

**Deloitte.**

# Evaluering af Dansk Retursystem A/S.

Miljøstyrelsen

22. juni 2006

# Sammenfatning og konklusioner

Ideen bag det landsdækkende pant- og retursystem er, at det under givne miljømæssige målsætninger skal være så effektivt og billigt som muligt. Det bærende princip er, at hver enkelt stykke emballage skal betale for de udgifter, der er forbundet med indsamling og genanvendelse af det. Det sker via gebyrer, som importører og producenter betaler for de emballager, som de sælger på det danske marked.

Dansk Retursystem A/S har eneret til at drive pant- og retursystemet i Danmark i en periode på 6 år indtil 4. september 2008. I forbindelse med tildelingen af eneretten blev det besluttet, at ordningen skulle evalueres i 2006. Miljøstyrelsen har givet Deloitte dette opdrag.

Evalueringen af Dansk Retursystem A/S har primært til formål at udrede følgende spørgsmål:

- Hvilken organisationsmodel er hensigtsmæssig ud fra hensynet til blandt andet den højest mulige returprocent, mest mulig konkurrence og lavest mulige driftsomkostninger?
- Hvilke konsekvenser har forskellige organisationsmodeller for fordelingen af opgaver mellem de involverede aktører, herunder i forhold til ejerskabsmodel?

Herudover skal belyses:

- Hvilke hensyn er nødvendige i forhold til internationalt samarbejde, herunder evt. fælles EU-ordning for pant og returtagning?

## Metode

Evalueringen er tilrettelagt omkring to sideløbende spor:

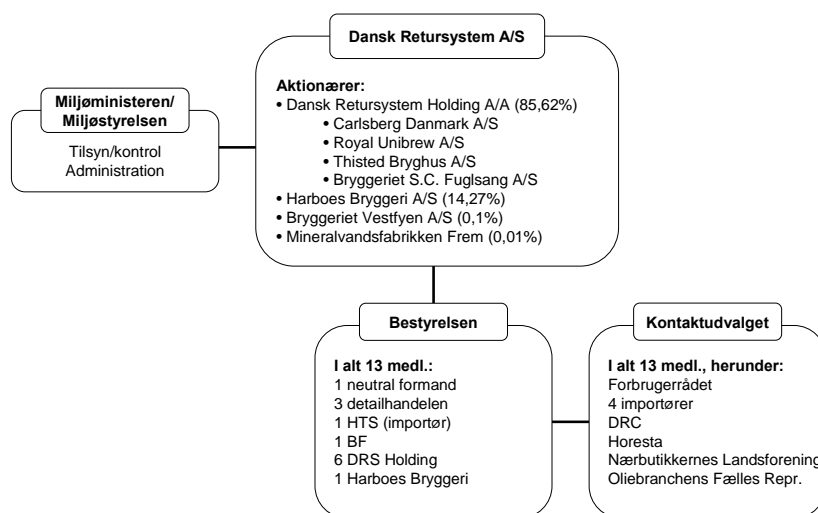
**Teori og effektudmåling:** Udredning af mulige alternative fremtidige organisationsmodeller. For at belyse effekterne af de alternative organisationsmodeller er inddraget dokumenterede praktiske erfaringer med det danske, svenske og tyske pant- og retursystem for engangsemballage.

**Interessentanalyser:** Analyse af de subjektive praktiske erfaringer med det danske retursystem og alternativer hertil i form af de svenske og tyske systemer. Hensigten er dels at afklare tilfredsheden med de eksisterende ordninger blandt de nærmeste interessenter og den bredere kreds af forbrugere, dels at undersøge holdninger og idéer blandt disse aktørgrupper til den fremtidige organisering. I alt er der gennemført 35 interview med forskellige interessenter i Danmark, Sverige og Tyskland samt tre fokusgrupper med almindelige danskere.

## Det danske pant- og retursystem

Det danske pant- og retursystem omfatter emballager til øl og kultsyreholdige drikkevarer (fx sodavand). Der sondres i retursystemet mellem genpåfyldelige emballager og engangsemballager. Genpåfyldelig emballage – eller returflasker – er flasker, der indsamles, vaskes og fyldes igen. Engangsemballage defineres som emballage, der ikke fyldes igen. Her er det miljømæssige sigte i stedet at genanvende materialet, så det kan anvendes til nye dåser, flasker eller andre produkter, hvori materialet indgår. Denne forskel indebærer tillige, at der på visse områder er forskelle i de ydelser DRS leverer vedrørende genpåfyldelige emballager og engangsemballager.

### DRS: EJER- OG LEDELSESTRUKTUR



#### Dansk Retursystem A/S

Dansk Retursystem A/S (DRS) driver det danske pant- og retursystem. DRS ejes af udbyderne af øl og læskedrikke, nærmere bestemt de store og mellemstore bryggerier i et forhold, der nogenlunde afspejler deres markedsandele i Danmark i år 2000. Ud over bryggerierne er dagligvarehandlen repræsenteret i bestyrelsen med tre poster og har ifølge aktionæroverenskomsten en særstatus, idet de har vetoret over bestyrelsesbeslutninger vedrørende håndteringen i detailledet. For de øvrige beslutninger gælder, at mindst to ud af dagligvarehandlens tre repræsentanter skal stemme for. Driften af DRS er genstand for detaljeret regulering gennem bekendtgørelsen, og Miljøstyrelsen fører tilsyn med og følger aktiviteterne på nært hold. Endvidere er der et kontaktudvalg, hvor øvrige interessenter med knap så centrale økonomiske interesser har sæde, herunder Forbrugerrådet og Horesta.

#### Enstrengt system

Det er alene DRS, der har retten til at varetage de administrative opgaver og lede og fordele de fysiske håndteringsopgaver mht. pant og

returnering af engangsemballager. Dette står i modsætning til flerstrengede systemer, som fx kendes fra Tyskland, hvor flere selskaber konkurrerer om at løse opgaverne og systemet for genpåfyldelig emballage hvor udbydere selv afhenter den brugte emballage.

- Tilmeldingspligt** Udbydere har pligt til at tilmelde sig DRS. Der er ingen bagatelgrænse, og udbydere kan således heller ikke vælge at stå uden for, mod selv at sørge for et retursystem for egne engangsemballager. Dagligvarehandlen, horeca-sektoren og andre returmodtagere har omvendt en tilmeldingsret. Tilmeldingen er en forudsætning for at opnå håndteringsgodtgørelse og andre tilskud samt at få afhentet engangsemballager og udbetalt pant herfor.
- Den økonomiske model** DRS er et nonprofitforetagende, dvs. udgifterne og indtægterne skal balancere over en vis periode. Alle indtægter og udgifter er genstand for detaljeret økonomisk regulering i pantbekendtgørelsen. DRS' hovedindtægtskilder er gebyrindbetalinger og indtægtsført pant (ikke-indløst pant af engangsemballager).
- Gebyrer** DRS opkræver en stykafgift for hver eneste genpåfyldelige flaske og engangsemballage (logistikgebyr). Gebyret anvendes specifikt til at finansiere håndteringsgodtgørelse til dagligvarehandlen for rensorteringen af de genpåfyldelige flasker, effektiviseringsprogrammet for genpåfyldelige flasker og engangsemballage samt administrationen af pant- og retursystemet. Derudover opkræver DRS et gebyr til at finansiere den fysiske indsamling, transport og optælling af engangsemballager og bidrager til administrationen af indsamlingsordningerne (indsamlingsgebyr).
- Indtægtsført pant** Den anden vigtige indtægtskilde er indtægtsført pant for engangsemballager. Indtægtsført pant fremkommer ved, at en vis del af den pantbelagte emballage aldrig returneres af forbrugerne. Hermed opstår der et pantoverskud i kraft af forbrugernes udestående for de ikke-retunerede emballager. Loven lægger meget snævre rammer for DRS' anvendelse af den ikke-indløste pant for engangsemballage. De omkostninger, der kan finansieres, er orienteret mod etableringen og udviklingen af pant- og retursystemet, herunder sikkerhed.
- Udlicitering af opgaver** Endelig er den økonomiske model for DRS kendetegnet ved, at serviceopgaver af mere fysisk karakter så vidt muligt sendes i offentligt udbud. DRS har udliciteret størstedelen af de fysiske håndteringsopgaver, der dermed udføres af private serviceoperatører på formodet konkurrencemæssige vilkår.

### OVERSIGT OVER DRS' UDBUD AF OPGAVER

Opgave i udbud	Nationalitet/ Aftaledato	Kontrakt- sum (kr.)
Returautomater, sorteringsanlæg, plast-containere og tømningssystem	DK/12.10.2001	
Centrale styreenheder	DK/13.11.2001	Ca. 35 mio.
Indsamling af engangsemballage inkl. drift af mellemlagre	DK/08.11.2001	76 mio.
Indkøb af 40 fods containere	DK/11.12.2001	13,8 mio.
Indkøb af sættevogne	DK/10.12.2001	2,6 mio.
Containertransport mellem terminaler og mellemlagre	DK/21.01.2002 og 18.03.2002	7,5 mio.
Udbud vedrørende indkøb af sække og poser af polyethylen	DK/22.01.2002	6,6 mio.
Indkøb af containertrucks	DK/14.03.2002	1,43 mio.
Udbud vedr. maskiner til almene formål, optællingsanlæg	S	Ca. 2 mio.
Udbud af komprimeringspresser	S/12.09.2002	8,6 mio.
Komprimatorer	DK/04.07.2003	15 mio.
Genudbud af indsamling af ukomprimeret emballage i sække	DK august 2004	Ca. 12 mio.

Kilde: Opgørelse fra DRS

### Pant- og retursystemerne i Tyskland og Sverige

Dokumenterede praktiske erfaringer fra andre pant- og retursystemer kan benyttes til at sætte det danske pant- og retursystem i perspektiv. Det tyske og det svenske system bygger på samme grundfilosofi som det danske, hvor detailløst står for indsamlingen, men samtidig adskiller de sig på væsentlige punkter fra det danske, blandt andet i forhold til system opbygning, og i forhold til hvilke emballagetyper der er omfattet.

**Sverige** I Sverige er der blandt aktørerne udbredt tilfredshed med pant- og retursystemets struktur og praktiske funktion. Systemet kendetegnes bl.a. ved, at forskellige selskaber driver hver deres del af pant- og retursystemet. Ejerkonstellationen er forskellig fra område til område, men består typisk af specifikke interessenter. Svenska Returpack driver retursystem for aluminium- og ståldåser samt plastflasker og er ejet af udbydere, emballageindustri og dagligvarehandel. Aktørerne anser ejerkonstellationen for at bidrage til høj omkostningseffektivitet og brugervenlighed. Systemet finansieres ligesom det danske gennem gebyrer og ikke-indløst pant. Dagligvarehandlen kompenseres ligeledes som i det danske system for deres udgifter til håndtering ved godtgørelser. En ny pantlovgivning med virkning fra 2006 sigter på at li-

gestille alle former for drikkevareemballager og skal forhindre den hidtidige svindel blandt importører.

**Tyskland** Tyskland har haft pant på engangsemballager siden 2003. De hidtidige pant- og retursystemer bestod af en række inkompatible systemer, som medførte udbredte problemer for forbrugere og virksomheder. Systemet blev underkendt af EF-domstolen på grund af dets konkurrenceforvridende effekter, og ensrettes med virkning fra maj 2006 til ét nationalt system. Systemet er baseret på et fuldt privat rammesystem, som overlader den praktiske pant- og emballagehåndtering til operatører. Desuden indgår en modulær opbygning, hvor rammesystemet finansieres via deltagergebyrer, mens den egentlige drift overlades til aktørerne. Der sker ingen udligning af omkostninger ved driften af systemet, hvorved en væsentlig del af omkostningerne bæres af dagligvarehandlen.

**PANT- OG RETURSYSTEMER FOR ENGANGSEMB. FREM MOD 2006**

	<b>Dansk pant- og retursystem</b>	<b>Svensk pant- og retursystem</b>	<b>Tysk pant- og retursystem</b>
<b>Omfattede engangsemballager</b>	Metaldåser, PET-flasker, glasflasker	Metaldåser, PET-flasker	Metaldåser, PET-flasker
<b>Systemoperatører indenfor pant- og retursystemet</b>	Dansk Retursystem A/S	Returpack Delå Evt. andre landsdækkende	Interseroh P-System Dagligvarehandlen
<b>Konkurrenceforhold</b>	Enstrenget – monopol / eneret til Dansk Retursystem A/S	I praksis enstrenget: Svenska Returpack (monopol på dåser og PET); Delå (egne mineralvands-PET)	Flerstrenget - konkurrence mellem to store operatører, Interseroh og P-System, samt individuelle systemer
<b>Ejerskab</b>	Bryggerierne ejer DRS – ejerandel afspejler markedsandel	Delt mellem bryggerier, emballageindustri og dagligvarehandel	I princippet enhver. I praksis affaldsselskaber og store butikskæder
<b>Tilmeldingspligt</b>	Ja	Nej, udbydere kan selv drive deres eget retursystem	Nej, udbydere kan selv drive deres eget retursystem
<b>Økonomi-model</b>	Nonprofit  DRS har indtægter i form af gebyrer og ikke-indløst pant. Indtægterne skal balancere med omkostningerne over en årrække	Efter ejernes ønske nærmer den svenske ordning sig nonprofit, men intet lovkrav.  Finansiering via gebyrer og ikke-indløst pant	Profitdrevet
<b>Sikkerhed</b>	Farvekode og EAN	EAN	EAN
<b>Uddelegering af opgaver og kompensation til dagligvarehandlen</b>	Dagligvarehandlen står for returmodtagelse  Investeringsstilskud finansieret af udbydere og udstrakt service vedr. effektivisering  Ingen kompensation for håndtering af engangsemballage	Dagligvarehandlen står selv for returmodtagelse og investering i effektiviseringer  Betydelige håndteringsgodtgørelser for dåser og PET	Dagligvarehandlen står for returmodtagelse  I øvrigt baseret på individuelle aftaler
<b>Uddelegering af opgaver og kompensation til bryggerier</b>	Nej	Bryggerierne afhenter mod transportgodtgørelse tomme emballager fra butikker og horeca. Returpack afhenter fra bryg. varelagre	Baseret på individuelle aftaler
<b>Clearing</b>	Ingen, idet systemet er enstrenget	Nej, idet systemet i praksis er enstrenget	Blanding af ø-ordninger og clearing gennem operatørsystemer

## Vurdering af det danske pant- og retursystem

Når aktørernes generelle holdning betragtes under et, er resultatet klart. Størstedelen af aktørerne finder, at DRS håndterer opgaven med driften af det danske pant- og retursystem godt. Der nævnes forskellige uhensigtsmæssigheder, men på det overordnede niveau er aktørerne tilfredse.

### Funktionalitet

- Forbrugerne** De gennemførte fokusgrupper viste, at forbrugerne generelt er glade for det danske pant- og retursystem, men samtidig oplevede forbrugerne i mindre grad problemer med aflevering af tom emballage, var forvirrede over pantsatser samt uforstående over for, at der ikke er pant på vandflasker.
- Horeca-sektoren** I horeca-sektoren opfattes pant- og retursystemet primært som en bureaukratisk foranstaltning. Specielt det, at vinflasker og fx flasker med specialøl skal håndteres forskelligt, opfattes som besværligt og ressourcekrævende.
- Forskellige typer af lempelser i forhold til horeca-sektoren kan overvejes. Specielt i forhold til markedsføring af nye produkter kan det overvejes, om der kan ske lempelser, således at afprøvning af nye produkter kan ske lettere.
- Dagligvarehandlen** I dagligvarehandlen opfattes systemet som en fordel. Flere af de handlende er generelt af den opfattelse, at tom emballage ikke har noget at gøre i dagligvarebutikker, men under den forudsætning, at der skal være et pant- og retursystem, mener man, at det fungerer godt. Man mener, at pant- og retursystemet sikrer udbredelsen af engangsemballage, hvilket man ser på med tilfredshed, idet man mener, at engangsemballage er væsentligt nemmere at håndtere og opbevare end genpåfyldelige flasker.
- Udbydere** Set fra udbydernes side er DRS en forudsætning for brugen af engangsemballage. Hvis ikke der var en nem måde at håndtere engangsemballage på, ville dagligvarehandlen og forbrugerne ikke benytte engangsemballagen. Samtidig betyder det forhold, at DRS indsamler engangsemballage, at de mindre udbydere kan blive landsdækkende uden at have et stort distributionsnet selv.

### Struktur

- Indflydelse** Blandt de forskellige aktører er der delte meninger om, hvilken indflydelse man har på driften af DRS. Dagligvarehandlen, som er stærkt repræsenteret i bestyrelsen og desuden har betydelige stemmefordele i bestyrelsen, er meget tilfreds med den indflydelse, den har. Også enkelte af forbrugerorganisationerne, som er repræsenteret i kontaktudvalget, er tilfredse med deres indflydelse. Omvendt er en væsentlig del



af de mindre udbydere og flere organisationer utilfredse med deres indflydelse, som de betegner som ikke eksisterende. Specielt fremhæves DRS' kontaktudvalg som et informationsorgan frem for et dialogforum. Omvendt er en del af kritikerne reelt kun interesseret i begrænset indflydelse.

**Ejerskab** Aktørerne har på tværs af interessegrupper meget forskellige holdninger til DRS' fremtidige ejerskab. En stor gruppe, specielt blandt større udbydere og dagligvarehandlen, ser ingen grund til at ændre ejerskabet. En anden stor gruppe, ført an af mindre udbydere og forbrugersorganisationer, mener af principielle årsager, at der bør ske en deling af ejerskabet, og en sidste gruppe ønsker, at DRS skal være et offentligt selskab eller lignende.

**Flere operatører  
(flerstrengt system)**

Størstedelen af aktørerne mener på det principielle plan, at konkurrence er fornuftigt også i forhold til drift af et pant- og retursystem. I praksis er der dog udbredt enighed om, at et flerstrengt system ville være forbundet med betydelige ulemper, herunder potentielt højere omkostninger. En del af den skepsis, der er blandt aktørerne i forhold til et flerstrengt system, har at gøre med, at man er usikker på, hvordan dette skal fungere i praksis.

## Miljø

**Miljøeffekt**

Som udgangspunkt mener alle repræsentanter for de kommercielle interesser, at miljøhensynet er vigtigt, men det overskygger ikke de forretningsmæssige interesser. Samtidig er en mindre gruppe af udbydere af den opfattelse, at det er tvivlsomt, om det nuværende pant- og retursystem er det mest miljøeffektive i forhold til omkostningerne ved at drive det. I stedet mener dette mindretal, at et system som det for vinflasker vil være mere effektivt pr. krone. Det er ikke muligt inden for rammen af denne evaluering at påvise, hvorvidt denne påstand er korrekt eller ej, herunder vurdere det miljømæssige indhold af ordningen vedrørende vinflasker.

Set fra forbrugersiden, er der generelt stor opbakning til det nuværende system, blandt andet fordi man er af den opfattelse, at det er det mest miljøvenlige.

**Modtagelse af ikke-pantbelagt emballage**

Dagligvarehandlen mener generelt, at den ikke-pantbelagte emballage, om det så er vinflasker eller tyske dåser, er en udfordring i forhold til systemet. Man modtager typisk al emballage, men udgifterne anses for at være høje, og man modtager ingen kompensation for det. Samtidig har man ikke noget ønske om indirekte at støtte grænsehandlen ved at tage hånd om deres miljøproblem.

## Økonomi

**Fortsat effektivisering**

Både blandt udbydere og blandt dagligvarehandlen er der en forventning om, at systemet vil blive mere effektivt med tiden. Dels vil der

over tid blive installeret flere komprimatorer, dels vil en øget volumen betyde en bedre udnyttelse af stordriftsfordele og dermed en lavere omkostning pr. enhed.

Flere udbydere mener, at omkostningerne i dag virker høje, men da de ikke har noget reelt sammenligningsgrundlag ved de ikke, om de er for høje. Samtidig er holdningen blandt både de udbydere, der primært bruger genpåfyldelige flasker, og de udbydere, der primært bruger engangsemballage, at de hver især betaler for meget for håndteringen heraf. Samlet set vurderer udbyderne dog, at den konkurrencemæssige effekt af, at udbydere, der fx benytter genpåfyldelige flasker (typisk billigere produkter), betaler relativt for meget/lidt for håndtering, i forhold til udbydere, der benytter engangsemballage (typisk dyrere produkter), vil være begrænset. Dette skyldes, at de to segmenter kun i mindre grad er i direkte konkurrence med hinanden, så de konkurrencemæssige forhold er ens for alle udbydere i det enkelte segment.

### Konkurrence

**Udbydere** Et af hovedkritikpunkterne af det nuværende system omhandler, hvorvidt Carlsberg får en konkurrencefordel i forhold til de øvrige udbydere ved at være hovedejer af DRS. En større gruppe aktører mener, at risikoen herfor potentielt eksisterer. Men med undtagelse af et par enkelte mindre udbydere, er der ingen af aktørerne, der mener, at de har grund til at mistænke Carlsberg for i praksis at misbruge sin stilling. Flere udbydere mener, at der er et konkurrenceforvridende element i forholdet mellem genpåfyldelige flasker og engangsemballage, dels på grund af fordelingen af systemets omkostninger ved fastsættelse af gebyrer, dels fordi dagligvarehandlen behandler de to produktgrupper forskelligt.

**Dagligvarehandlen og horeca-sektoren** Hverken i dagligvarehandlen eller i horeca-sektoren mener man, at der er konkurrenceforvridende elementer som følge af pant- og retursystemet.

### Retursystemets omkostningseffektivitet

Evalueringen indikerer, at det danske retursystem er forholdsvist omkostningseffektivt. Der er stærke økonomiske incitamentter til at holde omkostningerne nede for på den ene side udbyderne i kraft af deres ejerskab af DRS, og på den anden side dagligvarehandlen i kraft af deres driftsopgaver i returmodtagelsen. Det første skyldes, at ejerne selv betaler de gebyrer, der skal finansiere driftsomkostningerne. Det andet hænger sammen med, at dagligvarebutikkernes indtjeningsmuligheder vil blive forringet, hvis priserne på øl og læskedrikke stiger som følge af et bekosteligt retursystem.

**Optælling og indsamling** Udviklingen i omkostningerne for retursystemet viser, at det fremadrettet er relevant at sætte fokus på optællingen og indsamlingen, som

formentlig vil kunne lattes gennem et massivt investeringsprogram for komprimatorer. Omkostningerne ved indsamling fra butikker med komprimatorer er ca. 60% lavere for aluminiumsdåser og 40-50% lavere for engangsplastflasker i forhold til butikker uden komprimatorer. I dag komprimeres kun ca. 25% af alle engangsemballager i Danmark, hvorimod der komprimeres ca. 90% i Sverige.

Optællingen og indsamlingen vil formentlig kunne lattes gennem et massivt investeringsprogram i forhold til komprimatorer.

**Horeca-sektoren** Desuden er det muligt, at omkostningseffektiviteten kunne forbedres ved at undtage horeca-sektoren fra indsamlingssystemet for engangsemballager. Detaljerede beregninger fra DRS viser, at de mange små returmodtagere i dette led samlet set lægger beslag på ca. 40% af transportomkostningerne, selvom de kun står for ca. 8% af det samlede salg af engangsemballager. Ifølge budgettet for indeværende år er omkostningerne bare for afhentning fra horeca-sektoren hele 20 mio. kr. årligt. Risikoen er, at det åbner for konkurrenceforvridende illegalt salg ud af huset. En sådan løsning vil derfor kræve øget kontrol. Og selvom engangsglasflaskerne fra horeca-sektoren kunne anbringes i affaldsfraktionen med vinflasker, der også går til genanvendelse, så vil der kunne opstå et miljømæssigt problem med dåser og plastflasker, der bliver smidt ud.

Omkostningseffektiviteten kunne måske forbedres ved at undtage horeca-sektoren fra indsamlingssystemet for engangsemballager. De konkrete implikationer heraf ville dog skulle undersøges nærmere.

**Den svenske ordning** Alternativt kunne man forestille sig, at bryggerier og importører, der alligevel afhenter tomme genpåfyldelige emballager fra horeca-sektoren, eller som under alle omstændigheder bringer de fyldte emballager ud til horeca-sektoren, også forpligtes eller tilskyndes til at indsamle de tomme engangsemballager mod en passende godtgørelse. Det er en sådan ordning, man i Sverige praktiserer over for horeca-sektoren, dvs. bryggerierne tager de tomme emballager med fra horeca-sektoren, hvorefter Svenska Returpack afhenter dem fra bryggeriernes varelagre. Det er ikke muligt at beregne besparelsen, eftersom vi ikke kender bryggeriernes sande omkostninger ved at påtage sig indsamlingsaktiviteten fra horeca-sektoren. Men det økonomiske rationale modsvarer DRS' egen intentioner om så vidt muligt at optimere indsamlingsopgaverne.

## Sammenlignende vurdering af økonomiske effekter: Danmark versus Sverige

### Samlede stykomkostninger

Foretages der, uanset de strukturelle forskelle, en sammenligning af omkostningsregnskaber mellem DRS og Svenska Returpack, så viser den, at de samlede stykomkostninger for at køre en engangsemballage gennem pant- og retursystemet i 2005 var ca. 33 øre i Sverige mod 39-55 øre i Danmark, alt efter opgørelsesmetode. Alligevel rokker det ikke ved konklusionen om, at driften af DRS er forholdsvis omkostningseffektiv, når det tages i betragtning, at der er lagt en større opgaveportefølje ind i DRS, der stilles strengere sikkerhedskrav, og serviceomfanget over for brugerne er højere, end i det tilsvarende svenske retursystem. Desuden tyder analysen af Danmark og Sverige på udprægede stordriftsfordele ved et retursystem for engangsemballage. Stordriftsfordelene synes så store, at de trækker i retning af et naturligt monopol.

### Svenske erfaringer

Omkostningseffektiviteten af det danske retursystem vil muligvis kunne forbedres ved at søge inspiration fra de svenske erfaringer. Den mere udbredte anvendelse af komprimatorer i Sverige er med til at reducere både optællings- og transportomkostningerne ganske betragteligt sammenlignet med Danmark. Eftersom der netop er tendenser til en kraftig stigning i andelen af store engangsplastflasker i Danmark, hvor det økonomiske behov for komprimering er særligt påtrængende, er der god grund til at satse på en udbredelse af komprimatorteknologien i det fremtidige danske retursystem.

### Indsamlingsomkostninger

Forskellen i indsamlingsomkostninger mellem Danmark og Sverige er dog ikke kun et resultat af flere svenske komprimatorer og stordriftsfordele, men også af de anderledes organisationsmæssige afgrænsninger af det svenske pant- og retursystem, f.eks.:

- at udbyderne selv står for indsamlingen og transporten af det returnerede emballageaffald til Svenska Returpack i forbindelse med, at de bringer varer ud til butikkerne. Dette gøres uden ressourcekrævende rensortering i dagligvarebutikkerne, idet bryggerierne efter nærmere aftale med Returpack tager usorterede sække og paller retur til eget varelager, hvorfra Returpack afhenter det. Drivkraften i denne ordning er transportgodtgørelse til udbyderne.
- at man har undtaget de håndterings- og indsamlingsmæssigt dyreste engangsglasflasker fra det svenske pant- og retursystem og i stedet accepterer, at disse glasemballager indsamles på samme måde som vin og spiritus. Indsamlingssystemet for glasemballager i Sverige er meget effektivt med en returprocent helt oppe omkring 90 for glasemballager som helhed, så der er formentlig ikke en miljømæssig omkostning ved dette valg.

**Transport** I forhold til det første punkt viser foreløbige beregninger af forskellene i transportomkostningerne for 2005, at Sverige ligger på højst 4 øre pr. dåse henholdsvis 11 øre pr. plastflaske, når man lægger Returpacks egne fragtomkostninger sammen med transportgodtgørelsen til udbydere, hvorimod DRS ligger på 7,9 øre pr. transporteret dåse og 29,7 øre pr. plastflaske. En vigtig del af forklaringen er den større komprimering i Sverige, men det er ikke hele forklaringen. Under forudsætning af, at transportgodtgørelsen afspejler bryggeriernes reelle ekstrakomkostninger ved at tage de tomme engangsemballager med, kan det ud fra detaljerede opgørelser på sække- og palleniveau i begge lande konkluderes, at de svenske bryggerier kan gøre det væsentligt billigere end den serviceoperatør, DRS har udliciteret til. Det bør bemærkes, at udbyderens alternativ kan være tom returkørsel, og at prisfastsættelsen af returkørsel eventuelt er prissat herefter. Imidlertid giver observationen anledning til overvejelser, om der eventuelt kunne være nettofordele ved en større uddelegering af de mere forgrenede transportopgaver med engangsemballager til danske udbydere.

**Engangsglasflasker** Det andet punkt giver anledning til spørgsmålet, om det i Danmark er prisen værd at inkludere engangsglasflasker i pant- og retursystemet. Ifølge flere udbydere af specialøl og importøl samt repræsentanter for horeca-sektoren er svaret nej. Omvendt er der en del af ejer- og bestyrelseskredsen for DRS, der frygter konkurrenceskævrning og svindel, hvis man undtager en hel materialefraktion og/eller en hel sektor af forhandlere. Endvidere vil en fritagelse af engangsglasflasker fra pant- og retursystemet sandsynligvis betyde et skift fra genpåfyldelige flasker hen imod engangsglasflasker. Endelig svindles der tilsyneladende for større beløb i Sverige end i Danmark, både i form af illegal handel og uberettiget pantning i automater, men det er formentlig kun en begrænset del af denne svindel, der kan tilskrives de særlige ordninger for engangsglasflasker og horeca-sektoren.

### **Retursystemets konkurrenceaspekter**

**Konkurrenceudsættelse** Det kan konkluderes, at størstedelen af de fysiske håndteringsopgaver i det danske retursystem for engangsemballager er konkurrenceudsat, men at de administrative opgaver samt optællingen af emballager og transporten af de komprimerede emballager varetages af DRS under stram økonomisk regulering. Der er ikke noget i de økonomiske analyser, der tyder på, at den manglende konkurrenceudsættelse af de administrative opgaver har betydelige, negative konsekvenser for omkostningseffektiviteten. Udviklingen i omkostningerne til optælling og transport tilsiger dog, at der på disse områder med fordel kan iværksættes nye effektiviseringstiltag.

Analysen af markedsudviklingen for øl og læskedrikke forud for og efter etableringen af DRS giver anledning til følgende konklusioner:

- Den omsætningsmæssige udvikling over tid viser, at der er sket et kraftigt boom i importen af dåseøl og flaskeøl efter indførelsen af det frie emballagevalg og etableringen af DRS, der klart må siges at være samvirkende årsager til den øgede konkurrence fra import-øl. Lignende tendenser gør sig gældende for importerede læskedrikke.
- Som følge af manglende data er det ikke muligt at drage faktuelle konklusioner om, hvorledes DRS påvirker markedsudviklingen for specialøl. Det er almindelig viden, at der er sket en vækst i salget af specialøl i engangsemballager fra mikrobryggerier, men det er pt. ikke muligt at beskrive udviklingen og dens drivkræfter. Blot kan det konstateres, at markedsandelen for specialøl stadig er lille i 2005, ikke mindst på grund af den høje pris.
- Det fortsat stigende antal tilmeldinger til DRS tyder på, at der er kommet flere udbydere af øl- og læskedrikke på markedet, og dermed at konkurrencen fortsat skærpes.
- Samlet set er der ingen centrale data, der tyder på, at konkurrencen mellem udbydere eller i detailledet er blevet mere indskrænket efter etableringen af DRS – snarere tværtimod.
- At konkurrenceforvridningerne ikke er blevet større, men snarere mindre, udelukker dog ikke, at der er elementer i DRS, der forvrider konkurrencen (jf. interessentinterviews).

### De miljømæssige effekter af retursystemet

Generelt set er det danske retursystem indrettet på en sådan måde, at der er et fornuftigt miljømæssigt incitament for DRS til at sørge for en høj returprocent. Det skyldes dels de klare og ambitiøse målsætninger i bekendtgørelsen, dels den strenge kontrol med indtægterne fra den ikke-indløste pant.

#### Det tyske system

Det tyske flerstrengede retursystem, hvor de konkurrerende systemoperatører har adgang til den indtægtsførte pant, har ikke helt de samme miljøincitamenter til at sikre en høj returprocent som det danske retursystem, og i realiteten også det svenske, hvor den dominerende systemoperatør ikke kan disponere frit over den ikke-indløste pant. Frem til den nye ordning i 2006 har det tyske system været kendetegnet ved, at udbyderne frit kunne overdrage pantfordringen til systemoperatøren, der herefter oppebar overskuddet ved den ikke-indløste pant. Efter 2006 kan denne fordring ikke længere overdrages, hvilket mindsker skævheden i miljøincitamenterne, men udbyderne sidder stadig tilbage med en interesse i, at der returneres så få flasker som muligt.

Dette er formentlig også – ved siden af de anderledes politiske målsætninger og de praktiske koordinationsvanskeligheder – en del af

grunden til, at der blandt de tyske aktører ikke er den store interesse i at offentliggøre returprocenterne. Forbrugerorganisationen Verbraucherzentrale Bundesverbands estimerer går på, at returprocenten for engangsemballage i de første 9 måneder efter indførelsen af engangspant i 2003 lå på omkring 70%, men dagligvarehandlen oplyser ikke de nøjagtige tal og er ikke lovgivningsmæssigt forpligtet til det.

**Det svenske system** De faktiske danske returprocenter ligger stadig væsentligt under de (urealistiske) politiske målsætninger og er ikke på højde med de svenske returprocenter. Det skyldes nok især den længere forbrugertilvæning til det svenske system, men muligvis også, at det svenske retursystem er lidt mere forbrugervenligt (også returautomater på gadehjørner), og det kan heller ikke udelukkes, at de svenske forbrugere simpelthen er mere miljøbevidste.

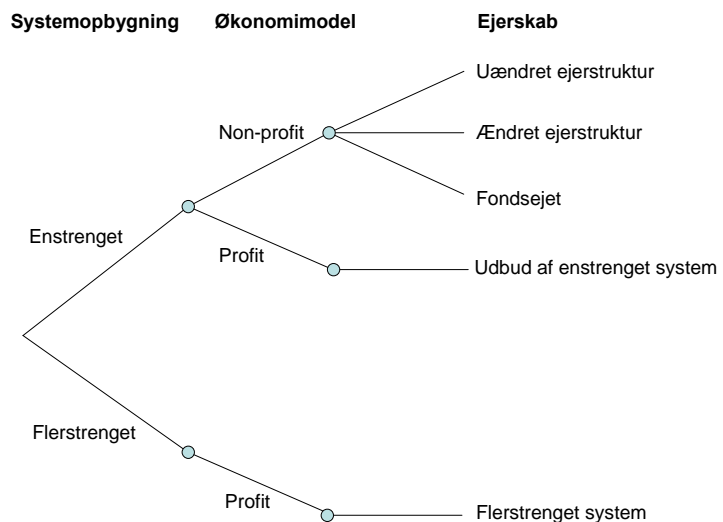
Endvidere vil det forhold, at der i Danmark er anvendt flere ressourcer på sikkerhed end i Sverige, alt andet lige medføre, at det svenske system vil være udsat for mere svindel, hvilket kan påvirke den svenske returprocent i opadgående retning.

Ved måling af miljøeffekten er det mest problematiske forhold ved det danske retursystem, at de officielle returprocenter i en vis udstrækning baserer sig på skøn, som ikke lader sig dokumentere, og hvis betydning ikke er kommunikeret offentligt. Dette gør sig f.eks. gældende for udførsel af emballage af skandinaviske turister.

### **Fremtidige modeller**

I 2008 ophører DRS' eneret på driften af pant- og retursystemet for engangsemballage. Det leder naturligt til overvejelser om, hvordan en fremtidig model skal udformes.

**Fem modeller** Deloitte har i samarbejde med Miljøstyrelsen opstillet fem modeller for organiseringen af et fremtidigt pant- og retursystem. Udformningen af de fem modeller er ikke endelig. Rammerne for hver enkelt model er vide, og derfor vil effekterne i høj grad afhænge af den faktiske udformning. Fælles for de fem modeller er, at det er en grundlæggende forudsætning, at der eksisterer et pant- og retursystem. De opstillede modeller adskiller sig på forskellige parametre, herunder økonomimodel, ejerskab og systemopbygning. Nedenstående model illustrerer, hvordan de fem modeller adskiller sig fra hinanden.



**Systemopbygning.** Det nuværende system er etableret som et enstrengnet system. Alternativt er et flerstrengnet system, hvor flere aktører sideløbende håndterer opgaven.

**Økonomimodel.** Det nuværende system er grundlæggende organiseret efter en nonprofitmodel. Alternativt kunne systemet organiseres efter en profitmodel, hvor overskud fra gebyrer og øvrige indtægter tilfalder ejerne af systemoperatøren.

**Ejerskab.** DRS er i dag udbyderejet. Ved en fortsættelse af eneretten er et uændret ejerskab, en ændret fordeling af ejerskabet samt en omdannelse til fondseje mulig. Ved et udbud af et enstrengnet eller etableringen af et flerstrengnet system vil ejerskabet være frit.

I nedenstående tabel er de forventede konsekvenser af den enkelte model opsummeret. Tabellen illustrerer, hvor de enkelte modeller adskiller sig fra den nuværende model/struktur.



	Nuværende model	Ændret ejerskab	Fondsmodel	Udbud	Flerstrengt model
<b>Struktur</b>					
Ejerskab	Udbyder ejet	Ejet af udbydere og dagligvarehandlen	Fondseje	?	?
Ledelsesstruktur	Repræsentation af udbydere, dagligvarehandel mfl.	Afspejler ejerskab	Kan være vanskeligt at ændre ledelsesstrukturen i fremtiden	Driften bestemmes af ejeren. Aktørens indflydelse skal sikres igennem bestilleren (Miljøstyrelsen)	Aktørerne vil have den indflydelse, de vil kunne opnå gennem eget ejerskab af en operatør samt som 'kunder' til operatørerne.
Opgavefordeling og myndighedsrolle	Miljøstyrelsen fører tilsyn med DRS og følger aktiviteterne på nært hold.	-	-	Miljøstyrelsen vil blive tilført yderligere opgaver bl.a. pga. udbudsforretningen.	Udvidet behov for tilsyn bl.a. pga. flere aktører
Kompatibelt med EU-lovgivningen	Ja	-	-	-	-
Tilmeldingspligt	Ja	-	-	-	Nej
<b>Funktionalitet</b>					
Forbrugervenlighed	Forbrugeren kan aflevere al engangsemballage i alle forretninger som sælger drikkevarer i engangsemballage	-	-	-	-
Detailledet	Modtager tom engangsemballage fra forbrugeren. DRS afhenter.	-	-	-	Vil kunne vælge operatør som bedst passer til behov
Horeca-sektoren	DRS afhenter	-	-	-	Vil kunne vælge operatør som bedst passer til behov
Udbydere	Udbyderne er ansvarlige for pant- og retursystemet.	-	-	-	Dagligvarehandlen vil overtage en del af ansvaret for systemet
Administrative byrder	Udbyderne skal foretage indberetninger til DRS	-	-	?	?
<b>Økonomi</b>					
Driftsomkostninger	Udbyderne bærer gennem gebyrer de centrale omkostninger ved driften	-	-	-	Dagligvarehandlen bærer de centrale omkostninger
Håndteringsgodtgørelse	Ja	-	-	-	Nej
Effektiviseringsincitament	Gennem udbydernes ejerskab	Gennem udbydernes ejerskab, men risiko for at incitament svækkes	Gennem udbydernes ejerskab, men risiko for at incitament svækkes	Udbudskonkurrence	Markedskonkurrence
<b>Miljø</b>					
Returpant	Faktisk returprocent på 67% Korrigeret returprocent på 84% (2005)	-	-	- Der kan opstå pres på miljømål som følge af forfølgelse af profitmål	- Der kan opstå pres på miljømål som følge af forfølgelse af profitmål
<b>Konkurrence</b>					
Systemoperatører	Kun én operatør	-	-	Konkurrence mellem flere potentielle operatører ved udbud	Flere operatører
Udbydere	Carlsbergs ejer majoriteten af DRS	Udbydernes indflydelse begrænses formelt, men en væsentlig del af magten i selskabet følger af sammensætning og rettigheder i bestyrelsen.	Udbydernes indflydelse begrænses formelt, men en væsentlig del af magten i selskabet følger af sammensætning og rettigheder i bestyrelsen.	Båndet mellem udbydere og operatør brydes	DRS' eneret forsvinder, og udbydernes indflydelse begrænses dermed.
Dagligvarehandlen	Ingen konkurrence forvridning	Potentiale for at rykke magtbalance mellem udbydere og dagligvarehandlen	-	-	Potentiel forvridning pga forskelle i forhandlingskraft.
Horeca-sektoren	Ingen konkurrence forvridning	-	-	-	Potentiel forvridning pga forskelle i forhandlingskraft.

### Fortsættelse af eneretten (nuværende model)

Ved en fortsættelse af eneretten vil DRS fortsat være ejet af en gruppe af udbydere og ansvaret for systemet vil fortsat påhvile udbyderne generelt. Systemet vil tillige fortsat være baseret på en non-profitstruktur, hvor systemets indtægter og udgifter skal balancere, og selskabets udgiftsdisponering vil i betydeligt omfang være underlagt udbud, ligesom der generelt kun kan disponeres udgifter, der er nødvendige og rimelige. Ligeledes vil "revisor modellen" blive opretholdt med henblik på at sikre, at DRS ikke har adgang til konkurrencefølsomme oplysninger. Det vil imidlertid fortsat kunne hævdes, at der potentielt vil kunne opstå konkurrenceforvridning, idet DRS ejes af en gruppe af udbydere. Endvidere vil Miljøstyrelsens tilsyn med DRS blive opretholdt.

En tidsbegrænset forlængelse af eneretten på fx 6 år kan dog være u hensigtsmæssig. Hvis der er en tidsbegrænsning, vil afskrivningsperioden for nyinvesteringer eventuelt blive kortere hen imod enerettens ophør. Derfor kunne overvejes en rullende opsigelsesfrist for eneretten, det vil sige at eneretten løbende forlænges, indtil man fra politisk hold beslutter anderledes. Længden af afviklingsperioden skal balan-

cere minimum to hensyn. Dels hensynet til en fornuftig investeringshorisont, dels hensynet til en politisk håndterbar afviklingsperiode. DRS har givet udtryk for, at en tålelig investeringshorisont er 6 år. Politisk kan en sådan periode være relativt lang, hvis der fx stilles EU-krav, der er uforenelige med eneretten.

**Ændret ejerskab**

Modellen med ændret ejerskab forudsætter alene ejerskabet ændret. De grundlæggende elementer, fra det nuværende system bibeholdes som fx nonprofit og enstrenghed. Modellen bygger på, at dagligvarehandlen går ind og overtager en væsentlig del af ejerskabet. Den eneste umiddelbare konsekvens er, at den formelle indflydelse reduceres for den gruppe af udbydere, der i dag ejer DRS. Det vil betyde, at risikoen for, at ejerne misbruger deres ejerskab til at skaffe sig information om konkurrenter (som dog er begrænset gennem den særlige revisormodel i forhold til indberetninger) eller på anden måde at forvride konkurrencen, alt andet lige reduceres. Ved denne model er der en risiko for, at presset for løbende effektiviseringer af DRS svækkes, fordi andre ejere kan have andet fokus end udbyderne.

**Fond**

Modellen med fondsejerskab er en variant af modellen "ændret ejerskab" med en fond som ejer. I forhold til det nuværende system ændres ikke ved de grundlæggende elementer. En fondsmodel bygger således fortsat på nonprofit og enstrenget systemopbygning. En fondskonstruktion betyder på samme måde som et ændret ejerskab, at udbydernes formelle indflydelse reduceres. Dog afhænger dette af den faktiske udformning af modellen, herunder bestyrelseskonstruktionen. En fond har ikke en egentlig ejerkreds, men styres ud fra et formål, som i reglen vil være fastsat ved fondens tilblivelse. Det er i vidt omfang muligt ved regelstyring at ændre på en fond, som er oprettet ved lov, herunder nedlæggelse og omdannelse af fonden samt omformulering af formålsparagraffen. Det kan være sværere at regulere en fond oprettet på privatretligt grundlag. Styringsmulighederne i en fondskonstruktion bør undersøges nøje, før man beslutter sig for en sådan konstruktion.

**Udbud**

En udbudsmodel kan udformes på flere forskellige måder. I denne sammenhæng tænkes en model, hvor Miljøstyrelsen laver et samlet udbud af driften af pant- og retursystemet. Potentielle operatører giver således et bud på, hvad det vil koste for at få dem til at drive pant- og retursystemet. Det ligger ikke i denne model, at indtægtssiden inddrages i selve udbuddet. Dvs. at fx gebyrer og ikke-indløst pant ikke tilfalder operatøren. Samtidig er det et centralt element, at produktionsapparatet, herunder sikkerhedsudstyr, optællingsenheder og lignende, til at drive pant- og retursystemet indgår i udbuddet. Det er ikke realistisk, at flere operatører besidder det nødvendige produktionsapparat, og det vil være bekosteligt at opbygge det, hvorfor DRS de facto ville være den eneste, der kunne byde i et udbud uden produktionsapparat. Et udbud vil være kendetegnet ved, at den enstrengede model bibe-

holdes, men at økonomimodellen vil være baseret på profit, og at operatøren ville være et privat selskab i en eller anden form. Driften bestemmes af ejeren. Det incitament til effektiv omkostningsstruktur, der ligger i den nuværende struktur ved at udbydere via bestyrelsesarbejdet i DRS påvirker tilrettelæggelsen af den daglige drift, vil ikke være til stede i en sådan model.

Aktørernes indflydelse skal i en sådan model sikres igennem bestilleren (Miljøstyrelsen).

Konsekvenserne af den skitserede udbudsmodel vil blandt andet være, at båndet mellem udbydere og operatør brydes og dermed reduceres risikoen for misbrug væsentligt. Dette vil dog ikke være tilfældet, hvis den vindende byder har et ejerskab, som er domineret af udbydere. Dette giver anledning til overvejelse om, hvilke enheder der kan optræde som ejere. Således vil andre ejere end udbyderne ligeledes kunne have særinteresser, der medfører behov for beskyttelse, parallelt med revisormodellen, mod misbrug.

Effektiviseringsincitamentet baseres på udbudskonkurrencen, idet eventuelle effektiviseringer i udbudsperioden tilfalder operatøren. Endvidere vil Miljøstyrelsen skulle løse flere opgaver blandt andet på grund af udbudsforretningen.

Et problem i udbudsmodellen er, at den vil kræve, at der etableres mekanismer, som kan sørge for, at der foretages de nødvendige reinvesteringer og udviklingsinvesteringer i produktionsapparatet, idet en operatør, der ikke ejer produktionsapparatet, ingen umiddelbar interesse har i at foretage disse investeringer.

#### **Flerstrengt system**

Den flerstrengede model er en model baseret på fri konkurrence. Dermed er den flerstrengede model også baseret på, at der er flere operatører, og at disse har til formål at oppebære profit. I den skitserede model ophæves tilmeldingspligten og afløses af en tilmeldingsret, således at eventuelle operatører ikke kan afvise en udbyder. Endvidere kan systemet suppleres af en godkendelsesprocedure for at få retten til at være operatør. Der kan ligeledes stilles forskellige krav til at blive godkendt som operatør. Det kunne fx være, at operatøren skal være landsdækkende og besidde en vis økonomisk størrelse. Det forudsættes, at funktionaliteten vil være den samme som i et enstrengt system.

