

Jord & Affald
J.nr. MST-7553-00039
Ref. cespa
Den 11. januar 2016**Notat om Miljøstyrelsens resultater i forbindelse med serviceeftersyn af den politiske aftale om pant i den dansk-tyske grænsehandel*****Indledning***

I juni 2015 indgik Danmark, Tyskland og Slesvig – Holsten en aftale om indførelse af pant i grænsehandlen i Slesvig-Holsten (Joint Statement). Aftalen har til formål at løse det miljøproblem, som både Danmark og Tyskland anerkender eksistensen af, nemlig at en stor volumen pantfrie drikkevare-emballager, der bringes ind i Danmark af danske forbrugere fra grænsehandlen, ikke bliver genanvendt i tilstrækkeligt omfang, hvilket indebærer et betydeligt spild af ressourcer. Ministeren har i juli 2015 bedt Miljøstyrelsen om at foretage et serviceeftersyn af den indgåede aftale om grænsepant med fokus på omgåelsesmuligheder og afdækning af risikoen for overinvesteringer.

Ministeren har drøftet aftalen med Bryggerforeningen og De Samvirkende Købmænd hhv. 13. august og 26. august. Der har den 8. september 2015 og den 16. december 2015 været afholdt møde med Tyskland i den såkaldte Steering Committee (herefter Committee) nedsat mellem de danske og tyske miljømyndigheder i medfør af pantaftalen. Der var på møderne deltagelse fra det Slesvig-Holstenske miljøministerium. En indbudt repræsentant fra forbundsmiljøministeriet måtte melde afbud til begge møder. Der er udarbejdet et referat fra mødet den 8. september 2015. Referatet er godkendt af Slesvig-Holsten, og Berlin har fået det til orientering. Der er af Miljøstyrelsen udarbejdet udkast til referat fra mødet den 16. december 2015. Dette er endnu ikke godkendt af Slesvig-Holsten.

Serviceeftersynets indhold

I henhold til punkterne i Miljøstyrelsens notat af 3. juli 2015 til ministeren og senere korrespondance mellem departementet og Miljøstyrelsen redegøres der hermed for følgende:

- 1. Miljøproblemet - utilstrækkelig genanvendelse af dåseemballage
- 2. Fortsat mulighed for pantfrit salg i Mecklenburg-Vorpommern
- 3. Muligheder for omgåelse af aftalen
- 4. Lovligheden af eksporterklæringerne i henhold til tysk ret og EU's emballagedirektiv
- 5. Andre EU-retlige problemstillinger relateret til pantaftalen
- 6. Aftalens implementering
- 7. Investeringsbehov
- 8. Proces m.v. frem mod aftalens ikrafttræden

1. Miljøproblemet - Undersøgelse af hvad der i dag sker med de pantfri dåser, som forbruges i Danmark

Miljøstyrelsen har bedt ECONET om at gennemføre en undersøgelse af hvor mange ikke pantbelagte dåser, der årligt findes i de forskellige affaldsstrømme. ECONET er en konsulentvirksomhed, som har udarbejdet forskellige rapporter for Miljøstyrelsen, og som derfor er i besiddelse af en stor mængde affaldsstatistik fra forskellige affaldsordninger.

Opgørelsen tager udgangspunkt i resultater fra ECONETs affaldsanalyser af dagrenovation og småt brændbart fra genbrugspladser samt relevant viden hentet fra kortlægningsopgaver og fra kommuner og affaldsselskaber kontaktet direkte i forbindelse med gennemførelsen af nærværende opgave.

Tabel 1. Affaldshåndtering af dåseemballage fra grænsehandlen

	Grænsehandel	Dagrenovation	Småt brandbart på genbrugspl.	Kommunejern og container på genbrugspl.	Anden ordning bl.a. affaldskurve	indsamlet DRS uden pant	Rest herunder henkastet
Mio. dåser	650	261	6	204	36	33	110
Procent	100%	40%	1%	31%	6%	5%	17%
Miljøbehandling		Forbrænding	Forbrænding	Genanvendelse	Forbrænding	Genanvendelse	

Nedenfor er nærmere forklaret, hvordan de enkelte mængder i tabel 1 er fremkommet:

