

# Reguleringen af indsamling af emballage til øl og sodavand

Journal nr. 3/1120-0203-0010/VAR/FI

Rådsmødet den 17. december 2003

---

## Resumé

1. Konkurrencerådet har tidligere vurderet Dansk Retursystem A/S og de regler, som Miljøministeriet planlagde til regulering af selskabets virksomhed. Selskabet har nu været i funktion et par år, og reglerne er blevet afprøvet i praksis. Det er derfor naturligt at samle op på den konkurrenceretlige kritik, som Konkurrencerådet fremsatte før og under systemets tilblivelse.

2. Samtidig har styrelsen modtaget flere henvendelser om systemet, fordi mindre importører og udbydere finder reglerne bureaukratiske og ufleksible. Flere finder det ikke tillidsskabende, at deres konkurrenter (Carlsberg, Bryggerigruppen m.fl.) ejer og driver selskabet, og selv varetager visse funktioner gennem deres salgsorganisation.

3. Spørgsmålene, som skal behandles efter konkurrencelovens kapitel 2 og 3, er henskudt til et særskilt notat om parternes indbyrdes aftale. Dette notat behandler den offentlige regulering, som sker gennem Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002 om pant og indsamling af emballager til øl og læskedrikke med henblik på, om der er anledning til at rette en henvendelse i henhold til konkurrencelovens § 2, stk. 5, til miljøministeren.

4. Formålet med den offentlige regulering er overordnet at sikre en miljømæssig hensigtsmæssig indsamling og anvendelse af den tomme emballage fra øl og læskedrikprodukter – både den genpåfyldelige emballage og engangsemballagen. Det sikres ved bestemmelser om, at alle udbydere er forpligtet til at tilmelde sig Dansk Retursystem, der har eneret til at administrere pant- og retursystemet og til at indsamle engangsemballage. Udbyderne har pligt til at indberette oplysninger til selskabet og betale gebyrer til dækning af selskabets omkostninger. Dertil kommer pantbestemmelserne.

5. Styrelsens gennemgang af erfaringerne fra de forløbne år viser, at der er grundlag for at rette henvendelse til miljøministeren i henhold til konkurrencelovens § 2, stk. 5.

6. Dansk Retursystems eneret udløber om godt 4 år, og det er vigtigt at der i god tid inden 2008 meldes ud om, hvad der derefter skal ske. Det anbefales derfor, at miljøministeren snarest tilkendegiver, at han er indstillet på i 2008 at udnytte sine beføjelser i miljøbeskyttelsesloven til at bringe selve driften af selskabet i udbud med henblik på at sikre, at systemet drives uafhængigt af udbyderne af øl og sodavand. Det vil løse de problemer, som knytter sig til, at bryggerierne i dag ejer og driver Dansk Retursystem.

7. Dernæst anbefales det, at miljøministeren tager initiativ til en fælles EU-ordning for pant og returnering af emballage. En sådan ordning vil gøre det muligt at indføre enklere regler for mærkning mv. og kan fremme handelen over grænserne og medvirke til at løse de miljøproblemer, der følger af grænsehandelen.

8. Det anbefales derudover, at indsamlingen af engangsemballage fra restaurationssektoren (horeca) tilrettelægges således, at udbyderne af øl og sodavand ikke får opgaven med at samle ind noget sted, hvor de ikke i forvejen er fast leverandør. Det kan efter de erfaringer, der er indsamlet, ske ved at tilrettelægge indsamlingen særskilt for de enkelte emballagetyper. Derved vil problemerne med, at Carlsberg har vundet opgaven med at indsamle engangsemballage i en stor del af landet i praksis være løst.

9. Yderligere anbefales det, at der åbnes adgang til, at udbydere i horeca-sektoren kan markedsføre produkter i emballager, som ikke er tilmeldt Dansk Retursystem. Det forudsætter at udbyder over for Miljøstyrelsen dokumenterer at disse emballager indsamles på en måde, som lever op til samme miljømålsætninger som Dansk Retursystem. En sådan lempelse vil gøre det muligt at afprøve nye produkter/emballager på en enkel måde og uden at skulle tilmelde dem retursystemet.

10. Det anbefales også, at miljøministeren letter de administrative byrder for specielt de mindre udbydere i forbindelse med indberetningerne til Dansk Retursystem og betalingen for pantetiketter. Det kan ske ved at forenkle reglerne således at der indberettes færre detaljerede oplysninger færre gange og således at betaling for pant mv. baseres på et system med acontobetaling kombineret med sikkerhedsstillelse.

## Afgørelse

11. Konkurrencerådet sender en § 2, stk. 5-henvendelse til miljøministeren om reglerne i miljøbeskyttelsesloven og bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002 om Dansk Retursystem.

## Sammenfatning

12. Rådet udtalte sig i december 2000 om den lovgivning, der var planlagt til regulering af det fremtidige pant- og retursystem, og i fortsættelse heraf bidrog styrelsen med forslag og synspunkter i forbindelse med udformningen af de praktiske regler. Den endelige udformning af reglerne omkring Dansk Retursystem fulgte på en række punkter rådets ønsker, mens der på andre punkter er prioriteret anderledes.

13. Den 23. september 2002 begyndte det nye pant- og retursystem til engangsemballage til øl og læskedrikke, Dansk Retursystem, at operere. Det betyder, at der nu er praktiske erfaringer fra driften af systemet for godt 1 år. I samme periode har styrelsen modtaget flere henvendelser om systemet, navnlig om forholdene i restaurationssektoren (horeca) og herunder, at der viste sig, at Carlsberg vandt udbudet om at indsamle engangsemballage i det meste af landet, samt om de administrative byrder ved at opfylde Dansk Retursystems krav.

14. På den baggrund har styrelsen fundet det naturligt at give en status inkl. en foreløbig evaluering ud fra de erfaringer, der er indvundet efter systemet er begyndt at virke. Evalueringen har ført til følgende forslag, som kan danne grundlag for en § 2, stk. 5, indberetning til miljøministeren.

## Udbud af driften i Dansk Retursystem

15. Når virksomhederne i en branche er afhængige af en bestemt infrastruktur, skal det sikres, at ejer- og driftsforholdene for infrastrukturen ikke medfører konkurrenceproblemer.

16. Rådet har i flere tilfælde peget på, at der principielt bør være en klar adskillelse mellem ejerne af nødvendig infrastruktur og de virksomheder, som via infrastrukturen konkurrerer indbyrdes down-stream. Hvis en eller flere af de indbyrdes konkurrerende virksomheder ejer infrastrukturen, opstår nogle problemer. Det skyldes, at det er ejerne, der afgør, hvordan infrastrukturen skal opbygges og drives. Når de samtidig driver virksomhed i konkurrence med andre selskaber down-stream, så er der nærliggende risiko for konkurrenceforvridning. Ejerne har en interesse i, at infrastrukturen tilrettelægges og drives på en måde, der støtter deres egen drift, fx med hensyn til adgang til systemet, tilrettelæggelse af logistikken og fastsættelse af priser. Dertil kommer, at ejerne gennem infrastrukturen får særlige muligheder for indblik i konkurrenters forhold, herunder informationer, som i øvrigt ikke er tilgængelige. Endelig kan ejerskabet mv. skabe mistillid navnlig hos nye, konkurrerende aktører, som ofte vil være afhængige af en eksisterende, velfungerende infrastruktur. Det kan føre til, at de helt afstår fra at gå ind på markedet.

17. Reglerne omkring Dansk Retursystem og ledelsen af selskabet er udformet med henblik på at undgå uheldige følger. Alligevel er der gentagne gange fremført kritik af ejerforholdene og mistro til, at systemet giver lige vilkår for alle. Den bedste måde at undgå at udsætte sig for en sådan kritik er – således som rådet tidligere har påpeget - at gennemføre en fuldstændig adskillelse mellem ejere og brugere af infrastrukturen. Det betyder, at der ikke må være noget ejer- eller personsammenfald mellem virksomhederne bag infrastrukturen og de virksomheder, der skal konkurrere down-stream. En sådan ordning kendes i et vist omfang fra energiforsyningen.

18. Det er imidlertid gjort gældende, at Dansk Retursystem ikke var blevet etableret, hvis drikkevarerindustrien ikke havde investeret betydelige beløb i systemet. For at undgå konkurrenceproblemer har det herefter – som den næstbedste løsning - været nødvendigt at foretage en omfattende regulering af selskabets drift. Selv om denne regulering efter styrelsens opfattelse fungerer tilfredsstillende, er der tale om et bureaukratisk og stift system. Derved bliver omkostningerne højere end nødvendigt, ligesom det går ud over systemets fleksibilitet. Brugere af den fælles infrastruktur får således ikke udnyttet alle de fordele systemet, kunne medføre. Det kan kun sikres ved en fuldstændig adskillelse af ejere og brugere.

