forhold til de opnåede priser. Så længe den pris som opnås for de indsamlede papir opleves som acceptabel af affaldsselskaberne, er deres incitament til at bruge ekstra administrative ressourcer på at afsøge markedet for priser formentligt begrænset, da ressourcerne i stedet kan benyttes til at sikre kvaliteten af affaldsselskabets kerneydelser.

På baggrund af disse generelle betragtninger, vurderer vi, at der kan være underliggende strukturer i markedet, som reducerer de (fælles)kommunale selskabers priselasticitet og dermed prisens betydning som konkurrenceparameter i forhold til selskaberne.¹¹⁰ I relation til Danfiber, kan den lave priselasticitet bevirke, at andre konkurrenceparametre har større betydning for

¹⁰⁷ Oplyst på en række (fælles)kommunale affaldsselskabers hjemmesider

¹⁰⁸ Jævnfør den kommunale styrelseslov og de i tilknytning hertil udviklede forvaltningsretlige principper

¹⁰⁹ På Danfibers hjemmeside nævnes de enkelte affaldsselskabers vanskeligheder ved at overskue markedet for genanvendeligt papir (med store bevægelser), som den primære årsag til etableringen af Danfiber. Vi ser ingen grund til at formode, at situationen har ændret sig væsentligt siden Danfibers etablering.

¹¹⁰ Denne konklusion er baseret på almindelig økonomisk teori og vil med fordel kunne analyseres yderligere i form af en modellering af (fælles)kommunale affaldsselskabers incitament. En sådan formel modellering vil kunne bidrage med stærkere konklusioner i relation til eksempelvis prisens betydning som konkurrenceparameter.

konkurrencen¹¹¹, Danfibers succes i markedet er derfor ikke uforenelig med, at virksomheden kan have dårligere priser end konkurrenterne.

5.8 Servicens betydning for de (fælles)kommunale selskabers salg af indsamlet papir

De (fælles)kommunale selskabers væsentligste roller er indsamling og behandling af affald. Dette er ikke en triviel opgave, men kræver et indgående kendskab til miljøkrav og relevant regulering på de forskellige områder samt systemer som kan sikre miljøkvaliteten via en forsvarlig håndtering af det indsamlede affald.

De enkelte (fælles)kommunale affaldsselskaber kan i vid udstrækning selv kontrollere, hvorledes affaldet håndteres så længe det er i selskabets varetægt. Så snart affaldet forlader affaldsselskabets varetægt, for eksempel fordi papiret afsættes til en returpapirhandler, mister affaldsselskabet imidlertid en del af den direkte kontrol over affaldet og dermed over kvaliteten af håndteringen.¹¹²

De (fælles)kommunale affaldsselskaber er ansvarlige for at vælge mellem de konkurrerende aftagere af affald på **det relevante marked for handel med papir og pap til genanvendelse**, når de skal afsætte de indsamlede mængder. Dette indebærer blandt andet at sikre, at aftagerne opfylder en række krav til for eksempel registrering, miljøgodkendelse. Der er i den forbindelse eksempler på virksomheder, som har valgt at opnå ekstra certificeringer¹¹³ udover de som kræves for at behandle en given affaldsfraktion, med henblik på at signalere øget kvalitet og sikkerhed. Certificeringen, eller opnåelse af myndighedernes "blå stempel" kan i den forbindelse opfattes som et konkurrenceparameter.

Det er fuldt forståeligt og rationelt, hvis affaldsselskaberne prioriterer kvaliteten af den efterfølgende affaldshåndtering da de, på linje med normale virksomheder, må formodes at ønske sikkerhed og kvalitet i forholdet til deres "underleverandører"¹¹⁴. Dertil kommer, at miljø er et følsomt område, hvor de (fælles)kommunale affaldsselskaber og deres ejerkommuner formentligt ikke ønsker dårlig omtale på grund fejl begået af en "underleverandør", uanset at det teknisk set ikke behøver at være det (fælles)kommunale affaldsselskabs skyld.

Der kan imidlertid opstå konkurrenceforvridninger i de tilfælde, hvor konkurrerende virksomheder ikke har adgang til de samme "blåstemplingsordninger" eller hvor det er en væsentlig administrativ byrde at opnå en sådan "blå stempeling".

Hvad angår Danfiber, opfylder denne virksomhed også alle de formelle krav for at håndtere returpapir og -pap. Danfiber kan således på linje med

¹¹¹ Det har ikke været muligt at vurdere, hvorvidt der er aftalt enerettigheder eller lignende som grundlag for etableringen af selskabet, sådanne aftaler vil dog i givet fald yderligere styrke vores konklusion.

¹¹² Det kan hævdes, at denne kontrol med kvaliteten kan sikres via kontrakter. Det vil imidlertid være forbundet med administrative omkostninger at skulle sikre opfyldelsen af de indgåede kontraktvilkår (de såkaldte transaktionsomkostninger).

¹¹³ EMAS-registrering og ISO 14001:1996 er etableret for at fremme konkurrence på miljøkvalifikationer

¹¹⁴ Her defineret bredt som alle virksomheder som udfører tjenesteydelser for det fælleskommunale selskab.

returpapirhandlerne dokumentere overfor eksempelvis de (fælles)kommunale affaldsselskaber, at man lever op til de krav som stilles af myndighederne¹¹⁵. I relation til at garantere sikkerhed og kvalitet i forholdet til de (fælles)kommunale affaldsselskaber har Danfiber dog en fordel, som ikke kan kopieres af konkurrenterne, da virksomheden har en repræsentant fra Miljøstyrelsen siddende i sin bestyrelse. Danfiber har således et ekstra salgargument overfor eksempelvis de (fælles)kommunale selskaber, da et bestyrelsesmedlem fra Miljøstyrelsen i høj grad kan betragtes som en "blåstempling" og en garant for kvaliteten på miljøsidens.

Vi vurderer, at Miljøstyrelsens bestyrelsesrolle i Danfiber kan udgøre en barriere for en tilstrækkelig konkurrence på **markedet for handel med papir og pap til genanvendelse**, da andre virksomheder formentligt ikke har mulighed for at få Miljøstyrelsen repræsenteret i bestyrelsen.

5.9 Vertikale relationer

Vertikale relationer mellem aktører inden for den samme fraktion – det vil sige relationer mellem aktører placeret på forskellige led i værdikæden – kan udgøre en barriere for konkurrencen såfremt en af virksomhederne er dominerende på mindst et led i værdikæden og kan overføre denne dominans til et andet led i værdikæden. Dette sker typisk når virksomhederne i det ene led er afhængige af salg eller køb fra virksomheder med dominerende stillinger i det andet led. Barrieren er per definition virksomhedsskabt.

Et eksempel fra affaldsfraktionen returpapir og -pap kan være en papirfabrik på downstream markedet, som ejer en returpapirhandler på midstream markedet, der sidder på mere end 40 procent af det indsamlede papir. Såfremt papirfabrikken har en konkurrent, som anvender de samme produktionsinput, kan papirfabrikken qua sit ejerskab af returpapirhandleren, være fristet til at give konkurrenten dårligere købsbetingelser for at begrænse konkurrencen på det marked, hvor papirfabrikken er aktiv. Dette forudsætter imidlertid at returpapirhandleren er dominerende i markedet, således at den konkurrerende papirfabrik kun vanskeligt kan finde alternative udbudsmuligheder.

Danfiber opererer som mægler/formidler af returpapir og -pap, som indsamles af de (fælles)kommunale affaldsselskaber og af kommunerne. Danfiber har i dag status som aktieselskab med ejerskab af både (fælles)kommunale affaldsselskaber og private virksomheder, jævnfør Boks 13. Virksomheden henter en anseelig del af papiret og pappet fra de affaldsselskaber, som ejer Danfiber, mens der også formidles væsentlige mængder fra kommuner og andre aktører, som ikke er medejere af Danfiber.

Boks 13 Danfiber a/s

<p>Danfiber a/s blev dannet i 1990 og har følgende aktionærer (med ejerandel i parentes): Brdr. Hartmann a/s (2/6) Reno-Sam, sammenslutningen af fælleskommunale affaldsselskaber (1/6) Marius Pedersen a/s (1/6) R98, København og Frederiksberg (1/6) Vestforbrænding I/S, Nordsjælland (1/6)</p>

¹¹⁵ DanFiber A/S og DanBørs A/S er registreret hos Miljøstyrelsen samt certificeret efter ISO 14001 og som følge heraf godkendt til at handle med affald over landegrænser.

På sin hjemmeside angiver Danfiber a/s virksomhedens målsætning som at ” **udvikle samarbejdet mellem kommuner/fælleskommunale affaldsselskaber, private genbrugs-virksomheder og private papirfabrikker og samtidig øge genbrugsprocenten af affaldspapir til det maximale.**”

Danfiber a/s er en væsentlig aktør på markedet for returpapir og formidler størstedelen af det kommunalt indsamlede returpapir og -pap i Danmark.

Virksomheden har hidtil primært været aktiv som formidler af kommunalt indsamlet genanvendelige fraktioner, men formidler formentlig i stigende grad også returpapir på vegne af private affaldsvirksomheder.

Kilde: www.danfiber.dk samt interview.

Der har tidligere været væsentlige diskussioner blandt økonomer om de mulige markedsmæssige konsekvenser af vertikale begrænsninger. Der er dog opstået generel enighed om, at vertikale begrænsninger kan udgøre en barriere for konkurrencen under bestemte markedsstrukturer. Begrænsningerne kan således særligt udgøre en barriere, såfremt konkurrencen mellem de forskellige mærker er svag, og der er adgangsbarrierer i enten producent- eller forhandlerleddet.¹¹⁶ Det er dog væsentligt at holde for øje, at visse former for vertikale begrænsninger kan formindske transaktionsomkostningerne og kan gøre det muligt at realisere potentielle besparelser i for eksempel distributionsleddet, jævnfør Boks 14.

Returpapir og -pap fraktionen udviser mange af de markedsstrukturer, som kan medføre, at de vertikale begrænsninger udgør en barriere for konkurrencen. Der er således ikke tale om mærkevarer (papir fra husholdninger i Kolding er sandsynligvis ligeså godt som papir fra husholdninger i Assens), der er barrierer i markedet, som begrænser såvel den aktuelle som den potentielle konkurrence, jævnfør ovenstående afsnit. Dertil kommer, at der er en dominerende virksomhed i markedet, som er integreret såvel upstream som downstream.¹¹⁷

Boks 14 Danfibers rolle på markedet

Danfiber opererer udelukkende som formidler af det indsamlede returpapir og -pap uden at overtage ejerskabet. Denne mæglerrolle udfylder to vigtige funktioner.

Bundling

Danfiber samler leverancer og udbyder store mængder. Derved bliver Danfibers leverandører interessante for flere aftagere. Desuden bliver det muligt at opnå stordriftsfordele i transport, sortering, mv.

Reducerer transaktionsomkostninger

Danfibers mæglerfunktion reducerer søgeomkostningerne på markedet, fordi Danfiber finder relevante købere til returpapiret. Derved skal potentielle købere kun henvende sig et sted for at få indblik i udbudssituationen

Det juridiske ansvar for, at eksport af affald lever op til lovgivningen, ligger hos afsenderen. Danfiber overtager ikke dette ansvar, men gør den administrative byrde mindre for afsenderen ved at godkende og overvåge aftagerne. Herved skaber Danfiber stordriftsfordele i de administrative procedurer. Samtidig bliver det dyrere for en kunde at svigte en aftale om miljøstandarder, fordi kunden risikerer at miste handlen med alle Danfibers leverandører. Derved reducerer mæglerfunktionen opportunistisk adfærd.

Ejerstrukturens betydning

Det kan være vanskeligt at designe kontrakter, så en mægler med egne interesser (for eksempel profitmålsætning) vil varetage leverandørernes og aftagernes interesser.

¹¹⁶ kilde: EU Kommissionen (1997).

¹¹⁷ I analysen af denne barriere antager vi som udgangspunkt, at de vertikale relationer, som Danfiber har i kraft af ejere på alle tre trin af værdikæden, giver anledning til de samme incitamenters som ved vertikalt integrerede virksomheder uden offentligt medejerskab.

Derfor kan det være en fordel, at mindske interessemødsætningerne mellem mægler og leverandører og aftagere gennem ejerskab¹¹⁸.

En vigtig del af Danfibers funktion består i at blåstemple kunder. Denne blåstempling er kun værdifuld, hvis leverandørerne har tillid til, at Danfiber foretager den fornødne overvågning af aftagerne. Denne tillid ville være vanskeligere at opretholde, såfremt Danfiber var ejet af uafhængige investorer. Ejerskabet giver ligeledes de (fælles)kommunale selskaber mulighed for at sikre, at såvel omkostnings- som miljømæssige målsætninger varetages. Vægtningen af såvel miljømæssige som økonomiske målsætninger kan være vanskelig at opnå alene vha. kontrakter.

Ejerstrukturen rummer dog også potentielle ulemper for konkurrencen. For det første giver ejerskabet mulighed for at påvirke de handelsbetingelser, som Danfiber opstiller. Dette kan udnyttes til at give en positiv særstatus til ejernes produktionsformer. For det andet giver ejerskabet adgang til informationer om kunder og konkurrenter, som andre aktører på markedet ikke har. For det tredje kan ejerskabet give mulighed for at udelukke andre konkurrenter fra markedet.

Danfibers ejerkreds omfatter både upstream og downstream virksomheder. Derfor er det vanskeligt for en ejergruppe (for eksempel leverandørerne) at udnytte ejerskabet af Danfiber til at begrænse konkurrencen, fordi det vil skade andre ejergrupper (for eksempel aftagerne).

Kilde: www.danfiber.dk samt egne analyser

Figur 21 Det relevante marked for handel med papir og pap til genanvendelse

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Vertikale relationer mellem aktørerne	Upstream	Indsamling af papir og pap fra husholdninger	Ikke relevant
		Indsamling af papir og pap fra erhverv	Ikke relevant
	Midstream	Handel med papir og pap	Nej
		Mægling af kommunalt indsamlet papir og pap	Muligvis

Downstream, på det relevante marked for handel med papir og pap til genanvendelse er Danfiber vertikalt integreret med papirfabrikken Hartmann, som ejer 2/6 af Danfiber. Ifølge teorien om vertikale begrænsninger, vil Hartmann således kunne benytte sig af Danfiber til at begrænse konkurrenternes adgang til papir fra husholdninger, eller til at sikre sig selv billigere papir eller større forsyningssikkerhed. Det returpapir og -pap, som Danfiber afsætter på downstream markedet til blandt andet Hartmann, er imidlertid opballet og sorteret og en del af et internationalt marked, da det kan transporteres over væsentlige afstande. Da papiret afsættes på et internationalt marked, udgør Danfibers markedsandel, i modsætning til upstream markedet, ikke 40 procent, og Danfiber har således ikke en dominerende stilling.

Selvom Hartmanns medejerskab af Danfiber kan virke til at sikre virksomheden en fordel i kraft af forsyningssikkerhed, udgør det altså ikke en begrænsning af konkurrencen i konkurrenceretlig forstand. Hartmanns bevæggrunde for at integrere vertikalt via Danfiber, kan derfor meget vel skyldes et ønske om at sikre sig forsyningssikkerhed i et meget svingende marked for returpapir og -pap. Uanset bevæggrunden udgør Hartmanns delejerskab af Danfiber formentligt ikke en væsentlig barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på **det relevante marked for handel med papir og pap til genanvendelse**.

¹¹⁸ Hansmann (1996).

Figur 21 Det relevante marked for mægling af kommunalt indsamlet papir og pap

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Vertikale relationer mellem aktørerne	Upstream	Indsamling af papir og pap fra husholdninger	Ikke relevant
		Indsamling af papir og pap fra erhverv	Ikke relevant
	Midstream	Handel med papir og pap	Ikke relevant
		Mægling af kommunalt indsamlet papir og pap	Muligvis

Midstream, på **det relevante marked for mægling af kommunalt indsamlet papir og pap** konkurrerer Danfiber med private returpapirhandlere om det kommunalt indsamlede returpapir og -pap, da de (fælles)kommunale selskaber frit kan vælge, om de vil afsætte papiret via Danfiber eller sælge til andre efterspørgere af returpapir. Hvad angår de fælleskommunale selskaber som ejer Danfiber, vil et sådant frit valg dog forudsætte, at der ikke er betingelser om enerettigheder i aktionæroverenskomsten.

Det er fuldt rationelt og samfundsøkonomisk sundt for kommuner at samarbejde om salg af returpapir og pap. Gennem akkumulering af papir- og papmængder øges værdien af den enkelte kommunes returpapir og pap og administrationsomkostning ved salget kan reduceres. Men såfremt Danfiber automatisk tildeles formidlingsopgaven, vil det udgøre en barriere for en tilstrækkelig konkurrence på markedet.

Hovedparten af det returpapir og -pap, som formidles på vegne af kommunerne stammer fra indsamlingsordninger og udgøres af aviser og ugeblade og andet dagrenovationslignende affald. Danfiber afsætter det indsamlede papir til papiroparbejdere i Danmark (ca. 30 procent) og i udlandet (ca. 70 procent)¹¹⁹. I Danmark er SCA i Grenå og Brdr. Hartmann de største aftagere af returpapir, da deres produktion i væsentlig grad er baseret på netop aviser og ugeblade. I udlandet afsættes det sorterede og opballede papir for eksempel til oparbejdningsevirsomheder såsom Hylte i Sverige.

Vi kan umiddelbart identificere to barrierer, som kan give Danfiber en konkurrencemæssig fordel i forhold til de almindelige returpapirhandlere: (1) Eftersom en lang række fælleskommunale selskaber¹²⁰ er medejere af Danfiber, har disse ikke incitament til at lade andre end Danfiber formidle salget af deres returpapir. Danfiber er et aktieselskab, hvis ejere får andel i selskabets overskud. Derfor vil de kommunale selskaber acceptere at betale en højere pris hos Danfiber end hos konkurrerende returpapirhandlere. Dette vil stille Danfiber bedre i konkurrencen. (2) De kommunale selskaber, som ikke er medejere af Danfiber, kan ligeledes have incitament til at vælge Danfiber frem for en returpapirhandler. Den kommunale tilstedeværelse i Danfibers bestyrelse kan i sig selv virke som en blåstempling af Danfiber's miljøkvalitet.¹²¹ Kommuner, som prioriterer miljøkvalitet kan således have incitament til at vælge Danfiber

¹¹⁹ Oplyst af Danfiber A/S

¹²⁰ Renosam er en sammenslutning af 38 kommunale affaldsselskaber spredt over hele landet. Vestforbrændingen er det fælleskommunale selskab, som dækker de nordsjællandske kommuner. R98 dækker København og Frederiksberg.

¹²¹ Samtidigt er der personsammenfald mellem Miljøstyrelsen og Danfibers bestyrelse, da Hartmann har udpeget en person med tilknytning til Miljøstyrelsen, til at fylde en af virksomhedens to bestyrelsesposter i Danfiber. Der kan være gode argumenter for en sådan repræsentation, men ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt kan et sådant personsammenfald ikke anbefales.

frem for andre returpapirhandlere uden at Danfiber nødvendigvis leverer en bedre miljøkvalitet men udelukkende på grund af ejerstrukturene.

Danfiber er et aktieselskab og bestemmer således selv sin strategi for fremtiden. Der er derfor ingen garanti for, at virksomheden ikke i morgen beslutter sig for at investere i indsamlings og oparbejdningmateriel, og konkurrere direkte med returpapirhandlerne. Det kan i den forbindelse være betænkeligt ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt, at Danfiber (ifølge vore interviews med aktører i branchen) i flere tilfælde har indføjet klausuler i sine kontrakter med oparbejdningsevirsomhederne, som giver Danfiber lov til at besigtige oparbejdernes produktionsmetoder og teknologier. Såfremt Danfiber i fremtiden skulle beslutte sig for at konkurrere direkte med returpapirhandlerne, vil virksomheden således formentligt kunne spare en række opstartsomkostninger, som konkurrenterne alle har måttet bære.

I denne forbindelse er det desuden væsentligt at bemærke, at en privat returpapirhandler, Marius Pedersen, er medejer af Danfiber og sidder med i virksomhedens bestyrelse. Marius Pedersen der allerede i dag konkurrerer direkte med de andre returpapirhandlere har således adgang til de informationer om konkurrenterne som indsamles via Danfiber. Dette kan give Marius Pedersen en strategisk fordel i forhold til konkurrenterne, som ikke på samme måde har adgang til information om Marius Pedersens produktionsteknologi.

