

Notat

MILJØMINISTERIET

Miljøstyrelsen

## REDEGØRELSE OM DET DANSKE PANT- OG RETURSYSTEM

Jord & Affald  
J.nr. 704-00006  
Ref. amlbe  
Den 13. december 2006

### Indledning

Redegørelsen omhandler erfaringerne med det danske pant- og retursystem, herunder Dansk Retursystem A/S (DRS), samt en vurdering af og anbefaling til, hvorledes et fremtidigt pant- og retursystem kan se ud for at fungere mest hensigtsmæssigt.

Pant- og retursystemet omfatter emballager til øl, kulsyreholdige drikkevarer, ciderprodukter samt blandingsprodukter som fx alkoholsodavand (med alkoholprocent under 10).

### Baggrund for redegørelsen

Dansk Retursystem A/S er givet eneret til at drive pant- og retursystemet i en periode på seks år ind til den 4. september 2008. Der er i indeværende år gennemført en evaluering af systemet, idet der i bemærkningerne til L153 (2000-01), Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse (Pant- og retursystemer), står:

*"Miljø- og energiministeren vil efter en 4-årig periode sende 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 eventuelle flere nye alternative pant- og retursystemer samlet set ikke kan forventes at medføre en forringelse af ordningen miljømæssigt eller for forbrugere".*

Hertil kommer, at Konkurrencerådet i en henvendelse til den tidligere miljøminister i 2003 gav udtryk for, at driften af pant- og retursystemet burde bringes i udbud med henblik på at sikre, at systemet drives uafhængigt af producenterne og importørerne. Miljøministeren svarede (efter drøftelse med økonomi- og erhvervsministeren) Konkurrencerådet, at det ikke kunne udelukkes, at der kunne være behov for at genoverveje ejerstrukturen, og at spørgsmålet ville indgå som et væsentligt element i redegørelsen.

### Forberedelser til udarbejdelse af redegørelsen

Som led i forberedelserne til udarbejdelse af redegørelsen har Miljøstyrelsen i februar 2006 bedt revisions- og rådgivningsfirmaet Deloitte udarbejde en evaluering af pant- og retursystemet, herunder af DRS som operatør. Evalueringen har primært haft til formål at kortlægge de involverede aktørers tilfredshed med systemet samt at udrede hvilken organisationsmodel og ejerstruktur, der er mest hensigtsmæssig ud fra hensynet til både miljø, konkurrence og systemets økonomi.

Deloittes evaluering er sendt til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg i juni 2006, og har hen over sommeren været sendt ud til 33 virksomheder, organisationer og myndigheder. Miljøstyrelsen har modtaget bemærkninger fra De Samvirkende Købmænd, Bryggerforeningen, HTSI, Danmarks Restauranter og Cafeer samt Konkurrencestyrelsen. Bemærkningerne danner sammen med Deloittes evalueringsrapport grundlaget for redegørelsen.

### **Disposition for redegørelsen**

Redegørelsen er opbygget således, at der først gives en kort præsentation af DRS. Dernæst bliver erfaringerne og aktørernes tilfredshed/utilfredshed med pant- og retursystemet præsenteret og de rejste kritikpunkter kommenteret. Herefter følger en diskussion af forskellige modeller for et fremtidigt pant- og retursystem i forhold til både organisering og ejerskab. Der afsluttes med en konklusion, der omfatter Miljøstyrelsens anbefalinger til, hvorledes et fremtidigt pant- og retursystem bør se ud.

### **Præsentation af DRS**

DRS har til opgave at opbygge og drive pant- og retursystemet<sup>1</sup>. De overordnede opgaver er:

1. at udbetale håndteringsgodtgørelse til butikker for håndtering, rensortering og opbevaring af genpåfyldelige emballager samt administrere programmet for effektivisering af butikkernes emballagemodtagelse (returautomater m.v.), og
2. at indsamle tomme engangsemballager fra drikkevarer, der er omfattet af pant- og retursystemet samt afregne pant til returmodtagere.

Producenter, importører og mellemhandlere har pligt til at tilmelde sig DRS. Dagligvarehandlen, horeca-sektoren og andre returmodtagere har omvendt en tilmeldingsret. Tilmelding er en forudsætning for, at dagligvarebutikker kan opnå håndteringsgodtgørelse og effektiviseringstilskud samt at returmodtagere kan få afhentet engangsemballage og få udbetalt pant herfor.