- **Grænsehandel** Der findes ikke sikre tal for grænsehandelens eksakte størrelse. Det anvendte estimat på 650 mio. dåser i 2015 er udarbejdet af SKAT i april 2015 i forbindelse med pantaftalens forelæggelse for Folketingets Økonomiudvalg.
- **Dagrenovation.** Den anslåede årlige mængde bygger på diverse affaldsanalyser for husholdningsaffald foretaget af ECONET inden for de seneste 5 år baseret på indsamlede data og stikprøver fra 17 kommuner i hele landet.
- **Småt brændbart på genbrugspladsen.** Den anslåede årlige mængde for mængden af småt brændbart på genbrugspladser er baseret på data fra Vestforbrænding I/S.
- **Kommunejern og container på genbrugspladser.** Den anslåede årlige mængde er baseret på Miljøprojekt nr. 1468, 2013, udarbejdet for Miljøstyrelsen. Undersøgelsen "Undersøgelse af kommunejern fra genbrugspladser" omfatter fysiske stikprøveanalyse fra 3 kommuner og data fra 37 kommuner, svarende til 100 genbrugspladser, blev indsamlet igennem en spørgeskemaundersøgelse.
- **Anden ordning bl.a. affaldskurve.** Den anslåede årlige mængde for affald i affaldskurve omfatter estimater fra både de offentlige rum og festivaler. Der findes ikke dataregistrering for affald i affaldskurve. Tallene er baseret på en undersøgelse gennemført af Københavns Kommune og herudfra er udarbejdet et estimat på landsplan.

- **Indsamlet af DRS uden pant.** Dansk Retursystem oplyser, at de årligt indsamler ca. 33 mio. ikke-pantbelagte emballager, hvoraf de fleste er dåser.
- **Rest, herunder henkastet i naturen.** Rest, dækker over den mængde, der ikke kan redegøres for via analyser af affaldsstrømmene – enten fordi dåserne bliver affaldsbehandlet udenfor kendte og opgjorte affaldshåndteringsmetoder, f.eks. ved aflevering til skrothandlere eller formentlig i mindre udstrækning, fordi dåserne henkastes i naturen. Derfor afspejler denne rest også usikkerheden i angivelsen af de øvrige tal. Der findes ikke egentlige undersøgelser, som beskriver, hvor mange dåser der årligt henkastes i naturen. Antallet af dåser, der henkastes i naturen, indgår ikke i de øvrige affaldsstrømme og opgøres i denne undersøgelse som "rest". Til anskueliggørelse af dette problems omfang kan dog peges på, at Danmarks Naturfredningsforenings oplyser, at de ved deres årlige indsamling af affald i 2015, som fandt sted primært i løbet af én dag, indsamlede ca. 97.000 dåser uden pant på landsplan.

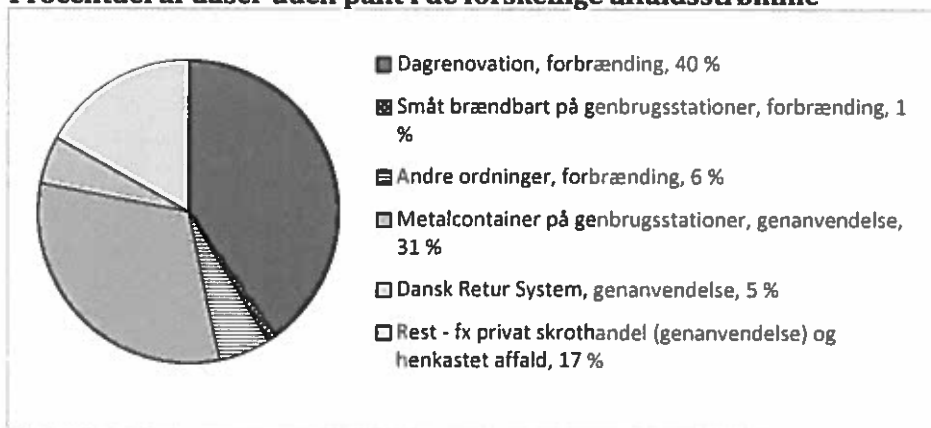
Resultater

Under forudsætning af, at grænsehandlen udgør 650 mio. dåser, viser undersøgelsen, at

- Godt 47 % af den markedsførte mængde går til forbrænding.
- Ca. 17 % af den markedsførte mængde forsvinder ud af det traditionelle affaldssystem, herunder ved henkastning i naturen.
- Ca. 36 % af den markedsførte mængde går til genanvendelse, herunder ca. 5 % der allerede i dag indsamles via Dansk Retursystem ifølge oplysninger derfra.

