



Konkurrencen og Returpantsystemet i Grønland

Rapport for Konkurrencenævnet

Kolofon

Forfattere: Torben Thorø Pedersen og Frederik Harhoff

Ansvar: Konkurrencetilsynet

Dato: 17. november 2011

Kontakt: Hans Egedes vej 3, 3900 Nuuk, www.unammineq.gl eller
Sankt Annæ Plads 13, 2. Sal, 1250 København K,
www.copenhageneconomics.com

Forord

De buttede grønlandske ølflasker er indbegrebet af grønlandsk øl. Langs hele Vestgrønlands kyst er de særegne grønlandske flasker den eneste emballage som øl og sodavand sælges i. En ny undersøgelse konkluderer dog, at vi vil få større udvalg af og lavere priser på øl og sodavand, hvis pantsystemet åbnes for dåser og andre flasketyper.

Undersøgelsen er lavet for Konkurrencenævnet af konsulentfirmaet Copenhagen Economics. Med den udgår den første reelle kortlægning af konkurrencemæssige gevinster ved at liberalisere det nuværende returpantssystem. Konkurrencenævnet vil med undersøgelsen sikre, at disse gevinster ikke bliver glemt i diskussionen af fordele og ulemper ved det nuværende returpantssystem.

Nuværende pantsystem blokerer for gevinster

Konkurrence får virksomheder til at kappes om at tilbyde bedre og billigere produkter til forbrugerne. På markedet for øl, sodavand og andre drikkevarer svarer det til, at bryggerier, supermarkeder og importører kappes om at levere et bredt udvalg af drikkevarer til konkurrencedygtige priser. Det er ikke tilfældet i dag. En cocktail af et skrappt pantsystem, et skævt afgiftssystem og tætte bånd mellem branchens aktører har bremsset konkurrencen.

Essensen i det vestgrønlandske pantproblem er de blot fire godkendte flasketyper. Det er i praksis umuligt at sælge øl og sodavand i Vestgrønland på andre flasker end de fire specielt udvalgte. Af disse fire flasketyper bruges de to endda ikke i nogen andre lande. Det betyder, at en producent skal indrette et specielt produktionssystem målrettet det vestgrønlandske marked, hvis producenten vil sælge sine drikkevarer i Vestgrønland. Dertil kommer, at det er et krav, at alle flasker skal genbruges og genpåfyldes. Det sidste øger især omkostningerne ved import, fordi de tomme flasker dermed i praksis skal samles ind og returneres til oprindelseslandet.

De skrappe krav til flaskerne er desværre ikke alene om at skabe problemer. Afgiftssystemet forværrer situationen, fordi importeret øl og sodavand i praksis beskattes højere end øl og sodavand produceret i Grønland. Tætte bånd mellem parterne på markedet forværrer kun situationen, fordi Nuuk Imeq og KNI har haft en gensidig eksklusiv aftale om leverance og distribution af øl og sodavand i hele Vestgrønland. Aftalen gør det sværere at konkurrere for både andre producenter og andre distributører, der måtte ønske at producere eller distribuere drikkevarer i Grønland. Et yderligere problem fra samme skuffe er, at Carlsberg og Royal Unibrew i fællesskab ejer Nuuk Imeq. De to

virksomheder er i andre lande konkurrenter, men i Vestgrønland samarbejder de snarere end at konkurrere.

Tilsammen har returpantssystem, afgiftssystem og tætte bånd mellem parterne hidtil reelt forhindret konkurrence til Nuuk Imeq. Ganske vist kan forbrugerne i Vestgrønland købe øl fra Godthåbs Bryghus på flaske. Men salget sker i kraft af en aftale med Nuuk Imeq, hvor Nuuk Imeq køber øllet af Godthåbs Bryghus, tapper det på flasker og dernæst distribuerer det på vilkår og til priser, som Nuuk Imeq bestemmer. I praksis er der derfor ingen konkurrenceeffekt af denne aftale. Endvidere er salget af konkurrence fra andre mikrobryggerier marginalt.

Lavere priser og større udvalg

Hvordan kan det være, at en forbruger i Tasiilaq kan købe Heineken øl på dåse, når en forbruger i Nuuk hverken kan købe Heineken eller dåseøl? Forklaringen er, at Østgrønland ikke er omfattet af de samme pantregler, der forhindrer dåser. I praksis er de vestgrønlandske pantproblemer med til at holde konkurrerende mærker som Heineken ude af markedet.

Den ny undersøgelse peger på, at en liberalisering vil kunne medføre nogle vigtige fordele for de vestgrønlandske forbrugere.

Forbrugerne kan få fordel af et større udvalg af forskellige øl og sodavand i butikkerne, både i form af nye varianter af drikkevarer og andre emballageformer. I dag springer det eksempelvis i øjnene, at de grønlandske forbrugere slet ikke kan købe discountprodukter. I både Færøerne og Danmark sælges lavprisprodukter som Harboe eller COOP. Vestgrønlandske forbrugere kan heller ikke købe hverken dåser, der er lettere og nemmere at håndtere, eller 1,5 liters flasker, der er praktiske, hvis man vil købe større mængder. Det er sandsynligt, at en liberalisering kan åbne for både import af discountprodukter og af andre emballagetyper.

Desuden kan en liberalisering sikre adgang til lavere priser. Både faktisk konkurrence og truslen om potentiel konkurrence kan sætte Nuuk Imeqs avancer og effektivitet under pres. Det vil sikre konkurrencedygtige priser. Erfaringerne fra andre lande viser, at introduktion af såvel discountprodukter som større flasker end 0,5 liter kan sikre adgang til billigere øl og sodavand.

Åbent system med frit emballagevalg

Copenhagen Economics anbefaler ikke én konkret vej til at liberalisere det vestgrønlandske pantsystem. Uanset hvilke nye typer af flasker eller dåser, der tillades, vil en liberalisering koste nogle engangsomkostninger i form af administration og indkøb af nye returautomater. Inspireret af erfaringer fra andre lande, herunder Danmark, giver undersøgelsen

imidlertid nogle hovedprincipper for, hvordan gevinsterne af konkurrence kan høstes.

For det første angives, at frit emballagevalg og konkurrence hænger sammen. Konkurrence kræver et åbent system med adgang til markedet, ens for alle, på lige vilkår. Derudover er det afgørende, at aktørerne selv kan vælge deres foretrukne emballage. Jo større denne frihed er, desto lettere er det at gå ind på markedet, og desto større er sandsynligheden for at høste konkurrencegevinsterne.

For det andet slås det fast, at det for konkurrencen er en fordel med ens emballagekrav for alle drikkevarer. Ens emballagekrav vil give den mest lige konkurrence mellem forskellige drikkevarer og dermed det bedste udfald for forbrugerne. Det betyder konkret, at det vestgrønlandske returpantssystem ikke som i dag kun bør omfatte øl og sodavand. Det vil være en fordel, hvis også andre drikkevarer, såsom kakao, cider, kildevand mv., kommer med.

Tiden vil vise, om grønlandske forbrugere fremover vil kunne nyde nye drikkevarer i andre flasker eller i dåser. For de grønlandske forbrugeres skyld, håber Konkurrencenævnet, at det bliver tilfældet.

