



Den volumenbaserede emballageafgift

Oktober 2003

Finansministeriet, Miljøministeriet, Økonomi- og
Erhvervsministeriet og Skatteministeriet

Rapport om den volumenbaserede emballageafgift

1. Indledning.....	4
1.1 Kommissorium	4
1.2 Arbejdsgruppens deltagere	4
1.3 Konklusioner	5
2. Beskrivelse af emballageafgiften	8
2.1 Formålet med emballageafgiften.....	8
2.2 Den nuværende emballageafgift i hovedtræk.....	8
2.3 Baggrunden for emballageafgiften.....	9
3. Den volumenbaserede emballageafgift	12
3.1 Baggrunden for den volumenbaserede emballageafgift.....	13
3.2 Afgiftspligtige varer	14
3.3 Opkrævning af afgift	16
3.3.1 Afgiftspligten.....	16
3.3.2 Registrering af virksomheder	16
3.3.2.1 Fremstillingsvirksomheder	16
3.3.2.2 Grossister (mellemandlere)	17
3.3.2.3 Emballeringsvirksomheder.....	17
3.3.3 Bagatelgrænse.....	17
3.3.4 Opgørelse af den afgiftspligtige mængde.....	18
3.3.4.1 Oplagshavere	18
3.3.4.2 Erhvervsdrivende varemodtagere.....	18
3.3.5 Afgiftsgodtgørelse	18
3.3.6 Afgiftsfritagelse	20
3.3.7 Dokumentationskrav ved eksport af ubrugte eller påfyldte emballager ..	20
3.3.8 Dokumentationskrav ved eksport af vinflasker til genpåfyldning	21
3.3.9 Dokumentationskrav ved eksport af visse mineralvandsflasker	22
3.4 EU-retten	23
3.4.1 De fiskale bestemmelser i EF-traktaten.....	23
3.4.2 Bestemmelserne om varernes fri bevægelighed samt toldunionen	25
3.4.3 Statsstøttebestemmelserne	26
3.4.4 Informationsproceduredirektivet	28

3.4.5 Emballagedirektivet.....	29
3.5 Pant- og retursystemer	30
4. Forslag til løsningsmodeller	34
4.1 Nedsættelse af den volumenbaserede emballageafgift.....	36
4.1.1 Afgiftsprovenuet for den volumenbaserede emballageafgift	37
4.1.2 Mulige løsningsmodeller vedrørende afgiftsnedsættelserne	42
4.1.3 Konsekvenser af løsningsmodellerne vedr. afgiftsnedsættelserne	42
4.2 Selektive løsningsmodeller.....	52
4.2.1 Afgiftsgodtgørelser, tripafgift og vægtbaseret emballageafgift	52
4.2.2 Mulige selektive løsningsmodeller.....	57
4.2.3 Konsekvenser af selektive løsningsmodeller	58
Bilagsdelen:	64
Bilag 1: Virkninger af nedsættelse af afgiftssatsen på emballager til øl, vand, vin og spiritus	64
I. Konklusion	64
Indledning.....	65
Sammenfatning.....	66
II. Opgørelse af provenuet før introduktion af engangsemballager til øl og vand, tysk dåsepant og dansk afgiftsnedsættelse for spiritus	74
III. Provenuvirkning af introduktion af dåser i Danmark, RTD, tysk dåsepant og dansk afgiftsnedsættelse for spiritus.....	86
IV. Virkningerne af nedsættelse af afgiften på emballager til øl	89
V. Virkningerne af nedsættelse af afgiften på emballager til mineralvand.....	102
VI. Virkningerne af nedsættelse af afgiften på emballager til vin og hedvin .	108
VII. Virkningerne af nedsættelse af afgiften på emballager til spiritus	115
VIII. Sammenfatning – provenu.....	119
IX. Usikkerhed.....	123
X. Grænsehandel	127
XI. Virkningen på forbruget og forbrugerne	129
XII. Virkninger for erhverv	132
XIII. Miljømæssige virkninger.....	140
XIV. Samfundsøkonomiske virkninger.....	146

Bilag 2: "Flaskefidusen"	150
Bilag 3: Sammenhæng mellem emballageafgift og danske pantsatser	158

1. Indledning

Regeringens Økonomiudvalg besluttede – efter indstilling fra skatteministeren – den 10. april 2003 at nedsætte en hurtigtarbejdende arbejdsgruppe, som skulle analysere problemstillingen omkring den volumenbaserede emballageafgift, pant- og retursystemet samt samspillet med grænsehandlen, jf. kommissoriet nedenfor.

1.1 Kommissorium

Den volumenbaserede emballageafgift, der omfatter emballager til øl, vand, vin og spiritus er under stigende pres. Via afgiften gives tilskud til grænsehandel i genbrugsemballager, og tomme flasker er ved at blive en grænsehandelsvare i sig selv på grund af spekulation i pantforskellene. Afgiften på vinflasker er med til at opretholde en høj indsamlingsprocent, men omkostningerne herved er høje. Endelig er der EU-vanskeligheder ved de nuværende regler, men andre kan opstå ved visse af løsningsforslagene. Der er stillet spørgsmål til Kommissionen om EU-medholdeligheden af de nuværende regler.

De nuværende vanskeligheder forventes at blive forøget, når den tyske dåsepant bliver håndhævet, idet en del af den nuværende grænsehandel af øl i engangsemballage vil blive erstattet af øl mv. i genbrugsflasker.

På denne baggrund udvides grænsehandelsgruppen (Skatteministeriet (formand), Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet) med Miljøministeriet. Arbejdsgruppen skal undersøge og vurdere forslag, der kan fjerne eller begrænse forvriddingerne ved emballageafgiften uden at belaste statens finanser.

Virkningerne på statens finanser, miljø, grænsehandel, konkurrence og erhvervsforholdene skal indgå i udvalgets rapport.

Udvalget skal færdiggøre arbejdet inden 20. maj 2003, således at eventuelle provenuvirkninger kan indarbejdes i FFL 04, og lovforslag i givet fald fremsættes i begyndelsen af samlingen 2003/04.

1.2 Arbejdsgruppens deltagere

Arbejdsgruppen har haft følgende sammensætning:

Fuldmægtig Bent Sørensen, Miljøministeriet

Kontorchef Christian Fischer, Miljøstyrelsen

Fuldmægtig Fine Holten, Miljøstyrelsen

Agronom Birgitte Jørgensen Kjær, Miljøstyrelsen

Fuldmægtig Peder Kongsted Christiansen, Økonomi- og Erhvervsministeriet

Kontorchef Hans Kierkegaard, Konkurrencestyrelsen

Fuldmægtig Vagn Rasmussen, Konkurrencestyrelsen

Kontorchef Niels Kleis Frederiksen, Finansministeriet

Fuldmægtig Jacob Krog Søbygaard, Finansministeriet
Specialkonsulent Hans Fenger-Eriksen, Told- og Skattestyrelsen
Funktionschef Taus P. Helleskov, Told- og Skattestyrelsen
Direktør Otto Brøns-Petersen, Skatteministeriet (formand)
Områdechef John Fuhrmann, Skatteministeriet
Chefkonsulent Jens Holger Helbo Hansen, Skatteministeriet
Fuldmægtig Marie Færch, Skatteministeriet

1.3 Konklusioner

På baggrund af en statusrapport fra udvalget besluttede regeringen i juni 2003, at fremsætte lovforslag i den kommende folketingssamling om en halvering af afgiften på emballager til øl og mineralvand.

Udvalget har siden statusrapporten arbejdet videre med de øvrige spørgsmål, og kan hermed aflevere sin endelige afrapportering.

Arbejdsgruppen er nået frem til følgende anbefalinger vedrørende den volumenbaserede emballageafgift:

- En halvering af den volumenbaserede emballageafgift på emballager til øl og mineralvand.
- Det er en politisk afgørelse at afveje de miljømæssige effekter mod de samfundsøkonomiske gevinster i forhold til afgiften på vin- og spiritusemballager.
- Der arbejdes videre for at opnå en både EU-medholdelig samt administrativ realistisk ændring af de nuværende godtgørelsesbestemmelser.

For **øl- og mineralvandsemballager** vil forbrugerne få en betydelig gevinst uden at staten taber herved, i det mindste hvis afgiftsnedsættelsen ikke går ud over ca. 50 pct. En afgiftsnedsættelse vil dog også have en vis negativ virkning i form af lidt flere alkoholskader og måske en lidt større miljøbelastning, men disse virkninger er små i forhold til de positive.

Det er dog sandsynligt, at en nedsættelse af afgiften for øl- og mineralvandsemballager netto ikke vil forringe miljøet, blandt andet fordi pantet i Danmark vil sikre, at der indsamles lige så mange brugte øl- og mineralvandsemballager som før. En nedsættelse støttes desuden af detailhandlen og øl- og mineralvandsfabrikanterne.

Størrelsesorden af de forskellige virkninger er usikker, men forventningen om betydelige samfundsøkonomiske bruttogevinster og overskuelige bruttotab er robust selv ved mere pessimistiske forudsætninger. Staten forventes at opnå en nettoprovenugevinst ved afgiftsnedsættelser på op til ca. 80 pct., men ved nedsættelser udover 50 pct., hvor statens gevinst forventes at være ca. 40 mio. kr., kan nettoprovenutab ikke udelukkes, og chancerne for større provenugevinster bliver mindre.

En nedsættelse af afgiften for øl- og mineralvandsemballager med 50 pct. kan således foretages uden at statens finanser bringes i fare, og uden større negative virkninger for miljø og sundhed. En nedsættelse kan reducere fabrikantavancerne, men der hersker betydelig usikkerhed herom. Fabrikkerne mener således ikke, at avancerne vil blive påvirket. En nedsættelse af afgiften med 50 pct. for øl- og mineralvandsemballager kan således anbefales uden større forbehold i forhold til de mål, der er fastsat i kommissoriet.

Gennemførte beregninger for **vin- og spiritusflasker** indikerer, at afgiftsnedsættelser også vil give samfundsøkonomiske gevinster, som vil tilfalde såvel forbrugerne som staten, uden at der samtidig tabes meget ved øgede sundhedsudgifter på langt sigt. Sandsynligvis vil en afgiftsnedsættelse også kunne ske med begrænsede miljømæssige tab, idet der dog knytter sig en vis usikkerhed til beregningerne.

Også for vin- og spiritusflasker vil afgiften kunne nedsættes med op til 80 pct., uden at staten lider tab, men ved nedsættelser udover 50 pct., hvor statens gevinst forventes at være ca. 35 mio. kr., vil risikoen for tab være reel, og chancerne for større provenugevinster være mindre.

Ved de mest sandsynlige beregningsforudsætninger vinder samfundet netto ca. 140 mio. kr. ved en halvering af afgiften på emballage til vin og spiritus, når man ser bort fra de sandsynlige miljøvirkninger.

De direkte miljømæssige omkostninger kan ifølge normalt anvendte priser anslås til ca. 5 mio. kr., men skønnet er behæftet med usikkerhed. Der vil i den forbindelse ske en ændring i den måde, hvorpå vin- og spiritusemballager genanvendes. Det vil ikke være rentabelt at skylle og genanvende flasker i samme omfang som hidtil, hvor godtgørelsen af afgiften har givet et betydeligt bidrag til rentabiliteten. Det vil derimod blive forholdsmæssigt mere rentabelt at omsmelte indsamlede flasker til nye. Det vil således blive nødvendigt med en omstilling af kapaciteten til at genanvende vin- og spiritusflasker. Det vil sige, at færre vil være beskæftiget i flaskeskylleriene. Da den nødvendige oparbejdningskapacitet af skår ikke i øjeblikket er tilstede i Danmark, kan der imødeses en øget eksport af skår til Sydeuropa, og dermed også et øget udslip af CO₂. Denne effekt er inkluderet i de nævnte 5 mio. kr. i miljøomkostninger.

Endelig må det forventes, at kommunernes håndteringsomkostninger til vin- og spiritusflasker i renovationen stiger, blandt andet fordi de ikke længere får indtægter ved salg af hele flasker. Disse omkostninger, ca. 55 mio. kr., overvæltet formentlig på forbrugerne i form af øgede affaldsgebyrer. Netto vinder forbrugerne imidlertid ca. 125 mio. kr. – selv efter fradrag for stigende renovationsudgifter.

Udvalget finder, at det er en politisk afgørelse at afveje de miljømæssige effekter mod de samfundsøkonomiske gevinster i forhold til afgiften på vin- og spiritusemballager.

Den såkaldte ”flaskefidus” – som opstår i tilfælde af, at der ydes afgiftsgodtgørelse ved eksport af emballager, hvoraf der ikke tidligere er betalt emballageafgift – har endvidere været medvirkende til, at der kan drages tvivl om, hvorvidt bestemmelserne om afgiftsgodtgørelse er i overensstemmelse med EF-traktaten.

EU-retligt kan der imidlertid også rejses tvivl om, hvorvidt det ville være EU-medholdeligt at ophæve godtgørelsesbestemmelsen ved eksport af brugte flasker til genpåfyldning, da den ensidige afgiftspålæggelse af udenlandske bryggeriers import af genpåfyldelige flasker – uden afgiftsafløftelse ved eksport af de tilsvarende tomme – eventuelt ville kunne anses for en toldlignende afgift.

Ved en eventuel afgiftsdifferentiering mellem vin- og ølprodukter i øllets favør skal der i relation til EU-retten udvises stor agtpågivenhed – for en ølproducerende og ikke i nævneværdigt omfang vinproducerende medlemsstat. En afgiftsdifferentiering mellem vin- og ølemballage kan dog begrundes i miljøhensyn, hvis der kan påvises en tilstrækkelig effekt af eksempelvis en høj afgift på vin- og spiritusflasker. Den høje afgift kan således for eksempel resultere i tilstrækkeligt høje indsamlingsprocenter og dermed anses som varetagende det samme formål, som pant- og retursystemet varetager for så vidt angår ølflasker. En miljømæssigt velbegrundet afgiftsdifferentiering kan dermed ikke udelukkes med udgangspunkt i EU-retten.

Som følge af den EU-retlige tvivl samt de risici, der er forbundet med afskaffelse af afgiftsgodtgørelserne ved eksport, foruden de kontrolmæssige problemer og manglende imødegåelse af ”flaskefidusen”, har det ikke hidtil vist sig muligt at finde en brugbar løsningsmodel.

Det findes derfor nødvendigt at anbefale, at der arbejdes med udformningen af et egnet forslag, som hverken findes EU-stridigt eller for administrativt byrdefuldt.

Udvalget kan således ikke på nuværende tidspunkt give nogen entydig anbefaling af, hvorledes bestemmelserne om afgiftsgodtgørelse bør ændres.

2. Beskrivelse af emballageafgiften

Emballageafgiften består af fire adskilte afgiftssystemer:

1. en volumenbaseret afgift, som er udformet som en stykafgift, på visse drikkevareemballager,
2. en vægtbaseret afgift – fastsat ud fra et miljøindeks for forskellige emballagematerialer – på udvalgte varegrupper,
3. en vægtbaseret afgift på bæreposer af papir og plast, og
4. en vægtbaseret afgift på engangsservice.

Endvidere henvises til afsnit 2.2 nedenfor.

2.1 Formålet med emballageafgiften

Baggrunden for emballageafgiften er, at afgiften som helhed skal medvirke til at nedbringe affaldsmængderne og skabe incitament til at bruge mindre emballage, men afgiften indeholder tillige fiskale elementer, og der er ligeledes knyttet erhvervsinteresser til afgiften.

Den volumenbaserede del af emballageafgift på emballager til visse drikkevarer, som er bevaret som en stykafgift med henvisning til ”andre hensyn i forbindelse med emballager i retursystemer”, har således bl.a. til formål – gennem genbrug – at forebygge emballageaffald. Afgiften er med til at skabe incitament til indsamling og genpåfyldning af brugte emballager ved at øge prisen på nyanskaffelse af emballage, og dermed gøre det mere økonomisk rentabelt at indsamle og genpåfylde brugte emballager. Jo flere gange en emballage således indsamles og genbruges, desto mindre belaster afgiften produktets pris.

Den vægtbaserede afgift, hvis afgiftssatser er fastsat ud fra et miljøindeks for forskellige emballagematerialer, har endvidere til hensigt at fremme anvendelsen af mere miljøvenlig emballage – foruden at reducere emballagemængderne.

Formålet med bæreposerafgiften er at begrænse anvendelsen af bæreposer af papir og plast, og derigennem nedbringe affaldsmængderne.

Afgiften af engangsservice er med til at begrænse anvendelsen af engangsservice, og derigennem nedbringe affaldsmængderne.

2.2 Den nuværende emballageafgift i hovedtræk

Afgiften af visse emballager, poser, engangsservice og pvc-folier omfatter i 2003:

1. Stykafgiftssatser, hvorom følgende gælder:
 - afgiften er pålagt salgsemballager,

- afgiften er pålagt emballager indeholdende visse drikkevarer, herunder spiritus, vin, øl, mineralvand og andre kulsyreholdige varer¹,
- satserne varierer afhængig af, om emballagen består af karton eller laminater², eller andre materialer³, og
- satserne varierer afhængig af emballagens volumen.

Herefter benævnes afgiftssatserne *den volumenbaserede emballageafgift*.

Den volumenbaserede emballageafgift er nærmere beskrevet i afsnit 3 nedenfor.

2. Vægtbaserede afgiftssatser, hvorom følgende gælder:

- afgiften er pålagt salgsemballager med et rumindhold på under 20 liter,
- satserne er fastsat ud fra et miljøindeks,
- afgiften er pålagt emballager, som ikke er omfattet af punkt nr. 1,
- afgiften er pålagt emballager til udvalgte varegrupper⁴, og
- afgiften er endvidere pålagt pvc-folier⁵ til emballering af levnedsmidler.

3. Vægtbaserede afgiftssatser på poser omfatter:

- afgiften på poser af papir med et rumindhold op til hank på mindst 5 liter,
- afgiften på poser af plast med et rumindhold op til hank på mindst 5 liter⁶.

4. Vægtbaseret afgiftssats på engangsservice⁷.

2.3 Baggrunden for emballageafgiften

Indførelse af en afgift på detailsalgspakninger

Afgift af visse detailsalgspakninger blev indført i 1977⁸, som en stykafgift baseret på volumen og materiale. Afgiften omfattede visse emballager til bl.a. drikkevarer, spiseolier m.v.

¹ jf. § 1, nr. 1 og 2

² jf. § 2, stk. 1 og 2

³ jf. § 2, stk. 3 og 4

⁴ jf. § 1, nr. 3-17

⁵ jf. § 2 d

⁶ jf. § 2 a

⁷ jf. § 2 c

⁸ ved lov nr. 634 af 21. december 1977

Indførelse af en bæreposeafgift

Afgiften på bæreposer, som blev indført i loven i 1993⁹, tog sigte på at afgiftsbelægge de typer af bæreposer, der med rimelighed kunne erstattes af stofposer, bærenet, tasker og lign.

Indførelse af en flaske- og dunkeafgift

Ved en lovændring¹⁰ i 1997 blev afgiftsgrundlaget for afgiften på detailsalgspakninger udvidet med detailsalg af alle flasker og dunke – uanset om de var påfyldte eller ej.

Omlægning til en vægtbaseret emballageafgift

Flaske- og dunkeafgiften blev erstattet af en vægtbaseret afgift ved omlægningen af afgiften¹¹ i 1998. Sigtet med omlægningen var at opnå en afgiftsmæssig ligestilling af alle typer af emballager, der anvendes til en bestemt type af vare. Afgiften blev således baseret på varegrupper startende med de varegrupper, som mængdemæssigt var af størst betydning. Samtidig ændredes lovens titel til lov om afgift af visse emballager samt visse poser af papir eller plast m.v.

Den vægtbaserede afgift indebar i praksis afgiftslettelser i forhold til den hidtidige volumenbaserede afgift. Den højere volumenbaserede emballageafgift blev dog bibeholdt ud fra følgende begrundelse:

”Emballage til vin, øl, spiritus og mineralvand og andre læskedrikke med kulsyre er i vid udstrækning omfattet af indsamlings- og genanvendelsessystemer. De høje volumenbaserede afgifter på emballagerne til disse varer er med til at sikre økonomien i de nævnte systemer, idet de gør det rentabelt at genanvende flaskerne så mange gange som muligt. Med henblik på fortsat at sikre indsamling og genanvendelse foreslås det, at disse varer forbliver i det volumenbaserede system.¹²”

Den højere afgift på nye genpåfyldelige flasker øger det økonomiske incitament til genbrug ved at holde værdien af en brugt flaske oppe sammenholdt med nyanskaffelsesprisen for en flaske inkl. afgift. Såfremt omkostningerne forbundet med at indsamle og rense de brugte flasker er mindre end nyanskaffelsesprisen for en flaske inkl. afgift er der et økonomisk incitament til at etablere en frivillig pantordning – hvorved afgiften dermed understøtter pant-systemet. Der henvises endvidere til afsnit 3.5 om pant- og retursystemer.

Ved omlægningen blev afgiftsgodtgørelsen for brugte beholdere med et rumindhold over 60 cl, som reeksporteres til genpåfyldning i udlandet, foreslået nedsat til 80 pct. af den erlagte afgift. Ved ændringsforslag blev dette forslag dog ændret således, at den endelige lov udelukkende kom til at omfatte en begrænsning af godtgørelsesbestemmelsen i form af, at udelukkende drikkevareemballager¹³ fremover var godtgørelsesberettigede. Endvidere blev der

⁹ med virkning fra den 1. januar 1994 – indført ved lov nr. 488 af 30. juni 1993

¹⁰ Lovforslag nr. L 135 1997-98 (den senere lov nr. 1107 af 29. december 1997)

¹¹ Lovforslag nr. L 90 1997-98 (2. samling) (den senere lov nr. 422 af 26. juni 1998)

¹² jf. lovbemærkninger i lovforslag nr. L 90 1997-98-2

¹³ beholdere omfattet af § 1, nr. eller 2

stillet den yderligere betingelse for afgiftsgodtgørelsen, at de brugte flasker skulle sælges til udlandet og ikke blot afhændes vederlagsfrit¹⁴. Begrundelsen for, at den foreslåede nedsættelse af godtgørelsesprocenten udgik, var:

”at man er blevet opmærksom på, at afgiftsgodtgørelsen understøtter indsamlingssystemet af flasker i Danmark. Det er dog i stedet tanken på et senere tidspunkt at overveje, om godtgørelsesordningen kan udformes på en anden måde, der mere direkte præmierer og understøtter de eksisterende indsamlings- og genbrugssystemer.”

Ved en lovændring¹⁵ senere samme år blev afgrænsningen af det afgiftspligtige vareområde præciseret, bl.a. ved at emballage til smørbare blandingsprodukter blev gjort afgiftspligtige, samt at emballage til vegetabiliske mælkeerstatningsprodukter blev fritaget for afgift.

Omlægning til en vægtbaseret emballageafgift baseret på et miljøindeks

Den vægtbaserede afgift blev omlagt endnu en gang i 2001¹⁶. Ved omlægningen erstattedes afgiften af en ny vægtbaseret afgift, hvis satser var fastsat ud fra et miljøindeks¹⁷ for forskellige emballagematerialer. Miljøindekset pr. kg materiale var baseret på livscyklusanalyse-screeninger (LCA), dvs. vurdering af de væsentligste miljøpåvirkninger og ressourceforbruget i emballagematerialets livsforløb. For de fleste materialer er der undersøgt forskellige situationer med kombinationer af primære og sekundære materialer samt forbrænding henholdsvis 90 pct. genvinding af materialerne. De gældende afgiftssatser blev fastsat med udgangspunkt i et indeks for miljøeffekter, hvor der er taget højde for udsving i de øvrige indeks for henholdsvis fossile ressourcer og affald, samt CO₂-emission og primær energi.

Vurderingen af emballagematerialerne er til dels baseret på de tekniske screeninger og til dels de politiske valg mellem hvilke af effekterne, som den vægtbaserede emballageafgift skulle baseres på.

Antallet af satser under den vægtbaserede afgift reduceredes i forhold til den tidligere afgift. Afgiften omfattede derefter 12 forskellige emballagematerialer.

Ved omlægningen blev lovens anvendelsesområde udvidet til tillige at omfatte afgiften af engangsservice¹⁸, som tidligere befandt sig i lov om forbrugsbegrænsende foranstaltninger, den senere lov om visse miljøafgifter. Afgiften af engangsservice gik ved samme lejlighed fra at være en værdibaseret afgift til en vægtbaseret afgift, foruden at afgiften ligeledes kom til at omfatte varer til erhvervsmæssig anvendelse. Den vægtbaserede afgift på engangsservice blev ikke fastsat ud fra miljøindekset.

¹⁴ jf. ændringsforslag stillet af skatteministeren ved 2. behandlingen

¹⁵ Lovforslag nr. L 88 1998-99 (den senere lov nr. 912 af 16. december 1998)

¹⁶ Lovforslag nr. L 59 2000-01 (den senere lov nr. 1292 af 20. december 2000)

¹⁷ Miljøindeksene er beregnet af COWI i rapporten ”Miljøparametre til miljøindeks for emballageafgifter”

¹⁸ oprindeligt indført ved lov nr. 259 af 9. juni 1982 med virkning fra den 15. juni 1982

Ved omlægningen blev emballageafgiftens anvendelsesområde endvidere udvidet med afgift af pvc-folier til levnedsmidler¹⁹, som tidligere befandt sig i lov om forskellige forbrugsafgifter. Den vægtbaserede afgift på pvc-folier til levnedsmidler blev derefter fastlagt som en ensartet sats ud fra miljøindekset, hvilket medførte en forhøjelse af afgiften.

Emballager til øl, vin, spiritus og mineralvand m.v. fortsatte med at være underlagt den volumenbaseret afgift – som følge af andre hensyn i forbindelse med emballager i retursystemer.

Afgifterne på poser af papir og plast forblev vægtbaserede – dog uden at være fastsat ud fra miljøindekset for forskellige emballagematerialer – da formålet med afgiften er at give incitament til at undgå brug af bæreposer.

Den vægtbaserede emballageafgift baseret på et miljøindeks trådte i kraft den 1. april 2001.

Regelforenkling af visse afgifter

Den seneste ændring af emballageafgiften blev foretaget ved et regelforenklingsforslag i efteråret 2002²⁰ (Regelforenkling af visse afgifter). Ved lovændringen blev den volumenbaserede emballageafgift bl.a. ændret således, at den hidtidige skelnen mellem naturligt indhold af kulsyre og tilsat kulsyre ophævedes, jf. afsnit 3.1. nedenfor.

Den nuværende skelnen er dermed mellem mineralvand m.v. *med kulsyre*, som er omfattet af den volumenbaserede emballageafgift, og mineralvand m.v. *uden kulsyre*, som er omfattet af den vægtbaserede emballageafgift. Endvidere blev lovteksten omhandlende afgiftssatserne splittet op på fire stykker – for at lette forståeligheden. Lovændringen trådte i kraft den 1. januar 2003²¹.

¹⁹ oprindeligt indført ved lov nr. 439 af 26. juni 1998 med virkning fra den 1. januar 1999

²⁰ Lovforslag nr. L 42 fremsat den 31. oktober 2002 (den senere lov nr. 1057 af 17. december 2002)

²¹ ved lov nr. 1057 af 17. december 2002

3. Den volumenbaserede emballageafgift

Den volumenbaserede emballageafgift beskrives nærmere i det følgende afsnit.

3.1 Baggrunden for den volumenbaserede emballageafgift

Den oprindelige volumenbaserede emballageafgift²², som trådte i kraft den 1. januar 1978, var opdelt på emballager af glas, plast m.v., emballager af metal samt emballager af karton. Rumindholdet var opdelt i følgende intervaller: 10-60 cl, 60-106 cl og over 106 cl. De da-gældende afgiftssatser fremgår af tabel 1 nedenfor.

Tabel 1: Afgiftssatserne for den volumenbaserede emballageafgift (1. januar 1978-14. september 1982)

Rumindhold (cl)	$10 \leq x \leq 60$	$60 < x \leq 106$	> 106
<i>Materiale:</i>	kr. pr. stk.		
Glas, plast mv.	0,20	0,65	0,90
Rumindhold (cl)	$0 \leq x \leq 25$	> 25	
<i>Materiale:</i>	kr. pr. stk.		
Metal	0,25 ¹⁾	0,25 ¹⁾	
Karton og laminater	0 ²⁾	0,15 ²⁾	

1) uanset rumindhold.

2) kun afgift for rumindhold over 25 cl.

Den volumenbaserede emballageafgift har undergået visse ændringer siden dens indførelse, som er illustreret i tabel 2-3 og 5 nedenfor.

Tabel 2: Afgiftssatserne for den volumenbaserede emballageafgift (15. september 1982-31. december 1988)

Rumindhold (cl)	$10 \leq x \leq 60$	$60 < x \leq 106$	> 106
<i>Materiale:</i>	kr. pr. stk.		
Glas, plast mv.	0,30 (0,38) ¹⁾	0,97 (1,24) ¹⁾	1,35 (1,72) ¹⁾
Karton og laminater	0,15 (0,25) ¹⁾	0,22 ²⁾ (0,37) ^{1) 2)}	0,22 ²⁾ (0,37) ^{1) 2)}
Metal	0,37 ³⁾ (0,62) ^{1) 3)}	0,37 ³⁾ (0,62) ^{1) 3)}	0,37 ³⁾ (0,62) ^{1) 3)}

1) afgiftssatserne efter afgiftsstigning pr. 1. januar 1985 er angivet i parentes.

2) én afgiftssats for rumindhold over 60 cl.

3) uanset rumindhold.

²² ved lov nr. 634 af 21. december 1977

Tabel 3: Afgiftssatserne for den volumenbaserede emballageafgift (1. januar 1989-31. december 1997)

Rumindhold (cl)	$10 \leq x \leq 60$	$60 < x \leq 106$	> 106
<i>Materiale:</i>	kr. pr. stk.		
Glas, plast mv.	0,50	1,62	2,24
Karton og laminater	0,38	0,70	1,90
Metal	0,80 ¹⁾	0,80 ¹⁾	0,80 ¹⁾

1) uanset rumindhold.

En af de større ændringer af den volumenbaserede emballageafgift trådte i kraft den 1. januar 1998²³, hvor bl.a. de små emballager på under 10 cl blev underlagt afgiftspligt, volumenintervallerne blev ændret til de nugældende: under 10 cl, 10-40 cl, 40-60 cl, 60-110 cl, 110-160 cl og over 160 cl, og opdelingen på materialetyper blev ændret til den nugældende: karton eller laminat, samt andre materialer, jf. tabel 5 i afsnittet nedenfor.

Afgiftssatserne har været uændrede siden den 1. januar 1998.

Den nuværende afgrænsning af den volumenbaserede emballageafgift er, som udgangspunkt, i overensstemmelse med Miljøministeriets bekendtgørelse om pant og indsamling m.v. af emballage til øl og visse læskedrikke²⁴, jf. afsnit 3.5. Drikkevareemballager er dermed, som udgangspunkt, omfattet af den volumenbaserede emballageafgift i den udstrækning, at der tillige stilles pant- og returkrav til emballagen.

²³ ved lov nr. 1107 af 29. december 1997

²⁴ Bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002

3.2 Afgiftspligtige varer

Følgende emballager er emballageafgiftspligtige efter den volumenbaserede emballageafgift:

- emballager – uanset fremstillingsmaterialet – indeholdende én af de i tabel 4 nævnte drikkevarer.

Tabel 4: Emballager omfattet af den volumenbaserede emballageafgift

Emballager indeholdende følgende drikkevarer
Spiritus, vin og frugtvin samt øl ²⁵
Mineralvand, herunder alm. drikkevand, limonade og andre varer, som er med kulsyre – tilsat eller naturligt forekommende ²⁶

Emballager til spiritus, vin, frugtvin, øl og sodavand – dvs. mineralvand m.v., som enten er tilsat kulsyre eller naturligt indeholder kulsyre – er således omfattet af den volumenbaserede afgift.

Emballager til ikke-kulsyreholdige læskedrikke, såsom juice, most og kakaomælk m.v., falder dermed uden for den volumenbaserede afgift, og omfattes dermed af den vægtbaserede afgift.

Af tabel 5 fremgår afgiftssatserne for den volumenbaserede afgift, som er opdelt på emballager af karton og laminat eller andre materialer – herunder glas, plast og metal – hvorved de gængse emballager, såsom returflasker og dåser, er omfattet af den sidstnævnte kategori.

Tabel 5: Afgiftssatserne for den volumenbaserede emballageafgift

Rumindhold (cl) ¹⁾	< 10	10 ≤ x ≤ 40	40 < x ≤ 60	60 < x ≤ 110	110 < x ≤ 160	> 160
<i>Materiale:</i>	kr. pr. stk.					
Karton eller laminat	0,15	0,30	0,50	1,00	1,50	2,00
Andre materialer ²⁾	0,25	0,50	0,80	1,60	2,40	3,20

1) Ved rumindhold forstås beholderens bruttovolumen og ikke den mængde, der er påfyldt eller skal påfyldes.

2) "Andre materialer" omfatter bl.a. glas, plast og metal.

²⁵ jf. § 1, nr. 1

²⁶ jf. § 1, nr. 2

3.3 Opkrævning af afgift

3.3.1 Afgiftspligten

Afgiftspligten for emballager til drikkevarer m.v.²⁷ indtræder ved emballagens fremstilling hér i landet eller ved indførsel af emballager fra udlandet.

3.3.2 Registrering af virksomheder

Virksomheder *skal* eller *kan* lade sig registrere hos de statslige told- og skattemyndigheder afhængig af, hvilken form for virksomhed og hvilken del af emballageafgiften, det drejer sig om.

Registreringen hos de statslige told- og skattemyndigheder kan for virksomheder ske enten som oplagshaver eller erhvervsdrivende varemodtager.

Oplagshavere er virksomheder, som kan have varer liggende i uberigtiget tilstand, samt modtage varer fra udlandet eller fra andre registrerede virksomheder, uden at der skal svares afgift. Afgiften svares først ved udlevering fra virksomheden til en ikke-registreret oplagshaver.

Erhvervsdrivende varemodtagere er virksomheder, der indfører eller modtager afgiftspligtige varer fra udlandet.

Virksomheder, der indfører eller modtager afgiftspligtige varer fra udlandet, og som *ikke* er registreret som oplagshavere, *skal* registreres som erhvervsdrivende varemodtagere²⁸.

Af tabel 6 fremgår antallet af registrerede virksomheder (oplagshavere) samt antallet af varemodtagere efter den volumenbaserede emballageafgift.

Tabel 6: Antal oplagshavere og varemodtagere¹⁾

Den volumenbaserede emballageafgift	Antal registrerede
Oplagshavere	62
Varemodtagere	1.132

1) Antal registrerede pr. 2. september 2002.

Kilde: udtræk af alle registrerede oplagshavere og varemodtager i 2002

3.3.2.1 Fremstillingsvirksomheder

Virksomheder, der fremstiller følgende emballagetyper, *skal* lade sig registrere som oplagshavere:

- emballager til drikkevarer m.v.²⁹, dvs. både emballager underlagt den volumenbaserede afgift (spiritus, øl, vin, kulsyreholdige mineralvand m.v.) samt emballager underlagt den vægtbaserede afgift (ikke-kulsyreholdige drikkevarer m.v.)³⁰.

²⁷ jf. § 1, nr. 1-4

²⁸ jf. § 7 a, stk. 1

²⁹ jf. § 1, nr. 1-4

3.3.2.2 Grossister (melleghandlere)

Virksomheder, der driver melleghandel (grossisthandel) med de følgende varer, *kan* lade sig registrere som oplagshavere:

- ubrugte drikkevareemballager³¹.

Dvs. importører af påfyldte emballager ikke har mulighed for – i medfør af den nugældende lovgivning – at lade sig registrere som oplagshavere.

3.3.2.3 Emballeringsvirksomheder

Virksomheder, der foretager emballering – aftapning, påfyldning eller pakning – af de følgende varer *kan* lade sig registrere som oplagshavere:

- drikkevarer m.v.³², dog kun emballager underlagt den volumenbaserede emballageafgift (øl, vin, kulsyreholdige mineralvand m.v.)³³, og ikke emballager underlagt den vægtbaserede emballageafgift (ikke-kulsyreholdige drikkevarer m.v.), som *skal* lade sig registrere³⁴.

Aftapningsvirksomheder har som oplagshaver ret til at indkøbe ubrugte emballager fra registrerede oplagshavere hér i landet eller fra udlandet uden at betale afgift ved modtagelsen. Afgiften betales ved den påfyldte emballages udlevering fra virksomheden.

Hidtil har emballeringsvirksomhederne dog undladt at lade sig registrere som oplagshavere.

3.3.3 Bagatelgrænse

Hovedreglen for anvendelsen af bagatelgrænsen i emballageafgiftsloven er, at grænsen ikke omfatter emballager under den volumenbaserede afgift.

Bagatelgrænsen medfører, at virksomheder ikke skal lade sig registrere og dermed ikke betale afgift, hvis afgiften af det årlige salg ikke overstiger 5.000 kr.³⁵

En undtagelse til den ovennævnte hovedregel er dog varemodtagere, hvorom det gælder, at modtager de afgiftspligtige varer fra udlandet til et samlet afgiftsbeløb, som ikke overstiger 5.000 kr. årligt, omfattes de af bagatelgrænsen³⁶.

Virksomhederne skal løbende foretage en vurdering af, hvorvidt afgiftsbeløbet ligger under eller over bagatelgrænsen. Virksomhederne – særligt de virksomheder, der nærmer sig bagatelgrænsen – skal således kunne godtgøre, hvorvidt bagatelgrænsen er overskredet eller ej.

³⁰ jf. § 3, stk. 1

³¹ jf. § 3 a

³² jf. § 1, nr. 1-4

³³ jf. § 3, stk. 3

³⁴ jf. § 3, stk. 4

³⁵ jf. § 3, stk. 5

³⁶ jf. § 7 a, stk. 4

Bagatelgrænsen er ikke en bundgrænse, dvs. der er ikke fradrag i afgiftsbetalingen, men udelukkende en fritagelse for registrering og dermed betaling af afgiften, når bagatelgrænsen ikke overskrides.

3.3.4 Opgørelse af den afgiftspligtige mængde

3.3.4.1 Oplagshavere

Oplagshavere skal opgøre den afgiftspligtige mængde for hver afgiftsperiode, dvs. kalendermåneden. I den opgjorte afgiftspligtige mængde fradrages varer, der er udleveret ubeskattet i månedens løb³⁷, jf. afsnit 3.3.6 nedenfor.

For den volumenbaserede emballageafgift foretages opgørelsen på grundlag af udleveringen af emballager, der er fremstillet af virksomheden eller tilført denne i ikke-afgiftsberigtiget stand fra udlandet eller fra andre registrerede virksomheder. For aftapningsvirksomheder omfatter den afgiftspligtige mængde antallet af udleverede påfyldte emballager. Emballager påfyldt indhold skal leveres afgiftsberigtiget til en anden registreret virksomhed.

3.3.4.2 Erhvervsdrivende varemodtagere

Virksomheder, der er registreret som erhvervsdrivende varemodtagere³⁸, skal efter udløbet af hver måned og senest den 15. i den efterfølgende måned angive mængden af de varer, som virksomheden har modtaget i månedens løb, og som der ikke tidligere er svaret afgift af³⁹.

3.3.5 Afgiftsgodtgørelse

Der findes to former for afgiftsgodtgørelse samt en særregel for visse mineralvandsflasker:

1. Afgiftsgodtgørelse for ubrugte eller påfyldte emballager⁴⁰.

Virksomheder, der ikke er registreret efter emballageafgiftsloven som oplagshaver, kan få afgiftsgodtgørelse for ubrugte eller påfyldte afgiftspligtige emballager, der leveres til udlandet. Der kan dermed opnås afgiftsgodtgørelse ved eksport af emballager omfattet af enten den volumenbaserede emballageafgift, den vægtbaserede emballageafgift, bæreposeafgiften eller den vægtbaserede afgift på engangsservice, jf. oversigten over emballageafgiften i afsnit 2.2. Det er en betingelse, at den årlige godtgørelse udgør mindst 500 kr.

Bestemmelsen fremgik første gang af det oprindelige lovforslag fra 1977⁴¹.

2. Afgiftsgodtgørelse for brugte drikkevareemballageer, som returneres til genpåfyldning i udlandet⁴².

³⁷ jf. § 4

³⁸ jf. § 7 a, stk. 1

³⁹ jf. § 7 a, stk. 2

⁴⁰ jf. § 6, stk. 2

⁴¹ Forslag til Lov om afgift af visse detailsalgspakninger

⁴² jf. § 6, stk. 4

Der kan gives godtgørelse af afgiften på beholdere under den volumenbaserede emballageafgift, der brugte leveres tilbage og sælges til fornyet anvendelse (genpåfyldning) i udlandet. Der er dog den betingelse for afgiftsgodtgørelsen, at beholderne eller tilsvarende beholdere er afgiftsberigtiget mindre end et år før tilbageleveringen til udlandet.

Bestemmelsen fremgik første gang af det oprindelige lovforslag fra 1977⁴³.

Bestemmelsen omfatter hovedsageligt vinflasker, som returneres til genpåfyldning i udlandet. For mere om kvotesystemet for vin- og spiritusflasker henvises til afsnit 3.3.8 nedenfor om dokumentationskravene.

Genpåfyldelige emballager til øl og sodavand ville kunne opnå denne godtgørelse, hvis det kan dokumenteres, at flaskerne eksporteres med det formål at blive genpåfyldt. Men stort set alle importerede flasker til øl (og sodavand) bliver i dag sendt til omsmelting, når de er indsamlet – på trods af godtgørelsesadgangen⁴⁴.

3. Afgiftsgodtgørelse for visse mineralvandsflasker, som indvindes til glasfabrikation⁴⁵.

Særreglen for visse mineralvandsflasker medfører, at der ydes godtgørelse af afgiften på glasbeholdere, der oprindeligt har indeholdt naturligt, kulsyreholdigt mineralvand, uden at der er tilsat kulsyre, med et kulsyreindhold på mindst 0,4 vægtprocent. Det er en betingelse, at beholderne genindvindes til glasfabrikation.

Særreglen omfatter importerede mineralvand. Bestemmelsen blev indført ved lovændringen i 1982⁴⁶ for at indrømme adgang til at opnå afgiftsgodtgørelse for visse mineralvandsflasker til naturligt, kulsyreholdigt mineralvand, da det kun er muligt at påfylde flaskerne ved den naturlige kilde. Det er bl.a. en betingelse for godtgørelsen, at skårene genanvendes til glasfabrikation.

Særreglen kom ind ved et ændringsforslag på baggrund af en henvendelse om netop den franske mineralvand Perrier – importøren fandt ikke, at den eksisterende godtgørelsesadgang⁴⁷, som er betinget af fornyet anvendelse, dvs. genpåfyldning, medførte rimelige konkurrencevilkår, da det er for dyrt og besværligt at returnere flaskerne til Sydfrankrig.

Bestemmelsen stiller ikke betingelse om, at emballagen skal være genpåfyldelig – eneste betingelse er, at glasset genindvindes og at dette ske i Danmark. Vedrørende dokumentationskravene henvises til afsnit 3.3.9.

⁴³ Lovforslag til Lov om afgift af visse detailsalgspakninger

⁴⁴ jf. KonkurrenceStyrelsens rapport fra 2001: *Priser og avancer i grøntehandlen med øl og sodavand*

⁴⁵ jf. § 6, stk. 5

⁴⁶ L 126 1981-82 (2. saml.) (den senere lov nr. 193 af 18. maj 1982)

⁴⁷ den nuværende § 6, stk. 4

3.3.6 Afgiftsfritagelse

Oplagshavere kan levere påfyldte emballager i ikke-afgiftsberigtiget stand eller fradrage den afgiftspligtige mængde i afgiftsregnskabet, når:

- varen leveres til udlandet (eksporteres)⁴⁸,
- varen går tabt ved brand, brækage eller lign.⁴⁹,
- der tidligere er betalt afgift af emballagen (genpåfyldelige)⁵⁰,
- varen returneres – såfremt varens pris samt afgift godtgøres køberen⁵¹, og
- emballagen indeholder en vareprøve, der ikke er beregnet til salg.

Derved opnår oplagshavere, at afgiften først forfalder til betaling, når varen overgår til forbrug, og i tilfælde af eksport, at afgiften ikke skal erlægges.

Det er udelukkende *ubrugte* drikkevareemballager⁵², som oplagshavere kan modtage uden at afgiftsberigtige ved modtagelsen, dvs. så snart drikkevareemballagen er påfyldt, skal der finde afgiftsberigtigelse sted, jf. afsnit 3.3.4.1. Påfyldte drikkevareemballager kan således ikke overføres mellem oplagshavere uden at afgiften berigtiges.

Hidtil har emballeringsvirksomheder, som jf. afsnit 3.3.2.3 *kan* lade sig registrere som oplagshavere, undladt dette. Blandt emballeringsvirksomhederne befinder sig bl.a. bryggerierne m.v.

Der kan derudover bevilliges tilladelse til afgiftsfrit indkøb af eksportemballager under den volumenbaserede emballageafgift, såfremt emballagerne ikke er genstand for omsætning her i landet⁵³. Dette kan f.eks. være dåser, der er udformet særligt med henblik på det specifikke eksportmarked, som skal modtage dåserne.

Der er endvidere afgiftsfrihed for varer, der indføres eller modtages fra udlandet, i samme omfang og under tilsvarende betingelser som fastsat efter momslovens bestemmelser om momsfrigørelse ved import⁵⁴. Betingelserne omfatter bl.a. varer, som opnår toldfrihed ved indførslen.

3.3.7 Dokumentationskrav ved eksport af ubrugte eller påfyldte emballager

Dokumentationskrav for godtgørelse af afgiften for ubrugte og påfyldte emballager er de samme, som for godtgørelse af andre punktafgifter, dvs. at virksomheden skal kunne dokumentere, dels at der er tale om beskattede varer (indkøbsfaktura), dels at varerne er udført til udlandet.

⁴⁸ jf. § 5, stk. 1, nr. 2

⁴⁹ jf. § 5, stk. 1, nr. 3

⁵⁰ jf. § 5, stk. 1, nr. 4

⁵¹ jf. § 5, stk. 1, nr. 5

⁵² jf. § 1, nr. 1-4

⁵³ jf. § 6, stk. 1

⁵⁴ jf. momslovens § 36, stk. 1-3

Ved udførsel til andre EU-lande er dokumentationen den samme som ved udførsel af varer fra momsregistrerede virksomheder, dvs. at der skal foreligge en fakturakopi og transportdokumentation (transportfaktura, fragtbrev e.l.).

Ved udførsel til 3. lande skal der foreligge en udførselsangivelse, der er afstemplet af toldmyndighederne på udførselsstedet fra EU's toldområde.

3.3.8 Dokumentationskrav ved eksport af vinflasker til genpåfyldning

Der kan gives godtgørelse af afgiften af emballager, der brugte leveres tilbage og sælges til fornyet anvendelse (genpåfyldning) i udlandet. Det gælder emballager til alle varekategorier, der er omfattet af den volumenbaserede afgift, dvs. spiritus, vin, frugtvin, øl, mineralvand, limonade og andre varer tilsat kulsyre.

Ordningen har fra starten i praksis alene omfattet vinflasker, men omfatter principielt alle flasker med volumenafgift, der udføres til udlandet til genpåfyldning. Vinflasker er fortsat helt dominerende, men der forekommer om end i begrænset omfang andre typer af flasker.

Godtgørelsen gives til virksomheder, der selv har indført de emballager eller tilsvarende emballager som genudføres til fornyet anvendelse i udlandet, eller til andre virksomheder end de, der har indført emballager, f.eks. flaskeskyllerier, og som har fået retten til afgiftsgodtgørelse overdraget fra importøren.

Virksomheden skal have en generel tilladelse (bevilling) fra ToldSkat til godtgørelse af afgiften.

Der er i tilladelsen fastsat følgende generelle betingelser for godtgørelse:

1. Emballagerne skal udføres i hel tilstand.
2. Emballagerne skal genudføres mindre end 1 år efter, at de er indført og afgift betalt.
3. Udførslen skal ske i forbindelse med et salg og dokumenteres efter de almindelige regler for udførsel af varer.
4. Virksomheden skal periodisk til ToldSkat afgive en anmodning, der indeholder en opgørelse over de udførte emballager, der ønskes godtgørelse for.
5. Opgørelsen skal udfærdiges på grundlag af salgsfakturaer mv. over de udførte emballager (flasker) og indeholde en specifikation over disse opdelt på flasketyper, antal flasker, flaskestørrelse (nominelt indhold i cl), afgiftsbeløb og samlet afgiftsbeløb.
6. Virksomheden skal i opgørelsen afgive en erklæring om, at emballagerne er udført til genpåfyldning i udlandet.
7. At virksomheden søger om afgiftsgodtgørelse inden 1 år efter emballagernes udførsel.

8. Som dokumentation for betalt afgift ved indførslen skal virksomheden kunne fremlægge en attest, der er overdraget fra importøren, som har betalt afgift af emballagerne ved indførslen. Overdragelse af retten til afgiftsgodtgørelse til virksomheden skal kunne dokumenteres ved en erklæring fra importøren.

Da genudførsel af emballagerne typisk foretages af andre end dem, der har indført emballagerne, f.eks. flaskeskyllerier, kan retten til afgiftsgodtgørelse overdrages fra importøren til flaskeskyllerier og andre virksomheder, der udfører emballager til udlandet, jf. ovennævnte pkt. 8.

Overdragelsen af retten til afgiftsgodtgørelse foretages ved at importøren skriftligt over for eksportøren (indsamleren/flaskeskylleriet) erklærer sig indforstået med, at eksportøren får afgiftsgodtgørelse ved udførsel af emballager, der er indført og afgiftsberigtiget af importøren. Som bevis for den indførte mængde skal importøren til eksportøren fremlægge en attest.

Eksportøren kan herefter få afgiftsgodtgørelse for den mængde emballager, der kan fremlægges attest for. Det er ikke et krav, at emballagerne er identiske med de indførte emballager. Det er alene et krav, at antallet af emballager og emballagetyperne er i overensstemmelse med de attester, der fremlægges.

De særlige regler for afgiftsgodtgørelse skyldes bl.a.,

- At der ikke er identitet mellem indførte og udførte varer. Der indføres (købes) vin og udføres emballage.
- At der ikke er et normalt varesalg mellem importør og eksportør. Emballagen modtages gennem en indsamlingsordning.
- At der ikke ved eksporten kan skelnes mellem emballager, der er indført og afgiftsberigtiget, og emballage indført via grænsehandlen, hvorved ikke-afgiftsberigtigede flasker indgår i indsamlingsordningen.
- At der ikke ved eksport af den enkelte vinflaske er nogen som helst kendetegn for dens afgiftsmæssige oprindelse.

3.3.9 Dokumentationskrav ved eksport af visse mineralvandsflasker

Der kan gives godtgørelse for emballageafgift af glasbeholdere, der oprindeligt har indeholdt naturligt kulsyreholdigt mineralvand, uden tilsat kulsyre, med et kulsyreindhold på mindst 0,4 pct. mas., hvis flaskerne leveres til fornyet glasfabrikation.

Det er en betingelse for godtgørelse:

- At virksomheden har en bevilling til godtgørelse fra ToldSkat.
- At beholderne leveres til fornyet flaskeproduktion i Danmark.
- At virksomheden periodisk afgiver en opgørelse over leverede flasker til genindvinning.

- At opgørelsen indeholder oplysning om salgsfakturaer over de leverede flasker og disses antal, rumindhold og afgiftsbeløb.
- At der afgives erklæring om, at flaskerne er indført og afgift betalt af virksomheden, og at flaskerne vil blive anvendt til fornyet glasproduktion.
- At flaskerne er indført fra udlandet inden for højst 2 år, og at ansøgning om godtgørelse sker inden for 1 år efter flaskernes levering til glasværket.