DRS er en non-profit virksomhed, hvis hovedindtægtskilde er gebyrindbetalinger fra producenter og importører. DRS opkræver et gebyr for hver eneste genpåfyldelig flaske og engangsemballage, der sælges i dagligvarehandlen (logistikgebyr). Gebyret anvendes specifikt til at finansiere håndteringsgodtgørelse til dagligvarehandlen for rensorteringen af de genpåfyldelige flasker, investeringer under effektiviseringsprogrammet samt administrationen af pant- og retursystemet. Derudover opkræver DRS et indsamlingsgebyr for engangsemballagerne, der varierer efter materiale og volumenindhold. Indsamlingsgebyrerne anvendes specifikt til at dække udgifter til den fysiske indsamling, transport og optælling af engangsemballager og bidrager til administrati-

---

<sup>1</sup> Driften af DRS er reguleret gennem bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002 om pant og indsamling mv. af emballager til øl og visse læskedrikke med senere ændringer (pantbekendtgørelsen).

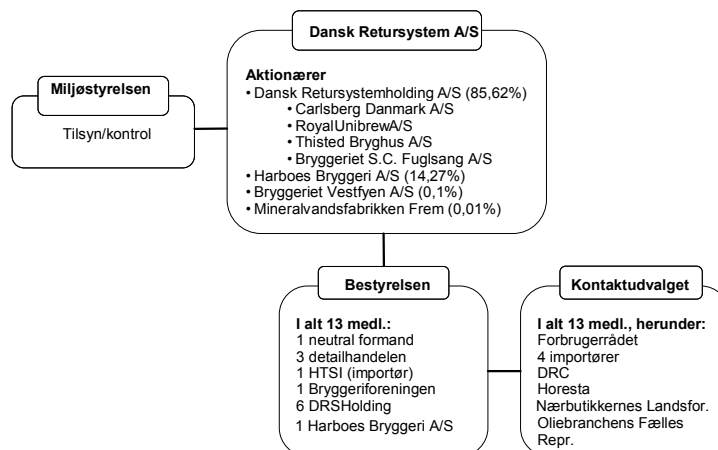
onen af indsamlingen. Indsamlingsgebyrerne er reduceret med den indtægt, som DRS opnår ved salg af emballageaffald til materialegenanvendelse.

DRS kan herudover indtægtsføre ikke-indløst pant af engangsemballager, der ikke er returneret af forbrugerne. Pantbekendtgørelsen regulerer, hvorledes den indtægtsførte pant må anvendes. Den bruges bl.a. til at forbedre sikkerheden i pantsystemet, erhverve know-how i forbindelse med drift og udvikling af systemet, indsamle ikke-tilmeldte emballager, gennemføre informationskampagner om pant- og retursystemet samt til almennyttige formål som f.eks. miljøundervisning og -oplysning.

Størstedelen af DRS' fysiske håndteringsopgaver er udliciteret efter reglerne for offentlige virksomheders indkøb af varer og tjenesteydelser og udføres dermed af andre private serviceoperatører.

DRS ejes af de store og mellemstore danske bryggerier i et forhold, der nogenlunde afspejler deres markedsandele i Danmark i år 2000. Der var ved etableringen af DRS ingen andre, som ønskede at indgå i ejerskabet. Den indskudte kapital udgjorde 10 mio. kr., og den er ikke forhøjet siden.

Bestyrelsen har i alt 13 medlemmer, heraf en neutral formand. Bryggerierne, dagligvarehandlen og importørerne er repræsenteret. Desuden er der nedsat et kontaktudvalg for brancheorganisationer, forbrugerorganisationer samt mindre producenter og importører, hvor væsentlige spørgsmål drøftes for at sikre, at DRS er bekendt med disse interessenters holdninger.



### **Erfaringer med pant- og retursystemet og DRS**

Deloitte's evaluering viser, at det danske pant- og retursystem er velfungerende, og at aktørerne overvejende er tilfredse med både systemet og DRS som operatør.

#### *Funktionalitet*

Forbrugernes synes, at pant- og retursystemet grundlæggende fungerer fint og er samtidig overbeviste om, at det fungerer bedre end lignende systemer i andre lande. Dog er der blandt nogle forbrugere forvirring omkring, hvilke for-

mer for emballager der er pant på, og i hvilke butikker de kan få udbetalt pant for de forskellige former for emballager.

I horeca-sektoren er der en del af de virksomheder, som selv importerer øl og læskedrikke m.v. i små mængder, som ikke ved, at de skal tilmelde sig DRS som importører. Hertil kommer, at flere horeca-virksomheder oplever pantmærkningen af de importerede produkter som et irritationsmoment. Det opfattes som en administrativ belastning, at det er nødvendigt at komme pantetiketter på flasker, når flaskerne tømmes inden for restaurantens vægge.

Flere i horeca-sektoren så gerne, at sektoren blev undtaget fra pant- og retursystemet og i stedet fik mulighed for at bortskaffe engangsemballagerne via de kommunale indsamlingsordninger.