Konsekvenserne af en flerstrengt model vil blandt andet være, at aktørernes indflydelse reduceres til den, de vil kunne opnå gennem eget ejerskab af en operatør samt som kunder til operatørerne. Samtidig vil dagligvarehandlen, som i det tyske system, få en større del af ansvaret for driften af pant- og retursystemet, idet dagligvarehandlen vil skulle bestemme, hvem der indsamler tom emballage fra den enkelte butik. Dermed vil det være nødvendigt at overveje, hvem der skal finansiere

pant- og retursystemet. Endvidere vil Miljøstyrelsen sandsynligvis få en større tilsynsforpligtelse, da der er flere aktører.

Den flerstrengede model har flere udfordringer udover den ændrede byrdefordeling. Idet modellen bygger på aftaler mellem operatører og den butik eller cafe etc., hvorfra emballagen skal indsamles, vil der være en risiko for, at mindre butikker betaler mere end større butikker på grund af forskelle i forhandlingskraft mellem forskellige aktører. Fx vil de store landsdækkende kæder sandsynligvis kunne forhandle sig til bedre aftaler end den lokale købmand.

De økonomiske analyser viser, at der er betydelige stordriftsfordele ved et pant- og retursystem, og at volumen i det danske system endnu ikke er på et niveau, hvor stordriftsmulighederne er udtømte i en situation med én operatør. Hvis der er to eller flere operatører, som opererer parallelt, vil det betyde, at realiseringen af disse stordriftsfordele bliver vanskeligere, da mængden deles af flere operatører. Desuden vil der være ekstra udgifter til parallelle logistiksystemer, clearing m.m.

Den forventede øgede effektivisering ved konkurrencedynamikken i et flerstrengt system skal således opveje ekstra udgifter ved flere parallelle systemer og begrænsningen af muligheder for stordriftsfordele. Da væsentlige dele af det nuværende pant- og retursystem allerede er konkurrenceudsat igennem udbud, kan der stilles spørgsmål ved, om et flerstrengt system vil være mere effektivt, og i givet fald hvor meget. Samtidig er det nødvendigt, at der er tilstrækkelig konkurrence til, at konkurrencedynamikken kan udvikles. Hvis ikke der er tilstrækkelig konkurrence, er der en risiko for, at markedet udvikler sig til de facto monopol eller duopol, og dermed er der en risiko for en fordyrelse af pant- og retursystemet.

### **Hensyn til et fælles europæisk system**

Der er taget en række konkrete initiativer i forhold til at undersøge muligheden for etablering af et fælles europæisk pant- og retursystem. Men der er intet, der tyder på, at hverken Kommissionen eller Rådet i nær fremtid ønsker at tage initiativ til at afklare problemstillingen yderligere. Overvejelser i forhold til indretningen af det fremtidige danske retur- og pantsystem, så det tager hensyn til et eventuelt fremtidigt fælles europæisk pant- og retursystem, må således bygge på vage formodninger om, hvordan et sådant system kunne tænkes indrettet. Derfor kan der heller ikke opsættes klare retningslinjer, men følgende elementer bør inddrages i overvejelserne:

- **Funktionalitet.** Vil opbygningen af det danske system, som bygger på indsamling i detailledet, være kompatibelt med et fælles europæisk system?

- **Ejerskab.** Vil ejerskabet af operatør(erne) stille hindringer i vejen for et fælles europæisk system?
- **Struktur.** Vil en enstregenget eller en flerstregenget struktur egne sig bedst i forhold til et fælles europæisk system? Herunder vil en fortsættelse af eneretten være forenelig med et fælles europæisk system?

### Samlet vurdering og anbefalinger

Overordnet fører denne evaluering af det danske pant- og retursystem og DRS som operatør af det til den samlede vurdering, at det er vel-fungerende. Og det er et system, som de centrale aktører er tilfredse med.

Det danske retursystem er efter alt at dømme rimeligt omkostningseffektivt. Såvel udbyderne som dagligvarehandlen har stærke økonomiske incitamenter til at holde omkostningerne nede.

Generelt set er det danske retursystem indrettet på en sådan måde, at der er et fornuftigt miljømæssigt incitament for DRS til at sørge for en høj returprocent. Det skyldes dels de klare og ambitiøse målsætninger i bekendtgørelsen, dels den strenge kontrol med anvendelse af indtægterne fra den ikke-indløste pant.

Den omsætningsmæssige udvikling over tid viser, at der er sket et kraftigt boom i importen af dåseøl og flaskeøl efter indførelsen af det frie emballagevalg og etableringen af DRS, der klart må siges at være samvirkende årsager til den øgede konkurrence fra importøl. Lignende tendenser gør sig gældende for importerede læskedrikke. Samlet set er der ingen centrale data, der tyder på, at konkurrencen mellem udbydere eller i detailledet er blevet mere indskrænket efter etableringen af DRS – snarere tværtimod.

Af de fem modeller for en fremtidig organisering af pant- og retursystemet er der betydelige problemer forbundet med fondsmodellen, udbudsmodellen og et flerstregenget system. Det alvorligste problem med det nuværende system er ejerskabet og den potentielle konkurrenceforvridning, der kan ligge i, at systemet ejes af en gruppe af udbydere.

Der er etableret en struktur (revisormodellen), der har til hensigt at undgå, at DRS besidder konkurrencefølsomme data, og det kan ikke påvises, at Carlsberg eller andre har misbrugt deres ejerskab, men psykologisk har det en effekt. Dels er der udbydere, der frygter, at Carlsberg på et eller andet tidspunkt vil misbruge sin stilling, dels kan det betyde en tendens til, at der fokuseres på de store udbyderes problemer frem for på de smås. Der er ikke noget, der tyder på en stor effekt af disse forhold, men begge dele er principielt uheldigt ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt. Samtidig kan det lede til mytedannel-

ser, som på sigt kan være til gene for systemet. Ved at ændre ejerskabet vil risikoen for misbrug reduceres, om end ikke fjernes, idet de store bryggerier stadig vil have en vis indflydelse.

Der synes at være behov for meget store strukturelle ændringer til det nuværende system, hvis der skal ske overgang til et flerstrengt system, eller der ønskes gennemført et samlet udbud af driften.

På denne baggrund anbefales det, at en fremtidig model for pant- og retursystemet i udbredt grad tager udgangspunkt i det nuværende system. Samtidigt bør mulighederne for ændret ejerskab overvejes, herunder hvilke konstellationer man kunne tænke sig. Der er dog en række forhold, der bør tages i betragtning:

- Mulighederne for rullende opsigelsesfrist for eneretten bør undersøges nærmere.
- Omkostningseffektiviteten vil muligvis kunne forbedres ved at søge inspiration fra de svenske erfaringer, blandt andet i forhold til indsamlingen og transporten af det returnerede emballageaffald og en meget slank og økonomisk selskabskonstruktion.
- En fortsat informationsindsats over for forbrugerne synes nødvendig for at sikre fortsat opbakning til pant- og retursystemet.
- Undersøgelse og muligheder for forskellige typer af lempelser i forhold til horeca-sektoren kan overvejes. Specielt i forhold til markedsføring af nye produkter kan det overvejes, om der kan ske lempelser, således at afprøvning af nye produkter kan ske lettere. Det må dog i særlig grad afvejes over for risikoen for svindel med pant- og retursystemet.
- Der skal fortsat fokuseres på, om der er forhold, man kunne tænke forbedret, herunder specielt administrative indrapporteringer, rapporteringshyppighed og genbrug af oplysninger mellem myndigheder.
- Det bør overvejes, hvilke tiltag, der øger aktørernes tilfredshed med den indflydelse, de har.
- Optællingen og indsamlingen vil formentlig kunne lattes gennem et massivt investeringsprogram i forhold til komprimatorer.
- Omkostningseffektiviteten kunne måske forbedres ved at undtage horeca-sektoren fra indsamlingssystemet for engangsemballager. De konkrete implikationer heraf ville dog skulle undersøges nærmere.
- Der er behov for mere offentlighed omkring returprocentberegningerne, herunder adgang til datamaterialet, som udgør grundlaget for udregning af korrektionsfaktorerne og offentliggørelse af den

faktiske (regnskabsmæssige) returprocent ved siden af den korrigerede "markedsreturprocent".

# Indholdsfortegnelse

<b>1. INDLEDNING .....</b>	<b>26</b>
1.1. KOMMISSORIUM.....	27
1.2. EVALUERINGENS GENNEMFØRELSE.....	27
1.3. VURDERINGSMODEL .....	31
1.4. LÆSEVEJLEDNING .....	33
<b>2. DANSK RETURSYSTEM A/S FREM TIL NU .....</b>	<b>34</b>
2.1. RETURSYSTEMETS OMFANG OG MÅLSÆTNINGER.....	35
2.2. DANSK RETURSYSTEM A/S .....	36
2.3. ADMINISTRATION OG KONTROL .....	40
2.4. DE FYSISKE HÅNDBTERINGSOPGAVER .....	44
<b>3. ERFARINGER MED DANSK RETURSYSTEM.....</b>	<b>47</b>
3.1. UDBYDERE .....	47
3.2. DAGLIGVAREHANDLEN .....	60
3.3. FORBRUGERNE – ORGANISATIONER.....	66
3.4. DEN ALMINDELIGE FORBRUGER .....	71
3.5. SAMMENFATNING AF AKTØRERNES VURDERING AF DANSK RETURSYSTEM A/S .....	73
<b>4. INTERNATIONALT PERSPEKTIV OG ERFARINGER.....</b>	<b>80</b>
4.1. FÆLLES EU-ORDNING FOR PANT- OG RETURTAGNING.....	82
4.2. SVERIGE .....	84
4.3. TYSKLAND .....	91
<b>5. ØKONOMISKE OG MILJØMÆSSIGE EFFEKTER .....</b>	<b>101</b>
5.1. HVAD KOSTER RETURSYSTEMET FOR BRUGERNE?.....	101
5.2. RETURSYSTEMETS OMKOSTNINGSEFFEKTIVITET .....	107
5.3. SAMMENLIGNENDE VURDERING AF ØKONOMISKE EFFEKTER: DANMARK VERSUS SVERIGE.....	114
5.4. RETURSYSTEMETS KONKURRENCEASPEKTER .....	117
5.5. DE MILJØMÆSSIGE EFFEKTER AF RETURSYSTEMET.....	120
<b>6. FREMTIDIGE MODELLER .....</b>	<b>127</b>
6.1. FORTSÆTTELSE AF ENERETTEN .....	129
6.2. ÆNDRET EJERSKAB .....	130
6.3. FONDSEJET ENSTRENGET SYSTEM .....	132
6.4. UDBUD AF ENSTRENGET SYSTEM.....	134
6.5. FLERSTRENGET SYSTEM .....	136
6.6. VURDERING AF FREMTIDIGE MODELLER.....	140



## **BILAG**

### **1. SPØRREGUIDES**

**1.A SPØRREGUIDE TIL INTERVIEW MED DANSKE ORGANISATIONER OG AKTØRER**

**1.B SPØRREGUIDE TIL INTERVIEW MED SVENSKER ORGANISATIONER OG AKTØRER**

**1.C SPØRREGUIDE TIL INTERVIEW MED TYSKE ORGANISATIONER OG AKTØRER**

### **2. DPG-SYSTEMROLLER OG -GEBYRER**

### **3. HOVEDKONKLUSIONER AF FOKUSGRUPPER OM DANSK RETURSYSTEM**

## 1. Indledning

I maj 2001 vedtog Folketinget lovforslag L153 vedrørende ændring af lov om miljøbeskyttelse (Miljøbeskyttelsesloven). Lovforslaget indeholdt bestemmelser, der skulle skabe rammerne for etablering af et effektivt og fremtidssikret pant- og retursystem for emballager til øl og sodavand. De mere detaljerede retningslinjer for, hvorledes driften skulle tilrettelægges, blev fastlagt i december 2001. Dansk Retursystem A/S blev tildelt eneret til at drive pant- og retursystemet i en periode på 6 år .

På tidspunktet for lovens vedtagelse var det ikke tilladt danske producenter at sælge øl og sodavand i engangsemballager. Importerede øl og sodavand måtte ikke sælges i metaldåser, men gerne i anden engangsemballage. Efterfølgende (januar 2002) blev det tilladt at anvende alle typer af emballager til både dansk og udenlandsk produceret øl og læskedrikke, der sælges i Danmark. De detaljerede retningslinjer for driften af Dansk Retursystem A/S blev som konsekvens af introduktionen af engangsemballage på det danske marked justeret i september 2002, således at de tillige omfattede nye aktiviteter vedrørende engangsemballage. Dansk Retursystem A/S' eneret til at drive pant- og retursystemet blev samtidig forlænget til 4. september 2008.

Ideen bag det landsdækkende pant- og retursystem er, at det under givne miljømæssige målsætninger skal være så effektivt og billigt som muligt. Det bærende princip er, at hver enkelt emballage skal betale for de udgifter, der er forbundet med indsamling og genanvendelse af emballagen. Det sker via gebyrer, som importører og producenter betaler for de emballager, de sælger på det danske marked.

Dansk Retursystem A/S har to overordnede forretningsområder:

- Genpåfyldelig emballage (returflasker) - udbetaling af håndteringsgodtgørelse til dagligvarebutikker for håndtering og rensortering af returtagne emballager, samt administration af program for effektivisering af flaskerum
- Engangsemballage - indsamling af tomme engangsemballager fra drikkevarer, der er omfattet af pantsystemet samt afregning af pant til salgsstederne.

Udformningen af lovgivningen for pant- og retursystemet i 2001 var baseret på strukturen i en frivillig aftale indgået mellem et antal væsentlige udbydere af øl og læskedrikke på den ene side, og væsentlige enheder inden for dagligvarehandlen mv. på den anden side.

Da det pant- og retursystem der blev lovgivet om i Lovforslag L 153 indeholdt en tilmeldingspligt for udbydere af øl og læskedrikke var de

konkurrencemæssige vilkår drøftet med Konkurrencestyrelsen i den lovgivende fase og på visse områder justeret i forhold til den frivillige aftale, visse aktører på markedet tidligere havde indgået.

I forbindelse med vedtagelsen af lovgivningen om etablering af pant- og retursystemet blev det besluttet, at det danske retursystem skulle evalueres. Af bemærkningerne til L153 fremgår:

*”... efter en 4-årig periode sende(s) en redegørelse til Folketinget om erfaringerne med systemet med en vurdering af, hvordan systemet mest hensigtsmæssigt kan fungere efter enerettens udløb. Det vil i den forbindelse blive vurderet, om ordningen bør liberaliseres, hvis etableringen af eventuelle flere nye alternative pant- og retursystemer samlet set ikke kan forventes at medføre en forringelse af ordningen miljømæssigt eller for forbrugeren.”*

På baggrund heraf har Miljøstyrelsen bedt Deloitte om at foretage en evaluering af udvalgte forhold herom. Inspireret af synspunkter fremført af Konkurrencestyrelsen vil der endvidere ske en inddragelse af følgende spørgsmål:

- Ejerskabet af Dansk Retursystem A/S
- Fælles EU-ordning for pant og returtagning

## 1.1. Kommissorium

På denne baggrund har evalueringen af Dansk Retursystem A/S til formål at udrede følgende spørgsmål:

- Hvilken organisationsmodel er hensigtsmæssig ud fra hensynet til blandt andet den højest mulige returprocent, mest mulig konkurrence og lavest mulige driftsomkostninger?
- Hvilke konsekvenser har forskellige organisationsmodeller for fordelingen af opgaver mellem de involverede aktører, herunder i forhold til ejerskabsmodel?
- Hvilke hensyn er nødvendige i forhold til internationalt samarbejde, herunder evt. fælles EU-ordning for pant og returtagning?

## 1.2. Evalueringens gennemførelse

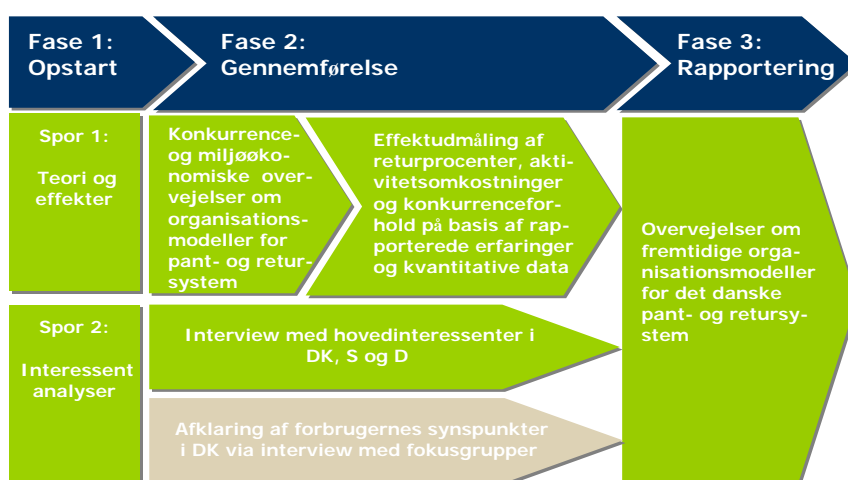
Evalueringen er gennemført i perioden februar til april 2006 og består af tre faser: En opstartsfase, en gennemførelsesfase samt en afrapporteringsfase. Evalueringen er desuden tilrettelagt omkring to sideløbende spor:

**Teori og effektudmåling:** Udredning af mulige alternative fremtidige organisationsmodeller. For at belyse effekterne af de alternative orga-

nisationsmodeller inddrages dokumenterede praktiske erfaringer med det danske, svenske og tyske pant- og retursystem for engangsembalage.

**Interessentanalyser:** Analyse af de subjektive praktiske erfaringer med det danske retursystem og alternativer hertil i form af de svenske og tyske modeller. Hensigten er dels at afklare tilfredsheden med de eksisterende ordninger blandt de nærmeste interessenter og den bredere kreds af forbrugere, dels at undersøge holdninger og idéer blandt disse aktørgrupper til den fremtidige organisering.

Forløbet af de tre faser og de to spor er beskrevet i nedenstående figur:



**Fase 1: Opstart** Opstartsfasen havde til formål at nå frem til en præcis fastlæggelse af de evalueringskriterier af økonomisk, miljømæssige og konkurrencemæssig art som skulle indgå i evalueringen, samt endeligt afklare, hvilke alternative organisationsmodeller der skulle indgå i evalueringen inden for rammerne af det givne kommissorium.

**Fase 2: Gennemførelse** I gennemførelsesfasen blev der indledningsvist indsamlet materiale og data med henblik på at belyse funktionaliteten og effekterne af Dansk Retursystem A/S og de alternative ordninger i Sverige og Tyskland. Herefter blev de indsamlede data analyseret, dels de hidtidige erfaringer, dels forskellige organisationsmodeller for et fremtidigt pant- og retursystem, herunder de konkurrencemæssige og de miljøøkonomiske konsekvenser.

**Fase 3: Afrapportering** Ud fra resultaterne af de foregående analyser udledes en række overvejelser samt anbefalinger til, hvordan et fremtidigt pant- og retursystemet kan udformes.

## Datagrundlag

Evalueringen er baseret på en kombination af kvalitative og kvantitative data.

**Kvalitative data** Til brug for evaluering af det nuværende system og overvejelser i forhold til fremtidig model gennemførtes interview med relevante aktører, herunder brancheorganisationer, bryggerier, importører og dagligvarehandlen. Interviewene er gennemført som semistrukturerede interview med rullende interviewguide og efterfølgende afrapporteret i kondenseret form. De interviewede har haft mulighed for at kommentere og uddybe interviewreferaterne. Den benyttede spørgeguide indgår som bilag 1a-1c.

Miljøstyrelsen pegede på 21 aktører som værende repræsentative for producenter og brugere, herunder seks bryggerier, tre importører, ni brancheorganisationer og tre dagligvarehandelsvirksomheder. Et bryggeri og en organisation ønskede ikke at medvirke i evalueringen. I alt er der gennemført interview med 19 aktører. Hertil kommer interview med repræsentanter fra DRS. For at understøtte og supplere de gennemførte interview er desuden gennemgået gældende lovgivning, relevante rapporter samt andre skriftlige kilder.

**Tyskland og Sverige** For at sikre et sammenligningsgrundlag og for at inddrage internationale erfaringer er der tillige gennemført interview med relevante aktører i Sverige og Tyskland, herunder myndigheder og brancheorganisationer. De benyttede spørgeguider indgår i bilag 1. For at tilse en hensigtsmæssig ressourceanvendelse er interview om ordningerne i Sverige og Tyskland gennemført som telefoninterview udført af svensk- og tysksprogede konsulenter fra Deloitte. For at understøtte og supplere de gennemførte interview er desuden gennemgået en række relevante skriftlige kilder.

**Forbrugernes** Forbrugernes vurdering af DRS er belyst gennem tre fokusgrupper med tilfældigt udvalgte danskere over 18 år. I alle tre fokusgrupper var sikret repræsentation af mænd og kvinder, såvel unge under 30 som personer mellem 30 og 55 og personer over 60 samt personer uden videreuddannelse såvel som personer med kort, mellemlang og lang uddannelse. Fokusgrupperne er gennemført af erfarne interviewere fra Epinion A/S.

Formålet med fokusgrupperne har været at afdække og nuancere danskernes holdning til pant- og retursystemet, som det fungerer i dag, samt afprøve holdningen til forskellige fremtidige scenarier. Konkret blev følgende temaer belyst:

- Hvilket kendskab har de danske forbrugere til pant- og retursystemet?

- Hvad er deres syn på pant- og retursystemet og den måde, det fungerer på?
- Hvilke faktorer er styrende for deres adfærd i forhold til at returnere genpåfyldelig emballage og engangsemballage?
- Hvad er deres syn på forskellige andre måder at organisere pant- og retursystemet på?

I bilag 3 indgår den spørgeguide, der blev benyttet i fokusgrupperne.

**Effektmåling**

Økonomiske og miljømæssige effekter af DRS' arbejde vurderes ud fra en analyse af de foreliggende kvantitative data samt en sammenligning af tilgængelige data omkring effekterne af de svenske og tyske ordninger på området. Effekterne knytter sig blandt andet til returprocenter, aktivitetsomkostninger og konkurrenceforhold.

Effektmålingen er baseret på indsamling og evaluering af de foreliggende rapporter og data fra Miljøstyrelsen, DRS, data fra de relevante svenske og tyske myndigheder samt relevante aktører i Sverige og Tyskland. Konkret er indsamlet data fra tilgængelige bekendtgørelser, gebyroversigter, statistikker og årsregnskaber.

Svenske og tyske monetære størrelser er omregnet med relevante historiske valutakurser fra Nationalbanken.

**Metodemæssige udfordringer**

Pant- og returområdet er en kompleks størrelse. Specielt sammenligninger mellem lande er vanskeligt. Dette skyldes dels forskelle i hvad der er omfattet af det enkelte system, dels i forskellige strukturelle forhold. Et centralt miljømæssigt mål er returprocenter. Sammenligning af disse på tværs af lande skal gøres med varsomhed, idet beregningsgrundlaget kan være fundamentalt forskelligt. Et af de centrale områder er om der justeres for emballage der købes i dagligvarehandlen, men eksporteres til andre lande, fx svenskeres køb af drikkevarer i Helsingør og tilsvarende nordmænds køb af drikkevarer i Sverige. Samtidig kan der være forskellige definitioner på hvad der er indeholdt i en bestemt drikkevare kategori, fx er drikkevarer i specielle glas flasker typisk engangsemballage i Danmark, mens de i Sverige er i kategorien 'anden glasemballage'. Derfor må sammenligninger af returprocenter i forskellige lande ikke overvurderes.

Grundet de mange hensyn, der skal varetages, og de begrænsede markedsmæssige og politiske erfaringer med pant- og retursystemer for engangsemballage er det ikke muligt at bestemme de objektive minimumsomkostninger for pant- og returopgaverne. Hvorvidt omkostningerne ved at drive systemet er høje eller lave må derfor bero på skønsmæssige vurderinger, der på den ene side trækker på de økonomiske erfaringer med pant- og retursystemer i Sverige og Tyskland, og som på den anden side indkredser omkostningerne på de enkelte delaktiviteter så præcist som muligt med henblik på at identificere eventuel økonomisk spild.

### 1.3. Vurderingsmodel

Deloitte har opstillet en vurderingsmodel til brug for evalueringen. Formålet med vurderingsmodellen er at sikre, at evalueringens resultater bygger på et systematisk og dokumenteret grundlag.

Deloitte vurderer af, hvordan pant- og retursystemet mest hensigtsmæssigt kan fungere efter enerettens udløb bygger på en model med fem vurderingskriterier med en række underkriterier.

#### **Struktur**

- Opgavefordeling
- Ledelsesstruktur
- Ejerskab
- Myndighedsrolle
- Kompatibelt med EU-lovgivningen
- Tilmeldingspligt

#### **Miljø**

- Returprocenter
- Materiale-genvindingsrater

#### **Funktionalitet**

- Forbrugervenlighed
- Dagligvarehandlen
- Horeca-sektoren
- Udbydere
- Administrative byrder og lettelser
- Sikkerhed og mærkningskrav

#### **Konkurrence**

- Mellem systemoperatører
- Mellem udbydere i detaileddet

#### **Økonomi**

- Driftsomkostninger
- Effektiviseringspotentiale

#### **Struktur**

Strukturdimensionen belyser de formelle strukturelle forhold i forhold til driften af et pant- og retursystem, som fx hvem der varetager hvilke funktioner, og hvordan myndighedsrolle varetages. Alt efter hvilken organisationsmodel, man vælger, vil opgaver bortfalde og andre opstå, fx vil et flerstrengt system medføre et behov for clearing mellem de forskellige systemer. Endvidere skal det belyses, hvilke effekter der kan tænkes af forskellige ejerskabskonstruktioner og forskellige ledelseskonstruktioner. Endeligt skal det overvejes, hvordan organisationsmodellen konvergerer med EU-lovgivningen.

#### **Funktionalitet**

Funktionalitetsdimensionen belyser, hvordan systemet påvirker forskellige aktørers dagligdag. Det omfatter både den almindelige borgers oplevelse af lethed og gennemskueligheden af et nyt system, detaileddet og horeca-sektorens håndtering af returemballage samt udbydernes forpligtigelser herunder rapporteringer, betaling af gebyrer, køb af pantmærker etc. Endvidere belyses konsekvenser ved sikkerhed og mærkningskrav.

## Økonomi

Det er væsentligt at afklare, om organisationsmodellen lever op til de politiske intentioner om at sikre et omkostningseffektivt pant- og retursystem for engangsemballage, dvs. et system, der indfrier kravene til genanvendelse af emballageaffald med de lavest mulige økonomiske omkostninger til følge. Et væsentligt element i effektiv drift og dermed lavest mulige driftsomkostninger er evnen til at udnytte *stordriftsfordele*, hvilket eksempelvis giver sig udslag i at duplikering af ensartede funktioner undgås, og at ”startomkostningerne” kun skal afholdes en gang. Andre væsentlige elementer for at sikre et omkostningseffektivt system er, at:

- der skal gives incitament til løbende effektiviseringer,
- der skal sikres gennemsigtighed og stabile priser til gavn for brugerne,
- systemet skal være enkelt at administrere og uden for mange administrative og økonomiske byrder for såvel myndigheder som udbydere, dagligvarehandlen og forbrugerne.

## Miljø

Pant- og retursystemet er primært etableret, fordi det skal opfylde nogle miljømæssige formål i relation til affaldsbortskaffelse og for at undgå henkastning af affald. Miljømålene fremgår dels af den nationale miljølovgivning om emballageaffald, dels af EU's emballagedirektiv, der blandt andet stiller vidtgående krav om genbrug og materialegenanvendelse af flasker og anden engangsemballage til drikkevarer. Pant- og retursystemets miljømæssige effektivitet set i relation til disse hensyn er derfor et meget centralt vurderingskriterium for den eksisterende organisationsmodel og fremtidige alternativer. Vurderingen må nødvendigvis begrænse sig til miljømæssige effekter, der står i et direkte årsagsforhold til pant- og retursystemet, og som indgår i de officielle politiske målsætninger.

## Konkurrence

Pant- og retursystemet er ikke etableret med et decideret konkurrencefremmende formål for øje, men derimod for at sikre nogle miljømæssige målsætninger. Vurderingen bør således omfatte, i hvilken udstrækning pant- og retursystemet lever op til miljøkravene uden samtidig at hæmme konkurrencen på de involverede markeder.

Eftersom der er flere markeder involveret, belyses konkurrenceforholdene på tre niveauer:

- Konkurrencen mellem systemoperatører
- Konkurrencen mellem udbydere



- Konkurrencen mellem returmodtagere

Konkurrencedimensionen belyser om organisationsmodellen betyder, at aktører pålægges byrder eller omvendt lettes for visse byrder, de i modsat fald ville være blevet pålagt, og dermed forrykker konkurrenceforholdet mellem aktørerne i en uhensigtsmæssig (dvs. konkurrenceforvridende) retning.

## 1.4. Læsevejledning

Rapporten er, foruden nærværende kapitel, opdelt i fem centrale kapitler.

- Kapitel 2: Redegør for opbygningen af Dansk Retursystem A/S.
- Kapitel 3: Evaluerer de hidtidige erfaringer med systemet på baggrund af interview med relevante aktører og fokusgrupper med forbrugere.
- Kapitel 4: Indeholder afrapporteringen af betydningen af en evt. fælles EU-ordning for pant- og returtagning samt erfaringerne med systemerne for pant- og returtagning i Sverige og Tyskland.
- Kapitel 5: Beregner og analyserer økonomiske og miljømæssige konsekvenser ved det nuværende system, og disse sammenlignes med Sverige og Tyskland.
- Kapitel 6: Vurderer hvordan systemet mest hensigtsmæssigt kan fungere efter enerettens udløb. Fem forskellige modeller gennemgås og vurderes. Endeligt sammenlignes kort de fem modeller.

I tillæg til rapporten indgår en række bilag. Bilag 1a-c indeholder spørgeguiden anvendt i forbindelse med de kvalitative interview med DRS, organisationer og aktører, samt i forbindelse med tilsvarende interview i med svenske og tyske aktører. Bilag 2 indeholder en oversigt over systemroller og –gebyrer i det tyske DPG-system for engangsemballager. Bilag 3 giver hovedkonklusionerne af de gennemførte fokusgrupper om DRS.

## 2. Dansk Retursystem A/S frem til nu

- Den danske flaskesag** I 1988 blev "den danske flaskesag" afgjort ved EF-domstolen. Dommen stadfæstede, at selvom det mangeårige danske lovkrav til producenter af øl og læskedrikke om at sikre returnering og genpåfyldning af flasker var at betragte som en handelshindring, var det i overensstemmelse med undtagelsesbestemmelserne i EF-traktaten om varernes frie bevægelighed. Konsekvensen var, at udenlandske bryggerier måtte affinde sig med den begrænsede adgang til det danske marked, idet de havde væsentligt sværere end de indenlandske producenter ved at sætte deres eget retursystem op. Ud over de strenge returkrav indeholdt de danske regler også et forbud mod at sælge øl og læskedrikke i metaldåser.
- Nye emballageformer** Op gennem 1990'erne fortsatte udviklingen af nye emballageformer, og genpåfyldelige plastflasker (PET-flasker) kom ind under returflaskesordningen. Det stillede nye krav til håndtering og sortering af flasker i dagligvarehandlen. Dagligvarehandlen fremsatte derfor i stigende grad krav om godtgørelse for håndteringsbyrderne over for producenterne, der ifølge loven har pligt til at have et pant- og retursystem. I en årrække havde man klaret det økonomiske mellemværende mellem bryggerierne og dagligvarehandlen ved den såkaldte overskudspant, dvs. en aftale om at panten mellem forbruger og dagligvarehandlen var lavere end panten mellem sidstnævnte og bryggerierne. Pantoverskomsten indebar, at handlende, der modtog flere flasker retur end de solgte, optjente et pantoverskud på de overskydende flasker og derigennem fik en kompensation for de ekstra håndteringsbyrder.
- Oprettelse af Dansk Retursystem A/S** Da dette ikke længere blev anset for tilstrækkeligt, indgik hovedparten af de danske bryggerier og læskedrikfabrikanter og dagligvaresektoren repræsenteret ved FDB, Dansk Supermarked og De Samvirkende Købmænd en privat rammeaftale i juli 2000 om oprettelsen af Dansk Retursystem A/S. Selskabet var ejet af producenterne, der finansierede driften ved hjælp af frivillige gebyrindbetalinger, og midlerne gik til at opbygge et effektiviseringsprogram for returflasker med sigte på nye modtage- og sorteringsanlæg.
- EU's emballagedirektiv** På miljøfronten foregik en sideløbende proces, der i 1994 førte til vedtagelsen af EU's emballagedirektiv. Direktivet stiller vidtgående miljømæssige krav til genanvendelse af emballager og indeholder samtidig udbygninger og konkretiseringer af principperne om varernes fri bevægelighed i relation til emballagevalg. I forlængelse heraf indbragte EU-kommissionen den danske stat for EF-domstolen med henblik på at få ophævet dåseforbudet. Dette førte i efteråret 2001 til, at generaladvokaten for EF-domstolen i sit forslag til domfældelse fremlagde en anbefaling om ophævelse af det danske forbud mod metaldåser.

**Pant-  
bekendtgørelsen**

Inden der nåede at falde dom i sagen, udstedte miljøministeren bekendtgørelse nr. 1116 af 21. december 2001 om indsamling mv. af emballager til øl og visse læskedrikke (P1-bekendtgørelsen), der knæsetter princippet om frit emballagevalg. De detaljerede regler om pant- og retursystemet ajourføres i bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002 (P2-bekendtgørelsen). P2-bekendtgørelsen fastlægger endvidere, at det private foretagende Dansk Retursystem A/S skal have eneretten til at drive pant- og retursystemet for engangsemballage under tæt regulering af Miljøstyrelsen, og der stilles krav om tilmeldingspligt for alle udbydere. Regler for tilmeldingspligt, pantmærkning, pantadministration og gebyrer samt økonomisk og miljømæssig regulering skal sikre, at retursystemet tilgodeser miljømæssige hensyn, sikkerhedsaspekter mv. frem for privatøkonomiske formål.

## 2.1. Retursystemets omfang og målsætninger

Det danske pant- og retursystem omfatter emballager til øl og visse læskedrikke. Emballager til følgende typer af drikkevarer er omfattet:

- Øl
- Kulsyreholdige drikkevarer (fx sodavand) – alkoholindhold på 0 - 0,5%.
- Andre gærede drikkevarer end øl, vin og frugtvin (fx æblecider) – alkoholindhold under 10%.
- Blandingsprodukter baseret på spiritus, vin eller andre gærede drikkevarer, der er blandet med drikkevarer som fx sodavand, cider, kakao eller juice (fx alkoholsodavand) – alkoholindhold over 0,5%, men ikke over 10%.

**Genpåfyldelige  
emballager**

Der sondres i retursystemet mellem genpåfyldelige emballager og engangsemballager. Genpåfyldelig emballage – eller returflasker – er flasker til øl og læskedrikke, der indsamles, vaskes og fyldes igen. Bryggerierne og tapperierne står selv for at indsamle den genpåfyldelige emballage og afregner selv panten med dagligvarehandlen. Genpåfyldelige flasker er således, i modsætning til engangsemballager, ikke genstand for det fælles pant- og retursystem under DRS. Dog er det DRS, der administrerer effektiviseringsprogrammer og håndteringsgodtgørelse for håndtering, rensortering og opbevaring af genpåfyldelige flasker i dagligvarehandlen.

**Engangsemballage**

Engangsemballage defineres som emballage til øl og visse læskedrikke, der ikke fyldes igen. Her er det miljømæssige sigte i stedet at genanvende materialet, så det kan anvendes til nye dåser, flasker eller andre produkter, hvori materialet indgår. DRS' centrale rolle er at administrere og varetage pant- og returopgaver i forhold til engangsemballage. DRS har således ansvaret for tilbagetagning af affaldsprodukter-

ne, mens producenterne sikrer finansieringen af DRS gennem gebyrindbetalinger og ved at give afkald på retten til ikke-indløst pant.

Engangsemballager er mærket med det danske pantmærke, hvilket ikke gælder for de genpåfyldelige flasker. Det danske pantmærke for engangsemballage er kendetegnet ved følgende logo og bogstav for hver pantsats:



Pant A= 1,00 kr.   Pant B=1,50 kr.   Pant C=3,00 kr.

### *Miljømålsætninger*

Det danske pant- og retursystems effektivitet og miljøvenlighed måles på returprocenterne. Målsætningerne er jf. bekendtgørelsen:

- Genpåfyldelige flasker: 98%
- Engangsemballage: 95%.

En høj returprocent for genpåfyldelige flasker sikrer i sig selv høj miljøeffektivitet, da flaskerne genbruges, mens emballageafgiften sikrer, at genpåfyldning er økonomisk. For engangsemballager afhænger miljøeffektiviteten af den efterfølgende lovbestemte materialerlegenvinding.

Systemet har følgende yderligere målsætninger:

- Effektiv fysisk håndtering
- Omkostningseffektiv administration og drift
- Fair kompensation af dagligvarehandlen for håndteringsopgaver
- Forbrugervenlighed
- Modvirke konkurrenceforvridning
- Tilpasset nye emballageformer og evt. fælles EU-regler.

## **2.2. Dansk Retursystem A/S**

Selskabet Dansk Retursystem A/S (DRS) har fået tildelt retten til at drive pant- og retursystemet for engangsemballager og til at administrere effektiviseringsprogrammet samt håndteringsgodtgørelsen for rensortering af genpåfyldelige flasker for en tidsbegrænset periode på 6 år. DRS har ansvaret for både de administrative opgaver og de fysiske håndteringsopgaver, der knytter sig til engangsemballager.

## Ejerforhold og ledelsesstruktur

DRS ejes af udbyderne af øl og læskedrikke, nærmere bestemt de store og mellemstore bryggerier i et forhold, der nogenlunde afspejler deres markedsandele i Danmark i år 2000, jf. nedenstående figur. dagligvarehandlen og importørerne fik tilbuddet om at blive medejere, men ønskede ikke på daværende tidspunkt at indgå i ejerskabet.

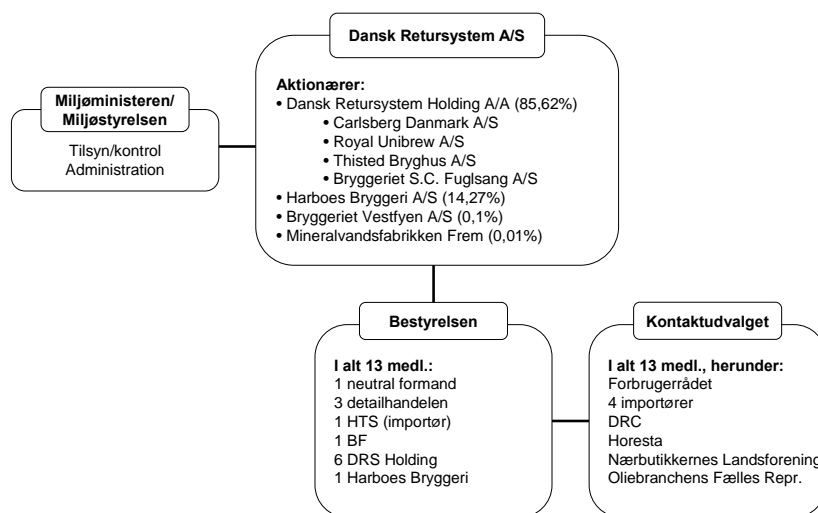
### Indskudt kapital

Som tidligere nævnt blev DRS stiftet allerede i år 2000 på privat initiativ, men først efterfølgende, i 2001, tildeles DRS eneretten til at drive det nye retursystem. Den indskudte kapital udgjorde 10 mio. kroner, og denne er ikke blevet forhøjet siden. Alle aktiviteter finansieres ved hjælp af de løbende indtægter.

### Ledelse og ejerkreds

Driften af DRS er genstand for detaljeret regulering i Bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002 fra Miljøministeriet, og Miljøstyrelsen fører tilsyn med og følger aktiviteterne på nært hold. Figuren nedenfor viser den organisationsmæssige opbygning af det nuværende system. Ejerkredsen domineres af de store bryggerier gennem Dansk Retursystem Holding, mens Harboe har en betydelig direkte ejerandel. Ud over bryggerierne er dagligvarehandlen repræsenteret i bestyrelsen med tre poster og har ifølge aktionæroverenskomsten en særstatus, idet de har vetoret over beslutninger vedrørende håndteringen i detailledet. For de øvrige beslutninger gælder, at mindst to ud af dagligvarehandlen tre repræsentanter skal stemme for. Importørerne er repræsenteret gennem HTS.

### DRS: EJER- OG LEDELSESTRUKTUR



### Kontaktudvalget

Man har endvidere valgt at operere med et kontaktudvalg, hvor øvrige interessenter med knap så centrale økonomiske roller har sæde. Kon-

taktudvalget er på den ene side tænkt som et forum, hvor DRS kan formidle oplysninger og mobilisere støtte bag initiativer, og på den anden side et forum, hvor disse øvrige interessenter kan redegøre for konkrete problemer og rette kritik og forespørgsler til ledelsen. Drøftelserne i kontaktudvalget har en uformel karakter.

### Enstrengt system med tilmeldingspligt

**Enstrengt system** Eneretten betyder, at retursystemet er enstrengt, dvs. det er alene DRS, der har retten til at varetage de administrative opgaver og lede og fordele de fysiske håndteringsopgaver mht. pant og returnering af engangsemballager. Dette står i modsætning til flerstrengede systemer, som fx kendes fra Tyskland, hvor flere selskaber konkurrerer om at løse opgaverne.

**Tilslutningspligt og tilslutningsret** Eneretten er understøttet af, at alle udbydere af øl og læskedrikke, dvs. producenter, mellemhandlere og importører, har pligt til at tilmelde sig til DRS. Der er ingen bagatelgrænse, og mindre udbydere kan således heller ikke vælge at stå udenfor mod selv at sørge for et retursystem for egne engangsemballager. Tilmeldingspligten er sammen med stikprøvekontrol et vigtigt middel til at sikre systemet mod free-ridere, dvs. udbydere af øl og læskedrikke, der helt unddrager sig pant- og returforpligtelserne og dermed stilles gunstigere end konkurrenterne. Ud over de økonomiske problemer medvirker free-riding også til at underminere systemets miljømæssige effektivitet. Dagligvarebutikkerne, horeca-sektoren og andre returmodtagere har omvendt en tilmeldingsret. Tilmeldingen er en forudsætning for at opnå håndteringsgodtgørelse og andre tilskud, samt for at få afhentet engangsemballager og udbetalt pant herfor.

### Den økonomiske model

DRS er et nonprofitforetagende, dvs. udgifterne og indtægterne skal balancere over en vis periode, også kaldet '*hvile i sig selv-princippet*'. Alle indtægter og udgifter er genstand for detaljeret økonomisk regulering i pantbekendtgørelsen. Den ene hovedindtægtskilde er gebyrindbetalinger fra udbydere af øl og læskedrikke.

**Logistikgebyr** Dels opkræver DRS et såkaldt *logistikgebyr*, dvs. en stykafgift for hver eneste genpåfyldelig flaske og engangsemballage. Gebyrsatserne er uddybet i kapitel 5. Logistikgebyret anvendes specifikt til at finansiere:

- a) udbetaling af håndteringsgodtgørelsen til dagligvarehandlen for rensorteringen af de genpåfyldelige flasker,
- b) investeringer under effektiviseringsprogrammet for genpåfyldelige flasker og engangsemballage,

c) administrationen af pant- og retursystemet, herunder håndteringsgodtgørelsen.

**Indsamlingsgebyr** Derudover opkræver DRS *indsamlingsgebyrer* for engangsemballerne, der varierer efter type og volumenindhold. Indsamlingsgebyrerne anvendes specifikt til at finansiere den fysiske indsamling, transport og optælling af engangsemballer og bidrager til administrationen af indsamlingsordningerne. Indsamlingsgebyrerne reduceres med den indtægt, DRS opnår ved salg af emballageskrot til materiale-genvinding, Dog er det kun aluminiumsskrotet, der repræsenterer en betydelig værdi.

**Indtægtsført pant** Den anden vigtige indtægtskilde er *indtægtsført pant*, for engangsemballer. Indtægtsført pant fremkommer ved, at en vis del af den pantbelagte emballage aldrig returneres af forbrugerne. Hermed opstår der et pantoverskud i kraft af forbrugernes udestående for de ikke-retournerede emballager. Ifølge pantbekendtgørelsen er det DRS, der udskriver og administrerer panten for engangsemballer, og DRS er også den instans, der indtægtsfører den ikke-indløste pant. Dette står i modsætning til pantsystemet for genpåfyldelige emballager, hvor det er den enkelte producent, mellemhandler eller importør, der indtægtsfører panten fra deres egne retursystemer.

**Anvendelse af pantoverskud** Loven lægger meget snævre rammer for DRS' anvendelse af den ikke-indløste pant for engangsemballage. De omkostninger, der kan finansieres, er orienteret mod etableringen og udviklingen af pant- og retursystemet, herunder sikkerhed. Eventuelt yderligere indtægtsført pant, der måtte blive tilovers, kan ifølge bekendtgørelsens § 66 kun anvendes til bestemte formål af almennyttig karakter.

**Begrænset udbytte** Udgifterne omfatter tillige aflønning til selskabets ejere af den af ejerne investerede kapital i form af udbytte. Aflønningen er imidlertid underlagt en udbyttebegrænsning, således at udbyttet maksimalt kan udgøre CIBOR 12 måneder plus 1%. Dette udbytte svarer til en minimumsforrentning af investeringen, som er lavere end, hvad der normalt forventes ved kommercielle investeringer. Men givet de særlige rammer for DRS er de kommercielle risici også væsentligt lavere end ved sædvanlige investeringer.

**Nonprofit Hvile-i-sig-selv** Denne forrentningsmodel er i overensstemmelse med, at DRS reelt er et nonprofit- eller hvile i sig selv-selskab. Hvile i sig selv-princippet indebærer dog ikke en perfekt balance for hvert eneste år mellem indtægter og udgifter inden for de respektive gebyrområder. Der sker en løbende (mindst årlig) justering af de fastsatte gebyrsatser, således at der sker en løbende tilpasning mellem opkrævede indtægter, og de afholdte omkostninger. Hvis de i et år opkrævede gebyrindtægter overstiger de i året afholdte udgifter, overføres overskud til næste års gebyrberegning, og resulterer således i en gebyrnedsettelse året efter.

Denne nonprofitstruktur indebærer, at systemet ikke kan drives med fortjeneste for øje for ejerne.