Figur 1

Procentdel af dåser uden pant i de forskellige affaldsstrømme



Undersøgelsen, der er behæftet med usikkerheder, viser, at ca. 47 % af dåserne ender i forbrændingsanlæg. Derudover er der 110 mio. dåser (17 % af dåserne), der ikke kan redegøres for via analyser af affaldsstrømmene – enten fordi dåserne bliver affaldsbehandlet udenfor kendte og opgjorte affaldsstrømme, f.eks. ved aflevering til skrothandlere eller formentlig i mindre udstrækning, fordi dåserne ender i naturen. Usikkerheden peger primært i retning af, at det samlede antal dåser, der handles i grænsebutikkerne er større end det, der lægges til grund i analyserne. Den del af dåserne, der ender i skraldespanden og dermed i forbrændingen, resulterer bl.a. i en dårlig ressourceudnyttelse og den del, som ender i naturen, betyder et tab af råstoffer og kilde til forurening. Når man ikke genanvender brugte emballager til nye emballageråvarer, medfører det et behov for udvinding af nye råstoffer.

Der vil være en miljømæssig gevinst ved at gennemføre aftalen, idet Dansk Retursystem i 2014 havde en indsamling på 89 % for alle engangsemballager og i 2016 forventes der en indsamling på 85 % for dåser. Dansk Retursystem tilstræber at bringe den samlede indsamlingsprocent op på 91 % i 2020.

Dansk Retursystem garanterer en høj kvalitet af genanvendelse, idet de indsamlede dåser genanvendes til fødevareremballager. Dermed bevares materialekvaliteten længst muligt. Derved undgås at grave nye råstoffer op, hvilket er dyrt, energikrævende og kan medvirke til ødelæggelse af sårbare naturområder. Der stilles særlige kvalitetskrav til fødevareremballager, hvorfor det er af stor miljømæssig betydning, at indsamling af fødevareremballager kan ske separat. Hvis brugte fødevareremballager i affaldssammenhæng blandes op med andre former for brugte emballager, kan de sammenblandede materialer ikke genanvendes til fødevareremballager. Sortering af emballageaffald er derfor afgørende for at bevare en høj materialekvalitet, så emballagerne kan bruges til fødevarer igen i en evigheds-cyklus (closed loop). Genanvendelse af emballager betyder mindre forbrug af naturressourcer som olie, gas og metal. Med det samme energiforbrug kan der produceres 95 nye dåser af brugte aluminiumsdåser, men kun 5 dåser af nyt aluminium. 10 brugte dåser kan blive til 9 nye.¹ Ca. 1/3 af Dansk Retursystems udgifter (varierer med råvareprisernes markedsværdi) dækkes af indtægterne fra salg af indsamlede emballager, herunder primært aluminiumsemballager.

Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at pantaftalen vil være en gevinst for miljøet, idet der spares på råstoffer og energi ved en bedre genanvendelse af dåserne fra grænsehandlen, hvis de omfattes af det danske pantsystem. Derudover forventes aftalen også at bidrage til at håndtere problemet med henkastet engangsemballager.

2. Fortsat mulighed for pantfrit salg i Mecklenburg-Vorpommern

På baggrund af oplysninger fra butikskæden Fleggaard vurderer Skatteministeriet, at ca. 95 % af de varer, som danskere køber i den tyske grænsehandel, købes i Slesvig-Holsten. Endvidere har Fleggaard over for Skatteministeriet oplyst, at 9 % af deres omsætning knytter sig til færgeovergangene fra henholdsvis Puttgarden og Rostock. Puttgarden ligger i Slesvig-Holsten, og grænsebutikkerne i Puttgarden vil således blive omfattet af pantaftalen.

Dansk Retursystem A/S har bedt McKinsey udføre en forbrugerundersøgelse bl.a. med henblik på at afdække, om forbrugerne efter implementeringen af aftalen forventer at flytte deres handel fra Slesvig-Holsten til Mecklenburg-Vorpommern. Undersøgelsen antyder et volumenskiift på 17 pct. for øl og 19 pct. for sodavand (af

¹ Kilde: Dansk Retursystem A/S

den samlede danske grænsehandel) fra Slesvig-Holsten til Mecklenburg-Vorpommern.

Dansk Retursystem har overfor Miljøstyrelsen angivet, at de mener, at tallet for det forventede volumenskiift mellem Slesvig-Holsten og Mecklenburg-Vorpommern er kunstigt højt, idet McKinsey gennemførte sin undersøgelse i den periode, hvor pressen intensivt viderebragte butikskæden Fleggaards udsagn om mulig omgåelse af aftalen netop ved at købe i Mecklenburg-Vorpommern og få leveret andetsteds. Det er derfor Dansk Retursystems opfattelse, at pressens skrivelser på det pågældende tidspunkt medførte en højere andel af besvarelser, der angav at ville flytte deres indkøb til Mecklenburg-Vorpommern som en forventning.