19. Dansk Retursystems eneret til at drive pant- og retursystemet udløber i 2008. Når det sker, har miljøministeren ret til at overtage aktierne i selskabet på nærmere fastlagte vilkår. Forinden og senest i 2006 skal miljøministeren over for Folketinget afgive en redegørelse med en evaluering af Dansk Retursystem<sup>1</sup>. Det vil være naturligt allerede nu at meddele miljøministeren, at det konkurrenceretligt vil være en klar fordel at ændre ejerforholdene i 2008 og at inddrage dette forhold i evalueringen. Det skyldes, at der er tale om langsigtede investeringer. Omlægninger kræver tid. Det er derfor vigtigt, at væsentlige kursændringer planlægges og udmeldes i god tid.

20. Det fælles pant- og retursystem har medført fordele for de fleste udbydere af øl og sodavand, der har fået etableret et system, der kan afløfte deres problemer med at tage engangsemballage tilbage. Systemet indebærer også fordele for supermarkederne, som i tilgift har fået støtte til en effektivisering og til sortering. De nødvendige investeringer til disse

foranstaltninger vil imidlertid være afskrevet inden 2008. Den særlige begrundelse for udbydernes kontrol med selskabet og dets ledelse er dermed bortfaldet. Det vil derfor være naturligt at foretage en fuld adskillelse mellem på den ene side ejerskab og driftsindflydelse og på den anden aktørerne down-stream, jf. foran. Det vil styrke tilliden til systemet og gøre det muligt at afvikle administrativt bøvler.

21. En naturlig løsning af problemerne med ejerskabet til infrastrukturen vil være, at miljøministeren udnytter sin ret i miljøbeskyttelseslovens § 9e til at overtage aktierne i Dansk Retursystem i 2008 og herefter udbyder retten til at drive pant- og retursystemet.

22. Miljøministeriets regulering har allerede ført til, at langt de fleste opgaver under Dansk Retursystem i dag bliver gennemført efter udbud. Selve driften af systemet er derfor den eneste væsentlige opgave, hvor udbud ikke har været inde i billedet.

23. Driften omfatter selve koordinationsrollen inkl. behandlingen af anmeldelser af nye produkter og emballager, prioriteringen af butikkerne, tilrettelæggelse af indsamlingen og genanvendelsen af emballage mv. Efter styrelsens vurdering vil også denne centrale opgave med fordel kunne udbydes. Udbud kan være med til at sikre en fortsat høj effektivitet. Samtidig bør udbydere af øl og læskedrikke afskæres fra at byde på opgaven, da en placering af opgaven hos andre, uafhængige aktører vil indebære fordele, jf. foran.

24. Det *anbefales*, at miljøministeren snarest og i god tid inden Dansk Retursystems eneret løber ud i 2008 tilkendegiver, at han er indstillet på, at benytte sin ret i henhold til miljøbetyttelseslovens § 9e, stk.1, til at erhverve aktierne i Dansk Retursystem, og at han herefter vil bringe aktierne og opgaven med at drive pant- og retursystemet i udbud med henblik på at sikre, at systemet kan drives uafhængigt af udbyderne af øl og sodavand. Vinderen af udbudet bør være den virksomhed, der forpligter sig til at løse opgaven med den laveste sum af omkostninger/gebyrer for brugere af systemet.

#### **Fælles EU ordning**

25. Pant for emballage betyder, at den tomme flaske, dåse mv. er værdifuld. Det er betydelige summer, som udbyderne i første omgang får stillet til rådighed, men som de herefter har forpligtet sig til at betale tilbage til handelen/forbrugerne i takt med, at emballagen afleveres.

26. Håndteringen af pant for den genpåfyldelige emballage har fungeret uden væsentlige problemer i mange år. Den genpåfyldelige emballage (flaskerne) er forholdsvis tung og skal returneres til udbyder. Salget af øl og sodavand i genpåfyldelige flasker sker i et afgrænset område tæt på udbyder, og det væsentligste emballageproblem ligger i at sikre en effektiv rensortering hos returmodtagerne. Når man ser bort fra grænsehandel, så er transporten over større afstande med produkter i genpåfyldelig emballage begrænset.<sup>2</sup>

27. Det er lettere og billigere at transportere øl og sodavand i engangsemballage over store afstande, herunder også over grænserne. Disse emballager skal ikke retur, men det er nødvendigt med en ordning, der sikrer indsamling og bortskaffelse fra hele salgsområdet. Miljøhensyn betyder, at så mange dåser som muligt skal indsamles inkl. dåser fra udlandet. Men herover for står, at hvis systemet skal kunne hænge sammen økonomisk, så må der opbygges mærknings- og kontrolsystemer, så det afviser de dåser, hvor der ikke er indbetalt pant – ellers vil der opstå betydelige tab<sup>3</sup>.

28. Andre lande med pant og returordninger har haft tilsvarende problemer med udenlandsk emballage. Reaktionen har typisk været – lige som i Danmark – at indføre skrappe og byrdefulde kontrolforanstaltninger. Det er i sig selv en hæmsko for systemet og begrænser accepten og forståelsen for ordningens gavnlige virkninger. Samtidig er det uheldigt, fordi det medvirker til at opdele markederne og dermed begrænser konkurrencen. Og i realiteten har det ikke løst problemet, kun begrænset det.

29. Det er næppe muligt at løse problemet med tom emballage over grænserne på anden måde end ved at have en ordning med aftaler om betaling (clearing) for "for meget modtaget emballage" mellem landene. En sådan ordning vil kunne løse problemet ved den private grænsehandel. Den kan også fjerne incitamentet til spekulation i tom emballage. Samtidigt løses miljøproblemerne, og det vil fremme konkurrencen, fordi forskellige nationale pantordninger ikke længere vil fremstå som en barriere for handelen mellem medlemsstaterne. Endelig vil gennemførelse af en sådan ordning betyde, at en række danske kontrolforanstaltninger kan afvikles. Det vil ikke længere være nødvendigt at tilmelde emballager fra produkter, der allerede er tilmeldt et pant- og retursystem i et andet EU-land.

30. På den baggrund *anbefales* det, at miljøministeren tager initiativ til en fælles ordning for pant for emballage til øl og sodavand i EU. Gennemførelse af en sådan ordning tager tid. Der er imidlertid opsamlet en række nyttige erfaringer i

forbindelse med etablering af Dansk Retursystem, og disse erfaringer vil kunne udnyttes til gavn for en sådan samlet europæisk ordning.

#### **Horeca-sektoren**

31. Der er imidlertid efter styrelsens vurdering også nogle forhold i den nuværende ordning, der påvirker konkurrenceforholdene negativt, og som bør justeres allerede nu.

32. Forholdene gør sig især gældende i horeca-sektoren. Denne sektor har større betydning for konkurrencen end salget indikerer, da nye virksomheder og nye produkter ofte kommer ind på markedet via denne sektor. Konkurrencestyrelsen har tidligere peget på, at den helst så at horeca-sektoren – således som det var tilfældet før introduktionen af engangsemballage på det danske marked - var undtaget fra reglerne om Dansk Retursystem. Det harmonerer ikke med miljømyndighedernes ønske om et enstrengt indsamlingssystem for engangsemballage.

33. Styrelsen finder dog, at de nuværende forhold kan ændres på et par punkter for at fremme konkurrencen inden for sektoren.

34. I horeca-sektoren har der været kritik af, at Carlsberg har vundet næsten alle udbudene om indsamling af engangsemballage. Indsamlingsaftalerne løber indtil der skal være et nyt udbud i foråret 2004. Kritikken går på, at Carlsberg hermed kan få indsigt i salget af konkurrerende produkter også fra de salgssteder i horeca-sektoren, der ikke har Carlsberg som leverandør. Tilsvarende kritik er ikke rejst for detailhandelen, hvilket formentlig hænger sammen med, at Carlsberg i forvejen leverer øl og afhenter emballage fra næsten alle udsalgssteder, der sælger engangsemballage.

35. Når drikkevarerindustrien kan tilbyde meget lave priser for indsamling af engangsemballage hænger det sammen med, at de i forvejen har et logistiksystem, der dækker salgsstederne.

36. Emballagemæssigt er der tre produktgrupper: glas, metal og plast. Der er stor forskel specielt mellem indsamlingen af glas og indsamlingen af plast og dåser. Sidstnævnte indsamles i poser, mens førstnævnte indsamles i ½-palle containere. Plastflasker og dåser anvendes næsten udelukkende i detailhandelen. Horeca-sektoren anvender glasemballager og en lille smule plastflasker.

37. I starten blev al engangsemballage afhentet i poser, men Dansk Retursystem har efter forsøg konstateret, at det er mere effektivt at indsamle glasflasker i ½-palle containere. Der er ikke de samme fordele for udbyderne ved at fordele og indsamle ½-palle containere, der fylder væsentligt mere end en pose. Det har betydet, at Carlsberg hidtil ikke har afgivet bud på særskilt indsamling af ½-palle containere. Heller ikke andre udbydere af øl og sodavand har ønsket at påtage sig opgaven. Efter der er indført indsamling i ½-palle containere har Dansk Retursystem selv stået for indsamlingen i en stor del af landet, da selskabet har kunnet gøre dette til lavere omkostninger end de tilbud, der i øvrigt kunne skaffes.