Vi konkluderer derfor, at Danfiber tildeles et reelt monopol på mægling af kommunalt returpapir og -pap, i de strukturerne i markedet bevirker, at de øvrige returpapirhandlere ikke kan konkurrere med Danfiber.

Danfiberns monopol på det kommunalt indsamlede returpapir og pap har den konsekvens, at en stor del svarende til ca. 30 procent af den samlede mængde returpapir og pap holdes ude af upstream markederne for indsamling af returpapir og -pap. Returpapirhandlerne kan ikke få adgang til disse mængder. Et mindre marked behøver ikke give dårligere konkurrence, men alt andet lige vil der være plads til færre aktører.

Vi kan derfor konkludere, at Danfibers aktiviteter trækker ca. 30 procent af den samlede mængde returpapir og pap indsamlet i Danmark ud af upstream markedet. Disse mængder går fra de almindelige returpapirhandlere. På den baggrund mener vi, at det bør vurderes, om det er det offentlige rolle på en sådan måde at køre mængder uden om det private marked. Vi er orienteret om, at Danfiber blev dannet som respons på en situation med utilstrækkelig konkurrence blandt returpapirhandlerne, hvilket gav sig udslag i, at kommunerne fik for lave priser for deres returpapir og -pap. Konkurrencesituationen er dog ændret i dag og vi kan ikke identificere barrierer for at opnå en tilstrækkelig konkurrence mellem returpapirhandlerne. For det andet skaber man med Danfiber en yderligere potentiel barriere for konkurrencen ved at holde betydelige mængder ude af markedet i stedet for at forsøge at angribe de barrierer, som tilsyneladende fandtes først i 1990'erne – eventuelt med hjælp fra Konkurrencestyrelsen.

Derudover kan Danfiber, med en dominerende stilling på **markedet for mægling af kommunalt indsamlet papir og pap**, benytte sin unikke adgang til kommunerne til også at få adgang til mægling af en lang række andre kommunale affaldsfraktioner. Det kan således ikke udelukkes, at Danbørs's succes med at opnå adgang til formidling af eksempelvis kommune-letjern og flasker skyldes den eksisterende kontakt til kommunerne via Danfiber.

6 Uddybende konkurrence- og barriereranalyse – Bilskrot og kommune-letjern

Dette kapitel indeholder en uddybende konkurrence- og barriereranalyse for affaldsfraktionen Bilskrot og kommune-letjern.

Vi gennemgår for hver identificeret barriere betydningen for konkurrencen på hvert af de afgrænsede relevante markeder. Dette understøtter vi med en række tabeller, som giver en oversigt over barrierens betydning på de forskellige relevante markeder.

6.1 Transportomkostninger

Transportomkostninger, eller mere præcist de relative transportomkostninger (transportomkostningerne sat i forhold til værdien af det transporterede), har typisk en afgørende betydning for størrelsen på det relevante marked, da lave transportomkostninger udgør en mindre andel af varens værdi og derfor gør det rentabelt at konkurrere med virksomheder, som geografisk er placeret længere væk. Høje relative transportomkostninger fører således, alt andet lige, til mindre relevante markeder end lave relative transportomkostninger og kan således udgøre en **naturlig barriere** for hvor mange virksomheder, som konkurrerer med hinanden.

Figur 22 De relevante markeder for indsamling, handel og mægling af bilskrot og kommune-letjern

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Transportomkostninger	Upstream	Indsamling af skrotbiler fra hushold og erhverv	Nej
		Indsamling af k-letjern fra hushold og erhverv	Nej
	Midstream	Handel med bilskrot og kommune-letjern	Nej
		Mægling af kommune-letjern	Ikke relevant

Upstream på **det relevante marked for indsamling af skrotbiler fra husholdninger og erhverv**, påvirkes størrelsen af markedet af omkostningerne ved at flytte skrotbare køretøjer. Her kan især brotakster være en naturlig begrænsning, da de let vil kunne overstige prisforskellene mellem konkurrerende autoophuggere.

I kraft af det meget store antal autoophuggere og autoværksteder, som kan modtage kasserede person- og varevogne, vurderer vi, at bilejere normalt vil have et tilstrækkeligt valg mellem modtagere.

Det geografiske marked består, som allerede nævnt, efter vores vurdering af en række overlappende relevante markeder, der tilsammen omfatter hele Danmark (eventuelt delt af Storebælt). Dette bekræftes ikke umiddelbart af et hurtigt kig på ophuggernes priser på miljøbehandling. Disse varierer meget –

også inden for relativt nære geografiske områder. F.eks. varierer prisen på Vestsjælland fra 450 kr. (Korsør) til 1250 kr. (Kalundborg)¹²². Prisen i Jylland varierer tilsvarende meget. Efter vores vurdering skyldes prisvariationen ikke høje relative transportomkostninger, eftersom en bilejer altid vil have en eller flere alternative ophuggere at vælge i mellem (pr. 30. april 2004 var der således 207 registrerede ophuggere fordelt over hele landet). Forklaringen på de store prisforskelle kan skyldes, hvad vi i et senere afsnit kalder et informationsproblem, jævnfør side 111. De store prisforskelle kan skyldes, at ejerne af skrotbiler ikke er orienteret om prisforskellene, eller om at der er et marked for skrotning af biler.

Vi vurderer derfor ikke, at transportomkostningerne i sig selv udgør en væsentlig barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på **markedet for indsamling af skrotbiler fra husholdninger og erhverv**.

På **det relevante marked for indsamling af kommune-letjern fra husholdninger og erhverv** påvirker transportomkostningerne sandsynligvis ikke konkurrencen, da husholdninger eller erhverv typisk ikke har et økonomisk incitament til at bringe jern- og metalskrot til genbrugsstationer i andre kommuner. Dertil kommer, at det (fælles)kommunale selskab ikke har ret til at indsamle uden for det kommunale indsamlingsområde.

Vi vurderer på den baggrund, at transportomkostninger ikke udgør en væsentlig barriere for en tilstrækkelig konkurrence på **markedet for indsamling skrotbiler og kommune-letjern fra husholdninger og erhverv**.

Midstream på **det relevante marked for handel med bilskrot og kommune-letjern**, hvor skrothandlere med shredder anlæg køber skrottet fra autoophuggere og kommuner, påvirker transportomkostningerne tilsyneladende heller ikke konkurrencen i væsentlig grad.

Efter at autoophuggerne har miljøbehandlet bilerne shreddes disse normalt på et af de fem danske shredder anlæg,¹²³ hvoraf to er placeret på sjælland, ét i Odense og resten i Jylland. Det er uvist i hvor høj grad transportomkostningerne påvirker transporten af bilskrot over Storebælt, men da de største aktører tilsyneladende jævnligt transporterer skrotbiler mellem Sjælland og Fyn per båd, udgør omkostningen formentligt ikke en afgørende barriere¹²⁴. I tillæg til muligheden for at afsætte til de to shredder anlæg på Sjælland, er det således muligt for sjællandske autoophuggere at sælge deres biler til shredder anlæg i Jylland/Fyn i tilfælde af prisstigninger.

For kommune-letjern er aftagerne i væsentlig grad de samme som for bilskrot, dog aftager Stena Jern & Metal A/S også kommune-letjern som man presser og sender til shreddning i Malmø. De **relative** transportomkostninger er dog formentligt højere for kommune-letjern, særligt såfremt det ikke presses før transporten. Der vil således typisk ikke kunne være mere end 2-3 ton kommune-letjern i en container som ikke presses, mens der antageligvis kan være op til 8 ton i en presset container.

Da indholdet i containerne mange gange ikke presses efter indsamling i kommunalt regi formoder vi derfor, at de relative transportomkostninger kan

¹²² Kilde: www.skrotbil.dk/korsor og www.a-k.dk.

¹²³ Stena formodes kun i mindre grad at sende biler til shreddning i deres svenske anlæg

¹²⁴ Oplyst i forbindelse med interviews med markedsaktører.

virke begrænsende på markedets størrelse. Dette reducerer antallet af aftagere, som kan konkurrere om letjernet, og kan derfor udgøre en barriere for konkurrencen på markedet. Det er for eksempel usandsynligt, at letjernet transporteres over Storebælt. Danbørs, som i dag udbyder alt kommuneletjernet, udbyder således i dag udelukkende det sjællandske kommunaleletjern til virksomheder på Sjælland, Danbørs har således tildelt letjernet til de 2 sjællandske shredder anlæg samt Stena Jern & Metal A/S.

Eftersom efterspørgere **midstream** i vid udstrækning kan erstatte kommuneletjern med skrot fra miljøbehandlede biler, vil potentielle barrierer for en tilstrækkelig konkurrence, forårsaget af relativt høje transportomkostninger forbundet med at transportere letjernet, blive modvirket af de relativt lave omkostninger forbundet med at transportere bilskrot. I stedet for at transportere kommuneletjern fra Sjælland til Jylland kan en skrothandler med shredder anlæg vælge at transportere skrotbiler, og på den måde opnå input til shreddningsprocessen.

Vi vurderer derfor ikke, at transportomkostningerne i sig selv udgør en væsentlig barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på **markedet for handel med bilskrot og kommuneletjern**, da autoophuggere antageligvis har et valg mellem flere shredder anlæg.

6.2 Store investeringskrav og stor- og samdriftsfordele i neddeling og sortering

På **upstream**-markederne for indsamling af både skrotbiler og kommuneletjern fra husholdninger og erhverv foregår aktiviteterne uden behov for store investeringer i kapitalapparat. Miljøbehandlingen hos autoophuggerne foregår hovedsagelig manuelt uden væsentlige stordriftsfordele. Indsamlingen til kommunale pladser er ikke konkurrenceudsat som udgangspunkt, hvorfor en analyse af stordriftsfordele i indsamlingen er irrelevant.

Figur 23 De relevante markeder for indsamling af bilskrot og kommuneletjern

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Investeringskrav, stor- og samdriftsfordele	Upstream	Indsamling af skrotbiler fra hushold og erhverv	Nej
		Indsamling af k-letjern fra hushold og erhverv	Nej
	Midstream	Handel med bilskrot og kommuneletjern	Nej
		Mægling af kommuneletjern	Ikke relevant

Derfor vurderer vi ikke, at investeringsbehov og stordriftsfordele udgør en væsentlig barriere for konkurrencen på de relevante markeder for indsamling af henholdsvis **skrotbiler fra husholdninger og virksomheder** og **kommuneletjern fra husholdninger og erhverv**.

Midstream på **det relevante marked for handel med skrotbiler og kommuneletjern** kræves det, at en relativt stor investering foretages, hvis en aktør vil ind på efterspørgselsiden af markedet som oparbejder af skrot. En oparbejder af bilskrot og kommuneletjern skal investere i et shredder anlæg mv., der gør virksomheden i stand til at opfylde de krav, som stilles for at opnå miljøgodkendelse.

Dertil kommer, at skrothandlere som har mulighed for at oparbejde store mængder jern og metal sandsynligvis kan skabe stordriftsfordele i indsamlingen og håndteringen¹²⁵ og dermed reducere de gennemsnitlige omkostninger. Såvel investeringsomfang som stordriftsfordele kan være relevante at forholde sig til på de fleste markeder, det vil dog typisk være i de tilfælde hvor produktionsapparatet er kapitalintensivt, at det har væsentlig betydning for konkurrencen.

Oparbejdningen af skrottede biler fra autoophuggerne foretages hovedsageligt af store skrothandlere, der køber bilerne fra autoophuggerne og neddelser dem i shredder anlæg, mellemstore skrothandlere kan dog også foretage en vis oparbejdning med saks og presse. Miljøbehandlingen foretages enten af skrothandleren eller af autoophuggeren, som har modtaget bilen. Oparbejdningen af kommune-letjern foretages primært af de store skrothandlere med shredder anlæg, da der ikke er økonomi i at oparbejde denne fraktion manuelt.

Investeringen i et shredder anlæg kan let løbe op i 40-50 mio. kr. afhængigt af den ønskede kapacitet. Det vil derfor formentligt kun være forholdsvist kapitalstærke virksomheder, der kan tænkes at entrere efterspørgselsiden af *midstream*-markedet. Investeringen i saks og presse er noget mindre og sandsynligvis ikke en afgørende barriere for adgangen til markedet. Den relativt store investering i shredder anlæg giver i sig selv en stordriftsfordel i kraft af den væsentlige oparbejdning kapacitet, som gør det muligt at fordele kapitalomkostningerne på flere enheder, og dermed at reducere de gennemsnitlige omkostninger.¹²⁶

Uanset om skrothandleren har egen indsamlingsvirksomhed eller ej, må det forventes, at der kan opnås besparelser i indsamlingen såfremt skrot fra flere kilder og af flere kvaliteter kan indsamles samtidig¹²⁷. Hvis flere forskellige kvaliteter af skrot således håndteres samtidig, kan der realiseres en besparelse da dette i praksis svarer til at øge den håndterede mængde og dermed muligheden for at fordele omkostningerne på flere enheder.

Der vil normalt også være stordriftsfordele i selve sorteringen, da det kan betale sig at investere i mere raffineret sorteringsudstyr når der køres større mængder jern og metal igennem shredder anlægget. Desto mere raffineret sorteringsudstyret er, des flere og/eller renere fraktioner kan oparbejdes - dette vil bevirke, at en skrothandler, der behandler store mængder skrot dels kan neddele og sortere skrottet til lavere gennemsnitsomkostninger (kapitalomkostningerne kan fordeles på større mængder) og dels kan oparbejde flere og/eller renere fraktioner, som kan generere en større omsætning.

De store investeringskrav, der er på oparbejdersiden af markedet udgør en *naturlig barriere* for adgangen til markedet, hvilket formentlig kan forklare det lave antal shreddere på det danske marked. Effekten af denne barriere styrkes,

¹²⁵ Defineret her som processerne fra skrottet forlader for eksempel ophuggerne og de kommunale pladser til det er oparbejdet i sorterede, salgbare fraktioner

¹²⁶ Dertil kommer, at store skrothandlere kan have en fordel i forhold til mindre skrothandlere, ved at kunne indsamle og håndtere flere forskellige affaldsfraktioner samtidigt – såkaldte samdriftsfordele. Dette fordrer dog, at virksomheden opnår miljøgodkendelse til behandling af alle fraktionerne.

¹²⁷ Skrothandlere eller andre indsamlere kan indsamle jern- og metalkrot fra f.eks. kommunale ordninger, direkte fra industrien eller fra nedrivninger m.v.

af den begrænsede skrotmængde, som er til rådighed på markedet, da der allerede eksisterer oparbejdningskapacitet, og da der derfor kan være væsentlig usikkerhed forbundet med at sikre sig tilstrækkelige mængder, hvis man træder ind på markedet. Bilsrot og kommune-letjern transporteres ikke langt og sjældent så langt, at det kan betale sig at hente skrot til oparbejdning i udlandet.

Med til at begrænse betydningen af barrieren er imidlertid, at brugte shredder anlæg har en relativt høj "scrap-værdi" (en relativt høj værdi på brugtmarkedet). Det vil sige, at en investering i et shredder anlæg ikke er 100 procent tabt i tilfælde af, at udviklingen ikke går som forventet i forretningsplanen – shredder anlægget kan sælges på brugtmarkedet. Dette reducerer risikoen for en ny aktør ved at entrere markedet. Der er flere eksempler på at shredder anlæg er solgt, demonteret og transporteret til Polen og Tyskland enten som hele anlæg eller som reservedele.¹²⁸

Investeringskrav og de medfølgende stordriftsfordele vurderes ikke at udgøre en væsentlig barriere for opnåelse af tilstrækkelig konkurrence på **markedet for handel med bilsrot og kommune-letjern**.

6.3 Registreringer og godkendelser

Registrering og godkendelse af aktører, som vil operere på affaldsområdet, er ønskeligt af hensyn til miljøet.

Figur 24 Det relevante marked for indsamling af skrotbiler fra husholdninger og erhverv

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Registreringer og godkendelser	Upstream	Indsamling af skrotbiler fra hushold og erhverv	Nek
		Indsamling af k-letjern fra hushold og erhverv	Nej
	Midstream	Handel med bilsrot og kommune-letjern	Muligvis
		Mægling af kommune-letjern	Nej

Upstream skal autoophuggere på **markedet for indsamling af skrotbiler fra husholdninger og erhverv** registreres hos Miljøstyrelsen i henhold til Bilsrotbekendtgørelsens § 6¹²⁹. I registreringen indgår en miljøgodkendelse fra tilsynsmyndigheden, som kan være kommunalbestyrelsen eller amtsrådet i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5.

Midstream skal skrothandlerne på **markedet for handel med bilsrot og kommune-letjern** registreres hos Miljøstyrelsen og godkendes i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed¹³⁰ og bekendtgørelse vedrørende anden virksomhed end listevirksomhed¹³¹ af enten amtsrådet eller af Miljøstyrelsen.

Såvel indsamlings- som genvindingsvirksomheder skal dermed godkendes i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Således skal der opnås en erklæring fra kommunalbestyrelsen, amtsrådet eller Miljøstyrelsen om, at virksomheden har godkendelse til at foretage affaldsbehandling af biler i

¹²⁸ Oplyst ved interview med markedsaktører.

¹²⁹ Bekendtgørelse nr. 480/2002.

¹³⁰ Bekendtgørelse nr. 652/2003.

¹³¹ Bekendtgørelse nr. 367/1992.

henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 med tilhørende bekendtgørelser. Efter miljøbeskyttelseslovens § 35, stk. 2 fastsætter miljø- og energiministeren nærmere regler om godkendelsesordningen og om anmeldelser. Denne bemyndigelse har udmøntet sig i bekendtgørelse nr. 652 af 3. juli 2003 om godkendelse af listevirksomhed (godkendelsesbekendtgørelsen).

I den følgende gennemgang af relevante bekendtgørelser med videre, vil de forskellige bekendtgørelser i praksis ofte have betydning på flere af de relevante markeder. Vi vælger dog at opdele gennemgangen i henholdsvis bekendtgørelser, som primært påvirker konkurrencen på **det relevante marked for indsamling af skrotbiler** og bekendtgørelser, som primært påvirker konkurrencen på **det relevante marked for handel med bilskrot og kommune-tøjern**. Vi gør dog opmærksom på, at en sådan opdeling ikke betyder, at konsekvenserne af de forskellige bekendtgørelser med videre er begrænset til disse markeder.

På **markedet for Indsamling af skrotbiler fra husholdninger og erhverv** sker reguleringen primært ved bilskrotbekendtgørelsen. I denne bestemmes det, at borgere, virksomheder, offentlige og private institutioner skal aflevere udtjente køretøjer i form af personbiler og varebiler til **enten** virksomheder, som er registreret (i henhold til § 6 i bekendtgørelsen), **eller** til forhandlere, der opfylder bestemte krav, som findes i § 8 i bekendtgørelsen, eller til udenlandske virksomheder, der opfylder tilsvarende krav, jævnfør bekendtgørelsens § 4, stk. 1. Andre udtjente køretøjer end de nævnte skal afleveres til de af kommunalbestyrelsen anviste virksomheder¹³², jævnfør Boks 15.

Boks 15 Registrering efter bil skrotbekendtgørelsen

Registreringen for virksomheder, der erhvervsmæssigt foretager særskilt behandling af personbiler eller varebiler skal efter bilskrotbekendtgørelsens § 6 ske til Miljøstyrelsen. Anmodningen om registrering skal indeholde følgende:
oplysninger om virksomhedens navn, adresse, CVR-nummer og virksomhedens anslåede årlige kapacitet (angivet som antal biler),
en erklæring fra tilsynsmyndigheden¹³³ om, at virksomheden har godkendelse til at foretage affaldsbehandling af biler i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, og at virksomheden har efterlevet eventuelle påbud, og
dokumentation for, at virksomheden enten er certificeret eller har etableret et kvalitets- eller miljøstyringssystem, og at virksomheden har indgået kontrakt om certificering med et akkrediteret certificeringsselskab, jævnfør § 5.