3.4 EU-retten

Den fiskale kompetence ligger som udgangspunkt hos de enkelte medlemsstater i EU, men via EU-medlemskabet følger forpligtelsen til overholdelse af en række regler.

Rammerne for udformningen og gennemførelsen af skatte- og afgiftslovgivningen defineres af EF-traktaten, afledt fællesskabsret (forordninger, direktiver m.v.), retspraksis samt Kommissionens gennemførelsesafgørelser.

EU-retten sætter således både direkte og indirekte rammer for, hvordan skatter og afgifter kan udformes og gennemføres. For så vidt angår de direkte rammer, er der tale om en række retsakter med baggrund særligt i de fiskale bestemmelser i EF-traktaten, jf. afsnit 3.4.1 nedenfor.

De mere indirekte rammer for skatte- og afgiftslovgivningen følger først og fremmest af konkurrencereglerne, herunder særligt bestemmelserne om statsstøtte, jf. afsnit 3.4.3 nedenfor. Bestemmelserne om varernes fri bevægelighed danner ligeledes og i særlig grad grundlag for udformningen af afgiftslovgivningen, jf. afsnit 3.4.2 nedenfor.

I medfør af andre EU-retsakter pålægges medlemsstaterne endvidere nogle meddelelseskra-
v i forbindelse med vedtagelse af nationale forskrifter, såsom tekniske forskrifter, jf. afsnit 3.4.4 nedenfor, og foranstaltninger vedrørende emballage, jf. afsnit 3.4.5 nedenfor.

3.4.1 De fiskale bestemmelser i EF-traktaten

EF-traktatens fiskale bestemmelser fremgår af artiklerne 90-93. Artiklerne 90 og 91 forbyder forskelsbehandling mellem indenlandske varer og varer fra andre medlemsstater via interne afgifter.

Forbud mod diskriminerende interne afgifter

I artikel 90 er der således et forbud mod, at en medlemsstat direkte eller indirekte pålægger varer fra en anden medlemsstat afgifter, der er højere end de tilsvarende afgifter, der pålægges lignende indenlandske varer. Ved lignende varer lægges der vægt på sammenligneligheden i anvendelsen af varerne.

Det er endvidere forbudt – ligeledes ifølge artikel 90 – at pålægge varer fra andre medlemsstater en afgift, som indirekte vil kunne beskytte andre varer (indenlandske). Her er det tilstrækkeligt, at den indførte vare konkurrerer med den indenlandske produktion m.h.t. én anvendelsesmulighed, selv om den ikke er fuldstændig sammenlignelig.

EF-Domstolen har påpeget, at en afgift ikke kan kaldes diskriminerende blot fordi, at det kun er andre medlemsstaters varer, der bliver pålagt de største afgifter, hvis dette skyldes anvendelsen af objektive og ikke-forskelsbehandlende kriterier.

Hvis varer fra andre medlemsstater på grundlag af tilfældige og/eller forskelsbehandlende bestemmelser på forhånd og/eller ved definition udelukkes fra at nyde godt af en lavere afgift, udgør dette et brud på artikel 90. Det er således ikke muligt at fritage en vare for afgift ud fra det kriterium, at varen er produceret under specielt miljøvenlige forhold, hvis disse forhold ikke kan gøres gældende ved import af tilsvarende varer⁵⁵.

EF-Domstolen har udtalt, at forbuddet i artikel 90 skal sikre, at interne afgifter virker fuldstændig neutralt i forhold til konkurrencen mellem indenlandske og indførte varer.

Artikel 90 udgør en *lex specialis* i forhold til det generelle forbud mod handelshindringer i artikel 28, jf. afsnittet nedenfor.

Godtgørelse for interne afgifter ved udførsel

Af artikel 91 fremgår følgende:

”Ved udførsel af varer til en medlemsstats område kan der ikke ydes godtgørelse for interne afgifter ud over det beløb, der har været pålagt dem direkte eller indirekte.”

Forbrugsafgifter og andre indirekte skatter kan således godtgøres ved eksport, men kun i det omfang, at de faktisk og utvivlsomt har været pålagt den konkrete vare.

Artikel 90 og 91 skal sikre varernes frie bevægelighed og er i praksis et supplement til forbuddet mod told og toldlignende afgifter, jf. afsnit 3.4.2 nedenfor.

EF-traktatens bestemmelser medfører således, at det hverken er tilladt at indføre særskatter – told – på andre medlemsstaters varer eller at yde eksportstøtte til egne varer. Varernes fri bevægelighed må ikke indskrænkes.

Modsætningsvis er det tilladt at indføre interne afgifter, der rammer importerede og indenlandske varer på samme måde, dvs. hvis afgiftssystemet er en generel ikke-diskriminerende ordning, som anvendes ud fra systematiske og objektive kriterier.

Harmonisering af de indirekte skatter

Ifølge artikel 93 kræver det enstemmighed i Rådet at vedtage bestemmelser om harmonisering af lovgivning vedrørende omsætningsafgifter, forbrugsafgifter og andre indirekte skatter, i det omfang en sådan harmonisering er nødvendig for at sikre det indre markeds opretelse og funktion.

For så vidt angår emballage er der ikke gennemført harmonisering af medlemsstaternes afgifter inden for dette område, men EU-Kommissionen har dog på et tidligere tidspunkt givet

⁵⁵ Miljøafgifter i det indre marked, afsnit I, 18, Meddelelse fra Kommissionen, den 26. marts 1997

udtryk for, at de finder, at emballagedirektivet er en harmonisering af emballageområdet, således at medlemsstaterne ikke kan opretholde strengere regler for indenlandske produkter.

3.4.2 Bestemmelserne om varernes fri bevægelighed samt toldunionen

Blandt de mere indirekte rammer for skatte- og afgiftslovgivningen, som EF-traktaten sætter for udformningen, er først og fremmest konkurrencereglerne, herunder bestemmelserne om den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og varer.

Særligt bestemmelserne om varernes frie bevægelighed har relevans for afgiftslovgivningen. Bestemmelserne fremgår af EF-traktatens artikel 23-31, hvoraf bestemmelserne om told og toldlignende omfatter artiklerne 23-27, og bestemmelserne om forbud mod kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne artiklerne 28-31.

Forbud mod told og toldlignende afgifter samt fælles toldtarif

Af artikel 25-27 om Toldunionen fremgår de nærmere specifikke regler. Af artikel 25 fremgår det således, at det er forbudt at indføre told eller toldlignende afgifter mellem medlemsstaterne. Af artikel 26 fastslås det, at Rådet skal fastsætte en fælles toldsats, og at dette sker med kvalificeret flertal. Endelig fastlægges i artikel 27 Kommissionens opgaver i forbindelse med Toldunionen, dvs. hensynet til samhandlen, virksomhedernes konkurrencevilkår, forsyningssikkerhed og økonomi.

Ud over at artiklerne regulerer EU's toldregler har særligt artikel 25 en bredere skattepolitisk interesse. Forbuddet mod toldlignende afgifter skal sikre, at varernes frie bevægelighed ikke hindres af afgifter eller noget lignende, som medfører en ensidig økonomisk byrde ved grænseoverskridelsen – når afgiften ikke udgør vederlaget for en faktisk modtaget tjenesteydelse.

Told eller toldlignende afgifter er karakteriseret ved, at de udelukkende belaster indførte varer, i modsætning til interne afgifter, som rammer såvel indenlandske som importerede varer. Denne skelnen vanskeliggøres dog i de tilfælde, hvor der ikke findes tilsvarende indenlandsk producerede varer. I det tilfælde vurderes afgiften ud fra hvor generel afgiften er.

EF-Domstolen har anlagt en bred fortolkning af toldlignende afgifter. Hvis en afgift således alene rammer importerede produkter, fordi der ikke findes en indenlandsk produktion, følger det af Domstolens faste praksis, at en afgift accepteres, hvis den indgår som led i en generel intern afgiftsordning. I den forbindelse har Domstolen også gjort det klart, at det kan være nødvendigt at se på anvendelsen af indtægterne fra afgifterne – en afgift kan have samme virkning som en told, hvis provenuet fuldstændigt kompenserer indenlandske producenter af afgiftspligtige varer. I så fald skal afgiften eventuelt tillige vurderes efter statsstøtteregele⁵⁶, jf. nedenfor.

⁵⁶ Miljøafgifter i det indre marked, afsnit III, 15 og 16, Meddelelse fra Kommissionen, den 26. marts 1997

Af fast retspraksis følger det endvidere, at anvendelsesområdet for henholdsvis artikel 25 (bestemmelserne vedrørende afgifter med tilsvarende virkning som told) og artikel 90 (bestemmelserne vedrørende diskriminerende interne afgifter) ikke kan anvendes kumulativt, hvorfor en og samme afgift ikke samtidig kan henhøre under de to grupper, som en konsekvens af hvordan traktaten er opbygget⁵⁷.

Forbud mod kvantitative importrestriktioner

Uanset at en afgift ikke er i strid med artikel 90, er det i EF-Domstolens praksis gjort klart, at det ikke accepteres, at varernes frie bevægelighed bringes i fare på grund af en afgiftsstørrelse, jf. artikel 28. Artikel 28 indeholder et forbud mod kvantitative importrestriktioner såvel som foranstaltninger med tilsvarende virkning.

I tilfælde af, at artikel 28 gælder for den nationale foranstaltning, erkendes miljøbeskyttelse dog som et ”obligatorisk krav”, som kan berettige foranstaltningen på trods af, at den hindrer varernes frie bevægelighed.

Følgende betingelser skal i henhold til retspraksis opfyldes, hvis foranstaltningen skal berettiges med henvisning til miljøbeskyttelse:

- Der må ikke være tale om forskelsbehandling, dvs. foranstaltningen skal gælde for både indenlandske varer og varer fra andre medlemsstater.
- Det skal kunne bevises, blandt andet på videnskabeligt grundlag, at den er nødvendig for at opnå miljømålsætningen.

Den byrde, som foranstaltningen pålægger, skal stå i forhold til det formål, i form af miljøbeskyttelse, der skal opnås, hvilket indebærer, at foranstaltningen ikke må skabe flere handelshindringer end nødvendigt for at opfylde miljømålsætningen, og at der ikke er nogen anden foranstaltning til rådighed, som er mindre restriktiv for handlen⁵⁸.

Anvendelsesområdet for artikel 28 omfatter ikke hindringer, som er omhandlet i andre særlige bestemmelser i traktaten. Hindringer af fiskal karakter eller med tilsvarende virkning som told i henhold til artiklerne 23, 25 og 90 er ikke omfattet af forbuddet efter artikel 28⁵⁹.

3.4.3 Statsstøttebestemmelserne

EF-traktaten regulerer medlemsstaternes brug af foranstaltninger, der medfører støtte, som kan fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder og påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne. Statsstøttere reglerne udgør en del af EU's konkurrenceregler og fremgår af EF-traktatens artikel 87-89, hvilket i princippet er et forbud mod statsstøtte.

⁵⁷ jf. præmis 33 i EF-Domstolens dom af 17. juni 2003, sag C-383/01 De Danske Bilimportører mod Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen.

⁵⁸ Miljøafgifter i det indre marked, afsnit III, 41, Meddelelse fra Kommissionen, den 26. marts 1997

⁵⁹ jf. præmis 32 i EF-Domstolens dom af 17. juni 2003, sag C-383/01 De Danske Bilimportører mod Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen.

Følgende 4 kriterier skal være opfyldt for, at der er tale om statsstøtte:

- Der skal være tale om en støtteforanstaltning.
- Støtten skal ydes ved hjælp af statsmidler.
- Støtten skal kun ydes til visse virksomheder eller produktioner.
- Støtten skal forvride eller true med at forvride konkurrencen og påvirke samhandlen.

En støtteforanstaltning er karakteriseret ved, at den giver en eller flere virksomheder en økonomisk fordel, som de ikke ville have fået efter de normale regler. Det er uden betydning, om virksomheden modtager støtten direkte i form af tilskud eller indirekte, f.eks. gennem en skatte- eller afgiftsnedsættelse. EF-traktatens definition af statsstøtte omfatter således også indirekte støtte ydet gennem en lempeligere beskatning af visse virksomheder end det normale beskatningsniveau – sådanne lempelser karakteriseres som driftsstøtte, og er som udgangspunkt ikke lovlige.

Generelle støtteordninger, der er åbne for alle virksomheder på lige vilkår, er ikke omfattet af EF-traktatens statsstøttebegreb.

En yderligere betingelse for at der kan være tale om statsstøtte er, at der forekommer handel over grænserne i EU med de ydelser, som virksomheden producerer. Det er dog uden betydning, om virksomheden reelt eksporterer sine ydelser. Samhandlen kan være påvirket – selv om modtageren kun sælger sine produkter inden for landets grænser – såfremt støtten styrker virksomhedens position på hjemmemarkedet i forhold til udenlandske konkurrenter på samme marked.

EF-traktatens forbud mod statsstøtte er dog ikke absolut, og der er åbnet mulighed for, at Kommissionen under visse omstændigheder kan godkende statsstøtte. De former for statsstøtte, der kan godkendes, er typisk støtte af hensyn til miljø, beskæftigelse og regionale forhold. Kommissionen har i en række tilfælde udfyldt EF-traktatens bestemmelser om lovlig statsstøtte ved såkaldte rammebestemmelser for statsstøtten på forskellige områder, bl.a. på skatte- og afgiftsområdet. Som udgangspunkt kan et støtteelement, som indgår i en afgiftsordning, ikke godkendes af Kommissionen, hvis andre bestemmelser i EF-traktaten overskrides.

I fællesskabsrammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse⁶⁰, gør Kommissionen rede for sin fremgangsmåde ved vurderingen i henhold til EF-traktaten af statsstøtte til miljøformål. Det følger heraf, at Kommissionen i forbindelse med miljøskattelempelser kan gøre undtagelse fra forbuddet mod driftsstøtte. Midlertidig fritagelse for nye miljøskatter kan således tillades, hvor det er nødvendigt for at opveje nedsat, navnlig international, konkurrenceevne. Kommissionen lægger vægt på, at støtteintensiteten er faldende i støtteperioden

⁶⁰ jf. Kommissionens meddelelse af 10. marts 1994 (EFT C 72)

eller at der ydes en modydelse af de støttede virksomheder – enten i form af en aftale eller en vis signifikant afgiftsbetaling, der ligger ud over fællesskabsniveauet.

Notifikationsforpligtelse

Påtænkes der indført en støtteordning, skal der før støtteordningens ikrafttræden, opnås Kommissionens godkendelse af ordningens lovlighed.

Notifikation i henhold til statsstøtteregele⁶¹ medfører en ”stand-still”-forpligtelse indtil godkendelse er opnået.

Vurderingen af om der er tale om statsstøtte, kan ske på baggrund af rammebestemmelserne, og eventuelt i kontakt med Kommissionen.

Statsstøtte, der udbetales uden at være godkendt af Kommissionen, er ulovlig, og Kommissionen vil, hvor støtten ikke efterfølgende kan godkendes, kunne kræve, at medlemsstaterne kræver støtten tilbagebetalt fra virksomhederne⁶².

3.4.4 Informationsproceduredirektivet

Ændringer af emballageafgiften skal meddeles til EU-Kommissionen i henhold til direktiv 98/34/EF⁶³ om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester, som ændret ved direktiv 98/48/EF.

Notifikationsforpligtelsen omfatter bl.a.:

- tekniske specifikationer/krav til produktet i forhold til:
 - indhold
 - sammensætning eller formeller at
- påvirkningen af afsætningen af produktet/(gen-)anvendelsen af produktet/sammensætningen af produktet/forbruget af produktet er *betydelig*.

Notifikation af fiskale foranstaltninger i henhold til informationsproceduredirektivet medfører ikke krav om en ”stand-still”-periode⁶⁴. Kommissionen har dog udtalt⁶⁵, at det er rigtigst at notificere den påtænkte forskrift som udkast og vente ca. 5 arbejdsdage med ikraftsættelsen, for at Kommissionen kan få lejlighed til at gøre indsigelse, hvis de finder, at der i det konkrete tilfælde f.eks. ikke er tale om en fiskal foranstaltning.

⁶¹ jf. artikel 87 EF ff.

⁶² Kirsten Borgsmidt, *Skatter og afgifter i det indre marked*, Jurist og Økonomforbundets Forlag 1993

⁶³ direktiv 98/34/EF kodificerer direktiv 83/189/EØF og ændringsdirektiverne 88/182/EØF og 94/10/EF samt diverse mindre væsentlige ændringer, som EU-Kommissionen har foretaget efter bemyndigelse

⁶⁴ jf. artikel 10, stk. 2 og 4, i informationsproceduredirektivet

⁶⁵ på et komitémøde, jf. Erhvervs- og Boligstyrelsens Vejledning om EU's informationsprocedure for tekniske forskrifter og forskrifter for informationssamfundets tjenester

3.4.5 Emballagedirektivet

Ændringer af emballageafgiften skal anmeldes til EU-Kommissionen i henhold til Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald – uanset og uden at det indskrænker bestemmelserne i informationsproceduredirektivet – dog bortset fra hvis det drejer sig om fiskale foranstaltninger, men inklusiv tekniske specifikationer i forbindelse med fiskale foranstaltninger som har til hensigt at tilskynde til opfyldelse af sådanne tekniske specifikationer⁶⁶.

Ændringer af emballageafgiften skal således som udkast notificeres både i henhold til informationsproceduredirektivet samt i henhold til emballagedirektivet.

Nogle af de relevante bestemmelser i direktivet er refereret nedenfor.

Af artikel 1 i direktivet fremgår det, at direktivets formål er at harmonisere medlemsstaternes foranstaltninger i forbindelse med håndteringen af emballage og emballageaffald for på den ene side at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og for på den anden side at garantere det indre markeds funktion og undgå handelshindringer, forvridning og begrænsning af konkurrencen i Fællesskabet. Direktivet fastsætter foranstaltninger rettet mod, som 1. prioritet at forebygge produktion af emballageaffald, herefter genbrug samt genanvendelse, og dernæst andre former for nyttiggørelse af emballageaffald, og dermed reduktion af den endelige affaldsbortskaffelse.

Genbrug er i direktivet defineret som:

”enhver bortskaffelsesform, hvor emballage, som er udformet med henblik på i sin levetid at kunne genbruges mindst et bestemt antal gange, genpåfyldes eller genbruges til samme formål, som den er udformet til, med eller uden støtte af hjælpeprodukter, som findes på markedet, og som muliggør genpåfyldning af emballagen; genbrugt emballage bliver til emballageaffald, når det ikke længere kan genbruges”.

Efter artikel 5 kan medlemsstaterne i overensstemmelse med EF-traktaten fremme genbrugssystemer for emballage, der kan genbruges på en miljømæssig forsvarlig måde.

Kommissionen har flere gange anført, at ”artikel 5 alene giver hjemmel til foranstaltninger, der udgør et incitament for virksomhederne eller borgerne til at handle på en bestemt måde på grundlag af miljømæssige hensyn. Medlemsstaterne kan således fremme genbrugssystemer f.eks. ved hjælp af retur- og pantsystemer, mærkning af produkter, anvendelse af økonomiske virkemidler som miljøafgifter eller ved mål for genbrug af bestemte emballagetyper.”.

Af artikel 6 fremgår det fastsatte generelle mål for genanvendelse på minimum 25 pct. samt et materialespecifikt mål på minimum 15 pct., som skulle være opfyldt senest i år 2001. Som led i den igangværende revision af emballagedirektivet nåede Rådet i oktober 2002 til

⁶⁶ jf. præamblen til direktiv 94/62/EF samt artikel 16 i direktivet

enighed om bl.a. de genanvendelsesmål, som skal være opfyldt senest den 31. december 2008. Det generelle genanvendelsesmål bliver på minimum 55 pct. og de materialespecifikke mål bliver f.eks. på minimum 60 pct. for glasemballage, minimum 50 pct. for metalemballager og minimum 22,5 pct. for plastemballage.

Af artikel 15 fremgår det, at Rådet har bemyndigelse til at vedtage økonomiske instrumenter for at fremme realiseringen af dette direktivs mål, hvilket endnu ikke er sket, hvorved medlemsstaterne kan vedtage foranstaltninger med henblik på realisering af direktivets mål. Eventuelle nationale foranstaltninger skal være i overensstemmelse med de principper, som gælder for Fællesskabets politik på miljøområdet, f.eks. princippet om, at forureneren betaler, samt overholde de af EF-traktaten udstukne forpligtelser.

Efter artikel 18 må medlemsstaterne ikke hindre markedsføring af emballager, som opfylder bestemmelserne i direktivet.

3.5 Pant- og retursystemer

Regulering af emballager til øl og sodavand

Forbuddet mod salg af øl og sodavand i dåser (dåseforbuddet) blev ved en politisk beslutning ultimo november 2001 ophævet med virkning fra den 23. januar 2002⁶⁷. Dåseforbuddet havde da virket siden 1981. Generaladvokatens forslag til afgørelse i den såkaldte danske dåsesag⁶⁸ forelå den 13. september 2001. Forslaget gik Danmark imod.

Regler om obligatorisk pant og pantsatserne er fastsat i bekendtgørelsen om pant og indsamling mv. af emballager til øl og visse læskedrikke⁶⁹, som trådte i kraft den 4. september 2002. Producenter og importører skal selv etablere pant- og retursystemer for genpåfyldelige emballager, mens der for engangsemballager som noget nyt er etableret ét fælles pant- og indsamlingssystem, der er gebyrfinansieret og drives af Dansk Retursystem A/S. Salg og udlevering af pantmærket engangsemballage blev tilladt fra og med den 23. september 2002.

Pantet på emballager til øl og sodavand

Pantet på emballager til øl og sodavand er nu – efter indstilling fra producenter af øl og sodavand – fastsat i bekendtgørelsen om pant og indsamling mv. af emballager til øl og visse læskedrikke. Pantet er for både genpåfyldelige og engangsemballager.

Fra en miljømæssig betragtning er det vigtigt, at forbrugerne har et tilstrækkeligt incitament til at returnere den tomme emballage. Det vil sige, at pantet skal have en vis størrelse. For at

⁶⁷ ved bekendtgørelse nr. 14. af 14. januar 2002 om ophævelse af bekendtgørelse om emballage til øl og læskedrikke (bekendtgørelse nr. 124 af 27. februar 1989 om emballage til øl og læskedrikke)

⁶⁸ jf. C-246/99 mod Danmark

⁶⁹ bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002 om pant og indsamling mv. af emballage til øl og visse læskedrikke

sikre tilstrækkeligt incitament for producenterne til at tage de genpåfyldelige flasker tilbage til genpåfyldning må pantet afspejle værdien af den genpåfyldelige flaske, således som det udtrykkes ved følgende ligning:

➤ $\text{Pant} = \text{flaskens nypris} + \text{emballageafgift} - \text{udgifter til indsamling og skylning}^{70}$.

Tabel 7: Pantets komponenter og pantstørrelserne¹⁾

Emballagestørrelse	Nypris ekskl. afgift og moms	Emballageafgift	Nypris inkl. afgift og ekskl. moms	Pantstørrelse ²⁾
<i>Rumindhold (cl):</i>			kr.	
Emballager ≤ 99		0,25 / 0,50 / 0,80 ³⁾		
- genpåfyldelig glasflaske (25)	0,75	0,50	1,25	1,50 (1,20)
- genpåfyldelig glasflaske (33)	0,75	0,50	1,25	1,50 (1,20)
- genpåfyldelig plastflaske (50)	1,50	0,80	2,30	2,50 (2,00)
Emballager > 99		1,60 / 2,40 / 3,20 ⁴⁾		
- genpåfyldelig plastflaske (150)	2,60	2,40	5,00	4,25 (3,40)

1) både for genpåfyldelige og engangsemballager

2) pant inkl. moms – i parentes pant ekskl. moms

3) for rumindhold mindre end 10 cl: 0,25; for rumindhold mellem 10 cl og 40 cl: 0,50; for rumindhold mellem 40 cl og 60 cl: 0,80

4) for rumindhold under 110 cl: 1,60; for rumindhold mellem 110 cl og 160 cl: 2,40; for rumindhold over 160 cl: 3,20

Kilde: Bryggeriforeningen har på Miljøstyrelsens anmodning givet eksempler på beregning af sammenhængen mellem pant og nypris + emballageafgift.

Af tabel 7 ses, at det nuværende pant for genpåfyldelige 25 cl's, 33 cl's og 50 cl's flasker er fastsat meget tæt på resultatet af ovenstående ligning (1,25 kr. henholdsvis 2,30 kr. (nypris inkl. afgift og ekskl. moms) over for pantet ekskl. moms på 1,20 kr.). Derimod er pantet for 1,5 liter genpåfyldelig plastflaske for nuværende fastsat forholdsvis for lavt (5,00 kr. (nypris inkl. afgift og ekskl. moms) over for pantet ekskl. moms på 3,40 kr.).

Pantet for en engangsemballage er større end værdien af den tomme engangsemballage. Derfor er der særlige mærkningskrav til engangsemballage for at hindre svindel med pantudbetalinger.

Kravene til genpåfyldelige emballager til øl og sodavand

Efter bekendtgørelsen om pant og indsamling mv. af emballager til øl og visse læskedrikke⁷¹ skal producenter og importører, der tilmelder en emballage til Dansk Retursystem A/S som genpåfyldelige emballage, dokumentere, at den indgår i et pant- og retursystem med henblik på genbrug. Returprocenten skal være mindst 98 pct.

Genpåfyldelige flasker skal ikke længere godkendes af Miljøministeriet. Genpåfyldelige flasker skal opfylde de væsentlige krav til emballagers sammensætning og muligheder for

⁷⁰ Skylningsudgiften pr. flaske er ikke oplyst, men antages at være af mindre betydning for, hvornår incitamentet for producenterne til at betale de gældende pantsatser reduceres væsentligt, eller helt forsvinder til fordel for køb af nye flasker

⁷¹ bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002 om pant og indsamling mv. af emballager til øl og visse læskedrikke

nyttiggørelse i bekendtgørelsen om visse krav til emballager med senere ændringer⁷². I forbindelse med emballagers genbrugelighed skal følgende krav således være opfyldt samtidig:

1. emballagens fysiske egenskaber skal være af en sådan art, at emballagen kan genbruges et antal gange under normalt forudsigelige anvendelsesbetingelser,
2. det skal være muligt at behandle den brugte emballage i overensstemmelse med sundheds- og sikkerhedskravene for arbejdstagerne, og
3. emballagen skal opfylde kravene til genanvendelighed eller forbrændingsegnethed, når emballagen ikke længere genbruges og dermed bliver til affald.

Gebyrer for emballage i Dansk Retursystem A/S

Ved tilmelding af nye emballagetyper betales et tilmeldingsgebyr, som er det samme for genpåfyldelige emballager som engangsemballager. For hver genpåfyldelig emballage, der sælges til dagligvarebutikker, betales et logistikgebyr til dækning af udgifter til håndteringsgodtgørelse og investeringsstilskud til butikker. For engangsemballager dækker logistikgebyret kun udgifter til investeringstilskud. Alle gebyrer fastsættes på et kostægte grundlag, således at gebyret svarer til de udgifter den enkelte emballage påfører systemet (gebyret modsvarer en konkret modydelse). Gebyrerne godkendes af Miljøstyrelsen.

Da producenter og importører selv skal sikre indsamling af genpåfyldelige emballager, betales der ikke et indsamlingsgebyr til Dansk Retursystem A/S for disse emballager. En sammenligning af gebyrer for genpåfyldelige henholdsvis engangsemballager kan derfor ikke direkte foretages, men i tabel 8 nedenfor er de kendte beløbstørrelser oplistet.

Tabel 8: Gebyrstørrelser i Dansk Retursystem A/S

Emballagetype	Logistikgebyr	Indsamlingsgebyr	Gebyr i alt
<i>Rumindhold (cl):</i>		øre	øre
Genpåfyldelig glasflaske (33)	3,85	- ¹⁾	3,85
Engangsglasflaske (33)	7,19	37,70	44,89
Genpåfyldelig plastflaske (150)	14,23	- ¹⁾	14,23
Engangsplastflaske (150)	7,19	51,10	58,29

1) Miljøstyrelsen har ikke kendskab til størrelsen af udgiften til indsamling af genpåfyldelige flaske, som producenten og importøren selv har pligt til at forestå/sikre.

Regulering af emballager til andre drikkevarer, herunder vin og spiritus

Øvrige emballager, som er omfattet af den volumenbaserede emballageafgift, indgår ikke i obligatoriske pant- og retursystemer. Visse vin- og spiritusflasker indgår dog i frivillige pant- og retursystemer. Der er pant på snapseflasker fra De Danske Spritfabrikker og der er etiketpant på en lang række vine.

⁷² bekendtgørelse nr. 298 af 30. april 1997 om visse krav til emballager med senere ændringer

Kommuner med bebyggelser med mere end 2000 indbyggere har efter affaldsbekendtgørelsen⁷³ pligt til at indsamle glasemballage fra husholdninger, herunder vin- og spiritusflasker. Butikker indsamler pantbelagte vin- og spiritusflasker. Nogle af de butikker, der tager vin- og spiritusflasker med etiketpant retur, modtager også vinflasker, som ikke er pantbelagte. Restauranter m.v. indsamler ligeledes vin- og spiritusflasker. De hele vin- og spiritusflasker udsorteres til genbrug.

⁷³ bekendtgørelse nr. 619 af 27. juni 2000 med senere ændringer

4. Forslag til løsningsmodeller

Afgiftsgodtgørelsen ved eksport af påfyldte genpåfyldelige flasker – omfattet af det danske pant- og retursystem – har haft den utilsigtede virkning, at den såkaldte ”flaskefidus” er opstået, jf. nedenfor.

”Flaskefidusen” har medført, at der kan rejses spørgsmål om eventuel subsidiering af grænsehandlen med genpåfyldelige flasker samt har endvidere forårsaget, at der kan drages tvivl om, hvorvidt godtgørelsesreglerne er i strid med EF-traktaten.

Den store opmærksomhed omkring ”flaskefidusen” og de deraf følgende uhensigtsmæssigheder var medvirkende årsag til, at regeringen den 10. april 2003 nedsatte denne hurtigtarbejdende arbejdsgruppe, som skulle analysere problemstillingen omkring emballageafgiften, pant- og retursystemet samt deres samspil med grænsehandlen. Arbejdsgruppen fik endvidere til opgave at analysere de EU-retlige aspekter ved de nuværende regler og ved en evt. ændring af reglerne.

Arbejdsgruppens arbejde med at undersøge og vurdere forslag, der kan fjerne eller begrænse forvridningerne ved emballageafgiften, var betinget af, at forslagene kunne gennemføres uden at belaste statens finanser.

Arbejdsgruppen blev bedt om meget hurtigt at komme med en indstilling til løsning af problemerne.

I det følgende afsnit vil forskellige løsningsmodeller blive præsenteret og derefter analyseret – først ud fra modellens EU-retlige konsekvenser. Skønnes løsningsmodellen i strid med EU-retten – eller tvivlsom – vil det medføre, at modellen ikke analyseres yderligere.

Skønnes løsningsmodellen EU-medholdelig, vil modellen blive vurderet først i forhold til, om ”flaskefidusen” imødegås. I bekræftende fald vil modellen dernæst blive vurderet ud fra de for modellen andre relevante konsekvenser, såsom miljømæssige, kontrolmæssige, provenumæssige, kommunaløkonomiske eller samfundsøkonomiske m.v.

Afsnit 4.1 omhandler generelle afgiftsnedsættelser, mens afsnit 4.2 tager fat på de selektive løsningsmodeller.

Den underliggende dokumentation for beregningerne af provenuvirkningerne mv. af, at nedsætte afgiftssatsen på emballage til øl, vand, vin og spiritus fremgår af bilag 1 til rapporten. Der henvises således til bilaget for en uddybning af antagelser, beregninger, følsomhedsanalyser m.v.

”Flaske-/grænseflaskefiduserne”

Ved salg i grænsehandlen af genpåfyldelige flasker – omfattet af det danske pant- og retursystem – vil en vis andel af flaskerne blive returneret via dansk detailhandel (herefter benævnt ”grænsehandels”-flasker), hvorved flaskerne *ikke* pålægges emballageafgift ved importen til Danmark. Ved reeksport af de samme påfyldte ”grænsehandels”-flasker godtgøres emballageafgiften, og dette selvom der ikke ved importen er betalt afgift af disse flasker.

Igen returneres en vis andel af de eksporterede flasker via dansk detailhandel, hvorved ”flaskefidusen” er etableret.

Det er omkring 30 pct. af grænsehandlen med øl på genpåfyldelige flasker, som indtil nu er returneret via dansk detailhandel, men andelen antages at stige til ca. 35 pct. i 2004, da grænsehandlen med øl på genpåfyldelige flasker vil stige, når den tyske dåsepant håndhæves og de nye kundegrupper i videre udstrækning forventes at aflevere tomme flasker i den danske detailhandel, jf. den såkaldte panteffekt i afsnit IV i bilag 1. For mineralvand er det omkring 50 pct. af grænsehandlen med mineralvand på genpåfyldelige flasker, som returneres via dansk detailhandel, jf. panteffekten i afsnit V i bilag 1.

”Flaskefidusen” kommer enten den grænsehandlende til gode via en lavere pris inkl. pant, som følge af en lavere tysk pant (mens pantindløsningen sker til den højere danske pant), eller via en lavere pris på indholdet, som følge af, at enten bryggeriet ”overvælter” emballageafgiftsgodtgørelsen på indholdet, eller at den tyske købmand opkræver en ”overpant”, som forbliver uindløst (da en vis andel af ”grænsehandels”-flaskerne indløses i Danmark).

Uanset hvorledes ”flaskefidusen” fordeler sig over de forskellige omsætningsled og slutforbrugeren, vil den grænsehandlende vinde svarende til den danske stats tab ved denne ”flaskefidus”, jf. bilag 2 om ”flaskefidusen”.

Udover ”flaskefidusen” er der endvidere et selvstændigt spekulationsmotiv i at købe tomme genpåfyldelige 1½ liters sodavandsflasker i Tyskland og indløse den højere danske pant i det danske pant- og retursystem.

Der har indtil nu alene været fokus på ”flaskefidusen” for så vidt angår genpåfyldelige flasker til øl og sodavand, men ”grænseflaskefidusen” for så vidt angår vin- og spiritusflasker er beløbsmæssigt væsentligt større.

For vin- og spiritusflasker består ”grænseflaskefidusen” i, at de grænsehandlede flasker indføres emballageafgiftsfrit til Danmark til eget brug, og derefter indsamles, hvoraf nogle af flaskerne reeksporteres tomme med afgiftsgodtgørelse til følge – under forudsætning af, at der kan fremlægges en højst 1 år gammel dokumentation for, at der er betalt afgift af nogle tilsvarende importerede flasker, jf. afsnit 3.3.8. En del af ”grænsehandels”-vin- og spiritusflaskerne vil endvidere blive genpåfyldes i Danmark, hvoraf nogle af disse vil blive eksporteret med påfyldt indhold med afgiftsgodtgørelse til følge. Til forskel fra de genpåfyldelige øl- og sodavandsflasker vil vin- og spiritusflaskerne således hovedsageligt kun kunne modtage afgiftsgodtgørelse én gang – dog vil aftapning herhjemme kunne medføre samme type af ”flaskefidus”, som for de genpåfyldelige øl- og sodavandsflasker.

Andelen af tomme vin- og spiritusflasker, som indsamles i Danmark, hvoraf der ikke tidligere er betalt emballageafgift, eller hvoraf der er ydet afgiftsgodtgørelse ved eksporten, anslås at udgøre ca. 10-15 pct. af den samlede mængde indsamlede tomme vin- og spiritusflasker, jf. afsnit II i bilag 1.

Størrelsen af "flaske-/grænseflaskefiduserne"

Indstrømningen af afgiftsfrie genpåfyldelige ølflasker fra grænsehandlen udgør ca. 25 mio. stk., hvorved "flaskefidusen" i 2002 beløb sig til ca. 12 mio. kr. for ølflasker. Dette tal vedrører således situationen før introduktionen af den tyske dåsepant (pr. 1. januar 2003). "Flaskefidusen" for genpåfyldelige sodavandsflasker udgjorde ca. 9 mio. kr. i 2002. Grænsehandlen med øl og vand i genpåfyldelige flasker forventes endvidere at stige, når den tyske dåsepant håndhæves mere effektivt.

"Grænseflaskefidusen" for vinflasker udgjorde i 2002 ca. 33 mio. kr., mens den for spiritusflasker udgjorde ca. 6 mio. kr.

I alt beløb "flaske- og grænseflaskefiduserne" for både øl, sodavand, vin og spiritus sig til ca. 60 mio. kr. i 2002, jf. tabel II.9 i afsnit II i bilag 1.

Der henvises endvidere til tabel 16 i afsnit 4.2 nedenfor for godtgørelsernes skønsmæssige fordeling på varegrupper.

Andelen af "grænsehandels"-flasker i den samlede flaskepulje/samlede vin- og spiritusflaskebestand

Andelen af afgiftsfrie genpåfyldelige flasker i den indenlandske flaskebestand vil på sigt stige, da der sker forsyning af afgiftsfrie flasker via grænsehandlen. Derfor vil andelen af afgiftsfrie ølflasker i den samlede bestand efterhånden stige til ca. 20 pct. For mineralvand er den teoretiske andel af afgiftsfrie flasker i den indenlandske flaskebestand tilsvarende ca. 20-25 pct. på langt sigt.

Andelen af tomme vin- og spiritusflasker, som indsamles i Danmark, hvoraf der ikke tidligere er betalt emballageafgift anslås at udgøre 10-15 pct. på nuværende tidspunkt, jf. afsnit II i bilag 1 og afsnittet ovenfor.

I det følgende vil de forskellige løsningsmodeller således blive gennemgået, startende med generelle afgiftsnedsættelser i afsnit 4.1 og de selektive løsningsmodeller i afsnit 4.2.

4.1 Nedsættelse af den volumenbaserede emballageafgift

De mulige adfærdsændringer af en afgiftsnedsættelse med henholdsvis 20, 40, 50, og 60 pct. for henholdsvis emballage til øl, mineralvand, vin og spiritus vil i det følgende blive vurderet ud fra følgende effekter, jf. afsnit I i bilag 1:

- **Omkostningseffekten:**

Forbrugerprisen i Danmark på de berørte varer vil falde på grund af lavere afgiftsomkostninger til emballager. Derved øges forbruget, og grænsehandlen mindskes.

- **Indsamlingseffekten:**

Det vil i færre tilfælde kunne betale sig at indsamle og sortere brugte flasker, og genbrug i form af genpåfyldning af tomme flasker vil falde, men stige i form af omsmelting.

- **Panteffekten:**

Incitamentet til at grænsehandle med pantflasker vil blive reduceret, fordi gevinsten ved spekulation heri begrænses.

- **Dåseeffekten:**

Andelen af engangsemballager til øl og vand vil stige ved lavere generel afgift.

- **Konkurrenceeffekten:**

Konkurrencen på markederne vil styrkes, idet importerede varer oftere sælges i engangsemballager. Det vil bidrage til at reducere priserne uden afgift (avancerne) i Danmark og dermed øge salget på grund af større forbrug og mindre grænsehandel.

4.1.1 Afgiftsprovenuet for den volumenbaserede emballageafgift

I det følgende afsnit vil det nuværende afgiftsprovenu fra den volumenbaserede emballageafgift blive skønnet. Det nuværende afgiftsprovenu kan ikke umiddelbart aflæses af statsregnskabet, da væsentlige tiltag endnu ikke er slået igennem på regnskabet, jf. nedenfor.

Der er endvidere væsentlige bruttobevægelser på indtægtskontoen, og man kan få et overblik over emballagemarkedet ved at se nøjere på bruttobevægelserne og kombinere provenuiagttagelserne med anden statistik, jf. opregningen nedenfor og afsnit II i bilag 1.

Nettoprovenuet kan beregnes således:

- A. Teoretisk tripafgift ved engangsemballage af al salg i Danmark
 - B. + Afgift af påfyldte flasker, der eksporteres
 - C. – Genbrugte emballager i Danmark (indsamlet af afgiftsbelagte)
 - D. – Genbrugte emballager i Danmark (indsamlet af grænsehandlede flasker)
-
- E. = Bruttoprovenu
 - F. – godtgørelse af afgift på påfyldte flasker, der eksporteres
 - G. – godtgørelse af afgift på tomme flasker, der eksporteres
-
- H. = Nettoprovenu

Af tabel 9 fremgår nettoprovenuet under følgende forudsætninger:

- før ophævelsen af det danske dåseforbud og dermed introduktionen af engangsemballager til øl og sodavand, og
- før indførelsen og håndhævelsen af den tyske dåsepant,
- før indførelsen af ”Ready To Drink”-produkterne (RTD), samt
- før de danske afgiftsnedsættelser på spiritus og mineralvand.

Tabel 9: Nettoprovenuet opdelt efter emballagestørrelser¹⁾

Materialer\drikkevarer	Øl	Vand	Vin	Spiritus	I alt
	Mio. kr.				Mio. kr.
Karton og laminater ²⁾	0	0	15	0	15
Andre materialer ³⁾ (cl)					
< 10	0	0	0	4	4
10 ≤ x ≤ 40	5	6	5	2	18
40 < x ≤ 60	3	6	7	2	18
60 < x ≤ 110	1	2	95	16	114
110 < x ≤ 160	0	11	0	0	11
> 160	0	5	0	0	5
<i>I alt</i>	9	30	123	14	186
Heraf vedrørende grænsehandel med pantflasker fra Danmark	-12	-9	-	-	-21

1) Nettoprovenuet er før introduktionen af engangsemballager til øl og sodavand, før tysk dåsepant, før introduktionen af ”Ready To Drink” (RTD) og før de danske afgiftsnedsettelse på spiritus og mineralvand (tabellen svarer til tabel II.8 i bilag 1)

2) de 15 mio. kr. omfatter den samlede indtægt fra ”papvin”.

3) ”Andre materialer” omfatter bl.a. glas, plast og metal.

Hvis der alene blev brugt engangsemballage til al øl, mineralvand, vin og spiritus, der sælges i Danmark, ville provenuet af den volumenbaserede afgift udgøre ca. 1,9 mia. kr., heraf godt 1,5 mia. kr. vedrørende øl og mineralvand og herved 400 mio. kr. vedrørende vin og spiritus.

Tabel 10: Nettoprovenu opdelt på før og efter emballagegenbrug¹⁾

Afgiftsprovener\drikkevarer	Øl	Vand	Vin	Spiritus	I alt
	Mio. kr.				Mio. kr.
Brutto før genbrug ved salg til det danske marked	719	802	333	40	1.894
Godtgørelse ved udførsel af fyldte flasker, hvoraf mange er grænsehandelsflasker	41	8	(30)	(10)	89
Genbrug i Danmark ²⁾	-708	-771	-101	-12	-1.519
Brutto efter genbrug	52	39	262	38	391
Godtgørelser ej grænsehandel	-2	-1	-139	-14	-156
Godtgørelse af grænsehandelsvarer	-41	-8	0	0	-49
<i>Nettoprovenu</i>	9	30	123	24	186
Heraf ”flaskefidus” ³⁾	-12	-9	-33	-6	-60

1) Nettoprovenuet er før introduktionen af engangsemballager til øl og sodavand, før tysk dåsepant og før de danske afgiftsnedsettelse på spiritus og mineralvand (tabellen svarer til tabel II.9 i bilag 1)

2) Følgende (indenlandske) genbrugsprocenter er lagt til grund: øl og sodavand (små beholdere): 97 pct.; øl og sodavand (over 33 cl-beholdere): 95 pct.; vinflasker (75 cl): 30 pct.; spiritusflasker (70 cl): 30 pct.; vin- og spiritusflasker (andre størrelser): 0-10 pct. Genbrugsprocenterne måler genbrug i forhold til alle de flasker, der netto leveres til det danske forbrugsmarked inkl. fra grænsehandlen.

3) Tilgang til indsamlingssystem for emballager til øl og sodavand, uden at der betales afgift. Genbrug og godtgørelse af afgift på vin- og spiritusflasker, der stammer fra grænsehandel.

En stor del af emballagerne bliver imidlertid genbrugt. Før introduktionen af engangsemballager til øl og mineralvand og ”Ready To Drink”-produkterne var provenuet således alene

på ca. 185 mio. kr., heraf ca. 40 mio. kr. vedrørende øl og mineralvand og ca. 145 mio. kr. vedrørende vin og spiritus, jf. tabel 9 og 10 ovenfor.

Påvirkningen af provenuet fra emballageafgiften kan opsummeres således:

- Introduktionen af dåser

Introduktionen af engangsemballage til øl og sodavand i Danmark forventedes af Skatteministeriet, at medføre en provenugevinst på henved 150 mio. kr. (svarende til ca. 275-300 mio. enheder). Det forventedes, at 12,5 pct. af de øl, der sælges i emballager, ville blive solgt i engangsemballager, mens andelen forventedes at blive 8,25 pct. for mineralvand, jf. afsnit III i bilag 1. De anførte andele er for den del af markedet, der ikke vedrører fadøl og salg af læskedrikke i bægre. Ligeledes er forudsat håndhævet tysk dåsepant, samt nuværende afgiftsniveau, jf. afsnit IV i bilag 1.

Der var og er betydelig usikkerhed forbundet med vurderingerne af engangsemballagerens markedsandel, da den reelle introduktion af dåser m.v. på det danske marked først var den 23. september 2002⁷⁴.

Dansk Retursystem A/S budgetterede med et engangsemballagesalg på ca. 400 mio. enheder i 2002. I begyndelsen af 2003 skønnede Dansk Retursystem A/S engangsemballagesalget til ca. 320 mio. enheder svarende til mindst 160 mio. kr. I løbet af første halvår af 2003 er der solgt 32 mio. enheder, og det samlede salg i 2003 er derfor nu nedjusteret til ca. 70 mio. enheder, hvilket svarer til ca. 40 mio. kr. i afgift. De 70 mio. enheder er dog måske underdrevet ved, at lagre i detailhandlen ved årsskiftet har været større end ønsket, og ved, at der endnu ikke er oplysninger om salget i de varme sommermåneder juli og august, hvor markedsandelen må forventes højere end i resten af året.

I bilag 1 til rapporten er der fastholdt det tidligere skøn på 150 mio. kr. – ca. 275-300 mio. enheder – som centralskønnet, men der er tillige angivet virkningen ved et salg på ca. 100 mio. enheder (svarende til en markedsandel på ca. 3 pct.).

- Indførelse og håndhævelse af tysk dåsepant

Indførelse af tysk dåsepant giver også en væsentlig provenugevinst i form af øgede indtægter fra moms og afgift af øl og mineralvand gennem reduktion af grænsehandlen, men isoleret set for emballageafgiften neutraliseres en stor del af effekten. Det skyldes, at grænsehandlen i genbrugsflasker forventes at stige, hvorved flere genbrugsflasker vil finde vej til Danmark via grænsehandlen uden at der vil blive betalt afgift. Det giver et tab på ca. 15 mio. kr. Nedgangen i grænsehandlen med øl og vand styrker ellers isoleret set emballageafgiftsindtægterne med ca. 5 mio. kr. Nedsættelsen af spiritusafgiften og

⁷⁴ jf. bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002 om pant og indsamling mv. af emballage til øl og visse læskedrikke

mineralvandsafgiften styrker modsat indtægterne fra emballageafgiften med henved 20 mio. kr.

- Stigning i grænsehandlen med øl i genpåfyldelige flasker

Ved den forventede stigning i grænsehandlen med øl i genbrugsflaske vil indtægterne fra afgiften på genpåfyldelige ølflasker isoleret set være stort set nul, og måske negativ. Allerede før indregning af virkningerne af ændret adfærd kan det således betale sig for staten at nedsætte afgiften på disse flasker.

- Introduktionen af ”Ready To Drink”-produkterne

”Alkopops”ene slog an på markedet i 2002, og forventes at få et marked på ca. 37,5 mio. flasker – svarende til 15 mio. kr. i emballageafgiftsindtægter – under forudsætning af, at 20 pct. af de brugte flasker genpåfyldes. De maltbaserede produkter er forudsat inkluderet under øl. Den ikke-maltbaserede del af RTD-produkterne forudsættes ikke genpåfyldt.

Af tabel 11 fremgår det forventede provenu fra den volumenbaserede emballageafgift i 2004.

Tabel 11: Forventet provenu i 2004 fra den volumenbaserede emballageafgift¹⁾

	Øl	Vand	Vin	Spiritus	I alt
		Mio. kr.			Mio. kr.
Dåser til øl og vand	96	69			165
Brutto før genbrug - danske marked	676	765	333	72	1.846
Godtgørelse af fyldte flasker (m.v.)	53	24	30	10	117
Genbrug i Danmark	-668	-727	-101	-19	-1.515
Brutto efter genbrug	150	116	262	63	591
Godtgørelse af tomme flasker	-2	-1	-109	-5	-117
Godtgørelse af fyldte flasker	-53	-24	-30	-10	-117
<i>Netto</i>	<i>95</i>	<i>91</i>	<i>123</i>	<i>48</i>	<i>358</i>
Heraf ”flaskefidus”	-19	-17	-33	-5	-74

1) Forventet provenu fra den volumenbaserede emballageafgift i 2004 efter indregning af indførelse af tysk dåsepannt og nedsættelsen af afgiften på spiritus og mineralvand. Tabellen svarer til tabel III.1 i afsnit III i bilag 1.

Netto forventes indtægterne fra emballageafgiften således at ville stige med ca. 175 mio. kr. fra ca. 185 mio. kr. til ca. 360 mio. kr., jf. tabel 11 – heraf vedrører ca. 175 mio. kr. vin- og spiritusflasker og ca. 185 mio. kr. øl- og sodavandsemballager – ved indførelse af dåser i Danmark, tysk dåsepannt og nedsættelse af afgiften på spiritus og mineralvand, jf. afsnit III i bilag 1. Ved et lavt skøn over dåsesalget vil indtægten alene stige med ca. 75 mio. kr. til ca. 260 mio. kr.

For vinflasker reducerer genbrug og indsamling mv. bruttoindtægterne (tripafgift) med ca. 63 pct., mens reduktionen for spiritus er på ca. 33 pct.

For ølflasker betyder genbrug og ”flaskefidus”, at nettoindtægterne svarer til henved 12 pct. af tripafgiftsindtægterne, mens andelen for mineralvand er på ca. 11 pct. af tripafgiftsprovedet, jf. afsnit III i bilag 1.

Vin- og spiritusflaskeindsamlingen

Der er i dag 4 flaskeskyllerier samt flere flaskehandlere, som lever af at sortere flasker fra skår og vaske flaskerne for så at sælge dem til genbrug.

Ca. 60 pct. af de tilgængelige vinflasker indsamles til genbrug, mens 40 pct. bliver afsat som skår eller smides ud med dagrenovationen og via forbrændingsanlæg ender med at blive deponeret sammen med slagge – med mindre slagge kan genanvendes, jf. afsnit VI i bilag 1.

De indsamlede hele vin- og spiritusflasker skylles og genpåfyldes i Danmark eller eksporteres til genpåfyldning. Henved halvdelen af de afsatte tomme flasker går til danske tapperier, mens resten eksporteres til udenlandske tapperier, jf. afsnit XII i bilag 1. Ca. $\frac{2}{3}$ af de eksporterede tomme flasker er uskyllede.

De udenlandske skyllerier har gennem afgiftsgodtgørelsen ved eksport en fordel i forhold til deres danske kolleger, da der går en vis del af flaskerne til under skylningen. Foretages skylningen i udlandet gives der også godtgørelse for de flasker, der går i skår under skylningen, jf. afsnit VI i bilag 1.

Omkring $\frac{1}{3}$ af den vin og spiritus, der sælges i Danmark tappes hér i landet, jf. afsnit XII i bilag 1.