3. Omgåelse af aftalen og illegal handel

a) Omgåelse af aftalen

Fleggaard butikskæden har – som ovenfor nævnt -, da aftalen blev underskrevet, tilkendegivet i pressen, at de har fundet et "smuthul" i pantaftalen, idet Fleggaard angiveligt vil tilbyde danskere at forudbestille og betale deres dåser via internettet i Fleggaards butik i Rostock, hvorefter alle danskere vil kunne afhente de købte drikkevarer ved de jyske grænseovergange. Repræsentanter for det slesvig-holstenske miljøministerium tilkendegav umiddelbart, at en sådan trafik ville være ulovlig. På Committee-mødet den 8. september 2015 bekræftede Slesvig-Holsten, at det i henhold til tysk ret ville blive ulovligt at sælge drikkevarerne pantfrit via internettet i en filial af Fleggaard beliggende i Mecklenburg-Vorpommern og udlevere varerne til forbrugerne i Fleggaards butikker i Slesvig-Holsten. Slesvig-Holsten oplyste, at det er udleveringsstedet, der er afgørende for, hvilke pantregler der finder anvendelse.

Miljøstyrelsen bemærker, at det ikke kan udelukkes, at andre kreative forsøg på omgåelse vil blive søgt afprøvet, ligesom nogle af de i dag kendte forsøg på at undgå dansk pant (dvs. uafhængigt af pantaftalen) formentlig fortsat vil eksistere.

b) Illegal handel

Bryggerierne har anført, at pantaftalen vil kunne medføre øget illegal handel med pantfrie drikkevarer. Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at det fremover vil blive vanskeligere at komme i besiddelse af pantfrie drikkevarer, når danskere ikke længere vil kunne købe disse i grænsehandelsbutikkerne i Slesvig-Holsten. Det er derfor ikke Miljøstyrelsens forventning, at aftalen vil øge den illegale handel med pantfrie drikkevarer i Danmark. Den illegale handel, der udspringer fra Slesvig-Holsten, vil forventeligt blive begrænset med pantaftalens indførelse, dog under forudsætning af, at myndighederne i Slesvig-Holsten håndhæver pantaftalen effektivt. Det kan ikke forudsiges, om den illegale handel opstår andre steder eller på andre måder. Den væsentligste motivation for den hidtidige illegale handel har

været afgiftsfritagelsen. Miljøstyrelsen og Dansk Retursystem samarbejder med SKAT for at bekæmpe den illegale handel.

4. Lovligheden af eksporterklæringer

Effekten af aftalen, når den er implementeret, vil være, at eksporterklæringerne ikke længere kan anvendes overfor danskere i grænsehandelsbutikker i Slesvig-Holsten. Det er dog uklart, om Slesvig-Holsten vil opretholde brugen af eksporterklæringer overfor andre skandinaver f.eks. ved færgeforbindelsen mellem Kiel og Gøteborg. Som nævnt forventes anvendelsen af eksporterklæringer dog at fortsætte i Mecklenburg-Vorpommern indtil videre.

a. Lovligheden af eksporterklæringer i forhold til tysk ret

Tyskland indførte den 1. januar 2003 pantpligt på alle emballager til øl og sodavand, der sælges i Tyskland. De tyske grænsehandelsbutikker undlod dog at opkræve pant ved salg til danske kunder med henvisning til, at der er tale om eksport. Der er afsagt 2 domme ved Slesvigs forvaltningsdomstol, der understøtter denne praksis. Forbundsmiljøministeriet ændrede derfor i 2004 den tyske emballagelov (Verpackungsverordnung), således at det indskærpedes, at alene emballager, der ikke udleveres til slutbruger i forordningens gyldighedsområde (dvs. Tyskland) kunne undtages fra pantpligten. Dermed understreges det, at pantpligten er obligatorisk for alle emballager, der sælges til slutbrugere i Tyskland, inklusive emballager der bringes ud af Tyskland.

Grænsehandelsbutikkerne opkræver dog fortsat ikke pant ved salg til skandinaviske kunder, og de slesvig-holstenske myndigheder, der forestår håndhævelsen af reglerne, har stiltiende accepteret denne praksis.