I dagligvarehandlen opfattes pant- og retursystemet primært som en fordel. Flere af de i evalueringen adspurgte 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 de, at det fungerer godt. Dagligvarehandlen mener endvidere, at pant- og retursystemet sikrer udbredelsen af engangsemballage, hvilket, de synes, er en fordel, fordi det er væsentligt nemmere at håndtere og opbevare de tomme engangsemballager end de genpåfyldelige flasker.

Som et af de få generelle problemer finder dagligvarehandlen, at håndteringsgodtgørelsen for genpåfyldelige flasker er for lav. Den dækker ikke de reelle omkostninger. Endvidere udtrykker dagligvarehandlen utilfredshed med, at de ikke får godtgørelse for håndtering af engangsemballage.

Mængden af engangsemballager bliver stadig større, hvorfor dagligvarehandlen tillige har ønske om, at der gennemføres massive investeringer i nye komprimatorer for at nedbringe butikkernes omkostninger til håndtering af returnerede emballager. Et ønske som forstærkes af forventningen om en udvidelse af pant- og retursystemet med emballager til kildevand.

Producenterne og importørerne er ligesom dagligvarehandlen overbeviste om, at pant- og retursystemet har været med til at øge brugen af engangsemballage. Hvis ikke der havde været en nem måde at håndtere engangsemballage på, ville dagligvarehandlen og forbrugerne ikke have taget den til sig. Samtidig betyder det faktum, at systemet stiller logistik til rådighed for indsamling af engangsemballage, at de mindre producenter og importører får mulighed for at være landsdækkende uden at have et stort distributionsnet selv. Producenterne og importørerne bakker generelt op om tilmeldingspligten. Dels ser de ikke noget problem i den, dels mener de, at tilmeldingspligten er med til at sikre mere lige konkurrencevilkår. Blandt specielt de mindre producenter og importører indeholder systemet dog en række irritationsmomenter, der først og fremmest relaterer sig til de detaljerede indberetninger af salgsoplysninger, som skal indberettes hver 4. uge. Dels er de omkostningskrævende, dels stemmer de ikke overens med øvrige indrapporteringer ved månedafslutning og dels er oplysningerne næsten identiske med de oplysninger, som skal indberettes til SKAT.

Et andet problem er påklæbning af pantetiketter. Selv om der er enighed om, at indførelsen af pant- og retursystemet har givet nye markedsmuligheder, synes flere producenter og importører, at det er "bøvlet" og tidskrævende at klæbe etiketterne på flaskerne/dåserne. Holdningen er, at det kan betyde en "skævvridning" i forhold til genpåfyldelige flasker og flasker/dåser, hvor pantmærket er trykt direkte på emballagen.

### *Miljø*

På miljøsidens er der i evalueringen af pant- og retursystemet fokuseret på returprocenten for engangsemballage.

Målsætningen i den eksisterende pantbekendtgørelse er, at returprocenten for engangsemballager senest den 1. januar 2005 skulle være 95%.

De seneste opgørelser af returprocenten for engangsemballager viser, at den i 2005 var 84% mod 80% i 2004. I grænsehandelsområderne var returprocenten i 2005 75%, mens den i landsdele, som er knap så domineret af grænsehandel, var 87%. Den lavere returprocent i grænsehandelsområderne skyldes angiveligt, at forbrugerne her i højere grad har været vant til at smide de tomme emballager ud, fordi de ikke er pantbelagte (tyske dåser).

Deloitte har i sin evaluering foretaget en sammenligning af returprocenter med Sverige og Tyskland. I Sverige er returprocenten mellem 85 og 90% afhængig af materialefraktion. Det danske pant- og retursystem synes derfor omtrent lige så velfungerende som det svenske på trods af, at svenskerne har haft 15-20 år længere til at vænne sig til at returnere engangsemballage end danskerne. Der eksisterer ingen officielle opgørelser af de tyske returprocenter for engangsemballage. En tysk forbrugerorganisation anslår, at returprocenten i Tyskland er ca. 70%.

### *Økonomi*

Ejerne af DRS betaler som producenter selv de gebyrer, der skal finansiere driftsomkostningerne. De har derfor en helt naturlig interesse i, at gebyrerne er så lave som muligt, hvilket kun er muligt, hvis driftsomkostningerne holdes nede. Desuden er dagligvarebutikkerne i deres egenskab af returmodtagere ansvarlige for de fysiske håndteringsopgaver i retursystemet. Også her er der et klart incitament for 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 indtjeningen. Ifølge Deloitte's evaluering er der derfor ikke grund til at forvente andet, end at dagligvarehandlen også vil udøve et pres for omkostningsminimering via deres position i bestyrelsen for DRS.