Indsamlingen af tomme vin- og spiritusflasker foregår dels fra dagligvarebutikker og restauranter dels fra flaskecontainere. Visse vin- og spiritusflasker indgår i frivillige pant- og retursystemer. Der er f.eks. pant på snapseflasker fra De Danske Spritfabrikker, og der er endvidere etiketpant på en lang række vine. Nogle af butikkerne modtager ligeledes vinflasker, som ikke er pantbelagte, og udbetaler et mindre beløb for disse flasker. Panttilbagebetalingen for vin- og spiritusflasker er ofte noget mindre end for øl- og sodavandsemballager, jf. afsnit VI i bilag 1.

Emballageafgiften på 1,60 kr./flaske er afgørende for økonomien i indsamling og genbrug af vin- og spiritusflasker.

Økonomien i de kommunale glasindsamlinger påvirkes i væsentlig grad af indtægterne ved salg af flasker til genbrug, jf. nedenfor.

4.1.2 Mulige løsningsmodeller vedrørende afgiftsnedsættelserne

Af mulige løsningsmodeller for at imødegå ”flaske-/grænseflaskefiduserne” kan nævnes:

- A. Generel nedsættelse af den volumenbaserede emballageafgift (med 20, 40, 50 eller 60 pct.), herunder:
- a) Nedsættelse af den volumenbaserede emballageafgift for emballager omfattet af pant- og returkrav, herunder:
 - o Afskaffelse af den volumenbaserede emballageafgift for emballager omfattet af pant- og returkrav.
 - b) Nedsættelse af den volumenbaserede emballageafgift for genpåfyldelige emballager til øl/sodavand.
 - c) Anvendelse af en del af afgiftsprovenuet til ”øremærkede” formål, såsom vinflaskeindsamlingsordningerne.

4.1.3 Konsekvenser af løsningsmodellerne vedr. afgiftsnedsættelserne

EU-retlige konsekvenser af det nuværende afgiftssystem

Efter emballageafgiftsloven er dåseemballage, plast- og glasflasker med samme rumindhold pålagt samme afgiftssats, der opkræves på samme tidspunkt og ud fra samme beregningsgrundlag.

Da dåseemballage i modsætning til glas- og plastflasker ikke kan genpåfyldes, bevirker emballageprodukternes forskellige *egenskaber* dog, at afgiftsbelastningen af dåseemballage er større end afgiftsbelastningen af genpåfyldelige flasker. Som allerede anført i afsnit 2.3, var begrundelsen for at bibeholde den høje volumenbaserede afgift for spiritus, vin, øl og kulsholdige læskedrikke efter indførelsen af den vægtbaserede afgift i 1998, at den høje afgift ville understøtte genbrug af flaskerne ved at gøre det rentabelt at genbruge disse så mange gange så muligt. Lovgivers hensigt med afgiftsdifferentieringen var således at forfølge miljøbeskyttelse hensyn ved at give incitament til at genpåfylde emballager samt ved at begrænse mængden af emballageaffald. Dette hensyn varetages uændret, når man opretholder den gældende volumenbaserede emballageafgift på dåser og andre engangsemballager i en situation, hvor det nu er lovligt at sælge øl og læskedrikke i engangsemballage.

Det bemærkes i den forbindelse, at EU-Kommissionen i den såkaldte danske dåsesag⁷⁵, der bl.a. vedrører det nu ophævede dåseforbuds forenelighed med EF-traktatens artikel 28⁷⁶, bl.a. i den begrundede udtalelse af 6. november 1998 har anført:

”Foranstaltningerne [dåseforbuddet] er begrundet i miljøhensyn, men et totalt forbud mod anvendelse af bestemte emballagetyper er ikke nødvendigt for at beskytte miljøet, og foranstaltningerne er uforholdsmæssigt vidtgående, da samme mål kan nås gennem foranstaltninger, der er mindre indgribende over for varernes frie be-

⁷⁵ jf. C-246/99 mod Danmark

⁷⁶ artikel 28 indeholder et forbud mod kvantitative importrestriktioner samt foranstaltninger med tilsvarende virkning

vægelighed, som f.eks. anvendelse af retur- og pantsystemer for dåser og engangs-emballage samt eventuelle miljøafgifter...”

Kommissionen har således ikke været afvisende over for, at de miljöhensyn, som dåseforbuddet varetog, kan begrunde mindre indgribende tiltag som miljøafgifter. Den forskellige afgiftsmæssige belastning, der er mellem genpåfyldelige flasker og dåseemballage, må således anses for at være udtryk for en saglig afgiftsdifferentiering, og dermed forenelig med EF-traktatens artikel 90. Princippet i det danske afgiftssystem kendes også i andre EU-medlemsstater.

Konsekvenser af afgiftsnedsættelserne

Proportionale afgiftsnedsættelser vil ikke ændre ved det nuværende afgiftssystem, og må derfor fortsat anses for EU-medholdelig. De ovennævnte løsningsmodeller vil dog ikke kunne stå alene, hvis der eventuelt kan være tale om traktatstridighed i forbindelse med godtgørelsesbestemmelserne, hvorved afgiftsnedsættelserne eventuelt skal suppleres af en ændring af bestemmelserne.

Afgrænsning af det afgiftspligtige område ved hjælp af pant- og returkrav vil i relation til EU-retten være en brugbar løsning. Afgrænsningen vil dog medføre, at også de frivillige pant- og retursystemer for så vidt angår vin- og spiritusflaskerne omfattes, hvilket kan medføre nogle kontrolmæssige problemer. Disse problemer vil blive overvundet ved at begrænse afgiftsnedsættelserne til øl- og sodavandsflasker, da disse er omfattet af obligatoriske pant- og retursystemer, jf. afsnit 3.5.

Ved nedsættelse eller eventuel afskaffelse af afgiftspligten skal opmærksomheden henledes på, at store variationer i afgiftssatserne kan medføre så store afgiftsmæssige spændinger i afgiftsbelastningen, at der vil være et incitament til afgiftsunddragelser, hvilket fordrer yderligere kontroller.

Grænsedragningen mellem afgiftsbelagte og afgiftsfritagne emballager skal endvidere være både entydig og svær at ”overskride”, hvis ikke afgiftsgrundlaget skal smuldre.

Emballagedirektivet

Direktivet om emballage og emballageaffald⁷⁷ er under revision. I oktober 2002 nåede Rådet til enighed om bl.a. revision af direktivets genanvendelsesmål, hvilket for glasemballager betyder, at senest den 31. december 2008 skal mindst 60 pct. af glasemballageaffaldet genanvendes. I dag er kravet 15 pct.’s genanvendelse.

De skærpede krav til genanvendelsen af glasemballager i hele EU vil betyde, at skårmængden til genanvendelse i hele EU må forventes at stige med henblik på at nå målsætningen på 60 pct. specifik genanvendelse af glas i EU’s emballagedirektiv.

⁷⁷ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald

En nedgang i indsamlingsmængden til genanvendelse kan betyde, at målet i udkast til regeringens Affaldsstrategi 2005-08 om 80 pct.'s genanvendelse af glasemballage i 2008 ikke nås. Dette vil medføre ekstra omkostninger til indsamling af andre emballagematerialer for at nå det generelle genanvendelsesmål i emballagedirektivet på 55 pct. i 2008 for al emballageaffald, jf. afsnit 3.4.5.

Afgiftsdifferentiering

Ved afgiftsdifferentiering mellem vin- og ølprodukter skal der i relation til EU-retten udvises stor agtpågivenhed.

Medlemsstater, der ikke selv producerer vin (eller i begrænset omfang), skal således behandle vin og øl på en ensartet måde i forhold til alkoholindholdet af hensyn til en ligelig konkurrencemæssig behandling af de to konkurrerende produkter.

EU-Kommissionen er meget opmærksom på eventuel diskrimination blandt lignende indenlandske og importerede produkter, som vil være brud på EU's indre markedsbestemmelser.

Senest har Frankrig således måttet trække et forslag tilbage indeholdende en stor afgiftsførhøjelse på øl med en alkoholprocent på eller over 8,5⁷⁸. Forslaget ville have ramt belgiske bryggeriers eksport til Frankrig, mens franske bryggerier ikke producerer øl med så høj en alkoholprocent og derfor ikke ville blive ramt af afgiftsførhøjelsen.

EU-retten må derfor kunne fortolkes således, at det må anses for en skærpende omstændighed, hvis en øl- henholdsvis vinproducerende medlemsstat indfører diskriminerende eller beskyttende foranstaltninger, som vil være til gavn for egen indenlandsk produktion.

En afgiftsdifferentiering mellem vin- og ølemballage kan dog begrundes i miljøhensyn, hvor der kan påvises en tilstrækkelig effekt af eksempelvis en høj afgift på vin- og spiritusflasker. Den høje afgift kan således for eksempel resultere i tilstrækkeligt høje indsamlingsprocenter, og dermed anses som varetagende det samme formål, som pant- og retursystemet varetager for så vidt angår ølflasker.

En miljømæssigt velbegrundet afgiftsdifferentiering kan dermed ikke udelukkes med udgangspunkt i EU-retten, jf. afsnit 3.4.2.

Tilskudsordning

I tilfælde af, at der vælges en generel afgiftsnedsættelse for hele den volumenbaserede emballageafgift kunne en vis del af merprovenuet anvendes til at understøtte genpåfyldning gennem et direkte tilskud til flaskeindsamlerne pr. flaske, som leveres til danske eller udenlandske skyllerier.

Statsstøtte skal dog forinden vurderes i forhold til EU's statsstøttebestemmelser, jf. afsnit 3.4.3.

⁷⁸ Tax notes International, 17 February 2003, Volume 29, Number 7, page 640

Administrativt vurderes en sådan tilskudsordning dog at være så krævende, at løsningsmodellen ikke anses for realistisk.

Konklusion

Som følge af den EU-retlige tvivl samt de kontrolmæssige problemer vil udelukkende følgende løsningsmodeller blive vurderet nøjere:

- A. Generel nedsættelse af den volumenbaserede emballageafgift (med 20, 40, 50 eller 60 pct.).

Ad A) Generel nedsættelse af den volumenbaserede emballageafgift

Provenumæssige konsekvenser

I det følgende vil der blive taget udgangspunkt i en halvering af den volumenbaserede emballageafgift på øl, vand, vin og spiritus, jf. bilag 1.

Under forudsætning af uændret adfærd vil en halvering af afgiften fra 2004 give et provenutab på ca. 180 mio. kr. årligt, heraf vedrører ca. 95 mio. kr. øl- og vandemballager, og ca. 85 mio. kr. vin- og spiritusflasker. Af de 95 mio. kr. fra emballager til øl og vand vedrører godt 75 mio. kr. dåser mv., jf. afsnit VIII i bilag 1.

Afgiften vil imidlertid få adfærden til at ændre sig, som følge af følgende effekter:

- Omkostningseffekten

For det første vil omkostningerne ved at sælge øl, vand, vin og spiritus falde i Danmark, hvilket vil øge danskernes forbrug, salget til udlændinge og reducere grænsehandlen. Provenugevinsten herved er på ca. 90 mio. kr., jf. afsnit VIII i bilag 1.

- Dåse- og indsamlingseffekten

Ved nedsættelse af afgiften på emballage vil endvidere dåse- og indsamlingseffekten bidrage til provenuet. Der vil således blive anvendt flere engangsemballager, og de genpåfyldelige flasker vil blive genpåfyldt færre gange. Dåse- og indsamlingseffekten udgør ca. 110 mio. kr.

- Panteffekten ("flaskefidusen")

Det indirekte subsidie til at grænsehandle med genbrugbare flasker, der returneres via danske flaskeautomater vil blive reduceret. Panteffekten vil alene vedrøre grænsehandelsvarer, der er emballeret i emballage, hvorpå der er dansk pant. Panteffekten vil udgøre ca. 15 mio. kr. ved en halvering af emballageafgiften.

- Konurrenceeffekten

Endelig vil importeret øl og mineralvand i engangsemballage blive mere konkurrence-dygtig og presse de danske priser uden afgift. Konurrenceeffekten, hvortil især mine-ralvand bidrager, udgør ca. 35 mio. kr. ved en halvering af emballageafgiften, jf. afsnit VIII i bilag 1.

Nettoprovenugevinsten er således på ca. 75 mio. kr. – ved et forsigtige skøn over dåsesalget vil nettoprovenugevinsten dog blive på mindst 125 mio. kr.

Der er varierende usikkerhed for de forskellige adfærdsvirkninger, jf. afsnit IX i bilag 1.

Af tabel 12 fremgår sammenfatningen af provenuvirkningerne.

Tabel 12: Provenuvirkning af at reducere emballageafgiften med 50 pct.¹⁾

Adfærdsvirkninger	Øl	Vand	Vin	Spiritus	I alt
	Mio. kr.				Mio. kr.
Ved uændret adfærd	-48	- 45	-62	-24	-179
Omkostningseffekt	22	7	39	24	92
Dåse- og indsamlingseffekt	23	28	53	5	109
Panteffekt	12	5	0	0	17
Konurrenceeffekt	12	22	0	0	34
<i>Adfærd i alt</i>	<i>69</i>	<i>62</i>	<i>93</i>	<i>23</i>	<i>246</i>
Netto	21²⁾	18²⁾	30	5	74

1) Svarer til tabel I.1 i afsnit I i bilag 1.

2) Under forudsætning af, at dåsesalget er på ca. 300 mio. enheder. Under forudsætning af et forsigtigere skøn over dåsesalget – ca. 100 mio. enheder – vil nettoprovenuvirkningen af en halveret emballageafgift på øl- og mineralvandsemballager ikke være ca. 40 mio. kr., men ca. 90 mio. kr.

Under de anvendte forudsætninger, herunder specielt skøn over de afledte adfærdsændringer, der er lagt til grund for beregningerne, vil en halvering af afgiften være mere end selv-finansierende og give en gevinst på ca. 75 mio. kr., heraf ca. 40 mio. kr. vedrørende embal-lager til øl og vand, og ca. 35 mio. kr. vedrørende vin- og spiritusflasker.

Reduceres afgiften med henholdsvis 20, 40 eller 60 pct. vil nettogevinsten være på henholdsvis ca. 55, 80 og 60 mio. kr.

Afskaffes afgiften helt vil nettoprovenutabet være på ca. 90 mio. kr., mens en nedsættelse af afgiften med 80 pct. vil være provenuneutral.

Ved et dåsesalg på ca. 100 mio. enheder ved den nuværende afgift, vil selv en fuldstændig fjernelse af afgiften være provenuneutral.

Det er usædvanligt, at en halvering af afgiften vil give en adfærdsafledt provenugevinst på 40 pct. over det umiddelbare provenutab.

Det forudsætter normalt en kombination af meget høje afgifter, og at afgiften i forvejen har reduceret grundlaget meget betydeligt. Begge betingelser er opfyldt ved emballageafgiften. Emballageafgiften er således meget høj. I procent af prisen uden afgift udgør afgiften 70-250 pct.

Adfærdseffekten er også meget betydelig. Andelen af engangsemballager i Danmark er usædvanlig lav og genbrugsandelen usædvanlig høj. Det umiddelbare provenutab er derfor forholdsvis lavt i forhold til den mulige adfærdsvirkning.

Efter introduktionen af dåser vil det fortsat gælde, at der alene i gennemsnit er afgift af ca. 20 pct. af de emballager, der anvendes til øl, vand, vin og spiritus, mens der ved halv afgift kan forventes at godt 30 pct. vil være i engangsemballager. I udlandet, hvor der ikke er afgift af emballager, er vægten langt over 40 pct. i engangsemballager.

Yderligere gælder det, at en betydelig del af afgiftsbesparelsen ved at bruge genbrugsemballager anvendes til omkostninger ved indsamling, sortering og rensning mv. Virkningen på priserne af, at nedsætte afgiften på emballagen i forhold til provenutabet, er derfor meget større end virkningen på priserne i forhold til provenutabet ved at nedsætte afgiften på flaskernes indhold, hvor der efter nedsættelsen af spiritusafgiften ikke længere kan forventes fuld selvfinansiering ved afgiftsreduktioner.

Man skal også være opmærksom på, at tomme flasker i sig selv er en grænsehandelsvare, og at grænsehandlen i genbrugsflasker understøttes af pant og emballageafgiften.

Endelig er emballageafgiften med til at reducere konkurrencen fra udlandet for især mineralvand, jf. afsnit I i bilag 1.

Grænsehandelsmæssige konsekvenser

En halvering af emballageafgiften vil reducere grænsehandlen ganske betydeligt, jf. tabel 13 nedenfor.

Tabel 13: Virkning på grænsehandel af at halvere emballageafgiften¹⁾

Drikkevarer	Hjemvendt grænsehandel	Hjemvendt grænsehandel - udenlandske priser	Provenutab ved nedsættelse af sats for drikkevarer med samme grænsehandelseffekt
	Mio. l	Mio. kr.	Mio. kr.
Øl	7,50	35	165
Vand	7,10	35	400
Vin	1,50	50	125
Spiritus	0,18	25	10
I alt		145	700

1) Svarer til tabel I.2 i afsnit I i bilag 1.

Af tabel 13 fremgår det, at grænsehandlen vil falde med ca. 145 mio. kr. i udenlandske priser. Hvis samme effekt på grænsehandlen for de enkelte varer skulle nås gennem en nedsættelse af afgiften på selve drikkevarerne, kan provenutabet herved med usikkerhed beregnes til ca. 700 mio. kr.

Det er især for mineralvandsafgiften, at det ville være meget provenukrævende at opnå den samme grænsehandelseffekt. Det skyldes dels, at en nedsættelse af mineralvandsafgiften har en meget lav selvfinansieringsgrad, og at emballageafgifts-nedsættelsen skønnes at have en betydelig virkning på priserne uden afgift.

En del af den positive virkning på grænsehandlen skyldes, at afgifts-nedsættelsen vil reducere ”flaskefidusen”, jf. bilag 2 om ”flaskefidusen”.

En nedsættelse af afgiften på emballage til det halve vil endvidere øge grænsehandlen til svenskere mv. i mængde, men ikke i værdi. I mængde svarer stigningen i danske priser til ca. 65 mio. kr.

En halvering af emballageafgiften vil have relativt størst betydning for grænsehandlen med de billigere varer, såsom øl og sodavand, hvor grænsehandlen forventes at falde med ca. 15-25 pct. Det tilsvarende fald for spiritus og vin forventes at være 3-6 pct. Men da værdien af spiritus og vin relativt er langt større, vil grænsehandlen i værdi dog falde stort set lige meget for øl og sodavand, som for spiritus og vin.

Der henvises endvidere til afsnit X i bilag 1 for yderligere om påvirkningen af grænsehandlen.

Sundhedsmæssige konsekvenser

Forbruget af øl, vand, vin og spiritus vil stige ved nedsættelse af afgiften på emballagen. Effekten herved er vist i den følgende tabel 14.

Tabel 14: Virkningen på forbruget af alkohol og mineralvand af at halvere afgiften på emballager¹⁾

Drikkevarer	Stigning i forbrug	Procentvis stigning i forbrug	Stigning i forbrug af ren alkohol	Skadesomkostninger ²⁾
	Mio. liter	Pct.	Mio. liter	Mio. kr.
Øl	2,4	0,5	0,12	24
Vand	13,3	2,7	0	-
Vin	1,0	0,6	0,13	26
Spiritus	0,06	0,3	0,03	6

1) fremgår af afsnit XI i bilag 1.

2) Sundhedsministeriet har opgjort de samfundsmæssige omkostninger ved (stor-)forbrug af alkohol til omkring 160 kr. pr. liter ren alkohol i priser uden moms. I forbrugerpriser udgør omkostningerne ca. 200 kr. pr. liter ren alkohol. Omkostningerne er i form af offentlige udgifter til bl.a. sundhedsvæsenet samt tabt skatteprovenu og nettosygedagpenge m.v. for personer, der ikke arbejder pga. alkoholskader m.v.

Af tabel 14 fremgår, at en halveret emballageafgift vil medføre en meget begrænset stigning i alkoholforbruget på ca. 0,5 pct., men forbruget af mineralvand vil stige med ca. 2,5 pct., jf. afsnit XI i bilag 1.

De samfundsmæssige omkostninger i forbrugerpriser ved det større alkoholforbrug – som følge af en halvering af emballageafgiften – vil samlet på langt sigt udgøre ca. 55 mio. kr. Der henvises endvidere til afsnit XI i bilag 1.

Miljømæssige konsekvenser

Ved en halvering af afgiften vil emballageaffaldsmængderne stige, fordi engangsemballerne vil vinde markedsandele. Affaldet vil dog hovedsagligt blive genanvendt ved omsmeltnings. En langt større del af de indsamlede vin- og spiritusflasker vil således blive genanvendt ved omsmeltnings, i stedet for genpåfyldning.

Erstatning af genbrugsemballager med engangsemballager, der omsmeltes, fører til et større energiforbrug og dermed umiddelbart til større emissioner af CO₂, NO_x og SO₂. En del heraf er dog eller vil i forvejen være internaliseret via afgifter eller kvoter.

Halvering af afgiften vurderes ikke i noget videre omfang at påvirke mængden af affald, der smides på gader eller i naturen.

Afgiftshalveringen skønnes at have mindre betydning for de mængder affald, der føres til affaldsforbrænding eller deponi.

Incitamentet til at indsamle vinflasker til genbrug vil blive mindre hos kommuner, dagligvarehandelen og frivillige organisationer. Det vurderes dog, at forbrugerne fortsat i stort omfang vil sortere glasaffald fra den øvrige dagrenovation, og at hovedparten af vin- og spiritusflaskerne dermed fortsat vil blive indsamlet adskilt fra den almindelige dagrenovation.

Andelen af pantemballager til øl og mineralvand, der indsamles via retursystemet vil fortsat være meget høj.

Der henvises endvidere til afsnit XIII i bilag 1 for en uddybning af de miljømæssige virkninger samt til bilag 3 om fastsættelse af pantet.

Kommunaløkonomiske konsekvenser

De kommunale glasindsamlinger bidrager med langt størstedelen af de glasemballager, som indsamles fra husholdninger, f.eks. syltetøjsglas, ketchupflasker og vinflasker. Producenter og importører af disse emballager er ikke pålagt nogen form for producentansvar.

De kommunale renovationssystemer har hidtil ikke alene sparet omkostningerne ved at indsamle og komme af med tomme vinflasker mv., men endda haft en indtægt. Hovedparten af denne besparelse og indtægt mistes, hvilket vil medføre en stigning i renovationsgebyrerne mv. på ca. 55 mio. kr., jf. afsnit XII i bilag 1.

Når der ikke længere er den samme økonomi i at indsamle vin- og spiritusflasker til genbrug, vil incitamentet hos detailhandlen til at tage imod tomme vin- og spiritusflasker blive reduceret. Dette vil betyde, at de kommunale indsamlingssystemer skal håndtere mere glasemballage. Endvidere vil det medføre, at der kun kan sælges skår fra de kommunale indsamlingsordninger for glasemballage, hvilket vil forringe økonomien i ordningerne og gøre ordningerne dyrere for borgerne. Endelig vil den farvesortering af skår som i dag foregår på flaskeskyllerierne og sorteringsanlæg forsvinde. Det vil yderligere reducere indtægten ved salg af skår, da farveblandede skår afsættes til lavere priser. En farvesorteret indsamling af glasemballager vil kunne øge værdien af de indsamlede skår, men det vil samtidig bl.a. fordyre den kommunale indsamling.

Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet

Ved uændret salg vil flaskesorterne umiddelbart miste bruttoindtægter på ca. 116 mio. kr. i omsætning og yderligere 58 mio. kr. ved indskrænkning af deres virksomhed – i alt 174 mio. kr. mindre i omsætning – ved en halvering af emballageafgiften. Det vil føre til en indskrænkning eller omlægning af deres virksomhed, hvor de i videre udstrækning vil anvende de indsamlede tomme flasker til skår mv. end til leverancer til danske eller udenlandske tappere.

En nedsættelse af emballageafgiften i størrelsesorden 50 pct. på vinflasker vil betyde, at genpåfyldning af flaskerne reduceres med 50 pct. Det vil medføre lukning af de firmaer, som i dag lever af, at sortere flasker fra skår og vaske flaskerne for så at sælge dem til genbrug. Foruden flaskeskyllerierne vil det påvirke antallet af ansatte i detailhandlen samt chauffører, dvs. beskæftigelsen i alt vil falde med ca. 150 fuldtidsbeskæftigede i branchen, jf. afsnit XII i bilag 1.

Økonomiske konsekvenser for borgerne

Da de kommunale renovationssystemer ikke længere tjener ved salg af de hele genpåfyldelige flasker, der indsamles, vil dette medføre en stigning i renovationsgebyrerne m.v. på ca. 55 mio. kr., som delvist vil blive overvæltet på forbrugerne, jf. afsnit XII i bilag 1. En halvering af afgiften vil dog samlet set gavne forbrugerne med ca. 125 mio. kr. – også efter fradrag af de øgede renovationsgebyrer, jf. nedenfor i tabel 15.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Af tabel 15 fremgår de samlede samfundsøkonomiske virkninger af en halvering af emballageafgiften.

Tabel 15: Samfundsøkonomiske virkninger af, at halvere emballageafgiften - i forbrugerpriser¹⁾

	Øl og mineralvand	Vin og spiritus	I alt
	Mio. kr.		Mio. kr.
Danske forbrugere	+ 325	+ 125	450
Dansk stat	+ 50	+ 45	+ 95
Alkoholskader	- 25	- 30	- 55
Miljøskader umiddelbart brutto	- 5	- 5	- 10
Fabrikanter af øl og mineralvand	- 125	0	- 125
Netto	+ 220	+ 135	+ 355
<i>- heraf fordi:</i>			
Flere nye emballager	+ 95	+ 105	+ 200
Heraf større forbrug af drikkevarer	+ 5	- 15	- 10
Mindre dansk grænsehandel	+ 60	+ 45	+ 105
Større udenlandsk grænsehandel, men lavere priser	- 5	0	- 5
Lavere omkostninger ved øl- og mineralvandsfremstilling	+ 65	0	+ 65

1) Svarer til tabel I.5 i afsnit I i bilag 1.

Det ses af tabellen, at samfundet samlet set vinder ca. 350 mio. kr. ved en halvering af emballageafgiften. Forbrugerne vinder netto ca. 450 mio. kr. og staten ca. 100 mio. kr.

Ved et lavere dåsesalg ved den nuværende afgift, vil statens andel af den samfundsøkonomiske gevinst være større, men forbrugernes gevinst tilsvarende mindre.

Nedsættelse af emballageafgiften vil give anledning til negative eksterne effekter. Det har ikke den store betydning for værdien af miljøbelastningen, at engangsemballage vinder frem, men større alkoholforbrug vil med tiden føre til flere sundhedsskader. De afledte eksterne effekter er dog meget små i forhold til de positive effekter.

Der henvises endvidere til afsnit XIV i bilag 1.

4.2 Selektive løsningsmodeller

”Flaske-/grænseflaskefiduserne” kan angribes ved at mindske dem via afgiftsned sættelser eller de kan påvirkes via selektive løsningsmodeller. Af selektive løsningsmodeller skal der ses på ændring af godtgørelsesbestemmelserne, samt omlægning til henholdsvis en tripafgift eller en vægtbaseret afgift, foruden indførelse af en mærkningsordning.

4.2.1 Afgiftsgodtgørelser, tripafgift og vægtbaseret emballageafgift

Afgiftsgodtgørelser ved eksport

Afløftning af emballageafgiften i forbindelse med eksport er i overensstemmelse med de almindelige principper i punktafgifterne. Hensigten med afgiftsgodtgørelserne er at modvirke, at de indenlandske producenter m.v. udsættes for konkurrenceforvridning sammenlignet med udenlandske producenter, som følge af nationale interne afgifter eller højere afgiftsniveau for de harmoniserede afgifter, jf. afsnit 3.4.1. Der er dog ingen generel forpligtelse til at yde generel afgiftsgodtgørelse ved eksport ifølge EU-retten.

Størrelsen af godtgørelserne

Der ydes afgiftsgodtgørelse for:

1. ubrugte eller påfyldte emballager⁷⁹,
2. brugte drikkevareemballageer, som returneres til genpåfyldning i udlandet⁸⁰, og
3. for visse mineralvandsflasker, som indvindes til glasfabrikation⁸¹.

Der henvises endvidere til afsnit 3.3.5 for yderligere om godtgørelsesbestemmelserne.

Af tabel 16 fremgår afgiftsgodtgørelseres skønsmæssige fordeling på varegrupperne: øl og sodavand, vin, spiritus samt brugte vin- og spiritusflasker, jf. afsnit II i bilag 1.

⁷⁹ jf. § 6, stk. 2

⁸⁰ jf. § 6, stk. 4

⁸¹ jf. § 6, stk. 5

Tabel 16: Afgiftsgodtgørelsernes fordeling på varegrupper¹⁾

Emballeret varegruppe	Godtgørelsesbeløb
	Mio. kr.
Øl og sodavand	50
Vin	30
Spiritus	10
Brugte (tomme) vin- og spiritusflasker	115
Godtgørelser i alt	205

1) Fordelingen på varegrupper fremgår ikke direkte af ToldSkats oplysninger, men skønsmæssigt – på baggrund af fortrolige oplysninger – kan der med en vis usikkerhed foretages ovennævnte fordeling (Fordelingen fremgår af afsnit II i bilag 1).

Afgiftsgodtgørelsen for brugte vin- og spiritusflasker på 115 mio. kr. svarer til, at godt 30 pct. af samtlige vinflasker af normalstørrelse og 10 pct. af samtlige spiritusflasker, der er solgt til danskerne – såvel i Danmark som i udlandet – indsamles og herefter eksporteres til genpåfyldning, jf. afsnit II i bilag 1.

Tabel 17: Beregnede afgiftsgodtgørelser – fordelt på størrelse samt indhold¹⁾

	Øl	Vand	Vin	Spiritus	I alt
	Mio. kr.				Mio. kr.
Karton eller laminat	0	0	0	0	0
Andre materialer (cl) ²⁾ :					
< 10	0	0	0	0	0
10 ≤ x ≤ 40	43	1	0	0	44
40 < x ≤ 60	0	0	1	0	1
60 < x ≤ 110	0	0	138	14	152
110 < x ≤ 160	0	8	0	0	8
> 160	0	0	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>43</i>	<i>9</i>	<i>139</i>	<i>14</i>	<i>205</i>
Heraf vedrørende fyldte flasker, der eksporteres ³⁾	41	8	30	10	89

1) før introduktionen af engangsemballage til øl og vand (tabellen svarer til tabel II.7 i bilag 1)

2) ”andre materialer” omfatter bl.a. glas, plast og metal

3) en stor del af dansk eksport leveres til grænsehandelsforretninger mv.

Af tabel 17 fremgår det, at der godtgøres afgift for ca. 40 mio. kr. for påfyldte vin- og spiritusflasker, der eksporteres. Heraf udgør salg til Tyskland en væsentlig del.

Tripafgiften

Ved den nuværende volumenbaserede emballageafgift betales den samme afgift for hver emballage med den samme volumen – uanset om emballagen er lavet af glas, plast eller metal (emballager af karton eller laminat er dog pålagt en lavere afgiftssats). Afgiften betales dog ikke af brugte emballager, dvs. der af en genpåfyldelig flaske kun betales afgift ved førstegangspåfyldningen. Dette betyder, at en genpåfyldelig glasflaske kun afgiftspålægges med afgiftssatsen delt med antallet af gange flasken kan genpåfyldes (trippe). Jo flere gange en genpåfyldelig flaske genbruges desto lavere afgift.

Hvis genpåfyldelige emballager blev pålagt afgift hver gang de påfyldtes, ville der være tale om en såkaldt tripafgift.

Ved omlægning til en tripafgift skelnes mellem en ikke-differentierede og differentierede afgiftssatser, hvormed menes differentiering mellem genpåfyldelige og engangsemballager.

Med baggrund i den nedennævnte rangordning efter miljøeffekter i tabel 18 er der – ifølge Miljøministeriet – tilstrækkeligt store forskelle mellem genpåfyldelige og engangsemballager til miljømæssigt at kunne begrunde en differentiering af afgiften på de to typer emballage, jf. en livscyklusvurdering af emballager til øl og sodavand, som blev afsluttet og afrapporteret i 1998⁸². De undersøgte emballagetyper var glas- og plastflasker (genpåfyldelige og engangsemballager) samt dåser af aluminium og stål i de almindelige volumenstørrelser. Det er forudsat, at alle emballagetyperne indgår i pant- og retursystemer.

Resultaterne for miljøeffekter er illustreret i tabel 18 for 33 cl's emballager til øl.

Tabel 18: Sammenligning af miljøeffekterne af 33 cl's emballager til øl

Miljøeffekter ¹⁾	Genpåfyldelig glasflaske	Engangs- glasflaske	Aluminiums- dåse	Ståldåse
Drivhuseffekt	1-2	2-4	1-3	3-4
Fotokemisk ozondannelse	1-2	2-4	1-3	3-4
Forsuring	1-2	3-4	1-2	3-4
Næringsaltbelastning	1-2	3-4	1-2	3-4

1) Emballagetypernes bidrag til miljøeffekterne er rangordnet fra 1 til 4, hvor 1 er det laveste bidrag
Kilde: Miljøprojekt nr. 399 1998.

Den vægtbaserede emballageafgift

Den volumenbaserede emballageafgift kunne også omlægges således denne del af emballageafgiften tillige blev vægtbaseret med afgiftssatser fastsat ud fra enten det nuværende miljøindeks for forskellige emballagematerialer eller ud fra et nyt miljøindeks.

Den nuværende vægtbaserede emballageafgift, hvis satser er fastsat ud fra et miljøindeks for forskellige emballagematerialer, fik virkning pr. 1. april 2001⁸³.

Følgende emballager er emballageafgiftspligtige efter den vægtbaserede emballageafgift (miljøindeks):

- emballager til drikkevarer, der ikke indeholder kulsyre, hverken naturligt eller tilsat (dvs. ikke er omfattet af den volumenbaserede emballageafgift),
- emballager – af visse materialer, såsom pap og papir, plast, aluminium, stål, glas m.v. – indeholdende én af de 12 afgiftspligtige varegrupper, såsom eddike, spiseolier, denatureret sprit, sæbe m.v., smøreløser m.v., maling m.v., parfumevarer m.v., hunde- og kattefoder, m.v., og
- pvc-folier til levnedsmidler.

⁸² Life Cycle Assessment of Packaging Systems for Beer and Soft Drinks, Miljøprojekt nr. 399-406 1998

⁸³ ved lov nr. 1292 af 20. december 2000

De forskellige satser for de forskellige materialer er beregnet ud fra miljøpåvirkningen af produktion, transport, forbrug og bortskaffelse ved de forskellige materialer ("vugge til grav"-metoden).

Miljømæssigt ville en sådan omlægning give incitament til at gøre emballagerne lettere, uanset om det er en engangs- eller genpåfyldelig flaske. På den anden side vil incitamentet til at anvende genpåfyldelige flasker blive mindre end med den nuværende volumenbaserede emballageafgift, hvilket især vil have indflydelse på genbrug af vinflasker⁸⁴.

Af tabel 19, nedenfor, fremgår hvorledes drikkevareemballager ville blive afgiftsbelagt under den vægtbaserede afgift – med afgiftssatser fastsat ud fra det nuværende miljøindeks henholdsvis et nyt miljøindeks – hvor der ved beregningen er taget udgangspunkt i, at 90 pct. af emballagerne indsamles og genvendes.

⁸⁴ Jf. Miljøministeriet.

Tablet 19: Gældende afgiftssatser – volumenbaseret henholdsvis vægtbaseret

Emballagetype ¹⁾	Gennemsnitlig vægt	Volumenbaseret afgift	Volumenbaseret afgift pr. emballage i omløb ("tripafgift")	Vægtbaseret afgift (nuværende miljøindeks) ²⁾	Vægtbaseret afgift pr. emballage i omløb ("tripafgift") ³⁾	Vægtbaseret afgift (nyt miljøindeks) ⁴⁾
	g	øre	øre	øre	øre	øre
25 cl glas (genbrug)	240	50	1,25	44	1,1	45
33 cl glas (genbrug)	300	50	1,25	56	1,4	56
33 cl glas (engangs)	145	50	50	27	27,0	27
33 cl aluminiumsdåse	14	50	50	47	16,0	16
33 cl ståldåse	28	50	50	26	20,0	20
50 cl genbrugsplastflaske	53	80	4	69	3,0	59
50 cl engangsplastflaske	28	80	80	36	36,0	36
150 cl genbrugsplastflaske	105	240	12	136	5,8	116
150 cl engangsplastflaske	42	240	240	54	54,0	54
150 cl engangsglasflaske	.. ⁵⁾	240	240	.. ⁵⁾	.. ⁵⁾	.. ⁵⁾
75 cl vinflaske (engangs-)	475	160	160	88	88,0	88

1) Ved genbrug af emballagen er det antaget, at emballagen af glas gennemsnitligt genanvendes 40 gange, og emballagen af plast i gennemsnit bruges 20 gange.

2) Det nuværende miljøindeks tager udgangspunkt i, at plast-, stål- og aluminiumsemballager forbrændes, og at 70 pct. af glasemballagerne indsamles til genanvendelse.

3) af tabellen ses, at tages der højde for genanvendelsen af emballagen vil afgiften pr. stk. anvendt emballage altid være lavest i de tilfælde, hvor emballagen kan genpåfyldes.

4) Et nyt miljøindeks, hvor der tages udgangspunkt i, at 90 pct. af emballagerne indsamles og genvendes.

5) Vægten af engangsglasflaskerne – og dermed også den vægtbaserede afgift – kan variere meget mellem de forskellige flasketyper.

Af tabel 19 fremgår det, at såfremt man tager hensyn til den forventede genbrug i form af omsmelting mv. af dåser mv. (det nye miljøindeks) ville en umiddelbar overgang fra den volumenbaserede afgift til den vægtbaserede afgift føre til, at afgiftssatsen nogenlunde skulle fastholdes for almindelige genbrugsflasker til øl og mineralvand af glas (kun stige en anelse fra 50 til 56 øre), men nedsættes til omkring 1/3 for dåser til øl og vand (fra 50 til 16 øre), samt næsten halveres for almindelige vinflasker (fra 160 til 88 øre).

Der kan anføres flere grunde til, at udvalget finder, at denne satsstruktur ikke er hensigtsmæssig. Afgørende for, at udvalget ikke anbefaler en omlægning til et vægtbaseret system er dog, at det allerede af hensyn til grænsehandel og administration er uhensigtsmæssigt.

Det er i øvrigt omdiskuteret om miljøindekset, der kan udledes af "Vugge-til-gravmetoden", udgør et optimalt afgiftsgrundlag. Det kan anføres, at der er en risiko for, at samme miljøproblem "søges løst flere gange".

Ved miljøindekset tages der f.eks. hensyn til miljøbelastningen ved fremstillingen af produktet, men denne miljøbelastning kan i forvejen være reguleret, f.eks. ved afgifter i produktionslandet. Ligeledes tages der hensyn til miljøbelastning ved transport. Men igen vil det ofte gælde, at der i forvejen er taget hensyn hertil ved fastsættelse af transportafgifterne. Der er også miljøproblemer ved afskaffelsen af produktet efter endt brug, men i mange lande herunder Danmark er der miljøafgifter på affald, der f.eks. deponeres.

Det kan anføres som en kritik, at der ved omregningen af miljøindekset til et hensigtsmæssigt afgiftsgrundlag ikke er søgt korrigeret for, at en del af miljøbelastningen fra vugge til grav allerede er internaliseret gennem passende regulering hér eller i udlandet.

Den anførte struktur vil ikke være i overensstemmelse med et ønske om at reducere de u hensigtsmæssige virkninger af emballageafgiften på grænsehandlen med øl og mineralvand i genbrugsflasker ("flaskefidusen").

Endelig vil en overgang fra volumenbaseret afgift til vægtbaseret afgift betyde ekstra administration, da der vil være et stort antal forskellige afgiftssatser – for hver emballagetype, hvorved de administrative byrder for virksomhederne vil tilsvarende stige.

Kontrolmæssigt vil det ligeledes kræve endog store ressourcer, og medføre store afgiftsmæssige spændinger i afgiftssystemet, da afgiftsniveauet vil variere ret betydeligt.

4.2.2 Mulige selektive løsningsmodeller

Af mulige løsningsmodeller for at imødegå "flaske-/grænseflaskefiduserne" kan nævnes:

1. Generel afskaffelse af de tre afgiftsgodtgørelser ved eksport⁸⁵, eller
 - a. Afskaffelse af afgiftsgodtgørelse for den volumenbaserede emballageafgift ved eksport⁸⁶, eller
 - b. Afskaffelse af afgiftsgodtgørelse for genpåfyldelige emballager ved eksport⁸⁷, herunder:
 - b.1. Afskaffelse af afgiftsgodtgørelsen for øl- og sodavandsflasker⁸⁸, eller
 - b.2. Afskaffelse af afgiftsgodtgørelsen for vin- og spiritusflasker⁸⁹.
2. Generel begrænsning af afgiftsgodtgørelserne, herunder
 - a. Nægtelse af afgiftsgodtgørelse for genpåfyldelige flasker, der er identiske med emballagetyper tilmeldt Dansk Retursystem A/S, eller

⁸⁵ jf. § 6, stk. 2, 4 og 5

⁸⁶ medfører ændring af § 2, 4 og 5

⁸⁷ medfører ændring af § 6, stk. 2 og 5

⁸⁸ medfører ændring af § 6, stk. 2 og 5

⁸⁹ medfører ændring af § 6, stk. 4

- b. Begrænsning af godtgørelsen til en gennemsnitlig ”tripafgift” for genpåfyldelige flasker, der er identiske med emballagetyper tilmeldt Dansk Retursystem A/S, eller
 - c. Nedsættelse af godtgørelsesprocenten, eller
 - d. Indføjelser af værnsregel – ikke godtgørelse ud over den betalte afgift – herunder:
 - d.1. Ingen mulighed for overdragelse af retten til afgiftsgodtgørelse, eller
 - d.2. Mulighed for overdragelse af retten til afgiftsgodtgørelse (kvotesystem svarende til det eksisterende inden for brugte vin- og spiritusflasker, jf. afsnit 3.3.8).
 - e. Godtgørelsesdifferentiering mellem skyllede og uskyllede brugte flasker, som reeksporteret til genpåfyldning.
3. Ændring af den volumenbaserede emballageafgift til en tripmodel for genpåfyldelige emballager til øl/sodavand, herunder:
- a) Tripmodel med ikke-differentierede satser
 - b) Tripmodel med differentierede satser
4. Omlægning af den volumenbaserede emballageafgift til den vægtbaserede emballageafgift, herunder:
- a) Omlægning til den vægtbaserede emballageafgift uden ændring af miljøinddekset
 - b) Omlægning til den vægtbaserede emballageafgift med ændring af miljøinddekset
5. Mærkningsordning for samtlige genpåfyldelige emballager.

4.2.3 Konsekvenser af selektive løsningsmodeller

Spørgsmål til EU-Kommissionen om den danske emballageafgift

Freddy Blak, Medlem af Europa-Parlamentet, har den 31. marts 2003 stillet Kommissionen spørgsmål om den danske emballageafgift.

Kommissionen er blevet spurgt om at vurdere, om den danske emballageafgift er en indirekte statsstøtte til bryggerier og grænsehandlen, og i givet fald hvad Kommissionen vil gøre for at stoppe dette.

Anden del af spørgsmålet omhandler de tyske såkaldte ”eksporterklæringer”, hvorved skandinaviske grænsehandlere kan slippe for at betale den tyske dåsepant, som blev indført pr. 1. januar 2003. Kommissionen er blevet bedt om at vurdere dette ”forhold”.

Af det foreløbige svar (16. maj 2003) fra Kommissionen fremgår det, at på basis af de oplysninger, som Kommissionen har, ses den danske emballageafgift ikke at udgøre statsstøt-

te, jf. EF-traktatens artikel 87, stk. 1. Det begrundes med, at der ikke synes at være nogen selektiv fordel, da afgiften både opkræves på flasker, der er fremstillet i Danmark, og på importerede flasker på samme måde.

Endvidere fremhæves i den foreløbige besvarelse, at det danske nationale afgiftssystem forekommer at overholde forbuddet mod skatte- og afgiftsmæssig diskrimination af produkter fra andre medlemsstater for indirekte at beskytte indenlandske produkter i betydningen af EF-traktatens artikel 90.

M.h.t. ”eksporterklæringerne” har Kommissionen ikke i øjeblikket tilstrækkelige oplysninger til at kunne danne sig et fuldstændigt billede af det påståede forhold.

EU-retlige konsekvenser af de nuværende afgiftsgodtgørelsesbestemmelser

Kommissionen tager ikke i sin foreløbige besvarelse stilling til de danske godtgørelsesbestemmelers overensstemmelse med EF-traktatens artikel 91.

Det vurderes derfor fortsat, at der eventuelt kan rejses spørgsmål om afgiftsgodtgørelsernes⁹⁰ overensstemmelse med EF-traktatens artikel 91 (Godtgørelse for interne udgifter ved udførsel) samt statsstøttereglerne – set i lyset af de ovennævnte ”flaske-/grænseflaskefiduser”.

Af artikel 91 fremgår det, at en medlemsstat ikke ved eksport af en vare kan godtgøre afgifter udover det beløb, der direkte eller indirekte har været pålagt denne vare. Forbrugsafgifter og andre indirekte skatter kan således godtgøres ved eksport, men kun i det omfang, at de faktisk og utvivlsomt har været pålagt den konkrete vare, jf. afsnit 3.4.1.

Som følge af ”flaske- og grænseflaskefiduserne” kan der drages tvivl om, hvorvidt der reelt har været betalt afgift af de flasker, som der efterfølgende opnås afgiftsgodtgørelse ved eksport af.

Endvidere kan der drages tvivl om afgiftsgodtgørelsernes overensstemmelse med statsstøttereglerne. Ikke-godkendt statsstøtte er ulovlig, og kan – hvis støtten ikke efterfølgende kan godkendes – kræves tilbagebetalt, jf. afsnit 3.4.3.

”Flaske-/grænseflaskefiduserne” omfatter ikke den tredje type af afgiftsgodtgørelse – godtgørelse ved eksport af visse mineralvandsflasker, som indvindes til glasfabrikation⁹¹ - den såkaldte Perrier-regel. Bestemmelsen medfører dog, at der ligeledes hér kan rejses spørgsmål om bestemmelsens overensstemmelse med statsstøttereglerne, da afgiftsgodtgørelsen kun ydes for glasbeholdere til naturligt, kulsyreholdigt mineralvand, der ikke er tilsat kulsyre, men med et naturligt kulsyreindhold på mindst 0,4 vægtprocent, hvilket i praksis vil sige en meget snæver kreds af virksomheder, jf. afsnit 3.4.3.

⁹⁰ jf. § 6, stk. 2 og § 6, stk. 4

⁹¹ jf. § 6, stk. 5

Konsekvenser af ændrede afgiftsgodtgørelsesbestemmelser

Generel afskaffelse af afgiftsgodtgørelsesbestemmelserne

EU-retligt er der intet der tilsiger, at der generelt skal ske afløftning af interne afgifter ved eksport. Dog kan den manglende afgiftsafløftning stride mod f.eks. varenes og tjenesteydernes frie bevægelighed samt kan i visse tilfælde virke diskriminerende mod udenlandske producenter m.v. eller medføre en vis beskyttende virkning over for nationale producenter m.v., jf. nedenfor.

Godtgørelsesbestemmelse ved eksport af brugte flasker til genpåfyldning

EU-retligt kan der således rejses tvivl om, hvorvidt det ville være EU-medholdeligt at opheve godtgørelsesbestemmelsen ved eksport af brugte flasker til genpåfyldning⁹².

Udenlandske bryggeriers påfyldte genpåfyldelige flasker vil ved denne model blive pålagt emballageafgift ved importen, mens der ikke sker afgiftsafløftelse af de tilsvarende brugte emballager, som eksporteres til genpåfyldning i hjemlandet. Afgiftsdifferentieringen mellem danske og udenlandske bryggerier vil dermed blive med en faktor 25-30, som er det gennemsnitlige antal gange en genpåfyldelig flaske kan genpåfyldes. Det udenlandske bryggeris genpåfyldelige flasker vil således reelt blive pålagt en tripafgift på 50 øre pr. gang flasken genpåfyldes.

Ved genpåfyldning af f.eks. vinflasker i Danmark vil der ikke på ny blive pålagt afgift, dvs. der dermed opnås afgiftsfritagelse, mens der tilsvarende ikke ved eksport til genpåfyldning i udlandet vil ske afløftning af afgiften. Denne ensidige afgiftspålæggelse må derfor kunne anses for en toldlignende afgift, jf. afsnit 3.4.2.

EU-medholdeligheden af de nuværende godtgørelsesbestemmelser ved reeksport af brugte flasker til genpåfyldning kan dog anses for EU-retlig tvivlsom, som følge af den såkaldte ”grænseflaskefidus”, men en ensidig afskaffelse af bestemmelsen synes heller ikke at være en brugbar løsning, jf. ovenfor.

For så vidt angår afgiftsgodtgørelsesdifferentieringen mellem skyllede og uskyllede flasker, som reeksporteres til genpåfyldning, ses der ikke umiddelbart at være en tilstrækkelig miljømæssig begrundelse for en sådan skelnen.

En lavere afgiftsgodtgørelse for uskyllede flasker ved reeksport til genpåfyldning vil endvidere kunne være i modstrid med EU’s konkurrenceregler, da indenlandske flaskeskyllerier vil blive favoriseret herved. En nedsættelse af godtgørelsesprocenten vil tilsvarende kunne betvivles.

Løsningsmodellerne, som udelukkende er rettet mod reeksporten af brugte flasker, må anses for tvivlsomme i relation til EU-retten.

⁹² jf. § 6, stk. 4

Godtgørelsesbestemmelse ved eksport af påfyldte flasker

Afskaffelse af afgiftsgodtgørelse ved eksport af påfyldte øl- og sodavandsflasker vil hovedsageligt ramme danske producenter. Der er intet til hinder for en løsningsmodel, hvor indenlandsk produktion til en vis grad diskrimineres, så længe den frie bevægelighed ikke intimideres.

Afskaffelse af afgiftsgodtgørelse vil til dels kunne anses som en hindring for den frie bevægelighed for tjenesteydelser for så vidt angår de danske producenter, hvilket kan stride mod EU's konkurrenceregler, jf. afsnit 3.4.2. Der kan endvidere være visse problemer i forbindelse med EU's emballagedirektiv, som bl.a. har til formål at garantere det indre markeds funktion og undgå handelshindringer, forvridning og begrænsning af konkurrencen i Fællesskabet, jf. afsnit 3.4.5.

Løsningsmodellen med nægtelse af afgiftsgodtgørelse ved eksport af brugte, påfyldte flasker, som er tilmeldt Dansk Retursystem A/S er, at betragte som en nålestiksoperation i forhold til en mærkningsordning, hvor samtlige genpåfyldelige flasker foreslås mærket med eksempelvis en strekcode, jf. afsnit 4.3.

Kontrolmæssigt vil modellen være egnet, da afgiftsgodtgørelse kræver særskilt ansøgning – hvis ikke virksomheden er registreret som oplagshaver – hvorved risiko for misbrug og fejludbetalinger vil være af et begrænset omfang – dog under forudsætning af, at det vil være entydigt hvilke flasker, der er tilmeldt Dansk Retursystem A/S, som genpåfyldelige flasker.

En eventuel differentiering skal foregå ud fra objektive kriterier. Kravet om tilmelding til Dansk Retursystem A/S som genpåfyldelig flaske vil ikke være et entydigt kriterium, og er tilmed svært at kontrollere.

De ovennævnte løsningsmodeller vedrørende de påfyldte flasker må derfor – udover at de kontrolmæssigt ikke er hensigtsmæssige – anses for tvivlsomme i relation til EU-retten.