38. Konkurrencemæssigt vil det principielt være rigtigst at afskære udbydersiden fra at deltage ved kommende udbud af indsamlingsopgaven fra udskænkingssteder i horeca-sektoren, hvor det pågældende bryggeri ikke i forvejen har et fast salg. En sådan ordning skal samtidig tage hensyn til, at det er sandsynligt, at et antal udskænkingssteder skifter leverandør(er) i udbudsperioden.

39. Efter de erfaringer, som Dansk Retursystem har indsamlet med indsamling af engangsglasemballage, vil man kunne nå det ønskede resultat ved at tilrettelægge de fremtidige udbud, således at indsamlingen fra horeca-sektoren tilrettelægges særskilt og med udgangspunkt i indsamlingen af glasemballage. 85-90 pct. af salget af engangsemballage i horeca-sektoren er hidtil sket i glasflasker. Glasemballage forudsættes herved i overensstemmelse med de indvundne erfaringer indsamlet i containere på ½-palle containere. Udbyderne har hidtil ikke vist nogen interesse for at påtage sig denne opgave<sup>4</sup>.

40. Hvis udbudsforretningen gennemføres efter disse retningslinier, vil situationen, hvor udbyderne i kraft af indsamlingsordningen får adgang til udskænkingssteder, hvor de i øvrigt ikke har adgang, være reduceret til et så begrænset antal steder, at det ikke kan anses for noget konkurrencemæssigt problem. Af de ca. 2000 horeca-steder, der er tilmeldt Dansk Retursystem har kun ca. 500 ikke fast forretningsforbindelse med Carlsberg. Heraf vil der være meget få, der ikke fører engangsemballage i glas. Det kan derfor ikke antages at være noget konkurrencemæssigt problem, såfremt indsamlingen fra disse få steder foretages i poser af en virksomhed tilknyttet drikkevarerindustrien<sup>5</sup>.

41. På den baggrund anbefales miljøministeren ved den kommende udbudsrunde i 2004 tilrettelægge indsamlingen af engangsemballage således, at udbydere af øl og sodavand ikke får opgaven hos noget salgssted, hvor de ikke allerede er fast leverandør af øl eller sodavand.

42. Dernæst har der været kritik af adgangen til at afprøve nye produkter/ nye emballager i hotel- og restaurationssektoren. Markedsføring via horeca-sektoren adskiller sig konkurrencemæssigt fra detailhandelen. Traditionelt er mange nye produkter først afprøvet i et begrænset antal udskænkingssteder, før de evt. er markedsført i hele detailhandelen. Horeca vil være et naturligt valg for udenlandske udbydere og små lokale bryghuse, der gerne vil teste deres produkter i mindre målestok.

43. En del af salget i horeca sker i form af fadøl, og her er der ikke noget problem, da salg i fustager mv. er undtaget fra reglerne om Dansk Retursystem.<sup>4</sup> Derimod er salget i engangsemballage via horeca omfattet. Engangsemballage er det naturlige valg for en udenlandsk udbyder, der gerne vil ind på det danske marked uden at skulle investere i tappeanlæg, returtagning af tomme fustager, genpåfyldelige flasker mv. I en række tilfælde er der tale om salg i engangsemballager, som er særegen for den pågældende leverandør og som kun sælges via et begrænset antal udskænkingssteder.

44. Produkterne nydes på stedet, og det vil være enkelt for leverandøren at tage sin tomme emballage retur samtidig med den næste leverance. Det er netop dette system, der anvendes for leverancer i genpåfyldelig emballage. Risiciene for miljøproblemer er små, da produkterne ikke medtages, men forbruges på stedet. Det betyder, at reguleringen i horeca-sektoren kan gennemføres på en mindre detaljeret måde end nu.

45. Det *anbefales* derfor, at det i horeca-sektoren gøres muligt allerede nu at markedsføre produkter i emballager, der ikke er tilmeldt Dansk Retursystem. Det forudsættes, at udbyderen etablerer et pant- og retursystem og over for Miljøstyrelsen godtgør, at dette lever op til samme miljømålsætninger som Dansk Retursystem. Ordningen kan sikres økonomisk ved at der stilles krav om bankgaranti, der kan dække forskellen mellem den faktisk opnåede returprocent og det fastsatte mål. Ordningen vil ikke få indflydelse på returtagningen via dagligvarehandelen, da der kun kan indfris pant på produkter med Dansk Retursystems pantmærke.

46. Indførelsen af en sådan ordning vil næppe føre til, at nogen væsentlig volumen går uden om Dansk Retursystem. Men ordningen vil kunne tage brodden af en væsentlig del af den kritik, der er blevet fremført.

Reglerne om indberetning til Dansk Retursystem og om betaling af pant

47. Udbyderne af øl og læskedrikke skal i dag indberette oplysninger til Dansk Retursystem. Ikke bare om mængden og typen af den emballage, de har anvendt til deres produkter, men helt ned til detaljerede oplysninger om, hvor meget af hver type øl og sodavand, der er leveret til hver eneste forretning. Disse detaljerede oplysninger er ikke nødvendige for beregningen af pant og gebyrer. De anvendes til at kontrollere, at systemet ikke udsættes for svindel og misbrug.

48. De mange indberetninger er en belastning for udbyderne, og denne belastning hviler især tungt på mindre udbydere med skiftende produkter, der vil have relativt mange indberetninger sammenlignet med de etablerede bryggerier. Den nødvendige kontrol kan efter styrelsens vurdering opnås uden at belaste udbyderne i så høj grad.

49. Konkurrencestyrelsen har gentagne gange påpeget dette over Miljøstyrelsen og Dansk Retursystem. Styrelsen har peget på, at dette administrative bøvler har virket som en barriere for adgangen til markedet og har hindret virksomhederne i at få den fulde glæde af fordelene ved Dansk Retursystem.

50. I forlængelse af denne kritik har Dansk Retursystem arbejdet på et forslag til at forenkle systemet, så udbyderne ikke skal indberette så detaljeret som nu. Planerne bygger på udviklingen af et nyt og forbedret pantmærke. Når det indføres kan en række indberetninger afvikles. Herefter vil selskaberne kun skulle indrapportere det samlede antal emballager, der er bragt på markedet (for genpåfyldelig emballage opdelt i tre kategorier efter størrelse).

51. Dansk Retursystems forslag behandles for tiden i Miljøstyrelsen, da det forudsætter en dispensation fra bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002. Det *anbefales*, at miljøministeren, gennemfører forslaget således at de administrative byrder for virksomhederne lettes i videst mulige omfang.

52. Efter reglerne i bekendtgørelsen kan der gå op til 7 uger efter at produkterne er bragt på markedet, før udbydere, der har påtrykt pantmærke på deres produkter, skal betale pant til Dansk Retursystem.

53. De mindre udbydere - bryghuse og importører - får imidlertid ikke pantmærket påtrykt. De er henvist til at klæbe en etiket på emballagen, og denne etiket skal købes og betales, inden produkterne sendes på markedet. Det indebærer en forskelsbehandling i pantbetalingen til skade for de mindre udbydere og dermed ulige konkurrencevilkår. Tilmed har det

været sådan, at de små udbydere skulle købe pantetiketterne i pakker af 500 eller 1000 stk., hvilket førte til, at de skulle investere i flere etiketter end de reelt havde behov for.

54. Konkurrencestyrelsen har tidligere påpeget ulighederne for konkurrencevilkårene mellem udbydere som følge af disse forskelle i mærkningsbestemmelserne. Dansk Retursystem har i forlængelse heraf foreslået, at de mindre selskaber får samme betalingsbetingelser som de store. Forudsætningen er, at udbydere stiller med en bankgaranti.

55. Det *anbefales*, at miljøministeren sikrer, at reglerne for pantmærkning ændres, så de virksomheder, der påsætter pantetiket på deres emballager ikke bliver diskrimineret i forhold til de virksomheder, der forhandler øl og læskedrikke med påtrykt pantmærke.

#### **Dansk Retursystem**

56. Dansk Retursystem A/S' opgave er at etablere og drive et pant- og retursystem for emballager til øl og læskedrikke. Selskabet blev startet på baggrund af en aftale om pant og håndtering af returemballage mellem Bryggeriforeningen, Danske Læskedrik Fabrikanten, De Samvirkende Købmænd, Dansk Supermarked og COOP Danmark.

57. Handelens repræsentanter ønskede imidlertid ikke at involvere sig direkte i driften af det system, der blev planlagt til at effektivisere indsamlingen af genanvendelig emballage og til at organisere det ny system for engangsemballage.

58. Resultatet blev derfor, at opgaven faldt tilbage på drikkevareindustrien (bryggerier og sodavandsfabrikker). De valgte en løsning med et driftsselskab og et holdingselskab.

