Pant och retur

Konkurrenseffekter av pant- och retursystem
för dryckesförpackningar

Konkurrensverkets rapportserie 2003:3

Konkurrensverket december 2003
Utredare: Johan Hedelin (projektledare),
Anders L. Hansson och Hanna Näslund.
ISSN 1401-8438
Ekonomi-Print AB, Stockholm 2003
Foto: Bengt Kopp, Konkurrensverket

Förord

Regeringen gav den 18 juni 2003 i uppdrag till Konkurrensverket att kartlägga och analysera i vilken utsträckning utformningen av de svenska pantsystemen för aluminiumburkar respektive för PET-flaskor är konkurrensbegränsande respektive handelshindrande. Enligt uppdraget skall Konkurrensverket belysa dels hur anslutningen av leverantörer av metallburkar och plastflaskor till de svenska pantsystemen kan öka, dels hur import och parallellimport av sådana produkter till den svenska marknaden kan underlättas. I föreliggande rapport redovisas uppdraget.

Stockholm den 8 december 2003

Claes Norgren

Innehåll

Förord **3**

Förkortningar och definitioner **8**

Sammanfattning **9**

Vilka är problemen och hur kan de lösas? **9**

1 Inledning **12**
1.1 Bakgrund 12
1.2 Syfte, avgränsning och metod 12
1.3 Disposition 15

2 Miljö, handel och konkurrens **16**
2.1 EU: s regelverk 18
2.1.1 Förpackningsdirektivet 19
2.1.2 EU: s avfallshierarki 20
2.2 Producentansvar 22
2.2.1 Producentansvar för förpackningar 23

3 Dryckesmarknaden **27**
3.1 Marknadsstruktur 28
3.2 Marknadsutveckling 31
3.2.1 Konsumentprisnivåer 33
3.3 Vilka är aktörerna? 36

4 Marknaden för dryckesförpackningar **39**
4.1 Allmänt om förpackningsmarknaden 39
4.2 Val av förpackning 39
4.3 Aktörer på marknaden 41
4.4 Förpackningsteknik 42
4.4.1 Burkförpackningar 43
4.4.2 PET-flaskor 44
4.5 Företagsekonomiska effekter av val av förpackning 45

5 Återtagande av förpackningar genom pantsystem 46
5.1 Frivillighet kontra lagstiftning 46
5.2 Pantsystemen 47
5.3 Återtagning i handeln 48
5.4 Återfyllnadsförpackningar 49
5.4.1 Glasflaskor 49
5.4.2 R-PET 50
5.5 Återvinningsförpackningar 51
5.5.1 Aluminiumburkar 53
5.5.2 Å-PET 56
5.6 Lagstiftningen om pantsystem 58
5.6.1 Lagstiftningens effekter på förpackningsmarknaden 59
5.6.2 Pågående lagstiftningsarbete 60

6 Internationell handel med läskedrycker och buteljerat vatten 62
6.1 Internationell handel och handelshinder 62
6.1.1 Prisskillnader mellan länder 63
6.1.2 Potentialen för ökad handel 64
6.1.3 Förekommande handelshinder 65
6.1.4 Märkningskrav som tekniskt handelshinder 66
6.1.5 Immaterialrättsliga regler för handel 68
6.2 Registrerad handel med läskedrycker och buteljerat vatten 69
6.2.1 Aktörer i den internationella handeln 72
6.2.2 Förutsättningarna för en lönsam handel 73
6.3 Den oregistrerade importen 75
6.3.1 Omfattning och struktur 76
6.3.2 Kostnadsbesparing för importör vid oregistrerad import 78
6.3.3 Tillvägagångssätt för oregistrerad import 79
6.3.4 Myndigheternas roller och uppgifter 81

7 Iakttagelser 84
7.1 Konkurrensverkets och Kommerskollegiums gemensamma enkätundersökning 84
7.2 Studie av pris- och handelsmönster 87
7.2.1 Empirisk bedömning av det nationella retursystemets effekter 88
7.2.2 Teoretisk bedömning av det nationella retursystemets effekter 89
7.2.3 Effekter av möjliga förändringar i det nationella retursystemet 91
7.3 Pantsystemens effekter på miljö och konkurrens 93
7.4 Avgifts- och kostnadsnivåer för pantsystem i Sverige, Norge och Danmark 96
7.5 Pantsystem och gränshandel med läskedrycker i USA 98

8 Problem, analys och förslag 101
8.1 Problemkomplex 1: Brist på spelregler 105
8.1.1 Valet mellan monopol och konkurrens 106
8.1.2 Pantsystem som infrastrukturklubbar 107
8.1.3 Särskilda problem med återfyllnadssystem 109
8.1.4 Konkurrensverkets överväganden 110
8.1.5 Konkurrensverkets förslag 113
8.2 Problemkomplex 2: Bristfällig tillsyn och kontroll 113
8.2.1 Konkurrensverkets överväganden 114
8.2.2 Konkurrensverkets förslag 119
8.3 Problemkomplex 3: Alltför lönsamt stå utanför systemet 120
8.3.1 Konkurrensverkets utgångspunkter 120
8.3.2 Konkurrensverkets överväganden 124
8.3.3 Konkurrensverkets förslag 128
8.4 Problemkomplex 4: Handelshindrande märkningskrav 128
8.4.1 Konkurrensverkets utgångspunkter 128
8.4.2 Konkurrensverkets överväganden 129
8.4.3 Konkurrensverkets förslag 131

8.5 Problemkomplex 5: Förpackningstyper och förpackningsmaterial med liten volym har svårt att ingå i retursystem 131
8.5.1 Konkurrensverkets utgångspunkter 132
8.5.2 Konkurrensverkets överväganden 134
8.5.3 Konkurrensverkets förslag 136
8.6 Problemkomplex 6: Ekonomisk brottslighet 137
8.6.1 Konkurrensverkets utgångspunkter 137
8.6.2 Konkurrensverkets överväganden 138
8.6.3 Konkurrensverkets förslag 139
8.7 Konsekvenser av Konkurrensverkets förslag 139
8.7.1 Konsekvenser för små företag 140
8.7.2 Vad får de föreslagna åtgärderna för konsekvenser för konsumenterna? 143

Källförteckning

Bilaga 1: Utredningsuppdraget

Bilaga 2: Kommerskollegiums rapport

Bilaga 3:Pantsystemens effekter på miljö och konkurrens, rapport av docent Mats Bergman.

Bilaga 4: Tjänsteanteckning från möte med professor Nils Wahl angående EG-rättsliga krav på retursystem.

Bilaga 5: Pantsystemens ekonomi och Pantsystem för dryckesburkar och PET-flaskor i USA, rapporter av Ingrid Flory och Staffan Larsson.

Bilaga 6: Analys av retursystemets effekter, rapport av fil dr Mattias Ganslandt.

Förkortningar och definitioner

Retursystem – Detta uttryck används i rapporten som benämning för ett system där dryckesförpackningar i särskild ordning lämnas i retur av konsumenten.

Pantsystem – Detta uttryck används i rapporten som en benämning för ett system där dryckesförpackningar i särskild ordning lämnas i retur av konsumenten mot erhållande av pant. Pantsystem är alltså ett retursystem med pant.

Å-PET – Returflaskor tillverkade av en plasttyp kallad *polyetylentereftalat*. Flaskan används endast en gång men materialet återvinns.

R-PET – Returflaskor tillverkade av en plasttyp kallad *polyetylentereftalat*, även kallade återfyllnadsflaskor eftersom de diskas och används flera gånger.

Returpack – En sammanfattande benämning på Svenska Returpack AB och Svenska Returpack-PET AB.

Sammanfattning

Vilka är problemen och hur kan de lösas?

Regeringen har givit Konkurrensverket i uppdrag att kartlägga och analysera utformningen av de svenska pantsystemen för aluminiumburkar respektive för PET-flaskor. Verkets utredning visar sammantaget på ett system som har konkurrenshämmande och handelshindrande effekter och som särskilt försvårar för mindre och utländska aktörer att ta sig in på den svenska marknaden. Konkurrensverket har konkretiserat dessa effekter i sex problemkomplex och givit förslag till lösningar. Om förslagen genomförs bedömer verket att de konkurrens-hämmande och handelshindrande effekterna minskar och att systemet blir mer tillgängligt, inte minst för mindre och utländska företag. Förändringarna kommer att få betydelse för möjligheterna till import och parallellimport till den svenska marknaden. En ökad handel och konkurrens på dryckesmarknaden skulle i sin tur medföra fördelar för konsumenterna i form av lägre priser och större utbud.

Problemkomplex 1 – Brist på spelregler

De största retursystemen har i praktiken monopol men underkastas inte tillräcklig kontroll och reglering.

Konkurrensverket föreslår att den legala ensamrätten på återvinning av aluminiumburkar avvecklas. En reglering bör träda in när ett retursystem uppnår en monopolliknande ställning innebärande en skyldighet att ansluta nya aktörer. Kravet på hanteringstillstånd bör avvecklas för aktörer anslutna till sådana retursystem. Därutöver kvarstår möjligheten att ansöka om godkännande för ett eget retursystem vilket förutsätter hanteringstillstånd eller motsvarande godkännande. I nuläget skulle den föreslagna regleringen framförallt beröra Svenska Returpack, Svenska Returpack-PET och systemet för R-PET. Regelverket bör dock enligt Konkurrensverket formuleras på ett generellt sätt så att

även andra aktörer omfattas när de uppnår en monopolliknande ställning.

Problemkomplex 2 – Bristfällig tillsyn och kontroll

Bristfällig tillsyn medför att aktörerna arbetar på olika villkor samt risker för etableringssvårigheter.

Konkurrensverket föreslår att tillsynen över samtliga pant- och retursystem hanteras av en enda myndighet och för pantsystem med monopolliknande ställning särskilt innefattar möjligheten för mindre och utländska aktörer att få tillträde till systemen på rimliga villkor. Ansvarig förvaltningsmyndighet bör även tillse att kontrollen av att så kallade egna retursystem uppfyller returkraven förbättras. För de egna retursystemen bör kontrollen enbart gälla returandelen medan de retursystem som har monopolliknande ställning istället får en reglerad pantnivå.

Problemkomplex 3 – Alltför lönsamt stå utanför systemet

Med nuvarande pant- och avgiftsnivåer skapas framförallt för Å-PET starka incitament att kringgå reglerna om pantsystem.

Konkurrensverket föreslår att administrations- och importavgifter avvecklas. I de retursystem som uppnår en monopolliknande ställning tas endast ut avgifter som medför en positiv miljöstyrande effekt, dvs. pant.

Problemkomplex 4 – Handelshindrande märkningskrav

Märkningsreglerna utgör ett handelshinder.

Konkurrensverket föreslår att nödvändig ommärkning vid PET-import förenklas genom att retursystem med monopolliknande ställning tillåter påklistrade etiketter och så långt möjligt onödiggör ommärkning.

Problemkomplex 5 – Förpackningstyper och förpackningsmaterial med liten volym har svårt att ingå i retursystem

Det är svårt för förpackningstyper och –material som säljs i liten volym att till rimliga kostnader ingå i ett retursystem.

Konkurrensverket föreslår att krav på returtagning endast bör införas gällande förpackningsmaterial som har tillräcklig volym för att möjliggöra en rationell returtagning. En möjlighet till testförsäljning bör prövas för vissa förpackningstyper.

Problemkomplex 6 – Ekonomisk brottslighet

Undandragande av skatt snedvrider konkurrensen.

Konkurrensverket föreslår att en utredning får i uppdrag att belysa möjligheterna att hindra momsundandragande framför allt i samband med internationell handel.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

För att skydda miljön och samtidigt upprätthålla en effektiv konkurrens måste importörer och parallellimportörer av metallburkar och flaskor på ett effektivt sätt kunna ansluta sig till pantsystem. Det svenska pantsystemet har uppfattats som ett hinder för aktörer från andra länder. Regeringen har därför uppdragit åt Konkurrensverket[1] att kartlägga och analysera om, och i så fall i vilken omfattning, de svenska pantsystemen har konkurrensbegränsande och handelshindrande effekter.

1.2 Syfte, avgränsning och metod

Syftet med utredningen är att belysa hur anslutningen till de svenska pantsystemen kan öka och hur import och parallellimport av här relevanta produkter kan underlättas. De frågor som skall besvaras är:

- Är utformningen av de svenska pantsystemen för aluminiumburkar respektive PET-flaskor konkurrensbegränsande/handelshindrande?
- Hur kan anslutningen av leverantörer av metallburkar och plastflaskor till de svenska pantsystemen öka?
- Hur kan parallellimport av metallburkar och plastflaskor till den svenska marknaden öka?
- Hur påverkar nuvarande och föreslagna regler små företags situation?

---

[1] Se Bilaga 1 för direktiv.

Konkurrensverkets uppdrag omfattar i princip såväl alkoholhaltiga som icke-alkoholhaltiga drycker. Handel med alkoholhaltiga drycker påverkas dock såväl nationellt som internationellt av stora olikheter i skattenivåer och distributionsmöjligheter. Konkurrensverket har därför utfört uppdraget med fokus på icke-alkoholhaltiga drycker som erbjuds i pantförpackningar, dvs. läskedrycker och mineralvatten. De slutsatser gällande pant- och retursystem som framkommit bör dock direkt kunna överföras även på pantförpackningar för alkoholhaltiga drycker. Det ligger emellertid inte i verkets uppdrag att belysa de alkoholpolitiska konsekvenserna av sådana förändringar.

Konkurrensverket har i denna utredning inte granskat de allmänna näringspolitiska förutsättningarna för den svenska bryggerinäringen och inte heller alternativet att helt avskaffa pantsystemen. Utredningen har istället utförts mot bakgrund av producentansvarsutredningens förslag och regeringens ställningstaganden i propositionen angående ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp (prop 2002/03:117).

Utredningen inbegriper inte heller privatimport av drycker eftersom privatimporten inte omfattas och heller inte föreslagits omfattas av nationella pantsystem. Vid sidan av Konkurrensverkets regeringsuppdrag har dock Kommerskollegium haft i uppdrag från Utrikesdepartementet att göra en analys av potentiella vinster för miljö, konsumenter, företag och den inre marknaden av att samordna återvinnings- och retursystem för dryckesförpackningar inom EU/EES-området.

Myndigheterna har löpande haft kontakt för att samordna och, där så är möjligt, samarbeta om utredningsuppdragen. Bland annat har en gemensam enkät sänts ut till berörda företag. Kommerskollegium har slutredovisat sitt uppdrag[2] under oktober 2003 och en sammanfattning av rapporten

---

2 *Potentiella vinster för miljö, konsumenter och den inre marknaden av att samordna återvinnings- och retursystem för dryckesförpackningar inom EU/EES.* Kommerskollegium dnr 100-419-2003.

finns att läsa i bilaga 2. I rapporten förordar Kommerskollegium ett samordnat pantsystem för Danmark, Norge, Sverige och Finland och en strävan att på sikt söka en lösning som omfattar alla länder inom EU/EES. Enligt rapporten är återvinningsbara förpackningar som Å-PET-flaskor och metallburkar mest lämpliga för ett sådant system. Ytterligare förslag är att märkningskrav på dryckesförpackningar utformas på ett mer flexibelt sätt genom att flera språk eller språkneutrala symboler accepteras.

Konkurrensverket har uppdragit åt vissa konsulter att utarbeta underlag till rapporten. Docent Mats Bergman har fått i uppdrag att teoretiskt belysa vilka effekter som pantsystem kan tänkas ha på miljö och konkurrens. Bergmans rapport finns att läsa i bilaga 3. Fil dr Mattias Ganslandt har genom en ekonomisk studie bedömt huruvida handels- eller konkurrenshinder föreligger till följd av de svenska nationella pantsystemen för färdigförpackade drycker samt så långt möjligt kvantifierat dessa effekter och simulerat effekterna av vissa möjliga anpassningar av systemen. Rapporten återfinns som bilaga 6. I en särskild bearbetning har Statens Livsmedelsekonomiska Institut (SLI) kartlagt ”prisgapet” mellan Sverige och övriga länder för Coca-Cola och mineralvatten. Konsulterna Ingrid Flory och Staffan Larsson har sammanställt och jämfört avgifts- och kostnadsnivåer för pantsystem i Sverige, Norge och Danmark samt studerat pantsystem och gränshandel med läskedrycker mellan USA: s delstater. Flory och Larssons rapporter finns som bilaga 5.

Enligt regeringsuppdraget skall Konkurrensverket samråda med Kommerskollegium, Konsumentverket, Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Tullverket. Vidare skall verket samråda med representanter från näringslivet och med företrädare för konsumentkollektivet. Konkurrensverket har redan på ett tidigt stadium i utredningsarbetet genomfört personliga besök hos flertalet utpekade samrådsinstanser. I utredningens slutskede har anordnats samrådsmöten hos Konkurrensverket där verket presenterat inriktningen på sina förslag samt diskuterat dessa med de samrådsinstanser som

haft intresse. Därutöver har samrådsinstanserna som ett led i verkets kvalitetsarbete beretts möjlighet att lämna skriftliga kommentarer och synpunkter på ett utkast till de deskriptiva och analyserande delarna av verkets utredning (kapitel 2-7) jämte vissa konsultrapporter.

1.3 Disposition

Rapporten inleds med en teoretisk diskussion om miljöhänsyn och strävan efter en effektiv konkurrens och handel (kapitel 2). Därefter följer i var sitt avsnitt beskrivningar av dryckesmarknaden (kapitel 3), förpackningsmarknaden (kapitel 4) och de olika pantsystemen (kapitel 5). Efter en genomgång av förekommande internationell handel på området (kapitel 6) redogör Konkurrensverket för de särskilda iakttagelser verket har gjort utöver vad som redan är allmänt känt på marknaden (kapitel 7). Utredningen är huvudsakligen baserad på de externa konsultuppdragen, en enkät till företag samt på intervjuer med företag, myndigheter och branschorganisationer. I det avslutande kapitlet sammanfattas de problem vi har identifierat och våra förslag till lösningar presenteras (kapitel 8).

2 Miljö, handel och konkurrens

Handel över gränserna och konkurrens mellan företag är centrala förutsättningar för väl fungerande marknader. Effektiv konkurrens har stor betydelse för tillväxt, effektivitet och välstånd. På en konkurrensutsatt marknad pressas företagen att hela tiden förnya sig och försöka förutse konsumenternas framtida behov. Konkurrensen fungerar därmed som en drivkraft för teknisk och ekonomisk förnyelse. Produktion och distribution anpassas till konsumenternas önskemål och resurserna i ekonomin utnyttjas så effektivt som möjligt.

Ytterligare en förutsättning för väl fungerande marknader med en effektiv konkurrens är att det finns tydligt formulerade regler som styr de olika aktörernas agerande. Målkonflikter kan uppstå när en regel som är utformad på ett lämpligt sätt för sitt speciella syfte indirekt fungerar som en ineffektiv spelregel sett från ett annat perspektiv.

Handels- och konkurrenspolitik har många gemensamma nämnare och syftar till liknande ekonomiska mål. Med ökad handel följer bättre möjligheter för konkurrens. Möjlighet till import medför att marknaden blir utmaningsbar, och de negativa effekterna av nationella monopol och andra konkurrensbegränsningar motverkas. Det finns därför ingen risk för några allvarligare målkonflikter mellan dessa båda politikområden.

I princip borde det inte heller finnas någon motsättning mellan miljöhänsyn och effektiv konkurrens. I ett hållbart samhälle förenas hög tillväxt med ren och människovärdig miljö eftersom det grundläggande syftet är detsamma – ökad välfärd. Trots detta kan målkonflikter uppstå. Olika länder kan ha olika ambitionsnivå i fråga om miljökrav, eller olika sätt att utforma sina regler. Särskilt handelshindrande kan miljöregler vara som utformas som detaljerade föreskrifter eller krav på tekniska lösningar. Vissa krav kan också vara

lättare att uppfylla för stora än för små företag och för svenska än för utländska aktörer. En generell lösning på sådana problem är att harmonisera olika länders nationella regler. Fullständig harmonisering kan emellertid vara svår att uppnå, och det gäller att generellt försöka utforma miljökraven på ett sätt som ger minsta möjliga handelshindrande, och därmed konkurrensbegränsande, effekt.

Konkurrensverket ser positivt på en utveckling innebärande att administrativa styrmedel i miljöpolitiken, till exempel behovsprövning, ersätts med ekonomiska styrmedel. Verket bedömer att ekonomiska styrmedel vanligen ger bättre förutsättningar för likabehandling av olika företag, dvs. konkurrensneutralitet, samt dessutom säkerställer att nyetablering på marknaden inte hämmas i onödan. Förutsättningarna för att utnyttja effektiva ekonomiska styrmedel bör alltid prövas i första hand. Rätt utformade kan de ekonomiska styrmedlen bidra till en effektiv miljöpolitik som inte snedvrider konkurrensen.

Enligt Europeiska kommissionen finns ett behov av att ta fram en effektiv kombination av instrument som bygger på såväl lagstiftning som frivilliga insatser och ekonomiska faktorer. Förändringar krävs i såväl produktions- som konsumtionsmönster för att uppnå betydande förändringar i avfallsgenereringen inom EU. Allt avfall som produceras måste antingen återvinnas eller bortskaffas, vilket kan vara såväl skadligt för miljön som ekonomiskt kostsamt. Dessutom kan avfallet vara ett symptom på ineffektiva produktions- och konsumtionsmönster. Materialet som slösas bort ökar inte bara mängden avfall, utan kan även ha andra negativa effekter på miljön under sin produktions- och användningsfas.[3] Inom EU arbetar man därför för att uppnå ett bredare perspektiv på uppkomsten av avfall för att på så sätt minska produkters miljöinverkan genom hela livscykeln. Grundläggande begrepp i gemenskapens syn på avfallshan-

[3] Kom (2003) 301 slutlig, s. 4-7.

tering är avfallshierarkin, integrerad produktpolitik (IPP) och producentansvar.

2.1 EU: s regelverk

EG-fördraget[4] stadgar om hållbar utveckling av näringslivet, en gemensam marknad och en hög nivå i fråga om miljöskydd. Av fördraget[5] framgår också att miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling. EU: s politik utmynnar i rättsakter som kan vara direkt (förordning) eller indirekt (direktiv) tillämpliga i medlemsstaterna. EU: s institutioner kan också ge uttryck för sin vilja genom att fatta beslut samt avge rekommendationer eller yttranden.

EU: s sjätte miljöprogram[6] fastställdes år 2002 och förordar en temainriktad strategi för återanvändning av avfall och initiativ inom området för avfallsförebyggande. Hållbart utnyttjande av naturresurser och bättre avfallshantering är två av huvudpunkterna. Enligt programmet skall mängden avfall till slutligt omhändertagande, dvs. deponering och förbränning utan energiåtervinning, minska med 20 procent fram till år 2010.

Under senare år har kommissionen börjat ompröva de strategier som berör produkters miljöpåverkan. Hittills har de produktrelaterade strategierna mest varit inriktade på stora punktkällor för föroreningar, såsom industriutsläpp eller avfallshantering. Nu finns en insikt om att dessa strategier måste kompletteras med en strategi som tar hänsyn till en produkts hela livscykel, även användningsfasen. Det är detta man försöker uppnå med integrerad produktpolitik

---

[4] Fördraget om upprättandet av den Europeiska gemenskapen, Artikel 2.

[5] Ibid. Artikel 6.

[6] Europaparlamentets och rådets beslut 1600/2002/EG den 22 juli 2002 om fastställandet av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram (EGT L 242, 10.9.2002, s.1).

(IPP).[7] Kommissionen presenterade därför i januari 2001 en grönbok om IPP. Den integrerade produktpolitiken syftar till att minska produkters miljöinverkan genom hela livscykeln – från utvinning av råvaror till tillverkning, distribution, användning och avfallshantering. Tanken är att miljö-aspekterna måste integreras i varje stadium av en produkts liv och att detta måste ta sig uttryck i alla berörda parters beteende.

2.1.1 Förpackningsdirektivet

EG: s direktiv om förpackningar och förpackningsavfall[8] antogs av parlamentet och rådet i december 1994. Bakgrunden var att flera medlemsländer hade börjat införa olika typer av miljökrav på förpackningar baserat på någon form av producentansvar. Syftet med direktivet är dels att säkerställa en hög miljöskyddsnivå, dels att harmonisera nationella åtgärder och undvika störningar av den inre marknaden, handelshinder och konkurrensbegränsning.

Enligt direktivet[9] skall retur-, insamlings- och återvinnings-system vara öppna för de ekonomiska aktörerna i de berörda sektorerna och för de behöriga myndigheterna. De skall även gälla för importerade produkter på icke-diskriminerande villkor, inklusive de närmare bestämmelserna om tillgång till systemen och eventuella avgifter i samband härmed. Systemen skall vara så utformade att handelshinder eller snedvridning av konkurrensen undviks i enlighet med fördraget.

Enligt förpackningsdirektivet skall 15 procent av plasten insamlas för materialutnyttjande.[10] Direktivet ses för närvarande över, eftersom det behövs nya insamlings- och

---

[7] KOM (2003) 302 slutlig, s. 2 ff.

[8] 94/62/EG.

[9] Artikel 7.

[10] Naturvårdsverket (2003-08-21) och (2003-11-12).

återvinningsmål för perioden 2006-2010. Exempelvis föreslås att gränsen för plastförpackningars materialutnyttjande höjs till 22,5 procent. Inför det nya direktivet diskuteras även förtydliganden av definitionerna för förpackningar och för återvinning, möjligheterna att minska mängden genererat avfall genom att kräva att medlemsstaterna sätter upp förebyggande mål samt förpliktiga medlemsstaterna att uppmuntra och öka återanvändningen av förpackningar.

Enligt de svenska reglerna skall 90 procent av de Å-PET flaskor och aluminiumburkar[11] som säljs på den svenska marknaden tas i retur. Målen för övriga förpackningar av plast, aluminium respektive stål är även de högre än de i direktivet.[12]

2.1.2 EU: s avfallshierarki

Inom EU gäller en så kallad avfallshierarki för hanteringen av avfall. Det innebär att avfallets uppkomst i första hand skall förebyggas och att det avfall som trots allt uppkommer skall vara så ofarligt som möjligt. Uppkommet avfall skall återanvändas, materialåtervinnas eller utnyttjas för energiproduktion i så hög grad som möjligt.[13]

I Förpackningsdirektivet nämns att *"Till dess att vetenskapliga och tekniska framsteg har gjorts med avseende på återvinningsprocesser bör återanvändning och materialutnyttjande vara de processer som används i första hand med hänsyn till miljön. Detta kräver att medlemsstaterna inför system som säkerställer att använda förpackningar eller förpackningsavfall returneras. Livscykelanalyser bör snarast möjligt utföras i syfte att motivera en klar*

---

[11] Förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar.

[12] Naturvårdsverket (2003-11-12).

[13] SEC(89)0934 Final.

rangordning mellan återanvändbara, materialutnyttjandebara och återvinningsbara förpackningar."[14]

Med andra ord får medlemsstaterna själva bestämma vilka system de vill ge prioritet, så länge deras beslut finner stöd i utförda livscykelanalyser. Kommerskollegium har i sin utredning om pantsystem konstaterat att livscykelanalyser ofta är anpassade till de nationella förhållandena och inte tar hänsyn till exempelvis långväga transporter och därför inte kan ge svaret på vad som är föredra ur miljösynpunkt.[15]

Det ligger utanför ramen för Konkurrensverkets uppdrag att närmare belysa frågan om skillnader i miljöfördel mellan återanvändning och återvinning. Dock kan konstateras att åsikterna i frågan tycks gå isär och att någon enhetlig uppfattning om att återanvändning skulle vara bättre än återvinning åtminstone inte finns i branschen.

Enligt Kommerskollegium har också en representant för kommissionen (DG Miljö) bekräftat att kommissionen i nuläget inte prioriterar mellan återanvändning och återvinning samt att någon ändring i detta avseende inte planeras.

Konkurrensverket har tidigare i en särskild rapport om PET-lagens konkurrensbegränsande effekter[16] påpekat att de livscykelanalyser som låg till grund för att återanvändning under det tidiga 1990-talet fick förord var olämpliga som underlag för utformande av en långsiktig politik. Anledningen till Konkurrensverkets kritik var beräkningsförutsättningarnas subjektiva karaktär och höga grad av tidsberoende samt att modellen dessutom var starkt avhängig av vilka data som användes.

Den relativa miljövänligheten i återvinning respektive åter-

---

[14] Artikel 7 i direktiv 94/62/EG.

[15] Kommerskollegium (2003) dnr 100-419-2003, s. 29 och dnr 150-2712-2003 s.1-2.

[16] Konkurrensverket (1992) dnr 33/92.

användning förändras löpande, bland annat har återanvändningssystem för dryckesförpackningar kommit att kräva allt mera transporter på grund av ett växande antal flasksorter medan återvinningsförpackningar fått ett minskat transportbehov genom att återvinningsanläggningar etablerats på nya platser. En återvinningsfabrik som just nu byggs i Norrköping kommer att ta hand om såväl aluminiumburkar som PET-skrot som tidigare delvis måste fraktas utomlands.

Att döma av Konkurrensverkets intervjuer går det heller inte att utesluta att Å-PET-avfall helt enkelt skulle kunna användas för energiutvinning och någon samstämmig uppfattning om vad som är bäst för miljön finns inte heller här. Förespråkarna för detta alternativ har framförallt framhållit att förbränning av Å-PET endast ger rena utsläpp. Något som talar emot energiutvinning är att det tar i anspråk större mängd naturresurser sett isolerat till själva förpackningen.

Naturvårdsverket anser att återanvändning av förpackningar är gynnsamt för miljön jämfört med engångsförpackningar och att miljöbelastningen minskar markant med antalet gånger en förpackning kan användas.

2.2 Producentansvar

Producentansvar kan vara frivilligt eller lagstadgat och betyder att producenterna skall ta ansvar för sina produkter från utformning tills de är förbrukade. Principen som sådan är invändningsfri från konkurrenssynpunkt, men beroende på vilken lösning som väljs kan konkurrenstrycket påverkas. Fördelen med frivilliga lösningar – där miljöförbättringar förhandlas fram med berörda parter utan, men ofta med hot om, lagstiftning – är att de inte ställer lika stora krav på tillsyn från myndigheterna.

Nackdelarna är dock att frivilliga överenskommelser tenderar att utformas i samarbete med framförallt större företag som då lägger ribban för vilka miljömässiga åtgärder företagen skall åta sig att genomföra. Mindre företag och

utländska konkurrenter kan därmed få svårt att etablera sig på marknaden. Lösningar som inte är tvingande kan också medföra att företag uppnår konkurrensfördelar genom att inte delta i överenskommelserna. Dessutom finns en risk att frivilliga överenskommelser leder till konkurrensbegränsande samarbeten, även på områden som ligger utanför det som överenskommelsen gäller. Ju större kunskap företagen har om varandra, desto lättare blir det att koordinera sig även i andra frågor. Det finns uppenbara risker att ”tillåtna” arenor för samarbete till exempel i miljöfrågor också kan komma att utnyttjas för att diskutera otillåtna konkurrensbegränsande förfaranden såsom karteller. Det finns därför också risker med branschsamarbete.

Generell lagstiftning innebär visserligen utökad administrativ börda för företagen, men den ger också bättre garantier än frivilliga överenskommelser för att alla företag möter tydliga regler. Tillämpat på rätt sätt är lagstiftningsinstrumentet därför mer effektivt än frivilliga överenskommelser vad gäller att tillse att företag följer miljöreglerna utan att konkurrensen på marknaden snedvrids. Nödvändigt för att en lag eller bestämmelse skall fungera som en sund spelregel för konkurrens är dock att den tillämpas lika för alla som berörs av den. Frågan om tillsyn blir därmed avgörande.

2.2.1 Producentansvar för förpackningar

År 1975 formulerades principer och mål om avfall och avfallshantering[17] samt producentens ansvar. Det främsta målet var att uppnå förbättrad avfallshantering och ökad återvinning. Producenten ansågs ha ett ansvar för att ta hand om det avfall som uppkommer i produktionen så att miljö och resurshushållning beaktas. De grundläggande miljöpolitiska målen med producentansvaret är att[18]

---

[17] Prop. 1975:32.

[18] Miljö- och energidepartementets bilaga till 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90:100).

- minska mängden avfall,
- minska innehållet av farliga ämnen i avfall,
- hushålla med råvaru- och energiresurser,
- öka återanvändningen och återvinningen av material,
- använda material med låg miljöbelastning i form av vatten- och luftföroreningar,
- minska nedskräpningen.

Dessa mål var också utgångspunkt för den utredning som ligger till grund för det lagstadgade producentansvaret för förpackningar, *Miljön och förpackningarna.*[19] I utredningen poängteras bland annat problemen med skrymmande avfall och nedskräpning. Förpackningarnas andel av den totala nedskräpningen i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet var mellan 65 och 80 procent. Målet att förhindra nedskräpning var således ett särskilt viktigt mål då pant- och retursystemen för dryckesförpackningar infördes.

I samband med propositionen 1992/93:180 om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling bemyndigades regeringen av riksdagen att införa producentansvar för olika produkter. Målet var att förebygga uppkomsten av avfall genom ökad återvinning och återanvändning. Producenterna fick ansvar för insamling och hantering av de uttjänta produkterna i syfte att skapa incitament för att minska avfallsmängderna, rena produktionen och miljöanpassa produktutvecklingen.

Med den nya regleringen skapades möjligheter att genom konkreta författningsregler säkerställa att principansvaret uppfylldes. Däremot innebär regleringen inte med automatik att varje producent har ansvar för det eventuella avfall som hans eller hennes verksamhet ger upphov till. Förslag om att formulera ett generellt lagstadgat producentansvar har förts fram men inte fått någon efterföljd. Producentansvar skall i stället enligt kretsloppspropositionen införas stegvis där man för varje område anger de mål som eftersträvas.

---

[19] SOU (1991:76).

Av propositionen framgår även att i den mån producentansvar kan uppnås utan tvångsåtgärder bör frivilliga lösningar eftersträvas. Det erkänns dock att lagstiftning inte alltid behöver vara till nackdel för företagen och kan ha ett värde i sig för att åstadkomma konkurrensneutralitet. Detaljreglering från statens sida skall dock undvikas så länge systemen fungerar tillfredsställande.

Producentansvaret omfattar vanligen såväl ett ekonomiskt som ett praktiskt ansvar för själva insamlingen. I kretsloppspropositionen uteslöts inte helt att i vissa sammanhang skilja det ekonomiska och det fysiska ansvaret åt. Huvudprincipen skulle dock vara att finansieringsansvaret skulle följas av en möjlighet att påverka kostnaderna för arbetet och att producenterna endast i undantagsfall borde åläggas uteslutande ett ekonomiskt producentansvar.

Med producent avses i detta sammanhang den som yrkesmässigt tillverkar, till Sverige för in eller säljer en förpackning eller en vara som är innesluten i en förpackning som omfattas av regleringarna. Producenterna skall se till att utsorterade förpackningar som hushållen och andra förbrukare har lämnat i producenternas insamlingssystem transporteras bort samt återanvänds, återvinns eller tas om hand på annat miljömässigt godtagbart sätt.

I kretsloppspropositionen konstaterades även att ett särskilt producentansvar för förpackningar borde införas. Så skedde också i oktober 1994. I förordningen om producentansvar för förpackningar[20] regleras återvinningsnivåer för olika typer av förpackningar. Denna förordning arbetades senare om[21] för att anpassas till EU: s direktiv[22] om förpackningar och förpackningsavfall.

För dryckesförpackningar av aluminium respektive PET-

---

[20] 1994:1235

[21] 1997:185.

[22] 1994/62/EG.

flaskor finns särskilda regleringar i SFS 1982:349 respektive 1991:336 samt 1991:338. Dessa författningar är de som primärt omfattas av Konkurrensverkets utredningsuppdrag.

I avsaknad av särskilda författningar får man för vissa produkter falla tillbaka på de mera allmänna reglerna i förordningen om producentansvar för förpackningar. Förpackningar som ligger utanför de specialreglerade systemen, exempelvis stålburkar, omfattas således också av ett producentansvar, om än mindre tydligt reglerat. Importörer av stålburkar kan fullgöra sitt producentansvar genom anslutning till Metallkretsen via REPA, en serviceorganisation som tar hand om insamling av metallprodukter. Företagen ansluter sig till REPA och betalar förpackningsavgift. REPA administrerar pengarna som finansierar insamlingen av förpackningar.[23]

[23] Metallkretsen (2003-11-10).

3 Dryckesmarknaden

Marknaden för drycker kan ses som en del av en större marknad för livsmedel. I detta kapitel fokuseras på bryggeriprodukter, i synnerhet sådana som berör de för denna rapport relevanta pantsystemen. Svenska bryggerier producerar en stor variation av såväl alkoholhaltiga som alkoholfria drycker. Konkurrensverket har i sin utredning valt att fokusera på marknaden för icke alkoholhaltiga drycker, särskilt läskedrycker och mineralvatten. Produktion av sådana drycker är dock sammanlänkad med produktionen av öl, något som utvecklas närmare nedan.

Handel med kolsyrade läskedrycker, buteljerat vatten och sport- och energidrycker omsatte runt 7 miljarder kronor i Sverige år 2002.[24]

Cirka sextio procent av det öl som avsätts i Sverige säljs genom dagligvaruhandeln. Resterande försäljning sker genom Systembolaget (ca 20 procent) samt hotell- restaurang- och cateringsektorn (ca 20 procent).

---

24 Genomsnittspriset i euro/liter för läskedrycker för vecka 38 2000 till vecka 34 2003 är 0.863 (inkl moms). Enligt växelkurs från Sveriges Riksbank (årsgenomsnitt 2002) kostade 1 euro 9.1627 kronor. Enligt statistik från Svenska Bryggareföreningen är den totala registrerade konsumtionen av läsk år 2002 665,9 miljoner liter, av buteljerat vatten 174,6 miljoner liter och av sport och energidrycker 53,2 miljoner liter. Den totala konsumtionen uppgår då till 893,7 miljoner liter. Om vi antar att genomsnittspriset för vatten och sportdrycker ligger på samma nivå som priset för läsk blir den totala omsättningen 0,863*9,1627*893,7=7067 miljoner kronor. Observera att omsättningen för 2002 är beräknad utifrån ett genomsnittspris/liter för 2000-2003. Materialet som ligger till grund för beräkningen av omsättning innehåller flera felkällor. Statistiken från Bryggareföreningen är baserad på uppgifter från Bryggareföreningens medlemsföretag, Svensk Dryckesstatistik samt uppgifter från externa aktörer och är därmed relativt heltäckande. Dock kan uppgifter från vissa små aktörer saknas. Genomsnittspriset är baserat på en undersökning av ett begränsat antal butiker. Dessutom antas genomsnittspriset på mineralvatten och sport- och energidrycker ligga på samma nivå som genomsnittspriset på läsk.

Försäljningen av kolsyrade läskedrycker och mineralvatten sker till övervägande del genom dagligvaruhandeln.

Livsmedelsbranschens lönsamhet på läskedrycker och vatten är jämförelsevis god, dock med undantag för de frekvent förekommande lockerbjudandena på glasflaskor i back. Bakgrunden till dessa erbjudanden torde vara att bryggerierna står för en stor del av hanteringen och butiken i princip endast behöver upplåta utrymme.[25]

3.1 Marknadsstruktur

Utmärkande för bryggeriindustrin i Sverige är att bryggerierna är vertikalt integrerade, vilket betyder att de själva har hand om huvuddelen av distributionen till butik. Distributionen delas ofta upp i mellantransporter och närdistribution. Mellantransporter är transporter från bryggeriet till olika så kallade spridningsorter. I närdistributionen distribueras varorna sedan vidare från spridningsorten till kunden.

Leveranser från bryggerier till butiker inom dagligvaruhandeln sker i genomsnitt en till två gånger per vecka. De stora dagligvarukedjorna distribuerar även själva dels sina egna varumärken (EMV), dels i viss utsträckning de mindre svenska bryggeriernas produkter.

Inom bryggeriindustrin finns stordriftsfördelar i distributionsekonomin varför direktdistribution för ett bryggeri kan vara att föredra i synnerhet om marknadstäckningen är hög och avstånden inte är för långa. Bryggeriernas direktdistribution i kombination med returhantering ger dem även en möjlighet att använda en ökad service som försäljningsargument. Jämfört med grossistdistribution kan direktdistribution vidare underlätta ett bryggeris möjlighet att sälja in ett större eget sortiment till

---

[25] Livsmedelshandlareförbundet (2003-08-05).

respektive butik. Grossistdistributionen kan ha kostnadsfördelar men begränsas av att grossisterna normalt inte hanterar returer av förpackningar. Grossistdistribution ger däremot handeln större möjligheter att ta in varor från flera bryggerier och att komplettera med t.ex. lågprisvaror eller import från fristående importörer.[26]

De ledande bryggerierna har personal som sköter upplockning och placering av företagets produkter i butikerna.

För att etablera sig inom bryggeriindustrin krävs ofta omfattande investeringar i produktionsanläggningar och distributionsnät. Nationellt domineras marknaderna därför ofta av ett eller ett fåtal bryggerier. I Sverige är det Carlsberg, Coca-Cola och Spendrups som är de största aktörerna på marknaden.

För omkring tio år sedan, i samband med EU-medlemskapet och att bland annat partihandeln med alkoholdrycker öppnades för konkurrens, var det många som planerade eller faktiskt försökte starta nya bryggerier. Med något enstaka undantag innebar planerna alltid produktion av öl snarare än läsk och buteljerat vatten. Det är förhållandevis lätt att brygga öl men svårare att brygga öl med en jämn kvalitet och smak. De främsta hindren för nyetablering anses dock vara förpackningssystemen, distributionsstrukturen och de upparbetade kanalerna på restaurangmarknaden. Restaurangernas dryckesrelaterade utrustning samt delar av deras marknadsföring finansieras av bryggerier, varför restaurangerna ofta blir uppbundna till sina befintliga leverantörer. Det finns samordningsfördelar mellan öl- och läskproduktion, dels avseende själva produktionen, dels vad gäller distributionen. Sådant som påverkar svenska ölbryggerier kan även påverka marknaden för läsk och buteljerat vatten. Om det finns få ölbryggerier är kanske antalet läskproducenter mindre än det skulle kunna ha varit. Många varumärken har

---

[26] Konkurrensverket (1992) dnr 33/92.

försvunnit genom åren. Samtidigt har butikernas utbud ofta ökat.[27]

De i Sverige förhållandevis höga skatterna på alkoholhaltiga drycker och de numera generösa införselreglerna för s.k. privatimport gör att stora volymer burkar med i huvudsak öl kommer in i landet. Utöver miljöpåverkan får privatimporten också till följd att den inhemska bryggerinäringens lönsamhet pressas. Det kan inte uteslutas att pressad lönsamhet på öl också får effekter vad gäller utbud av och priser på läsk och mineralvatten.

Formella etableringshinder på marknaden för läsk och buteljerat vatten saknas. Som framhållits finns emellertid kopplingar mellan öl- och läskedrycksproduktion och ölproduktion är liksom partihandel med öl tillståndspliktig. Var och en som uppfyller kraven enligt alkohollagen kan beviljas tillstånd för tillverkning av sprit, spritdrycker, vin, starköl och öl. Statens folkhälsoinstitut är tillstånds- och tillsynsmyndighet. Även den som vill importera och bedriva partihandel med alkoholdrycker måste godkännas som upplagshavare eller registreras som varumottagare.[28]

Därutöver finns olika lagar och regleringar på livsmedelsområdet som gäller framförallt märkning av produkterna. Exempelvis är det tillåtet med avbildning av frukt på en läskedrycksetikett endast om läsken innehåller en viss procentandel av denna frukt.[29]

Reglerna för märkning syftar till att konsumenterna skall få nödvändig information om livsmedlen och kunna göra medvetna val. Då måste de obligatoriska märkningsuppgifterna anges på ett språk som konsumenterna lätt kan förstå.

---

[27] Svenska Dryckesproducenter (2003-08-19).