Tripmodel

Af direktiv 92/83/EØF om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer fremgår retningslinierne for afgiftspålæggelse af øl. Med direktivet fastsættes det, at punktafgiften på øl enten skal være fastsat på grundlag af antallet:

- af hektoliter/Platograd⁹³ eller
- af hektoliter/virkeligt alkoholindhold af det færdige produkt⁹⁴.

I tilfælde af, at emballageafgiften omlægges til en tripafgift, således det reelt er indholdet af emballagen, der pålægges en afgift, kan der i forbindelse med øl rejses tvivl om, hvorvidt en ølafgift beregnet på grundlag af emballeringen må anses for stridende mod retningslinierne for afgiftspålæggelse af øl i direktiv 92/83, jf. afsnittet ovenfor.

⁹³ Måleenhed for indbrygningsprocenten, som måles inden gærpåsætningen

⁹⁴ jf. artikel 3, stk. 1

Modsætningsvis kan anføres, at emballageafgiften ikke er afhængig af det påfyldte indhold, men derimod emballagematerialet, og dermed er kendetegnet ved at være et emballageafgiftssystem. Reelt er emballageafgiften – for så vidt angår øl – dog ikke materialeafhængig, da karton og laminat ikke er et muligt emballagealternativ til de i dag anvendte materialer, såsom glas, plast og aluminium. Disse materialer er alle afgiftsbelagt med samme afgiftsats.

En emballagetripafgift vil således – for så vidt angår øl – kunne anses for en afgift på indholdet af emballage, og dermed ikke være en afgift, der specifikt er pålagt emballagematerialet, hvorved afgiften skal vurderes i forhold til alkoholdirektivet, jf. ovenfor.

Mærkningsordningen

Mærkningsordningen, f.eks. i form af strekkode på etiketten på de flasker, der sælges i de danske butikker, vil medføre, at godtgørelse af emballageafgiften kun ydes for de flasker, der ikke bærer denne kode samt at udbetaling af pant for en tom genpåfyldelig flaske er betinget af mærkningen.

Administrativt vil denne løsningsmodel være endog meget byrdefuld for både erhvervslivet – samtlige ca. 1,3 mia. flasker, som indgår i den danske ”flaskepulje”, skal mærkes – og borgerne, da det i forbindelse med aflevering af hele kasser med tomme flasker kræves, at hver enkelt flaske tages ud af kassen for at aflæsning af mærket er mulig.

M.h.t. mærkningsordningen for samtlige danske genpåfyldelige emballager vil der formentlig kunne rejses tvivl om løsningsmodellens overensstemmelse med EU’s konkurrenceregler, jf. afsnit 3.4.2.

”Flaskefidusen”

En anden løsningsmodel omhandler begrænsningen af godtgørelsen til en gennemsnitlig ”tripafgift” for genpåfyldelige flasker, der er identiske med emballagetyper tilmeldt Dansk Retursystem A/S, hvorved det sikres, at afgiften med en vis sandsynlighed og ud fra en gennemsnitsbetragtning er betalt.

Gennemsnitsbetragtningen vil dog ikke kunne modvirke en eventuel traktatstridighed, der eksisterer i form af udbetaling af afgiftsgodtgørelse til genpåfyldelige flasker, hvoraf der aldrig har været betalt afgift af (de såkaldte ”grænsehandels”-flasker). Nedsættelse af godtgørelsesprocenten kan tilsvarende betvivles.

Disse løsningsmodeller kan derfor ikke anbefales, da de ikke løser problematikken med de eventuelt tvivlsomme godtgørelsesregler – men dog i varierende grad mindsker problemets omfang.

”Flaskefidusen” løses endvidere ikke ved en omlægning af den volumenbaserede emballageafgiften til en vægtbaseret afgift baseret på et miljøindeks for forskellige emballagematerialer.

Administrative konsekvenser for staten og erhvervslivet

Indføjeelse af en værnsregel, hvorved godtgørelserne bringes ned på niveau med de faktisk betalte afgifter, vil uanset om der gives mulighed for overdragelse af retten til afgiftsgodtgørelse eller ej, medføre store administrative konsekvenser.

Konklusion

Som følge af den EU-retlige tvivl samt de risici, der er forbundet med afskaffelse af afgiftsgodtgørelserne ved eksport, foruden de kontrolmæssige problemer og manglende imødegåelse af ”flaskefidusen”, findes de ovennævnte løsningsmodeller ikke umiddelbart brugbare.

Det findes derfor nødvendigt, at der arbejdes videre med udformningen af et egnet forslag, som hverken findes EU-stridigt eller administrativt byrdefuldt.

Omlægning til en tripafgift – for så vidt angår emballager til øl – vil være tvivlsom EU-retlig, som følge af den ensartede afgiftssats for samtlige mulige emballagematerialer, hvorved der ikke er tale om en emballagematerialspecifik afgift.

En omlægning af den volumenbaserede emballageafgift til den vægtbaserede emballageafgift – med eller uden ændring af miljøindekset – anses heller ikke som en realistisk mulighed, og løsningsmodellerne vil derfor ikke blive beskrevet yderligere. Mærkningsordningen vil ikke indgå i de videre overvejelser – både som følge af de administrative byrders omfang samt at løsningsmodellen reelt ikke vil bidrage tilstrækkeligt til løsning af ”flaskefidusen”.

Som følge af den EU-retlige tvivl samt de kontrolmæssige og administrative problemer forbundet med løsningsmodellerne vil ingen af løsningsmodellerne blive vurderet nøjere i nærværende rapport.

Konklusionen vedrørende afgiftsgodtgørelserne er dermed fortsat åben, og udformning af en både EU-medholdelig samt administrativ realistisk løsning vil dermed kræve nøjere overvejelser.

Bilagsdelen:

Bilag 1: Virkninger af nedsættelse af afgiftssatsen på emballager til øl, vand, vin og spiritus

I. Konklusion

Arbejdsgruppen er nået frem til følgende anbefalinger vedrørende den volumenbaserede emballageafgift:

- En halvering af den volumenbaserede emballageafgift på emballager til øl og mineralvand.
- Det er en politisk afgørelse at afveje de miljømæssige effekter mod de samfundsøkonomiske gevinster i forhold til afgiften på vin- og spiritusemballager.

For **øl- og mineralvandsemballager** vil forbrugerne få en betydelig gevinst uden at staten taber herved, i det mindste hvis afgiftsnedsættelsen ikke går ud over ca. 50 pct. En afgiftsnedsættelse vil dog også have en vis negativ virkning i form af lidt flere alkoholskader og måske en lidt større miljøbelastning, men disse virkninger er små i forhold til de positive.

Det er dog sandsynligt, at en nedsættelse af afgiften for øl- og mineralvandsemballager netto ikke vil forringe miljøet, blandt andet fordi pantet i Danmark vil sikre, at der indsamles lige så mange brugte øl- og mineralvandsemballager som før. En nedsættelse støttes desuden af detailhandlen og øl- og mineralvandsfabrikanterne.

Størrelsesorden af de forskellige virkninger er usikker, men forventningen om betydelige samfundsøkonomiske bruttogevinster og overskuelige bruttotab er robust selv ved mere pessimistiske forudsætninger. Staten forventes at opnå en nettoprovenugevinst ved afgiftsnedsættelser på op til ca. 80 pct., men ved nedsættelser udover 50 pct., hvor statens gevinst forventes at være ca. 40 mio. kr., kan nettoprovenutab ikke udelukkes, og chancerne for større provenugevinster bliver mindre.

En nedsættelse af afgiften for øl- og mineralvandsemballager med 50 pct. kan således foretages uden at statens finanser bringes i fare, og uden større negative virkninger for miljø og sundhed. En nedsættelse kan reducere fabrikantavancerne, men der hersker betydelig usikkerhed herom.

Fabrikanterne mener således ikke, at avancerne vil blive påvirket. En nedsættelse af afgiften med 50 pct. for øl- og mineralvandsemballager kan således anbefales uden større forbehold i forhold til de mål, der er fastsat i kommissoriet.

Gennemførte beregninger for **vin- og spiritusflasker** indikerer, at afgiftsnedsættelser også vil give samfundsøkonomiske gevinster, som vil tilfalde såvel forbrugerne som staten, uden at der samtidig tabes meget ved øgede sundhedsudgifter på langt sigt. Sandsynligvis vil en

afgiftsnedsættelse også kunne ske med begrænsede miljømæssige tab, idet der dog knytter sig en vis usikkerhed til beregningerne.

Også for vin- og spiritusflasker vil afgiften kunne nedsættes med op til 80 pct., uden at staten lider tab, men ved nedsættelser udover 50 pct., hvor statens gevinst forventes at være ca. 35 mio. kr., vil risikoen for tab være reel, og chancerne for større provenugevinster være mindre.

Ved de mest sandsynlige beregningsforudsætninger vinder samfundet netto ca. 140 mio. kr. ved en halvering af afgiften på emballage til vin og spiritus, når man ser bort fra de sandsynlige miljøvirkninger.

De direkte miljømæssige omkostninger kan ifølge normalt anvendte priser anslås til ca. 5 mio. kr., men skønnet er behæftet med usikkerhed. Der vil i den forbindelse ske en ændring i den måde, hvorpå vin- og spiritusemballager genanvendes. Det vil ikke være rentabelt at skylle og genanvende flasker i samme omfang som hidtil, hvor godtgørelsen af afgiften har givet et betydeligt bidrag til rentabiliteten. Det vil derimod blive forholdsmæssigt mere rentabelt at omsmelte indsamlede flasker til nye. Det vil således blive nødvendigt med en omstilling af kapaciteten til at genanvende vin- og spiritusflasker. Det vil sige, at færre vil være beskæftiget i flaskeskylleriene. Da den nødvendige oparbejdningskapacitet af skår ikke i øjeblikket er tilstede i Danmark, kan der imødeses en øget eksport af skår til Sydeuropa og dermed også et øget udslip af CO₂. Denne effekt er inkluderet i de nævnte 5 mio. kr. i miljøomkostninger.

Endelig må det forventes, at kommunernes håndteringsomkostninger til vin- og spiritusflasker i renovationen stiger, blandt andet fordi de ikke længere får indtægter ved salg af hele flasker. Disse omkostninger, ca. 55 mio. kr., overvæltet formentlig på forbrugerne i form af øgede affaldsgebyrer. Netto vinder forbrugerne imidlertid ca. 125 mio. kr. – selv efter fradrag for stigende renovationsudgifter.

Udvalget finder, at det er en politisk afgørelse at afveje de miljømæssige effekter mod de samfundsøkonomiske gevinster i forhold til afgiften på vin- og spiritusemballager.

Indledning

I dette papir søges virkningerne af en generel nedsættelse af den volumenbaserede emballageafgift for øl, mineralvand, vin og spiritus opgjort. Papiret er dokumentation for beregningerne af provenuvirkningerne mv. af at ændre afgiften.

I afsnit I præsenteres og sammenfattes papiret.

I afsnit II gøres der rede for det registrerede provenu fra emballageafgiften før introduktionen af engangsemballager til øl og vand, tysk dåsepant og RTD.

Dette provenu afhænger af det samlede salg af øl, vand, vin og spiritus i Danmark fordelt på emballagestørrelse samt af, hvor meget, der sælges i brugt emballage, hvoraf der allerede er betalt afgift.

Yderligere afhænger provenuet af, hvor stor en del af de brugte emballager, der indsamles og eksporteres med godtgørelse og endelig af, hvor stor en del, der kan bringes ind over grænserne som grænsehandel, uden at der skal betales afgift på ny.

I afsnit III korrigeres provenuet for den skønnede virkning af introduktion af engangsemballager til øl og vand, tysk pant, RTD samt dansk afgiftsnedsættelse for spiritus og mineralvand.

I afsnit IV, V, VI og VII vurderes de mulige adfærdsvirkninger af en nedsættelse af afgiften med 20, 40, 50 og 60 pct. for henholdsvis øl, mineralvand, vin og spiritus.

Disse virkninger omfatter:

- **Omkostningseffekten.** Forbrugerprisen i Danmark på de berørte varer vil falde på grund af lavere afgiftsomkostninger til emballager. Derved øges forbruget og grænsehandlen mindskes.
- **Indsamlingseffekten.** Det vil i færre tilfælde kunne betale sig at indsamle og sortere brugte flasker, og genbrug i form af genopfyldning af tomme flasker vil falde, men stige i form af omsmelting.
- **Panteffekten.** Incitamentet til at grænsehandle med pantflasker vil blive reduceret fordi gevinsten ved spekulation heri begrænses.
- **Dåseeffekten.** Andelen af engangsemballager til øl og vand vil stige ved lavere generel afgift.
- **Konkurrenceeffekten.** Konkurrencen på markederne vil styrkes, idet importerede varer oftere sælges i engangsemballager. Det vil bidrage til at reducere priserne uden afgift (avancerne) i Danmark og dermed øge salget på grund af større forbrug og mindre grænsehandel.

I afsnit VIII er provenuvirkningerne for de forskellige varer sammenfattet. Usikkerheden i beregningerne vurderes i afsnit IX, grænsehandelsvirkningerne i afsnit X. I afsnit XI ses på virkningen for forbrugerne og forbruget, og i afsnit XII vurderes de erhvervsøkonomiske konsekvenser. I afsnit XIII ses på miljømæssige virkninger og endelig i afsnit XIV de samfundsøkonomiske virkninger.

Der er også to yderligere bilag, som der vil blive henvist til i papiret. I bilag 2 ses på den såkaldte ”flaskefidus”, mens bilag 3 omhandler virkningerne af ændre på pantsatsen.

Sammenfatning

Hvis der alene blev brugt engangsemballage til al øl, mineralvand, vin og spiritus, der sælges i Danmark, ville provenuet af den volumenbaserede afgift udgøre ca. 1,9 mia. kr., heraf godt 1,5 mia. kr. vedrørende øl og mineralvand og hen ved 400 mio. kr. vedrørende vin og spiritus. En stor del af emballagerne bliver imidlertid genbrugt. Før introduktionen af engangsemballager til øl og mineralvand og RTD var provenuet således alene på ca. 185 mio.

kr., heraf ca. 40 mio. kr. vedrørende øl og mineralvand og ca. 145 mio. kr. vedrørende vin og spiritus. Genbrug mv. har således reduceret det mulige provenu med ca. 99 pct. for øl, 96 pct. for mineralvand, 63 pct. for vin og 40 pct. for spiritus.

Introduktionen af engangsemballager til øl og mineralvand og RTD, hjemvendt grænsehandel ved lavere afgift på mineralvand og spiritus fra 1. oktober 2003 samt håndhævet tysk dåsepannt forventes, at få indtægterne til at stige med i alt ca. 175 mio. kr. fra ca. 185 mio. kr. til ca. 360 mio. kr., heraf ca. 150 mio. kr. på grund af introduktion af øldåser mv. Af de 360 mio. kr. vil ca. 175 mio. kr. vedrøre vin og spiritus, herunder RTD, og ca. 185 mio. kr. øl og mineralvand.

Virksomheden af at introducere dåser er usikker. Før introduktionen forventede retursystemet ca. 400 mio. enheder svarende til mindst 200 mio. kr. i ekstra emballageafgiftsprovenu, mens Skatteministeriet forventede ca. 275 mio. enheder svarende til ca. 150 mio. kr. Retursystemet forventede i begyndelsen af 2003 ca. 320 mio. enheder svarende til mindst 160 mio. kr. Salget af øl og vand i engangsemballager indtil 30 juni 2003 har dog været langt lavere end forventet. Lægges den seneste prognose fra retursystemet for salget i 2003 til grund, der måske er for forsigtig, vil dåseintroduktionen alene føre til et merprovenu på ca. 40 mio. kr. I dette notat er dog fastholdt det tidligere skøn på 150 mio. kr. – ca. 275 mio. dåser - som centralskønnet, men tillige angivet virkningen ved et salg på ca. 100 mio. dåser.

Under forudsætning af uændret adfærd vil en halvering af afgiften fra 2004 således give et provenutab på ca. 180 mio. kr. årligt, men ved lavt dåsesalg alene ca. 130 mio. kr.

Afgiften vil imidlertid få adfærden til at ændre sig.

For det første vil omkostningerne ved at sælge øl, vand, vin og spiritus falde i Danmark, hvilket vil øge danskernes forbrug, salget til udlændinge og reducere grænsehandlen. Provenugevinsten herved er på godt 90 mio. kr.

Ved halv afgift vil dåsernes andel stige og indsamlingen af brugt emballage til genbrug ved genpåfyldning vil falde. Provenugevinsten er på ca. 110 mio. kr.

Det indirekte subsidier til at grænsehandle med genbrugbare flasker, der returneres via danske flaskeautomater vil blive reduceret under visse forudsætninger om pantet eller pantselskabets gebyrpolitik mv. Provenugevinsten herved er på godt 15 mio. kr.

Endelig vil importeret øl og mineralvand i engangsemballage blive mere konkurrencedygtig og presse de danske priser uden afgift. Provenuvirkningen herved er på ca. 35 mio. kr.

Pressede avancer på grund af mere konkurrence mindsker provenu fra selskabsskat, men lavere priser øger til gengæld arbejdsudbud. Nettoeffekten er beskeden positiv, men ignoreret på grund af usikkerhed.

Nettoprovenugevinsten er således på ca. 75 mio. kr. Der er varierende usikkerhed for de forskellige adfærdsvirkninger.

Hvis det hidtidige salg i 2003 lægges til grund for salget fremover, vil nettoprovenugevinsten blive på mindst 125 mio. kr., men den provenugevinst, der blev indregnet ved dåsernes introduktion er ca. 100 mio. kr. lavere.

Hvis adfærdsvirkningerne alene er det halve af de forventede, vil provenuvirkningen af at reducere afgiften med 50 pct. være ca. 180 mio. kr. ved uændret adfærd, mens der vindes ca. 130 mio. kr. ved ændret adfærd. Netto vil nedsættelsen da føre til et provenutab på ca. 50 mio. kr.

Hvis adfærdsvirkningen er 50 pct. større end det forventede, vil bruttoprovenutabet være på ca. 180 mio. kr., mens adfærdsvirkningen vil være på ca. 380 mio. kr., hvilket giver en nettoprovenugevinst på ca. 200 mio. kr.

Det forventede provenu er således på ca. 75 mio. kr. Indenfor almindelig usikkerhed kan provenugevinsten anslås til 50-100 mio. kr., men man kan ikke helt udelukke, at forslaget vil være provenuneutralt eller give en gevinst på henved 150 mio. kr.

Ved lavt dåsesalg ved nuværende afgift er nettoprovenugevinsten på ca. 125 mio. kr.

I følgende tabel I.1 er provenuvirkningerne sammenfattet.

Tabel I.1: Provenuvirkning af en reduktion af emballageafgiften med 50 pct.¹⁾

	Øl	Vand	Vin	Spiritus	I alt
	Mio. kr.				
Ved uændret adfærd	- 48	- 45	- 62	- 24	- 179
Omkostningseffekt	22	7	39	24	92
Dåse- og indsamlingseffekt	23	28	53	5	109
Panteffekt	12	5	0	0	17
Konkurrenceeffekt	12	22	0	0	34
<i>Adfærd i alt</i>	<i>69</i>	<i>62</i>	<i>93</i>	<i>23</i>	<i>246</i>
Netto	21	18	30	5	74

1) ved forudsætning om ca. 300 mio. dåser. Ved 100 mio. dåser er nettoprovenuvirkningen for øl og mineralvand ikke ca. 40 mio. kr., men ca. 90 mio. kr.

Under de anvendte forudsætninger, herunder specielt skøn over de afledte adfærdsændringer, der er lagt til grund for beregningerne, vil en halvering af afgiften være mere end selvfinansierende og give en gevinst på ca. 75 mio. kr., heraf ca. 40 mio. kr. vedrørende emballager til øl og vand, og ca. 35 mio. kr. vedrørende vin- og spiritusflasker.

Reduceres afgiften med henholdsvis 20, 40 eller 60 pct. vil nettogevinsten være på henholdsvis ca. 55, 80 og 60 mio. kr.

Afskaffes afgiften helt vil nettoprovenutabet være på ca. 90 mio. kr., mens en nedsættelse af afgiften med 80 pct. vil være provenuneutral.

Ved et dåsesalg på ca. 100 mio. stk. ved den nuværende afgift, vil selv en fuldstændig fjernelse af afgiften være provenuneutral.

Det er usædvanligt, at en halvering af afgiften vil give en adfærdsafledt provenugevinst på 40 pct. over det umiddelbare provenutab.

Det forudsætter normalt en kombination af meget høje afgifter og at afgiften i forvejen har reduceret grundlaget meget betydeligt. Begge betingelser er opfyldt ved emballageafgiften. Emballageafgiften er således meget høj. I procent af prisen uden afgift på emballagen udgør afgiften 70- 250 pct.

Adfærdseffekten er også meget betydelig. Andelen af engangsemballager i Danmark er usædvanlig lav og genbrugsandelen usædvanlig høj. Det umiddelbare provenutab er derfor forholdsvis lavt i forhold til den mulige adfærdsvirkning.

Efter introduktionen af dåser vil det fortsat gælde, at der alene i gennemsnit er afgift af ca. 20 pct. af de emballager, der anendes til øl, vand, vin og spiritus, mens der ved halv afgift kan forventes at godt 30 pct. vil være i engangsemballager. I udlandet, hvor der ikke er afgift af emballager er vægtet langt over 40 pct. i engangsemballager.

Yderligere gælder det, at en betydelig del af afgiftsbesparelsen ved at bruge genbrugsemballage anvendes til omkostninger ved indsamling, sortering og rensning mv. Virkningen på priserne af at nedsætte afgiften på emballagen, i forhold til provenutabet, er derfor meget større end virkningen på priserne i forhold til provenutabet ved at nedsætte afgiften på flaskernes indhold, hvor der efter afgiftsreduktionen for spiritus ikke længere kan forventes fuld selvfinansiering ved afgiftsreduktioner.

Man skal også være opmærksom på, at tomme flasker i sig selv er en grænsehandelsvare, og at grænsehandlen i genbrugsflasker understøttes af pant og emballageafgiften.

Endelig er emballageafgiften med til at reducere konkurrencen fra udlandet for især mineralvand.

En halvering af afgiften vil reducere grænsehandlen.

Tabel I.2: Virkning på grænsehandel af en reduktion af emballageafgiften med 50 pct.

	Hjemvendt grænsehandel ¹⁾	Hjemvendt grænsehandel ²⁾	Provenutab ved nedsættelse af afgiftssats for drikkevarer med samme grænsehandelseffekt
	Mio. liter	Mio. kr.	Mio. kr.
Øl	7,5	35	165
Vand	7,1	35	400
Vin	1,5	50	125
Spiritus	0,18	25	10
I alt	-	145	700

1) i drikkestyrke

2) i udenlandske priser

Grænsehandlen falder med ca. 145 mio. kr. i udenlandske priser. Hvis samme effekt på grænsehandlen for de enkelte varer skulle nås gennem en nedsættelse af afgiften på selve drikkevarerne, kan provenutabet herved med usikkerhed beregnes til ca. 700 mio. kr.

Det er især for mineralvandsafgiften, at det ville være meget provenukrævende at nå den samme grænsehandelseffekt. Det skyldes dels, at en nedsættelse af mineralvandsafgiften har en meget lav selvfinansierungsgrad og at emballageafgiftsnedsættelsen skønnes at have en betydelig virkning på priserne uden afgift.

En del af den positive virkning på grænsehandlen skyldes, at afgiftsnedsættelsen vil reducere "flaskefidusen". "Flaskefidusen" har form af, at fyldte flasker til eksport får godtgjort flaskeafgiften, men kan indslæbes uden afgift og indløses i danske pantautomater, hvor danske bryggerier herefter kan købe dem til 50 øre/stk. højere pris uden moms, end de nøjes med at forlange ved eksport efter afgiftsgodtgørelsen. Hermed gives der i realiteten et tilskud finansieret af den danske statskasse via emballageafgiften til danskernes grænsehandel i Tyskland. Hvis pantet nedsættes parallelt med afgiftsnedsættelsen, vil "flaskefidusen" sikkert blive reduceret, mens en afgiftsnedsættelse ved uændret pant alene vil reducere flaskefidusen under forudsætning af, at branchen håndterer den da opståede ubalance mellem prisen på nye flasker og pantet på en bestemt måde.

En nedsættelse af afgiften på emballage til det halve vil også øge grænsehandlen til svenskerne mv. i mængde, men ikke i værdi. I mængde svarer stigningen i danske priser til ca. 65 mio. kr.

Forslaget vil medføre et øget forbrug.

Effekten herved er vist i følgende tabel I.3.

Tabel I.3: Virkningen på forbruget af alkohol og mineralvand af en halvering af emballageafgiften

Drikkevarer	Stigning i forbrug ¹⁾	Stigning i forbrug i pct. af salg i Danmark	Forbrug ²⁾	Skadesomkostninger
	Mio. liter	Pct.	Mio. liter	Mio. kr.
Øl	2,40	0,5	0,12	24
Vand	13,30	2,7	0	0
Vin	1,00	0,6	0,13	26
Spiritus	0,06	0,3	0,03	6

1) målt i drikkestyrke

2) målt i ren alkohol

Forbruget af alkohol vil stige med henved 0,5 pct., mens forbruget af mineralvand vil stige med henved 3 pct.

Den danske salgsmængde er summen af faldet i danskernes grænsehandel og stigningen i salget til udlændinge og stigningen i danskernes forbrug.

Samlet vil salget af øl, vand, vin og spiritus stige med ca. 12,3 mio. liter, 20,4 mio. liter, 3,2 mio. liter og 0,28 mio. liter. I danske priser svarer det til en ekstra omsætning for drikkevarer på godt 500 kr., heraf ca. 450 mio. kr. vedrørende danskerne. Danskerne vil udover det større køb af drikkevarer i Danmark få råd til at købe yderligere ca. 50 mio. kr. andre varer. Forslaget vil således styrke beskæftigelsen i detailhandlen.

Modsat står flaskeindsamlere mv. til et tab i aktivitet og beskæftigelse. Danske bryggerier og mineralvandsfabrikanter vil få reduceret deres avancer ved forslaget.

Endelig vil forslaget medføre en stigning i affaldsmængderne:

Tabel I.4: Virkningerne på affaldsmængder

	Affaldsmængder	Affaldsmængder
<i>Rumindhold (cl):</i>	Mio. stk.	Mio. kg
Øl (33)	95	1
Vand (33/200)	F.eks. 55 33 cl's dåser og 10 2-liters PET-flasker	2
Vin (75)	67	33
Spiritus (70)	6	3
I alt	233	39

Der vil ikke komme flere flasker mv. i gaderne, og hovedparten af vin- og spiritusflaskerne vil fortsat blive indsamlet adskilt fra almindelig dagrenovation. Andelen af pantemballager til øl og mineralvand, der indsamles via retursystemet vil fortsat være meget høj.

En langt større del af de indsamlede vin- og spiritusflasker vil dog blive genanvendt ved omsmeltnings, i stedet for ved genpåfyldning. Antallet af vin- og spiritusflasker, der genpåfyldes vil blive halveret ved en halvering af afgiften.

Der bruges mere energi, når øl og vand sælges i engangsemballage, der efterfølgende omsmeltes, end ved salg i genbrugsemballage. Skiftet i emballageform vil umiddelbart øge CO₂-udledninger med ca. 22.000 tons. Værdien af miljøbelastningen hér eller i udlandet ved mere CO₂, NO_x og SO₂ er på godt 10 mio. kr., heraf 5 mio. kr. vedrørende øl og vand, og 5 mio. kr. vedrørende vin og spiritus.

I mange lande er eller vil de eksterne omkostninger være internaliseret ved afgifter eller kvoter. Ved kvoter vil ekstra udledninger fra glasværker og aluminiumsfabrikker automatisk føre til reduktioner andet steds.

I øjeblikket sørger private flaskesorteringsvirksomheder mv. i vid udstrækning for, at brugte vinflasker mv. indsamles adskilt fra andet affald, hvilket gør det muligt enten at genbruge de brugte flasker ved genpåfyldning eller omsmeltnings. Det vil der sandsynligvis også være økonomiske incitamentter til sker ved en halvering af afgiften, men der skal foretages omfattende ændringer i afregningssystemer mv. i branchens struktur. Sådanne ændringer tager ofte tid. Det er en kritisk forudsætning for den miljømæssige vurdering vedrørende vin- og spiritusflasker, at brancherne vil kunne nå at omstille sig, således at brugte vinflasker fortsat hovedsagligt indsamles adskilt fra andet affald.

Nedsættes afgiften på emballager med 50 pct. vil det gavne samfundsøkonomien med ca. 350 mio. kr. netto i forbrugerpriser.

Table I.5: Samfundsøkonomiske virkninger i forbrugerpriser af en reduktion af emballageafgiften med 50 pct.

	Øl og mineralvand	Vin og spiritus	I alt
	Mio. kr.		Mio. kr.
Danske forbrugere	+ 325	+ 125	450
Dansk stat	+ 50	+ 45	+ 95
Alkoholskader	- 25	- 30	- 55
Miljøskader umiddelbart brutto	- 5	- 5	- 10
Fabrikanter af øl og mineralvand	- 125	0	- 125
Netto	+ 220	+ 135	+ 355
<i>- heraf fordi:</i>			
Flere nye emballager	+ 95	+ 105	+ 200
Heraf større forbrug af drikkevarer	+ 5	- 15	- 10
Mindre dansk grænsehandel	+ 60	+ 45	+ 105
Større udenlandsk grænsehandel, men lavere priser	- 5	0	- 5
Lavere omkostninger ved øl- og mineralvandsfremstilling	+ 65	0	+ 65

Forbrugerne vinder ca. 450 mio. kr., uden at staten taber. Øl- og mineralvandsfabrikanter får reduceret deres avance.

Netto vinder samfundet ca. 350 mio. kr. Tages der yderligere hensyn til, at reallønsfremgangen vil øge arbejdsudbuddet vil gevinsten være ca. 450 mio. kr.

Ved større nedsættelser af afgiften vil den samfundsøkonomiske nettogevinst være større og omvendt, men marginalgevinsten vil blive mindre jo lavere afgiften nedsættes til.

Ved et lavere dåsesalg ved nuværende afgift vil statens andel af den samfundsøkonomiske gevinst være større, men forbrugernes gevinst tilsvarende mindre.

Nedsættelse af afgiften på emballage vil give anledning til negative eksterne effekter. Det har ikke den store betydning for værdien af miljøbelastningen, at engangsemballage vinder frem, men større alkoholforbrug vil med tiden føre til flere sundhedsskader.

De afledte eksterne effekter er dog meget små i forhold til de positive effekter.

II. Opgørelse af provenuet før introduktion af engangsemballager til øl og vand, tysk dåsepant og dansk afgiftsnedsættelse for spiritus

Indtil 2002 måtte danske øl- og mineralvandsproducenter kun sælge øl og mineralvand i Danmark i genbrugsemballager. Importeret øl og mineralvand herunder parallelimporteret mineralvand måtte sælges i engangsemballage – dog ikke af metal. Både producenter og importører skulle etablere pant- og retursystemer for emballagerne til øl og vand.

Nettoprovenuet af afgiften har de seneste år været stabilt omkring 185 mio. kr. årligt. Der var dog væsentlig større bruttobevægelser på indtægtskontoen, og man kan få et overblik over emballagemarkedet ved at se nøjere på bruttobevægelserne og kombinere provenu- iagttagelserne med anden statistik.

Nettoprovenuet kan beregnes således:

- A. Teoretisk tripafgift ved engangsemballage af alt salg i Danmark.
 - B. + Afgift på fyldte flasker, der eksporteres
 - C. – Genbrugte emballager i Danmark indsamlet af afgiftsbelagte
 - D. – Genbrugte emballager i Danmark indsamlet af grænsehandlede flasker
- D. = Bruttoprovenu**
- E. – godtgørelse af afgift på fyldte flasker, der eksporteres
 - F. – godtgørelse af afgift på tomme flasker, der eksporteres

H. = Nettoprovenu

I dette afsnit vises, hvordan nettoprovenuet kan deles op på emballagestørrelse, emballeret vare og de forskellige elementer, der indgår i provenuberegningerne. Ikke alle elementerne i beregningerne fremgår af regnskabsopgørelser, men en del gør, og andre kan rekonstrueres ud fra ovenstående bogholderimæssige sammenhæng.

I følgende tabel II.1 er vist et sammendrag af indtægterne fra emballageafgiften i 2001 og 2002. Da dåser først blev markedsført fra efteråret 2002 viser provenuerne hovedsagligt situationen før introduktion af dåser mv. i Danmark og indførelse af tysk dåsepant fra 2003.

Tabel II.1: Bogført provenu af afgiften på emballager i 2001 og 2002

	Brutto 2001	Godt- gørelse 2001	Netto 2001	Brutto 2002	Godt- gørelse 2002	Netto 2002
	Mio. kr.			Mio. kr.		
Poser	179	3	176	170	2	168
Volumenbaseret pap	24	-	24	25	-	25
<i>Volumenbaseret plast, glas, metal etc.:</i>						
- under 10 cl. (25 øre/stk.)	3			4		
10-40 cl (50 øre/stk.)	59			105		
40-60 cl (80 øre/stk.)	20			28		
60-110 cl (160 øre/stk.)	255			275		
110-160 cl (240 øre/stk.)	16			20		
Over 160 cl (320 øre/stk.)	2			3		
Ubestemt godtgørelse – vo- lumenbaseret		175			217	
Ubestemt formentlig – vo- lumenbaseret		40			-	
<i>I alt volumenbaseret ej pap</i>	<i>355</i>	<i>215</i>	<i>140</i>	<i>435</i>	<i>217</i>	<i>218</i>
Vægtbaseret	536	105	431	538	101	437
Andet ubestemt	2	3	-1	-1	-2	-2
I alt	1.095	326	769	1.168	321	846

Kilde: Specifikation af statsregnskabet.

Emballageafgiften, der i 2002 gav et nettoprovenu på i alt ca. 846 mio. kr. (2001 769 mio. kr.), kan deles op i fire forskellige komponenter:

- Vægtbaseret afgift
- Bæreposer
- Volumenbaseret pap
- Volumenbaseret andet

Det ses af tabel II.1, at afgiften på poser giver et stabilt provenu på ca. 175 mio. kr. Indtægterne fra den vægtbaserede afgift giver også stabilt brutto 525-550 mio. kr., mens godtgørelserne udgør godt 100 mio. kr.

Bruttoindtægterne fra den volumenbaserede papafgift udgør stabilt 25 mio. kr. På baggrund af oplysninger om salget af papvin i Danmark synes dog ca. 10 mio. kr. at vedrøre den vægtbaserede afgift. Disse papemballager anvendes hovedsagligt til emballering af vin. Der er regnet med, at papvinsindtægterne er ca. 15 mio. kr. om året.

For emballager af andet end pap til øl mv. (volumenbaseret) udgør bruttoindtægten i 2001 ca. 355 mio. kr. Indtægterne stiger i 2002 til brutto 435 mio. kr. eller med ca. 80 mio. kr. Af stigningen på 80 mio. kr. skønnes med usikkerhed ca. 55 mio. kr. at vedrøre engangsemballager til øl og vand samt introduktion af ”Ready to drink” (RTD) og 25 mio. kr. andet. RTD er i nogle tilfælde ølbaseret, men i de fleste tilfælde spiritusbaserede drinks med en alkoholstyrke som for øl, men uden alkoholens smag. I gennemsnit for 2001 og 2002 kan bruttoindtægterne for dåser og RTD-flasker således opgøres til 383 mio. kr. Oprundet er provenuet sat til 390 mio. kr., der kan fordeles som følger:

Tabel II.2: Bruttoindtægterne fra volumenbaseret afgift på emballager til øl, vand, vin og spiritus før introduktion af engangsemballager til øl og vand og RTD

	Bruttoindtægter
	Mio. kr.
Papemballager til vin	15
<i>Andre emballager (cl):</i>	
0-10	5
10-40	60
40-60	20
60-110	265
110-160	20
160-	5
I alt	390

Det kan ikke umiddelbart regnskabsmæssigt lade sig gøre at fordele dette provenu på de enkelte varer, der emballeres, men fordelingen kan skønnes ud fra oplysninger om det samlede salg af de øl mv. og genbrugsprocenter mv.

Hvis der skulle betales afgift af emballager hver gang, der blev solgt øl mv. i Danmark (tripafgift) ved de gældende satser, ville bruttoprovenuet udgøre som følger:

Tabel II.3: Beregnet provenu af afgift på emballager til øl, vand, vin og spiritus ved forsyning af det danske marked¹⁾

	Øl	Vand	Vin	Spiritus	I alt
		Mio. kr.			Mio. kr.
Pap	0	0	15	0	15
<i>Andet end pap (cl):</i>					
0-10	0	0	0	4	4
10-40	644	240	5	2	891
40-60	64	120	8	2	194
60-110	11	48	305	33	397
110-160	0	389	0	0	389
160-	0	5	0	0	5
I alt	719	802	333	40	1.894

1) under forudsætning af, at al emballage var engangsemballager (tripafgift) (før RTD).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af oplysninger om hjemligt salg, oplysninger om bestand af genbrugsflasker og regnskabstal om emballageafgiften.

Hvis der var en tripafgift (det vil sige, at afgiften opkræves af hver påfyldning) med de nuværende satser, ville provenuet af salg i Danmark udgøre ca. 1,9 mia. kr. ved uændret adfærd. Heraf ville indtægterne fra øl og vand udgøre ca. 1.520 mio. kr., mens indtægterne fra vin og spiritus vil udgøre ca. 375 mio. kr.

I fravær af genbrug og i øvrigt uændret salg ville emballageafgiften således have indbragt et provenu på 1,9 mia. kr.

Der betales imidlertid ikke afgift, hvis samme emballage bliver genbrugt. Det var tidligere et krav, at emballager til øl og vand blev genbrugt, men ikke for vin og spiritus. Der er dog indsamlingsordninger for visse vin- og spiritusmærker. Ud over de flasker, der er solgt i Danmark, kommer der også flasker ind i Danmark via grænsehandel uden, at der betales afgift, mens andre følger med grænsehandlen ud af Danmark.

Det er lagt følgende (indenlandske) genbrugsprocenter til grund:

Øl og vand små beholdere	97 pct.
Øl og vand store (over 33 cl) beholdere	95 pct.
Vin 75 cl	30 pct.
Spiritus 70 cl	30 pct.
Vin og spiritus andre størrelser	0-10 pct.

Genbrugsprocenterne måler genpåfyldning i forhold til alle de flasker, der netto leveres til det danske forbrugermarked inklusive grænsehandel. Genbrugsprocenterne afviger fra de af f.eks. Bryggeriforeningen anvendte returprocenter. Bryggeriforeningen sammenligner ved

returprocenten antal flasker, der kommer retur med salg til det danske marked. Genbrugsprocenten afviger fra returprocenten ved, at der ved genbrugsprocenten tages hensyn til at bryggerierne selv kasserer flasker og ved også at tage hensyn til, at der indsamles grænsehandelsflasker afleveret i Danmark. Forskellen kan illustreres ved følgende eksempel:

A.	Salg til det danske marked	100
B.	Genbrugsflasker, der har været grænsehandlet, indleveret til dansk retursystem	2
C.	I alt flasker forsynet til dansk marked (A+B)	102
D.	Itu hos forbrugere mv.	1
E.	Indleveret til retursystem (C-D)	101
F.	Kasseret hos tappere	4
G.	Genpåfyldt (E-F)	97
H.	“Returprocent” (E/A*100)	101
I.	“Genbrugsprocent” (G/C*100)	95,1

Ud over salg af øl mv. i Danmark i afgiftsbelagte emballager bidrager flasker indført via grænsehandel til, at der tilføres Danmark (retursystemet eller flaskecontainere mv.) genbrugbare flasker svarende til et bruttoprovenu på ca. 100 mio. kr.

Efter genbrug er bruttoprovenuet væsentlig mindre. I bruttoprovenuet indgår afgift af de typisk brugte flasker mv., der senere eksporteres med godtgørelse. I følgende tabel er vist den beregnede fordeling af bruttoprovenuet.

Tabel II. 4: Beregnet fordeling på flaskestørrelse og emballeret vare af bruttoindtægter fra volumenbaseret emballageafgift¹⁾

	Øl	Vand	Vin	Spiritus	I alt
	Mio. kr.				Mio. kr.
Pap	0	0	15	0	15
<i>Andre materialer (cl):</i>					
0-10	0	0	0	4	4
10-40	48	7	5	2	62
40-60	3	6	8	2	19
60-110	1	2	234	30	267
110-160	0	19	0	0	19
160-	0	5	0	0	5
I alt	52	39	262	38	391
Heraf øl- og vandflasker importeret via tyske købmænd	29	4	0	0	33

1) efter genbrug i Danmark. Før introduktion af dåser.

Som det ses, kan ”I alt” søjlen i tabel II.4 stort set stemmes af med det konstaterede brutto-provenu før godtgørelser for 2001 og 2002 før introduktionen af dåser og RTD, jf. tabel II.1 og II.2.

Bruttoprovenuet efter genbrug, men før godtgørelser udgør ca. 390 mio. kr. Heraf vedrører ca. 90 mio. kr. øl og vand, mens beholdere til vin og spiritus står for ca. 300 mio. kr.

Selv om det er muligt, at stemme bruttoprovenuerne efter genbrug af, skal det understreges, at der er tale om meget store bruttobevægelser og der derfor hersker nogen usikkerhed om fordelingen. Usikkerheden om fordeling på flaskestørrelser har dog næsten ingen betydning for beregningerne af nettovirkningerne af at nedsætte afgiften, mens usikkerheden om fordeling på emballeret vare har en betydning. Usikkerheden er dog langt mindre vedrørende hvilke varer, der emballeres, end vedrørende bruttobevægelserne for flaskestørrelserne. Da øl og vand typisk sælges i andre beholderstørrelser end vin og spiritus er fordelingen samlet på de to hovedgrupper ganske sikker, men der kan være usikkerhed om fordelingen mellem vin og spiritus henholdsvis mellem øl og mineralvand.

Beregningen af bruttoprovenuet fra 33 cl ølemballager kan summarisk illustreres ved følgende regnestykke.

Tabel II.5: Behov for forsyning med ølflasker

Behov for forsyning af ølflasker	Mio. liter	Mio. stk.
Salg af øl ¹⁾	425	
Salg i Danmark omregnet til flasker ²⁾		1.288
Salg af øl i flaske til Tyskland ³⁾	27	
Salg i Tyskland omregnet til flasker ⁴⁾		82
<i>I alt behov for ølflasker</i>		<i>1.370</i>
<i>Til rådighed brutto for indsamling:</i>		
Salg til Danmark		1.288
Eksportøl afleveret i Danmark ⁵⁾		25
<i>I alt til rådighed brutto for indsamling</i>		<i>1.313</i>
Heraf tabt og kasseret 3 pct.		39
Heraf netto indsamlet klar til genpåfyldning		1.274
Indført brugt fra Tyskland ⁶⁾		56
<i>I alt brugte flasker klar til genpåfyldning</i>		<i>1.330</i>
Nettobehov nye flasker⁷⁾		40

1) eksklusive fadøl i Danmark.

2) 425 mio. liter/0,33 liter

3) 30 pct. af 90 mio. liter

4) 27 mio. liter/0,33 liter

5) 30 pct. af 82 mio. stk.

6) 97 pct. af 70 pct. af 82 mio. stk.

7) 1.370-1.330 mio. stk.

Bryggerierne har i eksemplet således behov for ca. 1.370 mio. flasker hvert år. De 1.370 mio. standardflasker kan skaffes til veje ved indsamling, nedgang i bryggeriernes lagre, indkøb af nye flasker (med afgift) og import af brugte flasker (med afgift) fra Tyskland. Hvis der ses bort fra lagerforskydninger kan regnskabet være:

Efter indsamling er der behov for køb af 96 mio. flasker (1.370 mio. flasker - 1.274 mio. flasker) enten som nye (40 mio. stk.) eller ved import af brugte fra Tyskland (56 mio. stk. = 97 pct. af 82 mio. stk. - 25 mio. stk.). Afgiften af 96 mio. flasker udgør ca. 48 mio. kr., idet satsen er 50 øre/stk. Herfra skal dog fratrækkes ca. 41 mio. kr. vedrørende flasker, der eksporteres med indhold, således at nettoindtægten alene er ca. 7 mio. kr. De 7 mio. kr. svarer til behovet for nye flasker, der giver ca. 20 mio. kr. i afgift fratrukket indstrømningen af grænsehandelsflasker, der svarer til ca. 12,5 mio. kr. i afgift. En meget stor del af den årlige tilgang af flasker er således afgiftsfrie.

Indstrømningen af afgiftsfrie flasker fra grænsehandlen udgør med 25 mio. stk. en lille del af de flasker, der er brug for (ca. 1,8 pct.), men andelen af afgiftsfrie flasker i den indenlandske bestand vil stige. Ved de i eksemplet angivne forudsætninger vil de afgiftsfrie flaskers andel af bestanden efterhånden stige til ca. 20 pct. For hver omgang kommer der ca. 1,8 pct. brugte afgiftsfrie flasker ind i bestanden, mens ca. 9 pct. af bestanden enten tabes

(ca. 3 pct.) eller eksporteres (ca. 6 pct.). Når andelen af brugte afgiftsfrie flasker når ca. 20 pct. vil der være ligevægt mellem tilgangen af afgiftsfrie flasker og afgang af afgiftsfrie flasker.

Ligevægt er illustreret i følgende regnestykke:

Tabel II.6: Tilgang og afgang af afgiftsfrie flasker i ligevægt – under en række antagelser

	Pr. omgang
Salg til Danmark ¹⁾	75,39
Salg til Danmark ²⁾	18,61
Salg til Tyskland ³⁾	4,81
Salg til Tyskland ⁴⁾	1,19
<i>I alt behov for flasker</i>	<i>100,00</i>
<i>Forsyning af flasker:</i>	
Nye med afgift	3,00
Brugte fra Tyskland ⁵⁾	4,07
Brugte fra Danmark med afgift ⁶⁾	73,13
Brugte fra Danmark uden afgift ⁷⁾	18,05
Brugte fra Tyskland uden afgift ⁸⁾	1,75
<i>I alt med afgift</i>	<i>80,2</i>
I alt uden afgift	19,8

1) afgiftsbelagte 80,2 pct. af 94 pct.

2) ej afgiftsbelagte 19,8 pct. af 94 pct.

3) afgiftsbelagte 80,2 pct. af 6 pct.

4) ej afgiftsbelagte 19,8 pct. af 6 pct.

5) 97 pct. af 70 pct. af 6 pct. med afgift

6) 97 pct. af 75,39

7) 97 pct. af 18,61

8) 97 pct. af 30 pct. af 6 pct.

Omkring 20 pct. af bestanden af genbrugsøflasker kommer således fra grænsehandlen og er afgiftsfrie under de angivne forudsætninger.

For mineralvand er den teoretiske andel af afgiftsfri flasker i den indenlandske bestand tilsvarende 20-25 pct. på langt sigt.

Det kan oplyses, at Coca-Cola ved en tælling har fundet, at 18-18,5 pct. af den indenlandske bestand af store genbrugsflasker har oprindelse i Tyskland og er uden belastning af dansk afgift.

For vin og spiritus er andelen af afgiftsfrie flasker i bestanden ca. 10-15 pct.

Det kan på denne baggrund give anledning til overvejelser om, hvorvidt betingelserne for at få godtgørelse ved eksport af fyldte og tomme flasker egentlig er opfyldt.

Lagerforskydninger både hos bryggerierne og hos kunderne kan være af meget stor betydning især ved introduktion og udfasning af bestemte flasketyper og ved ændringer i salgets størrelse. Indsamlingsprocenten kan derfor variere fra år til år med nogle procent, hvilket giver en meget stor variation i behovet for at anskaffe sig nye flasker. På trods heraf er bruttoindtægter dog ret stabile fra år til år.

Udover afgift af nye emballager, der bruges til salg af øl mv. i Danmark, kommer der også afgift på brugte genbrugsflasker, der tomme vender tilbage til Danmark via butikker i Tyskland. Det er lagt til grund, at grænsehandlen i genbrugsøflasker er på 27 mio. liter, hvoraf 70 pct. afleveres tomme via tysk detailhandel. For mineralvand er grænsehandlen antaget til 5 mio. liter i danske genbrugsflaske, hvoraf 50 pct. vender hjem via tysk detailhandel. Den samlede eksport af øl og vand i genbrugsflaske på ca. 32 mio. liter svarer til en emballageafgiftsgodtgørelse på henved 49 mio. kr. De 49 mio. kan med meget lille usikkerhed stemmes af med regnskabsoplysninger fra 2001 og 2002 om godtgørelsernes fordeling på virksomheder.

Hertil kommer emballage til ca. 2 mio. liter mineralvand, der er fremstillet i Tyskland. Disse tal vedrører situationen før dåsepant blev introduceret i Tyskland. Grænsehandlen med øl og vand i genbrugsflasker vil stige, når den tyske pant håndhæves. Der vil da blive eksporteret mere øl og vand i genbrugsflaske fra Danmark og en større mængde vil vende tilbage til Danmark via danske pantautomater. Skatteministeriet er i besiddelse af fortrolige oplysninger, der med stor sikkerhed kan bekræfte disse størrelsesordner for 2002, men der hersker selvsagt betydelig usikkerhed om virkningen for 2003, også fordi der endnu ikke tegner sig et fast billede af, hvornår de tyske myndigheder effektivt vil håndhæve pantreglerne.

Godtgørelser

Der gives også i visse tilfælde godtgørelse af afgiften. Det gælder for fyldte emballager, der eksporteres, samt for tomme emballager, der eksporteres med henblik på genpåfyldning. Hertil kommer en særordning for importerede mineralvandsflasker. Godtgørelserne er bogført til ca. 215 mio. kr. Heraf synes dog ca. 10 mio. kr. at vedrøre den vægtbaserede afgift, således at godtgørelserne vedrørende den volumenbaserede afgift udgør ca. 205 mio. kr.

Igen ved man ikke regnskabsmæssigt, hvordan godtgørelserne er fordelt på de varer, der emballeres, og yderligere er godtgørelserne ikke regnskabsmæssigt opdelt på beholderstørrelse. Skatteministeriet er dog i besiddelse af oplysninger om, hvem der får hvor meget i godtgørelse. Udfra kendskab til virksomhedernes markedsområder kan man med en vis usikkerhed opdele de 205 mio. kr.:

-	Øl og vand	50 mio. kr.
-	Vin	30 mio. kr.
-	Spiritus	10 mio. kr.
-	Tomme (vin og spiritus)flasker	115 mio. kr.
I alt		205 mio. kr.

Usikkerheden knytter sig alene til fordelingen af godtgørelserne for de virksomheder, der sælger flere varer samtidig f.eks. provianteringshandlere. Opgørelsen må på denne baggrund karakteriseres som næsten sikker.

De 115 mio. kr. i godtgørelse vedrørende tomme flasker svarer til, at godt 30 pct. af samtlige vinflasker af normalstørrelse og 10 pct. af samtlige spiritusflasker, der er solgt til danskerne såvel her som i udlandet, indsamles og herefter eksporteres med genpåfyldning for øje.

På denne baggrund kan godtgørelserne fordeles på vareområder og flaskestørrelse.

Tabel II. 7: Beregnede godtgørelser af emballageafgift fordelt på beholderstørrelse og emballerede varer – før introduktion af engangsemballage til øl og vand

	Øl	Vand	Vin	Spiritus	I alt
	Mio. kr.				Mio. kr.
Pap	0	0	0	0	0
<i>Andre materialer (cl):</i>					
0-10	0	0	0	0	0
10-40	43	1	0	0	44
40-60	0	0	1	0	1
60-110	0	0	138	14	152
110-160	0	8	0	0	8
160-	0	0	0	0	0
I alt	43	9	139	14	205
Heraf vedrørende fyldte flasker, der eksporteres ¹⁾	41	8	30	10	89

1) en stor del af dansk eksport leveres til grænsehandelsforretninger mv.