59. Holdingselskabet, Dansk Retursystem Holding A/S, repræsenterer Bryggeriforeningens/Danske Læskedrik Fabrikanters medlemmer, dvs. Carlsberg-gruppen inkl. Coca-Cola Tapperierne samt Bryggerigruppen og Thisted Bryghus.

60. Holdingselskabet har knap 86 pct. af aktierne i driftsselskabet og i alt seks pladser i bestyrelsen (tre for øl og tre for læskedrikke) svarende til deltagernes markedsposition. Carlsberg har tre pladser i Dansk Retursystems bestyrelse, Bryggerigruppen to og Coca-Cola Tapperierne en.

61. De øvrige aktier i driftsselskabet er fordelt til Harboes Bryggeri A/S (14 pct.), Bryggeriet Vestfyen A/S (0,1 pct.) og Mineralvandsfabrikken Frem A/S (0,01 pct.). Harboe har en bestyrelsespost. Udbydere har således gennem deres aktieposter i alt 7 poster i selskabet fordelt svarende til deres markedsandele.

62. Der er i alt 13 pladser i driftsselskabets bestyrelse, og i henhold til aftalen med dagligvarehandelen er de besat således, at én, nemlig formanden, skal være uafhængig af drikkevare- og dagligvareinteresser. 9 er valgt af drikkevareinteresser og 3 af dagligvarehandelen. De to deltagere fra drikkevareindustrien ud over Carlsberg, Bryggerigruppen og Harboe er direktøren fra Bryggeriforeningen og en medarbejder fra brancheorganisationen HTS.

63. HTS repræsentanten blev indsat efter der i foråret 2002 var rejst kritik (bl.a. over for EU- Kommissionen) af, at der ikke var repræsentanter for importørerne i bestyrelsen. Samtidigt blev direktøren for Bryggeriforeningen/Dansk Læskedrik Fabrikanten optaget i bestyrelsen.

64. Det bemærkes, at ikke alle importører lader HTS repræsentere sig, og at det er blevet fremført, at HTS ikke kan dække alle importinteresser<sup>7</sup>.

#### **Dansk Retursystems eneret og drift**

65. Bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002 fastslår, at alle udbydere af øl og læskedrikke har pligt til at tilmelde sig Dansk Retursystem, og at alle engangsemballager skal indsamles af Dansk Retursystem.

66. Reglerne for retursystemet og dermed Dansk Retursystems drift, har således betydning for to markeder, nemlig

- salg af øl og læskedrikke, og
- indsamling og bortskaffelse af tom emballage til øl og læskedrikke

67. Øl- og læskedrikmarkedet påvirkes, fordi alle udbydere er tvungent til at være med i Dansk Retursystem. Indsamlingsmarkedet påvirkes, fordi reguleringen forhindrer markedets deltagere i at konkurrere på service og pris i forbindelse med pant og returtagning.

68. Dansk Retursystem har efter bekendtgørelsen eneret til:

- administrationen af pant- og retursystemet
- indsamlingen af engangsemballage.

69. Administrationen af pantsystemet gælder både for genpåfyldelig returemballage og for engangsemballage. Administrationen omfatter tre opgaver. For det første administrerer Dansk Retursystem udbetaling af håndteringsgodtgørelse til returmodtagere i dagligvarehandelen. Håndteringsgodtgørelsen er betaling for rensortering af genpåfyldelige flasker, kasser, bakker osv. Til brug for dette modtager selskabet løbende indberetning fra udbyderne og fra enkelte distributører.

70. Dernæst finansierer og styrer selskabet støtten til effektivisering af dagligvarehandelens sortering. Det vil i første række sige finansiering af de automater og sorteringsanlæg, der tager mod returflaskerne i butikkerne. Det er en opgave, der omfatter investeringer over en årrække på ¼ mia. kr., navnlig i de 2000 største butikker. Opgaven har fået særlig betydning i takt med den øgede mangfoldighed af emballager – både returemballager og engangsemballager såvel inden for plast, glas og metal.

71. Endelig varetager selskabet ansvaret for indsamling af engangsemballage og modtager i den forbindelse udbydernes indbetaling af pant og udbetaler pant til returmodtagere, når det er dokumenteret, at de har refunderet pant til forbrugere.

72. Der stilles særlige krav for engangsemballage med hensyn til registrering, indrapportering, kontrol og til udbetalingsystemerne. Det skyldes bl.a. at de tomme flasker, dåser mv. ikke skal tilbage til udbyderne og at de ofte afleveres andre steder, end de er købt. Der er særligt de forholdsvis detaljerede regler for engangsemballage, der har ført til diskussion og henvendelser til styrelsen.

73. Udbyderne har pligt til at påsætte Dansk Retursystems pantmærke på engangsemballagen.

74. Dansk Retursystem har eneret til at indsamle engangsemballage. Opgaven er outsourcet og skal udbydes med jævne mellemrum iht. EU's udbudsregler. Den første udbudsrunde gjaldt for 18 måneder, hvor opgaven med at indsamle emballage i poser blev udbudt særskilt for hver emballagetype og butikssted. Perioden blev afgrænset til 18 måneder af hensyn til at kunne foretage en samlet evaluering af tilrettelæggelsen inden for rimelig kort tid. Næste udbudsrunde vil ske i foråret 2004.

75. Tildelingen af opgaverne foregik således, at operatøren fik et samlet geografisk område at dække. Derved skabtes den fornødne volumen i systemet. Resultatet af den første udbudsrunde blev, at 90 pct. af indsamlingerne blev vundet af Carlsberg.

76. Dansk Retursystem kom i løbet af udbudsperioden med et tilbud til returmodtagerne om at afhente glas-emballage i ½-palle containere i stedet for poser og sække. Mange returmodtagere med store glasmængder tog mod tilbudet. Carlsberg fik tilbudt opgaven med at bringe og afhente ½-palle containere, men sagde nej, fordi ½-palle containerne fyldte for meget på vognene. Da opgaven lå under tærskelværdien for EU-udbud, besluttede Dansk Retursystem i en testperiode selv at stå for indsamlingen i områder, hvor der ikke kunne opnås konkurrencedygtige bud.

77. Erfaringerne med dette har ført til, at Dansk Retursystem har besluttet, at det kommende udbud af indsamling af glas ikke vil omfatte indsamling af glas i poser. Det er endvidere Dansk Retursystems forventning, at bryggerier og læskedrikfabrikker ikke vil byde på et udbud af indsamling af glas i ½-palle containere, da opgaven ikke vil være rentabel for selskaberne. ½-palle containerne fylder for meget på vognene, specielt ved udkørsel.

78. Det kommende udbud vil derfor blive opdelt geografisk således at dåserne og plastflaskerne skal indsamles i sække. Glasflaskerne i ½-palle containere. Miljøministeren kan pålægge Dansk Retursystem – hvis der ikke kommer konkurrencedygtige tilbud – selv at stå for indsamlingen af glas.

79. De indsamlede emballager sælges som skrot mv.

80. Det er planen i løbet af 2004 at omlægge indsamlingen af dåser. Hidtil er alle dåser indsamlet til Dansk Retursystems 2 sorteringscentraler i Jylland og på Sjælland. I 2004 omlægges systemet så størstedelen af dåserne sorteres og komprimeres ude hos returmodtagerne. Det kræver opstilling af særlige komprimatorer i de største butikker. Denne ændring vil formindske og billiggøre indsamlingen væsentligt.

81. 7000 forretninger og 175 udbydere er tilsluttet Dansk Retursystem. Af de 7000 forretninger kommer de 5000 fra dagligvaresektoren, mens 2000 er restauranter, kantiner mv.

82. Dansk Retursystem havde i 2002 en omsætning på 127 mio. kr. Den forventes som følge af frigivelsen af dåser at stige til 206 mio.kr. i 2003 og over 300 mio. kr. i 2004. Stigningen skyldes forøgelse af pantindtægter og indsamlingsgebyrer. Selskabets udgifter er reguleret i bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002, jf. § 69. Der føres særskilt regnskab med pant. De pantbeløb, der ikke bliver indløst, kan kun anvendes til et af otte i bekendtgørelsen nærmere angivne formål (§ 66), og således ikke udbetales til ejerne.