God læselyst
Carl-Aage Skovaa
Formand for Konkurrencenævnet

Indholdsfortegnelse

Indledning og Konklusioner	7
Den aktuelle Konkurrence	11
Ringe konkurrence.....	12
<i>Nuuk Imeq dominerer</i>	<i>12</i>
<i>En vis konkurrence fra andre drikkevarer</i>	<i>14</i>
Barrierer for konkurrence	16
<i>Returpantssystemet.....</i>	<i>16</i>
<i>De vertikale relationer.....</i>	<i>19</i>
<i>Afgiftssystemet.....</i>	<i>21</i>
<i>Sammenhæng mellem barrierer.....</i>	<i>23</i>
Konkurrencemæssige gevinster	25
Vejen til gevinster	25
<i>Fortsat obligatorisk returpantssystem.....</i>	<i>26</i>
<i>Åbent, fair og gennemsigtigt returpantssystem.....</i>	<i>27</i>
<i>Prioritering af Grønlands Selvstyres tre forslag.....</i>	<i>30</i>
Større udvalg.....	31
<i>Aktørernes vurderinger.....</i>	<i>32</i>
<i>Erfaringer fra andre steder.....</i>	<i>35</i>
Lavere prisniveau	37
<i>Dåser og andre flaskestørrelser</i>	<i>37</i>
<i>Mere priskonkurrence.....</i>	<i>39</i>
Øvrige virkninger	41
Virkninger på miljøet	41
<i>Højere pantsats kan øge returprocent.....</i>	<i>44</i>
Virkninger på den grønlandske økonomi.....	44
<i>Omstillingsomkostninger</i>	<i>45</i>
<i>Arbejdspladser</i>	<i>45</i>
<i>Skatteprovenu.....</i>	<i>46</i>
<i>Bygder.....</i>	<i>47</i>

Indledning og Konklusioner

På det seneste har det vestgrønlandske returflaskesystem for øl og sodavand (kulsyreholdige læskedrikke) været til diskussion flere steder. Blandt andet var systemets fordele og ulemper på dagsordenen i en forespørgselsdebat i Inatsisartut d. 29. april 2010.

Naalakkersuisut besluttede, at Departementet for Indenrigsanliggender, Natur og Miljø skal foretage en undersøgelse af det vestgrønlandske returflaskesystem. Undersøgelsens formål er at belyse de samfundsmæssige fordele og ulemper samt de miljømæssige konsekvenser ved at liberalisere returpantssystemet, hvorved det ville blive muligt at sælge øl og sodavand i flere forskellige slags emballage end i dag. Desuden skal departementet vurdere, hvordan det fremtidige returflaskesystem konkret skal designes for bedst at høste de mulige gevinster.

Formål og afgrænsning

Konkurrencetilsynet har bedt Copenhagen Economics undersøge de konkurrencemæssige gevinster af en sådan liberalisering. Konkurrencetilsynet mener, at de samfundsmæssige gevinster kan øges ved at sikre konkurrencen. Konkurrencetilsynet vil med undersøgelsen sikre, at disse gevinster belyses, så de kan indgå i beslutningen om en mulig fremtidig liberalisering.

Desuden har Konkurrencetilsynet specifikt bedt os vurdere tre konkrete alternativer til det nuværende returpantssystem. Der er tale om modeller, der tidligere har været drøftet i Departementet for Indenrigsanliggender, Natur og Miljø.

Vores informationer om de tre alternativer er yderst sparsomme. Ifølge vores oplysninger er det ene en model, hvor det nuværende system erstattes af et dåsesystem, og hvor engangsflasker af plast og glas ikke bliver tilladt. Det andet er en model, hvor der indføres mulighed for dåser, engangsplastflasker og engangsglasflasker. Det tredje er en zonemodel, hvor der kan være forskellige systemer i forskellige egne af Grønland. I alle tre modeller er det tiltænkt, at engangsemballage der tillades skal genanvendes.

Desuden har Konkurrencetilsynet specifikt bedt os vurdere, om der vil være større gevinster, hvis et fremtidigt returpantssystem udvides til også at omfatte andre drikkevarer end øl og sodavand, herunder kakao, cider og flaskevand.

Vores undersøgelse for Konkurrencetilsynet er overordnet set baseret på to kilder. For det første har vi til brug i undersøgelsen interviewet en

række interessenter i Grønland omkring det grønlandske marked og det grønlandske returpantsystem. Videre har vi interviewet Dansk Retursystem, der driver det danske returpantsystem for engangsemballage, omkring tekniske aspekter vedrørende pant og panthåndtering. Disse interviews har udover konkret viden om det grønlandske marked givet os værdifuld baggrundsviden om udfordringerne ved at forene konkurrencehensynet med hensynet til at skabe et effektivt returpantsystem. Derudover har vi gennemgået erfaringer med returpantsystemer i andre lande og markeder. Denne gennemgang har især givet viden om, hvordan udfordringerne er løst andre steder, og hvordan disse løsninger kan give gevinster i Grønland.

Større udvalg og lavere priser

Den overordnede konklusion af vores undersøgelse er, at Vestgrønland med det nuværende returpantsystem går glip af en række konkurrencemæssige gevinster. Konsekvenserne mærker de vestgrønlandske forbrugere, når de handler i form af mindre udvalg og høje priser.

Fra et konkurrencemæssigt synspunkt er problemet, at det vestgrønlandske returpantsystem afskærmer markedet for konkurrence. De nuværende emballagekrav i Vestgrønland er så specifikke og specielle, at de gør det meget svært at skabe konkurrence på markedet. Dertil kommer et afgiftssystem, der hæmmer import, og nogle konkurrencebegrænsende relationer mellem virksomheder i forskellige led af markedets værdikæde (vertikale strukturer). I praksis har kombinationen af returpantsystemet, afgiftssystemet og de vertikale strukturer gjort det umuligt for konkurrenter at etablere sig på markedet.

Først og fremmest skal alle aktører benytte fire specielle typer flasker, der ikke anvendes andre steder, og som derfor er vanskelige at skaffe. Dertil kommer, at flaskerne skal genbruges og genpåfyldes. Dette øger især omkostningerne ved import, fordi kravet om genpåfyldning i praksis betyder, at de tomme flasker må returneres til det land de kom fra.

Vores undersøgelse sandsynliggør, at de vestgrønlandske forbrugere vil få flere fordele af en liberalisering af returpantsystemet.

Frem for alt vil de højst sandsynligt opleve, at udvalget vokser. Vores undersøgelser viser, at de vestgrønlandske forbrugere i dag har adgang til forholdsvis begrænset udvalg af øl og sodavand. En liberalisering af returpantsystemet kan forventes at give flere forskellige produkter at vælge imellem. Fx er det sandsynligt, at forbrugerne vil kunne få adgang til discountprodukter og helt nye slags øl og sodavand. Desuden vil forbrugerne kunne nyde gavn af nye emballageformer, der passer bedre til

forskellige brugssituationer. Fx er det bemærkelsesværdigt, at store flasker som 1,5 og 2 liters sodavand ikke markedsføres i Vestgrønland.

Returpantssystemets konkurrenceafskærmende virkning er desuden årsag til, at forbrugerne går glip af muligheder for at købe billigere øl og sodavand. Fraværet af konkurrencepres kan øge prisniveauet via højere avancer og lavere effektivitet. Dertil kommer imidlertid, at manglende konkurrence giver et mere begrænset udvalg. I Vestgrønland kommer det konkret til udtryk ved, at hele discountsegmentet er fraværende, og at forbrugerne ikke har mulighed for at købe øl og sodavand på flasker på mere end 0,5 liter. Udover bedre valgmuligheder for forbrugerne giver både discountprodukter og større flasker i andre lande mulighed for besparelser, og disse besparelser er forbrugerne i Vestgrønland afskåret fra.

Åbent system med frit emballagevalg

I undersøgelsen anviser vi nogle hovedprincipper for en fremtidig liberalisering, der kan høste de potentielle konkurrencemæssige gevinster. Hovedprincipperne er inspireret af EU-kommissionens retningslinjer for at forene konkurrence med et effektivt returpantssystem.

For det første vil et frit emballagevalg styrke sandsynligheden for konkurrence. EU-kommissionen lægger fx vægt på, at aktørerne skal tilbydes adgang til markedet på gennemsigtige og lige vilkår, men derudover er det afgørende for konkurrencen, at aktørerne har frihed til at vælge deres foretrukne emballage. Jo større denne frihed er, desto lettere er det at gå ind på markedet, og desto større er sandsynligheden for at høste gevinsterne af virksom konkurrence.

Dette giver umiddelbart mulighed for en rangordning af de tre konkrete alternativer, som Konkurrencetilsynet har bedt os vurdere, jf. ovenfor. Et returpantssystem med frit valg mellem både dåser, plastflasker og glasflasker er konkurrencemæssigt at foretrække frem for et returpantssystem, der udelukkende giver mulighed for dåser. Rangeringen af zonemodellen vil afhænge af den konkrete udformning i de forskellige zoner, men som udgangspunkt vil en zonemodel være mindre gennemsigtig for aktører og dermed ikke at foretrække ud fra en konkurrencemæssig vurdering.