Vedrørende certificeringen bestemmes i bilskrotbekendtgørelsens § 5, at den, der erhvervsmæssigt foretager særskilt behandling af personbiler eller varebiler, jævnfør § 9, skal have etableret et miljøstyringssystem i overensstemmelse med ISO 14001, et kvalitetsstyringssystem i overensstemmelse med ISO med ISO 9001, eller skal være registreret som deltager i den europæiske fællesskabsordning for miljøstyring og miljørevision (EMAS).
Det etablerede miljø- eller kvalitetsstyringssystem skal omfatte alle aktiviteter, der er reguleret i denne bekendtgørelse og skal være certificeret af en akkrediteret virksomhed.¹³⁴

Kommunerne har efter affaldsbekendtgørelsens § 12 mulighed for at kræve registrering af transportører.¹³⁵ Denne registrering er formentlig en formsag

¹³² Bilskrotbekendtgørelsens § 4, stk. 2.

¹³³ Tilsynsmyndigheden er kommunalbestyrelsen eller amtsrådet.

¹³⁴ Hvis den certificerede virksomhed får inddraget sit certifikat, skal virksomheden inden otte dage senere sende meddelelse herom til Miljøstyrelsen og tilsynsmyndigheden, jævnfør bilskrotbekendtgørelsens § 5, stk. 4.

¹³⁵ Se Indenrigsministeriets udtalelse i MAD 1996.1046.

for de enkelte aktører, som dog nødvendigvis må kontakte alle relevante kommuner. Kommunerne kan kun indføre de krav, som følger af affaldsbekendtgørelsen, medmindre kravene er et led i en udbudsforretning.

Selvom kommunernes krav til registrering af transportører således skal tage udgangspunkt i objektive kriterier, er der dog i praksis ikke noget til hinder for, at fortolkningen af disse krav varierer fra kommune til kommune. Hver kommune kan således til en vis grad udarbejde sine egne "objektive" krav til registreringsordningen, jævnfør Boks 16. Kravene kan være tekniske specifikationer (herunder miljøkrav), maksimal transportafstand og derudover forskellige ønsker til f.eks. sorteringskvalitet, som afspejler kommunens politiske prioriteringer.

Kommunerne har endvidere efter affaldsbekendtgørelsens § 31 mulighed for at opstille krav til bl.a. transport af affald. Det er dog tvivlsomt, om hjemlen i miljøbeskyttelseslovens § 44 giver mulighed for at fastsætte sådanne konkrete krav til transportører, da hjemmelsbestemmelsen tager sigte på generelle regler.¹³⁶

Boks 16 Kommunale registreringsordninger

Affaldsbekendtgørelsen opstiller et registreringskrav til affaldstransportører, idet den fastslår i § 12, at "Virksomheder, der erhvervsmæssigt transporterer affald produceret i kommunen, skal lade sig registrere hos kommunalbestyrelsen."

I Affaldsbekendtgørelsens § 31 opstilles mulighed for at kommunerne i et regulativ kan fastsætte forskrifter om, at affaldstransportører eksempelvis skal håndtere affald i overensstemmelse med de af kommunalbestyrelsen anviste muligheder for håndtering, over for kommunalbestyrelsen skal afgive oplysninger om og dokumentation for transporterede mængder, kun må afhente affald, der er sorteret efter regulativets bestemmelser herom, kun må hente affald, der er emballeret efter regulativets bestemmelser herom eller kun må anvende særligt indsamlingsmateriel.

Det er påpeget, at det er tvivlsomt, om kommunerne overhovedet kan opstille krav af den type, der ses i § 31, da der ikke synes hjemmel hertil i miljøbeskyttelseslovens § 44 eller § 45, stk. 2. det er derfor spørgsmålet, om muligheden i § 31 derfor kan opretholdes.¹³⁷

Note: bekendtgørelse nr. 619 fra 2000, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1096 af 12. december 2000, bekendtgørelse nr. 648 af 29. juni 2001, bekendtgørelse nr. 1112 af 14. december 2001, bekendtgørelse nr. 616 af 22. juli 2002, bekendtgørelse nr. 162 af 11. marts 2003 og bekendtgørelse nr. 819 af 29. september 2003

Disse kriterier vil således i praksis kunne afspejle den enkelte kommunes politiske prioriteringer og kan eksempelvis være tekniske specifikationer (herunder miljøkrav) og forskellige ønsker til løbende indrapportering.

Det må forventes, at små kommuner generelt har tættere forbindelser til de lokale virksomheder. I det omfang disse forbindelse giver anledning til fordelagtige vilkår for de lokale virksomheder (dette kan blandt andet beskæftigelsespolitiske argumenter), kan det udgøre en barriere for konkurrencen. De fordelagtige vilkår kan for eksempel udmøntes i "miljøkrav" såsom nærhed til anlæg/kilde og særlige krav til affaldssortering, som giver den lokale virksomhed en fordel. Vi vurderer dog ikke, at denne problematik i væsentlig grad udgør en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på markedet.

¹³⁶ Se Peter Pagh, s. 131-132 i Basse (red.): Miljøretten III.

¹³⁷ Se således Peter Pagh, s. 131-132 i Basse (red.): Miljøretten III, med henvisninger.

Hvad angår miljøgodkendelsen¹³⁸, så administreres denne decentralt for autoophuggere og godkendelsesproceduren kan derfor på linje med registreringsordningerne for transportører udgøre en barriere for konkurrencen, såfremt den stiller nogle virksomheder bedre end andre i konkurrencen. Dette kan være tilfældet, hvis der er betydelige forskelle i de krav, som kommunerne stiller for godkendelse, og som virksomheden skal rette sig efter i den daglige drift, da nogle kommuner nødvendigvis vil stille mere restriktive krav end andre. Kravene forbundet med miljøgodkendelsen kan således påvirke det grundlæggende regelsæt, som de forskellige autoophuggere opererer under.¹³⁹

Konkurrencestyrelsen har i 1993 påpeget, at det er en barriere for konkurrencen, hvis en indsamler eller genanvender af affald skal godkendes i både den kommune eller i det amt, hvor virksomheden er beliggende, og i alle de kommuner, hvor virksomheden ønsker at indsamle eller modtage affald fra, jævnfør Konkurrencestyrelsen (1999). Disse relativt omfattende administrative procedure, som skal gennemføres, før en virksomhed kan påbegynde det egentlige arbejde, vil i følge Konkurrencestyrelsen kunne holde aktører ude af markedet – måske især de mindre virksomheder.

På baggrund af det store antal autoophuggere, der opererer i Danmark, kan vi umiddelbart konkludere, at godkendelses- og registreringsordninger ikke som udgangspunkt udgør en væsentlig barriere for en tilstrækkelig konkurrence på **markedet for indsamling af skrotbiler fra husholdninger og erhverv**. Dog vil godkendelses- og registreringsordninger altid i nogen grad udgøre en barriere for konkurrencen, hvorfor indretningen og håndhævelsen af ordningerne er vigtig.

På **det relevante marked for handel med bilskrot og kommune-lejfern** spiller godkendelsesbekendtgørelsen¹⁴⁰ en central rolle, da den indeholder en række regler om de krav, som stilles til de virksomheder, der ønsker at udøve listevirksomhed.¹⁴¹

Efter bekendtgørelsens § 13 kan amtsrådet meddele godkendelse, hvis det finder det godtgjort, (1) at virksomheden har truffet de nødvendige foranstaltninger til at forebygge og begrænse forureningen ved anvendelse af bedste tilgængelige teknik, og (2) at virksomheden i øvrigt kan drives på stedet uden at påføre omgivelserne forurening, som er uforenelig med hensynet til omgivelsernes sårbarhed og kvalitet,¹⁴² jævnfør Boks 17.

Boks 17 Godkendelse efter godkendelsesbekendtgørelsen

I bekendtgørelsens § 13, stk. 2 fastslås det, at (amts)kommunerne, ved vurderingen af, om virksomheden har truffet de nødvendige foranstaltninger til at forebygge og begrænse forureningen, skal tage hensyn til den teknologiske udvikling, idet der særligt skal lægges vægt på, at mulighederne for at begrænse energi- og råvareforbruget er udnyttet,

¹³⁸ Jævnfør bekendtgørelse nr. 652 af 3. juli 2003 (godkendelsesbekendtgørelsens) liste pkt. K4

¹³⁹ Generelt vil en (restriktiv) godkendelsesordning (decentral som central) gøre det vanskeligere for nye aktører at komme ind på markedet.

¹⁴⁰ Bekendtgørelse nr. 652 af 3. juli 2003 om godkendelse af listevirksomhed (godkendelsesbekendtgørelsen).

¹⁴¹ Godkendelsesmyndigheden er efter godkendelsesbekendtgørelsens § 4 amtsrådet, i de tilfælde hvor der er tale om shredder anlæg.

¹⁴² I denne vurdering skal også indgå en vurdering af, om til- og frakørsel til virksomheden vil kunne ske uden væsentlige miljømæssige gener for de omboende, jævnfør bekendtgørelsens § 13, stk. 3.

at mulighederne for at substituere særligt skadelige eller betænkelige stoffer med mindre skadelige eller betænkelige stoffer er udnyttet,
at mulighederne for at optimere produktionsprocesserne er udnyttet, f.eks. ved benyttelse af lukkede systemer, og
at affaldsfrembringelse undgås, og hvor dette ikke kan lade sig gøre, at mulighederne for genanvendelse og recirkulation er udnyttet.

I det omfang forureningen ikke kan forebygges, jævnfør nr. 1-4, skal der lægges vægt på, at mulighederne for at anvende bedste tilgængelige rensningsteknik er udnyttet.

Amtsrådets godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, skal indeholde en miljøteknisk beskrivelse og en miljøteknisk vurdering af det ansøgte projekt. Den miljøtekniske vurdering skal indeholde en redegørelse for, at forudsætningerne for at meddele godkendelse er opfyldt. Amtsrådet skal i godkendelsen fastsætte vilkår for virksomhedens etablering og drift, jævnfør miljøbeskyttelseslovens § 34.

I miljøbeskyttelseslovens § 42 fastsættes regler for anden forurenende virksomhed end listevirksomhed. Det bestemmes, at hvis erhvervsvirksomheder, som ikke er listevirksomhed, medfører uhygiejniske forhold eller væsentlig forurening, herunder affaldsfrembringelse, kan tilsynsmyndigheden give påbud om, at forureningen skal nedbringes, herunder påbud om gennemførelse af bestemte foranstaltninger. Hvis miljømæssige ulemper ikke kan afhjælpes, kan tilsynsmyndigheden nedlægge forbud imod virksomheden eller aktiviteten, jævnfør § 42, stk. 4. Der er fastsat nærmere regler om anden virksomhed end listevirksomhed i bekendtgørelse nr. 367 af 10. maj 1992 med senere ændring. I bekendtgørelsen fastsættes en anmeldelsespligt for virksomheder som ønsker at påbegynde virksomhed, som findes på listen i bekendtgørelsens bilag 1, jævnfør § 1. I bekendtgørelsen fastsættes de nærmere krav til denne anmeldelse, jævnfør § 1, stk. 4, og er således de samme for anmeldelse til alle kommunerne. Kommunernes mulighed for at nedlægge forbud over for anmeldte aktiviteter gentages i bekendtgørelsens § 4, stk. 3.

Generelt udgør de ovenfor listede etableringskrav formentlig ikke en væsentlig administrativ barriere for en tilstrækkelig konkurrence på **markedet for handel med bilskrot og kommune-letjern**. For det første, fordi miljøgodkendelsen foregår på et højere myndighedsniveau end kommunalbestyrelsen. For det andet, fordi aktørerne på markedet alle er af en sådan størrelse, at administrative byrder forbundet med miljøgodkendelse og registrering ikke burde udgøre et problem.

6.4 Kommuner modtager ikke shredderaffald fra andre Landsdele

Midstream, på markedet for handel med bilskrot og kommune-letjern
”producerer” skrothandlerne med shredderanlæg årligt 80.000 til 90.000 ton shredderaffald svarende til 20-25 procent af den samlede tilførte mængde (kommune-letjern og bilskrot)¹⁴³. Da shredderaffaldet skal deponeres, medfører det betydelige omkostninger for de 4 skrothandlere, som i dag har shredderanlæg, eftersom der skal betales et deponeringsgebyr til de kommunale deponier.

¹⁴³ Kilde: Miljøstyrelsens Affaldsstatistik for 2002.

Figur 25 De relevante markeder for indsamling af kommune-letjern og bilskrot

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Kommuner modtager ikke shredderaffald fra andre landsdele	Upstream	Indsamling af skrotbiler fra hushold og erhverv	Ikke relevant
		Indsamling af k-letjern fra hushold og erhverv	Ikke relevant
	Midstream	Handel med bilskrot og kommune-letjern	Ja
		Mægling af kommune-letjern	Ikke relevant

I sig selv udgør omkostningerne til deponering ikke en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence **det relevante marked for handel med skrotbiler og kommune-letjern**, men konkurrencen mellem shredderanlæggene kan blive forvredet i det omfang, at de forskellige shreddere pålægges forskellige omkostninger for deponering af deres affald.¹⁴⁴

Udgiften til deponering af shredderaffaldet er sammensat af et deponeringsgebyr til deponiet og potentielt en statsafgift. Deponeringsgebyret fastsættes af de enkelte deponier,¹⁴⁵ som alle er (fælles)kommunalt ejede og kan variere væsentligt fra deponi til deponi. Gebyret (for deponi af farligt affald) hos AV Miljø i Hvidovre er således dobbelt så højt som gebyret hos Odense Nord Losseplads.

Det er naturligt, at deponeringsgebyret varierer og det kan blandt andet afspejle effektivitetsforskelle mellem deponierne.¹⁴⁶ Statsafgiften pålægges deponeringen af shredderaffaldet, medmindre det klassificeres som farligt (rødt affald) og afleveres til specialdepot for farligt affald. I dag klassificeres shredderaffald hovedsageligt som farligt affald¹⁴⁷, hvorved statsafgiften undgås, dette til trods for at flere aktører i branchen har påpeget, at affaldet i de fleste tilfælde reelt ikke er farligt.

De enkelte (fælles)kommunale deponier er ikke forpligtet til at modtage shredderaffald (og andet affald) fra andre kommuner/landsdele, men kan dog vælge at gøre det. Et af landets absolut billigste specialdeponier for farligt affald (Odense Nord Losseplads) ønsker således ikke at modtage shredderaffald for andre landsdele,¹⁴⁸ men synes udelukkende at være etableret med henblik på at servicere den lokale skrothandler med shredderanlæg (HJ Hansen), jævnfør Boks 18.

Boks 18 Etablering af special depot i Odense

Følgende er uddrag fra et notat, som dannede grundlag for etablering af specialdepot i Odense. Notatet blev fremlagt for Fyns Amts trafik- og miljøudvalg på mødet den 6. februar 2003.

"Depotet skal anvendes til deponering af shredderaffald fra H.J. Hansens shredderanlæg ved Odense Havn, som ligger i en afstand på ca. 13 km fra Odense Nord Miljøcenter. Shredderaffald herfra er tidligere blevet deponeret som almindeligt industriaffald på Odense Nord Miljøcenter. Miljøcenter Fyn/Trekantområdet har imidlertid den 1. september 2000 på vegne af Odense Kommune klassificeret

¹⁴⁴ Problematikken omkring kommunale forskelle i deponeringsgebyrer kan dog i praksis være relevant for alle affaldsfraktioner med lignende behov for deponering af restprodukter.

¹⁴⁵ Formelt er gebyrerne fastsat af de enkelte kommunalbestyrelser

¹⁴⁶ F.eks. har AV Miljø i Hvidovre en meget mindre kapacitet pr. kvadratmeter end Odense Nord Losseplads. AV miljøes fyldehøjde er på 7 meter, mens Odense Nord er på 30 meter.

¹⁴⁷ Miljøstyrelsens Affaldsstatistik 2002.

¹⁴⁸ Jævnfør brev fra Odense Renovationselskab til I/S KARA af 2. april 2001.

shredderaffald som farligt affald, hvilket indebærer, at shredderaffald nu skal deponeres separat.

Det vurderes, at der fortsat vil være behov for deponering af shredderaffald. Da shredderaffaldet ikke længere kan deponeres som almindeligt industriaffald, idet det nu er klassificeret som farligt affald, bør der derfor etableres et specialdepot til shredderaffald inden for en forholdsvis kort afstand fra shredder anlægget.

Det er vurderet, at risikoen ved at forurene grundvandet er noget mindre ved en placering på Odense Nord Miljøcenter, end ved en placering ved Klintholm på Østfyn. Herudover er transportafstandene (og de hermed forbundne miljøbelastninger) væsentligt større fra H. J. Hansens shredder anlæg til Klintholm (43 km) end fra H. J. Hansens shredder anlæg til Odense Nord Miljøcenter (13 km). Trafik- og Miljøudvalget har på møde den 25. maj 2000 vedtaget at igangsætte VVM-proceduren for dette anlæg, og Amdtsrådet har på denne baggrund vedtaget et forslag til regionplantillæg som har været offentligt fremlagt i perioden 24. oktober - 19. december 2002 sammen med VVM redegørelse og forslag til miljøgodkendelse. Der er ikke indkommet indsigelser til planforslaget i denne periode."

Kilde: www.fyns-amt.dk

Shredderne ligger spredt over hele landet med HJ Hansen som en af de væsentlige aktører i Odense. Da anlæggene er placeret over hele landet, kan de regionale forskelle i deponeringsgebyrer have stor betydning for konkurrencesituationen mellem skrothandlere med shredder anlæg. En skrothandler i Roskilde vil således skulle afholde en deponeringsomkostning pr. ton shredderaffald, som er dobbelt så høj, som de deponeringsgebyrer, der skal betales af en skrothandler i Odense. Dette til trods for at der er tale om samme type affald. Denne forskel i deponeringsomkostningerne forvrider konkurrencen, og stiller skrothandleren i Roskilde dårligere i forhold til skrothandleren i Odense.

Der er sandsynligvis ikke konkurrence om at modtage shredderaffald deponierne imellem, jævnfør Boks 19, og vi formoder derfor, at det er usandsynligt at priserne vil ændre sig væsentligt, selv på længere sigt.

Boks 19 Aftale mellem Odense Renovations selskab og H.J. Hansen Genvindingsindustri

På rådsmødet den 18. juni 2003 behandlede Konkurrencerådet en samarbejdsaftale anmeldt til Konkurrencestyrelsen af H. J. Hansen Genvindingsindustri (HJH) og Odense Renovations-selskab (ORS).

Ved aftalen forpligter HJH sig til at levere alt virksomhedens deponeringsegnete shredderaffald til ORS til deponering på Odense Nord Losseplads (ONL). Både ORS og ONL er ejet af Odense Kommune. ORS driver ONL.

Konkurrencestyrelsen rettede som led i behandlingen af sagen henvendelse til miljøministeren. Miljøministeren meddelte, at lovgivningen ikke i sig selv medfører, at ét navngivet anlæg skal udpeges til deponeringssted, men at lovgivningen giver mulighed for det. Lovgivningen udmøntes i de kommunale regulativer som er en del af den offentlige regulering. Regulativet for Odense Kommune giver fri valgmulighed for aflevering af shredderaffald. Aftalen er derfor efter Miljøministeriets vurdering ikke en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering.

Konkurrencestyrelsen vurderede herefter, at den eksklusive leveringsaftale har til formål og til følge at begrænse konkurrencen på markedet. Aftalen har imidlertid betydet, at ONL har kunnet opbygge et rentabelt specialdeponi for shredderaffald. Endvidere har begge parter mulighed for at opsigte aftalen med 2 års varsel, selvom aftalens løbetid som udgangspunkt er 15 år. Desuden har kommunerne mulighed for at forpligte virksomheder til at benytte bestemte lossepladser til deponering af farligt affald.

Konkurrencestyrelsen mente derfor ikke, at der er en sådan konkurrence deponierne imellem om at tiltrække shredderaffald, at aftalen udelukker konkurrencen på store dele af markedet. Konkurrencestyrelsen har derfor vurderet, at aftalen opfylder betingelserne for individuel fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1.

Kilde: www.ks.dk

De store forskelle i deponeringsgebyrerne kan give anledning til sære incitamenter, som i visse tilfælde kan virke til yderligere at forvråde konkurrencen. Det vil for eksempel i visse tilfælde kunne betale sig for aktører, som kun har tilladelse til at deponere på relativt dyre deponier, at betale aktører med, tilladelse til at deponere på billigere deponier, for at modtage shredderaffald. Således vil den begunstigede aktør kunne opnå fordele udover den omkostningsfordel, der er forbundet med adgangen til det billige deponi – aktøren vil således kunne lave en forretning ud af at modtage shredderaffald fra sine konkurrenter.