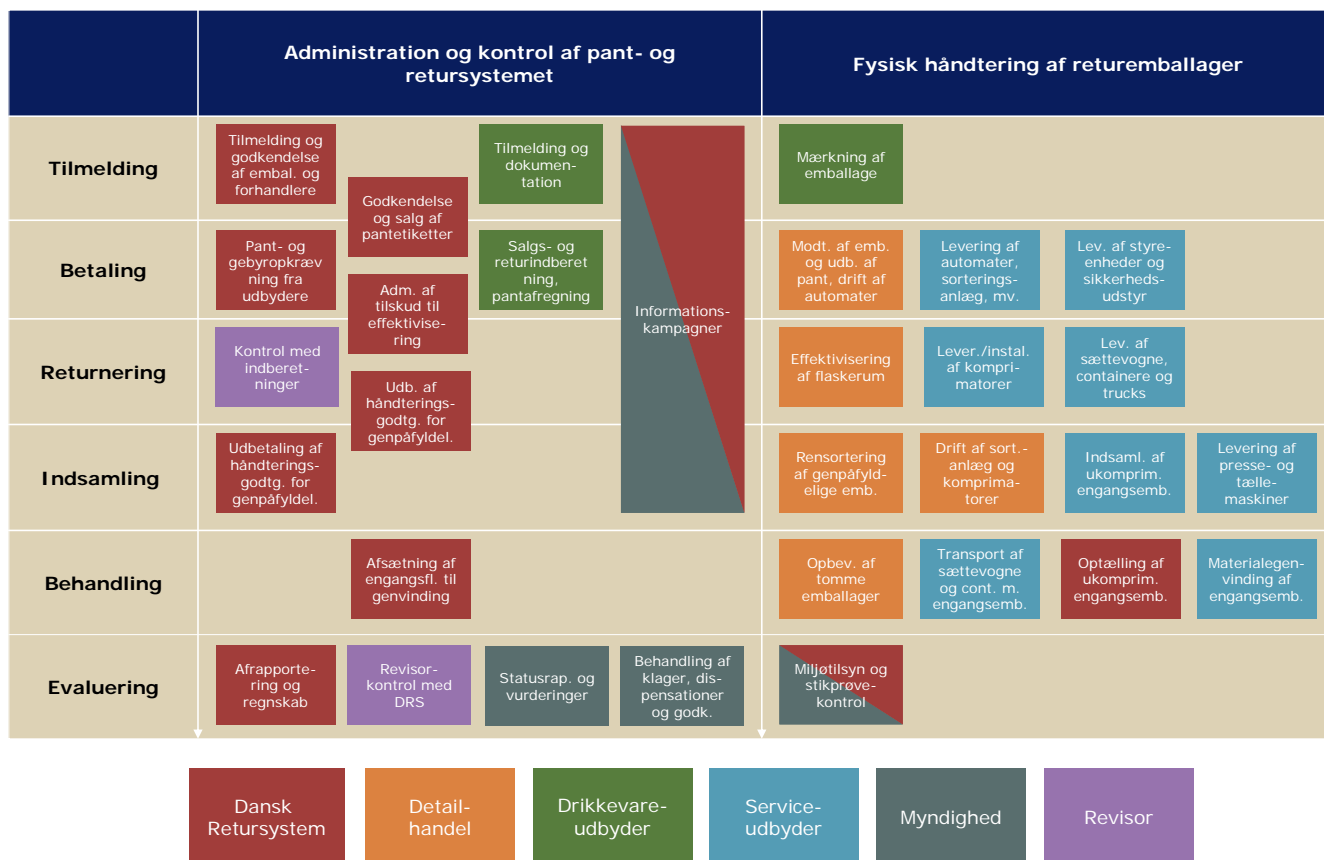
**Udlicitering  
af opgaver**

Endelig er den økonomiske model for DRS kendetegnet ved, at serviceopgaver af mere fysisk karakter så vidt muligt sendes i offentligt udbud. Ifølge bekendtgørelsens § 72 skal DRS udbyde de opgaver, selskabet varetager med indsamling og behandling af emballage og emballageaffald. I praksis er det gået således, at DRS har udliciteret størstedelen af de fysiske håndteringsopgaver, der dermed udføres af private serviceoperatører på formodet konkurrencemæssige vilkår (jf. afsnit 5.4)

### **2.3. Administration og kontrol**

I det følgende vil de enkelte aktiviteter under pant- og retursystemet blive beskrevet mere indgående. I indeværende afsnit 2.3 vil der blive fokuseret på administrationen og kontrollen af pant- og retursystemet, hvorimod det følgende afsnit 2.4 vil beskrive de fysiske håndteringsopgaver. Redegørelsen er struktureret i forhold til nedenstående forretningsmodel, idet der tilstræbes en beskrivelse af hver enkelt kasse opdelt efter, hvilke aktører der har ansvaret for hvad.





## Administrationsopgaver varetaget af Dansk Retursystem A/S og udbyderne

### Tilmelding og pantmærkning

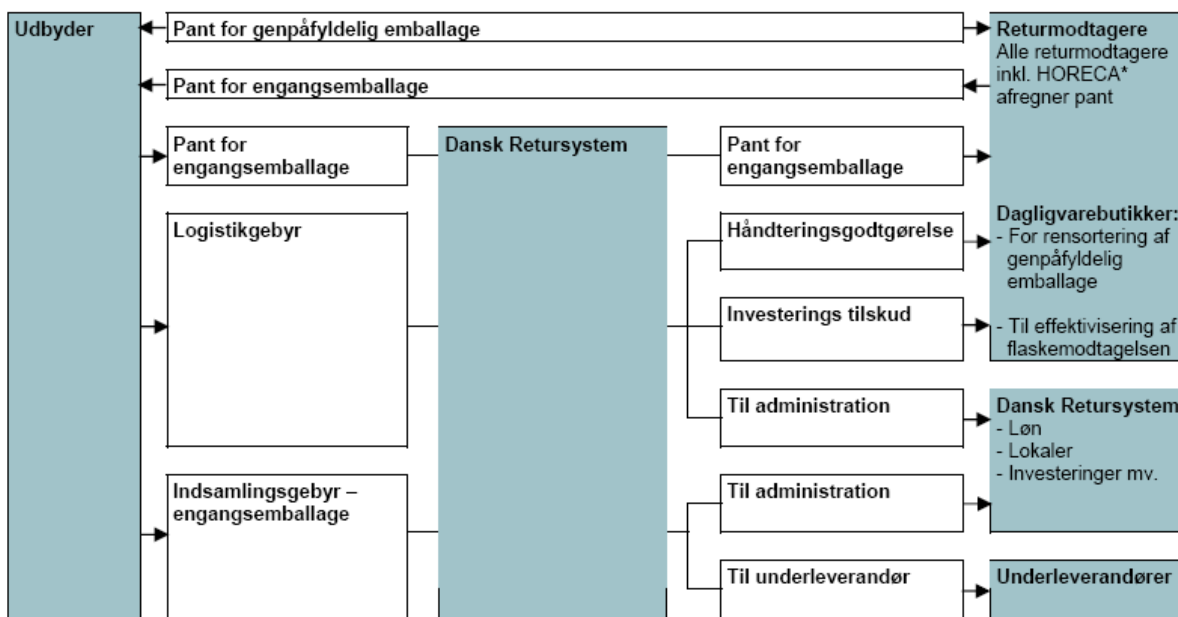
I den indledende fase står DRS for administrationen af nye tilmeldinger af udbydere og emballager til retursystemet, både for engangsemballage og genpåfyldelige flasker. Det koster 2.000 kr. i tilmeldingsgebyr for hvert kalenderår, hvor nye produkter introduceres uanset antallet af emballagetyper. Administration af pantmærkningen er integreret i tilmeldingsfasen, herunder sikkerhedsforanstaltninger omkring centrale styreenheder og strekkoder; kontrol af udbydernes mærkning; og salg af pantetiketter til de udbydere, der ikke ønsker eller ikke er i stand til at foretage primær pantmærkning af deres engangsemballager.

### Indberetninger og opkrævninger

Den næste store administrative opgave for DRS i retursystemets livscyklus er pant- og gebyropkrævningerne fra udbyderne og dagligvarehandlen. DRS opkræver pant og indsamlingsgebyr for engangsemballager: Logistikgebyret opkræves for engangsemballager såvel som for genpåfyldelige flasker. Pant- og gebyrafregningen med udbydere, der selv mærker etiketterne (primær mærkning), sker hver fjerde uge på basis af udbydernes indberettede salgsmængder. Afregningen med de

Øvrige udbydere, der køber pantmærker af DRS og selv påklitrer dem, sker i forbindelse med salget af pantmærket, hvor panten lægges oveni. Ved samme lejlighed kan sidstnævnte (ofte små) udbydere vælge at betale gebyrer til DRS på acontobasis eller afregne på basis af salgsindberetninger hver fjerde uge. De fleste vælger den nemmere acontoordning for dermed at lette indberetningsbyrden til en gang årligt, eller helt uden indberetning.

Overordnet skitse over afregningen



Kilde: Kopi fra DRS's Rapporteringsmanual

**Pantafregning med dagligvarehandlen**

Det næste skridt for DRS efter pantafregningen indtræffer lidt længere fremme i retursystemets cyklus, hvor DRS har modtaget de returnerede engangsemballager fra dagligvarehandlen. På grundlag af oplysningerne fra de centrale styreenheder i returautomaterne og kontroltællingen på egne terminaler udbetaler DRS pant til de pågældende dagligvarehandlende svarende til antallet af returnerede engangsemballager (for genpåfyldelige er det som nævnt udelukkende udbydere, der står for pantadministration og afregning). Pengestrømmene i pant- og gebyrregnskaberne er gengivet i ovenstående figur.

**Andre administrationsopgaver**

Af figuren fremgår også to andre væsentlige administrationsopgaver, der påhviler DRS. For det første udbetaler DRS håndteringsgodtgørelse til dagligvarebutikker for håndtering og rensortering af genpåfyldelige flasker, dvs. placeringen af tomme flasker i de tilhørende kasser eller bakker med samme flaskestørrelse til samme producent eller im-

portør, så den enkelte udbyder kan afhente egne flasker. Administrationen af håndteringsgodtgørelse er en videreførelse fra dengang DRS blev oprettet på privat basis, og det endnu ikke var tilladt at anvende engangsemballager i Danmark. Det samme gælder administrationen af effektiviseringsprogrammet. Formålet med effektiviseringsprogrammet var oprindeligt at effektivisere flaskerum, dels ved hjælp af tilskud til returautomater og teknisk udstyr som fx sorteringsanlæg i flaskerummet, dels ved at yde hjælp til at indrette flaskeafdelingerne på den mest rationelle måde. Det var allerede en udfordring i relation til de genpåfyldelige flasker, og efter indførelsen af engangsemballage steg behovet for returautomater og rationalisering af emballageopbevaringen yderligere, hvorefter effektiviseringsprogrammet har været rettet mod begge emballageformer.

DRS har endvidere ledelsesmæssige opgaver i forhold til kontrol og styring af de udbudte opgaver, der udføres af underleverandører, og der ligger også en opgave i at afsætte det indsamlede emballageskrot til materialegenvinding. DRS har også stået for en række forbrugerundersøgelser og informationskampagner. Endelig ligger der sidst i retursystemets cyklus en vigtig administrativ opgave i at opføre de samlede returprocenter for engangsemballage. Det er altså DRS selv, der står for monitoreringen og opgørelsen af retursystemets miljømæssige præstationer.

### **Administration og tilsyn forestået af Miljøstyrelsen, skattemyndigheder og revisorfirmaer**

#### **Opgaver for MST**

Miljøstyrelsen fører tilsyn med DRS med afsæt i de love og bekendtgørelser, der relaterer sig til det danske pant- og retursystem for engangsemballager. Miljøstyrelsen har en række beføjelser til indgreb over for DRS og skal ligeledes godkende en række af selskabets aktiviteter. I praksis er hovedparten af det administrative arbejde for styrelsen forbundet med godkendelse af gebyrer, henvendelser fra og rådgivning af DRS, henvendelser fra og rådgivning af andre aktører samt dispensationer. DRS er forpligtet til at yde økonomisk kompensation for styrelsens dokumenterede opgaver til tilsynet med retursystemet (BEK nr. 713, § 70).

#### ***Fair play***

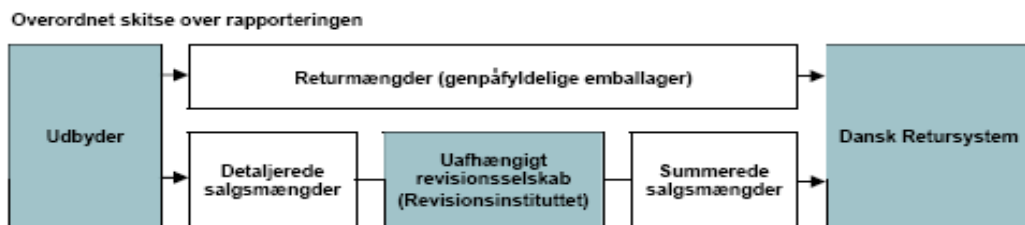
Miljøstyrelsen og skattemyndighederne samarbejder om kontrollen med pantreglerne og som led i regeringens Fair play-initiativ har SKAT siden juli 2005 beslaglagt store mængder øl og læskedrikke uden pantmærker. Beslaglæggelserne har medført en markant stigning i tilmeldingerne til DRS. Tilsvarende kontroller i horeca-sektoren har afsløret import og produktion udenom pantsystemet, til dels grundet manglende kendskab til reglerne. Forseelserne kan blive mødt med bødeforlæg. Ved tilmelding til DRS returneres beslaglagte drikkevarer.

**Revision** Endelig er det danske retursystem kendetegnet ved administrative opgaver i form af revisorbistand udført af uafhængige revisorfirmaer. Revisionen sker i forhold til tre forskellige opgaver udført af tre forskellige revisorfirmaer:

- Revisorbistand til DRS vedrørende udbydernes indberetninger, der ajourføres med optællingerne fra DRS' tællecentraler.
- Revisorbistand til DRS mht. årsregnskaber, gebyrregnskaber mm.
- Revisorbistand til Miljøstyrelsen med henblik på kontrol med økonomien og gebyrfastsættelserne i DRS.

**Revisormodellen** Den førstnævnte opgave er den såkaldte *revisormodel*, der har til formål at sikre, at de bryggerier, der ejer DRS, ikke får adgang til informationer om de øvrige konkurrenters specifikke salg til forskellige aftagere. Sådanne informationer er indeholdt i indberetningerne, men de tilgår, ligesom optællingerne, alene revisorfirmaet, der herefter sender ajourførte aggregerede opgørelser tilbage til DRS.

Der står således i bekendtgørelsen, at DRS udelukkende må modtage oplysninger på pantreturgruppeniveau – dvs. antallet af solgte og returnerede emballager på pant A, B og C-niveau for henholdsvis dåser, plastflasker og glasflasker – fra revisorfirmaet, og at de registrerede oplysninger i DRS' tællemaskiner skal slettes efter videresendelse til en central server (BEK nr. 713, § 63, stk. 5 og 6).



Kilde: DRS, rapporteringsmanual

## 2.4. De fysiske håndteringsopgaver

**Indsamlings-systemet** Efter returnering til dagligvarebutikkerne opsamles engangsemballerne i plastsække eller på halvpaller og opbevares derefter i butiksområdet, eventuelt i containere, indtil de samles ind. For dåser og i nogen grad plastflasker er der mulighed for at anbringe en kompressor i forlængelse af returautomaten, men det er kun de største butikker, der indtil videre råder over kompressorer. Derefter indsamles de opbevarede plastsække og halvpaller (med plastflasker, glasflasker og metaldåser) for at blive transporteret til en af DRS' to optællingscen-

traler, inden det transporteres videre til skrotaftagerne med henblik på materialegenanvendelse.

### **Håndteringsopgaver udført af DRS**

DRS udfører to manuelle håndteringsopgaver på egen hånd. For det første transporteres de fyldte halvpaller med engangsflasker af glas og komprimeret emballageskrot i DRS' egne biler. Det vil sige, at DRS selv indsamler og transporterer alt, hvad der fyldes på halvpaller (komprimerede dåser, komprimerede plastflasker samt ukomprimerede engangsflasker af glas fra større indsamlingssteder), hvorimod indsamling og transport af plastsække (med ukomprimerede dåser og plastflasker samt ukomprimerede engangsflasker af glas fra mindre indsamlingssteder) er sendt i udbud.

For det andet gennemfører DRS selv optællingen af de returnerede emballager i plastsække i deres to optællingscentraler, henholdsvis Terminal Øst i Hedehusene (Sjælland) og Terminal Vest i Løsning (Jylland). I tælleterminalerne registrerer Dansk Retursystem, hvor sække og halvpaller kommer fra. Det ukomprimerede emballageaffald køres igennem en tællemaskine, og bliver derefter komprimeret. Det komprimerede emballageskrot efterkomprimeres. Til slut sendes emballageskrottet videre til genanvendelse.

### **Håndteringsopgaver udbudt af DRS**

De fleste håndteringsopgaver, som DRS har ansvaret for, er sendt i offentligt udbud og varetages således af underleverandører på konkurrencevilkår. I kapitel 5, tabel 5.11 findes en oversigt over de gennemførte udbud og deres respektive kontraktsum.

#### **Udbud af indsamling**

Et af de vigtigste udbud har været indsamlingen af engangsemballage i plastsække med transport til og drift af mellemlager. Det skabte en del diskussion, da Carlsberg i 2001 vandt den første udbudsrunde i samarbejde med V6 Sønderjylland pga. Carlsbergs medejerskab af DRS. Miljølogistik A/S vandt imidlertid den anden udbudsrunde i 2004. De indsamlede plastsække transporteres i første omgang til et mellemlager, hvor der er opstillet sættevogne og containere (et andet udbud), hvorefter det transporteres i containere af et vognmandsfirma til DRS' optællingscentraler.

#### **Komprimatorer i udbud**

Et andet vigtigt udbud er installationen af komprimatorer. Der blev gennemført en første udbudsrunde i 2002, men indtil videre er der kun opstillet ca. 350 komprimatorer i Danmark; kun 18-20% af dåserne komprimeres i Danmark mod ca. 86% i Sverige. Ifølge DRS skyldes dette blandt andet, at selskabet har svært ved at foretage langsigtede investeringer i avanceret teknologisk udstyr pga. eneretsperiodens korte tidshorisont, men Miljøstyrelsen har faktisk åbnet mulighed for, at det kan ske på fornuftige betingelser. Hensigten er under alle omstæn-

digheder at gennemføre en ny udbudsrunde for komprimatorer, idet behovet og efterspørgslen i dagligvarehandlen er meget stort, især i de mellemstore butikker.

### **Håndteringsopgaver for udbyderne, dagligvarebutikkerne og horeca-sektoren**

- Udbyderne** Den første håndteringsopgave for udbyderne er pantmærkning og EAN-stregkodning af etiketten. De udbydere, der ikke selv kan eller vil påføre pantmærke og kode direkte på deres egen etikette, kan købe færdige pantetiketter af DRS og derefter selv påklister etiketterne. Det giver dem samtidig muligheden for at betale gebyrer på acontobasis og dermed slippe for de hyppige indberetninger (jf. tidligere). Herefter har udbyderne ikke flere håndteringsopgaver i forhold til engangsemballager. Et vigtigt træk ved retursystemet er således, at det løfter hele producenternes returtagingsansvar, og det er den serviceydelse, producenterne betaler for i form af gebyrer og afkald på indtægtsført pant. Dette står i modsætning til de genpåfyldelige emballager, hvor udbyderne selv står for hele den fysiske del af retursystemet, dvs. indsamling, clearing og genbrug af de returnerede flasker.
- Dagligvarebutikkerne** Ud over DRS er det dagligvarebutikkerne, der står for størstedelen af de fysiske håndteringsopgaver, som de kompenseres for i form af håndteringsgodtgørelse, effektiviseringstilskud og forskellige former for teknologiske hjælpemidler, som DRS stiller til rådighed. Dagligvarebutikkernes håndteringsopgaver finansieres dermed i sidste ende af udbydernes indbetalinger til DRS, om end butikkerne hævder, at tilskuddene ikke helt dækker de faktiske omkostninger. Butikkernes opgaver er i nogen grad blevet automatiseret og effektiviseret ved hjælp af returautomater, komprimatorer, sorteringsanlæg osv., men rensortering, sækkeindsamling og opbevaring af de mange forskellige emballagetyper kræver stadig manuelt arbejde og ikke mindst lagerplads.
- Horeca-sektoren** Horeca-sektoren, dvs. hoteller, restauranter og caféer, er en anden hovedgruppe af returmodtagere. Rent praktisk er returmodtagelsen og indsamlingen fra horeca-sektoren organiseret således, at DRS henter engangsemballagen. Men nogle større udbydere henter også restauratørernes engangsemballager, og så afhenter DRS engangsemballagen hos udbyderne. Dette sker som en service fra de pågældende udbydere til restauratørerne, selvom udbyderne kun har pligt til at tilbagetage genpåfyldelige flasker. En del virksomheder inden for horeca-sektoren (samt visse dagligvarebutikker) er samtidig udbydere, idet de selv importerer eller fremstiller deres egne øl og læskedrikke.

## 3. Erfaringer med Dansk Retursystem

I forbindelse med DRS' varetagelse af opgaven som operatør af det danske pant- og retursystem servicerer DRS en række grupper, som fx bryggerier, importører og dagligvarehandlen. Men også den almindelige forbruger og horeca-sektoren er vigtige brugergrupper for DRS, da det i sidste ende er slutbrugerne, som skal tilbagelevere tom emballage igennem DRS' indsamlingsnet. Disse aktørers vurdering af, hvordan DRS løser sine opgaver, er et centralt element i en evaluering af DRS. Derfor er der gennemført interview med 19 repræsentanter for forskellige aktørgrupper, herunder bryggerier, importører, dagligvarehandlen og relevante forbrugerorganisationer, samt gennemført tre fokusgrupper med almindelige forbrugere. Hensigten har været dels at afklare tilfredsheden med de eksisterende ordninger blandt de nærmeste aktører og den bredere kreds af forbrugere, dels at undersøge hvilke holdninger og idéer disse aktørgrupper har til pant- og retursystemets fremtidige organisering.

I det følgende gennemgås resultaterne af disse interviews. Det skal bemærkes, at der er tale om uredigerede udsagn, forstået på den måde, at misforståelser i forhold til systemet og lovgivningen etc. ikke er bortredigeret. Dette valg er foretaget for at give en nuanceret beskrivelse af holdningerne og baggrunden for disse. Af hensyn til aktørernes anonymitet er det ikke angivet, hvem af de interviewede som har givet udtryk for hvilke holdninger.

### 3.1. Udbydere

Gruppen af udbydere, dvs. bryggerier og importører, omfatter både store internationale virksomheder med eget distributionsnet, små mikrobryggerier, som kun sælger ud af huset, samt importører. Samtidig producerer og/eller importerer udbydere både 'discountøl', som typisk er i genpåfyldelige flasker, og 'specialøl', som typisk er i engangsemballage. Der er en tendens til, at de større bryggerier med eget distributionsnet primært benytter genpåfyldelige flasker.

Udbydere repræsenterer således forskellige interesser i forhold til pant- og retursystemet. Nogle udbydere har hele deres virksomhed baseret på engangsemballage og er derfor stærkt afhængige af DRS' indsamling af engangsemballage. Andre udbydere benytter udelukkende genpåfyldelige flasker, har eget distributionsnet og har derfor kun i begrænset omfang relationer til DRS.

DRS er ejet af de større bryggerier, og derfor er der også en ejerskabsrelation mellem nogle bryggerier og DRS.



## Generel opfattelse

Udbydere er overordnet tilfredse med DRS' håndtering af mandatet. Dog er der områder, hvor enkelte påpeger forhold, der efter deres opfattelse er uhensigtsmæssige. Et centralt element for en del af udbydernes overvejelser i forhold til DRS er en generel uvilje over for eksistensen af et pant- og retursystem. Det er typisk mindre udbydere, der er skeptiske over for et pant- og retursystem.

Der er udbredt enighed om, at der har været begyndervanskeligheder, men at DRS har oppet sig gevaldigt. Flere fremhæver DRS som en professionelt drevet organisation, som yder en god service.

## Funktionalitet

Flere udbydere ser DRS som en betingelse for brugen af engangsemballage, hvilket man samtidig mener har åbnet markedet for specialøl.

En udbyder sammenfatter det således:

*"Mange problemer blev løst, da vi gik fra genpåfyldelige flasker til engangsemballage. Først og fremmest blev vi fri for at vaske flaskerne, som var en tung og dyr proces. Desuden sørger DRS for at hente flaskerne, hvilket gør det nemmere og billigere at have kunder i hele landet. Indsamlingen af engangsemballage giver en mulighed for at sælge sine flasker over hele landet, uden at skulle sende kasser med og uden at skulle bruge penge på indsamling. Det gør systemet meget nemmere og billigere. Basis for os til at sælge specialøl til ordentlige priser er, at DRS håndterer det".*

Samtidig udtrykker flere udbydere, at systemet er nemmere at forstå og mere håndterbart i forhold til tidligere. Specielt det forhold, at man nu kan tilmelde nye produkter uden fremsendelse af det fysiske produkt.

Flere udbydere nævner dog forskellige mindre irritationsmomenter:

- Administrative indrapporteringer
- Rapporteringshyppigheden
- Indrapportering af lignende oplysninger til flere instanser
- Påklæbning af etiketter
- Rensortering
- Indrapportering på genpåfyldelige flasker
- Forholdet mellem pant og flaskens værdi

### **Administrative indrapporteringer**

I dag indrapporterer alle udbydere, der benytter genpåfyldelige flasker samt engangsemballage med primær pantmærkning, hver 4. uge en række oplysninger om salg på fakturalinjeniveau til DRS. En del af de mindre udbydere mener, at denne rapportering er for kompliceret. Det



centrale problem er de krav, det stiller på inputsiden i forhold til regnskabssystemet, dvs. detaljeringsgraden samt formen. En udtrykker holdningen således:

*"Vi har vænnet os til det. Førhen var der ikke nogen rapportering – alt andet lige så er det en omkostning, vi er blevet pålagt, men edb gør, at det er tåleligt".*

Samtidig har flere udbydere nævnt, at de har svært ved at se, hvad DRS skal bruge så detaljerede oplysninger til, og de mener ikke, at DRS i praksis bruger de enkelte fakturalinjer til noget, hvorfor det opleves omsonst at indrapportere til DRS. I forlængelse af dette føler nogle udbydere, der benytter primær pantmærkning, sig forfordelt, da de der køber pantetiketter ikke skal indrapportere på fakturalinjeniveau, mens de, der benytter primær pantmærkning, skal<sup>1</sup>.

Tidligere gjaldt denne rapporteringsform for alle, men de administrative byrder er blevet lettet for de mindre udbydere efter indførelsen af en acontoordning for pantetiketter. Ordningen indebærer, at udbydere, der benytter pantetiketter, kun skal indberette én gang årligt. Indberetningen sker for at gennemføre en endelig afregning i forhold til acotobetalingen. Der er også mulighed for helt at undlade indrapportering, hvorefter acotobetalingen bliver endelig.

**Rapporteringshyppighed**

Flere udbydere nævner rapporteringshyppigheden hver 4. uge som et særligt problem. Regnskaber opgøres typisk på månedsbasis og andre rapporteringer til fx SKAT sker ved månedsafslutning. Derfor mener disse udbydere, at det ville være lettere med indrapportering ved månedsafslutning. Det ville blandt andet betyde, at ressourcekrævende periodiseringer kunne undgås. De større udbydere har den nødvendige kapacitet til at håndtere denne type af problemstillinger, mens det for de mindre udbydere bliver en belastning, fordi de ikke har den samme administrative kapacitet.

**Genbrug af oplysninger**

En tredje administrativ problemstilling er genbrug af oplysninger. Flere giver udtryk for, at de indberetter næsten de samme oplysninger til SKAT og til DRS. Denne problemstilling er ikke undersøgt nærmere i forbindelse med denne evaluering, men det bør undersøges nærmere, om der er mulighed for genbrug af data og dermed forenkling af indrapporteringen.

**Påsætning af pantetiketter**

Selvom der blandt de udbydere, der benytter pantetiketter, er bred enighed om, at indførelsen af pantetiketter har givet nye markedsmuligheder, er der en del irritation over pantetiketterne. Man mener, at det er 'bøvlet' og tidskrævende at klæbe etiketterne på flaskerne. Ingen

---

<sup>1</sup> Det skal bemærkes, at DRS og Miljøstyrelsen er opmærksomme på problemerne i forhold til de administrative indrapporteringer, og man arbejder på en lempelse i forhold til primær pantmærkningen lignende den for pantetiketter.

af de udbydere, Deloitte har været i kontakt med, har en teknisk løsning til påklæbning af pantetiketter, og derfor foregår dette manuelt. Holdningen er, at omkostningerne til påklæbning gør produkterne dyrere og dermed betyder en 'skævvridning' i forhold til genpåfyldelige flasker og primærmærkede flasker/dåser.

**Rensortering** Et specielt problem eksisterer for de udbydere, der benytter genpåfyldelige flasker. Fordi rensorteringen i detailledet ofte er utilstrækkelig, sker det, at engangsemballage står i kasser med genpåfyldelige flasker. Hvis ikke bryggeriet selv foretager en rensortering inden vask, vaskes pantmærkerne af, hvorved muligheden for at pante flaskerne fortabes. Problemet omfang vurderes dog at være beskedent.

**Indrapportering på genpåfyldelige flasker**

Flere af de udbydere, som kun benytter genpåfyldelige flasker, har vanskeligt ved at forstå, at de skal indberette til DRS samt betale gebyrer. En udbyder fremstiller det således:

*"Når man selv henter og bringer de genpåfyldelige flasker, hvorfor er det så nødvendigt at indberette detaljerede oplysninger? Det er i princippet en aktivitet, der går helt uden om DRS".*

En udbyder foreslår, at man alternativt kunne afregne direkte med kunden, så man var fri for at indberette til et centralt system og derfor ikke "*behøvede det administrative bøv*". Samme udbyder mener, at hvis baggrunden for indrapporteringen er, at dagligvarehandlen skal have betaling for håndteringen, kunne det lettere gøres ved at give et par øre mere for de flasker, udbyderne tager retur, end for dem udbyderne afleverer<sup>2</sup>.

**MST's sagsbehandling**

Blandt specielt de mindre udbydere er der en sammenfaldende kritik af sagsbehandlingstiden hos Miljøstyrelsen (MST). Opfattelsen er, at sagsbehandlingstiden er meget lang, og at det kan være vanskeligt at få klare svar på spørgsmål. En udbyder har oplevet en sagsbehandlingstid på næsten 2 år. Dette vurderes dog at høre til de absolutte sjældenheder. Med hensyn til svar på spørgsmål siger flere udbydere, at de hellere ringer til DRS frem for MST, når de har spørgsmål, fordi de opfatter DRS som væsentlig mere serviceorienteret.

**Sammenhæng mellem pant og flaskeværdi**

Nogle udbydere af specialøl benytter dyre genpåfyldelige specialflasker, fx patentflasker. Som udgangspunkt er der ikke en egentlig sammenhæng mellem en flaskes værdi og den pant, der er for flasken. Det giver et misforhold, når man benytter flasker til en værdi af 10-20 kr., og panten er 1-3 kr. Eneste mulighed for udbyderne var tidligere at

---

<sup>2</sup> Det her skitserede system svarer til systemet for genpåfyldelige flasker før indførelsen af eneretten.

lægge flaskeudgiften oven i prisen. Udbydere af specialøl ønsker generelt en mulighed for at lade panten afspejle flaskens reelle værdi<sup>3</sup>.

- Forbrugerne** Flere udbydere bemærker, at forskellene i, hvordan genpåfyldelige og engangsemballager behandles, ikke altid er lige gennemskuelige, hvilket forvirrer forbrugerne. Et eksempel er, at man gerne må ødelægge etiketten på genpåfyldelige flasker, fordi de genkendes på form, men ikke på engangsemballage, fordi det er en del af sikkerhedssystemet. Resultatet er ifølge udbydere, at forbrugerne ikke ved, hvorfor deres flasker afvises i pantautomaterne. Det giver irritation hos forbrugerne og klager til udbydere. Flere udbydere gør gældende, at ændringer i systemet har det med at forvirre forbrugerne, hvilket medfører en risiko for, at returprocenterne falder.
- Horeca-sektoren** Flere af udbydere har kunder i horeca-sektoren, som ikke vil tilslutte sig DRS, fordi de synes, det er besværligt at have flere, der kommer og afhenter emballage. Det betyder, at udbydere for at fastholde dem som kunder selv skal hente flaskerne, selvom udbydere igennem gebyrer faktisk betaler DRS for at gøre det. De berørte udbydere kunne godt tænke sig en mere aktiv indsats i forhold til at få alle i horeca-sektoren til at tilslutte sig. Fx med kampagner eller ultimativt med en tilmeldingspligt.
- dagligvarehandlen** Specielt blandt udbydere af specialøl er det holdningen, at dagligvarehandlen ikke er interesseret i at tage et mærke ind som genpåfyldelige flasker, hvor dagligvarehandlen selv skal sortere og opbevare kasser. Flere af udbydere har fået at vide, at de simpelthen ikke kan komme ind i specifikke supermarkeder, hvis ikke deres produkter er i engangsemballage. Det betyder ifølge de berørte udbydere, at der sker et pres hen imod mere engangsemballage og færre genpåfyldelige flasker.
- Tilmeldingspligt** Udbydere bakker generelt op omkring tilmeldingspligten. Dels ser de ikke noget problem i den, dels mener de, at tilmeldingspligten er med til at sikre mere lige konkurrencevilkår.
- Sikkerhed og mærkningskrav** Som tidligere nævnt synes udbydere, der benytter pantetiketter, at det er besværligt at påsætte etiketterne. Endvidere er der blandt de udbydere, der benytter primær pantmærkning lidt irritation over, hvad en betegner som 'de strenge formregler'. Dels mener udbydere, at de påvirker deres muligheder for at udforme etiketter, dels mener de, at formkravene er med til at gøre trykningen af etiketter dyrere. Omvendt er der en udbredt forståelse for, hvorfor der benyttes pantetiketter, og

---

<sup>3</sup> En ændring af pantbekendtgørelsen har indført en ordning, hvor Miljøstyrelsen på grundlag af en konkret ansøgning kan fastsætte en specifik pant for visse specialflasker. Dette er således ikke et problem relateret til driften af DRS. I praksis har det dog vist sig vanskeligt at bruge dispensationsadgangen, hvorfor denne endnu ikke er benyttet.

**Hvorfor et pant- og retursystem?** flere udbydere fremhæver, at stor sikkerhed imod snyd er et meget centralt punkt for dem.

Som nævnt indledningsvist er der en mindre gruppe af udbydere, som ikke støtter op om ideen om et pant- og retursystem. Holdningen blandt disse er, at engangsemballage af såvel glas som plast er affald og burde håndteres ligesom andet affald. Specielt skæves til vinflasker og andre produkter, der anvender glasemballage. Samtidig er det opfattelsen blandt denne gruppe udbydere, at hvis alle flasker blev behandlet som affald, ville systemet være meget billigere<sup>4</sup>.

### Struktur

#### Flerstrengt vs. enstrengt system

På det principielle plan er der enighed mellem udbyderne om, at konkurrence er fornuftig, men i praksis er der blandede holdninger til effekten af et flerstrengt system. Den største gruppe mener, at flere operatører vil betyde et dyrere og mere besværligt system, mens et mindretal mener, at fri konkurrence vil øge effektiviteten.

Kritikerne af et flerstrengt system fremhæver:

- At man ser konkurrence som en god ting, men i forbindelse med pant- og retursystemet er det usikkert, om det er den rigtige løsning. Fokus bør være på den højeste grad af effektivitet, og det er ikke sikkert, at konkurrence kan sikre det.
- At systemet vil blive dyrere, fordi logistikken er dyr, og et flerstrengt system vil øge logistikken, fx vil flere firmaer køre til de samme byer.
- At man er skeptisk over for, om et flerstrengt system vil betyde øgede administrative omkostninger for udbyderne, idet man mener, at der er en risiko for, at man skal indrapportere til flere systemer.
- At man er tvivlende over for, hvordan systemet skal fungere i praksis. Skal udbyderne tilmeldes alle systemer? Hvad vil det betyde for detalledet?
- At et flerstrengt system nødvendigvis vil kræve, at pant- og retursystemet bliver baseret på profit frem for det nuværende nonprofit-system. Det mener udbyderne er u hensigtsmæssigt og vil øge omkostningerne i systemet.

En af kritikerne af et flerstrengt system opsummerer sin holdning således:

*"et af de væsentligste argumenter for, at bryggerierne ønsker fortsat ejerskab, er at sikre, at det drives til de lavest mulige"*

---

<sup>4</sup> Det har ikke været inden for rammerne af denne evaluering at analysere denne påstand nærmere.

*omkostninger. Ved at sende DRS i frit udbud vil der være nogen, der skal tjene penge på systemet".*

Holdningen er endvidere, at under frit udbud vil købet af systemet skulle finansieres ved at drive det som en profitabel forretning, som kun kan forrentes ved at optimere indtjeningen på bekostning af kerneformålet. Effekten af dette vil ifølge udbyderne være, at enten skal gebyrerne op eller returprocenterne ned, dvs. på bekostning af enten miljøet eller forbrugeren og i værste fald på bekostning af begge.

Flere af kritikerne af et flerstrengt system vil faktisk hellere gå den modsatte vej og skabe et system, hvor DRS indsamler alle flasker, dvs. både genpåfyldelige flasker og engangsemballage. En af udbyderne udtrykker det således:

*"Den optimale løsning var, hvis der kun var ét system. Dvs. DRS kunne påtage sig også at indsamle og vaske de genpåfyldelige flasker. Det ville bringe andelen af genpåfyldelige flasker op, idet det ville gøre det muligt at benytte genpåfyldelige flasker uden for lokalområdet. Det ville være en stor fordel for de små udbydere. De vaskede flasker kunne DRS sælge tilbage til bryggerierne".*

**Indflydelse** Blandt de mindre udbydere er der stor enighed om, at man har meget lidt indflydelse på driften af DRS og udformningen af pant- og retur-systemet som sådan. En af udbyderne udtrykker det således:

*"Vi har nok 3 promilles markedsandel i dag og vi har nok nogenlunde samme indflydelse".*

Omvendt er de mindre udbyderes ønske om indflydelse på DRS' drift begrænset, mens man gerne ville have mere indflydelse på udformningen af pant- og retursystemet. Specielt udtrykker nogle mindre udbydere, at de gerne vil have mere indflydelse på udformningen af pantetiketter og andre sikkerhedstiltag. Baggrunden for, at de mindre udbydere ikke ønsker indflydelse på DRS' drift, skal ses i lyset af, at de dels ikke mener, at de har nok indsigt i de forretningsmæssige problematikker DRS står over for, dels fordi aktiv deltagelse i driften vil tage tid og have lille forretningsmæssig effekt.

Blandt de udbydere, der er medlem af kontaktudvalget, er der udbredt enighed om, at kontaktudvalget ikke giver egentlig indflydelse, men nærmere fungerer som orienteringsorgan.

**Ejerskab** I forhold til ejerskab af DRS er der meget delte holdninger blandt udbyderne. En gruppe ser ingen grund til at ændre på ejerskabet, en gruppe ønsker et offentligt ejerskab og en sidste gruppe ønsker en eller anden form for deling af ejerskabet, således at Carlsbergs rolle bliver mindre.

Blandt en del udbydere er der forståelse for, at Carlsberg blev ejer af DRS. Som en udbyder udtrykker det: *"Carlsberg var de eneste, der*

*havde råd til at etablere DRS". Flere udbydere var på forhånd bekymrede for, om Carlsberg ville kigge konkurrenterne i kortene. Men de har efterfølgende ikke haft grund til at tro, at dette er sket.*

**Fortsættelse af eneretten**

En gruppe af udbydere ser ingen grund til at ændre den nuværende konstruktion og slår dermed til lyd for en fortsættelse af eneretten. Blandt de udbydere, der ikke ønsker ændringer i ejerskabet, er holdningen, at Carlsberg er en ansvarlig ejer af DRS, og at man ikke kan se, hvilke praktiske problemer et ændret ejerskab skulle løse. Endvidere mener man, at det ikke er rimeligt at have indflydelse uden at betale til systemet. Hvis andre skal have indflydelse, skal de derfor købe aktier i DRS. Endelig giver en udbyder udtryk for, at det væsentlige ikke er, hvem der ejer aktierne men i stedet antallet af bestemmende stemmer i bestyrelsen, og Carlsberg har ikke bestemmende flertal i bestyrelsen. Nogle udbydere ser et alternativ i at lade Bryggerforeningen overtage aktierne i DRS. Hermed opnås en formel adskillelse mellem systemejere og systembrugere, og hele branchen repræsenteres i ejerskabet.

I forhold til en fortsættelse af eneretten ser flere udbydere gerne, at man ikke opererer med en tidsbegrænset eneretsperiode, men at der sker en rullende forlængelse af eneretten under klart definerede betingelser, således at den kan opsiges med fx 6 års varsel. Det vil ifølge denne gruppe af udbydere betyde, at DRS i højere grad kan foretage langsigtede investeringer på almindelige forretningsmæssige betingelser, så man opnår de teknologiske forbedringer, der kræves for et endnu mere effektivt retursystem.

**Udbud**

Flere af udbyderene mener, at man har sikret den fornødne konkurrence omkring de vigtigste håndteringsopgaver i pant- og retursystemet ved at sende dem i udbud. Ifølge udbyderne har de gennemførte udbud fungeret fint og været med til at presse prisen.

**Ændret ejerskab**

Blandt de, der ønsker et offentligt ejerskab, og dem, der ønsker en mindre rolle til Carlsberg, er der enighed om, at ingen aktører fra branchen af konkurrencemæssige hensyn bør være majoritetsejer. Man er bekymret for, om salgstal og lignende kan tilflyde Carlsberg i kraft af ejerskabet. Man har dog ikke viden om lækager, og man er overbevist om, at DRS forstår at handle med den nødvendige diskretion. Men det er princippet i ejerskabet, man ser som et problem.

Et andet argument imod Carlsbergs ejerskab er, at ejerskabet betyder fokus på de store bryggeriers problemer. En udbyder udtrykker det således:

*"Det er naturligt nok, at DRS fokuserer på de stores problemer. Man fokuserer på de problemer, man selv synes er alvorlige. De smås problemer er uvedkommende".*

De, der ønsker et DRS som en offentlig virksomhed, mener, at det vil sikre uafhængigheden. Omvendt er der flere af fortalene for et offentligt ejerskab, der taler stærkt imod Miljøstyrelsen som part i denne virksomhed. Holdningen er, at Miljøstyrelsen har for lidt indblik i området.

De, der ønsker en bredere ejerkreds, fx med dagligvarehandlen, importører, renovationsselskaber, emballageproducenter etc., fokuserer på, at det er vigtigt, at der er flere parter repræsenteret i ejerkredsen, idet man mener, at der ellers kun fokuseres på en parts interesser. Flere udbydere mener ikke, at det gør en forskel, om det er Bryggeriforeningen eller Carlsberg, der er majoritetsejer af DRS.

**Fondseje** En alternativ model for ejerskab af DRS er fondseje, hvor den nuværende bestyrelse i DRS fx spejles i fondsbestyrelsen. De fleste udbydere har umiddelbart svært ved at forholde sig til den model, herunder gennemskue de reelle konsekvenser. En udbyder vurderer, at det bliver svært at opretholde et driftsselskab med fokus på effektivitet og lave gebyrer, hvis der bliver tale om en politisk udnævnt bestyrelse, idet der så hurtigt kan komme andre hensyn ind i billedet end de strengt driftsmæssige.

**Profit vs. nonprofit** Diskussionen om, hvorvidt DRS skal have mulighed for at opnå profit eller fortsætte som nonprofitselskab, er nært forbundet til diskussionen om ejerskab og et eventuelt flerstrengt system. De udbydere, der umiddelbart støtter ideen om et flerstrengt system, kan ikke se noget til hinder for, at DRS kunne opnå profit. Omvendt mener de, som er imod et flerstrengt system, at hvis nogen skal tjene penge på pant- og retursystemet, vil det betyde højere priser. En udbyder fremfører, at man anser det som en samfundsøkonomisk fordel at bibeholde et nonprofitsystem, idet man undgår operatørtillægget. Samtidig mener et flertal af udbyderne, at det er urealistisk at skabe den tilstrækkelige konkurrence, så fordelene ved konkurrence opnås.

Man ser også en fare i forhold til den ikke-indløste pant. Med et profitsystem, hvor den ikke-indløste pant tilfalder ejerne af operatørerne, vil der være et incitament til ikke at indsamle. Derfor vil det være nødvendigt med andre mekanismer, hvilket man vurderer vil blive for kompliceret.

**Opgavedeling mellem MST og DRS** I forhold til pant- og retursystemet varetager Miljøstyrelsen myndighedsansvaret, mens DRS varetager den daglige dri forhold til Denne 'delte ledelse' opfattes af flere udbydere som kompliceret. De mener ikke, at det er klart for udenforstående, hvem der har hvilke forpligtelser, og hvem man skal gå til med hvilke spørgsmål.



## Miljø

For mange af udbyderne er miljøaspektet af et pant- og retursystem vigtigt, men det overskygger ikke det forretningsmæssige aspekt. Udbyderne vil gerne være med til at gøre en miljøindsats, men samtidig er en mindre gruppe af udbyderne, som tidligere nævnt, skeptiske overfor grundlaget for et pant- og retursystem, og om det økonomisk kan svare sig. En af udbyderne udtrykker sin holdning således:

*"I forhold til håndtering i mange andre lande i den vestlige verden, så er glas uanset om det er øl, vand, vin eller sprut en del af den affaldsmængde, som vi på den skønne jord producerer, og dermed bør det behandles ens. Grundlæggende kunne indsamling af emballage til øl og vand vel foretages, som vi håndterer andet skrald, fx via flaskecontainere og indsamlingspligt, som kunne udbydes i licitation. Dækning af omkostninger til dette kunne foretages via ny emballageafgift og forhøjelse af bøder, hvis man er et miljøsvin".*

En anden udbyder supplerer med, at systemet, som det er i dag, er forbundet med store miljøbelastninger i form af forurening ved indsamling (transport) og ved rengøring af genpåfyldelige flasker. Udbyderen mener, man skal overveje, om systemet med indsamling af drikkeemballage er det mest miljøeffektive. Som udbyderen udtrykker det:

*"Der er jo heller ikke pant på syltetøj – og folk afleverer syltetøjsglas i stort omfang".*

Blandt flere udbydere er der en frygt for, at dagligvarehandelens pres for at fremme engangsemballage, vil undergrave systemet med genpåfyldelige flasker. Dette mener gruppen er problematisk ud fra et miljømæssigt aspekt, da man mener, at den miljømæssige belastning ved genpåfyldelige flasker er mindre end ved engangsemballage.

## Økonomi

Generelt går udbyderne ud fra, at DRS i fastsættelsen af gebyrerne tager hensyn til de reelle omkostninger ved håndtering.

<b>Indsamlingspris</b>	Flere udbydere mener, at indsamlingsprisen umiddelbart virker høj, men da sammenligningsgrundlaget er begrænset ved de ikke, om prisen er <i>for</i> høj. En udbyder mener, at systemet bliver unødigt dyrt, fordi der i praksis er to systemer – et for genpåfyldelige flasker og et for engangsemballage.
<b>Forventet effektivisering</b>	Samtidig er der en forventning om, at omkostningerne vil falde jo større omsætningen i DRS er. Så en del af udbyderne forventer, at det bliver mere effektivt og billigere pr. enhed, jo mere engangsemballage der benyttes, herunder specielt hvis der kommer pant på vandflasker.
<b>Udenlandsk emballage</b>	Endvidere er der blandt en mindre gruppe udbydere en vis irritation over, at DRS gør en stor indsats for at indsamle emballage, der ikke er



solgt i Danmark, herunder emballage solgt ved grænsen. Set fra en etisk og miljømæssig vinkel mener disse udbydere, at indsatsen er fin, men de føler, at de er med til at betale for indsatsen og dermed hjælper 'miljøsvin og svindlere'.

**Fordeling af omkostninger**

Holdningerne til fordelingen af omkostningerne i DRS er præget af forskellene mellem genpåfyldelige flasker og engangsemballage.

Blandt de udbydere, der primært bruger genpåfyldelige flasker, er holdningen generelt, at gebyrerne virker store. Udbyderne synes, at de gør hele arbejdet med distribution, sortering og indsamling selv. Flere af udbyderne føler at de genpåfyldelige flasker i nogen grad betaler for engangsemballagen. Dog ses det ikke som et meget stort problem, idet systemet er ens for alle, da de direkte konkurrenter typisk bruger samme flasketype.