For det andet er det konkurrencemæssigt en fordel, at emballagekravene er ens for så mange drikkevarer som muligt. Ens emballagekrav vil ofte give den mest lige konkurrence mellem forskellige drikkevarer og dermed det bedste udfald for forbrugerne. Konsekvensen heraf er, at det for konkurrencen klart vil være en fordel, hvis det vestgrønlandske returpantssystem udvides til også at omfatte andre drikkevarer end øl og sodavand, herunder kakao, cider, kildevand mv.

Øvrige virkninger

Undersøgelsen af de konkurrencemæssige virkninger har givet anledning til nogle overordnede betragtninger om de miljømæssige og økonomiske virkninger af en liberalisering. Vi understreger, at disse betragtninger er baseret på en overordnet og ikke en konkret konsekvensvurdering. Dette medfører, at konklusionerne skal ses som retningsgivende.

Når det kommer til returprocenten vil en liberalisering af det vestgrønlandske returpantsystem formenligt ikke være en ulempe. Isoleret set kan en overgang til engangsemballage (dåser og engangsflasker) give tendens til en lavere returprocent for øl og sodavand. Til gengæld vil returprocenten vokse markant for andre drikkevarer, som i dag slet ikke er omfattet af returpantsystemet. Dertil kommer, at en højere pantsats kan bruges til at sikre en fortsat høj returprocent. Samlet set kan den nuværende returprocent dermed potentielt bevares eller i bedste fald vokse i forbindelse med en liberalisering.

En liberalisering af returpantsystemet vil desuden højst sandsynligt ikke skade den grønlandske økonomi betragteligt. Ganske vist kan en liberalisering medføre færre arbejdspladser hos Nuuk Imeq, fordi der bliver færre tomme emballager at håndtere. Til gengæld kan nye mikrobryggerier skabe nye arbejdspladser, ligesom import fra udlandet også kan give arbejdspladser i Grønland. Dertil kommer, at øget import af engangsemballager vil kunne give et voksende skatteprovenu fra emballageafgiften. Der må dog forventes en mærkbar engangsomkostning i form af administration og indkøb af nye returautomater, hvis der indføres et nyt returpantsystem.

Den aktuelle Konkurrence

Det vestgrønlandske returpantssystem gælder øl og kulsyreholdige læskedrikke (herefter kaldet sodavand) i Vestgrønland. Bortset fra fadøl må øl og sodavand i hele Vestgrønland ikke sælges udenom returpantssystemet.¹

Konkurrencetilsynet og Konkurrencenævnet har i sager mod Nuuk Imeq A/S (herefter blot kaldet Nuuk Imeq) fundet, at øl og sodavand udgør separate produktmarkeder, og at Vestgrønland udgør et separat geografisk marked.² Afgørelsen er blandt andet begrundet i, at markedsforholdene er specielle, fordi returpantssystemet stiller specielle krav til udbydere af øl og sodavand.

Formålet med vores undersøgelse er at vurdere, om en liberalisering af det vestgrønlandske returpantssystem kan forventes at give konkurrencemæssige gevinster, og i givet fald hvordan de vestgrønlandske forbrugere vil mærke disse gevinster.

I dette kapitel vurderer vi den aktuelle konkurrencesituation samt hvilke barrierer, der blokerer for konkurrencen. Begge vurderinger er en forudsætning for at kunne vurdere effekten af en ændring i returpantssystemet.

Muligheden for gevinster afhænger af den aktuelle konkurrencesituation. Det vestgrønlandske markeds størrelse og geografi skal naturligvis tages i betragtning, men hvis der slet ingen konkurrence er, er muligheden for konkurrencemæssige gevinster større, end hvis den allerede er sund og virksom.

Desuden er muligheden for gevinster afhængig af, om andre forhold også blokerer for konkurrencen. Hvis det er tilfældet, kan konkurrencemæssige gevinster bevirke, at der ikke kun ændres i returpantssystemet, men også i andre rammevilkår.

Vores undersøgelse viser for det første, at konkurrencen i dag er yderst beskeden. For det andet viser undersøgelsen, at returpantssystemet er med til at blokere for konkurrence, og at manglen på konkurrence også

¹ Undtagelsen for fadøl følger af en beslutning fra Landsstyret af 27. juni 2006. Med denne beslutning blev der meddelt generel dispensation fra emballagebekendtgørelsens § 1, stk. 1, hvorved fustager og postmixelæg blev undtaget bekendtgørelsens krav til emballage til øl og kulsyreholdige læskedrikke i Vestgrønland. På det seneste er der opstået tvivl om rækkevidden af emballagebekendtgørelsen, når det gælder sodavand. Tvivlen skyldes, at definitionen på kulsyreholdige læskedrikke tilsyneladende ikke er juridisk klar. Det fremgår af et notat, som Direktoratet for Indenrigsaffænder, Natur og Miljø har udarbejdet til Konkurrencetilsynet i februar 2011. Notatet påpeger bl.a., at energidrikke er at betragte som kulsyreholdige læskedrikke, selvom de ikke har været omfattet af den hidtidige praksis i henhold til emballagebekendtgørelsen. Desuden fremgår det af notatet, at det pga. den uklare definition teoretisk set er tilladt at importere sodavand i dåser til Vestgrønland. I praksis har dette dog endnu ingen betydning haft.

² Seneste afgørelse er fra 16. februar 2011, jf. Konkurrencetilsynet (2011).

hænger sammen med dels de vertikale relationer på markedet,³ dels afgiftssystemet for øl og sodavand.

Vores konklusion er, at en ændring af returpantssystemet ikke er nok til at skabe muligheder for konkurrence, men at der også som minimum må ske en ændring i de vertikale strukturer på markedet. Konkurrencetilsynets afgørelse fra den 16. februar 2011 indebærer en konkurrencefremmende ændring af de vertikale strukturer, som træder i kraft d. 1. september 2011.⁴ Med denne afgørelse er chancen for gevinster af en liberalisering af returpantssystemet vokset markant.

Ringe konkurrence

Vores kortlægning af den aktuelle konkurrencesituation giver et klart indtryk af mulige konkurrencemæssige gevinster. For både øl og sodavand er der i dag stort set ingen konkurrence i Vestgrønland.

Nuuk Imeq dominerer

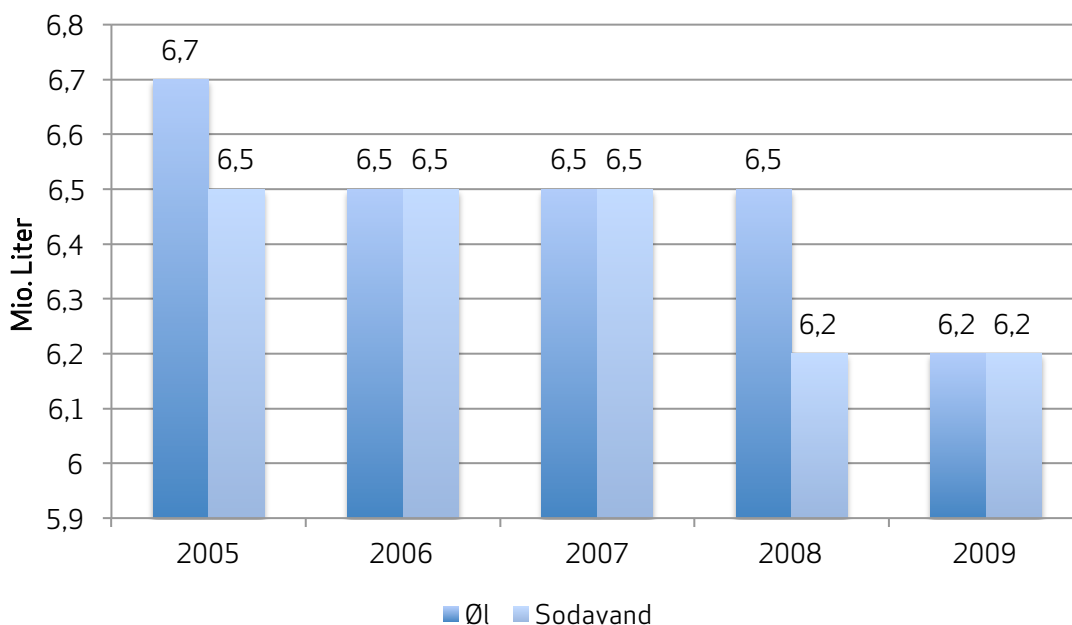
I Vestgrønland er Nuuk Imeq den største leverandør af både øl og sodavand. Virksomheden har siden dens etablering i 1989 haft en markedsandel på 100 procent for salg af øl og sodavand på flaske indenfor returpantssystemet i Vestgrønland.