Den decentrale klassifikation af shredderaffald, hvor det overlades til den enkelte kommune at vurdere, hvilket affald der er farligt, udgør ikke i sig selv en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence. Såfremt kommunerne klassificerer det samme affald forskelligt, kan den decentrale administration imidlertid give anledning til konkurrenceforvriddinger. I praksis klassificerer alle kommuner (og Miljøstyrelsen) tilsyneladende i dag shredderaffald som farligt, hvorfor der ikke pålægges statsafgift.¹⁴⁹

Vi vurderer på baggrund af ovenstående, at den begrænsede adgang for skrothandlere med shredderanlæg til at afhænde shredderaffald på de billigste deponier udgør en væsentlig barriere for at opnå tilstrækkelig på **det relevante marked for handel med skrotbiler og kommune-letjern**. Såfremt den kommunale klassificering af shredderaffald varierer, således at nogle kommuner klassificerer affaldet som farligt og andre som ikke-farligt, vil den decentrale klassifikationsprocedure ligeledes udgøre en væsentlig barriere for konkurrencen mellem skrothandlere med shredderanlæg.

6.5 Informationsproblem

Vi kan umiddelbart observere store prisforskelle på miljøbehandling af biler mellem autoophuggere, som ligger med en afstand til hinanden, så vi umiddelbart ville forvente nogenlunde ens priser. Dette tolker vi derhen, at ejerne af skrotbilerne ikke er klar over, at der er relativt mange penge at spare ved at køre lidt længere med sin skrotbil. Det er vanskeligt af afgøre, hvad der forårsager dette problem.

Figur 26 De relevante markeder for indsamling af skrottede biler fra husholdninger og erhverv

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Informationsproblem	Upstream	Indsamling af skrotbiler fra hushold og erhverv	Muligvis
		Indsamling af k-letjern fra hushold og erhverv	Ikke relevant
	Midstream	Handel med bilskrot og kommune-letjern	Ikke relevant
		Mægling af kommune-letjern	Ikke relevant

Transportomkostninger lader ikke til at kunne være hele forklaringen, da de observerede prisforskelle er betydeligt større, end de transportomkostninger, som vi vil forvente. Manglende konkurrence kan føre til, at virksomheder markedsføre sig mindre aggressivt i "andres område". Men hvis dette var tilfældet, ville vi ikke forvente at observere store prisforskelle. Hvorfor skulle ophuggere sætte prisen ned, hvis han ikke kan stjæle naboens kunder? Derfor

¹⁴⁹ Såfremt dette ikke er hensigtsmæssigt ud fra et miljøpolitisk perspektiv, kan det overvejes at skærpe kravene til klassificeringen af affaldet.

hælder vi til en konklusion om, at ejerne af skrotbilerne ikke er orienteret om, at der kan være betydelige prisforskelle mellem autoophuggerne.

Forbrugerne spiller en vigtig rolle i konkurrencen på et marked. Konkurrence på et marked forudsætter, at kunderne reagerer på f.eks. prisforskelle på det samme produkt. Hvis en forbruger ikke køber det billigste af to ens produkter, vil det være vanskeligt at opnå en effektiv konkurrence. Det kan derfor være nødvendigt at uddanne forbrugerne på især nye markeder. Vi ser klare signaler på, at dette kan være nødvendigt på **markedet for indsamling af skrotbiler fra husholdninger og erhverv.**

7 Uddybende konkurrence- og barriereanalyse - Dæk

Dette kapitel indeholder en uddybende konkurrence- og barriereanalyse for affaldsfraktionen dæk. Vi gennemgår for hver identificeret barriere betydningen for konkurrencen på hvert af de afgrænsede relevante markeder. Dette understøtter vi med en række tabeller, som giver en oversigt over barrierens betydning på de forskellige relevante markeder.

Analysen af konkurrencesituationen beskriver graden af konkurrence på de udvalgte markeder og fokuserer på virkningerne af de forskellige barrieretyper, som skaber konkurrencesituation i dag. Analysen redegør for de naturlige, reguleringsskabte og virksomhedsskabte forhold som skaber barriererne.

Da udgangspunktet for konkurrenceanalysen er det relevante marked, udarbejder vi en analyse af både midstream- og upstream markedet. Vores referencepunkt for analyserne er midstream markedet – interaktionen mellem dækindsamler og oparbejder. Vi inddrager dog upstream markedet – interaktionen mellem affaldsproducent og dækindsamler – i analysen i det omfang, de har betydning for konkurrencen på midstream markedet. Vi analyserer dernæst konkurrencesituationen på de relevante upstream markeder, i det omfang den ikke er blevet belyst i forbindelse med gennemgangen af midstream markedet.

Udgangspunktet for konkurrenceanalysen er en hypotese om, at konkurrencen på internationale markeder som udgangspunkt er effektiv, men at den kan begrænses af regulering såsom krav om godkendelse. Vi betragter desuden konkurrencen på et marked som tilstrækkelig, såfremt der ikke er væsentlige begrænsninger i affaldsproducenters muligheder for at skifte affaldsbehandler og vice versa og såfremt eventuelle barrierer for etablering af nye affaldsbehandlingsvirksomheder vurderes som værende nødvendige og proportionale for opfyldelse af andre prioriterede mål, for eksempel miljøkvalitet.

Det er samtidigt væsentligt, at reguleringen af markedet er tilstrækkelig troværdig og effektiv til at imødegå misbrug af dominerende stilling eller kartellignende samarbejde mellem virksomheder på markedet og samtidig sikre miljøkvaliteten.

7.1 Asymmetrisk substitution mellem dækkvaliteter

Oparbejdere af kasserede dæk efterspørger bestemte dækkvaliteter, alt afhængigt af den produktionsteknologi, som kræves for at producere deres slutprodukt. Dækhandlere, der sælger dæk til genbrug, efterspørger dæk af en relativt god kvalitet. Dækkene skal være intakte og have mønster i tilstrækkeligt omfang. Oparbejdere, der regummierer dæk, efterspørger dæk der er intakte, mens oparbejdere der neddeler dækkene efterspørger alle kvaliteter.

En udbyder af kasserede dæk af en given kvalitet kan kun afsætte til en oparbejder, der efterspørger dæk af denne kvalitet eller ringere. Det vil sige, at en sælger af dæk af høj kvalitet har flere afsætningsmuligheder end sælgere af dæk af en dårlig kvalitet. Omvendt vil en efterspørger af en bestemt kvalitet dæk (til eksport) være afhængig af, at der er udbud af netop denne kvalitet dæk.

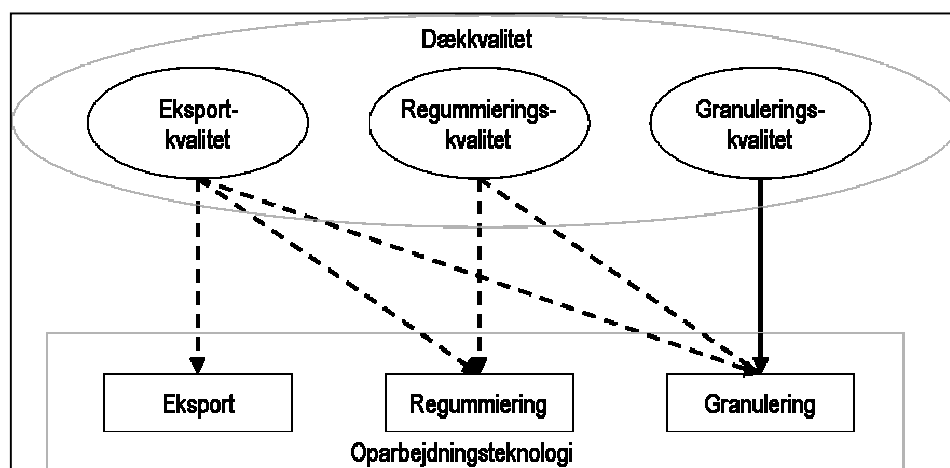
Disse asymmetriske substitutionsmuligheder på efterspørgselsiden af markedet for oparbejdning af dæk betyder, at en konkurrencesag formentlig vil føre til forskellige konklusioner angående det relevante produktmarked alt afhængigt af hvilken dækkvalitet, som sagen tager udgangspunkt i. Oparbejdningsteknologierne kan således udgøre en **naturlig barriere** for, at to oparbejdningsevirsomheder konkurrerer om det samme dæk og dermed er en del af det samme produktmarked. Barrieren er naturlig, da det er de eksisterende teknologiske muligheder, der skaber barriererne.

Upstream vurderer vi imidlertid ikke, at der er asymmetriske substitutionsmuligheder. På **det relevante marked for indsamling af kasserede dæk** indsamler (eller kan indsamle) og videreformidler mere end 100 dækindsamlere dæk af alle kvaliteter.

Vi vurderer ikke, at de asymmetriske substitutionsmuligheder udgør en barriere for en tilstrækkelig konkurrence på **det relevante marked for indsamling af kasserede dæk**.

Midstream kan de asymmetriske substitutionsmuligheder imidlertid få konsekvenser for markedsafgrænsningen. Således vil en konkurrencesag, der omhandler f.eks. salg af dæk til regummiering efter vores vurdering også skulle omfatte markedet for dæk til granulering, da granulering altid er et alternativ til regummiering. Hvis en sag derimod omhandler salg af dæk til granulering vil andre dækkvaliteter ikke kunne inkluderes i det relevante produktmarked. Der er ingen alternative oparbejdningmuligheder til granulering for dæk af de dårligste kvaliteter, jævnfør Figur 27.

Figur 27 De asymmetriske substitutionsmuligheder for dæk



Derfor kan der i en konkurrencesag **midstream** blive afgrænset to relevante markeder; ét for **handel med dæk af granuleringskvalitet** og ét for **handel med dæk af kvaliteter bedre end granuleringskvalitet**.

Omvendt forholder det sig imidlertid på **det relevante marked for handel med kasserede dæk af granuleringskvalitet**. Udbydere af dæk af de dårligste kvaliteter har reelt ingen alternativer til Genan og Imdex. Vi vurderer, at Genan er dominerende på efterspørgselssiden af det relevante marked. På udbudssiden af markedet er der ingen virksomheder, der er store nok til i sig selv at være dominerende. Genans dominans på markedet består i såkaldt købermagt,¹⁵⁰ da sælgere af de dårligste kvaliteter af kasserede dæk ikke har alternativer til Genan, jævnfør Boks 20.

Dette kan være årsagen til, at indsamlerne typisk skal betale oparbejderen 700-800 kr. af de cirka 1.200 kr. de modtager i statstilskud per ton dæk, som afleveres til oparbejdning. Da oparbejderne tager sig betalt for at modtage dækkene, selvom det oparbejdede granulat har en positiv salgsværdi for dem, er det imidlertid også muligt, at salgsværdien endnu ikke er stor nok til at dække omkostningerne til oparbejdning. Der foregår i dag forskning i alternative anvendelsesmuligheder af gummigranulatet fra neddelte dæk. I dag anvendes gummigranulatet bl.a. i forbindelse med etablering af legepladser, kunstgræs fodboldbaner, i asfalt, i maling og som lydæmpning på jernbaneskiner.¹⁵¹

Boks 20 Monopsony – Et marked domineret af en enkelt køber

Et marked, som er domineret af en enkelt køber, kaldes i den økonomiske litteratur for et 'monopsony'. Hvor et monopol beskriver en situation, hvor en aktør har markedsmagt på sælgersiden (output), beskriver et monopsony en situation, hvor en aktør har markedsmagt på købersiden (input), se f.eks. Tirole (1998). En aktør med købermagt kan påvirke prisen på det pågældende input, mens dette ikke er muligt i et marked uden købermagt. I Danmark indtager Genan a/s formentlig en monopsony stilling inden for granulering af dæk, da virksomheden er den eneste med tilstrækkelig oparbejdningskapacitet til at håndtere de dæk, som indsamles i Danmark.

En efterspørger af dæk til regummiering eller eksport vil ikke have samme markedsmagt som granuleringsvirksomheden, da indsamlerne (udbyderne) altid har altid et alternativ – nemlig granuleringsvirksomhederne. Hvis en regummieringsvirksomhederne tilbyder indsamlerne en for lav pris, vil indsamlerne sælge dækkene til granulering. Dvs. efterspørgslen fra granulerings-virksomheden disciplinerer efterspørgselssiden af markedet ved at sætte en nedre grænse for de priser, som regummieringsvirksomhederne kan tilbyde dækindsamlerne. Tilsvarende for dæk til eksport, hvor regummieringsvirksomhederne disciplinerer efterspørgselssiden.

Denne kæde af disciplinerende effekter kan blive påvirket, hvis en dominerende granuleringsvirksomhed misbruger dominansen til at presse priserne på dæk afleveret til granulering ned under det niveau, der ville opstå i et marked med effektiv konkurrence. Når prisen på dæk solgt til granulering er lav (i praksis mere negativ, da dækindsamlerne betaler for at komme af med dækkene), vil den disciplinerende effekt på efterspørgselssiden være reduceret. En dominerende regummieringsvirksomhed vil derfor kunne sænke prisen på at modtage dæk, da indsamlernes alternativ (granulering) er blevet mindre attraktivt. Tilsvarende for efterspørgeren af dæk til eksport.

¹⁵⁰ Det er mindre sandsynligt, at Genan er dominerende på udbudssiden til trods for, at Genan er verdens største producent af granulat. Dette skyldes, at granulat fra neddelte dæk deltager i konkurrencen på lige fod med andre virgin materialer.

¹⁵¹ Kilde: www.genan.dk og "En glad mand har solgt sine Viborg-dæk", artikel i Børsen den 27. december 2002.

Tilsyneladende er der ingen virksomheder inden for regummiering eller eksport af dæk, der er dominerende, jævnfør bilagsrapporten. Der er ni regummieringsvirksomheder i Danmark som kan aftage dæk og derudover kan dæk eksporteres til regummiering i udlandet. Selv uden denne eksport er det dog vores vurdering, at der ikke er virksomheder, der for sig selv er dominerende på markedet for regummiering af dæk.

En række dækindsamlere varetager selv eksporten af dæk til genbrug. Derudover er der virksomheder, der er specialiseret i eksport af genbrugsdæk. Der vurderes ikke at være dominerende virksomheder i Danmark inden for eksport af dæk. Selv hvis en enkelt virksomhed skulle være dominerende i form af en stor markedsandel, vil de fleste dækhandlere kunne opstarte eksport til udlandet uden at skulle afholde væsentlige omkostninger.

Eftersom udbyderne af dæk på det relevante marked for **handel med dæk af kvaliteter bedre end granuleringskvalitet** altid har et alternativ i granuleringsvirksomhederne, når de skal afsætte dæk, vurderer vi ikke, at de asymmetriske substitutionsmuligheder udgør en væsentlig barriere for konkurrencen på dette marked.

Eftersom udbydere af dæk på det relevante marked for **handel med dæk af granuleringskvalitet** ikke har alternativer til afsætning til granuleringsvirksomheden, når de skal afsætte dæk, vurderer vi, at de asymmetriske substitutionsmuligheder kan udgøre en væsentlig barriere for konkurrencen på dette marked.

7.2 Investeringskrav og stordriftsfordele

På **det relevante marked for indsamling af dæk** kan vi umiddelbart konstatere, at investeringskrav ikke udgør en barriere for konkurrencen. Der eksisterer ca. 130 dækindsamlere, hvilket i sig selv tyder på, at der ikke er investeringskrav eller stordriftsfordele, som begrænser antallet af aktører i markedet.

På det relevante marked for handel med dæk af granuleringskvalitet vil store investeringer i anlæg imidlertid begrænse antallet af aktører i markedet. Dette kan være en af forklaringerne på, at der kun er to granuleringsvirksomheder i Danmark.

7.3 Høje indirekte relative transportomkostninger

Transportomkostninger, eller mere præcist de relative transportomkostninger (transportomkostningerne sat i forhold til værdien af det transporterede), har typisk en afgørende betydning for størrelsen på det relevante marked, da lave transportomkostninger udgør en mindre andel af varens værdi og derfor gør det rentabelt at konkurrere med virksomheder, som geografisk er placeret længere væk. Høje relative transportomkostninger fører således, alt andet lige, til mindre relevante markeder end lave relative transportomkostninger og kan således udgøre en **naturlig barriere** for hvor mange virksomheder, som konkurrerer med hinanden.

Det relevante marked for indsamling af dæk fragmenteres af de høje relative omkostninger forbundet med at transportere især dæk af granuleringskvalitet.

De relative transportomkostninger ved at transportere dæk af granuleringskvalitet er indirekte gjort endnu højere, da der ikke ydes tilskud til præ-neddelte dæk.

Figur 28 Det relevante marked for handel med kasserede dæk af granuleringskvalitet

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Høje indirekte transportomkostninger	Upstream	Indsamling af kasserede dæk	Nej
	Midstream	Handel med kasserede dæk af granuleringskval.	Ja
		Mægling af kommunalt indsamlede dæk	Ikke relevant

Høje relative transportomkostninger kan påvirke størrelsen af alle de relevante markeder i den geografiske dimension alt afhængigt af værdien af den vare, som transporteres¹⁵². Hvis de relative transportomkostninger ved at transportere en vare er store i forhold til varens værdi, vil det medføre, at det ikke kan betale sig for en køber at købe varer fra fjerntliggende sælgere. Høje relative transportomkostninger kan derfor bevirke, at en købers arbitragemuligheder indskrænkes trods eksistensen af prisforskelle mellem forskellige udbydere.

Kasserede dæk har typisk en værdi per ton på mellem 500 kr.¹⁵³ (dæk til granulering) og 4.000 kr.¹⁵⁴ (dæk til genbrug) for indsamleren. Til sammenligning har en affaldsfraktion som NiCd batterier en værdi i størrelsesordenen 150.000 kr. per ton¹⁵⁵ - transportomkostningerne er altså alt andet lige en relativt større barriere for handlen med dæk til granulering end for handlen med batterier. Dertil kommer, at dæk er en meget voluminøs affaldsfraktion, som ikke kan transporteres særligt effektivt, da der fragtes meget luft sammen med dækkene.

De relative transportomkostninger varierer afhængigt af kvaliteten af de dæk, som transporteres, hvor dæk i granuleringskvalitet typisk har de højeste relative transportomkostninger (da dækkene som udgangspunkt er mindre værd). En konkurrencesag vil således alt andet lige have størst sandsynlighed for at resultere i en snæver markedsafgrænsning, hvis den tager udgangspunkt i dæk af granuleringskvalitet.

Upstream viser interviews med aktører i markedet, at der på **det relevante marked for indsamling af kasserede dæk** er konkurrence mellem et stort antal dækindsamlere på en række overlappende geografiske markeder, der hver især er mindre end Danmark. Transportomkostningerne begrænser den afstand, som dækkene lønsomt kan transporteres, men som følge af de

¹⁵² Der kan argumenteres for, at transportomkostninger ligeledes kan påvirke den produktmæssige markedsafgrænsning. Hvis f.eks. et substitut befinder sig på et fjernt marked (ensbetydende med en høj transportomkostning) vil produktet ud fra denne tankegang ikke være en del af det relevante produktmarked. I praksis vil afgrænsningen af det relevante produkt og geografiskemarked ske samtidig, hvorfor der i afgrænsningen af produktmarkedet vil blive inddraget transportomkostninger.

¹⁵³ Personvognsdæk som afsættes til granulering udløser en godtgørelse til dækindsamleren på 1.200 kr. per ton. Granuleringsvirksomheden kræver til gengæld 700-800 kr. per ton for at modtage dækkene.

¹⁵⁴ Dæk til genbrug afsættes typisk til priser på mellem 2.000 og 4.000 kr. per ton.

¹⁵⁵ Jævnfør afgrænsningen af de relevante markeder for genanvendelige batterier i bilagsrapporten

overlappende markeder kan markedet efter vores vurdering ikke afgrænses mindre end Danmark, jævnfør afsnit 4.3.

Vi vurderer, at de relative transportomkostninger ikke i væsentligt grad udgør en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrencen på **det relevante marked for indsamlingen af kasserede dæk**.

