

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep

0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2002/1326
GHVo 690

Saksbeh.:

Dato: 10. mars 2003

■ **Konkurranselovens §2-2d) - påpekning av mulige konkurranseregulerende virkninger av grunnavgiften på drikkevareemballasje**

1. Innledning

Konkurransetilsynet har fått oversendt kopi av korrespondanse mottatt i Arbeids- og Administrasjonsdepartementet fra K. Lerum i Lerum Fabrikker AS og B. Bunæs i Telemark Kildevann AS i forbindelse med budsjettbehandling av særavgifter for drikkevareemballasje høsten 2002. Disse ber om at grunnavgiften på drikkevareemballasje fjernes, da de mener at det i dag ikke eksisterer tilstrekkelige gode miljømessige argumenter for den konkurransevridning som avgiften skaper.

Konkurransetilsynet fører tilsyn med konkurranseloven. Lovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. I denne sammenheng er det viktig at ingen aktører i et marked favoriseres som følge av offentlige ordninger, tiltak eller regelverk, herunder avgifter. Ifølge konkurranseloven §2-2d) skal tilsynet påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag til hvordan konkurransen kan forsterkes.

Det følger videre av Regjeringens konkurransepolitiske handlingsplan at offentlig virksomhet skal organiseres og drives på en måte som fremmer konkurranse. På denne bakgrunn vil Konkurransetilsynet foreslå en gjennomgang av avgiftssystemet for drikkevareemballasje, herunder grunnavgiften .

2. Bakgrunn

Avgift på drikkevareemballasje

Avgift på drikkevareemballasje inngår blant de såkalte grønne skatter, dvs skatter og avgifter som ilegges for at produsenter og konsumenter skal ta hensyn til de miljøkostnadene deres aktiviteter påfører samfunnet.

Avgiftssystemet er todelt. For det første ilegges en *miljøavgift*, hvis størrelse avhenger av type materiale som er brukt i emballasjen. For produkter med inneremballasje av glass eller metall er miljøavgiften 4,28 kr per emballasjeeinheit, for plast 2,58 kr og for kartong 1,07 kr per emballasjeeinheit. Dersom produktet imidlertid er med i en returordning som er godkjent av Statens Forurensningstilsyn (SFT), vil størrelsen på miljøavgiften reduseres med oppnådd returandel i denne returordningen. Ved 95% returandel eller mer, faller miljøavgiften helt bort.

For det andre ilegges en såkalt *grunnavgift*, som er konstant og lik 0,87 kr per emballasjeeinheit. Denne avgiften ilegges kun engangsemballasje, definert som emballasje som ikke kan gjenbrukes i sin opprinnelige form. Grunnavgiften ble innført fra og med 1994 fordi man av miljømessige hensyn ønsket å favorisere produkter med ombruksemballasje.

Beste typene emballasjeavgifter bortfaller for emballasje med rominnhold på minst fire liter, samt for visse typer drikkevarer uten alkohol og kullsyre, som melk, råsaft og juice. Merk at vann uten kullsyre imidlertid er avgiftspliktig.

De ulike returordningene

Hensikten med en returordning er å samle inn brukt emballasje og sørge for en forsvarlig behandling, for slik å redusere den skade som påføres miljøet. SFT kan godkjenne¹ returordninger som innebærer ombruk, materialgjenvinning og i enkelte tilfeller energiutnyttelse. Retursystem basert på energiutnyttelse godkjennes imidlertid bare dersom ombruk eller materialgjenvinning ikke er teknisk, miljømessig eller økonomisk forsvarlig. Det fremgår av komitéinnstilling om grunnavgift på drikkevareemballasje fra 1993 at komitéens flertall mente at det også er en grunnleggende miljømessig forskjell mellom ombruks- og engangsemballasje. Derfor anbefalte kommisjonen å favorisere returordning(er) som innebærer ombruk fremfor returordninger som innebærer materialgjenvinning, selv om de to retursystemene forventes å oppnå like høy returandel.

I Norge har vi i dag flere ordninger for drikkevareemballasje. Den eldste, som har eksistert i over 40 år, er ordningen med innsamling, vasking og ombruk av drikkevareemballasje. Systemet regnes som svært miljøvennlig og velfungerende med over 95% retur, noe som innebærer at også miljøavgiften har falt bort. Da grunnavgiften ble innført i 1994 var dette den eneste returordningen for drikkevareemballasje som eksisterte i Norge. Returordningen drives av Bryggeri- og Mineralvannforeningen (BROM), som er en bransjeorganisasjon for de norske øl- og mineralvannprodusentene.