[28] Övergångsvis, t.o.m. utgången av år 2005, får även den som inte är godkänd upplagshavare eller registrerad varumottagare fortsätta att bedriva partihandel och import med stöd av tillstånd från f.d. Alkoholinspektionen. Statens Folkhälsoinstitut 2003-11-10.

[29] Svenska Dryckesproducenter (2003-08-19).

Reglerna säger att annat språk än svenska får användas om stavningen endast obetydligt skiljer sig från svensk.

EU-ländernas myndigheter får själva bestämma vilket eller vilka språk som måste användas. Andra länder har enligt Livsmedelsverket inte en generösare inställning än den svenska. Enligt Livsmedelshandlareförbundet (SSLF) är kraven på märkning av förpackningar med svensk text ett betydelsefullt handelshinder och krav på endast engelsk text skulle avsevärt underlätta handel.[30]

Kommunernas kontroll av märkningen fungerar inte alltid tillfredsställande och tillämpningen av regelverket skiljer sig dessutom åt från kommun till kommun.[31]

Sammantaget verkar faktorer som de stora bryggeriernas grepp om distributionen, bryggerinäringens och handelns struktur och bindningar dem emellan, svenska retursystem och transportavstånd bromsande på importen. Mot denna bakgrund kan en utländsk leverantör välja att, istället för att exportera sina varor, avstå från att exportera eller upprätta licensavtal med svenska bryggerier. Recept, varumärken, snabbkoncentrat etc. låter sig relativt enkelt överföras i form av licenser. Från konkurrenssynpunkt är detta inte odelat positivt, i synnerhet som licensprodukterna ofta utgörs av stora internationella varumärken som genom import skulle kunna utöva ett reellt konkurrenstryck. Licenser innebär oftast någon form av exklusivitet och de förstärker därigenom innehavarens position på marknaden.[32]

3.2 Marknadsutveckling

Av tabell 3.1 framgår att konsumtionen av läskedrycker och vatten har vuxit. Inrapporteringssättet förändrades 1993 och

---

[30] Livsmedelshandlareförbundet (2003-08-05).

[31] Svenska dryckesproducenter (2003-08-22).

[32] Konkurrensverket (1992) dnr 33/92.

statistiken dessförinnan är därför inte helt jämförbar, men visar även den på löpande ökningar sedan 1983 med något enstaka undantag. I uppgifterna ingår inte konsumtion av produkter som förts in av privatpersoner eller oregistrerat förts in från andra länder till Sverige.

Tabell 3.1 Total registrerad konsumtion av läsk och vatten 1994-2002
Miljoner liter, inhemskt och importerat

År	Kolsyrad läskedryck	Buteljerat vatten	Stilldrink Sport- & Energidryck
1994	520,8	106,9	29,1
1995	519,3	116,3	31,6
1996	521,1	115,0	40,0
1997	585,7	126,6	44,5
1998	606,8	126,2	43,7
1999	650,1	143,4	50,2
2000	648,5	150,6	55,0
2001	661,4	160,9	57,1
2002	665,9	174,6	53,2

Källa: Svenska Bryggareföreningen (2003)

I tabell 3.2 nedan framgår att försäljningen av vatten motsvarar ungefär 20 procent av den totala försäljningen av vatten och läskedrycker.

Inom läsksegmentet svarar koladrycker för omkring halva försäljningen. Andra stora segment är apelsindrycker och lemon/lime (som i nedanstående statistik ingår i övriga kolsyrade läskedrycker). Tabellen bygger på uppgifter som lämnats av Bryggareföreningens medlemsföretag.

Tabell 3.2 Fördelning av läskedrycker och vatten på varuslag 2002

Varuslag	Miljoner liter	Procentuell andel av försäljningen
Buteljerat vatten		
icke smaksatt	74,5	9,4
Smaksatt	78,9	10,0
Läskedrycker		
Koladrycker	310,6	39,3
Apelsindrycker	70,8	9,0
Övriga kolsyrade	158,9	20,2
Must	42,1	5,3
Cider	19,2	2,4
Icke kolsyrad läsk		
Stilldrink	34,6	4,4
Sport- & energidryck	-	-
Övriga	0,1	0,0
Summa läsk och vatten	789,7	100

Källa: Svenska Bryggareföreningen (2003)

3.2.1 Konsumentprisnivåer

Priset till konsument på läskedrycker är inte direkt kopplat till produktionskostnaderna. Priskonkurrens förekommer framförallt vad gäller storpack. Prisskillnaderna är betydande mellan halvliters Å-PET, som ofta säljs i kiosker och servicebutiker för 15 kronor per styck (30 kronor per liter), och 33 cl glasflaskor som ofta kan köpas i back för 1 krona per styck (motsvarande 3 kronor per liter).

Konkurrensverket har tidigare i rapporten *De svenska priserna kan pressas!* [33] kartlagt prisnivån i Sverige jämfört med övriga

[33] Konkurrensverket (2002:5).

EU-länder samt Norge och USA för ett antal olika varugrupper. Med undantag för Storbritannien och våra nordiska grannländer var alkoholfria drycker dyrast i Sverige, se tabell 3.3 nedan.

Tabell 3.3 Prisnivå för alkoholfria drycker[34] i vissa länder (2001) Index EU15=100

Land	År		
	1999	**2000**	**2001**
Danmark	143	147	156
Norge	144	152	149
Finland	123	126	125
Storbritannien	120	128	124
Sverige	**126**	**131**	**116**
Irland	103	108	113
Belgien	108	110	109
USA	88	104	107
Tyskland	105	104	103
Grekland	101	98	100
Portugal	97	96	96
Luxemburg	94	96	96
Österrike	96	96	94
Italien	92	93	94
Nederländerna	90	92	93
Frankrike	88	89	90
Spanien	72	71	71

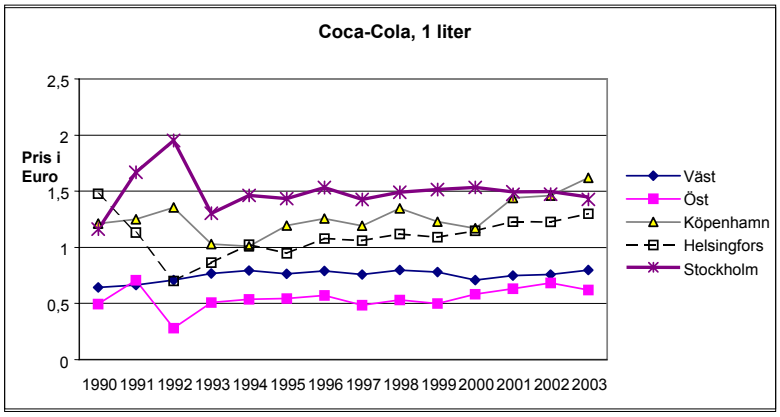
Källa: KKV (2002:5)

I en särskild bearbetning har Statens Livsmedelsekonomiska Institut (SLI) på uppdrag av Konkurrensverket kartlagt ”prisgapet” mellan Sverige och övriga länder för Coca-Cola

[34] Observera att tabellen inte enbart gäller läskedrycker och buteljerat vatten, utan alla olika sorters alkoholfria drycker utom mjölk.

och mineralvatten. Resultatet framgår av nedanstående diagram. Som fram går finns ett tydligt ”prisgap” mellan Stockholm och de större väst- och östeuropeiska städer som jämförelse skett med.

Figur 3.1 Prisutvecklingen för Coca-Cola (1 liter) inklusive moms.[35]



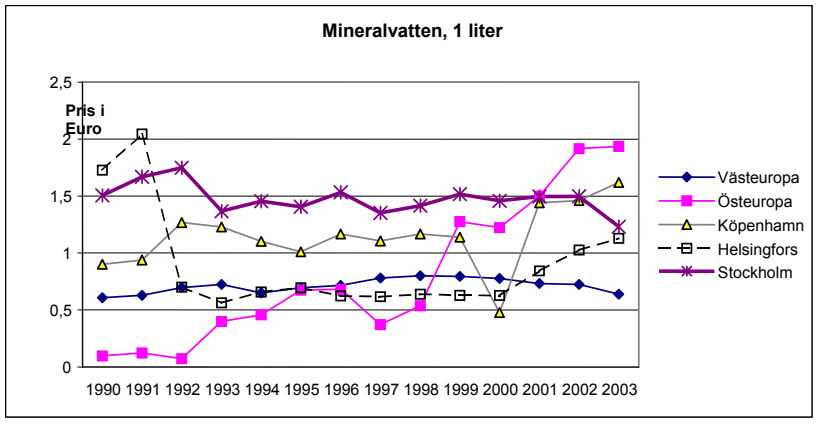
Källa: SLI (2003) på uppdrag av Konkurrensverket

Gentemot de västeuropeiska städerna finns ett tydligt prisgap även för mineralvatten, men de östeuropeiska städerna avviker från detta mönster under senare delen av perioden.

---

[35] Västeuropa representeras av det genomsnittliga priset i Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg och Amsterdam. Österuropa representeras av det genomsnittliga priset i Prag och Warszawa.

Figur 3.2 Prisutvecklingen för mineralvatten (1 liter) inklusive moms.[36]



Källa: SLI (2003) på uppdrag av KKV.

3.3 Vilka är aktörerna?

Det finns ett femtiotal företag som tillverkar drycker i Sverige. Bryggeriindustrin har i Sverige liksom på andra håll länge dominerats av inhemska aktörer, men internationaliseringen har tilltagit och det finns ett antal stora internationella bryggerier, exempelvis Anheuser-Busch, Heineken, Interbrew och Carlsberg med global verksamhet.

Sedan ***Carlsberg*** förvärvade Pripps Ringnes år 2000 är företaget marknadsledare i både Sverige, Norge och Danmark. Redan dessförinnan kontrollerade Carlsberg indirekt Falcon. Carlsberg var också under tiden 1997-2001 delägare i den nyaste aktören på marknaden, Coca-Cola

[36]Västeuropa representeras av det genomsnittliga priset i Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg och Amsterdam. Österuropa representeras av det genomsnittliga priset i Prag och Warszawa.

Drycker.[37] För närvarande licenstillverkar Carlsberg Pepsi-Cola.

Carlsberg Sverige AB producerar öl, vatten och läsk i två bryggerier som ligger i Stockholm och Falkenberg.[38] I produktsortimentet för öl ingår bland annat varumärkena Carlsberg, Pripps, Falcon och Tuborg. Varumärken för vatten är bland andra Ramlösa, Evian och Vichy Nouveau. Bland läskmärkena återfinns Apotekarnes, Schweppes, 7-up, Dr Pepper, Shio, Festis och Zingo. Carlsberg Sverige AB har drygt 2 000 anställda och omsätter 3, 7 miljarder kronor.[39]

Andra stora aktörer på den svenska bryggerimarknaden är Spendrups, Åbro och Coca-Cola Drycker i Sverige AB.

Spendrups har omkring 1 100 anställda och omsätter drygt 2 miljarder kronor.[40] Spendrups producerar både öl, läskedrycker och mineralvatten och har bryggerier i Grängesberg och Stockholm (Vårby). Där tillverkas egna varumärken som exempelvis Spendrups Original, Norrlands Guld och Mariestads Export. Företaget licenstillverkar varumärkena Löwenbrau, Heineken och Stella Artois, samt importerar Beck' s och San Miguel. Varumärken inom läskedrycks- och vattensortimentet är bland annat Champis, Jaffa, Loka, Carl von Linné och Grevens Cider. Spendrups licenstillverkar också Virgin Cola.

Åbro Bryggeri är ett familjeägt företag som tillverkar, säljer och distribuerar öl, läskedrycker, cider och mineralvatten. Företaget har 366 anställda och omsätter ca 739 miljoner kronor.[41] Åbro tillverkar och säljer varumärkena Åbro Original, Anderssons, Rekorderlig Cider, Jolt Cola och Hwila.

---

[37] Tidigare producerades Coca-Cola uteslutande via licenstillverkning, vilket fortfarande är fallet med Pepsi-Cola.

[38] Carlsberg har beslutat att under år 2004 avveckla produktionen vid bryggeriet i Stockholm och istället flytta den till Falkenberg med viss stödproduktion i Danmark.

[39] Carlsberg (2003-11-12).

[40] Spendrups (2003-09-26).

[41] Åbro (2003-09-26) och (2002).

Företaget importerar bland annat Faxe.

Coca-Cola Drycker Sverige AB ägs numera till 100 procent av Coca-Cola AB. I Sverige finns det formellt två olika bolag, Coca-Cola AB som är ansvarigt för varumärken, reklam och relationerna med konsumenter och Coca-Cola Drycker Sverige AB som är det företag som producerar, säljer och distribuerar produkterna till återförsäljare. Båda bolagen har sitt säte i Haninge kommun. Det finns även regionkontor i Malmö, Göteborg och Umeå.[42]

Carlsberg var delägare i Coca-Cola Drycker Sverige AB 1997-2001 men avvecklade sitt ägande på grund av företagets köp av Pripps/Ringnes. Även i Norge är konstruktionen den-samma med ett 100-procentigt ägt lokalt bolag. I övrigt har man normalt licensavtal med lokala bryggerier som tappar och distribuerar.

Coca-Cola Drycker Sverige AB omsätter 2,6 miljarder kronor och har cirka 650 anställda. Man har ett eget distributionsnät till butik men levererar även till centrallager eller liknande om kunden hellre vill det. [43] Coca-Cola är fortfarande ett relativt litet företag på den svenska marknaden jämfört med i många andra länder. Företaget uppger att man på en global nivå svarar för ungefär hälften av all läskedryckstillverk-ning.[44]

På marknaden finns även en del riktigt små bryggerier och ett antal importörer och distributörer av öl eller läskedrycker.

---

[42] Coca-Cola (2003-11-07).

[43] Coca-Cola Drycker Sverige AB (2003) s. 1.

[44] Coca-Cola (1998), s.12.

4 Marknaden för dryckesförpackningar

4.1 Allmänt om förpackningsmarknaden

Marknaden för dryckesförpackningar kan ses som en del av en större marknad för konsumentförpackningar. I detta kapitel fokuseras på dryckesförpackningar, i synnerhet sådana som berör de i denna rapport relevanta pantsystemen.

4.2 Val av förpackning

Valet av förpackningstyp för konsumtionsfärdig dryck visar betydande variationer mellan olika produkter. I Sverige säljs till exempel över hälften av allt vatten i 33 cl-returglas, knappt hälften av all alkoholhaltig cider i 50 cl-returglas och över hälften av all läsk i PET-flaskor. Över 60 procent av all öl säljs på burk.

Fördelningen mellan olika förpackningstyper har i huvudsak varit stabil de senaste två åren. Tabellen nedan visar de olika förpackningarnas andelar i procent av den totalt producerade och försålda volymen från Svenska Bryggareföreningens medlemsföretag. Import är inte inkluderad.

Tabell 4.1 Förpackningarnas andelar i procent av den totalt producerade och försålda volymen.[45]

Förpackning 2002	Öl	Stark cider	Läsk	Vatten	Totalt
Returglas 33 cl	15,6	1,6	17,7	51,2	20,9
Returglas 50 cl	6,2	40,0	0,3	0,0	3,0
Returglas egna system	0,0	0,6	0,3	0,1	0,2
Engångsglas	1,3	28,3	0,3	0,2	1,1
Aluminiumburkar	64,1	18,0	11,1	4,6	28,9
Plastflaska återvinning 50cl	0,0	3,9	7,9	10,8	5,4
Platsflaska återvinning övriga	0,1	0,0	14,5	3,7	7,9
PET returflaskor 1,5 l	0,2	0,0	32,4	29,4	20,3
Fat	12,5	7,6	0,0	0,0	4,5
Kartong, Bag in box	0,0	0,0	15,6	0,0	7,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Källa: Svenska Bryggareföreningen (2003-11-13)

Frågan om plast- och kartongförpackningars konkurrensyta och utbytbarhet gentemot varandra respektive andra förpackningar är ett komplext problem som bland annat har diskuterats i konkurrensärenden hos EU-kommissionen.

Glasflaskorna dras med stora systemkostnader och låg lönsamhet för bryggerierna. En allt mindre andel av dryckerna säljs på 33 cl-glasflaska, och många förväntar sig att denna förpackningstyp efter hand kommer att fasas ut från detaljhandeln. Däremot kan glasflaskan även fortsättningsvis komma att levereras till hotell- och restaurangsektorn, där den tillmäts ett särskilt värde.

Bara ett fåtal bryggerier använder aluminiumburk som

---

[45] Observera att tabellen enbart gäller Bryggareföreningens medlemsföretag.

förpackning för läsk, trots att tekniken finns tillgänglig vid många bryggerier. Aluminiumburken behåller en stark position som ölförpackning delvis på grund av svårigheterna att tappa öl på plastflaska men också för att ekonomin i aluminiumsystemet är god när investeringarna väl är på plats.

PET tar marknadsandelar i segmentet för läsk och buteljerat vatten och säljer bra trots ett relativt högt pris. Även om antalet sålda flaskor i dag är högre för Å-PET än R-PET så är volymen läsk fortfarande större i R-PET. Det finns alltså en trend mot att fylla drycken på Å-PET men på grund av de investeringar som redan är gjorda i R-PET kommer dessa flaskor att finnas på marknaden under ännu en tid.

4.3 Aktörer på marknaden

Rexam är i Sverige den klart dominerande leverantören av aluminiumburkar. Företaget, som har sitt huvudkontor i London, är efter ett uppköp i USA världsledande på tillverkning av aluminiumburkar. Rexam tillverkar i Sverige cirka 850 miljoner burkar årligen. Av dessa exporteras 50 miljoner. Cirka 150 miljoner burkar importeras varje år från olika företag utanför Sverige. Hälften av de importerade burkarna är vid införseln fyllda. Resten är avsedda för fyllning i Sverige.

Rexam tillverkar därutöver glasflaskor och PET, främst R-PET. Marknaden för R-PET-flaskor är begränsad då flaskorna återanvänds ett antal gånger. Rexam har 17-18 burkfabriker i Europa men bara ett par fabriker för tillverkning av PET-flaskor.

Konkurrensen är hårdare på marknaden för Å-PET än på marknaden för R-PET, där Rexam och Rostiprimpac är enda godkända leverantörerna. Rexams PET-fabrik ligger i Lidköping. Rostiprimpac har sin fabrik i Norrköping.

Ytterligare en PET-fabrik finns i Sverige, nämligen Kulleborn & Stenström, Ullared.[46]

R-PET-flaskan är svårare att blåsa än Å-PET-flaskan. Den senare kan även blåsas i direkt anslutning till läskedrycksfabriken vilket ger stora logistiska fördelar men ställer krav på betydande investeringar. Det är i nuläget bara de största bryggerierna som själva blåser sina Å-PET-flaskor.[47]

4.4 Förpackningsteknik

Ett stort bryggeri har normalt en produktionslinje för glas, en annan för burkar och en tredje för PET. Å-PET går vanligen att köra i alla PET-linjer medan R-PET kräver särskilda investeringar i bland annat diskanläggning.

Antalet maskinleverantörer är förhållandevis litet och återfinns huvudsakligen på kontinenten men det finns också en marknad för begagnade maskinutrustningar, särskilt för glaslinjer. Exempelvis finns det i Tyskland möjligheter att köpa begagnade glaslinjer till överkomliga priser.

Burklinjer är mindre vanligt hos de små bryggerierna och det har förekommit att flera bryggerier gått samman om en sådan. På marknaden finns emellertid några företag som upplåter sin förpackningsutrustning för tappning av andra bryggeriers produkter.[48]

Enligt Svenska Bryggareföreningen är kapacitetsutnyttjandet inom läskproduktionen i Sverige något lägre än i många andra EU-länder. Detta kan bero på att antalet läsksorter är relativt högt, vilket får till följd att produktionslinjerna måste stoppas 1-2 gånger varje dag för byte av produkt. Det är vanligen inte fabrikens kapacitet som styr valet att tappa läsk

---

[46] Returpack och Rexam (2003-09-04).

[47] Svenska Bryggareföreningen (2003-08-27).

[48] Svenska Bryggareföreningen (2003-08-27).

på olika förpackningstyper, däremot förekommer att personal i anläggningarna styrs om mellan olika maskiner beroende på arbetsbelastningen.

Ur handelns perspektiv är Å-PET att föredra framför R-PET eftersom det från hanteringssynpunkt är ett enklare system.[49]

4.4.1 Burkförpackningar

Burkar som dryckesförpackningar har funnits på den svenska marknaden sedan 1960-talet. Det definitiva genombrottet för burkförpackningar kom 1966 när mellanöl började säljas i handeln. Burkvolymerna blev så småningom större både i den privata handeln och på Systembolaget. Ursprungligen användes stålburkar, något som fortfarande är vanligt utomlands. Så småningom uppstod emellertid problem med nedskräpning i form av burkar i naturen.

PLM (numera Rexam) hade en stålburksfabrik i Malmö redan på 60-talet. Kring 1980 skulle en ny fabrik byggas vilket ledde fram till pantsystemet och övergången till aluminium. Aluminiumtekniken kom från USA och har utvecklats successivt. Övergången till aluminiumburkar i Sverige samordnades med inrättandet av ett pantsystem för burkarna år 1984. Enligt Rexam var övergången till aluminium delvis företagsekonomiskt motiverad men en anledning var också att aluminium i sig är ett värdefullt material som skapar efterfrågan i ett återvinningsperspektiv.

Rexam anser att aluminiumburksystemet är vältrimmat i kostnadshänseende och att burk är effektivare ur produktions- och logistiksynpunkt än flaskor bland annat med hänsyn till homogenitet, hög fyllningsgrad och att burkarna går snabbt att fylla tack vare stor öppning. Vid transport av flaskor skickas mycket mer luft runt i bilarna.

---

[49] Livsmedelshandlareförbundet (2003-08-05).

Rexam tillverkar både stål- och aluminiumburkar i Europa. Företaget försöker hålla en balans för att inte bli alltför beroende av stål- eller aluminiumföretagen. Det finns möjlighet att ställa om en produktionsanläggning mellan stål och aluminium men det är dyrt och komplicerat.[50]

4.4.2 PET-flaskor

PET är en förkortning av *polyetylentereftalat*. PET-plast framställs med råolja och naturgas. Tillverkningen av PET-flaskor sker i två steg. Först formsprutas plasten till en s.k. preform som ser ut som ett provrör med en flaskmynning. Därefter värms preformen upp och blåses till en flaska av önskad form och storlek. Kapsylen består av polypropen.

PET-flaskans stora fördel är att den är mycket lätt och därmed en behändig storförpackning för dryckestillfällen då en sådan fyller sin funktion. Flaskan behåller formen även under inre tryck och det gör PET till ett bra förpackningsmaterial för kolsyrade drycker. För den mindre PET-flaskan på 0,5 liter framhålls återförslutningsmöjligheten som en stor konsumentfördel jämfört med de något mindre aluminiumburkarna.

Under det tidiga 1980-talet fanns ingen tillverkning av läsk på PET-flaska i Sverige, däremot sålde etablerade bryggerier mindre volymer importprodukter till relativt höga priser, bland annat från Nederländerna. Därefter rullade produktion av flaskor samt tappning i gång i Sverige och importen upphörde successivt.

Enligt vad Konkurrensverket uppfattat så växer Å-PET: s betydelse kontinuerligt i förhållande till flera andra förpackningstyper. Regleringar, såsom exempelvis höga avgifter på Å-PET som i Norge, kan på sina håll möjligtvis lägga hinder för denna utveckling. Å-PET anses vara ett mera kundvänligt

---

[50] Rexam (2003-09-04).

system som även underlättar marknadsföring genom att flaskornas design enkelt kan anpassas.

4.5 Företagsekonomiska effekter av val av förpackning

I Resurs i retur (SOU 2001:102) görs några företagsekonomiska analyser för pantförpackningar i syfte att påvisa möjligheter till effektiviseringar i hanteringen och vad gäller ersättningar till handeln. Slutsatsen är att störst möjlighet att sänka de debiterade kostnaderna finns för PET-flaskor.

Kalkylerna visar de kostnader som är förenade med olika förpackningsalternativ. Kalkylerna omfattar kostnader i flera led och återspeglar således den totala förpackningskostnad som slutligen torde belasta konsumentpriset.

Tabell 4.2 Kostnader för olika förpackningsalternativ

	Företagsekonomiskt beräknad kostnad	
	Per fyllning	Per liter
R-PET	199 öre	133 öre
Å-PET stor	211 öre	142 öre
50 cl glasflaska	77 öre	154 öre
33 cl glasflaska	61 öre	185 öre
Aluminiumburk	110 öre	275 öre
Å-PET liten	152 öre	304 öre

Källa: SOU (2001:102) sid. 232 ff.

Vad gäller volymmässigt jämförbara förpackningsalternativ kan konstateras att 33 cl aluminiumburk såväl som 50 cl Å-PET bägge är avsevärt dyrare förpackningsalternativ än motsvarande glasflaskor. R-PET och Å-PET är däremot jämförbara alternativ kostnadsmässigt även om fördelningen mellan fasta och rörliga kostnader liksom omfattningen av nödvändiga investeringar skiljer sig kraftigt.

5 Återtagande av förpackningar genom pantsystem

5.1 Frivillighet kontra lagstiftning

Återtagande av förpackningar genom pantsystem kan ske antingen på frivillig basis eller på grund av lagstiftning. Pantsystemen för återtagande av glasflaskor är exempel på system som växt fram frivilligt i branschen och som inte är föremål för någon lagreglering.

Det största pantsystemet för glas administreras av Svenska Bryggareföreningen. Coca-Cola har sitt eget pantsystem med specialutformade flaskor. Dessa säljs framförallt till restauranger men finns också tillgängliga i handeln. I Sveriges södra delar finns dessutom ett antal butiker som i samverkan med ett privat företag betalar ut pant för danska glasflaskor, för vidare transport till Danmark.

Pantsystemen för aluminiumburkar och PET-flaskor styrs däremot i hög grad av särskild lagstiftning.

Konkurrensverket har i utredningsarbetet sökt erhålla information om varför det finns särregleringar vad gäller vissa förpackningsmaterial och för konsumtionsfärdig dryck. Det har inte framkommit något annat än att det i huvudsak är historiska skäl som varit styrande. Bryggerierna har dessutom en tradition av att hantera stora mängder förpackningar i pantsystem.

Från ett konkurrensneutralitetsperspektiv är det oklart varför förpackningar av till exempel kartong, i bland med aluminium- som innerförpackning, står utanför pantsystemen, även om det finns en risk för hygienproblem och extra kostnader med att ta in sådana kartonger i systemen.

För närvarande nås inte det återvinningsmål om 90 procent som satts för aluminiumburkar - år 1999 nåddes 84 procent. Återvinningsmålet för PET-flaskor, också 90 procent, nås förvisso. Men om en uppdelning görs på R-PET respektive Å-PET framgår att år 1999 kom 98,2 procent av R-PET-flaskorna i retur, medan återvinningssiffran för Å-PET var knappt 74 procent.[51] Förklaringarna till att aluminiumburkar och Å-PET inte klarar sin del kan vara flera.

Å-PET och aluminiumburkar måste i returautomaten identifieras med EAN-kod. Panten kan ofta inte återfås om etiketten är skadad. Pant utbetalas inte heller om burken är av stål eller om flaskan inte registrerats i systemet av ansvarig leverantör. En stor mängd oregistrerade samt privatimporterade förpackningar i hushållen gör det svårare att hålla reda på vilka förpackningar som ger eller inte ger pantutbetalning, vilket anses skada pantsystemens trovärdighet. Återvinning är heller inte lika konkret som återfyllning, med vilket miljönyttan kan framstå som mera uppenbar.

Panten är en viktig faktor för returnivån, men andra faktorer spelar också stor roll. Systemet för returglas är väl inarbetat och fungerar väl trots en relativt låg pant. R-PET-systemet har visserligen en hög pant men också en flaska som inte kan förväxlas med icke pantbelagda förpackningar.

5.2 Pantsystemen

I Sverige finns för närvarande tre stora pantsystem till följd av lagstiftning. Dessa ägs och drivs av handeln, enskilda bryggeriföretag, Svenska Bryggareföreningen och Rexam i varierande konstellationer.

---

[51] SOU (2001:102) s. 222.

Figur 5.1 Pantsystemen

Pantsystemet för aluminiumburkar är ett legalt monopol medan PET-regleringen ger utrymme för flera aktörer.

5.3 Återtagning i handeln

I handeln finns enligt Livsmedelshandlareförbundet cirka 7000 returautomater fördelade på cirka 5000 dagligvarubutiker. Det bör betonas att det för handeln inte finns någon egentlig skyldighet att ta emot returförpackningar men att detta typiskt sett – med vissa undantag där Systembolaget är ett – alltid sker. De större butikerna får oftast tillbaka fler pantförpackningar än de säljer, men har rationella automater och lager för att hantera detta. Däremot förekommer att butiker vägrar kontant ersättning och istället lämnar tillgodokvitto.

Livsmedelshandlareförbundet uppskattar att handeln sammanlagt investerat en miljard kronor i återvinningssystemen, omfattande bland annat inköp av returautomater. Investeringen görs vanligen av den enskilde handlaren när denne är fristående men de större butikskedjorna har ramavtal för maskininköp. Investering i komplett maskinpark för återvinning i butik beräknas kosta mellan ett par hundra tusen upp till ett par miljoner kronor. Kundserviceaspekten är i allmänhet avgörande för beslutet att investera i automater och returstationer. För burkar är endast maskinell hantering tillåten medan manuell hantering fortfarande tillåts

för PET. Från handelns sida investerar man i automater och återvinningsstationer trots att någon sådan skyldighet egentligen inte finns. Det tyder på att hanteringsersättningen för handeln ligger på en attraktiv nivå och/eller att handeln värderar returautomaterna högt som ett medel för att dra kunder till butiken.

På marknaden för maskiner finns dels norska börsnoterade företaget Tomra som även köpt upp finska Halton. Vidare finns samarbetande företagen Microlux/Repant. Flertalet returautomater i dag är moderna och klarar flera typer av förpackningar samt bygger inte längre på profilläsning utan på läsning av EAN-koder.[52]

5.4 Återfyllnadsförpackningar

Återfyllnadsförpackningar, framförallt i glas, förekommer i flertalet europeiska länder för vissa typer av drycker, framförallt alkoholhaltiga sådana. Användningen av återfyllnadsförpackningar har dock minskat i flera länder och är nu relativt ovanligt i bland annat Frankrike samt i vissa länder där en mycket stor andel av ölet säljs på fat.

I framförallt Tyskland, Österrike, Sverige, Norge, och Nederländerna finns en mängd drycker att köpa på återfyllnadsflaska och i ännu högre utsträckning gäller detta förhållande Finland och Danmark.[53] Användningen av PET i återfyllnadsförpackningar är vanligt förekommande för läskedrycker.

5.4.1 Glasflaskor

Systemet för återanvändning av glasflaskor samt därtill

---

[52] Livsmedelshandlareförbundet (2003-08-05).

53 Institute for Local Self-Reliance (2002).

hörande backar har funnits länge i Sverige och har i allt väsentligt vuxit fram på frivillig basis helt oberoende av den senare införda principen om producentansvar. Systemet infördes 1886 genom en branschöverenskommelse. Bakgrunden var ett önskemål om att rationalisera och förbättra hanteringen för att få en högre andel glas i retur och därigenom hålla nere kostnaderna. Pantsystem för 50 cl flaskor infördes 1994.

Pantsystemet var länge nästan helt oreglerat i skrift och samordnades informellt under Svenska Bryggareföreningens ledning. Rutiner och standardutförande för flaskor och backar har utvecklats efter hand. Varje 33-cl glasflaska återfylls i genomsnitt över 30 gånger och varje 50-cl flaska 10 gånger.

Under 1990-talet har systemet formaliserats och tillförts skriftlig reglering samt ett särskilt bolag för administrationen. Samtliga företag som deltar i systemet är tillsammans med ett till Svenska Bryggareföreningen kopplat servicebolag ägare till administrationsbolaget.

Den grundläggande komponenten i pantsystemet är att emballagen cirkulerar i systemet oavsett från vilket bryggeri de en gång härstammade. För att detta skall fungera finns en gemensamt fastställd pant. När väl flaskan är satt på marknaden betalas pant i varje handelsled, först vid försäljning till butiken, sedan vid försäljning till kund, därefter vid butikens återtagande av glaset samt av det bryggeri som hämtar glas från butiken. Systemet gör det möjligt att samordna lämning av fulla flaskor med hämtning av tomma.

5.4.2 R-PET

R-PET-flaskor, dvs. returflaskor för återfyllnad, var under några år i början av 1990-talet den enda tillåtna typen av PET-flaska i Sverige. Detta ändrades genom kretsloppspropositionen 1992/93:180. Bakgrunden var att många små bryggerier

inte hade ansett sig kunna få lönsamhet i ett system för återfyllnad. Dispenser förekom därför och enligt propositionen borde även ett pantsystem med krav på återvinning kunna accepteras.

Pantsystemet för R-PET hålls samman av ett administrationsbolag, Svenska Retur-PET AB, som ägs av ett servicebolag kopplat till Svenska Bryggareföreningen tillsammans med de stora förbrukarna av R-PET-flaskor: Carlsberg, Coca-Cola och Spendrups.

I mångt och mycket överensstämmer systemet för R-PET med vad som gäller för glasflaskor. Det grundläggande elementet är att flaskorna cirkulerar mellan bryggerierna oavsett vilket bryggeri som ursprungligen satt dem på marknaden. Bryggerierna förbinder sig att utta pantavgift i enlighet med administrationsbolagets riktlinjer samt att efter utträde inte marknadsföra förväxlingsbara dryckesförpackningar.

Ursprungligen omfattade R-PET-systemet i huvudsak standardflaskor samt enstaka specialmodeller. Förutom den gemensamma så kallade industriflaskan finns nu tre fraktioner samt modeller inom varje fraktion. Specialmodellerna har blivit allt fler, vilket gjort systemet mera svårhanterligt och kostsamt. Bakgrunden till specialmodellerna är att det finns behov av att profilera produkterna gentemot konsument.

5.5 Återvinningsförpackningar[54]

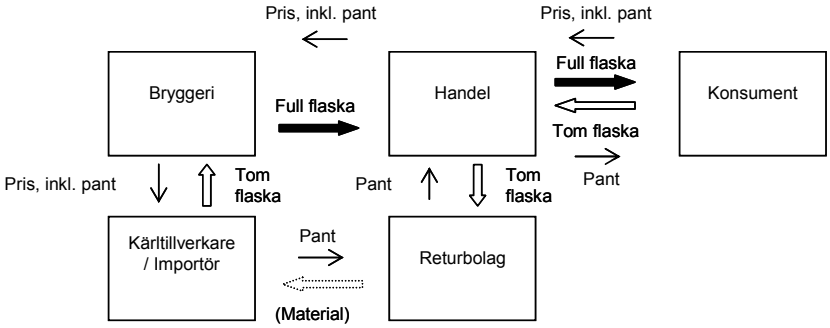
Profileringsbehovet är en faktor som talar till återvinningsförpackningarnas fördel då ingen sortering behöver göras. Systemen för återtagande blir också mera lätthanterliga p.g.a. effektiv logistik. Till exempel kan återvinningsförpackningar normalt fraktas i kompakterat skick. Det finns ingen sam-

[54] Beskrivningarna av pantsystemen för aluminiumburkar och Å-PET bygger i hög utsträckning på Konkurrensverkets ärenden.

stämmig uppfattning om huruvida återvinningsförpackningar är bättre eller sämre för miljön än återfyllnadsförpackningar.

Figur 5.2 nedan visar på ett översiktligt sätt hur ett pantsystem för återvinningsförpackningar fungerar. Till skillnad från pantsystem för glasflaskor så kräver pantsystem för PET-flaskor (och burkar) ett centraliserat förfarande för att fungera, dvs. ett returbolag som administrerar pantbetalningar

Figur 5.2 Skiss över flöden i pantsystemet



Källa: Bergman (2003) för KKV.

Principerna för de pantsystem som Returpack i dag bedriver för återvinning av aluminiumburkar och Å-PET-flaskor är desamma. I praktiken fungerar det enligt följande:

- För aluminiumburkar gäller att burktillverkaren, dvs. Rexam, eller Jordbruksverket tar ut pant på alla burkar som levereras inom landet och betalar till Returpack. För flaskor gäller att inhemska producenter och importörer betalar direkt till Returpack, såvida de inte har ett eget retursystem.

- Panten följer sedan burken/flaskan i varje led, från bryggeri via återförsäljare till konsument.

- Konsumenten får tillbaka panten när burkarna/-

flaskorna lämnas till mottagningsstället, vilket vanligtvis är en återförsäljare.

- Bryggeriet hämtar burkarna/flaskorna till bryggeri-depån, betalar ut panten till återförsäljaren och får motsvarande pantbelopp från Returpack.

- Burkarna/flaskorna komprimeras, lastas och levereras till aluminiumsmältverk/ återvinningsanläggningen, där nytt burk-/plastmaterial tillverkas av skrotet. Returpack får betalt för detta skrot.

- Returpack betalar ut hanteringsersättning till bryggerier och återförsäljare.

- När Returpack betalar tillbaka panter och ersättningar sluts cirkeln. Kvar i kassan hos Returpack blir emellertid de panter som inte betalas tillbaka eftersom konsumenterna inte lämnar tillbaka alla burkar och flaskor.

5.5.1 Aluminiumburkar

Sammanfattningsvis kan sägas att systemet för återvinning av aluminiumburkar i praktiken är ett statligt reglerat monopol i vilket samtliga producenter och importörer av aluminiumburkar är tvungna att ingå. Returpack är det enda företaget som tillhandahåller pantsystem för återvinning av aluminiumburkar i Sverige. Enligt lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium får sådan verksamhet inte bedrivas utan tillstånd.

Utformningen av systemet för återvinning av aluminium-burkar skiljer sig från systemet för returglas i ett antal avseenden. Mest påtagligt är att de återlämnade burkarna inte återfylls. I stället återvinns materialet för användning vid framställning av nya burkar. I systemets regelverk finns dock inget egentligt krav på att aluminiumskrotet skall användas till framställning av nya burkar.

Till skillnad från systemet för glasförpackningar finns en omfattande författningsreglering inte bara gällande producentens ansvar på en övergripande nivå.

Historia

Bakgrunden till systemets uppbyggnad och framväxt är att PLM år 1981 påbörjade produktion av så kallade heldragna aluminiumburkar för öl och läsk vid en ny fabriksanläggning i Malmö. I samband med detta gjorde sig politiska önskemål gällande om att uppkommande miljöproblem borde lösas i samverkan mellan PLM, bryggerierna och handeln. Efter överläggningar med jordbruksministern beslöt PLM, bryggerierna och handeln att bilda ett särskilt bolag, AB Svenska Returpack, som fortfarande administrerar pantsystemet för aluminiumburkar.

Monopol

Det är i nuläget endast Returpack som har tillstånd att driva verksamhet beträffande återvinning av aluminiumburkar. Om man läser principen om producentansvar för förpackningar tillsammans med lagen framgår alltså att producenter av drycker i aluminiumburkar i princip bör ansluta sig till pantsystemet ifråga.

I lagen föreskrivs anmälningsplikt för den som yrkesmässigt importerar aluminiumburkar med eller utan dryck. Regeringen bemyndigas meddela föreskrifter om avgift vid import av aluminiumburkar samt de andra föreskrifter som kan behövas för att säkerställa att inhemska och importerade burkar med eller utan dryck kan konkurrera på lika villkor när ett pantsystem har inrättats. Regeringen får också överlåta åt en förvaltningsmyndighet att besluta sådana föreskrifter.

Pant och ersättningar

Enligt förordningen (1983:847) om avgift vid införsel av aluminiumburkar debiteras med vissa särskilt preciserade

undantag en burkavgift när aluminiumburkar förs in i landet. Burkavgift erläggs till Jordbruksverket med ett belopp som Jordbruksverket fastställer efter samråd med Kommerskollegium och Returpack. Avgiften till Jordbruksverket består av en pant, en administrationsavgift och en importörsavgift. Influtna avgiftsmedel tillfaller Returpack.

Importörer av aluminiumburkar betalar en avgift på 45 öre per burk (pant exklusive moms) samt dessutom en importavgift på 3,5 öre. Importavgiften är avsedd att kompensera de extra kostnader som inhemska aktörer som deltagit i pantsystemets uppbyggnad har haft. Någon administrationsavgift utgår inte i nuläget eftersom systemet går runt ekonomiskt även utan en sådan.

Undantag från avgift gäller bland annat för de importörer som genom avtal med Returpack anslutit sig till Returpacks pantsystem (5§). Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om avgiftsfrihet i fråga om införsel av aluminiumburkar. Burkavgiften återbetalas under vissa förutsättningar, till exempel för aluminiumburkar som exporteras.

Tillverkare och importör av dryck i burk eller av tomma burkar tar ut en pantavgift på alla returburkar som levereras inom landet samt vidarebefordrar pantbeloppet till Returpack, antingen direkt eller via Jordbruksverket. När bryggerierna ersätter detaljhandeln för avhämtade tomburkar erhålls motsvarande belopp från Returpack. Transaktioner sker alltså löpande mellan bryggerierna och administrationsbolaget till skillnad från hur det förhåller sig i glaspantpantsystemet som istället bygger på en princip om ömsesidigt erkännande av varje tomflaskas värde.

För burkar tillverkade i Sverige betalas inte någon avgift till Jordbruksverket, pantbeloppet läggs då i stället på av Rexam. I nuläget torde det dock inte vara olagligt att i Sverige producera aluminiumburkar som ligger utanför pantsystemet. Denna möjlighet är emellertid hypotetisk. Rexam äger den enda burkfabrik som finns i landet.

Hanteringsersättningar utgår till bryggerier och till handeln och finansieras delvis med det överskott som uppstår hos Returpack genom att vissa burkar inte återlämnas och med den ersättning som erhålls för burkskrotet. Hanteringsavgiften fastställs efter förhandlingar och kostnadsstudier.

5.5.2 Å-PET

Som pantsystemet för aluminiumburkar – fast inget monopol

Systemet för hantering av Å-PET överensstämmer i stort med systemet för hantering av aluminiumburkar. Jordbruksverket har tillsynsansvar gällande PET-lagens efterlevnad. En viktig skillnad jämfört med pantsystemet för aluminiumburkar är att systemet för Å-PET har vuxit fram senare i tiden. En skillnad är också att det vid sidan av det dominerande pantsystemet finns enstaka mindre system för återvinning. Dessa pantsystem är dock mycket lokala och fungerar i huvudsak för bryggerier eller importörer med en avgränsad lokal marknad eller särskilda distributionsformer som möjliggör hög returnivå trots att pantsystemet är enkelt och inte särskilt vittförgrenat.

Hanteringstillstånd

Användningen av PET-flaskor regleras i lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar, den s.k. PET-lagen. Lagen trädde i kraft den 1 juni 1991 och föreskriver att det för yrkesmässig överlåtelse av PET-flaskor med eller utan dryckesinnehåll krävs ett särskilt hanteringstillstånd för den som tappar eller importerar drycken på flaska. Hanteringstillstånd gavs tidigare av miljödepartementet men utfärdas numera av Jordbruksverket.

För hanteringstillstånd krävs att flaskorna ingår i ett pantsystem för återanvändning eller återvinning. Ett beslut om hanteringstillstånd skall förenas med de villkor som behövs med hänsyn till miljön och resurshushållningen. Som ett villkor skall enligt lagen alltid gälla att konsumenten får

ersättning med ett pantbelopp när en PET-flaska återlämnas. För att få hanteringstillstånd från Jordbruksverket för PET-flaskor krävs antingen ett avtal med Returpack eller ett eget retursystem. Separata tillstånd krävs för R-PET och Å-PET.

För att teckna avtal gör Returpack en ekonomisk kontroll av företaget och i vissa fall har det även ställts krav på bankgaranti.

Bolaget tar emot och utbetalar pant till respektive från bryggerierna samt finansieras i övrigt genom administrationsavgifter. Hanteringsersättningar utgår till de företag som tar befattning med flaskorna.