Deloitte har i deres analyse af de økonomiske forhold set på, hvorvidt de gunstige økonomiske incitamenter slår igennem i resultaterne i en sådan grad, at driften af det danske pant- og retursystem rent faktisk er omkostningseffektiv. En opgørelse af stykomkostningerne pr. engangsemballage viser 55 øre inklusiv omkostninger, der er dækket af den indtægtsførte pant, og 38,2 øre

eksklusiv omkostninger dækket af indtægtsført pant (2005). Der er over de seneste tre år sket et fald i administrationsomkostningerne pr. emballage både inden for logistik- og indsamlingsgebyrområderne. Det er med til at bestyrke forventningen om stordriftsfordele, og dermed at stykomkostningerne kommer længere ned, efterhånden som andelen af engangsemballage stiger. Fra 2004 til 2005 er andelen af engangsemballager steget fra 7,6 % til 14,7 %.

I analysen af systemets omkostningseffektivitet har Deloitte foretaget en sammenligning med Sverige. Her var stykomkostningen pr. enhed i 2005 ca. 33 øre. Det rækker dog ikke ved den konklusion, at driften af pant- og retursystemet er forholdsvis omkostningseffektiv, når det tages i betragtning, at der er lagt en større opgaveportefølje ind i DRS. Desuden stilles der i det danske system strengere sikkerhedskrav, systemet er ikke afgrænset til specifikke materialekategorier og serviceomfanget over for brugerne er højere end i det tilsvarende svenske retursystem. Endelig skal det bemærkes, at salget af engangsemballager er langt større i Sverige end i Danmark, hvilket som nævnt er med til at holde stykomkostningerne nede.

### *Konkurrence*

Den fremherskende holdning blandt aktørerne er, at pant- og retursystemet ikke har forvredet konkurrencen i de store danske bryggeriers favør, som nogle frygtede. Det har måske tværtimod bidraget til at fremme konkurrencen ved at gøre det lettere for de små producenter og importører at vinde indpas på markedet. Forklaringen er, at tilladelsen til at anvende engangsemballager, som producenterne og importørerne 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. Etableringen af pant- og retursystemet har ligeledes gjort det lettere for dagligvarebutikkerne at operere med et bredt varesortiment, idet de ikke behøver at rensortere de mange nye emballagetyper, men blot samle dem på halvpaletter eller i sække, hvorefter de afhentes af DRS' operatører.

Modargumentet er, at byrderne stadig er betydelige for de små producenter og importører, der endvidere går glip af den pant for ikke returneret emballage, som tidligere bidrog til deres indtjening. Der er dog stort set ingen aktører, der argumenterer for, at pant- og retursystemet har forvredet konkurrencen i en sådan grad, at det er blevet vanskeligere for de små bryggerier at komme ind på markedet end tidligere. En del hævder samtidig, at markedsboomet for specialøl og andre drikkevarer i engangsemballage skyldes ganske andre forhold end retursystemet, fortrinsvis forbrugernes ændrede præferencer.

Mængden af importeret øl er siden 2002 gået fra mindre end 4 mio. liter til ca. 13 mio. liter årligt. Der er næppe tvivl om, at det største boom i importen af dåse- og flaskeøl er indtruffet som en kombineret effekt af indførelsen af det frie emballagevalg og et velfungerende pant- og retursystem, der har gjort det lettere og billigere at udbyde og forhandle importeret øl. Selv om de store danske bryggerier også tegner sig for en del af importen, må udviklingen siges at være en konkurrencemæssig forbedring i forhold til den tidligere marginalisering af importeret øl.

Endelig er der sket en vækst i antallet af tilmeldte producenter, importører og mellemhandlere (og emballager) til DRS siden introduktionen af det nye retursystem i 2002. Fra primo 2003 til oktober 2005 er antallet af producenter, importører og mellemhandlere gået fra 269 til 343 og antallet af EAN-numre, der siger noget om bredden i varesortimentet, er gået fra 2.050 til 4.918. Igen tyder dette på, at markedet er blevet mindre koncentreret over de senere år.

### **Opfølgning på de rejste kritikpunkter af pant- og retursystemet**

De af aktørerne rejste kritikpunkter af pant- og retursystemet (nævnt på de foregående sider) har først og fremmest strukturel karakter. Driften af systemet med DRS som operatør fungerer generelt godt. Dog har nogle af aktørerne i horeca-sektoren givet udtryk for, at informationen til horeca-sektoren ikke har været god nok, og den bør prioriteres i fremtiden. Miljøstyrelsen er enig heri.

#### *Pant- og retursystemets funktionalitet*

En del af forbrugerne har problemer med at finde ud af at bruge pant- og retursystemet. En del af årsagen hertil er givet, at mange har svært ved at finde ud af, hvor de kan aflevere de forskellige genpåfyldelige emballager. For at afhjælpe dette er det Miljøstyrelsens vurdering, at der er brug for en informationsindsats, som kan medvirke til at øge forbrugernes kendskab til pant- og retursystemet, herunder hvilke emballager og flasketyper der kan afleveres i de enkelte butikker.

