

Úrgangur er verðmæti, ekki rusl.

Ný skýrsla norrænu samkeppniseftirlitanna: Samkeppni við meðhöndlun úrgangs

Niðurstöður skýrslunnar *Competition in the Waste Management Sector – Preparing for a Circular Economy*, benda til þess að þörf sé á því að auka samkeppni á sviði meðhöndlunar úrgangs.

Norrænu samkeppniseftirlitin hafa grandskoðað stöðu samkeppni við meðhöndlun úrgangs á Norðurlöndunum með áherslu á sameiginleg vandamál og lausnir. Í skýrslunni eru lagðar til tilteknar úrbætur sem ætlað er að draga úr samkeppnishindrunum og skapa hagkvæmari markaði fyrir meðhöndlun úrgangs.

Nánar um skýrsluna

Samkeppniseftirlitið og flest önnur norræn samkeppniseftirlit hafa á síðustu árum haft til meðferðar mál sem varða skerta samkeppni á markaði fyrir meðhöndlun úrgangs. Mörg þessara mála tengjast ágreiningi einkafyrirtækja, sem sinna meðhöndlun úrgangs, við sveitarfélög eða fyrirtæki á þeirra vegum og meintri röskun á samkeppni af hálfu sveitarfélaganna eða fyrirtækja þeirra. Sveitarfélög eru mikilvægir þátttakendur í meðhöndlun úrgangs á öllum Norðurlöndunum og verða það áfram að mati norrænu samkeppniseftirlitanna.

Svipaðir árekstrar hafa orðið í öðrum löndum og hafa samkeppnisyfirvöld einstakra ríkja og fjölþjóðlegar stofnanir svo sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og OECD (Efnahags- og framfarastofnunin) látið þennan málaflokk til sín taka enda um mjög mikla hagsmuni að ræða. Í því samhengi er bent á að meðhöndlun úrgangs er þegar orðin stór atvinnugrein í heiminum öllum sem fer ört vaxandi. Áætlað hefur verið að umsvif heimsmarkaðarins hafi numið 423 milljörðum evra (yfir 60 þús. milljörðum íslenskra króna) á árinu 2015 og muni vaxa um 20% fram til ársins 2020. Veltan á norrænum mörkuðum fyrir meðhöndlun úrgangs er talin nema a.m.k. 15 milljörðum evra árlega (2.140 milljörðum íslenskra króna) (bls. 45 í skýrslunni).

Það er mat norrænu samkeppniseftirlitanna að samkeppni sé nauðsynlegur þáttur í því verkefni að ná fram markmiðum um hagkvæmari nýtingu hráefna jafnhliða aukinni umhverfisvernd. Með það að leiðarljósi var tekin um það ákvörðun haustið 2014 að vinna sameiginlega skýrslu um meðhöndlun úrgangs og samkeppni. Skýrslan hefur nú litið dagsins ljós og heitir, *Competition in the Waste Management Sector – Preparing for a Circular Economy*.

Sá geiri atvinnulífsins sem lýtur að meðhöndlun úrgangs er hluti af svokölluðu hagkerfi hringrásar (e. *circular economy*). Markmið hagkerfis hringrásarinnar er að færa okkur frá eldra línulegu hagkerfi þar sem hráefnis var aflað, það notað í framleiðslu og fargað að lokum, til hagkerfis þar sem vörur og hráefni eru endurnýtt eða endurunnin til að skapa nýjar vörur og verðmæti.

Sparnaður við söfnun úrgangs getur numið á milli 10-50% ef útboðum er beitt

Hagkerfi hringrásarinnar hefur verið kynnt sem eitt af megin stefnumálum Evrópusambandsins og þar með EES-svæðisins. Í þessari nýju nálgun felst að ekki er lengur litið á úrgang sem einungis vandamál, heldur verðmæta auðlind sem ber að nýta. Það er mat norrænu samkeppniseftirlitanna að samfélagið muni hagnast á því að samkeppni verði virkjuð til að auðvelda þessa þróun og hraða henni. Með því fengist aukin hagkvæmni, drifkraftur og virkni á markaðnum sem lækkar kostnað og bætir verðmætasköpun. Aukin samkeppni er skilvirk leið til að draga úr kostnaði. Athuganir hafa sýnt að sparnaður með því að viðhafa útboð á söfnun úrgangs getur numið allt frá 10-47% (bls. 138 í skýrslunni). Þó að hagræðing í meðhöndlun úrgangs á Norðurlöndunum myndi ekki leiða til nema 5% sparnaðar myndi kostnaður lækka um rúmlega hálfan milljarð evra (yfir 70 milljarða íslenskra króna).