Enkelte af de udbydere, der benytter genpåfyldelige flasker, mener man helt bør gå væk fra engangsemballage og tilbage til det tidligere system. En udbyder udtrykker det således:

*"Hvis systemet skal være billigt, skal det være enkelt. Det er DRS ikke. Det gamle system var meget enkelt – og dermed billigt. De penge, det koster at drive DRS, skal jo komme et sted fra. Og det er fra udbyderne".*

Blandt de udbydere, der primært bruger engangsemballage, er holdningen også, at man synes gebyrerne er høje, og enkelte giver udtryk for, at de mener, at engangsemballagen betaler relativt for meget i forhold til de genpåfyldelige flasker. En udbyder bemærker endvidere, *"at de pålagte gebyrer er højere end den reduktion af emballageafgiften, der blev foretaget ved systemets indførelse"*. Generelt er holdningen blandt de udbydere, der primært bruger engangsemballage, at der spares ressourcer på håndteringen af den tomme emballage, men omvendt koster mærkning og det administrative arbejde en del ressourcer.

**Ikke-indløst pant**

En del udbydere udtrykker utilfredshed med, at den ikke-indløste pant tilfalder DRS og ikke som tidligere udbyderne selv. De mener, at de tidligere kunne bruge den ikke-indløste pant til at dække omkostningerne til fx håndteringen af den tomme emballage. De sparede udgifter ved, at DRS nu sørger for håndteringen af den tomme emballage, dækker ikke tabet af den ikke-indløste pant efter deres vurdering. Specielt ikke når udgiften til de nye administrative opgaver medregnes. Derfor mener denne gruppe udbydere, at den ikke-indløste pant burde tilfalde udbyderne frem for almennyttige formål. En måde kunne være tilskud til påsætning af pantetiketter.

**Gebyrer**

En del udbydere mener, at de yder et stort arbejde med at indsamle engangsemballage hos kunder i horeca-sektoren, som ikke vil tilslutte sig systemet. De føler, at de bliver straffet dobbelt, fordi de dels selv

skal hente emballagen, dels betaler gebyr for alle solgte flasker i stedet for at betale for, hvor mange flasker der kommer tilbage.

**Håndterings-  
godtgørelse**

Forståelsen blandt udbydere for den håndteringsgodtgørelse, der ydes dagligvarehandlen, er relativt lille. En del af udbydere giver udtryk for, at de kun har én mulighed for at tjene denne udgift ind, og det er ved at lægge den oven i prisen til dagligvarehandlen, som vælter udgiften over på forbrugerne. Dermed aktiveres et relativt stort bureaukrati, fordi udbydere skal betale gebyrer til DRS, som giver en andel videre til dagligvarehandlen. Dette kunne, ifølge denne gruppe udbydere, helt undgås, hvis man droppede håndteringsgodtgørelsen. I stedet kunne dagligvarehandlen vælte udgiften direkte over på forbrugerne. Alternativt kunne udbydere betale dagligvarehandlen en smule mere i pant for genpåfyldelige flasker ved modtagelse af den tomme emballage, end de modtager ved levering.

**Konkurrence**

Selvom DRS har eneretten til at drive pant- og retursystemet, mener flere af udbydere, at systemet fungerer fornuftigt, idet en væsentlig del af de fysiske håndteringsopgaver er i udbud. Udbydere mener, at det i høj grad sikrer konkurrence og en omkostningseffektiv dri forhold til

Samtidig tager nogle udbydere den store vækst i antallet af udbydere og specielt ølprodukter som et udtryk for, at pant- og retursystemet generelt ikke har svækket konkurrencen på markedet. Flere mindre udbydere vurderer at DRS' håndtering af engangsemballage gør, at de kan handle med kunder over hele landet. Hvis de skulle bruge genpåfyldelige flasker, skulle de have eget distributionsnet, hvilket er besværligt og omkostningsfuldt.

**Engangsemballage vs.  
genpåfyldelige flasker**

Flere udbydere mener, at der er konkurrenceforvridende elementer mellem engangsemballage og genpåfyldelige flasker. Dels er der, som tidligere nævnt, flere udbydere, der mener, at man for genpåfyldelige flasker betaler relativt mere i gebyrer end engangsemballagen, dels mener flere udbydere, at dagligvarehandlen behandler udbydere forskelligt. Sidstnævnte skyldes ifølge udbydere, at dagligvarehandlen ikke er interesseret i at tage et produkt ind, hvis de skal sortere flasker og opbevare kasser, som de skal med genpåfyldelige flasker. Men reelt vurderer de fleste udbydere, at en konkurrenceforvridning mellem engangsemballage og genpåfyldelige flasker er af relativt lille betydning, da forholdene er lige for alle.

**Anden emballage**

Størstedelen af udbydere ser det som et problem, at konkurrerende produkter som fx vin ikke er omfattet af pant- og retursystemet. De konkurrenceforvridende aspekter kan sammenfattes i følgende elementer:

- Pant- og retursystemet påfører udbydere en likviditetsbelastning
- Der er en ekstra omkostning ved tilretning af etiketter
- For udbydere uden primær pantmærkning er der en ekstra udgift til påsætning af pantetiketter
- Der er megen administration forbundet ved ordningen
- Det er lettere for kunderne (specielt i horeca-sektoren) at håndtere vinflasker.

Udbydere mener generelt, at disse forhold tilsammen udgør en fordyrelse, der betyder, at hyldeprisen for deres produkter bliver højere end den ville være, hvis indsamlingssystemerne var ens.

Som tidligere nævnt mener en del af udbydere, at al emballage skulle behandles ens i forhold til indsamling. En gruppe udbydere mener dette bør ske ved at droppe pant- og retursystemet og i stedet lade engangsemballage blive håndteret på samme måde som vinflasker. Genpåfyldelige flasker kan håndteres af udbydere selv. Alternativt kunne man pantbelægge vinflasker og lignende produkter. Dækning af eventuelle omkostninger kunne foretages via ny emballageafgift og forhøjelse af bøder for svindel og for overtrædelser af miljølovgivningen.

**Grænsehandel** Alle udbydere er enige om, at grænsehandlen er et alvorligt problem. Samtidig betyder den begrænsede grænsekontrol, at det er nemt for udenlandske varer at omgå systemet. Udbydere vurderer, at dette betyder en alvorlig forvriddning af konkurrencen. Men der er ikke et problem mellem udbydere, da vilkårene er de samme for alle, og det er ikke udbydernes vurdering, at problemet er relateret til retursystemet.

**Svindel og kontrol** Det er en udbredt opfattelse blandt udbydere, at der er en del svindel i branchen. Alt for mange konkurrenter har kunnet snyde ved at sælge emballage uden pantetiket. Udbydere mener, at det giver konkurrenterne en konkurrencefordel, dels fordi svindlerne undgår nogle omkostninger til SKAT og DRS, dels fordi svindlerne selv og kunderne undgår 'bøvlet' med retursystemet. Udbydere er bange for at problemerne bliver endnu større, hvis der også kommer pant på vand i PET-flasker. Man mener, at der derfor er behov for øget og mere effektiv kontrol. Generelt er der dog en vis skepsis blandt udbydere i forhold til, at det er Miljøstyrelsen, der skal stå for denne kontrol. En udbyder formulerer sin holdning således:

*"Lige nu formulerer kontrollen i en politisk jungle hos MST. Sagsbehandlingstiden er for lang. Der er behov for kontrol, der er hurtig og kontant".*

I stedet så udbydere gerne, at det var DRS eller SKAT der stod for kontrollen. Samtidig mener de, at kontrollen også skal ud på cafeer, hos vinhandlere etc.

Flere udbydere mener, at DRS har 'fingeren på pulsen' og derfor hurtigt kan reagere på tegn på svindel. Som systemet er i dag, skal DRS gå til Miljøstyrelsen først, hvilket gør processen for langsom. Andre udbydere mener, at SKAT er en oplagt mulighed for at øge kontrollen, fordi de kommer meget omkring.

### 3.2. Dagligvarehandlen

Dagligvarehandlen er i princippet pant- og retursystemets ansigt udadtil i forhold til forbrugerne. Det er dagligvarehandlen, som sælger og dermed tager pant for flasker, og det er dagligvarehandlen, som modtager og primærsorterer de pantbelagte flasker. Samtidig er dagligvarehandlen central for bryggerier og importører, fordi dagligvarehandlen sælger deres varer og dermed bestemmer, hvilke varer man vil sælge, og hvilke man ikke ønsker.

#### Generel opfattelse

Ved systemets indførelse var der en del kritik af systemet. For dagligvarehandlen vedkommende var denne kritik primært forbundet med problemer med håndteringen og sorteringen i butikkerne. Men de fleste af disse problemer er nu løst og de opfattes som værende indkørvanskeligheder.

Dagligvarehandlen overordnede indtryk af den nuværende drift af DRS er positiv. Dog er der områder, hvor man ser mindre problemer. En af de handlende udtrykker sin holdning således: *"De små knaster må ikke skygges for, at det fungerer rigtig godt"*. Samtidig er de handlende enige om, at pant- og retursystemet er blevet bedre under DRS - *"Hvis vi ikke havde haft DRS, havde det været meget værre"*, som en af de handlende udtrykker det.

De handlende mener endvidere, at selve det at have retursystemet påfører dem en masse bøvl og omkostninger. Men de mener, det er lovgivningen, der er problemet. Holdningen er, at inden for lovgivningens rammer fungerer DRS godt.

#### Funktionalitet

Der er enighed i dagligvarehandlen om, at der i opstartsfasen var forskellige problemer, men at de væsentligste af disse med tiden er løst. De centrale problemer var dels knyttet til egen import og deraf følgende indberetninger og etikettering, dels til håndtering og sortering af returflasker.

**Lager** For de små butikker er problemerne specielt knyttet til opbevaringen af returneret emballage på grund af manglende lagerplads.

- Håndteringen** Som et af de få generelle problemer nævner alle de handlende, at håndteringsgodtgørelsen for genpåfyldige flasker er for lav. Som en af de handlende siger: *"Det burde faktisk hedde håndteringstilskud, idet det ikke dækker de reelle omkostninger"*. En anden af de handlende kommer med et eksempel på, at det i et af deres supermarkeder kræver fx 2½-3 fuldtidsansatte at håndtere flasker, og man får ikke mere end 13.000 kr. pr. måned i håndteringsgodtgørelse.
- Endvidere er der utilfredshed med, at man ikke får godtgørelse for engangsemballage. Selvom det er DRS, der står for de tekniske installationer, er holdningen, at det stadig er dagligvarehandlen, der skal lægge hus til og vedligeholde komprimatorerne etc. De steder, hvor der er komprimatorer, er det klart billigere at modtage engangsemballage end genpåfyldelige flasker, men de steder, hvor der ikke er komprimatorer, mener de handlende, at udgifterne er tæt på de samme.
- Effektiviseringsprogrammet** Effektiviseringsprogrammet igangsat af DRS vurderes at være en væsentlig faktor i forhold til løsning af de problemer, der har været. Samtidig mener flere repræsentanter fra dagligvarehandlen, at opsætning af yderligere komprimatorer vil hjælpe væsentligt på problemerne. En repræsentant udtrykker det således:
- "Der hvor vi har komprimatorer er det klart billigere at modtage E-flasker end G-flasker, hvis vi bare sørger for at de vedligeholdes, men der er betydelige ulemper og omkostninger de steder, hvor E-flasker indsamles i plastsække"*.
- Import** Nogle af de handlende har egen import af specialøl og lignende, og de synes, at det er besværligt med pantetiketterne. Omvendt mener de, at der har været tale om en indkøringsperiode, og at det nu fungerer tilfredsstillende. En af de handlende beskriver det således:
- "Efterhånden som vi alle sammen har lært det, er det blevet forholdsvis nemt at håndtere engangsemballager"*.
- Kontrol** Der er stor irritation blandt de handlende over for svindel med import af drikkevarer, som flere vurderer, rammer de handlende, eller som en af de handlende siger: *"Hver gang SKAT har lavet en aktion stiger vores omsætning"*. Generelt er man glade for SKATs indsats over for svindlen, men man ser gerne en øget indsats. Endvidere ser man gerne, at der slås hårdere ned på svindlere fx ved højere bøder, eller ved at man skulle kunne tage næringsbrevet fra dem, der snyder.
- Administration** Holdningen blandt de handlende er, at der ikke er meget administrativt arbejde for dagligvarehandlen forbundet med pant- og retursystemet.
- Ønsker til fremtiden** Med baggrund i de lavere interne omkostninger ved engangsemballage i forhold til genpåfyldelige flasker, ønsker flere af de handlende for det første komprimatorer i alle deres butikker, og for det andet at al emballage til drikkevarer bliver i form af engangsemballage. Vurderingen er, at disse to forhold kan medvirke til at effektivisere systemet

ganske betydeligt eller som en af de handlende udtrykker det: *"Jo mindre lagerplads, desto mere plads til varer i butikkerne"*.

### Struktur

Dagligvarehandlen har ikke del i ejerskabet af DRS, men er repræsenteret gennem COOP, Dansk Supermarked og DSK i bestyrelsen. Samtidig har dagligvarehandlen vetoet over beslutninger i DRS vedrørende håndteringen i detailledet. For øvrige beslutninger gælder, at mindst to ud af dagligvarehandlen tre repræsentanter skal stemme for. Dagligvarehandlen har derfor haft god indflydelse på ledelsen af DRS. Desuden er Nærbutikkernes Landsforening og Oliebranchens Fælles Repræsentation repræsenteret i DRS' kontaktudvalg.

#### Flerstrengt vs. enstrengt system

Generelt er dagligvarehandlen ikke begejstret for monopoler og mener, at det er godt med konkurrence. Men omvendt giver flere udtryk for, at man er nervøs for, hvordan et flerstrengt system skulle fungere. Specielt er man nervøs for, at et flerstrengt system vil blive dyrere for dagligvarehandlen. Opfattelsen er, at operatørerne skal forrente store investeringer og derfor vil være nødt til at sætte gebyrerne op. Samtidig vil flere operatører kunne give en del håndteringsproblemer og omkostninger, som man er nervøs for kan blive skubbet ud i dagligvarehandlen. Endvidere mener man, at det vil være vanskeligt at udnytte stordriftsfordele. Resultatet vil ifølge dagligvarehandlen blive, at systemet kommer til at koste mere, og i sidste ende bliver det forbrugerne, der skal betale. Som en af de handlende siger:

*"Jo højere gebyrer for at køre flasker gennem systemet, desto mere får dagligvarehandlen og dermed forbrugerne lov til at betale"*.

Man har også vanskeligt ved at se, hvordan man reelt kan skabe konkurrence på området, og samtidig mener man, at det nuværende system har en fin interessebalance mellem dagligvarehandlen og udbydere. En af de handlende mener, at hvis man endelig skulle have et flerstrengt profitbaseret system, så skulle drikkevareemballager føres over i affaldsindsamlingen fra husstande.

#### Fortsættelse af eneretten

Dagligvarehandlen mener ikke, at Carlsbergs store ejerandel har givet anledning til problemer. Dagligvarehandlen mener, at de, som en vigtig og velorganiseret kundegruppe, har en betydelig magt over for udbydere og frygter derfor ikke, at Carlsberg eller andre skulle kunne finde på at udnytte deres ejerskab af pant- og retursystemet. Opfattelsen blandt en del af de handlende er, at det nuværende ejerskab giver et kraftigt incitament for udbydere til at sørge for en effektiv forretning. Samtidig kan dagligvarehandlen gennem bestyrelsen og kontaktudvalget og sin rolle som salgsled for udbydere yde et stort pres på DRS og ejerne. En af de handlende udtrykker det således:

*"Det er os, der køber deres produkter, så vi slæber dem til forhandlingsbordet, hvis vi oplever, der er nogle problemer"*.

De mener også, at pant- og retursystemet er kompliceret og kræver speciel indsigt for at kunne drive det effektivt. En af de handlende understreger, at de mener, at det er vigtigt, at man tænker langsigtet i forhold til investeringerne i pant- og retursystemet. Derfor så man gerne at DRS fortsatte med en rullende opsigelse i stedet for en tidsbegrænset eneret.

**Delt ejerskab** Umiddelbart er størstedelen af de handlende ikke begejstret for et eventuelt delejerskab af DRS, idet man er tilfreds med den nuværende konstruktion. Generelt ser man gerne eneretten for Dansk Retursystem A/S forlænget. En af de handlende udtrykker det således:

*"Set med mine øjne kører det godt, og jeg kan ikke se, at det skulle blive bedre med et andet ejerforhold. Og hvorfor lave noget om, der fungerer godt på de nuværende vilkår".*

Et delejerskab af DRS vil være væsentligt uden for deres kerneydelser, mener flere af de handlende, og af tilsvarende grunde har flere fx udliciteret deres logistikvirksomhed. Men hvis situationen skulle vise, at et uændret ejerskab af DRS ikke er muligt i fremtiden, udtrykker de handlende vilje til at gå ind i en diskussion om et delejerskab sammen med udbyderne. En udtrykker holdningen således:

*"... hvis det at vi påtog os et medejerskab, er forudsætningen for at systemet kan fortsætte, vil vi overveje det".*

Enkelte af de handlende er interesseret i på nuværende tidspunkt at indgå i et delejerskab. Dagligvarehandlen ser nødigt, at renovations-selskaberne går ind og bliver medejere af DRS. Man ser ikke at renovations-selskaberne har et incitament til at holde omkostningerne nede på samme måde som både bryggerier og dagligvarehandlen. Endelig mener de handlende ikke, at et delt ejerskab for dagligvarehandlen ville betyde den store forskel i tilrettelæggelsen af retursystemet qua den repræsentation og indflydelse, man har i bestyrelsen.

**Offentligt ejerskab eller fondseje** Offentligt ejerskab eller fondseje med politisk udnævnt bestyrelse er absolut ikke noget dagligvarehandlen mener vil gavne effektiviteten af pant- og retursystemet. En af de handlende udtrykker det således: *"det vil være fuldstændig absurd, hvis nogen, der ikke har forstand på det, skulle sidde og bestemme. Hvis man virkelig vil gå i den retning, så skulle man flytte al håndtering ud af butikkerne og gøre det hele statsligt".*

**Profit vs. nonprofit** Dagligvarehandlen er ikke i tvivl om, at det ville blive dyrere at drive retursystemet under en profitmodel. Så skal der tjenes penge på systemet, og det kan kun lade sig gøre, hvis gebyrerne hæves. Selvom DRS i dag er et monopolselskab, så hjælper det, at de vigtigste interessenter sidder ved bordet og derigennem presser på for at omkostningerne holdes nede. Endvidere er holdningen, at givet at pant- og retursystemet fungerer som et monopol, er det en nødvendig forud-



sætning, at det ikke må oppebære profit. Man ville være noget bekymret for, at driften ikke ville være effektiv nok, hvis et monopol fik lov til at drive pant- og retursystemet ud fra profithensyn.

## Miljø

Dagligvarehandlen har sympati for miljøaspektet, men som en af de handlende udtrykker det: *"emballagen er ikke vores vare, men bryggeriernes ejendom. Derfor er det dem, der må sikre, at den vender tilbage"*.

### Genpåfyldelige flasker vs. engangsemballage

Det er den generelle opfattelse i dagligvarehandlen, at engangsembalagens andel i forhold til genpåfyldelige flasker fortsat vil stige. Det skyldes at engangsemballage for dagligvarehandlen er nemmere at håndtere end genpåfyldelige flasker i kraft af det enstrengede pant- og retursystem. Samtidig mener flere af de handlende ikke, at der er noget belæg for at hævde, at genpåfyldelige flasker er bedre ud fra et miljømæssigt synspunkt end engangsemballage, bortset fra at der indtil videre er en højere returprocent for genpåfyldelige flasker.

### Modtagelse af ikke-pligtig emballage

De mindre handlende giver udtryk for at de normalt også tager emballager retur, som de ikke selv markedsfører, selvom de har ret til at afvise det. En del af baggrunden for dette er, at der generelt er et flaskeunderskud hos de mindre handlende, idet forbrugerne som regel indleverer deres samlede beholdning af returflasker i de større supermarkeder.

### Grænsehandel

Ifølge dagligvarehandlen modtager de generelt både pantbelagte og ikke-pantbelagte emballager. Men det er som service over for kunderne. Man er ikke specielt glad for at markedsføre denne service, så længe man har problemet med grænsehandlen. Man har ikke noget ønske om på denne måde indirekte at støtte grænsehandlen. Samtidig har man absolut ikke noget ønske om indirekte at legalisere grænsehandlen ved at udbetale pant for tyske dåser. Dette anses for et problem, der bør løses politisk.

### Arbejds miljø

Dagligvarehandlen mener, at man ofte ignorerer at arbejdsmiljøet i dagligvarehandlen også er et væsentligt miljøaspekt. Den vanskelige håndtering af genpåfyldelige flasker med sortering af flasker og mange løft belaster medarbejderne. Håndteringen af engangsemballage er væsentlig nemmere for medarbejderne.

### Anden emballage

Flere af de handlende giver udtryk for, at de ikke er interesseret i, at pant- og retursystemet, i den nuværende form, udvides til andre emballagetyper eller drikkevarer, fx kildevand. Selvom man godt kan se det miljømæssigt fornuftige i at udvide returtagningen, mener man ikke, at det er ensbetydende med, at dagligvarehandlen skal tage sig af alle affaldsfraktioner. En anden gruppe handlende mener grundlæggende, at det er forkert, at affaldsfraktioner skal ind i dagligvareforret-



ningerne. De mener, at det skaber hygiejniske problemer og en masse bøvl. Denne gruppe af handlende er heller ikke interesseret i at udvide returtagningen til andre emballagetyper eller drikkevarer, selvom håndteringsgodtgørelsen sættes op. Dette hænger, ifølge de handlende, også sammen med, at den øgede håndteringsgodtgørelse direkte eller indirekte væltes oven i prisen med faldende afsætning til følge.

### Økonomi

Dagligvarehandlens indgang til økonomien i DRS er, at man er interesseret i at omkostningerne ved at drive systemet er så lave som mulige, idet det betyder lavere priser for forbrugerne, og dermed bliver det lettere at sælge drikkevarerne i forretningerne.

#### Forventet effektivisering

Flere af de handlende giver udtryk for, at det er svært at sige, om DRS bliver drevet økonomisk effektivt, fordi de ikke har noget sammenligningsgrundlag. Men generelt mener de handlende, at de kan følge med i, hvad det koster og dermed kontrollere at omkostningerne holdes nede.

#### Håndteringsgodtgørelse

Som tidligere nævnt er det dagligvarehandlens opfattelse, at håndteringsgodtgørelsen er for lav og at denne burde udvides til at omfatte engangsemballage. Hertil kommer, at nogle af de handlende mener, at det er urimeligt at håndteringsgodtgørelsen skal sættes ned, når DRS' effektivisering af butikkerne er afsluttet. Opfattelsen er, at denne nedsettelse hviler på forældede forudsætninger, og at dagligvarehandlen også har store udgifter til sortering og opbevaring af emballage, efter de nye teknologiske løsninger er installeret.

### Konkurrence

I dagligvarehandlen er opfattelsen generelt, at der kun er få eller ingen konkurrenceforvridende elementer i pant- og retursystemet i den nuværende form.

#### Carlsberg

Opfattelsen i dagligvarehandlen er, at man ikke har indtryk af, at Carlsberg eller andre har misbrugt sin stilling. En af de handlende siger direkte:

*"det er dybt kritisabelt, at offentlige myndigheder som Konkurrencestyrelsen har medvirket til at fremsætte injurierende beskyldninger i den retning".*

#### Engangsemballage vs. genpåfyldelige flasker

Der er sket en udvikling i retning af engangsemballage frem for genpåfyldelige flasker. Men dagligvarehandlen mener ikke, at dette kan tages som udtryk for en skævvridning af markedet. Selvom DRS står for en stor del af håndteringen af engangsemballage, er der stadig mange opgaver og meget besvær for dagligvarehandlen, mener de handlende. Men generelt er holdningen i dagligvarehandlen, at engangsemballage er meget nemmere at håndtere end genpåfyldelige

flasker, og flere angiver det som et ønskescenario, hvis der kun var ganske få standardgenpåfyldelige flasker på markedet, eller hvis de helt forsvandt.

**Grænsehandel** Opfattelsen blandt dagligvarehandlen er, at der eksisterer en konkurrenceforvridning i form af grænsehandlen, men det anses for at være en konsekvens af forskellen mellem de tyske og danske regler, og ikke noget der kan relateres til DRS.

**Svindel** Tilsvarende med hensyn til svindel med pant etc. Det opfattes som konkurrenceforvridende, men er ikke et resultat af etableringen af DRS.

**Udbydere** Det er en udbredt opfattelse i dagligvarehandlen, at det nuværende pant- og retursystemet har gavnet konkurrencen på specielt ølmarkedet. At dagligvarehandlen ikke skal foretage sortering, ses som en af de vigtigste grunde til opblomstringen. Men flere af de handlende understreger, at man heller ikke skal underkende, at det i høj grad har været en trend. En af de handlende udtrykker det således:

*"Folk vil gerne have forskellighed. Vi har fået et udvidet sortiment, fordi det kan lade sig gøre nu. Hvis vi skulle sortere alt det skidt selv, ville vi ikke binde an med det. På den anden side, hvis DRS ikke tog sig af den nye engangsemballage, ville der være andre, der skulle gøre det".*

### 3.3. Forbrugerne og Horeca-sektoren – organisationer

Gruppen af forbrugere omfatter både de almindelige forbrugere, der køber drikkevarer hos dagligvarehandlen, og horeca-sektoren, som køber drikkevarer hos dagligvarehandlen, direkte fra bryggerierne, fra mellemhandlere eller – i mindre grad – importerer selv.

Dette afsnit sammenfatter interview med organisationer, der repræsenterer begge forbrugergrupper. Det efterfølgende afsnit sammenfatter resultaterne af fokusgrupper med deltagelse af et repræsentativt udsnit af den voksne danske befolkning.

#### Generel opfattelse

Den generelle opfattelse af DRS blandt organisationerne, der repræsenterer forbrugerne, er, at man generelt er tilfredse med måden systemet fungerer på, og at det er til alles fordel, at der eksisterer et retursystem. Samtidig mener man, at der har været begyndervanskeligheder, men at disse stort set er løst, og at DRS har været gode til at tage problemerne op.

## Funktionalitet

Holdningen blandt forbrugerorganisationerne er, at DRS har haft store startvanskeligheder, men at mange problemer nu er løst. En af organisationerne mener, at DRS har været lydhør og god til at få løst de problemer, forbrugerne har.

**Returtagning** Det store problem lige nu er, ifølge organisationerne, at dele af dagligvarehandlen stadig ikke tager imod alle flasker. Det skaber problemer for forbrugerne, og en af organisationerne er urolig for, at det på sigt kan medføre, at brugeraccepten forsvinder, hvis problemet ikke løses. Organisationerne mener, at det burde få følger for de dele af dagligvarehandlen, der ikke vil/kan modtage de flasker, de skal, og man savner at Miljøstyrelsen sætter hårdere ind.

**Forståelse af systemet** Et andet problem er, ifølge organisationerne, at forbrugerne har svært ved at forstå systemet. Forbrugerne er vokset op med at aflevere flasker, men ikke dåser. Dåser er noget man smider ud. En af organisationerne mener, at hele returmønstret er vaneforbundet, hvilket har gjort det svært efterfølgende at få forbrugerne til også at returnere engangsemballage. Organisationen mener dog, at der er konkrete ting, man kunne gøre for at øge forbrugervenligheden af det nuværende danske system. Fx kunne man opsætte skilte hos returmodtagerne, hvor der helt klart står, hvilke flasker der modtages og gives pant for. En anden grund til forvirring er ifølge organisationerne, at nogle vandflasker har påtrykt svenske eller norske pantmærker, som ikke gælder i Danmark. Endelig er nogle flasker tilmeldt både som engangsemballage og som genpåfyldelige flasker, hvilket ifølge nogle organisationer også er meget forvirrende for forbrugerne.

På samme måde er der i horeca-sektoren tvivl om reglerne. En del i sektoren importerer selv i små mængder, og de kender ikke nok til reglerne og ved ikke, at de skal tilsluttes DRS som importører. Samtidig er der en del myter om, hvad det koster at blive tilsluttet DRS, hvilket måske kan afskrække nogen. Flere af organisationerne mener, at informationen til horeca-sektoren ikke har været god nok og bør prioriteres i fremtiden.

**Svindel** Organisationerne er positive over for de tiltag til at komme svindel til livs, som specielt SKAT har taget gennem fair play-initiativet, men samtidig er man bevidst om, at det er meget svært at komme svindel til livs, da der er så mange butikker. En af organisationerne bemærker, at svindel med pant i høj grad er et afledt problem. Ifølge organisationen tjener svindlere, der importerer ulovligt, kun få øre pr. flaske ved at omgå pant- og retursystemet. Baggrunden for svindlen blandt importører er ifølge organisationen nærmere told/momsproblematikker, hvor importørerne kan 'spare' væsentligt mere. Samtidig ser denne organisation ikke noget særligt miljøproblem i denne svindel, fordi forbrugerne – uanset om det er horeca-sektoren eller den almindelige

forbruger – afleverer flaskerne i en glascontainer, da det er billigere, end at de fylder i husholdningsaffaldet.

**Pantetiketter** I forhold til import og produktion af specielt øl ses pantetiketterne som et irritationsmoment i horeca-sektoren. Man er specielt irriteret over, hvorfor det er nødvendigt at putte pantmærker på flasker, når det hele forgår inden for restaurantens eller cafeens vægge. Dette gælder specielt de steder, hvor man brygger selv og serverer øllene i restauranten. Horeca-sektoren har ikke mange administratorer og ejerne opfatter pantetiketter som en administrativ belastning.

**Anden emballage** En enkelt af organisationerne mener, at det ville være nemmere, hvis pant- og retursystemet virkede på samme måde som med eksempelvis vinflasker. Det ville ifølge organisationen gøre håndteringen nemmere og mindske det administrative bøv. Specielt er der i horeca-sektoren irritation over, at man skal have en 'ekstra' container til sortering af engangsemballage, fordi den er stor, og fordi det er forbundet med omkostninger at skulle sortere i flere forskellige typer emballage. Omvendt mener en af organisationerne, at dåser er en lidt anden sag, fordi det ville være meget nemmere, hvis man kunne mase dem med det samme – så ville de fylde meget mindre.

**Klager** En af organisationerne fremhæver, at trods problemer med systemet er DRS meget lydhør. Organisationen siger, at man altid kan ringe til DRS og forelægge dem konkrete problemer, og så handler DRS typisk og forsøger at løse problemet på bedst mulig måde.

### **Struktur**

Forbrugerorganisationerne er ikke repræsenteret i DRS' bestyrelse, men Forbrugerrådet, Danske Ølentusiaster, Danske Restauranter & Caf er og Horesta er repræsenteret i kontaktudvalget.

**Indflydelse** Holdningen til indflydelse er delt. En af organisationerne mener, at kontaktudvalget er uden reel værdi, og at det virker som om, at DRS ikke synes at organisationens medlemmers problemer er vigtige. Man mener endvidere ikke, at kontaktudvalget fungerer som et dialogforum, men nærmere et forum hvor DRS informerer om, hvad der kommer til at ske. Organisationen ville hellere have mulighed for reel indflydelse gennem fx en plads i bestyrelsen. En anden organisation synes omvendt, at man har en rigtig god dialog med DRS og at DRS er lydhør over for forslag.

**Ejerskab** I forhold til ejerskab er det vigtigt for organisationerne, at man sikrer sig mod udveksling af konkurrencefølsomme oplysninger. En af organisationerne er inde på, at det kunne være en fordel med en adskillelse mellem systemejer og systemoperatør, således at retursystemet drives uafhængigt af bryggerierne. Men omvendt er det ikke et krav fra organisationen til et fremtidigt system.

Endvidere mener en af organisationerne, at det er vigtigt at systemet er ubureaukratisk, effektivt og omkostningsminimerende, og de finder det ikke utænkeligt, at Miljøstyrelsen ville kunne drive det ud fra disse hensyn. Men organisationen understreger, at det er ikke i forbrugernes interesse, hvis systemet bliver gjort større og tungere, og lønningerne piskes op. De øvrige organisationer ser ingen grund til at ændre ejerskabet, men mener omvendt, at det kunne være en løsning, hvis Bryggeriforeningen overtog ejerskabet og dermed formelt skabte adskillelse af udbyder, ejer og operatør.

**Flerstrengt vs. enstrengt**

En del af organisationerne mener, at pant- og retursystemet skal være baseret på et liberalt system. Man ser gerne flere parallelle operatører, fordi det vil øge fleksibiliteten specielt i forhold til horeca-sektoren. Omvendt mener andre organisationer, at der ikke vil være store fordele for forbrugerne ved, at der bliver flere konkurrerende operatører. Det skyldes blandt andet, at man mener, at systemet er fintmasket med mange små enheder, og at det på den baggrund næppe vil blive mere omkostningseffektivt at have flere indsamlingsordninger.

**Profit vs. nonprofit**

Nogle af organisationerne mener ikke, der er grundlag for at have et profitbaseret pant- og retursystem. De mener, der vil være for lidt konkurrence, og det vil give højere priser. Endvidere mener en af organisationerne, at en del af sympatien hos forbrugerne ligger i, at der ikke tjenes penge på systemet, og at et profitsystem risikerer at undergrave forbrugernes tillid. En enkelt organisation ser gerne at systemet er profitbaseret, så længe der er konkurrence. Organisationens holdning er, at hvis en operatør er effektiv og billig, og ellers kan imødekomme kundernes behov, bliver operatøren valgt. Organisationerne mener det måske kan give mere fleksibilitet i horeca-sektoren, hvor der kan være behov for fx forskellige afhentningsfrekvenser.

**Udbud**

En af organisationerne påpeger, at det ikke nødvendigvis vil have negative økonomiske konsekvenser, hvis driften af hele pant- og retursystemet sendes i udbud, idet man godt kunne forestille sig, at der indbygges tilsvarende omkostningsbegrænsninger for en ny systemoperatør.

## Miljø

**Ændret forbrugeradfærd**

Flere af organisationerne fokuserer på, at returprocenten i Sverige er højere end i Danmark, selvom panten er mindre. Derfor mener nogle af organisationerne, at det er vigtigt med øget information for at ændre forbrugerbevidstheden. Organisationerne mener, at det formentlig er nødvendigt at tage fat i skolebørn allerede i 9-10 års alderen for at få ændret adfærden. Endvidere mener organisationerne, at informationen skal målrettes mod de særlige problemområder som fx dåsebrugere, særligt teenagere, og områder, hvor der er megen grænsehandel. En af

organisationerne siger om mulige metoder til at ændre forbrugeradfærden:

*"Den mest effektive forbrugerinformation er den, hvor man giver forbrugerne lige præcis den information, de har brug for her og nu. Den anden væsentlige form er den holdnings-ændrende information. Det sidste er den sværeste udfordring; kampagner med noget humor, kan meget vel vise sig at være det bedste til dette formål".*

En af organisationerne mener dog, at forbrugerne endnu ikke helt har vænnet sig til retursystemet, og at det vil blive bedre med tiden. Samtidig mener organisationen, at det vil være et stort problem, hvis forbrugerne skal til at vænne sig til helt nye regler, fordi det vil øge forvirringen. Fx mener organisationen, at man kunne forstille sig, at introduktionen af konkurrerende systemer derfor ville indebære et miljømæssigt tilbageskridt. Endelig mener organisationerne, at pant er et vigtigt element i forhold til returprocenten. En af organisationerne nævner, at de mener, at der var et miljømæssigt problem med alkohol-sodavand, indtil der kom pant på disse flasker.

**Kildevand** Flere af organisationerne mener, at det er vigtigt at kildevand kommer med i pant- og retursystemet for at signalere, at der også på det område er et affaldsproblem, der skal tages hånd om.

**Grænsehandel** Grænsehandlen anses af flere af organisationerne som et stort miljømæssigt problem, da specielt dåser bliver smidt ud som almindeligt affald eller endnu værre i naturen. Derfor ser en af organisationerne gerne, at det danske retursystem blev ophøjet til et fælles europæisk system. Dels fordi det er godt system, og fordi man derved ville kunne overkomme problemet med grænsehandlen.

## **Konkurrence**

Det er generelt opfattelsen blandt organisationerne, at konkurrencen blandt udbydere i de sidste par år er skærpet til glæde for forbrugerne. Endvidere mener organisationerne, at pant- og retursystemet næppe har forvredet konkurrencen mellem udbydere. Nogle af de helt små har givetvis haft gavn af systemet, fordi det er blevet lettere at være udbyder efter indførelsen af pant- og retursystemet. Dog mener organisationerne ikke, at man kan tillægge DRS hele æren for den øgede diversificeringen på det danske ølmarked. Dette mener flere organisationer også skyldes øget information om øl og en generel trend.

**Carlsberg** En del af organisationerne er principielt imod at en enkelt part ejer så stor en andel af DRS, som Carlsberg gør. En af organisationerne fremhæver, at der blandt udbydere og forbrugere er mistillid til om Carlsberg kan misbruge sin dominerende stilling. Organisationens holdning er, at *"hvis man kunne ændre noget ved ejerskabet, der kunne fjerne denne mistillid var det måske en god idé"*. Der er dog ingen

af organisationerne, der mener, at der er konkrete tegn på, at Carlsberg misbruger sin stilling. En af organisationerne fremhæver, at det er vigtigt at de, der ejer DRS, er nogen, der har indsigt i, hvilken forretning det er, de kører, for at sikre den billigste og mest effektive håndtering.

**Pantetiketter** En af organisationerne synes, at der gøres forskel på store og små udbydere, fordi de store har nemmere ved at få primærmærket flasker end de små på grund af den større omsætning.

**Anden emballage** Det er endvidere et ønske fra flere af organisationerne, at vinflasker kommer ind under pant- og retursystemet, ikke mindst fordi de mener, at vinflasker efterhånden konkurrerer med mange af de stærkere og dyrere specialøl, som dermed bliver stillet ugunstigt pga. pant, den mere komplicerede håndtering og indsamling og de større gebyrer.

### 3.4. Den almindelige forbruger

Den almindelige forbruger er en væsentlig forudsætning for, at et pant- og retursystem fungerer. Hvis forbrugerne af den ene eller af den anden grund, fx manglende tillid, ikke benytter systemet, svækker det systemet alvorligt. Derfor er forbrugernes kendskab til pant- og retursystemet og deres bevæggrunde til at benytte pant- og retursystemet afgørende.

#### Kendskab til retursystemet

**Bred opfattelse af returbegrebet** Forbrugerne har en meget bred opfattelse af returbegrebet og er samtidig usikre på, hvad Dansk Retursystem egentlig dækker over. Overordnet set er man enige i, at det har noget med retur og genbrug at gøre, og at det er noget, som er godt for miljøet. De fleste associerer Dansk Retursystem med pant og flasker, herunder øl og sodavand, samt genbrug af disse. Ofte bliver disse dog nævnt sammen med andre ord som emballage, glas, aviser, pap og papir. Enkelte forbinder det også med el-artikler, pc-udstyr og batterier.

Der er enighed om, at der er pant på øl- og sodavandsflasker. Mange mener dog ikke, at der er pant på udenlandske øl. De er usikre på vinflaskerne og dåserne, og de fleste mener ikke, at der er pant på disse. Ligeledes er forbrugerne bevidste om, at der ikke er pant på flasker med kildevand.

**Usikkerhed om, hvem der står bag Dansk Retursystem** Også når det gælder kendskabet til, hvem der står bag DRS, er forbrugerne usikre. En gruppe af forbrugere mener, at systemet er privatdrevet, mens en anden gruppe mener, at DRS er styret af det offentlige. Flertallet vurderede, at DRS bliver drevet i et samarbejde mellem det offentlige og det private. Kun et lille mindretal kender mere specifikt til systemet, hvem der står bag, og i hvilken forbindelse det er blevet oprettet.



## Holdninger til pant- og retursystemet

### Det danske system er godt

Forbrugerne udviser stor forståelse for ideen om at tage hensyn til miljøet, hvorfor de også i det store hele er meget positive over for systemet. Der er bred enighed om, at systemet fungerer godt, og der er stolthed omkring det danske system. Dette kom især til udtryk ved sammenligning af det danske system med udenlandske. Størstedelen af forbrugerne har begrænset kendskab til udenlandske systemer, men kan dog referere til ferieoplevelser og lignende. De væsentligste grunde til, at forbrugerne mener, at det danske system er godt, er miljøhensyn og ren natur. En af forbrugerne udtrykker det således:

*”Det danske system er godt, fordi at flaskerne ikke bliver efterladt i naturen”.*

### Forvirring om afleveringssteder

Næsten alle forbrugerne mener, at systemet generelt betragtet fungerer godt, men der er dog også en stor andel, som kritiserer systemet for at være besværligt og ikke helt hensigtsmæssigt bygget op.

Således er der flere som har oplevet, at det ikke er muligt at komme af med alle flasker alle steder. Selvom forbrugerne har styr på pant og aflevering i forhold til flasker, er de gennemgående ikke tilfredse med, at man skal i forskellige forretninger for at komme af med alle flasker. Oplevelserne med ikke at kunne komme af med alle pantbelagte flasker i alle forretninger, får nogle af forbrugerne til at smide flaskerne i skraldespanden frem for at returnere dem til forretningerne, eller som en af forbrugerne siger:

*”Når jeg kommer ind i en butik, og de ikke tager alle sammen, så ryger resten i den nærmeste skraldespand”.*

### Forvirring omkring pantsatser

Ud over forvirringen om, hvor man kan komme af med de forskellige slags tomme flasker, eksisterer der også en del forvirring om, hvilke former for emballage, der er pant på. Forvirringen er særlig stor i forhold til vinflasker, vandflasker og dåser. Med hensyn til vinflaskerne ville de fleste af forbrugerne smide dem i en glas- eller flaskecontainer, da de enten er usikre på, om der er pant på flasken, eller ikke synes at det kan betale sig for de 25 øre, som flasken måtte indbringe. Forbrugerne vurderede ikke 25 øre til at være motiverende nok til at gå ned i supermarkedet med flasken.

Forbrugerne udtrykte også en del forvirring om, hvorvidt der er pant på dåser eller ej. Endvidere udviser en del af forbrugerne også irritation over at have oplevet ikke at kunne få pant for dåser, fordi de let går ud af form.

### Undren over manglende pant på vandflasker

Ligesom med dåserne og vinflaskerne er en del af forbrugerne i tvivl om, hvorvidt der er pant på vandflasker eller ej. Flere undrer sig og finder det ærgerligt, at retursystemet ikke omfatter vandflasker:



*”Jeg er ærgerlig over, at den skal i affaldssækken, men der er ikke andre steder, og så ryger den den vej, og det er forkert”  
(vandflasker).*

### Adfærdsstyrende faktorer

#### Tilgængeligheden spiller afgørende rolle

Når flaskerne ikke altid bliver returneret, skyldes det, ifølge forbrugerne primært, at de enten ikke ved, om der er pant på en given flaske, eller fordi de finder det besværligt, idet de oplever, at det ikke er muligt at komme af med flaskerne i alle butikker. Mange forbrugere pegede også på det faktum, at de ikke altid opholder sig et sted, hvor det er let at aflevere flaskerne. De indrømmer, at de i disse tilfælde lægger flasken i den nærmeste skraldespand.

#### Betydning af pant og miljøhensyn

Mens tilgængelighed udgør den afgørende forklaring på, hvorfor flaskerne ikke altid bliver afleveret, så spiller selve panten og miljøhensynet en mindre rolle. En af forbrugerne siger:

*”Det handler ikke om pant, men hvor det skal hen”.*

En lille andel af forbrugerne vurderer panten til at være en motivationsfaktor. Et par af disse mener dog, at panten skal sættes væsentlig mere op, for at man vil gøre sig umage for at få afleveret flaskerne de rigtige steder:

*”Sæt panten op med en femmer, for det er ikke den ekstra krone, der gør det”.*

I situationer hvor forbrugerne ikke har let adgang eller kendskab til returnering, siger en del af forbrugerne, at de alligevel vælger en skraldespand frem for det at smide flasken eller dåsen direkte ud i naturen.

## 3.5. Sammenfatning af aktørernes vurdering af Dansk Retursystem A/S

Når aktørernes generelle holdning betragtes under et, er resultatet klart. Aktørerne finder, at DRS håndterer opgaven med driften af det danske pant- og retursystem godt. Der nævnes forskellige uhensigtsmæssigheder, men på det overordnede niveau er aktørerne tilfredse.

### Funktionalitet

For at et pant- og retursystem grundlæggende skal kunne fungere, skal der være et godt flow i returtagingsprocessen, fra forbruger til dagligvarehandlen og fra dagligvarehandlen til producenterne.

#### Forbrugeren

Set fra forbrugernes side skal der være incitamenter til at aflevere den tomme emballage i dagligvarehandlen. Incitamenterne kan både være økonomiske i form af fx pant, og holdningsmæssigt betingede som fx miljøhensyn. Samtidig skal det være nemt at aflevere den tomme em-

ballage. Det må ikke være sådan, at man skal i flere butikker for at aflevere sin pant. Endvidere er det en grundlæggende præmis, at forbrugerne har tillid til, at den indleverede emballage håndteres bedst muligt. De gennemførte fokusgrupper viste, at forbrugerne generelt er glade for det danske pant- og retursystem, men samtidig oplevede forbrugerne problemer med aflevering af tom emballage, var forvirrede over pantsatser samt uforstående over for manglende pant på vandflasker.

**Horeca-sektoren** Som for den almindelige forbruger gælder det også i horeca-sektoren, at systemet skal være nemt at bruge. I horeca-sektoren opfattes pant- og retursystemet primært som en bureaukratisk foranstaltning. Specielt det at vinflasker og fx flasker med specialøl skal håndteres forskelligt, opfattes som besværligt og ressourcekrævende. Samtidig er der mange i branchen, der ikke kender reglerne og derfor ikke er tilmeldt DRS, selvom deres import eller produktion ellers er fuldt lovlig.

**Dagligvarehandlen** I dagligvarehandlen opfattes DRS primært som en fordel. Flere af de handlende er generelt af den opfattelse, at tom emballage ikke har noget at gøre i dagligvarebutikker, men under den forudsætning, at der skal være et pant- og retursystem, mener man, at det fungerer godt. Man mener, at pant- og retursystemet sikrer udbredelsen af engangsemballage, hvilket man ser på med tilfredshed, idet man mener, at engangsemballage er væsentligt nemmere at håndtere og opbevare end genpåfyldelige flasker.

**Udbyderne** Set fra udbydernes side er DRS en forudsætning for brugen af engangsemballage. Hvis ikke der var en nem måde at håndtere engangsemballage på, ville dagligvarehandlen og forbrugerne ikke tage engangsemballagen til sig. Samtidig betyder det faktum, at DRS stiller logistik til rådighed for indsamling af engangsemballage, at de mindre udbydere kan blive landsdækkende uden at have et stort distributionsnet selv. I praksis kan udbyderne få varerne sendt ud med fragtmænd og hentet med DRS. Men specielt blandt de mindre udbydere er der en række forhold man kunne tænkes forbedret, herunder:

- Administrative indrapporteringer
- Rapporteringshyppigheden
- Genbrug af oplysninger mellem myndigheder
- Påsætning af pantetiketter
- Kvaliteten af dagligvarehandlens rensortering .