I 2009 udgjorde virksomhedens salg i Vestgrønland ca. 12,4 mio. liter. Salget var omtrent ligeligt fordelt på øl og sodavand. Som følge af blandt andet stigende afgifter og finanskrisen har virksomhedens salg for både øl og sodavand vist en faldende tendens i de senere år, jf. Figur 1

³ Vertikale strukturer er relationer mellem virksomheder i forskellige led af markedets værdikæde, fx mellem producenter og distributører. Vertikale strukturer skal ses i modsætning til horisontale strukturer, der er relationer mellem virksomheder i samme led i værdikæden, fx producenter af samme vare.

⁴ Jf. Konkurrencetilsynet (2011)

Figur 1 - Nuuk lmeqs salg af øl og sodavand i Vestgrønland, 2005-2009



Kilde: Konkurrencetilsynet (2011)

Nuuk lmeqs markedsandel på 100 procent for øl og sodavand på genbrugsflasker fulgte i en årrække direkte af to forhold. For det første var Nuuk lmeq af Grønlands Selvstyre sikret en formel eneret til at sælge øl og sodavand i Vestgrønland. For det andet var Grønlands Selvstyre medejere af Nuuk lmeq og havde dermed en økonomisk interesse i, at salget var koncentreret hos Nuuk lmeq.

I dag er begge forhold bragt til ophør. Enerettens ophævelse i 2003 kom efter, at en afgørelse fra Konkurrencenævnet havde kendt den ulovlig efter konkurrenceloven. Senere solgte Grønlands Selvstyre i 2005 sin ejerandel i Nuuk lmeq. Køberne var selskabets tre øvrige ejere, Kommuneqarfik Sermersooq, Carlsberg Breweries A/S og Royal Unibrew A/S. Baggrunden for salget var et ønske om at skabe mulighed for konkurrence dels fra import og dels fra etablering af nye bryggerier i Grønland uden at komme i konflikt med aftalerne med de øvrige aktionærer omkring driften af Nuuk lmeq, jf. Boks 1

Boks 1 – Nuuk Imeqs ejerforhold og aktiviteter

Nuuk Imeq blev etableret af i 1986 og startede produktionen 12.1.1989. Etableringen skete i et samarbejde mellem Grønlands Selvstyre, Nuup Kommunea, Carlsberg Breweries A/S og Royal Unibrew A/S. Baggrunden var, at man af miljømæssige hensyn ønskede at indføre et returemballagesystem og samtidig opnå importbegrænsning og lokal arbejdspladsetablering.

Nuuk Imeqs primære aktiviteter er at producere kulsyreholdige læskedrikke og at aftappe øl fra Royal Unibrew A/S, Carlsberg Breweries A/S, The Coca Cola Company og i mindre omfang Godthåb Bryghus. Nuuk Imeq har desuden en mindre produktion af saftkoncentrater og Grønlandsk vand under egne varemærker. Selskabets produkter tappes i returemballage i henhold til Grønlands Selvstyres bekendtgørelse om Emballage til øl og kulsyreholdige læskedrikke. Distributionen af Nuuk Imeqs produkter sker i henhold til aftale med KNI A/S.

Siden 2005 har Grønlands Selvstyre ikke været medejere af Nuuk Imeq A/S. I 2003 satte Grønlands Selvstyre sin aktieandel til salg, og i 2005 blev Grønlands Landsstyre enige med Carlsberg Breweries A/S, Royal Unibrew A/S og Nuup Kommununea om salg af landsstyrets aktiepost på 25,66 pct. svarende 9,75 mio. kr. nominel aktiekapital. Siden salget har aktiekapitalen fordelt sig med 31,86 procent hver til Carlsberg Breweries og Royal Unibrew og de resterende 36,28 procent til Nuup Kommunea.

Baggrunden for Landsstyrets salg af aktierne var et ønske om at skabe mulighed for konkurrence. Med aktiesalget ophørte en aktionæroverenskomst, som sikrede Nuuk Imeq en formel eneret til salg af øl og sodavand i Vestgrønland. Siden da har landsstyret kunnet behandle konkrete ansøgninger om import af fadøl og etablering af mikrobryggerier uden at komme i konflikt med aftalerne med de øvrige aktionærer omkring driften af Nuuk Imeq.

Kilde: Nuuk Imeqs hjemmeside: www.nuukimeq.gl og nyhed fra Grønlands Hjemmestyre (2005)

Alligevel er der i dag ingen konkurrence om salget af hverken øl eller sodavand på flaske. Ganske vist kan forbrugerne i Vestgrønland købe øl fra Godthåbs Bryghus på flaske. Salget sker imidlertid i kraft af en aftale med Nuuk Imeq, hvor Nuuk Imeq køber øllet af Godthåbs Bryghus, tapper det på flasker og dernæst distribuerer det på vilkår og til priser, som Nuuk Imeq fastsætter.⁵ Derfor er der i praksis ingen konkurrenceeffekt af denne aftale.

En vis konkurrence fra andre drikkevarer

Salget af øl og sodavand er dog udsat for en vis konkurrence i Vestgrønland. Konkurrencen kommer fra andre drikkevarer, som forbrugerne i visse situationer kan erstatte øl eller sodavand på flaske med.

For øl kommer konkurrencen fra andre alkoholiske drikke som vin, spiritus, ciderdrikke og især fadøl. Siden Grønlands Selvstyre solgte deres ejerandel i Nuuk Imeq, har det været muligt at få tilladelse til at sælge fadøl i Vestgrønland. Aktuelt er der to mikrobryggerier, som benytter sig af denne mulighed, nemlig Godthåb Bryghus og Icefiord Bryghus.⁶

⁵ Jf. interview med Godthåbs Bryghus.

⁶ Tidligere var et tredje mikrobryggeri, Greenland Brewhouse, også på markedet. Greenland Brewhouse gik konkurs i efteråret 2008. I efteråret 2010 blev der arbejdet på en genåbning med nye ejere, men virksomheden er endnu ikke genåbnet.

Konkurrencen fra mikrobryggerierne er dog i praksis beskeden. Først og fremmest er der tale om et andet produkt end flaskeøl. Fadøl er især egnet til fester og restauranter, men ikke til privates daglige forbrug i hjemmet, på picnic osv. Den begrænsede substitution og dermed begrænsede konkurrence understreges af, at konkurrencemyndigheder, herunder Konkurrencetilsynet i Grønland og Konkurrencestyrelsen i Danmark, ikke inkluderer flaskeøl og fadøl i samme produktmarked.⁷

Dertil kommer, at fadølssalget er beskedent sammenlignet med Nuuk Imeqs salg af flaskeøl. Icefiord Bryghus er ejet af Hotel Icefiord, og produktionen er yderst beskeden og kun til eget forbrug på hotellet. Godthåb Bryghus' produktion er større, og virksomheden sælger sit fadøl på en række restauranter i Grønland. Den samlede produktion udgør dog højst 3 procent af det samlede ølforbrug i Vestgrønland.⁸

Konkurrencetilsynet har vurderet, at Nuuk Imeqs markedsandel udgør 90-100 procent, når både mikrobryggerier og illegalt salg tages med.⁹

Nuuk Imeq møder for sodavand nogen konkurrence fra andre alkoholfrie drikke. Disse drikke omfatter blandt andet energidrikke, juice og mælkedrikke. Fælles for dem er, at de ikke er omfattet af den hidtidige praksis i henhold til emballagebekendtgørelsen for Vestgrønland.¹⁰ Derfor kan de importeres og sælges i Vestgrønland i engangsemballage, herunder både dåser og flasker, udenom returpantsystemet.