Som det ses, gives der ca. 115 mio. kr. i godtgørelse af tomme vin- og spiritusflasker, der eksporteres med henblik på genpåfyldning, mens der godtgøres ca. 50 mio. kr. vedrørende fyldte øl- og vandflasker, der sælges i grænsehandlen. Endelig godtgøres der ca. 40 mio. kr. i afgift for emballage til fyldte vin og spiritusflasker, der eksporteres. Heraf udgør salg til Tyskland en væsentlig del.

Nettoprovenuet før introduktionen af dåser i Danmark, dåsepant og dansk nedsættelse af spiritusafgift kan således fordelt på beholderstørrelse og varer opdeles som følge:

Tabel II. 8: Nettoprovenu af den volumenbaserede afgift fordelt på varer, der emballeres, og beholderstørrelse – før introduktion af engangsemballage til øl og vand

	Øl	Vand	Vin	Spiritus	I alt
		Mio. kr.			Mio. kr.
Pap	0	0	15	0	15
<i>Andre materialer (cl):</i>					
0-10	0	0	0	4	4
10-40	5	6	5	2	18
40-60	3	6	7	2	18
60-110	1	2	95	16	114
110-160	0	11	0	0	11
160-	0	5	0	0	5
<i>I alt</i>	<i>9</i>	<i>30</i>	<i>123</i>	<i>24</i>	<i>186</i>
Heraf vedrørende grænsehandel med pantflasker fra Danmark	-12	-9	-	-	-21

Af nettoprovenuet på ca. 185 mio. kr. vedrører hen ved 40 mio. kr. øl og vand og godt 145 mio. kr. vin og spiritus.

Før introduktionen af dåser, tysk dåsepant, RTD og dansk afgiftsnedsættelse kan den volumenbaserede afgift således opgøres brutto før genbrug, brutto efter genbrug og netto efter godtgørelse:

Tabel II.9: Provenu af volumenbaseret emballageafgift før introduktion af engangs-emballage til øl og vand

	Øl	Vand	Vin	Spiritus	I alt
	Mio. kr.				Mio. kr.
Brutto før genbrug ved salg til det danske marked	719	802	333	40	1.894
Godtgørelse ved udførsel af fyldte flasker, hvoraf nogle er grænsehandelsflasker	41	8	(30)	(10)	89
Genbrug i Danmark	-708	-771	-101	-12	-1.519
<i>Brutto efter genbrug</i>	<i>52</i>	<i>39</i>	<i>262</i>	<i>38</i>	<i>391</i>
Godtgørelser ej grænsehandel	-2	-1	-139	-14	-156
Godtgørelse af grænsehandelsvarer	-41	-8	0	0	-49
Netto	9	30	123	24	186
Heraf ”flaskefidus” ¹⁾	-12	-9	-33	-6	-60

1) Tilgang til indsamlingssystem for emballager til øl og vand uden at der betales afgift.

Som det ses af tabel II.9. ville en tripafgift have indbragt ca. 1,9 mia. kr. Genbrug og indsamling til eksport reducerer dog afgiftsgrundlaget til ca. 10 pct. af grundlaget for en tripafgift.

Hvis der havde været en tripafgift på ølflasker, ville provenuet heraf have udgjort ca. 720 mio. kr. Genbrug af danske flasker reducerer dog provenuet til ca. 21 mio. kr. Det svarer til, at der går 3 pct. af flaskerne tabt pr. omgang. Yderligere tabes der ca. 12 mio. kr. på grund af, at der gennem grænsehandel indføres flasker, der afleveres afgiftsfrit til det danske indsamlingssystem.

For vand ville en tripafgift give ca. 800 mio. kr., men genbrug mv. reducerer provenuet til ca. 39 mio. kr. Det svarer til, at der svares afgift af ca. 4 pct. af flaskerne pr. omgang. Yderligere mistes 9 mio. kr. på grund af ”flaskefidusen”.

For vin vil en tripafgift give ca. 335 mio. kr., men ca. $\frac{2}{3}$ af flaskerne genbruges eller indsamles til eksport, hvorfor provenuet alene er på ca. 123 mio. kr. For spiritus vil en tripafgift give et provenu på ca. 40 mio. kr., men genbrug og indsamling, herunder af flasker fra grænsehandlen gør, at provenuet alene er på ca. 24 mio. kr.

For øl og vand består ”flaskefidusen” fortrinsvis i, at en del af den emballage, der er eksporteret med godtgørelse og derefter købes i grænsehandlen, returneres via danske flaskeautomater.

For vin og spiritus består ”flaskefidusen” i, at de flasker der indføres, indsamles i Danmark, hvoraf nogle genbruges hér, mens andre genbruges med godtgørelse i udlandet. Det har ind-

til nu alene været for øl og vand, at der har været fokus på ”flaskefidusen”, men ”flaskefidusen” er beløbsmæssigt væsentlig større for vin og spiritus.

Det bemærkes også, at nettoafgiften alene er ca. 10 pct. af provenuet fra tripafgiften.

Efter at provenuet i 2001 og 2002 er belyst vil der herefter blive set på, hvordan provenuet sandsynligvis vil være i 2004.

III. Provenuvirkning af introduktion af dåser i Danmark, RTD, tysk dåsepant og dansk afgiftsnedsettelse for spiritus

Provenuet fra emballageafgiften og dermed også virkningerne af ændringer af afgiften påvirkes af introduktion af dåser og anden engangsemballage i Danmark, den tyske dåsepant samt de danske afgiftsnedsettelser for spiritus og mineralvand 1. oktober 2003.

Den samlede virkning er, at indtægterne stiger med ca. 175 mio. kr. fra ca. 185 mio. kr. til ca. 360 mio. kr. Ved et lavt salg af dåser i Danmark ved nuværende afgift stiger indtægterne alene med ca. 75 mio. kr. til ca. 260 mio. kr.

Ved introduktionen af dåser i Danmark blev provenugevinsten herved af Skatteministeriet skønnet til ca. 150 mio. kr. på helårsbasis.

Det forventedes, at 12,5 pct. af de øl, der sælges i emballager, ville blive solgt i engangsemballager, mens andelen forventedes, at blive 8,25 pct. for mineralvand. Det svarer til ca. 275-300 mio. stk. engangsemballager

Retursystemet budgetterede i 2002 at engangsemballagesalget ville blive på ca. 400 mio. stk., men i begyndelsen af 2003 med et salg på ca. 320 mio. stk.

Der var og er en betydelig usikkerhed ved vurderingen af engangsemballagernes markedsandel, da dåser mv. først for alvor blev introduceret på det danske marked i september 2002.

Efter indførelse og håndhævelse af den tyske dåsepant forventes der solgt ca. 500 mio. liter øl i emballager (eksklusive fadøl) i Danmark. Heraf forventes ca. 63 mio. liter (12,5 pct.) at blive solgt i engangsemballager svarende til ca. 190 mio. standarddåser. Afgiften heraf vil udgøre ca. 95 mio. kr. Afgiften af de flasker, som dåserne fortrænger, udgør hen ved 5 mio. kr. Netto stiger emballageafgiften således med godt 90 mio. kr. vedrørende øldåser.

Der forventes solgt hen ved 500 mio. liter vand i emballageafgiftspligtige beholdere (eksklusive i bægre), heraf ca. 40 mio. liter (8,25 pct.) i engangsemballage. Det svarer f.eks. til ca. 75 mio. dåser à 33 cl og 7,5 mio. engangsflasker à 2 liter. Indtægterne herved vil være på ca. 65 mio. kr. vedrørende engangsemballager, mens indtægterne fra de flasker, der fortrænges, alene er på ca. 5 mio. kr. Netto stiger emballageafgiftsindtægterne således med ca. 150 mio. kr. ved introduktion af dåser i Danmark.

Disse provenuoverslag blev foretaget i 2002 før dåserne blev introduceret. Der foreligger nu (ultimo august 2003) tal for salget af engangsemballager til og med juni 2003.

I første halvår solgtes 32 mio. enheder, og retursystemet forventer nu samlet et salg på 70 mio. enheder for 2003. De 70 mio. enheder er dog måske underdrevet ved, at lagre i detailhandlen ved årsskiftet har været større end ønsket, og at der endnu ikke er oplysninger om salget i de varme sommermåneder juli og august, hvor markedsandelen har været forventet højere end i resten af året.

Ligeledes forudsattes ved skønnet for de ca. 275 mio. stk., at den tyske dåsepant ville blive indført og håndhævet.

Om dåserne mv. indenfor en overskuelig årrække vil nå op på et salg svarende til ca. 275 mio. stk. – 150 mio. kr. i provenugevinsten kan fortsat ikke udelukkes. For en stigning til dette niveau taler, at det kan tage tid før vaner ændres, og at dåserne synes introduceret til forholdsvis høje listepreiser og med mindre brug af rabat end for genbrugsflasker. Med en vis konkurrence burde avancerne for dåser nærme sig avancerne for genbrugsflasker. I de 275 mio. enheder var også forudsat, at sodavand i 2 liters engangsflaske i det mindste ville blive introduceret af en enkelt af de danske producenter. Måtte det ske vil det i sig selv betyde et spring op i markedsandelen.

Selv om et salg på f.eks. 100 mio. enheder for 12 måneder siden måske blev vurderet som i underkanten af det realistiske kan det ikke udelukkes, at det ved uændret afgift bliver det permanente niveau.

På grund af den store usikkerhed er der både angivet virkningerne af afgiftsnedsættelser under forudsætning af, at dåseintroduktionen gav en gevinst på ca. 150 mio. kr. og alene 50 mio. kr. Det første skøn er det, der som udgangspunkt er lagt til grund – centralskønnet, men ofte er også angivet virkningerne, hvis lavsalgsskønnet er det realistiske.

Indførelse af tysk dåsepant og håndhævelse heraf giver også en væsentlig provenugevinst i form af øgede indtægter fra moms og afgift af øl og mineralvand gennem reduktion af grænsehandlen, men isoleret set for emballageafgiften neutraliseres en stor del af effekten. Det skyldes, at grænsehandlen i genbrugsflasker forventes at stige, hvorved flere genbrugsflasker vil finde vej til Danmark via grænsehandlen, uden at der vil blive betalt afgift. Det giver et tab på ca. 15 mio. kr. vedrørende emballageafgiften. Nedgangen i grænsehandlen med øl og vand styrker ellers isoleret set emballageafgiftsindtægterne med ca. 5 mio. kr. Nedsættelsen af mineral- og spiritusafgiften styrker modsat indtægterne fra emballageafgiften med henved 20 mio. kr.

Ved den forventede stigning i grænsehandlen med øl i genbrugsflaske vil indtægterne fra afgiften på ølgenbrugsflasker isoleret set være stort set nul og måske negative. Allerede før indregning af virkningerne af ændret adfærd kan det således betale sig for staten at nedsætte afgiften på genbrugsflasker til øl.

RTD slog an i markedet i 2002 og forventes at få et marked på ca. 37,5 mio. flasker svarende til 15 mio. kr. i emballageafgiftsindtægter, hvis 20 pct. af de brugte flasker genpåfyldes. Det svarer til ca. 11 mio. liter eksklusiv ølbaseret RTD, der er forudsat inkluderet under øl. Den del af RTD-flaskerne, der ikke er ølbaseret genpåfyldes efter det oplyste endnu ikke,

men det er vurderet med et større volumen, vil stordriftsfordele ved indsamling mv. kunne give basis for en vis genpåfyldning.

Netto forventes indtægterne fra emballageafgiften således at ville stige med ca. 175 mio. kr. fra ca. 185 mio. kr. til ca. 360 mio. kr. ved indførelse af dåser i Danmark, tysk dåsepant og nedsættelse af afgiften på spiritus og mineralvand. Ved lavt dåsesalg stiger indtægten alene med 75 mio. kr. til ca. 260 mio. kr.

I følgende tabel III.1 er vist det forventede provenu fra den volumenbaserede emballageafgift i 2004 efter tysk dåsepant og nedsættelse af afgift på spiritus og mineralvand samt introduktion af dåser i Danmark.

Tabel III.1: Forventet provenu i 2004 fra den volumenbaserede emballageafgift fordelt på varer, der emballeres, og beholderstørrelse

	Øl	Vand	Vin	Spiritus	I alt
	Mio. kr.				Mio. kr.
Dåser til øl og vand	96	69			165
Brutto før genbrug – danske markeder	676	765	333	72	1.846
Godtgørelse af fyldte flasker (mv.)	53	24	30	10	117
Genbrug i Danmark	-668	-727	-101	-19	-1.515
<i>Brutto efter genbrug</i>	<i>150</i>	<i>116</i>	<i>262</i>	<i>63</i>	<i>591</i>
Godtgørelser tomme flasker	-2	-1	-109	-5	-117
Godtgørelse fyldte flasker	-53	-24	-30	-10	-117
Netto	95	91	123	48	358
Heraf ”flaskefidus”	-19	-17	-33	-5	-74

For 2004 og frem forventes afgiften af emballager til øl, vand vin og spiritus at udgøre ca. 360 mio. kr. Heraf vedrører ca. 175 mio. kr. vin- og spiritusflasker og ca. 185 mio. kr. øl- og mineralvandsflasker. For vinflasker reducerer genbrug og indsamling mv. bruttoindtægterne (tripafgift) med ca. 63 pct., mens reduktionen for spiritus er på ca. 33 pct. For øl betyder genbrug og ”flaskefidus”, at nettoindtægterne svarer til henved 12 pct. af tripafgiftsindtægterne, mens andelen for mineralvand er på ca. 11 pct. af tripafgiftsprovenuet.

Ved uændret adfærd vil f.eks. en halvering af afgiften føre til et provenutab på ca. 180 mio. kr. Der kan dog forventes, at en nedsættelse af afgiften vil føre til meget betydelige adfærdsændringer, jf. at nettoprovenuet af afgiften udgør under 20 pct. af bruttoprovenuet, og at det ofte er bruttoafgiften, der belaster de indenlandske priser og hermed er med til at give incitamentet til en uforholdsmæssig stor grænsehandel.

Ved lavt dåsesalg ved nuværende afgift vil en halvering af afgiften kun koste ca. 130 mio. kr. ved uændret adfærd. Adfærdsændringen kan endda i så fald forventes at blive endnu større.

I de følgende afsnit vil der blive set på hvor store adfærdsændringerne sandsynligvis vil være.

IV. Virkningerne af nedsættelse af afgiften på emballager til øl

Adfærdsvirkningerne af at nedsætte afgiften på emballager er forskellig fra vare til vare. Der vil derfor blive set på øl, vand, vin og spiritus for sig.

For øl vil adfærdsvirkningen især virke gennem:

- **Omkostningseffekten:** Lavere emballageafgift vil gøre øl billigere i Danmark i forhold til i Tyskland, og dermed mindske grænsehandlen i Tyskland og øge forbruget samt svenskerne handel i Danmark.
- **Panteffekten:** Lavere emballageafgift vil kunne føre til lavere flaskepant eller højere tyske priser og dermed reducere ”flaskefidusen” og grænsehandlen.
- **Konkurrenceeffekten:** Lavere emballageafgift vil medføre øget konkurrence og lavere priser i Danmark, hvilket vil få forbruget til at stige og grænsehandlen til at falde.
- **Dåseeffekten:** Lavere emballageafgift vil føre til en større markedsandel for engangsemballage til øl.

Omkostningseffekten

Afgiften på ølemballage fører til højere omkostninger til emballager og dermed til højere priser end ellers, og er dermed med til at gøre det mere interessant, at grænsehandle i Tyskland.

I grænsehandelsrapporterne for 2000 og 2001 er det lagt til grund, at danskernes grænsehandel afhænger lineært af fordelene ved at købe øl i Tyskland i forhold til i Danmark. Virkningerne af, at nedsætte afgiften på øl afhænger således af, hvor stort prisfald, der kommer i Danmark sammenlignet med den hidtidige forskel.

Den vægtede pris-, avance- og afgiftsforskel er forskellig alt efter om man tager udgangspunkt i fordelingen af ølsalget i Danmark eller i Tyskland (grænsekioskerne). Der er nemlig en betydelig forskel mellem de øltyper, der sælges i Danmark og Tyskland.

Ligeledes vil nedsættelse af emballageafgiften have forskellig prisvirkning alt efter om der er tale om flasker eller dåser, og den gennemsnitlige virkning igen være afhængig af, om man bruger danske eller tyske vægte.

Ser man først på prisvirkningen i Danmark af, at nedsætte emballageafgiften er den betydelig for dåser. En nedsættelse af afgiften til det halve vil således medføre et fald i prisen for dåser med ca. 9,38 kr. pr. kasse i Danmark. (25 øre/stk. * 30 stk. * 1,25) ved 100 pct. overvæltning.

For genbrugsflasker vil det umiddelbare prisfald dog alene være ca. 28 øre/kasse (3 pct. af 9,38 kr.).

Bruges de nuværende danske vægte, hvor 12,5 pct. af øllene (bortset fra fadøl) forventes solgt i dåser, vil en halvering af emballageafgiften derfor alene medføre et vægtet prisfald på ca. 1,4 kr. pr. kasse. Bruges de forventede danske vægte efter afgiftsnedsættelsen (ca. 19 pct. dåser), vil prisfaldet i Danmark være på ca. 2 kr. pr. kasse. Det kan sammenlignes med de forventede tyske vægte, når pantet håndhæves (37 pct. dåser i grænsehandlen), hvor prisfaldet vil være på ca. 3,6 kr. pr. kasse, mens prisfaldet med de nuværende tyske vægte er ca. 6,6 kr. pr. kasse.

Forsigtigt skønnes prisvirkningen ved en halvering af afgiften til 1,7 kr. pr. kasse svarende til gennemsnittet af danske vægte før og efter afgiftsnedsættelsen.

For at finde virkningen på grænsehandlen skal reduktionen i fordelene ved at grænsehandle i Tyskland sammenholdes med fordelene ved at grænsehandle i Danmark.

Grænsehandlen er hovedsagligt drevet af prisforskelle. Prisforskellen skyldes dels afgiftsforskelle dels avanceforskelle. Avanceforskellene vil dog sandsynligvis alene vedrøre mærkevareøl og herunder især klasse 2 øl. Prissammenligninger mellem Danmark og Tyskland vanskeliggøres af, at der er forskelle mellem de øl, der sælges i Tyskland til danskerne og de øl, der sælges i Danmark. I Tyskland er andelen af øl, der sælges i dåse således væsentligt højere end i Danmark og andelen af klasse 2 øl er også væsentligt højere. Det skyldes, at prisforskellene er særlig store for dåseøl og klasse 2 øl – både på grund af afgiftsforskelle og på grund af avanceforskelle. Tidligere var det også en fordel, at man i det hele taget kunne få dåseøl i Tyskland samt at man slap for besværet ved pant mv. Endelig kunne de mest populære mærkevareøl (Hof og Grøn Tuborg) i Danmark alene købes i dåse i Tyskland. Carlsberg og de tyske grænsekøbmænd har kun i få tilfælde kunnet blive enige om betingelserne for salg af Hof og Grøn Tuborg i genbrugsflaske i Tyskland eller har ikke haft en interesse i, at disse øl kunne sælges i genbrugsflaske i Tyskland.

I Rapport om grænsehandel, 2001, blev det lagt til grund, at danskerne i gennemsnit havde en fordel svarende til 40 kr. pr. kasse ved at købe i Tyskland, heraf 10 kr., fordi der ikke var tysk pant og 5 kr., fordi der ikke var dåser til salg i Danmark. Med tysk pant og dåser i Danmark vil fordelene ved at købe i Tyskland således falde med hen ved 40 pct., svarende til ca. 25 kr. pr. kasse, hvilket er baggrunden for, at grænsehandlen blev vurderet at falde tilsvarende. Der knytter sig dog en betydelig usikkerhed til dette skøn.

De 25 kr. pr. kasse er således mindre end den afgiftsbetingede prisforskel for alle de forskellige varetyper, hvortil kommer avanceforskellene, men modsat er de mest populære mærker i Danmark (Hof og Tuborg i genbrugsflaske) ikke generelt repræsenteret i Tyskland, og der vil være mere besvær ved tysk pant på dåser end på dansk – når de tyske pantregler bliver håndhævet.

Af forsigtighedsgrunde vil fordelene ved at købe øl i Tyskland i forhold til i Danmark blive anslået til 35 kr. pr. kasse.

Virkningen af, at priserne falder med 1,7 kr./kasse i Danmark, er således på ca. 5 pct. af den forventede grænsehandel eller ca. 2,7 mio. liter øl.

Ved et prisfald i Danmark på 1,7 kr. pr. kasse vil forbruget yderligere stige med ca. 1,5 mio. liter, mens grænsehandlen til svenskerne vil stige andre 1,5 mio. liter. Det giver en samlet salgsfremgang på ca. 5,7 mio. liter svarende til ca. 1,1 pct., mens prisfaldet udgør ca. 1,7 pct. for mærkevareøl og ca. 2,8 pct. for billigøl. Den samlede priselasticitet for øl er således på omkring -0,5.

Panteffekten

Nedsættelsen af emballageafgiften vil imidlertid også kunne påvirke de tyske priser gennem reduktion af "flaskefidusen". For hver kasse øl i genbrugsflaske, der sælges via grænsehandel, hvor de tomme flasker og kassen afleveres via dansk detailhandel mister staten ca. 21,54 kr. i moms og afgifter (emballageafgift inklusive moms samt momsforskel på pantet). Statens tab på grænsehandel med tomme flasker og tom kasse giver andre interessenter gevinster. Gevinsten deles mellem det danske bryggeri, den tyske købmand og den danske grænsehandler og giver sig enten udslag i pantforskelle eller ved samme pant i, at de tyske priser er lavere end ellers.

Det er dog kun ca. 30 pct. af grænsehandlen med øl i genbrugsflasker, der indtil nu er returneret via dansk detailhandel, men andelen skønnes at stige til 35 pct. i 2004, jf. at grænsehandlen i genbrugsflaske vil stige, når den tyske dåsepant håndhæves, og de nye kundegrupper i videre udstrækning forventes at aflevere tomme flasker i danske forretninger.

Halveres afgiften på emballage i Danmark, vil "flaskefidusen" falde med ca. 9,4 kr. pr. kasse, der returneres via dansk detailhandel, hvis pantet sættes tilsvarende ned. Fastholdes pantet i Danmark reduceres "flaskefidusen" med 8,7 kr. pr. kasse under visse forudsætninger.

Med en andel på 35 pct., der returneres via dansk handel svarer de 9,4 kr./kasse til ca. 3,30 kr. pr. kasse øl i genbrugsflaske. Med danske vægte for salg af øl i dåse (12,5 pct.) og genbrugsflaske (87,5 pct.) giver det en prisstigning på i gennemsnit ca. 2,8 kr. for øl købt i Tyskland, men alene ca. 2,1 kr. med tyske vægte. Forsigtigt anvendes der tyske vægte, men modsat regnes der med fald i "flaskefidusen" svarende til, at pantet sættes ned svarende til afgiftsnedsættelsen.

Ved en stigning i den tyske pris på 2,1 kr. pr. kasse vil danskernes grænsehandel i Tyskland falde med ca. 3,3 mio. liter. De 3,3 mio. liter beregnes som $2,1 \text{ kr.} / 35 \text{ kr.} = 6 \text{ pct.}$ af den forventede grænsehandel på 55 mio. liter, når tysk pant håndhæves.

Det er lettest at forstå, at "flaskefidusen" begrænses ved lavere dansk emballageafgift, hvis den danske pant falder tilsvarende. Hvis pantet fastholdes, vil virkningen dog komme gennem, at prisen i Tyskland stiger. Det forudsætter dog en bestemt gebyrpolitik eller lignende i retursystemet.

Samlet set vil et fald i den danske emballageafgift således svare til, at fordelene ved at købe øl i Tyskland falder med ca. 3,8 kr. pr. kasse, heraf 1,7 kr. på grund af omkostningseffekten og 2,1 kr. pr. kasse på grund af panteffekten.

I bilag 2 er der nærmere redegjort for karakteren af ”flaskefidusen”.

Konkurrenceeffekten

Konkurrencestyrelsen fandt i ”Priser og avancer i grænsehandlen med øl og sodavand” fra 2001, at de danske bryggeriers merpriser ved salg i Danmark i forhold til ved salg i Tyskland til grænsebutikkerne var på ca. 19 kr. pr. kasse mærkevareøl, mens der ikke var nogen avanceforskel for discountøl. I gennemsnit giver det en merpris på 13 kr./kasse inklusive moms ved salg i Danmark, jf. at ca. 2/3 af ølsalget er i form af mærkevareøl.

Konkurrencestyrelsen fandt blandt andet, at meravancen skyldtes barrierer i form af:

- Særlig dansk afgiftsskala
- Dåseforbud
- Emballageafgift

Konkurrencestyrelsen ser den lave andel af importeret øl, som en følge af barriererne. Ved en større import vil konkurrencen blive øget og priserne i Danmark vil falde. Bryggeriforeningen hælder til, at den lave importandel skyldes særlig dansk præference for dansk øl, ligesom Bryggeriforeningen ikke anerkender, at der er et særligt avanceproblem.

Siden Konkurrencestyrelsens rapport er dåseforbuddet blevet ophævet, og der arbejdes for at lave en glidende ølafgiftsskala. I udkast til rapport fra arbejdsgruppen, der ser på en glidende ølafgiftsskala, er det vurderet, at den nuværende trinvise skala udgør ca. 6 pct. af barriererne, mens emballageafgiften er skønnet, at udgøre mindst 30 pct.

Det er skønnet, at en fuldstændig ophævelse af barriererne, vil føre til et prisfald på ca. 6,5 kr. pr. kasse i Danmark, altså ca. halvdelen af den nuværende avanceforskel ifølge Konkurrencestyrelsen.

En halvering af emballageafgiften skønnes således, at føre til et prisfald på ca. 1 kr. pr. kasse ved salg til forbrugerne – på grund af øget konkurrence.

Et fald i prisen i Danmark med 1 kr. pr. kasse vil medføre et fald i grænsehandlen med ca. 1,6 mio. liter. Forbruget vil stige med ca. 0,9 mio. liter, mens salget til svenskerne vil stige med ca. 0,9 mio. liter.

Der knytter sig usikkerhed til virkningen på priserne herunder til, hvornår virkningen vil indtræffe.

Priser og avancer i grænsehandel med øl og sodavand og Bryggeriforeningens undersøgelser ved AC Nielsen

Som nævnt ovenfor finder Bryggeriforeningen ikke, at Konkurrencestyrelsen har holdpunkter for, at fastslå at bryggeriernes avancer for øl er højere i Danmark end i udlandet.

Bryggeriforeningen henviser f.eks. til undersøgelse foretaget af AC Nielsen AIM i 2002, hvorefter en kasse øl uden afgift koster ca. 60 kr. i Danmark, 59,5 kr. i Tyskland, men ca. 62,5 kr. i Holland, ca. 96 kr. i Frankrig og ca. 118 kr. i Storbritannien.

Umiddelbart kan AC Niensens og Konkurrencestyrelsens undersøgelser være svære at få til at passe samtidig. Der er imidlertid væsentlige forskelle på, hvad der er undersøgt i de to undersøgelser, og resultaterne behøver således ikke at være modstridende. Konkurrencestyrelsen har således ikke påstået, at prisen uden afgift var lavere i Tyskland end i Danmark, og er på dette punkt enig med AC Nielsen. Konkurrencestyrelsen har derimod påstået, at de danske bryggeriers nettoavance ved salg til Tyskland var væsentlig lavere end ved salg til Danmark.

Konkurrencestyrelsen undersøgte alene forskellen mellem priserne i Danmark og i grænseforretningerne i Tyskland for mærkevareøl. AC Nielsen har undersøgt priserne for alle øl, herunder discountøl.

Konkurrencestyrelsens undersøgelse korrigerer for forskelle i kvalitet og emballering. Det gør AC Niensens undersøgelse ikke. Endelig omfatter Konkurrencestyrelsens priser for hele kasser, mens AC Nielsen i princippet også tager hensyn til priserne ved salg i mindre pakninger.

AC Niensens og Konkurrencestyrelsens prissammenligning er vist i følgende tabel:

Tabel IV.1: Sammenligning af prisundersøgelse foretaget af Konkurrencestyrelsen (KS) og AC Nielsen (AIM) for øl

	Vægtet kl. I-øl, Danmark – flaske ¹⁾ (KS)	Kl. I-øl, Tyskland – dåse (KS)	Forskel – tysk fa- vør (KS)	Danmark (AIM)	Tyskland (AIM)	Forskel – tysk fa- vør (AIM)
	kr. pr. kasse					
Detailpris	110,78	84,95	25,83	108,48	76,53	31,95
Moms	22,16	11,72	10,45	21,70	10,56	11,14
Punktafgift	26,58	6,11	20,47	26,58	6,39	20,19
Pris uden moms og ølafgift	62,04	67,12	-5,08	60,20	59,59	0,62
Bruttodetailavance	5,50	21,50	-16,00			
Salgspris bryggeri	56,54	45,62	10,92			
Emballage	5,70	18,00	-12,30			
Distribution mv.	12,00	2,00	10,00			
Til andre omkostninger end detailavance, distribution, em- ballage og afgifter	38,84	25,62	13,22			

1) mærkevareøl.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Konkurrencestyrelsens rapport ”Priser og avancer i grænsehandel med øl og sodavand”, og AC Nielsen AIM prisundersøgelse af øl.

Det ses af tabel IV.1, at AC Nielsen finder, at prisen på øl i Danmark er ca. 108,50 kr., og 76,5 kr. i Tyskland. Det giver en prisforskel på ca. 32 kr. Konkurrencestyrelsen finder, at prisen i Danmark er på ca. 111 kr., og i Tyskland på ca. 85 kr., altså en forskel på ca. 26 kr.

Der er ikke nogen afgørende forskel i beregningen af moms, mens der er en lille forskel i beregningen af afgiften, hvor AC Nielsen sammenligner en klasse 1 øl i Danmark med en klasse 2 øl i Tyskland, mens Konkurrencestyrelsen sammenligner samme klasse.

Renset for moms og ølafgift finder AC Nielsen, at øl er ca. 60 øre/kasse billigere i Tyskland end i Danmark, mens Konkurrencestyrelsen finder, at prisen er godt 5 kr. pr. kasse billigere i Danmark.

Den danske pris er lidt lavere hos AC Nielsen end hos Konkurrencestyrelsen. Derimod er den tyske pris i AC Nielsens undersøgelse væsentligt billigere. Det skyldes måske, at AC Nielsen har undersøgt priserne både for øl i genbrugsflaske og de dyrere dåser, mens Konkurrencestyrelsen alene ser på dåser.

Oplysninger fra Bryggeriforeningens undersøgelse ved AC Nielsen trækker således isoleret set i retning af, at konkurrenceproblemet mellem Danmark og Tyskland er større end i Konkurrencestyrelsens undersøgelse.

Konkurrenceproblemet afslører sig først, når man ser på hvordan priserne uden afgift er sammensat.

Priserne i Tyskland er for dåser, mens priserne i Danmark er for genbrugsflasker.

Genbrugsflaskerne i Danmark er efter Konkurrencestyrelsens opgørelse – lidt i overkanten – angivet at være belastet med 60 øre pr. kasse i emballageafgift. I Tyskland opkræves en para fiskal afgift ”Grüne punkt”, der måske lidt i underkanten er angivet til 3 kr. pr. kasse.

Renses der også for emballageafgift er priserne uden afgift ikke ca. 5 kr. pr. kasse lavere i Danmark, men ca. 2,75 kr. Hvis AC Nielsen havde renset for alle afgifter ville denne undersøgelse have vist en prisforskel i tysk favør på ca. 3 kr. pr. kasse.

Uden afgift er dåser en væsentlig dyrere emballageform end flasker. Forskellen er ca. 10 kr. pr. kasse i genbrugsflaskens favør efter Konkurrencestyrelsens undersøgelse. Ses der på prisforskellen i Danmark er forskellen væsentlig større.

Omvendt er omkostningerne til distribution - altså transport og markedsbistand mv. – væsentlig lavere ved salg til grænsekioskerne end ved salg til dansk detailhandel. Der kan leveres hele læs til grænseforretningerne, mens mange danske forretninger får mindre partier ad gangen. Det giver en forskel på ca. 10 kr. i grænsekioskernes favør.

Ses der således foruden afgifter også bort fra forskelle i omkostninger til emballage og distribution gælder det fortsat, at mærkevareøl er ca. 2,75 kr. billigere i Danmark end i Tyskland.

Efter Konkurrencestyrelsens undersøgelse er detailavancen inklusive markedsføringstilskud mv. imidlertid 16 kr. lavere i Danmark end i Tyskland. Detailavancen for øl i Danmark er usædvanligt lav, jf. at øl i Danmark i hele kasser bruges som magnetvare. Detailavancen for salg af øl i mindre mængde er derimod normal i Danmark.

I Tyskland er detailavancen derimod ganske stor for mærkevareøl i dåse, ifølge Konkurrencestyrelsens opgørelse. Det kan dog være, at den tyske detailpris med ca. 85 kr. for 30 stk. har været usædvanlig høj i begyndelsen af 2001. Det virker i alle tilfælde ikke sandsynligt, at den tyske bruttoavance skulle have været så høj, som opgjort af Konkurrencestyrelsen.

I perioder synes priserne i de forskellige tyske butikker at have være påfaldende ens, men Konkurrencestyrelsens opgørelse viser, at de tyske butikker ikke nødvendigvis taber på øl-salg, ved priskrige, der reducerer priserne med 5-10-15 kr. pr. kasse. Man skal endelig også være opmærksom på, at den tyske detailavance strengt taget også omfatter avance og omkostninger for de tyske grossister.

Nettoresultatet er, at bryggeriernes pris ved salg til danske detailforretninger efter korrektion for omkostningsforskelle ved emballage, distribution og afgifter er godt 13 kr. højere end ved salg til grænsekioskerne.

For klasse 2 øl er billedet et noget andet. Her er de danske priser uden afgift meget markant over de tyske – ca. 70 kr. pr. kasse. Detailavancen er ca. 26 kr. pr. kasse højere i Danmark end i Tyskland, mens bryggeriernes avance er ca. 34 kr. højere.

Ved 90 pct. klasse 1 øl og 10 pct. klasse 2 øl er bryggeriernes nettoavance ved salg til dansk detailhandel således ca. 15,25 kr. uden moms, og 19 kr. pr. kasse med dansk moms højere end ved salg til Tyskland, mens detailavancen i gennemsnit er 12 kr. lavere.

Bryggeriforeningens indvending mod påstanden om, at der foreligger et konkurrenceproblem for mærkevareøl på producentsiden lader sig således ikke dementere af AC Nielsen undersøgelsen. Undersøgelsen forholder sig ikke til Konkurrencestyrelsens pointe, nemlig, at priserne uden moms og afgift er sammensat forskelligt.

Konkurrencestyrelsens kilde er oplysninger fra Carlsberg og Bryggerigruppen.

Efter bryggeriernes egne oplysninger angivet til prismyndigheden er bryggeriernes nettolistepriis ved salg til grænsekioskerne godt 45 kr. pr. kasse dåser for klasse 1 og henved 45 kr. pr. kasse for klasse 2 øl, mens priserne ved salg af genbrugsflasker til Danmark (klasse 1) er godt 55 kr. pr. kasse. Det giver en forskel på ca. 11 kr. pr. kasse i tysk favør.

Dåser er uden tvivl en dyrere emballageform end genbrugsflasker. I de tyske grænseforretninger er prisforskellen 15-30 kr. i flaskens favør. I Danmark er prisforskellen renset for afgifter sjældent mindre.

Modsat er omkostningerne ved distribution af øl højere i Danmark end ved salg til de tyske grænseforretninger. Om forskellen er 10 kr., som angivet af Konkurrencestyrelsen, er omdiskuteret. Bryggerierne argumenterede for en højere forskel, idet de inkluderede diverse markedsføringsomkostninger afholdt i Danmark i distributionsomkostningerne, men forskellen kan også være mindre, jf. at reklame for en mærkevare i Danmark også påvirker markedsandelen i grænsekioskerne.

Den samlede konklusion er, at der ikke foreligger bedre grundlag end Konkurrencestyrelsens rapport for at udtale sig om, hvorvidt der foreligger et konkurrenceproblem. Selv om bryggerierne har haft lejlighed og god tid til at komme med begrundede og dokumenterede indsigelser er dette endnu ikke sket, og Konkurrencestyrelsens rapport må derfor lægges til grund. Man kan sandsynligvis stille spørgsmål ved en del af mellemregningerne mv., men Carlsberg og Bryggerigruppen har selv direkte oplyst, at de tager 10-15 kr. mere for en kasse klasse 1 øl i genbrugsflasker ved salg i Danmark end ved salg til de tyske grænsebutikker, mens merprisen ved salg i Danmark er 30-35 kr. for klasse 2 øl.

Konkurrencestyrelsen fandt, at den danske detailavance var mindre for klasse 1 øl end den tyske, mens bryggerierne solgte klasse 1 øl billigere i Tyskland end i Danmark. For klasse 2 øl fandt Konkurrencestyrelsen, at den danske detailavance var væsentlig over den tyske, og at bryggeriernes pris ved salg i Danmark også var over salgsprisen til Tyskland, jf. følgende tabel:

Tabel IV.2: Konkurrencestyrelsens prisundersøgelse for klasse 2 øl

	Vægtet pris klasse 2 øl i genbrugsflaske i Danmark (KS)	Pris i Tyskland klasse 2 øl i dåse (KS)	Forskel i tysk favør
		Kr. pr. kasse	
Detailpris	198,79	84,95	113,84
Moms	39,76	11,71	28,04
Afgift	34,40	7,55	26,85
Pris uden moms og ølafgift	124,63	65,68	58,95
Detailavance	47,80	21,50	26,30
Bryggeripris uden afgift	76,83	44,18	32,65
Distribution	12,00	2,00	10,00
Emballage	5,70	18,00	-12,30
Bryggeripris uden afgift, emballage og distribution	59,13	24,18	34,95

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Konkurrencestyrelsens rapport "Priser og avancer i grænsehandel med øl og sodavand", og AC Nielsen AIM prisundersøgelse af øl.

Dåseeffekten

Der hersker usikkerhed om, hvilken markedsandel dåserne mv. vil få. Ifølge Bryggeriforeningen gælder følgende markedsandele for de forskellige emballagetyper i de forskellige lande:

Tabel IV.3: Emballageformer for øl i Europa i 2001

Land	Fadøl	Genbrugs- flasker	Engangs- flasker	Dåser	Engangs i pct. ej af alle	Engangs i pct. af ej fadøl
			Pct.			
Belgien	39,0	46,0	2,0	13,0	15,0	24,6
Danmark	11,0	89,0	0	0	0	0
Tyskland	18,9	55,8	1,8	23,5	25,3	31,2
Spanien	32,3	27,7	22,6	17,4	40,0	59,1
Frankrig	23,4	11,1	55,7	9,8	65,5	85,5
Grækenland	5,5	73,0	3,0	18,5	21,5	22,8
Irland	76,9	4,7	3,0	15,4	18,4	79,7
Italien	17,0	11,6	62,7	8,7	71,4	86,0
Luxembourg	55,0	28,5	10,0	6,5	16,5	36,7
Holland	26,8	50,6	11,3	11,3	22,6	30,9
Østrig	31,5	50,4	2,3	15,8	18,1	26,4
Portugal	24,8	52,1	19,3	3,8	23,1	30,7
Finland	20,9	73,5	0	5,6	5,6	7,1
Sverige	12,5	22,8	0,8	63,9	64,7	73,9
UK	60,3	1,1	11,7	26,8	38,5	97,2
Norge	24,4	42,0	0,2	33,5	33,7	44,5
Schweiz	33,1	33,5	24,5	8,9	33,4	49,98
<i>Uvægtet snit</i>	<i>30,1</i>	<i>39,6</i>	<i>13,6</i>	<i>17,7</i>	<i>30,3</i>	<i>46,4</i>
Uvægtet snit ej Danmark	31,4	36,5	14,4	16,8	32,1	49,1

Kilde: Tal fra Bryggerforeningen 2003, og Brewers of Europe Statistic 2001 samt egne beregninger.

Som det ses, varierer engangsemballageandelen meget fra land til land for øl. I gennemsnit sælges hen ved halvdelen af andet end fadøl i engangsemballage. For Benelux og Tyskland, der er de lande, der måske minder mest om Danmark med hensyn til drikkekultur, udgør engangsemballagens andel mellem 15 og 25 pct. af det samlede salg af øl, og mellem 25 og 37 pct. af salget af ikke-fadøl. For de andre lande er markedsandelen for engangsemballage oftest højere.

For mineralvand varierer markedsandelene også betydelig.

Med betydelig usikkerhed er det skønnet, at engangsemballagens andel for ølmarkedet i Danmark vil komme til at udgøre ca. 12,5 pct., mens andelen for mineralvand vil komme til at udgøre ca. 8,25 pct. De anførte andele er for den del af markedet, der ikke vedrører fadøl og salg af mineralvand i bægre. Ligeledes er forudsat tysk dåsepant, der håndhæves, og nuværende afgifter.

Disse andele er forholdsvis lave i forhold til forholdene i udlandet blandt andet på grund af den danske emballageafgift.

Dåsernes forventede markedsandel vil stige med en mindre prisforskel mellem øl i dåse og genbrugsflaske.

Med betydelig usikkerhed er det skønnet, at dåsernes andel vil stige med 2,5 pct. point hver gang dåseafgiften reduceres med 12,5 øre/stk. inklusive moms.

Fjernes emballageafgiften helt svarer det til, at dåsernes markedsandel vil stige fra 12,5 pct. til 25 pct. Det er mindre end gennemsnittet i EU-landene, men på linie eller i underkanten af forholdene i Tyskland og Benelux.

Der hersker usikkerhed om virkningen. For at dåseandelen kan blive væsentlig større taler erfaringerne fra grænsehandlen, hvor ca. 70 pct. af salget hidtil har været i dåse uanset at der ofte kan spares 25 kr. pr. kasse ved køb af samme øl i genbrugsflaske. Med tysk dåse-pant forventes dåserne at have en markedsandel på ca. 35 pct., altså noget over den forventede for det danske marked uden emballageafgift. Ligeledes taler erfaringerne fra andre lande for, at dåseandelen kan blive større. Modsat skal man være opmærksom på, at dåser og engangsflasker i de fleste andre lande er uden pant og bortskaffelsen derfor er mindre besværlig for forbrugerne end den er i Danmark. I Sverige er der dog pant på dåser mv. og her er dåsernes andel tæt ved 75 pct.

Som nævnt kan et dåsesalg på ca. 100 mio. stk. svarende til 50 mio. kr. i afgift forventes for 2003. Det svarer til en markedsandel på ca. 3 pct. Som det ses ovenfor, vil Danmark da være det land, hvor færrest øl og vand solgtes i engangsemballage, og markedsandelen i Danmark ville være 1/16 af gennemsnittet i EU. Det er ikke mindst på denne baggrund, at det tidligere skøn på en markedsandel på i gennemsnit 10 pct. fastholdes som centralskønnet.

Indsamlingsprocenten, pantet og emballageafgiften

I øjeblikket indsamles ca. 99 pct. af de tomme ølflasker, der leveres til det danske marked inklusive af grænsehandlere og ca. 97 pct. af flaskerne genpåfyldes, mens et par procent kasseres af bryggerierne.

Indsamlingsprocenten er meget høj. Den høje indsamlingsprocent kan forklares ved pantet samt et veletableret retursystem. Hvis emballageafgiften sættes ned, vil det kunne få en virkning på returprocenten og kassationsprocenten. Virkningen vil være afhængig af, om pantet samtidig reduceres.

Fastholdes pantet vil husholdningerne indlevere lige så mange flasker og dåser som hidtil. De danske bryggerier vil dog være mere tilbøjelige til at kassere slidte flasker, hvis afgiften er mindre, men effekten er sandsynligvis beskedent.

Nedsættes pantet vil indsamlingsprocenten sandsynligvis falde. Der skal dog sandsynligvis ske et væsentligt fald i pantet, før det kan forventes, at det vil påvirke indsamlingsprocenten for alvor. Med meget stor usikkerhed kan det måske forventes, at en nedsættelse af pantet fra 1,5 kr. pr. stk. til 1,25 kr. pr. stk. vil få indsamlingsprocenten for genpåfyldelige flasker til at falde fra ca. 99 pct. til 98 pct., mens et fald til 1 kr. pr. stk. vil få indsamlingsprocenten til at falde til 96 pct. Ved et pant på 75 øre/stk. mener Skatteministeriet, at indsamlingspro-

centen måske vil være godt 90 pct., mens et pant på 50 øre/stk. vil give en returprocent på 80-85 pct. I Sverige, hvor pantet er på 40 øre pr. stk., indsamles godt 80 pct. af (dåse)emballagen – der er dog ikke tilbagetagningspligt for alle forhandlere i Sverige, og systemerne er derfor ikke helt sammenlignelige. Udover de emballager, der ikke kommer retur, kasserer bryggerierne selv slidte flasker. Kassationsprocenten vil stige ved lavere afgift.

En eventuel pantnedsættelse forventes især at kunne få betydning for engangsemballager, men der er på nuværende tidspunkt ikke noget grundlag for at vurdere omfanget heraf, idet returprocenten for engangsemballager endnu ikke kendes.

Selv om et fald i pantet fra 150 øre/stk. til 125 øre/stk. måske alene vil få indsamlingen af genpåfyldelige flasker til at falde med 1 pct., og kassationerne til at stige med andre 1 pct., er provenuvirkningen heraf ikke indregnet, fordi pantet ikke længere er markedsbestemt og dermed heller ikke længere direkte afhængig af afgiften.

Det skal bemærkes, at der i bekendtgørelse (nr. 713 af 24. august 2002) om pant og indsamling mv. af emballager til øl og visse læskedrikke er fastsat en returprocent på 98 pct. for genpåfyldelige emballager. De 98 pct. opgøres summarisk, altså ved at sammenligne antal flasker, der kommer retur med antal flasker, der sælges på det danske marked, hvorved ignoreres, at der også tilføres retursystemet flasker via grænsehandel og eventuelt sker lagerforskydninger hos forbrugerne. I bilag 3 er spørgsmålet om fastsættelse af pantet nærmere drøftet.

Provenuvirkningerne af en ændring af afgiften på ølemballager

Samlet set kan adfærdsvirkningerne af, at nedsætte emballageafgiften således opgøres:

Tabel IV.4: Virkninger af en reduktion af afgiften på emballager til øl

Afgift pr. 33 cl	50 øre	40 øre	30 øre	25 øre	20 øre
			Mio. kr.		
Provenutab ved uændret adfærd mio. kr.	0	-19	-38	-48	-57
			Pct.		
Dåseandel	12,5	15,0	17,5	18,9	20,0
			Mio. kr.		
Provenu dåseeffekt	-	15	22	23	22
			kr. pr. kasse		
Dansk omkostningsfald		0,6	1,3	1,70	2,1
			Mio. liter		
Grænsehandel omkostningseffekt		-1,0	-2,1	-2,7	-3,3
			Mio. kr.		
Provenu omkostningseffekt, grænsehandel, forbrug		8	17	22	27
			kr. pr. kasse		
Tysk prisstigning ved uændret pant		3,5	7,0	8,7	10,4
			Mio. liter		
Grænsehandelsvirkning panteffekt		-1,3	-2,6	-3,3	-3,9
			Mio. kr.		
Provenu panteffekt		5	10	12	14
			kr. pr. kasse		
Prisfald konkurrenceeffekt		0,4	0,8	1,0	1,2
			Mio. liter		
Grænsehandel konkurrenceeffekt		-0,6	-1,3	-1,5	-1,8
			Mio. kr.		
Provenu konkurrenceeffekt, grænsehandel, forbrug		5	10	12	14
Indsamlingseffekt		+	+	+	+
<i>Nettoprovenu</i>		<i>14</i>	<i>21</i>	<i>21</i>	<i>20</i>
			Mio. liter		
I alt grænsehandel		-2,9	-5,9	-7,5	-9,1

Tabellen viser forskellige prisvirkninger, grænsehandelsvirkninger og provenuvirkninger af at reducere emballageafgiften med henholdsvis 20, 40, 50 og 60 pct. Ses der f.eks. på en halvering af afgiften fra 50 øre/33 cl dåse til 25 øre/dåse vil provenuet falde med 48 mio. kr. ved uændret adfærd, men stige med 21 mio. kr., når man tager hensyn til ændret adfærd. Nedsættelsen af afgiften vil få dåsernes andel til at stige fra 12,5 til ca. 18,8 pct. Provenuvirkningen heraf vil være ca. 23 mio. kr.

Afgifts-nedsættelsen vil få prisen på øl i Danmark til at falde med 1,7 kr. pr. kasse, når man vægter dåser og genbrugsflasker sammen. Det medfører et fald i fordelingen ved at købe i

Tyskland med hen ved 5 pct. og fører til et tilsvarende fald i grænsehandlen altså ca. 2,7 mio. liter. Hertil kommer et ekstraforbrug på ca. 1,5 mio. liter og en tilsvarende stigning i salget til svenskere.

Provenuvirkningen heraf er på ca. 22 mio. kr.

”Flaskefidusen” vil blive reduceret. Det fører til et fald i grænsehandlen med ca. 3,3 mio. liter og en provenugevinst på ca. 12 mio. kr. Hertil kommer eventuelt en virkning af, at genbrugsprocenten falder fra ca. 97 pct., hvis pantet sættes ned. Måtte genbrugsprocenten falde med 1 pct., er der en yderligere provenugevinst på ca. 4 mio. kr., der ikke er indregnet.

Endelig vil lavere afgift på dåser føre til en øget konkurrence, hvilket vil reducere de danske priser med ca. 1 kr. pr. kasse. Det fører til et fald i grænsehandlen med ca. 1,5 mio. liter og en stigning i forbruget på ca. 1 mio. liter. Salget til svenskerne stiger også med ca. 1 mio. liter. Provenuvirkningen heraf er på ca. 12 mio. kr.

Samlet set vindes der således 21 mio. kr. ved at emballageafgiften reduceres fra 50 øre/stk. til 25 øre/stk. for øldåser.

Grænsehandlen falder med ca. 7,5 mio. liter ved en halvering af afgiften på ølemballager. Hvis samme fald i grænsehandlen skulle opnås gennem en nedsættelse af ølafgiften, ville det forudsætte et fald i ølafgiften svarende til ca. 5,8 kr. pr. kasse. Nettoprovenutabet herved ville være på ca. 165 mio. kr.

Ved et lavt dåsesalg ved nuværende afgift vil provenugevinsten blive maksimeret ved en afgiftsnedsættelse noget over 60 pct. Ved en halvering af afgiften ville provenugevinsten blive på ca. 55 mio. kr.

V. Virkningerne af nedsættelse af afgiften på emballager til mineralvand

På samme måde som for øl vil adfærdsvirkningerne ved lavere afgift på emballager til mineralvand kunne opdeles på:

- Dåseeffekt
- Konkurrenceeffekt
- Omkostningseffekt
- Panteffekt

Dåseeffekt

Efter introduktion af dåser skønnes indtægterne fra emballage til mineralvand mv. at udgøre ca. 90 mio. kr., heraf 65-70 mio. kr. vedrørende engangsemballager. Det er her lagt til grund, at 8,25 pct. af emballagerne er engangsemballager. Engangsemballageres andel skønnes at ville stige fra 8,25 pct. til 23,25 pct., hvis emballageafgiften afskaffes eller med ca. 0,15 pct. point pr. pct. afgiften nedsættes.