Som nævnt tidligere finder flere i horeca-sektoren det administrativt tungt at sætte pantetiketter på emballagerne og ønsker i det hele taget horeca-sektoren undtaget fra pant- og retursystemet. Miljøstyrelsen skal hertil bemærke, at pantmærkningen er en del af forudsætningen for, at systemet fungerer og den er samtidig med til at hindre misbrug og svindel af systemet. Pantmærkningen er derfor svær at komme uden om. I forlængelse heraf kan det ikke anbefales at undtage horeca-sektoren fra pant- og retursystemet. Styrelsen vurderer, at det vil forringe gennemsigtigheden i markedet og dermed kontrollen med markedet, idet det ikke vil kunne kontrolleres, om der sættes pantmærker på emballager, som ikke er tilmeldt DRS. Endvidere vil det have den ulempe, at producenter og importører, der markedsfører deres produkter i både dagligvarehandlen og horeca-sektoren med et sådant forslag, vil være tvunget til dobbelt lagerføring, idet samme produkt dermed skal sælges både med og uden pantmærkning afhængig af salgskanal. Og endelig kan det være vanskeligt overhovedet at foretage en afgrænsning af, hvornår der skal sælges med og uden pantmærke på emballagerne.

Miljøstyrelsen foreslår i stedet for, at de horeca-virksomheder, som ikke foretager salg ud af huset, gives mulighed for at testmarkedsføre emballager med nye produkter, som ikke tidligere har været markedsført på det danske marked. Importøren/producenten skal i givet fald gratis kunne præ-tilmelde det ønskede produkt. Tilmeldingsgebyret skal først betales ved testmarkedsføringsperiodens afslutning, såfremt importøren/producenten vælger at fortsætte med at sælge produktet. Desuden foreslår Miljøstyrelsen, at producenter og importører på hele markedet, både i dagligvarehandlen og horeca-sektoren,

fik mulighed for at udskænke smagsprøver af nye produkter uden at tilmelde emballagerne til DRS.

Diskussionen om, hvorvidt de eksisterende bestemmelser om dagligvarebutikkers godtgørelse for håndtering af emballager dækker de reelle omkostninger har parterne selv taget. I oktober 2006 har dagligvarehandlen og producenterne repræsenteret ved Bryggeriforeningen og Harboes Bryggeri A/S sendt et fælles forslag til miljøministeren om en aftale, der omfatter både håndteringsgodtgørelse for engangsemballager samt en revideret sats for godtgørelsen af genpåfyldelige emballager. Endvidere er parterne blevet enige om et forslag til et nyt tilskuds- og effektiviseringsprogram, som skal medvirke til en fortsat effektivisering af håndteringen af de tomme emballager i butikkerne. Miljøstyrelsen forventer, at en godkendelse og eventuel implementering af aftalens indhold vil kunne ske i forbindelse med den ændring af pantbekendtgørelsen, som forudsættes at følge af redegørelsens anbefalinger.

I forhold til at flere producenter og importører - især de mindre - synes, at pant- og retursystemet er administrativt tungt, skal det bemærkes, at Miljøstyrelsen i samarbejde med DRS har arbejdet med og forsat arbejder med at lette de administrative byrder. Således omfatter en igangværende ændring af pantbekendtgørelsen primært administrative lettelser for pant- og retursystemets aktører ud over en optimering af mulighederne for at håndhæve overtrædelser af bekendtgørelsen. Denne ændring til pantbekendtgørelsen forventes udstedt ved årsskiftet. Miljøstyrelsen finder det dog væsentligt fortsat at have fokus på området.

#### *Pant- og retursystemets miljøforhold*

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at pant- og retursystemet er en miljømæssig fornuftig måde at håndtere engangsemballager på. Det fælles system - med over 6.000 afleveringssteder fordelt over hele landet - gør det nemt for forbrugerne at aflevere tomme flasker og dåser og det giver samtidig et økonomisk incitament til at gøre det. Systemet sikrer, at emballageaffaldet bliver genanvendt til nye flasker og dåser eller indgår i nye produkter i stedet for at ende i naturen eller i skraldespanden sammen med det forbrændingsegnede affald.

Det er dog ikke lykkedes at nå den ønskede returprocent på 95 pr. 1. januar 2005. Det fremgår af de seneste års opgørelser, at returprocenten er stigende - i takt med at forbrugerne bliver bedre og bedre til at returnere de tomme emballager til butikkerne. Miljøstyrelsen forventer, at denne stigning vil fortsætte de kommende år, hvorfor målsætningen om en returprocent på 95 er foreslået fastholdt i førnævnte ændring af pantbekendtgørelsen. Dog er datoen ændret således, at målet først skal være opfyldt 1. januar 2008.