I 1999 ble imidlertid den landsomfattende returordningen Norsk Resirk AS etablert, for innsamling og resirkulering av emballasje som ikke er ombruksemballasje. Norsk Resirk er et privat aksjeselskap, dannet på initiativ fra bransjeorganisasjonene for de ulike ledd i omsetningskjeden for drikkevarer. Blant annet eier BROM i dag 35% av returselskapet, gjennom Bryggerienes Servicekontor. Det skal imidlertid ikke utbetales utbytte på aksjene i selskapet. SFT har for tiden fastsatt følgende returandeler i Norsk Resirk: for aluminiumsbokser 91 %, og for engangs plastflasker 70 %. Dette innebærer en tilsvarende reduksjon i miljøavgiften. Produkter som inngår i Norsk Resirk ilegges derimot grunnavgift på samme måte som produkter hvis emballasje kastes som vanlig søppel etter bruk.

I tillegg finnes det enkelte mindre returordninger drikkevareemballasje, blant annet har flyselskapene sine egne returordninger. Det eksisterer også en landsomfattende returordning for drikkekartongemballasje. Da juice, melk og melkeprodukter er fritatt for avgift på

¹ Forutsetning for godkjenning er at retursystemet forventes å oppnå et minimum på 25% retur.

drikkevareemballasje, gir økt returandel ingen fradrag i avgift, og følgelig tar heller ingen et økonomisk ansvar for restutslippene i naturen.

Da grunnavgiften ble innført i 1994 eksisterte kun ombruksordningen. Det er uklart for Konkurransetilsynet i hvilken grad vedtaket om å stimulere til bruk av denne ordningen fremfor potensielle fremtidige ordninger med materialgjenvinning hviler på omfattende sammenlikninger av miljøkonsekvenser. BROM bekrefter overfor tilsynet at slike sammenlikninger av miljøkonsekvenser ikke er uproblematisk, da de ulike returordningene har ulike typer miljøskadelige konsekvenser, slik at man må stille ikke-kommensurable størrelser opp mot hverandre. Argumentene til Lerum og Bunæs går ut på at ordningen til Norsk Resirk samlet sett er minst like miljøvennlig som ombruksordningen, bl.a. ved at flaskene kan blåses direkte hos tapperen, samt at den brukte emballasjen komprimeres i butikkutsalgenes automater, forhold som reduseres transportbehovet.

Konsekvenser for bruken av emballasje

Emballasjekostnadene kan utgjøre en stor andel av totalkostnadene, særlig for produksjon og salg av vann og mineralvann. BROM hevder at grunnavgiften er en viktig årsak til at mange produsenter finner ombruksordningen kostnadmessig mest fordelaktig, og derfor benytter denne. Det er særlig i mineralvannmarkedet at engangsemballasje ikke tas i bruk, mens man i ølmarkedet er oppe i 40% markedsandel for engangsemballasjen, til tross for grunnavgiften. BROM forklarer dette bl.a. med at den høye ølavgiften gjør at grunnavgiften blir av relativ liten betydning, samt at plastflasker er dårlig egnet til øl.

3. Konkurransemessig vurdering

Dersom myndighetene stiller forskjellige krav til produkter som dekker det samme underliggende behov hos en forbruker (selv om de bruker ulike produksjonsteknikker eller råvarer), vil dette kunne gi opphav til en vridning av konkurransen. Dersom en slik forskjellsbehandling derimot er tilsiktet, for å korrigere for en eksternalitet, vil den kunne være samfunnsøkonomisk effektivitetsfremmende.

Miljøavgiften ilegges all emballasje, men er differensiert ut fra materialtype. Konkurransetilsynet kan ikke ta stilling til de relative avgiftsstørrelsene som eksisterer med dagens system. Det vil imidlertid være effektivitetsfremmende dersom de gjenspeiler den nettogevinst man oppnår ved gjenvinning, relativt til den miljøskade som oppstår når de ulike materialtypene må brytes ned i naturen. Slik gis markedet incentiv til å velge emballasje som er relativt billig å samle inn og gjenvinne og som har lang levetid.