Teknik

Returautomaterna för mottagande av tomma PET-flaskor ställer vissa krav på flaskornas utformning. Klagomål har förekommit om att vissa typer av flaskor, särskilt utländska, på grund av avvikande färg och form inte kunnat medverka i pantsystemet. Sedan oktober 1999 accepteras färgade PET-flaskor, men de beläggs med en avgift på 30 öre per styck eftersom de måste sorteras bort från övriga flaskor. Klagomål har även framkommit om att systemet inte är kompatibelt med den så kallade shredding-tekniken, dvs. att flaskorna strimlas sönder, utan förutsätter användning av kompakteringsmetoden för de inlämnade flaskorna. För att få medverka i systemet krävs numera unika EAN-koder som fästs på ett särskilt sätt för att möjligheterna att fuska skall minska. Detta krav kan försvåra och fördyra vid internationell handel med tillfälliga partier.

Egna retursystem

För att godkänna ett eget retursystem gör Jordbruksverket en närmare kontroll av hur systemet är uppbyggt och är tänkt att fungera. Enligt Jordbruksverket finns problem med vissa av de egna retursystemen som inte alltid lever upp till återvinningsmålen. En svårighet är att mäta graden av återvinning.

Jordbruksverket har nyligen höjt kraven på etikettering av flaskor i egna retursystem. På etiketten skall numera framgå importörens namn och pantens storlek.[55]

För egna retursystem är Naturvårdsverket operativ tillsynsmyndighet för återvinningsnivåerna, detta enligt villkor i Jordbruksverkets hanteringstillstånd.

Det har framkommit att det förekommer att de egna retursystemen skulle utnyttjas för att kringgå returmålen. Detta är möjligt på grund av att myndigheternas reella sanktionsmöjligheter är begränsade.

5.6 Lagstiftningen om pantsystem

Ursprungligen förekom endast engångs-PET på den svenska marknaden. Vissa försök med insamling och återvinning av engångs-PET genomfördes.

Med förebild från Nederländerna beslutades om ett förbud mot tillverkning och försäljning av engångs-PET/Å-PET från och med år 1991. Flertalet företag kunde arbeta vidare med dispenser, men dispenssystemen skapade betydande osäkerhet. Många mindre bryggerier, liksom utländska företag och förpackningstillverkare, motsatte sig förbudet.

Som Konkurrensverket 1992 konstaterade i en rapport[56] hade en tillämpning av lagen i enlighet med dess förarbeten medfört en allvarlig snedvridning av konkurrensen till de stora företagens fördel och på de smås bekostnad samtidigt som import hade utestängts.

Bakgrunden till Å-PET-förbudet kan ha varit att de stora bryggerierna ville skydda marknaden. Vid denna tidpunkt var den nationella marknaden betydligt mer avskärmad, varför denna fråga kan ha haft större betydelse än i

---

[55] Jordbruksverket (2003-08-13).

[56] Konkurrensverket (1992) dnr 33/92.

dagsläget.

I och med förbudet kom stora investeringar i produktion med R-PET att göras. De nödvändiga investeringarna i R-PET-systemet blev betydande med bland annat utvecklingskostnader och kostnader för så kallade sniffer-maskiner, dvs. maskiner som känner av huruvida en flaska är förorenad och måste sorteras bort.

Enligt vad Konkurrensverket erfarit är det tveksamt om bryggerierna skulle ha valt att investera i R-PET om de i dag stått inför valet mellan detta system och Å-PET.

När Å-PET åter tilläts från år 1993 fanns redan Svenska Returpack AB som hanterade aluminiumburkar. Inledningsvis ville Returpack inte ha med Å-PET i sitt pantsystem varför initiativ togs till Returplast Sverige AB. Returplast ägdes av Svenska Dryckesproducenter och ett antal plastföretag. Returplast AB bildades och startade sin verksamhet i juli 1993, efter ett halvårs testperiod.

Efter mindre än ett år uppgick Returplast i Returpack. Avgörande kan ha varit fördelarna med en stor volym i ett pantsystem samt även behovet av acceptans från handeln (som är delägare i Returpack) för att få det att fungera.

Ännu i dag gäller att R-PET i första hand används av de större bryggerierna medan övriga bryggerier och importörer primärt använder Å-PET. Anledningen är att mindre bryggerier har svårt att bekosta den utrustning och logistik som krävs i ett återfyllnadssystem. För importörer är det naturligtvis också mer praktiskt att använda Å-PET än R-PET.

5.6.1 Lagstiftningens effekter på förpackningsmarknaden

Hur retursystemen skulle se ut om man byggde upp dem i dag är en hypotetisk fråga eftersom omfattande investeringar

är gjorda och konsumenterna vant sig vid den nuvarande modellen.

R-PET-systemet får per definition en konkurrensbegränsande effekt. Tillgång till ett distributionssystem är av stor vikt för den som vill verka i ett R-PET-system. Huvuddelen av befintliga R-PET-linjer skulle gå att ställa om för tillverkning av Å-PET även om man kan ifrågasätta ekonomin i det. Moderna Å-PET-linjer har nämligen betydligt högre kapacitet. De befintliga returflaskorna skulle förstås inte gå att använda.

En svårighet är också sannolikt den pantskuld som skulle realiseras och hur denna skulle klaras likviditetsmässigt. Systemet bygger på att ett antal flaskor finns hos konsument och att bryggerierna därigenom lånar pantbeloppet av konsumenten.

Även om investeringarna i R-PET systemet är betydande hänför de sig till ett begränsat antal anläggningar (framförallt Falkenberg, Bromma, Haninge, Grängesberg och Vårby) varav Bromma kommer att läggas ned.[57]

5.6.2 Pågående lagstiftningsarbete

I Producentansvarsutredningens betänkande *Resurs i Retur* föreslogs att stålburkar skall omfattas av pantsystem på samma sätt som aluminiumburkar.

Vad gäller pantsystemen föreslogs att kravet på pant skulle utvidgas till att gälla alla flaskor av polymera material i stället för som nu enbart PET-flaskor. Vidare föreslogs en bestämmelse innebärande att butiker bara får sälja vissa typer av förpackningar under förutsättning att dessa ingår i retur-system. Denna regel skulle övervakas av kommunernas livs-

---

[57] Svenska Dryckesproducenter (2003-08-19).

medelsinspektörer och bidra till att begränsa förekomsten av förpackningar som inte ingår i pantsystem.

Allmänt sett konstaterade utredningen att det lagstadgade producentansvaret hade givit upphov både till monopoltendenser och problem med så kallade friåkare, dvs. producenter som inte tar sitt ansvar.

I propositionen angående ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp[58] ställde sig regeringen i huvudsak bakom producentansvarsutredningens förslag i dessa delar. Kretsloppspropositionen har sedermera riksdagsbehandlats och antagits. För närvarande bereds frågan om genomförande av producentansvarsutredningens förslag i regeringskansliet.

---

[58] Prop 2002/03:117.

6 Internationell handel med läskedrycker och buteljerat vatten

6.1 Internationell handel och handelshinder[59]

Konkurrensverket gör i detta avsnitt en inledande beskrivning av handelshinder på marknaden. En mera fullständig genomgång av frågorna görs i Mattias Ganslandts rapport.[60] Konkurrensverket hänvisar även till Kommerskollegiums rapport vilken återfinns i sammanfattning som bilaga 2.

Den så kallade ”lagen om ett pris” säger att om man bortser från tullar och transportkostnader så skall priset på en vara – omräknat till gemensam valuta – vara detsamma i olika länder.

Förklaringen till ”lagen om ett pris” är att det annars är möjligt för enskilda aktörer att utjämna priserna genom varuarbitrage, vilket betyder att man köper varor där de är billiga och transporterar dem dit där varorna är dyrare. Priserna antas därför utjämnas ända tills dess att ytterligare handel inte är lönsam, det vill säga när priset är detsamma överallt.

När det finns hinder mot handel gäller dock inte ”lagen om ett pris”. Utöver tullar och transportkostnader kan finnas andra typer av handelskostnader. Handelskostnader kan uppstå på grund av politiska åtgärder, exempelvis så kallade icke-tariffära handelshinder.

---

[59] Avsnittet baseras huvudsakligen på Christian Jörgensens framställning i Livsmedelsekonomiska institutets rapport nr 2003:4 på uppdrag av Konkurrensverket.

[60] Bilaga 6.

Icke-tariffära handelshinder följer av regleringar och föreskrifter men är till skillnad från tullavgifter ofta svåra att kvantifiera i kronor och ören. Det kan gälla till exempel licenskrav och kontroller vid gränsen eller särskilda regler för importprodukter.

Tekniska handelshinder brukar betraktas som en särskild sorts icke-tariffära handelshinder. Exempel kan vara att kraven på märkning eller innehåll för en och samma produkt skiljer sig åt mellan olika marknader och att varorna därför inte kan cirkulera fritt mellan dessa.

Det finns också ”naturliga” handelshinder som verkar oberoende av politiska beslut och regleringar. Skilda språk och kulturella skillnader är sådana exempel på handelshinder som orsakar svårigheter och därmed kostnader.

6.1.1 Prisskillnader mellan länder

Som framgår redan av kapitel 3 ovan kan det ifrågasättas om ”lagen om ett pris” gäller fullt ut på marknaden för alkoholfria drycker. Den översiktliga redovisning som gjorts där är dock inte tillräcklig för en sådan slutsats eftersom någon hänsyn inte tagits till bland annat transportkostnaderna vid handel.

Statens Livsmedelsekonomiska institut i Lund har genom Christian Jörgensen på uppdrag av Konkurrensverket studerat prisskillnader på livsmedel inom EU, däribland läskedrycker och mineralvatten. Studien baseras på data från Economist Intelligence Unit gällande prisnivåer i vissa större europeiska städer.

Studien omfattar tidsperioden 1990-2002 och kan därför även belysa effekterna av Sveriges EU-medlemskap på handelsmönster och integration. Metoden skall ge en bild av i vilken utsträckning landgränser i sig ger upphov till prisskillnader. Detta efter att hänsyn tagits till uppskattade transportkostnader och skillnader i mervärdesskatt.

I studien framkom att marknaderna för bland annat Coca-Cola och vatten, liksom flertalet övriga livsmedel, var att betrakta som segmenterade, det vill säga att en konkret gränseffekt hade kunnat visas. Någon gränseffekt kunde däremot inte visas för tonic water.[61]

Om gränseffekten skulle uttryckas i transportavstånd motsvarade den 148 km för Coca-Cola och 587 kilometer för mineralvatten.[62] Detta motsvarar den prisskillnad som alltså inte kan förklaras med tullar, avvikelser i skattenivåer (moms) eller transportkostnader.

6.1.2 Potentialen för ökad handel

Som framgår av föregående avsnitt finns indikationer på att ”lagen om ett pris” faktiskt inte gäller för läskedrycks- och mineralvattenmarknaderna, något som skulle kunna förklaras med olika handelshinder.

Konkurrensverket bedömer att viktiga orsaker till att import och export av drycker inte är större mellan länderna på den gemensamma marknaden är olika konsumentpreferenser och höga transportkostnader. Det kan även vara svårt att få tillträde till ett nationellt distributionsnät.

Utvidgningen av EU kan men behöver inte nödvändigtvis få någon dramatisk effekt på handeln eftersom lönekostnaderna, vilka torde skilja sig mest mellan olika länder, utgör en liten andel av den totala kostnadsmassan. Även företag i de nya medlemsländerna kan förväntas köpa nödvändiga maskiner framförallt från Tyskland hos samma leverantörer som bland andra de svenska bryggerierna. Kostnadsnivån för produktion i olika länder torde därigenom vara relativt likvärdig. En faktor som kan bidra till ökad internationell handel är däremot dagligvaruhandelns internationalisering.

---

[61] SLI (2003:4).

[62] SLI (2003-10-24).

Orsaker till att handel förekommer kan också vara olikheter i konsumentprisnivåer, skillnader i regleringar och pantsystem, rådande kapacitetsförhållanden och i vissa länder förekommande skatterabatter för utländska investeringar.

De närmare förklaringarna till handel eller avsaknaden av handel söker Konkurrensverket belysa och i någon mån kvantifiera genom Mattias Ganslandts studie som refereras i kapitel 7 och även finns som bilaga 6 till rapporten.

6.1.3 Förekommande handelshinder

Det finns dock anledning att redan här framhålla att det enligt branschen i såväl Norge, Danmark och Finland förekommer skatter/avgifter till staten och till pantsystemet som verkar försvårande för bland annat svensk export. [63] Det har emellertid inte legat i verkets uppdrag att närmare bedöma denna fråga som däremot blir belyst i Kommerskollegiums rapport (se bilaga 2).

Vad gäller Danmark har klagomålen länge gällt att pantsystemet som helhet gynnar återfyllbara förpackningar. Sedan återvinningsbara förpackningar nu tillåts sedan årsskiftet 2002/2003 gäller kritiken snarare den relativt lägre skattenivån för återfyllbara förpackningar.

I Norge är det framförallt den så kallade grundavgiften som av branschen ansetts ha en protektionistisk effekt eftersom den inte motsvaras av kostnader i pantsystemet eller för miljön.

I Finland har framförallt skatter för vissa typer av cider vid import från Sverige kritiserats av svenska bryggerier för att vara handelshindrande.

---

[63] Svenska Dryckesproducenter (2003-08-19) och Bryggareföreningen (2003-08-27) samt skrivelse från Bryggareföreningen (2003-08-19).

Genom förändringar i det tyska retursystemet anser bland annat Rexam att engångsförpackningar har slagits ut.

Svenska Dryckesproducenter och Bryggareföreningen anser även att importen av läsk från Norge skadar konkurrensen eftersom norska producenter har möjlighet att köpa socker på världsmarknaden.[64] Denna fråga hänger emellertid samman med gemenskapens jordbrukspolitik och behandlas inte närmare i föreliggande rapport.

6.1.4 Märkningskrav som tekniskt handelshinder

Frågan om språkmärkning som behandlats kortfattat ovan har också potential att påverka den internationella handeln och språkkravet kan i princip sägas fungera som ett vanligt tekniskt handelshinder genom vilket marknader avskärmas från varandra.

Kravet på användning av svensk text på märkning av livsmedel till konsument tolkas mycket strikt. Kraven har efter hand skärpts. Skärpningen kan i viss mån sägas gälla det på området gällande gemenskapsdirektivet men i ännu högre grad de svenska regler som Livsmedelsverket beslutar med utgångspunkt i gemenskapsdirektivet och verkets bemyndigande i livsmedelslagen.

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/13/EG stadgar i artikel 16 att medlemsstaterna skall säkerställa att det inom deras territorier är förbjudet att saluföra livsmedel för vilka märkningsuppgifterna inte ges på ett språk som med lätthet förstås av konsumenten. I artikeln förtydligas att medlemsstaterna inom sina egna territorier i enlighet med fördragets regler får föreskriva att dessa uppgifter i märkningen skall ges på ett eller flera av gemenskapens officiella språk. Det framgår även att bestämmelserna inte skall förhindra att uppgifterna i märkningen ges på flera språk.

---

[64] Svenska Dryckesproducenter (2003-08-19) och Bryggareföreningen (2003-08-27).

Enligt det tidigare gällande ramdirektivet 79/112/EEG framgick av artikel 14 i direktivets ursprungliga lydelse att medlemsstaterna skulle se till att försäljningen av livsmedel inom deras egna territorier förbjöds, om uppgifterna inte var angivna på ett språk som köpare hade lätt att förstå, såvida inte andra åtgärder hade vidtagits för att säkerställa att köparen var informerad.

Den tidigare skrivningen i direktivet kan alltså ha lämnat ett större utrymme för medlemsstaterna att själva avgöra vilken märkning som är godtagbar.

Enligt Statens Livsmedelsverks författningssamling (SLV FS 1993:19) 11 § implementerades ramdirektivet genom regeln att föreskrivna märkningsuppgifter skall anges på svenska. Annat språk fick användas, om märkningen ändå kunde antas vara förståelig för konsumenter med svenska som modersmål. Märkningsuppgifterna fick samtidigt anges på flera språk.

Som framgick av de allmänna råden till 11 § skulle man vid bedömningen av om märkning på annat språk än svenska kunde godtas i det enskilda fallet ta ställning till om märkningen var förståelig för konsumenter med svenska som modersmål.

Norska och danska var enligt de allmänna råden språk som vanligtvis förstås av konsumenterna och som således i allmänhet kunde användas som märkningsspråk. I undantagsfall kunde märkningen ske på annat främmande språk. Detta kunde exempelvis gälla beteckningen på konserver som innehöll inlagd frukt och där en bild på frukten ändå torde ha klargjort för konsumenten vad för slags livsmedel förpackningen innehöll. Detsamma kunde antas vara fallet beträffande livsmedel som var inneslutna i helt eller delvis genomskinliga förpackningar.

Livsmedelsverkets föreskrifter ändrades dock genom SLV FS 1998:15. Av 11 § framgår numera att föreskrivna märkningsuppgifter skall anges på svenska. Annat språk får användas

för sådana uppgifter, om stavningen endast obetydligt skiljer sig från svenska. Märkningsuppgifterna får samtidigt anges på flera språk.

Enligt en rapport som Livsmedelsverket lämnade till Jordbruksdepartementet 1998 var den genomförda förändringen delvis föranledd av gemenskapsdirektivets förändring men var även en anpassning till hur reglerna faktiskt var avsedda att tillämpas. Danmark och Norge hade motsvarande regler och vad Livsmedelsverket erfarit syntes samtliga EES-länder ha motsvarande regler.[65]

De allmänna råd som tidigare användes har fasats ut av Livsmedelsverket som nu i stället använder sig av publicerade handledningar för märkning. Handledningar har givits ut 1995 och 2000 och förändringarna i dessa återspeglar i allt väsentligt den genomförda skärpningen i 11 §.

Enligt den tolkning som Livsmedelsverket nu gör är engelska inte acceptabelt som märkningsspråk och i normalfallet heller inte norska och danska. Valda ord skall stavningsmässigt bara obetydligt avvika från det svenska med samma betydelse. Några undantag på grund av innehåll, bilder eller transparent förpackning medges inte. Hänvisning till hemsidor som ersättning för föreskriven märkning på etiketten accepteras inte heller.[66]

6.1.5 Immaterialrättsliga regler för handel

Immaterialrättsliga regler kan få effekter som i någon mån liknar effekterna av handelshinder, detta även om immaterialrätten har ett helt annat syfte.

Vid import av läskedrycker från länder utanför EU kan finnas vissa tveksamheter beträffande huruvida importen är

---

[65] Livsmedelsverket (1998) s. 3.

[66] Konsultrapport av Ingrid Flory och Staffan Larsson till Konkurrensverket (2003).

immaterialrättsligt godtagbar. En varumärkesinnehavare har rätt att motsätta sig parallellimport av varumärkesskyddade produkter från tredje land men kan däremot inte motsätta sig handel med sådana varor mellan medlemsländerna.

Många av de länder som är eller skulle kunna bli exportörer av läskedrycker till Sverige kommer att bli medlemmar av EU den 1 maj 2004, vilket innebär att även dessa omfattas av gemenskapens regler för parallellimport.

Praxis kring ommärkningsfrågor i EG-rätten gäller framförallt parallellimport av läkemedel och det är rättsligt accepterat att ommärkning av produkter får genomföras av en importör under förutsättning att varumärkesinnehavaren informeras. Ommärkning blir dock relativt sett dyrare för läsk än för läkemedel och det kan ifrågasätts om sådan ommärkning som regelmässigt förekommer på läkemedelsområdet är realistisk för läskedrycker.

Allmänt sett är det en uppgift för respektive rättighetsinnehavare att bevaka eventuella överträdelser av immaterialrätten. Lokala licenstagare kan få dålig lönsamhet på grund av parallellimport, men då bör beaktas att det inte är möjligt att tilldela exklusiva licensrättigheter inom en del av EU.

6.2 Registrerad handel med läskedrycker och buteljerat vatten

De läskedrycker som främst är föremål för internationell handel är de mest kända varumärkena, till exempel Coca-Cola, Pepsi-Cola, Fanta och Sprite. Därutöver förekommer en relativt omfattande handel med buteljerat vatten av kända varumärken.

Mycket av den handel som sker inom EU är handel med tillfälliga partier som säljs till relativt låga priser. Kända varumärken torde göra det enklare för konsumenterna att bedöma kvaliteten i produkterna och därigenom underlätta handel.

Därutöver sker handel inom koncerner som söker erhålla optimal lokalisering av sin produktion. Produktionstekniskt utgör detta med hänsyn till språkkrav med mera inte något problem utan löses helt enkelt genom att man byter burkar respektive etiketter i produktionslinjen.[67]

Hos Jordbruksverket finns uppgifter om importerade aluminiumburkar eftersom verket är uppbördsmyndighet för burkavgiften. Statistiken är emellertid bristfällig eftersom delar av handeln inte förtullas och/eller anmäls för avgift.

Övrig handelstatistik över import av läskedrycker och vatten omfattar endast handel med tredje land utanför EU. Handel mellan EU-länder eller införsel till Sverige som sker via ett annat EU-land registreras inte. Därtill kommer att viss import sker oregistrerat och därmed inte syns i statistiken. Den svenska handelsstatistiken mot tredje land baseras på tulldatasystemet (TDS) och Tullverket levererar uppgifter därifrån till SCB.[68]

Tullverkets Skåneregion har bistått Konkurrensverket genom att sammanställa statistiska uppgifter över import av vatten och läskedrycker för perioden juli 2000-juni 2003 (tulltaxenummer 2201 respektive 2202).

De fyra länder utanför EU som under perioden varit ursprungsland för störst importmängd av läskedrycker till Sverige är Slovakien, Tjeckien, Polen och Norge. Den närmare utvecklingen av importmängden från respektive land redovisas i tabellen nedan.

Som framgår är Slovakien enskilt största avsändarland för importen till Sverige. Importen från Tjeckien och Polen har däremot tydligt klingat av under de sista åren. Importen från Norge har växt kraftigt vilket sannolikt hänger samman med

---

[67] Coca-Cola (2003-10-07).

[68] Tullverket huvudkontoret (2003-08-14).

att detaljhandelns egna varumärken i ledande svenska butikskedjor importeras därifrån i betydande volymer.

Tabell 6.1 Import av läskedrycker och buteljerat vatten[69] från tredje land

Miljoner liter under perioden juli-juni respektive år

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	Totalt
Slovakien	15,3	27,0	18,4	60,7
Norge	8,5	14,7	23,9	47,1
Tjeckien	11,8	9,1	0,3	21,2
Polen	4,8	1,5	1,0	7,3

Källa: Tullverket Skåneregionen (2003-09-05) bearbetad för Konkurrensverket.

Eftersom tullavgifter normalt baseras på varuvärde redovisas även fakturor för den import som sker från tredje land. Enligt Tullverket får dock snittpriset läsas med viss försiktighet på grund av beräkningsmetoden och genomsnittspriserna per liter varierar också betänkligt från år till år i materialet.

Generellt tycks dock såvitt Konkurrensverket kan bedöma importen från Slovakien, Tjeckien och Polen enligt Tullverkets statistik ha skett till en angiven prisnivå omkring 3-4 kronor per liter. Importen innefattar såväl halvliters PET-flaskor som storförpackningar och literpriset kan förmodas variera kraftigt kring medelvärdet. Importen från Norge tycks ske till en avsevärt högre prisnivå.

Vad gäller importen från tredje land av vatten är Norge i särklass största avsändarland. Under den studerade tidsperioden importerades nästan 16 miljoner liter vatten från Norge.

---

[69] Inbegripet mineralvatten och kolsyrat vatten, med tillsats av socker eller annat sötningsmedel eller av aromämne samt andra alkoholfria drycker med undantag av frukt- och bärsaft samt grönsakssaft.

6.2.1 Aktörer i den internationella handeln

I nuläget finns omkring 200 anmälda importörer av aluminiumburkar. Flertalet av dessa är dock inte aktiva. Eftersom det inte kostar något att vara registrerad sker vanligen inte någon avregistrering när verksamheten upphör. Antalet registrerade importörer har därför ökat löpande. Omkring 15-20 företag bedöms i dag av Jordbruksverket vara aktiva importörer av aluminiumburkar. Till stor del handlar det om butikskedjor som importerar olika slags burköl.[70]

Antalet hanteringstillstånd för PET-flaskor är i nuläget omkring 100 stycken. Utvecklingen av antalet tillståndshavare ser enligt uppgifter från Jordbruksverket ut enligt följande tabell.

Tabell 6.2 Antal tillståndshavare under perioden 1995-2002

År	Antal tillståndshavare
1995	30
1996	65
1997	120
1998	110
1999	106
2000	97
2001	104
2002	96

Källa: Jordbruksverket (2003-09-30)

Bland innehavarna av hanteringstillstånd finns såväl företag anslutna till Returpack-PET som innehavare av så kallade egna retursystem.

Vissa innehavare av egna retursystem levererar i mindre slutna system (t.ex. vatten till företag) och får därigenom en hög returprocent relativt vanlig konsumentförsäljning. Bland innehavarna av egna retursystem finns även partihandels-

[70] Jordbruksverket (2003-08-13).

företag som av olika skäl inte ingår i Returpacks system och som når varierande returnivåer.[71]

En period kring 1997 tillät AB Svenska Returpack-PET att flaskor med påklistrade EAN-koder fanns med i pant- och retursystemet. I samband med detta tillkom ett antal nya importörer. En förklaring kan enligt Jordbruksverket också ha varit en bristsituation eller ett slags vakuum i samband med att Pripps slutade framställa Coca-Cola på licens samtidigt som överkapacitet fanns vid Coca-Cola-fabriker i Centraleuropa.[72]

Även Tullverket bekräftar att det periodvis under senare delen av 90-talet verkar ha funnits en stark efterfrågan på importprodukter i Sverige. Distributionskanaler för import kan ha byggts upp och etablerats under denna tid.

Möjligheten att använda påklistrade etiketter i Returpacks system kvarstod dock bara ett år eftersom problem uppstod med importörer som förde in större volymer än de anmälde till Returpack samt att kopiering av EAN-koder förekom. Det var i detta sammanhang som möjligheten att starta egna retursystem kom att utnyttjas för första gången.[73]

6.2.2 Förutsättningarna för en lönsam handel

Jordbruksverket har inom sitt arbete med att bevaka hanteringen av PET-flaskor gjort en kalkyl över import av 30 pallar läsk från Slovakien, vilket är vad som typiskt sett ryms i en långtradare. Kalkylen baseras på uppgifter från en importör som har eget pant- och retursystem i Sverige.

Det får betonas att kalkylen endast är ett exempel på hur det kan se ut för en importör. Inköpskostnaden kan variera

---

[71] Ibid.

[72] Ibid.

[73] Ibid.

beroende på bland annat inköpskvantitet och valutakurs. Transportkostnaden kan också variera.

- Inköpskostnaden i Slovakien har i kalkylen uppskattats till 4,65 kronor per flaska.

- Transporten från Slovakien till Sverige går transit (TIR), troligen via Tyskland. Transportkostnaden uppskattas till 6000 kronor per lastbil motsvarande drygt 50 öre per flaska.

- Etiketteringen sker i Slovakien. Varje flaska får på manuell väg en etikett med texten ”Pant återfås på inköpsstället” samt innehållsdeklaration på svenska. Kostnaden för detta uppskattas till omkring 2 500 kronor per lastbil motsvarande drygt 20 öre per flaska.

- Övriga kostnader uppskattas av Jordbruksverket grovt till drygt 15 000 kronor per lastbil motsvarande omkring 1,30 kronor per flaska.

- Vid import från Slovakien är tullavgiften noll med hänsyn till frihandelsavtal med EU. Dock skall svensk moms erläggas med 12 procent vilket även ger avdragsrätt för eventuell ingående moms.

Att de uppskattade kostnaderna för transport och ommärkning är rimliga stöds även av andra uppgifter till Konkurrensverket under utredningsarbetets gång. Däremot finns indikationer på att inköpskostnaden möjligen kan vara överskattad.

Enligt Jordbruksverkets sammantagna bedömningar skulle en lastbil medföra en vinst på omkring 10.000 kronor under

förutsättning att införseln sker till ett så kallat eget retursystem.[74]

Om flaskorna inte kan ingå i ett eget retursystem måste även administrationsavgifter till Svenska Returpack-PET AB erläggas. Dessa uppgår till 27 öre för halvlitersflaskor och till 77 öre för större flaskor. Till Returpack-PET skall även pant betalas. Nettopanten exklusive moms utgör 89 öre respektive 1,78 kronor beroende på flaskstorlek.

Lönsamheten beror till slut på vilket pris som kan tas av de potentiella köparna, bland andra butiker och restauranger, för produkterna ifråga. I Jordbruksverkets kalkyl har priset uppskattats till 9,50 kronor per flaska exklusive moms.

Konkurrensverket kan konstatera att det med den kalkylen inte blir något utrymme för vinst under förutsättning att flaskorna skall ingå i Returpack-PET:s system. För att import inom ramen för Returpacks system skall vara möjlig torde dessutom krävas unika så kallade EAN-koder vilket i praktiken kan vara svårt att få anbringat på flaskorna på det sätt som krävs enligt pantsystemets regler.

En lönsam handel förefaller därför – med reservation för osäkerheten i ovanstående kalkyler – i nuläget kunna ske framförallt inom ramen för egna retursystem eller annars utanför det etablerade pantsystemet för återvinningsflaskor.

6.3 Den oregistrerade importen

Den oregistrerade handeln med drycker på burk och PET-flaska är enligt skatte- och ekobrottsmyndigheterna en del av ett större sammanhang med omfattande fusk vid handel med livsmedel och vissa andra varor. Det som styr en del av dryckesimporten utanför reguljära kanaler är sålunda inte enbart pant- och retursystemens utformning utan i hög grad

---

[74] Jordbruksverket (2002).

även skattesystemets utformning och bristande möjligheter till skattekontroll.

6.3.1 Omfattning och struktur

Den oregistrerade importen till Sverige består både av stål- och aluminiumburkar samt av PET-flaskor. Bland burkarna är stålburkar vanligare än aluminiumburkar. Uppgifterna om vilka förpackningstyper som mest frekvent importeras oregistrerat går dock isär mellan olika bedömare och några tillförlitliga kvantifieringar har inte gått att uppbringa.

De uppgifter som finns är dels grova skattningar, dels anekdotiska bevis för att handeln ifråga sker i stor skala.

Svenska Returpack har t.ex. uppskattat den oregistrerade importen till omkring 30-50 miljoner burkar och 4-5 miljoner Å-PET årligen.[75]

Enligt Coca-Cola finns statistik som visar att det mellan utförsel från Tyskland och motsvarande införsel till Sverige finns en differens på 52 miljoner liter år 2001 och 71 miljoner liter år 2002. Differensen kan delvis förklaras med oregistrerad import utanför pantsystemen.[76]

Till de anekdotiska bevisen hör att enligt en dom i Ystads Tingsrätt har två företag importerat sammanlagt 1,4 miljoner PET-flaskor under loppet av 3 månader år 2001, motsvarande två lastbilar per dag.[77]

Sedan några år tillbaka är ursprunget för oregistrerad import av Å-PET vanligen Slovakien, där varorna inhandlas från grossister och alltså inte direkt från tillverkaren.
Vad beträffar stålburkar härrör dessa vanligen från Tyskland

---

[75] Svenska Returpack (2003-08-07).

[76] Coca-Cola (2003-10-07).

[77] Ystads Tingsrätt dom den 4 november 2003 mål nr B 214-02.

och är försedda med tysk text. Genom att EAN-koder med mera är enhetliga i stora delar av Västeuropa är det emellertid svårt att ange ursprungslandet för burkar med någon säkerhet. Tidigare kom stora mängder PET-flaskor från Tjeckien och Polen men kostnadsläget talar nu till Slovakiens fördel. Vad gäller framtiden finns indikationer på att import i högre utsträckning kan komma att ske från länder längre österut, till exempel Rumänien.[78]

Vanligast är att handel sker med Coca-Colas produkter, dvs. Coca-Cola, Fanta och Sprite men viss handel förekommer även med Pepsi-Colas produkter.[79] Starka varumärken kan underlätta handel över gränserna genom att konsumenten är förtrogen med varan.

Halvlitersflaskor är vanligt förekommande i den oregistrerade importen. Import av R-PET förekommer dock knappt.[80]

Skåne och framförallt Malmö är navet för den oregistrerade importen av läsk till Sverige. Ett stort antal importörer/-partihandlare har sina lokaler i Malmö. En del av dem är samtidigt detaljister, i en del fall med butiker av betydande storlek med stor andel importerade livsmedel och ett brett utbud av drycker. Partihandeln sker utan någon omfattande mellanlagring - varorna går snabbt vidare till den slutlige köparen. Ofta är varorna redan satta på leveransklara pallar när de anländer till Sverige.[81]

En stor del av den oregistrerade importen till Sverige torde emellertid inte vara avsedd för den svenska marknaden utan går vidare till Danmark.[82] Danmark har punktskatter som gör oregistrerad import särskilt lönsam.

---

[78] Jordbruksverket (2003-08-13).

[79] Tullverket, Skåneregionen samt Skattemyndigheten/Ekobrottsmyndigheten (2003-09-04).

[80] Jordbruksverket (2003-08-13).

[81] Konkurrensverkets studieresa till Malmö 2003-09-04.

[82] Konkurrencestyrelsen (2003-09-03) och Coca-Cola (2003-10-07).

Oregistrerad import av läsk med starka varumärken kan även ha negativa effekter på möjligheterna att sälja svagare varumärken i samma segment (t.ex. kolasegmentet) på den svenska marknaden. Den oregistrerade yrkesmässiga importen och den tillåtna privatimporten av alkoholdrycker torde dock i och för sig vara mera skadlig för branschens lönsamhet än importen av läsk.[83]

6.3.2 Kostnadsbesparing för importör vid oregistrerad import

Förtjänsten vid oregistrerad handel jämfört med registrerad handel ser ut enligt följande enligt Konkurrensverkets utredning:

- Vid oregistrerad import av dryck på aluminiumburk sparar företaget i fråga in pant 45 öre och importavgift 3,5 öre per burk samt moms och eventuell tull.

- Vid oregistrerad import av dryck på stålburk sparar företaget i fråga in 1,50 kronor per kilo stål (motsvarar cirka 3 öre per burk) samt moms och eventuell tull.

- Vid oregistrerad import av dryck på halvliters PET-flaska sparar företaget i fråga in pant på 89 öre, administrationsavgift på 27 öre samt moms och eventuell tull. Om företaget dessutom undkommer avgift för hanteringstillstånd sparas ytterligare 10 000 kronor per år.

- Vid oregistrerad import av dryck på 2-liters PET-flaska sparar företaget i fråga in pant på 1,89 kronor, administrationsavgift på 77 öre samt moms och eventuell tull. Om företaget dessutom undkommer avgift för hanteringstillstånd sparas ytterligare 10 000 kronor per år.

---

[83] Svenska Dryckesproducenter (2003-08-19).

Vid import av aluminiumburkar är de belopp som måste betalas in till pantsystemet relativt små, även om en extra avgift tillkommer vid import. Här torde därför momsen vara av större betydelse, och fuskar man med momsen är det svårt att betala andra avgifter. För aluminiumburkar ställs heller inte några krav på unika EAN-koder, så det enda tekniska handelshindret är eventuell etikettering av innehållsdeklaration på svenska.

Vid import av stålburkar är den avgift som skall betalas till Metallkretsen låg. Eftersom stålburkar inte ingår i något pantsystem måste det sålunda vara andra faktorer, dvs. i huvudsak skattemässiga sådana, som gör att stora delar av importen sker utan erläggande av avgift.

För PET-flaskor utgår tämligen höga avgifter även utöver själva pantbeloppet vilka i kombination med kravet på unika EAN-koder kan ha betydelse för import och handel. Kostnadsfördelen i att importera PET-flaskor utanför pantsystemet framstår därför som god åtminstone i jämförelse med aluminiumburkar. PET-systemet är också svårare att få tillträde till för en importör med hänsyn till märkningskraven.

6.3.3 Tillvägagångssätt för oregistrerad import

Huvuddelen av all oregistrerad import kommer till Sverige från eller via Tyskland. Vad gäller de varor som förs in i Tyskland för vidaretransport till annat land används ofta en procedur där betalning av mervärdeskatt skjuts upp till destinationslandet, i Sverige kallad 4200-procedur. Såvitt kan bedömas är vanligen hela kedjan ”svart” och betalning sker kontant i samtliga led. Det förekommer att verksamheter drivs huvudsakligen legalt men med oregistrerad import vid sidan om. Det kan även förekomma falska fakturor i detaljistledet utställda av olika partihandelsföretag. De inblandade

har ofta tillgång till kanaler eller relationer vilka kan utnyttjas för att överföra pengar utanför bankväsendet.[84]

Tullavgifterna vid införsel av läsk till EU varierar – på läsk från Polen är tullen 9,6 procent, medan den är 0 procent om läsken kommer från Slovakien och Tjeckien. Att tullsatserna mot tredje land skiljer sig så avsevärt åt för en och samma produkt kan bero på olikheter i frihandelsavtalen med EU.

Sammanfattningsvis används enligt skatte- och ekobrotts-myndigheterna två tillvägagångssätt för att undvika avgifter:

- PET-flaska tas in från Slovakien via Tyskland enligt 4200-procedur eller med hjälp av bulvan eller liknande förfarande.

- Stålburk tas in från Tyskland med hjälp av bulvan eller liknande förfarande som gör att moms inte betalas i något land.

Man kan också direktimportera från till exempel Slovakien till Sverige med transittransport (TIR) genom Tyskland. Korrekt utfört bör lastbilen köra transit genom Tyskland för att sedan betala moms och eventuell tull vid svenska gränsen.[85]

Enligt Skattemyndigheten och Ekobrottsmyndigheten före-kommer bulvaner/målvakter, som formella mottagare av varorna i Sverige eller i ytterligare ett annat land. Bulvaner möjliggör att verksamheten fortgår. Genom långa ledtider i rapporteringen räcker det även att byta bulvan tämligen sällan.

Ett grundproblem i sammanhanget förefaller enligt Konkurrensverket vara att systemet för uppbörd av moms i EU är lätt att kringgå. Problemen kan även förväntas växa genom

---

[84] Skattemyndigheten och Ekobrottsmyndigheten (2003-09-04).

[85] Skattemyndigheten och Ekobrottsmyndigheten (2003-09-04).

utvidgningen av EU. Momsen bortfaller eftersom den så kallade destinationslandsprincipen skapar luckor i systemet. Momsen kan genom destinationslandsprincipen erhållas i retur när varor förs ut ur en medlemsstat och betalas sedan aldrig i destinationslandet.

6.3.4 Myndigheternas roller och uppgifter

Tullverket [86]

Tullverket organiseras i två huvudprocesser – effektiv handel (som arbetar med administration av legal handel) och gränsskydd (som motverkar illegala transporter och transaktioner).

Tullverkets uppgifter vid nationella gränser mellan EU-länder begränsar sig numera till att stoppa olika farliga varor som alkohol, narkotika och vapen. Man ingriper i princip inte om man inte har underrättelser som tyder på att otillåten införsel kommer att ske.

Införandet av den så kallade servicetrappan innebär vidare att certifierade företag numera i princip inte kontrolleras vid gränsen. Tullverket kontrollerar endast dessa företags rutiner för att redovisa tull m.m.

Enligt en rådsförordning (nr 3295/94 som snart ersätts med en ny förordning) får Tullverket på begäran av ägare till en immateriell rättighet tillfälligt stoppa visst gods vid gränsen mot tredje land om godset kan misstänkas innebära ett rättighetsintrång. Rådsförordningen är dock inte tillämplig mot otillåten parallellimport från tredje land utan endast mot rena plagiat.

---

86 Tullverket, huvudkontoret (2003-08-14).

Skattemyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten [87]

Vid handel inom EU skall momsbeskattning ske i destinationslandet och det ankommer på skattemyndigheterna där att kontrollera detta. Varor som förs in från tredje land till ett EU-land för att saluföras i ett annat EU-land brukar kunna föras över gränsen utan att moms erläggs (den s.k. 4 200-proceduren). Momsen skall i stället redovisas till Skattemyndigheten i destinationslandet.

Under åren 2003 och 2004 genomförs en landsomfattande granskning av livsmedelsbranschen i ett samverkansprojekt mellan olika svenska myndigheter. Inom ramen för projektet granskas bland annat 2000 företag i Skåne i syfte att komma åt det utbredda fusket bland handlare och restauranger. I arbetet med granskningen samarbetar skattemyndigheterna också med de danska och tyska skattemyndigheterna.[88]

Inom den internationella livsmedelshandeln är enligt Ekobrottsmyndigheten fusket omfattande. Det gäller framför allt i samband med inköp från andra EU-länder. Det förekommer även att svenska företag fingerar försäljning till utlandet, som är momsfri, men säljer varorna ”svart” i Sverige i stället.

Kommunernas livsmedelstillsyn

Kommunerna har i sin livsmedelstillsyn i uppdrag att kontrollera bland annat märkning av livsmedelsprodukter i handeln. Tillsynen är dock av mycket varierande kvalitet och omfattning.

Livsmedelsverket har tillsammans med länsstyrelserna vissa samordningsuppgifter inom livsmedelstillsynen.

Enligt en rapport från Livsmedelsverket år 1998 visade kommunernas inspektioner i Skåne och Kronobergs län att 40

---

[87] Skattemyndigheten och Ekobrottsmyndigheten (2003-09-11).

[88] Skattemyndigheten (2003-11-27).

av 187 besökta försäljningsställen saluförde felaktigt märkta läskedrycker eller bordsvatten.[89]

Tidningen Metro har under hösten 2003 rapporterat att en mycket stor andel av försålda burkar saknar svensk innehållsdeklaration samt att det även förekommer fusk med bäst-före-datum som manipuleras på äldre partier, vilket torde kunna tas som ett anekdotiskt bevis på att problemet kvarstår.

Centrala förvaltningsmyndigheter

Jordbruksverket utfärdar hanteringstillstånd för PET-flaskor samt tar emot anmälan om import av aluminiumburkar och därmed sammanhängande avgifter. Verket har även tillsynsuppgifter på området.

Naturvårdsverket är operativ tillsynsmyndighet för återvinningsnivån i egna retursystem enligt villkor i Jordbruksverkets hanteringstillstånd. Däremot har verket inte någon operativ tillsyn över de största retursystemen. I övrigt har verket övergripande icke-operativa uppgifter på förpackningsområdet.

---

[89] Livsmedelsverket (1998) s. 5-6.

7 Iakttagelser

I detta kapitel sammanfattas vad som framkommit genom Konkurrensverkets utredningsarbete utöver vad som redan – i varierande grad – har varit känt för olika aktörer på marknaden och som redovisats i kapitel 2-6.

Huvudsakliga beståndsdelar i det följande kapitlet är Konkurrensverkets och Kommerskollegiums gemensamma enkätundersökning jämte intervjuer i anslutning till denna samt de externa uppdrag som Konkurrensverket beställt för att analysera handelsströmmar, priser och avgiftsnivåer.

7.1 Konkurrensverkets och Kommerskollegiums gemensamma enkätundersökning

Konkurrensverket har tillsammans med Kommerskollegium genomfört en enkätundersökning för att belysa vilka problem som företagen subjektivt uppfattar finns med de befintliga pant- och retursystemen. Företagen, som är av mycket varierande storlek, består av bryggerier, dryckesproducenter, importörer samt parti- och detaljhandel. De har det gemensamt att de innehar hanteringstillstånd för PET.

Svarsfrekvensen var låg, vilket kan ha flera orsaker – många av företagen är små, en del är kanske inte aktiva och vissa kanske inte uppskattar kontakter med myndighetsvärlden. Emellertid har enkäten kompletterats med intervjuer. Konkurrensverket har varit i kontakt med flertalet av de företag som uppgivit sig ha relevanta problem. Det sammantagna resultatet av enkät och intervjuer kan därför ses som ett komplement till de kontakter verket haft med branschorganisationer, myndigheter och industri. De synpunkter som de aktuella företagen haft överensstämmer i allt väsentligt med den bild Konkurrensverket fått från andra håll.