83. Tabel 1 viser en oversigt over gebyrer i Dansk Retursystem.

**Tabel 1: Gebyrer i Dansk Retursystem**

	UDBYDERE	DAGLIGVAREFORRETNINGER	HORECA
<b>Genpåfyldelig emballage</b>			
Logistikgebyr	betaler		(-)
Håndteringsgodtgørelse		modtager	(-)
Pant	(-)	(-)	(-)
<b>Engangsemballage</b>			
Logistikgebyr	betaler		(-)
Indsamlingsgebyr	betaler		
Nye automater		modtager	(-)
Pant	betaler	modtager	modtager
Poser, containere mv.	(-)	betaler	betaler
<b>Øvrige</b>			
Tilmelding af nye produkter	betaler	(-)	(-)
Deltagelse	(-)	betaler	(-)

Note: (-) betyder at sektoren i dette tilfælde ikke er omfattet af reglerne bag Dansk Retursystem

84. Oversigten viser, at det primært er udbydernes gebyrer i forbindelse med leverancer til dagligvaresektoren, der giver Dansk Retursystem indtægter. Udover driftsomkostningerne i forbindelse med administrationen og sorteringen af engangsemballage er der væsentligst tale om udgifter til dagligvaresektorens håndteringsgodtgørelse for sortering af genpåfyldelige flasker og pant for engangsemballage.

85. Dansk Retursystem har ikke opgaver i forbindelse med betaling af pant for genpåfyldelige emballager, da denne ordnes direkte mellem udbydere og aftagere.

86. Forholdene i horeca-sektoren, hvor der primært sælges drikkevarer i fustager mv., glas og genpåfyldelig emballage, påvirker således ikke Dansk Retursystems omkostninger og indtægter væsentligt, da sektoren kun indgår i selskabets pantregnskab i forbindelse med engangsemballage.

87. Dansk Retursystem er fortsat i en fase med betydelig udvikling med hensyn til tilmelding af engangsemballage, men systemerne er i dag gennemført i alle dele af landet og i alle de butikker, der var planlagt medtaget fra start.

88. Der foreligger også en række positive erfaringer. Udbyderne, specielt de små, peger på, at de sparer omkostninger ved at være tilsluttet et landsdækkende system. Adgangen til de store kæder er også blevet lettere, da de små udbydere ikke længere påfører kæderne meromkostninger.

89. Systemet har til dato heller ikke virket begrænsende på udbudet af mærker og emballager. En sådan sammenligning er naturligvis vanskelig, da den afhænger af, hvad der ville være sket, hvis man ikke havde opbygget Dansk Retursystem. Men indtil videre er antallet af mærker/emballager på supermarkedernes hylder vokset i forhold til tidligere. Importen er også steget lidt, men det hænger navnlig sammen med, at et stort hollandsk bryggeri søger at trænge ind på det danske marked i samarbejde med Bryggerigruppen.

90. Dåsernes andel af markedet har imidlertid indtil nu været lavere end forventet. Der må dog forventes en større mængde produkter i engangsemballage i fremtiden, herunder fra udlandet. Det hænger også sammen med den nedsættelse, der vil ske i emballageafgiften fra 5. januar 2004. Afgiftsbeskatningen for en dåse med 33 cl. vil falde fra 50 øre til 10 øre. Importen vil også blive lettet af den forventede tilpasning af ølafgiften til en proportional skala baseret på alkoholstyrke. Det vil gøre importerede dåser mere konkurrencedygtige med de genpåfyldelige flasker og dermed øge aktiviteten hos Dansk Retursystem.

#### **Erfaringer og mulige problemer**

91. Styrelsen har siden systemet trådte i kraft modtaget en række henvendelser med kritik af Dansk Retursystem fra udbydere af øl og læskedrikke. De har især drejet sig om:

- mærkningsreglerne, som er stive og hvor der gælder høje omkostninger ved køb af pantetiketter.
- indrapporteringerne til Dansk Retursystem som er bureaukratiske og unødvendigt vidtgående.
- Carlsbergs rolle som indsamler af engangsemballage skaber mistillid.

92. Dansk Retursystems drift er med enkelte nærmere angivne undtagelser underlagt offentlig regulering og således i henhold til konkurrencelovens § 2, stk. 2, ikke omfattet af lovens kapitler 2 og 3. Det fremgår også af Miljøstyrelsens afgørelse af 20. november 2002 i forbindelse med styrelsens vurdering af restaftalen mellem bryggerierne og dagligvarehandelen om Dansk Retursystem. Det følgende omfatter kun spørgsmål inden for den offentlige forvaltning.

93. Konkurrencerådet pegede forud for ændringen af miljøbeskyttelsesloven i 2001 og bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002 på en række punkter, hvor reguleringen ud fra konkurrenceretlige synspunkter kunne udformes anderledes.

94. Hertil kommer problemerne, der følger af grænsehandelen.

95. Mens der i 2003 forventes at blive solgt ca. 70 mio. dåser fra danske supermarkeder mv., så er grænsehandelen med dåser fem gange større. Der er ikke betalt pant af grænsehandelsprodukter, og det betyder, at incitamentet til at returnere den tomme emballage er behersket. Dansk Retursystem modtager grænsehandelsdåser, men selskabet refunderer ikke pant. Det betyder på den ene side, at det kun er en mindre del af dåse-miljøproblemet, der opfanges af Dansk Retursystem. På den anden side gør den store grænsehandel det nødvendigt at opbygge særskilte værn med speciel mærkning og kontrol for at gardere sig mod at betale pant for disse privat importerede dåser. Dermed opstilles samtidigt en række barrierer for handelen over grænsen, og det har særlig betydning for dåser, der er velegnede til transport over store afstande. Let adgang for dåseøl/-sodavand vil således kunne skærpe konkurrencen på det danske marked.

96. Gennemgangen vil samle sig om disse forhold. Der vil blive sat særlig fokus på horeca-sektoren, da der er flest henvendelser om denne sektor.

#### **Udbud**

97. Dansk Retursystem ejes af virksomheder inden for drikkevareproduktion. Disse var villige til at foretage de nødvendige investeringer i at modernisere pant- og retursystemet for at sikre, at det fortsat ville være effektivt, når det danske dåseforbud blev ophævet.

98. Den offentlige regulering, som Dansk Retursystem er underlagt, er blevet særligt omfattende for at sikre at ejerne ikke skal udnytte ejerskabet til at sikre deres markedsposition. Reguleringen medfører driftsmæssigt uhensigtsmæssige arbejdsgange, fx i forbindelse med udarbejdelse af statistikker til brug for selskabets drift, og den påfører de tilsluttede virksomheder administrativt bøv. Forholdsreglerne som er baggrund for disse ulemper for selskabet og dets kunder kunne afskaffes, hvis selskabet var uafhængigt af interesser inden for handel med øl og sodavand. Det ville give en mere effektiv drift af Dansk Retursystem.

99. Det fælles pant- og retursystem fører som nævnt til fordele for de fleste udbydere af øl og sodavand. Supermarkederne opnår også fordele, især de ca. 2000, der har fået forbedret returmodtagelsen. De øvrige supermarkeder opnår også udbytte bl.a. gennem udbetaling af håndteringsgodtgørelse. Den største del af investeringen i Dansk Retursystem skyldes således

støtten til butikkerne. Samlet drejer miljøinvesteringen sig om 260 mio. kr. Ifølge de planer, der blev opstillet i forbindelse med etableringen af Dansk Retursystem vil disse investeringer være afskrevet senest i 2008. Sikringen af den investerede kapital var baggrunden for, at miljøministeren tildelte Dansk Retursystem en eneret på seks år.

100. Driften af Dansk Retursystem har hidtil fulgt de planer, der er lagt. Efter de oplysninger, styrelsen har kendskab til, fungerer Dansk Retursystem også – med de forannævnte forbehold – effektivt. Flere andre lande har således vist interesse for de løsninger, der er valgt, navnlig med hensyn til engangsemballage.

101. Systemet er i dag landsdækkende. De nødvendige systemer til løbende opgradering af butikkernes automater er på plads og indsamlingen fungerer som planlagt. Det betyder, at startvanskelighederne er overvundet og at selskabet er rustet til at møde de udfordringer, der kan ligge i at dåsemængden må antages at blive flerdoblet inden for kort tid. Alt tegner således til at selskabet har fået det nødvendige fodfæste. Aktørerne har – med visse forbehold, jf. nedenfor – fået tilpasset deres systemer.

102. Der er derfor anledning til at overveje om reguleringen behøver at være helt så stram, som der er lagt op til, eller om der bør gives flere valgmuligheder.

103. Et af de spørgsmål, som er rejst er ejerforholdene.

104. Dansk Retursystems eneret til at drive pant- og retursystem udløber i 2008. Til den tid har ministeren ret til at erhverve selskabets aktier, jf. miljøbeskyttelseslovens § 9e, til en nærmere angivet pris, eller subsidiært dets aktiver, jf. § 9e, stk. 2. Miljøministeren skal endvidere ifølge forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven senest i 2006 evaluere Dansk Retursystems eneret.

105. Store strukturelle ændringer bør meldes ud i god tid, så de involverede virksomheder kan tage bestik af den nye situation og forberede sig på ændringerne. Hvis miljøministeren vil benytte udløbet af Dansk Retursystems eneret i 2008 til at overdrage opgaverne til andre, bør det meldes ud i god tid, så de involverede virksomheder får tid til omstilling og planlægning.