#### *Pant- og retursystemets økonomi*

I forhold til de økonomiske forhold er Miljøstyrelsen enig med Deloitte i, at ejer- og finansieringsstrukturen ud fra et økonomisk synspunkt synes at skabe gunstige betingelser for at minimere pant- og retursystemets omkostninger. Argumentet om, at et enstrengt system, hvor der ikke må optjenes profit, ikke skaber det fornødne konkurrencemæssige pres for at holde omkostningerne nede, vurderes således ikke holdbart i praksis i pant- og retursystemet.

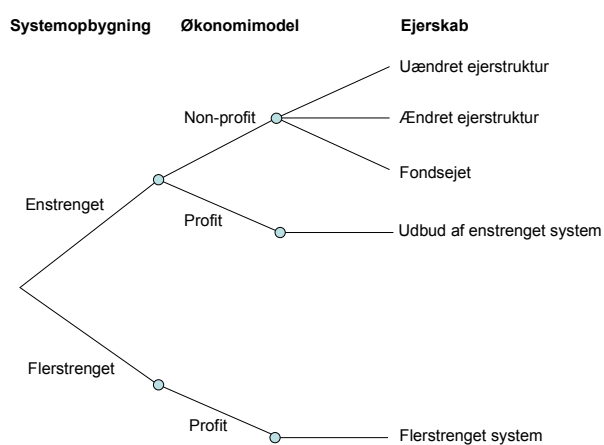


I forlængelse heraf skal det tilføjes, at Miljøstyrelsen deler Deloittes, producenterne og dagligvarehandlens forventning om, at pant- og retursystemet vil blive mere effektivt med tiden. Implementeringen af et nyt tilskuds- og effektiviseringsprogram med bl.a. installation af flere komprimatorer vil betyde en bedre udnyttelse af stordriftsfordelene og dermed en lavere omkostning pr. enhed.

### Mulige modeller for et fremtidigt pant- og retursystem

Med baggrund i erfaringerne med det eksisterende pant- og retursystem synes der ikke at herske tvivl om det hensigtsmæssige i at have et sådant. Spørgsmålet er dernæst, hvorledes et fremtidigt system bør udformes.

Deloitte har i samarbejde med Miljøstyrelsen opstillet fem mulige modeller for organiseringen af et fremtidigt pant- og retursystem. Fælles for de fem modeller er, at det er en grundlæggende forudsætning, at der skal være et pant- og retursystem.



Det nuværende system er etableret som et enstrenget system. Alternativet er et flerstrenget system, hvor flere aktører sideløbende håndterer opgaven. Fastholdes det enstrengede system, kan det enten som i dag være organiseret efter en non-profitmodel eller som en profitmodel, hvor overskud fra gebyrer og øvrige indtægter (f.eks. salg af indsamlede engangsemballager) tilfalder ejerne. Desuden kan der overvejes forskellige ejerskabsmodeller, nemlig en fortsættelse af eneretten med et uændret ejerskab, en ændret fordeling af ejerskabet eller en omdannelse til fondseje. Ved et udbud af et enstrenget system eller ved etableringen af et flerstrenget system vil ejerskabet være frit.

#### *Enstrenget system med uændret ejerskab*

Såfremt det enstrengede system med tildelt eneret til DRS fortsættes, vil systemet fortsat være baseret på en non-profitstruktur, hvor indtægter og udgifter skal balancere. Desuden vil selskabets udgiftsdisponering i betydeligt omfang være underlagt udbud og der kan kun disponeres udgifter, der er nødvendige og rimelige. "Revisor modellen", hvor konkurrencefælsomme oplysning-

ger tilgår revisionsfirmaet i stedet for DRS, vil blive opretholdt for at sikre, at DRS ikke har adgang til sådanne oplysninger.

En tidsbegrænset forlængelse af eneretten vurderes at være uhensigtsmæssig, idet afskrivningsperioden for nyinvesteringer bliver kortere mod enerettens ophør. For at sikre DRS en fornuftig investeringshorisont foreslår en række af aktørerne, at den tidsbegrænsede eneret ændres til en "rullende" eneret, hvor eneretten automatisk forlænges, indtil andet besluttet politisk.

#### *Enstrengt system med ændret ejerskab*

Modellen med ændret ejerskab forudsætter, at andre ejere går ind og overtager en væsentlig del af aktierne i DRS. Umiddelbart synes den eneste umiddelbare konsekvens at være, at den formelle indflydelse reduceres for den gruppe af producenter, der i dag ejer selskabet. Det vil betyde, at mistanken om, at ejerne misbruger deres ejerskab til at skaffe konkurrencefølsomme oplysninger eller for på anden måde at forvride konkurrencen, reduceres. Til gengæld er der ved denne model risiko for, at presset for løbende effektivisering og optimering af systemet svækkes, fordi nye ejere kan have andet fokus end producenterne.