Flertalet klagomål (nio stycken) i enkätsvaren gällde Å-PET systemet och då framförallt avgifterna. Flera klagomål (sex stycken) gällde kraven på märkning av förpackningar (inklusive EAN-koder) och några (tre stycken) kraven på förpackningens form.

Det företag som hade klagomål på R-PET systemet invände framförallt mot de praktiska förutsättningarna att verka i systemet samt en under 2002 aviserad avgiftshöjning. Det begränsade antalet klagomål får ses mot bakgrund av att flertalet mottagare av enkäten inte arbetar och/eller kan arbeta med R-PET och således inte har några direkta synpunkter på systemet.

Några av företagen i enkäten klagade även på pant- och retursystemen för metallburkar och då på märkningskraven respektive kraven på förpackningens form. Klagomål på avgiftsnivån i systemet för metallburkar saknas men någon mera systematisk inventering av företag verksamma med metallburkar har inte genomförts.

I det följande beskrivs resultatet av enkäten och intervjuerna på ett tematiskt sätt.

Marknad och priser

Ett litet företag som tappar och säljer vatten anser att det är svårt att komma in på marknaden. De stora detaljisterna kräver stora volymer och restaurangerna är genom sina särskilda avtal bundna till de stora bryggerierna.

Ett annat företag störs kraftigt av det som man betraktar som illojal konkurrens från aktörer som arbetar utanför retursystem och ”utan kvitto”.

Returpack

Det har anförts att det i bland kan vara problematiskt att anpassa sig till Returpacks rutiner. Vid introduktion av flaska med ny etikett måste etikett och flaska skickas till Returpack

för godkännande. Eftersom endast en person handlägger sådana anmälningar kan godkännande under semesterperioden dra ut på tiden. Detta kan i bland göra livet tungrott för ett företag som lever på marknadens villkor, menade en aktör.

Ett par dryckesproducenter har anfört synpunkter gällande Returpacks hantering av de förändringar i märkningsreglerna som skulle träda i kraft per 1 oktober, 2002. Det ena företaget hade år 2002 låtit trycka upp en avsevärd mängd etiketter för sina flaskor till ett värde av 8 000 kronor. Med några månaders varsel, möjligtvis sex månader, aviserade Returpack en ny standard för hur flaskor som ingår i Å-PET-systemet skall vara märkta. Nya etiketter fick tryckas upp.

Synpunkter har även framförts om att de överskott som pantsystemet genererar är för stora.

Höga kostnader

Avgiften om 10 000 kronor årligen för hanteringstillstånd är mycket pengar för mindre företag. Ett företag föreslog att avgiften sätts i relation till volym. Avgifterna till Returpack anses också vara höga, vilket något företag menade beror på jävssituationen med de stora bryggerierna som ägare.

Ett förslag var att en oberoende part med insikt i kostnadsstrukturer sätts att revidera Returpack.

Vad gäller import av läskedrycker från USA upplyste en importör om att tullavgifterna är höga.

Märkningsregler

Ett intervjuat företag anser att unika EAN-koder inte bara på PET-flaskor utan även på burkar skulle vara att föredra eftersom det då inte kan uppstå diskrepans mellan vad som officiellt redovisas och vad som faktiskt lämnas i returautomaterna. Genom systemet med unika EAN-koder kan importörerna ”hålla ryggen fri”, vilket är viktigt för att inte

tappa förtroende hos konsumenterna. Enhetlighet är bättre än flera olika system.

Vad gäller reglerna om att livsmedel måste märkas på svenska eller snarlikt språk menade ett företag att det är ett problem med oklara regler vad gäller ord/språk som är snarlika eller lika svenska. Eftersom kommunerna är ansvariga för tillsynen så kan tillämpningen bli olik, och ofta blir tillämpningen en bedömningsfråga. Det vore bättre om reglerna klart statuerade t.ex. att danska och norska är ok.

En vattenproducent berättade att deras vatten måste förses med olika etiketter för att de skall kunna sälja i Danmark och Sverige.

Övrigt

När ett företag skulle importera en exklusiv dryck från USA fanns denna att tillgå endast på fyrkantiga PET-flaskor. Returpack sade nej till denna förpackning men importören fick från Jordbruksverket tillstånd till testförsäljning. Drycken kommer emellertid framöver att tillverkas även i England, och skall då fyllas på runda PET-flaskor.

Ett av de intervjuade företagen skulle enligt egen uppgift vilja vara med i Returpacks system och då klistra en pant-sticker med unik EAN-kod på flaskorna. Det vill emellertid Returpack inte acceptera, utan kräver EAN-kod på original-etiketten. Detta krav kan företaget inte tillmötesgå eftersom exempelvis Coca-Cola-fabriker i Tyskland inte tillåts klistra på svenska etiketter. Företaget skulle i första hand önska sig ett gemensamt retursystem inom EU eller åtminstone att det blev lättare att komma in hos Returpack.

7.2 Studie av pris- och handelsmönster

Fil dr Mattias Ganslandt har fått i uppdrag av Konkurrens-verket att genom en ekonomisk studie bedöma huruvida handels- eller konkurrenshinder föreligger till följd av de

svenska nationella pantsystemen för färdigförpackade drycker samt att så långt möjligt kvantifiera dessa effekter och simulera effekterna av vissa möjliga anpassningar av systemen. Rapporten återfinns som bilaga 6.

Underlag för studien i form av pris och försäljningsuppgifter kommer från det internationella konsultföretaget AC Nielsen som ställer samman data från detaljhandeln.

För det första diskuterar Ganslandt hur segmenterade de nationella marknaderna för läskedrycker är på EU:s inre marknad. För det andra diskuteras hur ett nationellt retursystem kan påverka graden av konkurrens och handel över gränserna i EU. För det tredje diskuteras vilka effekter som vissa förändringar av retursystemet kan få på framförallt konsumentpriserna i Sverige.

7.2.1 Empirisk bedömning av det nationella retursystemets effekter

För att analysera den första frågeställningen används en empirisk ansats. Ett flertal statistiska mått används för att kvantifiera graden av marknadsintegration inom och mellan de nationella marknaderna i Sverige, Danmark, Tyskland och Frankrike. De fyra mått som analyseras är prisnivån, prisspridningen, priskorrelationen samt priskonvergensen.

Sammantaget visar utredningen att det finns en betydande potential för fortsatt marknadsintegration mellan Sverige och övriga länder. Marknaderna för kolsyrade läskedrycker i Sverige, Tyskland och Frankrike är relativt integrerade nationellt men relativt segmenterade internationellt. Danmark är segmenterat såväl nationellt som internationellt.

Prisdifferensen mellan Sverige och Tyskland är relativt stor. Priserna i Sverige är cirka 0.19 euro per liter högre för kolsyrade läskedrycker och mellan 0.18 och 0.25 euro per liter högre för varumärkesprodukter (väl identifierade

internationella varumärken som kan handlas mellan länderna).

Priseffekten av det svenska nationella retursystemet kan enligt Ganslandt, på basis av vissa antaganden och ett i rapporten närmare preciserat resonemang, uppskattas till cirka 5-7 cent per liter (exklusive moms) för kolsyrad läsk och cirka 8-10 cent per liter för vissa varumärkesprodukter. Detta motsvarar i genomsnitt 50 till 70 öre högre pris för konsumenterna per liter kolsyrad läsk som säljs via dagligvaruhandeln.

7.2.2 Teoretisk bedömning av det nationella retursystemets effekter

I en enkel modell med två länder – som kan tänkas vara Sverige och Tyskland – analyseras hur retursystemets utformning kan påverka konsumentpriserna.

För det första har retursystemet effekter på producenternas, grossisternas och detaljhandelns direkta kostnader. Beroende på omständigheterna kan man förvänta sig att dessa kostnader helt eller delvis kommer att övervältras på konsumenterna. Allmänt visar analysen att kostnader som uppkommer långt bak i distributionskedjan absorberas till större del av företagen och en mindre del av kostnaderna övervältras på konsumenterna. Allt för stora kostnader i något led kan dock påverka marknadsstrukturen i detta led och vad som är en lämplig fördelning av kostnaderna på olika aktörer måste därför bli en avvägning mellan graden av övervältring och graden av konkurrens i olika led i distributionskedjan.

För det andra påverkar ett nationellt retursystem förutsättningarna för detaljister att köpa tappade drycker från utländska grossister eller bryggerier och kan därmed påverka dagligvaruhandelns integration och möjligheterna till parallellimport över nationsgränserna i EU. Exempelvis blir det svårare för ett detaljhandelsföretag som är verksamt i

flera EU-länder att köpa läskedrycker från en enda leverantör i EU om länderna har avvikande och nationella retursystem. Detaljhandelsföretaget blir i en sådan situation kommersiellt tvunget att vända sig till ett antal nationella leverantörer för att kunna köpa läskedrycker som är tappade i förpackningar som accepteras i de lokala retursystemen.

För det tredje kan ett nationellt retursystem leda till att små och medelstora utländska bryggerier får svårare att sälja sina produkter direkt till svenska detaljister eller grossister. Retursystemet kan därför påverka dryckesutbudet och konkurrensen mellan producenter på den nationella marknaden.

För det fjärde är det sannolikt att ett nationellt retursystem påverkar förutsättningarna för konkurrens och handel på marknaden för dryckesförpackningar. På små marknader torde förutsättningarna för konkurrens och utnyttjande av skalfördelar vara mindre än på större marknader. I den utsträckning retursystemet leder till segmentering av marknaden för förpackningar leder detta till högre priser för konsumenterna i små länder.

Allmänt sett gäller enligt den teoretiska modellen att ökade rörliga kostnader för hantering i retursystemet eller för handel med omgivande länder återspeglas i högre prisnivåer på den svenska marknaden. Allmänt sett gäller också att tillräckligt stora fasta kostnader kan vara prohibitiva för nya aktörer, för parallellimport och för små utländska producenter. Exempelvis kan import i utländska förpackningar helt blockeras av ett nationellt utformat retursystem som leder till att en aktör som vill hantera utländska förpackningstyper måste göra stora investeringar i ett separat retursystem. Om det nationella retursystemet medför stora fasta kostnader för inhemska aktörer – detaljhandelsföretag och producenter – så kan det inte uteslutas att dessa kostnader påverkar marknadsstrukturen på den inhemska marknaden.

7.2.3 Effekter av möjliga förändringar i det nationella retursystemet

För att slutligen bedöma hur konsumenterna i Sverige påverkas av vissa förändringar av retursystemet genomförs ett antal enkla simuleringar i en kalibrerad modell av den svenska marknaden för kolsyrade läskedrycker med kolasmak och naturlig sötning (”kolasegmentet”). Den kalibrerade modellen bygger på ekonometriskt estimerade priselasticiteter och ett antagande att företagen agerar utan samordning. Modellen är statisk och beaktar inte dynamiska effekter på marknadsföring eller andra investeringar. Simuleringarna skall ses som illustrationer av isolerade effekter – inte som någon förutsägelse av den sammantagna effekten av en övergripande reform.

För det första visar simuleringen att en förändring av retursystemet som leder till att direkt kostnad i handeln med läskedrycker minskar med 50 öre per liter får påtagliga effekter på konsumentpriserna. Simuleringen visar att en sådan förändring leder till att konsumentpriserna minskar med 43 till 53 öre per liter. Konsumenterna får således del av drygt 80-85 procent av kostnadsbesparingen. Besparingen kan antingen bero på att hanteringskostnaderna minskar eller på att förpackningspriserna sjunker när marknaden integreras.

För det andra visar simuleringen att en sänkning av kostnaderna för att hantera läsk i utländska förpackningar kan underlätta dagligvaruhandelns internationalisering. En sänkning av kostnaden för en europeisk detaljhandelskedja att importera kolsyrad läsk i utländsk förpackning med 50 öre per liter skulle enligt simuleringen öka marknadsandelen för denna import från 0 procent till 4 procent och genomsnittpriset skulle sjunka med 0,2 procent på marknaden i stort. På längre sikt kan konkurrenseffekten bli betydligt större.

För det tredje visar simuleringen att en reformering av retursystemet som sänker kostnaden för parallellimport i den befintliga detaljhandeln med 50 öre per liter leder till stora prissänkningar för konsumenterna. Prissänkningarna blir störst för de internationella varumärken som kan parallell-importeras. Dessutom sjunker priserna för övriga produkter med 4 - 5 procent på grund av konkurrensen från de parallellimporterade produkterna.

För det fjärde visar simuleringen att en reformering av retur-systemet som medför en sänkning av importkostnaden med 50 öre per liter leder till större import av utländska produkter. Enligt simuleringen sjunker priset på det största importerade varumärket med 32 öre per liter. Detta motsvarar en prissänkning med 6,6 procent. Samtidigt visar simuleringen att priset på egna varumärken kan sjunka med 31 öre per liter, vilket motsvarar 5,7 procent. Hårdare konkurrens från dessa importerade produkter leder även till att priset för övriga produkter pressas med nästan 1 procent. Importvolymen för de importerade produkterna ökar med 29-32 procent.

Sammanfattningsvis illustrerar simuleringarna att konsumenterna får betala merparten av retursystemets kostnader eftersom dessa kostnader övervältras till stor del på konsumenterna. Vidare visar simuleringarna att detalj-handelns internationalisering inledningsvis kan förväntas få förhållandevis liten effekt på priserna. Troligtvis blir effekten betydligt större på lång sikt. Omfattande parallellimport av internationella varumärken kan dock få betydande effekt på konsumentpriserna även på kort sikt.

Avslutningsvis visar simuleringen att retursystemets effekter på import av utländska produkter får relativt liten effekt på marknaden i stort. Retursystemet utformning kan dock få drastiska effekter på de berörda produkternas volymer och därmed utbudet för svenska konsumenter.

7.3 Pantsystemens effekter på miljö och konkurrens

Docent Mats Bergman har fått i uppdrag av Konkurrensverket att teoretiskt belysa vilka effekter som pantsystem kan tänkas ha på miljö och konkurrens. Bergmans rapport återfinns som bilaga 3 och slutsatserna kan sammanfattas som följer.

Ett pantsystem kan vara ett effektivt instrument för att motverka negativa externa effekter. Dessa kan uppstå antingen genom att försäljning av exempelvis drycker annars medför nedskräpning. Den högre resursförbrukningen som följer av användning av engångskärl brukar också anföras som ett motiv för ett pantsystem. Detta argument för ett pantsystem är dock bara relevant i den utsträckning som energiskatter inte används för att ge bryggerier och flask- och burktillverkare korrekta incitament. Fördelen med ett pantsystem, jämfört med exempelvis en skatt på flaskor och burkar, är att den bara belastar dem som inte lämnar tillbaka sina dryckeskärl på rätt sätt – panten blir därmed en beskattning just av ”nedskräpning” (eller ”icke-återlämnande”).

Ur konkurrenssynpunkt finns det skäl att tro att pantsystem som bygger på återanvändning av flaskor i viss mån gynnar inhemska tillverkare. För utländska bryggerier tillkommer ju en kostnad för återtransport av tomma flaskor från Sverige. Detta är emellertid i sig inget skäl att motverka företags- eller samhällsekonomiskt lönsamma pantsystem. Däremot talar det för att en internationell standardisering av pantsystemen skulle vara önskvärd.

Pantsystem som bygger på materialåtervinning medför sannolikt i sig inte någon nämnvärd nackdel för utländska bryggerier. Däremot är det givetvis möjligt att den specifika utformningen av pantsystemen och de därmed förknippade avgifterna utformas så att de får konkurrensbegränsande effekt. I så fall blir det närmast en uppgift för Konkurrensverket att motverka att systemen utformas så att en sådan

diskriminering uppkommer, som inte är en oundviklig följd av själva systemets existens.

Pantsystem är normalt organiserade som så kallade infrastrukturklubbar, dvs. de ägs gemensamt av bryggerierna. De olika ägarna har ett egenintresse av låga och icke-diskriminerande avgifter, varför infrastrukturklubbar i relativt stor utsträckning kan vara självreglerande. Om pantsystemen som sådana tillåts uppvisa vinst, som sedan återförs till ägarna, så kan emellertid systemen användas för att begränsa konkurrensen mellan ägarna. En policyrekommendation är därför att inte tillåta att betydande vinster uppstår i returbolagen.

Eftersom pantsystemen troligen är naturliga monopol, finns det goda skäl att inte bygga upp parallella system för identiska eller snarlika flaskor. (Däremot bör givetvis flera olika förpackningstyper tillåtas.) En potentiell risk är dock att ägarna till systemet utesluter nya aktörer, eller endast erbjuder dem tillträde till systemet på diskriminerande villkor. Icke-diskriminerande tillträdesregler bör motsatsvis ge goda förutsättningar för konkurrens och effektivitet. Detta kan uppnås genom att systemen är öppna för nya medlemmar, genom avgifter som i huvudsak är proportionella mot användningen av systemet och genom att nuvarande ägare inte tillåts kräva höga inträdesavgifter av nya medlemmar, under förevändning att de måste kompensera de gamla ägarna för historiska investeringar. Inte heller andra sätt att öka små och nytillkomna aktörers kostnader, exempelvis onödigt komplicerade rutiner, bör tillåtas.

Det framstår som angeläget att stimulera till konkurrens mellan olika pantsystem, till exempel mellan returflaskor och returburkar. I praktiken är denna mekanism måhända inte särskilt stark, eftersom i princip samma ägarkonstellation står bakom samtliga pantsystem.

Teoretiskt bör panten sättas till ett belopp som motsvarar summan av, för det första, värdet av flaskan/kärlet för

producenten, med hänsyn till kostnader för hantering och tvätt mm och, för det andra, värdet av den externa effekt som undviks genom att flaskan/kärlet returneras. För att motverka konkurrenssnedvridande effekter mellan inhemska och utländska aktörer och mellan aktörer som väljer engångsförpackningar och returförpackningar är det rimligt att även engångsförpackningar beläggs med avgifter som korrigerar för negativa externa effekter.

I praktiken finns dock skäl att sätta pantnivån också med hänsyn till riskerna för fusk, vilket kan innebära en lägre pantnivå än vad som annars vore önskvärt, samt med hänsyn till finansieringskostnaderna för systemen. Detta gäller i synnerhet för pantsystem där det återvunna kärlet i sig har ett i förhållande till panten lågt värde, eller till och med ett negativt värde. Pantnivåerna i de svenska systemen förefaller i huvudsak ha satts utifrån företagsekonomiska utgångspunkter. Detta behöver inte vara fel. Idealt sett bör pantnivåerna sättas så att de på ett optimalt sätt korrigerar för negativa externa effekter, men i realiteten måste man även ta hänsyn till finansieringsbehov och risken för fusk. I praktiken bör därför pantnivån bestämmas genom en avvägning mellan den samhällsekonomiskt optimala nivån och de företagsekonomiskt försvarliga pantnivåerna.

Utan en grundlig livscykelanalys är det svårt att ha synpunkter på de olika kärltypernas relativa pantnivå – detta skulle förutom livscykelanalysen kräva värderingar av de externa effekter som är förknippade med de olika kärlen. Däremot framstår de stora skillnaderna mellan avgifter för, å ena sidan, burkar och PET-flaskor och, å andra sidan, engångssystem som anmärkningsvärda. Möjligen kan den stora skillnaden motiveras ur företagsekonomisk synpunkt, till exempel att en relativt hög pantnivå är nödvändig för att finansiera retursystemen. Eftersom det inte finns något skäl att tro att de externa effekterna skiljer sig nämnvärt mellan de två typerna av kärl, så är emellertid den enda rimliga slutsatsen att ur en samhällsekonomisk synpunkt så har antingen avgiften för engångskärl satts för låg, eller så har avgiften för returkärl satts för hög.

Ett inom miljöekonomin välkänt resultat är att regleringar bör användas för giftiga ämnen, i synnerhet där det finns kritiska utsläppsnivåer över vilka ytterligare utsläpp snabbt får allt mer katastrofala följder inom vissa geografiska områden. Skatter bör i stället användas när skadekostnaderna ökar mer gradvis, men när kostnaderna för att undvika utsläpp varierar kraftigt mellan olika aktörer. Givet att dryckeskärl inte är giftiga och givet att dessa bara representerar en liten del av all nedskräpning, så är det rimligt att tro att skadekostnaden är relativt konstant. Samtidigt förefaller det uppenbart att återlämningskostnaden varierar påtagligt mellan individerna och beroende på situationen. Detta talar för att pantnivån i sig bör bestämmas, snarare än att ett mål för återlämningsgrad fastställs. Ett praktiskt problem kan möjligen vara att incitamenten för returföretaget att uppnå en hög returandel kan bli svaga.

Slutligen bör det påpekas att för att ett pantsystem skall vara effektivitetshöjande, i meningen att det motverkar negativa externa effekter, så bör pantnivån sättas på en korrekt nivå, så att återtagningsgraden varken blir för hög (med alltför höga kostnader för konsumenterna som följd) eller för låg. Detsamma gäller givetvis engångsförpackningar. Om återtagning av flaskor inte är samhällsekonomiskt effektivt, så bör givetvis inte tvingande regler om ett pantsystem införas.

7.4 Avgifts- och kostnadsnivåer för pantsystem i Sverige, Norge och Danmark

Konsulterna Ingrid Flory och Staffan Larsson har fått i uppdrag att sammanställa och jämföra avgifts- och kostnadsnivåer för pantsystem i Sverige, Norge och Danmark. Uppdraget omfattar dryckesburkar och Å-PET.

Rapporten finns som bilaga 5 och kan sammanfattas som följer.

Pantsystemens struktur skiljer en del mellan de tre redovisade nordiska länderna. Gemensamt är att man har pant, att kunder lämnar tillbaka tomförpackningarna i butiken, att systemen är solidariska (gemensamt ansvar för återtagning oberoende av säljare), att materialen återvinns och att en central organisation administrativt och ekonomiskt samordnar all hantering av panter och emballage.

Den största skillnaden mellan länderna är att höga skatter tas ut för engångsemballage i Danmark och Norge men inte i Sverige. Det fördyrar användningen av burk och Å-PET i dessa länder vilket gynnar användning av återfyllbara förpackningar.

Även bortsett från skatterna skiljer sig kostnaderna för jämförbara förpackningstyper mellan de tre länderna. Det beror i stor utsträckning på mängd sålda förpackningar (skalfördelar) och returprocent. Det finns även skillnader i kostnader hos aktörerna i systemet, men direkta jämförelser på detaljnivå kan bli missvisande eftersom strukturen skiljer.

Den totala ekonomin i pantsystemet påverkas kraftigt av återvinningsnivån. Om svensk återvinningsnivå uppnåddes i samtliga länder skulle det svenska pantsystemet enligt Flory och Larssons redovisning vara avsevärt billigare räknat per förpackning än motsvarande pantsystem i Danmark och Norge.

Av redovisningen framgår även en skillnad i kostnadsstruktur innebärande att det svenska systemet har relativt låga centrala kostnader i själva returföretaget men relativt höga kostnader för ersättningar till handeln.

Den möjliga vinsten per förpackning för ett bryggeri eller en importör som står utanför pantsystemet framstår som relativt liten i Sverige jämfört med Danmark och Norge. Detta hänger huvudsakligen samman med att pant- och avgiftsnivåer är lägre i Sverige.

7.5 Pantsystem och gränshandel med läskedrycker i USA

Ingrid Flory och Staffan Larsson har även fått i uppdrag att studera pantsystem och gränshandel med läskedrycker mellan USA: s delstater. Rapporten finns som bilaga 5 och kan sammanfattas enligt följande.

Det kan enligt Larsson och Flory konstateras att problemet är omfattande vid gränserna mellan stater med pant och sådana utan, även om direkta kvantifieringar inte redovisats.

Man använder sig ofta av krav på speciella märkningar för att kunna skilja pantberättigade förpackningar från de icke pantberättigade. Det underlättas av att det oftast är den enskilde producenten/fyllaren som har ansvar för sin returgrad och står för kostnaden när burkar utanför systemet pantas in.

Lagar om pant finns i elva stater i USA, stiftade från 1971 till 2002. 10 stater finns med fungerande system, nämligen Delaware, Maine, Massachusetts, Connecticut, Vermont, New York, Michigan, Iowa, Oregon och Californien. Hawaii har lagstiftat och skall vara igång år 2005.

Pantsystemen skiljer sig en hel del sinsemellan, har en förhållandevis låg pant (vanligen 5 cent eller ca 40 öre[90]) och oftast ett övergripande ansvar hos dryckesproducenten/fyllaren. Staten har ett aktivt engagemang i några få stater (t.ex. Kalifornien) och tar i dessa fall hand om hela eller delar av pantnettot.

I de flesta stater har varje distributör ansvar för återvinningen av sina burkar och PET-flaskor och att redovisa återlämningsgraden till myndigheterna. Distributören betalar hanteringsersättning till handeln eller den som innehar returautomaterna och säljer sedan det insamlade materialet.

---

[90] Beräknat utifrån Riksbankens ackumulerade årsgenomsnitt för januari - november 2003, som är 8,1494.

Systemet är alltså inte samordnat mellan olika distributörer även om tjänster köps av samma butiker och entreprenörer.

Det krävs alltså att burkarna identifieras i returtagningen och det görs med streckkoden. Alternativt krävs ett särskiljande och avläsbart märke på exempelvis locket.

Varje distributör har sina streckkoder men de är inte nödvändigtvis unika för pantstaterna. Den extra inpantning som sker från grannstater tar respektive distributör förlusterna för. Det drabbar alltså samma distributör som därigenom har ett fritt val i hur problemet kan hanteras.

Metoder som används för att minimera dessa förluster är den relativt låga panten, add on koder, specialmärkning på burklocket och anställdas kontroll vid återlämning.

En studie i Michigan (för Michigan Great Lakes Protection Fund) år 2000 beräknade att 2,5 procent av de inpantade förpackningar var pantlösa förpackningar från grannstater. Det var en genomsnittssiffra för hela staten och problemet var betydligt större nära statsgränserna. I andra stater med lägre pant kan problemet vara mindre. Någon generell lösning på problemet med öppna gränser och fri handel i kombination med metoder för begränsning av pantning av pantlösa förpackningar finns alltså inte men den ekonomiska skadan har hittills kunnat hållas på en tolererbar nivå.

Pantnettot (dvs. den pant som betalats för burkar som aldrig pantas in) ger ett tillskott som garanterar lönsamhet totalt sett. I Kalifornien, Hawaii och Massachusetts tar myndigheterna hand om hela pantnettot och i Michigan 75 procent och lämnar på olika sätt helt eller del av ersättningen till handel eller operatörer av återlämningscentra. I övriga stater tar distributörerna av dryckerna hand om hela pantnettot och betalar hanteringsersättning.

Returautomaterna eller återlämningsstationerna kan drivas av fristående entreprenörer, som förutom hanteringsersättningar kan sälja reklamplats på returkvittona, som är giltiga i

närliggande butiker. Hämtningen av de komprimerade förpackningarna kan skötas av andra entreprenörer, som antingen köper materialet och säljer det vidare till ett smältverk, eller säljer tömnings- och transporttjänsten.

Distributören kan också ha köpt hela detta samordnande arbete av en tredje part som t.ex. kan vara den som äger återlämningsstationen lokalt eller i en region. Tomra har ofta tagit på sig ansvaret att hantera hela systemet i alla led.

8 Problem, analys och förslag

Enligt uppdraget skall Konkurrensverkets rapport ge svar på frågan om utformningen av de svenska pantsystemen för aluminiumburkar respektive PET-flaskor är konkurrensbegränsande respektive handelshindrande. Vidare skall granskningen belysa hur nuvarande regler påverkar särskilt små och utländska företags situation. Konkurrensverket skall vid behov lämna förslag till förbättringar av systemet eller förslag till alternativa system. Det bakomliggande syftet har varit att utreda hur anslutningen till de svenska pantsystemen kan öka och hur import och parallellimport av sådana produkter till den svenska marknaden kan underlättas.

I Konkurrensverkets rapport har beskrivits och analyserats förhållanden och regler på aktuell marknad. Vår undersökning visar sammantaget på ett system som har konkurrenshämmande och handelshindrande effekter och som särskilt försvårar för mindre och utländska aktörer att ta sig in på den svenska marknaden.

Det svenska systemet framstår relativt sett som mindre konkurrens- och handelshindrande än motsvarande system i Danmark och Norge, men som mer konkurrens- och handelshindrande än systemen i många andra europeiska länder. Att andra länder har konkurrens- och handelshindrande system är enligt Konkurrensverket inte något skäl för Sverige att införa eller behålla liknande system. Som framgår av den studie fil dr Mattias Ganslandt har genomfört på uppdrag av Konkurrensverket skulle, om reglerna reformerades, betydande belopp kunna sparas till gagn för svenska konsumentter. Jämfört med Tyskland bedömer Ganslandt i sin studie att den svenska prisnivån för vissa läskedrycker ligger 50-70 öre högre per liter på grund av det nationella retursystemet.

Konkurrensverket föreslår att:

Regeringen:

- avvecklar den legala ensamrätten på återvinning av aluminiumburkar samt importavgiften för sådana.
- tar initiativ till lagstiftning om att alla pantsystem som lokalt eller nationellt uppnår en monopolliknande ställning gentemot vissa importörer eller producenter blir skyldiga att ta emot och ansluta nya aktörer.
- tillser att i dessa pantsystem endast tas ut avgifter som medför en positiv miljöstyrande effekt, dvs. pant. Eventuella administrationsavgifter och andra avgifter som inte medför en positiv miljöstyrande effekt avvecklas.
- tillser att kravet på hanteringstillstånd och de därtill knutna avgifterna för aktörer som är anslutna till ett pantsystem med en sådan monopolliknande ställning avvecklas och ersätts med en anmälningsskyldighet.
- tillser att pantnivån regleras för de pantsystem som har en sådan monopolliknande ställning, medan återvinningsandelen regleras indirekt.
- tillser att en enda förvaltningsmyndighet ansvarar för tillsynen över alla pant- och retursystem, samt att nämnda myndighet får nödvändiga resurser och befogenheter.
- i en utredning belyser möjligheterna att hindra momsundandragande framförallt i samband med internationella varutransaktioner.
- förenklar import av framförallt PET-flaskor genom att tillse att ommärkning med påklistrade etiketter godkänns och att så långt möjligt även ommärkning onödiggörs.

Ansvarig förvaltningsmyndighet:

- sörjer för att tillsynen över de pantsystem som har en monopolliknande ställning särskilt innefattar möjligheten för mindre och utländska aktörer att få tillträde till systemen på rimliga villkor.
- förbättrar kontrollen av att övriga på marknaden förekommande retursystem (s.k. egna retursystem) uppfyller returkraven.

Genom de förslag till reformering som presenteras i detta kapitel bedömer Konkurrensverket att de konkurrenshämmande och handelshindrande effekterna minskar och att systemet blir mer tillgängligt, inte minst för mindre och utländska företag. Förändringarna kommer att få betydelse för möjligheterna till import och parallellimport till den svenska marknaden. En ökad handel och konkurrens på dryckesmarknaden skulle i sin tur medföra fördelar för konsumenterna i form av lägre priser och större utbud.

Eftersom förslagen underlättar för företag att delta i retursystemen, bland annat genom att vissa avgifter bortfaller, bedömer verket även att anslutningen till respektive system kommer att öka. Den i dag otillfredsställande anslutningen hänger emellertid också samman med att olika aktörer vill undvika exempelvis mervärdesskatt, vilket gör att förändringar i pantsystemet bör följas av kompletterande åtgärder framförallt på skattesidan.

De i Sverige förhållandevis höga skatterna på alkoholhaltiga drycker och de numera generösa införselreglerna för privatimport gör att stora volymer burkar med i huvudsak öl

kommer in i landet. Privatimporten omfattas inte och har heller inte föreslagits omfattas av nationella pantsystem.[91]

Konkurrensverket kommer i det följande att redovisa de sex olika problemkomplex som identifierats under utredningsarbetet och närmare utveckla förslag till lösningar inom vart och ett av dessa. Inom varje problemkomplex hänger förslagen nära samman, varför de bör ses som paketlösningar. I övrigt torde förslagen gå att genomföra etappvis, även om full effekt kräver ett brett åtgärdspaket.

Konsekvenserna av Konkurrensverkets förslag för små och medelstora företag framgår särskilt av avsnitt 8.7.1 som upprättats i enlighet med förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor, den så kallade SimpLex-förordningen.

---

[91] Kommerskollegium har primärt föreslagit ett harmoniserat system, se bilaga 2.

8.1 Problemkomplex 1: Brist på spelregler

Problem:

De största retursystemen har i praktiken monopol men underkastas inte tillräcklig kontroll eller reglering.

För flertalet bryggerier och importörer saknas alternativ till de största retursystemens verksamhet. Ändå finns ingen fungerande reglering som bevakar möjligheterna för nya aktörer att få tillträde till systemen. Det lagreglerade kravet på hanteringstillstånd och därmed sammanhängande avgifter fyller därutöver en oklar funktion men har negativa konsekvenser för de minsta företagen. Sammantaget är en möjlig konsekvens att tillträde till den svenska marknaden försvåras.

Konkurrensverkets förslag:

Den legala ensamrätten på återvinning av aluminiumburkar avvecklas. En reglering bör träda in när ett retursystem uppnår en monopolliknande ställning innebärande en skyldighet att ansluta nya aktörer. Kravet på hanteringstillstånd bör avvecklas för aktörer anslutna till sådana retursystem. Därutöver kvarstår möjligheten att ansöka om godkännande för ett eget retursystem vilket förutsätter hanteringstillstånd eller motsvarande godkännande.
I nuläget skulle den föreslagna regleringen framförallt beröra Svenska Returpack, Svenska Returpack-PET och systemet för R-PET. Regelverket bör dock enligt Konkurrensverket formuleras på ett generellt sätt så att även andra aktörer omfattas när de uppnår en monopolliknande ställning.

8.1.1 Valet mellan monopol och konkurrens

En viktig fråga är huruvida retursystemet bör utformas som ett legalt monopol eller om det skulle vara önskvärt och möjligt att driva två eller flera stora retursystem parallellt.

Mats Bergmans rapport till Konkurrensverket belyser frågan från ett teoretiskt perspektiv och visar att med rimliga antaganden är pantsystem så kallade naturliga monopol: vid alla produktionsvolymer blir kostnaderna lägre om det finns ett retursystem, än om det finns två eller flera.

Att ett system är ett naturligt monopol behöver dock inte med nödvändighet innebära att det i praktiken är bättre med ett monopol än med konkurrens. Om skalfördelarna är positiva men små, så kan fördelarna med konkurrens vara större än nackdelarna med duplicering av systemen. Det kan vara värt att ta en merkostnad för dubbla system för att i gengäld få konkurrens.

I bland är förhållandena sådana att det inte finns förutsättningar för mer än ett system, inte ens vid en tänkt situation då de två systemen delar lika på marknaden, eftersom inget av systemen skulle kunna täcka sina kostnader. I bland kan det teoretiskt finnas förutsättningar för två eller fler system, trots att marknaden är ett naturligt monopol, samtidigt som det i praktiken är omöjligt för en utmanare att etablera sig i konkurrens med det befintliga systemet. I bland, slutligen, kan det trots förekomsten av ett naturligt monopol vara fullt möjligt för två eller flera aktörer att etablera sig. Detta kan förväntas vara fallet när skalfördelarna är relativt måttliga.

I sådana fall finns det normalt, enligt Mats Bergman, inte skäl att motverka förekomsten av flera företag, eftersom fördelarna med konkurrens kan förväntas vara väl så stora som de förlorade skalfördelarna. Tyvärr leder monopol till allokativa ineffektiviteter. Ett monopol tenderar att utnyttja sin marknadsmakt till att ta ut alltför höga priser, vilket missgynnar konsumenterna och leder till en efterfrågan som är mindre än den samhällsekonomiskt optimala.

För att motverka monopolets marknadsmakt används enligt Mats Bergman olika typer av regleringar. De vanligast förekommande regleringsmodellerna är offentligt ägande av flaskhalsen (dvs. det produktionsled som utgör kärnan i det naturliga monopolet) eller av hela produktionskedjan; prisreglering i konsumentledet eller prisreglering av tillträde till flaskhalsen. Exempel på offentligt ägande av flaskhalsen är Banverket, Svenska Kraftnät och Luftfartsverket; exempel på offentligt ägande av hela produktionskedjan är de tidigare affärsverken Televerket, Posten, SJ och Vattenfall. Prisreglering i konsumentledet användes tidigare för exempelvis taxiresor, medan prisreglering av infrastrukturtjänster (flaskhalsledet) har sin främsta användning på telemarknaden (samtrafikavgifter).

8.1.2 Pantsystem som infrastrukturklubbar

De svenska pantsystemen liknar vad som i nationalekonomisk teori brukar betecknas infrastrukturklubbar. Infrastrukturklubbar förekommer exempelvis för betalningssystem (girosystem och system för betalningskort), för flygbolagens biljettbokningssystem, för gemensamt ägda mobiltelenät och för taxiåkeriernas gemensamma taxiväxlar.

Det finns enligt Bergman fördelar med infrastrukturklubbar. Eftersom det är kunderna som äger klubbarna har de incitament att hålla ned priset – dvs. man undviker en situation där en flaskhalsmonopolist kan ta ut monopolpriser. Detsamma bör i princip gälla för kostnaderna. Eftersom kunderna, i det här fallet bryggerierna, konkurrerar med varandra, så har de också incitament att skapa konkurrensneutralitet sinsemellan. Därmed kan infrastrukturklubbar med hjälp av ”självreglering” fungera relativt väl, medan ett vanligt monopol i motsvarande ställning skulle kunna ta ut monopolpriser, med avsevärda allokeringsförluster som följd.

Det finns emellertid också nackdelar med infrastrukturklubbar. I vissa situationer kan avgiften till infrastrukturklubben

användas för att koordinera prissättningen i efterföljande led, endera på ett sådant sätt att en monopolvinst ansamlas i ”klubben” eller genom att avgiftsstrukturen sätts på ett sådant sätt att marginalkostnaden stiger i det efterföljande produktionsledet, utan att genomsnittskostnaden stiger. I princip bör det vara relativt enkelt att kontrollera om pantbolaget används för att ackumulera vinst, som sedan återförs till ägarna. Möjligen kan man tänka sig att pantbolaget används för att täcka vissa kostnader som annars rimligen skulle ha betalats av bryggeribranschen.

Däremot finns två andra nackdelar med infrastrukturklubbar som enligt Bergman troligen har större praktisk betydelse för pantsystemen. För det första kan stora delägare i infrastrukturklubbarna ha incitament att stänga ute eller missgynna små aktörer – i det här fallet små eller utländska bryggerier. För det andra skapar själva förekomsten av ett gemensamt ägt bolag förutsättningar för informationsutväxling mellan konkurrerande bolag och ägarmässiga länkar mellan dem, vilket kan ge en grogrund för otillåtet och konkurrensbegränsande samarbete.

Mats Bergman berör även frågan om avgiftsstruktur i retursystemen inom ramen för sin rapport till Konkurrensverket. Det finns enligt Mats Bergman anledning att vara observant på avgiftsstrukturer som frångår principen om rörliga avgifter som motsvarar genomsnittskostnaderna. Exempel på sådan, potentiellt konkurrensbegränsande, prissättning är avgiftsstrukturer med ett stort inslag av fasta avgifter. Pantbolagen skulle exempelvis kunna tvinga nya bryggerier att betala höga inträdesavgifter för att ansluta sig till gemensamma pantsystem eller besluta om höga fasta avgifter för deltagande i pantsystemen, vilket skulle missgynna små och utländska bryggerier.

Samtidigt kan det enligt Bergman inte uteslutas att vissa fasta avgifter kan vara motiverade, till exempel om det finns fasta kostnader för varje medverkande bryggeri. Inträdesavgifter kan möjligen vara motiverade för att täcka historiska investeringskostnader, men en sådan argumentation bör

granskas kritiskt i system där investeringskostnader i praktiken har täckts löpande genom genomsnittskostnadsavgifter. Det framstår enligt Bergman som svårt att generellt uttala sig om hur fasta kostnader och historiska investeringskostnader bäst fördelas mellan de medverkande företagen.

8.1.3 Särskilda problem med återfyllnadssystem

Vad gäller återfyllnadssystem bedömer Konkurrensverket att detta system i praktiken inte står öppet varken för mindre eller utländska aktörer på marknaden. Anledningen ligger framförallt i att ett återfyllnadssystem per definition förutsätter omfattande transporter varvid import inte blir realistisk med mindre än att flasktyperna är helt standardiserade internationellt och transportarbete därigenom kan undvaras.

Mats Bergman har belyst frågan från teoretisk utgångspunkt och pekar på risken för att ett pantsystem försämrar konkurrensen genom att det på ett asymmetriskt sätt höjer kostnaderna för utländska aktörer. Under förutsättning att ett pantsystem (bara) sänker de totala kostnaderna för de inhemska aktörerna finns det emellertid enligt Bergman ingen anledning att bry sig om att pantsystemet försämrar de utländska aktörernas konkurrenssituation – konsumenternas ställning och den samhällsekonomiska effektiviteten kan inte gynnas genom att man förhindrar vissa aktörer att sänka sina marginalkostnader.

Bergmans slutsats är att det mest önskvärda är ett retursystem som är öppet för internationell konkurrens, men som inte medför de extrakostnader som följer av en återtransport av flaskor från den marknad där de säljs till ett bryggeri beläget i ett annat land. För flaskor skulle detta kräva en internationell standardisering.

Konkurrensverket bedömer att en ökad standardisering av R-PET-flaskor skulle underlätta för utländska respektive mindre företag att verka i återfyllnadssystemet. I vilken mån de större bryggeriernas frekventa specialflaskor bär sina egna

kostnader i systemet kan också vara av betydelse för de små aktörernas möjligheter att ansluta sig.

Mot bakgrund inte minst av Kommerskollegiums utredning på området och de stora företagens intresse att profilera sina produkter framstår dock en harmonisering som mindre realistisk. Följaktligen bedömer Konkurrensverket att det inte är inom ramen för återfyllnadssystem som störst potential för ökad import och parallellimport kan komma att realiseras.

8.1.4 Konkurrensverkets överväganden

Svenska Returpack har legalt monopol på återvinning av aluminiumburkar. Retursystemen för PET-flaskor omfattas inte av ett legalt monopol men två parallella system för återvinning respektive återfyllnad är i särklass störst och de enda rikstäckande systemen.

Uppgifter som exempelvis godkännande av förpackningar sköts av retursystemen, men möjlighet till överklagande eller liknande prövning saknas. Utredningen visar att framförallt mindre företag upplever problem med befintliga regler och rutiner och att dessa kan ha medfört vissa fördröjningar och andra typer av problem för dessa företag.

Oavsett de faktiska förhållandena kan det verka avskräckande för potentiella importörer att det befintliga de-facto monopolet kontrolleras av bryggeriföretag samt intressen kopplade till handel och förpackningstillverkning på den nationella marknaden samtidigt som tillsyn saknas.

Ett de facto-monopol för ett pantsystem bör enligt Konkurrensverket åtföljas av ändamålsenliga garantier för att pantsystemet på rimliga villkor blir tillgängliga för alla företag som så önskar.

Konkurrensverket föreslår därför att regelverket för pant- och retursystem utformas annorlunda för de pant- och retursystem som har en monopolliknande ställning gentemot

importörer och bryggerier än för övriga pant- och retursystem. Den befintliga legala ensamrätten på återvinning av aluminiumburkar framstår som omotiverad och bör därför kunna avvecklas.

Mot bakgrund av att producentansvaret normalt omfattar såväl ett ekonomiskt som ett fysiskt hanteringsansvar har Konkurrensverket inte närmare övervägt frågan om retursystemens ägarstruktur och lämpligheten i att koppla dessa till nationella aktörer.

Retursystem med en monopolliknande ställning

När ett retursystem uppnår en monopolliknande ställning på en lokal eller nationell marknad bör det enligt Konkurrensverket omfattas av en offentligrättsligt reglerad kontraheringsplikt, dvs. skyldighet att acceptera nya deltagare i systemet.