Það er mat samkeppniseftirlitanna að eitt helsta samkeppnislega vandamál tengt meðhöndlun úrgangs sé núverandi gerð markaðarins, lagaumhverfi og önnur reglusetning sem hann varðar. Með því að bæta þessa þætti og nýta betur samkeppnislega hvetjandi úrræði mætti ná fram aukinni hagkvæmni til hagsbóta fyrir samfélagið í heild. Sveitarfélög og fyrirtæki þeirra gegna mismunandi og ólíkum hlutverkum við meðhöndlun úrgangs, þ.e. á sviði stefnumótunar, skipulagningar, innkaupa þjónustu, eftirlits (í gegnum heilbrigðisnefndir) og við veitingu þjónustunnar sjálfrar. Í mörgum tilvikum eru þessi mismunandi hlutverk lítt eða óskýrt afmörkuð í stjórnskipulagi sveitarfélaganna. Það getur leitt til hagsmunaárekstra, ójafnræðis á meðal þeirra sem keppa á markaðnum og mögulega til óhagkvæmra lausna við meðhöndlun úrgangs.

Úrbætur lagðar til

Til þess að draga úr hinum neikvæðu samkeppnislegu áhrifum eru í skýrslunni settar fram tillögur að úrbótum sem bæta ættu aðstæður og auka hagkvæmni og nýsköpun við meðhöndlun úrgangs. Sumum tillögunum er auðvelt að hrinda í framkvæmd á meðan aðrar krefjast breytinga á lagaumhverfi og hugarfari. Það er hagur samfélagsins til lengri tíma litið að opna markaði fyrir virka samkeppni og nýsköpun. Það hefur verið leiðarljós norrænu samkeppniseftirlitanna við mótun á þeim tillögum til úrbóta við meðhöndlun úrgangs sem fram eru settar í skýrslunni. Tillögurnar eru eftirfarandi:

- Aukin notkun á markaðslausnum við meðhöndlun úrgangs. t.a.m. með útboðum
- Skýrara hlutverk og markmið opinberra aðila og aukið samtal og upplýsingamiðlun opinberra aðila til þeirra sem á markaðnum starfa
- Samkeppnislegt jafnræði þeirra sem sinna meðhöndlun á úrgangi, þ.e. milli einka- og opinberra rekstraraðila, verði tryggt
- Aukin áhersla á að bjóða í formlegu ferli út einstaka verkþætti við meðhöndlun úrgangs, m.a. til að auðvelda aðgengi einkafyrirtækja að markaðnum

- Bætt hagskýrslugerð og samhæfð skilgreining á hugtökum svo auðvelda megi samanburð á markmiðum og árangri, m.a. á milli landa
- Tryggja að mismunandi kerfi sem lúta að aukinni ábyrgð framleiðenda á meðhöndlun úrgangs séu hagkvæm og skilvirk¹

Framangreindar tillögur eiga erindi við öll Norðurlöndin og munu norrænu samkeppniseftirlitin fylgja þeim eftir hvert í sínu landi. Gerð er ítarleg grein fyrir tillögnum og þær nánar útfærðar í skýrslunni.