Ud over at mindre flasker kan erstattes med dåser eller engangsplastflasker, vil de store plastflasker kunne erstattes med engangsplastflasker. Store engangsplastflasker er væsentlig billigere at fremstille end genbrugsplastflasker, og yderligere vil de kunne fremstilles på tapperiet, hvorved betydelige lager- og transportomkostninger for tomme genbrugsflasker undgås. Ved en emballageafgift af en ukendt forskellig kritisk størrelse vil forskellige danske mineralvandstappere begynde at sælge også i engangsflasker.

Engangsandelen kan således blive betydelig over 23 pct.

Konkurrenceeffekt

Virksomheden på konkurrencen for mineralvand vil kunne blive meget betydelig. Stort set al Coca-Cola i store pakninger sælges i Danmark i genbrugsflasker, mens hovedparten i udlandet sælges i 2 liters engangsflasker.

I følgende tabel er vist priselementerne for Coca-Cola i henholdsvis genbrugsflaske og engangsflaske, hvis engangsflaske-cola skal være konkurrencedygtig med genbrugsflaske-cola.

Tabel V.1: Preiselementer for Coca-Cola i henholdsvis store genbrugsflasker og engangsflasker, hvis de to produkter skal være konkurrencedygtige

	Coca-Cola i 1,5 liters genbrugs-flaske	Coca-Cola i 1,5 liters genbrugs-flaske	Coca-Cola i 2 liters engangs-flaske	Coca-Cola i 2 liters engangs-flaske
	kr./flaske	kr./liter	kr./flaske	kr./liter
Detailpris	15,00	10,00	20,00	10,00
Moms	3,00	2,00	4,00	2,00
Pris uden moms	12,00	8,00	16,00	8,00
Afgift af cola	2,48	1,65	3,30	1,65
Afgift af flaske	0,12	0,08	3,20	1,60
Pris uden afgift	9,40	6,27	9,50	4,75

Pris uden afgift på cola i genbrugsflaske kan således være ca. 1,5 kr./liter (6,27-4,75 kr./liter) højere end for cola i engangsflaske, og fortsat være konkurrencedygtig.

Når man sammenligner tysk grænsehandelspris for Coca-Cola i engangsflasker med dansk detailpris og tilsvarende priser uden afgift for Coca-Cola fra Østeuropa, virker det sandsynligt, at prisen uden afgift på dansk Coca-Cola i genbrugsflaske er dannet i ly af afgiftsforskellen for emballage. Hvis afgiften for emballage således måtte blive afskaffet, vil der derfor kunne forventes et prisfald på ca. 1,9 kr. pr. liter med moms ved salg til forbrugerne.

De unormalt høje colapriser i Danmark burde medføre forsøg på lovlig parallelimport fra et af de mange andre cola-tapperier i Europa. De parallelimporterede colaer vil dog være i engangsflaske og den hjemlige tapper kan derfor uden tab af markedsandele sælge cola i gen-

brugsflaske til en pris inklusive fuld tripafgift på emballagen selv om omkostningerne ved brug af genbrugsemballage er væsentlig mindre. Det er alene for mærkevaremineralvand, at avancerne i Danmark er større end i Tyskland og andre lande. Også derfor er der forsigtigt alene regnet med, at avancevirkningen vil være på det halve (0,95 kr./liter), hvis emballageafgiften fjernes.

Det er i øvrigt lagt til grund, at grænsehandlen med mineralvand vil udgøre ca. 25 mio. liter efter indførelse af engangsemballager i Danmark, tysk dåsepant samt nedsættelse af afgiften på sodavand i Danmark. Af de 25 mio. liter vil ca. 15 mio. liter være i genbrugsflasker. Prisforskellen mellem Danmark og Tyskland vil være på ca. 3,4 kr. pr. liter mærkevarevand ved den nye lavere mineralvandsafgift.

Under disse forudsætninger kan provenuvirkninger mv. af at reducere afgiften på emballager til det halve via øget konkurrence beregnes.

Fordelen ved at grænsehandle i Tyskland vil falde med ca. 14 pct. ($\frac{1}{2} * 95 \text{ øre/l} / 340 \text{ øre/l}$). Det vil få grænsehandlen til at falde med ca. 3,5 mio. liter (14 pct. af 25 mio. liter)

Et prisfald på 47,5 øre/liter vil medføre en vækst i forbruget på ca. 9,5 mio. liter.

Det skal tilføjes, at mens den tyske dåsepant endnu ikke har fået markedet til at skifte fra engangsemballage for øl, er markedet tilsyneladende skiftet for cola i store flasker, hvor der tidligere solgtes i engangsflasker, men nu i genbrugsflasker.

Prisen for 6 x 2 liters Coca-Cola i engangsflaske var tidligere ca. 60 kr., hvilket svarer til en literpris på 5 kr. med moms og ”Grüne Punkt”-gebyr, og ca. 4 kr. uden moms og gebyr.

Prisen for 10 x 1,5 liters Coca-Cola i genbrugsflaske er tilsvarende 60 kr., eller 4 kr. pr. liter med tysk moms, og 3,45 kr. pr. liter uden tysk moms. Ved overgang til genbrugsflasker er prisen uden afgift således faldet, jf. at brug af engangsemballage er dyrere end genbrugsemballage. Med danske afgifter svarer 3,45 kr. til en literpris på 6,5 kr., hvilket er noget under den danske.

Prisfaldet for grænsehandelscola i genbrugsflaske skyldes, at den danske producent er gået ind i markedet og via ”flaskefidusen” kan tilbyde meget billige varer uden pant, en efter tyske forhold høj pant, men stadig lavere end i Danmark.

Konkurrencestyrelsen og Danske læskedrikfabrikanter opgørelse af priser for mineralvand

I en undersøgelse foretaget af AC Nielsen for Danske læskedrikfabrikanter sammenlignes priserne for sodavand mellem Danmark og blandt andet Tyskland.

	Danmark	Tyskland
	kr. pr. liter	
Detailpris	8,32	4,76
Moms	1,66	0,66
Afgift	1,65	0
Pris uden afgift	5,01	4,10

Efter AC Nielsen er prisen uden afgift således 91 øre lavere i Tyskland end i Danmark. AC Niensens pris omfatter sandsynligvis både mærkevarer og discountvarer.

Ifølge Konkurrencestyrelsens rapport ”Priser og avancer i grænsehandel med øl og sodavand” er priserne som følger:

	Mærkevarer i Danmark	Billig Cola i Danmark	Cola i Tyskland	Andre mærkevarer i Tyskland	Billig cola i Tyskland
	kr. pr. liter				
Detailpris	9,42	4,17	6,63	5,95	3,33
Moms	1,88	0,83	0,91	0,82	0,46
Afgift	1,65	1,65	0	0	0
Pris uden afgift	5,89	1,69	5,72	5,13	2,87

Efter Konkurrencestyrelsens rapport ”Priser og avancer i grænsehandel med øl og sodavand” var prisforskellen uden afgift for ”andre mærkevarer” på ca. 75 øre pr. liter i tysk favør.

Tager man hensyn til, at AC Nielsen har undersøgt både mærkevarer og discountvarer, synes der ikke at være nogen større forskel i priserne mellem de to undersøgelser, der begge er usikre.

AC Nielsen undersøgelsen bidrager således ikke med nye oplysninger, der kan ændre på konklusionerne om, at mærkevarer sodavand som Coca-Cola er dyrere i Danmark end i Tyskland, også når man renser for moms og mineralvandsafgift.

Omkostningseffekten

På samme måde som for øl vil nedsættelsen af afgiften på emballager medføre et fald i grænsehandlen og en stigning i forbruget, fordi afgiftsfaldet slår ud i lavere danske priser. Ligeledes vil tilskyndelsen til grænsehandel via ”flaskefidusen” falde enten på grund af lavere dansk pant eller højere tysk pris.

En halvering af afgiften vil få prisen på mineralvand i engangsemballager til at falde med ca. 1 kr. pr. liter, mens prisen på mineralvand i genbrugsemballager vil falde med ca. 5

øre/liter. Det vægtede prisfald vil være på ca. 16 øre/liter, jf. at godt 10 pct. vil blive solgt i engangsemballager.

Ved et sådant prisfald vil grænsehandlen falde med henved 5 pct. (0,16 kr./3,4 kr./liter) eller med godt 1,2 mio. liter. Forbruget vil stige med godt 3,3 mio. liter.

Panteffekten

Andelen af genbrugsflasker solgt i grænsehandlen, der tomme kommer ind i det danske retursystem, er større for mineralvand end for øl.

Halveres afgiften, falder gevinsten ved ”flaskefidusen” med 1 kr./liter tom emballage, der returneres via dansk detailhandel. Omkring halvdelen returneres via dansk detailhandel. Gevinsten pr. liter mineralvand i genbrugsemballage falder dermed med ca. 15 pct. ($\frac{1}{2} * 1$ kr./3,4 kr./liter) af handlen i genbrugsemballage på ca. 15 mio. liter svarende til et fald i grænsehandlen på ca. 2,2 mio. liter.

Mens det stort set var uden betydning for øl om pantet blev fastholdt og de tyske priser steg, eller om pantet blev nedsat og de tyske priser fastholdt, forholder det sig anderledes for mineralvand. Det skyldes, at en del af de tomme genbrugsflasker, der kommer til det danske genbrugssystem ikke har oprindelse i Danmark, men er tappet i Tyskland. For denne del vil alene en nedsættelse af pantet have virkning. I bilag 2 er der nærmere redegjort for hvordan ”flaskefidusen” virker, og i bilag 3 om fastsættelse af pantet.

Mens øl i genbrugsflaske solgt i grænseforretningerne stort set alene kommer fra Danmark stammer mineralvand i genbrugsflasker både fra Danmark og udlandet – fortrinsvis Tyskland.

Det er et selvstændigt argument for grænsehandlen, at den tyske pant for store genbrugs-Coca-Cola plastflasker er væsentlig lavere end kostprisen for flasken.

Det er dog også tilfældet i Danmark.

Samlet virkning

Den samlede virkning af, at nedsætte afgiften på mineralvand er vist i følgende tabel V.2.

Tabel V.2: Virkningerne af en reduktion af afgiften på emballager til mineralvand

Afgift pr. 33 cl	50 øre	40 øre	30 øre	25 øre	20 øre
	Mio. kr.				
Provenutab ved uændret adfærd	0	-18	-36	-45	-54
	Pct.				
Dåseandel	8,25	11,25	14,25	15,75	17,25
	Mio. kr.				
Provenu flere dåser	-	18	27	28	27
	kr. pr. liter				
Omkostningseffekt dansk pris vægtet		0,06	0,13	0,16	0,21
	Mio. liter				
Grænsehandel omkostningseffekt		-0,4	-0,9	-1,2	-1,5
	Mio. kr.				
Provenu omkostningseffekt grænsehandel, forbrug		3	6	7	9
	kr. pr. 1,5 liter				
Pantfald		0,6	1,2	1,5	1,8
	Mio. liter				
Grænsehandel panteffekt		-0,9	-1,8	-2,2	-2,7
	Mio. kr.				
Provenu panteffekt		2	4	5	6
	kr. pr. liter				
Prisfald konkurrenceeffekt		0,2	0,4	0,5	0,6
	Mio. liter				
Grænsehandel konkurrenceeffekt		-1,5	-3,0	-3,7	-4,4
	Mio. kr.				
Provenu konkurrenceeffekt		9	18	22	26
”Sort cola”-effekt		+	+	+	+
Indsamlingseffekt		+	+	+	+
	Mio. kr.				
Nettoprovenu		14	19	18	14
	Mio. liter				
I alt grænsehandel		-2,8	-5,7	-7,1	-8,6

I tabellen er vist virkning på andelen af engangsemballager, priser, grænsehandel og provenu. Det ses, at provenuet af afgift på emballage til mineralvand vil falde med ca. 45 mio. kr., hvis afgiften bliver halveret og adfærden ikke ændrer sig.

Engangsemballageandelen vil ved en halvering af afgiften stige fra ca. 8 pct. til henved 16 pct. De afledte provenuvirkninger heraf er på ca. 28 mio. kr. Det direkte prisfald på mineralvand vil få grænsehandlen til at falde, og forbruget til at stige – svarende til en provenugevinst på ca. 7 mio. kr.

Afgiftsnedsettelsen af emballageafgiften kan få pantet til at falde eller den tyske pris til at stige, og gennem mindre grænsehandel begrænse ”flaskefidusen”. Den afledte provenuvirkning herved er på ca. 5 mio. kr., hvis pantet på store flasker reduceres.

Endelig vil nedsættelsen af afgiften billiggøre parallelimporteret cola og dermed øge konkurrencen. Det vil få priserne til at falde, hvorved grænsehandlen vil falde, og forbruget vil stige. Den afledte provenuvirkning heraf er på 22 mio. kr.

Det skal bemærkes, at der ud over almindelig grænsehandel er en betydelig erhvervsmæssig smugling. Lavere danske priser vil gøre ”hvide” colaer mere konkurrencedygtige med ”sorte” colaer. Provenuvirkningen herved er ikke indregnet.

Der er heller ikke indregnet effekten af, at flere slidte genbrugsflasker vil blive kasseret ved lavere afgift og pant, samt at færre brugte flasker vil blive afleveret.

Samlet set vil en halvering af afgiften på emballager til mineralvand således føre til en provenugevinst på ca. 18 mio. kr.

Grænsehandlen falder med ca. 7 mio. liter eller med ca. $\frac{1}{3}$. Hvis samme effekt skulle nås gennem en nedsættelse af mineralvandsafgiften, skulle denne reduceres fra 115 øre pr. liter til ca. 22 øre pr. liter. Nettoprovenutabet herved er på ca. 400 mio. kr.

Det er et meget stort provenutab, jf. at grænsehandlen med mineralvand i vid udstrækning synes drevet af andet end afgiftsforskelle, og selvfinansieringsgraden ved afgiftsnedsettelse for mineralvand er meget beskedent.

Ved et lavt dåsesalg ved uændret afgift vil nettoprovenugevinsten ved en halvering af afgiften være ca. 25 mio. kr. højere.

VI. Virkningerne af nedsættelse af afgiften på emballager til vin og hedvin

Adfærdsændringerne ved ændring af afgift på emballager til vin og hedvin er anderledes end for øl og vand. Det skyldes, at kun en mindre del af vinflaskerne er omfattet af et egentligt pantsystem, og at hovedparten af vinen er indført og ikke fremstillet her. Der er dog et vist konkurrenceforhold mellem tapning i Danmark og i udlandet.

Adfærdsændringerne, der vil blive set på, er:

- **Omkostningseffekten.** Lavere afgift på emballager til vin vil få prisen på vin til at falde i Danmark. Det vil øge forbruget her samt salget til svenskerne og reducere grænsehandlen.

- **Indsamlingseffekt 1.** Lavere afgift på emballager til vin vil reducere genbruget i Danmark.
- **Indsamlingseffekt 2.** Lavere afgift på emballager til vin vil begrænse indsamlingen af tomme vinflasker med eksport for øje.

Hovedparten af vin sælges i flasker à 75 cl. Emballageafgiften herpå er 1,6 kr. For hver liter vin, der emballeres, er afgiften således omkring 2,1 kr. eksklusive moms, hvilket er noget mere end for øl og vand, hvor afgiften pr. liter emballeret vare er på 1,5-2,0 kr.

Omkostningseffekten

Såfremt afgiften på emballage til vin reduceres til det halve, vil vin i almindelighed falde med 1 kr./flaske inklusive moms, såfremt der ikke er et egentligt genbrugssystem. For den vin, der er med i egentligt genbrugssystem, vil virkningen være mindre. For vin solgt i papemballage vil prisfaldet være ca. 50 øre/liter. Et forsigtigt bud på nettoprisvirkningen af at halvere afgiften på vinflasker er 90 øre/flaske med moms. Det svarer til ca. 6 pct. af den nuværende besparelse ved køb i Tyskland i forhold til køb i Danmark på tidligere anslået 15 kr./flaske. De 15 kr. er måske lige vel i overkanten.

Hvis grænsehandlen falder med hen ved 6 pct., vender salget af ca. 1,5 mio. liter vin tilbage til Danmark, jf. at danskerne grænsehandler ca. 25 mio. liter vin i udlandet.

Hertil kommer en stigning i forbruget på ca. 1 mio. liter, samt en stigning i salget til svenskerne på ca. 0,7 mio. liter.

Det skal bemærkes, at den prisforskel på 15 kr./flaske, der er lagt til grund er noget større end den afgiftsbetingede prisforskel, der alene er på 11 kr. pr. flaske.

Der er således 4 kr. pr. flaske i avanceforskel. Denne forskel er i grænsehandelsrapport 2001 blandt andet forklaret ved, at der typisk købes kassevis af vin i Tyskland, mens vin typisk købes flaskevis i Danmark. Sammenlignes priserne for kasser i Danmark på tilbud og de tyske priser, er der ikke systematisk avanceforskel. Hvis det er prisen for kasser på tilbud i Danmark, der er det relevante sammenligningsgrundlag for den danske grænsehandler, er grænsehandelseffekten ca. 50 pct. større end overfor beregnet.

Genbrug og indsamling

Der sælges ca. 150 mio. liter vin i glasflaske i Danmark, heraf ca. 10 mio. liter til svenskere, der ikke returnerer de tomme flasker til Danmark. Danskerne henter modsat 25 mio. liter i Tyskland. Der er således vinflasker svarende til ca. 165 mio. liter vin = ca. 220 mio. stk. normale glasflasker årligt til rådighed til genbrug, genanvendelse eller kassering i Danmark. Ca. 29 pct. eller hen ved 65 mio. flasker heraf indsamles til genpåfyldning i Danmark, mens ca. 31 pct. – hen ved 70 mio. vinflasker indsamles uden pant med henblik på eksport med afgiftsgodtgørelse. Det vil sige, at ca. 60 pct. (ca. 132 mio. stk.) af de tilgængelige vinflasker indsamles til genbrug, mens 40 pct. bliver afsat som skår eller smides ud med dagreno-

vationen og via forbrændingsanlæg ender med at blive deponeret sammen med slagger, med mindre slaggerne kan genanvendes.

Indsamlingen af tomme vinflasker sker dels hos købmænd og restauranter, dels fra flaskecontainere. En del af flaskerne indgår i et egentligt pantsystem, men panttilbagebetalingen er ofte noget mindre end for øl og vand.

Flaskekompaniet A/S, der er den ene af de to dominerende aktører på flaskegenbrugsområdet har oplyst følgende kalkulationer for leverancer af flasker til henholdsvis danske og udenlandske aftagere:

Tabel VI.1: Kalkulationer over priser og omkostninger for brugte vin- og spiritusflasker à 70-75 cl

	Udenlandske aftagere af brugte flasker	Danske aftagere af brugte flasker
	øre pr. vinflaske	
Pris for ny flaske	85 ¹⁾	260 ¹⁾
Gener ved tapning mv. af brugt flaske	-30 ¹⁾	-30 ¹⁾
<i>Tappers betalingsvillighed for brugt skyllet flaske</i>	55	230
Fordel for tapper ved brugt flaske i forhold til ny i gennemsnit	0	20
Tappers betaling for skyllet brugt flaske	55 ¹⁾	210 ¹⁾
Omkostninger til skylning	50 ¹⁾	50 ¹⁾
Pris for uskyllet brugt flaske	5 ¹⁾	160
Godtgørelse af afgift	160 ¹⁾	0
<i>Flaskeindsamlers indtægt ved salg af uskyllet flaske til flaskeskylteri</i>	165	160
Transport fra Danmark til aftager (Tyskland-Spanien)	30 ¹⁾	5 ¹⁾
Køb af kvote fra flaskeimportør	5 ¹⁾	0
Emballageomkostninger, herunder transport	5 ¹⁾	0
Flaskeindsamlers pris ab Danmark	125	155
Sortering inklusive forrentning mv. af anlæg	40 ¹⁾	40 ¹⁾
Transport og afhentning mv. i Danmark ¹⁾	30	30
Marginalomkostninger vedrørende skår ved levering i Tyskland	5	5
Betaling til købmand for håndtering mv. ¹⁾	30	30
I alt netto til andre omkostninger og for-tjeneste	20	50

1) Oplyst af Flaskekompaniet. Omkostninger til afhentning inklusive håndteringsgodtgørelse til købmænd oplyst til i alt 60 øre/stk. DSK oplyst håndteringsgodtgørelse til 10-35 øre/stk. Resten beregnet ud fra det direkte oplyste.

Det skal understreges, at der er tale om en gennemsnitskalkulation, og at omkostningerne varierer fra flasketype til flasketype, indsamlingssted og kvanta, der leveres og indsamles, fra sted til sted.

I Danmark koster en ny vinflaske ca. 1 kr./stk. plus 1,60 kr. i afgift. I alt 2,60 kr. Prisen uden afgift kan variere. F.eks. koster tungere flasker mere. I udlandet koster en ny flaske, der ofte er mere spinkel ca. 85 øre/stk. I stedet for en ny vinflaske kan tapperier bruge brugte flasker. Hvis brugte flasker var lige så gode som nye, ville tapperierne i Danmark være villige til at betale ca. 2,60 kr. for en brugt flaske.

Tapperierne har dog visse gener ved at bruge brugte flasker i forhold til nye. Generne kan variere i omfang og bestå i lavere tappehastighed, flere flasker der sprænger under tapning mv. Tapperierne er derfor alene villige til at anvende brugte flasker, hvis de er billigere i indkøb end nye. Den nødvendige rabat er anslået til 30 øre/stk. og tapperiernes betalingsvillighed er derfor 55 øre henholdsvis 230 øre i udlandet og i Danmark. Den nødvendige rabat varierer efter flasketype mv.

Før tapperierne kan bruge de brugte flasker skal de skylles. De brugte flasker til Danmark skylles i Danmark, mens eksportflaskerne både kan skyldes her og i udlandet. De udenlandske skyllerier er måske lidt billigere, og de har en særlig konkurrencefordel i forhold til danske skyllerier gennem den nærmere indretning af reglerne for afgiftsgodtgørelse.

Skylles flaskerne i Danmark, gives der alene godtgørelse for de hele flasker, der eksporteres skyllede. Skylles flaskerne i udlandet gives der godtgørelse for alle de hele flasker, der eksporteres herunder dem, der vil gå itu eller må kasseres under skylningen.

Skyllerierne omkostninger vil være forskellig alt efter hvilken type, der skal skylles, herunder hvilken type lim, der er brugt til etiketten. Omkostningerne til skylningen er således lavere for en del af den dansk tappede vin og spiritus, hvor der er brugt letopløselig lim til etiketten. I gennemsnit er omkostningerne til skylning på ca. 50 øre/stk., men som sagt med nogen variation.

Skyllerierne betalingsvillighed af skylleri for uskyllede, men sorterede flasker, er derfor ca. 5 øre/flaske i udlandet og ca. 160 øre/flaske i Danmark.

Der er dog omkostninger ved at transportere de tomme flasker fra flaskesorter til skylleri. Er skylleri placeret i udlandet er omkostningerne ca. 35 øre/flaske i gennemsnit, og igen med nogen variation alt efter afstand og mulighed for at få de tomme flasker med som returlæs. Af de 35 øre/flaske vedrører ca. 5 øre omkostninger til hjemtransport af transportemballage. I Danmark er omkostningerne ca. 5 øre/flaske.

Ved eksport opnås der en afgiftsgodtgørelse på 160 øre/flaske. For at opnå godtgørelsen skal der være en attest, hvoraf fremgår, at der har været betalt afgift af en tilsvarende mængde og type, som den, der eksporteres. Det koster ca. 5 øre/flaske i administrationsomkostninger at få et sådant papir fra importørerne.

Flaskesorterne har således udsigt til at kunne afsætte deres indsamlede og sorterede flasker til omkring 125 øre/stk. ved eksport, og omkring 155 øre/stk. ved salg til danske tappere. Der er variation omkring disse gennemsnit.

Selve sorteringen koster ca. 40 øre pr. flaske, der kan sælges til tapperierne. De 40 øre omfatter såvel drift, som afskrivning og forrentning af sorteringsanlæg. Hertil kommer en omkostning på ca. 5 øre/sorteret flaske vedrørende udgifter til at komme af med skår. Sammen med de brugte flasker modtages en del skår fra flaskekuber mv., og under sortering kasseres en del af flaskerne. Skår kan afsættes til glasværker, og der opnås en pris, som er afhængig af skårtype. Der er dog transportomkostninger. Ved leverance i Danmark går det stort set lige op, men ved leverance i udlandet er der omkostninger forbundet med at komme af med skår. Omkostningerne er dog langt mindre ved omsmelting end ved deponering.

Endelig har flaskesorterne udgifter til at indsamle tomme flasker. Udgifterne består dels i omkostninger ved transport dels i, at flaskesorterne betaler købmænd, hoteller, spejdere og kommuner for at få lov til at hente tomme flasker. I gennemsnit oplyses udgifterne til 60 øre/flaske til indsamling, men igen med variation. Der er også betydelig forskel mellem hvor meget købmændene mv. får for at stille tomme flasker til rådighed for indsamlerne. I en del tilfælde er betalingen noget over købmændenes håndteringsomkostninger, også efter at købmændene (Coop) har betalt kunderne et mindre beløb for de tomme flasker.

Det er i øjeblikket i gennemsnit en nogenlunde forretning at indsamle flasker med henblik på genbrug. For nogle indsamlinger er de marginale omkostninger sandsynligvis lig de marginale indtægter, mens der for andre er en nettogevinst til forbrugere/købmænd/indsamlere/tapperier.

Afgiftsbeskyttelsen/godtgørelsen er i gennemsnit større end omkostningerne og generne ved indsamling, således at købmænd, flaskesortere og danske tappere har en gevinst på ca. 50 øre/flaske i gennemsnit. Gevinsten er dog klart størst for de flasker, der indsamles via detailhandel og restaurationer, og som afsættes til danske tappere, og især hvis der er tale om de mest solgte typer i kraftig kvalitet. Derimod vil indsamling via spredt placerede flaskecontainere med beskedent indhold af hele flasker af standardtype, være en dårligere forretning ligesom salg af mindre partier til udlandet vil være en marginalforretning, der lige netop løber rundt. Udover at tappere, købmænd og flaskesortere har en fordel spares de kommunale renovationssystemer for omkostninger. Dels reduceres omkostningerne ved at få tømte flaskecontainere gennem at flaskesorterne betaler et vist beløb til renovationsvæsenet for de tomme hele flasker, dels har renovationsvæsenet ikke udgifter ved at afhente brugte flasker fra hoteller mv.

Det kan med usikkerhed anslås, at meromkostningerne ved at genbruge flasker til genpåfyldning er i gennemsnit 80 øre/flaske i forhold til, at genbruge flasker ved omsmelting. Det indirekte afgiftssubsidium på 160 øre/flaske er således i gennemsnit mere end tilstrækkelig til i gennemsnit at sikre genpåfyldning, men meromkostningerne er meget forskellig fra situation til situation. Med betydelig usikkerhed spænder meromkostningerne fra 160 øre/flaske lig subsidiet til omkring 0 øre/flaske.

Reduceres afgiften på emballage, vil genbrugsprocenten og indsamlingsprocenten falde. Det er forsigtigt lagt til grund, at indsamlingen afhænger lineært af afgiften, således at en halve-

ring af afgiften vil medføre en halvering af de indsamlede flasker etc. Sandsynligvis vil eksporten med godtgørelse falde før væk ved en lavere afgift end genbrug i Danmark.

Med andre ord er det lagt til grund, at de marginale alternativomkostninger ved leverance af brugte flasker til genpåfyldning stiger lineært med mængden. Genpåfyldes 132 mio. flasker, som forventet for 2004, er de marginale meromkostninger 160 øre/stk., mens gennemsnitsomkostningerne er 80 øre/stk.

Statens tab på 160 øre/stk. ved genpåfyldning af 132 mio. vinflasker, altså i alt ca. 211,2 mio. kr., fordeles således til ca. 105,6 mio. kr. meromkostninger og 105,6 mio. kr. til gevinst til forbrugerne, sorterne, indsamlerne, tapperierne, renovationsvæsen, købmænd, spejdere mv.

Regnestykket er således, hvis afgiften f.eks. reduceres med 10 pct. Reduceres afgiften med 10 pct. vil branchen ved uændret adfærd miste ca. 21,12 mio. kr. (10 pct. af 211,2 mio. kr.)

Branchen vil dog ændre adfærd. For det første vil branchen ikke være villig til at give helt så stor rabat til tapperierne. Ligeledes vil branchen ikke give helt så meget for afhentning af tomme flasker hos købmænd mv., og forlange højere betaling for afhentning af indhold af flaskekuber mv. Endelig vil færre af de indsamlede flasker blive sorteret til genbrug og flere vil blive sorteret fra til skår.

Ca. 10 pct. (13,2 mio. stk.) af de tidligere genpåfyldte flasker vil blive opgivet, og i stedet blive leveret som skår til omsmelting.

Det vinder staten 19 mio. kr. ved (den nye sats 144 øre/stk. à 13,2 mio. stk.), mens branchen sparer ca. 1,1 mio. kr. i omkostninger.

Meromkostningerne for de 13,2 mio. flasker, der ikke længere genpåfyldes, men ender som skår er på mellem 144 øre og 160 øre altså i gennemsnit ca. 152 øre/stk., men staten betaler alene 144 øre/stk. gennem den nye lavere afgift. Ved at indskrænke udbuddet af brugte flasker til genpåfyldning spares således 8 øre/flaske i meromkostninger af 13,2 mio. flasker, altså ca. 1,056 mio. kr.

Resten (20,064 mio. kr.) af det umiddelbare tab på ca. 21,12 mio. kr. væltes over på kommuner, forbrugere, købmænd etc.

Der hersker usikkerhed om virkningen. Det kan således ikke udelukkes, at en halvering af afgiften netop vil bringe genbrug af brugte vinflasker til ophør, både hér og i udlandet. I så fald er meromkostningerne ved genpåfyldning af de 132 mio. vinflasker ikke 80 øre/flaske i gennemsnit, men 120 øre/flaske i gennemsnit. Det er dog i det følgende lagt til grund, at gennemsnitsmeromkostningerne er 80 øre/stk.

Halveres afgiften, vil det således føre til, at der genpåfyldes ca. 66 mio. færre vinflasker (eventuelt alle 132 mio. stk.) i Danmark og i udlandet.

Givet, at flaskerne er afleveret hos købmænd og i flaskecontainere, er det overvejende sandsynligt, at de flasker, der ikke genpåfyldes ender som skår til omsmelting og ikke på deponier. Det skyldes både direkte regulering og økonomiske incitament.

Omkostningerne ved transport af skår er oplyst at være ca. 100 kr./ton ved leverance i Danmark, og ca. 200 kr. pr. ton ved leverance i Tyskland. Længere mod syd er omkostningerne ca. 250 kr. pr. ton. Ved en vægt på ca. 500 gram pr. flaske svarer det til ca. 5, 10 eller 12,5 øre/flaske. Skåraftageren betaler for skårene afhængig af kvalitet. For farveblandede skår er prisen dog lav.

Omkostningerne ved leverance til deponi er væsentlig højere. Alene affaldsafgiften er på 375 kr. pr. tons, og hertil kommer brugerbetaling til drift af losseplads mv., hvilket bringer omkostningerne ved deponering op på omkring 600 kr. pr. tons, altså langt mere end omkostningerne ved at komme af med skårene ved omsmelting.

Det koster også at indsamle flaskerne fra flaskecontainere mv. og fra købmænd, men der er også omkostninger ved at afhente flaskerne, hvis de bliver blandet sammen med almindeligt affald.

Det vurderes derfor, at tomme vinflasker uanset afgiftens størrelse, vil blive sorteret fra andet affald af husholdninger, købmænd og hoteller i uændret omfang.

Ved disse forudsatte adfærdsændringer kan virkningerne af, at reducere afgiften på emballage til vin beregnes.

Tabel VI.2: Virkningerne af en reduktion af afgiften på emballager til vin

Afgift – øre pr. 75 cl	160	128	96	80	64
			Mio. kr.		
Provenutab – uændret mængde i alt		-25	-49	-62	-74
			Pct.		
Engangsflaskeandel	40	52	64	70	76
			Mio. kr.		
Provenu: Indsamlingseffekt		34	51	53	51
			kr. pr. flaske		
Omkostningseffekt		0,36	0,72	0,9	1,08
			Mio. liter		
Grænsehandel omkostningseffekt		-0,6	-1,2	-1,5	-1,8
			Mio. kr.		
Provenu: omkostningseffekt		16	32	39	46
I alt nettoprovenu		25	33	30	23

Såfremt afgiften på vin reduceres til det halve, vil provenutabet ved uændret adfærd være på 62 mio. kr. På grund af mindre genbrug og indsamling vindes der dog 53 mio. kr., og på grund af prisfald og dermed større forbrug og salg til svenskerne samt mindre dansk grænsehandel, opnås en gevinst på 39 mio. kr., således at der i alt netto vindes 30 mio. kr.

Der er stort set samme nettoprovenugevinst ved en nedsættelse af afgiften med 30 pct., som ved en nedsættelse med 50 pct., nedsættes afgiften kun med 20 pct. eller med 60 pct. er nettoprovenugevinsten med ca. 25 mio. kr. næsten lige så stor.

Reduceres afgiften med henved 80 pct. vil nedsættelsen være provenuneutral.

Såfremt faldet i grænsehandlen med 1,5 mio. liter skulle opnås ved en nedsættelse af afgiften på vin, ville afgiften skulle reduceres med ca. 96 øre pr. liter. Provenutabet herved ville have udgjort ca. 125 mio. kr.

Der hersker betydelig usikkerhed om, hvor meget indsamling af flasker påvirkes af afgiftnedsættelsen. Som nævnt er det her forudsat, at indsamlingen ved en halvering af afgiften falder med ca. 66 mio. flasker eller med 50 pct. Måtte indsamlingen falde med 100 pct. vil nettoprovenugevinsten ikke være på 30 mio. kr., men på 83 mio. kr.

VII. Virkningerne af nedsættelse af afgiften på emballager til spiritus

Udover traditionel spiritus af drikkestyrke omkring 40 pct. sælges ”Ready to drink” (RTD) med drikkestyrke omkring 5 pct. svarende til almindelig øl. I første omgang ses der på almindelig spiritus.

Også for spiritus vil en nedsættelse af afgiften på flaskerne, medføre et fald i prisen for emballeret spiritus, og dermed en stigning i forbruget og et fald i grænsehandlen. Herudover vil der ske et fald i indsamlingen af brugte spiritusflasker.

Omkostningseffekten

Hovedparten af spiritus målt i ren alkohol sælges i 0,7 liters flasker, men der sælges også væsentlige mængder i mindre flasker, herunder ca. 0,27 liters flasker med en styrke på ca. 6 pct.

Nedsættes afgiften for flasker med 50 pct., vil prisen for en 0,7 liters flaske falde med 1 kr. inklusive moms. Da der også sælges spiritus i flasker, der indgår i et egentligt pantsystem, vil prisfaldet dog alene være på ca. 80 øre/flaske.

Ved et prisfald på 80 øre/flaske = 114 øre/liter i normal drikkestyrke, vil forbruget af spiritus stige med ca. 0,02 mio. liter spiritus i normal drikkestyrke efter afskaffelsen af 24 timersreglen. Før afskaffelsen ville forbruget være steget med ca. 0,05 mio. liter.

Danskernes grænsehandel i Tyskland mv. vil også falde med ca. 0,14 mio. liter. Det danske salg til svenskerne vil stige med ca. 0,4 mio. liter. Før afskaffelsen af 24 timersreglen ville grænsehandelen alene være steget med ca. 0,07 mio. liter.

Prisfaldet på 1,14 kr. pr. liter svarer til ca. 3 pct. af prisforskellen efter nedsættelsen af den danske spiritusafgift.

Indsamling og genbrug af flasker

Efter nedsættelse af den danske spiritusafgift vil der blive solgt ca. 22 mio. liter spiritus à 40 pct. i Danmark. Det svarer til ca. 31 mio. flasker.

Af de 31 mio. normalflasker vil ca. 8 mio. snapse- og Gammel Dansk flasker blive indsamlet og genbrugt i Danmark og ca. 3 mio. flasker indsamlet med eksport med godtgørelse for øje.

Samlet set vil ca. 35 pct. af spiritusflaskerne blive indsamlet og genbrugt hér eller i udlandet. Indsamlingsandelen er ca. $\frac{1}{3}$ for normalflasker, men væsentligt lavere eller nul for andre flaskestørrelser.

Hvis afgiften bliver halveret er det lagt til grund, at indsamlingen med henblik på genpåfyldning også vil blive halveret etc.

På denne baggrund kan virkningerne af, at reducere afgiften på spiritusflasker beregnes:

Tabel VII.1: Virkningerne af en reduktion af afgiften på emballager til spiritus

Afgift – øre pr. 70 cl	160	128	96	80	64
	Mio. kr.				
Provenutab uændret mængde i alt		- 7	- 14	- 17	- 20
	Pct.				
Engangsflaskeandel	65	72	79	83	86
	Mio. kr.				
Adfærd omkostningseffekt, grænsehandel og forbrug		7	14	18	21
Adfærd indsamlingseffekten		2	4	4	4
I alt provenu		3	4	4	4

Det ses af tabel VII.1, at en halvering af afgiften vil give en provenugevinst på ca. 4 mio. kr. Ved uændret adfærd tabes 17 mio. kr., men gennem omkostningseffekten vindes 18 mio. kr. eller stort set det samme. Omkostningseffekten er forholdsvis stor, fordi spiritus fortsat efter afgiftsnedsættelsen er belastet med en meget høj afgift. Prisfaldet pr. umiddelbar provenukrone er ca. 50 pct. større end ved en nedsættelse af afgiften på indholdet af flaskerne, jf. at der i øjeblikket alene er afgift på ca. 70 pct. af flaskerne, men afgiften påvirker prisen for alle flasker. Det er derfor, at der allerede på grund af omkostningseffekten er provenuneutralitet ved en nedsættelse for emballagen, selv om selvfinansieringsgraden ved en marginal nedsættelse af afgiften på selve spiritusen ved de nye satser fra 1. oktober 2003 alene er på ca. $\frac{2}{3}$.

Provenugevinsten sikres således gennem indsamlingseffekten. Indsamlingseffekten er forholdsvis lav for spiritus, jf. at spiritus er den vare, der hyppigst sælges i engangsemballage.

Nettoprovenuet af en afgiftsnedsættelse er på ca. 4 mio. kr., uanset om afgiften nedsættes med henved 40 pct. eller godt 60 pct. Afgiftsnedsættelsen vil være provenuneutral ved en nedsættelse på godt 80 pct.

”Ready to drink” (RTD)

Ifølge Børsen den 16. juni 2003 solgtes der i 2002 ca. 24 mio. flasker ”Ready to drink”-flasker (RTD). Ved en flaskestørrelse på 30 cl i gennemsnit svarer det til ca. 7,5 mio. liter. Markedet har været i vækst efter introduktionen i 2001, og ventes ifølge artiklen at nå et mætningspunkt på ca. 10 mio. liter, hvilket svarer til 30-35 mio. flasker.

Det er ikke al RTD, der klassificeres under spiritus. En del henhører således under øl, da det er fremstillet af malt, humle mv., om end det ikke smager af normal øl.

Sådanne ”øl” hører under retursystemet, er belastet af ølafgift, og er i princippet omfattet af afsnittet om øl.

Den største del er dog afgiftsmæssig spiritus om end produkterne mere smager af sodavand, har samme alkoholstyrke som øl, og sælges i flaskestørrelse, som øl. Flaskerne er ofte lukket med kapsel og af samme størrelse og form, som ”øl”. RTD-flaskerne er ofte af ufarvet glas.

Da produktet er så nyt, er der ikke særlige undersøgelser af grænsehandlens omfang og prisfølsomhed. De tomme flasker, der afleveres hos købmænd uden pant og kasseres via flaskecontainere, kan indsamles, sorteres, skylles og genpåfyldes, som f.eks. vinflasker. Hvordan markedet for skyllede RTD flasker vil komme til at se ud, når markedet når mætningspunktet vides endnu ikke.

Priserne er forholdsvis høje for RTD. Med den nuværende spiritusafgift (før oktober 2003) er priselementerne:

Tabel VII. 2: Preiselementer for RTD-spiritus med 30 cl 5,5 pct. vol. alkohol

	Pris pr. 30 cl flaske	Pris pr. liter
Detailpris	17,10	57,00
Moms	3,42	11,40
Spiritusafgift	4,54	15,13
Flaskeafgift	0,50	1,67
Pris uden afgift	8,64	28,80

For et industriprodukt som RTD, er en literpris uden afgift på ca. henved 30 kr. meget høj. For klasse 2 øl, der har samme alkoholstyrke, er prisen uden afgift og uden rabat, således på det halve, selv om prisen på klasse 2 øl uden afgift ikke hører til i den lave ende.

Når markedet ikke længere er helt så nyt, må der forventes en skærpet konkurrence, således at priserne falder til ned mod omkostningerne. Det vil kunne øge markedet yderligere. I grænseforretningerne er priserne på omkring 8 kr. pr. flaske med moms og tysk afgift, og 5,3 kr. uden afgift, altså noget under de danske priser.

Nedsættelsen af spiritusafgiften den 1. oktober 2003 vil medføre et fald i prisen på ca. 2,60 pr. flaske med 30 cl og 5,5 pct. vol. alkohol ved uændret avance. Falder avancen ved samme lejlighed tilsvarende, bliver prisen på ca. 12 kr. De ølbaserede RTD koster i dag ca. 5 kr. mindre pr. flaske. Prisforskellen er lidt større end afgiftsforskellen.

Efter prisfaldet forventes der, som nævnt, solgt ca. 37,5 mio. flasker med i gennemsnit ca. 30 cl à 5,5 pct. vol. alkohol. Herudover forventes købt ca. 12,5 mio. flasker i grænsehandel. Grænsehandelsandelen kan blive væsentlig større. Af de 50 mio. flasker til rådighed skønnes med betydelig usikkerhed, at ca. 10 mio. flasker genbruges hér eller i udlandet ved genpåfyldning. Forbruget forventes, at stige med 8 pct. ved et prisfald på 10 pct.

Omkostningseffekten

Nedsættes afgiften på flasker til det halve, falder prisen med ca. 31 øre/flaske svarende til et fald i prisen på 2,1 pct. Det vil medføre en stigning i forbruget med godt 1 mio. flasker. Grænsehandlen forventes at falde med hen ved 8 pct., svarende til henved 1 mio. flasker. De afledte indtægter herved vil være:

-	Spiritusafgift	5,0 mio. kr.
-	Moms af hjemvendt grænsehandel	1,3 mio. kr.
-	Flaskeafgift	0,5 mio. kr.
<hr/>		
	I alt	6,8 mio. kr.

En del af stigningen i forbruget vil dog ske på bekostning af øl. Denne effekt er på ca. 0,5 mio. kr.

Indsamlingseffekt

Halveres afgiften, falder genbrug med ca. 5 mio. flasker. Det giver en provenugevinst på godt 1 mio. kr.

Halvering af afgiften vil ved uændret forbrug give et tab på ca. 7 mio. kr. Halvering af afgiften er således stort set provenuneutral.

Tages der også hensyn til RTD, er de samlede virkninger af, at nedsætte afgiften på flasker til spiritus inklusive RTD, som følger:

Tabel VII.3: Virkningerne af en reduktion af afgiften på emballager til spiritus, inkl. RTD-flasker

Afgift – øre pr. 70 cl	160	128	96	80	64
	Mio. kr.				
Provenutab uændret mængde i alt		- 10	- 19	- 24	- 29
Adfærd omkostningseffekt grænsehandel og forbrug		10	19	24	29
Adfærd indsamlingseffekten		3	5	5	5
I alt provenu		3	5	5	5

VIII. Sammenfatning – provenu

I afsnit IV-VII er provenuvirkningerne af en afgiftsnedsettelse på 20, 40, 50 og 60 pct. opgjort for hver vare for sig og delt op på virkning ved uændret adfærd og fire adfærdseffekter.

I følgende tabel er VIII.1 er effekterne for hver vare sammenfattet i en tabel.

Tabel VIII.1: Central af provenuvirkninger af emballageafgiftsnedsettelse med 20, 40, 50 og 60 pct. – under en række forudsætninger

	Sats - 20 pct.	Sats - 40 pct.	Sats - 50 pct.	Sats - 60 pct.
	Mio. kr.			
<i>Uændret mængde i alt</i>	-72	-142	-179	-214
Øl	-19	-38	-48	-57
Vand	-18	-36	-45	-54
Vin	-25	-49	-62	-74
Spiritus	-10	-19	-24	-29
<i>Dåse- og indsamlingseffekt mv.</i>	70	105	109	105
Øl	15	22	23	22
Vand	18	27	28	27
Vin	34	51	53	51
Spiritus	3	5	5	5
<i>Omkostningseffekt forbrug og grænsehandel</i>	37	74	92	111
Øl	8	17	22	27
Vand	3	6	7	9
Vin	16	32	39	46
Spiritus	10	19	24	29
<i>Panteffekt</i>	7	14	17	20
Øl	5	10	12	14
Vand	2	4	5	6
<i>Konkurrenceeffekt</i>	14	28	34	40
Øl	5	10	12	14
Vand	9	18	22	26
Netto provenu i alt	56	78	74	62
Øl	14	21	21	20
Vand	14	19	18	14
Vin	25	33	30	23
Spiritus	3	5	5	5

Nettoprovenugevinsten ved en nedsettelse af afgiften med 20, 40, 50 og 60 pct. er på henholdsvis ca. 55, 80, 75 og 60 mio. kr. Grunden til, at en nedsettelse af afgiften giver en provenugevinst er, at adfærdsvirkningerne er større end provenutabet ved uændret adfærd. Nedsettes afgiften med 20 pct. er adfærdsvirkningen 80 pct. større end tabet ved uændret adfærd, mens adfærdsvirkningen er ca. 30 pct. større ved en nedsettelse af afgiften med 60 pct.

Afskaffes afgiften helt er nettoprovenutabet på ca. 90 mio. kr., mens en nedsettelse af afgiften med 80 pct. vil være provenuneutral.

Ved et lavt dåsesalg ved uændret afgift er provenugevinsten ved en nedsættelse af satsen med 20, 40, 50, 60, 80 og 100 pct. henholdsvis ca. 75, 120, 125, 120, 80 og 0 mio. kr.

De forskellige effekter kan beskrives ved f.eks. at se på en halvering af afgiften.

Provenueffekt ved uændret adfærd

Ved en nedsættelse af afgiften med 50 pct. tabes der ved uændret adfærd ca. 180 mio. kr. Heraf vedrører ca. 95 mio. kr. øl og vand og ca. 85 mio. kr. vin og spiritus. Af de 95 mio. kr. for øl og vand vedrører godt 75 mio. kr. dåser mv.

Omkostningseffekten

Ved en nedsættelse af prisen for køb af øl, mineralvand, vin og spiritus i Danmark øges salget. Forbruget vil stige, og en større del vil blive købt i Danmark og en mindre del i udlandet. Udlændinges køb i Danmark vil også stige.

Ved nedsættelse af afgiften på emballagen falder prisen på de emballerede varer. Provenuvirkningen herved (omkostningseffekten) er omtrentlig på det halve af det umiddelbare provenutab – ved en halvering af afgiften således ca. 90 mio. kr.

Hvis alle varer blev solgt i engangsemballage, ville det være ligegyldigt om afgiften blev sat ned på emballagen eller på indholdet. Det er imidlertid ikke tilfældet.

Selvfinansieringsgraden ved marginale nedsættelser af afgiften på indholdet af emballagen henholdsvis selve emballagen (kun omkostningseffekten) er således noget forskellig, således at selvfinansieringsgraden ved nedsættelse af afgiften på emballagen er højst, også selv om man kun ser på omkostningseffekten:

VIII.2: Selvfinansieringsgrader ved nedsættelse af afgiften på indholdet henholdsvis på emballagen (kun omkostningseffekt)

	Selvfinansieringsgrad ved marginal nedsættelse af afgiften på indhold ¹⁾	Selvfinansieringsgrad ved nedsættelse af afgiften på emballage – alene omkostningseffekt
	Pct.	
Spirit	70	100
Øl	35	45
Vin	20	65 ²⁾
Mineralvand	5	15

1) efter 1. oktober 2003.

2) f.eks. 39 mio. kr./ 62 mio. kr. = afrundet 65 pct., hvor 39 mio. kr. er omkostningseffekten ved 50 pct. nedsættelse og 62 er umiddelbart provenutab.

Grunden til, at selvfinansieringsgraden er større ved nedsættelse af afgiften på emballagen end på indholdet, er for vin og spiritus, at afgifts-nedsættelsen for emballagen slår ud i tilsvarende prisfald for alle de solgte flasker, men at staten alene mister indtægter fra ca. 1/3 og ca. 2/3 af vin- og spiritusflaskerne. For de andre flasker – dem, der bliver genbrugt ved genpål-

fyldning – bæres prisfaldet af flaskeindsamlerne eller ved opgivelse af indsamlingen ved fald i omkostningerne ved indsamlingen. For øl og mineralvand skyldes forskellen, at nedsættelsen af afgiften på emballagen er mere målrettet de varer, hvor afgiftsbelastningen er højst og der grænsehandles mest, samt at det umiddelbare provenutab er mindre, fordi ”flaskefidusen” begrænser afgiftsgrundlaget for emballageafgiften.

Dåse- og indsamlingseffekten

Ved nedsættelse af afgiften på emballagen er der imidlertid flere adfærdseffekter, der bidrager til provenu, end ved nedsættelse af afgiften på indholdet. Den væsentligste er dåse- og indsamlingseffekten, altså at der vil blive anvendt flere engangsemballager ved lavere emballageafgift, og at de genbrugelige vil blive genpåfyldt færre gange. Afgiftsindtægterne er mange gange større ved engangsemballager end ved emballager, der genpåfyldes, især for øl og mineralvand, hvor genpåfyldning finder sted mange gange pr. flaske.

Dåse- og indsamlingseffekten udgør ca. 110 mio. kr. ved en halvering af afgiften svarende til godt 60 pct. af provenutabet ved uændret adfærd. I gennemsnit er der tale om en quasielasticitet på ca. - 1,25. Det vil sige, at ved en nedsættelse af afgiften med 10 pct. stiger engangsemballageandelen med ca. 12,5 pct.

Når afgiften således halveres, stiger markedsandelen for engangsemballage med ca. 62,5 pct. Efter nedsættelse af afgiften til det halve vil provenuet udgøre 81 pct. af det oprindelige provenu ($\frac{1}{2} * 1,625 = 0,81$). Ved uændret adfærd tabes således 50, men ved ændret adfærd vindes 31, således at selvfinansieringsgrad er på ca. 62 pct.

Panteffekten

Adfærdsændringer bidrager yderligere med en provenugevinst via panteffekten. Panteffekten vil alene vedrøre grænsehandelsvarer, der er emballeret i emballage, hvor der er dansk pant. Panteffekten udgør ca. 50 pct. af omkostningseffekten for øl og mineralvand.

Når afgiften på de pantbelagte genbrugsemballager sættes ned, vil der ikke være hel så stor fordel af, at eksportere pantflasker med godtgørelse og aflevere dem hos danske købmænd uden, at der betales afgift på ny. Panteffekten er ved en halvering af afgiften på ca. 15 mio. kr. Panteffekten opstår, fordi der ved en afgiftsnedsættelse bliver mindre forskel mellem den pris danske bryggerier sælger flaskerne til de tyske købmænd til, og den pris danske købmænd betaler, når flaskerne sælges af forbrugerne til købmændene her i landet. Det kan ske direkte ved, at den danske pant bliver nedsat, mens bryggeriernes salgspris til de tyske købmænd fastholdes, eller ved at pantet i Danmark fastholdes, og prisen ved salg til tyske købmænd stiger. Effekten er dog lidt større ved en nedsættelse af pantet i Danmark end ved en forhøjelse af den tyske pris. Det skyldes momsforskelle, og at genbrugsflasker leveret af udenlandske producenter til grænsehandlen kun bliver mindre attraktive, hvis den danske pant sættes ned. Panteffekten vil således være mindre end anført, hvis pantet fastholdes i Danmark, men vil fortsat være betydelig.