I nuläget skulle en sådan reglering framförallt beröra Svenska Returpack, Svenska Returpack-PET och systemet för R-PET.[92] För att spelreglerna skall fungera långsiktigt är det dock viktigt att regelverket formuleras på ett generellt sätt. Detta för att tillse att även andra pantsystem kommer att omfattas av regleringen om de uppnår en monopolliknande ställning gentemot vissa bryggerier eller importörer.

Konkurrensverket tar inte ställning till den närmare utformningen av lag eller förordning eller huruvida de berörda systemen särskilt skall identifieras i författningstexten. En avvägning måste här göras mellan fördelarna med en tydlig reglering av utpekade aktörer och en mer öppen formulering som får sin innebörd genom löpande tolkning av ansvarig förvaltningsmyndighet. Frågan om utformningen av regleringen kan heller inte uteslutas ha EG-rättsliga aspekter.

---

[92] Glasflaskor omfattas inte av Konkurrensverkets uppdrag.

Konkurrensverkets utredning visar att kravet på hanteringstillstånd är onödigt långtgående eftersom Jordbruksverket när avtal träffas med Returpack endast gör en summarisk prövning med hänsyn till att Returpacks system är välbekant för myndigheten. Motsvarande situation kan väntas uppkomma när importörer ansluter sig till andra större retursystem, särskilt sådana som enligt Konkurrensverkets förslag omges med särskilda regler eftersom de har en monopolliknande ställning.

Den avsedda effekten kan på ett enklare och mindre konkurrenshämmande sätt uppnås genom en anmälningsskyldighet där importören till en myndighet meddelar vilket redan godkänt retursystem han eller hon låter sina förpackningar ingå i.

Kravet på hanteringstillstånd och de därtill knutna avgifterna för aktörer som är anslutna till något av de pantsystem som har en monopolliknande ställning bör därför avvecklas.

Egna retursystem

Innebörden i att driva ett eget retursystem bör vara att innehavaren själv gör nödvändiga avvägningar av pantnivåer och huruvida pant över huvud taget är nödvändigt, samt att det krav som ställs från samhällets sida i huvudsak endast omfattar graden av återvinning eller återfyllnad. Det finns för de egna retursystemen inte något behov av att säkra systemets öppenhet gentemot andra producenter.

Krav på hanteringstillstånd eller motsvarande godkännande bör även fortsättningsvis gälla för de aktörer som driver egna retursystem och avgift bör då utgå. Dessa system blir föremål för en mera omfattande prövning och motsvarande resultat skulle alltså inte kunna uppnås med en anmälningsskyldighet.

8.1.5 Konkurrensverkets förslag

Konkurrensverket föreslår att regeringen:

- avvecklar den legala ensamrätten på återvinning av aluminiumburkar och att egna retursystem därigenom tillåts även för aluminiumburkar.

- tar initiativ till lagstiftning om att alla retursystem som lokalt eller nationellt uppnår en monopolliknande ställning gentemot vissa importörer eller producenter omfattas av en skyldighet att ta emot och ansluta nya aktörer.

- beslutar att kravet på hanteringstillstånd och de därtill knutna avgifterna för aktörer som är anslutna till ett retursystem med en sådan monopolliknande ställning avvecklas och ersätts med en anmälningsskyldighet.

8.2 Problemkomplex 2: Bristfällig tillsyn och kontroll

Problem:

Bristfällig tillsyn medför att aktörerna arbetar på olika villkor samt risker för etableringssvårigheter.

Tillsynen över de egna retursystemen är bristfällig vilket delvis kan utnyttjas för kringgående av returkraven. Även i övrigt fungerar kontrollen av införsel av drycker till den svenska marknaden inte tillfredsställande. Det medför konkurrensproblem eftersom alla aktörer inte lever upp till sitt ansvar för returtagning och konkurrensen således inte alltid sker på lika villkor. Befintliga sanktionsmöjligheter utnyttjas inte. De monopol som i praktiken föreligger i returtagningen omfattas inte av någon tillsyn alls.

Pantnivåerna är vidare inte primärt satta med hänsyn till förpackningens värde och externa effekter, utan snarare

baserade på företagsekonomiska hänsynstaganden givet de befintliga kraven på returnivåer. Trots detta uppnås målnivån för återvinning varken för aluminiumburkar eller för Å-PET.

Konkurrensverkets förslag:

Tillsyn över samtliga pant- och retursystem bör hanteras av en enda myndighet och skall för pantsystem med monopolliknande ställning särskilt innefatta möjligheten för mindre och utländska aktörer att få tillträde till systemen på rimliga villkor. Ansvarig förvaltningsmyndighet bör även tillse att kontrollen av att så kallade egna retursystem uppfyller returkraven förbättras. För de egna retursystemen bör kontrollen enbart gälla returandelen medan de retursystem som har monopolliknande ställning istället får en reglerad pantnivå.

8.2.1 Konkurrensverkets överväganden

Pantsystemets grundläggande funktionssätt

Mats Bergman diskuterar på vilken nivå panten bör sättas sett utifrån ett samhällsperspektiv. Han beskriver pantsystem som en metod för att hantera negativa externa miljöeffekter. Ett pantsystem kan ses som en kombination av en skatt på en aktivitet som potentiellt leder till en negativ extern effekt (t.ex. en miljöskada) och en subvention av en aktivitet som gör att den potentiella skadan inte kommer till stånd.

Pant på dryckeskärl kan alltså ses som en skatt som tas ut för att korrigera för den negativa effekten av nedskräpning, deponering eller förbränning, i kombination med en lika stor subvention av återlämning. Den som återlämnar dryckeskärlet undgår beskattningen, medan den som väljer att inte ”panta” beskattas.

Det följer enligt Bergman att panten bör sättas på en nivå som motsvarar den negativa externa effekten. De konsumenter för vilka återlämning är billigare än panten kommer att återlämna medan de konsumenter som har en högre återlämningskostnad kommer att avstå och i stället betala panten. En pant som motsvarar den negativa externa effekten leder, under vissa antaganden, till samhällsekonomiskt korrekta incitament.

Pantnivån bör dock enligt Bergman också reflektera nettovärdet för producenterna av att återfå produkten. Om exempelvis en flaska återlämnad i butik är värdefull för producenterna, samtidigt som flaskan genererar en negativ extern effekt om den inte lämnas tillbaka, så bör panten sättas till summan av flaskans värde för producenten och (absolutbeloppet av) den externa effekten. Om det i stället uppstår en nettokostnad för producenten att hantera flaskan, så bör i stället motsvarande avdrag göras från panten.

Ett inom miljöekonomin välkänt resultat är också, som framhålls av Mats Bergman, att regleringar bör användas för giftiga ämnen, i synnerhet där det finns kritiska utsläppsnivåer över vilka ytterligare utsläpp snabbt får allt mer katastrofala följder inom vissa geografiska områden. Skatter bör i stället användas när skadekostnaderna ökar mer gradvis, men när kostnaderna för att *undvika* utsläpp varierar kraftigt mellan olika aktörer. Givet att dryckeskärl inte är giftiga och givet att dessa bara representerar en liten del av all nedskräpning, så är det rimligt att tro att skadekostnaden är relativt konstant. Samtidigt förefaller det uppenbart att återlämningskostnaden varierar påtagligt mellan individerna och beroende på situationen. Detta talar för att pantnivån i sig bör bestämmas, snarare än att ett mål för återlämningsgrad fastställs.

Konkurrensverket konstaterar mot denna bakgrund att pantnivåerna inte primärt är satta med hänsyn till förpackningens värde och externa effekter, utan snarare baserat på företagsekonomiska hänsynstaganden givet de befintliga kraven på returnivåer. Trots detta uppnås

målnivån för återvinning varken för aluminiumburkar eller för Å-PET.

Den verkliga kostnaden för producenten om förpackningen inte återlämnas, liksom de negativa externa effekter som kan uppstå om förpackningar hamnar bland annat avfall eller i naturen, bör enligt Konkurrensverket återspeglas i förpackningens pantvärde.

Detta förutsätter andra principer än de nuvarande för fastställande av pantnivån. Panten bör fastställas av en myndighet på basis av uppgifter från bland andra pantsystemen samt miljömyndigheterna och med biträde av miljöekonomisk expertis.

Konkurrensverket har i nuläget inte anledning eller möjlighet att bedöma huruvida detta i praktiken innebär en höjning eller en sänkning av pantnivån.

Förbättrad tillsyn

Ansvariga myndigheter har inte lyckats upprätthålla tillräckliga miljökrav på innehavarna av egna retursystem. Samtidigt som problem förekommer finns vissa dokumenterat välfungerande egna retursystem för PET vilka uppnår returnivåer som ligger mycket högt och avsevärt högre än Svenska Returpack-PET. Myndigheternas tillsyn över och kontroll av framförallt importörer fungerar inte heller på ett tillfredsställande sätt. Det är i praktiken lätt att undslippa stipulerade avgifter.

En oklar arbetsfördelning mellan Jordbruksverket och Naturvårdsverket kan ha bidragit till problemen då Jordbruksverket inte givits mandat att självständigt ingripa mot dåligt fungerande pantsystem.

Förbättrad tillsyn i butiker från kommunernas livsmedelsinspektörer, i enlighet med vad som redan aviserats, kan få positiva effekter men det är oklart i vad mån en utökning av

den kommunala tillsynen är realistisk, sett från ett resursperspektiv.

Med den särställning som Konkurrensverket föreslår för de största pantsystemen blir det i och för sig naturligt att dessa söker spåra upp otillåten import och försäljning för att rapportera densamma till polis och åklagare för vidare åtgärd. Dock kan Konkurrensverket inte förorda att ytterligare befogenheter eller resurser tilldelas pantsystemen för denna typ av myndighetsuppgifter. Likväl är det avgörande att den information som de största retursystemen har tillgång till får bidra till myndigheternas överblick av vilka problemen med import utanför pantsystemen är och var i landet dessa finns.

Det måste primärt ankomma på myndigheterna att kraven för att driva egna retursystem kontrolleras bättre genom att tillsynen förbättras. Det är nödvändigt för att konkurrensneutralitet skall garanteras såväl mellan egna retursystem som gentemot aktörer vilka ingår i de största retursystemen.

Konkurrensverket bedömer att det är viktigt att tillsynen inriktas på att garantera enhetlighet och överblick samt motverka tendenser till överreglering.

Tillsyn av system med monopolliknande ställning måste särskilt omfatta de praktiska möjligheterna för mindre och utländska företag att inom rimlig tid och med tillräckliga rättssäkerhetsgarantier få tillträde till pantsystemen. För maximal transparens skall de retursystem som omfattas av regleringen efter direktiv från tillsynsmyndigheten löpande och lätt tillgängligt för allmänheten redovisa nyckeltal såsom inkomna avgifter, panter och kostnader. Undantag skall göras i de delar där insyn kan vara till skada för enskilda företag eller för en effektiv konkurrens.

Kontroll av retur- respektive pantnivå

Enligt Konkurrensverket bör i första hand pantnivån regleras i system med monopolliknande ställning. Anledningen till

detta är från ett konkurrensperspektiv att en oreglerad pantnivå riskerar att få effekt som ett handelshinder. Att en reglering av pantnivån snarare än returandelen kan vara ändamålsenlig från ett miljöperspektiv framgår även av Mats Bergmans rapport.

Konkurrensverket tar inte ställning till lämplig nivå på panten och den returnivå som följer av denna utan konstaterar att en reglering av pantnivån indirekt gör det möjligt att reglera returnivån. Enligt Mats Bergmans rapport bör pantnivån fastställas baserat på miljöpolitiska ställningstaganden och med hänsyn till värdet för bryggeri- eller retursystem att återfå förpackningen.

För de egna retursystemen bör även fortsättningsvis returandelen vara det som direkt regleras. Konkurrensverket bedömer att en kontroll av pantnivån snarare än återvinningsnivån i de egna retursystemen i praktiken skulle bli svår att upprätthålla.

Förslaget framstår även i en EG-rättslig kontext som väl avvägt, jämför bilaga 4.

Myndighetsstruktur

Konkurrensverket konstaterar att producentansvarsutredningen föreslagit att Naturvårdsverkets tillsynsansvar skall överföras till Jordbruksverket, ett förslag som enligt utredaren även har framförts av Naturvårdsverket.

Enligt Konkurrensverket bör en enda förvaltningsmyndighet få resurser och befogenheter att ansvara för tillsyn över alla pant- och retursystem, i syfte att garantera enhetlighet och överblick samt motverka tendenser till överreglering.

Retursystem med monopolliknande ställning skall enligt Konkurrensverket ha en informations- och upplysningsplikt till ansvarig tillsynsmyndighet vad beträffar öppenheten för nya aktörer, särskilt mindre och utländska företag.

Uppgifterna skall så långt möjligt vara tillgängliga för insyn från allmänhet och berörda företag.

8.2.2 Konkurrensverkets förslag

Konkurrensverket föreslår att:

- Tillsyn av de retursystem som har monopolliknande ställning särskilt skall innefatta möjligheterna för mindre och utländska aktörer att få tillträde till systemen på rimliga villkor. Pantnivån regleras således för dessa system medan däremot returandelen endast styrs indirekt. Pantavgiften fastställs baserat på miljöpolitiska ställningstaganden och med hänsyn till värdet för bryggeriet eller retursystemet att återfå förpackningen.

- Tillsynen över de egna retursystemen förbättras. Utrymme för ökad tillsyn skapas genom Konkurrensverkets förslag om avvecklat hanteringstillstånd för övriga aktörer. Kraven på egna retursystem omfattar endast returnivån. Pantnivån, eller om pant över huvud taget skall förekomma, regleras inte.

- Kravet på returandel i de egna retursystemen anpassas löpande efter vilken returandel som uppnås i pantsystem med monopolliknande ställning, detta i syfte att säkra konkurrens på lika villkor.

- En enda förvaltningsmyndighet ansvarar för tillsyn över alla pant- och retursystem, i syfte att garantera enhetlighet och överblick samt motverka tendenser till överreglering. Myndigheten i fråga får nödvändiga resurser och befogenheter.

- Retursystem med monopolliknande ställning skall enligt Konkurrensverket ha en informations- och upplysningsplikt till ansvarig tillsynsmyndighet vad beträffar öppenheten för nya aktörer, särskilt mindre

och utländska företag. Uppgifterna skall så långt möjligt vara tillgängliga för insyn från allmänhet och berörda företag.

- För samtliga retursystem blir indraget hanteringstillstånd/godkännande det i särklass viktigaste sanktionsinstrumentet. Vitesföreläggande kan användas som komplement. Om ett pantsystem med monopolliknande ställning inte klarar tillräcklig returandel finns även möjlighet att föranstalta om en höjning av panten.

8.3 Problemkomplex 3: Alltför lönsamt stå utanför systemet

Problem:

Med nuvarande pant- och avgiftsnivåer skapas framförallt för Å-PET starka incitament att kringgå reglerna om pantsystem.

De höga pant- och avgiftsnivåerna är sammantaget handels- och konkurrenshindrande och kan indirekt gynna de stora aktörerna, som har möjlighet att använda R-PET-systemet. Resultatet blir också en omfattande ”svart” marknad som snedvrider konkurrensen till nackdel för seriösa aktörer.

Konkurrensverkets förslag:

Administrations- och importavgifter avvecklas. I de retursystem som uppnår en monopolliknande ställning tas endast ut avgifter som medför en positiv miljöstyrande effekt, dvs. pant.

8.3.1 Konkurrensverkets utgångspunkter

När returnivåer diskuteras är det viktigt att se till helheten, dvs. att i beräkningen även ta med de förpackningar som härstammar från oregistrerad import och privatimport. I en

tänkt situation med endast registrerade aktörer på marknaden skulle en hög pant alltid ge en hög returnivå. Men i en ekonomi med öppna gränser ger administrationsavgifter i kombination med hög pant starka incitament att kringgå pantsystemen.

Följden blir att även om ett pantsystem skulle lyckas nå en hög returprocent, så är den verkliga returandelen betydligt lägre. Detta på grund av att den oregistrerade importen inte tas med i beräkningarna.

Ett grundproblem i konkurrenshänseende är olikheter i pantsystemen mellan olika länder. Då det bland annat utifrån Kommerskollegiums kartläggning är dokumenterat att en harmonisering av pantsystemen inom hela EU framstår som svår att genomföra i nuläget måste utgångspunkten för Sveriges del vara att närma det egna systemet till omvärldens regelverk så att friktionen dem emellan minskar. Eftersom stora delar av EU inte har pantsystem innebär detta i praktiken att det måste bli enklare att verka inom ramen för de svenska pantsystemen. Därmed minskar den handelshindrande effekten. Samtidigt minskar andelen förpackningar som säljs utanför pantsystemen.

De huvudsakliga insatserna måste syfta till bättre efterlevnad av befintliga regler. Alltför höga pant- och avgiftsnivåer riskerar medföra både fusk i form av oregistrerad import och negativa externa effekter, dvs. flaskor som hamnar i hushållsavfallet eller i naturen. Konkurrensverket menar därför att de åtgärder i skärpande riktning som redan planeras av regeringen måste kompletteras med åtgärder som minskar trösklarna för den som vill komma in i pantsystemen.

Jämförelse av avgifts- och pantnivåer

Konsulterna Ingrid Flory och Staffan Larsson har i en rapport till Konkurrensverket jämfört kostnader och kostnadsstruktur i pantsystemen för aluminiumburkar och Å-PET i Sverige, Norge och Danmark. Rapporten har utgjort underlag för

Konkurrensverkets överväganden gällande pant- och avgiftsnivåer.

Framförallt noterar Konkurrensverket att höga skatter tas ut för engångsemballage i Danmark och Norge. Även bortsett från skatterna skiljer sig dock kostnaderna för jämförbara förpackningstyper mellan de tre länderna. Det beror i stor utsträckning på mängd sålda förpackningar (skalfördelar) och returprocent.

Om returnivå motsvarande den i Sverige uppnåddes i samtliga länder skulle det svenska retursystemet enligt Flory och Larssons redovisning vara avsevärt billigare räknat per förpackning än retursystemen i Danmark och Norge.

Av redovisningen framgår även en skillnad i kostnadsstruktur innebärande att det svenska systemet har relativt låga centrala kostnader i själva returföretaget men relativt höga kostnader för ersättningar till handeln.

Den möjliga vinsten per förpackning för ett bryggeri eller en importör som står utanför pantsystemet framstår som relativt liten i Sverige jämfört med Danmark och Norge. Detta hänger huvudsakligen samman med att pant- och skattenivåer är lägre i Sverige.

Möjliga pantnivåer och maximering av pantnetto

En komplikation vid diskussionen kring pant- och avgiftsnivåer är att samtliga tomflaskor inte lämnas tillbaka och att pantsystemen därigenom kan tillgodogöra sig en restpost, dvs. ett pantnetto, från dessa flaskor. Mats Bergman analyserar frågan närmare i sin rapport till Konkurrensverket och hans diskussion återges nedan.

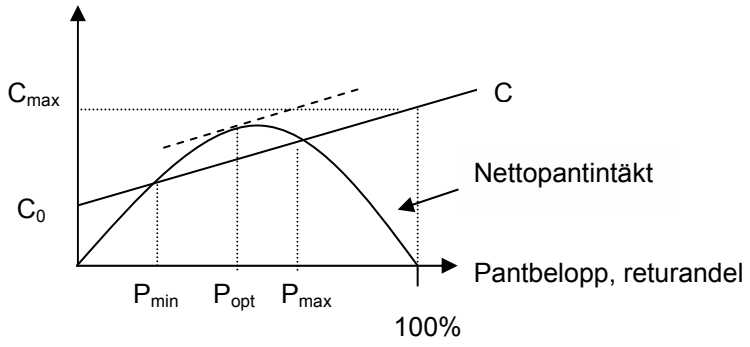
I vissa fall kan ett pantsystem täcka sina kostnader genom det pantnetto som uppstår när vissa kärl inte lämnas tillbaka. Ett i varje fall teoretiskt intressant förhållande är att om det alls är möjligt att finansiera ett pantsystem med pantnettot, så bör det finnas ett intervall med pantnivåer som är möjliga.

Kostnaderna kan täckas antingen med en låg pant och en låg returandel – eller med en hög pant och en hög returandel.

Antag att totalkostnaden för att driva ett pantsystem för bryggerier och handel är C, och att C ökar med volymen (andelen återlämnade flaskor). Antag vidare att andelen flaskor som återlämnas ökar med pantens storlek, från en initial nivå som kan vara noll eller positiv vid panten noll, till 100 procent återlämning vid en tillräckligt hög pantnivå. Definiera nettopantintäkten (pantnettot) som panten gånger det antal flaskor som inte återlämnas.

Med antagandena ovan är nettopantintäkten noll när panten är noll och när panten är så hög att alla flaskor lämnas åter. Om panten ökas från noll stiger nettopantintäkten initialt, för att så småningom nå ett maximum. När panten ökas ytterligare börjar nettopantintäkten falla, eftersom andelen icke återlämnade flaskor så småningom minskar snabbare än pantbeloppet ökar.

Figur 8.1 Nettopantintäkt och pantnivå



Källa: Bergman (2003) på uppdrag av Konkurrensverket

Figuren ovan visar totalkostnaden för systemet, som en funktion av returandelen, där C_0 är systemets fasta kostnader och C_{max} är kostnaden när återlämningsandelen är 100 procent.

Under vissa antaganden och under förutsättning att pantsystemet vid åtminstone någon nivå på panten är företagsekonomiskt lönsamt, kommer det att finnas två nivåer på panten där systemet exakt går med nollvinst, P_{min} och P_{max}. Däremellan finns en pantnivå där systemets lönsamhet är maximal, P_{opt}. Ett underliggande antagande är att returandelen ökar med pantbeloppet, varför den horisontella axeln kan representera både pantbelopp och returandel.

8.3.2 Konkurrensverkets överväganden

Administrations- och importavgifter avvecklas

Administrationsavgifterna på Å-PET är avsevärt högre än de motsvarande importavgifter som belastar aluminiumburkar. Administrations- och importavgifter hindrar handel och konkurrens utan att för den skull medföra några positiva miljöeffekter.

Principen om producentansvar ställer krav på samtliga aktörer i kedjan – dvs. inte bara producenten – att dessa skall bidra till omhändertagande av den uttjänta produkten. I fallet pantbelagda dryckesförpackningar har emellertid hela det ekonomiska ansvaret lagts på importörer och producenter.

Effekten blir en kraftig avgiftsbelastning i första handelsledet. Detta skapar i sin tur betydande incitament till fusk i samband framförallt med import samt stora kontrollsvårigheter, särskilt mot bakgrund av att kontroller vid nationella gränser inom EU inte är tillåtna.

Det saknar enligt Konkurrensverkets bedömning betydelse vad som är orsaken till de relativt höga avgiftsnivåerna. Effekten blir handelshindrande och konkurrenshämmande. Konkurrensverkets bedömning är därför att avgifterna måste sänkas eller avvecklas.

Det bör även noteras att administrationsavgiften från konsumenternas synpunkt har samma effekt som en skatt. Den kommer att ge incitament till lägre konsumtion, men också styra över konsumtion till sådana produkter som inte drabbas av avgiften – exempelvis engångskärl. Administrationsavgifter på returförpackningar ger alltså konsumenterna incitament att använda engångskärl.

Med hänsyn till att konsumenten får pantbeloppet i retur om förpackningen återlämnas framstår det som mera angeläget att nedbringa administrationsavgifterna än pantnivåerna i pantsystemen. I de fall panten inte återbetalas är ju också avsikten att belasta konsumenten med miljökostnaden (den externa effekten). Pantavgiften har alltså ett tydligt miljöstyrande syfte.

Administrationsavgifterna har däremot enbart ett finansieringssyfte och mot bakgrund av att den övergripande principen om producentansvar omfattar aktörer i samtliga handelsled bör kostnaden kunna täckas på annat sätt. Konkurrensverket föreslår följaktligen att administrations- och importavgifterna till pantsystemet för återvinningsförpackningar avskaffas.

Finansiering av en pant- och avgiftsreform

Konkurrensverket konstaterar att det i enlighet med principen om producentansvar inte primärt ankommer på Konkurrensverket att lämna förslag om finansiering av det förslag till avvecklade administrations- och importavgifter som verket lämnar. Emellertid vill verket peka på ett antal olika finansieringsmöjligheter som – eventuellt kombinerade – kan ersätta administrations- och importavgifterna som finansieringskälla.

Producentansvarsutredningens företagsekonomiska analyser för olika pantförpackningar visar på att det finns möjligheter att minska kostnaderna både i hanteringen och när det gäller ersättningar till handeln. För Å-PET-flaskor bedömdes kostnaderna därigenom kunna nedbringas 10-20 öre även oräknat

effekterna av stävjat fusk. För aluminiumburkar bedömdes möjligheterna att nedbringa kostnaderna som mindre; något öre per burk. Producentansvarsutredningen gjorde bedömningen att pantsystemen var samhällsekonomiskt försvarbara under förutsättning att det sker effektiviseringar för PET-flaskor så att kostnaderna i det systemet sänks.

En första möjlighet skulle kunna vara att framförallt dagligvaruhandeln – genom vilken flertalet produkter säljs – absorberar en minskning i sina hanteringsersättningar, något som i förlängningen minskar pantsystemets sammantagna finansieringsbehov.

Om sänkta avgifter helt eller delvis kan uppnås med hjälp av effektiviseringar torde det också ligga i Returpacks och dess ägares intresse att identifiera och realisera dessa möjligheter. Detta kan betraktas som ytterligare en finansieringsmöjlighet.

I valet mellan dessa två finansieringsmöjligheter vill emellertid Konkurrensverket erinra om att Larsson/Florys rapport till Konkurrensverket visar att handelns ersättningar i Sverige är relativt höga medan systemets centrala kostnader däremot framstår som låga, sett i jämförelse med Danmark och Norge som har liknande system. Konkurrensverket konstaterar även att ersättningen till handeln för hantering av PET-flaskor är hög relativt motsvarande ersättningar för glas och aluminiumburkar. Med beaktande av att omhändertagande av Å-PET, särskilt de små flaskorna men även de större på grund av möjligheten till kompaktering, ställer mindre krav på utrymme än återtagande av R-PET framstår hanteringsersättningen för Å-PET som hög även vid en jämförelse med R-PET.

En nackdel med att låta handeln bidra ytterligare till finansieringen är att detta kan minska butikernas intresse för att ta förpackningar i retur, något som i dag sker på frivillig basis.

Ytterligare en finansieringsmöjlighet kan vara att eftersträva ett ökat pantnetto som bidrar till finansiering av pantsyste-

met. Som framgår av Mats Bergmans rapport till Konkurrensverket finns ett komplext samband mellan pantnivå och pantnetto och skillnaden i pantnetto kan bli betydande beroende på pantavgiftens storlek.

En nackdel med en ökad finansiering över pantnettot är att det i så fall av finansieringsskäl kan bli nödvändigt att frångå en pantnivå som annars från miljö- och effektivitetssynpunkt framstår som ändamålsenlig. Vidare kan en finansiering över pantnettot ge otydliga incitament åt returföretaget men detta problem finns i och för sig redan i nuvarande system.

Om pantnivån måste höjas för att pantnettot skall öka finns dessutom en risk att man motverkar den effekt som sänkta administrationsavgifter avsågs medföra, dvs. att minska incitamenten att stå utanför systemet.

Frågan om var kostnaderna för att finansiera pantsystemet bäst tas ut sammanhänger också med att olika finansieringsformer medför att kostnaderna i olika grad övervältras på konsumenterna genom företagens prissättning. Mattias Ganslandt utvecklar denna fråga i sin rapport till Konkurrensverket. Det bör i detta sammanhang noteras att även om resultatet av en finansieringsform medför relativt hög övervältring på konsumenterna, så finns en möjlighet att fördelarna ur konkurrenssynpunkt ändå överväger, t.ex. genom att ändrad finansiering medför ökad konkurrens samt större utbud och lägre priser.

Det föreliggande utgör en komplex problemställning. Det är i och för sig rimligt att systemen täcker sina egna kostnader, vilket kräver administrationsavgifter om inte pantnettot räcker. Det är också rimligt att konsumenterna belastas av dessa kostnader, eftersom de är faktiska samhällsekonomiska kostnader. Ett uppenbart problem är att det samtidigt skapas betydande incitament att gå över till engångskärl och att stå utanför systemen. Mot bakgrund av detta kan konstateras att många länder – däribland tidigare Sverige – belägger engångskärl med skatt.

8.3.3 Konkurrensverkets förslag

Konkurrensverket föreslår följande:

- Administrations- och importavgifterna för Å-PET respektive aluminiumburkar avvecklas då de hindrar handel och konkurrens utan att för den skull medföra några positiva miljöeffekter. Konkurrensverket pekar på några finansieringsmöjligheter samt redovisar för och nackdelar med dessa.

8.4 Problemkomplex 4: Handelshindrande märkningskrav

Problem:

Märkningsreglerna utgör ett handelshinder.

Det är i praktiken svårt för importörer att uppfylla kravet på unika EAN-koder på Å-PET-flaskor samtidigt som det råder förbud mot påklistrade etiketter. I kombination med livsmedelsreglernas långtgående krav vad gäller språk bidrar de sammantagna kraven på märkning till att hindra och fördyra handel.

Konkurrensverkets förslag:

Nödvändig ommärkning vid PET-import förenklas genom att retursystem med monopolliknande ställning tillåter påklistrade etiketter och så långt möjligt onödiggör ommärkning.

8.4.1 Konkurrensverkets utgångspunkter

Kravet på unika EAN-koder får långtgående konsekvenser gällande handel med s.k. spot-partier. Kravet gäller för Å-PET men inte för aluminiumburkar. I kombination med att koden måste anbringas på själva etiketten och inte kan

klistras på i efterhand omöjliggörs i praktiken import av spotpartier med Å-PET inom ramen för Returpacks system.

Frågan om språkmärkning har också potential att påverka den internationella handeln och språkkravet kan i princip sägas fungera som ett tekniskt handelshinder genom vilket marknader avskärmas från varandra.

Kravet på användning av svensk text på märkning av livsmedel till konsument tolkas mycket strikt. Kraven har efter hand skärpts. Skärpningen kan i viss mån sägas gälla det på området gällande gemenskapsdirektivet men i ännu högre grad de svenska regler som Livsmedelsverket beslutar med utgångspunkt i gemenskapsdirektivet och verkets bemyndigande i livsmedelslagen.

8.4.2 Konkurrensverkets överväganden

Konkurrensverket bedömer att en möjlighet att använda påklistrade etiketter på såväl burkar som Å-PET skulle förbättra möjligheterna till import och parallellimport. Även om sådan ommärkning medför en extra kostnad framstår denna inte som prohibitiv (omkring 10-25 öre per förpackning) och ett system med påklistrade etiketter fungerar i Danmark.

När en produkt ändå märks om medför det inte någon extra kostnad att kräva unika EAN-koder för varje importör. I en del fall är emellertid märkningen på en produkt redan sådan att den med hänsyn till livsmedelsregler kan importeras utan ommärkning. Det kan till exempel handla om en produkt märkt på lättförståelig danska/norska eller om en förpackning som försetts med märkning på flera språk (s.k. generiska förpackningar).

Konkurrensverket anser det motiverat att ett retursystem under vissa förutsättningar tillåter import av sådana förpackningar utan ommärkning. I bland annat Norge tillåts icke-unika koder mot en mindre avgift. En mindre avgift på

förpackningar utan unik EAN-kod skulle kunna övervägas även i Sverige för att finansiera eventuella merkostnader. Dessutom skulle systemet kunna omges med andra säkerhetsåtgärder.

Emellertid bidrar livsmedelsreglernas långtgående krav på språk ytterligare till att hindra och fördyra handel, framförallt med spot-partier.

Vid handel i större skala kan i vissa fall finnas möjlighet att planera och ställa om tillverkningen på ett sådant sätt att märkningen redan vid fabriken följer nationella regler. Detta är i praktiken inte möjligt med partier som inte har ett bestämt destinationsland vid produktionstillfället.

Genom att möjliggöra för andra än tillverkaren att märka om produkter så att de fyller retursystemets krav förbättras möjligheterna till import och parallellimport.

Det är Konkurrensverkets bedömning att monopolliknande pantsystem för återvinningsförpackningar måste tillåta omärkning med påklistrade etiketter för att de handelshindrande effekterna av märkningskraven skall begränsas.

Verket är medvetet om de negativa erfarenheter som finns av hur liknande system har fungerat tidigare. Den utformning som tillämpas i Danmark respektive Norge har dock aldrig prövats i Sverige och även om vårt svenska retursystem är större bedömer Konkurrensverket att åtgärderna bör kunna prövas. I den närmare utformningen av åtgärderna får tas ställning till hur fusk så långt möjligt kan motverkas, utan hinder för handel och konkurrens.

Konkurrensverket vill utöver de förslag som presenteras nedan även peka på de potentiella samhällsvinster som skulle ligga i en mindre snäv tolkning av EG-direktivets regler om språkmärkning av livsmedel till konsument. Frågan omfattar emellertid livsmedel generellt och är betydligt vidare än Konkurrensverkets utredningsuppdrag. Det har inte legat i Konkurrensverkets uppdrag att utreda

vilka åtgärder som är möjliga att vidta med bibehållet konsumentskydd, särskilt med hänsyn till allergiker.

8.4.3 Konkurrensverkets förslag

Konkurrensverket föreslår följande:

- Pantsystem med monopolliknande ställning bör tillåta ommärkning med påklistrade etiketter som har unik EAN-kod samt därutöver så långt möjligt onödiggöra ommärkning.

- Samordning bör ske med livsmedelsreglerna så att de sammantagna svårigheterna med ommärkning minimeras.

8.5 Problemkomplex 5: Förpackningstyper och förpackningsmaterial med liten volym har svårt att ingå i retursystem

Problem:

Det är svårt för förpackningstyper och förpackningsmaterial som säljs i liten volym att till rimliga kostnader ingå i ett retursystem.

Kravet på returtagning stänger ute förpackningstyper och förpackningsmaterial med liten omfattning – i praktiken ofta utländska förpackningstyper – som långsiktigt skulle kunna växa till en skala där återtagande blir ekonomiskt försvarbart. Som exempel kan nämnas icke-cylindriska förpackningar i Å-PET systemet samt förpackningar av andra polymera material än PET, vilka föreslagits ingå i pantsystemet.

Konkurrensverkets förslag:

Krav på returtagning bör endast införas gällande förpackningsmaterial som har tillräcklig skala för att möjliggöra en rationell returtagning. En särskild möjlighet till testförsäljning bör prövas för förpackningstyper som inte till rimliga kostnader kan tas emot i befintliga retursystem.

8.5.1 Konkurrensverkets utgångspunkter

Kraven på förpackningens form drabbar av naturliga skäl framförallt utländska förpackningar, bland annat fyrkantiga sådana. Problematiken löses i dag provisoriskt genom att sådana förpackningar kan ingå i egna retursystem, eller som skett i något fall, lämnas dispens för testförsäljning. I praktiken framstår det dock som svårt att marknadsföra exempelvis fyrkantiga PET-förpackningar på den svenska marknaden.

Därutöver har framlagts förslag om att förpackningar för konsumtionsfärdig dryck av andra polymera material än PET också skall ingå i pantsystem. Eftersom det i nuläget inte finns fungerande pantsystem för sådana förpackningar finns risk att förslaget försvårar en långsiktig produktutveckling.

Skalfördelar i pantsystem

Det finns enligt Mats Bergmans rapport till Konkurrensverket skäl att tro att skalfördelarna är större för pantsystem än för engångssystem. Detta sammanhänger både med konsumenternas återtransport till butik och med återtransporten från butik till bryggeri (eller materialåtervinningsbolag).

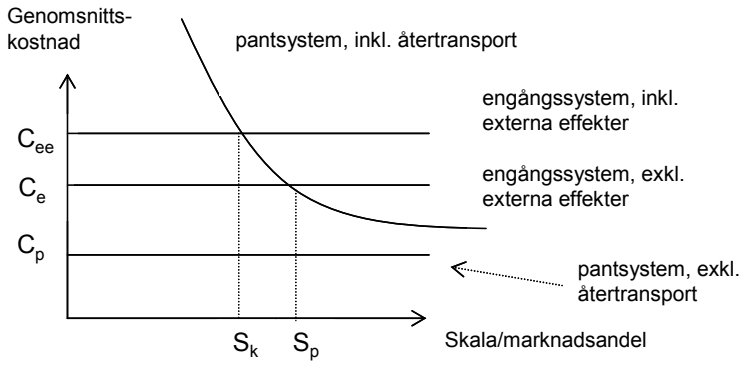
Ett litet pantsystem leder till höga transaktionskostnader för konsumenterna – svårigheter att hålla reda på hur systemet fungerar och var pant kan erhållas, m.m. Vidare kan det förmodas att transportkostnaderna blir höga, om återlämning

bara kan ske på vissa ställen. Detsamma gäller för återtransporten från butiker till bryggerier (materialåtervinnare).

Situationen illustreras i figuren på nästa sida, där alla typer av kostnadsposter har inkluderats, även externa kostnader och konsumenternas icke-monetära kostnader. För att renodla analysen jämförs här ett pantsystem med återfyllning med ett engångssystem (utan pant) där flaskorna kastas efter användning.

Genomsnittskostnaden för pantsystemet, exklusive kostnad för återtransport, antas vara konstant och lika med C_p. (Med ”återtransport” avses i detta avsnitt summan av konsumenternas kostnad för återtransport till butik, handelns hanteringskostnader för tomma kärl och bryggeriernas kostnader för återtransport till bryggeri.) För enkelhets skull antas att ett pantsystem inte genererar några externa effekter. Motsvarande kostnad för ett engångssystem är C_e (exklusive externa effekter). Bortsett från återtransportkostnaden antas alltså pantsystemet vara billigare också ur ett företagsekonomiskt perspektiv. Kostnaden för återtransport motsvarar i figuren det vertikala avståndet mellan linjen C_p och den tunna kurvan. Den senare representerar alltså den totala företagsekonomiska genomsnittskostnaden för ett pantsystem, inklusive konsumenternas transportkostnader. I figuren antas att genomsnittskostnaderna för återtransport faller med ökande volym. För små volymer är pantsystemet dyrare än ett engångssystem, medan det omvända gäller när volymen är stor – gränsen för lönsamhet går vid volymen (eller marknadsandelen) S_p.

Figur 8.2 Skalfördelar vid pant- respektive engångssystem.



Källa: Bergman (2003) på uppdrag av Konkurrensverket.

Den horisontella linjen vid C_{ee} representerar kostnaden för ett engångssystem inklusive de externa effekterna – den externa effekten per flaska motsvarar alltså det vertikala avståndet mellan C_e och C_{ee}. Ur en samhällsekonomisk synpunkt blir ett pantsystem billigare redan vid volymen S_k.

Först vid en storlek (eller marknadsandel) S_k blir alltså pantsystemet överlägset engångssystemet ur samhällsekonomisk synpunkt och först vid storleken S_p blir det privatekonomiskt lönsamt.

Sammantaget visar Bergmans redovisning att retursystemets storlek är avgörande för möjligheten att uppnå såväl samhällsekonomisk som företagsekonomisk lönsamhet. Slutsatsen stöds även av de kostnadsjämförelser som gjorts av Larsson och Flory och som visar på avsevärt högre kostnadsnivåer i de relativt mindre norska och danska återvinningsystemen.

8.5.2 Konkurrensverkets överväganden

I nuläget finns inte annat än enstaka exempel på att man söker kringgå PET-lagen med hjälp av andra plastförpackningar av polymera material. En utvidgning av lagen skulle medföra svårbedömbara konsekvenser för det mindre

produktsortiment som i dag säljs i sådana förpackningar, till exempel vissa färska juicer och drickfärdiga soppor.

Det bör noteras att det i princip är möjligt att utvidga systemet för Å-PET till att gälla även annat än konsumtionsfärdiga drycker, exempelvis saftflaskor, och att vissa aktörer sökt realisera system av denna typ. En risk finns att en utvidgning av det befintliga systemet med nya material och enbart för konsumtionsfärdiga drycker försenar utvecklingen av ett system omfattande även annat än konsumtionsfärdiga drycker. Detta kan bli resultatet genom att underlaget av förpackningar som skulle kunna ingå i ett bredare system minskar.

Konkurrensverket vill varna för en alltför långtgående reglering av nya förpackningsmaterial och förpackningstyper som av tekniska skäl inte kan tas om hand i det befintliga retursystemet. Det gäller särskilt förpackningsmaterial och förpackningstyper som fortfarande befinner sig i ett utvecklingsskede. Anledningen är att det på grund av stora skalfördelar inte är ekonomiskt försvarbart att bygga upp retursystem innan användningen har nått en viss omfattning.

Verket förordar därför en modell där försäljning av mindre volymer av relativt ovanliga förpackningsmaterial utanför pant- och retursystemen tolereras och att särskilda regleringar aktualiseras först när större skala uppnås. I praktiken bör detta bland annat innebära en restriktivitet med att införa pantsystem för förpackningsmaterial vars volym inte är tillräcklig. Det bör ankomma på regering och riksdag att i varje enskilt fall ta ställning till frågan om ett pantsystem är lämpligt.

Vidare bör finnas en möjlighet till testförsäljning för enskilda producenter eller importörer av förpackningstyper som inte till rimliga kostnader kan tas emot i befintliga retursystem. Detta för att möjliggöra introduktion av produkter som vid en större skala skulle kunna tappas på annan förpackning. För testförsäljning bör inget särskilt tillstånd krävas utan det bör räcka med ett anmälningsförfarande.

Konkurrensverket tar inte ställning till den närmare regleringen och definitionen av vad och vilken omfattning som utgör testförsäljning. Frågan bör utredas närmare.

Konkurrensverket bedömer att dessa förslag sammantaget gagnar konkurrens och även kan motverka förhastade investeringar i pant- och retursystem som riskerar att skapa onödiga konkurrens- och handelshinder.

8.5.3 Konkurrensverkets förslag

Konkurrensverkets föreslår att:

- Förpackningar av PET, som genom att inte ha cylinderform eller på annat sätt avviker i fråga om utformning, kan fortsätta säljas inom ramen för egna retursystem om man därigenom uppnår returmålen.

- Konkurrensverket föreslår en modell där försäljning i mindre omfattning av relativt ovanliga förpackningsmaterial utanför pant- och retursystemen tolereras och att särskilda regleringar aktualiseras först när större skala uppnås.

- För begränsad testförsäljning av förpackningstyper som inte till rimliga kostnader kan tas emot i befintliga retursystem bör inget särskilt tillstånd krävas utan det bör räcka med ett anmälningsförfarande. Testförsäljning möjliggör introduktion av produkter som vid en större skala skulle kunna tappas på annan förpackning. Därigenom erbjuds ett bredare sortiment till nytta för konsumenten.

8.6 Problemkomplex 6: Ekonomisk brottslighet

Problem:

Undandragande av skatt snedvrider konkurrensen.

Undandragande av mervärdesskatt, samt till viss del även andra skatter, torde vara en minst lika viktig förklaring till oregistrerad import av läskedrycker som retursystemets utformning.

Konkurrensverkets förslag:

En utredning får i uppdrag att belysa möjligheterna att hindra momsfusk framförallt i samband med internationell handel.

8.6.1 Konkurrensverkets utgångspunkter

Som tydligt framgått vid Konkurrensverkets kontakter med skatte- och ekobrottsmyndigheterna kan det antas att undandragandet av mervärdeskatt i samband med oregistrerad import är vanligt förekommande. Dåliga möjligheter till skattekontroll ger denna möjlighet. Bristande tillsyn ger osäkerhet och olika förutsättningar och är därmed konkurrenssnedvridande.

Enligt Konkurrensverkets bedömning kan avgiftsnivån för metallburkar inte ha något större förklaringsvärde för den dokumenterat förekommande oregistrerade importen. Orsak till den bedömningen är att den förhållandevis låga avgift som debiteras på aluminiumburkar inte är tillräckligt hög i jämförelse med andra skatter och avgifter som måste erläggas vid en registrerad import, framförallt mervärdesskatt men även andra skatter t.ex. inkomstskatt i företag och hos individer samt arbetsgivaravgifter som lättare kan undvikas om transaktioner sker kontant. Den avgift som skall betalas för stålburkar, vilka torde svara för merparten av den oregistrerade burkimporten, är ännu lägre.