Uppbygging skýrslunnar

Skýrslan er þannig upp byggð að í *fyrsta kafla* hennar er inngangur þar sem m.a. er gerð grein fyrir fyrri verkefnum á þessu sviði og fjallað um þróun meðhöndlunar úrgangs. Í *öðrum kafla* er fjallað um lagaumhverfi á Norðurlöndum og hlutverk ólíkra aðila á markaðnum og gerð grein fyrir tölfræðilegum upplýsingum og gögnum sem varða málaflökkinn. Í *kafla þrjú* er lögð áhersla á að greina myndun markaða fyrir meðhöndlun úrgangs með sérstakri áherslu á hlutverk sveitarfélaga og hagræna þætti sem viðkoma meðhöndlun úrgangs. Í *kafla fjögur* er hugtakið samkeppnislegt jafnræði skilgreint og um það fjallað með tilliti til meðhöndlunar úrgangs. Hér er sérstaklega litið til jafnræðis einkarekinna fyrirtækja og rekstrar á vegum sveitarfélaga. Í *kafla fimm* er tekin fyrir svokölluð aukin ábyrgð framleiðenda á tilteknum flokkum úrgangs. Sérstök áhersla er lögð á aukna ábyrgð framleiðenda annars vegar vegna umbúðaúrgangs og hins vegar úrgangs frá raf- og rafeindatækjum. Fjallað er um mismunandi kerfi á Norðurlöndunum sem ætlað er að útfæra framleiðendaábyrgð og áhrif þeirra á samkeppni. Niðurstöður, ábendingar og tilmæli til lausnar á samkeppnisvandamálum sem tengjast meðhöndlun úrgangs eru til umfjöllunar í *kafla sex*. Loks eru lokaorð um framtíðarþróun við meðhöndlun úrgangs.

Aðdragandi að gerð skýrslunnar

Á síðustu árum hefur áhugi á samkeppnisstefnu í tengslum við meðhöndlun úrgangs aukist. Til dæmis hafa allnokkur mál sem lúta að ýmsum samkeppnislegum vandamálum við meðhöndlun úrgangs verið til athugunar hjá hinum norrænu samkeppniseftirlitum. Að auki hafa OECD, framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og norrænu samkeppniseftirlitin gefið út skýrslur um græna hagkerfið og samkeppni við meðhöndlun úrgangs. Hinn aukni áhugi á þessum málaflökki endurspeglar breytt viðhorf almennings til úrgangs sem oft á tíðum er ekki lengur tengdur vandamálum, heldur er litið á hann sem verðmætt hráefni sem unnt er að endurnota, endurvinna eða endurheimta á annan hátt en áður. Í ljósi þessa ákváðu norrænu samkeppniseftirlitin á fundi sínum í Kaupmannahöfn haustið 2014 að vinna sameiginlega skýrslu um meðhöndlun úrgangs og samkeppni.

Í skýrslunni, sem er skrifuð á ensku, kemur fram að á Norðurlöndunum leiki sveitarfélög burðarhlutverk við meðhöndlun úrgangs. Líkt og komið hefur fram annast sveitarfélög

¹ Aukin framleiðendaábyrgð (e. *Extended producer responsibility*) felst í því að ábyrgð á tilteknum þáttum við meðhöndlun úrgangs er færð frá sveitarfélögum til framleiðenda eða innflytjenda tiltekinnar vöru. Þannig er ábyrgð á meðhöndlun úrgangs af tiltekinni vöru og í mörgum tilvikum umbúða af vörunni færð til framleiðendans eða innflytjenda hennar. Aukin framleiðendaábyrgð getur verið útfærð með mismunandi hætti (kerfum). Allt frá því að framleiðendur beri fjárhagslega ábyrgð á úrganginum til þess að framleiðendur eða samtök þeirra sjái um söfnun, móttöku, flokkun og endanlega ráðstöfun úrgangsins. Sjá t.d. <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/extendedproducerresponsibility.htm>.

skipulagningu og umsjón með þjónustunni sem meðhöndlunin nær til í flestum tilvikum. Auk þess annast sveitarfélög eða fyrirtæki þeirra í mörgum tilvikum þjónustuna sjálfa, a.m.k. að hluta. Þessi ólíku hlutverk sveitarfélaga geta stundum valdið árekstrum eða ágreiningi sem hefur leitt til ónauðsynlegra og óheppilegra samkeppnishindrana. Af þeirri ástæðu var ákveðið að hugsanlegar opinberar hömlur á samkeppni sem rætur ættu að rekja í regluverki og skipulagi meðhöndlunar á úrgangi yrðu í brennidepli í skýrslunni. Ákveðið var að kanna hvað væri líkt með og ólíkt varðandi samkeppni við meðhöndlun úrgangs í einstökum löndum Norðurlandanna. Ásamt því var ákveðið að rannsaka mismunandi kerfi vegna svokallaðrar aukinnar ábyrgðar framleiðenda á meðhöndlun úrgangs sem leiðir af framleiðsluvörum þeirra og áhrif kerfanna á samkeppni.