Salget af disse drikke er steget i de senere år. Der er ingen officielle tal for størrelsen af dette salg i Vestgrønland, men en stigning i skatteprovenuet fra emballageafgiften på 25 procent fra 2004 til 2009 giver en indikation af udviklingen.¹¹ Da salget sker i engangsemballage, skal der betales emballageafgift ved indførslen til Vestgrønland. Herudover har avisartikler peget på en stigende popularitet for disse drikkevarer.¹²

Den faktiske konkurrence til Nuuk Imeq er dog også her beskeden. Først og fremmest er der igen tale om et andre produkter end sodavand, der kun delvist opfylder samme behov hos forbrugerne. Ligesom for øl understreger konkurrencemyndighedernes praksis den begrænsede

⁷ Jf. bl.a. Konkurrencestyrelsen (2000)

⁸ I 2010 producerede Godthåbs Bryghus i alt 200.000 liter øl (jf. <http://beerticker.dk/godthaab-bryghus-nu-100-selvstaendigt-29965>). Dette svarer til ca. 3 procent af Nuuk Imeqs salg i Vestgrønland i 2009 på ca. 6,2 mio. liter øl, jf. ovenfor i figur 1. Salget af fadøl i Vestgrønland er dog mindre. Dels sælges en del af Godthåbs Bryghus' produktion som flaskeøl via Nuuk Imeq, og dels sælges en del af produktionen udenfor Vestgrønland.

⁹ Jf. Konkurrencetilsynet (2011).

¹⁰ Departementet for Indenrigsaffænder, Natur og Miljø har påpeget, at energidrikke er at betragte som kulsyreholdige læskedrikke, selvom de ikke har været omfattet af den hidtidige praksis i henhold til emballagebekendtgørelsen.

¹¹ Jf. oplysninger fra Skattestyrelsen i mail fra Peter Aarup Andersen, specialkonsulent i Skattestyrelsen, Grønland.

¹² Jf. eksempelvis www.KNR.gl, 'Energidrikke populære i Grønland', 14. juli 2010.

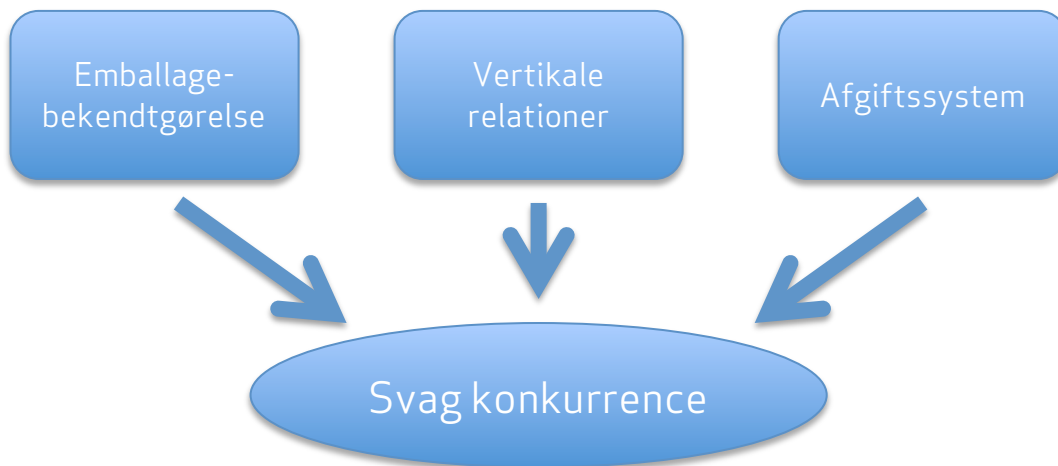
konkurrence, idet sodavand ikke er omfattet af samme produktmarked som andre ikke-alkoholiske drikke.¹³

Barrierer for konkurrence

Konkurrencen er altså beskeden på det vestgrønlandske marked for øl og sodavand. Det er dog ikke ensbetydende med, at en ændring af det vestgrønlandske returpantssystem vil øge konkurrencen. Det kræver, at der ikke er andre tilbageværende barrierer, som fortsat vil blokere for konkurrencen.

I dette afsnit redegør vi for de væsentligste aktuelle barrierer for konkurrencen. Vi vurderer, at emballagebekendtgørelsen og de vertikale relationer udgør de største barrierer, men at det grønlandske afgiftssystem for øl og sodavand også begrænser mulighederne for virksom konkurrence, jf. Figur 2.

Figur 2 - Oversigt over 3 barrierer for konkurrence



Kilde: Copenhagen Economics

Returpantssystemet

Ud fra en konkurrencemæssig vurdering er der ikke tvivl om, at det vestgrønlandske returpantssystem er med til at blokere for konkurrence.

Returpantssystemet er bygget op om emballagebekendtgørelsen.¹⁴ De overordnede krav i denne bekendtgørelse er, at øl og kulsyreholdige læskedrikke udelukkende må sælges i emballage, der overholder de specifikationer, der er angivet i bilaget til bekendtgørelsen, og at en væsentlig del af emballagen skal returneres til fornyet påfyldning, jf. Boks 2

¹³ Jf. bl.a. Konkurrencestyrelsen (2000).

¹⁴ Jf. Grønlands Hjemmestyre (2002).

Boks 2 – Emballagebekendtgørelsens overordnede krav for Vestgrønland

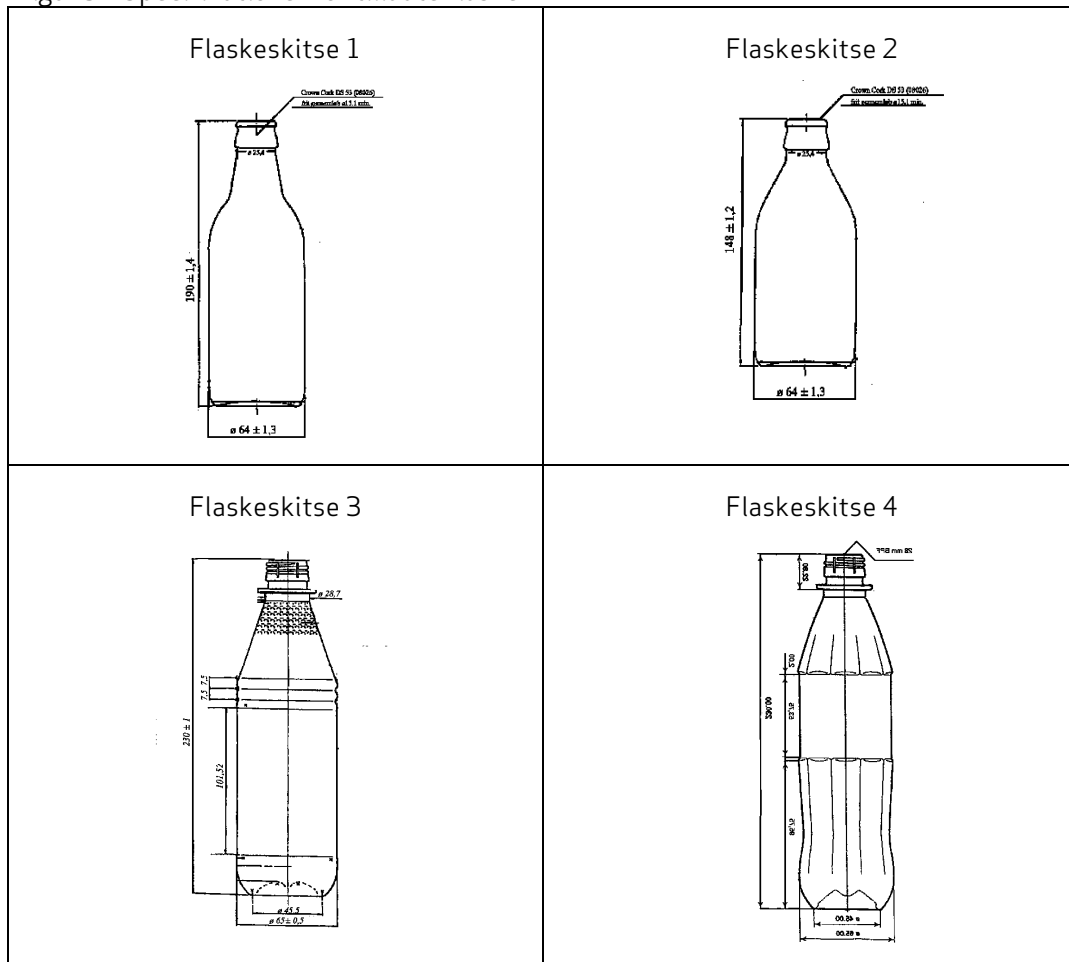
§ 1. Øl og kulsyreholdige læskedrikke må kun sælges og serveres i returemballage, der overholder de i bilag til bekendtgørelsen angivne specifikationer.