Sammanfattningsvis torde därför orsakssambandet gå i motsatt riktning, dvs. företag avstår från att låta burkarna ingå i pant- och retursystem primärt för att undvika moms och andra skatter.

8.6.2 Konkurrensverkets överväganden

Konkurrensverket anser det vara ett konkurrensproblem att en betydande andel av omsättningen av läskedrycker sker utan att mervärdesskatt betalas.

Det ligger inte inom ramen för regeringsuppdraget att belysa denna problematik i dess fulla bredd även om en översiktlig kartläggning har genomförts. För att inte transaktioner mellan företag i olika EU-länder eller med företag i tredje land skall inbjuda till skatteundandragande kommer sannolikt ett närmare samarbete mellan medlemsländerna att bli nödvändigt.

Enligt Konkurrensverket behövs en utredning som belyser möjligheterna att skapa ett bättre fungerande system för uppbörd av mervärdesskatt i Sverige och EU. Utredningen bör utföras mot bakgrund av de erfarenheter som bland andra skattemyndigheterna, Tullverket, Jordbruksverket och Ekobrottsmyndigheten har gjort på området.

I ett kortare perspektiv är det även angeläget att se över skattemyndigheternas praktiska möjligheter att samarbeta operativt mellan olika länder. Formerna för samarbete kan behöva förändras om samarbetet skall kunna intensifieras och utvecklas.

Under förutsättning att pantsystemet för metallburkar förändras på så sätt som Konkurrensverket föreslagit har verket inte något att erinra mot att stålburkar – framförallt med hänsyn till miljöintresset – får ingå i pantsystemet.

Bakgrunden till detta ställningstagande är att importen av stålburkar redan i dag har sådan omfattning att det bör vara

möjligt att bygga upp ett retursystem för dessa (jämför diskussionen i avsnitt 8.5 om skalfördelar).

Konkurrensverket noterar särskilt att man i t.ex. Danmark tar emot stål- och aluminiumburkar i samma system och att utsortering av stålburkar där inte anses problematisk.

Om stålburkar skall ingå i pantsystem kan emellertid ifrågasättas varför i så fall inte motsvarande drycker förpackade exempelvis i kartong eller engångsglas skall ingå i retursystem. Mats Bergman ifrågasätter också i sin rapport de stora skillnaderna i avgifter mellan å ena sidan vissa pantbelagda förpackningar och å andra sidan vissa engångsförpackningar.

Att den föreslagna åtgärden isolerat skulle medföra någon lösning på problemet med skatteundandragande i samband med internationell handel är heller inte troligt. Här måste i stället lösningarna sökas inom skattesystemets ram.

8.6.3 Konkurrensverkets förslag

Konkurrensverket föreslår att:

- Regeringen bör tillsätta en utredning som belyser möjligheterna att skapa ett bättre fungerande system för uppbörd av mervärdesskatt i Sverige och EU. Utredningen bör utföras mot bakgrund av de erfarenheter som bland andra skattemyndigheterna, Tullverket, Jordbruksverket och Ekobrottsmyndigheten har gjort på området.

8.7 Konsekvenser av Konkurrensverkets förslag

Enligt utredningsuppdraget skall Konkurrensverket ange konsekvenserna för små företag enligt förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor. Under utredningens gång har en enkät skickats ut till berörda företag. Flertalet av mottagarna

av enkäten är mindre företag. För att få en djupare förståelse för särskilt små företagares villkor har enkäten även följts upp med telefonintervjuer med några respondenter. En av samrådsinstanserna i utredningen har varit Svenska Dryckesproducenter, som framför allt representerar mindre företag.

Verkets samlade bedömning är att de förslag som har presenterats som lösning på problemkomplex 1 - 6 om de genomförs kommer att göra retursystemen mer tillgängliga, särskilt för mindre och utländska företag.

Hur konsumenterna påverkas av Konkurrensverkets förslag hänger naturligtvis nära samman med hur förslagen påverkar företagen och deras möjligheter att få tillträde till marknaden. Konkurrensverket bedömer att de föreslagna åtgärderna kommer att innebära fördelar för konsumenterna i form av lägre priser och större utbud.

8.7.1 Konsekvenser för små företag

Svenska Returpacks legala monopol på återvinning av aluminiumburkar i kombination med två parallella system för återvinning respektive återfyllnad av PET som är de enda rikstäckande systemen innebär att det för flertalet bryggerier och importörer saknas alternativ till de största retursystemens verksamhet. Trots detta finns idag ingen fungerande reglering som bevakar möjligheterna för nya aktörer att få tillträde till systemen. Detta kan särskilt få konsekvenser för mindre och utländska företag, som kan förväntas ha svårt att bekosta den utrustning och logistik som krävs i ett återfyllnadssystem och större svårigheter att bygga upp ett fungerande eget retursystem, som ju utgör det enda alternativet till de största retursystemens verksamhet.

I och med att den av Konkurrensverket föreslagna regleringen innebär en kontraheringsplikt mot nya aktörer kommer småföretagens intressen vad gäller tillträde till systemen att bevakas. Avvecklingen av kravet på hanteringstillstånd för de företag som är anslutna till retursystem med monopol-

liknande ställning ger också små företag en möjlighet att undvika en utgift (10 000 kr) som inte är volymrelaterad och kan upplevas som betungande för ett litet företag. På så sätt kan dessa företags tillträde till marknaden underlättas. Även om sänkningen begränsar sig till en delmängd företag omfattas såväl små som stora företag av sänkningen och skillnaden gentemot de egna retursystemen, där kravet på hanteringstillstånd kvarstår, bedöms som motiverad utifrån faktiska kostnadsskillnader.

Om ingen reglering sker kommer det inte att ske någon förändring till det bättre för mindre och utländska aktörers möjligheter att ta sig in på den svenska marknaden. Konkurrensverket bedömer att den föreslagna regleringen sammantaget inte innebär en ökad administrativ börda för små företag, men väl större möjligheter att till lägre kostnader än idag få tillträde till ett retursystem.

Om det finns möjligheter för företag att kringgå returbestämmelserna kan det löna sig för oseriösa aktörer att bryta mot reglerna och på så sätt uppnå ekonomiska fördelar. Konsekvensen blir – förutom en negativ påverkan på miljön – en snedvridning av konkurrensen som kan få till följd att mindre effektiva företag kan fortsätta sin verksamhet medan effektiva företag slås ut. Frågan om tillsyn blir därmed avgörande. Syftet med Konkurrensverkets förslag att lägga tillsynsansvaret på en enda myndighet är att garantera enhetlighet och överblick. Förslaget innebär även att retursystem med monopolliknande ställning skall ha en informations- och upplysningsplikt till den ansvariga tillsynsmyndigheten om öppenheten för nya aktörer, särskilt mindre och utländska företag. Det är Konkurrensverkets uppfattning att den förbättrade tillsynen därmed kommer att innebära särskilda fördelar för små företag i och med att det blir svårare att neka dem tillträde till systemen. Verket bedömer att förslaget inte kommer att innebära ökade kostnader eller en större administrativ börda för små företag. Däremot kommer det att bli svårare att bedriva verksamhet utanför retursystemen, något som är den avsedda effekten av förslaget och gäller för såväl stora som små företag.

Konkurrensverkets förslag innebär vidare att pantnivån regleras för de system som uppnår monopolliknande ställning. För de egna retursystemen anpassas kravet på returandel löpande efter vilken returandel som uppnås i pantsystem med monopolliknande ställning. Syftet med detta är att försäkra sig om att alla aktörer på marknaden, oavsett om de tillhör ett system med monopolliknande ställning eller ett eget retursystem, möter samma krav på returandel och därmed konkurrerar på lika villkor.

Konkurrensverket har också föreslagit att administrations- och importavgifterna avvecklas. Eftersom höga pant- och avgiftsnivåer indirekt kan gynna de stora aktörerna, som har möjlighet att använda R-PET-systemet, får förslaget positiva konsekvenser särskilt för mindre företag, som får lättare att ansluta sig till retursystemen. Förslaget innebär i sig en neutral avgiftsförändring för alla företag oavsett storlek, men eftersom de små företagen ofta säljer mindre profilerade varumärken eller importprodukter med lägre prisnivå blir retursystemens kostnader en relativt större andel av produktpriset än det blir för större företag. De små företagen får därför en större fördel av förslaget än övriga aktörer. Konkurrensverket bedömer att förslaget kommer att innebära minskade kostnader och möjligen även minskad administrativ börda för företagen.

Vid handel i större skala kan i vissa fall finnas möjlighet att planera och ställa om tillverkningen på ett sådant sätt att märkningen redan vid fabriken följer nationella regler. Nödvändig omställning av märkningsutrustning och dylikt är dock svårare att genomföra ju mindre skalan är i produktionen respektive produktionsserien. Om PET-import förenklas genom att retursystem med monopolliknande ställning tillåter påklistrade etiketter och så långt möjligt onödiggör ommärkning innebär detta därför en fördel för framförallt mindre företag. Förslaget innebär enligt verkets bedömning ingen ökad administrativ börda och minskade kostnader för små företag.

Förslaget om testförsäljning möjliggör introduktion av produkter som vid en större skala skulle kunna tappas på annan förpackning. Därigenom erbjuds ett bredare sortiment till nytta för konsumenten. Fördelen för mindre företag blir framför allt möjligheten att testa mindre produktvolymer på den svenska marknaden. Konkurrensverket bedömer att förslaget inte innebär en ökad administrativ börda eller ökade kostnader för mindre företag.

Konkurrensverket har även föreslagit att en utredning belyser möjligheterna att skapa ett bättre fungerande system för uppbörd av mervärdesskatt i Sverige och EU. Om utredningen kan ge förslag på hur tillsynen och möjligheterna till skattekontroll kan förbättras kan det medföra att osäkerheten minskar för marknadens aktörer. Tydliga regler som gäller för alla företag på lika villkor och kontroll av efterlevnaden av dessa regler är en förutsättning för en väl fungerande konkurrens på dryckesmarknaden, och därmed till fördel för företags möjligheter att få tillträde till marknaden. Vad förslaget får för övriga konsekvenser för små företag avseende exempelvis kostnader eller administration beror på vilka förslag som följer av utredningen och går därmed inte att bedöma i dagsläget.

8.7.2 Vad får de föreslagna åtgärderna för konsekvenser för konsumenterna?

Konkurrensverkets bedömning av förslagens konkreta fördelar för konsumenterna baserar sig på fil dr Mattias Ganslandts ekonomiska studie[93] av de svenska nationella pantsystemens effekter i form av handels- och konkurrenshinder på marknaden för konsumtionsfärdiga drycker.

Retursystemets utformning kan enligt Ganslandt påverka konsumentpriserna på olika sätt. För det första har retursystemet effekter på producenternas, grossisternas och detalj-

---

[93] Se bilaga 6.

handelns direkta kostnader. Beroende på omständigheterna kan man förvänta sig att dessa kostnader helt eller delvis kommer att övervältras på konsumenterna. För det andra påverkar ett nationellt retursystem förutsättningarna för detaljister att köpa tappade drycker från utländska grossister och kan därmed påverka dagligvaruhandelns internationella integration och möjligheterna till parallellimport över nationsgränserna i EU. För det tredje kan ett nationellt retursystem leda till att små och medelstora utländska bryggerier får svårare att sälja sina produkter direkt till svenska detaljister eller grossister. Retursystemet kan därför påverka dryckesutbudet och konkurrensen mellan producenter på den nationella marknaden. För det fjärde är det sannolikt att ett nationellt retursystem påverkar förutsättningarna för konkurrens och handel på marknaden för dryckesförpackningar. I den utsträckning retursystemet leder till internationell segmentering av marknaderna för dryckesförpackningar leder detta till högre priser för konsumenterna i små länder.

Priseffekten av det svenska nationella retursystemet kan enligt Ganslandt, på basis av vissa antaganden och ett i rapporten närmare preciserat resonemang, uppskattas till i genomsnitt 50–70 öre högre pris (exklusive moms) per liter kolsyrad läsk som säljs via dagligvaruhandeln.

Enligt statistik från Svenska Bryggareföreningen konsumerades 666 miljoner liter kolsyrad läsk i Sverige år 2002 och omkring 85 procent av läskedryckerna levererades i pantförpackningar.[94] Den totala merkostnaden orsakad av de svenska retursystemen för hela det svenska konsumentkollektivet kan därför enligt Konkurrensverkets egna beräkningar uppskattas till mellan 300-400 miljoner kronor årligen härrörande från läskedrycker.

---

[94] Se tabell 1 och 4 i denna rapport. Konsumtionen innefattar såväl inhemska som importerade drycker medan andelen pantförpackningar gäller Bryggareföreningens medlemsföretag. 85 procent bedöms dock rimligt som en approximation även av andelen pantförpackningar på hela marknaden.

Därtill finns motsvarande effekter för framförallt vatten och öl som dock är svåra att kvantifiera utifrån Ganslandts studie vilken endast omfattar läskedrycker. Om priseffekten av pantsystemet på dessa marknader är jämförbar med priseffekten på läskedrycksmarknaden blir dock den samlade priseffekten för konsumentkollektivet, enligt Konkurrensverkets egna beräkningar, mellan 75-100 miljoner kronor för vatten och 200-300 miljoner kronor för öl.[95]

En mycket grov överslagsberäkning ger således vid handen att konsumenternas samlade merkostnader för det svenska pantsystemet kan vara så stora som 600-800 miljoner kronor årligen.

För att möjliggöra en bedömning av hur konsumenterna i Sverige påverkas av förändringar av retursystemet har Mattias Ganslandt på uppdrag av Konkurrensverket genomfört ett antal enkla simuleringar i en kalibrerad modell av den svenska marknaden för kolsyrade läskedrycker med kolasmak och naturlig sötning. Simuleringarna har beskrivits närmare i avsnitt 7.2.3.

Sammanfattningsvis illustrerar simuleringarna enligt Ganslandt att konsumenterna får betala merparten av retursystemets kostnader eftersom dessa kostnader övervältras till stor del på konsumenterna. Vidare visar simuleringarna att detaljhandelns internationalisering inledningsvis kan förväntas få förhållandevis liten effekt på priserna. Troligtvis blir effekten betydligt större på lång sikt. Omfattande parallellimport av internationella varumärken kan dock få betydande effekt på konsumentpriserna även på kort sikt.

Simuleringen visar också att retursystemets effekter på import av utländska varumärkesprodukter (i kontrast till internationella varumärkesprodukter) får relativt liten effekt

---

[95] Marknaden för vatten omfattar cirka 175 miljoner liter och marknaden för öl omkring 500 miljoner liter årligen. Approximativt gäller även här att omkring 85 procent av volymen erbjuds på pantförpackning.

på marknaden i stort. Retursystemets utformning kan dock få drastiska effekter på de berörda produkternas volymer och därmed valfriheten och utbudet för svenska konsumenter.

Konkurrensverkets förslag ligger i huvudsak i linje med de förändringar som Ganslandt har simulerat även om dessa får ses som tämligen grova approximationer av förslagen.

En del av förslagen är också av sådan karaktär att de inte låter sig kvantifieras på ett meningsfullt sätt. Exempel på detta är bland annat följande förslag:

- Avvecklat legalt monopol på återvinning av aluminiumburkar, jfr avsnitt 8.1. Effekterna bedöms bli begränsade då det befintliga systemet framstår som relativt effektivt och dessutom är nära kopplat till landets enda tillverkare av aluminiumburkar.

- Nya principer för fastställande av pantnivåer, jfr avsnitt 8.2. De primära effekterna bedöms ligga på miljöområdet och innebära ett bättre hänsynstagande till respektive produkts miljöeffekter.

- Bättre tillsyn av gällande regelverk, jfr avsnitt 8.2. Den direkta effekten bedöms framförallt omfatta verksamheter som i nuläget inte drivs enligt gällande regler men kan även indirekt förbättra förutsättningarna för övriga aktörer.

- Möjlighet till testförsäljning, jfr avsnitt 8.5. Effekterna bedöms framförallt märkas på utbudet i handeln snarare än på priserna.

- Förslaget att låta förpackningsmaterial som förekommer i liten volym stå utanför retursystem, jfr 8.5. Effekterna bedöms framförallt påverka den långsiktiga utvecklingen av förpackningsmarknaden.

Sammantaget förhåller sig de genomförda simuleringarna i relation till de förslag som Konkurrensverket framlägger i enlighet med vad som framgår av tabellen på nästa sida.

Tabell 8.1 Förväntade effekter av Konkurrensverkets förslag.

FÖRSLAG I KONKURRENSVERKETS RAPPORT	SIMULERING I MATTIAS GANSLANDTS RAPPORT	FÖRVÄNTADE EFFEKTER I HUVUDDRAG ENLIGT KONKURRENSVERKETS BEDÖMNING
- Administrationsavgiften för Å-PET avvecklas vilket motsvarar omkring 50 öre liter, jfr avsnitt 8.3 ovan. Administrationsavgiften är f.n. 27 öre för små Å-PET och 77 öre för stora Å-PET.	Generellt sänkt kostnad i retursystemet med 50 öre/liter, jfr avsnitt 4.3 och tabell S2 i Ganslandts rapport (bilaga 6)	Konsumentpriserna sjunker med 43-53 öre per liter i det berörda segmentet. Om effekten extrapoleras till alla läskedrycker i Å-PET (ca 22,5 %) motsvarar den 65-80 miljoner kronor per år för konsumentkollektivet.
- Importavgiften för aluminiumburkar avvecklas, motsvarar ca 10 öre/liter i sådan burk, jfr 8.3. - Kravet på hanteringstillstånd avvecklas för flertalet företag, motsvarar cirka 5-20 öre liter för en mindre (50-200 tusen liter/år) importör, jfr 8.1. - Ommärkning onödiggörs för vissa produkter och för övriga produkter möjliggörs ommärkning, jfr 8.4. Bedöms motsvara 10-25 öre när ommärkning kan undvikas och antas medföra motsvarande besparing när ommärkning blir möjlig. Beroende på förpackningsstorlek och teknik blir effekten mellan 12-50 öre per liter. - Anslutning till de största retursystemen underlättas genom att dessa blir skyldiga att ta emot och ansluta nya aktörer. Sammantaget bedömer Konkurrensverket att ovanstående förslag bör kunna medföra minskade kostnader för utländska produkter och förpackningar på den svenska marknaden motsvarande i genomsnitt 50 öre per liter.	Kostnaderna för parallellimport av de två största varumärkena till den befintliga detaljhandeln sjunker med 50 öre per liter, avsnitt 4.5, tabell S4	Konsumentpriset sjunker med 57 öre för direkt berörda produkter och därutöver med mellan 17-24 öre för övriga produkter eftersom dessa möter hårdare konkurrens. Om effekten extrapoleras till hela kolasegmentet (som till omkring 4/5 antas kontrollerat av de direkt berörda varumärkena och till cirka 85 procent erbjuds i pantförpackning) motsvarar den runt 130 miljoner kronor årligen för konsumentkollektivet.
	Kostnaderna för import av de två största utländska produkterna på den svenska marknaden sjunker med 50 öre per liter, jfr avsnitt 4.6, tabell S5	Konsumentpriset sjunker med 31-32 öre för direkt berörda produkter och därutöver med mellan 3-7 öre för övriga produkter eftersom dessa möter hårdare konkurrens. Sett till hela kolasegmentet (som till 15 procent antas kontrollerat av de direkt berörda importprodukterna) motsvarar det 9 öre per liter. Om effekten överförs till marknaden för läskedrycker exklusive kolasegmentet (andelen i pantförp. antas vara 85 %) blir effekten för konsumenterna runt 30 miljoner kronor årligen.
	En (utländsk) butikskedja i Sverige vill importera läsk från utlandet men kostnaden är i utgångsläget för hög. Kostnaden för import sänks med 50 öre, jfr avsnitt 4.4, tabell S3.	Konsumentpriserna sjunker med 2-3 öre per liter gällande hela marknaden och marknadsandelen för den importerade läsken ökar kraftigt. För konsumentkollektivet som helhet blir emellertid priseffekten begränsad på kort sikt. Den kan t.ex. motsvara 10 miljoner kronor årligen men är också osäker eftersom det finns en risk för dubbelräkning (dvs. att effekten redan ingår i ovan redovisade skattningar).

Som framgår av tabellen medför Konkurrensverkets förslag att avveckla administrationsavgiften för Å-PET stora effekter per liter i detta segment.[96] Förslaget berör dock en begränsad del av läskedrycksmarknaden och effekterna blir större av de åtgärder som påverkar marknaden för läskedrycker mera generellt.

Störst blir effekten av parallellimport på kolasegmentet där internationellt kända varumärken förekommer mest frekvent. Priseffekterna på andra relativt svagare varumärken blir därigenom kraftiga.

Med hänsyn till att starka internationella varumärken finns mest frekvent i kolasegmentet bedöms det inte rimligt att extrapolera effekten till hela marknaden för läskedrycker. En mera realistisk approximation av effekterna utanför kolasegmentet följer istället från Ganslandts simulering av minskade kostnader för import av utländska varumärken (rad 3 i tabellen ovan). Simuleringen gäller primärt kolasegmentet men bedöms av Konkurrensverket vara användbar även för övriga typer av läskedrycker.

Modellen är statisk och simuleringarna skall ses som illustrationer av isolerade effekter – inte som någon förutsägelse av den sammantagna effekten av en övergripande reform. Utifrån ovanstående diskussion menar dock Konkurrensverket att den sammantagna effekten för konsumentkollektivet vid ett genomförande av verkets förslag bör motsvara omkring 225-250 miljoner kronor lägre konsumentpriser för läskedrycker mätt på årsbasis.

Merkostnaden som drabbar läskedryckskonsumenterna i Sverige på grund av de svenska retursystemen kan, som nämnts ovan, enligt Konkurrensverkets egna beräkningar uppskattas till mellan 300 och 400 miljoner kronor varje år.

---

[96] Ett bakomliggande antagande vid beräkningen har varit att handelns rörliga kostnader för returtagning av Å-PET, givet att andra förpackningar ändå måste tas emot i butiken, antas vara försumbara.

Verkets förslag bör alltså kunna medföra att merparten av denna merkostnad elimineras.

Effekterna på prisnivån för vatten och öl kan verket inte närmare bedöma eftersom genomförda simuleringar endast avser läskedrycker och det kan förväntas föreligga viktiga skillnader mellan dessa marknader.

Sammanfattningsvis bedömer Konkurrensverket att de förslag verket har presenterat i föreliggande rapport kommer att minska retursystemets konkurrensbegränsande och handelshindrande effekter och innebära lägre priser och större utbud för de svenska konsumenterna.

Källförteckning

Litteratur

Bryggareföreningen (2003-08-19) *Skrivelse till Kommerskollegium - Remiss angående pant- och retursystem för dryckesförpackningar.*

Coca-Cola Drycker i Sverige AB (2003) *Årsredovisning 2002.*

Coca-Cola (1998) *Världens törstsläckare.*

Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp Proposition 2002/03:117.

Europeiska Kommissionen (2003-06-18) *Meddelande från Kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Integrerad produktpolitik – miljöpåverkan ur livscykelperspektiv.* Kom (2003) 302 slutlig.

Europeiska Kommissionen (2003-05-27) *Meddelande från Kommissionen – Mot en temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall.* Kom (2003) 301 slutlig.

Jordbruksverket (2003-09-30) *Statistik över antal tillståndshavare under perioden 1995-2002.*

Jordbruksverket (2002) *PET-projekt 2002.*

Kommerskollegium, Konkurrensverket och Nutek (1998) *Miljö, handel och konkurrens – spelregler för effektiva marknader.*

Konkurrensverket (2002) *De svenska priserna kan pressas!* dnr 2002:5.

Konkurrensverket (1992) *Konkurrensförhållanden inom byggerisektorn* dnr 33/92.

Livsmedelsverket (1998) *Redovisning av undersökning om märkning på importerade livsmedel avseende språk* dnr 3480/98.

Miljön och förpackningarna (SOU 1991:76).

Miljö- och energidepartementets bilaga till 1990 års budget-proposition (prop. 1989/90:100).

Resurs i Retur - Slutrapport från utredningen för översyn av producentansvaret (SOU 2001:102).

Statens Livsmedelsekonomiska Institut (2003-10-24) *Prisutvecklingen för Coca-Cola och mineralvatten.*

Statens Livsmedelsekonomiska Institut (2003:4) *Gränseffekter på en gränslös marknad – prisskillnader på livsmedel inom EU.*

Ystads Tingsrätt dom den 4 november 2003 mål nr B 214-02.

Åbro Bryggeri (2003) *Årsredovisning för räkenskapsåret 2002.*

Internetkällor

Carlsberg Hämtat 2003-11-12. Tillgänglig på:
http://www.carlsberg.se/wbch3.exe?p=1001031

Coca-Cola Hämtat 2003-11-07. Tillgänglig på:
http://www.cocacola.se/

Institute for Local Self-Reliance *Western Europe's experience with refillable beverage containers* (2002) Hämtat 2003-09-01. Tillgänglig på:
http://www.grrn.org/beverage/refillables/Europe.html

Metallkretsen *REPA – För dig som vill lösa ditt producentansvar* Hämtat 2003-11-10. Tillgänglig på
http://www.metallkretsen.se/

Spendrups Hämtat 2003-09-26. Tillgänglig på:
http://www.spendrups.se/oliver_upload/upl919-boksluts-kommunike_jan-dec_2002.pdf

Statens Folkhälsoinstitut (2001) *Alkohollagen i korthet* Hämtat 2003-11-10. Tillgänglig på: http://212.209.152.178/tillstand/_lagintro.asp

Svenska Bryggareföreningen Hämtat 2003-10-17 och 2003-11-13. Tillgänglig på http://www.bryggareforeningen.se/explorer_stor.htm

Sveriges Riksbank Hämtat november 2003. Tillgänglig på http://www.riksbanken.se/upload/7621/ack0311.xls och http://www.riksbanken.se/upload/6356/ack0212.xls.

Åbro Hämtat 2003-09-26. Tillgänglig på: http://www.abro.se/about/factsfigures/

Intervjuer

Coca-Cola AB och Coca-Cola Drycker AB (2003-10-27) Casper Conrad, Leif Hall, Bengt Lagerman och Richard Sjöberg.

Dansk Retursystem (2003-09-03) Niels Hald, Birgitte Hammer Bondesen och Benny Rasmussen.

Ekobrottsmyndigheten i Malmö (2003-09-04) Christer Ström.

Jordbruksverket (2003-08-13) Sven-Ingemar Svensson, Magnus Persson och Bengt Sörensen.

Konkurrencestyrelsen (2003-09-03) Vagn Rasmussen.

Konsumentverket (2003-10-02) Johan Jareman.

Livsmedelshandlareförbundet (2003-08-05) Ivan Hernadi.

Livsmedelsverket (2003-11-03) Ingemar Janson och Anna Nilsson Göransdotter.

Naturvårdsverket (2003-08-21) och (2003-11-12) Lena Jacobsson.

Rexam (2003-09-04) Anders Linde.

Skattemyndigheten (2003-11-27) skriftlig komplettering, Torbjörn Larsson.

Skattemyndigheten i Malmö (2003-09-04) Birgitta Damstedt och Torbjörn Larsson.

Svenska Bryggareföreningen (2003-08-27) Peter Mattson och Sven Romander.

Svenska Dryckesproducenter (2003-08-19) Hartman, Erik.

Svenska Returpack AB (2003-08-07) Hans Funke och Jan Rehnberg.

Tullverket (huvudkontoret) (2003-08-14) Lennart Poring.

Tullverket (Skåneregionen) (2003-09-05) Sven Hägerhult och Alf Månsson.

Wahl, Nils (2003-11-21).

Bilaga 1 Utredningsuppdraget (regeringsbeslut 2003-06-18).

Bilaga 2 Kommerskollegiums rapport *"Potentiella vinster för miljö, konsumenter och den inre marknaden av att samordna återvinnings- och retursystem för dryckesförpackningar inom EU/EES"* (avsnitt 6-7).

Bilaga 3 Pantsystemens effekter på miljö och konkurrens, rapport av docent Mats Bergman.

Bilaga 4 Tjänsteanteckning från möte med professor Nils Wahl angående EG-rättsliga krav på retursystem.

Bilaga 5 *Pantsystemens ekonomi* och *Pantsystem för dryckesburkar och PET-flaskor i USA*, rapporter av konsulterna Ingrid Flory och Staffan Larsson.

Bilaga 6 Analys av retursystemets effekter på handel och konkurrens med kolsyrade läskedrycker i den svenska dagligvaruhandeln, rapport av fil dr Mattias Ganslandt.

Bilaga 1 : Utredningsuppdraget

Bilaga 2: Kommerskollegiums rapport

I denna bilaga presenteras Kommerskollegiums slutsatser och konsekvensanalys (avsnitt 7 och 6) i rapporten *Potentiella vinster för miljö, konsumenter och den inre marknaden av att samordna återvinnings- och retursystem för dryckesförpackningar inom EU/EES.*[97]

Kollegiets slutsatser

Den förpackningstyp som kollegiet har identifierat som mest lämplig för ett samordnat system är återvinningsbara engångsförpackningar som Å-PET-flaskor och metallburkar

System för återvinningsbara förpackningar är mer kostnadseffektiva och konkurrensneutrala än återfyllningssystem eftersom företagen inte behöver anpassa sina förpackningar till återtagningssystem i samma utsträckning.

Enligt kollegiets uppfattning finns det dessutom ett samförstånd att miljöfördelen av engångsförpackningar blir högre ju längre transportvägen är, eftersom förpackningarna inte behöver transporteras tillbaka till det ursprungliga inköpsstället. Höga transportkostnader på grund av långa distanser i kombination med kostnader för rengöring av flaskorna gör systemet dessutom icke-ekonomiskt lönsamt för exporterande företag. System för återvinningsbara förpackningar skulle därför i högre utsträckning kunna användas för export medan återfyllningssystem skulle kunna användas för den nationella och regionala marknaden.

Ett samordnat system borde utformas som ett pantsystem liknande de system som finns i de nordiska länderna

---

[97] Kommerskollegium (2003) dnr 100-419-2003.

Fördelen med ett pantsystem är att det ger en högre återvinning av material med ett högre ekonomisk värde. Miljön skulle förbättras på grund av mindre nedskräpning och en bättre användning av resurser. Pantsystem är, åtminstone i de nordiska länderna, välkända och accepterade av konsumenterna. Vid utformningen av systemet borde undvikas att alla deltagande länders systemelement adderas. Istället borde de element i varje system som är minst handelshindrande utnyttjas. Det är enligt kollegiets uppfattning dessutom viktigt att det vid utformningen av ett samordnat system tas hänsyn till marknadens praktiska förutsättningar för att undvika samma situation som i Tyskland.

Rikstäckande pant- och återtagningssystem för engångsdryckesförpackningar finns idag enbart i Sverige, Finland, Danmark och Norge

Systemen i Sverige, Finland, Danmark och Norge fungerar principiellt lika, även om det finns detaljskillnader. Därför vore det lämpligast att, som ett första steg, samordna retursystemen i dessa länder. Kollegiet vill ändå betona att strävan borde vara att söka en lösning som på sikt omfattar alla länder inom EU/EES och att ett system för Sverige, Finland, Danmark och Norge bör vara öppet. Tyskland, som idag etablerar ett nytt system, skulle ha en unik chans att införa ett kompatibelt system till dem som redan finns i vissa nordiska länder. Eftersom den tyska marknaden är mycket mer komplex kommer ett heltäckande tyskt system förmodligen att mynna ut i ett administrativt komplicerat system som kommer att göra det svårt att hitta en gemensam lösning med andra länder. Även Österrike skulle ha goda förutsättningar att utforma ett kompatibelt system där man har börjat med materialåtervinning av Å-PET-flaskor.

Systemet borde som ett första steg samordna pantclearingen

Konsumenten borde kunna få pant utbetald i varje land som är ansluten till systemet. Redan existerande utbyte av koder för statistiska ändamål mellan de nationella organisationerna skulle kunna utvidgas till ett pantclearingsystem. Branschen ser övervägande positivt på införandet av ett sådant system i ett framtidsperspektiv. En av de största fördelarna för branschen bedöms vara att fusk med pantsystem skulle upphöra i de länder som ansluter sig till systemet. Dessa problem skulle däremot vältars över till systemets yttre gränser, dvs. mot utanförstående länder.

Panten bör motsvara förpackningens kostnad

Panten för engångsförpackningar bör inte vara utformad som en pant av bestraffande karaktär som t.ex. är fallet i Tyskland, där man genom den höga panten (som på grund av det höga priset avskräcker konsumenten att köpa produkten) vill stävja konsumtion av engångsförpackningar. Pantbeloppet är således en av de avgörande faktorerna när det gäller att skapa konkurrensneutrala retursystem som inte inbjuder till fusk.

Det är tekniskt möjligt att inrätta ett samordnat clearingsystem med hjälp av EAN-koder

Branschen bedömer det som tekniskt möjligt men påpekar att man behöver tid för omställning och att finansieringsfrågan måste lösas.

Pantclearingen borde administreras av en särskilt utsedd instans som garanterar konkurrensneutrala ramvillkor

Viktigt är att denna instans tar hänsyn till företagens intresse av skyddande av känslig produkt- och företagsinformation. Det vore vidare önskvärt att, som ett nästa steg, bygga ut systemet för att göra det enklare för importörer att lansera sina produkter, t.ex. genom obyråkratiska procedurer och eventuellt ersätta de dyra hanteringstillstånden genom med ett gemensamt tillstånd i framtiden.

Ett samordnat system bedöms inte strida mot EG-rätten

Eftersom förpackningsdirektivet i dagsläget inte ställer några konkreta krav på hur medlemsstaternas system ska utformas, är vår bedömning att ett samordnat pantsystem för återvinning inte strider mot förpackningsdirektivet eller annan överordnad gemenskapsrätt. Detta oavsett om ett sådant pantsystem bara omfattar en mindre krets länder.

Kommissionen bör konsulteras

Om ett gemensamt pantsystem med ett mindre krets länder övervägs är det särskilt viktigt att systemets utformning stämmas av med Europeiska kommissionen. Detta både för att ge systemet en utformning som kan godkännas av kommissionen och för att visa vår goda vilja att åstadkomma ett system som är öppet. Förhoppningsvis kan detta bidra till att vi närmar oss målet: En fungerande inre marknad för drycker och dryckesförpackningar för hela Europa.

Kollegiets konsekvensanalys

Konsekvenser för miljön

Befintliga livscykelanalyser ger inte svaret

Det finns idag olika uppfattningar i medlemsstaterna om vilka dryckesförpackningar som anses vara mest lämpliga ur miljösynpunkt. Förpackningsdirektivet ger ingen prioritet för vare sig återfyllbara eller återvinningsbara förpackningar. Livscykelanalyser (LCA) och de system som har genomförts i olika medlemsstater skiljer sig markant på grund av olika utgångsfaktorer som kulturella skillnader, nationella avfallsprioriteringar och infrastruktur.[98] Det finns idag ingen europeisk standard när det gäller utifrån vilka kriterier LCA ska beräknas. Det får konsekvensen att medlemsstaternas

---

[98] Danmark och Tyskland har till exempel utfört livscykelanalyser.

LCA ofta är anpassade till de nationella förhållandena och inte tar hänsyn till t.ex. långväga transporter av varor som säljs till andra medlemsstater eller som måste fyllas vid källan.[99] Eftersom transportproblem inte beaktas blir resultatet att LCA ofta hävdar att återfyllbara flaskor är att föredra från miljösynpunkt. Andra LCA framställer just återvinningsbara PET-flaskor som mest miljövänliga på grund av deras återvinningsbarhet och den ringa vikten.[100]

Återvinning är förmodligen bättre än återfyllning vid gränsöverskridande handel

Det verkar däremot finnas en samstämmig uppfattning om att miljöfördelen av återfyllbara flaskor minskar, ju längre transportvägen är. Att använda sig av återvinningsbara flaskor och burkar när drycken är avsedd för export borde följaktligen vara mer gynnsamt för miljön, förutsatt att förpackningen kan tas om hand på lämpligt sätt. Det är inte heller ovanligt att drycker fylls i två olika förpackningstyper, den återfyllbara R-PET flaskan för hemmamarknaden och den återvinningsbara Å-PET-flaskan eller dryckesburken för exportmarknaden.[101]

Pantsystem höjer miljövinsten

Miljövinsten ökar enligt kollegiets uppfattning ytterligare när ett gemensamt system utformas som ett pantsystem som uppmuntrar konsumenten att returnera dryckesförpackningen i varje medlemsstat som är anslutet till systemet. Konsumenten väljer i normalfallet att lämna tillbaka sin förpackning mot utbetalning av pant hellre än att gå till återvinningsstationen. Utan ekonomiskt incitament blir det dessutom svårt att uppnå uppsatta återvinningsmål.

---

[99] Naturligt mineralvatten måste fyllas vid källan med konsekvensen att den utländska producenten måste transportera den tomma återfyllbara förpackningen tillbaka till ursprungslandet istället för att kunna bygga upp ett eget retursystem i försäljningslandet.

[100] Petcore.

[101] Se t.ex. det österrikiska företaget Montes som säljer mineralvatten i Å-PET för exportmarknaden.

Hushållning med knappa resurser skulle med ett pantsystem öka samtidigt som färre burkar och flaskor skulle belasta miljön. Med ett gemensamt pantsystem skulle följaktligen miljön gynnas i de medlemsstater som ansluter sig till systemet.[102]

Konsekvenser för handel och konkurrens

Avsaknad av ett samordnat system verkar konkurrenshämmande

De olika retursystemen som upprätthålls av medlemsstaterna begränsar producenternas möjligheter att marknadsföra sina produkter på den europeiska marknaden. Detta visar t.ex. den nya tyska förpackningsförordningen som tvingar producenterna att rätta sig efter den tyska bedömningen, dvs. att engångsförpackningar inte är miljövänliga och därför ska beläggas med straffpant. Den utländska dryckes- och förpackningsbranschen räknar med stora förluster eftersom de inte längre kan sälja engångsförpackningar - som utgör 90 procent av importen – på den tyska marknaden. Nationell lagstiftning om retur- och återtagningssystem för dryckesförpackningar hindrar därför idag handeln med drycker på den inre marknaden. Ett samordnat system skulle underlätta handel med dryckesförpackningar utan att ifrågasätta nationella prioriteringar till fördel för återvinning respektive återfyllning.

Olika nationella system gynnar ett fåtal företag som dominerar på de inhemska marknaderna

I praktiken visar det sig att de olika nationella systemen gynnar ett fåtal företag som dominerar på de inhemska marknaderna. I Sverige och Danmark finns t.ex. ett fåtal stora bryggerier som tillsammans har en stor marknadsandel. Med ett gemensamt återvinningssystem skulle inflytandet från de inhemska väletablerade företagen minska. Konkurrensen skulle öka och pressa ner priserna. Detta skulle medföra en

---

[102] En viss samhällsekonomisk kostnad skulle kvarstå för nedskräpning men torde minska avsevärt.

konvergens av prisnivåerna i området och ett större urval och bättre kvalitet vilket i slutändan gynnar konsumenterna. En vinst, särskilt för större bryggerier som står bakom de stora investeringskostnaderna, görs genom att risken för oregistrerad import minskar.

Marknadskrafterna borde utnyttjas bättre

Vid utformningen av det framtida systemet borde tas till vara aktörernas intressen för att få ett fungerande system på plats. De problem som man exempelvis har haft i Tyskland skulle därmed kunna undvikas. Där har man försökt att lagstifta utan att *dessförinnan* komma överens med branschen om hur ett rikstäckande system skulle kunna finansieras och fungera i praktiken.

Det är viktigt att skapa ett konkurrensneutralt system och att definiera vilka uppgifter som skall ingå i systemet

Klara regler ska gälla för hur pantclearingen ska administreras och för tillsyn över denna administration. Om ett system ska fungera mellan aktörer i flera länder krävs ett samarbete mellan de ansvariga instanserna, både på administrationsnivå och på tillsynsnivå. Systemet måste vara öppet för att tillåta att fler aktörer och fler länder kan ansluta sig på lika villkor. Ett sådant konkurrensneutralt system bör så långt som möjligt bygga på redan befintliga strukturer och inkludera uppgifterna att administrera panterna och hanteringstillstånden. Detta samarbete kan behöva anförtros en ny instans som byggs upp gemensamt mellan den krets av länder som ingår i systemet. Tillsynen bör åligga en ansvarig myndighet i varje land vilka i nära administrativt samarbete sinsemellan tillförsäkrar en enhetlig tillämpning av systemet.

Gemensamma märkningsbestämmelser

För ett samordnat system vore det önskvärt om EG-reglerna om språkkrav på livsmedel tillämpas på ett mer flexibelt sätt i medlemsländerna genom att acceptera flera språk. Framförallt vore det önskvärt att införa en gemensam

pantsymbol för att upplysa konsumenten om var han eller hon kan få ut pant för förpackningen. Förpackningarna behöver då inte märkas om, vilket i sin tur underlätta för importörer. Användningen av en symbol i stället för text skapar avsevärt bättre möjlighet för ett alleuropeisk system i framtiden.

Bilaga 3: Pantsystemens effekter på miljö och konkurrens, rapport av docent Mats Bergman.

Av Mats Bergman,

Docent i nationalekonomi, vikarierande professor vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet

Förord

Syftet med denna rapport är att teoretiskt analysera vilka effekter pantsystem kan förväntas få, för det första som instrument för att motverka negativa externa miljöeffekter och för det andra sådana ”bieffekter” som kan tänkas uppstå i form av minskad konkurrens. Rapporten har skrivits på uppdrag av Konkurrensverket. Det underlag som använts är dels den nationalekonomiska litteraturen kring pantsystem, dels beskrivningar av svenska och internationella pantsystem som tillhandahållits av Konkurrensverket. De slutsatser som dras är författarens egna.

Externa effekter och metoder för att internalisera dessa

Vissa ekonomiska transaktioner medför externa effekter, dvs. effekter som drabbar någon annan än köparen eller säljaren – en ”tredje part”.[103] Miljöföroreningar, nedskräpning, buller och trängsel är exempel på negativa externa effekter. Det finns också positiva externa effekter, t.ex. konsumtion av allmännyttiga produkter (”public goods”) och produkter med

---

[103] I strikt mening skall den tredje parten drabbas på annat sätt än genom priseffekter. En tredje part som är en potentiell köpare kan exempelvis drabbas av prishöjningar, om en annan köpare genom stora inköpsvolymer pressar upp priset på produkten i fråga. Detta är inte en extern effekt.

positiva nätverksexternaliteter. Ett konkret exempel är en vacker trädgård, som är till glädje också för grannarna. Externa effekter kan uppstå såväl vid produktion (miljöförstörande fabriker) som vid konsumtion (bilåkande).

Förekomsten av externa effekter leder till marknadsmisslyckande, eftersom konsumenter och producenter inte fullt ut tar hänsyn till effekten av deras konsumtion respektive produktion på allmänheten. Marknaden misslyckas, i den meningen att konsumtionen (produktionen) i allmänhet blir för stor när det finns negativa externa effekter – och för liten när det finns positiva externa effekter. Detta medför en välfärdsförlust för samhället, i förhållande till den optimala situationen.

Det finns ett antal mekanismer som kan användas för att åtgärda marknadsmisslyckandet. För en aktivitet som är förknippad med en negativ extern effekt kan för det första en skatt (eller avgift) användas. Om den miljöskadliga verksamheten beläggs med en skatt stiger kostnaden för konsumenten, vilket minskar efterfrågan. Om skatten sätts lika med den negativa externa effekten kommer konsumenten att bete sig som om han eller hon fullt ut tog hänsyn till den externa effekten. Man brukar säga att en skatt kan *internalisera* den externa effekten.

För det andra kan en direkt reglering tillämpas. Staten eller en reglerande myndighet kan bestämma vilka volymer som får produceras. Direkta regleringar används sällan för konsumenter, men däremot för producenter. I praktiken är det snarare utsläppsmängder än produktionsvolymer som regleras, vilket ofta gör det möjligt för producenten att välja reningsteknologi.