Konkurrenceeffekten

Der er yderligere konkurrenceeffekten ved en nedsættelse af afgiften på emballager, mens der ikke er en sådan effekt ved nedsættelsen af afgiften på indholdet. Ved en halvering af afgiften er konkurrenceeffekten på ca. 35 mio. kr., hvoraf især mineralvand bidrager. Øl og mineralvand fylder og vejer meget i forhold til værdien. Transportomkostningerne er derfor betydelige. Når øl og mineralvand skal transporteres over længere afstand, vil genbrugsemballage oftest være en for dyr emballageform, både fordi den fylder og vejer mere, og fordi den skal transporteres tilbage. Høje afgifter på engangsemballage udgør derfor en barriere for konkurrence udfra. Selv om der i det indre marked er fri konkurrence, vil lokale dominerende virksomheder kunne forhøje prisen med transportomkostningerne for importerede varer herunder særlig store emballageomkostninger for importerede varer. Ved nedsættelse af afgiften på engangsemballage til øl og mineralvand vil der således kunne opstå øget konkurrence gennem f.eks. parallelimport, hvilket vil reducere den avancebetingede prisforskel for grænsehandelsvarerne. Konkurrenceeffekten er større end omkostningseffekten for øl og især mineralvand, hvor en del af prisforskellen til udlandet skyldes avanceforskelle.

Andre effekter

Endelig er der en indsamlingseffekt ved eventuelt nedsættelse af pantet og en ”sort cola” effekt. Hvis pantet nedsættes, vil færre genbrugsflasker blive indsamlet og flere kasseret. Denne effekt er ikke indregnet, jf. at der ikke længere er nogen direkte sammenhæng mellem pantet og afgiften og der næppe er udsigt til, at pantet på mindre øl- og sodavandsflasker sættes ned.

Ved lavere avancer blandt bryggerierne og mineralvandsfabrikanter, vil provenuet fra selskabsskat og skat af aktieudbytte mv. falde. Ved betydelige fald i priserne på drikkevarer vil reallønnen og hermed tilskyndelsen til at øge arbejdsudbuddet stige. Det vil føre til et ekstra provenu fra indkomstskat og forbrugsafgifter. De to effekter går stort set lige op, idet det ikke inden for usikkerheden kan afgøres, om provenuet fra arbejdsudbudsførøgelsen er større end tabet ved lavere selskabsskat.

Ved lavere afgifter på emballager på lovlige mineralvand og mindre producentavance vil ”sort-cola” mv. have sværere ved at klare sig. Denne effekt er heller ikke indregnet.

IX. Usikkerhed

Centralskønnet for provenuvirkning af at halvere afgiften er en provenugevinst på ca. 75 mio. kr. De 75 mio. kr. er den beregnede virkning under en række usikre forudsætninger og antagelser om adfærdsvirkningerne mv. De 75 mio. kr. er centralskønnet. Der er således lige så stor chance for, at provenugevinsten vil blive større, som at den vil blive mindre.

Usikkerheden ved adfærdsvirkningerne er forskellig fra effekt til effekt.

Normalt er der meget lille usikkerhed ved beregningen af provenutabet ved uændret adfærd. Det er der dog ikke i dette tilfælde. Indtil introduktionen af dåser i Danmark, tysk dåsepant og danske afgiftsnedsettelse for vand og spiritus var provenuet fra afgiften ca. 185 mio. kr. Introduktionen af dåser i Danmark, RTD mv. forventes imidlertid at føre til, at provenuet stiger med i alt ca. 175 mio. kr. til ca. 360 mio. kr., men der er usikkerhed om disse adfærdsændringer. Det fremtidige provenu ved uændrede satser er således mere usikkert end det plejer at være.

Man kan således ikke udelukke, at provenuet ved uændrede regler i 2004, vil være på 260 mio. kr., hvis vinterens lave markedsandel for dåser også vil gælde om sommeren, altså at introduktionen af dåser vil give ca. $\frac{2}{3}$ mindre salg af dåser mv. end forventet, men modsat kan det heller ikke udelukkes, at indtægten vil blive på ca. 435 mio. kr., altså markedsandelen for engangsemballage vil blive 50 pct. større end forventet. Det vil ske, hvis dåsernes andel til sommer, som forventet, bliver større end vinterens, og de danske udbydere yderligere satser på markedsføring af øl og mineralvand i engangsemballage fremover. Det kan måske også forventes, at introduktionen af dåser først slår fuldt igennem efter flere år. Også i udlandet varierer dåsernes andel meget betydeligt, men i gennemsnit sælges henved halvdelen af emballeret øl i EU i engangsemballage. Såvel centralskønnet, som det optimistiske skøn for dåsernes andel, er langt under gennemsnittet, og det pessimistiske skøn langt under andelen i det land, hvor dåsernes andel er mindst.

Usikkerheden om udgangspunktet for dåsesalget slår ikke kun ud i provenu ved uændret adfærd, men også ved skønnene om adfærdsændringer.

Ved et lavt udgangspunkt vil en lille afgiftsnedsettelse sandsynligvis have en mindre adfærdseffekt, mens adfærdseffekten kan vise sig større ved en stor afgiftsnedsettelse.

Det skyldes, at der vil være noget mere at vinde, når udgangspunktet er lavt.

Omkostningseffekten er også usikker. Man kan ikke på markedet uden fuldkommen konkurrence være sikker på, at afgiftsfaldene slår igennem i tilsvarende lavere priser. Modsat vil det absolutte prisfald kunne blive større end afgiftsnedsettelsen, hvis detailhandlen fastholder samme bruttoavanceprocent som tidligere.

Ved en given prisændring er der usikkerhed om virkningen på forbruget og grænsehandlen. Hvis prisfaldet er nok til helt at eliminere prisforskellen i grænsehandlen, er effekten meget sikker – grænsehandlen ophører, men ved en delvis udligning af prisforskellen er det usikkert om effekten er mere eller mindre end proportional med indskrænkningen i prisforskellen. Der hersker også en vis usikkerhed om omfanget af grænsehandlen. Omkostningseffekten, der er opgjort til ca. 90 mio. kr. ved en halvering af afgiften, kan således ikke udelukkes alene at blive på ca. 45 mio. kr., eller på 135 mio. kr.

Dåse- og indsamlingseffekten er ved en halvering af afgiften på ca. 110 mio. kr. Ser man på engangsemballagernes andel for øl og mineralvand i europæiske lande, hvor der ikke er afgifter, er der meget stor spredning. De andele, der er skønnet ved en halvering af afgiften ligger i underkanten af niveauet i de lande, der har de mindste engangsandele. Man kan ikke

udelukke, at dåseeffekten bliver 50 pct. mindre end forudsat, men modsat kan det heller ikke inden for usikkerheden afvises, at dåseeffekten bliver langt over 50 pct. større end forudsat. Det er især vedrørende mineralvand, at effekten kan blive meget større. Det vil ske, hvis genbrugsplastflasker erstattes af engangsplastflasker, som i hovedparten af andre europæiske lande. Ved en forskellig kritisk, men ukendt afgiftsnedsættelse, vil de forskellige mineralvandsfabrikanter træffe beslutning om at erstatte genbrugsplastflasker med engangsplastflasker.

Også for vin- og spiritusflasker er der usikkerhed. Der er regnet med en indsamlingseffekt på ca. 60 mio. kr. Der er her forudsat, at antal genpåfyldte flasker halveres ved halv afgift, men indsamlingsbranchen anfører, at genbrug af tomme flasker til ny vin vil ophøre ved en halvering af afgiften.

Mens centralskønnet for dåse- og indsamlingseffekten er på ca. 110 mio. kr., kan man således ikke udelukke, at den alene bliver på 55 mio. kr., men ej heller, at den bliver på 220 mio. kr.

Panteffekten er også usikker med 50 pct. Også her kan effekten imidlertid blive mere end 50 pct. større, nemlig hvis den er tilstrækkelig til at hindre, at spekulatøren i prisforskelle for brugt emballage bliver sat yderligere i system, herunder ikke mindst hindrer, at Carlsberg aggressivt går ind i markedet for salg af øl i pantflasker i grænsehandlen.

Konkurrenceeffekten er nok den mest usikre af de nævnte effekter. Hvis den skal vise sig, forudsætter det nemlig, at der træffes strategiske beslutninger om at begynde parallelimport, eller at der træffes beslutninger om, at foretage forebyggende prisnedsættelser. Man kan ikke helt udelukke, at effekten helt udebliver, men modsat er effekten vurderet til noget under det halve af effekten, hvis avanceforskellene skyldes barrierer som følge af forskelle i nationale regler og afgifter mv. Det skal også fremhæves, at prismyndighed og branchen er uenig om, hvorvidt der foreligger et særligt dansk konkurrenceproblem, jf. de store praktiske vanskeligheder ved at sammenligne priser mellem lande – givet de forskellige markedsforhold.

I følgende tabel IX.1 er vist provenuvirkningerne henholdsvis under forudsætning af, at adfærdsvirkningerne er 50 pct. større end centralskønnet, som centralskønnet, eller 50 pct. under centralskønnet.

Tabel IX.1: Provenuvirkningen af en reduktion af emballageafgiften med 20, 40, 50 eller 60 pct. – hvis adfærdsændringerne er 50 pct. større, mindre eller som centralskønnet

	Adfærdsvirkning 50 pct. mindre end centralskønnet	Adfærdsvirkning som centralskønnet	Adfærdsvirkning 50 pct. større end centralskønnet
Afgift - 20 pct.		Mio. kr.	
Uændret adfærd	-72	-72	-72
Adfærdsvirkning	64	128	192
<i>Netto</i>	-8	56	120
Afgift - 40 pct.			
Uændret adfærd	-142	-142	-142
Adfærdsvirkning	110	220	330
<i>Netto</i>	-32	78	188
Afgift - 50 pct.			
Uændret adfærd	-179	-179	-179
Adfærdsændring	127	253	379
<i>Netto</i>	-52	74	200
Afgift - 60 pct.			
Uændret adfærd	-214	-214	-214
Adfærdsændring	133	266	399
<i>Netto</i>	-71	62	185

Sammenfattende kan man ikke helt udelukke, at adfærdsvirkningerne bliver på op mod 50 pct. mindre end der er regnet med, men der er lige så gode muligheder for, at de bliver større og endda over 50 pct. større.

Det vurderes dog for meget lidt sandsynligt, at alle fire adfærdseffekter for alle fire varer samtidig bliver 50 pct. mindre end forudsat, eller 50 pct. eller mere større.

Det vil således mest sandsynligt, at provenugevinsten ved en halvering af afgiften bliver på 50-100 mio. kr., ikke helt overraskende, hvis provenuvirkningen er på 25 – 125 mio. kr., men det vil ikke kunne udelukkes, at nedsættelsen vil være omtrentlig provenuneutral eller give en gevinst på ca. 150 mio. kr. Den maksimale absolutte usikkerhed er størst ved de største afgiftsnedsættelser, men her er den procentvise usikkerhed til gengæld mindst.

Hvis udgangspunktet for dåsesalget er lavere end centralskønnet, vil nettoprovenugevinsten være noget større end angivet ovenfor, men modsat vil staten have fået mindre provenu ved dåseintroduktionen end oprindelig forventet.

X. Grænsehandel

Grænsehandlen med alkohol og mineralvand blev senest opgjort ved en større undersøgelse af Skatteministeriet i 2002 vedrørende 2001. I 2004 vil grænsehandlen sandsynligvis være mindre for spiritus, øl og mineralvand på grund af danske afgiftsned sættelser og tysk dåsepant, mens der ikke er nye forhold, der skulle tilsige, at grænsehandlen med vin skulle ændre sig. Grænsehandlen kan dog ændre sig uden nogen direkte forklaring ved skift i avance og reklameindsats, ændret udbud etc.

Med den usikkerhed, der knytter sig til opgørelse af grænsehandlen, herunder især vedrørende håndhævelse af den tyske dåsepant, vurderes danskernes grænsehandel i 2004 til følgende:

Tabel X.1: Danskernes grænsehandel af drikkevarer i 2004

Vare	Mængde	Værdi udenlandsk pris
	Mio. liter	Mio. kr.
Spiritus	5,1	650
Vin	25	825
Øl på dåse	20	175
Øl i pantflaske	35	125
Mineralvand	25	125
I alt		1.900

1) beregningsforudsætninger: efter ophævelse af 24 timersreglen, dansk nedsættelse for spiritus og mineralvand, introduktion af engangsemballage i Danmark og håndhævet tysk dåsepant.

Målt i mængde eller volumen er øl den største grænsehandelsvare, men målt i værdi er vin og spiritus, herunder spiritus fra Tax Free og Sydeuropa, langt større grænsehandelsvarer. Det gjaldt også før indførelse af tysk dåsepant.

Afgiftsned sættelsen for emballage vil have samme virkning på grænsehandlen, som afgiftsned sættelsen på indholdet, hvis alle varerne blev solgt i engangsemballage, når man alene ser på omkostningseffekten. Ved samme prisfald på den emballerede vare, er det imidlertid langt billigere for staten at sætte afgiften ned for emballagen end for indholdet, fordi emballagerne genbruges ved genpåfyldning. Ved nedsættelse af emballageafgiften er det ikke kun staten, der må finansiere prisfaldet, men også flaskeindsamlerne, herunder ved lavere omkostninger herved mv.

Ud over omkostningseffekten er der også panteffekten og konkurrenceeffekten.

Nedsættelse af afgiften på emballager er derfor meget mere effektivt i forhold til provenutabet end nedsættelse af afgiften på indholdet.

Den samlede virkning på grænsehandlen af at nedsætte afgiften er vist i følgende tabel X.2.

Tabel X.2: Virkning på grænsehandel af afgiftsnedsettelse på emballager til alkohol og mineralvand

	Sats - 20 pct.	Sats - 40 pct.	Sats - 50 pct.	Sats - 60 pct.
	Mio. liter			
<i>Øl i alt</i>	2,9	5,9	7,5	9,1
<i>Heraf:</i>				
- Omkostningseffekt	1,0	2,1	2,7	3,3
- Panteffekt	1,3	2,6	3,3	3,9
- Konkurrenceeffekt	0,6	1,3	1,5	1,8
<i>Vand i alt</i>	2,8	5,7	7,1	8,6
<i>Heraf:</i>				
- Omkostningseffekt	0,4	0,9	1,2	1,5
- Panteffekt	0,9	1,8	2,2	2,7
- Konkurrenceeffekt	1,5	3	3,7	4,4
<i>Vin i alt</i>	0,6	1,2	1,5	1,8
<i>Spiritus i alt</i>	0,07	0,14	0,18	0,22

Emballageafgiftsnedsettelsen vil have en betydelig virkning på grænsehandlen med øl og især mineralvand. For mineralvand er effekten dog særlig usikker, jf. at det er den usikre konkurrenceeffekt, der efter beregningerne trækker det største læs.

Hvis grænsehandlen skulle reduceres ved at nedsætte afgiften på indholdet, ville det være nødvendigt at afsætte meget betydelige beløb til provenutab.

Det er vist i tabel X.3.

Tabel X.3: Nettoprovenutab ved nedsættelse af afgiften på indholdet af emballagen, hvis samme virkning på grænsehandlen skulle nås som gennem nedsættelse af afgiften på emballagen

	Hjemvendt grænsehandel ved halvering af afgiften på emballage	Hjemvendt grænsehandel i udenlandske priser	Provenutab ved nedsættelse af sats for indhold af emballage
	Mio. liter	Mio. kr.	Mio. kr.
Øl	7,5	35	165
Vand	7,1	35	400
Vin	1,5	50	125
Spiritus (40 pct.)	0,18	25	10
I alt	-	145	700

Halvering af afgiften på emballage vil have relativt størst betydning for grænsehandlen med de billige varer vand og øl, hvor grænsehandlen vil falde med 15-25 pct. For spiritus og vin vil virkningen være på 3-6 pct., altså mindre, men fordi spiritus og vin i værdi er langt større, vil grænsehandlen i værdi falde stort set lige meget for øl og vand, som for vin og spiritus.

Hvis samme fald i grænsehandlen skulle opnås gennem en nedsættelse af afgiften på indholdet ville det have krævet et nettoprovenu på ca. 700 mio. kr. Det kan sammenlignes med, at der kan forventes en provenugevinst på 75 mio. kr. ved en halvering af emballageafgiften. Det er især for mineralvand, at en nedsættelse af afgiften på emballage er mere effektiv end en nedsættelse af afgiften på indholdet. Det skal dog understreges, at den største usikkerhed i almindelighed knytter sig til konkurrenceeffekten, der er dominerende for mineralvand. Yderligere er afgiften på mineralvand i forvejen den laveste af afgifterne på drikkevarerne. Skulle afgiften yderligere nedsættes, ville provenueeffekten af hjemvendt grænsehandel være meget lille, da den hjemvendte grænsehandel vender tilbage til meget lave afgifter.

Udover virkning på danskernes grænsehandel påvirkes udlændinges køb i Danmark. Ved en halvering af afgiften vil virkningen være:

Tabel X.4: Virkning på salget til udlændinge ved en reduktion af afgiften på emballager med 50 pct.

	Ekstra salg til svenskere mv. ved halvering af afgiften på emballage	Ekstra salg til svenskere – danske priser
	Mio. liter	Mio. kr.
Øl	2,4	25
Vand	0	0
Vin	0,7	35
Spiritus	0,04	5
I alt	-	65

Det ses af tabellen, at en reduktion af afgiften på emballager med 50 pct. vil øge salget til grænsehandlende udlændinge med ca. 65 mio. kr. i danske priser. Det vil især være øl og vin, der vil blive solgt mere af.

XI. Virkningen på forbruget og forbrugerne

Forbruget af øl, vand, vin og spiritus vil stige ved nedsættelse af afgiften på emballagen.

I følgende tabel XI.1 er vist virkningen på de hjemlige priser for de pågældende varer og forbruget.

Tabel XI.1: Virkning på danske priser og forbruget ved en halvering af afgiften på emballager

	Øl	Vand	Vin	Spiritus
<i>Prisfald omkostningseffekt:</i>	kr. pr. kasse	kr./liter	kr./flaske	kr./flaske
Engangsemballage	9,38	1	1 ¹⁾	1 ¹⁾
Genbrugsemballage	0,28	0,05	1 ¹⁾	1 ¹⁾
Konkurrenceeffekt	0,98	0,48	-	-
	Mio. liter			
Forbrug	2,4	13,3	1,0	0,06
	Pct.			
Stigning i forbrug	0,5	2,7	0,6	0,3
	Mio. liter			
Ren alkohol	0,12	0	0,13	0,03
	Mio. kr.			
Skadevirkning forbrugerpriser ²⁾	24		26	6
Omkostningsfald for danske forbrugere ved uændret køb	90	220	195	40
- Heraf "betalt" af erhverv via konkurrenceeffekt	35	160	0	0
- Heraf betalt af stat umiddelbar omkostningseffekt	55	55	70	30
- Heraf betalt via mindre genpåfyldning	0	0	125	10
Gevinst ved ændret adfærd dåseeffekt	15	20	0	0
Højere priser på tysk øl mv.	- 10	- 10		
I alt danske forbrugere	95	230	195	40
Udenlandske forbrugere	10	0	15	5

1) Vin i pap dog 50 øre Hertil mindre tilbagebetaling ved aflevering af visse tomme emballager. I gennemsnit ca. 90 øre pr. normalflaske.

2) 200 kr./liter.

Nedsættelsen af afgiften på emballage med 50 pct. vil medføre en meget begrænset stigning i forbruget på ca. 0,5 pct. for vin og øl. For mineralvand er stigningen dog godt 2,5 pct., mens virkningen er ca. 0,3 pct. for spiritus.

Sundhedsministeriet har opgjort de samfundsmæssige omkostninger ved forbrug af alkohol til omkring 160 kr. pr. liter ren alkohol i priser uden moms. I forbrugerpriser med moms er omkostningerne ca. 200 kr. pr. liter. Omkostningerne er i form af offentlige udgifter til blandt andet sundhedsvæsen samt tabt skat og nettosygedagpenge mv. for personer, der ikke arbejder på grund af alkoholskader mv. Disse omkostninger vil vise sig på længere sigt.

De samfundsmæssige omkostninger i forbrugerpriser ved det større alkoholforbrug vil samlet udgøre ca. 55 mio. kr., hvis afgiften på emballager til alkohol reduceres med 50 pct.

Forbrugerne vil ved en afgiftsnedsættelse på 50 pct. på emballager og ved uændret forbrug af indhold i emballagerne vinde ca. 655 mio. kr. på indkøb af øl, vand, vin og spiritus i Danmark. Det er langt mere end statens umiddelbare provenutab på ca. 225 mio. kr. inklusive moms, hvoraf udenlandske forbrugere endda umiddelbart vinder ca. 15 mio. kr.

Ses der først på øl og mineralvand, vinder forbrugerne i alt ca. 420 mio. kr. Heraf udgør den direkte omkostningsbesparelse ved uændret adfærd omkring 110 mio. kr. inklusive moms – svarende til de danske forbrugeres andel af statens umiddelbare provenutab med moms. Forbrugerne vinder imidlertid også ved de prisfald, der kommer for øl og ikke mindst mineralvand, som følge af øget konkurrence. De danske forbrugeres andel af gevinsten er på her ved ca. 275 mio. kr. inklusive moms.

Forbrugernes gevinst gennem øget konkurrence på 195 mio. kr. modsvares af, at producenterne brutto får ca. 150 mio. kr. mindre i indtægt (195 mio. kr. eksklusive moms). Under de erhvervsmæssige virkninger, er der nærmere redegjort for denne virkning.

Yderligere vinder forbrugerne 35 mio. kr. på grund af adfærdsændringer med hensyn til valg af emballageform.

Der vil blive solgt 95 mio. flere øldåser, der efter nedsættelsen vil være 31 øre/stk. billigere. I gennemsnit værdsætter forbrugerne de ekstra dåser til godt 15 øre/stk. Det giver forbrugerne en gevinst på ca. 15 mio. kr. For mineralvand er gevinsten tilsvarende på ca. 20 mio. kr.

For vin vinder forbrugerne ca. 195 mio. kr. Heraf ”finansieres” ca. 70 mio. kr. gennem statens provenutab med moms ved uændret adfærd. Det er imidlertid ikke kun den vin, der sælges i nye flasker, der falder i pris, men også den vin, der sælges i brugte flasker. De danske forbrugeres andel af denne gevinst er ca. 125 mio. kr. inklusive moms. En del af denne gevinst tabes dog igen via højere renovationsgebyrer, jf. nedenfor.

Forbrugernes gevinst på 125 mio. kr. modsvares af, at dem, der indsamler og tapper vin på brugte flasker brutto taber indtægter. Under de erhvervsmæssige konsekvenser er der nærmere redegjort for virkningerne heraf.

Herudover skal det for god ordens skyld nævnes, at forbrugerne også har en vis gevinst fordi de frivilligt øger forbruget og reducerer grænsehandlen på grund af prisfaldene. Denne gevinst er på ca. 5 mio. kr. De ca. 20 mio. kr. som danske forbrugere taber umiddelbart på grund af begrænsning i ”flaskefidusen”, er inkluderet i de ovennævnte 655 mio. kr.

Endelig skal det anføres, at forbrugerne vil få et tab, fordi bortskaffelsen af tomme vin- og spiritusflasker i stedet for at være en indtægt for de kommunale affaldsordninger vil blive til en udgift. Forbrugerens tab herved gennem højere affaldsgebyrer vil være på ca. 70 mio. kr. med moms. Der er nærmere redegjort for denne effekt under afsnittet om de erhvervsøkonomiske virkninger. Ligeledes vil købmænd, restauratører, tappere mv. få et tab gennem at

indsamlernes mindre tilskud delvist vil blive væltet over på disse og videre til forbrugerne. Tabet herved er på ca. 40 mio. kr. inklusive moms.

Sammenfattende vil virkningen af forslaget på forbruget og forbrugerne være en beskeden vækst i forbruget af alkohol på ca. 0,5 pct., mens forbruget af mineralvand stiger med ca. 2,5 pct. De samfundsmæssige omkostninger herved, der vil vise sig på længere sigt er på ca. 55 mio. kr. i forbrugerpriser.

Forbrugerne står til at vinde netto 450 mio. kr. svarende til en reallønsfremgang på ca. 0,06 pct.

XII. Virkninger for erhverv

Nedsættes afgiften på emballager med 50 pct. vil det have en række erhvervsmæssige virkninger. Generelt vil erhvervene i almindelighed vinde ved, at forslaget har meget gunstige samfundsøkonomiske virkninger, der kommer såvel den private sektor som staten umiddelbart til gode. Selv om der er tale om absolut betydelige fordele, vil det for de mange erhverv, der ikke direkte er berørt af ændringerne, være af relativ beskeden betydning.

De erhverv, der direkte berøres af ændringerne er:

- Detailhandlen
- Danske bryggerier og mineralvandsfabrikanter
- Danske vin- og spiritustappere
- Flaskeindsamlere, -sortere og -skyllere
- Emballageproducenter.

Flaskeindsamlere mv.

De erhverv, der berøres mest direkte, er flaskeindsamlerne mv.

Ved uændrede regler vil flaskeindsamlerne mv. i 2004 afsætte ca. 145 mio. tomme standard vin- og spiritusflasker, herunder RTD flasker, heraf hen ved halvdelen til danske tapperier og godt halvdelen til udenlandske tapperier. Ved uændrede regler vil indsamlerne således få et indirekte skattetilskud på ca. 232 mio. kr.

Nedsættes afgiften med 50 pct. vil flaskeindsamlerne umiddelbart tabe ca. 116 mio. kr. Indsamlerne taber direkte, fordi godtgørelsen ved eksport reduceres til det halve, og indirekte ved, at indenlandske tappere vil skulle have et prisnedslag svarende til afgiftsnedsættelsen, hvis tapperne skal aftage lige så mange brugte som før.

Flaskeindsamlerne vil reagere ved at indskrænke deres virksomhed med sortering mv. og overvælte en del af regningen til de primære affaldsleverandører mv.

Uden afgift ville tomme vin- og spiritusflasker kun i meget beskedent omfang blive genpåfyldt. Regnskabet i gennemsnit pr. flaske ved et marked på ca. 145 mio. genpåfyldte flasker vil f.eks. se således ud, hvis der ses bort fra afgift.

Tabel XII.1: Nettoomkostningerne ved indsamling af brugte flasker til genpåfyldning, når man ser bort fra afgift

	Udenlandske aftagere	Danske afta- gere	Gennemsnit
	øre/flaske	øre/flaske	øre/flaske
Pris for ny flaske uden afgift	85	100	92,5
Gener ved tapning på brugte flasker	-30	-30	-30
Tappers betalingsvillighed uden afgift	55	70	62,5
Leverandørs betalingsvillighed for at komme af med tomme flasker	40	40	40
<i>I alt max indtægter for flaskeindsamler uden afgift</i>	<i>95</i>	<i>110</i>	<i>102,5</i>
<i>Omkostninger ved skylning mv.:</i>			
Transport til tapper herunder hjemtransport af paller mv.	35	5	20
Skylning	50	50	50
Sortering	40	40	40
Omkostninger til at komme af med skår	5	5	5
Omkostninger ved administration mv. af flaskekvoter	5	0	2,5
Indsamlingsomkostninger	30	30	30
Særlige indsamlingsomkostninger, hvis flasker skal være hele samt grovsortering mv. hos detailhandler.	15	15	15
Til flaskesorteres og indsamlers faste omkostninger.	20	20	20
<i>I alt omkostninger ved indsamling til genbrug</i>	<i>200</i>	<i>165</i>	<i>182,5</i>
Nettoindtægt uden afgift ved indsamling mv.	-105	-55	-80

Flaskesorterne ville uden afgift på emballage have indtægter fra to kilder. For det første vil vintappere være villige til at betale for brugte flasker – svarende til prisen for nye fratrukket et nedslag på grund af visse gener ved brugte flasker. I gennemsnit uden afgift ville flaskesorterne kunne opnå en indtægt herfra på ca. 60 øre/stk.

For det andet aflaster flaskesortere de kommunale renovationssystemer, hoteller og andre affaldsproducenter for omkostningerne ved at komme af med de tomme flasker på anden måde. I sidste ende ville de kommunale renovationssystemer være villige til, at betale fla-

skesorterne for at afhente flasker hos købmænd, genbrugsstationer, flaskecontainere mv. svarende til, hvad de ellers ville have haft af omkostninger ved, at komme af med affaldet. Disse alternativ omkostninger kan forsigtigt med usikkerhed anslås til i gennemsnit ca. 40 øre/flaske, svarende til, at det koster 800 kr. pr. ton glasaffald, der afhentes hos mindre virksomheder og køres til omsmeltning her eller i udlandet.

Samlet set vil flaskesorterne mv. uden afgift kunne have udsigt til en bruttoindtægt på i gennemsnit 1 kr. pr. vinflaske. Der er en vis spredning omkring dette beløb. For nogle flasketyper vil beløbet være større og for andre vil det være mindre.

Der er imidlertid betydelige omkostninger ved at indsamle tomme flasker med henblik på genpåfyldning Disse udgør i gennemsnit ca. 180 øre/vinflaske. Uden afgift tabes således i gennemsnit ca. 80 øre/vinflaske, der indsamles med genpåfyldning for øje, i forhold til, at vinflaskerne var blevet afhentet fra flaskecontainere mv. med henblik på, at ende som skår i danske og udenlandske glasværker.

Der er selvfølgelig variation i dette resultat. I visse tilfælde koster det op mod 160 øre/flaske, at sortere mv. flaskerne i stedet for at levere skår til glasværker, mens det i andre tilfælde næsten løber lige rundt. Der er færrest nettoomkostninger ved leverancer til danske tappere og ved afhentning af ensartede hele flasker i store partier fra f.eks. større supermarkeder eller restaurationer. Modsat er der flest omkostninger ved afhentning af tomme flasker fra fjernt beliggende flaskecontainere med et forholdsvis lille indhold af hele solide standardflasker og mange skår/skrøbelige flasker, og afsætning af små mængder til tappere langt fra Danmark.

Uden afgift på vinflasker ville der næppe blive fyldt vin på brugte flasker, men det er en alt for simpel tankegang, at der er én kritisk afgiftssats, der er alt afgørende for indsamlingen.

Flaskesorternes nuværende forretning og omfang er helt afhængig af, at der gennem afgiften på nye flasker og godtgørelsen af afgiften ved eksport af tomme flasker med henblik på genpåfyldning, gives en støtte på 160 øre/flaske, der genpåfyldes hér eller i udlandet.

Med afgiften på flasker og godtgørelsen af afgiften på tomme flasker til eksport er der en forretning ved at indsamle tomme flasker til genpåfyldning.

I gennemsnit går den indirekte støtte til følgende:

Tabel XII.2: Fordeling af støtte til omkostninger og fordele

	Øre pr. flaske i gennemsnit
Statens tab pr. genbrugt vinflaske	160
- Heraf til gennemsnitlig tab uden afgift ved sortering mv.	- 80
- Heraf til besparelse for kommunal renovation mv.	- 40
- Heraf til fortjeneste til kommunalrenovation, købmænd og hoteller mv.	- 20
- Heraf til fortjeneste ved brugte flasker hos danske og udenlandske tappere	- 15
- Heraf til betaling til forbrugere mv. der leverer hele flasker	- 5
Netto	0

Besparelserne og fortjenesterne mv. vil i sidste ende blive overvæltet til forbrugerne, mens det gennemsnitlige tab på 80 øre/stk. er en samfundsøkonomisk omkostning, der må sammenholdes med miljøgevinsten ved genbrug i form af genpåfyldning i forhold til genbrug ved omsmelting.

Flaskeafgiften på 160 øre/flaske er således ikke alene tilstrækkelig til at sikre, at flaskesorterne kan få dækket det underskud på 80 øre/flaske, som de ville have haft uden afgift, men vil umiddelbart give sorterne et overskud på i gennemsnit 80 øre/flaske.

Med afgiften er det således en god forretning at sortere flasker, men konkurrencen mellem flaskesorterne for at få fat i de tomme flasker fra købmænd og flaskecontainere mv. og få afsat de genbrugelige flasker til tapperne gør, at leverandørerne ikke alene slipper for at betale alternativ omkostningerne ved at slippe af med flaskerne som skår, men også får en indtægt, samt at tapperne får forholdsvis billige flasker især i Danmark.

Såfremt afgiften på flasker reduceres med 50 pct., vil flaskesorternes indtægter falde med 80 øre/stk.

Man kunne umiddelbart forledes til at tro, at dette helt ville neutralisere de gevinster og besparelser, der gives til leverandørerne mv., og helt indstille genbrug i form af genpåfyldning, men sådan vil det ikke gå.

Flaskesorterne vil reducere deres virksomhed, men først og fremmest, hvor der er størst omkostninger og færrest indtægter uden afgift. Derimod vil de beholde deres virksomhed på de områder, hvor der er færrest omkostninger og størst indtægter. Det kan være vanskelig nok at fastlægge alle de forskellige omkostnings- og indtægtselementer i kalkulationen i gennemsnit, men det er en endnu større opgave at beskrive spredningen.

Spredningen kunne f.eks. se således ud:

Tabel XII.3: Eksempler på spredning i omkostninger og sammenhæng mellem afgift og genpåfyldning

Afgiftssats	Omkostning netto ¹⁾	Antal flasker ¹⁾	Omkostninger netto ²⁾	Antal flasker ²⁾
øre/flaske	øre/flaske	Mio. stk.	øre/flaske	Mio. stk.
16	0-16	14,5	-	0
32	16-32	29,0	-	0
48	32-48	43,5	-	0
64	48-64	58,0	-	0
80	64-80	72,5	-	0
96	80-96	87,0	80-96	29
112	96-112	101,5	96-112	58
128	112-128	116,0	112-128	87
144	128-144	130,5	128-144	116
160	144-160	145,0	144-160	145
Gennemsnitsomkostning netto	80		120	

1) Centralt skøn.

2) Alternativt højomkostnings skøn

I tabel XII.3 er der givet eksempler på, hvordan sammenhængen mellem afgiftssats og antal flasker, der vil blive genpåfyldt, vil være ved given spredning af omkostningerne omkring i gennemsnit henholdsvis 80 øre/flaske (centralvarianten) og 120 øre/flaske (højomkostningsvarianten).

Ved en afgiftssats på f.eks. 48 øre/flaske vil brugte flasker alene blive genpåfyldt i de tilfælde, hvor nettoomkostningerne ved indsamling mv. uden afgift er under 48 øre/stk. Det vil de være for 43,5 mio. flasker. Sættes afgiften op til 64 øre/stk., vil der yderligere blive indsamlet de flasker, hvor nettoomkostningerne er på mellem 48-64 øre/fl. etc. På marginalen tjenes der ikke ved at indsamle en ekstra flaske, men det gøres der for de flasker, hvor omkostningerne er lavere. Konkurrence mellem indsamlere vil imidlertid bevirke, at indsamlerne vil afsætte skyllede flasker lidt billigere til tapperierne, og vil give de restauranter mv., hvor det er særligt billigt at hente tomme flasker, en større godtgørelse.

Hvis man modsat bevæger sig den anden vej, og nedsætter afgiften fra 160 øre/stk. til 80 øre/stk. vil indsamlerne opgive indsamling i de tilfælde, hvor omkostningerne netto er mellem 80 og 160 øre/stk.

Den dårligere økonomi i indsamlingen vil reducere konkurrencen om, at komme af med skyllede flasker og få fat i brugte urene flasker, hvorfor afregningen til leverandørerne af de urene flasker nedsættes, og i visse tilfælde ændres til, at indsamlerne får betaling for at afhente flaskerne i stedet for at betale herfor.

I følgende tabel XII.4 er vist situationen før og efter en nedsættelse af afgiften med 50 pct.

Tabel XII.4: Situationen før og efter nedsættelsen af emballageafgiften med 50 pct.

	Før ved afgift på 160 øre/stk.	Efter ved afgift på 80 øre/stk.	Ændring
		Mio. stk.	
Antal genbrugte vin- og spiritusflasker	145	72,5	-72,5
		øre pr. stk.	
Støtte	160	80	-80
		Mio. kr.	
<i>Støtte i alt</i>	232	58	-174
		øre pr. flaske	
Meromkostninger	80	40	-40
		Mio. kr.	
Meromkostninger i alt	116	29	-87
		øre pr. stk.	
Gevinster mv.	80	40	-40
		Mio. kr.	
Gevinster i alt	116	29	-87
- Heraf forbrugere	7,25	1,81	-5,44
- Heraf tappere	21,75	5,44	-16,31
- Heraf købmænd mv.	14,5	3,63	-10,87
- Heraf kommunale renovationsselskaber mv.	72,5	18,13	-54,37

Flaskesorterne vil umiddelbart tabe 116 mio. kr. Det vil få flaskesorterne til at indskrænke deres virksomhed med de ca. 72,5 mio. flasker, hvor det samfundsmæssigt koster mellem 80 og 160 øre/stk. ekstra at sortere mv., i forhold til at komme af med affaldet på anden vis. Herved mistes yderligere 58 mio. kr. i indirekte støtte, således at støtten i alt reduceres med 174 mio. kr. Ved den mindre omfattende aktivitet spares imidlertid 87 mio. kr. i samfundsøkonomiske omkostninger. Yderligere genvinder indsamlerne andre 87 mio. kr. ved, at de ved det mindre udbud vil kunne få et højere pris hos tapperne - 16 mio. kr., og på grund af den mindre efterspørgsel efter tomme flasker fra de kommunale renovationssystemer mv. vil få indtægter ved at afhente flasker fra containere mv. i stedet for som før, at have udgifter. Det vindes der 54 mio. kr. ved. Købmændene taber brutto andre godt 16 mio. kr., hvoraf de vælter godt 5 mio. kr. videre direkte til forbrugerne, der ikke længere får samme pant for vinflasker mv. Resten ca. 11 mio. kr. væltes også i sidste ende over til forbrugerne gennem en lidt højere bruttoavance for et bredt udsnit af købmandsvarer.

Ved færre samfundsøkonomiske omkostninger på 87 mio. kr. vil ca. 150 ansatte i detailhandlen (flaskedrenge mv.) og i skyllerier og sorteringsvirksomhederne samt chauffører skulle finde anden beskæftigelse.

Under tilpasningsprocessen vil flaskeindsamlerne tillige kunne have underskud indtil kapaciteten samt salgs- og indkøbspriser er tilpasset den nye ligevægt.

Sammenfattende vil flaskesorterne mv. umiddelbart miste ca. 116 mio. kr. i omsætning og yderligere 58 mio. kr. ved indskrænkning af deres virksomhed, altså i alt 174 mio. kr. mindre i omsætning. Af de 174 mio. kr. vil de kunne vælte ca. 87 mio. kr. over på andre, mens de ved at indskrænke deres virksomhed svarende til andre 87 mio. kr. reducerer omkostningerne. Beskæftigelsen falder med ca. 150 fuldtidsbeskæftigede i branchen – hér og i udlandet.

Kommunale renovationssystemer mv.

De kommunale renovationssystemer har hidtil ikke alene sparet omkostningerne ved at indsamle og komme af med tomme vinflasker mv., men endda ofte haft en indtægt. Hovedparten af denne besparelse og indtægt mistes, hvilket vil medføre en stigning i renovationsgebyrerne mv. på ca. 55 mio. kr. Det vil være husholdningerne, der skal bære denne ekstra omkostning gennem en forhøjelse af affaldsgebyrerne for husholdningsaffald.

Detailhandlen

Detailhandlen vil både have fordele og ulemper ved en halvering af afgiften på emballager. Detailhandlen vil som andre erhverv have fordel af forslaget generelle gunstige virkninger på samfundsøkonomien. Specielt vil detailhandlen vinde ved mersalg af øl, vand, vin og spiritus på grund af større dansk forbrug, mindre dansk grænsehandel og mersalg til udlændinge. Stigningen i salget af øl, vand, vin og spiritus udgør ca. 12,3 mio. liter, 20,4 mio. liter, 3,2 mio. liter, og 0,28 mio. liter. De større mængder svarer til en detailomsætning på godt 500 mio. kr. med moms. Heraf vedrører henved 75 mio. kr. salg til udlændinge og ca. 450 mio. kr. mersalg til danskerne. Det svarer til forbrugernes gevinst.

Detailavancen ved mersalg af drikkevarer er på brutto på ca. 60 mio. kr., svarende til en merbeskæftigelse på ca. 100 fuldtidsbeskæftigede. Omvendt vil detailhandlen tabe en nettoindtægt på ca. 10 mio. kr. ved en reduktion i den merhåndteringsgodtgørelse handlen i dag får af flaskeindsamlerne. Denne indtægtsnedgang vil blive væltet over i højere bruttoavance på købmandsvarer i almindelighed.

Vintappere

Omkring $\frac{1}{3}$ af den vin og spiritus, der sælges i Danmark tappes hér i landet. Der anvendes fortrinsvis brugte flasker. Ved forslaget vil forsyningen af brugte flasker blive reduceret og de danske vintappere får et tab, idet forskellen i prisen for nye flasker og brugte flasker bliver indskrænket med ca. 15 øre/stk. De danske vintappere vil hermed umiddelbart tabe ca. 10 mio. kr. svarende til ca. 1 pct. af værdien af dansk tappet vin ab tapperi.

Forsøges prisen sat op med 1 pct. for dansk tappet vin falder markedsandelen for de danske tappere. Modsat stiger det samlede vinsalg i Danmark, herunder af dansk tappet vin på grund af virkningen på grænsehandel og dansk forbrug. Samlet set forventes salget af dansk tappet vin at blive uændret, men markedsandelen at falde.

Markedsandelen for danske tappere har tenderet mod at være vigende gennem en længere årrække. Om højere tysk motorvejsafgift, der vil beskytte hjemlige tappere, vil være tilstrækkelig til at vende denne tendens er usikkert.

Emballageproducenter

Ved mindre genbrug og flere engangsemballager vil markedet for emballageproducenterne stige. Samlet set ventes antallet af nye emballager til øl, vand, vin og spiritus at stige med 50 pct. Ved et øget udbud af skår til omsmelting vil omkostningerne til indkøb af råvarer for glasværker falde. En del af de større emballagemængder vil blive fremstillet af danske producenter herunder eventuelt af mineralvandsfabrikkerne selv, men hovedparten skønnes at blive importeret.

Øl- og mineralvandsproducenter

Øl- og mineralvandsproducenterne vil både få fordele og ulemper ved forslaget.

Salget af øl og mineralvand i Danmark vil stige med henholdsvis godt 2 pct. og 4 pct. på grund af større forbrug og mindre grænsehandel. Det svarer til en omsætningsfremgang på ca. 200 mio. kr. eksklusive moms og afgifter. En del af grænsehandelsvarerne er dog fremstillet i Danmark, så produktionsfremgangen vil blive mindre.

Modsat vil øget konkurrence trykke avancerne med ca. 150 mio. kr. Faldet i avancerne vil ikke nødvendigvis give et tilsvarende nettoindkomstab, da der er muligheder for omlægninger i struktur mv., der kan føre til omkostningsbesparelser. Ved lavere avancer i Danmark vil betalingen for at kunne markedsføre udenlandske mærkevarer i Danmark således kunne falde.

Måtte nettoindtægterne falde med f.eks. 100 mio. kr., vil statens tab i form af lavere selskabsskat blive på ca. 30 mio. kr. Yderligere vil der blive tabt skat af udbytter og kursgevinster.

Forbrugerne vinder samlet set ca. 450 mio. kr. ved lavere priser, svarende til ca. 0,06 pct. af privatforbruget.

Reallønnen stiger således med ca. 0,06 pct. Det vil give anledning til en stigning i arbejdsudbuddet med ca. 0,015 pct. (der er forudsat en udbudselasticitet på 0,1). Det svarer til et ekstra arbejdsudbud på henved 500 fuldtidsbeskæftigede og merindtægter på henved 100 mio. kr.

Der er betydelig usikkerhed forbundet med såvel virkningen på selskabsskat mv., som virkningen på arbejdsudbud. Da effekterne er modsatrettede, og i øvrigt af samme størrelsesorden, er provenueffekterne ignoreret i den samlede provenuoversigt.

Sammenfatning – erhvervmæssige konsekvenser

Det er vanskeligt at sammenfatte de erhvervmæssige nettovirkninger i et enkelt tal, jf. at virkninger vil være forskellig for de berørte brancher, og i sidste ende afhænge af adfærdsændringer og overvæltning mv.

Ved uændret salg vil flaskesorterne umiddelbart miste bruttoindtægter på ca. 116 mio. kr. ved en halvering af emballageafgiften. Det vil føre til en indskrænkning eller omlægning af deres virksomhed, hvor de i videre udstrækning vil anvende de indsamlede tomme flasker til skår mv. end til leverancer til danske eller udenlandske tappere. Omsætningen i branchen vil samlet set falde med ca. 174 mio. kr., hvoraf ca. 87 mio. kr. vil bestå af nedgang i meromkostningerne ved at sortere og skylle tomme flasker og andre ca. 87 mio. kr. i, at leverandørerne af tomme flasker (kommunale indsamlingsordninger, købmænd, hoteller) ikke længere får betaling for deres affald, men kan komme til at betale for at komme af med affaldet.

Øl- og mineralvandsfabrikanter vil gennem øget konkurrence få trykket deres avance med brutto ca. 150 mio. kr.

Større forbrug og mindre grænsehandel af øl og vand vil få detailhandlen i mængde til at stige svarende til ca. 500 mio. kr. i priser med moms og afgifter. Brutto detailavancen herved er på ca. 60 mio. kr.

Samlet set vurderes det, at erhvervene netto efter overvæltning mv. vil blive belastet med ca. 150 mio. kr. mindre i indtægt.

XIII. Miljømæssige virkninger

Nedsættelse af emballageafgiften ændrer på en række punkter adfærden, hvilket kan have miljømæssige konsekvenser.

Emballageafgiften er en miljøafgift. Det vil sige, at afgiften medfører adfærdsændringer, der er med til at realisere regeringens miljømål. Der er dog også andre interesser, der søges varetaget ved afgiften, herunder fiskale.

Brug af afgifter på emballager til øl, vand, vin og spiritus kan påvirke miljøet ad flere veje.

- Giver incitamenter til at begrænse mængden af affald, der tilføres forbrændingsanlæg eller deponi, ved at emballage indsamles særskilt til genpåfyldning eller omsmelting.
- Understøtter frivillige pantordninger og lignende, hvorved mængden af affald der flyder i gaderne og i naturen begrænses.
- Giver incitamenter til at genbruge emballager ved genpåfyldning. Energiforbrug mv. ved fremstilling af emballager og hermed forbundne miljøpåvirkninger i form af f.eks. CO₂, SO₂ og NO_x reduceres.

Sammenfattende vil en afgiftsnedsættelse kun i meget begrænset omfang føre til, at der kommer til at flyde mere emballageaffald i gaden eller i naturen.

Der vil næppe ske en større stigning i de mængder emballage, der bortskaffes sammen med dagrenovation uden mulighed for genbrug enten ved genpåfyldning eller omsmelting, og slet ikke for øl- og mineralvandsemballager.

En mindre del af emballagerne vil blive genbrugt ved genpåfyldning og en større del ved omsmelting mv. Det vil umiddelbart føre til et større energiforbrug og udledning af CO₂ mv., men disse eksternaliteter er ofte i forvejen eller vil blive internaliseret.

Hvordan affald i sidste ende bortskaffes afhænger af adfærd, såvel hos forbrugerne mv., som blandt dem, der håndterer det affald forbrugerne har skaffet sig af med.

Adfærd ændringer hos forbrugerne – bortskaffelse udenom renovationssystemer

Forbrugerne kan skaffe sig af med brugte emballager til øl, vand, vin og spiritus gennem at smide det i naturen eller på gader, sammenblandet med øvrige dagrenovation eller adskilt.

Ønsket om, at forbrugerne undlader at bortskaffe øl- og vandemballager på gader og i naturen, blev tidligere direkte understøttet af afgiften gennem at afgiften påvirkede pantsatsen for emballager til øl og mineralvand. Afgiften påvirker prisen for nye flasker. Ved højere afgift bliver nye flasker dyrere. Bryggeriernes mv. betalingsvillighed for brugte flasker ville derfor stige svarende til afgiftsstigningen, hvilket ville få prisen på brugte flasker – pantet – til at stige.

Ved højere pant vil der være større omkostninger ved at skaffe sig af med brugt emballage på en bekvem måde, i stedet for at aflevere emballagen særskilt tilbage, og de emballager, der er smidt af dem, der fandt besværet ved tilbage levering større end pantet, vil i vidt omfang blive indsamlet af andre, der vurderer besværet herved mindre end pantet.

Pantsatsen er imidlertid ikke længere markedsbestemt, men fastsat af Miljøministeriet efter indstilling fra de berørte brancher. Ved fastsættelsen af pantet ses ikke alene på, om pantet korresponderer med prisen for nye flasker, men også på, om pantet er tilstrækkeligt til at nå givne miljømål.

Pantsatsen vil derfor ikke længere automatisk blive ændret ved ændret afgift. Afgiften påvirker derfor heller ikke længere direkte, hvor store dele af emballagen til øl og mineralvand, der skaffes af vejen på en miljømæssigt uhensigtsmæssig måde. Det gør pantet.

Måtte afgiftsnedsættelsen være medvirkende til, at pantet blev sat ned for alle eller særlige kategorier af øl- og mineralvandsflasker, vil virkningen også være overskuelig.

Vin mv. drikkes typisk hjemme eller på restauranter. Antallet af vinflasker, der smides i naturen er derfor meget begrænset. Blandt de få flasker, der smides i naturen, vil det kun for en meget lille del gælde, at de indsamles af andre med henblik på at få en økonomisk gevinst gennem pant.

Forslaget vil således næppe føre til, at antallet af flasker, der smides i naturen og på gaden og ikke hurtigt derefter samles ind igen påvirkes.

Adfærdsændringer hos forbrugerne – brugt emballage adskilt eller sammenblandet med andet affald

For øl og mineralvand sikrer pantet, at langt hovedparten af emballagerne indsamles særskilt via pantsystemet og ikke sammenblandes med anden dagrenovation. Derfor kan hovedparten af emballager til øl og vand genanvendes enten ved genpåfyldning eller ved omsmelting.

For vin og spiritus er der ikke et tvunget pantsystem, og alene for få mærker er der etableret frivillige pantordninger. Her er den eventuelle pant markedsbestemt. Nedsættelse af afgiften vil trække i retning af, at pantet reduceres om end ikke nødvendigvis helt parallelt med afgiftsnedsættelsen.

Derfor vil en afgiftsnedsættelse nedsætte forbrugernes incitament til at aflevere tomme pantbelagte vin- og spiritusflasker tilbage, men den praktiske virkning er sandsynligvis beskeden, jf. at pantet kun har omfattet en mindre del af vin- og spiritusflaskerne eller har været lav.

Hovedparten af tomme- vin- og spiritusflasker afleveres nemlig i forvejen af forbrugerne til købmand og flaskekuber mv. uden at forbrugerne har nogen eller kun en lille direkte økonomisk tilskyndelse hertil. Købmænd kan imidlertid, selv om de ikke giver forbrugerne betaling for tomme flasker, have en fordel heraf ved salg af de tomme flasker til flaskeindsamlerne. Ved mindre eller ingen betaling fra indsamlerne vil købmændene måske ikke stille samme faciliteter til rådighed som før, men selv uden betaling fra flaskeindsamlerne vil købmænd kunne have en interesse i, at yde denne service gratis for kunderne, hvis det er med til at bestemme, hvor kunderne køber ind.