Midstream aftager granulerings- og regummieringsvirksomheder de kasserede dæk fra indsamlerne. Indsamlere, der afleverer dæk til granulering, modtager et tilskud, mens indsamlere, der afleverer dæk til regummiering, modtager betaling fra regummieringsvirksomheden. Dæk til genbrug afsættes direkte til eksport og springer således midstream-markedet over, jf. afsnit 4.2.

Såfremt transportomkostningerne ikke var af væsentlig betydning, ville dækindsamlerne kunne afsætte dæk i alle kvaliteter til oparbejdningsevne over hele Europa. Der ville således være et større antal granuleringsvirksomheder, som konkurrerede om at købe dæk, ligesom der ville være et stort udbud af dæk fra indsamlere over hele Europa – begge sider af markedet ville således have gode substitutionsmuligheder.

På **de relevante markeder for henholdsvis handel med kasserede dæk af granuleringskvalitet og handel med dæk af kvaliteter bedre end granuleringskvalitet** er en umiddelbar konkurrencemæssig konsekvens af de høje relative transportomkostninger en indsnævring af det geografiske område, hvor det er rentabelt for en aktør at indsamle eller handle dæk – og dermed en begrænsning af antallet af aktører på såvel udbuds- som efterspørgselsiden af markedet. Det er for eksempel ikke realistisk for en dækindsamler i Danmark at afsætte dækkene til et granuleringsanlæg i Spanien, ligesom det ikke er realistisk at køre til Frankrig for at indsamle en vognfuld dæk. I begge tilfælde vil transportomkostningerne formentligt overstige værdien af dækkene eller i hvert fald prisforskellen mellem granuleringsanlæggene i Danmark og i Spanien.

De høje relative transportomkostninger betyder, at dækindsamlere, som ønsker at afsætte kasserede dæk i granuleringskvalitet, typisk kun har et reelt valg mellem granuleringsanlæg inden for en vis radius. Normalt vil valget primært være mellem Genan og Imdex, som begge er placerede i Jylland. Dette bekræftes af en rundspørge blandt de registrerede dækindsamlere. Det er uvist, i hvor høj grad granuleringsanlæg udenfor Danmarks grænser har oplande, som overlapper med Genan og Imdex, og dermed i hvor høj grad danske dækindsamlere reelt har mulighed for at vælge alternative granuleringsanlæg. I 2003 blev 83 procent af alle dæk i granuleringskvalitet oparbejdet i Danmark¹⁵⁶, og der er således tale om en forholdsvis beskeden eksport, som kan tyde på et begrænset overlap mellem oplandene.

Det er uvist hvor stor konkurrencemæssig indflydelse eksporten af dæk har på Genan og Imdex i Danmark, indflydelsen er nemlig i høj grad afhængig af antallet af dækindsamlere, som reagerer på prisændringer og tab af støttemuligheder ved at eksportere de dæk, som ellers ville blive solgt til Genan eller Imdex. Der skal dog formentligt markante prisændringer til for at prisseffekten overstiger transportomkostningerne, som vurderes at være begrænsende med de nuværende muligheder for at transportere dæk¹⁵⁷, dette

¹⁵⁶ Oplyst af Miljøstyrelsen

¹⁵⁷ Tilskudsordningen knyttet til genanvendelse af dæk fordrer, at dækkene transporteres i hel stand – dette reducerer antallet af dæk som kan transporteres på en

ses også i den meget begrænsede eksport som finder sted. I 2003 udgjorde den samlede eksport af dæk til såvel regummiering og granulering således omkring 17 procent.¹⁵⁸

Vi vurderer derfor, at de relative indirekte transportomkostninger kan udgøre en afgørende barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på det relevante marked for **handlen med dæk af granuleringskvalitet**.

Dæk i regummieringskvalitet koster det samme at transportere som dæk af granuleringskvalitet, da begge dækkvaliteter transporteres i hel stand. Den højere værdi som er knyttet til dæk af regummieringskvalitet bevirker imidlertid, at de relative transportomkostninger reduceres. Dækindsamlere kan derfor afsætte dæk i regummieringskvalitet inden for et større område end dæk i granuleringskvalitet. Da der samtidigt er ni regummieringsvirksomheder i Danmark, vil dækindsamlerne formentligt altid have et reelt valg mellem et vist antal aftagere, som derfor i højere grad vil være tvungne til at konkurrere med hinanden.

Vi vurderer derfor, at de relative transportomkostninger ikke umiddelbart udgør en væsentlig barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på **det relevante marked for handlen med dæk af kvaliteter bedre end granuleringskvalitet**.¹⁵⁹

Et par korte bemærkninger omkring kasserede dæk af de bedste kvaliteter – dæk af genbrugskvalitet – er på sin plads her, selvom disse indgår i det relevante marked for handel med dæk af kvaliteter bedre end granuleringskvalitet. Dæk i genbrugskvalitet har en væsentligt højere værdi end de andre dækkvaliteter. Dertil kommer, at dækkene udelukkende eksporteres til genbrug i lande udenfor Europa, hvortil de fragtes med skib. Transportomkostningerne per ton er derfor væsentligt lavere end for de andre dækkvaliteter, som primært transporteres med lastvogn. De relative transportomkostninger er derfor antageligvis af mindre betydning for afsætningen af denne fraktion, hvorfor dækkene kan afsættes til fjerne områder så langt væk som Afrika. Da dækkene eksporteres til aktører i en lang række lande er markedsconcentrationen på efterspørgselssiden formentligt meget lav og dækindsamlerne har derfor formentligt gode muligheder for at skifte mellem de forskellige aftagere, i tilfælde af prisstigninger.

Vi vurderer derfor, at de relative transportomkostninger ikke udgør en væsentlig barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence for handlen med dæk til genbrug.

7.4 Registreringer og godkendelser

Registrering og godkendelse af aktører, som vil operere på affaldsområdet, er ofte ønskeligt for at sikre en række hensyn, herunder særligt hensyn til miljøet. For at kunne opnå tilskud skal såvel **indsamler** og **oparbejder** være registreret.

lastvogn øger dermed de relative transportomkostninger, jævnfør afsnittet om gebyr- og tilskudsordninger.

¹⁵⁸ Oplyst af Miljøstyrelsen

¹⁵⁹ Vi gør dog opmærksom på at antallet af regummieringsvirksomheder er blevet væsentligt reduceret i de seneste år – såfremt denne koncentration fortsætter kan det ændre vores hypoteser.

Figur 29 Det relevante marked for indsamling af kasserede dæk

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Registreringer og godkendelser	Upstream	Indsamling af kasserede dæk	Nej
	Midstream	Handel med kasserede dæk af granuleringskval.	Ikke relevant
		Mægling af kommunalt indsamlede dæk	Ikke relevant

Upstream opstilles der efter bekendtgørelse nr. 111 af 5. februar 2000¹⁶⁰ ingen betingelser for indsamlingsvirksomhed på **det relevante marked for indsamling af kasserede dæk** i relation til disses godkendelse mv. Der opstilles udelukkende krav i det omfang, man som indsamlervirksomhed vil gøre anvendelse af tilskudsordningen for dæk til granulering, jævnfør boks 20. Det må antages, at opnåelse af tilskud kan anses som en betingelse for rentabiliteten af indsamlingen (af de dårligste dæk), hvorefter de krav, der stilles til indsamlingsordningen i bekendtgørelsen, de facto bliver krav til virksomheder, som ønsker at operere på indsamlingsmarkedet.

¹⁶⁰ Som ændret ved bekendtgørelse nr. 935 af 21. november 2002

De primære bestemmelser for genanvendelse af dæk i bekendtgørelse nr. 111 af 5. februar 2000, som ændret ved bekendtgørelse nr. 935 af 21. november 2002, kapitel 2: Tilskud til indsamling af dæk. Efter § 16, stk. 2 kan der ydes tilskud til en miljømæssig, forsvarlig indsamling af dæk. Tilskuddet kan ydes til virksomheder: der foretager indsamlinger af dæk og leverer dæk til virksomheder, der oparbejder dæk til gummipulver eller granulat med en kornstørrelse på max. 5 mm., der foretager indsamlinger af bestemte typer af dæk og leverer disse til virksomheder, der oparbejder (neddelinger) og/eller leverer dæk til nyttiggørelse ved forbrænding med energiudnyttelse, der foretager indsamling af dæk på Bornholm og leverer disse til forbrænding med energiudnyttelse på affaldsforbrændingsanlæg på Bornholm.

Ved virksomheder, der foretager indsamling af dæk, forstås 1) virksomheder, der foretager regelmæssige indsamlinger (henteordninger) af bestemte typer af dæk (omfattet af bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 1 og 2), herunder afhenter større mængder, dvs. mindst 50 dæk pr. afhentning fra virksomheder i indsamlingsområdet, eller 2) virksomheder, der foretager regelmæssige indsamlinger (henteordninger) af bestemte typer af dæk (omfattet af bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 1-7), herunder afhenter større mængder, dvs. mindst 1000 kg. pr. afhentning fra virksomheder i indsamlingsområdet, eller 3) virksomheder, der alene modtager eller tilbagetager dæk (bringeordninger).¹⁶¹

Der opstilles i § 17 betingelser for, at der kan ydes tilskud. Disse er, at der ikke er krævet særskilt vederlag for håndteringen fra ejeren, lejeren eller brugeren af motorkøretøjet, til dækning af udgifter ved håndteringen af dækkene, og at indsamlingsvirksomheden er registreret hos Miljøstyrelsen og har leveret de indsamlede dæk til en virksomhed, der er anerkendt af Miljøstyrelsen efter § 17, stk. 4 og 6-7 i bekendtgørelsen. For at opnå registrering skal der indsendes en anmodning indeholdende følgende oplysninger:¹⁶²

Virksomhedens navn, adresse og SE-nummer.

En opgørelse over virksomhedens lagerbeholdning af bestemte typer af kasserede dæk, opgjort på datoen for anmodningens fremsendelse, samt oplysning om, hvordan disse agtes nyttiggjort. En fortegnelse over de kommuner, hvor virksomheden foretager indsamling af kasserede dæk.

For at en virksomhed kan anerkendes som modtagere og oparbejder af dæk, skal følgende betingelser være opfyldt:¹⁶³

Virksomheden skal have miljøgodkendelse til at foretage oparbejdning af dæk,

Virksomheden skal være i drift,

Virksomheden oparbejder samtlige de modtagne dæk, hvortil der ydes tilskud, til gummipulver eller -granulat med en kornstørrelse på max. 5 mm., og enten genanvender virksomheden selv gummipulveret eller -granulatet i produktionen eller afsætter gummipulveret eller -granulatet til virksomheder med henblik på genanvendelse.

Efter bekendtgørelsens § 17, stk. 6 kan virksomheder anerkendes af Miljøstyrelsen som modtagere og oparbejdere (neddeling) af bestemte typer af dæk (omfattet af § 2, stk. 1, nr. 3-7), hvis det kan dokumenteres, at virksomheden har miljøgodkendelse til at modtage dæk henholdsvis foretage neddeling af disse, og virksomheden er i drift, samt at der fra virksomheden fremlægges dokumentation for, at de modtagne dæk afsættes til virksomheder, der nyttiggør affald i form af dæk ved forbrænding med energiudnyttelse.

Administrationen af tilskudsordningen udøves af Miljøstyrelsen eller en af miljø- og energiministeren godkendt administrator (Dækbranchens Miljøfond), jf. bekendtgørelse nr. 111 af 2000 § 23, stk. 2.

¹⁶¹ Bekendtgørelsens § 16, stk. 3.

¹⁶² Bekendtgørelsens § 17, stk. 3.

¹⁶³ Bekendtgørelsens § 17, stk. 5.

Dækindsamlere (affaldstransportører) skal registreres i alle kommuner, hvor de ønsker at indsamle dæk, denne registrering er i udgangspunktet en formsag for de enkelte aktører, som dog nødvendigvis må kontakte alle relevante kommuner. Som nævnt i afsnittet om "Registreringer og godkendelser" på side 104, har kommunerne efter affaldsbekendtgørelsens § 12 mulighed for at kræve registrering af transportører.¹⁶⁴ I forbindelse med registrering skal der tages udgangspunkt i objektive kriterier, som dog kan variere fra kommune til kommune afhængigt af fortolkningerne.

Hver kommune kan således til en vis grad udarbejde sine egne "objektive" krav til registreringsordningen, jævnfør Boks 22. Kravene kan være tekniske specifikationer (herunder miljøkrav), maksimal transportafstand og derudover forskellige ønsker til f.eks. sorteringskvalitet, som afspejler kommunens politiske prioriteringer.

Boks 22 Kommunale registreringsordninger

Affaldsbekendtgørelsen opstiller et registreringskrav til affaldstransportører, idet den fastslår i § 12, at "Virksomheder, der erhvervsmæssigt transporterer affald produceret i kommunen, skal lade sig registrere hos kommunalbestyrelsen."

I Affaldsbekendtgørelsens § 31 opstilles mulighed for at kommunerne i et regulativ kan fastsætte forskrifter om, at affaldstransportører eksempelvis skal håndtere affald i overensstemmelse med de af kommunalbestyrelsen anviste muligheder for håndtering, over for kommunalbestyrelsen skal afgive oplysninger om og dokumentation for transporterede mængder, kun må afhente affald, der er sorteret efter regulativets bestemmelser herom, kun må hente affald, der er emballeret efter regulativets bestemmelser herom eller kun må anvende særligt indsamlingsmateriel. Det er påpeget, at det er tvivlsomt, om kommunerne overhovedet kan opstille krav af den type, der ses i § 31, da der ikke synes hjemmel hertil i miljøbeskyttelseslovens § 44 eller § 45, stk. 2. det er derfor spørgsmålet, om muligheden i § 31 derfor kan opretholdes.¹⁶⁵

Note: bekendtgørelse nr. 619 fra 2000, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1096 af 12. december 2000, bekendtgørelse nr. 648 af 29. juni 2001, bekendtgørelse nr. 1112 af 14. december 2001, bekendtgørelse nr. 616 af 22. juli 2002, bekendtgørelse nr. 162 af 11. marts 2003 og bekendtgørelse nr. 819 af 29. september 2003

I teorien kan forskellige kommunale kriterier til registrering føre til en fragmentering af det relevante marked for indsamling af kasserede dæk i flere mindre relevante geografiske markeder, hver med ensartede kriterier inden for markedet men med forskellige kriterier mellem markederne.

Særligt mindre indsamlingsvirksomheder vil formentlig kunne opleve de forskellige registreringskriterier som væsentlige barrierer. Disse virksomheder har muligvis ikke ressourcer til at håndtere byrderne forbundet med at administrere kravene fra de forskellige kommuner og kan derfor være afskåret fra at indsamle på så mange markeder, som de ville foretrække. Større dækindsamlere vil formentligt lettere kunne håndtere de krav som stilles af de forskellige kommuner og vil derfor typisk være aktive over større områder end de mindre indsamlere.

Da dækindsamlere typisk vil skulle registreres i en række kommuner for at sikre sig et opland med tilstrækkelig adgang til kasserede dæk, vil den decentrale kommunale registrering kunne forvride konkurrencen og på sigt fortrænge de mindre indsamlere fra markedet.

¹⁶⁴ Se Indenrigsministeriets udtalelse i MAD 1996.1046.

¹⁶⁵ Se således Peter Pagh, s. 131-132 i Basse (red.): Miljøretten III, med henvisninger.

I kraft af det relativt store antal dækindsamlere, som i dag er aktive i Danmark, formoder vi ikke, at de kommunale registreringskrav i væsentlig grad reducerer antallet af aktører, som kan betjene en given kommune. Selvom den decentrale håndtering af de forskellige krav kan udgøre en barriere for konkurrencen, vurderer vi imidlertid, at denne barriere er overkommelig for hovedparten af de større indsamlere.

Vi vurderer derfor ikke, at forskellige registreringskrav udgør en væsentlig barriere for konkurrencen på **markedet for indsamling af kasserede dæk**.

Midstream på de **relevante markeder for handel med kasserede dæk af henholdsvis granuleringskvalitet og kvaliteter bedre end granuleringskvalitet** er efterspørgselsiden af markedet i form af oparbejdningsevne (granulering og regummiering) også underlagt krav om registrering samt om miljøgodkendelse, jævnfør boks 20.

Oparbejdningsevne (både indenlandske og udenlandske) er imidlertid alle af en sådan størrelse, at de bør have ressourcer til at håndtere de administrative krav forbundet med sådanne registreringer og godkendelser. Vi vurderer derfor ikke, at kravene til registrering og miljøgodkendelse udgør en begrænsning for virksomheders muligheder for at skaffe sig dæk. Det er med andre ord usandsynligt, at registrerings- og godkendelsesordningerne i væsentlig grad hindrer virksomhederne i at konkurrere med hinanden.

Vi vurderer derfor ikke, at godkendelses- og registreringsordningerne i væsentlig grad udgør en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på **markederne for handel med kasserede dæk af henholdsvis granuleringskvalitet og kvaliteter bedre end granuleringskvalitet**.

7.5 Gebyr-/tilskudsordningen

Gebyr- og tilskudsordninger kan være et nyttigt styringsmiddel, da de giver et økonomisk incitament til at indsamle og genanvende kasserede dæk. Ordningerne kan således medvirke til at skabe eller styrke et marked, som måske ikke ville have eksisteret uden ordningen.

I Danmark er indsamling og nyttiggørelse af kasserede dæk finansieret via gebyrer på nye dæk som indføres eller produceres i Danmark.¹⁶⁶ **Upstream** er dækindsamlere således forpligtede til at modtage kasserede dæk vederlagsfrit fra autoværksteder m.v. – men modtager til gengæld et tilskud fra dækbranchens miljøfond på 1.200 kroner ekskl. moms per ton dæk, som er indsamlet og afsat til granuleringsvirksomheder.¹⁶⁷ Granuleringsvirksomhederne kræver dog typisk en betaling fra dækindsamlerne på 700 – 800 kroner ekskl. moms, for at modtage de indsamlede dæk. Der er ikke knyttet tilskudsordninger til indsamling af dæk til andre formål, såsom regummiering og genbrug.

¹⁶⁶ Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse nr. 111 af 5. februar 2000 om gebyr og tilskud til nyttiggørelse af dæk

¹⁶⁷ For store entreprenør- og traktordæk udgør tilskuddet til finansiering af indsamling og nyttiggørelse 1.500 kr. pr. ton dæk

Figur 30 Det relevante marked for indsamling af kasserede dæk

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Gebyr- og tilskudsordningen	Upstream	Indsamling af kasserede dæk	Nej
	Midstream	Handel med kasserede dæk af granuleringskval.	Måske
		Mægling af kommunalt indsamlede dæk	Ikke relevant

Det relevante marked for indsamling af kasserede dæk af granuleringskvalitet er i væsentlig grad drevet af tilskudsordningen, men ordningen vurderes ikke at påvirke konkurrencen mellem indsamlere.

Tilskudsordningen vurderes således ikke at udgøre en barriere for konkurrencen på **det relevante marked for indsamling af kasserede dæk**.

Midstream modtager granuleringsvirksomhederne mod betaling dæk fra indsamlerne. Regummieringsvirksomhederne betaler indsamlerne.

En rundspørge blandt dækindsamlerne viser, at:

- (1) dækindsamlere betaler den samme pris for at komme af med dæk – 700 kr. per ton.
- (2) dækindsamlere sjældent (eller aldrig) tjekker priser
- (3) dækindsamlere ikke mener, at de har et alternativ til Genan og Imdex

Rundspørgen understøtter to væsentlige (og relaterede) konklusioner omkring **det relevante marked for indsamling af kasserede dæk af granuleringskvalitet**. For det første lader det til, at indsamlerne ikke opfatter markedet for afsætning af dæk til neddeling som et konkurrencepræget marked. Tilskudsordningen har efter vores vurdering bevirket (og bevirker), at der er skabt nogle strukturer på markedet, som eliminerer konkurrencen om at modtage dæk.