Ved ændringen af den tyske emballagelov i 2004 blev denne notificeret i henhold til emballagedirektivet². I den anledning afgav Danmark en udførlig udtalelse til Kommissionen. Her gjorde Danmark opmærksom på det særlige problem for Danmark, som følger af den manglende håndhævelse af pantpligten i Slesvig-Holstens grænsehandel. I Tysklands svar herpå anførtes, at ændringen af loven ville medføre, at butikker i grænseområdet ikke længere ville kunne sælge pantfrie produkter til danske forbrugere.

b. Lovligheden af eksporterklæringer i forhold til EU emballagedirektivet

Emballagedirektivet har til formål at harmonisere medlemsstaternes håndtering af emballage og emballageaffald og at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau.

Direktivet har imidlertid også til formål at sikre det indre markeds funktion samt at undgå handelshindringer og forvridding af konkurrencen i EU.

Advokatfirmaet Bech-Bruun har på bestilling af Dansk Retursystem udarbejdet en juridisk analyse af bl.a. de tyske eksporterklæringers overensstemmelse med

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald senest ændret ved Direktiv 2013/2/EU

emballagedirektivet. Det er analysens konklusion, at eksporterklæringerne er i strid med emballagedirektivet af følgende grunde:

- at Tysklands anvendelse af eksporterklæringer forringer Danmarks muligheder for at opfylde direktivets mål,
- at ordningen ikke lever op til emballagedirektivet, når resultatet er, at meget store mængder engangsemballage undtages fra de tyske foranstaltninger med den følgerkning, at engangsemballagen forbrændes i affaldsforbrændingsanlæg eller henkastes i naturen i en anden medlemsstat, og at den tyske ordning er årsag til konkurrenceforvridning, idet den medfører grundlæggende forskellige vilkår for den danske og tyske detailhandel, og at ordningen målrettet favoriserer de tyske butikker, som afsætter drikkevarer i engangsemballage til det danske marked.

Miljøstyrelsen har forelagt spørgsmålet om eksporterklæringernes overensstemmelse med EU's emballagedirektiv for Kammeradvokaten. Kammeradvokaten konkluderer i sit udkast til analyse, "at det er overvejende sandsynligt, at det tyske pantsystem, som i praksis tillader brug af eksporterklæringer, er i strid med emballagedirektivet. Det skyldes, at Tyskland i praksis har gennemført direktivforpligtelsen i artikel 7 på en måde, der strider mod direktivets miljøbeskyttelsesformål og direktivets generelle principper om, at en medlemsstats foranstaltninger ikke må forringe en anden medlemsstats muligheder for at opfylde direktivets formål og om, at direktivopfyldelse er et fælles ansvar, der kræver nært samarbejde." Kammeradvokaten gør opmærksom på, at emballagedirektivet overlader et betydeligt skøn for medlemsstaterne, og at det ikke af direktivet, dets forarbejder eller retspraksis kan udledes direkte, at en praksis som den tyske er i strid med direktivet, hvorfor Kammeradvokatens konklusion "er behæftet med en vis tvivl".

Spørgsmålet om eksporterklæringernes lovmedholdelighed er kun indirekte relevant for det videre arbejde med aftalen, men afskaffes erklæringerne som følge af aftalen, vil det løse et evt. problem omkring manglende lovmedholdelighed.

5. Andre EU-retlige problemstillinger relateret til pantaftalen

Fra forskellige sider er der blevet rejst spørgsmål om aftalens forenelighed med EU-retten, herunder navnlig i forhold til om aftalen er diskriminerende, bl.a. fordi der er en anderledes pantsats end i det danske system (i DK 1 kr., inkl. dansk moms, i Tyskland 1 kr, ekskl. tysk moms), og fordi aftalen alene efter sin ordlyd omfatter "Danish citizens".

Miljøstyrelsen har forelagt Justitsministeriets EU-retskontor en række spørgsmål med henblik på at afklare, om aftalen indeholder en grundlæggende strid med EU-retten, som gør aftalen umulig at implementere i overensstemmelse med EU-retten.

Justitsministeriets EU-retskontor har tilkendegivet, at aftalen efter deres vurdering ikke indeholder en sådan grundlæggende strid med EU-retten, der indebærer, at aftalen ikke kan implementeres i overensstemmelse med EU-retten.

Miljøstyrelsen og Justitsministeriets EU-retskontor har aftalt at være i løbende dialog, idet en konkret implementeringsmodel vil skulle tage højde for en række EU-retlige hensyn. Der vil derfor løbende være behov for at vurdere implementeringsmodellen op imod EU-retten.