106. Allerede i 2000 understregede rådet over for Miljøministeriet, at det var betænkeligt, at de store udbydere dominerede pant- og retursystemet. Rådet anbefalede dengang, at opgaven med at drive systemet kom i udbud. En stor del af driften af Dansk Retursystem er allerede i dag udliciteret, men det gælder ikke for den centrale del af selskabet, der administrerer indsamlingen af tom emballage og ud- og indbetalingerne i forbindelse med håndteringsgodtgørelse og logistikgebyr. Det er navnlig gennem indblik i og tilrettelæggelsen af driftsopgaverne, herunder gebyrfastsættelsen og kontrollen med systemet, at det er muligt at påvirke konkurrenceforholdene.

107. Driften omfatter selve koordinationsrollen inkl. behandlingen af anmeldelser af nye produkter og emballager, prioriteringen af butikkerne, tilrettelæggelse af ændringer i driften mv. Driftsopgaverne indebærer også at der skal tages stilling til hvordan udbudsforretningerne i selskabet skal tilrettelægges. Driftsopgaverne kan imidlertid også udbydes. Udbud af disse opgaver vil kunne være med til at sikre en fortsat høj effektivitet i selskabet. Samtidig vil det kunne overvejes, hvorvidt udbyderne skal have adgang til at byde på opgaven, da en placering af opgaven hos andre, uafhængige aktører vil indebære fordele. Det vil bl.a. betyde, at mange af de regler, der skyldes fortrolighedshensyn, vil kunne ophæves. Det vil gøre systemet mindre bureaukratisk.

108. Det *anbefales*, at miljøministeren snarest og i god tid inden Dansk Retursystems eneret løber ud i 2008 tilkendegiver, at han er indstillet på, at benytte sin ret i henhold til miljøbetyttelseslovens § 9e, stk.1, til at erhverve aktierne i Dansk Retursystem, og at han overvejer herefter at bringe aktierne og opgaven med at drive pant- og retursystemet i udbud med henblik på at sikre, at systemet kan drives uafhængigt af udbyderne og af andre direkte implicerede aktører (fx emballageindustrien).

#### **Fælles EU ordning**

109. Dansk Retursystem har ikke nogen pantforpligtelser over for engangsemballage solgt i tyske grænsebutikker. Butikkernes automater er indstillet, så de kan modtage emballagen, men der udbetales ikke pant. Dansk Retursystem modtager heller ikke betalinger fra udbyderne for at kunne indsamle emballagen fra grænsehandelen. Miljøstyrelsen har godkendt, at selskabets udgifter i denne forbindelse finansieres af det overskud, der opstår når kunderne ikke returnerer pantbelagt engangsemballage.

110. Salg af genpåfyldelig emballage i grænsehandelen påvirker også Dansk Retursystems drift. De flasker forbrugeren køber i grænsebutikkerne afleveres ofte i danske butikker. Det har i flere år ført til returprocenter på mere end 100.

111. Selv om Tyskland har indført pant på dåser, har det ikke ført til mindre privat import af dåser til Danmark, da dåser, der udføres af private (indtil videre) ikke er omfattet af den tyske pantpligt. De tyske dåser udgør mere end fem gange så mange dåser, som der sælges i danske butikker. Dansk Retursystem tager som nævnt imod disse dåser, men udbetaler ikke pant for dem. Det vil heller ikke være tilfældet den dag, den tyske pantpligt også gælder udførte dåser. Tilsvarende kan svenske og norske forbrugere ikke få udbetalt pant gennem det nationale pant- og retursystem for emballage købt i Danmark. De nationale pant- og retursystemer har opbygget komplicerede sikkerhedssystemer for at undgå svindel, der kan fremkomme fx gennem indførsel af tom emballage, der indføres med henblik på at få udbetalt pant.

112. Miljøproblemer i forbindelse med indsamling af engangsemballage (og i nogle tilfælde også genpåfyldelig emballage) findes også i andre EU-lande. Senest har den tyske regering som nævnt pålagt de tyske bryggerier at etablere pant- og returordninger for dåser. Det har dog ikke været muligt at etablere et fælles tysk system, hvilket har fået EU til at true med en sag ved domstolen.

113. Baggrunden for kommissionens trussel er, at de tyske detailhandlere ikke vil udbetale pant for og modtage andre emballager end dem, de selv har solgt og fået pant for. Flere og flere tyske butikker vil ikke længere markedsføre importeret øl og sodavand i engangsemballager, da de ikke vil have besværet med at opkræve pant og komme af med den brugte emballage.

114. Kommissionen henviser til, at denne udvikling forhindrer import og dermed handel over grænserne, da 95 pct. af den importerede øl og sodavand er i engangsemballage. Kommissionen anbefaler derfor, at den tyske regering tager initiativ til at etablere et landsdækkende pant- og retursystem. Kommissionen henviser til, at der i andre EU-lande findes pant- og retursystemer, der fungerer uden problemer i forhold til EU-lovgivningen.

115. Parallelimport kan også blive ramt af de mange nationale pant- og retursystemer. Fx bliver bryggerier i lande, der modtager parallelimport i genpåfyldelige flasker, påført omkostninger, når de skal betale pant for emballager, de ikke har markedsført, men som er kommet ind i systemet via import. Hvis pant er større end genanskaffelsesværdien giver det et tab. I modsatte tilfælde er det den virksomhed, hvis produkter paralleleksporteres, der mister penge.

116. Ud over dette kan private også spekulere i de forskellige pantstørrelser landene imellem, hvis der ikke etableres kontrolsystemer. Det kan fx være en fordel for svenskere at tage tom genbrugsemballage med til Danmark, da den danske pant er højere end den svenske. Dansk Retursystem begrundet deres mange sikkerhedsforanstaltninger med at systemet kan udsættes for organiseret import af tomme emballager, hvis der ikke er den nødvendige sikkerhed, fx gennem et unikt pantmærke. Sikkerhedsforanstaltningerne er med til at gøre systemet bureaukratisk og ufleksibelt.

117. Det er næppe muligt at løse problemet med tom emballage over grænserne på anden måde end ved aftaler om betaling (clearing) for "for meget modtaget emballage" mellem landene. En sådan ordning vil kunne løse problemet ved den private grænsehandel. Den kan også fjerne incitamentet til spekulation i tom emballage. Samtidigt løses miljøproblemerne, og det vil fremme konkurrencen, fordi forskellige nationale pantordninger ikke længere vil fremstå som en barriere for handelen mellem medlemsstaterne. Endelig vil gennemførelse af en sådan ordning betyde, at en række danske kontrolforanstaltninger kan afvikles. Det vil ikke længere være nødvendigt at tilmelde emballager fra produkter, der allerede er tilmeldt et pant- og retursystem i et andet EU-land.

118. Tilrettelæggelsen af et sådant system kræver nøje planlægning og tager tid. Imidlertid har Danmark nu med indførelsen af dåser og et centraliseret pant- og retursystem en række erfaringer, som vil kunne nyttiggøres i et fælles projekt. Allerede i dag er der flere andre lande, der bygger på de resultater, Dansk Retursystem har opnået.

119. På den baggrund anbefales det, at miljøministeren tager initiativ til en fælles ordning for pant til emballage til øl og sodavand i EU. Gennemførelse af en sådan ordning tager tid. Der er imidlertid opsamlet en række nyttige erfaringer i forbindelse med etablering af Dansk Retursystem, og disse erfaringer vil kunne udnyttes til gavn for en sådan samlet europæisk ordning.

#### **Horeca-sektoren<sup>8</sup>**

120. Flere virksomheder har klaget over, at Carlsberg har vundet udbudet i forbindelse med indsamling af brugt engangsemballage i 90 pct. af landet. Virksomhederne frygter, at Carlsberg gennem denne opgave kan få adgang til konkurrencefølsomme oplysninger om deres forhold og få en legitim anledning til at besøge deres kunder. Det kan udnyttes i salgsøjemed og dermed styrke Carlsbergs i forvejen dominerende stilling på salgsmarkedet.

121. Det er særligt et problem i horeca-sektoren, hvor der findes en del eksklusivaftaler og derfor en række virksomheder, der ikke har aftaler med Carlsberg. Nogle finder det også stødende, at deres kunder skal ringe til Carlsberg for at aftale afhentning af emballage og have kontakt med Carlsbergs chauffører, når disse henter de fyldte poser m.v.

122. Dansk Retursystem er ifølge § 72, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002 forpligtet til at udbyde sine opgaver i forbindelse med indsamling af emballage og emballageaffald efter de bestemmelser i EU-retten, som gælder for offentligretlige organer (EU-udbud). I forbindelse med et på denne baggrund foretaget udbud vandt Carlsberg udbudskonkurrencen i 90 pct. af landet. Tildelingskriteriet var laveste pris.