**Håndteringsgodtgørelse** Der er relativ stor uenighed mellem dagligvarehandlen på den ene side og udbyderne på den anden side i forhold til den håndteringsgodtgørelse, der ydes dagligvarehandlen for håndtering af genpåfyldelige flasker. Dagligvarehandlen mener, at de får for lidt i godtgørelse og at denne også burde udvides til at gælde engangsemballage. Udbyderne

mener, at grundideen i godtgørelsen er forkert. Udbydernes argument er at de kun kan hente de ekstra omkostninger ved at lægge dem oven i prisen til dagligvarehandlen. Hvis dagligvarehandlen i stedet overfører omkostningen direkte på forbrugerne eller hvis udbydere gav en smule mere i pant end de tager, ville man kunne undgå bureaukratiet ved håndteringsgodtgørelsen.

## Struktur

- Indflydelse** Blandt de forskellige aktører er der delte meninger om, hvilken indflydelse man har på driften af DRS. Dagligvarehandlen, som er stærkt repræsenteret i bestyrelsen og desuden har betydelige stemmefordele i bestyrelsen, er meget tilfreds med den indflydelse, den har. Også enkelte af forbrugerorganisationerne, som er repræsenteret i kontaktudvalget, er tilfredse med deres indflydelse. Specielt fremhæves DRS som meget lydhør og løsningsorienteret over for de problemer, som disse grupper kommer med. Omvendt er en væsentlig del af de mindre udbydere og flere organisationer utilfredse med deres indflydelse, som de betegner som ikke eksisterende. Specielt fremhæves DRS' kontaktudvalg som et informationsorgan frem for et dialogforum, og det fremhæves endvidere, at man føler, at DRS fokuserer på de store udbydernes problemer og kun i meget begrænset grad på de små udbydernes problemer. Omvendt er de små udbydere reelt kun interesseret i begrænset indflydelse.
- Ejerskab** Aktørerne har på tværs af interessegrupper meget forskellige holdninger til DRS' fremtidige ejerskab. En stor gruppe, specielt blandt større udbydere og dagligvarehandlen, ser ingen grund til at ændre ejerskabet. En anden stor gruppe, ført an af mindre udbydere og forbrugerorganisationer, mener, at der bør ske en deling af ejerskabet, og en sidste gruppe ønsker principielt, at DRS skal være et offentligt selskab eller lignende.
- Fortsættelse af eneretten** Gruppen, der reelt ønsker en fortsættelse af eneretten, mener at systemet fungerer godt, og at der ikke er nogen grund til at betvivle Carlsbergs majoritetsejerskab. Endvidere kan man ikke se, hvilke problemer der løses ved et ændret ejerskab, og endelig er man fokuseret på, hvem der bestemmer i bestyrelsen, og ikke hvem der ejer DRS. Specielt dagligvarehandlen mener, at den indflydelse, de har igennem bestyrelsen og som udbydernes salgsled, giver dem rigeligt med forhandlingskraft. Omvendt er dagligvarehandlen villig til, hvis ikke der er andre muligheder, at gå ind og dele ejerskabet med bryggerierne.
- Ændret ejerskab** Holdningen blandt dem, der ønsker et ændret ejerskab, er, at man principielt ser et problem i Carlsbergs majoritetsejerskab og dermed en teoretisk mulighed for at de kan misbruge deres stilling. Men man har ikke oplevet nogen grund til at betvivle den måde, DRS køres på. Nogle af de mindre udbydere mener desuden, at et ændret ejerskab

måske kan få fokus flyttet fra de store udbyderes problemer til fordel for lidt mere på de mindre udbyderes problemer.

- Offentligt selskab** Fortalerne for et offentligt selskab mener, at det principielt vil være uafhængigt af kommercielle interesser, men samtidig er man ikke umiddelbart begejstret for, at Miljøstyrelsen skulle spille en rolle i en sådan konstruktion, da man ikke mener, at Miljøstyrelsen har de nødvendige kompetencer. Samtidig er man lidt tvivlsom over for, om det kan drives effektivt.
- Fondsejerskab** En fondsmodel, hvor ejerskabet af DRS flyttes til en selvejende fond, og hvor den nuværende bestyrelse i DRS fx spejles i fondsbestyrelsen, har de fleste aktører svært ved at forholde sig til. De mener, at det er svært at gennemskue, hvad konsekvenserne vil være, men flere er usikre på, om det vil være muligt at holde fokus på effektivitet.
- Rullende opsigelsesperiode** For alle de ovenstående modeller gælder, at de fleste aktører mener, at det vil være gavnligt med en rullende opsigelsesperiode, idet det vil sikre, at der i højere grad kan foretages langsigtede investeringer.
- Flerstrengt system** Størstedelen af aktørerne mener på det principielle plan, at konkurrence er fornuftigt også i forhold til drift af et pant- og retursystem. I praksis er der dog udbredt enighed om, at et flerstrengt system vil være forbundet med betydelige ulemper, herunder potentielt højere omkostninger. Kritikken fokuserer på følgende elementer:
- Flere parallelsystemer vil kræve parallel logistik. Det vil betyde øgede omkostninger.
  - Et flerstrengt system vil nødvendigvis betyde, at pant- og retursystemet bliver baseret på en profitmodel. En profitmodel betyder, at der skal tjenes penge til aktionærerne, hvilket igen vil presse omkostningerne op.
  - Der er meget høje initialomkostninger ved oprettelse af en operatør. De omkostninger skal dækkes, hvilket man mener vil medføre højere omkostninger.
  - Der vil nødvendigvis skulle være clearing på et eller andet niveau mellem de parallelle systemer, hvilket vil betyde højere administrationsomkostninger.
  - Med to eller flere systemer vil det være sværere at udnytte stor-driftsfordele.
  - Man er skeptisk over for, hvordan et system vil fungere i praksis, herunder om det vil betyde øget forvirring blandt forbrugere, dagligvarehandlen og horeca-sektoren.
  - Man er bekymret for, om et flerstrengt system vil betyde indberetninger til flere operatører og dermed øge den administrative byrde for udbyderne.

- Problemet med ikke-indløst pant. Hvem vil modtage denne og vil det give de rette incitamenter?

En del af den skepsis, der er blandt aktørerne i forhold til et flerstrengt system, har at gøre med at man er usikker på, hvordan systemet skal fungere i praksis.

**Profit vs. nonprofit**

Profit er koblet direkte til et flerstrengt system, da profit i et monopol eller en monopollignende tilstand ikke er ønskværdigt af hensyn til den pris, brugerne skal betale. De fleste aktører bakker op om et non-profitsystem, idet man er bekymret for omkostningerne i et profitsystem. Omvendt vil der i et nonprofitsystem være en risiko for, at DRS ikke bliver drevet med den effektivitet, som konkurrencebetinget dynamik skaber, men her er de fleste aktørers holdning, at brugernes ejerskab betyder, at fokus hele tiden vil være på effektiviseringer.

**Miljø****Modeller for genindvinding**

Som udgangspunkt mener alle repræsentanter for de kommercielle interesser, at miljøhensynet er vigtigt, men det overskygger ikke de forretningsmæssige interesser. Samtidig er en mindre gruppe af udbydere af den opfattelse, at det er tvivlsomt, om det nuværende pant- og retursystem er det mest miljøeffektive i forhold til omkostningerne ved at drive det. I stedet mener dette mindretal, at et system som det for vinflasker vil være mere effektivt pr. krone. Det er ikke muligt inden for rammen af denne evaluering at påvise, hvorvidt denne påstand er korrekt eller ej.

Set fra forbrugersiden, er der stor opbakning til det nuværende system, blandt andet fordi man er af den opfattelse, at det er det mest miljøvenlige. En af årsagerne til den brede opbakning til retursystemet, hænger sammen med, at forbrugerne lægger vægt på, at det er med til at minimere omfanget af skrald i naturen. Der forekommer således situationer, hvor det at smide emballagen i skraldespanden ikke opleves som helt forkert, hvis alternativet er at smide emballagen i naturen. Men oplevelsen af, at systemet nogle gange kan virke besværligt, kan være en forklaring på, at emballage ikke altid bliver returneret. For forbrugerne er det således væsentligt, at returneringen af emballage kan indgå på en enkel måde i de daglige rutiner.

**Genpåfyldelige flasker vs. engangs-emballage.**

Opfattelsen blandt udbydere er, at de genpåfyldelige flasker generelt er mere miljøvenlige end engangsemballagen, og flere udbydere udtrykker bekymring for, at dagligvarehandlen presser på for at få mere engangsemballage. Omvendt mener dagligvarehandlen ikke, at engangsemballage nødvendigvis er mere miljøbelastende end genpåfyldelige flasker. Samtidig mener dagligvarehandlen, at arbejdsmiljøet i butikkerne er bedre, hvad angår engangsemballage, fordi medarbejderne bliver fri for mange tunge løft.

**Modtagelse af ikke-pantbelagt emballage**

Dagligvarehandlen mener generelt, at den ikke-pantbelagte emballage, om det så er vinflasker eller tyske dåser, er en udfordring i forhold til systemet. Man modtager typisk al emballage, men udgifterne anses for at være høje, og man modtager ingen kompensation for det. Samtidig har man ikke noget ønske om indirekte at støtte grænsehandlen ved at tage hånd om deres miljøproblem.

**Økonomi**

Både blandt udbydere og blandt dagligvarehandlen er der en forventning om, at systemet vil blive mere effektivt med tiden. Dels vil effektiviseringsprogrammet betyde installation af flere komprimatorer, dels vil en øget volumen betyde en bedre udnyttelse af stordriftsfordele og dermed en lavere omkostning pr. enhed.

**Gebyrer**

Blandt udbydere er man generelt af den opfattelse, at DRS i fastsættelsen af gebyrer tager udgangspunkt i de reelle omkostninger, men samtidig er man lidt undrende over for gebyrernes størrelse. Flere mener, at indsamlingsprisen virker høj, men da man ikke har noget sammenligningsgrundlag ved de ikke, om den reelt er for høj.

Samtidig er holdningen både blandt de udbydere, der primært bruger genpåfyldelige flasker og de udbydere, der primært bruger engangsemballage, at de hver især betaler for meget for håndteringen heraf. Samlet set vurderer udbydere dog at den konkurrencemæssige effekt af, at udbydere, der fx benytter genpåfyldelige flasker (typisk billigere produkter), betaler relativt for meget/lidt for håndtering, i forhold til udbydere, der benytter engangsemballage (typisk dyrere produkter), vil være begrænset. Dette skyldes, at de to segmenter kun i mindre grad er i direkte konkurrence med hinanden, så de konkurrencemæssige forhold er ens for alle udbydere i det enkelte segment.

Flere udbydere mener, at der er indbygget en uretfærdighed i gebyrstrukturen, fordi man betaler gebyrer pr. solgte enheder og ikke pr. indsamlet enhed. Formelt er det DRS, der henter engangsemballagen i horeca-sektoren. Men flere større udbydere henter i stedet for DRS restauratørernes engangsemballager, og så afhenter DRS engangsemballagen hos udbyderne. Dette sker som en service fra de pågældende udbydere til restauratørerne. Men samtidig gør det DRS' arbejde nemmere, da de kan hente engangsemballagen hos udbyderen frem for hos flere restauratørerne. Derfor mener flere udbydere, at gebyret bør betales pr. enhed indsamlet af DRS, da det vil afspejle DRS' reelle indsats.

**Konkurrence**

På drikkevareområdet er der en række forskellige konkurrencemæssige overvejelser, men det er langt fra alle, der er relateret til driften af DRS.

<b>Konkurrerende produkter</b>	Størstedelen af udbydere ser det som et problem, at konkurrerende produkter, så som vin, ikke er omfattet af pant- og retursystemet
<b>Grænsehandel</b>	Alle aktører mener, at grænsehandlen er et alvorligt problem både økonomisk og miljømæssigt.
<b>Svindel</b>	Flere aktører mener, at DRS burde have en mere fremtrædende rolle i forhold til at komme svindlen til livs, fordi DRS har en bedre kontakt til markedet end Miljøstyrelsen. Samtidig er man generelt tilfreds med 'fairplay' initiativet, som SKAT og Miljøstyrelsen har taget initiativ til på området.
<b>Konkurrence mellem udbydere</b>	Flere udbydere mener, at der er et konkurrenceforvridende element i forholdet mellem genpåfyldelige flasker og engangsemballage, dels på grund af fordelingen af gebyrer, dels fordi dagligvarehandlen behandler de to produktgrupper forskelligt. Dagligvarehandlen mener ikke, at der er et problem, selvom man har stærke præferencer for engangsemballage. Reelt vurderer udbydere også, at problemet er begrænset, idet forholdene er lige for alle.

## 4. Internationalt perspektiv og erfaringer

Dokumenterede praktiske erfaringer fra andre pant- og retursystemer kan benyttes til at sætte det danske pant- og retursystem i perspektiv og måske også til at drage erfaringer, som kan bruges fremadrettet i indretningen af det danske pant- og retursystem. Derfor er der gennemført interview med en række relevante aktører i Sverige og Tyskland for på den måde at afdække erfaringer med disse systemer.

Det tyske og det svenske system er udvalgt, fordi de bygger på samme grundfilosofi som det danske, hvor detailledet står for indsamlingen, men samtidig adskiller de sig på væsentlige punkter fra det danske. Det tyske system udmærker sig ved at have flere operatører, og ved at disse ikke er ejet af aktørerne. Endvidere er det tyske system netop blevet revideret, hvilket giver mulighed for at få et indblik i, hvorfor det var nødvendigt at ændre systemet. Det svenske system er kendetegnet ved at stille relativt vide muligheder op for eksempelvis profit, men i praksis fungerer systemet på mange måder som det danske. Endvidere har låser eksisteret i en væsentlig længere periode på det svenske marked end på det danske, hvilket betyder, at man har haft længere tid til at indkøre retursystemerne.

Desuden er der foretaget en vurdering i forhold til internationalt samarbejde specielt med henblik på en evt. fælles EU-ordning.



**PANT- OG RETURSYSTEMER FOR ENGANGSEMB. FREM MOD 2006**

	Dansk pant- og retur-system	Svensk pant- og retur-system	Tysk pant- og retursystem
<b>Omfattede engangseballager</b>	Metaldåser, PET-flasker, glasflasker	Metaldåser, PET-flasker	Metaldåser, PET-flasker
<b>Systemoperatører indenfor pant- og retursystemet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dansk Retursystem A/S</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Returpack</li> <li>▪ Delå</li> <li>▪ Evt. andre landsdækkende</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interseroh</li> <li>▪ P-System</li> <li>▪ Dagligvarehandlen</li> </ul>
<b>Konkurrenceforhold</b>	Enstrenget monopol / eneret til Dansk Retursystem A/S	I praksis enstrenget: Svenska Returpack (monopol på dåser og PET); Delå (egne mineralvands-PET)	Flerstrenget - konkurrence mellem store operatører, Interseroh og P-System, samt individuelle systemer
<b>Ejerskab</b>	Bryggerierne ejer DRS – ejerandel afspejler markedsandel	Delt mellem bryggerier, emballageindustri og dagligvarehandlen	I princippet enhver. I praksis affaldsselskaber og store butikskæder
<b>Tilmeldingspligt</b>	Ja	Nej, udbyderne kan selv drive deres eget retursystem	Nej, udbyderne kan selv drive deres eget retursystem
<b>Økonomi-model</b>	Nonprofit  DRS har indtægter i form af gebyrer og ikke-indløst pant. Indtægterne skal balancere med omkostningerne over en årrække	Efter ejernes ønske nærmer den svenske ordning sig non-profit, men intet lovkrav.  Finansiering via gebyrer og ikke-indløst pant	Profitdrevet
<b>Sikkerhed</b>	Farvekode og EAN	EAN	EAN
<b>Uddelegering af opgaver og kompensation til dagligvarebutikker</b>	Dagligvarebutikker står for returmodtagelse  Investeringstilskud og udstrakt service vedr. effektivisering  Ingen kompensation for håndtering af engangsemballage	Dagligvarebutikker står selv for returmodtagelse og investering i effektiviseringer  Betydelige håndteringsgodtgørelser for dåser og PET	Dagligvarebutikker står for returmodtagelse  I øvrigt baseret på individuelle aftaler
<b>Uddelegering af opgaver og kompensation til bryggerier</b>	Nej	Bryggerierne afhenter mod transportgodtgørelse tomme emballager fra butikker og horeca. Returpack afhenter fra bryg. varelagre	Baseret på individuelle aftaler
<b>Clearing</b>	Ingen, idet systemet er enstrenget	Nej, idet systemet i praksis er enstrenget	Blanding af ø-ordninger og clearing gennem operatørsystemer

## 4.1. Fælles EU-ordning for pant- og returtagning

Det er et bærende element i EU-samarbejdet, at sikre varernes fri bevægelighed over grænserne. Det er blevet fremført, af blandt andet det danske konkurrenceråd, at de enkelte EU-landes kontrolforanstaltninger vedrørende retursystemerne udgør et konkurrenceproblem, da de besværliggør handel over grænser. Samtidig betyder den tysk-danske grænsehandelsproblematik, at der indføres en anselig mængde engangsemballage til Danmark, som ikke er omfattet af det danske pant- og retursystem.

Af disse to grunde har flere, herunder den tidligere danske miljøminister Hans Chr. Schmidt, foreslået indførelsen af en fælles EU-ordning for pant på emballage.

### EU's emballagedirektiv

EU's emballagedirektiv indeholder en række målsætninger for genvinding og materialeudnyttelse. Hovedmålsætningen er, at senest den 31. december 2008 skal mindst 55% og højst 80% af emballageaffaldet genanvendes. Desuden er der en række minimumsgenanvendelsesmål for specifikke emballagematerialer. For glasemballage er minimumskravet 60%, for metal 50% og for plast 22,5%.

### Muligheder for indførelse af fælles EU-ordning

Ønsket om et fælles europæisk pant- og retursystem er blevet fremsat fra danske side ved en række lejligheder.

Den 3. april 2003 stillede MEP Freddy Blak en parlamentarisk forespørgsel til EU-kommissionen, om den ville "*...fremsætte et forslag til et fælles, ensartet og harmoniseret pantsystem, der skal gælde for samtlige EU-lande, hvorved tekniske handelshindringer og forvriddning og begrænsning af konkurrencen effektivt vil kunne forhindres?*". EU-kommissionen ønskede ikke at fremsætte et forslag på baggrund af dette spørgsmål.

På Miljørådsmøde den 28. juni 2004 søgte den daværende danske miljøminister Hans Chr. Schmidt at få sine kollegaers opbakning til et forslag om at lade EU-Kommissionen se nærmere på mulighederne for at etablere et fælles europæisk pant- og retursystem. Danmark stod imidlertid isoleret med sine synspunkter på dette punkt.

I en rapport, som de nordiske konkurrencemyndigheder offentliggjorde i efteråret 2005, anbefales et samarbejde om et fælles nordisk pant- og retursystem. I første omgang foreslås indgåelse af aftaler om udveksling af pant for engangsemballager, som er købt i et nordisk land og forbruges i et andet nordisk land.

Senest har medlemmer af EU-parlamentet forsøgt at få Kommissionen til at tage emnet op i forbindelse med diskussionen om en fælles europæisk affaldspolitik. I den forbindelse sagde MEP Margrethe Auken:

*“This is a problem. We do not have cross border recognition of deposits on cans and bottles. Denmark cannot get rid of the cans paid for in Germany so they throw them away in rubbish or incineration. Community-wide measures for cans are especially important in border areas.”*

***MEP Margrethe Auken i European Packaging and Waste Law No. 136 November 23, 2005***

Kommissionen afviste forslaget med henvisning til, at der allerede er opsat målsætninger på området, og at det ikke er et prioritetsområde:

*“At this stage we think that such an initiative is not necessary and we should let member states define at a national level measures and instruments used to achieve the targets of the directive.”*

***Julio Garcia Burgues, DG Environment i European Packaging and Waste Law No. 136 November 23, 2005***

Der er således taget en række konkrete initiativer i forhold til at undersøge muligheden for etablering af et fælles europæisk pant- og retursystem. Men der er intet, der tyder på, at hverken Kommissionen eller Rådet i nær fremtid ønsker at tage initiativ til at afklare problemstillingen yderligere.

## **Hensyn til et fælles europæisk system**

Overvejelser i forhold til indretningen af det fremtidige danske retur- og pantsystem, så det tager hensyn til et eventuelt fremtidigt fælles europæisk pant- og retursystem, må således bygge på vage formodninger om, hvordan et sådant system kunne tænkes indrettet. Derfor kan der heller ikke opsættes klare retningslinjer, men følgende elementer bør inddrages i overvejelserne:

- **Funktionalitet.** Vil opbygningen af det danske system – som bygger på indsamling i detailledet – være kompatibelt med et fælles europæisk system?
- **Ejerskab.** Vil ejerskabet af operatør(erne) stille hindringer i vejen for et fælles europæisk system?
- **Struktur.** Vil en enstregen eller en flerstregen struktur egne sig bedst i forhold til et fælles europæisk system? Herunder vil en fortsættelse af eneretten være forenelig med et fælles europæisk system?

## 4.2. Sverige

Genvinding har en lang tradition i Sverige. I 1960'erne blev genvinding af glasemballage for mad og drikkevarer systematiseret og i 1980'erne blev de første retursystemer introduceret. Det svenske retursystem for aluminiumsdåser startede i 1984, mens systemet for engangs-PET-flasker startede i 1994.

### Retursystemets omfang og målsætninger

#### Loven om producentansvar

Loven om producentansvar angiver rammen for det svenske pant- og retursystem. Producentansvaret indebærer, at den, som producerer emballagen, eller det som er i emballagen, har ansvaret for at indsamle emballagen og for at informere forbrugerne om, hvordan de skal håndtere brugt emballage. Målet med loven om producentansvar er at sikre, at emballagen udformes, så den kan genanvendes eller genanvendes med minimal miljøpåvirkning. Loven om producentansvar indeholder nationale målsætninger for returprocent og materialeudnyttelse. Samtidig skal alle producenter indrapportere til Naturvårdsverket med hensyn til indsamlingsvirksomhed, genanvendelse, genvinding, materialeudnyttelse etc. Naturvårdsverkets opgave er at kontrollere, at lovens målsætninger overholdes. Målsætningerne for aluminium og PET er 90% materialeudnyttelse i forhold til vægtprocent, mens den for glasemballage er 70%.

#### Revideret lovgrundlag

Pr. 1. januar 2006 afløste en ny pantforordning den hidtidige svenske pantlovgivning. Baggrunden for den nye forordning var, at en udredning om producentansvar redegjorde for en række u hensigtsmæssigheder i det daværende system. Hovedmålet med den nye forordning er at ligestille alle typer af drikkevareemballage. En væsentlig ændring er, at ikke bare aluminiumsemballage men også emballager af andre metaller omfattes af systemet. På samme måde omfatter systemet nu al plastemballage og ikke kun PET-emballage. Samtidig ændres loven til en rammelov, således at ændringer kan ske hurtigere og uden om Rigsdagen.

Baggrunden for lovændringen var, at der var opstået et 'free-rider' problem, fordi specielt importører omgik lovens ånd om, at der skulle betales afgift for alle typer af drikkevareemballage. Denne svindel har været opgjort til 20-30 mio. skr. pr. år. Myndighederne mener, at svindelen mærkbart er mindsket ved indførelsen af det nye system. Endvidere havde man problemer med små indsamlingsvirksomheder for PET-flasker, som havde meget lave returprocenter. Med den nye forordning har alle aktører været tvunget til at ansøge om nye tilladelser til at drive indsamlingsvirksomheder. På den måde har forordningen også ryddet op i indsamlingsvirksomhederne. Endelig mener man, at det nye system er lettere for forbrugerne, og at systemet dæmmer op for salg af drikkevarer i ulovlige emballager, idet systemet indeholder

et forbud mod at sælge emballage, der ikke er tilsluttet en godkendt indsamlingsvirksomhed.

**Returprocenter og pant**

Den svenske returprocent er internationalt set høj på alle emballagetyper. I 2005 var returprocent for aluminiumsdåser 86%, hvilket ifølge AB Svenska Returpack er den højeste returprocent for aluminiumsdåser i verden. Returprocenten for PET-flasker var ligeledes 86% i 2005. Samtidig har Sverige relativt lave pantsatser. Nedenstående tabel viser returprocenter og pantsatser for forskellige emballagetyper.

<i>Operatør</i>	<i>Emballagetype</i>	<i>Pant</i>	<i>Returprocent</i>
<b>Svenska Returpack</b>	Aluminiumsdåser	50 øre	86%
<b>Svenska Returpack-PET</b>	Engangs-PET < 1 l	1 skr	86%
<b>Svenska Returpack-PET</b>	Engangs-PET > 1 l	2 skr	86%
<b>Svenska Retur PET</b>	Genpåfyldelige PET	4 skr	98%
<b>Svenska Returglas 33 cl AB</b>	33 cl glasflasker	50 øre	99%
<b>Svenska Returglas 50 cl AB</b>	50 cl glasflasker	80 øre	99%
<b>Svensk GlasÅtervinning AB</b>	Andre glasemballager	ingen	90%
<b>Delå AB</b>	Plastflasker til vand	50 øre	>90%

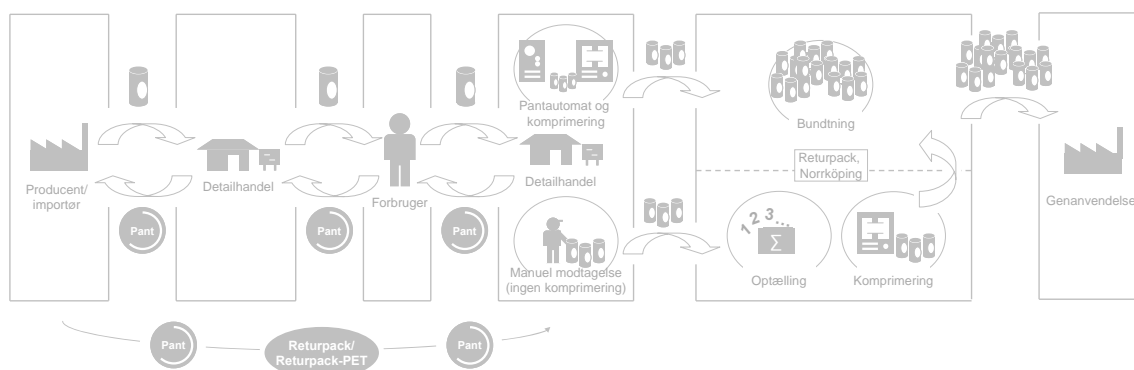
Baggrunden for de høje returprocenter skal ifølge Miljö- och samhällsdepartementet ses i følgende faktorer:

- Systemet vurderes at være let at forstå for forbrugerne.
- Det er let for forbrugerne at komme af med deres emballage.
- Systemet er indarbejdet, så det er naturligt for forbrugerne at benytte det.
- Forbrugerne har et højt kendskab til systemet og effekterne.
- Pant

Til forskel fra det danske pant- og retursystem er engangsglasflasker til øl og læskedrikke ikke pantbelagt i Sverige. I stedet returner forbrugerne disse emballager til automater, der indgår i Svensk Glasåtervinning's landsdækkende retursystem, der også modtager glasflasker til vin, spiritus og alle mulige andre glasemballager.

**Organisation af retursystemet**

Det svenske system er som nævnt opbygget omkring et producentansvar. Flowet i systemet for engangsemballage er illustreret i nedenstående figur.



Når udbyderne ønsker et nyt produkt på markedet, indrapporterer de nye EAN-koderne på producerede drikkevarer til indsamlingsvirksomheden (for engangsemballage: AB Svenska Returpack respektive AB Svenska Returpack-PET) senest fire uger inden koderne aktiveres. Indsamlingsvirksomheden lagrer koderne i sit pantclearingsystem. Når udbyderne sælger drikkevaren til engrosled eller dagligvarehandlen afregnes samtidig pant. Udbyderne indbetaler derefter panten til indsamlingsvirksomheden.

Når forbrugeren panter den tomme drikkevareemballage i en pantautomat, aflæses EAN-koden. Når koden er cleareret med indsamlingsvirksomhedens clearingsystem udbetales pant til forbrugeren. Automaten modtager dog typisk også ikke-godkendte emballager. Pantautomater aflæses ugentligt af indsamlingsvirksomheden, og dagligvarehandelsvirksomheden får refunderet panten og modtager håndteringsgodtgørelse. Hvis ikke returautomaten automatisk foretager en sortering, foretages sorteringen efterfølgende manuelt af dagligvarebutikken.

I forbindelse med varelevering afhenter udbyderne efter nærmere aftale med Returpack de tomme emballager, dvs både egne genpåfyldelige flasker og engangsemballage, hos dagligvarebutikkerne. Herefter afhenter Returpack engangsemballagen hos udbyderne. Alternativt afleverer udbyderne engangsemballagen ved et af Returpacks indsamlingssteder. For deres rolle i indsamlingen modtager udbyderne en transportgodtgørelse. Returpack står for optælling og komprimering af ikke-komprimerede engangsemballager, samt for at engangsemballagen rensorteres og transporteres til genanvendelse. Det skal dog bemærkes, at COOP og Lidl selv står for transporten af returemballagerne.

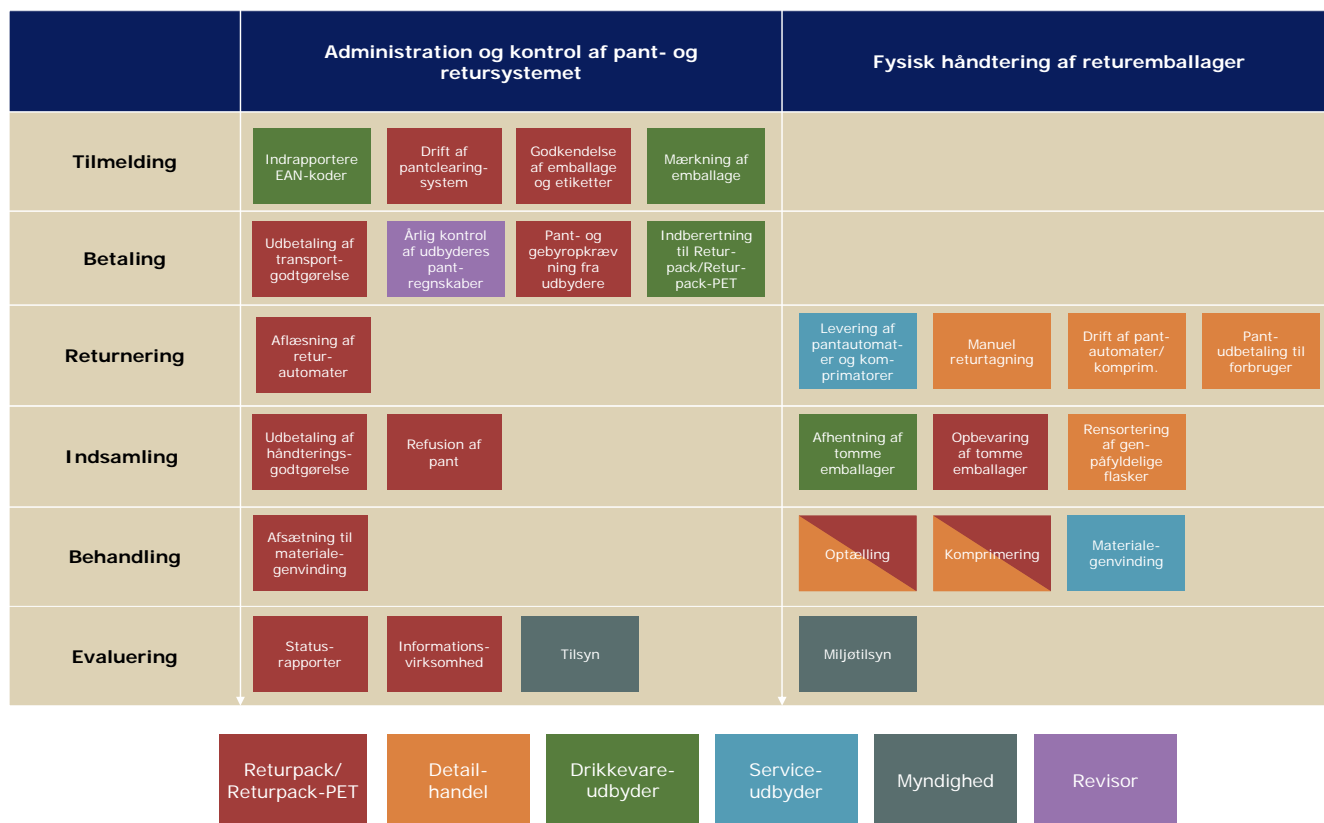
**Finansiering** Finansieringen sker gennem gebyrer og ikke-indløst pant. For aluminiumsemballage betales ikke gebyrer, fordi aluminium kan sælges til relativt høje priser.

**Håndteringsgodtgørelse** En væsentlig del af Returpacks udgifter udgøres af håndteringsgodtgørelse til dagligvarehandlen samt transportomkostningsgodtgørelse til de bryggerier, der selv henter emballage fra dagligvarehandlen. Der ydes håndteringsgodtgørelse til dagligvarehandlen for at dække dennes omkostninger i forbindelse med håndtering af returemballage, herunder indkøb og opstilling af returautomater. Håndteringsgodtgørelsen gives efter antal modtagne enheder, og da de større butikker modtager relativt flere enheder, får de en fordel af dette system og dermed bedre muligheder for at investere i nye automater etc. De mindre butikker har derimod svært ved at få råd til returautomater, og derfor har indsamlingsvirksomhederne kørt kampanjer med rabatter på returautomater. Dette gøres for at øge tilgængeligheden og lethed for forbrugerne. Håndteringsgodtgørelsen er pt. på 0,14 skr. for dåser, 0,50 skr. for en lille PET-flaske og 0,60 skr. for en stor PET-flaske. Dagligvarehandlen anser denne godtgørelse som rimelig.

**Sikkerhed/mærkning** De svenske udbydere skal mærke deres emballage med en EAN-kode og en pantetikette. Disse kan enten trykkes direkte på etiketterne eller købes løst som klistermærker. Man benytter ikke speciel sikkerhedsmærkning af emballagen, da det anses for alt for kostbart. 50% af returautomaterne i Sverige er 10-15 år gamle, og ombygningsomkostningerne ville være meget høje. Man vurderer, at en opgradering af returautomaterne vil koste 70-80 mio. skr., hvilket anses for at være for meget i forhold til svindlens omfang. Det har ikke i forbindelse med denne evaluering været muligt at få et validt estimat over omfanget af svindel i det svenske system.

**Profit** Endvidere er der ingen lovmæssige hindringer i at AB Svenska Returpack respektive AB Svenska Returpack-PET drives som en profitvirksomhed, men bestyrelsen har dog besluttet at drive selskabet som nonprofit.

Forretningsmodellen for det svenske pant- og retursystem er illustreret i nedenstående figur.



**Kontrollerende myndigheder**

I Sverige er der en række myndigheder knyttet til administrationen af pant- og retursystemet. Miljö- och samhällsdepartementet forbereder lovgrundlaget, mens Naturvårdsverket kontrollerer, at producenterne lever op til de nationale målsætninger for returprocent og materialeudnyttelse. Statens Jordbruksverk er tilsynsmyndighed sammen med kommunerne.

**Indsamlingsvirksomheder**

I forhold til pant- og retursystemet for engangsemballager til drikkevarer er de fire relevante indsamlingsvirksomheder AB Svenska Returpack, AB Svenska Returpack-PET, Svensk Glasåtervinning AB og Delå AB. For de genpåfyldelige er det Svenska Returglas 33 cl AB, Svenska Returglas 50 cl AB, og Svenska Retur PET, der står for indsamlingen. Tilsammen håndterer de næsten al svensk drikkevareemballage.

**AB Svenska Returpack & AB Svenska Returpack-PET**

Svenska Returpack driver retursystem for aluminium- og ståldåser samt plastflasker. Cirka 99% af de svenske udbydere er med i Returpacks systemer. Returpack ejes med 49% af emballageindustrien (REXAM), 2% af dagligvarehandlen (Axfood, COOP, ICA og Livsmedelshandlareförbundet) samt 49% af bryggerierne (Svenska Bryggareföreningen). Ejerskabet af Returpack-PET er nogenlunde tilsvarende. Da ingen af parterne er dominerende ejere af Returpack, er tanken, at ingen har konkurrencefordele af ejerskabet. På sigt forventes det, at ejerstrukturen ændres til 1/3 til hver af parterne, således



**Svenska Returglas  
33 cl AB & Svenska  
Returglas 50 cl AB**

at ansvaret deles ligeligt. De større aktører, som ikke er medejere, har observatørstatus i selskabernes bestyrelser.

Svenska Bryggareföreningen administrerer indsamlingsvirksomheden for 33 cl og 50 cl genpåfyldelige standardglasflasker. Flaskerne kan anvendes af alle bryggerier i Sverige. Returprocenten er på 99%.

### Erfaringer med det svenske system

Det svenske system har som nævnt fungeret i en længere årrække, og generelt er de svenske aktører tilfredse med systemet. Specielt er dagligvarehandlen glade for de administrative lettelser, der er gennemført de senere år. Et problem med systemet har været svindel, men det mener man, at man har dæmmet op over for, med de seneste ændringer af systemet.

### Struktur

Myndighederne mener, at det er en styrke i systemet at både emballageindustrien, dagligvarehandlen og bryggerierne er ejere af Returpack. Ejersammensætningen indebærer et incitament til at holde omkostningerne nede. Endvidere vurderes specielt dagligvarehandlens delejer-skab at betyde, at forbrugernes interesser også varetages. Myndighe-derne havde gerne set, at importørerne var stærkere repræsenteret i Returpack, idet der er en fare for, at de svenske bryggeriers interesser varetages frem for udenlandske producenters. Men der har ikke været grund til at tro, at Returpack misbruger sin stilling.

### Funktion af pant- og retursystemet

**Udbyderne** Blandt udbyderne er tilfredsheden med systemet stor, hvilket blandt andet kan aflæses i, at næsten alle udbydere er tilsluttet systemet. Tidligere stod bryggerierne selv for en væsentlig del af systemet, men i takt med at antallet af emballagetyper er steget, har man set en god mulighed for at udnytte stordriftsfordele ved at lave et fælles selskab. Blandt de mindre importører, der ikke får EAN og pantmærke trykt på etiketterne, er der dog nogen utilfredshed med pantmærker, idet de bliver anset for besværlige og ressourcekrævende at påsætte.

**Dagligvarehandlen** Generelt er dagligvarehandlen tilfreds med den måde, som systemet fungerer på. Et problem er omkostningerne forbundet med indkøb af returautomater, herunder specielt de indbyggede komprimatorer. Mange små og mellemstore butikker har ikke råd til at købe den nyeste maskinteknologi. Endvidere ville man gerne i alle butikker kunne tilbyde kunderne at aflevere al emballage på samme måde og i samme proces, hvilket dog med den nuværende teknologi vil give dagligvarehandlen en større håndteringsopgave.

Et tredje kritikpunkt er, at man ikke mener, at indsamlingsvirksomhederne og myndighederne har været tilstrækkeligt klare om, at det ikke

er dagligvarehandlens opgave at indsamle ikke-pantbelagt emballage. Dagligvarehandlen oplever problemer med frustrerede kunder, som ikke kan komme af med deres emballage, og ofte smider kunderne den emballage, de ikke kan komme af med, i nærheden af butikkerne.

**Forbrugerne** En undersøgelse fra SJV viser, at pant- og retursystemet af forbrugerne opleves som anvendeligt, og de fleste forbrugere er tilfredse med systemet. Forbrugerne mener, at det er nemt at komme af med returemballage, og at returautomaterne generelt virker godt. Men samtidig er forbrugerne usikre på, hvad der indgår i pant- og retursystemet, og ofte er man usikker på, hvilken emballage der skal i hvilken container.

### Økonomi

Holdningen blandt de fleste aktørerne er, at systemet generelt drives effektivt, både økonomisk og miljømæssigt. Tidligere stod mere end 20 bryggerier for håndteringen, men stordriftsfordelene i fx Returpack vurderes at betyde, at systemet nu er 60-70 mio. skr. billigere pr. år end tidligere.

**Ikke-indløst pant** En stor del af indtægterne kommer fra ikke-indløst pant, som anvendes til finansiering af systemet. Dermed har indsamlingsvirksomhederne et incitament til at øge andelen af ikke-indløst pant, dvs. i teorien til at gøre det vanskeligere for forbrugerne at aflevere deres emballage og dermed indløse pant. I praksis anser man ikke det for et problem, bl.a. da indsamlingsvirksomheden overvåges af Naturvårdsverket.

### Konkurrence

Måden hvorpå det svenske pant- og retursystem er sammensat, betyder reelt, at indsamlingsvirksomhederne har de facto-monopol på deres respektive områder, idet der er krav om, at systemerne skal være landsdækkende. Fordelen ved dette system er ifølge aktørerne forbrugervenlighed, idet forbrugerne kan aflevere deres emballage alle steder. At monopolsituationen overvåges af myndighederne, anses for at begrænse monopoleffekterne. Fra aktørside er holdningen generelt, at man har svært ved at se, hvordan et system med flere operatører skulle fungere, og man er tvivlende over for, om der er fordele ved øget konkurrence. Operatørerne mener, at omkostningerne derimod vil være højere ved konkurrence, fordi initialinvesteringerne er høje, og man ville miste stordriftsfordele, der ville være mere logistik, og fordi det ville være nødvendigt med et clearingsystem mellem operatørerne.

**Importører** Systemet anses af importørerne for at have en indbygget risiko for skævvridning mellem importører og bryggerier. Hvis ikke importørerne vil være med i indsamlingsordningerne, vil dagligvarehandlen sandsynligvis ikke forhandle deres produkter. Man forsøger at mod-

virke en skævvridning ved at sørge for samme gebyrer og afgifter for alle, og ved at gøre det muligt at købe pantmærker.

**Store vs små butikker** Der kan også være en risiko for, at store butikker bruger en nem returtagning til at tiltrække kunder. Der er delte holdninger blandt aktørerne til, hvorvidt det er et reelt problem.

**Dåser vs PET-flasker** Indsamlingsvirksomhederne tager administrationsgebyrer for de emballager der ikke har store genvindingsindtægter som fx aluminium. For små PET-flasker er dette gebyr 0,27 skr. og for store PET-flasker er det 0,77 skr. Det betyder, at hyldeprisen på PET-flasker bliver relativt højere end prisen for dåser, hvilket flere aktører mener er konkurrenceforvridende.

**EU's emballagedirektiv** Sverige har valgt at have væsentligt højere målsætninger for genvinding og materialegenanvendelse end det kræves i EU's emballagedirektiv. Dette anses af nogle aktører som konkurrenceforvridende, idet dagligvarehandlen har højere udgifter til håndtering af emballage end i mange andre EU-lande, hvilket forstærkes af de højere personaleomkostninger i Sverige. Samtidig er der relativt store faste omkostninger i form af returtagningmaskiner.

Generelt efterspørges i Sverige et fælles pant- og retursystem for EU. Man mener, at det ville betyde, at omgåelse af systemet ville være vanskeligere, og samtidig at alle virksomheder i EU ville blive ligestillet.

### 4.3. Tyskland

Tyskland har separate pant- og retursystemer for genpåfyldelige og engangsemballager. Pant- og retursystemet for genpåfyldelige flasker er det "gamle" system, som forbrugerne er fortrolige med, mens engangsemballager først fra 2003 blev pålagt pant og kun for visse drikkevarers vedkommende.

#### Retursystemets omfang og målsætninger

**Den generelle emballagelovgivning** Den tyske emballageforordning<sup>5</sup> sigter på at reducere miljøpåvirkningen fra affald og prioriterer genanvendelse frem for bortskaffelse. Specifikt for drikkevareemballager har den seneste ændring af VerpackV af 30. december 2005 som mål at hæve anvendelsen af genpåfyldelige emballager og miljømæssigt særligt fordelagtige engangsemballager, så 80% af det samlede drikkevaresalg omfatter en af disse emballageformer.

---

<sup>5</sup> VerpackV, Verpackungsverordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen af 21. august 1998.

- Returforpligtelse** Drikkevarer falder under VerpackV's generelle bestemmelse om, at forbrugeren i umiddelbar nærhed af udsalgsstedet gratis skal kunne levere tømte salgsemballager tilbage til dagligvarehandlen. Afhængigt af emballageform kan butikken vælge at varetage returforpligtelsen ved at deltage i et indsamlingssystem, der sikrer løbende indsamling af brugt emballage hos eller i nærheden af den enkelte forbruger. Tilsvarende skal producenter og distributører gratis tage emballage retur fra distributører og dagligvarehandlen. Den generelle returforpligtelse omfatter kun emballage af samme type, form og størrelse som den emballage, den enkelte producent eller distributør selv sætter i cirkulation, ligesom returforpligtelsen kan varetages ved deltagelse i et indsamlingssystem.
- Genpåfyldelige emballager** Det tyske pant- og retursystem for genpåfyldelige flasker er ikke lovreguleret og ansvarsfordeling, pantsatser osv. er derfor baseret på frivillig overenskomst. I praksis er det altså genstand for forhandling mellem producent, dagligvarehandel og eventuelle engrosled, hvem der håndterer og bærer omkostningerne for de forskellige led i retursystemet. Mens visse større producenter selv varetager distributionen, foregår mere end tre fjerdedele af det samlede salg af øl og mineralvand og knapt halvdelen af læskedriksalget via selvstændige depoter, som også varetager sortering og returneringen af genpåfyldelige flasker til bryggerierne.
- Det hidtidige pant- og retursystem for engangsemballager** Øl, kulsyreholdige læskedrikke og mineralvand i engangsemballage med volumen på mellem 0,1 og 3,0 liter har siden 2003 været pantbelagt. Engangsemballager som bedømmes som særligt miljøvenlige er undtaget for pant uanset indhold. Særligt miljøvenlige emballager omfatter kartoner med flad eller skrå overside (som fx klassiske danske mælkekartoner), polyethylen-poser og opretstående folieposeemballager. Mens pantbeløbet i begyndelsen varierede efter emballagevolumen, har det siden maj 2005 haft form af en enhedspant på 25 eurocent, dog 50 eurocent for emballager over 1,5 liter. Målet med den relativt høje pantsats er, at drikkevarer i engangsemballager for forbrugeren skal fremstå dyrere end tilsvarende produkter tappet på genpåfyldelige flasker. Indførelsen af engangspanten medførte da også en vis umiddelbar stigning i forbruget af genpåfyldelige emballager i 2003<sup>6</sup>.
- Den praktiske håndtering af systemet blev tidligere varetaget gennem et af to private pant- og retursystemer, udbudt af henholdsvis Interseroh og P-system. Interseroh er et privat aktieselskab, som ud over genindsamling og materialelegenvinding beskæftiger sig med udvinding og salg af råstoffer. Det konkurrerende P-System er et pant- og retursystem, som ejes i fællesskab af fødevare- og nonfoodproducenten

---

<sup>6</sup> Der eksisterer ikke nyere tilgængelige tal.

Lekkerland GmbH & Co. KG og tjenesteudbyderen på genindsamlingsområdet VfW AG. De store discountdagligvarekæder, som i overvejende grad sælger egenproducerede drikkevarer, har dog hidtil selv varetaget pant- og emballagehåndteringen.