Figur 31 Det relevante marked for handel med kasserede dæk af granuleringskvalitet

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Gebyr- og tilskudsordningen	Upstream	Indsamling af kasserede dæk	Nej
	Midstream	Handel med kasserede dæk af granuleringskval.	Måske
		Mægling af kommunalt indsamlede dæk	Ikke relevant

Dette kan konstateres, da indsamlerne altid (siden 1996) har betalt det samme for at komme af med de indsamlede dæk til granuleringsvirksomhederne. Dette uanset, at markedet for gummigranulat må formodes at være væsentligt mere udviklet i dag end i 1996 og dermed også den forventede indtjening ved afsætning af granulatet. I en artikel i Børsen i 2002 udtrykker en ejer af Genan således en stor tro på potentialet i afsætning af gummigranulatet.¹⁶⁸ Indsamlernes betaling til de danske granuleringsvirksomheder er fastsat i samarbejde mellem branchen (Genan) og Miljøstyrelsen (dette uddybes nedenfor). Dette har medført, at indsamlerne anser betalingen for fast, hvorfor det ikke kan betale sig at ”shoppe rundt” mellem Genan og Imdex.

¹⁶⁸ ”En glad mand har solgt sine Viborg-dæk”, Børsen 27. december 2002.

For det andet viser rundspørgen, at indsamlerne kun i begrænset omfang har alternativer til Genan og Imdex. De relative transportomkostninger bevirker (jævnfør ovenfor), at dæk af granuleringskvalitet ikke kan transporteres over store afstande. Således har flere aktører i markedet fortalt, at dæk fra Sjælland skal samles i relativt store partier, før en transport over Storebælt er rentabel.

Vi vurderer, at priserne på markedet i væsentlig grad er styret af tilskuddet til genanvendelse af dæk. Således viser rundspørgen (og de afholdte interviews), at der er en fast 'fordelingsnøgle' for, hvorledes tilskuddet fordeles mellem indsamler og oparbejder. Denne nøgle er oprindeligt udarbejdet af Miljøstyrelsen i samarbejde med markedets aktører (i 1996) med udgangspunkt i de omkostninger, der var forbundet med hhv. indsamling og neddeling.¹⁶⁹ Således modtager indsamleren 400-500 kr. og oparbejderen 700-800 kr. pr. ton tilskudsberettigede dæk. Denne fordeling anvendes fortsat i markedet, selvom det ikke var Miljøstyrelses intention at udarbejde en fast nøgle for fordelingen af tilskuddet, men alene en metode til at fastlægge tilskuddets størrelse. Rundspørgen blandt indsamlere viser også, at indsamlerne er meget immobile med hensyn til deres udbud. De afleverer primært hos enten Genan eller Imdex og tjekker sjældent prisen hos den anden.

Støtteordningen tilknyttet nyttiggørelsen af dæk kan være medvirkende til at skabe et grundlag for en konkurrence på markedet for indsamling og genanvendelse af dæk. Hvis der uden ordningen ikke er økonomi i at indsamle eller oparbejde dækkene, ville der selvsagt ikke være et marked. Men ordningens relevans og virkninger på markedet bør dog løbende vurderes.

Hvorvidt markedet kan trække sig selv, dvs. uden tilskudsordningen er uklart. Men i følge flere aktører er der et spirende marked for granulat, som angives i stigende grad at kunne finansiere neddelingen.

Derfor bør det vurderes om, granulatets værdi i sig selv eller i kombination med eksisterende deponerings- og forbrændingsafgifter er tilstrækkeligt til at sikre incitamentet til den ønskede genanvendelse af dæk af granuleringskvalitet. Det kan i den forbindelse analyseres, hvad der trækker markedet i Tyskland, hvor Genan for nyligt har bygget et stort granuleringsanlæg¹⁷⁰ selvom der i Tyskland ikke er tilskudsordninger på linje med de danske.

Herudover kan tilskudsordningen måske bevirke, at forældet teknologi fastholdes i Danmark på trods af bedre alternative teknologier. Hvis markedet er drevet af tilskuddet har de danske neddelere ikke incitament til at investere i andet udstyr, end hvad der umiddelbart opfylder kriterierne for at blive godkendt som neddeler og dermed kunne modtage tilskud.

På denne baggrund konkluderes det, at strukturerne på markedet for neddeling af dæk er meget statiske. Formentlig som følge af en kombination af uhensigtsmæssigheder i tilskudsordningen og en væsentlig overkapacitet i markedet. Det kan konkluderes, at der formentlig ikke er en effektiv konkurrence om neddeling af dæk. Priserne er faste og markedsandelene konstante.

¹⁶⁹ Oplyst af Miljøstyrelsen.

¹⁷⁰ I november 2000 blev et stort anlæg i det tidligere Østtyskland (Miltzow) indviet med en kapacitet på 60.000 ton per år, jævnfør www.ligmbh.de.

Vi vurderer ikke, at tilskudsordningen til genanvendelse af dæk ikke som udgangspunkt udgør en barriere for konkurrencen på **det relevante marked for handel med dæk af granuleringskvalitet**. Der er imidlertid elementer i den konkrete udførsel, som reelt – og imod hensigten – kan virke som en barriere for opnåelse af tilstrækkelig konkurrence på markedet. Således mener vi at der er klare indikationer på, at tilskudsordningen – og særligt den underliggende fordeling mellem indsamler og oparbejder - benyttes af aktørerne til at fastholde nogle strukturer på markedet, som udgør en væsentlig barriere for en tilstrækkelig konkurrence mellem de danske granuleringsvirksomheder.

En anden mulig barriere på **markedet for handel med dæk af granuleringskvalitet** er kravet om sikkerhedsstillelse i forbindelse med eksport af affald. Indsamlere, som ønsker at afsætte deres dæk til eksempelvis granuleringsvirksomheder i udlandet, skal efter bekendtgørelse nr. 971 fra 1996 om import og eksport af affald,¹⁷¹ stille en sikkerhed på 3000 kr. per ton eksporteret affald. Sikkerhedsstillelsen tilbagebetales, når der foreligger dokumentation for, at affaldet er kommet frem til bestemmelsesstedet.

Administrationen af sådanne krav om sikkerhedsstillelse, kan særligt udgøre en byrde for mindre dækindsamlere, som alt andet lige vil være mindre tilbøjelige til at eksportere dæk. Fra rundspørgen blandt aktørerne har vi fået oplyst, at mindre indsamlere ofte vælger at eksportere dæk til genbrug via større indsamlere. En lignende ordning kan tænkes for dæk til granulering, i fald det bliver lønsomt at afsætte dæk i granuleringskvalitet til anlæg i for eksempel Tyskland.

Vi vurderer derfor, at krav til sikkerhedsstillelse ikke i væsentlig grad virker som en barriere for at opnå tilstrækkelig konkurrence på **det relevante marked for handel med dæk af granuleringskvalitet**.

7.6 Overkapacitet i markedet

Midstream er **det relevante marked for handel med kasserede dæk af granuleringskvalitet** på købersiden domineret af en stor aktør, Genan a/s. Genan a/s har kapacitet til at neddele ca. 35.000 ton dæk om året. Herudover er der en mindre aktør, Imdex a/s, der i følge markedsaktører anslås at have en kapacitet svarende til maksimalt 1/3 af Genan a/s', dvs. ca. 10.000 ton. Den samlede mængde indsamlede kasserede dæk i Danmark udgør 40.000 til 45.000 ton om året. Heraf går 70-80 procent til neddeling, svarende til ca. 30.000 ton.

Figur 32 Det relevante marked for handel med kasserede dæk af granuleringskvalitet

Barriere	Markedssegment	Relevante marked	Konkurrenceeffekt
Overkapacitet i neddelingen	Upstream	Indsamling af kasserede dæk	Nej
	Midstream	Handel med kasserede dæk af granuleringskval.	Ja
		Mægling af kommunalt indsamlede dæk	Ikke relevant

¹⁷¹Efter transportforordningen (259/93) art. 27 skal der stilles sikkerhed i forbindelse med import/eksport af affald. Det overlades til medlemsstaterne at udforme de nærmere rammer herfor. I Danmark er forordningen suppleret af bekendtgørelse nr. 971 fra 1996 om import og eksport af affald, som ændret ved bekendtgørelse nr. 264 af 3. april 2000.

I følge adskillige kilder i markedet opererer Imdex a/s på et kapacitetsmaksimum (dæk hober sig op hos Imdex) og har således ikke mulighed for at neddele flere dæk end i dag, med mindre der sker en udvidelse af den nuværende kapacitet. Således har Imdex a/s i dag maksimalt ca. 30 procent af granuleringsmarkedet, mens Genan a/s som minimum har 50 - 70 procent. Genan a/s har samtidig en væsentlig ledig kapacitet (ca. 10.000-15.000 ton) – svarende til ca. 40 procent af Genan a/s' samlede kapacitet eller ca. 50 procent af den samlede mængde granuleringsdæk. Altså har Genan a/s en væsentlig overkapacitet i forhold til mængden af dæk af granuleringskvalitet i Danmark.

Virksomheders investeringer i produktionskapacitet (f.eks. oparbejdningskapacitet) kan være en naturlig følge af, at en maskine skal have en vis størrelse for at være effektiv eller at maskinen simpelthen har været dyr at udvikle eller at fremstille.

Investeringen kan dog også tjene et strategisk formål, da det kan afskrække potentielle konkurrenter. En virksomhed, som investerer i udvidelse af oparbejdningskapaciteten, kan således signalere, at den har lave gennemsnitlige oparbejdningsomkostninger i kraft af for eksempel stordriftsfordele. En potentiel konkurrent ved således på forhånd, at man vil få svært ved at konkurrere på prisen i forhold til den eksisterende aktør med lave omkostninger. Et tilsvarende signal sendes til aktuelle konkurrenter, som vil have mindre incitament til at starte en krig om markedsandele, såfremt overkapaciteten sikrer lave omkostninger.

Da den samlede mængde dæk som kasseres (og indsamles) i Danmark er forholdsvis stabil, sender den nuværende overkapacitet i markedet formentligt et endnu stærkere signal til nye aktører end tidligere, hvor mængden af indsamlede dæk var voksende, om at der kan blive kæmpet hårdt om markedsandele i fremtiden.

Virksomheden som har udvidet sin kapacitet har ikke råd til at miste markedsandele og vil derfor med stor sandsynlighed være villig til at starte en regulær krig med den nye aktør, da mængden af kasserede dæk er konstant, og da en ny aktør således udelukkende kan vinde markedsandele på bekostning af den eksisterende virksomhed.

Enhver potentiel aktør på markedet må derfor være forberedt på hård konkurrence, såfremt de træder ind på et marked med overkapacitet. Da en potentiel nye aktør samtidigt vil være klar over, at den eksisterende virksomhed har lave gennemsnitsomkostninger og derfor vil stå stærkt i en konkurrencesituation, kan det tænkes at den nye aktør vælger ikke at gå ind på markedet, eller i det mindste vælger at gå ind på markedet i begrænset størrelse for at begrænse overkapaciteten i markedet og på den måde begrænse den eksisterende virksomheds incitament til at starte en hård priskrig.

For at signalere lave produktionsomkostninger og villighed til at 'gå i krig', kan det derfor – alene af strategiske hensyn – i visse tilfælde betale sig for en virksomhed at opbygge en overkapacitet i produktionen.

Genan var indtil for få år siden det eneste granuleringsanlæg i Danmark og virksomheden er i dag langt det største anlæg målt på kapacitet. Genan oplyser således på deres hjemmeside, at have kapacitet til at granulere 80

procent af de dæk, som årligt afmonteres i Danmark – da en del af de afmonterede dæk eksporteres eller afsættes til regummiering, har Genan formentlig kapacitet til at granulere alle danske dæk i granuleringskvalitet. Den eneste konkurrent til Genan i Danmark er Imdex, som kom til markedet for få år siden. Imdex har imidlertid aldrig etableret den samme oparbejdningskapacitet som Genan og vurderes i dag kun at have kapacitet til at håndtere maksimalt 30 procent af de danske granuleringsdæk.

Det er uvist i hvilken grad Genans store kapacitet spillede ind da Imdex besluttede, hvor stor oparbejdningskapacitet, man ville etablere. Uanset motivationen bag Imdex's beslutning er det dog tydeligt, at der til trods for den øgede kapacitet i markedet ikke har fundet priskrig sted. Dette kan hænge sammen med en generel stigning i mængden af dæk som granuleres, da visse dæk som tidligere røg til forbrænding eller regummiering i dag granuleres – dertil kommer, at store dæk først er blevet omfattet af tilskudsordningen fra april 2000.

Vi vurderer, at den eksisterende overkapacitet i markedet kan udgøre en væsentlig barriere for såvel den aktuelle som den potentielle konkurrence på ***det relevante marked for handel med dæk af granuleringskvalitet.***

Referencer

Ackerman, F. & Gallacher, K (2001), ***Mixed signals: Market incentives, recycling and the price spike of 1995***, Global Development and Environment Institute, Tufts University.

Calcott, P. & Walls, M. (2000), ***Policies to encourage recycling and 'Design for environment': What to do when markets are missing*** Resources for the future 2000.

Christoffersen, H., Paldam, M. & Würtz, A. (2001) ***Public versus private production and economies of scale***, AKF 2001

Coakley, T., Hogan J. & Cunningham, D. (2002), ***A strategy for developing recycling markets in Eire, Final report***, Environmental RTDI Programme, Environment Protection Agency 2002

Copenhagen Economics (2004), ***The internal market and the relevant geographical market***, Rapport udarbejdet for EU Kommissionen, Enterprise Papers no. 15 -2004.

COWI (2003), ***Omsættelige kvoter på affald til forbrænding og deponering. Referat af 3. følgegruppemøde***, Juli 2003.

COWI/AKF (2004), ***Teoretiske overvejelser vedrørende liberalisering af affaldsforbrænding og -deponering*** Miljøstyrelsens projekt om fordele og ulemper ved liberalisering af affaldssektoren

Eichner, T. (2002), ***Imperfect competition in the recycling industry***, Forthcoming MetroEconomica

Eichner, T & Pethig, R. (2000), ***Recycling producer responsibility and centralized waste management***.

EU Kommissionen (1997), ***Grønbog om vertikale begrænsninger i EU's konkurrencepolitik***, KOM(96) 721, januar.

European Commission (2001), ***Costs for municipal waste management in The EU, Final report***, European Commission Directorate General Environment

European Commission (2002), ***Competition Policy Newsletter***, no.1 february 2002

European Commission (2003), ***Case no COMP/M.3213Umicore/OMG Precious Metal Group***, Regulation (EEC) no 4064/89 Merger procedure, Office for official publications of the European Communities.

Finansministeriet (2003), ***Den volumenbaserede emballageafgift***, Finansministeriet, Miljøministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Skatteministeriet

Hansmann, H. (1996), *The Ownership of Enterprises*, Harvard University Press.

Institut for Miljøvurdering (2002), *Nyttiggørelse af returpapir – en samfundsøkonomisk analyse*, Institut for Miljøvurdering, December 2002.

Invest-Miljø (2003), *Årsrapport for 2002*, Invest-Miljø

Ivaldi, M., Jullien, B., Rey, P., Seabright, P. & Tirole, J. (2003), *The economics of tacit collusion*, IDEI, Final report for DG Competition European Commission.

Konkurrencerådet (1997), *Redegørelse om markedet for jernskrot i Danmark*

Konkurrencerådet (2000), *Aftale mellem Marius Pedersen A/S og Renovation og Miljø Holding ApS m.fl. (konkurrenceklausul)*, Journal nr.2:8032-665

Konkurrencerådet (2000), *Anmeldelse af aftalekompleks mellem Århus Renholdningsselskab og Århus Kommune*, Journal nr.2:8032-1169/mje/infrastruktur

Konkurrencerådet (2000), *Københavns Kommunes salg af jernskrot gennem Danbørs A/S*, Journal nr. 2:800-409/hth/infrastruktur.

Konkurrencerådet (2003), *Aftale mellem Odense Renovationsselskab og H.J. Hansen Genvindingsindustri kan fritages individuelt*, J. nr. 3/1120-0301-0173/infrastruktur og miljø/HLA

Konkurrencerådet (2003), *Klage over Københavns kommunes affaldshåndtering*, Journal nr. 3/1120-0100-0907/MHA/ISA.

Konkurrencestyrelsen (1998), *Vejledning om konkurrencebogen og den offentlige sektor*.

Konkurrencestyrelsen (1998), *Konkurrenseutsetting av kommunal virksomhet*, Rapport fra en arbeidsgruppe fra de nordiske konkurrensemyndigheter

Konkurrencestyrelsen (1999), *Konkurrenceredegørelse 1999*.

Konkurrencestyrelsen (1999), *Redegørelse om affaldssektoren*

Konkurrencestyrelsen (2000a), *Rapport om Konkurrencebegrænsende statsstøtte*

Konkurrencestyrelsen (2000b), *Rapport om konkurrencebegrænsende erhvervsstøtte*

Konkurrencestyrelsen (2000c), *Vejledning om konkurrenceforvridende støtte*

Kühn, K. (2001), *Fighting collusion by regulating communication between firms*, Economic Policy april 2001.

Miljøstyrelsen (2003), *Affaldsstatistik 2002*, Orientering fra Miljøstyrelsen Nr. 6 2003.

Miljøstyrelsen (2003), *Affaldsstrategi 2005-2008, Bilag E*.

Miljøstyrelsen (1995), **Fragmentering og genanvendelse af beton**, Arbejdsrapport fra Miljøstyrelsen nr. 80 1995.

Miljøstyrelsen (1997), **Genanvendelse af planglas**, Arbejdsrapport fra Miljøstyrelsen nr. 88 1997.

Miljøstyrelsen (2002), **Gennemsigtighed i de kommunale renovationsgebyrer**, Miljøprojekt nr. 717 2002

Miljøstyrelsen (2003), **Indsamlingssystemer for batterier**, Arbejdsrapport for Miljøstyrelsen nr 777 2003.

Miljøstyrelsen (2003), **Omsættelige kvoter for affald til forbrænding og deponering. Udkast til afsluttende rapport**, November 2003.

Miljøstyrelsen (2003), **Spildevandsslam fra kommunale og private renseanlæg i 2000 og 2001**, Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 9 2003.

Miljøstyrelsen (2003), **Statistik for glasemballage 2001**, Miljøprojekt 826 2003.

Motta, M. (2004), **Competition Policy – Theory and Practice**, Cambridge University Press.

Odense kommune, **Affaldsplan 2001-2012**.

OECD (2000), **Competition in local services: Solid waste management**, OECD Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Committee on Competition law and Policy

Office of Fair Trading (2000), **Betapack**, The Director General of Fair Trading 2000.

Office of Fair Trading (1998), **Cleanapack**, The Director General of Fair Trading 1998.

Office of Fair Trading (1997), **Difpak Limited**, The Director General of Fair Trading 1997.

Office of Fair Trading (1997), **Jempac**, The Director General of Fair Trading 1997.

Office of Fair Trading (1998), **Paper Collect**, The Director General of Fair Trading 1998.

Pagh, P., Christensen, J., Christensen, T., Revsbech, K. & Brisson, I. (2004), **Fremtidens regulering af indsamling og behandling af erhvervsaffald**, Rapport fra arbejdsgruppe nedsat af Dansk Byggeri.

Tirole, J. (1988), **The Theory of Industrial Organisation**, MIT Press, Cambridge, Mass.

Walls, M., Macauley, M. & Anderson, S. (2002), **The organization of local solid waste and recycling markets. Public and private provision of services**, Resources for the future 2002.

Williams, J. (1998), *Agency and brokerage of real assets in competitive equilibrium*, The Review of Financial Studies, vol. 11, no 2, 1998.

WRAP (2002), Plastic bottle recycling in the UK, Barriers to plastic bottle recycling, Waste and resources Action Programme.

Bilag A Prioriteringsgrundlag

Prioritering og udvælgelse af relevante markeder for genanvendelse til fase II. Copenhagen Economics og Econet har som led i projektet ” **Konkurrence og kvalitet i genanvendelsen af affald** ” afgrænset de relevante markeder på markedet for genanvendelse af affald i Danmark. Miljøstyrelsen skal nu i samarbejde med Copenhagen Economics og Econet udvælge et antal relevante markeder, der skal fokuseres på i projektets fase II. Dette notat opridser et grundlag for prioritering og udvælgelse af relevante markeder.