Stk. 2. Ved returemballage forstås i denne bekendtgørelse emballage, som indgår i et retursystem, hvor en væsentlig del af emballagen efter tømning hos forbrugeren returneres til fornyet påfyldning.

Kilde: Grønlands Hjemmestyre (2002)

Det relevante bilag til emballagebekendtgørelsen viser, at den tilladte emballage udelukkende omfatter 4 godkendte flasker. To af dem er de særlige "buttede" grønlandske flasker på henholdsvis 0,25 liter og 0,33 liter, og de to øvrige er på 0,5 liter. Specifikationerne er imidlertid endnu mere præcise. De nøjes ikke med at angive størrelsen af flaskernes indhold, men angiver også formen, højden og bredden på flaskerne, jf. Figur 3.

Figur 3 – Specifikationer for tilladte flasker



Note: Desuden specificerer bekendtgørelsen, at der ved salg af øl og sodavand kun må benyttes tre specifikke kasser til disse flasker.

Kilde: Grønlands Hjemmestyre (2002).

Den direkte konsekvens af emballagebekendtgørelsens detaljerede krav er, at leverandører med andre emballageformer udelukkes fra det vestgrønlandske marked. Returflasker i andre størrelser, fx 1 liter, 1,5 liter eller 2 liter, er forbudte. Det samme gælder alle slags engangsemballage, herunder både dåser og engangsplasticflasker i alle størrelser.

Indirekte er konsekvensen af de detaljerede krav, at der i praksis er blokeret for konkurrence til Nuuk Imeq. Forklaringen skal findes to steder.

For det første blokerer det i høj grad for konkurrencen, at øl og sodavand kun må sælges i 4 konkrete flasker. Problemet er, at de to mindste flasker ikke bruges andre steder end i Vestgrønland, og at de to største flasker kun bruges til sodavand andre steder. Flasker på 0,25, 0,33 og 0,5 liter er ikke sjældne i udlandet, men det er til gengæld flasker, der opfylder de konkrete specifikationer om form, høje og bredde for de 4 tilladte flasker. Konsekvensen er, at det i praksis er umuligt at opkøbe et parti tappet øl og sodavand i udlandet og importere det til Vestgrønland. Derudover har konkurrenter svært ved at få tappet øl eller sodavand på godkendte flasker. Konkurrenter kan få tappet på godkendte flasker, hvis de fx køber sig adgang til et tapperi i udlandet, eller hvis de etablerer deres eget tapperi i Vestgrønland. I begge tilfælde gør flaskernes sjældenhed imidlertid, at konkurrenterne skal have produceret flasker specielt til opgaven. Det er at overdrive at påstå, at dette er umuligt, men vores interviews har vist, at det vil øge omkostningerne i forhold til en situation, hvor emballagevalget var mere frit, og emballage fra andre lande kunne bruges direkte i Vestgrønland.

For det andet øger det importomkostningerne, at flaskerne skal genpåfyldes. Problemet er, at en importør udover at transportere de fulde flasker til Vestgrønland og indsamle de tomme flasker også skal transportere de tomme flasker tilbage til oprindelseslandet, så de kan blive genpåfyldt. Kravet om genpåfyldning betyder, at det ikke er tilstrækkeligt, at flaskerne eller dåserne destrueres i Grønland og sendes til genbrug. Konsekvensen er markant højere transportomkostninger ved import sammenlignet med en situation, hvor engangsemballage var tilladt.¹⁵ Her skal den indsamlede tomme emballage blot knuses eller mases i Vestgrønland og derefter transporteres til nærmeste

¹⁵ Det er usikkert, hvor store besparelserne for en importør vil være, hvis han kunne importere engangsemballage i stedet for genpåfyldelige flasker. Royal Arctic Line, der fragter gods langs de grønlandske kyster samt til bl.a. Danmark og USA opererer både med volumen- og vægtbaserede fragtrater afhængig af, hvad der fragtes, jf. http://www.ral.gl/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=202&lang=da. En ramme med 24 fyldte dåseøl fylder ca. 40% mindre og vejer ca. 50% mindre end en kasse med 24 fyldte grønlandske 33 cl. flasker. Vægt- og volumenforskellen er endnu større for tomme dåser i forhold til tomme grønlandske flasker, fordi dåser er lettere og kan sammenpresses. For anden engangsemballage end dåser kan der formentlig ikke forventes transportbesparelser i fyldt tilstand, men muligvis i tom tilstand, fordi emballagen så kan knuses eller presses.

genbrugsanlæg. Igen er det at overdrive at påstå, at det umuliggør import fuldstændigt, men det vil øge omkostningerne i forhold til en situation, hvor engangsemballage var tilladt.

I praksis har den eneste vej ind på det vestgrønlandske marked været via en tapningsaftale med Nuuk Imeq. En tapningsaftale indebærer, at Nuuk Imeq tapper andre leverandørers færdige produkter (øl eller sodavand) på godkendte returflasker, hvorefter produkterne sælges videre til detailhandlen og andre aftagere.

Konkurrenceeffekten heraf har indtil videre i bedste fald været beskeden. For sodavand har der endnu ingen tapningsaftaler været.¹⁶ For øl er det i øjeblikket kun Godthåb Bryghus, som benytter sig af muligheden for en tapningsaftale, og ifølge vores oplysninger er den reelle konkurrenceeffekt af denne aftale meget beskeden. Dette skyldes primært, at konkurrenceeffekten dæmpes af, at Nuuk Imeq ikke blot tapper Godthåb Bryghus' øl, men også distribuerer og fastsætter prisniveauet for øllet overfor aftagerne i blandt andet detailhandlen.

Vores oplysninger tyder på, at det begrænsede antal aftaler hænger sammen med, at Nuuk Imeq stiller krav om en vis volumen for at lave en tapningsaftale. I konkrete aftaler har Nuuk Imeq stillet krav om en volumen på mindst 20.000 liter svarende til 60.000 normale ølflasker.¹⁷ Denne mindste volumen er ofte for stor for en ny leverandør, som vil ind på markedet og sælge et nicheprodukt. Et konkret eksempel kan være en specialøl, hvor det kan være usikkert, om der er et så stort salgspotentiale i det lille grønlandske marked.¹⁸

Det er imidlertid vigtigt at understrege, at emballagebekendtgørelsen ikke er den eneste barriere for konkurrence. Vores vurdering er, at der i praksis er to andre barrierer for konkurrence, som også er med til at skabe den aktuelle konkurrencesituation.

De vertikale relationer

De vertikale relationer er også en væsentlig forklaring på den manglende konkurrence til Nuuk Imeq. Dette gælder uafhængigt af, om emballagebekendtgørelsen ændres eller ej.

Ved vertikale relationer forstås relationer mellem virksomheder i forskellige led af markedets værdikæde. Der kan være tale om aftaler, fx mellem producenter og distributører, men der kan også være tale om fælles ejerskab, fx at to konkurrenter i detailleret samarbejder om et fælles produktionsanlæg.