Derudover har der været rejst et spørgsmål om den tyske moms, som de danske forbrugere ikke får retur, kunne være i strid med momsdirektivet eller andre EU-regler.

Miljøstyrelsen har forelagt spørgsmålet for Skatteministeriet, der vurderer, at der ikke er uoverensstemmelse med moms-direktivet. Miljøstyrelsen har endvidere forespurgt Skatteministeriet, hvorvidt de 19 øres tysk moms i EU-retlig sammenhæng kan blive betragtet som en form for ulovlig told eller anden afgift, der er uforenelig med EU-retten. Skatteministeriet har svaret, at det er deres umiddelbare holdning, at opkrævning af de 19 øres moms, der ikke returneres forbrugeren, ikke kan siges at have en "anden told- eller afgiftslignende karakter" og dermed ikke er i strid med EU-reglerne herom.

6. Implementering af aftalen.

a. Implementering i Tyskland og investeringssikkerhed

Den påtænkte tyske implementering blev drøftet på Committee-mødet mellem Danmark og Tyskland den 8. september. I

Uanset implementeringsformen afhænger effekten af aftalen dog af det føderale niveau og den til enhver tid siddende delstatsregerings politiske vilje til at efterleve den indgåede aftale med retlig opfølgning.

b. Implementering i Danmark

Implementering i Danmark vil kræve både lov- og bekendtgørelsesændring bl.a. med det formål at tilvejebringe hjemmel for, at "udbydere til grænsehandelsbutikkerne" kan tilslutte sig Dansk Retursystem (i dag er der kun hjemmel for udbydere af drikkevarer i Danmark (producenter og importører). Miljøstyrelsen er i gang med analyser, der skal munde ud i en mulig implementeringsmodel. Det forventes at et lovforslag herom vil kunne fremlægges i 2017. Modellen skal sikre, at de danske pantregler kan håndhæves så effektivt, at aftalens miljømål opnås, samtidig med at Dansk Retursystem sikres mod økonomiske tab. Analysen – der fortsat er i sin indledende fase – viser, at reguleringen af grænsepantsystemet nødvendiggør en række juridiske afvejninger. En central overvejelse er balancen mellem de krav, der skal stilles til de "nye" aktører, dvs. udenlandske producenter og importører til grænsehandlen, og den frie adgang til at tilslutte sig det danske pantsystem for disse aktører. De krav, der stilles til de "nye" aktører, skal blandt andet sikre en fortsat stabil økonomi og effektivitet i det danske pantsystem. Kravene må omvendt ikke udelukke aktører på et usagligt grundlag eller indeholde urimelige krav til disse. Derudover er der en række andre juridiske opmærksomhedspunkter forbundet med implementeringen, hvor det bl.a. er en forudsætning for de mere detaljerede overvejelser om modellens udformning, at den politiske dialog omkring den tyske implementeringsform er endeligt afsluttet. Miljøstyrelsen er dog endnu ikke stødt på uoverstigelige juridiske hindringer for en implementering af aftalen.

7. Investeringsbehov

Det af Dansk Retursystem angivne investeringsbehov er baseret på en rapport, som er udarbejdet sammen med McKinsey konsulenthus. McKinsey har analyseret eksisterende data og foretaget forbrugerundersøgelser mv. På baggrund af dette er McKinsey fremkommet med en række estimater vedrørende markedsudviklingen i grænsehandlen, herunder om nogle forbrugere i højere grad vil benytte sig af grænsehandelsbutikker i Mecklenburg-Vorpommern og om investeringsbehovet.

McKinsey har afgivet estimaterne for både markedsudviklingen og investeringsbehovet med forbehold for usikkerhederne omkring vurderingen af

- 1) den nuværende størrelse af grænsehandlen,
- 2) hvorvidt markedsaktører vil foretage strukturelle markedsændringer (f.eks. skift mod tysk pant) samt
- 3) hvordan forbrugernes faktiske adfærd ændringer vil være ift. skift mod Mecklenburg-Vorpommern og skift mod dansk detailhandel.

Rapporten viser, at Dansk Retursystem i 2014 modtog over 1 mia. engangsemballager. Det er estimeret, at indførelsen af grænsepant vil betyde, at Dansk Retursystem A/S må forventes at skulle håndtere 400-560 mio. enheder flere end i dag, svarende til en stigning på 40-60 % af den nuværende volumen. McKinsey angiver følgende som faktorer, der påvirker volumenestimerne:

- Øget returprocent for det eksisterende danske marked.
- Skift til dansk detailhandel som følge af pantaftalen (80-120 mio. returnerede engangsemballager gennem øget dansk handel).