Direkta regleringar kräver mycket information om reningskostnader, utsläppsskador och nyttan av att bedriva den verksamhet som medför utsläpp, vilket är en nackdel.[104] En

---

[104] Generellt bör direkt reglering användas när marginalskadekurvan för utsläppet (eller marginalnyttokorvan av rening) är brant i förhållande till marginalkostnadskurvan för

tredje metod, som kräver något mindre information, är att använda överlåtbara utsläppsrättigheter. Med en sådan ansats fastställs vilken total utsläppsvolym som kan accepteras, men genom inbördes handel avgör marknadens aktörer själva vilka producenter som får släppa ut hur mycket.

En fjärde metod för att reducera miljöfarliga utsläpp och andra aktiviteter med negativa externa effekter är att subventionera reningsverksamhet. Nackdelen med detta är dels att det belastar de offentliga budgetarna, dels att det skapar stimulans för en större produktionsvolym inom en i sig miljöskadlig bransch.

Direkta regleringar och överlåtbara utsläppsrättigheter lämpar sig bättre för producenter än för konsumenter, medan framför allt skatter och i viss mån subventioner kan användas också i förhållande till konsumenter.

Externa effekter och pantsystem

En femte metod för att hantera negativa externa miljöeffekter är pantsystem. Ett pantsystem kan ses som en kombination av en skatt på en aktivitet som *potentiellt* leder till en negativ extern effekt (t.ex. en miljöskada) och en subvention av en aktivitet som gör att den potentiella skadan inte kommer till stånd. Pant på dryckeskärl kan ses som en skatt som tas ut för att korrigera för den negativa effekten av nedskräpning, sopdeponering eller förbränning, i kombination med en lika stor subvention av återlämning. Den som återlämnar dryck-eskärlet undgår beskattningen, medan den som väljer att inte ”panta” beskattas.

Analogin med de miljöpolitiska styrmedlen framgår tydligare med ett annat exempel. Ett svavelhaltigt bränsle skulle kunna beläggas med ”svavelpant”, som betalas vid

---

utsläppsminskning (rening). Detta gäller för starkt giftiga ämnen. När förhållandet mellan nytto- och kostnadskurvorna är det omvända bör istället skatter användas. I detta avseende är överlåtbara utsläppsrättigheter att likna med en direkt reglering. Se McKibbin och Wilcoxen, 2002, eller Brännlund och Kriström, 1998.

köp av bränslet. I den utsträckning som svavlet renas bort ur rökgaserna kan panten återgå. Dvs. ett pantsystem för svavel fungerar som en kombination av en svavelskatt och en subvention av svavelrening.

Det följer att panten bör sättas på en nivå som motsvarar den negativa externa effekten. De konsumenter för vilka rening (eller återlämning) är billigare än panten kommer att rena (återlämna), medan de konsumenter som har en högre reningskostnad (återlämningskostnad) kommer att avstå och istället betala panten. En pant som motsvarar den negativa externa effekten leder, under vissa antaganden, till samhällsekonomiskt korrekta incitament (Bohm, 1981), både vad gäller konsumtion och rening/återlämning. Systemet kan generera ett visst överskott, motsvarande panten för de enheter som inte återlämnas/renas. I huvudsak är dock ett pantsystem ett intäktsneutralt instrument, i likhet med direkta regleringar, men till skillnad från skatter och subventioner.[105]

Pantnivån bör dock också reflektera nettovärdet för producenterna av att återfå produkten. Om exempelvis en flaska återlämnad i butik är värdefull för producenterna, samtidigt som flaskan genererar en negativ extern effekt om den inte lämnas tillbaka, så bör panten sättas till summan av flaskans värde för producenten och (absolutbeloppet av) den externa effekten. Om det istället uppstår en nettokostnad för producenten att hantera flaskan, så bör istället motsvarande avdrag göras från panten.[106]

---

[105] Riis (1995) visar att om den externa effekten är olika stor för olika konsumenter, så förmår inte ett pantsystem skapa en optimal lösning. (Kostnaden för utsläpp och nedskräpning kan exempelvis variera med befolkningstätheten.) Konsumenter för vilka den externa effekten är lägre än panten, men för vilka också renings- eller återlämningskostnaden är lägre än panten, samtidigt som den senare är högre än den förra, kommer att välja rening/återlämning, trots att detta är samhällsekonomiskt inoptimalt. Mrozek (2000) visar att ett helt intäktsneutralt pantsystem – vilket kan erhållas genom att erhållen pant (”return”) i lagom grad överstiger erlagd pant (”deposit”) – inte leder till ett optimalt utfall. Med ett intäktsneutralt system kommer vissa kundkategorier att subventioneras till en överkonsumtion av den underliggande produkten.

[106] Bohm (1981).

I princip skulle man kunna tänka sig en deponeringsavgift, som utgår när ett dryckeskärl, ett bildäck, en bil. osv. deponeras, istället för en pantavgift. Om det bara finns två alternativ: återlämning på ”korrekt” sätt och deponering (t.ex. på en soptipp) så har en sådan avgift samma incitamentseffekt som en pant. I praktiken finns dock normalt fler alternativ – i synnerhet olaglig dumpning och förbränning. En deponeringsavgift istället för pant skulle ge incitament till sådana mindre lämpliga förfaranden.

Om panten i ett pantsystem kalibreras i syfte att nå en viss önskad återlämningsgrad liknar pantsystem handel med överlåtbara utsläppsrättigheter. Liksom sådana handelssystem skapas en möjlighet för regleraren att bestämma den totala ”utsläppsnivån” – dvs. andelen kärl som inte återlämnas – samtidigt som varje individ själv avgör om han eller hon skall panta eller inte.

Pantsystem i praktiken

I Sverige används pantsystem för dryckeskärl (glasflaskor, aluminiumburkar och PET-flaskor). Detsamma gäller i många andra länder. I Sverige, Norge och Grekland förekommer också ett pantsystem för bilar – skrotpremien. I USA är det vanligt med pantsystem för bilbatterier, medan pantsystem för kärl för bekämpningsmedel och för bildäck förekommer i någon delstat. Sydkorea har ett pantsystem för motorolja, medan Österrike har ett system för glödlampor. Förutom för dryckeskärl utgår pant vanligen endast i samband med nyköp.[107]

Många pantsystem är lagstadgade, medan andra har uppstått spontant på marknaden. Det senare gäller många, men inte alla, pantsystem för dryckeskärl, samt pantsystem för kund- och bagagevagnar. Liknande pantsystem förekommer också

---

[107] Se National Center for Environmental Econmics, US. Environmental Protection Agency, på www.yosemite.epa.gov.

för lastpallar och containrar. F.ö. används frivilliga pantsystem i samband med uthyrning, för att öka hyrestagarens benägenhet att återlämna hyresobjektet, liksom benägenheten att återlämna det i gott skick (välstädat osv.).

Det kan förmodas att pantavgiften i frivilliga system inte satts med tanke på att internalisera externa effekter, utan snarare för att minimera summan av transaktions- och produktionskostnader. Ett pantsystem kan till låga transaktionskostnader ge hyrestagaren incitament att vårda och återlämna hyresobjektet. Detsamma gäller för pantsystemet för kundvagnar. På motsvarande sätt kan det antas att flaskpant uppstod för att det totalt sett, även utan hänsyn till externa effekter, var billigare att återanvända flaskor än att använda engångsflaskor. Dvs. kostnaden för att återlämna och tvätta en flaska var lägre än kostnaden för att producera en ny, även med hänsyn till att en returflaska måste göras kraftigare och med hänsyn till konsumenternas kostnader för återtransport. För glasflaskor gäller detta troligen än idag, medan återvinning av PET-flaskor och aluminiumburkar med all sannolikhet är olönsam om inte externa effekter beaktas.[108]

Sterner och Wahlberg (1997) analyserar vilka faktorer som påverkar återlämningsgraden inom olika pantobjekt. De finner att pantnivån i de flesta fall har en viss effekt, men att också bekvämlighet, attityder, information och vana är viktiga faktorer. Exempelvis var återlämningsgraden för papper och glas cirka 70 procent år 1996, trots frånvaron av pant.

---

[108] Slutsatserna i texten ovan bygger på de kostnadskalkyler som redovisas i SOU 2000:102, ss. 232. I utredningen finns dock inte kostnadskalkyler för engångsförpackningar, varför det antagits att dessa kostar lika mycket att producera som returförpackningar, med undantag för retur-PET. För PET-flaskor har istället produktionskostnaden för återvinnings-PET använts. Detta är ett försiktigt antagande, i den meningen att kostnaden för retursystem kan överskattas, eftersom i varje fall kärl för återfyllnad är dyrare att tillverka än engångskärl. I kalkylerna i SOUn ingår inte konsumenternas kostnad för återtransport till butik. Slutsatserna i texten ovan bygger därför också på det rimliga antagandet att konsumenternas kostnad för återlämning är lägre än panten.

Bohm (1981) diskuterar pantsystem ur ett mycket generellt perspektiv. Han skiljer framför allt mellan frivilliga och reglerade pantsystem och mellan pantsystem där panten efter konsumtion återgår till konsumenten (t.ex. flaskpant) och system där panten ”återgår” till producenten efter fullgjord leverans. Exempel på det senare är resegarantier (t.ex. för charterresor) och även vanliga produktgarantier. För producentpant är det normala att en potentiell återbetalningsskyldighet upphör när leverans av en fullgod produkt kan konstateras, t.ex. efter hemkomst från en charterresa eller när ett eller två år förflutit sedan försäljning. Producentpant används för att avlasta konsumenterna risk och för att motverka problem med asymmetrisk information, dvs. att motverka att producenten säljer produkter som ser fullgoda ut, men som har mycket dålig hållbarhet.[109]

I fortsättningen kommer jag bara att diskutera pantsystem riktade mot konsumenterna och som specifikt avser dryckeskärl, men det allra mesta av resonemanget är tillämpligt även på andra pantsystem. För enkelhets skull kommer jag i många fall att använda uttrycket ”flaska” synonymt med ”dryckeskärl”.

Kostnadsposter och incitamentseffekter

I princip kan tre typer av kostnader urskiljas. För det första kostnader som primärt betalas av producenter (bryggerier) och handeln. För det andra icke-monetära kostnader som drabbar konsumenterna och för det tredje externa kostnader, i form av nedskräpning och ej internaliserade kostnader för sopdeponering och energiförbrukning.

I den första kategorin finns kostnaden för att producera flaskan, vare sig det är en engångsflaska eller en returflaska.

---

[109] När det gäller frivilliga system är det inte uppenbart var man skall dra gränsen mellan pantsystem och andrahandsmarknader. Möjligen kan den avgörande distinktionen sägas vara att pantsystem förutsätter att priset för den återlämnade produkten fastställs i förväg. En definition baserad på det kriteriet skulle dock kunna omfatta leasing och uthyrning där leverantören förbinder sig till återköp till ett visst pris. Även uppgraderingar av mjukvara kan ses som ett pantsystem, om den som graderar upp från en föregående version erbjuds en viss rabatt i förhållande till kunder som inte kan ”lösa in” en gammal version.

Det är dock rimligt att tro att produktionskostnaden är högre för en returflaska. Detta gäller för glasflaskor och för retur-PET, som måste göras grövre än engångsflaskor. I gengäld kan returflaskor användas flera gånger. För burkar gäller att aluminium används i svenska returburkar, vilka är dyrare att framställa än burkar av stål, vilka ofta används i engångssystem, men å andra sidan har återvunnen aluminium ett högre skrotvärde. Återvinnings-PET (Å-PET) är inte dyrare i sig än engångs-PET, men det tillkommer vissa kostnader för drift av pantsystemet. (Detsamma gäller returburkar.) För återvinnings-PET är värdet av det återvunna materialet lågt, medan skrotvärdet för en aluminiumburk är knappt 15 öre.

Vidare måste bryggerier och handeln bära kostnaderna för transport från bryggeriet till butiken, liksom kostnader för hantering i butik. Det är rimligt att tro att dessa kostnader är ungefär desamma för returkärl som för engångskärl.

För returkärl tillkommer kostnader för omhändertagande av tomma flaskor i butik, för återtransport till bryggeri (eller materialåtervinningsföretag) samt, för flaskor som återfylls, för rengöring.

I den andra kategorin finns konsumenternas kostnader för transport från butik till hemmet. Denna antas för enkelhets skull vara lika för engångsflaskor och returflaskor. För returflaskor finns dessutom en kostnad för återtransport till butik. (Här görs det förenklande antagandet att konsumenternas kostnad för att lämna engångskärl till sopförbränning eller –deponering är noll.)

I den tredje kategorin finns externa kostnader, vilka i huvudsak kan antas vara negativa miljöeffekter. Engångskärl leder till en större nedskräpning än returkärl, vilket är negativt. Vidare kan det finnas skäl att tro att den totala material- och energiåtgången blir större vid användning av engångskärl än när man använder returflaskor. Exempelvis är energiåtgången vid nedsmältning och återvinning av

aluminium bara cirka 5 procent av energiåtgången vid framställning av ”jungfrulig” aluminium.[110] Det finns dock faktorer som talar i motsatt riktning. Returglas är som nämnts grövre, vilket ökar material- och energiåtgången vid framställningen och energiåtgången vid transport. Returglas kan göra att konsumenterna åker bil mer än de annars skulle göra – de kanske väljer bilen bara för att underlätta återlämning. Återtransporten från butik till bryggeri leder till ökad energiförbrukning. Ökningen kan dock bli relativt liten om samma lastbilar används som vid leverans *till* butik.[111] Slutligen förbrukas energi (och rengöringsmedel) vid flasktvätt. En jämförelse av retursystem och engångssystem kräver därför en livscykelanalys.[112]

Det bör också noteras att om industrin (flask- och burktillverkare och bryggerier) är belagda med korrekta energiskatter (och eventuellt ”materialskatt”) så är de negativa externa effekterna av energiförbrukningen redan internaliserade. Om så är fallet finns ingen anledning att lagstadga om användning av ett pantsystem för att internalisera externa effekter av energiförbrukning. Under antagandet att returflaskor medför en lägre total energiförbrukning, så blir den totala skattebelastningen för bryggerier (och flasktillvekare) lägre om de använder returflaskor. Därmed kommer bryggerier att på ett samhällsekonomiskt riktigt sätt ta hänsyn till skillnader i energiförbrukning, vid valet mellan retur- och engångsflaskor. Om det, slutligen, med hänsyn till de externa effekterna (som internaliserats via energiskatter) är billigare att använda returflaskor, så kommer ett frivilligt pantsystem att uppstå.

---

110 Källa: Lönsam återvinning, annonsbilaga till Dagens Industri, 13 oktober 2003, s. 6.

111 Traditionellt distribueras drycker i bryggeriernas egna bilar, vilka även fraktar tomma returglas tillbaka till bryggeriet. Det finns dock en tendens att distributionen sker i handelns regi, samordnat med distribution av övriga varor. Därmed försvinner möjligheten att frakta returglas i lastbilar som annars går tomma direkt till bryggerierna.

112 Enligt muntlig uppgift från Konkurrensverket visar de livscykelanalyser som genomförts olika resultat: vissa tyder på att resursförbrukningen är större med engångskärl, medan andra ger motsatt resultat. Skillnaderna beror bl.a. på olika antaganden om transportkostnader.

Däremot kan det fortfarande vara motiverat med en pant för att internalisera de negativa externa effekterna av t.ex. nedskräpning. Därtill kan i huvudsak tre invändningar göras mot resonemanget i stycket ovan. För det första kan det tänkas att energiskatter *inte* är satta på en optimal nivå, t.ex. p.g.a. internationell skattekonkurrens. Dvs. det kan tänkas att Sverige och många andra länder väljer en lägre energiskatt än vad som vore optimalt, eftersom vissa andra länder i varje fall inte kommer att införa en optimal energiskatt. Produktion i dessa senare länder skulle i så fall gynnas, vilket skulle leda till att den korrekt beskattade inhemska bryggerinäringen helt eller delvis konkurrerades ut. Det finns en tendens att hålla ned energiskatterna för att undvika problem av denna typ.

För det andra kan det finnas en politisk vilja att beskatta energiförbrukning just vid framställning och hantering av dryckeskärl högre än vad som gäller för övrig industri. Detta skulle möjligen kunna motiveras genom att förekomsten av pantsystem har en fostrande inverkan på befolkningen, dvs. att pantsystemen stimulerar till sparsamhet med resurser i övriga samhällssektorer.[113] En tredje invändning kan vara att koordineringsproblem leder till att privatekonomiskt lönsamma pantsystem inte spontant kommer till stånd – eller t.o.m. upphör trots att de redan existerar. En indikation på att så skulle kunna vara fallet är utvecklingen i USA. Enligt det amerikanska naturvårdsverket har andelen öl och läskedrycker som säljs i returflaskor fallit från 86 respektive 100 procent år 1947 till 7 respektive 5 procent år 1990.[114] Detta kan givetvis bero på att engångsflaskor och andra förpackningstyper successivt blivit allt mer konkurrenskraftiga, men om de ovan återgivna uppgifterna om total-kostnad för olika svenska system för dryckesförpackning är överförbara till USA, så är detta i varje fall inte hela förklaringen.

---

[113] Bohm (1981) använder det relaterade begreppet "merit want" – dvs. att staten anser sig ha goda skäl att genomdriva en politik även om den inte, i motsats till vad fallet är med externa effekter, kan motiveras genom en aggregering av individernas preferenser.

[114] Se National Center for Environmental Econmics, US. Environmental Protection Agency, på www.yosemite.epa.gov.

I fortsättningen görs antagandet att de totala kostnaderna för pantsystem i varje fall potentiellt är lägre än för engångssystem. Om så inte vore fallet blir den omedelbara slutsatsen att pantsystemet bör avskaffas.

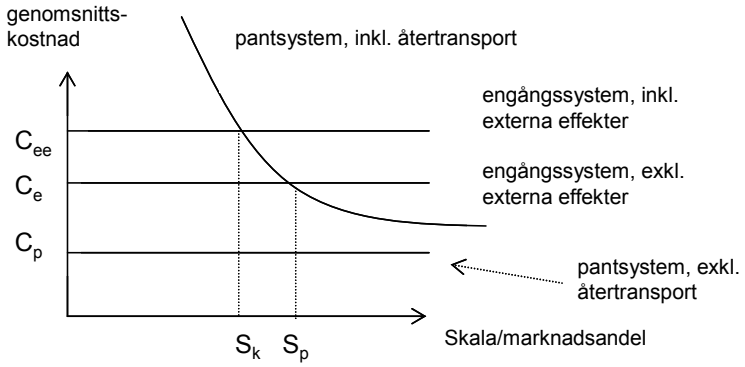
Skalfördelar

Det finns skäl att tro att skalfördelarna är större för pantsystem än för engångssystem. Detta sammanhänger både med konsumenternas återtransport till butik och med återtransporten från butik till bryggeri (eller materialåtervinningsbolag). Ett litet pantsystem leder till höga transaktionskostnader för konsumenterna – svårigheter att hålla reda på hur systemet fungerar och var pant kan erhållas, m.m. Vidare kan det förmodas att transportkostnaderna blir höga, om återlämning bara kan ske på vissa ställen. Detsamma gäller för återtransporten från butiker till bryggerier (materialåtervinnare). Situationen illustreras i figur 1, där alla typer av kostnadsposter har inkluderats, dvs. även externa kostnader och konsumenternas icke-monetära kostnader. För att renodla analysen jämförs här ett pantsystem med återfyllning med ett engångssystem (utan pant) där flaskorna kastas efter användning.

Genomsnittskostnaden för pantsystemet, exklusive kostnad för återtransport, antas vara konstant och lika med C_p. (Med ”återtransport” avses i detta avsnitt summan av konsumenternas kostnad för återtransport till butik, handelns hanteringskostnader för tomma kärl och bryggeriernas kostnader för återtransport till bryggeri.) För enkelhets skull antas att ett pantsystem inte genererar några externa effekter. Motsvarande kostnad för ett engångssystem är C_e (exklusive externa effekter). Bortsett från återtransportkostnaden antas alltså pantsystemet vara billigare också ur ett företagsekonomiskt perspektiv. Kostnaden för återtransport motsvarar i figuren det vertikala avståndet mellan linjen C_p och den tunna böjda linjen. Den senare representerar alltså den totala företagsekonomiska genomsnittskostnaden för ett pantsystem, inklusive konsumenternas transportkostnader.
I figuren antas att genomsnittskostnaderna för återtransport

faller med ökande volym. För små volymer är pantsystemet dyrare än ett engångssystem, medan det omvända gäller när volymen är stor – gränsen för lönsamhet går vid volymen (eller marknadsandelen) S_p.

Figur 1. Skalfördelar vid pant- resp. engångssystem



Den horisontella linjen vid C_{ee} representerar kostnaden för ett engångssystem *inklusive* de externa effekterna – den externa effekten per flaska motsvarar alltså det vertikala avståndet mellan C_e och C_{ee}. Ur en samhällsekonomisk synpunkt blir ett pantsystem billigare redan vid volymen S_k.

En utgångspunkt för analysen är alltså att retursystem potentiellt medför lägre kostnader än engångssystem, när samtliga kostnadsposter räknats in. Vidare antas det, för enkelhets skull, att de genomsnittliga (och därmed de marginella) produktionskostnaderna, inklusive transport *till* butiken, är konstanta. Däremot antas det att det finns skalfördelar i *återtransport*, både för konsumenterna till butiken och för retursystemen från butiker tillbaka till bryggerier/burkfabriker. Slutligen antas det att de totala genomsnittliga kostnaderna för ett retursystem är högre än kostnaderna för ett engångssystem när volymen är liten, medan det motsatta antas gälla vid stora volymer. Först vid en storlek (eller marknadsandel) S_k blir pantsystemet överlägset engångssystemet ur samhällsekonomisk synpunkt och först vid storleken S_p blir det privatekonomiskt lönsamt.

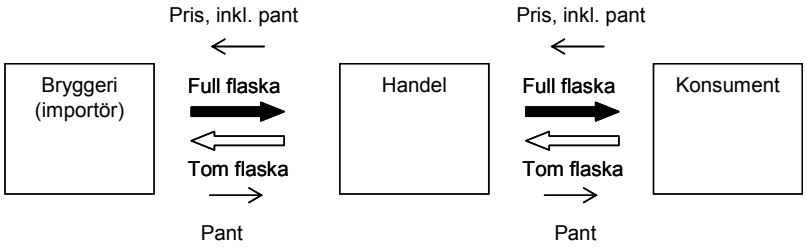
Antagandena ovan innebär att pantsystem är naturliga monopol: vid alla produktionsvolymer blir kostnaderna lägre om det finns *ett* retursystem, än om det finns två eller flera. Däremot kan det vid små produktionsvolymer vara effektivare att använda ett engångssystem. Att ett system är ett naturligt monopol behöver dock inte med nödvändighet innebära att det i praktiken är bättre med ett monopol än med konkurrens. Om skalfördelarna är positiva men små, så kan fördelarna med konkurrens vara större än nackdelarna med duplicering av systemen. Som figuren är ritad kan detta tänkas vara fallet om efterfrågan skulle öka till exempelvis fyra gånger S_k; vid en sådan skala är genomsnittskostnadskurvan så pass flack att kostnaden för två system som verkar vid skalan 2 * S_k bara är något högre än kostnaden för ett system som opererar vid skalan 4 * S_k. Det kan vara värt att ta denna lilla merkostnad, för att i gengäld få konkurrens.

Det bör dock noteras att det finns konkurrerande *typer* av system för förpackning av drycker: glas, burk och PET-flaskor, förutom att engångskärl konkurrerar med retur- eller återvinningskärl. Vid en fungerande konkurrens *mellan* system spelar det mindre roll att varje enskilt system är har monopol på sin flasktyp.

Emballagevärde och ”enkla” pantsystem resp. ”fiatsystem”

När emballaget har ett värde och när detta värde ungefär motsvarar pantbeloppet, så kan man använda sig av ett ”enkelt” pantsystem. I ett sådant system fungerar panten som ett instrument för att koordinera marknaden och panten kan i princip ses som en betalning för själva flaskan. När konsumenterna köper en full returflaska i handeln köper de också själva flaskan; när de pantar den säljer de flaskan till butiken, som i sin tur säljer den till ett bryggeri, enligt figur 2. Om de totala kostnaderna för ett retursystem är lägre än de totala kostnaderna för ett engångssystem, så finns det, som tidigare nämnts, skäl att tro att ett pantsystem av den här typen kan växa fram spontant. Det var också på detta sätt de första pantsystemen uppstod.

Figur 2. Principskiss för enkelt pantsystem



Alla pantsystem bygger på att konsumenterna frivilligt återlämnar emballaget. Så länge pantbeloppet plus kostnaderna för rengöring och återtransport understiger kostnaden för en ny flaska, så har bryggerierna incitament att köpa pantflaskorna. För att få med butikerna i systemet krävs dock normalt endera en ersättning för omhändertagna tomflaskor eller en reglering.[115]

Enkla pantsystem, dvs. pantsystem för emballage med ett relativt högt inneboende värde, är robusta. Det finns varken särskilt starka skäl för någon att föra in flaskor som inte är pantberättigade i systemet eller för bryggerierna att avstå från att köpa tillbaka tomma flaskor. (Ett undantag är dock förväxlingsbara men inte identiska flaskor av engångstyp, vilka genererar ett underskott om de förs in i systemet. Notera dock att om *identiska* flaskor förs in i systemet, så bör detta inte vara något problem även om de formellt är köpta utan pant, så länge värdet av dessa flaskor är högre än panten.)

När emballaget (eller produkten med pant) saknar värde, så uppstår genast större incitament att fuska, vilket leder till att pantsystemet riskerar att gå med underskott. För att motverka detta krävs kontrollmekanismer. En metod är att pant bara lämnas ut vid köp av motsvarande ny produkt och då bara för högst det antal som köps. Denna princip kan tillämpas vid pant på produkter som bilbatterier, bildäck,

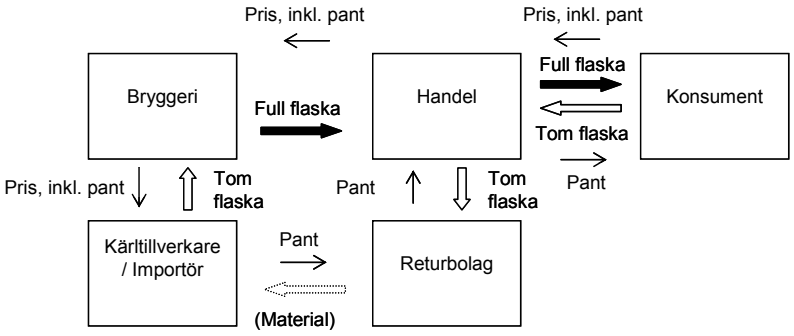
---

[115] Observera dock att butiker indirekt kan tjäna på pantmottagning, genom att en sådan lockar kunder.

motorolja och glödlampor. Ett annat sätt är att begränsa panten till att avse inköpsstället. Återlämning mot pant kan då bara ske mot uppvisande av inköpskvitto. Denna metod används för engångsförpackningar i Tyskland. Båda dessa metoder ökar transaktionskostnaderna och innebär att de potentiella skalfördelarna med ett nationellt pantsystem inte kan utnyttjas fullt ut. De försvårar eller förhindrar också mer eller mindre professionell pantsamling.

Ett annat sätt att åstadkomma kontroll, men att samtidigt tillåta att skalfördelar utnyttjas fullt ut, är att identifiera flaskorna med EAN-koden.[116] Principen bakom ett sådant pantsystem illustreras i figur 3. Jag har här valt att kalla den här typen av pantsystem för ”fiatsystem”, efter begreppet ”fiat money”, som används om valutasystem där bytesenheten inte har något inneboende värde.

Figur 3. Principskiss för pantsystem av ”fiattyp”



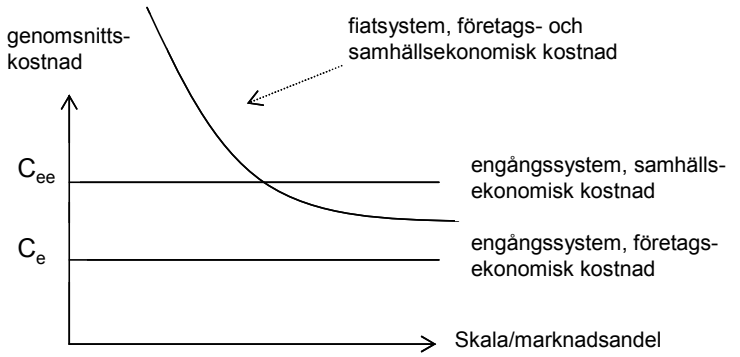
Bara sådana förpackningar som har en särskild märkning (t.ex. en viss EAN-kod) berättigar till pant. För att få sätta dit en sådan kod krävs tillstånd från ett returbolag – och att en betalning görs till returbolaget för varje förpackning som tillverkas eller importeras. En viktig funktion för Returbolaget i ett ”fiatsystem” är att utöva kontroll gentemot deltagarna i pantsystemet, för att motverka olika typer av fusk.

---

116 Denna metod kan skapa problem när flera importörer säljer produkter med samma EAN-kod.

Det kan förmodas vara dyrare att driva ett ”fiatsystem” än ett enkelt pantsystem. Det kan också förmodas att ett fiatsystem är dyrare än motsvarande engångssystem, eftersom inga kostnader bortfaller, samtidigt som vissa kostnader tillkommer. Värdet av det återvunna kärlet lågt eller till och med noll (därmed blir värdet av ett kärl återlämnat i butik egentligen negativt, eftersom mottagandet är förknippat med hanteringskostnader). Båda dessa förhållanden talar för att systemet är företagsekonomiskt olönsamt. (Inklusive de icke-monetära kostnader som bärs av konsumenterna.) Dvs. det finns inga förutsättningar för att ett pantsystem skall uppstå spontant; det krävs en reglering för detta. Ett pantsystem av fiattyp är samhällsekonomiskt lönsamt bara i den mån de positiva externa effekterna överträffar de företagsekonomiska förlusterna. Situationen illustreras av figur 4. I motsats till situationen illustrerad i figur 1 så kommer kostnaden för pantsystemet inte vid någon volym att understiga C_e, dvs. kostnaden för engångssystemet. Därmed kan pantsystemet aldrig bli företagsekonomiskt lönsamt. Däremot understiger kostnaden för pantsystemet nivån C_{ee}, vilket innebär att det är samhällsekonomiskt lönsamt om volymen är tillräckligt stor.

Figur 4. Kostnaden för ett pantsystem av ”fiattyp” jämfört med kostnaden för ett engångssystem



Det följer att det är lönsamt att stå utanför ett fiatsystem. Ett bryggeri som står utanför slipper bära sin del av kostnaden för systemet och bryggeriets kunder slipper kostnaden för

återtransport till butiken, vilket gör att bryggeriet kan ta ut högre priser. Situationen liknar den då ett land ensidigt inför en isolerat sett optimal miljöskatt. Följden kan bli att producenter i andra länder gynnas, med ökad import som följd, vilket i sin tur leder till att skatten blir verkningslös och till att ineffektiv handel uppstår.

I Sverige är det tillåtet för svenska och utländska producenter att sälja drycker i engångsförpackningar, såvida de inte är framställda av aluminium. PET-förpackningar är endast tillåtet om bryggeriet/importören antingen ansluter sig till ett befintligt retursystem, eller organiserar ett eget pantsystem. För kärl av andra material utgår finansieringsavgifter, t.ex. cirka 3 öre per stålburk, vilka täcker kostnaderna för materialåtervinning. Det uppges dock vara relativt vanligt att mindre seriösa importörer undviker såväl finansieringsavgifter som moms, vilket givetvis ger dem en konkurrensfördel.

Internationell handel och pantsystem

Allt annat lika medför transportkostnaderna att importörernas kostnader blir högre än de inhemska producenternas. Såvida inte de utländska tillverkarna har andra kostnadsfördelar medför detta att de antingen måste ta ut ett högre pris – eller så måste de acceptera en lägre marginal. Om de importerade produkterna uppfattas som exklusivare, eller om konsumenterna helt enkelt uppskattar den ökade valfrihet ett större sortiment innebär, kan ett högre pris accepteras. Om det finns skalfördelar i *produktionen*, samtidigt som konsumenterna uppskattar ett stort utbud, så kan samtidig import och export vara effektiv.

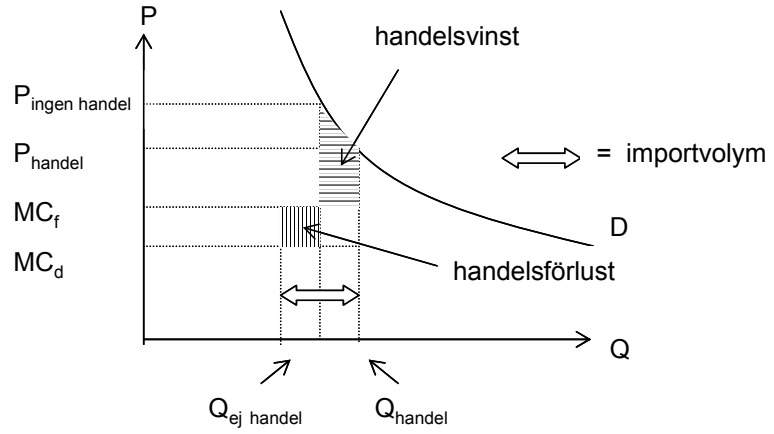
Brander och Krugman (1983) har dock visat att för en homogen vara och under antagande om begränsad konkurrens på marknaden, orsakad av inträdesbarriärer, så *kan*

internationell handel vara välfärdssänkande.[117] Vid imperfekt konkurrens sätter inhemska producenter priset för högt, vilket leder till en alltför låg produktion. Om marknaden öppnas för import kan utländska aktörer konkurrera, även om deras produktionskostnader är lika höga och deras transportkostnader samtidigt är högre. Detta gäller under förutsättning att differensen i transportkostnad är mindre än den vinstmarginal de inhemska producenterna tar ut. Situationen illustreras i figur 5. Den utländska konkurrensen pressar ned priset, vilket är positivt. Den samhällsekonomiska vinsten av det lägre priset representeras av den horisontellt streckade ytan. Samtidigt ersätts en del av den inhemska produktionen av utländska producenter, vilket totalt sett ökar kostnaderna (inkl. transportkostnaden), motsvarande den vertikalt streckade rektangeln. Det går inte på teoretiska grunder att avgöra vilken effekt som dominerar – internationell handel kan givet deras antaganden antingen vara välfärdshöjande eller välfärdsminskande. (Beroende på hur figuren ritas kan den vertikalt streckade ytan vara större eller mindre än den horisontellt streckade ytan.) Friberg och Ganslandt (2003) har dock i en empirisk studie av den svenska marknaden för mineralvatten funnit att även på denna marknad, där graden av homogenitet är relativt hög och där transportkostnaderna är höga i förhållande till värdet och där konkurrensen uppfattas som begränsad, så är import välfärdshöjande.

---

[117] Internationell handel kan också vara välfärdssänkande om den medför ett ökat transportbehov och om transportarbete medför negativa externa effekter som inte internaliserats genom t.ex. energiskatter.

Figur 5. Samhällsekonomiska vinster och förluster av internationell handel i en homogen vara



På marknader där den av Brander och Krugman identifierade negativa effekten av internationell handel dominerar kan det potentiellt finnas skäl att motverka internationell handel, t.ex. genom tullar. Friberg och Ganslandts studie tyder dock på att den sortens marknader är extremt ovanliga och i praktiken kanske inte alls existerar.

En på sätt och vis motsatt farhåga är att ett pantsystem försämrar konkurrensen genom att det på ett asymmetriskt sätt höjer kostnaderna för utländska aktörer. När import förekommer måste detta vanligen ske genom engångs- eller återvinningssystem. (Nedan bortses initialt från återvinningssystem, dvs. analysen görs under antagandet att engångssystem (bara) konkurrerar med ett retursystem.) Givet att det inhemska retursystem har en skala som är större än S_k i Figur 1 ovan medför detta att importörerna får en kostnadsnackdel jämfört med de inhemska producenterna, även bortsett från kostnaderna för transport *till* Sverige.

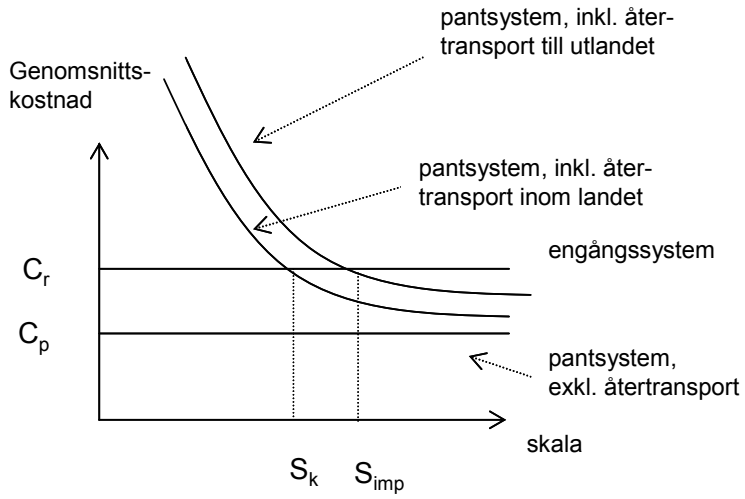
Under förutsättning att ett pantsystem (bara) sänker de totala kostnaderna för de inhemska aktörerna finns det emellertid ingen anledning att bry sig om att pantsystemet försämrar de utländska aktörernas konkurrenssituation – konsumenternas

ställning och den samhällsekonomiska effektiviteten kan inte gynnas genom att man förhindrar vissa aktörer att sänka sina marginalkostnader.

Det kan dock tänkas att ett pantsystem är effektivt, i meningen att det sänker de totala samhällsekonomiska kostnaderna för inhemska aktörer, samtidigt som det *höjer* kostnaderna för utländska aktörer. Så skulle kunna vara fallet om återtransporten till utlandet medför sådana merkostnader att det också ur samhällsekonomisk synpunkt vore bättre att använda engångskärl. Om så är fallet bör givetvis utländska aktörer tillåtas sälja drycker i engångskärl.

Om importören vill ansluta sig till ett *nationellt* pantsystem tillkommer kostnader för återtransport av returflaskor från landet där försäljningen sker till det egna landet. Detta illustreras i Figur 6 nedan.

Figur 6. Skalfördelar vid pant- resp. engångssystem, med internationell handel



De räta linjerna har samma innebörd som i figur 1, dvs. de representerar kostnaden per flaska för ett engångssystem och ett pantsystem, exklusive kostnaden för återtransport av den tomma flaskan. Den nedre av de två böjda kurvorna

motsvarar den feta kurvan i figur 1, dvs. den representerar total samhällsekonomisk genomsnittskostnad per flaska i ett inhemskt pantsystem. Den övre kurvan motsvarar total samhällsekonomisk genomsnittskostnad för en flaska i ett retursystem med återtransport till ett utländskt bryggeri. Det vertikala avståndet mellan de två kurvorna motsvarar alltså transportkostnaden, per flaska, från Sverige till det utländska bryggeriet.[118] Liksom i anslutning till figur 1 ställs här ett retursystem med återfyllning mot ett engångssystem där flaskorna kastas.

Det framgår av figur 6 att det krävs en ännu större skala än tidigare för att ett retursystem för en importör skall vara effektivare än ett engångssystem. Ett internationellt retursystem blir lönsamt först vid skalan Simp, medan det nationella systemet blir lönsamt vid skalan Sk.

Det kan också tänkas att inhemska aktörer försöker genomdriva ett pantsystem trots att ett sådant är samhällsekonomiskt ineffektivt. Så skulle kunna vara fallet om pantsystemet bara är marginellt olönsamt för inhemska aktörer, samtidigt som det är kraftigt olönsamt för utländska aktörer och samtidigt som konkurrensen från utländska aktörer är betydande. Under sådana förutsättningar kan det löna sig för de inhemska aktörerna att öka sina egna kostnader något, om samtidigt konkurrenternas kostnader kan ökas kraftigt. (J.fr. litteraturen om ”raising rivals costs”.) Så länge det står utländska aktörer fritt att sälja i engångskärl låter sig emellertid en sådan strategi inte genomföras.

För system som är gemensamma för flera länder torde det inte finnas några nackdelar för importörer som har sin grund i den teknologiskt bestämda kostnadsstrukturen. Använda returflaskor kan lika gärna återtransporteras till ett lokalt bryggeri. (Däremot kan man förstås tänka sig att artificiella

---

[118] En alternativ tolkning av figuren är att de böjda kurvorna motsvarar total *företagsekonomisk* kostnad, dvs. kostnad utan hänsyn till externa effekter. För konsekvens med figur 1 skall skärningspunkten vid Sk då istället kallas Sp.

kostnadsbarriärer skapas genom retursystemets faktiska utformning.)

Slutsatsen av ovanstående analys är att det mest önskvärda är ett retursystem som är öppet för internationell konkurrens, men som inte medför de extrakostnader som följer av en återtransport av flaskor från den marknad där de säljs till ett bryggeri beläget i ett annat land. För flaskor skulle detta kräva en internationell standardisering.

För returburkar och återvinnings-PET gäller inte analysen ovan, i varje fall inte i samma utsträckning. I dessa fall finns redan idag ett system som tillåter utländska bryggerier att förse burkar och PET-flaskor avsedda för den svenska marknaden med en streckkod som berättigar till pant i svenska automater. Detta förutsätter givetvis att importören betalar pant. Konsekvensen är att burkarna och PET-flaskorna inte behöver återtransporteras till det land där tappningen sker. I diagramtermer innebär det att både inhemska och utländska bryggeriers kostnad representeras av den nedre av de två böjda kurvorna. Det kan dock tänkas att transaktionskostnaderna blir något högre för ett utländskt bryggeri, eftersom det kan förmodas att försäljningen i Sverige inte är lika stor som för svenska bryggerier.

Pantsystem som ett naturligt monopol, konkurrensnackdelar

Ovan har antagits att det finns relativt betydande skalfördelar för pantsystem. Det är rimligt att tro att dessa skalfördelar, för varje förpackningstyp separat, inte är uttömda vid en produktionsnivå som är väsentligt lägre än hela den svenska efterfrågan (eller för en marknadsandel väsentligt lägre än 100 procent). I så fall är pantsystemen vart och ett för sig ”naturliga monopol”, även om konkurrens mellan olika typer av pantsystem fortfarande kan förekomma.[119]

---

[119] Jag har valt att inte använda begreppet subadditivitet i den här analysen, även om den formella definitionen av naturliga monopol bygger på subadditivitet, snarare än på skalfördelar. Se Tirole (1988), s. 19-20.

När det finns ett naturligt monopol är det ofta mest effektivt att koncentrera all produktion till ett företag (ett system osv.). Ibland är förutsättningarna sådana att det inte finns förutsättningar för mer än ett system, inte ens vid en tänkt situation då de två systemen delar lika på marknaden, eftersom inget av systemen skulle kunna täcka sina kostnader. Ibland kan det teoretiskt finnas förutsättningar för två eller fler system, trots att marknaden är ett naturligt monopol, samtidigt som det i praktiken är omöjligt för en utmanare att etablera sig i konkurrens med det befintliga systemet. Ibland, slutligen, kan det trots förekomsten av ett naturligt monopol vara fullt möjligt för två eller flera aktörer att etablera sig. Detta kan förväntas vara fallet när skalfördelarna är relativt måttliga. I sådana fall finns det normalt inte skäl att motverka förekomsten av flera företag, eftersom fördelarna med konkurrens kan förväntas vara väl så stora som de förlorade skalfördelarna.