¹⁶ Jf. oplysninger fra Nuuk Imeq.

¹⁷ Jf. interview med Vinslottet.

¹⁸ Jf. interview med Vinslottet og det tidligere Greenland Brewhouse.

På det vestgrønlandske marked for øl og sodavand udgjorde den gensidige eksklusivaftale mellem producenten Nuuk Imeq og handelsvirksomheden KNI A/S (herefter blot omtalt KNI) den mest betydningsfulde vertikale relation. Aftalen betød, at KNI havde eksklusive rettigheder til at distribuere Nuuk Imeqs produkter. Alle Nuuk Imeqs produkter skulle altså sælges gennem KNI. Det gensidige ligger i, at Nuuk Imeq samtidig havde eksklusiv ret til at benytte KNI's distributionsnet. KNI måtte altså ikke distribuere øl og sodavand fra andre end Nuuk Imeq. Aftalen om eksklusivitet mellem Nuuk Imeq og KNI blev ophævet 1. januar 2012.

Carlsberg og Royal Unibrews fælles ejerskab af produktionsselskabet Nuuk Imeq er en anden væsentlig vertikal relation. Carlsberg og Royal Unibrew er uafhængige producenter af øl og sodavand. Som udgangspunkt er de derfor også direkte konkurrenter til hinanden. I Vestgrønland er de imidlertid mere samarbejdspartnere end konkurrenter. Begge er medejere af Nuuk Imeq, der producerer og tapper begges produkter til det vestgrønlandske marked

Vertikale relationer behøver ikke være et problem for konkurrencen. Vertikalt samarbejde kan tværtimod øge effektiviteten og konkurrencen til gavn for både virksomheder og forbrugere. Dette anerkendes af konkurrencemyndighederne i både Grønland og andre steder. EU-kommissionen skriver i sine guidelines om vertikale begrænsninger blandt andet, at

*'det er vigtigt at anerkende, at vertikale begrænsninger kan have positive virkninger, især fordi de fremmer konkurrencen på andet end prisen og forbedrer servicekvaliteten.'*¹⁹

Der er afgjort potentielle effektivitetsfordele ved Carlsberg og Royal Unibrews samarbejde om fælles tapperi i Vestgrønland. To tapperier ville sandsynligvis give højere enhedsomkostninger og potentielt dyrere øl og sodavand. Tilsvarende er der potentiale for effektivitetsfordele ved, at Carlsberg og Royal Unibrew samarbejder om og samler deres distribution af øl og sodavand hos KNI. De fleste byer og bygder er små og geografisk svært fremkommelige, og umiddelbart virker to parallelle distributionssystemer som en mere ineffektiv løsning.

Vertikalt samarbejde kan imidlertid også give konkurrencemæssige problemer. EU-kommissionen fremhæver i den forbindelse, at vertikalt samarbejde både kan svække den horisontale konkurrence mellem to konkurrenter og holde nye konkurrenter ud af markedet.²⁰

De vertikale relationer på det vestgrønlandske marked for øl og sodavand medfører begge konkurrencemæssige problemer.

¹⁹ Jf. EU-kommissionen (2010), punkt 106.

²⁰ Jf. EU-kommissionen (2010), punkt 100-105.

Først og fremmest har den gensidige eksklusivaftale mellem Nuuk Imeq og KNI blokeret for konkurrence. Det gælder vel at mærke ikke blot for konkurrence til Nuuk Imeq i produktionsleddet, men også til KNI i distributionsleddet.

Det primære problem er, at aftalen forhindrer konkurrence til Nuuk Imeq. Uanset om en konkurrent til Nuuk Imeq får tappet på godkendte flasker i udlandet eller i Vestgrønland, kan konkurrenten ikke få distribueret sine produkter med KNI. Konsekvensen er, at en konkurrent selv må opbygge et parallelt returpantsystem for at overholde emballagebekendtgørelsens krav om, at flaskerne skal indgå i et returpantsystem baseret på genpåfyldning.

Et andet problem er, at KNI med den gensidige eksklusivaftale har krav på at distribuere alle Nuuk Imeqs produkter. Det har den konsekvens, at også konkurrence med KNI i distributionsleddet er udelukket. Selv hvis en eventuel konkurrent kunne distribuere bedre og billigere end KNI i hele eller dele af Vestgrønland, må Nuuk Imeq ikke vælge konkurrenten frem for KNI.

Den 16. februar 2011 besluttede Konkurrencenævnet at meddele de to virksomheder et påbud om at ophæve de konkurrencebegrænsende bestemmelser om gensidig eksklusivitet. Konkurrencenævnets påbud træder i kraft pr. 1. januar 2012.²¹

Dertil kommer, at samarbejdet mellem Carlsberg og Royal Unibrew er et vidtgående samarbejde mellem konkurrenter, som kan forhindre konkurrence mellem de to virksomheder i Vestgrønland. Carlsberg og Royal Unibrew er som udgangspunkt to konkurrerende virksomheder, men i Vestgrønland ejer og driver de i fællesskab Nuuk Imeq, som tapper og videresælger ikke blot både Carlsbergs og Royal Unibrews produkter, men også den eneste aktuelle konkurrents øl, nemlig Godthåb Bryghus. Problemet med den konstruktion er, at samarbejdet kan betyde, at konkurrencen mellem de tre virksomheder sættes ud af kraft i Vestgrønland.

Afgiftssystemet

Endelig kan det grønlandske afgiftssystem for øl og sodavand også blokere for importkonkurrence. Det gælder især for sodavand, men også i nogen grad for øl, og igen gælder det uafhængigt af, om emballagebekendtgørelsen ændres eller ej.

For både importeret øl og importeret sodavand skal der ved salg i Vestgrønland betales to afgifter: en vareafgift og en emballageafgift.

²¹ Jf. Konkurrencetilsynet (2011). Påbuddet er senere udsat til fra at træde i kraft 1. september 2011 til først at træde i kraft 1. januar 2012.

Vareafgiftssystemet kan blokere for importkonkurrence på markedet for sodavand. Problemet er, at afgiften er højere for importeret sodavand end for indenlandsk produceret sodavand. Ved import til Vestgrønland betales en indførselsafgift for både øl og sodavand, mens indenlandsk produceret øl og sodavand i stedet pålægges en punktafgift. For øl er indførselsafgiften og punktafgiften i dag ens, men for sodavand er indførselsafgiften højere end punktafgiften, jf. Tabel 1. En del af denne afgiftsforskel opvejes af, at indenlandsk produceret sodavand pålægges en sukkerafgift i produktionen. I 2009 svarede denne sukkerafgift til ca. 0,73 kr. pr. liter færdigproduceret sodavand,²² dvs. langt fra nok til at opveje afgiftsforskellen på 4 kr./liter mellem importeret og indenlandsk produceret sodavand. Konsekvensen af nettoafgiftsforskellen er, at import af sodavand til Vestgrønland bliver mindre attraktiv, og at sandsynligheden for konkurrence til Nuuk Imeq på markedet for sodavand falder.²³

Tabel 1 - Vareafgifter for øl og sodavand (pr. liter)

Indhold	Indførselsafgift	Punktafgift
Sodavand og kulsyreholdige mineraldrikke	7,50 kr.	3,50 kr.
Alkoholiske drikkevarer:		
Alkoholprocent 1,0-3,09	3,50 kr.	3,50 kr.
Alkoholprocent 3,1-4,09	8,00 kr.	8,00 kr.
Alkoholprocent 4,1-5,09	21,00 kr.	21,00 kr.
Alkoholprocent 5,1-7,09	30,00 kr.	30,00 kr.
Alkoholprocent 7,1-9,09	43,00 kr.	43,00 kr.
Alkoholprocent 9,1-11,09	56,00 kr.	56,00 kr.

Kilde: Landstinget (2007)

Emballageafgiften kan blokere for importkonkurrence for både øl og sodavand. Hovedreglen er, at der i Vestgrønland skal betales emballageafgift på emballage, der indeholder drikkevarer.²⁴ Afgiften er på 1 kr. pr. emballage med et indhold på 0,25 liter eller mindre og 2 kr. pr. emballage med et indhold over 0,25 liter, jf. Tabel 2.