- Revideret lovgivning** EF-domstolen kendte i 2004 den tyske pant- og returordning for engangsemballager i strid med EU's emballagedirektiv, konkret fordi ø-princippet vurderedes at udgøre en teknisk handelshindring for udenlandske mineralvandsproducenters adgang til det tyske marked. Bundet af krav om tapning af mineralvand på oprindelsesstedet for mineralvandsforekomsten var visse ikke-tyske producenter således tvunget til fordyrende anvendelse af flere forskellige emballagetyper for at opnå adgang til dele af det tyske marked. For at bringe forordningen i overensstemmelse med gældende EU-lovgivning valgte den tyske forbundsdag derfor i 2005 at revidere VerpackV. Revisionen betyder, at pant- og retursystemet for engangsemballager er ændret grundlæggende med virkning fra 1. maj 2006, hvad angår såvel lovgivningsmæssige krav som den praktiske emballagehåndtering.
- Ø-ordningen ophæves** Den væsentligste indrømmelse til Kommissionen var beslutningen om fra 1. maj 2006 at ophæve den hidtidige 'ø-ordning', som betød, at detaileddet kun var forpligtet til at tage sortimentsførte engangsemballager retur. Kommissionens kritik af ø-ordningen var begrundet med, at den begrænsede udenlandske drikkevareproducenters adgang til det tyske marked. Fra maj 2006 er dagligvarehandlen derfor forpligtet til at tage såvel egne som andre butikkers engangsemballager retur uanset emballagens form og størrelse. Dog går forpligtelsen ikke på tværs af emballagematerialer, således at butikker, der eksempelvis kun fører flasker, fortsat ikke er forpligtet til at tage dåser retur. Desuden er butikker med under 200 kvadratmeter butiksareal undtaget, ligesom undtagelsen for særligt miljøvenlige engangsemballager er bevaret.
- Tilsyn** Den myndighed i den enkelte delstat, der er ansvarlig for overholdelsen af emballagelovgivningen, er også tilsynsførende myndighed.
- Returprocenter og pant** Pantsatserne for genpåfyldelige flasker varierer efter volumen, mens engangsemballager op til volumenstørrelser på 1,5 liter er omfattet af enhedspant:

<i>Emballagetype</i>	<i>Pant (eurocent)</i>	<i>Returprocent</i>
<b>Genpåfyldelige flasker</b>		øl: 86-87% mineralvand: over 90%
33cl og 50cl (kapsellukning)	8	-
33cl (skruelåg)	15	-
50cl og 100cl (skruelåg)	30	-
		-
<b>Engangsemballage</b>		
Under 1,5 l (alle emballagetyper)	25	-
Over 1,5 l (alle emballagetyper)	50	-

Returprocenten på 86-87% for genpåfyldelige ølflasker udgør en nedgang på 7-8 procentpoint i forhold til tidligere. Det vurderes, at nedgangen i stort omfang er resultat af den relativt høje pant på engangsemballager; forbrugere, som ikke forudser at kunne/ville returnere den tomme drikkevareemballage, tilskyndes til at vælge genpåfyldelige flasker (pålagt 8 eller 15 eurocent pant) frem for engangsemballager (25 eurocent enhedspant op til 1,5 liter).

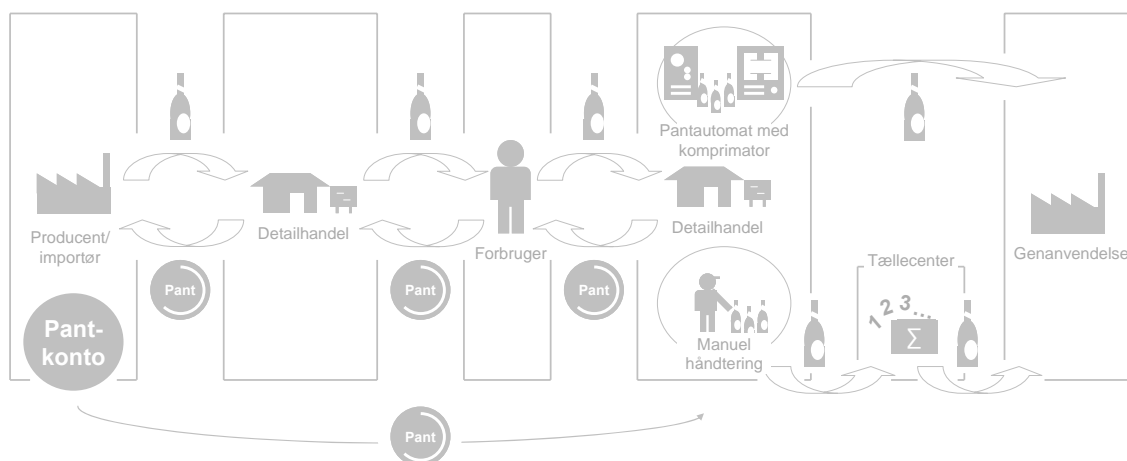
### Organisation af pant- og retursystemet

#### Pant- og emballagekredsløb

Pant- og emballagekredsløbet for engangsemballager blev pr. 1. maj 2006 ændret. Deutsche Pfandsystemgesellschaft GmbH (DPG) er oprettet af Det tyske Dagligvarehandelsforbund, HDE,<sup>7</sup> og Nydelsesmiddelindustriforbundet, BVE,<sup>8</sup> for fra 1. maj 2006 at forestå pant-håndteringen. Drikkevareudbyderen modtager pant som en del af betalingen for sit salg af DPG-pantmærkede drikkevarer til detailledet eller til eventuelle engrosled. Hvert DPG-pantmærke indeholder bl.a. en datastreng, som identificerer udbyderen. Samtidig fører udbyderen en pantkonto. I DPG's centrale stamdatbank er hver enkelt emballageenhed koblet til en bestemt producent eller importørs pantkonto.

<sup>7</sup> Hauptverband des Deutschen Einzelhandels.

<sup>8</sup> Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie.



Eventuelle engrosled inden detailledet afregner på samme måde pant ved videresalg af drikkevaren til eventuelle videre engrosled eller til detailledet. Detailledet sælger drikkevaren til forbrugeren og opkræver pant. Når forbrugeren afleverer den tomme drikkevareemballage i en vilkårlig dagligvareforretning, kan det enten ske gennem certificerede pantautomater eller ved manuel returtagning.

Pantautomater registrerer og komprimerer straks emballagen og umuliggør dermed at pantmærket genflæses. På baggrund af EAN-koden kan emballager adskilles efter materialeart. I pantautomaten flettes emballagens og automatens respektive DPG-rådata til en datastreng. En gang i døgnet sender automaten en elektronisk pantrekvisition, som via DPG-stamdatabanken tilstilles rette pantkontofører. Dagligvarebutikkerne sender herefter den komprimerede emballage til genanvendelse.

Manuelt modtagne drikkevareemballager pakkes derimod i særlige sække som sendes til en optællingscentral, der akkurat som pantautomaten registrerer og komprimerer emballagen og på baggrund af DPG-pantmærket sender en pantrekvisition til rette pantkontofører. Tællecentralen sender herefter den komprimerede emballage til genanvendelse, hvorved dagligvarehandelsvirksomheden/tællecentret bliver pantfordringsstiller over for en specifik drikkevareudbyder. Producenten/importøren skal via sin pantkonto refundere pantfordringsstiller.

**Ejerskab** VerpackV indeholder ingen bestemmelser vedrørende den praktiske varetagelse af pant- og returforpligtelsen for engangsemballager. DPG er derfor et pantselskab stiftet på selvstændigt initiativ af Det tyske Dagligvarehandelsforbund, HDE, og Nydelsesmiddelindustriforbundet, BVE, for fra 1. maj 2006 at forestå panthåndteringen.

HDE og BVE ejer hver halvdel af DPG, hvis bestyrelse er sammensat af repræsentanter for henholdsvis dagligvarehandlen og drikkeva-

reindustrien. Da DPG ikke besidder nogen formel eneret, forhindrer intet i princippet, at der etableres konkurrerende pant- og retursystemer. Men DPG's brede sammensætning og opbakning fra såvel dagligvarehandlen som industrien forventes dog i praksis at sikre DPG monopolstatus.

**Konkurrence-  
målsætning**

Den forventede monopolstatus omfatter dog kun de overordnede juridiske rammer for pant- og retursystemet, idet DPG er opbygget efter princippet for modulare tjenesteydelser – da producent og detailleddets enten afregner pant direkte med hinanden eller overlader afregningen til tredjepart, er der ikke behov for en central enhed for pantclearing, hvorfor de enkelte tjenesteydelser kan tilkøbes i moduler frem for som en samlet pakke. Systemet er opbygget på denne måde for at kombinere et landsdækkende enhedssystem med muligheden for konkurrence på flere niveauer.

Deltagerne i DPG vurderede oprindeligt, at konkurrencemomentet i virkeligheden forøger deltageres administrative omkostninger, men overvejelser om at udforme DPG som et monopolselskab havde ikke politisk opbakning og mødte desuden modstand fra konkurrencemyndighederne.

**Finansiering**

DPG-systemet finansieres via gebyrer for såvel udbydere af drikkevarer, som dagligvarehandel, emballageproducenter og serviceudbydere. Såvel Interseroh som dele af det hidtidige P-System bliver væsentlige serviceudbydere også i DPG-systemet. Systemrollerne og de respektive gebyrsatser er beskrevet i bilag 2. Omkostningerne forbundet med den fysiske håndtering af returemballager afholdes efter bestemmelserne i VerpackV eller ifølge individuelle aftaler mellem udbydere og dagligvarehandel. Systemet indeholder altså ingen kompensationsordninger, fx håndteringsgodtgørelse, som de danske og svenske pant- og retursystemer.

**Pantkonto**

Den producent eller importør, der først bringer en vare på det tyske marked, skal i DPG-systemet føre en pantkonto til at afregne pantfordringer. Når varen første gang afhændes på det tyske marked, er sælger forpligtet til at opkræve pant. Ved ethvert videresalg, det være sig i engros- eller detailled skal sælger opkræve pant. Pantfordringsstiller bliver derfor den dagligvarehandelsvirksomhed eller det tællecenter, der tager den tomme drikkevareemballage retur fra forbrugeren og destruerer pantmærket. I pantautomaten eller optællingscentret flettes emballagens rådata sammen med automatens/tællecentrets kendingsdata til en datastreng, som sendes som en elektronisk pantfordring til udbyderens pantkonto.

Drikkevareudbyderen kan vælge selv at administrere pantkontoen, som fx kan være en af virksomhedens eksisterende bankkonti. Det er også muligt for drikkevareudbyder at overlade administrationen af pantkontoen til en serviceudbyder, men pantkontoudbydere skal god-



kendes af DPG. Selve forpligtelsen til at imødekomme pantfordringer må dog ikke overdrages til serviceudbydere.

**Sikkerhed og pantmærke**

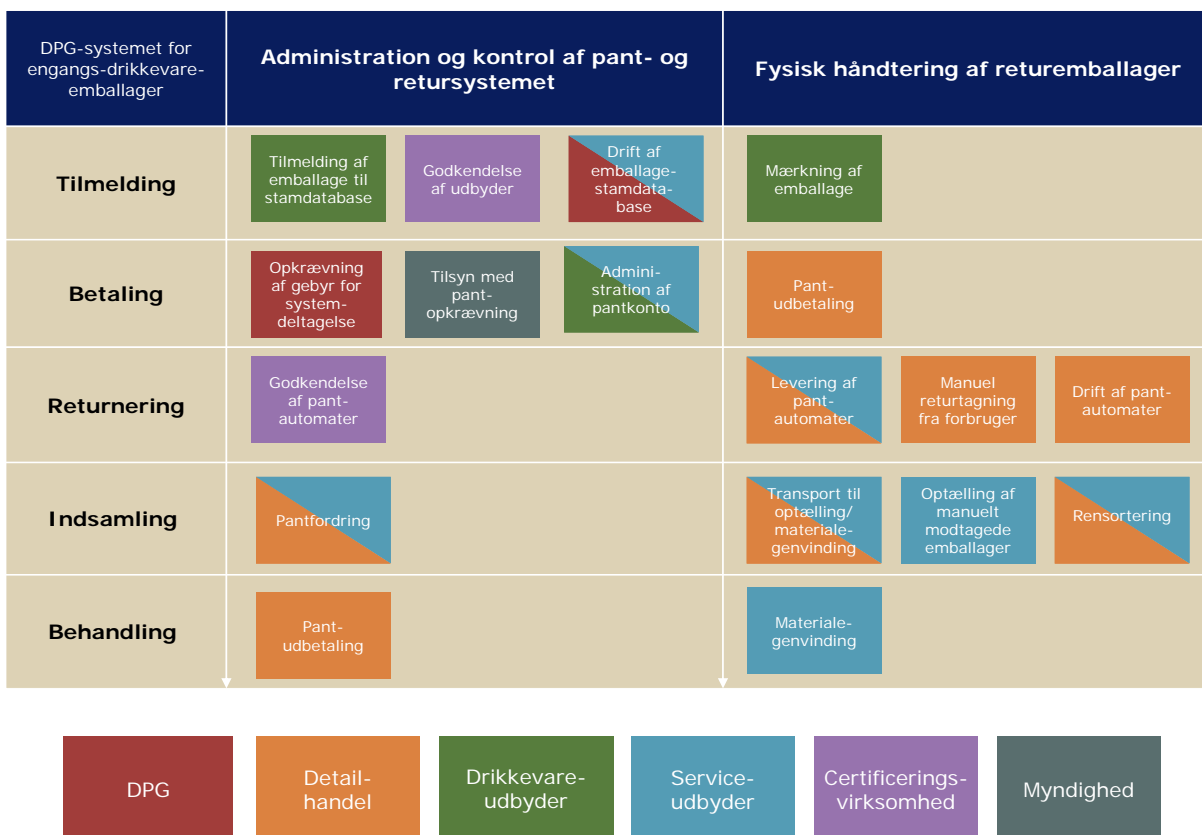


DPG-pantsymbolet trykkes på drikkevareemballagerne med en særlig farve, som etiket- og dåseproducenter med DPG-certificering kan købe fra farveproducenter. Certificeringen skal sikre løbende dokumentation for anvendte mængder af den særlige DPG-farve, at farven opbevares forsvarligt osv. Certificeringen forestås af diverse certificeringsvirksomheder over hele Europa, for på den måde at undgå konkurrenceforvridning over for udenlandske drikkevareudbydere.

**Pantklistermærker til småmængder**

Det er muligt at lade småmængder og importvarer indgå i DPG-systemet med klistermærker i stedet for påtrykte pantlogoer. Der findes ingen øvre grænse for ”småmængder”, da systemet vurderes at ville være selvregulerende: Det forhold, at der skal betales pant i forbindelse med køb af pantklistermærker, pålægger drikkevareudbyderen en finansiel udgift, der ved større mængder vil overgå de sparede omkostninger til administration af en pantkonto. Også klistermærkeordningen er til dels indført for at imødegå beskyldninger om konkurrenceforvridning.

Forretningsmodellen for DPG-systemet er illustreret i nedenstående figur.



## Erfaringer med det tyske system

Der er stor tilfredshed med det etablerede pant- og retursystem for genpåfyldelige flasker, mens den brede tilmelding til det kommende DPG-system for engangsemballager er udtryk for en markant utilfredshed med de nuværende pant- og returordninger for disse emballagetyper.

### Funktionalitet

<b>Emballageform har høj signalværdi</b>	Særligt på ølmarkedet er bryggerierne valg af genpåfyldelige flasker i høj grad et brandinginstrument. Selvom genpåfyldelige flasker kun er billigere end engangsemballage ved transportafstande indtil omkring 200 km, tappes tysk premiumøl således i langt overvejende grad på genpåfyldelige flasker, mens discountdagligvarekædernes egenproducerede øl tappes på engangsemballager. Den komprimerbare engangsemballage modsvarer i høj grad discountbutikkernes begrænsede lagerplads. Når bryggerierne anslår, at genpåfyldelige flasker kun er billigere end engangsemballage indtil cirka 200 km transport, skyldes det, at flasketyperne i Tyskland i høj grad er regionalt bestemte, og at der er relativt store omkostninger forbundet med at transportere genpåfyldelige flasker fra eksempelvis sydtysk øl afsat i den nordlige del af landet tilbage til oprindelsesregionen. Denne transport reducerer selvfølgelig også miljøgevinsten ved brug af genpåfyldelige flasker.
<b>Velfungerende system for genpåfyldelige flasker</b>	Trods generel tilfredshed blandt udbyderne med pant- og retursystemet for genpåfyldelige flasker beklager de udbydere, som udelukkende benytter sig af standardflasker, at den stigende anvendelse af specialflasker til øl har medført en betragtelig stigning i bryggerierne sorteringsarbejde. Uanset forudgående sortering i detail- og engrosled modtager bryggerierne i praksis i størrelsesordenen 6-12% fremmede flasketyper. Udvekslingsordningerne bryggerierne imellem er besværlige og mange bryggerier afhænder i stedet "fremmede" flasker via glashandlere. Denne udvikling indebærer både en økonomisk byrde for bryggerierne og hævdes fra visse sider at eliminere den hidtidige miljømæssige gevinst ved at benytte genpåfyldelige flasker frem for engangsemballager.
<b>Forbrugervenlighed</b>	Uanset at dagligvarehandlen kun forpligter sig til at tage egne flasketyper og kasser retur, anses retursystemet for genpåfyldelige flasker for generelt forbrugervenligt. De fleste dagligvarehandlende har således tilpas mange flasketyper i sortimentet til, at den enkelte forbruger som regel kan returnere alle flasketyper ét sted, ligesom forbrugerne er vant til og kan gennemskue systemet.
<b>Utilfredshed med engangspant</b>	Der har til gengæld fra begyndelsen været udbredt utilfredshed med det nuværende pant- og retursystem for engangsdrikkevareremballager. Producenter og dagligvarehandel er utilfredse med selve det lovgivningsmæssige krav om pantpålægningen, som

hævdes at udgøre en ubegrundet og fordyrende forskelsbehandling i forhold til øvrige produktkategorier, hvor returforpligtelsen håndteres via Grüne Punkt-retursystemet. Der verserer således fortsat søgsmål mod pantlovgivningen anlagt af dagligvarehandlen på delstatsniveau.

**Miljøgevinst betvivles**

Kritikerne af panten på engangsemballager fremfører desuden, at den generelle antagelse om, at anvendelsen af genpåfyldelige flaskers udgør en miljømæssig gevinst, kun gælder ved korte transportafstande. Det betvivles på den baggrund, at den reducerede anvendelse af engangsemballager som motiverede pantpålægningen i virkeligheden har en miljøgavnlig effekt.

**Forbrugerkritik af praktisk implementering**

Forbrugerkritikken går derimod på den praktiske implementering af pant- og retursystemet, særligt dagligvarehandlens interesse i at besværliggøre returnering af engangsemballager og dermed maksimere den ikke-indtægtsførte pant. Der eksisterer ikke tilgængelige returprocenter for engangsemballager, men estimerne for de første tre kvartaler af 2003, dvs. selve opstartsfasen for engangspant, var på ca. 70%.

### Økonomi

**Øgede adm. omkostninger**

DPG-systemet indebærer en stigning i dagligvarehandlens administrations- og investeringsomkostninger i forhold til de nuværende pant- og retursystemer for engangsemballager. Totalomkostninger til den fysiske håndtering af engangsemballagerne ventes til gengæld at falde til anslået 5,8 – 8 eurocent pr. emballageenhed afhængigt af mængde.

**Lavere totalomkostninger på sigt**

Indtil producenterne af returautomater kan efterkomme det estimerede behov for ca. 35.000-55.000 returautomater, vil en del af returtagningen og den videre emballagehåndtering dog skulle foregå manuelt, hvorfor dagligvarehandlens håndteringsomkostninger først ventes at aftage på sigt. Dagligvarehandlen anslår, at investeringerne i nye returautomater vil beløbe sig til omkring 1 mia. euro. Fra forbrugersiden vurderes dog, at dagligvarehandlens indtægter fra ikke-indtægtsført pant siden 2003 væsentligt overstiger dette beløb.

### Konkurrence

**Flere emballagetyper**

Blandt drikkevareudbydere kritiseres særligt nødvendigheden af såvel i det hidtidige pant- og retursystem for engangsemballager som i det kommende DPG-system at operere med separate engangsemballager til hjemmemarkedet og til eksport. Særligt for de bryggerier, som i udgangspunktet bidrager til at indfri målsætningen om øget anvendelse af genpåfyldelige flasker ved kun at afsætte en begrænset del af deres samlede produktion på engangsemballager, er en sådan dobbelt emballagehåndtering omkostningstung. For at kunne operere med kun én type engangsemballage, må mindre udbydere vælte panten over på udenlandske købere, hvilket virker stærkt konkurrenceforvridende.

<b>Alternativ til engangspant</b>	Fra visse sider foreslås, at man som alternativ til engangspant kunne opnå en tilsvarende begrænsning af forbruget af engangs-drikkevare-emballager ved at lade emballagerne indgå med et øget bortskaffelsesgebyr i det generelle Grüne Punkt-retursystem.
<b>Forbrugerbinding afhjulpet med DPG</b>	Fra forbrugersynspunktet har den hidtidige ø-ordningsbinding af kunderne til bestemte dagligvarehandlende udgjort et hovedkritikpunkt. Denne problematik er dog afhjulpet med det nye DPG-system.
<b>Konkurrenceforvridning i detailledet</b>	DPG-systemet kan til gengæld ikke forventes at afhjælpe det hidtidige pant- og retursystems konkurrenceforvridende effekt i dagligvarehandlen, hvor store dagligvarehandelsvirksomheder har større forhandlingskraft, når håndteringen af returemballager overlades til serviceudbydere.

## 5. Økonomiske og miljømæssige effekter

I dette kapitel behandles de målbare økonomiske og miljømæssige effekter af det danske pant- og retursystem. De opstillede vurderingskriterier lægger op til følgende typer af spørgsmål, for så vidt angår resultaterne af det eksisterende pant- og retursystem:

- Hvordan er det gået med økonomien i retursystemet, og hvor lave er de faktiske omkostninger set i forhold til de leverede ydelser?
- Er der beviselige tegn på, at der er sket konkurrenceforvridninger blandt udbydere, i dagligvarehandlen eller horeca-sektoren, eller har retursystemet omvendt bidraget til mere intens konkurrence på markederne?
- Hvor effektivt har retursystemet egentligt været i forhold til de ambitiøse miljømålsætninger, det er sat i verden for at realisere?

Der er lagt særligt vægt på at belyse de økonomiske, konkurrence- og miljømæssige effekter af Dansk Retursystem A/S. Men hvor det har været muligt, givet den begrænsede adgang til kvantitative data for de svenske og tyske ordninger, er det forsøgt at drage sammenligninger på tværs af landene.

### 5.1. Hvad koster retursystemet for brugerne?

#### Gebyrer og andre omkostninger for udbydere

Udbydernes udgifter består af et tilmeldingsgebyr, et logistikgebyr, et indsamlingsgebyr samt evt. køb af pantetiketter, hvis pantmærkningen ikke trykkes direkte på emballagen eller dennes primære etiket.

*Tilmeldingsgebyret* er som tidligere nævnt 2.000 kr. for hvert kalenderår, hvor nye produkter introduceres uanset antallet af nye emballagetyper. Med 349 tilmeldte udbydere pr. 1. oktober 2005, der i vid udstrækning har gjort brug af muligheden for at tilmelde så mange emballager som muligt inden for den samme gebyrramme, er indtægterne fra tilmeldingsgebyret relativt begrænsede. Ifølge oplysningerne går tilmeldingsgebyret kun til at finansiere de administrative opgaver for DRS, der er forbundet med tilmelding (se afsnit 2.4).

De væsentligste omkostninger for udbydere er stykafgifterne i form af *logistikgebyret* for både engangsemballager og genpåfyldelige emballager og *indsamlingsgebyret*, der udelukkende erlægges for engangsemballager. Logistikgebyret er 8,1 øre pr. styk for alle engangsemballager (og i øvrigt fra 3,8 øre til 17,7 øre for genpåfyldelige emballager). Hertil kommer indsamlingsgebyret, der kun gælder engangsemballager, og som varierer mellem de forskellige materialety-

per og størrelser. De fire vigtigste er: 12,7 øre for 33 cl aluminiumsdåser; 25,5 øre for 50 cl engangspplastflasker; 38,1 øre for 200 cl engangspplastflasker; og 46,7 øre for 50 cl engangsglasflasker<sup>9</sup>. De højere indsamlingsgebyrer på sidstnævnte emballagetyper er en afspejling af, at disse er dyrere at indsamle, eftersom de er tungere, sværere at komprimere eller på anden måde vanskeligere at håndtere.

Indsamlingsgebyrerne er, som led i budgetlægningen, hvert år genstand for nøje udregninger med henblik på, at de respektive gebyrer skal afspejle de faktiske indsamlingsomkostninger for hver enkelt salgsgruppe. Logistikgebyrerne er ligeledes genstand for detaljerede forkalkulationer. De opgøres efter en lidt grovere omkostningsfordeling mellem genpåfyldelige glasflasker, PET-plastflasker (opdelt mellem små indtil 99 cl og større på mindst 100 cl) og alle engangsemballager.

I pantbekendtgørelsens § 25 og § 69 er det bestemt, hvilke omkostninger henholdsvis logistikgebyret og indsamlingsgebyret må anvendes til at dække (jf. nedenstående tabel). Sammenligningen af de opkrævede gebyrer og de faktisk afholdte indsamlingsomkostninger sker i form af et detaljeret regnskab for både indsamlingsgebyrområdet og logistikgebyrområdet, der rapporteres i de interne halvårs- og årsrapporter. Eventuelle over- eller underskud på gebyrområderegnskabet overføres til det efterfølgende år.

For logistikgebyret er der indført en særlig regel i § 22, hvorefter omkostningerne til effektiviseringsprogrammet (på nær udgifter til glasborde) som udgangspunkt skal finansieres udelukkende af genpåfyldelige plastflasker (60%) og engangsemballage (40%). Omkostningerne til effektiviseringsprogrammet, der især består af anlægsinvesteringer i starten af eneretsperioden, er i første omgang lånefinansierede og herefter fordelt ud over 6-årsperioden med forventede rentetillæg. Der har senere vist sig problemer med 60-40 modellen, idet genpåfyldelige plastflasker gik tilbage, og fremvæksten af engangsemballager tog længere tid end forventet. Det betød, at logistikgebyrindtægterne fra disse to emballagekategorier var utilstrækkelige til at finansiere effektiviseringsprogrammet, og derfor er glasflasker alligevel kommet til at betale en stor andel, hvilket afviger fra hensigten i § 22.

---

<sup>9</sup> En samlet gebyroversigt for de forskellige emballagetyper findes på DRS' hjemmeside.

TABEL 5.1. GEBYRINDTÆGTERNES ANVENDELSE

Logistikgebyrindtægter anvendes til at dække følgende	Indsamlingsgebyrindtægter anvendes til at dække følgende
Håndteringsgodtgørelse til dagligvarebutikker	Driften af pant- og indsamlingssystemet for engangsemballage.
Tilskud til anskaffelse af automater, sorteringsanlæg mv. under effektiviseringsprogrammet	
Administrationen af håndteringsgodtgørelsen og effektiviseringsprogrammet	
Indkøb og installation mv. hos returmodtagere af elektronisk sikkerhedsudstyr og styreenheder til sortering, pantafregning mv.	Indkøb og installation mv. hos returmodtagere af komprimatorer
Afregning for myndighedernes tilsyn og kontrol af rensortering	
Udgifter til revisionselskab	
Redegørelser for retur- og indsamlingscenter	
Test og analyser af omkostninger ved rensortering	
Information om pant- og retursystemet	Information om pant- og retursystemet
Leje af bygninger og lokaler eller køb af fast ejendom	Leje af bygninger og lokaler eller køb af fast ejendom
Renter og afdrag på lån	Renter og afdrag på lån
Løn og administration	Løn og administration
Erhvervelse af knowhow mv., der vedrører udvikling og drift af pant- og retursystemet	Erhvervelse af knowhow mv., der vedrører udvikling og drift af pant- og retursystemet

I forhold til fastsættelsen af logistikgebyret for henholdsvis genpåfyldelige flasker og engangsemballage spiller fordelingen af de forskellige omkostningsposter hos DRS en central rolle. Som det fremgår af tabel 5.2. nedenfor, har de genpåfyldelige flasker hidtil båret en stor andel af de samlede fordelte omkostninger.

Af områderegnskabet for logistikgebyrer i tabel 5.2 fremgår det, at kun en mindre andel af den store post "øvrige administrationsomkostninger" – hhv. 6,9% i 2004 og 13,3% i 2005 – lægges på engangsemballager og resten på genpåfyldelige. Tilskrivningen af en beskedet omkostningsandel til engangsemballager beror på, at fordelingsnøglen stort set følger de realiserede salgsmængder, der stadig ligger langt højere for de genpåfyldelige emballager. Denne fordelingsnøgle er en direkte følge af pantbekendtgørelsen, der ud over 60-40 fordelingen også foreskriver, at udgifter ud over, hvad der knytter sig til håndteringsgodtgørelsen og effektiviseringsprogrammet, "fordeles ligeligt mellem samtlige emballager efter antal" (BEK nr. 713, § 22, stk. 5).

**TABEL 5.2. OMRÅDEREGNSKABER FOR LOGISTIKGEBYRER**

NØGLETAL I FORHOLD TIL FORDELING AF UDGIFTER MELLEM GENPÅFYLDELIGE FLASKER (G) OG ENGANGSEMBALLAGE (E) I MIO. KR. OG PROCENT

	2004		2005	
	G	E	G	E
Optrævet vedr. håndteringsgodtgørelse	47,6	-	38,9	-
Optrævet vedr. effektiviseringsprogram	28,4	7,2	31,3	15,3
Optrævet vedr. administration	10,0	0,8	16,0	4,5
Optrævet administrationsgebyr fra dagligvarebutikker	2,4	-	2,3	0,4
<b>Gebyrindtægter i alt</b>	<b>88,4</b>	<b>7,9</b>	<b>88,5</b>	<b>20,2</b>
Udbetalt håndteringsgodtgørelse	49,8	-	40,5	-
Udbetalt tilskud under effektiviseringsprogram	27,0	4,0	30,0	13,1
Omkostninger til administration af håndt.godtgørelse	1,5	-	1,1	-
Omkostninger til administration af effektiv.program	4,2	2,8	6,7	4,5
Øvrige administrative omkostninger	14,8 (93,1%)	1,1 (6,9%)	14,8 (86,7%)	2,3 (13,3%)
<b>Omkostninger, eksklusive renter og udbytte</b>	<b>97,3</b>	<b>7,9</b>	<b>93,1</b>	<b>19,9</b>
<i>Rapporterede salgsmængder (mio. stk.)</i>	<i>1431,3</i>	<i>106,8</i>	<i>1296,3</i>	<i>199,1</i>

Kilde: Interne årsrapporter for DRS, regnskab for logistikgebyrområdet

I et fremadrettet perspektiv kan det være relevant at se nærmere på, om fordelingen af administrationsomkostningerne mellem genpåfyldelige flasker og engangsemballager afspejler arbejdsopgavernes indhold. Det er i denne sammenhæng relevant at sammenligne den nuværende situation med 2001, idet DRS dengang forud for tildelingen af opgaverne med engangsemballage netop koncentrerede sig om at administrere håndteringsgodtgørelsen og effektiviseringsprogrammet for de genpåfyldelige flasker. Dengang var der 18 ansatte mod 67 i 2004 og 98 i 2005, og eftersom der ikke er sket nævneværdige udvidelser i opgaverne med de genpåfyldelige flasker, må det være opgaverne på engangsemballage, der trækker det ekstra personalebehov. En del af udviklingen skyldes tilgangen af overenskomstansatte arbejdere til tællekontrol og transport, der knytter sig til indsamlingsgebyret, men selv når man trækker disse ansatte ud, er der sket en stigning i funktionæransatte administrative medarbejdere fra 18 i 2001 til 39 i 2005.



Denne udvikling i medarbejderantallet kan således indikere, at der fordeles for få omkostninger til engangsemballage.

Det skal dog understreges, at en generel ændring af fordelingsnøglerne vil kræve en ændring i bekendtgørelsen. Og endvidere skal det bemærkes, at fordelingsnøgleproblemerne vil blive mindre, efterhånden som andelen af engangsemballager stiger.

### Detaileddet: Gebyrer, omkostninger og tilskud

Ud over et beskedent administrationsgebyr på 500 kr. pr. år for dagligvarebutikker, der frivilligt har tilmeldt sig til DRS, er der ingen direkte økonomiske bidrag fra detaileddet.

**TABEL 5.3. HÅNTERINGSGODTGØRELSE TIL DAGLIGVAREBUTIKKER**

Retur-gruppe	Flasketype	Normal håndterings-godtgørelse	Nedsat håndterings-godtgørelse
1	Glasflasker	2,7 øre pr. flaske	2,2 øre pr. flaske
2	Plastflasker til og med 99 cl.	5,2 øre pr. flaske	4,0 øre pr. flaske
3	Plastflasker over 99 cl	7,3 øre pr. flaske	6,2 øre pr. flaske

NB! Satserne gælder kun genpåfyldelige flasker.

Kilde: DRS, Faktabog.

Retursystemet er indrettet således, at dagligvarebutikkerne kun modtager håndteringsgodtgørelse for rensorteringen af de genpåfyldelige flasker. Den fulde håndteringsgodtgørelse udbetales til butikker, der endnu ikke er blevet effektiviseret gennem tilskud til tekniske og andre hjælpemidler, og som derfor har relativt større byrder ved rensorteringen. De effektiviserede butikker modtager den nedsatte håndteringsgodtgørelse. Godtgørelsen er blevet fastlagt gennem et detaljeret forstudie af butikkernes faktiske håndteringsomkostninger, der er vedlagt som bilag til pantbekendtgørelsen (BEK nr. 713, bilag 1). Repræsentanter for dagligvarehandlen godkendte i sin tid beregningsforudsætningerne.

Dagligvarehandlen hævder nu, at håndteringsgodtgørelsen har vist sig at være utilstrækkelig (interview med DSK, COOP, Dansk Supermarked, Nærbutikkernes Landsforening). Der er dog ikke i denne sammenhæng fremlagt konkret dokumentation herfor. Dagligvarehandlen giver endvidere udtryk for, at de savner kompensation for de reelle udgifter til håndtering af de nye engangsemballager. Nulkompensationen for engangsemballage sker ud fra betragtningen om, at det er DRS, der sørger for den tekniske infrastruktur omkring returmodtagelsen og for selve indsamlingen. Men emballagerne skal stadig samles i

sække, som butikkerne selv må betale, og bringes til opbevaring og optage plads på varelageret. Spørgsmålet er så, om butikkerne må forventes at bære sådanne byrder, når de til gengæld nyder andre fordele ved engangsemballage (fylder som regel mindre både i butiksarealet og på lageret end genpåfyldelige flasker og kræver mindre sortering før indsamling).

Ud over håndteringsgodtgørelsen modtager dagligvarebutikkerne også tilskud under effektiviseringsprogrammet til anskaffelse eller ombygning af (BEK nr. 713, § 42):

- automat til modtagelse og elektronisk registrering af løse genpåfyldelige plastflasker og engangsemballager samt kapselkontrol,
- sorteringsanlæg til genpåfyldelige plastflasker og engangsemballager,
- containere til opsamling af emballager,
- tømningssystem for containere,
- installation af anlæg, og
- dokumenterede udgifter til rådgivning og projektstyring i forbindelse med installation og ombygning.

Tilskud gives kun til butikker af en vis størrelse målt på antallet af returemballager pr. år, og der opereres med lofter for den samlede tilskudsramme pr. butik. I 2005 blev der meddelt effektiviseringstilskud for et samlet beløb på 42,5 mio. kr., hvoraf ca. 13 mio. kr. var møntet på engangsemballage.

### **Myndighedernes og forbrugernes udgifter**

Især Miljøstyrelsen har udgifter i forbindelse med myndighedsopgaver over for DRS. Omfanget af Miljøstyrelsens tilsyn, kontrol og andre administrative opgaver er opgjort i timeregnskaber.

Såfremt timeregnskabet er fyldestgørende, må Miljøstyrelsens opgaver siges at være af moderat omfang. Tidsforbruget ligger for de enkelte år mellem 300 og 1100 timer, typisk omkring 1000, og dermed under normen for en fuldtidsansat medarbejder.

Ifølge pantbekendtgørelsen er det DRS, der skal betale for Miljøstyrelsens tilsyn og kontrol, hvilket i praksis sker ved, at Miljøstyrelsens udgifter dækkes af logistikgebyret.

Forbrugernes udgifter til retursystemet kan ud over tid og besvær med at aflevere de tomme emballager i forretningerne opgøres som den ikke-indløste pant for pantbelagte emballager, der aldrig returneres, eller som returmodtagerne afviser at betale pant for (fortrinsvis beskadigede emballager, hvor stregkoden ikke kan læses). Den ikke-

indløste pant for engangsemballager indgår som en vigtig komponent i finansieringen af DRS og kan opgøres som følger for de enkelte år:

**TABEL 5.4. INDTÆGTSFØRT PANT FRA ENGANSEMBALLAGER**

	2002 <sup>1</sup>	2003 <sup>2</sup>	2004	2005
<b>Ikke-indløst pant (mio. kr.)</b>	<b>16,7</b>	<b>10,5</b>	<b>42,7</b>	<b>61,5</b>
Antal solgte engangsemb. (mio.)	35,2	52,0	117,7	224,1
Ikke-indløst pant pr. afsat engangsemballage (kr.)	0,47	0,20	0,36	0,27
<b>Noter:</b>				
<sup>1</sup> Gælder for perioden sept. 2002 – ultimo marts 2003				
<sup>2</sup> Gælder for perioden april 2003 – ultimo 2003				
Kilde: Årsrapporter for DRS og salgssindberetninger til DRS				

Det ses af tabellen, at den samlede ikke-indløste pant er steget henover perioden. Set i forhold til salget af engangsemballager er der derimod tale om en faldende tendens, når der ses bort fra den afkortede periode i 2003. Faldet i ikke-indløst pant pr. emballage skyldes for det første, at returprocenterne er steget, og for det andet pantnedsættelsen primo 2004, der indebærer et mindre udestående for forbrugerne.

Forbrugerne yder således et ganske betydeligt økonomisk bidrag til finansieringen af DRS. For 2005 udgjorde de samlede indtægter fra logistik- og indsamlingsgebyrer således 155,4 mio. kr. mod 61,5 mio. kr. i indtægtsført pant.

Der er næppe tvivl om, at forbrugerne derudover bidrager til finansieringen af DRS ud over den indtægtsførte pant derved, at en del af udbydernes gebyromkostninger (og dagligvarehandlens håndteringsomkostninger) overvæltet i prisen på øl og læskedrikke. Det ligger dog udenfor rammerne af denne evaluering at skønne om, hvor stor en del af byrderne, forbrugerne respektive virksomhederne bærer efter eventuelle opjusteringer af priserne. I øvrigt vurderes det ikke at have nogen afgørende betydning for valget mellem de alternative fremtidige organisationsmodeller for retursystemet.

## 5.2. Retursystemets omkostningseffektivitet

Grundet de mange hensyn, der skal varetages, og de begrænsede markedsmæssige og politiske erfaringer med returpantssystemer for engangsemballage er det ikke muligt at bestemme de objektive minimumsomkostninger for pant- og returopgaverne. Det er derfor nødvendigt at foretage skønsmæssige vurderinger, der indkredser omkostningerne på de enkelte delaktiviteter med henblik på bestemmelse af, om der er indikationer på økonomisk spild. Efterfølgende er det hensigten at drage sammenligninger med omkostningerne ved at drive de svenske og tyske retursystemer for at se, om opgaverne kan løses mere

omkostningseffektivt og i givet fald under hvilke strukturelle, organisationsmæssige og institutionelle betingelser.

### **Incitament til omkostningsminimering i DRS**

Hvis man ser på de økonomiske incitament i det danske retursystem, er der en stærk teoretisk formodning om, at det drives til de lavest mulige omkostninger. Det skyldes især, at de store bryggerier på den ene side ejer systemet og dermed er ansvarlige for driften og på den anden side selv står for finansieringen, idet det er dem, der skal betale logistik- og indsamlingsgebyrerne. Ejerne har derfor en helt naturlig interesse i, at gebyrerne er så lave som muligt, og det er kun muligt, hvis driftsomkostningerne holdes nede. Set ud fra et økonomisk synspunkt skaber ejer- og finansieringsstrukturen i sammenhæng med nonprofitreglen derfor gunstige institutionelle betingelser for omkostningsminimering.

Desuden er dagligvarebutikkerne i deres egenskab af returmodtagere ansvarlige for de fysiske håndteringsopgaver i retursystemet. Også her er der et klart incitament for driftsherrerne (butikkerne) til at holde omkostningerne nede, idet de for det første modtager en fast håndteringsgodtgørelse for hver genpåfyldelig emballage, og for det andet har en interesse i, at gebyrerne, der lægges oven i produktpriserne på øl og sodavand, ikke er for høje, idet det vil forringe afsætningsmulighederne. Der er derfor ikke grund til at forvente andet end, at dagligvarehandlen også vil udøve et pres for omkostningsminimering via deres stærke position og udvidede beføjelser i bestyrelsen for DRS. Formodningen om stærke incitament til omkostningsminimering blev bekræftet gennem interessentinterview med både ledelsen af DRS og repræsentanter for udbydere og dagligvarehandlen.

Modargumentet om, at et enstrengt system, hvor DRS har monopol, og hvor der ikke må optjenes profit, ikke skaber det fornødne konkurrencemæssige pres for at holde omkostningerne nede, synes derfor ikke at stå særlig stærkt i dette tilfælde. Spørgsmålet er så, om de gunstige økonomiske incitament slår igennem i resultaterne i en sådan grad, at det kan konkluderes, at driften af det danske retursystem rent faktisk er omkostningseffektivt.

### **Opgørelse af omkostningseffektiviteten for DRS**

Beregningerne af omkostningseffektivitet (OE) skal ses som et forsøg på at udlede et økonomisk mål for, hvor mange kroner der anvendes pr. engangsemballage på at drive det danske retursystem. OE-målet skal være simpelt og transparent og i øvrigt af en sådan karakter, at det åbner for overordnede økonomiske sammenligninger med retursystemerne i andre lande.

Med dette overordnede sigte opstår der følgende udfordringer. For det *første* er det vigtigt at rense regnskabstallene fra DRS for opgaverne i relation til genpåfyldelige emballager, dels fordi sammenligninger ofte er mest udbytterige i forhold til relativt homogene opgaver, dels fordi der i de fleste sammenlignelige systemer *er* en klar adskillelse af opgaverne for engangsemballager og genpåfyldelige.

For det *andet* skal der træffes et valg om, hvilke udgiftsposter man skal se bort fra. Det er helt oplagt, at overførsler af indestående pant til returmodtagerne ikke skal medtages som en driftsomkostning. Det er blot penge, der føres frem og tilbage, og driftsomkostningen består alene i administrationen af sådanne overførsler. Selvom håndteringsgodtgørelsen også har karakter af en overførsel, gælder der imidlertid, at den er beregnet som dækning for de omkostninger, dagligvarehandlen har i forbindelse med retursystemet. Derfor skal posten i princippet medtages, så man kan udrede de samlede driftsomkostninger ved systemet. For Danmark er håndteringsgodtgørelsen dog kun møntet på genpåfyldelige flasker og skal derfor ikke medtages under opgørelsen af omkostningerne for engangsemballager. Dette står i modsætning til fx Sverige, hvor der også udbetales håndteringsgodtgørelse for engangsemballager pga. den større uddelegering af opgaver til dagligvarehandlen og udbydere, hvorfor det her er relevant at medtage denne omkostning.

Endelig er der spørgsmålet, om afskrivninger og finansielle poster skal medtages. Da afskrivningsreglerne kan variere meget fra et system til et andet, og da det finansielle startgrundlag ligeledes er meget forskelligt, er det valgt at rense for disse poster, selvom de uomtvisteligt bidrager til omkostningerne ved at drive retursystemerne.

For det *tredje* er det vigtigt at finde frem til et mål for det fysiske *output* af retursystemet, der i rimelig grad afspejler den centrale effekt. Det mest oplagte mål synes at være antallet af emballager, der kører gennem retursystemet, dvs. antallet af returnerede engangsemballager. Et alternativt mål, som er lidt nemmere at opgøre, er antallet af solgte engangsemballager, der under forudsætning af relativt ensartede, konstante returprocenter ikke giver anledning til afvigende konklusioner.

De officielle tal fra DRS' årsrapporter og interne gebyrområderegnskaber viser en forbedring af OE fra 2003 og 2005, derved at de totale stykomkostninger er faldet fra 59,4 til 55,0 øre, jf. tabel 5.5. Heri er også medtaget de for driften relevante § 66-omkostninger, der dækkes af den indtægtsførte pant. Spørgsmålet er imidlertid, om ikke mange af disse omkostninger har karakter af etableringsudgifter, der fortrinsvis optræder under etableringen af systemet, og som derfor ikke bør henregnes til den almindelige dri forhold til Det gælder fx den ekstraordinære informationskampagne for returnering af engangsemballage i 2004 til en pris af 9 mio. kr., der medvirkede til at højne de totale

stykkeomkostninger for dette år. Det samme gælder etableringen af centrale styresystemer med tilhørende sikkerhedssystemer og i nogen grad også opbygningen af knowhow. Det kan ikke udelukkes, at disse omkostninger også optræder i større eller mindre grad fremover, men de er under alle omstændigheder svære at periodeafgrænse, idet de også kommer den fremtidige drift til gode.

**TABEL 5.5. DRS' DRIFTSOMKOSTNINGER FOR ENGANGSEMB.**

	2003	2004	2005
<b>Omkostninger for E inden for logistikgebyrområdet (1.000 kr.)</b>			
Effektiviseringstilskud	1.575	4.024	13.134
Administration af effektiviseringsprogrammet.	444	2.826	4.479
Øvrige admin.omk.	227	1.105	2.272
<b>Omkostninger inden for indsamlingsgebyrområdet (1.000 kr.)</b>			
Transportomkostninger	6.835	8.223	30.927
Tælleomkostninger, løn	3.451	5.694	13.555
Indsamlingsmateriel	3.717	2.850	6.408
Hensat indsamlingsomk.	2.617	2.500	500
Logistikadministration	2.946	4.472	4.037
Løbende omkostninger	5.617	4.388	10.494
<b>Almindelige driftsomkostninger, i alt</b>	<b>27.429</b>	<b>36.082</b>	<b>85.806</b>
<b>§ 66-omkostninger for E dækket af indtægtsført pant</b>			
Centrale styreenheder	5.900	13.639	19.380
Opbygning af knowhow	6.300	11.082	16.250
Information om systemet	600	10.240	1.100
Tilskud til pantmærkning	228	1.540	722
<b>Samlede omkostninger</b>	<b>40.457</b>	<b>75.583</b>	<b>123.258</b>
<i>Antal ansatte</i>	<i>61</i>	<i>67</i>	<i>98</i>
<i>Salgsmængde E (1000)</i>	<i>68.040</i>	<i>117.733</i>	<i>224.115</i>
<b>Omkostninger pr. E, almindelig drift</b>	<b>40,3 øre</b>	<b>30,6 øre</b>	<b>38,2 øre</b>
<b>Omkostninger pr. E, total</b>	<b>59,4 øre</b>	<b>64,2 øre</b>	<b>55,0 øre</b>
Kilde: Årsrapporter og gebyrområderegnskaber for DRS			

Deloitte har derfor også beregnet et OE-mål eksklusive § 66-omkostninger. Stykkeomkostningerne ligger her i niveauet 30-40 øre for samme periode, hvilket må siges at være et underkantsskøn for de reelle omkostninger, men ikke desto mindre et mere stabilt mål for udviklingen i driften. Det kraftige fald fra 40,3 til 30,6 øre fra 2003 til 2004 er fortrinsvis en afspejling af bedre udnyttelse af stordriftsfordele. For en umiddelbar betragtning kan det derfor undre, hvorfor stykkeomkostningerne stiger fra 30,6 til 38,2 øre mellem 2004 og 2005.