#### *Enstrengt system med fondsejerskab*

Modellen med fondsejerskab er en variant af modellen "ændret ejerskab" med en fond som ejer. I forhold til det nuværende system ændres der heller ikke her ved de grundlæggende elementer om non-profitmodel og enstrengt systemopbygning. En fondskonstruktion betyder på samme måde som et ændret ejerskab, at producenternes formelle indflydelse reduceres. Hvor meget vil afhænge 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. I Deloittes evaluering har de fleste af aktørerne haft svært ved at forholde sig til en fondsmodel. De finder det svært at gennemskue, hvad konsekvenserne vil være, men tvivler på, at det vil være muligt at fastholde fokus på økonomisk effektivitet.

#### *Enstrengt system med eneret efter udbud*

I udbudsmodellen sikres pant- og retursystemet konkurrenceudsættelse. Den enstrengede struktur bibeholdes, men økonomimodellen vil være baseret på profit, og operatøren vil være et privat selskab i en eller anden form.

Et udbud er en relativ statisk model, idet vilkårene for hele kontraktperioden typisk er specificeret i udbuddet og ikke umiddelbart står til at ændre i kontraktperioden. Samtidig er udbudskonstruktionen kompliceret, idet det vil være nødvendigt med meget detaljerede kravspecifikationer. I forlængelse heraf vil der være behov for at føre et tættere tilsyn end i dag for at sikre, at opgaverne løses i overensstemmelse med kontrakten.

Det er næppe realistisk at tro, at andre end DRS besidder det nødvendige produktionsapparat til at løfte opgaven. Det vil derfor være en forudsætning i udbudsmodellen, at produktionsapparatet indgår som element i udbuddet. Til trods for at investeringer i produktionsapparatet er gebyrfinansierede, vil en særlig udfordring ved denne model derfor være at sikre, at operatørerne vil

være optagede af at foretage de nødvendige investeringer. Driften bestemmes af operatøren, hvorfor aktørernes indflydelse vil skulle sikres igennem bestilleren udbuddet.

#### *Flerstrengt system*

En af konsekvenserne ved den flerstrengede model vil være, at aktørernes indflydelse reduceres til den, som de vil kunne opnå gennem eget ejerskab af en operatør samt som kunder hos operatørerne. Samtidig vil dagligvarehandlen få en større del af ansvaret for driften af pant- og retursystemet, idet dagligvarehandlen vil skulle bestemme, hvilke operatører der indsamler tom emballage fra den enkelte butik. Dermed vil det være nødvendigt at overveje, hvem der skal finansiere pant- og retursystemet. Idet modellen bygger på aftaler mellem operatører og den butik eller café m.v., hvorfra emballagen skal indsamles, vil der endvidere være en risiko for, at mindre butikker betaler mere end større butikker pga. forskelle i forhandlingskraft mellem forskellige aktører. Endelig vil Miljøstyrelsen få en større tilsynsforpligtelse, da der er flere operatører i spil.

De økonomiske analyser i Deloitte's evaluering viser, at der er betydelige stordriftsfordele ved ét pant- og retursystem for engangsemballager, 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 opnåede effektivisering ved konkurrencedynamikken 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, er det tvivlsomt, om et flerstrengt system vil være mere økonomisk effektivt. Samtidig er det nødvendigt, at der er tilstrækkeligt med interesserede operatører til, at konkurrencedynamikken kan udvikles. Ellers er der en risiko for, at markedet i praksis udvikler sig til et monopol eller duopol, og dermed er der en risiko for en fordyrelse af pant- og retursystemet.

I evalueringen giver størstedelen af aktørerne udtryk for, at konkurrence principielt er fornuftigt også i forhold til drift af et pant- og retursystem. Der er dog samtidig udbredt enighed om, at et flerstrengt system i praksis vil være forbundet med betydelige ulemper, herunder potentielt højere omkostninger. Ud over de ovenfor nævnte ulemper frygter kritikerne, at et flerstrengt system vil betyde indberetninger til flere operatører med en øget administrativ byrde til følge. Der er ligeledes frygt for en øget forvirring blandt forbrugerne, dagligvarehandlen og horeca-sektoren, hvilket kan medvirke til at reducere returprocenten. Endelig kan der opstå problemer med, hvem der skal disponere over den indtægtsførte pant.

#### *Diskussion af fremtidigt ejerskab*

Af de fem modeller for en fremtidig organisering af pant- og retursystemet, synes der at være betydelige problemer forbundet med fondsmodellen, udbudsmodellen og et flerstrengt system. Eller sagt på en anden måde, så

overgår fordelene ved den nuværende model de andre og til dels mere teoretiske modeller. En holdning, som deles af stort set alle aktørerne.