123. Carlsbergs indsamling af brugt engangsemballage kan udgøre et konkurrenceproblem. Der blev i forbindelse med udarbejdelsen af reglerne bag Dansk Retursystem udfoldet store bestræbelser for at undgå, at konkurrencefølsomme oplysninger kunne tilfalde ejerkredsen bag Dansk Retursystem. Bestræbelserne skyldtes ikke en konkret mistanke om, at virksomhederne ville udnytte oplysningerne, men var nødvendige for at sikre systemet konkurrenceretligt og for at sikre Dansk Retursystem en så stor troværdighed, at virksomhederne turde indsende fortrolige oplysninger til brug for selskabets kontrol. I styrelsens drøftelser med Kommissionen om sagen var det således enighed om, at fortrolige oplysninger skulle afskærmes fra selskabets bestyrelse, hvor der sad repræsentanter ikke kun fra udbyderne, men også fra handelen.

124. Carlsbergs indsamling af brugt engangsemballage virker imod disse bestræbelser. Der er ingen tvivl om, at selskabet gennem indsamlingen af brugt emballage vil kunne få nogle oplysninger og etablere nogle kundekontakter, som det ellers ikke ville opnå. Det er ikke alle disse oplysninger, der kan anses for værdifulde endsige fortrolige, men på den anden side kan muligheden ikke udelukkes. Dette skaber utryghed hos konkurrenter og mulige investorer, og det skader Dansk Retursystems image.

125. Det er Konkurrencestyrelsens vurdering, at det i forbindelse med et nyt udbud gennem udformningen af de konkrete kontraktvilkår eller tildelingskriterier, er sagligt at sikre, at konkurrencefølsomme informationer ikke flyder fra markedet for indsamling af engangsemballage til markedet for salg af øl- og læskedrikke, og at der er bred tillid til at systemet fungerer på lige vilkår for alle udbydere.

126. Udbudet af indsamling af engangsemballager kan fx tilrettelægges således, at *detenten* i udbudsmaterialet gøres til et kontraktvilkår, at tilbudsgivere tilrettelægger indsamlingen på en måde, der hindrer, at konkurrencefølsomme informationer i praksis kan videregives i systemet, eller at der på anden måde gives en potentiel leverandør en fortrinsstilling frem for andre, *eller* at en sådan sikkerhed mod konkurrenceforvridning gøres til et konkurrencevilkår (tildelingskriterium)

127. Der skal dog samtidigt tages hensyn til omkostningerne ved indsamlingen. Carlsberg vandt opgaven i 2002, fordi selskabet var billigst. I mange dele af landet var selskabets bud 50 pct. eller mere billigere end konkurrenternes.

128. Dansk Retursystem har oplyst, at det næste udbud om indsamling af brugt emballage tænkes opdelt efter materiale, så metal og plastik indsamles i poser, mens glas indsamles i ½-palle containere. ½-palle containere er mere velegnede til glas, fordi man kan undgå en række arbejdsmiljømæssige problemer, da flaskerne er tungere end dåser.

129. Dansk Retursystem har tilbudt Carlsberg at testindsamle glasflasker i ½-palle containere, men selskabet afslog tilbudet, da det ville medføre for store omkostninger. ½-palle containerne fylder for meget på salgsvognene, specielt ved udkørsel til forretningsstederne.

130. Dansk Retursystem er derfor af den opfattelse, at en adskillelse af udbudene, så glasindsamlingen udbydes særskilt vil løse problemet, da Carlsberg ikke forventes at byde på dette udbud. Hvis Carlsberg ikke indsamler glas, vil indsamlingsproblemet i horeca-sektoren blive meget mindre. Det skyldes at størstedelen (formentlig 85 pct.) af engangsemballagen i horeca er glas. Den øvrige engangsemballage i horeca er især plastflasker, mens dåseandelen udgør under 1 pct. For at tage højde for plastflasker vil det i udbudsbetingelserne kunne præciseres, at den, der indsamler glasflasker i horeca samtidig skal medtage poserne med plastflasker og evt. dåser<sup>2</sup>. Dette vil gøre det muligt at opnå de besparelser, der ligger i at alle former for emballage afhentes samtidig.

131. Indsamlingsproblemerne vedrører kun horeca, hvor mange værtshuse har fravalgt Carlsberg som leverandør. I dagligvarehandelen har næsten alle forretninger i forvejen aftaler med Carlsberg, hvorfor Carlsbergs indsamling ikke vil føre til konkurrenceproblemer i denne sektor.

132. Når indsamlingsproblemet afgrænses til horeca, betyder det, at tilrettelæggelsen af indsamlingen ud fra materiale i praksis vil sikre, at udskillelsen af drikkevareindustrien fra opgaven med at indsamle emballager ikke medfører meromkostninger.

133. De enkelte steder i horeca-sektoren, der ikke bruger glasemballage, og de få steder, hvor det i øvrigt vil være mere omkostningskrævende at andre end bryggerierne afhenter emballagen, vil herefter være så få, at det ikke kan anses for et konkurrencemæssigt problem, at indsamlingen foretages af et bryggeri. Det vil også være en mulighed at anmode Dansk Retursystem om selv at forestå indsamlingen af glasflasker.

134. På den baggrund anbefales miljøministeren at tilrettelægge den fremtidige indsamling af engangsemballage således, at udbydere af øl og sodavand ikke får opgaven hos noget salgssted, hvor de ikke allerede er fast leverandør af øl eller sodavand.

135. Det er almindeligt, at bryggerier og importører tester nye produkter i barer og restauranter, inden de markedsfører dem bredt gennem dagligvareforretninger. Horeca giver nogle muligheder for at registrere forbrugernes reaktioner på en måde, som dagligvaresektoren ikke gør. Kunderne i horeca-sektoren er ifølge branchen også mere villige til at afprøve nye produkter end kunderne i dagligvaresektoren. Derved er horeca-sektoren væsentlig for de virksomheder, der vil ind på markedet eller søge at markedsføre nye produkter.

136. Gode salgstal fra horeca-sektoren kan åbne op for leverancer til dagligvarekæderne, der står for 75 pct. af ølsalget i Danmark.

137. Øl og læskedrikke forhandles i horeca-sektoren i fustager (fadøl), gennem post-mix anlæg (læskedrikke i glas eller krus) og i glasflasker. Der forhandles sjældent øl og læskedrikke i dåser i horeca-sektoren.

138. Ifølge Konkurrencestyrelsens undersøgelser udgør omsætningen af øl og læskedrikke i horeca-sektoren 25 pct. af det samlede ølsalg og 20 pct. af det samlede salg af læskedrikke. Salget via fustager udgør 50 pct. af sektorens ølsalg, mens salget gennem post-mix anlæg udgør 40 pct. af læskedriksalget. Disse emballager er ikke omfattet af Dansk Retursystem. Restaurationerne mv. betaler pant for fustager og kulsyrebeholdere til bryggerierne, når de modtager øl i fustager.

139. Det øvrige salg foregår næsten udelukkende i genpåfyldelige flasker. Mange restauranter mv. forhandler kun flaskeøl og -læskedrikke i disse emballager. En lille del af salget i horeca-sektoren sker i engangsflasker af glas. Omfanget er ganske vist stigende, men samlet drejer det sig om under 1 pct. Der er typisk tale om importeret øl.

140. Mere end 99 pct. af den emballage, der anvendes i horeca-sektoren, returneres således til genpåfyldning i flasker eller fustager på danske bryggerier eller læskedrikfabrikker. Dansk Retursystem er ikke involveret i pant og returtagning af genpåfyldelig emballage og fustager, hverken i horeca-sektoren eller i dagligvarehandelen.

141. Det er frivilligt for udsalgssteder, butikker, restauranter mv., at tilslutte sig Dansk Retursystem. For dagligvarebutikker er der et incitament til tilslutning, da de herved kan få håndteringsgodtgørelse for de flasker, som butikken modtager fra forbrugere. Det er også muligt for butikken, hvis den er stor nok, at få tilskud til automatisering af emballagemodtagningen.

142. Udskænkningssstederne i horeca-sektoren kan derimod ikke få håndteringsgodtgørelse, selvom de tilslutter sig til retursystemet. Det skyldes, at de ikke modtager emballage fra forbrugere. I horeca-sektoren indsamles emballagen efter brug, ligesom forbrugerne normalt ikke kan tage tom emballage med ud af restaurationen mv.

143. Det er således kun nødvendigt for en virksomhed inden for horeca-sektoren at være tilsluttet Dansk Retursystem, hvis den vil sælge øl eller læskedrikke i engangsemballager. Virksomheden får derved nogle administrative forpligtelser, ligesom en række arbejdsgange skal ændres. Restaurationen skal fx rekvirere udstyr til indsamling af engangsemballager fra Dansk Retursystem, der skal ske sortering af emballagen efter hvilket materiale, den er lavet af, og restaurationen skal betale pant af de materialer, der stilles til rådighed af Dansk Retursystem.

144. Der kan føre til, at nogle restauranter – ligesom det er tilfældet inden for dagligvaresektoren – ikke ønsker at føre øl og læskedrikke i engangsemballager. Reglerne kan således udgøre en barriere for udbydere, der ønsker at sælge øl eller læskedrikke i engangsemballager i horeca-sektoren, typisk udenlandske producenter.