Det fremgår af tabellen, at udviklingen primært skyldes en kraftig stigning i stykkeomkostningerne for transport og optælling som led i indsamlingen af engangsemballage. En vigtig del af forklaringen er,

som det fremgår af tabel 5.6. nedenfor, en stigning i andelen af engangsemballager, der er relativt dyre at indsamle (indsamlingsgebyrerne modsvarer i rimeligt omfang de specifikke indsamlingsomkostninger), herunder plastflasker, der for størstedelens vedkommende ikke komprimeres, og som derfor fylder meget i sækkene, samt glasflasker, der vejer meget, og som nødvendigvis må fyldes på halvaller i ukomprimeret tilstand. Stigningen i de gennemsnitlige indsamlingsgebyrer for visse materialekategorier er primært forårsaget af, at andelen af dyrere emballagevolumener er steget. Introduktionen og den hastige fremvækst af nye 2 liters PET-engangsflasker er et godt eksempel.

**TABEL 5.6. UDVIKLING I FORDELINGEN AF ENGANGSEMBALLAGER**

	2004		2005	
	Andel af salg	Indsamlingsgebyr (gns.)	Andel af salg	Indsamlingsgebyr (gns.)
Aluminium	76,2 %	11,6 øre	64,9 %	12,1 øre
Stål	0,9 %	27,5 øre	0,2 %	33,6 øre
Plast	9,1 %	35,7 øre	16,1 %	38,8 øre
Glas	8,8 %	41,6 øre	14,7 %	39,2 øre
Øvrige	4,8 %	28,6 øre	4,0 %	32,1 øre

Kilde: Indsamlingsgebyrområderegnskaber

En anden væsentlig forklaring på stigningen i transportomkostningerne er, at der er kommet flere "vanskelige" indsamlingssteder til, dvs. små restauranter og caféer inden for horeca samt kiosker og nærbutikker, hvorfra der indsamles små mængder til høje stykomkostninger. Fremover må der dog forventes at ske en stabilisering både i andelen af vanskelige emballagetyper og indsamlingssteder, hvorefter man igen må forvente, at stordriftsfordelene slår igennem. Dertil kommer, at der for alle årene 2003-2005 er væsentlige fald i administrationsomkostningerne pr. emballage både inden for logistikgebyr- og indsamlingsgebyrområderne. Dette er med til at bestyrke forventningen om stordriftsfordele og dermed, at stykomkostningerne kommer længere ned, efterhånden som andelen af E stiger.

### Optimering af driftsomkostningerne i DRS

DRS har selv foretaget en undersøgelse af optimeringsmulighederne for virksomhedens driftsomkostninger. I nedenstående tabel har DRS foretaget en opgørelse af driftsomkostningerne på seks hovedkategorier A-F. I den tilhørende analyse redegør DRS for, at der stort set kun er muligheder for at optimere driftsomkostningerne inden for kategori F – faste driftsomkostninger. Kategori A drejer sig om håndterings- og effektiviseringstilskud, der er fastlagt gennem aftaler med dagligvarehandlen og reguleret i bekendtgørelsen og derfor må betragtes som givne. Kategori B er driftsomkostningerne for de fysiske håndterings-



opgaver, der er sendt i udbud, og som derfor må forventes løst på konkurrencemæssige vilkår, dvs. til de lavest mulige omkostninger.

**TABEL 5.7. OPGØRELSE AF DRS' DRIFTSOMKOSTNINGER**

Driftsomkostninger		Dansk Retursystems samlede økonomi i perioden 2002 - 2008*)							
Kolonne		1	2	3	4	5	6	7	8
Mio.kr.	Der henvises til skema A - F	2005	Driftsomkostninger over 6 år baseret på kolonne 1 **)	Investeringer finansieret af § 66 og baseret på EU-udbud	Investeringer i sikkerhedsudstyr finansieret af § 66 (ikke udbuds-betinget)	Bekendtgørelses-betingede omkostninger	Udviklingsomkostninger, hvor udbud ikke er muligt	Øvrige driftsomkostninger uden udbud	Samlet driftsomkostning med og uden investeringer
Betalinger til dagligvarehandelen	A	83,7	***)			****)			
Driftsomkostninger på baggrund af udbud	B	38,5	231						
Komprimatorer (udbud)			50						
Løn til overenskomstansatte	C	13,9	83						
Adm. omkostninger betinget af bekendtgørelsen	D	10,3				62			
Løn til adm.personale	E	9,6	58						
Faste adm.omkostninger	F	28,5						171	
<b>Drift</b>	<b>I alt</b>	<b>184,5</b>	<b>662</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>324</b>		<b>171</b>	<b>1.157</b>
			57%			28%		15%	

Investeringer		Investeringer som ikke indgår i virksomhedens driftsøkonomi som afskrivninger (mio.kr.)							
Kolonne		1	2	3	4	5	6	7	8
CS-computere				40	11				
IRS-kameraer					37		9		
Tilskud til mærkning og stativer						3			
Ikke-tilmeldt emballage			29						
Knowhow							102		
Tilskud § 45				50			2		
Information								50	
<b>Investeringer</b>	<b>I alt</b>		<b>29</b>	<b>90</b>	<b>48</b>	<b>3</b>	<b>113</b>	<b>50</b>	<b>333</b>

<b>Total</b>			691	90	48	327	113	221	<b>1.490</b>
			46%	6%	3%	22%	8%	15%	

- \*) Driftsøkonomien er beregnet som et gennemsnit, hvor resultatet af 2005 er benyttet som grundlag  
 \*\*) Driftsomkostningerne består af udbudsbetinget omkostninger samt lønomkostninger, der er markedsbetingede  
 \*\*\*) De 240 mio.kr. dækker investeringstilskud til dagligvarebutikker. Disse tilskud er udbetalt på basis af udbud  
 \*\*\*\*) De 262 mio.kr. dækker udbetaling af håndteringsgodtgørelse til dagligvarebutikker

Det samme gælder omkostningerne til komprimatorer, der er leveret på baggrund af udbud. Kategori D omfatter betalingen for Miljøstyrelsens tilsyn, revisormodellen og udvidet revision, kontaktudvalget, pantetiketkoncept, emballagetilmeldinger, sikkerhedsopdateringer,



jura mv. Disse aktiviteter er en konsekvens af virksomhedens administration af bekendtgørelsen og derfor kun svagt påvirkelige. Der menes heller ikke at være optimeringsmuligheder for lønomkostningerne (kategori C og E), for så vidt angår aflønningens størrelse, idet DRS må følge markedsvilkårene og de gældende overenskomster.

Derimod ser DRS visse muligheder for at optimere de faste driftsomkostninger (kategori F), især med hensyn til tælleprocessen, transportopgaver omkring glasindsamling og komprimeret engangsemballage samt afskrivningerne. Samlet identificeres muligheder for at optimere 23,4 mio. kr. ud af de 28,5 mio. kr. for denne kategori svarende til 12-13% af de samlede driftsomkostninger. I henhold til de gældende krav, målsætninger og den tilgængelige teknologi må driften derfor siges at være rimelig omkostningseffektiv, dog med begrænsede muligheder for optimering, især i relation til optælling og transport af engangsemballage.

Det fremgik af det tidligere opstillede omkostningsregnskab, at optællings- og transportomkostningerne har udviklet sig voldsomt mellem 2004 og 2005. Det hænger sammen med stigningen i antallet af engangsemballager, men ikke desto mindre er der tale om store stigninger i stykomkostningerne: fra ca. 7 øre til 13,8 øre for transportomkostningerne, og fra 4,8 øre til ca. 6 øre for tælleomkostningerne. Hovedforklaringerne er som tidligere nævnt en stigning i andelen af vanskelige emballagetyper og indsamlingssteder. Et andet forhold, der ifølge DRS har spillet ind på de stigende stykomkostninger er den nye udbudsrunde i 2004 for indsamlingen af engangsemballage. Udbuddet indebar, at Miljølogistik overtog opgaverne i 2005 fra konsortiet bestående af Carlsberg og V6 Sønderjylland. Omkostningerne for serviceydelsen blev højere i den nye runde, hvilket formentlig hænger sammen med, at de forrige udbydere i nogen grad havde underestimeret driftsomkostningerne ved indsamlingsopgaverne.

### 5.3. Sammenlignende vurdering af økonomiske effekter: Danmark versus Sverige

I det følgende perspektiveres de økonomiske effekter af det danske retursystem ved at drage sammenligninger med det svenske retursystem, der ligner det danske derved, at et enkelt selskab (Svensk Returpack) har en dominerende stilling mht. pantadministration og indsamling af engangsemballage. Det svenske retursystem afviger dog på en række væsentlige punkter fra det danske, bl.a. ved at der ikke er tilmeldingspligt til det dominerende selskabs retursystem, ved at dette selskab ikke er lovmæssigt bundet til nonprofit, og ved at der findes en række sideløbende indsamlingsstrenge for visse materialefraktioner (engangsglasflasker og PET-flasker til mineralvand), der varetages af andre systemoperatører.

#### Sammenligning af brugerudgifter

De danske og svenske ordninger ligner hinanden, idet retursystemerne finansieres af udbyderne gennem gebyrindbetalinger og af forbrugerne gennem den indtægtsførte pant. I tabel 5.9 er der foretaget en sammenligning af pant- og gebyrsatser i de to lande.

Man kan dog ikke slutte af relativt ens gebyrsatser, at det danske og svenske system koster det samme at drive. Årsagen er, at stor del af omkostningerne for de respektive retursystemer er bundet op omkring indtægterne fra den ikke-indløste pant. Disse indtægter er relativt større i Danmark, hvor panten er ca. det dobbelte af den svenske, og hvor de reelle returprocenter er væsentligt lavere. Til gengæld er der strammere regler for anvendelse af den indtægtsførte pant i Danmark, end i Sverige, hvor den frit kan anvendes til at nedbringe gebyromkostningerne. Endelig omfatter det danske retursystem, i modsætning til det svenske, også indsamling af engangsglasflasker, der er pålagt de højeste gebyrsatser.

**TABEL 5.8. SAMMENLIGNING AF PANT OG GEBYRSATSER: DK OG S**

<b>DKK</b>	<b>Alu-dåser 33 cl</b>	<b>Engangsplast 50 cl</b>	<b>Engangsplast 200 cl</b>
DK – pant	1,000	1,500	3,000
DK – adm.gebyr	0,081	0,081	0,081
DK – indsaml.gebyr	0,127	0,255	0,381
<i>DK – totalgebyr/stk.</i>	<i>0,208</i>	<i>0,336</i>	<i>0,462</i>
S – pant	0.400	0.800	1.600
S – adm.gebyr	0.000	0,216	0,616
S – indsaml.gebyr	0,200	0,120	0,120
<i>S – totalgebyr/stk.</i>	<i>0,200</i>	<i>0,336</i>	<i>0,736</i>

### Sammenligning af omkostningseffektivitet

Vi har ikke adgang til de samme detaljerede regnskabsopgørelser for Sverige som for Danmark. Årsregnskaberne fra 2003 og 2004 for de to delselskaber i Svenska Returpack (for hhv. dåser og engangs-PET-flasker) indeholder kun meget overordnede oplysninger om driftsomkostningerne, hvorfra det ikke er muligt at udskille panterstatningen. Derimod har Svenska Returpack selv foretaget en opdeling af omkostningerne for 2005 i de to delselskaber, der gør det muligt at opstille et sammenligneligt omkostningsregnskab.

Tabellen viser, at det svenske retursystem med en stykomkostning på kun 33 øre efter valutakursomregning tilsyneladende er mere omkostningseffektivt end det danske, der ligger på 55 øre, når fire poster i §66-omkostningerne medtages, og på 38,6 øre uden disse omkostninger. Det er især omkostningskomponenterne til administration og transport, der er meget lave i det dominerende svenske returselskab, hvor der i øvrigt er bemærkelsesværdigt få ansatte set i forhold til emballagemængderne. De opførte 35 er antallet af ansatte dags dato (dvs. i 2006) ifølge personalefortegnelsen, heraf 15 administrative medarbejdere og 20 operatører. Oplysningerne om antallet af ansatte i 2003 og 2004 er taget fra årsregnskaberne, hvor der er konverteret til antal fuldtidsansatte.

**TABEL 5.9. OMKOSTNINGSREGNSKABER FOR DRS OG RETURPACK FOR ENGANGSEMBALLAGE**

	2003	2004	2005
<b>DK- omkostninger ved driften af retursystemet for engangsemballage</b>			
<b>Samlede omkostninger (1.000 kr.)</b>	<b>40.457</b>	<b>75.583</b>	<b>123.258</b>
<i>Antal ansatte</i>	61	67	98
<i>Salgsmængde engangsemballage (1.000)</i>	68.040	117.733	224.115
<b>Omkostninger pr. engangsemballage</b>	<b>59,4 øre</b>	<b>64,2 øre</b>	<b>55,0 øre</b>
Omk. pr. engangsemballage, ekskl. §66-omkostn.	40,3 øre	30,6 øre	38,2 øre
<b>S – omkostninger ved driften af retursystemet for dåser og PET engangsemballage</b>			
Administration			97.440
Håndteringsgodtgørelse			313.408
Fragt			27.136
<b>Samlede omkostninger (1.000 kr.)</b>			<b>437.984</b>
<i>Antal ansatte</i>	15	24	(35)
<i>Salgsmængde engangsemballage (1.000)</i>	1.267.000	1.277.000	1.329.000
<b>Omkostninger pr. engangsemballage</b>			<b>33,0 øre</b>
Kilder. Danmark: Årsrapporter og gebyrområde-regnskaber for DRS			
Sverige: Officielle opgørelser og Årsredovisningar for Svenska Returpack			

Der knytter sig en række forbehold til den økonomiske sammenligning, især mht. forskellige afgrænsninger af de respektive selskabers aktiviteter. I Sverige er det fx udbyderne selv, der indsamler de retur-

nerede engangsemballager hos dagligvarehandlen og bringer dem til til egne varelagre. Svenska Returpack afhenter derefter det opbevarede emballageaffald hos udbydere og bringer det egne terminaler. Udbydere modtager håndteringsgodtgørelse for dette arbejde, der dermed indgår i omkostningsregnskabet. Godtgørelsen til udbydere for afhentningen af affaldet beløber sig til ca. 10-12 skr. pr. sæk og ca. 40 skr. pr. komprimeret karton, der rummer 400-500 flasker eller 2000-3000 dåser. Det er som regel også udbydere eller grossister, der afhenter emballageaffaldet fra horeca-sektoren og bringer det til egen varecentral, hvorfra Returpack afhenter det. Men restauranterne, caféerne mv. kan også vælge selv at køre sække og kartoner til Returpacks terminaler og blive krediteret for det.

I det hele taget er det svenske retursystem for engangsemballager organiseret således, at der uddelegeres flere opgaver til både udbydere og detailledet end i Danmark. Det er afspejlet i de større håndteringsgodtgørelser, men det kan altid diskuteres, om disse godtgørelser medtager alle omkostninger. Dertil kommer, at udgifterne til myndighedsopgaver i Danmark afholdes af DRS, hvorimod de tre involverede myndigheder i Sverige selv finansierer aktiviteterne.

Desuden er der større sikkerhedsforanstaltninger i det danske system, både som led i pantmærkningen, pantudbetalingen og den udvidede revisorkontrol ud over den almindelige selskabsrevision. De teknologiske sikkerhedsforanstaltninger i Danmark indebærer betydelige omkostninger, der bl.a. afholdes over den indtægtsførte pant, men også af udbydere i form af avancerede farvekoder, der skal påføres. I Sverige har man ikke ønsket at ofre det samme på sikkerhedsforanstaltningerne, hvilket til gengæld betyder, at der svindles for betydelige beløb hvert år.

Den måske væsentligste forklaring på forskellene i omkostningseffektivitet er, at Svenska Returpack har afgrænset sine aktiviteter til komprimerbare dåser og PET-flasker, og at anvendelse af komprimorteknologi samtidig er langt mere udbredt i Sverige, hvor ca. 90% af al engangsemballage komprimeres mod kun ca. 25% i Danmark. Hertil kommer, at DRS har ansvaret for den meget omkostningstunge indsamling af engangsglasflasker – en opgave man i Sverige har valgt at placere uden for pant- og retursystemet. I Sverige er engangsglasflasker til øl og læskedrikke ikke underlagt pant, men indgår i stedet i den samme indsamlingsordning som vinflasker og anden engangsglas. Svensk Glasåtervinning står for den direkte indsamling af disse flasker fra 7500 automater rundt om i landet, hvilket angiveligt sker til væsentligt lavere omkostninger end under de mere komplicerede retursystemer for engangsemballage. Ordningen er finansieret ved gebyrindbetalinger fra udbydere.

Ud over de anderledes afgrænsninger og snitflader på opgaverne må det formodes, at stordriftsfordele er en meget væsentlig forklaring på den højere omkostningseffektivitet i Sverige. Status er, at der i 2005 blev solgt ca. seks gange så mange engangsemballager inden for Returpacks domæne som inden for det danske retursystem. Eftersom DRS' omkostningsregnskaber tyder på, at der er stordriftsfordele ved et øget antal engangsemballager, må det forventes at der sker en indskrænkning i forskellen mellem de danske og svenske stykkomkostninger i takt med fremgangen af engangsemballager i Danmark.

#### **5.4. Retursystemets konkurrenceaspekter**

I forbindelse med en vurdering af retursystemets konkurrencemæssige konsekvenser er det vigtigt at sondre mellem konkurrence på tre forskellige planer. For det første er der et muligt konkurrenceaspekt omkring løsning af serviceopgaver i relation til administration og fysisk håndtering af returemballager, dvs. konkurrence mellem forskellige systemoperatører. Derudover kan retursystemet også have konsekvenser for konkurrencen mellem forskellige udbydere af øl og læskedrikke, og mellem butikker, hoteller, restauranter og caféer i detailledet.

##### **Konkurrence mellem systemoperatører**

Den danske retursystem er kendetegnet ved, at DRS i egenskab af systemoperatør har eneret på driften af pant- og retursystemet for engangsemballage. Der findes altså ikke konkurrerende retursystemer for engangsemballage i Danmark, og det er heller ikke tilladt for udbydere at drive et privat retursystem for deres egne emballager.

Til gengæld fremgår det af pantbekendtgørelsens § 72, at DRS skal udbyde sine indkøb af varer og tjenesteydelser efter EU-reglerne om offentlige udbud, og at det særligt gælder opgaver vedrørende indsamling og behandling af emballage og emballageaffald. Som nævnt i kapitel 2 har DRS levet op til disse bestemmelser ved at sende de fleste fysiske håndteringsopgaver i udbud. DRS står dog selv for optællingen af engangsemballage og indsamling/transport af komprimerede engangsemballager og engangsglasflasker på halvpaller.

Udbudet af serviceopgaver, jf. tabel 5.11, har betydelige økonomiske konsekvenser. Det fremgår af tabel 5.8 i afsnit 5.2, at opgaver for en samlet værdi af 281 mio. kr. vil blive udliciteret over den sammenhængende eneretsperiode 2002-2008. De samlede driftsomkostninger for hele perioden er beregnet til 655 mio. kr. eksklusive overførsler til dagligvarehandlen. Dvs. at de udliciterede opgaver udgør ca. 43 % af de samlede driftsomkostninger og hele 58% af de variable driftsomkostninger.

TABEL 5.10. OVERSIGT OVER DRS' UDBUD AF OPGAVER

Opgave i udbud	Nationalitet/ Aftaledato	Kontrakt- sum (kr.)
Returautomater, sorteringsanlæg, plast-containere og tømningssystem	DK/12.10.2001	
Centrale styreenheder	DK/13.11.2001	Ca. 35 mio.
Indsamling af engangsemballage inkl. drift af mellemlagre	DK/08.11.2001	76 mio.
Indkøb af 40 fods containere	DK/11.12.2001	13,8 mio.
Indkøb af sættevogne	DK/10.12.2001	2,6 mio.
Containertransport mellem terminaler og mellemlagre	DK/21.01.2002 og 18.03.2002	7,5 mio.
Udbud vedrørende indkøb af sække og poser af polyethylen	DK/22.01.2002	6,6 mio.
Indkøb af containertrucks	DK/14.03.2002	1,43 mio.
Udbud vedr. maskiner til almene formål, optællingsanlæg	S	Ca. 2 mio.
Udbud af komprimeringspresser	S/12.09.2002	8,6 mio.
Komprimatorer	DK/04.07.2003	15 mio.
Genudbud af indsamling af ukomprimeret emballage i sække	DK august 2004	Ca. 12 mio.
Kilde: Opgørelse fra DRS		

### Konkurrence mellem udbydere og i detaileddet

Under de gennemførte interessentinterview var der mange, der argumenterede for, at markedet for specialøl har været i kraftig vækst over de senere år, og at der har været en stærk fremgang i salget for både danske mikrobryggerier og store og små importører af udenlandsk øl. I dagligvarebutikkerne finder man i dag et langt større varesortiment af især øl, men også læskedrikke, end før retursystemet for engangsemballager blev introduceret i 2002.

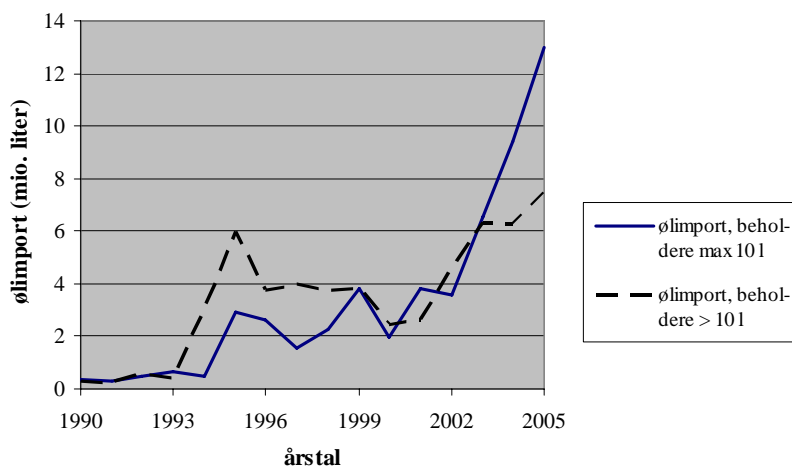
Det fremherskende argument er, at retursystemet ikke har forvredet konkurrencen i de store danske bryggeriers favør, som mange frygtede, men måske tværtimod har bidraget til at fremme konkurrencen ved at gøre det lettere for de små udbydere at vinde indpas på markedet. Forklaringen skulle være, at tilladelsen til at anvende engangsemballager, som udbyderne ikke selv behøver at sætte et retursystem op for, men i stedet kan overlade til DRS mod betaling, har reduceret besværet og omkostningerne ved at markedsføre mindre partier og specialmærker. Åbningen for engangsemballage og etableringen af DRS skulle ligeledes have gjort det lettere for dagligvarebutikkerne at operere med et bredt varesortiment, idet de ikke behøver at rensortere de mange nye specialmærker, men blot bundte dem på halvpaller eller i sække, hvorefter de afhentes af DRS' operatører.

Modargumentet er, at byrderne stadig er betydelige for de små udbydere, der endvidere går glip af den indtægtsførte pant, som tidligere

hjalp dem med at finansiere deres individuelle retursystemer. Der er dog stort set ingen, der argumenterer for, at DRS har forvredet konkurrencen i en sådan grad, at det er blevet vanskeligere for de små bryggerier at komme ind på markedet end tidligere. Derimod er der en del der hævder, at markedsboomet for specialøl og andre drikkevarer i engangsemballage skyldes ganske andre forhold end retursystemet, fortrinsvis forbrugernes ændrede præferencer.

Tallene viser, at engangsemballage er gået støt frem fra en meget lille markedsandel indtil frigivelsen af engangsemballage i 2002, over 7,6% i 2004, til 14,7% i 2005 (jf. opgørelse af salgsmængder fra DRS). Der er således næppe tvivl om, at det velfungerende retursystem er med til at drive andelen af engangsemballage i vejret, hvilket burde være til gavn for de mindre udbydere, der ikke selv kan stå for driften af et retursystem. Men for at vurdere fremvæksten af specialmærkerne ville det også være nødvendigt at kende udviklingen på de enkelte volumener. Disse data er imidlertid strengt fortrolige. Salgsudviklingen for øl opdelt på forskellige skatteklasser kan heller ikke bruges til at sige noget konkret om markedsudviklingen for specialmærker og importerede øl. Først fra 2005 er man begyndt at føre statistik over salgsmængder for specialøl, dvs. at der ikke er noget sammenligningsgrundlag over tid.

**FIGUR 5.2. IMPORT AF ØL FRA ANDRE LANDE END TYSKLAND**



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, detaljeret udenrigshandel (opdelt på varegrupper og importlande i tabel KN8A)

Derimod er det muligt via Danmarks Statistiks detaljerede data for udenrigshandlen at summere Danmarks import af øl fra de forskellige lande og dermed få et glimrende indblik i udviklingen af ølimporten siden 1990. Vi har valgt at opgøre ølimporten eksklusive import fra Tyskland, idet de officielle opgørelser for Tyskland ikke er retvisende pga. den omfattende grænsehandel, hvor almindelige forbrugere kan

underskrive en eksporterklæring og dermed indføre tysk øl til Danmark uden om pantreglerne. Figuren over udviklingen siden 1988 viser et boom i importen af øl i flasker og andre mindre beholdere siden 2002, der er nøjagtigt sammenfaldende med ophævelsen af forbudet mod metaldåser og introduktionen af retursystemet for samme i 2002.

Ølimporten er i DRS' korte levetid gået op fra mindre end 4 mio. liter til ca. 13. mio. liter årligt, jf. figur 5.2. Den første mærkbare stigning i ølimporten indtraf omkring 1995, hvorefter mængderne har været opadgående frem til 2002 for derefter at stige drastisk. Det er interessant at sammenligne med importudviklingen af øl i større beholdere (fustager og lign.), der ikke i samme grad kan tilskrives retursystemet. Her er der også tale om vækst i den sidste del af perioden, men den er mindre drastisk, og den satte ind noget tidligere end for dåse- og flaskeøl.

Der er derfor næppe tvivl om, at det andet og største boom i importen af dåse- og flaskeøl er indtruffet som en kombineret effekt af indførelsen af det frie emballagevalg og et velfungerende retursystem, der har gjort det lettere og billigere og udbyde og forhandle importøl. Selvom de store danske bryggerier også tegner sig for en del af ølimporten, må udviklingen siges at være en konkurrencemæssig forbedring i forhold til den tidligere marginalisering af importøl.

Endelig er der sket en kraftig vækst i antallet af tilmeldte udbydere (og emballager) til DRS siden introduktionen af det nye retursystem i 2002. Fra primo 2003 til oktober 2005 er antallet af udbydere gået fra 269 til 343 og antallet af EAN-numre, der fortæller noget om bredden i varesortimentet, er gået fra 2050 til 4918 (Kilde: Bryggeriforeningen). Igen tyder dette på, at markedet er blevet mindre koncentreret over de senere år.

## 5.5. De miljømæssige effekter af retursystemet

I analysen af de miljømæssige effekter af retursystemet er det valgt at fokusere på den politisk målsatte miljøeffekt – returprocenten – og i nogen grad genvindingen af de returnerede emballager. Miljøpræstationerne perspektiveres gennem en sammenligning med miljøeffekterne af de svenske og tyske retursystemer for engangsemballage.

I pantbekendtgørelsen er der fastlagt følgende målsætninger for returprocenten:

*Dansk Retursystem A/S skal inden for de rammer, der er fastlagt for selskabets aktiviteter i denne bekendtgørelse, sikre, at den samlede indsamlingsprocent for engangsemballager senest den 1. januar 2004 er mindst 90% og senest den 1. januar 2005 er mindst 95%.*

**(BEK nr. 713, § 73).**



Set i lyset af, at den opnåede svenske returprocent for aluminiumsdåser på 85% efter sigende er den højest rapporterede returprocent i verden for denne emballagetype, må de danske returmålsætninger for engangsemballage siges at være meget ambitiøse.

### Danske returprocenter

Tabellen nedenfor viser de opnåede returprocenter for engangsemballage i Danmark. DRS offentliggør kun den såkaldte *markedsreturprocent*, der er korrigeret for skønnet eksport til skandinaviske turister og antagelser om, at butikkerne opbygger et vist sikkerhedslager pga. det voksende marked for øl og læskedrikke i engangsemballager. Der er ingen dokumentation for korrektionsfaktorerne i DRS' offentlige redegørelser for returprocenterne, men en dokumentation for fremgangsmåden findes i det interne notat "Returprocenter for 2005 for pantmærket engangsemballage i Danmark".

DRS regner i deres seneste opgørelser med, at turister og andre brugere for hvert af årene 2004-2008 indkøber omkring 25 mio. dåseøl, der føres ud af landet og forbruges i Norge eller Sverige. Desuden fremgår det, at DRS regner med, at 10% af de udførte emballager returneres til Danmark (formentlig gennem indleveringssteder nær grænsen eller i forbindelse med pendulfart). Der er ikke foretaget korrektioner for eksport af glas- og plastemballager, idet det antages, at de skandinaviske turisternes storindkøb er fokuseret på de let transportbare dåseemballager. De skønnede tal for dåseeksporten er fremkommet gennem analyse af butikkernes returprocenter i Nordjylland og i det nordøstlige Sjælland, hvor der er færge- eller broforbindelse til Norge eller Sverige. For alle butikker i disse områder, hvor returprocenterne ligger under normen, tilskriver DRS forskellen til dåseeksport, og derudfra opgøres et samlet skøn for eksport til skandinaviske turister.

Set i lyset af, at det samlede dåsesalg i Danmark var på ca. 89 mio. stk. i 2004 og ca. 146 mio. stk. i 2005, hvoraf kun en del er øl, må det siges, at DRS opererer med ganske store tal for udførslen til Norge og Sverige (for 2005 skønner DRS en udførsel på næsten 27 mio. dåseøl).

Den anden korrektionsfaktor er sikkerhedslageret i butikkerne, der antages at være særligt stort i et voksende marked, nærmere bestemt 4 uger for plastflasker, 6 uger for metaldåser og 8 uger for glasflasker. Dermed nedskrives det faktiske salg til forbrugerne med hhv. 4/52, 6/52 og 8/52 i forhold til udbydernes rapporterede salgsmængder. Det indebærer, at de faktiske (regnskabsmæssige) returprocenter ganges med en faktor på mellem 1,08 og 1,15 for de enkelte emballagetyper, når DRS omregner til den officielle markedsreturprocent.

Det har ikke, inden for rammerne af denne rapport, været muligt at efterprøve de analyser, der ligger til grund for de DRS' korrektioner.

**TABEL 5.11. RETURPROCENTER FOR ENGANGSEMBALLAGE I DANMARK**

	2003	2004	2005
<b>Faktisk returprocent</b> , opgjort i forhold til ikke-indløst pant, vægtede månedstal		66 %	67 <sup>1</sup> %
<b>Returprocent korrigeret</b> for udførsel til Skandinavien og sikkerhedslager	83 %	80 %	84 %
- Metal, korrigeret for eksport, sikkerhedslager		79 %	83 %
- Plast, korrigeret for sikkerhedslager		69 %	88 %
- Glas, korrigeret for sikkerhedslager		80 %	83 %
<b>Noter:</b>			
<sup>1</sup> Gælder for de første 9 ud af 13 indberetningsperioder i 2005			
Kilde: Årsrapporter, budgetter og gebyrregnskaber for DRS			

Der kan argumenteres for det rimelige i at foretage korrektion for udførslen til Norge og Sverige, eftersom DRS og andre danske aktører med ansvar for returnering ikke er herre over engangsemballagens skæbne ad denne kanal, og eftersom det udførte emballageaffald ikke belaster det danske miljø. Hvad enten man korrigerer eller ej står det dog klart af de opnåede returprocenter, at DRS ikke lever op til målsætningerne, der dog som anført ovenfor kan være svært opnåelige.

DRS gennemførte i 2004 en informationskampagne i medierne til en pris af ca. 9 mio. kr. med henblik på at øge returprocenten, hvilket sandsynligvis har medvirket til, at den officielle returprocent steg fra 80% i 2004 til 84% i 2005. Faldet i returprocenten mellem 2003 og 2004 kan være sammenhængende med pantnedsættelsen primo 2004 på mellem 25% og 33%, der gjorde det noget mindre attraktivt for forbrugerne at returnere tomme emballager, både genpåfyldelige og engangsemballager. En del af formålet med informationskampagnen var at rette op på den ubalance, der blev skabt med pantnedsættelsen, og det er tilsyneladende lykkedes i et vist omfang for så vidt angår returprocenten inden for landets grænser.

Ud over forbrugernes manglende tilvænning til det nye retursystem for engangsemballager er geografien også en medvirkende faktor til, at den faktiske returprocent stadigvæk er behersket. I det sydvestlige Danmark, hvor der er særlig stor import af dåser og engangsflasker fra Tyskland, har man været vant til smide de tomme emballager ud, fordi de var uden pant. I Sønderjylland var den faktiske returprocent fx helt nede på 33% i 2004, hvorimod den samlet set var helt oppe på 84% for Fyns, Vestsjællands og Roskilde Amter (Årsrapport for DRS, 2004). Under vurderingen af, om de nuværende returprocenter er acceptable, bør det endvidere erindres, at der er sket forbedringer siden

dengang de små udbydere selv stod for retursystemet for deres flasker, hvor returprocenten sjældent nåede op på 60%<sup>10</sup>.

De danske returprocenter for engangsemballage, der er vist i tabellen, indbefatter for begge metoder kun den emballage, der er solgt i Danmark. Hvis man regner de tyske importerede ikke-pantbelagte dåser og flasker med, er miljøproblemet i form af ikke-retturnerede emballager langt større. Forbrugerimporten af tysk engangsemballage overgår formentlig det samlede salg af engangsemballager i hele Danmark. Det er dog ikke et problem, DRS kan løse, idet det kræver, at der også kommer pant på de tyske dåser.

### Svenske returprocenter

De officielle svenske returprocenter er alle faktiske returprocenter uden korrektioner for særlige forhold. Sverige lider dog heller ikke under helt de samme problemer med salg til turister som i Danmark, selvom der givetvis er en vis nettoudførsel til Norge langs grænsen.

**TABEL 5.12. RETURPROCENTER FOR ENGANGSEMBALLAGE I SVERIGE**

	2003	2004	2005
Returpack – dåser	85%	85%	85%
Returpack – engangs-PET	79%	80%	86%
Svensk Glasåtervinning			90%
Delå – PET vandflasker			90%
<b>Note:</b> Returprocenterne er vægtbaserede, dvs. opgjort som faktisk returneret emballager i tons ud af det samlede salg i tons			

Det fremgår af tabellen, at de realiserede returprocenter er meget høje for alle typer engangsemballage. Det er ikke kun Returpacks retursystemer for aluminiumsdåser og engangs-PET, der ligger højt, men også Delås retursystem for PET-vandflasker og Svensk Glasåtervinnings retursystem for samtlige engangsglasflasker, der omfatter både øl, vin, spiritus mv.

Hvis man sammenligner med de officielle (korrigerede) tal for Danmark, kunne det se ud som om, at det danske retursystem er fuldt ud ligeså velfungerende som det svenske på trods af, at svenskerne har haft mange flere år til at vænne sig til at returnere engangsemballage end danskerne. De faktiske danske returprocenter ligger imidlertid væsentligt lavere end de tilsvarende svenske; de høje procentsatser opnås først efter en ikke umiddelbart gennemskuelig korrektion for udførsel til Norge og Sverige. For det andet bør det erindres, at den

<sup>10</sup> Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 44 (alm. del - bilag 273) til Folketingets Erhvervsudvalg 16.03.2004.

svenske pant er væsentligt lavere end den danske, hvilket burde gøre det sværere at opnå højere returprocenter i Sverige.

De bagvedliggende tal tyder netop på, at det især er tiden og tilvænningen, der skaber forskellen. I Sverige startede man ud med returprocenter på knap 70% for dåser i 1984 og på lidt over 50% for engangs-PET i 1994, hvorefter det tog nogle år, før man nåede op i det nuværende leje. Ikke desto mindre ses det af den nyligt forbedrede returprocent for PET-flasker, at det stadig er muligt at gøre fremskridt. Det kan dog heller ikke afvises, at de svenske forbrugere rent faktisk er mere miljøbevidste end de danske – et synspunkt som flere af de danske interessenter gav udtryk for, bl.a. under henvisning til kulturelle forskelle: Danskerne er mere individualistisk orienterede og ser det i høj grad som myndighedernes opgave at sikre miljøet, hvorimod det i Sverige opfattes som et kollektivt ansvar, hvilket kunne hænge sammen med, at miljøbevidst adfærd indlæres på et meget tidligt tidspunkt i de svenske skoler.

### **Øvrige miljøeffekter af retursystemerne i Danmark, Sverige og Tyskland**

Der eksisterer ingen officielle opgørelser af de tyske returprocenter for engangsemballage. Det skyldes for det første, at man i Tyskland fokuserer mere på andelen af engangsemballager i forhold til andelen af genpåfyldelige emballager samt på genvindingsprocenten for de samlede materialefraktioner, hvor materiale fra drikkevareemballager kun udgør en meget lille del. For det andet kan de manglende tyske opgørelser af returprocenter for engangsemballage også meget vel hænge sammen med retursystemets flerstrengede struktur, der gør det vanskeligt at foretage og koordinere samlede optællinger og opgørelser. Det vil muligvis ændre sig med de nye fælles rammer for retursystemet.

Den centrale miljøpolitiske målsætning bag det tyske pant- og retursystem for engangsemballage var at få vendt den udvikling, hvor engangsemballager var ved at fortrænge de genpåfyldelige fra markedet. Dette er tilsyneladende lykkedes, jf. nedenstående opgørelse fra Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung, der ganske vist kun går til 2003, men som viser, at efter indførelsen af pant på engangsemballage i 2003, er de ellers konstant faldende mængder for genpåfyldelige (mehrweg) vendt til en stigning. At dette kan tilskrives de nye pant- og returregler fremgår af, at det især er de pantbelagte emballager (Erfrischungsgetränke mit CO<sub>2</sub> og Bier), hvor andelen af genpåfyldelige (mehrweg) er steget mærkbart.

**TABEL 5.13. RELATIV ANDEL FOR GENPÅFYLDELIGE EMBALLAGER I TYSKLAND**

Mehrweg-Quoten für 1991 bis 2003 im Überblick													
Jahr	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Alle Getränke	71,69	73,54	73,55	72,87	72,27	72,21	71,33	70,13	68,68	64,98	61,13	56,20	63,74
Mineralwasser	91,33	90,25	90,89	89,53	89,03	88,68	88,31	87,44	84,94	80,98	74,03	68,33	72,98
Getränke ohne CO <sub>2</sub>	34,58	38,98	39,57	38,76	38,24	37,93	36,81	35,68	34,75	33,62	33,18	29,24	25,40
Erfrisch.-getränke mit CO <sub>2</sub>	73,72	76,54	76,87	76,66	75,31	77,50	77,76	77,02	74,90	68,98	60,21	53,97	66,09
Bier	82,16	82,37	82,25	81,03	79,07	79,02	77,88	76,14	74,83	72,81	70,84	67,98	89,24
Wein	28,63	28,37	28,90	28,54	30,42	28,68	28,10	26,20	26,75	25,03	25,41	25,29	24,52

Quelle: GVM 1/2005

Selvom der ikke er formuleret nogen specifikke miljømålsætninger for den relative andel af genpåfyldelige emballager i Danmark, er det interessant at drage paralleller til den danske udvikling. Ikke mindst i lyset af, at de tyske og svenske miljømyndigheder menes at have dokumentation for, at genbrugsflasker udgør en vis miljømæssig fordel sammenlignet med emballager, hvor materialet genanvendes. Det er dog ikke enighed blandt interessenterne om denne betragtning og miljøforskellen, der involverer komplicerede livscyklusbetragtninger, som under alle omstændigheder er svær at opgøre.

Hvis man accepterer argumentet om, at genpåfyldelige emballager indebærer en vis miljømæssig fordel, er der imidlertid grund til at reflektere over den danske udvikling, hvor andelen af engangsemballager er på hastig fremvækst i forhold til genpåfyldelige emballager. Andelen er gået fra 0 i 2001 til 14,7% i 2005, og er dermed stadigvæk relativt lille. Der er dog forventninger blandt de danske interessenter om, at engangsemballager fremover i stigende grad vil fortrænge de genpåfyldelige, da de er nemmere og billigere at have med at gøre for både udbyderne og dagligvarehandlen – ikke mindst pga. det effektive retursystem for engangsemballager. Hvorvidt der ud fra miljøhensyn er behov for at bremse eller stabilisere denne udvikling, fx gennem ændringer i rammebetingelserne for det danske retursystem, er et rent politisk spørgsmål.

Efter tilvejebringelse af en høj returprocent er det næste vigtige led i miljøeffektiviteten at sikre, at det returnerede engangsskrot rent faktisk anvendes til materialegenvinding. Dette har man gjort meget ud af i Sverige, hvor alt skrottet bortskaffes til materialegenvinding efter *can to can-* og *bottle to bottle-*princippet, og hvor der er omhyggelig dokumentation for resultaterne og bestræbelserne på at optimere genvindingsprocenten.

I Danmark findes ikke en lignende dokumentation for den specifikke materialegenvinding for engangsemballager, men det er vigtigt at fremhæve, at DRS har handlet ud fra eksplicite prioriteringer om kun

at sælge skrottet til genvinding af materiale, der indgår i nye emballager eller andre produkter. DRS sælger således ikke til højstbydende skrothandlere, der blot sender det til forbrænding.

I Tyskland er der ikke fokus på den specifikke genvindingsrate for materialet fra drikkevareemballager, men derimod på genvindingsraterne for de samlede materialefraktioner. Det er velkendt, at kravet til og miljøeffektiviteten af det såkaldte *Duales System* er meget høj, men at det også er meget omkostningsfuldt.

## 6. Fremtidige modeller

Et centralt element i denne evaluering er vurderingen af, hvordan et fremtidigt pant- og retursystem skal udformes. Af kommissoriet fremgår, at det i den forbindelse er vigtigt at belyse:

- Hvilken organisationsmodel er hensigtsmæssig ud fra hensynet til den højest mulige returprocent, mest mulig konkurrence og lavest mulige driftsomkostninger?
- Hvilke konsekvenser har forskellige organisationsmodeller for fordelingen af opgaver mellem de involverede aktører, herunder i forhold til ejerskabsmodel?

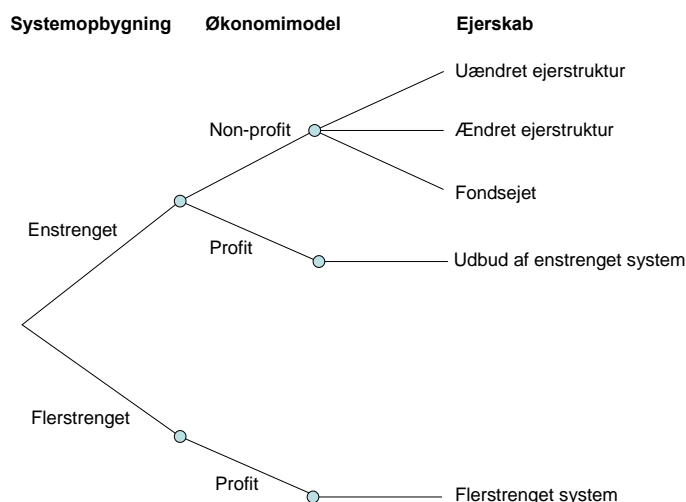
Herunder skal det vurderes, om ordningen bør liberaliseres under forudsætning af, at det *”samlet set ikke kan forventes at medføre en forringelse af ordningen miljømæssigt eller for forbrugeren.”*

Deloitte har i samarbejde med Miljøstyrelsen opstillet fem modeller for organiseringen af et fremtidigt pant- og retursystem.

Formålet med opstillingen af modellerne er at skabe et sammenligningsgrundlag for at vurdere forskellige elementer på tværs af forskellige organisationsmodeller. De opstillede modeller er følgende:

- Forlængelse af eneretten
- Ny ejerstruktur
- Fondsejet enstrenget system
- Udbud af enstrenget system
- Flerstrenget system

Fælles for de fem modeller er, at det er en grundlæggende forudsætning, at der eksisterer et pant- og retursystem. De opstillede modeller adskiller sig på forskellige parametre, herunder økonomimodel, ejerskab og systemopbygning. Nedenstående figur illustrerer, hvordan de fem modeller adskiller sig fra hinanden.



**Systemopbygning.** Det nuværende system er etableret som et enstregenget system, dvs. en model hvor kun én aktør er ansvarlig for håndteringen af de opgaver, der er nødvendige for driften af systemet. Evalueringen skal også belyse muligheder og konsekvenser ved etablering af et flerstregenget system, hvor flere aktører sideløbende håndterer forskellige opgaver.

**Økonomimodel.** Det nuværende system er grundlæggende organiseret efter en 'nonprofitmodel', hvor opkrævede gebyrer og indtægterne fra ikke-indløst pant anvendes til dækning af udgifter forbundet med driften af systemet. Et eventuelt overskud skal bruges til at nedsætte gebyrerne. Alternativt kunne systemet organiseres efter en 'profitmodel', hvor overskud fra gebyrer og øvrige indtægter tilfalder ejerne af systemoperatøren. En forlængelse af eneretten vil betyde, at økonomimodellen fortsat vil være baseret på en nonprofittilgang. Omvendt kunne man forestille sig en enstregenget model baseret på udbud og dermed på profit. Ved et flerstregenget system kan økonomimodellen vanskeligt være baseret på andet end en profitmodel, hvor eventuelt overskud tilfalder systemoperatøren.

**Ejerskab.** DRS er i dag udbyderejet. Ved en fortsættelse af eneretten er et uændret ejerskab, en ændret fordeling af ejerskabet samt en omdannelse til fondseje mulig. Ved et udbud af et enstregenget eller etableringen af et flerstregenget system vil ejerskabet være frit.

I det følgende gennemgås og vurderes hver model i forhold til de generelle vurderingskriterier, der blev opstillet i afsnit 1.3. De fem hoveddimensioner er:

- Struktur
- Funktionalitet
- Miljø



- Økonomi
- Konkurrence

Det nuværende system fungerer som referenceramme, men gennemgås kun kursorisk, idet det er beskrevet detaljeret i kapitel 2. Fokus er på, hvor de øvrige modeller adskiller sig fra det nuværende system.

## 6.1. Fortsættelse af eneretten

I forbindelse med etableringen af det nuværende pant- og retursystem blev Dansk Retursystem A/S tildelt en 6-årig eneret. Blandt aktørerne er der generelt stor tilfredshed med systemet, som det virker nu. Blandt andet derfor kan det overvejes at forlænge eneretsperioden.

### Struktur

DRS ejes i dag af en række store udbydere med Carlsberg i spidsen. Bestyrelsen er dog bredere sammensat med blandt andet dagligvarehandlen repræsenteret. I bestyrelsen har dagligvarehandlen udbredte beføjelser, herunder vetoret over for forhold, der vedrører dagligvarehandlen.

Miljøstyrelsen fører tilsyn med DRS og følger aktiviteterne på nært hold. Den nuværende model anses af Miljøstyrelsen for at være kompatibel med EU-lovgivningen.

Eneretten er understøttet af, at alle udbydere har pligt til at tilmelde sig til DRS. Der er ingen bagatelgrænse, og ingen udbydere kan således vælge at stå udenfor selv at sørge for et retursystem. Dagligvarebutikkerne, horeca-sektoren og andre returmodtagere har omvendt en tilmeldingsret. Tilmeldingen er en forudsætning for at opnå håndteringsgodtgørelse og andre tilskud til effektivisering.