- Fald i grænsehandelsmarkedet. (Det vurderes, at totalmarkedet for øl og sodavand i Danmark, inkl. grænsehandel ville falde 5-6 % ved indførelsen af grænsepant. Dansk Retursystem vurderer, at dette tal meget vel reelt kan ligge på 7-8 %).
- En del af engangsemballerne fra grænsehandlen forventes ikke returneret.
- Forbrugerne kan skifte til andre drikkevarer i ikke pantbelagte emballager for at undgå pant.

Dansk Retursystem har tilkendegivet, at opgørelsen af total-markedet i McKinsey rapporten er påvirket af en række usikkerheder, men særligt det forhold, at forbrugerne ikke kendte til den rette prisdannelse som konsekvens af grænsepant udgør en betydelig usikkerhed. Forbrugerne fik i dagene for markedsundersøgelsen alene viden om momseffekten på 19 øre, men ingen information om et indsamlingsgebyr knyttet til panten. Det vurderedes, at det på grund af den offentlige debat ikke var muligt at spørge forbrugeren om deres påtænkte adfærd i forhold til prisstigningen både som følge af momsens og et indsamlingsgebyr knyttet til panten. Opgørelsen i rapporten er derfor ikke lavet med udgangspunkt i de rigtige prispunkter og dermed ikke med den fulde implikation for forbrugernes adfærd i et grænsepant-regime. Dansk Retursystem angiver dette som et betydeligt usikkerhedsmoment omkring den totale mængde drikkevarer i markedet.

Kapacitetsmæssigt angiver rapporten, at der er en kapacitetsreserve i det nuværende *decentrale* indsamlingssystem (pantstationer og returautomater i butikker m.v.) på gennemsnitligt 20 % ledig kapacitet. Rapporten angiver derfor, at man kan gå forsigtigt frem i forhold til opbygningen af alternative løsninger for forbrugerne.

Selvom Dansk Retursystems *decentrale* kapacitet vil kunne absorbere de tilkomne volumener, angiver rapporten, at der i en række kommuner, især i det sønderjyske, vil kunne opstå et særligt højt pres. Rapporten angiver desuden, at der vil være behov for fortsat opfølgning på estimaternes forudsætninger, og såfremt der fremkommer væsentlige ændringer, vil der være behov for andre fremgangsmåder.

I forhold til Dansk Retursystems *centrale* kapacitet (sorteringsanlæg i to fabrikker) er der allerede i dag en underkapacitet, som kræver udbygning. Dansk Retursystem har vurderet, at denne udbygning til den danske markedsudvikling i sig selv kræver en investering på ca. 245 mio. kr. (uafhængigt af aftalen). Dansk Retursystems bestyrelse har besluttet at arbejde videre med udvidelsesplaner, der vedrører etableringen af to nye fabrikker, således at Dansk Retursystem tilsammen kan håndtere ca. 1,5 mia. emballageenheder.

Rapporten angiver, at den nødvendige udvidelse af Dansk Retursystems kapacitet i relation til pantaftalen vil koste omkring 630 mio. kr. - for de *decentrale* og *centrale* udvidelser i alt. Dansk Retursystem opererer med en foreløbig plan om oprettelse af et *decentralt* netværk på ca. 100 pantstationer. Dansk Retursystem skønner, at den fremtidige nødvendige udvidelse af det *decentrale* indsamlingssystem, når den ledige kapacitet er fyldt op, svarer til ca. 239 mio. kr. til pantstationer eller andre indsamlingsfaciliteter. En række pantstationer er opsat som et pilotprojekt og først efter evalueringen af dette pilotprojekt (med udgangen af 2016) vil Dansk Retursystem tage stilling til, om pantstationerne udgør den rigtige løsning. For de *centrale* udvidelser vil der være et yderligere

udvidelsesbehov på 560 mio. emballageenheder. Dette betyder, at den samlede investeringsramme for Dansk Retursystem både for det danske marked og i relation til pantaftalen vurderes at ligge omkring 875 mio. kr., jf. tabel 1 nedenfor, afhængig af beslutning vedrørende pantstationer.