Ved et uændret antal flaskekuber mv. vil der næppe heller blive smidt flere vinflasker ud med den almindelige dagrenovation fra husholdningerne end nu. Nettoudgifterne ved at have opstillet flaskecontainere vil stige, da flaskeindsamlerne vil skulle have mere/ ikke give så meget for at tømme containerne. Ved færre containere vil en del af forbrugerne få større besvær ved at skaffe sig af med de tomme vinflasker adskilt fra andet affald. Hvis der ikke reguleres, således at antal containere fastholdes, vil antallet af vinflasker, der bortskaffes med dagrenovationen, derfor kunne stige.

Endelig vil flaskeindsamlernes betaling til spejdere mv. for tomme vinflasker falde, eventuelt helt bort, og de husholdninger, der ikke før har haft besvær med at aflevere flaskerne i flaskekuber mv., vil i stedet i et vist omfang skaffe sig af med flaskerne sammen med den øvrige dagrenovation.

Det forventes sammenfattende, at der vil ske en vis stigning i de vin- og spiritusemballagemængder, som forbrugerne skaffer af vejen med øvrig dagrenovation og som dermed i praksis ikke kan bruges enten til genpåfyldning eller omsmelting.

En nedgang i indsamlingsmængden til genanvendelse ved genpåfyldning eller omsmelting kan komme til at betyde at målet i udkast til regeringens Affaldsstrategi 2005-8 om 80 pct. genanvendelse af glasemballage ikke kan nås. Det vil kunne medføre ekstra omkostninger til indsamling af andre emballagematerialer for at nå målet i EU's emballagedirektiv om 55 pct. genanvendelse i 2008.

Adfærdsændringer hos dem, der modtager og håndterer brugt emballage fra husholdningerne

Nedsættelse af afgiften vil ikke ændre adfærd i retursystemet for øl- og mineralvand. De genpåfyldelige flasker vil fortsat hovedsagligt blive afsat til genpåfyldning, mens engangsemballagen til genanvendelse ved omsmelting mv.

Det forventes, at købmænd og restauratører og renovationsvæsener fortsat vil søge at holde vin- og spiritus emballageaffald adskilt fra andet affald. Det er der økonomiske incitamentter til og i øvrigt skal glasemballageaffald ifølge lovgivningen indsamles til genanvendelse.

Ændring i engangsemballagens andel

En ensartet nedsættelse af afgiften på genbrugs og engangsemballage til øl og vand vil medføre en øget anvendelse af engangsemballage til øl og mineralvand. Ved en halvering af afgiften stiger mængderne af engangsemballager. Der er regnet med, at en halvering af afgiften vil føre til en stigning i salget af øldåser til det danske marked på 95 mio. stk.

For mineralvand er der regnet med, at nedsættelsen af afgiften til det halve vil føre til engangsemballager vil blive anvendt til ekstra ca. 37 mio. liter mineralvand, f.eks. ved at der sælges ca. 55 mio. stk. flere dåser à 33 cl, og henved 10 mio. stk. flere engangsflasker à 2 liter.

Engangsemballage for øl og mineralvand indgår i retursystemer, og vil i hovedsagen blive indsamlet herigennem. Det gør det muligt, at genanvende hovedparten af engangsemballerne ved omsmelting. Ved en vægt på godt 10-15 g pr. øldåse, vil der skulle omsmeltes ekstra godt 1 mio. kg øldåser (hen ved 100 mio. stk.), mens der vil skulle omsmeltes ca. 3 mio. kg mineralvandsdåser eller engangsplastflasker.

Virkningerne for vin- og spiritusflasker er usikker. Efter den centrale beregning vil en nedsættelse af afgiften med 50 pct. medføre, at genpåfyldning vil blive halveret svarende til, at der vil blive genbrugt ca. 72 mio. færre vin- og spiritusflasker (omregnet til standard ¾ liter flasker) ved genpåfyldning hér eller i udlandet. Hovedparten af faldet vil være i form af, at der vil blive eksporteret færre hele tomme brugte flasker til udlandet med henblik på genpåfyldning. Alt andet lige vil der derfor være en tilsvarende mængde større glasskår – ca. 35 mio. kg, der enten vil blive deponeret eller blive omsmellet i glasværker. Omsmeltingen vil i givet fald skulle ske i udlandet – sandsynligvis Sydeuropa - da det danske glasværk ikke har kapacitet til at modtage flere farvede skår.

Der er krav i Affaldsbekendtgørelsen om, at kommunalbestyrelserne skal etablere indsamlingsordninger for emballageglas til genanvendelse. Det vil sige, at indsamlede tomme fla-

sker, der ikke genpåfyldes i størst muligt omfang, skal omsmeltes til nyt glas. Dette er også det privatøkonomisk optimale.

De privatøkonomiske omkostninger ved at deponere brugte vin- og spiritusflasker udgør eksklusive udgifter til afhentning hos husholdninger og transport til deponier ca. 500-600 kr. pr. ton svarende til 25-30 øre/flaske. Det er væsentligt billigere at komme af med skårene til omsmelting hos glasværker, hvor omkostningerne i form af transport fratrukket indtægterne fra salg af skår udgør fra 0 til 300 kr. pr. ton eller fra 0 til 15 øre/flaske. Så længe udgifterne til adskillelse af tomme vin- og spiritusflasker fra andet affald derfor er under 200-600 kr. pr. ton højere end ved uadskilt affaldsbortskaffelse, er der privatøkonomiske fordele ved at tomme vin- og spiritusflasker adskilles fra andre typer affald og ikke deponeres, men omsmeltes.

Af de ca. 35 mio. kg vin- og spiritusflasker, der ikke længere vil blive genbrugt ved genpåfyldning, vil henved 35 mio. kg i stedet blive omsmeltet, og en mindre mængde blive bortskaffet med den almindelige dagrenovation til forbrændingsanlæg. En del af slaggen herfra genanvendes, mens en anden del deponeres.

Såvel genbrug ved genpåfyldning, som genbrug ved omsmelting, er med til understøtte målet i udkast til regeringens Affaldsstrategi 2005-08 om 80 pct. genanvendelse af glasemballage i 2008 og EU-embalagedirektivets krav om 55 pct. genanvendelse, jf. at såvel genpåfyldning, som omsmelting, er genanvendelse.

Afledte miljøkonsekvenser ved fremstilling af nye emballager i forhold til genbrug af brugte

Fremstilling af nye emballager er forbundet med et energiforbrug. Energiforbruget er væsentlig større, hvis emballagen skal fremstilles af primære råvarer, end hvis der er tale om fremstilling baseret på sekundære råvarer f.eks. skår eller metalaffald. Derimod fordrer genpåfyldning af tomme brugte flasker et forholdsvis lille energiforbrug.

I Life Cycle Assessment of packaging system for beer and soft drinks 1998 (Miljøprojekt nr. 400,402,404 og 405) samt Genbrug af danske vinflasker 2000 (Miljøprojekt nr. 556) er forskelle i miljøbelastning ved forskellige emballageformer undersøgt (genpåfyldning eller engangsemballage, der omsmeltes). Baseret på disse analyser vil omlægninger have de i tabellen nedenfor angivne miljøvirkninger her i landet eller i udlandet. Miljøbelastningen er belyst ved tre udvalgte parametre, der udgør hovedparten af miljøbelastningen ved fremstilling mv. af emballager.

Tabel XIII.1: Miljøvirkninger af ændrede emballageformer ved uændret forbrug af øl, mineralvand, vin og spiritus

Emballagetype\udledningner ¹⁾	Ændring i emballage-forbrug	CO ₂	SO ₂	NO _x
	Mio. liter		ton	
Øldåser à 33 cl ²⁾	+ 31	+ 10535	+ 25,0	+ 39,0
Ølflasker à 33 cl ³⁾	- 31	- 5035	- 7,8	- 19,4
	Mio. stk.			
Ølflasker à 33 cl ⁴⁾	- 3			
	Mio. liter		ton	
Mineralvandsflasker à 1,5 liter, 33 cl ⁵⁾	+ 37	+ 8.381	56,1	48,4
Mineralvandsflasker à 1,5 liter, 33cl ⁶⁾	- 37	- 3.580	- 10,7	- 20,5
	Mio. stk.		ton	
Vin- og spiritusflasker, skår ⁷⁾	+ 72 ⁹⁾	+ 26.400	71,2	197,7
Vin- og spiritusflasker, skylning mv. ⁸⁾	- 72 ⁹⁾	- 14.390	- 20,5	- 147,9
I alt		22.311	113,3	97,3

1) De anførte mængder CO₂, NO_x og SO₂ er de umiddelbart beregnede ekstra emissioner ved omlægninger i emballageforbruget, dvs. under forudsætning af ingen regulering, jf. afsnit XIII i bilag 2.

2) 90 pct.'s genanvendelse af aluminium – af omsmeltet metal.

3) genpåfyldelige glasflasker

4) - genbrug – fremstilling af nye flasker

5) engangsplastflaske

6) genpåfyldelig plastflaske

7) halvering af genbrug af vinflasker – fremstilling af skår .

8) nuværende system for håndtering af glasemballage

9) à 70/75 cl's nye flasker.

Det skal understreges, at de anførte mængder CO₂, NO_x, SO₂ er de umiddelbart beregnede ekstra emissioner ved omlægninger i emballageforbruget ud fra forudsætningerne i de angivne miljørapporter. Ved skyggepriser på ca. 120 kr. pr. ton CO₂, og ca. 35 kr. pr. kg SO₂ og NO_x vil miljøbelastningen umiddelbart udgøre ca. en værdi på ca. 10 mio. kr., heraf ca. 5 mio. kr. vedrørende vin- og spiritusflaskerne, og ca. 5 mio. kr. vedrørende øl- og mineralvandsemballager.

Emissionerne er eller vil imidlertid blive reguleret i en række lande herunder i de europæiske, hvor emballagerne i praksis fremstilles. Reguleringerne er i blandet i form af, at der er eller vil blive fastsat nationale kvoter for SO₂, NO_x og CO₂. Ligeledes kan de pågældende eksternaliteter være internaliseret ved afgifter i nogle af landene.

Når eller hvis CO₂-kvoter bliver operationelle, vil der f.eks. ikke blive udledt mere CO₂ selvom efterspørgslen efter nye emballager stiger. Godt nok vil emissionerne fra glasværker mv. stige, men landene er da forpligtet til, at reducere CO₂-udledningerne andet steds, eller at købe CO₂-kvoter fra andre lande. Når negative miljøeksternaliteter er internaliseret, vil ændret efterspørgsel efter emballager mv. ikke føre til nettotab af velfærd.

Sammenfatning – miljø

Ved en halvering af afgiften vil emballageaffaldsmængderne stige, fordi engangsemballerne vil vinde markedsandele. Samlet set vurderes det, at der vil blive solgt ca. 250 enheder mere i nye emballager, som vil blive til ca. 40.000 tons affald. Dette affald vil dog hovedsagligt blive genanvendt ved omsmelting.

Erstatning af genbrugsemballager med engangsemballager, der omsmeltes fører dog til et større energiforbrug og dermed umiddelbart til større emissioner af CO₂, NO_x og SO₂. Miljøværdien udgør et tab på ca. 10 mio. kr., heraf ca. 3 mio. kr. vedrørende ca. 22.000 tons CO₂. En del heraf er dog eller vil i forvejen være internaliseret via afgifter eller kvoter.

Halvering af afgiften vurderes ikke i noget videre omfang at påvirke mængden af affald, der smides på gader eller i naturen. Afgiftshalveringen skønnes at have mindre betydning for de mængder affald, der føres til affaldsforbrænding eller deponi.

Incitamentet til at indsamle vinflasker til genbrug vil blive mindre hos kommuner, dagligvarehandelen og frivillige organisationer. Det vurderes dog, at forbrugerne fortsat i stort omfang vil sortere glasaffald fra den øvrige dagrenovation.

XIV. Samfundsøkonomiske virkninger

Ved en nedsættelse af skatter, hvor adfærden ikke ændres, vil skatteyderne få en lettelse, men modsat staten et tab. Samfundsmæssigt går det lige op. Ændringerne i adfærd vil imidlertid kunne føre til, at samfundet netto vinder gennem, at borgernes gevinst er større end statens tab ved en skatnedsættelse.

I følgende tabel XIV.1 er vist, hvem der vinder og taber ved nedsættelse af afgiften med 50 pct., samt nettoeffekten for samfundsøkonomien mv.

Tabel XIV.1: Virkning på samfundsøkonomien af en afgiftsnedsættelse på emballager med 50 pct. i forbrugerpriser¹⁾

Angivet i forbrugerpriser	Øl- og mineralvand	Vin- og spiritus	I alt
	Mio. kr.		
<i>Forbrugere:</i>			
Umiddelbar gevinst ved lavere priser på emballager ved uændret adfærd.	+ 310	+ 235	+ 545
Overvæltning via højere renovationsgebyr mv. vedr. vinflasker mv.	0	-110	- 110
Højere priser på tysk øl	- 20	0	- 20
Ændring i emballagesammensætning færre gener mv.	+ 35		+ 35
<i>I alt danske forbrugere</i>	+ 325	+ 125	+ 450
<i>Udenlandske forbrugere</i>	+ 10	+ 15	+ 25
<i>Danske stat:</i>			
Uændret adfærd	- 115	- 105	- 220
Adfærdsændringer	+ 165	+ 150	+ 315
<i>I alt stat</i>	+ 50	+ 45	+ 95
<i>Øl- og mineralvandsfabrikker:</i>			
Uændret adfærd	- 190	0	- 285
Ændret adfærd	+ 65		+ 65
<i>I alt øl- og mineralvandsfabrikker</i>	- 125	0	- 125
Sundhedsomkostninger	- 25	- 30	- 55
Miljøskader	- 5	- 5	- 10
Netto samfundsøkonomisk gevinst i forbrugerpriser til danskere	+ 220	+ 135	+ 355
- Heraf ændret emballagesammensætning – emballagemiljøomkostninger	+ 100	+ 110	+ 210
- Heraf ændret forbrug af drikkevarer	+ 5	- 15	- 10
- Heraf mindre dansk grænsehandel	+ 60	+ 45	+ 105
- Heraf større udenlandsk grænsehandel	- 5	0	- 5
- Heraf lavere omkostninger bryggerier.	+ 65	0	+ 65
- Miljø	- 5	- 5	- 10

1) I forbrugerpriser dvs. i priser med moms.

Det ses af tabellen, at samfundet samlet set netto vinder ca. 350 mio. kr. i forbrugerpriser ved nedsættelse af emballageafgiften med 50 pct. Forbrugerne vinder netto 450 mio. kr. og staten ca. 100 mio. kr., men omkostninger ved alkoholmisbrug stiger på længere sigt med ca. 50 mio. kr. om året, mens bryggerier og mineralvandsfabrikker taber godt 100 mio. kr. i forbrugerpriser. De ekstra miljøomkostninger udgør ca. 10 mio. kr. om året, men neutraliseres sandsynligvis gennem kvoter mv.

Det skal bemærkes, at opgørelsen ikke inkluderer, at forbrugerne ved lavere priser på varerne får et ekstra incitament til at arbejde i forhold til at holde fri. Det vil føre til ekstra ar-

bejdsudbud, hvilket vil kunne øge velfærdsgevinsten med ca. 100 mio. kr. Denne velfærdsgevinst er ikke inkluderet i skemaet. Ligeledes er ikke inkluderet, at statens provenugevinst aflaster brug af andre forvridende skatter. Denne effekt er på ca. 25 mio. kr., men er som nævnt ignoreret.

Som nævnt følger de samfundsøkonomiske nettovirkninger af, at der ændres adfærd. Omkring halvdelen af den samfundsøkonomiske nettogevinst skyldes en anden sammensætning af emballageforbruget og mindre genbrug i form af genpåfyldning og mere ved omsmelting. Grunden til, at samfundet netto vinder ved en anden sammensætning af emballageforbruget er for det første, at afgiftssatserne i øjeblikket er langt over værdien af miljøtabet ved brug af nye dåser og flasker mv. Derfor vil der opstå en samfundsøkonomisk gevinst, hvis genbrug reduceres og engangsflasker vinder frem. Afgiftsændringen vil medføre en stigning i brugen af engangsflasker med vægtet godt 50 pct.

Det skal understeges, at den samfundsøkonomiske gevinst ved mindre genbrug i form af genpåfyldning af vin- og spiritusflasker er spejlbilledet af, at der bruges flere ressourcer når genbruget sker ved indsamling, sortering og skylning af brugte flasker end ved fremstilling af nye flasker. Nedgang i flaskesorternes aktivitet og beskæftigelse er således ikke udtryk for et samfundsøkonomisk tab, men giver mulighed for en samfundsøkonomisk gevinst, når de i første omgang lediggjorte ressourcer finder nyttig beskæftigelse.

Forslaget reducerer danskernes grænsehandel i udlandet. Den samfundsøkonomiske gevinst heraf er på ca. 100 mio.

Der vil også blive solgt større mængder til udlændinge, men samfundsøkonomisk taber det danske samfund herved. Det skyldes, at de priser udlændingene betaler til det danske samfund falder, og stigningen i mængderne kan ikke helt neutralisere denne effekt.

Danskernes forbrug af øl, vin og spiritus stiger. Det taber samfundet ved, idet afgiftssatserne for vin og øl alene er på ca. 40 af sundhedsomkostningerne ved alkoholforbrug efter sundhedsmyndighedernes opgørelse. For spiritus er der balance mellem sundhedsomkostningerne og afgiftssatsen. Det skal bemærkes, at der ikke foreligger oplysninger om eksterne sundhedsomkostninger ved forbrug af mineralvand. Eventuelle eksterne sundhedsomkostninger ved mineralvandsforbrug er derfor ikke medregnet.

Endelig er der regnet med en samfundsøkonomisk gevinst på 100 mio. kr. med moms gennem lavere omkostninger ved fremstilling og salg af øl- og mineralvand på grund af større konkurrence. Efter Konkurrencestyrelsen udgør emballageafgiften en barriere for transport af øl- og mineralvand over længere afstande, og giver derfor lokale bryghuse og mineralvandsfabrikanter en mulighed for at have højere priser end ellers uden at tabe markedsandele. En del af den højere bruttoavance bruges dog til større omkostninger end ellers. Der kan f.eks. være tale om, at der reklameres mere intensivt ved en god avance end ved en dårligere eller på anden måde anvendes flere midler til markedsføring end ellers.

Gevinsten kan også bestå i, at produktioner mv. i Danmark, der alene er rentable ved forholdsvis høje priser, må afvikles, når priserne presses, eller at licensbetalingen til udenlandske mærkevareindehavere reduceres.

Det skal bemærkes, at størrelsen af konkurrenceeffekten er meget usikker og at usikkerheden er endnu større om, hvorvidt et muligt prisfald slår ud i lavere nettoindtjening eller færre omkostninger.

Det er normalt netto samfundsøkonomiske gevinster ved færre skatter, der dog kan forsvares, hvis skatterne indbringer et provenu, der anvendes til udgifter, hvor den samfundsøkonomiske gevinst er større end udgifterne.

I dette tilfælde vil nedsættelsen af skatten dog ikke give et provenutab, men forventelig en vis gevinst, og selv om adfærdsvirkningerne var det halve af det forventelige, ville der være tale om en meget stor samfundsøkonomisk gevinst i forhold til provenuvirkningen.

Af den skønnede samfundsøkonomiske gevinst på ca. 350 mio. kr. vedrører ca. 60 pct. øl og mineralvand og 40 pct. vin og spiritus. Inden for usikkerheden kan det dog næppe afvises, at effekten er stort set lige stor, hvilket vil være tilfældet, hvis faldet i indsamling af brugte vinflasker måtte vise sig henved dobbelt så stor, og virkningen på konkurrencen for øl og vand viser sig væsentlig mindre end forudsat.

Bilag 2: "Flaskefidusen"

Emballageafgiften på genbrugsflasker til øl og mineralvand giver anledning til den såkaldte "flaskefidus". "Flaskefidusen" finansieres af den danske statskasse og giver sig udslag i, at pris på indhold plus pant i Tyskland er lavere end ellers på grund af dansk emballageafgift.

"Flaskefidusen" er let at forstå, når den er i form af, at pantet på danske genbrugsflasker i Tyskland er lavere end i Danmark. "Flaskefidusen" kan da umiddelbart aflæses som gevinsten ved at betale lav tysk pant og få udbetalt høj dansk pant, jf. søjle 1 i tabel 1.

Den danske pant på almindelige ølflasker er 150 øre/stk. med moms. Uden moms er pantet 120 øre/stk. De danske bryggerier køber hovedparten af de flasker, som de har behov for af dagligvarehandlen til 120 øre/stk. Nye flasker koster med afgift lidt mere.

Når det danske bryggeri sælger øl til en tysk købmand er selve øllet fri for dansk afgift, og der gives herudover en godtgørelse af emballageafgiften på 50 øre/stk. Det danske bryggeri kan derfor sælge selve flasken 50 øre/stk. billigere til tyske købmænd end til danske. Hvis den tyske pant var omkostningsbestemt, ville den da udgøre 70 øre/stk. uden moms og 81,2 øre/stk. med tysk moms på 16 pct.

Hvis grænsehandleren returnerer den tomme flaske til de tyske købmænd, vil den tyske købmand sælge dem til det danske bryggeri for 70 øre/stk., men det danske bryggeri vil da skulle betale 50 øre i afgift, så flasken står bryggeriet i 120 øre/stk.

Hvis grænsehandleren derimod afleverer flaskerne i Danmark, får han 150 øre i pant. Grænsehandleren har da tjent 68,8 øre/flaske i pantforskel eller 20,64 kr. pr. kasse. Hertil kommer 90 øre i momsforskel for selve kassen.

Det er imidlertid ikke sådan "flaskefidusen" hidtil har været praktiseret. Den tyske købmand har nemlig ofte forlangt den samme pant i Tyskland, som i Danmark. Uden moms er den tyske pant da med 129,31 øre/flaske større end i Danmark. Hvis det danske bryggeri sælger flaskerne omkostningsbestemt, jf. søjle 2 i tabel 1, koster de fortsat den tyske købmand 70 øre/stk. at købe. Den tyske købmand tjener da 59,31 øre/flaske på at forlange et overpant, hvis flasken ikke leveres tilbage, men i stedet returneres via dansk detailhandel. Ved en tjeneste via pantet på 59,31 øre/flaske uden moms, kan den tyske købmand sænke prisen med moms på selve indholdet med 68,8 øre/flaske eller 20,64 kr. pr. kasse, der ikke returneres. Det er nøjagtigt det samme, som hvis "flaskefidusen" var i form af pantforskelle for husholdningen.

Endelig kan det danske bryggeri, jf. søjle 3, forlange det samme for selve flasken af den tyske købmand, som af den danske købmand, selvom bryggeriet får afgiftsgodtgørelse ved eksport på 50 øre/stk. Denne gevinst kan bruges til at sænke prisen på selve øllene. Igen er gevinsten pr. 30 flasker på 20,64 kr.

Det er således ligegyldigt, om det er grænsehandleren, den tyske købmand eller det danske bryggeri, der i første omgang scorer "flaskefidusen". I alle tilfælde vil den danske stat i for-

brugerpriser tabe 20,64 + 0,90 kr. pr. kasse, der returneres via dansk detailhandel, og i sidste ende vil denne gevinst tilfalde den danske grænsehandler.

I praksis er der alle mulige kombinationer af fordeling af den umiddelbare "flaskefidus" blandt bryggerierne, grænsekøbmændene og de danske grænsehandlere.

I teorien burde fuldkommen konkurrence tilsige, at det var søjle 1, der var gældende. Søjle 2, og måske søjle 3, kan forklæres ved, at kunderne lokkes til forretningerne ved priser uden pant.

"Flaskefidusen" har været praktiseret og erkendt af de handlende i mange år. De handlende har dog undladt at optimere "fidusen" for dem selv. Det vil ske ved en lavere pant end den danske, da det vil mindske risikoen for, at flaskerne returneres til netop den detailforretning. Ved en lavere pant end den danske, risikerer de tyske forretninger dog at få utilfredse kunder, der har glemt, at de betalte lav pant ved køb, og derfor ikke bliver snydt, når de får lav pant ved aflevering. Ligeledes kan valg af grænsebutik være afhængig af, hvor der kan opnås rimelig pant på de tomme flasker. Endelig kan en for åbenlys spekulation i "flaskefidusen" af danske bryggerier give anledning til dårligt image hos danske købmænd, der klager over arbejdet med at håndtere tyske grænsehandelsflasker, og over, at de danske bryggerier selv er med til at drive grænsehandlen op. Det giver heller ikke bryggerierne den bedste PR i Danmark. I den seneste tid synes der dog at være sket en optimering af "flaskefidusen" for store Coca-Cola'er i genbrugsflaske, uanset at den danske producent har tilkendegivet at ville afholde sig herfra, hvis der blev udsigt til lavere afgift på flasker.

I foråret 2003 har der ligeledes været rygter om, at "flaskefidusen" var blevet sat mere i system i det mindste for visse danske mærker hos visse tyske købmænd. Det er f.eks. sket ved at mulighederne for at komme af med tomme flasker i Tyskland, er blevet besværliggjort af visse købmænd, og ved at købmændene opfordrede danskerne til at levere flaskerne til danske købmænd i stedet.

I følgende tabel 1 er vist de tre rene varianter af "flaskefidusen".

Tabel 1: "Flaskefidusen"s forskellige fremtrædelsesformer ved nuværende dansk pant og afgift

	Grænsehandler får umiddelbart "flaskefidus"	Tysk detailforretning får umiddelbart "flaskefidus"	Dansk bryggeri får umiddelbart "flaskefidus"
		øre/flaske	
Pant i dansk detailbutik med moms	150	150	150
Moms heraf	30	30	30
<i>Pris for flaske uden moms i dansk detailbutik</i>	<i>120</i>	<i>120</i>	<i>120</i>
Afgiftsgodtgørelse ved eksport	-50	-50	-50
<i>Pris for flaske ved salg fra dansk bryggeri til tysk købmand</i>	<i>70</i>	<i>70</i>	<i>120</i>
Dansk bryggeris gevinst ved salg af flasker til tysk købmand	0	0	50
Tysk købmands pant med tysk moms	81,2	150	150
Tysk købmands pant uden moms	70	129,3	129,3
Tysk købmands gevinst, når flaske ikke returneres	0	59,3	9,3
Dansk pant med moms	150	150	150
Dansk grænsehandles gevinst, når flaske returneres i Danmark	68,8	0	0
		kr./kasse	
Prisfald/pantforskel pr. kasse, når bryggeris eller købmands nettogevinst overvæltet i lavere priser på indhold af flasker ¹⁾	20,64	20,64	20,64

1) Hertil gevinst på 90 øre på selve kassen på grund af momsforskel, således at fidusen i alt er på 21,54 kr. pr. kasse.

"Flaskefidusen" kan således i første omgang scores af:

- Grænsehandleren gennem pantforskel.
- Den tyske detailforretning ved forskel i tysk pant og pris for flaskerne ved køb fra dansk bryggeri.
- Bryggeriet ved ikke at vælte afgiftsgodtgørelsen over i lavere priser på flaskerne.

I de to sidstnævnte tilfælde bruges gevinsten imidlertid til at reducere prisen for selve ølle-
ne.

I 2002 kunne de tyske købmænd og bryggerierne alene regne med, at score gevinsten i 30 pct. af tilfældene. Hvis den tyske pant på genbrugsflasker er den samme, som i Danmark, altså enten tilfælde 2 eller tilfælde 3, falder prisen i Tyskland med ca. 6,46 kr. pr. kasse.

Det har været fremført, at der var langt flere flasker, der blev returneret via dansk detailhandel end 30 pct. Det er blandt andet sket under henvisning til, at andelen af tyske grænsehandelsflasker var meget høj blandt visse købmænd.

Sådanne sporadiske iagttagelser kan dog ikke tillægges værdi i forhold til mere direkte kilder. De danske bryggerier, der leverer genbrugsflasker til Tyskland, er blev spurgt om, hvor mange procent af flaskerne, som de køber tomme hjem fra Tyskland. Ingen har oplyst om andele under 60 pct., og flere om andele noget over 70 pct.

Samme billede tegner sig efter samtaler med tyske grænsekøbmænd. Endelig kan oplysningen om ca. 70 pct. stemmes nogenlunde af med indtægtsregnskabet på makroplan.

Hvis der alene returneres 70 pct. via den tyske købmand og 30 pct. via den danske købmand, kan kalkulationerne f.eks. se således ud for ved salg af discountøl:

Tabel 2: Preiselementer i Danmark og Tyskland for discountøl i genbrugsflaske, når 30 pct. af de tomme flasker returneres via dansk detailhandel

	Dansk pris pr. kasse	Tysk pris pr. kasse uden "flaskefidus"	Tysk pris pr. kasse med "flaskefidus"
Detailpris med moms	55,00	27,28	20,81
Moms heraf	11,00	3,76	2,87
<i>Pris uden moms</i>	<i>44,00</i>	<i>23,52</i>	<i>17,94</i>
Afgift	26,58	6,10	6,10
<i>Pris uden afgift</i>	<i>17,42</i>	<i>17,42</i>	<i>11,84</i>
"Flaskefidus"	0	0	5,58
Til omkostninger og for-tjeneste uden afgift	17,42	17,42	17,42

"Flaskefidusen" beløber sig i dette tilfælde, hvor 30 pct. returneres via dansk detailhandel, til 6,47 kr. pr. kasse. "Flaskefidusen" har således reduceret den tyske pris med ca. 24 pct. og øget prisforskellen med ca. 23 pct.

"Flaskefidusen" er således – ved 30 pct.'s udnyttelse – ækvivalent med ca. 19 pct. af den danske ølafgift.

I modsætning til en nedsættelse af ølafgiften med 19 pct., der giver et provenutab både før og efter adfærdsændringer, vil en afskaffelse af "flaskefidusen" give provenugevinst såvel før som efter adfærdsændringer, jf. at "fidusen" finansieres af den danske statskasse.

Ved 100 pct. returnering til dansk detailhandel er "flaskefidusen" på 21,54 kr. De 21,54 kr. består af:

Tabel 3: “Flaskefidusen”s elementer

	Forskelle
Momsforskel selve kassen	0,90 kr.
Emballageafgiftsforskel	15,00 kr.
Tysk moms på emballageafgift	2,40 kr.
Momsforskel på pant	3,24 kr.
I alt	21,54 kr.

De 21,54 kr. pr. kasse er lig statens provenutab i forbrugerpriser. I faktorpriser taber staten 17,23 kr. Heraf vedrører 15 kr. selve punktafgiften og 2,23 kr. moms.

“Flaskefidusen” kan reduceres på tre måder. For det første kan den danske moms nedsættes. Nedsættes momsen fra 25 pct. til 16 pct., som er satsen i Tyskland, reduceres “flaskefidusen” med ca. 4,14 kr.

For det andet kan emballageafgiften reduceres. Fjernes emballageafgiften falder “flaskefidusen” med 17,40 kr.

For det tredje kan pantet i Danmark reduceres. Reduceres pantet med 62,5 øre/flaske falder “flaskefidusen” med ca. 1,35 kr.

I følgende tabel 4 er vist “flaskefidusen” ved halv afgift og uændret pant.

Tabel 4: "Flaskefidusen" ved halv afgift og uændret pant

	Grænsehandler får umiddelbart "flaskefidus"	Tysk detailforretning får umiddelbart "flaskefidus"	Dansk bryggeri får umiddelbart "flaskefidus"
	øre pr. flaske		
Pant i dansk detailbutik med moms	150	150	150
Moms heraf	30	30	30
Pris for flaske uden moms i dansk detailbutik	120	120	120
Afgiftsgodtgørelse ved eksport	-25	-25	-25
Pris for flaske ved salg fra dansk bryggeri til tysk købmand	95	95	120
Dansk bryggeris gevinst ved salg af flasker til tysk købmand	0	0	25
Tysk købmands pant med tysk moms	110,2	150	150
Tysk købmands pant uden moms	95	129,3	129,3
Tysk købmands gevinst, når flaske ikke returneres ¹⁾	0	34,3	9,3
Dansk pant med moms	150	150	150
Dansk grænsehandles gevinst når flaske returneres i Danmark	39,8	0	0
	kr. pr. kasse		
Prisfald/pantforskel pr. kasse når bryggeris eller købmands nettogevinst overvæltet i lavere priser på indhold af flasker	11,94	11,94	11,94
Ændring i forhold til i dag	-8,70	-8,70	-8,70

1) Hertil gevinst på 90 øre på selve kassen på grund af momsforskel.

Når afgiften i Danmark falder med 50 pct. fra 50 øre/flaske til 25 øre/flaske, falder "flaskefidusen" med 8,7 kr. pr. kasse, hvis 100 pct. af flaskerne afleveres til dansk detailhandel. De 8,7 kr. svarer til 30 flasker à 25 øre/flaske plus tysk moms.

Det bemærkes, at faldet i "flaskefidusen" er uafhængig af, at pantet i Danmark er uændret, under forudsætning af, at flaskerne købes til samme pris hos købmændene også selv om prisen på nye flasker falder.

Det har dog også en vis virkning, at nedsætte pantet i Danmark parallelt med afgiften, jf. tabel 5. Ved en nedsættelse af afgiften med 25 øre/stk., vil pantet eventuelt kunne nedsættes 31,25 øre/stk. I praksis vil der nok blive fastsat en mere afrundet pantsats end 118,75 øre/stk., hvorfor der er regnet med en pantnedsættelse med 25 øre/stk. fra 150 til 125 øre/stk.

Tabel 5: Halv dansk afgift og dansk pant reduceret med 25 øre

	Grænsehandler får umiddelbart flaskefidus	Tysk detailforretning får umiddelbart flaskefidus	Dansk bryggeri får umiddelbart flaskefidus
	øre pr. flaske		
Pant i dansk detailbutik med moms	125,00	125,00	125,00
Moms heraf	25,00	25,00	25,00
Pris for flaske uden moms i dansk detailbutik	100,00	100,00	100,00
Afgiftsgodtgørelse ved eksport	-25,00	-25,00	-25,00
Pris for flaske ved salg fra dansk bryggeri til tysk købmand	75,00	75,00	100,00
Dansk bryggeris gevinst ved salg af flasker til tysk købmand	0,00	0,00	25,00
Tysk købmands pant med tysk moms	87,00	125,00	125,00
Tysk købmands pant uden moms	75,00	107,76	107,76
Tysk købmands gevinst når flaske ikke returneres	0	32,76	7,76
Dansk pant med moms	125,00	125,00	125,00
Dansk grænsehandles gevinst, når flaske returneres i Danmark	38,00	0	0
	kr. pr. kasse		
Prisfald/pantforskel pr. kasse, når bryggeri eller købmands nettogevinst overvæltet i lavere priser på indhold af flasker	11,40	11,40	11,40
Ændring i "flaskefidus" i forhold til pant på 150 øre/stk.	-0,54	-0,54	-0,54

Nedsættes pantet med 25 øre pr. flaske falder "flaskefidusen" med 1,8 øre/stk. eller 54 øre/flaske. De 1,8 øre pr. stk. er forskellen i moms. Uden moms svarer et fald i pantet på 25 øre/stk. til 20 øre/stk. Tysk moms af 20 øre/stk. udgør 3,2 øre/stk., mens dansk moms af 20 øre/stk. udgør 5 øre/stk. Forskellen mellem 5 og 3,2 øre/stk. er 1,8 øre/stk.

Det er således ikke afgørende for begrænsning af "flaskefidusen", at pantet følger med ned ved en nedsættelse af emballageafgiften, men en pantnedsættelse har i sig selv ved uændret afgift en vis virkning på "flaskefidusen". Denne konklusion afhænger imidlertid kritisk af, at bryggerierne og detailhandlen løser uligevægte mellem nypris for flasker og pantsats på en bestemt måde, jf. bilag 3 om fastsættelse af pantet.

Det forhold, at pantets størrelse er incitamentet til, at forbrugeren returnerer den tomme flaske, taler efter Miljøstyrelsens opfattelse for, at pantet fastholdes for de almindelige flasker på 150 øre/stk. – selvom der ved det nuværende pantniveau er nogenlunde balance mellem prisen for en ny flaske på 125 øre/stk. uden moms, men inkl. afgift, og prisen for en brugt flaske på 120 øre/stk. uden moms. Miljøstyrelsen finder dog, at hensynet til returneringsincitamentet taler mindre for at undlade en pantreduktion på store 1,5 liters plastflasker. Det ville i givet fald fastholde det nuværende arbitrageproblem, idet prisen for en ny flaske er 5

kr. uden moms, men med afgift. Skulle arbitrageløsevægten fastholdes ville det isoleret til-sige, at pantet allerede i dag burde forhøjes fra 4,25 kr. til 6,25 kr., og ved en halvering af-giften burde fastsættes til 4,75 kr. i stedet for 4,25 kr.

Det skal understreges, at pantet fastsættes af Miljøstyrelsen efter indstilling fra de berørte brancher, og at der er flere modstridende hensyn ved fastsættelsen.

Set netto for statskassen går det stort set lige op, om der er 125 øre/475 øre i pant for små glasflasker/store plastflasker, hvilket vil være resultatet, hvis der skal være samme pris for nye som brugte flasker ved en halvering af afgiften, eller om pantet er f.eks. 150 øre/350 øre i pant, der er nævnt som en mulighed af Miljøstyrelsen.

I overvejelserne om fastsættelse af pantet indgår også, at en eventuel nedsættelse vil betyde at forbrugernes beholdning af pantflasker vil tabe i 50-100 mio. kr. i værdi ved en nedsæt-telse. Ligeledes vil bryggeriernes beholdninger af flasker falde i værdi. Der vil også skulle tages hensyn til procedurerne hos Dansk Retursystem A/S, fordi en pantnedsættelse også vil gælde engangsemballager. Væsentlige administrative ændringer kan vise sig u hensigtsmæs-sige i en periode i den nuværende indkøringsfase.

Det skal yderligere nævnes, at udover den oven for beskrevne traditionelle "flaskefidus" er der også en grov. Den er i form af, at grænsehandlere simpelt køber flasker uden indhold i Tyskland og afleverer flaskerne i det danske retursystem. Denne trafik er ulovlig, men me-get svær at kontrollere. De danske købmænd har dog mulighed for at anmelde personer, der forsyner retursystemet med tusindvis af tomme flasker fra varevogn eller lign. Der har væ-ret tilfælde med sådan ulovlig import af store cola-plastflasker.

Endelig skal nævnes, at ikke al salg af øl og vand i genbrugsemballage er tappet og fremstil-let i Danmark. I praksis er en del af sodavand i genbrugsemballage fremstillet i Tyskland.

For disse to afarter af "flaskefidusen" er alene en pantnedsættelse effektiv og i praksis især for de store plastflasker.

Bilag 3: Sammenhæng mellem emballageafgift og danske pantsatser

Et tapperi kan enten skaffe sig genbrugsflasker ved at købe dem som nye eller ved at aftage brugte. Hvis der er tale om et frivilligt markedsbaseret pantsystem, vil det skulle gælde, at det er lige dyrt om tapperiet anskaffer nye som brugte flasker.

Følgende arbitrageligestvægt vil da gælde:

Pris på nye flasker uden afgift

+ afgift på nye flasker

= Pris på brugte flasker

+ eventuelt meromkostninger til transport, rensning osv. ved brugte i forhold til nye flasker.

Hvis prisen for nye flasker med afgift er større end prisen på brugte inklusive meromkostninger ved brug heraf, vil tapperierne søge at undgå at købe nye flasker og øge købet af brugte. Det vil trække i retning af, at markedsprisen på brugte flasker stiger, hvilket yderligere vil trække i retning af, at pantet som husholdningerne betaler også stiger og omvendt.

Når pantet er rent markedsbestemt, vil en afgiftsændring derfor føre til en tilsvarende pantændring.

Arbitrageligestvægten kan dog være brudt, fordi der kun er en enkel aftager af en særlig flasketype, fordi pantsatsen er aftalt mellem flaskeaftagerne, eller fordi pantet er fastsat direkte af det offentlige.

Hvis en flasketype alene bruges af en enkelt tapper, vil pantet ikke nødvendigvis være i overensstemmelse med arbitrageligestvægten.

Hvis pantet sættes højere, vil tapperen tjene i de tilfælde, hvor flasken ikke kommer retur, og have en likviditetsgevinst mens flaskerne er hos kunderne. Modsat vil køberen få sin likviditet belastet, og hvis køberen ikke regner med at ville have besværet ved selv at returnere flasken, vil køberen opfatte merpantet på samme måde, som at prisen er højere på produktet. Da køberen måske ikke selv returnerer flasken, men smider den ud, hvorefter en anden afleverer flasken, kan man godt forestille sig, at sælgerens umiddelbare gevinst ved en høj pant er mindre end det tab køberen opfatter, og at det derfor vil kunne betale sig for sælgeren at have en for lav pant i forhold arbitrageligestvægten.

Det er således oplyst, at Coca-Cola i Tyskland oprindeligt havde en omkostningsbestemt pant på 1,5 liters genbrugsplastflasker, men fandt, at afsætningen blev hæmmet derved. Pantet blev derfor nedsat til 15 EURO cent = ca. 111 øre/stk. Coca-Cola tabte herved likviditet for de flasker, der ikke blev returneret, men da returprocenten fortsat var tæt ved 100 pct. vandt Coca-Cola mere ved mersalget end de satte til ved en lidt lavere returprocent.

Der er andre tilfælde, hvor sælgerne har fundet det i deres interesse, at have en for høj pant og lav pris uden pant, idet køberne ved køb undervurderer sandsynligheden for, at flasken ikke returneres og lokkes af en lav pris uden pant.

I Danmark var pantet på øl- og mineralvandsflasker tidligere markedsbestemt. Den enkelte detailforretning kunne selv fastsætte pantet. Nogle forretninger havde måske forholdsvis høje omkostninger til flaskedrenge, lidt plads, men var placeret således, at de fik flere flasker retur end de solgte. Sådanne forretninger kunne undgå at helt så mange tomme flasker kom retur/ tjene på returflasker ved at have en lavere pant end konkurrenterne. Pantet kunne derfor variere fra forretning til forretning. Ofte var pantet dog aftalt mellem væsentlige parter på markedet, således at kunderne normalt betalte og fik samme pant i stort set alle butikker.

Pantet er nu fastsat af Miljøstyrelsen, men efter indstilling fra brancheorganisationen for øl- og læskedrikproducenterne. De offentligt fastsatte pantsatser er identiske eller lidt højere end dem, der gjaldt før, da brancherne selv fastsatte pantet.

Miljøstyrelsen har oplyst følgende priser mv. for genbrugsflasker:

Tabel 1: Nypriser og pant i Danmark ved nuværende afgift

	25 cl glasflaske	33 cl glasflaske	50 cl REF-PET flaske	150 CL REF-PET flaske
	øre pr. stk.			
Ny pris uden afgift	75,00	75,00	150,00	260,00
Emballageafgift	50,00	50,00	80,00	240,00
<i>I alt nypris uden moms</i>	<i>125,00</i>	<i>125,00</i>	<i>230,00</i>	<i>500,00</i>
- Moms heraf	31,25	31,25	57,50	125,00
<i>Nypris med moms</i>	<i>156,25</i>	<i>156,25</i>	<i>287,50</i>	<i>625,00</i>
Pant med moms	150,00	150,00	250,00	425,00
Pant uden moms	120,00	120,00	200,00	340,00
Mernypris med moms	6,25	6,25	37,50	200,00
Mernypris uden moms	5,00	5,00	30,00	160,00

Det skal bemærkes, at man ikke helt direkte kan sammenligne prisen for nye flasker med prisen for brugte. Der kan være ekstra omkostninger til rensning mv. ved at bruge brugte i stedet for nye, og nye kan være mere værdifulde end brugte ridsede flasker, fordi varerne præsenterer sig bedre i uridsede flasker. Modsat er transportomkostningerne sandsynligvis lavere ved brugte flasker, der hentes som returlæs fra kunderne end ved nye flasker, der skal bringes fra flaskefabrikanterne. Alt andet lige kan man forvente, at prisen på brugte flasker normalt skal være lidt lavere end prisen på nye for at være konkurrencedygtig, med mindre transportomkostningerne for nye er usædvanligt høje.

Som det ses af tabellen opfyldes arbitrageløbet nogenlunde for de tre mindre flasketyper, mens nyprisen er væsentlig over pantet for 1,5 liters pantflasker.

Med en sådan prisforskel vil de mineralvandsfabrikanter, der er bedst til at få fat i mange brugte store flasker fra detailhandlen umiddelbart have en konkurrencefordel i forhold til dem, der må købe forholdsvis mange nye flasker.

Det skal dog bemærkes, at bryggerierne har pligt til at returtage flasker fra markedet og udbetale pant (§ 3, stk. 5 og § 5 i bekendtgørelse nr. 713 af 24. 8.2002 om pant og indsamling mv. af emballager til øl og visse læskedrikke). Derfor må bryggerierne ikke blot købe nye flasker og se bort fra kundernes udestående pant, uanset at nyprisen måtte ligge under pantniveauet.

Det skal også bemærkes at bryggerierne kun har mulighed for at spekulere i forskellen mellem nypris og pantpris ved de såkaldte fællesflasker, der benyttes af mere end et bryggeri/tapperi. Bortset fra den dominerende 33 cl standard ølflaske, er der kun få bryggerier, der benytter samme flaske. For læskedrikke sælges en stor del i såkaldte egne flasker, og dem, der bruger en REF-PET fællesflaske, har indgået en aftale om økonomisk udligning ved nykøb.

Endelig har bryggerierne/tapperierne indgået en clearingsaftale. Aftalen omfatter udveksling af egne flasker, men omfatter også fællesflasker, idet et bryggeri/tapperi med en høj returprocent af fællesflasker, kan kræve at få "clearet"/udvekslet flasker med den udbyder, der har sat flaskerne på markedet (indebærer en tids- og omkostningskrævende sortering på etiketteniveau). Clearingsaftalen blev anmeldt til Konkurrencestyrelsen 23. maj 2001 og Konkurrencestyrelsen har den 30. juni 2003 "godkendt" aftalen mellem 9 hovedsageligt store/større bryggerier/tapperier.

Derfor vil der i praksis kunne være et vist spænd mellem nypris og pantpris, før der spekuleres i forskellen mellem en nypris, der er lavere end pantprisen, eller aftalen bryder sammen.

Det er dog ikke kun i Danmark, at nyprisen for store plastflasker er væsentlig over pantet. I Danmark er forskellen 160 øre/stk. uden moms. Ved samme nypris uden afgift i Tyskland som i Danmark er forskellen på 164 øre/stk.

Den store forskel, der sandsynligvis er en del større end ulemperne mv. ved brugte flasker, gør, at de danske læskedrikfabrikanter får en gevinst hver gang danskerne køber tysk tappet læskedrik og afleverer genbrugsflasken i Danmark. Modsat får den tyske tapper et tab.

Brugte genbrugsflasker har en høj værdi også på grund af emballageafgiften, mens værdien af brugt engangsemballage er meget beskeden eventuelt negativ. Under normale markedsforhold vil der derfor ikke af sig selv komme pant på engangsemballage, og den nuværende pant, der er den samme som for genbrugsemballager, er helt afhængig af offentlig regulering.

Hvis afgiften på nye emballager til øl- og mineralvand reduceres med 50 pct. vil balancen mellem nyprisen og en uændret pant blive som det fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 2: Nypriser og pant i Danmark ved 50 pct.'s lavere afgift

	25 cl glasflaske	33 cl glasflaske	50 cl REF-PET flaske	150 cl REF-PET flaske
	øre pr. stk.			
Ny pris uden afgift	75,00	75,00	150,00	260,00
Emballageafgift	25,00	25,00	40,00	120,00
<i>I alt nypris uden moms</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>190,00</i>	<i>380,00</i>
Moms heraf	25,00	25,00	47,50	95,00
Nypris med moms	125,00	125,00	237,50	475,00
Pant med moms	150,00	150,00	250,00	425,00
Pant uden moms	120,00	120,00	200,00	340,00
<i>Mernypris med moms</i>	<i>- 25,00</i>	<i>- 25,00</i>	<i>- 12,50</i>	<i>50,00</i>
Mernypris uden moms	- 20,00	- 20,00	- 10,00	+ 40,00

Ved nedsættelsen af afgiften bliver prisen på nye små øl- og mineralvandsflasker lavere end pantet eller den umiddelbare pris for brugte flasker. Da nye flasker ved samme pris foretrækkes for brugte, vil det alt andet lige føre til en ubalance i systemet, hvor tapperne vil foretrække at købe nye flasker og værgе sig mod at hente brugte fra systemet.

Afgiftsnedsættelsen vil ikke automatisk føre til, at "flaskefidusen" begrænses med mindre pantet også reduceres.

For de bryggerier, der er med i aftalen, vil "flaskefidusen" alene blive reduceret, hvis det bryggeri, der indsamler forholdsvis flest tomme flasker i Danmark insisterer på, at der skal ske clearing med det bryggeri, der henter forholdsvis få, men som har leveret uforholdsvis mange øl i genbrugsflaske til grænsehandlen. Et sådant ønske vil måske ikke blive fremsat, da begge parter vil have store omkostninger til clearing. Truslen om, at der vil blive forlangt clearing, kan dog vise sig tilstrækkelig til at dæmpe grænsehandelsbryggeriets udnyttelse af "flaskefidusen".

For de 4 mindre bryggerier (Vestfyen, Hancock, Fuglsang og Refsvindinge), der ikke er med i aftalen, vil udnyttelse af "flaskefidusen" være lige så åben som i dag, selv om afgiften nedsættes, idet de kan købe nye flasker eller nægte at betale højere pris for brugte end nyprisen ved køb fra andre bryggerier, og lade kunderne direkte eller indirekte sælge de tomme flasker til den højere pantpris.

For mineralvand i store genbrugsflasker, der leveres fra såvel danske som udenlandske tapper vil alene en nedsættelse af pantet kunne sikre, at nedsættelsen af afgiften på emballagen fører til en tilsvarende reduktion af "flaskefidusen".

Nedsættelse af den danske pant er således en tilstrækkelig og for de store flasker nødvendig betingelse for at reducere "flaskefidusen". Pantet på de store flasker er absolut ganske stor og en nedsættelse af pantet svarende til afgiftsreduktionen skønnes alene i meget begrænset omfang at reducere returprocenten.

For de små flasker vil en nedsættelse af afgiften og pantet sikkert reducere "flaskefidusen", mens en nedsættelse af afgiften, men uændret pant på de små flasker, kun reducerer "flaskefidusen", under bestemte forudsætninger om, hvordan de arbitrageulige vægte, der opstår herved løses.

Miljøstyrelsen har imidlertid oplyst, at selv om alene afgiften nedsættes med op til 50 pct., betyder den clearingsaftale, som de dominerende bryggerier og tapperier har indgået, samt pligten til at returtage flasker og udbetale pant, at "flaskefidusen" for de små flasker vil kunne begrænses stort set lige så effektivt ved lavere afgift uden at pantet nedsættes, som hvis afgiftsnedsættelsen blev fulgt af en pantnedsættelse.

Hvis clearingsaftalen har den beskrevne effekt og i øvrigt fastholdes selv om de økonomiske interesser bag aftalerne ændres, kan pantfastsættelsen ske uden særlige overvejelser om de fiskale konsekvenser. Hvis aftalen mv. imidlertid ikke sikrer, at "flaskefidusen" falder, selv om afgiften sættes ned, vil hensynet til grænsehandel og fiskale interesser være stærke argumenter for en pantnedsættelse.

Som nævnt er pantet på øl- og mineralvandsemballager ikke længere markedsbestemt, men fastsat af myndighederne efter indstilling fra branchen. Hensynet til arbitragebalancen er derfor ikke længere eneafgørende for pantsatsens størrelse, men også ønsket om at nå politiske mål om en høj returprocent.

Ved fastsættelse af pantet indgår i øvrigt andre afvejsninger af forskellige hensyn.