### Funktionalitet

<b>Forbrugerne</b>	Forbrugerne kan aflevere drikkevarer i engangsemballage i alle forretninger, som sælger drikkevarer i engangsemballage i samme materiale. Desuden kan alle engangsemballager afleveres i forretninger med returautomater.
<b>Horeca-sektoren</b>	Horeca-sektoren kan tilslutte sig DRS, hvorefter DRS afhenter engangsemballage.
<b>Dagligvarehandlen</b>	DRS afhenter ligeledes engangsemballage hos tilmeldte forretninger, som har pligt til at modtage tom engangsemballage fra forbrugerne og opbevare den, indtil DRS afhenter den.
<b>Udbyderne</b>	En væsentlig del af udbyderne ejer sammen operatøren af pant- og retursystemet. Dertil kommer, at udbyderne skal foretage en række indberetninger, og at der er specielle krav til sikkerhed og mærkning.

Endelig er systemet baseret på tilmeldingspligt, hvilket betyder, at alle udbydere skal være tilsluttet DRS.

### Økonomi

Udbydere bærer gennem gebyrer de centrale omkostninger ved driften af pant- og retursystemet i Danmark. Dertil kommer, at udbydere ikke modtager den ikke-indløste pant, som de gjorde før det nuværende systems oprettelse.

For at håndtere den tomme genpåfyldelige emballage modtager dagligvarehandlen en håndteringsgodtgørelse.

Hertil kommer en række indirekte omkostninger, som er vanskelige at prisfastsætte, fx administrative belastninger, påklstring af pantetiketter og produktion af særlige sikre pantetiketter.

### Konkurrence

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>Udbydere</b>          | Carlsberg ejer majoriteten af DRS, og en del af diskussionen om konkurrencesituationen mellem udbydere er præget af dette. Desuden er der diskussion om, hvorvidt der er en forfordeling af genpåfyldelige flasker frem for engangsemballage. |
| <b>Dagligvarehandlen</b> | Det er ikke dagligvarehandlens opfattelse, at der sker en konkurrenceforvridning i detalledet som følge af det nuværende system.  |
| <b>Horeca-sektoren</b>   | Der er ikke noget, der tyder på, at der i horeca-sektoren er konkurrenceforvridende elementer som følge af det nuværende system.  |

## 6.2. Ændret ejerskab

Et af hovedkritikpunkterne af DRS er, at virksomheden er ejet af udbydere, hvilket angiveligt skulle kunne give konkurrencemæssige skævvridninger.

Ideen i et ændret ejerskab er, at det nuværende system bevares, men at der sker en overdragelse af ejerskabet til en eller flere uafhængige ejere. En eller flere private virksomheder og udbydere kunne indgå i ejerskabet. Hovedelementet er, at udbydere tilsammen ikke må eje mere end 49% af aktierne. I forhold til det nuværende system ændres ikke ved de grundlæggende elementer. Systemet vil således fortsat være baseret på en nonprofitøkonomimodel og enstrengethed. Det betyder samtidig, at det ikke er sandsynligt, at ændret ejerskab har effekt på funktionaliteten og miljødimensionen.

### Struktur

- |                 |   |
|-----------------|---|
| <b>Ejerskab</b> | Idet modellen antager, at der ikke ændres på økonomimodellen, vil interessen fra kommercielle interesser i deltagelse i ejerskab sandsynligvis være begrænset. Samtidig er det et bærende princip i den nuvæ- |
|-----------------|---|

rende konstruktion, at de, der har indflydelse, også har interesse i, at systemet fungerer effektivt. Det giver et indbygget incitament til hele tiden at forsøge at øge effektiviteten. Derfor vil det være naturligt, at en ændret ejerskabskreds betød, at dagligvarehandlen indgik. Dagligvarehandlen er et knudepunkt for indsamlingen og har som sådan en særlig interesse i, at systemet fungerer effektivt. En anden gruppe, der kunne overvejes, var importørerne, der også har store interesser i en effektiv dri forhold til Fra Sverige, hvor emballageindustrien er relativt stor, kender man en model, hvor emballageindustrien, foruden dagligvarehandlen og producenterne, er medejere af pant- og retursystemet. Emballageindustriens incitament til at sikre en effektiv drift er dog ikke klart.

**Ledelsesstruktur** Ændret ejerskab betyder naturligt overvejelser omkring ledelsen af DRS. I dag har bryggerierne otte af 13 pladser i bestyrelsen, mens dagligvarehandlen har tre pladser og importørerne én plads. Formanden er neutral. Dog har dagligvarehandlen en fortrinsstilling i bestyrelsen, blandt andet igennem en vetoret, på trods af, at man ikke har ejerskab af DRS. Hvis dagligvarehandlen bliver medejer af DRS, kunne man overveje at ændre på strukturen, således at den mere afspejlede ejerskabet. Samtidig kunne det overvejes, om andre aktører skal have plads i bestyrelsen, fx repræsentanter for forbrugerne, horeca-sektoren eller de mindre bryggerier for på denne måde at sikre dem en mere direkte indflydelse på driften af DRS. Dog skal disse hensyn balanceres imod det driftsmæssige fokus, således at effektiviteten ikke svækkes.

## Økonomi

Med en ændret ejerstruktur, og heraf følgende anden bestyrelsessammensætning, kan man forestille sig et større fokus på andre områder end effektiv drift, fx nemmere håndtering af engangsemballage i detailledet. Omvendt lægger modellen op til, at udbyderne stadig har et væsentligt ejerskab af DRS, og dermed vil der fortsat være et pres for til stadighed at øge effektiviteten.

En ejerstruktur, hvor bryggerierne er mindretalsejere, kendes fra det svenske system. Blandt de svenske aktører er det opfattelsen, at systemet i høj grad er effektivt og analyserne af økonomien i det svenske system tyder også på, at det køres med en høj grad af effektivt. Derfor er et mindretalsejerskab for bryggerierne ikke nødvendigvis forbundet med lav effektivitet.

## Konkurrence

**Udbyderne** Ændret ejerskab betyder, at bryggeriernes, specielt Carlsbergs, indflydelse formelt begrænses, men en væsentlig del af magten i selskabet følger af sammensætning og rettigheder i bestyrelsen. De store bryg-

gerier vil stadig have en stor repræsentation i bestyrelsen, og i forhold til konkurrencesituationen er det interessante ikke, hvem der ejer, men hvem der bestemmer. Dermed vil eventuelle konkurrencemæssige problemstillinger afhænge af sammensætning og rettigheder i bestyrelsen.

Såfremt der reelt eksisterer tendenser til skævvridning af konkurrencen mellem genpåfyldelige flasker og engangsemballage under det nuværende system, vil det ikke ændres ved indførelse af ændret ejerskab.

**Dagligvarehandlen** Hvis der ændres i den indflydelse, dagligvarehandlen har i forhold til udbyderne, således at dagligvarehandlen får mere magt, fx ved at dagligvarehandlen får flere medlemmer af bestyrelsen, vil det forrykke magtbalancen mellem dagligvarehandel og udbydere. Det kan dagligvarehandlen bruge til at sikre, at deres forhold kommer yderligere i fokus. I praksis vil det dog sandsynligvis ikke betyde det store, idet dagligvarehandlen allerede i dag har en betydelig indflydelse.

### 6.3. Fondsejet enstrenget system

Tanken med en fondsmodel er at flytte ejerskabet af DRS til en selvejende institution eller fond. Fondens eneste formål vil så være at drive DRS og dermed det danske pant- og retursystem.

I forhold til det nuværende system, forlængelse af eneretten, ændres ikke ved de grundlæggende elementer, idet en fondsmodel også vil bygge på princippet om nonprofit samt have en enstrenget systemopbygning. Det betyder samtidig, at man ikke umiddelbart kan forestille sig, at der er forskelle i forhold til det nuværende system på dimensionerne funktionalitet og miljø.

#### Struktur

En fond har ikke en egentlig ejerkreds, men styres ud fra et formål, som i reglen vil være fastsat ved fondens tilblivelse og ikke ajourføres med udviklingen. Der kan hermed være risiko for, at formålet med tiden bliver utidssvarende. Det er i vidt omfang muligt ved regelstyring at ændre på en fond, som er oprettet ved lov, herunder nedlæggelse og omdannelse af fonden samt omformulering af formålsparagraffen. Det kan være sværere at regulere en fond oprettet på privatretligt grundlag. Styringsmulighederne i en fondskonstruktion bør undersøges nøje, før man beslutter sig for en sådan konstruktion.

**Ejerskab** Fondsmodellen kræver, at de nuværende ejere købes ud. Det skal i den forbindelse overvejes, om kapitalgrundlaget hertil kan tilvejebringes via indtægtsført pant, via finansloven eller på anden måde. Det er en implicit antagelse i en fondsmodel, at DRS' eneret fortsættes. Dermed

vil der være behov for at overveje, hvordan en eventuel senere ophævelse af eneretten kan foregå.

**Ledelsesstruktur** En ulempe ved en fondsmodel er, at det vil være relativt svært at ændre ved ledelsesstrukturen. Det bør derfor overvejes, hvilke ændringer der kan blive nødvendige på sigt, og hvordan disse kan foretages. Hvis fx markedsandelene ændrer sig væsentligt på markedet, vil det så være muligt at ændre sammensætningen af fondsbestyrelsen, og hvordan vil det kunne foregå? De juridiske elementer i denne forbindelse kræver nærmere overvejelser. Samtidig er en fondsmodel en relativt kompliceret konstruktion, som har en tendens til at være statisk, idet den styres udelukkende ud fra de(t) mål, der er angivet i fundatsen. Det er derfor helt centralt, at det afklares, hvilke bindinger en fondsmodel giver.

### Økonomi

**Driftsomkostninger og effektiviseringer** Sammenligningsgrundlaget i forhold til et pant- og retursystem drevet efter en fondsmodel er yderst begrænset. Hverken det svenske eller det tyske system indeholder fondselementer, og dokumenteret erfaring af effektiviteten i andre typer af fonde er ikke umiddelbart tilgængelig. Derfor må overvejelser omkring driftsomkostningerne i en fondsmodel nødvendigvis være relativt spekulative. Hvis udbyderne både må afgive ejerskabet, og deres indflydelse i bestyrelsen svinder, mindskes det fokus på omkostningerne og det effektiviseringsincitament, der er indbygget i den nuværende model. Udbyderne har et naturligt incitament til at minimere omkostningerne og til fortsat at effektivisere driften af DRS, idet de betaler driften af DRS via gebyrer og derfor samtidig har en interesse i så lave gebyrer som muligt. Hvis udbyderne har relativt lavere indflydelse på DRS' ledelse, vil der være en risiko for, at fokus på sigt vil ændre sig til andre interesser end effektivitet.

### Konkurrence

**Udbyderne** Ved formelt at overlade ejerskabet til en fond, løsnes et af båndene mellem DRS og de nuværende ejere, herunder specielt Carlsberg. Men hvis ledelsesstrukturen bliver en spejling af den nuværende struktur, vil man med nogen ret kunne argumentere for, at den reelle ændring er begrænset. De store bryggerier vil stadig have en stor repræsentation i bestyrelsen, og i forhold til konkurrencesituationen er det interessante ikke, hvem der ejer, men hvem der bestemmer. Dermed vil forskellen i forhold til det eksisterende være begrænset. Hvis bestyrelsessammensætningen derimod ændres til fx en politisk udpeget bestyrelse, vil det fjerne grunden for den frygt, et mindretal af udbyderne har i forhold til, at Carlsberg skulle misbruge sin stilling.

## 6.4. Udbud af enstrenget system

Et alternativ til det eksisterende system og forskellige variationer af ændringer af ejerskabet er et offentligt udbud af et enstrenget system. Gennem udbud sikres en konkurrenceudsættelse af pant- og retursystemet som helhed med henblik på at sikre en effektiv dri forhold til

En udbudsmodel kan udformes på flere forskellige måder. I denne sammenhæng tænkes en model, hvor Miljøstyrelsen laver et samlet udbud af *driften* af pant- og retursystemet. Potentielle operatører giver således et bud på, hvad det vil koste at få dem til at drive pant- og retursystemet. Det ligger ikke i denne model, at indtægtssiden inddrages i selve udbuddet, forstået på den måde at fx gebyrer og ikke-indløst pant ikke tilfalder operatøren. Samtidig er det et centralt element, at produktionsapparatet, dvs. sorteringsmaskiner og lignende, til at drive pant- og retursystemet indgår i udbuddet. Det er ikke realistisk, at flere operatører besidder det nødvendige produktionsapparat, og det vil være bekosteligt at opbygge det, hvorfor DRS de facto ville være de eneste, der kunne byde i et udbud uden produktionsapparat.

Et udbud vil være kendetegnet ved, at den enstrengede model bibeholdes, men at økonomimodellen vil være baseret på profit, og at operatøren ville være et privat selskab i en eller anden form. En udbudsmodel har potentielt effekter på alle dimensioner.

### Struktur

Et udbud er en relativt statisk model, idet vilkår for hele kontraktperioden typisk specificeres i udbuddet og ikke umiddelbart står til at ændre i kontraktperioden. Samtidig er en udbudskonstruktion ikke ukompliceret. Det skal relativt detaljeret specificeres, hvilke ydelser der skal udbydes og på hvilke vilkår.

**Ejerskab** Ejerskabet af operatøren vil i et udbud typisk være privat. De nuværende ejere af DRS eller et konsortium bestående af udbydere og dagligvarehandlen, men også andre typer af operatører, fx. logistikvirksomheder, kunne måske finde det interessant at byde på opgaven.

**Ledelsesstruktur** Aktørernes indflydelse i en udbudsmodel kan give visse udfordringer, idet den virksomhed, der vinder opgaven, bestemmer, hvordan driften skal foregå inden for de rammer, der er angivet i kravspecifikationen. Aktørernes indflydelse vil således skulle sikres gennem indflydelse på bestillersiden, dvs. igennem Miljøstyrelsen.

**Opgavefordeling og myndighedsrolle** Et samlet udbud af driften vil nødvendigvis betyde ændringer i opgavefordelingen mellem Miljøstyrelsen og operatøren. Fx vil Miljøstyrelsen i nogen grad skulle stå for opgaven i forhold til udvikling/design af det samlede koncept, herunder stillingtagen til nye tekniske løsninger.

## Funktionalitet

Som udgangspunkt vil funktionaliteten for udbydere, dagligvarehandel, horeca-sektoren og forbrugerne være den samme som ved det nuværende system. Krav til funktionalitet kan specificeres i kravspecifikationen og dermed sikres kontraktligt. Omvendt har operatøren et profitincitament. Det betyder en risiko for, at operatøren forsøger at presse de kontraktlige vilkår og dermed også presser funktionaliteten.

## Økonomi

DRS benytter i dag udbud af forskellige elementer af driften til at sikre effektivitet. Over eneretsperioden er ca. 58% de variable omkostninger bragt i udbud fordelt på 12 specifikke udbud. Ved at sætte pant- og retursystemet under ét i udbud skabes der mulighed for, at operatøren potentielt kan optimere den samlede drift yderligere, herunder undgå effektivitetstab som følge af problemer omkring snitflader mellem forskellige elementer af driften samt behov for tilsyn og koordination. Det er ikke muligt at vurdere, om dette potentiale reelt kan realiseres, idet fordelene kan være marginale, og en ny operatør også kan være afhængig af sammenstykkede leverancer afhængig af markedets struktur.

<b>Driftsomkostninger</b>	Gennemførelsen af et udbud af pant- og retursystemet kan blive en meget ressourcekrævende opgave, idet det vil være nødvendigt med en meget detaljeret kravspecifikation. Samtidig vil der i driftsperioden være behov for et nært tilsyn for at sikre, at opgaverne løses i overensstemmelse med kontrakten.
<b>Gebyrer og ikke-indløst pant</b>	Den ikke-indløste pant og gebyrer vil i denne udbudsmodel tilfalde staten, som fx kan bruge indtægterne til at betale en operatør for driften.
<b>Effektiviseringspotentiale</b>	Udbud sikrer konkurrence, givet der er et tilstrækkeligt antal bydere. Samtidig gælder det for byder, der vinder opgaven, om at optimere driften så meget så muligt, så profitten bliver størst mulig. Dermed sikres i princippet, at effektiviseringspotentialer udnyttes, men omvendt vil det som udgangspunkt ikke komme udbyderne til gode, idet effektiviseringsgevinsten bliver til profit for operatøren. Det er muligt at indbygge mekanismer, der sikrer, at effektiviseringer i nogen grad resulterer i fx lavere gebyrer, men samtidig skal det sikres, at operatørens incitament til effektivisering bibeholdes.
<b>Ny- og reinvesteringer</b>	En særlig udfordring ved en udbudsmodel er investeringer i produktionsapparatet. En operatør har kun incitament til at gennemføre effektiviseringer, der kan kapitaliseres inden for kontraktperioden. Derfor vil der være en tendens til, at der ikke foretages langsigtede ny- og reinvesteringer. Da pant- og retursystemet er relativt maskintungt, vil manglende ny- og reinvesteringer på sigt betyde en faldende effektivitet.

tet og dermed højere gebyrer. Derfor er det en grundlæggende betingelse for, at en udbudsmodel vil være gavnlig, at der etableres et grundlag for ny- og reinvesteringer.

### Miljø

Som udgangspunkt vil miljøeffekter ikke være forskellige fra det nuværende system. Dog kan der stilles krav til miljømål i kravspecifikationen. Det vil fx som nævnt være muligt at indbygge krav til returprocenter og koble en bonusbudsmodel til denne. Det kan være med til at øge operatørens fokus på miljømålene og dermed føre til en forbedring af disse. Omvendt kan et pres på funktionaliteten som følge af forfølgelse af et profitmål være med til at svække miljømålene. Det vil være vigtigt af hensyn til specielt forbrugernes tillid til pant- og retur-systemet, at miljømålene ikke sættes væsentligt under pres.

### Konkurrence

DRS' produktionsapparatet er relativt specialiseret og værdifuldt. Det betyder, at manglende adgang til et lignende produktionsapparatet i praksis vil kunne afholde potentielle bydere fra at byde og dermed begrænse konkurrencen. Derfor vil et udbud naturligt indeholde rettighederne til at overtage DRS' produktionsapparat, ligesom udbuddet vil være omfattet af reglerne om virksomhedsoverdragelse, hvorved medarbejderne ville følge med. Dette vil sikre konkurrence i udbuddet, men betyder samtidig, at værdien af produktionsapparatet skal overvejes, idet DRS skal kompenseres for, at dette nu overgår til det offentlige eller en ny operatør

**Udbyderne** I udbudsmodellen brydes båndet mellem udbydere og operatør, og dermed løses baggrunden for den centrale del af kritikken af den nuværende konstruktion. Dog er det muligt for udbyderne at byde på opgaven enten alene eller som en del af et konsortium, og givet de vinder, vil problemet selvfølgelig bestå.

## 6.5. Flerstrengt system

De fire foregående modeller har været baseret på en 'eneret' til at drive et pant- og retursystem i Danmark. Den flerstrengede model er en model baseret på fri konkurrence. Dermed er den flerstrengede model også baseret på, at der er flere operatører, og at disse har til formål at oppebære profit.

I den skitserede model ophæves tilmeldingspligten og afløses af en tilmeldingsret, således at eventuelle operatører ikke kan afvise en udbyder. Endvidere kan systemet suppleres af en godkendelsesprocedure for at få retten til at være operatør. Der kan endvidere stilles forskellige krav til at blive godkendt som operatør. Det kunne fx være, at ope-



ratøren skal være landsdækkende og besidde en vis økonomisk størrelse.

Ved en flerstrengt model kan man forestille sig flere ændringer i funktionaliteten i forhold til et enstrengt system. Men som udgangspunkt må det forventes, at funktionaliteten skal fastholdes for at bevare troværdigheden i systemet. Det vil sige, at systemet for forbrugeren stadig skal være baseret på, at al pantbelagt engangsemballage kan afleveres i alle dagligvarebutikker. Samtidig skal der i den enkelte butik kun være ét afleveringssted, således at systemet for forbrugeren forbliver overskueligt og nemt.

## Struktur

<b>Ejerskab</b>	Ejerskabet i en model med flere operatører er privat. Principielt kunne de nuværende ejere af DRS eller et konsortium bestående af udbydere og dagligvarehandlen godt gå ind på markedet, men også andre typer af operatører, fx. logistikvirksomheder, kunne finde det interessant.
<b>Ledelsesstruktur</b>	I en flerstrengt model vil aktørerne kun have den indflydelse, de vil kunne opnå gennem eget ejerskab af en operatør, samt som 'kunder' til operatørerne.
<b>Opgavefordeling og myndighedsrolle</b>	En flerstrengt model betyder, at der vil være behov for en overordnet instans, som kan varetage tilsynsrollen. Desuden vil der være behov for en koordination af de opgaver, som vil blive udskilt som tværgående, fx tilmelding af nye emballagetyper samt kontrol og indberetninger. Disse opgaver ville godt kunne udbydes, men i så fald skal der være et tilsyn med disse udbud, der må varetages af Miljøstyrelsen. Samtidig må der forventes en generelt større tilsynsopgave, idet der skal føres tilsyn med flere operatører og samspillet mellem disse.

## Funktionalitet

<b>Producentansvar</b>	Et centralt element i et flerstrengt system er vanskeligheden ved at opretholde princippet om producentansvar. Spørgsmålet er, hvem der skal vælge, hvilken operatør der indsamler tom emballage fra den enkelte butik. Da forbrugerne ikke nødvendigvis returnerer emballagerne til købsstedet, og der derfor ikke eksisterer et en-til-en-forhold mellem udbydernes salg til dagligvarehandlen og indsamlingen, vil det ikke være naturligt at lade udbyderne vælge, hvilken operatør der afhenter emballage fra den enkelte butik. Overlades valget af operatør i stedet til dagligvarehandlen (og horeca-sektoren), har udbyderne ikke mulighed for direkte at påvirke indsamlingsprisen, og det vil derfor ikke være naturligt, at de finansierer indsamlingen. Hvis der ikke skal ændres grundlæggende ved ansvarsfordelingen i pant- og retursystemet, fx ved at overlade finansieringen til dagligvarehandlen, vil der derfor være behov for at opstille relativt komplicerede betalingsregler for at sikre producentbetaling.
------------------------	--

- Clearing** Ved eksistensen af flere operatører og ved en funktionalitet for forbrugerne, som opretholdes som i dag, vil det være nødvendigt med en form for clearing mellem operatører i forhold til betalingsstrømme og fordeling af pantindtægterne. Det er ikke nødvendigt med en fysisk clearing af den tomme emballage, da den kan komprimeres og køres direkte til genvinding, men der vil være behov for en økonomisk clearing. Denne kan baseres på registreringer i pantautomaterne før komprimering. Der vil være behov for en instans, der varetager driften af denne clearing. Dette kan både være en uafhængig instans eller – hvis operatørerne kan blive enige om det – en af operatørerne.
- Revisormodellen** Det kan overvejes, hvorvidt 'revisormodellen' er nødvendig i en flerstrengt model, specielt hvis en uafhængig instans står for clearing mellem operatører. Hvis der eksisterer mange operatører, vil der ikke være én, der vil have et fuldstændigt markedsoverblik, og dermed forringes værdien af eventuelle konkurrencefølsomme oplysninger
- Variert service** Hvis det er dagligvarehandlen og horeca-sektoren, der vælger operatører, åbner det mulighed for, at operatører kan differentiere sig på andre forhold end pris, fx en mere varieret service i form af fx forskellige afhentningsfrekvenser.

## Økonomi

- Initialomkostninger** I en flerstrengt model stilles der krav til, at alle operatører har et produktionsapparat. Da en del af produktionsapparatet er maskiner med relativt specifikt formål, herunder tællemaskiner, betyder det, at de færreste potentielle operatører allerede er i besiddelse af det nødvendige produktionsapparat. Det betyder relativt store initialomkostninger for at komme ind på markedet, og disse investeringer skal forrentes, hvilket vil medføre en tendens til et pres på indtjeningen.
- Driftsøkonomi** De økonomiske analyser viser, at der er betydelige stordriftsfordele ved et pant- og retursystem. Hvis der er to eller flere operatører, som opererer parallelt, vil det betyde, at disse stordriftsfordele ikke kan realiseres, da mængden deles af flere operatører. Desuden vil der være ekstra udgifter til parallelle logistiksystemer, clearing m.m. Den opnåede effektivisering ved konkurrencedynamikken skal således opveje ekstra udgifter ved flere parallelle systemer og begrænsningen af muligheder for stordriftsfordele. Da en stor del af pant- og retursystemets manuelle håndteringsopgaver er konkurrenceudsat igennem udbud, er det tvivlsomt, om dette er tilfældet. Samtidig er det nødvendigt, at der er tilstrækkelig konkurrence til, at konkurrencedynamikken kan udvikles. Hvis ikke der er tilstrækkelig konkurrence, er der en risiko for, at markedet udvikler sig til de facto-monopol eller duopol, og dermed er der en risiko for en fordyrelse af pant- og retursystemet.
- Incitament** Givet et flerstrengt system skulle fungere, må det overvejes, hvilke incitament udbyderne og dagligvarehandlen har til ikke at benytte en

fællesejet operatør. I Sverige, hvor der ikke er tilmeldingspligt, og det derfor er muligt at oprette konkurrerende systemer, er det ikke sket. Dette skyldes især, at udbydere sammen med emballagefabrikanter og dagligvarehandlen har oprettet deres egen operatør. Dermed har udbydere og dagligvarehandlen ikke den store interesse i at benytte en anden operatør. I Tyskland, hvor man i praksis har et flerstrengt system, skyldes det blandt andet, at det er dagligvarehandlen, der har en væsentlig andel af ansvaret for og udgifterne ved, at tom emballage indsamles. Dagligvarehandlen har ikke oprettet et eget selskab, og derfor indgås bilaterale aftaler mellem operatører og de forskellige kæder og butikker.

I forhold til at sikre at systemets effektivitet øges, vil den gruppe aktører, der betaler, have en interesse i at forsøge at presse prisen, hvilket vil presse operatørerne til at øge effektiviteten, givet der eksisterer reel konkurrence på markedet.

**Ikke-indløst pant** Ved et flerstrengt system vil ikke-indløst pant give en speciel udfordring i forhold til, hvem der skal have den indtægt. En mulighed, hvis ansvaret flyttes til dagligvarehandlen, er at gøre det til en del af dagligvarehandlens indtægtsgrundlag. Det vil dog have den uheldige virkning, at dagligvarehandlen så vil have et incitament til at medvirke til en lav returprocent. Alternativt, hvis producentansvaret opretholdes, kan den ikke-indløste pant tilfalde udbydere, men det vil kræve, at registreringer til grundlag for dette indbygges i clearingsystemet.

**Effektiviseringsprogrammet** I et system med fri konkurrence vil dagligvarehandlen selv skulle betale for effektiviseringer af håndteringsopgaven.

## Miljø

Som udgangspunkt vil miljøeffekterne ikke være forskellige fra det nuværende system, idet funktionaliteten for forbrugerne i det store hele bibeholdes. Dog kan der opstå et pres på funktionaliteten som følge af forfølgelse af et profitmål, og det kan være med til at svække miljømålene. Det vil være vigtigt af hensyn til specielt forbrugernes tillid til pant- og retursystemet, at miljømålene ikke sættes væsentligt under pres.

## Konkurrence

Den flerstrengede model er baseret på markedskonkurrence mellem operatører. Det betyder som tidligere nævnt, at det er en betingelse for, at konkurrencen vil fungere, at der er tilstrækkeligt med operatører, så man undgår en monopollignende situation med en eller få operatører.

Hvis det, som i det svenske system, sættes som en betingelse, at operatører skal være landsdækkende, vil det kunne medvirke til at begrænse konkurrencen, idet antallet af potentielle operatører, der kan

dække hele landet er begrænset. Omvendt vil fx en geografisk opdeling betyde, at der med stor sandsynlighed vil være flere operatører i nogle dele af landet end andre, hvorved der kan opstå en skævvridning af priser på tværs af landsdele.

- Initialomkostninger** Som tidligere nævnt er produktionsapparatet for operatørerne relativt specifikt og kostbart. Derfor er det ikke noget, man kan forvente, at nye potentielle operatører allerede er i besiddelse af. Det vil stille DRS, eller dem der overtager DRS' produktionsapparat, ulige i forhold til andre potentielle operatører, idet deres initialomkostninger alt andet lige vil være større end DRS'.
- Udbydere** En flerstrengt model vil betyde, at DRS' eneret forsvinder, og at udbydernes indflydelse begrænses. Derfor vil risikoen for, at en eller flere ejere af DRS misbruger deres stilling, begrænses væsentligt. Samtidig vil aktører, der ikke er trygge ved Carlsbergs og andres indflydelse på DRS, kunne vælge alternative operatører.
- Dagligvarehandlen og horeca-sektoren** Hvis ansvaret for at indgå aftaler med operatører tilfalder dagligvarehandlen og horeca-sektoren, vil den enkelte aktørs 'forhandlingskraft' være afgørende for, hvilken pris der kan forhandles. Små aktører med lille volumen, eller som ligger geografisk afsondret, kan ikke forhandle samme vilkår som store kæder. Det vil påvirke konkurrencen i branchen til fordel for de store aktører – parallelt med alle andre former for køb af varer og tjenesteydelser. Som værn imod dette kan man fra centralt hold diktere priser eller prisbånd, men det vil have en tendens til at mindske presset for at skabe en effektiv drift og dermed betyde højere priser.
- Fortsættelse af DRS** I forbindelse med overgang fra det nuværende system til et flerstrengt system kan det overvejes, hvilke konsekvenser de nuværende ejere af DRS ville tage. En mulighed er, at de nuværende ejere går sammen med dagligvarehandlen om ejerskabet af DRS og dermed danner et fælles selskab, som det fx er sket i Sverige. Hvis de absolut vigtigste aktører på det danske marked for drikkevarer og dagligvarer, fx Carlsberg, COOP, Dansk Supermarked, DSK og Dagrofa, gik sammen i et fælles selskab, der bygger på DRS, ville der være skabt et selskab med betydelig markedsvægt. Det kan så overvejes, om der overhovedet vil være interesserede alternative operatører, idet det nye selskab vil dække et godt stykke over 50% af markedet.

## 6.6. Vurdering af fremtidige modeller

I det foregående er fem mulige fremtidige modeller for pant- og retur-systemet gennemgået. Gennemgangen er ikke endelig. Rammerne for hver enkelt model er vidde, og derfor vil effekterne i høj grad afhænge af den faktiske udformning. Gennemgangen skal tjene til at afdække mulige effekter af relevante modeller.

I nedenstående tabel er de forventede konsekvenser af den enkelte model opsummeret, hvor den adskiller sig fra den nuværende.

	Nuværende model	Ændret ejerskab	Fondsmodel	Udbud	Flerstrengt model
<b>Struktur</b>					
Ejerskab	Udbyder ejer	Ejet af udbydere og dagligvarehandlen	Fondseje	?	?
Ledelsesstruktur	Repræsentation af udbydere, dagligvarehandel mfl.	Afspejler ejerskab	- Kan være vanskeligt at ændre ledelsesstrukturen i fremtiden	Driften bestemmes af ejeren. Aktørens indflydelse skal sikres igennem bestilleren (Miljøstyrelsen)	Aktørerne vil have den indflydelse, de vil kunne opnå gennem eget ejerskab af en operatør samt som 'kunder' til operatørerne.
Opgavefordeling og myndighedsrolle	Miljøstyrelsen fører tilsyn med DRS og følger aktiviteterne på nært hold.	-	-	Miljøstyrelsen vil blive tilført yderligere opgaver bl.a. pga. udbudsforretningen.	Udvidet behov for tilsyn bl.a. pga. flere aktører
Kompatibelt med EU-lovgivningen	Ja	-	-	-	-
Tilmeldingspligt	Ja	-	-	-	Nej
<b>Funktionalitet</b>					
Forbrugervenlighed	Forbrugere kan aflevere al engangsemballage i alle forretninger som sælger drikkevarer i engangsemballage	-	-	-	-
Detailledet	Modtager tom engangsemballage fra forbrugere. DRS afhenter.	-	-	-	Vil kunne vælge operatør som bedst passer til behov
Horeca-sektoren	DRS afhenter	-	-	-	Vil kunne vælge operatør som bedst passer til behov
Udbydere	Udbydere er ansvarlige for pant- og retursystemet.	-	-	-	Dagligvarehandlen vil overtage en del af ansvaret for systemet
Administrative byrder	Udbydere skal foretage indberetninger til DRS	-	-	?	?
<b>Økonomi</b>					
Driftsomkostninger	Udbydere bærer gennem gebyrer de centrale omkostninger ved driften	-	-	-	Dagligvarehandlen bærer de centrale omkostninger
Håndteringsgodtgørelse	Ja	-	-	-	Nej
Effektiviseringsincitament	Gennem udbydernes ejerskab	Gennem udbydernes ejerskab, men risiko for at incitament svækkes	Gennem udbydernes ejerskab, men risiko for at incitament svækkes	Udbudskonkurrence	Markedskonkurrence
<b>Miljø</b>					
Returpant	Faktisk returprocent på 67% Korrigeret returprocent på 84% (2005)	-	-	- Der kan opstå pres på miljømål som følge af forfølgelse af profitmål	- Der kan opstå pres på miljømål som følge af forfølgelse af profitmål
<b>Konkurrence</b>					
Systemoperatører	Kun én operatør	-	-	Konkurrence mellem flere potentielle operatører ved udbud	Flere operatører
Udbydere	Carlsbergs ejer majoriteten af DRS	Udbydernes indflydelse begrænses formelt, men en væsentlig del af magten i selskabet følger af sammensætning og rettigheder i bestyrelsen.	Udbydernes indflydelse begrænses formelt, men en væsentlig del af magten i selskabet følger af sammensætning og rettigheder i bestyrelsen.	Båndet mellem udbydere og operatør brydes	DRS' eneret forsvinder, og udbydernes indflydelse begrænses dermed.
Dagligvarehandlen	Ingen konkurrence forvridning	Potentiale for at rykke magtbalance mellem udbydere og dagligvarehandel	-	-	Potentiel forvridning pga forskelle i forhandlingskraft.
Horeca-sektoren	Ingen konkurrence forvridning	-	-	-	Potentiel forvridning pga forskelle i forhandlingskraft.

## Bilag 1: Spørgeguides

### Hvem spørges om hvad?

	Forbruger	Dagligvarehandlen	Horeca-sektoren	Udbydere	MST	DRS	Andre kilder
<b>Struktur</b>							
Systemopbygning		x	x	x	x	x	
Opgavefordeling		x	x	x	x	x	
Ledelsesstruktur				x	x	x	
Myndighedsrolle					x		
Kompatibelt med EU-lovgivningen					x		x
<b>Funktionalitet</b>							
Nemhed	x	x	x	x	x	x	
Tilmeldingspligt				x	x	x	
Sikkerhed og mærkningskrav		x		x	x	x	
<b>Økonomi</b>							
Økonomimodel		x	x	x	x	x	
Driftsomkostninger		x	x	x	x	x	x
Effektiviseringspotentiale		x	x	x	x	x	x
Administrative byrder og lettelser		x	x	x	x	x	x
Ejerskab		x	x	x	x	x	
<b>Miljø</b>							
Opfylde dansk miljølovgivning og EU's emballagedirektiv					x		
returprocenter					x	x	
materialelevindingsrater					x	x	
<b>Konkurrence</b>							
mellem systemoperatører					x	x	
mellem udbydere				x	x	x	
mellem i detailledet		x	x	x	x	x	

Bilag 1a: Spørgeguide til interview med ,organisationer og aktører

Bilag 1b: Spørgeguide til interview med svenske organisationer og aktører

Bilag 1c: Spørgeguide til interview med tyske organisationer og aktører

**Bilag 1a: Spørgeguide til interview med danske organisationer og aktører**

	Indledende spørgsmål (formålet er at sætte rammen for interviewet)
Kassemodel	Hvilke opgaver varetager I i forhold til pant- og retursystemet?
	Evaluering af returpantssystemets funktion i dag
	Hvad fungerer godt?
	Hvad fungerer mindre godt?
	<i>(disse spørgsmål afleder typisk en række under-spørgsmål der løbende følges op på)</i>
	Overvejelser i forhold til fremtidigt system
	Ønsker I ændringer af det nuværende system?
	Hvilke elementer bør ændres? Hvordan? Hvorfor?
Ejerskab	Hvorledes forholder I jer til spørgsmålet om ejerskab af pant- og retursystemet?
	Er det i orden at udbyderne ejer retten til at drive systemet?
	Kunne andre være medejere?
	Hvordan kunne man i givet fald forestille sig dette?
	Struktur
Enstrengt vs fler-strengt	Hvordan ser I på, at systemet er enstrengt (eneret) i forhold til en mulig fler-strengt model? Hvad er bedst for bryggerierne?
Økonomimodel profit el. nonprofit	Skal pant- og retursystemet fungere på markedsvilkår eller hvile i sig selv? Hvad ville konsekvenserne være for jer, hvis systemet blev drevet ud fra profithensyn?
Ledelsesstruktur	Hvilken indflydelse har I på ledelsen af det nuværende system?. Ønskes der større indflydelse fremover?
	Funktionalitet
Nemhed	Gør pant- og retursystemet det nemt eller svært at håndtere opgaverne i forhold til engangsemballage? Hvilke lettelser indebærer det, at man har et udbyderejet enstrengt system som DRS? kunne systemet indrettes så det blev endnu lettere (løsning af varelagerproblemer osv.)?
Tilmeldingspligt	Hvilke fordele/ulemper er der ved tilmeldingspligten?
Sikkerhed og mærknings-	Hvordan oplever I sikkerhedsforanstaltningerne.

krav	Virker de? Indebærer de unødige byrder?
	Økonomi
Driftsomkostninger	Giver det nuværende system de rette incitamenter til at minimere omkostningerne ved håndteringen af returemballage
Effektiviserings-potentiale	Er der områder hvor det efter din mening vil være muligt at effektivisere systemet? hvad skal der til?
Administrative lettelser	Er der elementer i det administrative arbejde der kan lattes?
	Miljø
Returprocenter	Hvordan stiller I jer i forhold til returmodtagelse af ikke-pantbelagte emballager?
	Konkurrence
Mellem udbydere	Forvrider det nuværende pantsystem på nogen måde konkurrencen mellem udbydere? Hvem favoriseres i givet fald? Hvad ville de konkurrencemæssige implikationer være af alternative modeller Hvad er der sket med markedsudviklingen? Hvilke årsager er der til det?
Mellem returmodtagere (detailed)	Forvrider det nuværende pantsystem på nogen måde konkurrencen i detaileddet? Hvem favoriseres i givet fald? Hvad ville de konkurrencemæssige implikationer være af alternative modeller



## ***Bilag 1b: Spørgguide til interview med svenske organisationer og aktører***

Interviewene er gennemført som semistrukturerede interview med rullende interviewguide og efterfølgende afrapporteret i kondenseret form. Spørgsmålene er vejledende, og ikke alle interviewede har således besvaret samtlige spørgsmål. De interviewede har haft mulighed for at kommentere og uddybe interviewreferaterne.

	<b>Indledende spørgsmål</b> (formålet er at sætte rammen for interviewet)
Kassemodel	Hvilke emballager indgår i det svenske pantsystem?
Nye emballager	Forudses det at udvide med yderligere emballagetyper? Hvilke? Hvorfor?
Returprocenter	Hvad bevirker de høje svenske returprocenter? Har I taget særlige initiativer, som har bidrag til disse returprocenter?
	<b>Evaluering af returpantssystemets funktion i dag</b>
Funktion	Hvordan fungerer det nuværende system? Hvad fungerer godt? Hvad fungerer mindre godt?
Ændring	Systemet blev ændret fra og med 1. januar i år – hvori bestod ændringen? Hvad begrundede ændringen? Hvad var sigtet med ændringen?
Økonomi/miljø	Er systemet økonomisk og miljømæssigt effektivt? Hvad kan forbedres yderligere?
Brugervenlighed	Hvor brugervenligt er systemet? Hvilke er de vigtigste parametre for oplevelsen af brugervenlighed? Lettilgængelighed? Gennemsigthed?
	<i>(disse spørgsmål afleder typisk en række under-spørgsmål der løbende følges op på)</i>
	<b>Svindel</b>
	Udgør svindel et problem?
Form	Hvori består svindlen? Forfalskning af EAN-koder og pantmærker? Aktører som undviger producentansvar?
Omfang	Hvor store årlige beløb skønnes svindlen at beløbe sig til?
Modforanstaltninger	Hvordan modvirkes svindel?
	Hvilke yderligere tiltage kunne modvirke svindel?
	<b>Økonomi</b>
Omkostninger	Findes der tilgængelige opgørelser af pant- og re-

	tursystemets omkostninger? Hvilke administrations- og kontrolomkostningerne indebærer systemet?
	<a href="#">Ejerskabsforhold</a>
Ejerskab	Hvordan er pant- og retursystemets ejerskabsforhold?
Skævheder	Har nogle aktører større fordel af pant- og retursystemets ejerskabsforhold end andre? På hvilken måde?
Omkostningseffektivitet	Bidrager ejerskabsforholdene til omkostningseffektivitet?
Alternativ ejerskabsstruktur	Ville en anden ejerskabsstruktur være at foretrække?
Ekstern indflydelse	Hvordan kommer aktører som ikke indgår i ejerkredsen til orde?
Fortrolighed	Er der risiko for, at fx den viden som Returpack opnår i forbindelse med pant- og retursystemet kan anvendes af ejerne i konkurrenceøjemed? Har der været konkrete problemer? Har problematikken været drøftet?
	<a href="#">Liberalisering/konkurrenceudsættelse</a>
Monopolstatus	I hvilken udstrækning har Returpack i praksis monopol? Hvilke andre aktører findes der? Hvordan kontrolleres de?
Andre aktører	Burde der være flere aktører? Ville det påvirke graden af svindel?
Aluminiumsdåser	Udgør Returpacks monopol på pant- og retursystemet for aluminiumsdåser og dominerende position i systemet for PET-flasker et problem?
Øget konkurrence	Ville øget konkurrence mellem systemoperatører være en fordel?
Å-PET	Hvordan fungerer Å-PET-systemet, hvor producenter/importører kan opnå tilladelse til at drive egne retursystemer, i sammenligning?
	<a href="#">Konkurrence</a>
Mellem producenter og importører	Påvirker pant- og retursystemet på nogen måde konkurrenceforholdene mellem producenter og importører? Hvem favoriseres i givet fald? Hvad ville de konkurrencemæssige implikationer være af alternative modeller
Mellem returmodtagere (detailed)	Forvirrer pant- retursystemet på nogen måde konkurrencen i detaileddet? Hvem favoriseres i givet fald? Hvad ville de konkurrencemæssige implikationer være af alternative modeller?

	Fleksibilitet
	Hvor fleksibelt er systemet?
	Fælles system
Norden	Ville et fællesnordisk pant- og retursystem være praktisk gennemførligt? Ville det i givet fald indebære fordele?
EU	Ville et EU-fælles pant- og retursystem være praktisk gennemførligt? Ville det i givet fald indebære fordele?

## ***Bilag 1c: Spørgeguide til interview med tyske organisationer og aktører***

Interviewene er gennemført som semistrukturerede interview med rullende interviewguide og efterfølgende afrapporteret i kondenseret form. Spørgsmålene er vejledende, og ikke alle interviewede har således besvaret samtlige spørgsmål.

	<b>Indledende spørgsmål</b> (formålet er at sætte rammen for interviewet)
Overordnet	Hvor velfungerende er de tyske pant- og retursystemer overordnet set?
	Forslag til overordnede forbedringer?
	<b>Pant- og retursystemet for genpåfyldelige flasker</b>
Funktion	Hvordan fungerer systemet i praksis? Hvad fungerer godt/mindre godt?
Rollefordeling	Hvilke opgaver varetages af bryggerier, dagligvarehandlen osv.? (Emballagehåndtering, sortering, transport, pantclearing)
Omkostninger	Hvilke omkostninger er forbundet med systemet?
Udligningsordning	Udlignes omkostningerne?
Lovgrundlag	Er systemet lovreguleret?
Pantsatser	Hvordan er pantsatserne fastlagt?
Ø-princippet	Er systemet opbygget efter ø-princippet?
Forbrugervenlighed	Hvor forbrugervenligt er systemet? Hvad er kriterierne for forbrugervenlighed?
Økonomisk effektivitet	Er systemet økonomisk effektivt?
Returprocenter	Hvad er systemets returprocenter?
Svinde	Udgør svindel et problem?
	<b>Det nuværende pant- og retursystem for engangsemballager</b>
Funktion	Hvordan fungerer det nuværende system i praksis? Hvad fungerer godt/mindre godt?
Rollefordeling	Hvilke opgaver varetages bryggerier, dagligvarehandlen osv.? (Emballagehåndtering, sortering, transport, pantclearing)
Serviceudbydere	I hvilken udstrækning benyttes serviceudbydere?
Omkostninger	Hvilke omkostninger er forbundet med systemet?
Udligning	Udlignes omkostningerne?
Forbrugervenlighed	Hvor forbrugervenligt er systemet?
Økonomisk effektivitet	Er systemet økonomisk effektivt?
Returprocenter	Hvad er systemets returprocenter?
Svindel	Udgør svindel et problem?

	Pant- og retursystemet for engangsemballer fra 1. maj 2006
Motivation	Hvad har forårsaget ændringen? (Lovgivningsmæssig/praktisk varetagelse i DPG-systemet)
Indflydelse	Har I øvet indflydelse på den politiske proces/udformningen af DPG-systemet?
Funktion	Hvilke opgaver påtager I jer i DPG-systemet?
Økonomisk effektivitet	Bliver DPG-systemet mere økonomisk effektivt end det nuværende system?
Brugervenlighed	Bliver DPG-systemet mere brugervenligt?
Konkurrenceforhold	Vil DPG-systemet påvirke konkurrenceforholdene? (Mellem bryggerier og importører, mellem tyske og udenlandske producenter, i dagligvarehandlen)
Serviceudbydere	Hvad er forventningerne til konkurrencen mellem serviceudbydere?

## Bilag 2: DPG-systemroller og -gebyrer

Virksomheder som ønsker at indgå i DPG-systemet kan selv vælge, hvilke roller i systemet de ønsker at varetage. For hver rolle opkræver DPG et gebyr:

Rolle	Beskrivelse	Årligt gebyr til DPG (EUR)
Oprindelige sælger	Den producent eller importør, der først afsætter drikkevaren på det tyske marked	Indtil 15 mio. enheder p.a.: 1.000 Over 15 mio. enheder p.a.: 3.000
Pantkontofører	Virksomhed som fører en pantkonto og som modtager pantfordringer	14.000
Pantkontoudbyder	-	14.000
Pantfordringsstiller	Den som fordrer returpant fra pantkontofører	14.000
Pantfordrings-tjenesteudbyder	Tredjepart som opkræver returpant på vegne af modtager af pantemballager	14.000
Pantautomatproducent	Producerer pantautomater	8.500
Tællecentre	Optæller manuelt modtagne returemballager	8.500
Etikettrykker	Forsyner etiketter med pantsymboler	2.500
Dåseproducent	Forsyner dåser med pantsymboler	23.000
Modtager af pantemballager	Tager emballagen retur	

DPG opkræver desuden følgende engangsgebyrer for at registrere drikkevareemballagers EAN-numre i sin stamdatatabank:

Antal 12Mt-fustager	Engangsgebyr (EUR)
0 - 0,8 mio.	150
0,8 mio. - 2 mio.	500
2 mio. - 50 mio.	8.500
50 mio. -	33.000