Tabel 1
Dansk Retursystem investeringsbehov

Mio. kr.	
Central investering danske marked	245
Central investering pantaftale	391
Decentral investering pantaftale	239
Investering i alt	875

Dansk Retursystem vil finansiere udgiften ved optagelse af banklån. Investeringen i udbygningen af retursystemet tilbagebetales via forøgede driftsindtægter for det udvidede pant- og retursystem. Driftsindtægterne består af gebyrer (i dag ca. 9 øre pr. dåse), som betales af producenter og importører, indtægter fra salg af aluminium og plastik til genanvendelse, samt midler fra indtægtsført pant (dvs. pant, der aldrig er blevet indløst af forbrugeren). Der forventes således ikke prisforhøjelser for danske forbrugere. Grænsehandelskunderne vil dog opleve en prisstigning, som følge af gebyrer til Dansk Retursystem, samt den tyske moms.

Miljøstyrelsen skal godkende lånoptagelsen efter den lovgivning, der gælder for Dansk Retursystems virke (navnlig pantbekendtgørelsen).

Dansk Retursystem påtænker senere i forløbet at gennemføre en ny markedsundersøgelse med henblik på at kvalificere investeringsbehovet. Miljøstyrelsen overvejer inden den ovennævnte godkendelse af lånoptagelsen, der først kan ske efter Folketingets vedtagelse af lov om at udvide det danske pant- og retursystem til også at omfatte emballager fra den dansk-tyske grænsehandel, at få foretaget en gennemgang af forudsætningerne for og selve estimerne af en uvildig 3. part, således at der foreligger det bedst muligt oplyste grundlag for en beregning af investeringsbehovet. Miljøstyrelsen vil endvidere løbende have en dialog med Dansk Retursystem og søge at påvirke til den mest muligt begrænsede, gradvise udbygning af kapaciteten for at undgå overinvesteringer. Det bemærkes, at Bryggeriforeningen også gerne ser investeringen begrænset mest muligt, hvorimod De Samvirkende Købmænd er interesserede i så stor en indsamlingskapacitet som muligt udenfor detailbutikkerne, f.eks. i form af pantstationer.

- **8. Proces m.v. frem mod aftalens ikrafttræden**

Den eksisterende tidsplan i aftalen, hvor der sigtes mod, at dansk pant kan opkræves i grænsehandlen fra 2018, kan ikke nås.

Der udestår som nævnt en række juridiske afklaringer i forhold til både dansk og tysk ret, før en egentlig implementeringsmodel kan foreligge. I Danmark skal der vedtages både en lov- og en bekendtgørelsesændring. Dansk Retursystem skal endvidere fysisk have udbygget deres kapacitet, således at systemet kan modtage de forøgede forventede volumener.

Dansk Retursystem forventer at kunne have deres udbygning klar 2 år fra et endeligt og afklaret lovgivnings- og investeringsgrundlag. Miljøstyrelsen vil

bestræbe sig på, at der kan fremsættes et lovforslag senest i efteråret 2017. En konkret gennemførelse af aftalen og iværksættelse af pantopkrævning i grænsehandlen forventes på denne baggrund realistisk tidligst at kunne ske fra 2020.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at Dansk Retursystem ikke i henhold til gældende lovgivning kan foretage investeringer i en udbygning, der har til formål at sikre returtagning af emballage fra grænsehandlen, uanset om dette sker ved optagelse af banklån. Så længe der ikke er vedtaget de nødvendige lovændringer, vil der således ikke være sikret noget finansieringsgrundlag for sådanne udgifter. Der er ikke hjemmel i den gældende lov til at gebyrfinansiere disse udgifter, idet der ikke vil være tale om betaling for en ydelse, når ydelsen forudsætter en lovændring og en særlig regulering af, hvem der skal betale for udbygningen.

Selv om der i den gældende lov er hjemmel til at regulere anvendelsen af indtægtsført pant, fremgår det af lovbemærkningerne til bestemmelsen, at disse midler forudsættes anvendt til formål, der ligger "inden for den etablerede ordning", og kun hvor midlerne ikke kan anvendes hertil, er der mulighed for at bestemme, at indtægterne kan anvendes til "andre fornuftige formål". Der er derfor næppe heller mulighed for at bestemme, at midlerne fra indtægtsført pant skal anvendes til udbygning af Dansk Retursystems kapacitet til returtagning af emballage fra grænsehandlen. Det forventes, at Bryggeriforeningen under alle omstændigheder vil forsøge at genåbne spørgsmålet om, hvorvidt Dansk Retursystem må beholde samtlige IP-midler (midler fra uindløst pant). Såfremt man ønsker at gå den vej, skal det nærmere analyseres, om dette kræver en lovændring.

Der skal således i tidsplanen påregnes tid til etablering af den fornødne hjemmel for Dansk Retursystem til at påbegynde de nødvendige investeringer.