145. Horeca-sektoren var ikke omfattet af den første bekendtgørelse om Dansk Retursystem. Denne bekendtgørelse omfattede kun genpåfyldelige emballager. Miljømyndighederne havde altså ingen betænkeligheder ved at undtage horeca-sektoren fra reglerne så længe de kun gjaldt genpåfyldelige flasker (og fustager, der er undtaget fra reglerne).

146. Årsagen til at horeca-sektoren er medtaget i bekendtgørelsen er således sektorens salg af øl og læskedrikke i engangsemballage. Horeca-sektoren har imidlertid ikke den store betydning i forhold til bortskaffelse og genbrug af engangsemballager til øl og læskedrikke. Der er stor forskel på enkelte salgs-/udskænkningsssteder i horeca: værtshuse,

restauranter, cafeteriaer, pizzeriaer mv., men de udskænkingssteder, der er relevante for udskænkning af nye typer af øl udgør lukkede systemer, hvor der ikke medbringes emballage, hverken når forbrugerne kommer eller går.

147. Det *anbefales* derfor, at det i horeca-sektoren gøres muligt allerede nu at markedsføre produkter i emballager, der ikke er tilmeldt Dansk Retursystem. Det forudsættes, at udbyderen etablerer et pant- og retursystem og over for Miljøstyrelsen godtgør, at dette lever op til samme miljømålsætninger som Dansk Retursystem. Ordningen kan sikres økonomisk ved at der stilles krav om bankgaranti, der kan dække forskellen mellem den faktisk opnåede returprocent og det fastsatte mål. Ordningen vil ikke få indflydelse på returtagningen via dagligvarehandelen, da der kun kan indfris pant på produkter med Dansk Retursystems pantmærke.

148. Indførelsen af en sådan ordning vil næppe føre til, at nogen væsentlig volumen går uden om Dansk Retursystem. Men ordningen vil kunne tage brodden af en væsentlig del af den kritik, der er blevet fremført. Samtidig vil den gøre det muligt at søge nye veje til at løse miljøproblemerne på en effektiv måde uden, at Dansk Retursystems funktion udsættes for problemer.

149. Det er en forudsætning for undtagelsen, at Dansk Retursystems pantmærke ikke er påsat produkterne, og at udsalgsstedet ikke leverer drikkevarer ud af huset.

150. Udbyderne, der leverer til horeca-sektoren, kan efter forslaget selv vælge formen for mærkning af produkterne, og vil derved kunne vælge en løsning, der passer til selskabets rutiner. Selskabet vil samtidigt selv stå med ansvaret i forbindelse med anden import af tilsvarende emballage.

#### **Indberetninger til Dansk Retursystem**

151. Udbyderne af øl og læskedrikke skal i dag indberette en lang række oplysninger til Dansk Retursystem. Ikke bare om mængden og typen af den emballage, de har anvendt til deres produkter, men helt ned til detaljerede oplysninger om, hvilke typer øl eller sodavand, der har været i emballagen, og hvor meget af hver type øl og sodavand, der er leveret til hver eneste forretning. Disse detaljerede oplysninger er ikke nødvendige for at muliggøre udbetaling af pant og gebyrer. De anvendes til at kontrollere, at systemet ikke udsættes for svindel og misbrug.

152. Konkurrencestyrelsen har flere gange peget på, at de mange indberetninger er en belastning for udbyderne, især for de mindre udbydere med skiftende produkter, der derfor vil have relativt mange indberetninger sammenlignet med de etablerede bryggerier. Den nødvendige kontrol kan opnås på anden måde, uden at belaste udbyderne i så høj grad.

153. I forlængelse af denne kritik har Dansk Retursystem arbejdet på et forslag til at forenkle systemet, så udbyderne ikke skal indberette så detaljeret som nu. Planerne bygger på udviklingen af et nyt og forbedret pantmærke. Når det indføres kan en række indberetninger, der sker af kontrollensyn, afvikles. Herefter vil selskaberne kun skulle indrapportere det samlede antal emballager, der er bragt på markedet (for genpåfyldelig emballage opdelt i tre kategorier efter størrelse).

154. Dansk Retursystems forslag behandles for tiden i Miljøstyrelsen, da det forudsætter en dispensation fra bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002. Selskabet er for tiden ved at få Miljøstyrelsens godkendelse til at udbyderne i fremtiden skal indrapportere færre oplysninger. Planerne, der går ud på, at selskaberne kan nøjes med at indberette en gang om året og ikke længere på butiksniveau, er blevet positivt modtaget hos de mindre udbydere. Baggrunden for forslaget er ændringer i betalingsbetingelserne, så det fremover gøres muligt at betale gebyrer a conto. Det *anbefales* miljøministeren at gennemføre forslaget således at de administrative byrder for virksomhederne lettes i videst mulige omfang.

#### **Pant**

155. Pantreglerne skal sikre, at forbrugerne har et incitament til at aflevere brugt emballage de rigtige steder. Pantet er fast for en given volumen. Der må ikke konkurreres på pantets størrelse.

156. Pantet indebærer, at den tomme emballage er værdifuld. For at undgå omgåelse er det nødvendigt at mærke emballagen, så den kan genkendes af automaterne. Det er særligt et problem for engangsemballage. For genpåfyldelig emballage opstår der ikke noget praktisk problem, så længe pantet svarer nogenlunde til genanskaffelsesprisen for emballagen.

157. Systemet understøttes af mærkningsregler, der indebærer, at emballageenhederne identificeres éntydigt i forhold til Dansk Retursystem. Det sker ved EAN-kodning evt. suppleret med en add-on-kode.

158. Engangsemballagen skal påføres et pantmærke, så forbrugeren og systemet kan se, at der er betalt pant.

159. Udbyderne (og mellemhandlere) indberetter til Dansk Retursystem. Det sker af hensyn til udbetaling af håndteringsgodtgørelse (hvilke butikker skal have udbetalt hvor meget og hvem skal bidrage til dette) og for at kunne refundere pant til butikkerne.

160. Efter reglerne i bekendtgørelsen kan der gå op til 7 uger efter at produkterne er bragt på markedet før udbydere, der har påtrykt pantmærke på deres produkter, skal betale pant til Dansk Retursystem.

161. Producenter og importører af mindre partier, hvor pantmærket ikke er påtrykt, men påklæbes emballagen, skal betale pant forud inden produkterne sendes på markedet. Panten skal nemlig betales til Dansk Retursystem ved udleveringen af pantetiketterne. Det indebærer en forskelsbehandling i pantbetalingen til skade for de mindre udbydere og dermed ulige konkurrencevilkår.

162. Det *anbefales*, at miljøministeren sikrer, at reglerne for pantmærkning ændres, så de virksomheder, der påsætter pantetikette på deres emballager ikke bliver diskrimineret i forhold til de virksomheder, der forhandler øl og læskedrikke med påtrykt pantmærke.

163. Dansk Retursystem har foreslået, at betalingen gøres mere fleksibel for de små udbydere. Det er tanken at de mindre udbydere fremover vil kunne betale a conto. Herved slipper de samlet set for i modsætning til i dag, at skulle betale for pant inden produkterne markedsføres. Dette forslag er blevet godt modtaget af de mindre udbydere.

164. Samtidigt vil forslaget om produkter til horeca-sektoren kan markedsføres uden om Dansk Retursystem, hvis de ikke er tilmeldt Dansk Retursystem, lette de mindre udbyderes konkurrencevilkår.

---

1 jf. forarbejderne til miljøbeskyttelseslovens § 9, stk.3.

2 Der kan imidlertid udvikle sig en betydelig handel med tom emballage, hvis pantværdien i to nabolande er forskellig.

3 Dette problems omfang kan illustreres ved, at danskerne køber næsten fem gange så mange dåser i grænsehandelen som de køber i danske butikker. Dansk Retursystem modtager dåser fra udlandet men udbetaler ikke pant for dem.

4 Dansk Retursystem vil evt. selv kunne forestå indsamlingen af glasflasker, hvis en udbudsrunde viser, at selskabet kan levere den mest effektive løsning.

5 De tidligere budrunder viste, at bryggerierne kunne foretage indsamling i poser markant billigere end andre. Såfremt bryggerierne ikke havde givet bud, ville omkostningerne ved indsamling i gennemsnit være blevet mere end fordoblet og i dele af landet var det ikke andre end Carlsberg, der afgav noget bud.

6 jf. § 3 i bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002.

7 For at kunne imødekomme ønsker fra bl.a. disse grupper har Dansk Retursystem etableret en kontaktgruppe, der jævnligt drøfter forholdene

8 Horeca står for Hotel, Restauration og Catering. Det vil sige spise- og udskænkingsvirksomheder hovedsageligt med personlig betjening af kunderne.

9 Det er naturligt at tage udgangspunkt i indsamlingen af glasflasker, der er langt den største artikel.