Afgrænsningen omfatter **upstream**-, **midstream**-, og **downstream**-markeder for genanvendelse af returpapir og -pap, flasker og skår, dæk, bilskrot, jern- og metalskrot, batterier, blyakkumulatorer, beton og tegl, støbesand, slam, plast og PVC samt de tilhørende transportmarkeder. Ved **upstream**-markeder forstår vi markeder, hvor affald udveksles mellem (affalds-)kilden og oparbejderens. Ved **midstream**-markeder forstår vi markeder, hvor affald udveksles mellem oparbejderens og forarbejderens. Ved **downstream**-markeder forstår vi de markeder, hvor affald efter forarbejdelsen indgår på lige fod med virgine materialer.

Vi foretager en prioritering og udvælgelse i tre dele.

I den første del **fravælger** vi **downstream**-markeder og alle transportmarkeder, fordi vi vurderer, at her er der en begrænset sandsynlighed for at finde konkurrenceproblemer, som Miljøstyrelsen har indflydelse på. Vi fravælger **downstream**-markeder, for det første fordi vi kan iagttage, at **downstream**-markeder typisk er internationale råvaremarkeder med mange umiddelbare substitutionsmuligheder; for det andet fordi markederne er domineret af handel med virgine materialer; for det tredje fordi markedernes internationale karakter gør, at Miljøstyrelsen alligevel har begrænsede beføjelser. Vi fravælger transportmarkederne, hovedsageligt fordi transport af alle de udvalgte typer af affald foregår med standardmateriel (containere, kuber, ladvogn), som stort set alle vognmænd i Danmark kan levere. Der er derfor ringe sandsynlighed, for at transportmarkederne har væsentlige konkurrenceproblemer.

I den anden del **fokuserer** vi på **midstream**-markedet frem for **upstream**-markedet. Det gør vi, fordi antallet af aktører på **midstream**-markedet er betydeligt mindre end på **upstream**-markedet og derfor er sandsynligheden for konkurrenceproblemer også størst på disse markeder. Da vi alligevel inddrager sammenhørende **upstream**- og **midstream**-markeder virker det mest naturligt at vælge de relevante markeder med udgangspunkt i **midstream**-markedet.

I den tredje del prioriterer og vælger vi et antal relevante markeder på **midstream**-markedet. Vi prioriterer de enkelte relevante markeder i to dimensioner: 1) **væsentlighed** og 2) **relevans**. Ved **væsentlighed** forstår vi det pågældende markeds relative økonomiske værdi i forhold til værdien af det samlede marked for genanvendelse. Jo større relativ markedsværdi, jo større samfundsmæssig værdi får det – alt andet lige – at løse et konkurrencemæssigt problem på det pågældende relevante marked. Ved **relevans** forstår vi et sammensat mål for det pågældende markeds konkurrenceproblemer. Jo større relevans, jo flere potentielle konkurrenceproblemer er der og jo større er

sandsynligheden for, at der eksisterer et uudnyttet samfundsøkonomisk potentiale.

Vi redegør nu nærmere for den tredje del af analysen. Først gennemgår vi de to dimensioner og illustrerer, hvordan vi tildeler værdier til de enkelte relevante markeder. Dernæst gennemgår vi de enkelte relevante markeder.

Vi gør udtrykkeligt opmærksom på at den nedenstående gennemgang udelukkende er vejledende og kun tjener til at opsummere vores hypoteser om konkurrenceforholdene.

Væsentlighed og relevans

Vi definerer væsentlighed som værdien af mængden af affald på et relevant marked i forhold til værdien af den samlede mængde affald på alle relevante markeder i projektet. Værdien er beregnet som en alternativpris ganget med den samlede mængde affald. Alternativprisen er defineret som den maksimale pris, som det koster at erstatte ét ton af det pågældende affald. For eksempel er alternativværdien for flasker den flaskepant på 1,60 kroner, som bliver pålagt alle nye flasker, og alternativværdien for spildevandsslam er prisen for at deponere slammet på et deponeringsanlæg, 375 kroner per ton. Jo større andel, jo økonomisk værdi og jo større mulighed er der for at indhøste en samfundsøkonomisk gevinst.

De relevante markeder med størst væsentlighed er:

Jern- og metalskrot:	21%
Papir og pap:	19%
Knust beton:	19%
Flasker og skår:	16%

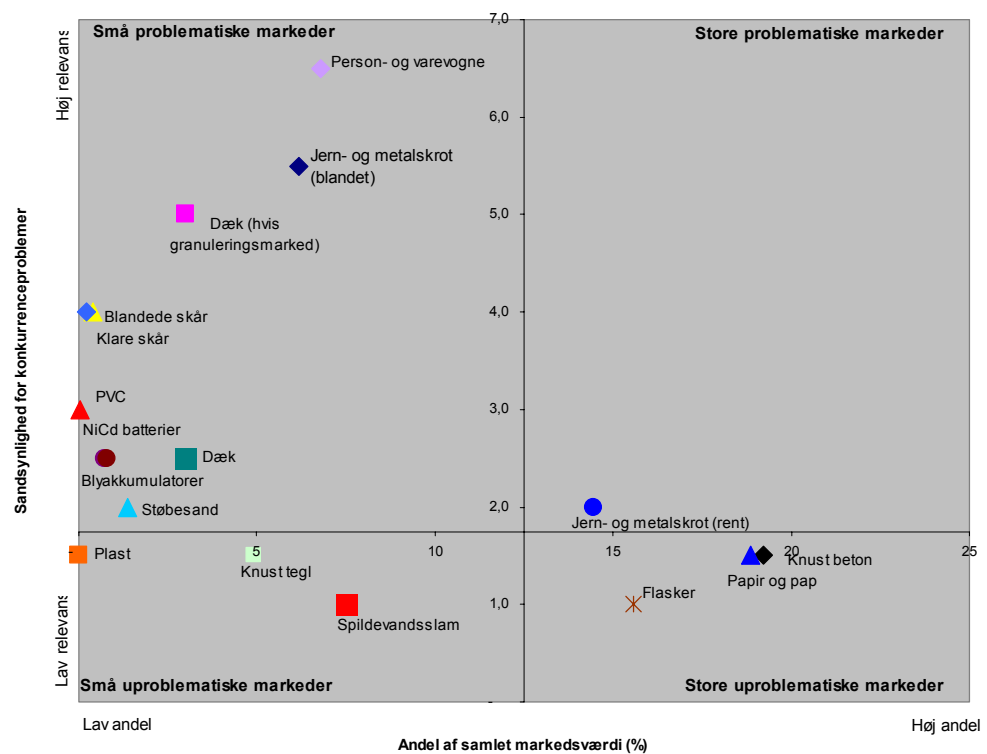
Vi definerer relevans som en vægtet sammenvejning af en række standardindikatorer for tilstedeværelsen af potentielle konkurrenceproblemer, jævnfør Tabel 5. For hver indikator har vi således givet ét point, hvis indikatorens værdi taler for konkurrenceproblemer på markedet og ellers nul point. De enkelte indikatorværdier er vejlet sammen for hvert relevant marked med en subjektiv angivet vægt på $\frac{1}{2}$ eller 1. Til sidst er de enkelte relevante markeder rangordnet efter antal point. De beregnede sammenvejede indikatorer ligger i intervallet $[1;6\frac{1}{2}]$; jævnfør TABEL 6 og bilagstabel.

De relevante markeder med størst relevans er:

Person og varevogne:	6,5
Jern- og metalskrot:	5,5
Skår:	4,0
Dæk (hvis granulering):	4,0

Som hovedregel har relevante markeder med en høj grad af væsentlighed en moderat relevans, mens relevante markeder med en høj relevans har en moderat væsentlighed; jævnfør figur 12. Returnpapir og -pap og knust beton er eksempler på den første type af markeder, mens person- og varevogne, skår og dæk er eksempler på den anden type af markeder. Der er ingen markeder, der samtidig har en høj relevans og stor væsentlighed. Til gengæld er der en del markeder, der har beskeden relevans og begrænset væsentlighed, for eksempel plast, tegl og spildevandsslam.

Figur 11: Relevante affaldsmarkeder ordnet efter væsentlighed og relevans



Vi foreslår at den videre analyse tager udgangspunkt i midstream-markederne for

- person- og varevogne, herunder dele af markedet for jern og metalkrot
- flasker og skår eller papir og pap
- dæk

Nedenfor har vi kort beskrevet mulige konkurrenceproblemer på de forskellige markeder.

Jern- og metalkrot samt person- og varevogne

Vi beskriver jern- og metalkrot samt person- og varevogne under ét, da efterspørgselsiden af markedet er den samme for begge affaldstyper.

Person- og varevogne samt en anseelig del af det indsamlede skrot¹⁷² skal igennem ét af de 5 shredder anlæg som findes i Danmark. H.J. Hansen ejer to af disse shredder anlæg og er formentlig dominerende på markedet for jern og metal til shredding. Dertil kommer, at H.J. Hansen har indledt et samarbejde med ABAS om indsamling af affald fra person- og varevogne. Afhængigt af formen på dette samarbejde, kan det være vanskeligt for de enkelte autoophuggere at skifte til konkurrerende virksomheder – dette kan øge H.J. Hansens markedsmagt inden for person- og varevogne.

Såvel Uniscrap som H.J. Hansen er desuden vertikalt integrerede op i værdikæden og horisontalt integrerede til andre affaldsfraktioner. En

¹⁷² Skrot som indsamles i meget rene kvaliteter behøver ikke at passere gennem et shredder anlæg før det eksporteres, mens blandet skrot typisk vil skulle shreds og sorteres før det kan eksporteres.

dominerende virksomhed såsom H.J. Hansen vil muligvis kunne overføre sin dominans inden for oparbejdning af person- og varevogne / shreddbart skrot, til at presse priserne for at modtage andre affaldsfraktioner.

Klare og blandede skår

Der kan være konkurrenceproblemer på efterspørgselssiden af markedet. I Danmark er Rexam Holmegaard den eneste reelle aftager af skår mens der dog finder nogen eksport sted via Morrisson og Danbørs. Da der ikke ydes afgiftsrefusion ved eksport af skår, og da skår som udgangspunkt har en meget lav værdi, er det formentligt en dårlig forretning at transportere skårene over længere afstande. Rexam Holmegaard kan derfor sandsynligvis reducere prisen betragteligt uden at flaskehandlerne skifter til konkurrenter (i udlandet).

Dæk

Dæk er en interessant affaldsfraktion i kraft af de asymmetriske substitutionsmuligheder på markedet, hvor dæk i god kvalitet kan erstatte dæk i dårlig kvalitet men ikke omvendt. Selvom vi formoder, at de forskellige dækkvaliteter som udgangspunkt udgør ét samlet marked, kan en konkret konkurrencesag om dæk i dårlig kvalitet dog kræve en snævrere markedsafgrænsning. Dæk i dårlig kvalitet kan således ikke afsættes til regummiering eller genbrug og granuleringsvirksomhederne har derfor anseelig markedsmagt på efterspørgselssiden. Denne markedsmagt styrkes af de høje transportomkostninger, som bunder i dækkenes store rumfylde.

Såfremt den konkrete konkurrencesag i stedet finder sted på markedet for regummiering eller eksport, vil markedet skulle afgrænses bredt i kraft af de alternative afsætningsmuligheder såsom eksport til andre lande eller afsætning til granuleringsanlæg. Det skal bemærkes, at Danbørs for nyligt har gjort sin entre på markedet for dæk – det er derfor uvist hvilke konsekvenser dette vil få.

PVC

PVC udviser tegn på konkurrenceproblemer i kraft af en dominerende aktør, WUPPI, som i praksis har et monopol på markedet for PVC affald til genanvendelse. WUPPI er PVC-branchens selskab til indsamling og genanvendelse af brugt PVC fra byggebranchen. WUPPI er således ejet af PVC-producenter i downstream markedet, som via WUPPI er vertikalt integreret op i værdikæden. Selvom andre affaldsselskaber i teorien vil kunne starte indsamling af de brugte PVC produkter, er der dog tale om så små mængder affald, at det sandsynligvis ikke vil kunne betale sig for flere aktører at operere på markedet.

NiCd Batterier

NiCd batterier afsættes til et mindre antal godkendte virksomheder i udlandet og der finder således ikke konkurrence sted med danske virksomheder. Det er uvist om der er dominans på efterspørgselssiden af markedet, men da batterierne har en høj værdi og derfor kan transporteres langt, er det ikke sandsynligt. På udbudssiden af markedet er H.J. Hansen langt den største udbyder (virksomheden er dominerende indsamler i upstream markedet) med omkring halvdelen af det samlede udbud af batterier i Danmark.

Støbesand

På udbudssiden af markedet for støbesand er Vald Birn en dominerende udbyder med mere end 50 procent markedsandel. Støbesand kan afsættes til mange kilder, som dog alle har adgang til alternative råstoffer, som kan

substituere for støbesandet. Vi ser desuden ikke tegn på, at Vald Birn er integreret vertikalt eller horisontalt til andre områder.

Knust beton og tegl

Beton og tegl har relativt lave værdier per ton og kan derfor ikke transporteres over længere afstande. Der er derfor forholdsvist få aktører, som kan konkurrere i et givet område, da der er et begrænset antal nedknusningsanlæg fordelt over Danmark. Entreprenører kan dog typisk anvende grus og sand i stedet for de nedknuste produkter, og reducerer dermed sandsynligheden for konkurrenceproblemer. Der er dog flere nedknusningsanlæg som er horisontalt integrerede og også er grusgrave, dette kan virke til at øge deres markedsmagt.

Plast

På såvel efterspørgselssiden som udbudssiden af markedet for brugt plastemballage foregår en væsentlig del af handlen over landet grænser. Plasthandlerne afsætter således til oparbejdningsevner i Danmark men afsætter også en stor mængde plast til eksport. På samme måde importerer danske plastforarbejdere en væsentlig del af den brugte plast, som indgår i produktionen mens der også købes genanvendeligt plast direkte fra store affaldsproducenter. Både udbudssiden og efterspørgselssiden af markedet har således flere afsætnings/indkøbs muligheder, som gør det vanskeligt at opnå dominerende stillinger i markedet.

Papir og pap

Markedet for returpapir og -pap har i nogen grad asymmetriske substitutionsmuligheder på linje med markedet for dæk (og i nogen grad jern- og metalskrot). Papir af høj kvalitet kan således substituere for papir i dårlig kvalitet mens det modsatte ikke er tilfældet. Danfiber er formentlig den største udbyder af returpapir og -pap i Danmark, med mere end 50 procent af udbudet af returpapir. Dette giver Danfiber en dominerende stilling i markedet. Brdr. Hartmann, SCA Packaging og Skjern Papirfabrik samt Dalum har dog et valg mellem 9 andre returpapirhandlere, som kan dække hovedparten af behovet for returpapir i Danmark. Der eksporteres store mængder returpapir, så selv en stor efterspørger såsom SCA Packaging vil formentlig ikke kunne opnå dominans på markedet.

Blyakkumulatorer

Oparbejdningen af blyakkumulatorer finder sted i udlandet hvor et mindre antal virksomheder er registrerede. Der er formentlig flest akkumulatorer som sendes til Sverige, men såfremt priserne forringes her vil det formentlig være forholdsvist let at afsætte akkumulatorerne til oparbejdere i andre lande.

Flasker

Der er ingen dominerende virksomheder på markedet for genanvendelige flasker. På udbudssiden af markedet er der således omkring 20 flaskehandlere mens efterspørgselssiden af markedet til dels udgøres af eksport (med 1.60 kr. i refusion per flaske). Selvom der kun er tre flaskeskylleier i Danmark har de således formentlig kun begrænset markedsmagt. Det skal bemærkes, at Danbørs er aktiv på udbudssiden af markedet og formentlig er en dominerende udbyder af flasker.

Spildevandsslam

Der er et væsentligt antal aktører på såvel udbuds- som efterspørgselssiden af markedet og der er ingen dominerende virksomheder. Der er formentlig ikke væsentlige konkurrenceproblemer på markedet, da spildevandsslam kan afsættes til flere formål og da de forskellige formidlere konkurrerer om slam

over hele Danmark. På trods af at ikke alle renseanlæg kan udbyde tørret slam, så kan de alle udbyde slam til udspredning på landbrugsjord såfremt, for eksempel Aalborg Portland, forringer prisen. På samme måde kan Aalborg Portland skifte til andre råstoffer såfremt renseanlæggene forringer prisen

Tabel 5: Beskrivelse af indikatorer der indgår i den sammenvejede indikator for *relevans*

Geografi Vægt: 1	Geografisk små markeder har ofte et begrænset antal aktører og har derfor større sandsynlighed for at opleve konkurrenceproblemer. Derfor får relevante markeder, som er afgrænset mindre end eller lig med Danmark ét point.
Dominans Vægt: 1	Virksomheder kan som en tommelfingerregel kun misbruge markedet, hvis markedsandelen overstiger 40 procent. Derfor får relevante markeder med dominerende virksomheder ét point.
HHI Vægt: 0	Hirschman-Herfindahl indekset (HHI) – opgøres som summen af kvadraterne af alle virksomhedernes markedsandele ¹⁷³ . Relevante markeder med HHI-værdier over 1.800 opfattes almindeligvis som højt koncentrerede markeder. Vi giver derfor ét point til sådanne markeder.
3M Vægt: 0	Indikatoren måler den samlede markedsandel for de tre største virksomheder i markedet. 3M-værdier, der er store, angiver en høj koncentration på markedet. Vi giver ét point til relevante markeder med en 3M-værdi, der er større end 70 procent.
Antal aktører Vægt: ½	Antallet af aktører på et givent marked er endnu et udtryk for markedskoncentration. Hvis der er fem eller færre fem markedsaktører, får tildeler vi det relevante marked ét point. Antal aktører kompletterer Geografi i de tilfælde, hvor markedet er afgrænset større end Danmark, men hvor markedet alligevel har ganske få aktører, hvis der for eksempel er krav om myndighedsgodkendelse.
Horisontal integration Vægt: 1	En virksomhed er horisontalt integreret, når den er aktiv på flere relevante markeder på det samme trin af værdikæden. For eksempel er Smørum Papir både en aktiv indsamler af plast og returpapir og er derfor horisontalt integreret. Markedet får ét point, hvis en virksomhed på markedet har en dominerende stilling på det parallelle horisontale marked.
Vertikal integration Vægt: 1	En virksomhed er vertikalt integreret, når den er aktiv på flere trin i den samme værdikæde. Markedet får ét point i de tilfælde, hvor en vertikalt integreret virksomhed har en dominerende stilling på det vertikalt integrerede marked.
Radial integration Vægt: 1	En virksomhed er radiale integreret, når den er aktiv på begge sider af markedet på det samme niveau i en værdikæde. Vi har valgt denne benævnelse for aktører såsom Danbørs, som både råder over såvel offentligt som privatindsamlet affald på vegne af en lang række kommuner og private virksomheder og er aktiv oparbejder. Markedet får ét point i de tilfælde, hvor sådanne virksomheder er aktive på markedet.
Alternativpris Vægt: ½	Jo mindre alternativpris per ton, jo kortere kan det betale sig at køre med affaldet og jo mindre er markedet. Markedet får ét point, hvis prisen per ton affald er mindre end 400 kroner per ton.

¹⁷³ For eksempel beregnes HHI for et marked med kun to virksomheder med markedsandele på henholdsvis 30 og 70 procent som: $HHI = 30^2 + 70^2 = 5.800$. HHI vil således have værdien 10.000, hvis der kun er en virksomhed på markedet, mens HHI vil være tæt på 0 på et marked med mange virksomheder med små markedsandele. De amerikanske konkurrencemyndigheder, FTC, bruger den tommelfingerregel, at markeder med HHI-værdier over 1.800 er højt koncentrerede.