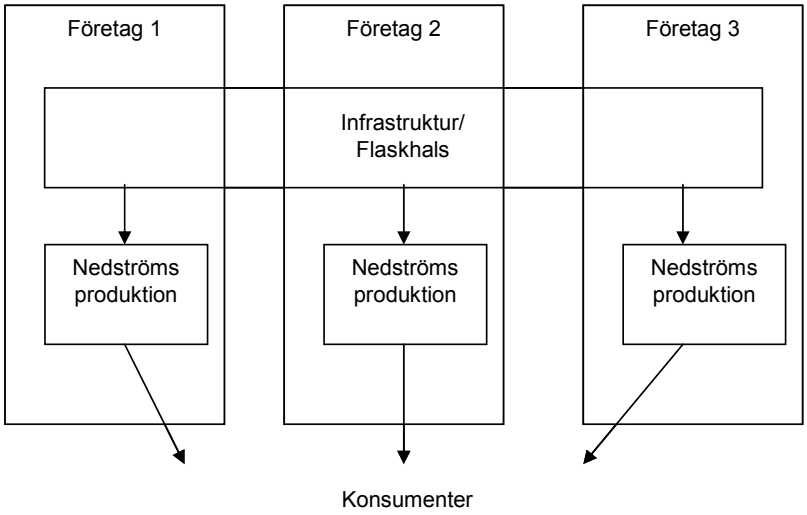
Ur en produktionsteknisk synpunkt är det alltså mest fördelaktigt med ett enda system (eller företag), när marknaden är ett naturligt monopol, eftersom detta skapar förutsättningar för hög *teknisk* effektivitet. Tyvärr leder monopol till *allokativa* ineffektiviteter. Ett monopol tenderar att utnyttja sin marknadsmakt till att ta ut alltför höga priser, vilket missgynnar konsumenterna och vilket leder till en efterfrågan som är mindre än den samhällsekonomiskt optimala. För att motverka monopolets marknadsmakt används olika typer av regleringar.

De vanligast förekommande regleringsmodellerna är offentligt ägande av flaskhalsen (dvs. det produktionsled som utgör kärnan i det naturliga monopolet) eller av hela produktionskedjan; prisreglering i konsumentledet eller prisreglering av tillträde till flaskhalsen. Exempel på offentligt ägande av flaskhalsen är Banverket, Svenska Kraftnät och Luftfartsverket; exempel på offentligt ägande av hela produktionskedjan är de tidigare affärsverken Televerket, Posten, SJ och Vattenfall. Prisreglering i konsumentledet användes tidigare för t.ex. taxiresor, medan prisreglering av infra-

strukturtjänster (flaskhalsledet) har sin främsta användning på telemarknaden (samtrafikavgifter).[120]

Förutom via regleringar kan marknadens funktionssätt påverkas av hur ägandet struktureras. De vanligaste formerna är vertikal separation och infrastrukturklubbar, medan horisontell separation förekommer i vissa fall. Vertikal separation innebär att flaskhalsen läggs i ett specialiserat bolag (eller t.ex. i ett affärsverk som Svenska Kraftnät), med en ägare och med eller utan prisreglering. En infrastrukturklubb innebär på samma sätt att flaskhalsen läggs i ett separat bolag, men med den skillnaden att bolaget ägs gemensamt av sina kunder. Situationen illustreras i Figur 7.

Figur 7. Principskiss för infrastrukturklubbar



Infrastrukturklubbar förekommer exempelvis för betalningssystem (girosystem och system för betalningskort), för flygbolagens biljettbokningssystem, för gemensamt ägda mobiltelenät och för taxiåkeriernas gemensamma taxiväxlar (t.ex. ”Taxi Stockholm”). Ett annat exempel är livsmedelsförädlande industri som ägs gemensamt av jordbrukare, t.ex.

---

[120] Se Bergman, 2002a och 2002b, för utförliga analyser av dessa frågor.

kvarn-, slakt- och mejeriindustri, med den skillnaden att infrastrukturen är ”nedströms” i förhållande till ägarnas produktion. Retursystemen för dryckeskärl ägs och drivs gemensamt av bryggerierna, genom Bryggareföreningen, tillsammans med emballageproducenterna (främst PLM/Rexam) och handeln. De kan alltså ses som infrastrukturklubbar.

Det finns fördelar med infrastrukturklubbar. Eftersom det är kunderna som äger klubbarna har de incitament att hålla ned priset – dvs. man undviker en situation där en flaskhalsmonopolist kan ta ut monopolpriser. Detsamma bör i princip gälla för kostnaderna; ägarna bör ha incitament att motverka tendenser till X-ineffektivitet. Eftersom kunderna, i det här fallet bryggerierna, konkurrerar med varandra, så har de också incitament att skapa konkurrensneutralitet sinsemellan. Därmed kan infrastrukturklubbar med hjälp av ”självreglering” fungera relativt väl, medan ett vanligt monopol i motsvarande ställning skulle kunna ta ut monopolpriser, med avsevärda allokeringsförluster som följd.

Det finns emellertid också nackdelar med infrastrukturklubbar. I vissa situationer kan avgiften till infrastrukturklubben användas för att koordinera prissättningen i efterföljande led, endera på ett sådant sätt att en monopolvinst ansamlas i ”klubben” eller genom att avgiftsstrukturen sätts på ett sådant sätt att marginalkostnaden stiger i det efterföljande produktionsledet, utan att genomsnittskostnaden stiger. I princip bör det vara relativt enkelt att kontrollera om pantbolagen används för att ackumulera vinst, som sedan återförs till ägarna. Möjligen kan man tänka sig att pantbolaget används för att täcka vissa kostnader som annars rimligen skulle ha betalats av t.ex. en branschförening, eller för att finansiera ”fringisar” för befattningshavare inom bryggeribranschen.

Ett sätt att höja marginalkostnaden – men inte genomsnittskostnaden – skulle vara att låta bryggerierna betala en pant per förpackning till det gemensamma returbolaget när en

produkt sätts på marknaden, men att fördela de pantintäkter som erhålls vid försäljning av fulla kärl till butiker m.m. i fasta proportioner. Även ett sådant förfarande borde vara lätt för myndigheterna att upptäcka och beivra, i varje fall om det görs på ett öppet sätt. Emellertid kan man också här tänka sig att en vinstöverföring kamoufleras genom att returbolaget köper tjänster till överpris av bryggerier och detaljhandeln, t.ex. för transporter, sortering och annan hantering av returkärlen.[121]

Däremot finns två andra nackdelar med infrastrukturklubbar, som troligen har större praktisk betydelse för pantsystemen. För det första kan stora delägare i infrastrukturklubbarna ha incitament att stänga ute eller missgynna små aktörer – i det här fallet små eller utländska bryggerier. För det andra skapar själva förekomsten av ett gemensamt ägt bolag förutsättningar för informationsutväxling mellan konkurrerande bolag och ägarmässiga länkar mellan dem, vilket kan ge en grogrund för annat otillåtet och konkurrensbegränsande samarbete.

Det finns anledning att se med misstänksamhet på avgiftsstrukturer som frångår principen om rörliga avgifter som motsvarar genomsnittskostnaderna. Exempel på sådan, potentiellt konkurrensbegränsande, prissättning är avgiftsstrukturer med ett stort inslag av fasta avgifter. Pantbolagen skulle exempelvis kunna tvinga nya bryggerier att betala höga inträdesavgifter för att ansluta sig till gemensamma pantsystem eller besluta om höga fasta avgifter för deltagande i pantsystemen, vilket skulle missgynna små och utländska bryggerier. Samtidigt kan det inte uteslutas att vissa fasta avgifter kan vara motiverade, t.ex. om det finns fasta kostnader för varje medverkande bryggeri. Inträdesavgifter kan möjligen vara motiverade för att täcka historiska investeringskostnader, men en sådan argumentation bör granskas kritiskt i system där investeringskostnader

---

[121] Se Bergman, 2003, för en diskussion av relaterade frågor. Möjligheten att vinsten ansamlas i pantbolaget diskuteras även i följande avsnitt.

i praktiken har täckts löpande genom genomsnittskostnads-avgifter. Det framstår som svårt att generellt uttala sig om hur fasta kostnader och historiska investeringskostnader bäst fördelas mellan de medverkande företagen. I vart fall ligger en sådan analys utanför ramen för detta uppdrag. Det framstår emellertid som lämpligt att Konkurrensverket noga beaktar dessa aspekter vid undantagsprövning av gemensamma system och att myndigheten därmed verkar för att utformningen av pantsystemen inte systematiskt missgynnar små aktörer. Pantsystemen bör heller inte tillåtas en sådan utformning att en onödigt stor informationsutväxling mellan företagen sker.[122]

Kulshreshtha och Sarangi (2001) har pekat på ytterligare en mekanism som inom ramen för ett pantsystem kan användas i konkurrensbegränsande syfte. De visar att om konsumenternas kostnader för återlämning varierar och om de samtidigt är olika priskänsliga, så kan ett pantsystem användas av en monopolist i prisdiskriminerande syfte. Under antagandet att prisokänsliga konsumenter också har höga kostnader för återlämning, så kommer producenten att använda panten för att diskriminera mellan de två konsumenttyperna. Panten kommer att sättas på en sådan nivå att de prisokänsliga konsumenterna (som har hög kostnad för återlämning) inte kommer att utnyttja panten. Därmed blir deras effektiva pris högre än priset för de konsumenter som återlämnar förpackningen. Analysen bygger emellertid, förutom på antagandet om att marknaden är monopoliserad, på tre kritiska förutsättningar. För det första att panten för ej returnerade förpackningar tillfaller producenten, för det andra att det inte finns ”pantsamlare” som i stor skala samlar in förpackningar från konsumenter med hög kostnad för återlämning och för det tredje att förpackningen inte har något värde, eller i varje fall har ett lågt värde i förhållande

---

122 Konkurrenslagens undantagsförfarande kommer att avskaffas, sannolikt redan från och med 1 maj 2004. Detta förhindrar i och för sig inte att Konkurrensverket granskar ett pantsystem i ljuset av lagens 6§, som förbjuder konkurrensbegränsande samarbete. Förändringen medför i princip endast att det inte längre är möjligt för företagen att få ett ”förhandsbesked” om avtalets förenlighet med konkurrenslagen.

till panten. Om förpackningen har ett värde som ungefär motsvarar panten, så tjänar inte monopolisten på att vissa konsumenter inte returnerar förpackningarna. I själva verket kan Kulshreshtha och Sarangis modell lika gärna användas för erbjudanden där konsumenten belönas för att skicka exempelvis streckkoden eller locket från en förpackning i ett kuvert till tillverkaren.

Men kan ett pantsystem utformas så att det förstärker bryggeriernas marknadsmakt även om pantsystemet i sig inte genererar någon vinst? En möjlig hypotes är att panten, i linje med Kulshreshtha och Sarangis modell, kan sättas på en sådan nivå att priskänsliga konsumenter ”separeras” från prisokänsliga, t.ex. genom att de förra väljer att returnera flaskorna, medan de senare antingen slänger returflaskor eller köper dryck i engångskärl. En sådan separation skulle öppna för lönsam prisdiskriminering mellan de två systemen. En annan hypotes är att panten sätts på en sådan nivå att hushållen tvingas utföra obetalt arbete åt bryggerierna – dvs. returnera flaskorna – till nytta för bryggerierna och till nackdel för konsumenterna.

Låt oss börja med den första hypotesen. Antag att pantsystemet är utformat så att den pant som betalas (”deposit”) är lika stor som den pant som återfås (”refund”) och att pantsystemet i sig inte genererar någon vinst som tillfaller ägarna/bryggerierna, men att panten för icke återlämnade flaskor används för att täcka systemets kostnader. De icke priskänsliga konsumenterna kommer att få bära systemets kostnader, genom att de betalar, men inte återfår, pant. Eftersom pantsystemet inte genererar någon vinst så kan det emellertid inte användas för att ge priskänsliga konsumenter ett pris under det nominella priset. Inte heller på de priskänsliga konsumenterna tjänar bryggerierna mer, eftersom den nettopant de betalar går åt till att täcka de ökade kostnaderna – och även om de är relativt prisokänsliga, så kommer deras efterfrågan att minska något. Möjligen kan bryggerierna tjäna något på att de prisokänsliga konsumenterna flyttar över till engångsförpackningar.

Låt oss nu se på den andra hypotesen. Antag att konsumenternas kostnad för att returnera en flaska är 3 kronor och att värdet för producenterna av en returnerad flaska är 2 kronor. Om man bortser från eventuella externa effekter så bör ett pantsystem inte uppstå under dessa förutsättningar. Emellertid kan konsumenterna ”tvingas” lämna tillbaka flaskorna genom att panten sätts högre än 3 kronor, t.ex. till 4 kronor. Skulle en sådan åtgärd vara lönsam för producenterna? Det kan ju tyckas som om producenterna därmed får konsumenterna att gratis utföra en tjänst som för de förra är värd 2 kronor. Emellertid fattar konsumenterna sina köpbeslut utifrån den totala kostnaden för drycken, som i det här fallet blir priset exklusive pant plus 3 kronor, förutsatt att konsumenten har för avsikt att lämna tillbaka flaskan. Dvs. efterfrågan blir lika stor som om producenterna höjde priset med 3 kronor, men förtjänsten för bryggerierna blir lika stor som om priset höjdes med bara 2 kronor. Således skulle det för producenterna vara mer lönsamt att höja priset med 3 kronor och att avskaffa panten: försäljningen blir densamma, men nettointäkten blir 1 krona högre per flaska.

Möjliga pantnivåer och maximering av pantnetto

I vissa fall kan ett pantsystem täcka sina kostnader bara genom det pantnetto som uppstår när vissa kärl inte lämnas tillbaka. Ett i varje fall teoretiskt intressant förhållande är att om det alls är möjligt att finansiera ett pantsystem med pantnettos, så bör det finnas ett intervall med pantnivåer som är möjliga. Kostnaderna kan täckas antingen med en låg pant och en låg returandel – eller med en hög pant och en hög returandel.

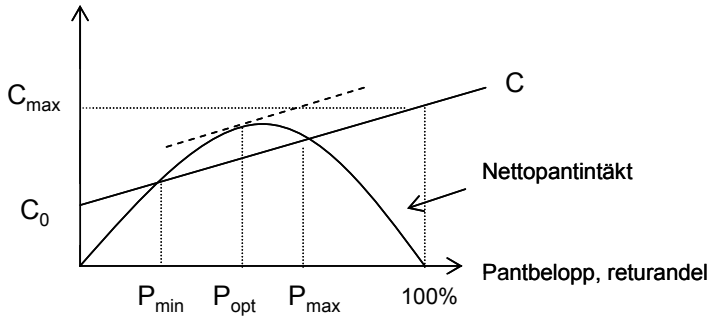
Antag att totalkostnaden för att driva ett pantsystem för bryggerier och handel är C, och att C ökar med volymen (andelen återlämnade flaskor). Antag vidare att andelen flaskor som återlämnas ökar med pantens storlek, från en initial nivå som kan vara noll eller positiv vid panten noll, till 100 procent återlämning vid en tillräckligt hög pantnivå. Definiera nettopantintäkten (pantnettot) som panten gånger det antal flaskor som inte återlämnas. Med antagandena ovan

är nettopantintäkten noll när panten är noll och när panten är så hög att alla flaskor lämnas åter. Om panten ökas från noll stiger nettopantintäkten initialt, för att så småningom nå ett maximum. När panten ökas ytterligare börjar nettopantintäkten falla, eftersom andelen icke återlämnade flaskor så småningom minskar snabbare än pantbeloppet ökar.

Figur 8 visar totalkostnaden för systemet, som en funktion av returandelen, där C_0 är systemets fasta kostnader och C_{max} är kostnaden när återlämningsandelen är 100 procent. Under vissa antaganden och under förutsättning att pantsystemet vid åtminstone någon nivå på panten är företagsekonomiskt lönsam, kommer det att finnas två punkter på panten där systemet exakt går med nollvinst, P_{min} och P_{max}. Däremellan finns en pantnivå där systemets lönsamhet är maximal, P_{opt}. Ett underliggande antagande är att returandelen ökar med pantbeloppet, varför den horisontella axeln kan representera både pantbelopp och returandel.

Även om branschen kännetecknas av perfekt fungerande konkurrens kan ett multilateralt avtal om pant på nivån P_{opt} vara ett sätt för företagen att begränsa konkurrensen och göra en vinst som överstiger normalvinstnivån. En förutsättning är att vinsten i pantsystemet inte fördelas i proportion till antalet försålda flaskor, eftersom företagen då åter får incitament att konkurrera ned priset till marginalkostnaden. Effekten är snarlik den som identifierats av Kulshreshtha och Sarangi, men inte identisk. Exempelvis förutsätter den inte att priskänsligheten varierar på ett visst sätt mellan konsumenter med hög och låg kostnad för återlämning. Kulshreshtha och Sarangis analys avser dessutom ett bryggerimonopol.

Figur 8. Nettopantintäkt och pantnivå



Om systemet tillåts gå med överskott men inte med underskott, är alla pantnivåer mellan P_{min} och P_{max} möjliga. För maximal samhällsekonomisk effektivitet bör man välja den pantnivå som motsvarar de negativa externa effekterna, om den ligger inom detta alternativ. I annat fall, givet att systemet inte tillåts gå med underskott, bör antingen P_{min} eller P_{max} väljas, beroende på om den optimala panten ligger under P_{min} eller över P_{max}.

I praktiken förefaller staten ha överlåtit till branschen att själv bestämma lämplig nivå på panten. Därmed har pantnivån satts på basis av företagsekonomiska överväganden, snarare än för att motsvara värdet av de externa effekter som undviks. Möjligen är det så att spannet mellan P_{min} och P_{max} är så pass snävt att det ur välfärdssynpunkt är ointressant var i intervallet panten hamnar – och att det inte heller är möjligt för branschen att göra någon betydande vinst genom att maximera pantnettot.

Det bör också nämnas att i vissa pantsystem finns, förutom panten, en administrationsavgift som utgår per kärl. Denna avgift används för att tillsammans med pantnettot finansiera retursystemet.

Slutsatser

Ett pantsystem kan vara ett effektivt instrument för att motverka negativa externa effekter. Dessa kan uppstå

antingen genom att försäljning av exempelvis drycker annars medför nedskräpning. Den högre resursförbrukningen som följer av användning av engångskärl brukar också anföras som ett motiv för ett pantsystem. Detta argument för ett pantsystem är dock bara relevant i den utsträckning som energiskatter *inte* används för att ge bryggerier och flask- och burktillverkare korrekta incitament. Fördelen med ett pantsystem, jämfört med exempelvis en skatt på flaskor och burkar, är att den bara belastar dem som inte lämnar tillbaka sina dryckeskärl på rätt sätt – panten blir därmed en beskattning just av ”nedskräpning” (eller ”icke-återlämnande”).

Ur konkurrenssynpunkt finns det skäl att tro att pantsystem som bygger på återanvändning av flaskor i viss mån gynnar inhemska tillverkare. För utländska bryggerier tillkommer ju en kostnad för återtransport av tomma flaskor från Sverige. Detta är emellertid i sig inget skäl att motverka företags- eller samhällsekonomiskt lönsamma pantsystem. Däremot talar det för att en internationell standardisering av pantsystemen skulle vara önskvärd.

Pantsystem som bygger på materialåtervinning medför sannolikt i sig inte någon nämnvärd nackdel för utländska bryggerier. Däremot är det givetvis möjligt att den specifika utformningen av pantsystemen och de därmed förknippade avgifterna utformas så att de får konkurrensbegränsande effekt. I så fall blir det närmast en uppgift för Konkurrensverket att motverka att systemen utformas så att en sådan diskriminering uppkommer, som inte är en oundviklig följd av själva systemets existens.

Pantsystem är normalt organiserade som s.k. infrastrukturklubbar, dvs. de ägs gemensamt av bryggerierna. De olika ägarna har ett egenintresse av låga och icke-diskriminerande avgifter, varför infrastrukturklubbar i relativt stor utsträckning kan vara självreglerande. Om pantsystemen som sådana tillåts uppvisa vinst, som sedan återförs till ägarna, så kan emellertid systemen användas för att begränsa konkurrensen mellan ägarna. En policyrekommendation är därför att *inte* tillåta att betydande vinster uppstår i returbolagen.

Eftersom pantsystemen troligen är naturliga monopol, finns det goda skäl att inte bygga upp parallella system för identiska eller snarlika flaskor. (Däremot bör givetvis flera olika förpackningstyper tillåtas.) En potentiell risk är dock att ägarna till systemet utesluter nya aktörer, eller endast erbjuder dem tillträde till systemet på diskriminerande villkor. Icke-diskriminerande tillträdesregler bör motsatsvis ge goda förutsättningar för konkurrens och effektivitet. Detta kan uppnås genom att systemen är öppna för nya medlemmar, genom avgifter som i huvudsak är proportionella mot användningen av systemet och genom att nuvarande ägare inte tillåts kräva höga inträdesavgifter av nya medlemmar, under förevändning att de måste kompensera de gamla ägarna för historiska investeringar. Inte heller andra sätt att öka små och nytillkomna aktörers kostnader, t.ex. onödigt komplicerade rutiner, bör tillåtas.

Det framstår som angeläget att stimulera till konkurrens *mellan* olika pantsystem, t.ex. mellan returflaskor och returburkar. I praktiken är denna mekanism måhända inte särskilt stark, eftersom i princip samma ägarkonstellation står bakom samtliga pantsystem.

Teoretiskt bör panten sättas till ett belopp som motsvarar summan av, för det första, värdet av flaskan/kärlet för producenten, med hänsyn till kostnader för hantering och tvätt mm och, för det andra, värdet av den externa effekt som undviks genom att flaskan/kärlet returneras. För att motverka konkurrenssnedvridande effekter mellan inhemska och utländska aktörer och mellan aktörer som väljer engångsförpackningar och returförpackningar är det rimligt att även engångsförpackningar beläggs med avgifter som korrigerar för negativa externa effekter.

I praktiken finns dock skäl att sätta pantnivån också med hänsyn till riskerna för fusk, vilket kan innebära en lägre pantnivå än vad som annars vore önskvärt, samt med hänsyn till finansieringskostnaderna för systemen. Detta gäller i synnerhet för pantsystem av ”fiattyp”, dvs. system där det återvunna kärlet i sig har ett i förhållande till panten lågt

värde, eller t.o.m. ett negativt värde. Pantnivåerna i de svenska systemen förefaller i huvudsak ha satts utifrån företagsekonomiska utgångspunkter. Detta behöver inte vara fel. Idealt sett bör pantnivåerna sättas så att de på ett optimalt sätt korrigerar för negativa externa effekter, men i realiteten måste man även ta hänsyn till finansieringsbehov och risken för fusk. I praktiken bör därför pantnivån bestämmas genom en avvägning mellan den samhällsekonomiskt optimala nivån och de företagsekonomiskt försvarliga pantnivåerna.

Från en teoretisk utgångspunkt har jag inga synpunkter på de olika kärltypernas relativa pantnivå – detta skulle kräva ingående livscykelanalyser och värderingar av de externa effekter som är förknippade med de olika kärlen. Däremot framstår de stora skillnaderna mellan avgifter för pantsystem av ”fiattyp” (dvs. burkar och PET-flaskor) och engångssystem som anmärkningsvärda. Möjligen kan den stora skillnaden motiveras ur företagsekonomisk synpunkt, t.ex. att en relativt hög pantnivå är nödvändig för att finansiera retursystemen. Eftersom det inte finns något skäl att tro att de externa effekterna skiljer sig nämnvärt mellan de två typerna av kärl, så är emellertid den enda rimliga slutsatsen att ur en samhällsekonomisk synpunkt så har antingen avgiften för engångskärl satts för låg, eller så har avgiften för returkärl satts för hög.

Ett inom miljöekonomin välkänt resultat är att regleringar bör användas för giftiga ämnen, i synnerhet där det finns kritiska utsläppsnivåer över vilka ytterligare utsläpp snabbt får allt mer katastrofala följder inom vissa geografiska områden. Skatter bör istället användas när skadekostnaderna ökar mer gradvis, men när kostnaderna för att *undvika* utsläpp varierar kraftigt mellan olika aktörer. Givet att dryckeskärl inte är giftiga och givet att dessa bara representerar en liten del av all nedskräpning, så är det rimligt att tro att skadekostnaden är relativt konstant. Samtidigt förefaller det uppenbart att återlämningskostnaden varierar påtagligt mellan individerna och beroende på situationen. Detta talar för att pantnivån i sig bör bestämmas, snarare än att ett mål för återlämningsgrad fastställs.

Slutligen bör det påpekas att för att ett pantsystem skall vara effektivitetshöjande, i meningen att det motverkar negativa externa effekter, så bör pantnivån sättas på en korrekt nivå, så att återtagningsgraden varken blir för hög (med alltför höga kostnader för konsumenterna som följd) eller för låg. Detsamma gäller givetvis engångsförpackningar. Om återtagning av flaskor *inte* är samhällsekonomiskt effektivt, så bör givetvis inte tvingande regler om ett pantsystem införas.

Referenser

Bergman, Mats, 2002a, Competition Law, Competition Policy, and Deregulation, *Swedish Economic Policy Review*, 9, 93-128.

Bergman, Mats, 2002b, *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*, Ds 2002:21, Stockholm.

Bergman, Mats, 2003, *Payment-system efficiency and pro-competitive regulation*, kommande i Penning och Valuta, Sveriges Riksbank.

Bohm, Peter, 1981, *Deposit-Refund Systems*, Resources for the Future, Washington, DC.

Brander, James och Paul Krugman, 1983, A ”Reciprocal Dumping” Model of International Trade, *Journal of International Economics*, 15, 313-321.

Brännlund, Runar och Bengt Kriström, 1998, *Miljöekonomi,* Studentlitteratur, Lund.

Friberg, Richard och Mattias Ganslandt, 2003, *Bottled Water – A Case of Pointless Trade?,* working paper No. 599, IUI, Stockholm.

Kulshreshtha, Praveen och Sudipta Sarangi, 2001, No Return, No Refund: An Analysis of Deposit-Refund Systems, *Journal of Economic Behavior & Organization,* 46, 379-394.

McKibbin, Warwick J. och Peter J. Wilcoxen, 2002, The Role of Economics in Climate Change Policy, *Journal of Economic Perspectives,* 16, 107-130.

Mrozek, Janusz R., 2000, Revenue Neutral Deposit/Refund Systems, *Environmental and Resource Economics*, 17, 183-193

Riis, Christian, 1995, *The Sub-optimality of Refund Schemes*, Working paper No. 13, Department of Economics, Oslo university.

SOU 2001:102, *Resurs i retur*, Stockholm.

Sterner, Thomas och Håkan Wahlberg, 1997, *Waste Management and Recycling*, AFR-report 171, Naturvårdsverket, Stockholm.

Tirole, Jean, 1988, *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press, Cambridge, USA.

Bilaga 4: Tjänsteanteckning från möte med professor Nils Wahl angående EG-rättsliga krav på retursystem.

Bilaga 5: Pantsystemens ekonomi och Pantsystem för dryckesburkar och PET-flaskor i USA, rapporter av Ingrid Flory och Staffan Larsson.

IF/SL 2003 11 10

PANTSYSTEMENS EKONOMI

Sammanfattning av rapport

Syfte

Rapporten visar ekonomin i pantsystemen i Sverige, Danmark och Norge för dryckesburkar och återvinnings-PET-flaskor (Å-PET). Syftet är att jämföra dessa och bedöma i vilken mån de ekonomiskt verkar diskriminerande för importörer.

Struktur

Sammanfattningen gör en del analyser av det material som redovisas i bilagorna. Ekonomin redovisas i SEK med omräkningskurser 1,2 till dansk krona och 1,1 till norsk krona. Bilaga 1 redovisar detaljerade uppgifter per land och typ av förpackning. Redovisningen görs i lokal valuta. Bilaga 2 visar ungefärliga genomsnittliga avgifter för de olika förpackningsslagen och ekonomisk effekt för staten, pantadministratören, bryggeriet och importören.

Bakgrund

Pantsystemens struktur skiljer en del mellan de tre redovisade nordiska länderna. Gemensamt är att man har pant, att kunder lämnar tillbaka tomförpackningarna i butiken, att systemen är solidariska (gemensamt ansvar för återtagning oberoende av säljare), att materialen återvinns och att en central organisation administrativt och ekonomiskt samordnar all hantering av panter och emballage. I Sverige spelar bryggerierna en aktiv roll i hämtningen av tomma burkar och Å-PET-flaskor från butik och ersätts för detta, medan administratören köper denna tjänst av fristående entreprenörer i Danmark och av grossister i Norge.
I Danmark och Norge har man höga skatter för dessa förpackningar.

Slutsatser

Krav på anpassning till ett nationellt pantsystem verkar alltid något försvårande för en importör. Språk måste anpassas och unika EAN-koder och/eller speciella märken användas (i Norge accepteras standardkod mot en extra avgift). Kostnader för pant, administrationsavgifter, skatter och hanterings-tillstånd är lika för bryggerier och importörer.

Skatter

Den största skillnaden mellan länderna är att höga skatter tas ut för engångsemballage i Danmark och Norge men inte i Sverige. Det fördyrar användningen av burk och Å-PET i dessa länder, vilket då gynnar användning av återfyllbara förpackningar. Sådana förpackningar lämpar sig inte för export och import och skatten verkar då i praktiken diskriminerande för importörer. Sverige har på så sätt det i särklass mest gynnsamma systemet för importörer i Skandinavien.

Tabell 1. Ungefärlig skatt vid svensk återvinningsnivå i svensk valuta.

Öre per förpackning	Al-burk	Stor Å-PET	Liten Å-PET
Sverige	0	0	0
Danmark 1)	80	240	120
Norge	138	110	182

1) Därtill kommer att staten tar hela eller delar av pantnettot som är 25 öre, 50 öre resp. 104 öre.

Pantsystemets kostnader

Även bortsett från skatterna skiljer sig kostnaderna för samma förpackningstyper mellan de tre länderna. Det beror i stor utsträckning på mängd sålda förpackningar, dvs. skalfördelar, och returprocent. Det finns även skillnader i kostnader hos aktörerna i systemet, men direkta jämförelser på detaljnivå kan bli missvisande eftersom strukturen skiljer. Om man summerar kostnaderna hos handel, bryggeri och administratör för den direkta hanteringen av returnerade förpackningar erhålls en klarare bild. Skillnader i tabellen förklaras till en del av att kostnader i butiker eller för retur-transporter mm bärs av aktörer utan att redovisas externt.

Tabell 2. Ungefärlig total kostnad för pantsystemet i svensk valuta.

Öre per förpackning	Al-burk	Stor Å-PET	Liten Å-PET
Sverige	22	98	66
Danmark	31	75	44
Norge	44	83	65

Tabell 3. Ungefärlig kostnad för pantsystemet uppdelat.

Öre per förpackning	Al-burk	Stor Å-PET	Liten Å-PET
Sverige administratör	2	2	2
Danmark administr. 1)	22	66	35
Norge administratör 1)	22	55	37
Sverige bryggeri	6	36	14
Danmark bryggeri	0	0	0
Norge bryggeri	0	0	0
Sverige handel	14	60	50
Danmark handel 2)	9	9	9
Norge handel	22	28	28

1) Svarar med egna resurser för insamling, kontroll och hantering av tomemballage. I Norge köps denna tjänst av grossister.

2) Dansk handel får ingen direkt hanteringsersättning . Dock reserveras administratörens ”logistikgebyr” för stöd åt handeln.

Effekt av återvinningsnivå

Den totala ekonomin påverkas mycket starkt av återvinningsprocenten. Pantnettot används i Sverige och Norge för att finansiera retursystemet medan det i Danmark används för speciella ändamål, t.ex. allmänt miljöförbättrande åtgärder och åtminstone delvis blir en indirekt skatt. Den danska skatten är oberoende av återvinningsnivån. Den norska skatten är dock kopplad till denna. Den ekonomiska effekten av återvinningsnivån kan förenklat illustreras med systemadministratörens kostnad och danskt pantnetto respektive norsk skatt vid olika returnivåer.

Tabell 4. Retursystemets kostnad och statens inkomster vid olika återvinningsnivå.

Öre / förpackning	Sverige adm	Dk adm	Dk pant-netto	Norge adm	Norge skatt
Burk 79%	54	221	38	131	171
Burk 86%	59	222	25	141	138
Burk 93%	63	223	13	150	105
Stor Å-PET 85%	239	586	77	330	124
Stor Å-PET 90%	253	587	51	345	110
Stor Å-PET 95%	267	588	26	361	96
Liten Å-PET 65%	104	342	105	144	181
Liten Å-PET 75%	119	343	75	158	152
Liten Å-PET 85%	135	344	45	172	124

En hög återvinningsandel minskar pantnettot, som ju betalas av konsumenter som inte återlämnar tomemballagen och som täcker en del av administratörens kostnader. Detta kompenseras med höjda avgifter. I Danmark finansierar inte pantnettot systemet varför administratörens avgiftsbehov knappast påverkas av återvinningsnivån. I Norge minskar skatten mer än avgifterna ökar då återvinningsnivån höjs.

Importörs avgift

Totalt systemrelaterat utlägg och potential för fusk, dvs. möjlig maximal vinst för ett bryggeri eller en importör som står utanför retursystemet, visas nedan. För att också kunna relatera betalningar för hanteringstillstånd o dyl. till övriga kostnader görs kalkylen för ett specifikt fall, nämligen för en importör med antagen försäljningsvolym 100 000 flaskor eller burkar per år. Panten visas och summeras med kostnaderna till en totalkostnad, vilket är företagsekonomiskt fel, eftersom panten fås tillbaka i sin helhet vid försäljning till grossist eller butik. Man kan ändå resonera så att pantbeloppet i viss mån kan försvåra i konkurrens med andra pantlösa förpackningar eller med företag som svindlar pantsystemet. Därmed skulle vinstmarginaler kunna behöva minskas med en del av detta pantbelopp.

Kostnader för anpassning till språkkrav och märkningskrav har inte räknats in nedan men ligger i allmänhet i intervallet 4 till 10 öre.

Tabell 5. Importörs utlägg för aluminiumburk.

Öre per burk	Sverige	Danmark	Norge
Pant	45	180	110
Till administratör 1)	3,5	28	32
Till myndigheter 2)	0	78	138
Summerat	48	286	280

1) Rörliga och fasta avgifter till systemadministratör plus i Sverige avgift för företag utan returtagning från butik. Engångsbetalningar fördelas över 3 år.

2) Skatter och avgifter som betalas direkt till myndigheter.

Tabell 6. Importörs utlägg för stor Å-PET.

Öre per flaska	Sverige	Danmark	Norge
Pant	179	510	275
Till administratör 1)	78	75	37
Till myndigheter 2)	10	240	110
Summerat	267	825	422

1) Rörliga och fasta avgifter till systemadministratör. Engångsbetalningar fördelas över 3 år.

2) Hanteringstillstånd till Jordbruksverket i Sverige och skatter i Danmark och Norge.

Tabell 7. Importörs utlägg för liten Å-PET.

Öre per flaska	Sverige	Danmark	Norge
Pant	89	300	110
Till administratör 1)	28	43	46
Till myndigheter 2)	10	120	181
Summerat	127	463	337

1) Rörliga och fasta avgifter till systemadministratör. Engångsbetalningar fördelas över 3 år.

2) Hanteringstillstånd till Jordbruksverket i Sverige och skatter i Danmark och Norge.

IF/SL 2003 11 10

PANTSYSTEM FÖR DRYCKESBURKAR OCH PET-FLASKOR I USA

Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att visa hur man i USA hanterar problem med att några delstater har pant på dryckesburkar och engångs-PET-flaskor medan de flesta inte har det. Intressant är att se hur stort problemet är ekonomiskt, hur man försöker minska den ekonomiska konsekvensen med t.ex. märkning och om detta problem har belysts i akademiska studier.

Det kan konstateras att problemet är omfattande vid gränserna mellan stater med pant och sådana utan, även om direkta kvantifieringar inte redovisats enligt vad vi kunnat finna.

Man använder sig ofta av krav på speciella märkningar för att kunna skilja pantberättigade förpackningar från de icke pantberättigade. Det underlättas av att det oftast är den enskilde producenten/fyllaren som har ansvar för sin returgrad och står för kostnader av överinpantning. Några

traditionella akademiska studier över detta problemområde har vi inte kunnat finna. Dock finns mycket publicerat om pantsystemen som sådana och deras utformning.

Pantsystemen har en legal uppbackning i de aktuella 10 (snart 11) pantstaterna, skiljer sig en hel del sinsemellan, har en förhållandevis låg pant (vanligen 5 cent) och oftast ett övergripande ansvar hos dryckesproducenten/fyllaren. Staten har ett aktivt engagemang i några få stater (Kalifornien t.ex.) och tar i dessa fall hand om hela eller delar av pantnettot.

Någon generell lösning på problemet med öppna gränser och fri handel i kombination med metoder för begränsning av den ekonomiska skadan från pantning av pantlösa förpackningar finns alltså inte. Fyllarens eget ansvar för sina förpackningar, returgraden och den ekonomiska effekten har öppnat för särskiljande märkning av förpackningar, vilket då inte blir så omstritt. Det har inte eliminerat den ekonomiska skadan men håller den på en tolererbar nivå.

Referenser

Returpack: Reserapport från 90-talet med deltagande från företagsledning, bryggerirepresentanter, returautomatleverantörer, handelsrepresentanter etc. från Sverige i möten med olika branschaktörer i USA.

Professor Susan Selke and associate professor Diana Twede, School of Packaging, Michigan State University.

Global Green USA, Rapport från en "task force" med deltagande från myndigheter och branschrepresentanter. Studerat år är 1999.

Bottle Bill Resource Guide, Container Recycling Institute, August 2003.

Ingrid Flory, kontakter vid konferens Innovating for Sustainability arrangerad av the Green Industry Network i USA oktober 2003.

Container Recycling har frågats men ej svarat.

Gemensamt för båda förpackningstyperna

Lagstiftning

Beverage Producer Responsibility Act, en proposition från 2003. Där krävs 80procent återvinning eller återfyllning totalt i USA, en lägsta pant på 10 cent och ansvaret läggs på dryckesindustrin. Den är ännu ett förlag.

Lagar i 11 stater i USA, stiftade från 1971 till 2002, med kvantifierade krav på återtagning av förpackningar.

Pantstater

10 st med fungerande system, nämligen Delaware, Maine, Massachusetts, Connecticut, Vermont, New York, Michigan, Iowa, Oregon och Californien. Hawaii har lagstiftat och skall vara igång år 2005.

Operatörer

I de flesta stater har varje distributör ansvar för återvinningen av sina burkar och PET-flaskor och att redovisa återlämningsgraden till myndigheterna. Distributören betalar hanteringsersättning till handeln eller den som innehar returautomaterna och säljer sedan det insamlade materialet. Systemet är alltså inte solidariskt även om tjänster köps av samma butiker och entreprenörer.

Det krävs alltså att burkarna identifieras i returtagningen och det görs med streckkoden. Alternativt krävs en särskiljande och avläsbart märke på t.ex. locket.

Pantnettot (dvs. den pant som betalats för burkar som aldrig pantas in) ger ett tillskott som garanterar lönsamhet totalt sett. I Kalifornien, Hawaii och Massachusetts tar myndigheterna hand om hela pantnettot och i Michigan 75 procent och lämnar på olika sätt helt eller del av ersättningen till handel eller operatörer av återlämningscentra. I övriga stater tar

distributörerna av dryckerna hand om hela pantnettot och betalar hanteringsersättning.

Returautomaterna eller återlämningsstationerna kan drivas av fristående entreprenörer, som förutom hanteringsersättningar kan sälja reklamplats på returkvittona, som är giltiga i närliggande butiker. Hämtningen av de komprimerade förpackningarna kan skötas av andra entreprenörer, som antingen köper materialet och säljer det vidare till ett smältverk, eller säljer tömnings- och transporttjänsten.

Distributören kan också ha köpt hela detta samordnande arbete av en tredje part som t.ex. kan vara den som äger återlämningsstationen lokalt eller i en region. Tomra har ofta tagit på sig ansvaret att hantera hela systemet i alla led.

Gränsproblem

Varje distributör har sina streckkoder men de är inte nödvändigtvis unika för pantstaterna. Den extra inpantning som sker från grannstater tar respektive distributör förlusterna för. Det drabbar alltså samma distributör som därigenom har ett fritt val i hur problemet kan hanteras. Metoder som används för att minimera dessa förluster är den relativt låga panten, add on koder, specialmärkning på burklocket och anställdas kontroll vid återlämningar.

En studie i Michigan (för Michigan Great Lakes Protection Fund) år 2000 beräknade att 2,5 procent av inpantade förpackningar var pantlösa förpackningar från grannstater. Det var en genomsnittssiffra för hela staten och problemet var betydligt större nära statsgränserna. I andra stater med lägre pant kan problemet vara mindre.

Detaljer i pantstaterna

Kalifornien: 2,5 – 5 c pant. 1,8 c till returtagare. Betalas av staten. Pantnetto till staten.

Connecticut: 5 c pant. 1,5/2 c till returtagare. Betalas av distributör. Pantnetto till distributör.

Delaware: 5 c pant. 1 c (20procent av pant) till returtagare. Betalas av distributör. Pantnetto till distributör.

Hawaii: 5 c pant. 1c om återvinning understiger 70procent och annars 1,5 c till returtagare. Betalas av staten. Pantnetto till staten.

Iowa: 5 c pant. 1 c till returtagare. Betalas av distributör. Pantnetto till distributör.

Maine: 5 c pant. 3 c till returtagare. Betalas av distributör. Pantnetto till distributör.

Massachusetts: 5 c pant. 2,25 c till returtagare. Betalas av distributör. Pantnetto till staten.

Michigan: 10 c pant (5 c återfyll). 25procent av pantnetto till returtagare. Betalas av staten. Pantnetto till staten (75procent netto).

New York: 5 c pant. 2 c till returtagare. Betalas av distributör. Pantnetto till distributör.

Oregon: 5 c pant (2 c återfyll). Inget till returtagare. Pantnetto till distributör.

Vermont: 5 c pant. 3 c till returtagare. Betalas av distributör. Pantnetto till distributör.

Specifikt för dryckesburkar

Typ av burkar

Endast aluminium i olika storlekar. Stålburkar förekommer inte.

Ekonomi (exempel)

Pant 5 cent/burk.

Burkvikt genomsnittligt ca 18 g.

Alumuniumpris ca 0,9 USD/kg.

Returgrad ca 70 procent.

Hanteringsersättning 2 cent/burk.

Tömnings- och transporttjänst 1 cent/burk.

Reklamintäkt 1 cent/burk? Möjlig då returstationen är fristående.

Intäkt per burk: 5+0,7*18/1000*90= 5,8 cent (exkl. ev. reklam).

Kostnad per burk: 0,7*(5+2+1)= 5,6 cent.

Det ser alltså ut som ett företagsekonomiskt balanserat system på angiven återvinningsnivå då distributören får ta pantnettot, reklamintäkter inte medräknats och inpantningen av pantlösa burkar är låg. Kostnad för administration är liten. Sedan finns samhällskostnader för icke inpantade burkar i deponier, för nedskräpning mm, som med råge täcks av pantnettot där staten tar hand om detta och annars blir en belastning.

Specifikt för PET-flaskor

Typ av flaskor

Engångs-PET-flaskor, alltså ej återfyllning.

Ekonomi (exempel)

Pant 5 cent/flaska.

Flaskkvikt genomsnittligt ca 40 g.

PET-pris ca 0,2 USD/kg.

Returgrad ca 65 procent.

Hanteringsersättning 2 cent/flaska.

Tömnings- och transporttjänst 1 cent/flaska.

Reklamintäkt 1 cent/flaska? Möjlig då returstationen är fristående.

Intäkt per flaska: 5+0,65*40/1000*20= 5,5 cent (exkl. ev. reklam).

Kostnad per flaska: 0,65*(5+2+1)= 5,2 cent.

Det ser alltså ut som ett företagsekonomiskt balanserat system på angiven återvinningsnivå då distributören får ta pantnettot, reklamintäkter inte medräknats och inpantningen av pantlösa flaskor är låg. Kostnad för administration är liten. Sedan finns samhällskostnader för icke inpantade flaskor i deponier, för nedskräpning m.m., som med råge täcks av pantnettot där staten tar hand om detta och annars blir en belastning.

Bilaga 6: Analys av retursystemets effekter, rapport av fil dr Mattias Ganslandt.