Produkter som er med i et returprogram (ombruk eller materialgjenvinning) får redusert avgiften ihht andel oppnådd retur. Avgiften er i utgangspunktet svært høy, noe som skulle gi sterke incentiver til å delta i en returordning. Gitt at innsamling og forsvarlig behandling innebærer en betydelig reduksjon i den miljøskade emballasjen påfører naturen, antar tilsynet at det vil være riktig å stimulere til å delta i returordning ved hjelp av økonomiske virkemidler slik det gjøres.

Derimot kan ikke Konkurransetilsynet se noen miljømessige argumenter for at flere typer av drikkevarer uten alkohol og kullsyre unntas avgiftsplikt. Dersom der er helsemessige eller andre årsaker til å vri etterspørselen mot denne typen av drikkevarer, bør dette skje ved avgift på uønsket innhold, eks. alkohol, sukker e.l. Derimot bør en miljøavgift som er ment å korrigere for den skade emballasjen påfører miljøet, ikke avhenge av drikkevarens innhold. Dette argumentet gjelder også grunnavgiften, som faller bort for de samme produktene, uavhengig av hvilken emballasje som er brukt.

Grunnavgiftens konkurranseregulerende effekter antas å kunne være betydelige, ved at man favoriserer de produsenter som tapper på ombruksemballasje, fremfor andre produsenter i de samme markedene.

Emballasje synes generelt å være en viktig konkurransefaktor i disse markedene, både hva gjelder design og kostnader. BROM mener imidlertid at det særlig er tapping på engangsemballasje som gir opphav til skalaavkastning og synergier. Dette skulle tilsi at fjerning av grunnavgiften vil favorisere aktører med store markedsandeler, noe som på sikt kan bidra til økt konsentrasjon. Konkurransetilsynet er imidlertid usikker på hvilke aktører i bransjen som konkret vil komme bedre ut dersom avgiften skulle falle bort. Lerum og Bunæs, som synes å være de i bransjen som har engasjert seg mest for å få fjernet grunnavgiften, representerer to mindre aktører.

Dersom ett retursystem samlet sett skulle være mer miljøvennlig enn et annet, hensyn tatt til energiforbruk, transportbehov m.v., vil det kunne være samfunnsøkonomisk effektivitetsfremmende å favorisere dette. Dette bør skje ved at negative miljøkonsekvenser av ulike produksjonsteknikker og innsatsfaktorer internaliseres i prisen på bruk av disse, ved f.eks. elavgift og miljøavgifter på drivstoff. Gitt at alle negative miljøeffekter ved ulike produksjons-/gjenvinningsprosesser er internalisert på denne måten, vil en ytterligere avgift på produkter som inngår i den minst miljøvennlige returordningen være unødvendig.

Konkurransetilsynet ser ikke bort fra at et retursystems miljømessige effekter også kan avhenge av hvorvidt der eksisterer andre retursystemer. Dersom det samlede markedet for øl, vann og mineralvann er for lite til at to parallelle retursystemer kan eksistere ved siden av hverandre i et gitt geografisk område, kan resultatet enten bli svært ineffektiv transport av emballasje (f.eks. to halvfulle lastebiler i stedet for én full) eller eventuelt større lagerkostnader for detaljistene. Det *kan* da i enkelte tilfeller være hensiktsmessig at myndighetene bidrar til at man velger ett og bare ett retursystem.

Imidlertid vil man også ved en utvikling mot stadig mindre standardisering av ombruksemballasjen, se større transport-, sorterings- og lagringsbehov. Konkurransetilsynet har inntrykk av at mindre standardisert emballasje nettopp er det som preger utviklingen i bransjen. Det synes som om særlig store aktører bruker design på emballasje som en konkurranseparameter.

Det er et faktum at det i 1994, da grunnavgiften ble innført, ikke eksisterte andre returordninger enn BROM's ombruksordning. Det kan dessuten tenkes å ha funnet sted en teknologisk utvikling innen innsamling og gjenvinning av emballasje, som vil påvirke de miljømessige vurderinger som lå til grunn for grunnavgiften da den ble innført. Konkurransetilsynet anbefaler derfor at det foretas en gjennomgang av avgiftssystemet for drikkevareemballasje, herunder en revurdering av behovet for å favorisere returordning som innebærer ombruk av emballasje fremfor returordning som innebærer materialgjenvinning. Tilsynet anbefaler spesielt at det ikke gis fritak for emballasjeavgift på bakgrunn av produktets innhold.