Rumfylde	Jo højere rumfylde, jo mindre kan der transporteres på én lastbil, jo kortere kan det betale sig at køre med affaldet og jo mindre er markedet. Markedet får ét point, hvis affaldets rumfylde er høj.
Vægt: ½	
Miljø-konsekvenser	Markeder hvor vi vurderer, at der er størst miljømæssige problemer på en skala fra 1-3, får tildelt ét point.
Vægt: 1	

Tabel 6: Væsentlighed og relevans for *midstream*-markeder

Produkt-marked	Relevans												Væsentlighed		
	Geo-grafi	Dominans	HHI	3M	Antal aktører	Leverage	Radial Integ.	Vertical Integ.	Horizon. Integ.	Vægtværdi	Rumfylde	Miljø	Point	Værdiandel	Volumenvægt
Kriterie	=>DK	ja	>1.800	>70%	<5	ja	ja	ja	Ja	<400 kr	høj	høj		procent	ton
Vægt:	1	1	0	0	0,5	0	1	1	1	0,5	0,5	1			
Person- og varevogne	1	1	1	1	1		1	1	1			1	6,5	7	80.000
Jern- og metalkrot (blandet)	1	1	1	1	1			1	1			1	5,5	6	215.400
Dæk (hvis granuleringsmarked)	1	1	1	1	1	1	1		1		1		5,0	3	41.000
Klare skår	1	1	1		1		1			1			4,0	0	67.000
Blandede skår	1	1	1		1		1			1			4,0	0	67.000
PVC		1	1	1	1			1			1		3,0	0	1.100
NiCd batterier			1	1	1				1			1	2,5	1	91
Blyakkumulatorer			1	1	1	1			1			1	2,5	1	16.942
Dæk						1	1		1			1	2,5	3	41.000
Jern- og metalkrot (rent)								1	1				2,0	14	502.600
Støbesand	1	1	1	1									2,0	1	60.000
Knust beton	1			1						1			1,5	19	980.000
Knust tegl	1			1						1			1,5	5	250.000
Plast							1				1		1,5	-	26.000
Papir og pap					1		1						1,5	19	721.000
Spildevandsslam	1												1,0	8	157.000
Flasker							1						1,0	16	62.000

Note: Vi antager, at 30% af det indsamlede jern- og metalkrot behøver at gå igennem et shredder anlæg; vi antager at 75% af alle skår er blandede

Table 7 Overview of Upstream markets for reuse

Relevant market		Quantities			Alternatives			Rumfylde	Number of actors		Dominants		3M		HHI		Integration			
Product	Geography	Volume	Import	Export	Price	Value	Share		Udbud	Efter	Udbud	Efter	Udbud	Efter	Udbud	Efter	Vert.	Hor.	Rad.	
		ton	%	%	kr/ton	mio. kr	%	m ³ / t	#	#			%	%						
Genbrugsflasker fra husholdninger	<	62.000	-	-	4.800	298	15,6	Med	Mange	K		K	-	-	-	≈ 10.000				
Genbrugsflasker fra erhverv	=							Med	Mange	20-25			-	56	-	1.575				
Andre flasker og glas fra husholdninger	<	67.000	-	-	170	11	0,6	Med	Mange	K		K	-	-	-	≈ 10.000				
Andre flasker og glas fra erhverv	=							Med	Mange	20-25			-	56	-	1.500				
Papir og pap fra husholdninger	<	721.000	-	-	500	361	18,9	Med	Mange	K		K	-	-	-	≈ 10.000				
Papir og pap fra erhverv	=							Med	Mange	9			-	47	-	1.200		?		
Dæk	=	41.000	-	-	1.400	57	3,0	Høj	Mange	126			-	?	-	?	?	Ja		
Batterier	=	91	-	-	150.000	14	0,7	Lav	Mange	> 6		Ja	-	82	-	3.200			Ja	
Blyakkumulatorer	=	16.942	-	-	900	15	0,8	Med	Mange	80			-	> 55	-	> 1.600			Ja	
Person- og varevogne	<	80.000	-	-	1.625	130	6,8	Høj	Mange	200			-	> 30	-	?			Ja	
Jern- og metalkrot fra husholdninger	<	718.000	-	-	550	395	20,6	Høj	Mange	K		K	-	-	-	≈ 10.000				
Jern- og metalkrot fra erhverv	=		< 10	< 10				Høj	Mange	60		?	-	70 - 80	-	> 2.500			Ja	
Plastemballage fra husholdninger	<	12.000	-	-				Høj	Mange	K		K	-	-	-	≈ 10.000				
Plastemballage fra erhverv	<		-	-				Høj	Mange	14		?	-	?	-	?				
Støbesand	<	60.000	-	-	440	26	1,4	Lav	10 mange		Ja		> 80	> 20	> 3.650	> 700				
Spildevand	<	157.000	-	-	915	144	7,5	Høj	Mange	> 253		K	-	100	-	≈ 10.000				
PVC fra husholdninger	<	1.100	-	-	375	0	0,0	Høj	Mange	K		K	-	-	-	≈ 10.000			Ja	
PVC fra virksomheder	<		-	-				Høj	Mange	1		Ja	-	100	-	10.000	Ja		Ja	
Beton	<	980.000	-	-	375	368	19,2	Lav	Mange	> 15		Ja	-	100	-	?	?	Ja		
Tegl	<	250.000	-	-	375	94	4,9	Lav	Mange	> 15		Ja	-	100	-	?	?	Ja		
					1.912		93													

Note: Bemærk at person- og varevogne er opgjort per styk; K=kommunal

Flasker og skår: Uniscrap er både flaskehandler og skylleri (men er ikke dominerende), virksomheden er desuden aktiv indenfor indsamling af andre affaldsfraktioner

Papir og pap: Integration - Flere papirhandlere såsom Smørum Papir indsamler og handler også plast uden dog at være dominerende

Dæk: Horizontal integration - de største indsamlere er også aktive indsamlere af andet affald, H.J. Hansen er muligvis dominerende på flere markeder

Batterier: Dominans: H.J. Hansen har omkring 50% markedsandel; Integration - de største indsamlere (H.J. Hansen og Uniscrap) er aktive på flere områder

Blyakkumulatorer: Leverage - H.J. Hansen er tæt på dominerende på efterspørgselssiden af markedet for jern- og metalkrot (bl.a. fra person- og varevogne); de største indsamlere er desuden aktive indsamlere af andet affald.

Person- og varevogne: Integration - Autoophuggere såsom Uniscrap og H.J. Hansen er også indsamlere af andet affald (bl.a. skrot)

Jern- og metalkrot: 3M - Uniscrap og H.J. Hansen anslås at have 60-70% markedsandel, virksomhederne er desuden aktive indsamlere af andet affald

Plast: Integration - plasthandlere er typisk også aktive indsamlere af papir og pap men antages ikke at dominere

Støbesand: Dominans - Vald Birn er den største udbyder med 55% af markedet

Spildevandsslam:

PVC: Dominans - WUPPI indsamler brugt PVC fra erhverv og fra kommunale pladser og er ejet af PVC producerende virksomheder

Beton & tegl: Dominans - transportomkostningerne kan betyde at kun én eller to nedknusere er indenfor rækkevidde af entreprenøren. Flere nedknusere har også grusgrave.

Tabel 8 Oversigt over Midstream markeder for genanvendelse

Relevant marked		Mængder			Alternativ			Rum-	Antal aktører		Dominans		3M		HHI		Integration		
Produkt	Geografi	Vol	M	X	pris	værdi	andel	fylde	Udbud	Efter	Udbud	Efter	Udbud	Efter	Udbud	Efter	Vert.	Hor.	Rad.
		ton	%	%	kr/ton	mic. kr	%	m ³ / t	#	#			%	%					
Flasker	>	62.000		48	4.800	298	15,6	Med	20-25				56	?	>1575	?			Ja
Klare skår	=	16.750	lille		230	4	0,2	Med	20-25	1		Ja	56	100	≈ 10.000				Ja
Blandede skår	=	50.250	-	16	150	8	0,4	Med	20-25	1		Ja	56	100	7-10.000				Ja
Papir og pap	>	721.000	12	53	500	361	18,9	Med	10	4		?	47	?	>1.200	?			Ja
Dæk	>	41.000	-	15	1.400	57	3,0	Høj	126	11		?	?	?	?			Ja	Ja
NiCd batterier	>	91	-	100	150.000	14	0,7	Lav	> 6	1 - 4		?	?	>75	?	> 2.500			Ja
Blyakkumulatorer	>	16.942	-	100	900	15	0,8	Lav	80	1 - 4		?	?	>75	?	> 2.500			Ja
Person- og varevogne	=	80.000	-	?	1.625	130	6,8	Med	200	4		Ja	> 30	80 - 90	?	> 2.000	Ja	Ja	Ja
Jern- og metalkrot (rent)	>	503.000	lille	stor	550	277	14,5	Med	30-60	mange		?	?	70 - 80	?	>2.500	?	Ja	Ja
Jern- og metalkrot (blandet)	=	215.000	lille		550	118	6,2	Med	30-60	4		?	Ja	70 - 80	80 - 90	>2.500	> 2.000	Ja	Ja
Plast	>	26.000	46	27	-	-		Høj	14	11		?	?	?	?	?	?		Ja
Støbesand	<	60.000	-		440	26	1,4	Lav	10	mange		Ja	> 80	> 20	>3.650	> 700			
Spildevandsslam	<	157.000	-		915	144	7,5	Med	> 253	10 - 13		K	> 20		> 800				
PVC	>?	1.100	-	100	375	0	0,0	Høj	1	1		Ja	Ja	100	100	10.000	10.000	Ja	
Knust beton	<	980.000	-		375	368	19,2	Lav	> 15	mange		?	100	Nej	?				
Knust tegl	<	250.000	-		375	94	4,9	Lav	> 15	mange		?	100	Nej	?				
					1.912		100												

Noter: Bemærk at person- og varevogne er opgjort per styk; Vi antager at 30% af jern- og metalkrottet er blandet skrot som skal shreddes; vi antager at 75% af alle skår er blandede

Flasker og skår: Aktører / Dominans - Rexam Holmegaard er eneste danske aftager af skår; Integration - skyllerierne De Danske Spritfabrikker, Uniscrap og Kroghs er integreret upstream; Uniscrap er desuden aktiv oparbejder af andre affaldsfraktioner

Papir og pap: Aktører - Skjern Papirfabrik aftager en stor andel papir direkte fra industrivirksomheder; Integration - Flere papirhandlere såsom Smørum Papir indsamler også plast, Danfiber er aktiv på området

Dæk: Aktører - Visse oparbejdere såsom Genan har egen indsamling af dæk; Integration - Granuleringsvirksomhederne behandler også andet plast m.v. Indsamlerne afsætter også andet affald;

H.J. Hansen er dominerende på efterspørgselssiden af markedet for jern- og metalkrot (bl.a. fra person- og varevogne)

Batterier: Dominans - efterspørgslen finder kun sted i udlandet, der kan være dominans

Blyakkumulatorer: Dominans - efterspørgslen finder kun sted i udlandet, formentlig primært i kraft af Boliden Bergsöe i Sverige; Integration - Oparbejderne genvinder også andre metaller;

H.J. Hansen er muligvis dominerende på efterspørgselssiden af markedet for jern- og metalkrot (bl.a. fra person- og varevogne)

Person- og varevogne: Dominans - H.J. Hansen ejer 2 af de 5 shredder anlæg og er formentlig dominerende, shredder anlæggene oparbejder også andet affald og ejer adskillige autoophuggere;

Radial - H.J. Hansen samarbejder med ABAS om bortskaffelse af forskelligt farligt bilaffald (ABAS er formentlig den væsentligste udbyder af denne service)

Jern- og metalkrot: Dominans - H.J. Hansen ejer 2 af de 5 shredder anlæg og er formentlig dominerende, shredder anlæggene oparbejder også andet affald og ejer adskillige skrothandlere

Plast: Horizontal integration - flere plasthanlere afsætter også papir; Vertikal integration - hovedparten af plastoparbejderne er forarbejdningvirksomheder der anvender plastgranulatet i produktionen af nye produkter

Støbesand: Dominans - Vald Birn er den største udbyder med 55% af markedet

Spildevandsslam:

PVC: Dominans - WUPPI forestår selv indsamling af PVC og afsætter alt indsamlet PVC til én oparbejdningvirksomhed i Sverige (hvorfra det købes af WUPPIs ejerkreds af producenter)

Beton & tegl: Dominans - transportomkostningerne kan betyde at entreprenører kun har et valg mellem få nedknusning anlæg eller grusgrave ved køb af fyldmaterialer;

Integration - flere nedknusere er også grusgrave der handler virgine materialer, entreprenører kan selv nedknuse tegl og beton i nogle tilfælde

English Summary

This report analyses the competition on the markets for recycling of paper and board, scrap cars and iron and metal from households and tyres. The report identifies barriers to competition on the relevant markets and recommends ways of improving competition.

The prioritised waste fractions were selected by the Danish Environmental Protection Agency (DEPA) based on a preliminary analysis which reviewed the value chains and delineated the relevant markets for 13 waste fractions, see Box 1.

Box 1 The relevant market

The relevant market refers to the geographical and product dimension in which competition between companies is real and effective – although not necessarily sufficient. An assessment of the relevant market for competition analysis will in principle ignore all companies, which are not comprised in the relevant market. Delineating the relevant market is the cornerstone of most competition cases reviewed by competition authorities in the EU.

We have delineated three types of relevant markets within the selected fractions, 1) Collection markets, 2) Trade markets and 3) brokerage markets.

On the **collection markets**, the waste products undergo an initial sorting and classification. On these markets, private and public waste collection companies may compete for the waste generated by waste producers. We have typically delineated separate relevant markets for the collection of waste from different sources such as households and industry.

On the **trade markets**, private companies compete for access to the sorted waste fractions, in order to further process them. Typically we have delineated only one relevant market for trade with sorted waste, despite there being several relevant markets for trade with paper and board. The trade markets for paper and board are treated as one, as they have very similar structures.

On the **brokerage markets**, private companies offer to mediate the sale of waste for both private and public companies. In our market delineations we distinguish between the ordinary brokerage market and the market for brokering municipally collected waste such as parts of the paper and board fraction. This is because broking of municipally collected waste in effect is shielded from competition due, in part, to strong ownership bonds between the municipalities and the broker Danfiber/Danbørs.

The more and the smaller relevant markets we find, the greater is the potential for insufficient competition within a waste fraction. Similarly, the fewer companies present on a relevant market the greater the potential competition problems, as a smaller number of competitors leads to greater market shares for each company and thus maybe to increased market power. We have identified several relevant markets with dominant companies due to market shares of 40 percent or more – none of these markets are greater than Denmark and several are smaller, see Table 1.

Companies with a dominating position in a market have greater possibilities for erecting barriers to competition than other companies. For this reason, there is a greater need to monitor competition in markets with dominant companies.

Table 1 Summary of the identified relevant markets

Waste fraction	Collection			Trade			Brokerage		
	#<DK	#=DK	#>DK	#<DK	#=DK	#>DK	#<DK	#=DK	#>DK
Paper and board	Many	1				1*		1	1
-Dominating player	Municipalities						Danfiber		
Scrap cars and iron	Many	1			1			1	
-Dominating player	Municipalities				H.J. Hansen		Danbørs		
Tyres		1			1	2		1	
-Dominating player				Genan			Danbørs		

Note:*= Several international relevant markets exist but are treated as one due to their similarity

Source: Analyses by Copenhagen Economics

Based on the delineated relevant markets, we have identified existing barriers to competition. We have opted to work with three types of barriers: 1) Natural barriers, 2) Barriers created by regulation and 3) Barriers created by companies.¹⁷⁴ **Natural barriers** are given in the sense that they can not be influenced by companies or authorities; they often stem from processing and transportation technologies. **Barriers created by regulation** emanate from directives, laws and other regulation that, in principle, are under political control and can be changed. Finally, **barriers created by companies** are erected by companies in the market as a result of strategic behaviour. These barriers impede customers from changing supplier and deter competitors from entering the market.

Most of the identified barriers to competition are created by regulation while natural barriers and barriers created by companies seem to inhibit competition to a lesser extent, see Table 2. We note however, that it has not been possible, within the scope of this project, to obtain access to the kind of confidential information required to fully analyse the barriers created by companies.

Table 2 Major barriers to competition in the analysed waste fractions

Waste fraction	Source of barriers		
	Natural	Regulation	Companies
Paper and board	1	5	
Scrap cars and iron		2	1
Tyres		2	1

Source: Analyses by Copenhagen Economics

Transport costs can constitute a natural barrier to collection of paper and board waste as economies of scale lead to the allocation of exclusive collection rights in different areas. Competition can however be upheld by allocating the collection rights via competitive tendering at regular intervals, as it is already done on many occasions today.

The decentralised structure of the municipal registration schemes places unnecessary administrative burdens on companies collecting and receiving waste. Simpler schemes such as centralised registration or mutual recognition of registrations across municipalities may reduce such burdens.

¹⁷⁴ See also Copenhagen Economics (2004)

Allocation of capital costs and calculation of fees charged by (inter)municipal companies and municipalities may not adequately reflect the costs of carrying out the activities. Activities which are not exposed to competition may therefore in effect cross subsidize activities that compete with private sector companies. Such distortional practices are avoided by proper allocation of capital expenses. The (inter)municipal companies furthermore assume a double role as they on the one hand compete with private waste collection companies and on the other hand are assigned municipal tasks. This may enable (inter)municipal companies to influence the competitive playing field as they develop or support the preparation of municipal regulation. Also, (inter)municipal companies have exclusive access to market information whenever they administer filings from market participants. Finally, the (inter)municipal companies may play both an advising role as “waste consultant” and supervising roles, both of which provide a unique channel of access to the waste producers that private sector companies can not replicate. A sharper division of the operative and regulatory roles may reduce the effect of this barrier.

In cases where a service provided for the (inter)municipal companies is exempted from competitive tendering procedures, the manner in which the contract is awarded may constitute a barrier to competition. In practise, we expect this barrier to play only a minor role, as most such contracts are in fact awarded using tendering procedures. The services provided by Danfiber are subject to the thresholds in the EU Services Directive. We note that no individual municipalities have sufficient volume for the value of the procurement agreements to exceed the thresholds. However, it is uncertain to what extent procurement agreements made with groups of municipalities compare to the thresholds¹⁷⁵, particular as Danfiber increasingly also secure revenue from procuring the *handling* of waste. It is therefore unclear to what extent Danfiber’s services are subject to tendering procedures.

Danfiber’s dominating market position is partly a result of ownership ties with several of the largest (inter)municipal companies, which ensures Danfiber supply of paper and board. The (inter)municipal companies receive a share of Danfiber’s profit and it therefore has a competitive advantage vis-à-vis companies with no municipal ownership. Danfibers dominance may be transferable to markets for other waste fractions and give Danbørs¹⁷⁶ a competitive advantage on these markets. It should be noted, that Danbørs today hold a monopoly on the procurement of sale of municipally collected metal, iron and tires, most likely for the reasons mentioned above.

Fees for disposing of shredder waste constitute a major expense for companies shredding municipal iron, metal and scrap cars. It therefore effectively distorts competition when municipalities refuse to receive such waste from other regions, as shredders do not have the same access to cheap disposal of shredder waste. “H.J. Hansen’s” shredder in Odense consequently has a cost advantage compared to “Roskilde Jernværk”, for example, as the landfill site in Odense refuses to accept waste from “Roskilde Jernværk”.

Car owners with scrap cars pay car breakers to carry out the compulsory environmental treatment. The price differences between car breakers are

¹⁷⁵ The fee from procuring sale of paper is estimated to approximately 30 kr. per ton, implying that the thresholds are exceeded if sale of 60.000 ton of paper is procured.

¹⁷⁶ Danfiber owns 50 percent of Danbørs.

however larger than can be attributed to differences in transportation costs. This may be a result of lacking knowledge of alternative prices among owners of scrap cars and thus implies that lacking information in effect impedes competition. Initiative geared towards increasing the activities of car owners may lead to increased competition.

The reuse of tires is largely driven by a system of subsidies whereby tire collectors receive 1.200 kr. for each ton of tires they hand in to certified granulation companies. The subsidy is however conditional upon the tires being intact when transported. This greatly increases transportation costs and effectively limits the tire collector's choice to just the closest granulators. Allowing subsidies for fragmented tires will improve competition by allowing more distant granulating companies to compete.

The market for tires suitable for granulation is dominated by one major actor, who has significant excess capacity of close to 50 percent of the total supply of tires for granulation. The excess capacity sends potential entrants a strong signal of severe competition over market share in case of entry. This signal is particularly strong since the amount of tires suitable for granulation is relatively stable. The significance of overcapacity as a barrier can be reduced by allowing subsidies for fragmented tires, as this increases the size of the relevant market.

We have identified a range of natural barriers, regulative barriers and barriers created by companies. The natural barriers can not easily be influenced. The barriers created by regulation may, however, be influenced. We have not identified particular environmental considerations which justify the identified barriers. In regards to the barriers created by companies, we expect the competition act to be sufficient to counter or minimise their effect.