Tilbage er diskussionen om, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at ændre på ejerskabet af DRS eller ej.

Aktørerne har på tværs af interessegrupperne forskellige holdninger til DRS' fremtidige ejerskab. En stor gruppe, specielt blandt de større producenter og dagligvarehandlen, finder ingen grund til at ændre på ejerskabet. Denne gruppe mener, at systemet fungerer godt. Ejerskabet giver et kraftigt incitament for producenter til at sørge for en effektiv forretning, og der ikke er nogen grund til at have mistillid til Carlsbergs aktiemajoritet. Endvidere kan gruppen ikke se hvilke problemer, der løses ved ændret ejerskab. Den fokuserer i højere grad på, hvem der bestemmer i bestyrelsen end på, hvem der ejer DRS. En anden gruppe, ført an af mindre producenter og importører, mener af principielle årsager, at ejerskabet bør være delt mellem flere forskellige interesseparter. Ingen har dog oplevet nogen grund til at betvivle den måde, som DRS drives på.

Blandt aktørerne er der ligeledes delte meninger om, hvilken indflydelse de har på driften af DRS. Dagligvarehandlen, som er stærkt repræsenteret i bestyrelsen, er meget tilfreds med egen indflydelse, som giver god mulighed for at yde et pres på DRS og producenterne. I Kontaktudvalget er meningene delte. Nogle af parterne er godt tilfredse med indflydelsen og fremhæver specielt DRS som værende meget lydhør og løsningsorienteret over for de problemer, som disse grupper kommer med. En del af de mindre producenter og importører er utilfredse med deres indflydelse, som de betegner som ikke eksisterende. De finder, at Kontaktudvalget fungerer som et informationsorgan og ikke et dialogforum, og det fremhæves videre, at de føler, at DRS fokuserer på de store producenters problemer. Omvendt er en del af kritikerne reelt kun interesseret i begrænset indflydelse.

### **Konklusion**

Med baggrund i de hidtidige erfaringer med det danske pant- og retursystem og den kendsgerning at ingen ud over de nuværende ejere har vist reel interesse for at indgå i et ejerskab, er Miljøstyrelsens anbefalinger til en fremtidig model følgende:

- Pant- og retursystemet skal som nu være en enstregen, non-profit model med DRS som operatør.
- Den tidsbegrænsede eneret ændres til en "rullende" eneret med en opsigelsesfrist på fem år. Den nye eneret skal så vidt muligt træde i kraft i 2007. Det kræver formodentligt inden da en ændring af Miljøbeskyttelsesloven.
- DRS fortsætter med det nuværende ejerskab, idet denne ejerkreds har det største incitament til at gøre pant- og retursystemet endnu mere effektivt.
- Den nuværende bestyrelsessammensætning fastholdes, idet den sammen med den samarbejdsaftale, som er indgået mellem dagligvarehandlen og

bryggerierne om DRS, sikrer bestyrelsen den nødvendige forretningsmæssige indsigt i driften og udformningen af systemet og samtidig giver dagligvarehandlen den nødvendige beskyttelse i sager, der vedrører dagligvarehandlen.

- Kontaktudvalget skal være et positivt bidrag til selskabets udvikling. Her sidder væsentlige interessenter, hvis holdninger det er vigtigt at inddrage i arbejdet. DRS må derfor sikre, at Kontaktudvalget i højere grad bliver dialogbaseret og i mindre grad et informationsforum.

Evalueringen af pant- og retursystemet peger samtidig på, at der er en række elementer af mere teknisk karakter, som bør undersøges nærmere for at effektivisere systemet økonomisk og miljømæssigt. Miljøstyrelsen anbefaler således følgende:

- At der fortsat er fokus på at forenkle de administrative indrapporteringer, rapporteringshyppighed og genbrug af oplysninger til myndigheder.
- At de for horeca-sektoren skitserede lempelser med testmarkedsføring af nye produkter og udskænkning af smagsprøver uden tilmelding til DRS gennemføres (sidstnævnte omfatter også dagligvarehandlen).
- At informationsindsatsen over for forbrugerne styrkes, herunder information om vigtigheden af at returnere pantbelagt emballage og information, der medvirker til at tydeliggøre hvilke emballager, der er omfattet af pant- og retursystemet samt i hvilke butikker engangs- henholdsvis genpåfyldelige emballager kan afleveres.

Og særligt i tilknytning til driften af pant- og retursystemet:

- At DRS optimerer driftsomkostningerne, herunder tælleprocessen, transportopgaver omkring glasindsamling og komprimeret engangsemballage.
- At DRS informerer horeca-sektoren om reglerne i pant- og retursystemet.