²² I 2009 solgte Nuuk Imeq ca. 6,2 mio. liter sodavand og betalte ca. 4,5 mio. kr. i sukkerafgift, jf. interview med Nuuk Imeq. Dette svarer til ca. 0,73 kr./liter færdigproduceret sodavand.

²³ Det skal bemærkes, at visse energidrikke indtil videre er fritaget for afgift, idet de hverken indeholder kulsyre eller ethanol. Det overvejes dog at pålægge disse drikke samme afgifter fremover, jf. Landstinget (2010).

²⁴ Der er ikke emballageafgift på øl og sodavand til Østgrønland.

Tabel 2 - Emballageafgifter i Grønland (pr. emballage)

Indhold	Afgift
Til og med 0,25 liter	1 kr.
Større end 0,25 liter	2 kr.

Kilde: Landstinget (1992)

Hovedreglen skaber ikke ulige konkurrence for importører. Problemet ligger i undtagelserne. En undtagelse gælder for emballage for drikkevarer fremstillet på basis af mælk. Denne undtagelse har de fleste lande af hygiejniske årsager. En mere ualmindelig undtagelse er, at emballage, der kan genanvendes i en grønlandsk returflaskeordning, også er undtaget for emballageafgift. Konsekvensen af denne nationale undtagelse er, at alle flasker, som genbruges i Grønland, er fritaget, men at det ikke vil gælde for flasker, der importeres fra udlandet og sendes tilbage til oprindelseslandet til genpåfyldning. Denne nationale undtagelse favoriserer indenlandske producenter, og det kan medvirke til at blokere for importkonkurrence for både øl og sodavand.

Sammenhæng mellem barrierer

Vi har ovenfor redegjort for, hvordan de tre barrierer hver for sig kan være med til at blokere for konkurrence på markederne for øl og sodavand i Vestgrønland. Tidligere har vi samtidig redegjort for, at de i praksis har forhindret konkurrence om salg/produktion af øl og sodavand på flaske i Vestgrønland.

Det er vores vurdering, at særligt barriererne som følger af emballagebekendtgørelsen og den gensidige eksklusivaf tale mellem Nuuk lmeq og KNI må ses i sammenhæng.

En isoleret ændring af emballagebekendtgørelsen kan ikke forventes at forbedre den aktuelle konkurrencesituation. Ganske vist vil en ændring af returpantssystemet kunne åbne for importkonkurrence, men med den gensidige eksklusivaf tale mellem Nuuk lmeq og KNI vil importkonkurrence fortsat være urealistisk. Problemet er, at en importør vil være nødsaget til at opbygge sin egen distribution og indsamling af tom emballage, fordi KNI ikke må distribuere andre end Nuuk lmeqs produkter. Konsekvensen er, at den omkostningsmæssige barriere for konkurrence fortsat vil være stor.

Det samme gælder for en isoleret ophævelse af den gensidige eksklusivaf tale mellem Nuuk lmeq og KNI. Her vil der fra 1. januar 2012, hvor Konkurrencenævnets påbud træder i kraft, ganske vist blive åbnet for, at KNI kan distribuere importerede produkter.

Emballagebekendtgørelsens krav om, at fire bestemte genpåfyldelige

flasker skal benyttes, gør imidlertid, at importkonkurrence fortsat vil være urealistisk. Problemet er, at disse flasker er svære at skaffe, og at importerede flasker skal transporteres tilbage i tom tilstand for at opfylde emballagebekendtgørelsens genopfyldningskrav.

Afgiftssystemet kan til gengæld godt opretholdes, selvom de to andre barrierer fjernes. Afgiftssystemets konstruktion giver en konkurrencefordel til hjemmemarkedet og dermed en konkurrenceulempe til importører. Vores vurdering er, at det nuværende afgiftssystem isoleret set vil hæmme, men ikke nødvendigvis forhindre, importkonkurrence, hvis de to andre barrierer fjernes. Det er altså muligt at få konkurrence uden helt at afskaffe afgifterne. Særligt indførselsafgifterne kan ses som redskab til bedre rammevilkår for konkurrence med en beskyttelse af hjemmemarkedet. Jo højere afgifterne er, desto mindre vil importkonkurrencen være, men hvis den indenlandske konkurrence blomstrer, kan det være mindre vigtigt.

Konkurrencemæssige gevinster

En række rapporter har konkluderet, at konkurrence gavner samfundet og forbrugerne. Gevinsterne for samfundet er øget velstand, mens forbrugerne oftest vil opleve fordele i form af både lavere priser, flere valgmuligheder og bedre kvalitet. I en rapport fra maj 2009 forklarer Konkurrencestyrelsen forbrugerfordelene på følgende vis:

'En effektiv konkurrence fører til lavere priser og højere kvalitet og øger det samlede udbud af varer og tjenester. Det giver forbrugerne bedre mulighed for at vælge de produkter, som de tillægger størst værdi og flytter efterspørgsel og produktion mod de virksomheder, der tilbyder de produkter, som forbrugerne og virksomhederne har størst nytte af. Det bidrager til højere beskæftigelse og velstand.'

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2009).

Vi har vurderet, hvilke gevinster en liberalisering af returpantsystemet kan give forbrugerne på det vestgrønlandske marked for øl og sodavand. Vurderingen er baseret på interviews med nogle af de centrale aktører på området samt en gennemgang af tidligere erfaringer med liberalisering af returpantsystemer, herunder især de danske erfaringer.

Vores konklusion er, at en liberalisering kan give markante gevinster for de vestgrønlandske forbrugere. Undersøgelsen tyder på, at gevinsterne vil komme i form af både større udvalg af produkter samt et lavere prisniveau. Der er dog ingen garanti for, at en liberalisering vil give disse gevinster. Det vil være konkurrencen og markedskræfterne, som afgør, hvilke ændringer en liberalisering vil medføre i priser og udbud af øl og sodavand.

I de følgende afsnit kommer vi først med nogle overordnede betragtninger om, hvilken form en liberalisering må have for at skabe disse gevinster. Dernæst gennemgår vi, hvad der ligger til grund for vores konklusion om større udvalg af produkter og lavere prisniveau.

Vejen til gevinster

Vi har ikke konkret taget stilling til, hvordan en liberalisering bør gennemføres for at høste de potentielle konkurrencemæssige gevinster. Dette har ikke været vores opgave, og vi vurderer, at det kræver en bredere undersøgelse, hvor der også fokuseres på andre end de konkurrencemæssige aspekter af at designe et optimalt fremtidigt returpantsystem.

Overordnet vurderer vi, at et fremtidigt grønlandsk returpantsystem med fordel kan designes med udgangspunkt i EU-kommissionens nyeste retningslinjer på området. Disse findes i en udmelding fra maj 2009, hvor

EU-kommissionen giver sit samlede syn på, hvordan myndigheder og andre parter i praksis kan forene hensynet til konkurrence og miljø i et returpantssystem.²⁵ Der er intet, der indikerer, at de samme retningslinjer ikke også vil maksimere chancen for virksom konkurrence på markederne for øl og sodavand i Vestgrønland.

På baggrund af EU-kommissionens udmelding ligger det lige for at rangordne de tre konkrete modeller, som Grønlands Selvstyre har fremlagt for et fremtidigt grønlandsk returpantssystem. I det følgende forklarer vi, hvad EU-kommissionens retningslinjer indebærer, og hvad de betyder for valget mellem de tre fremlagte ændringsforslag.

Fortsat obligatorisk returpantssystem

Indledningsvist skal det nævnes, at vi i vores vurdering har forudsat, at Grønland også i fremtiden skal have et obligatorisk returpantssystem for alle slags emballager. Dette er sket efter aftale med Konkurrencetilsynet.

Det er her værd at bemærke, at EU-kommissionen generelt er skeptisk overfor et obligatorisk returpantssystem. Den lægger vægt på, at et obligatorisk returpantssystem som udgangspunkt begrænser konkurrencen, fordi det øger omkostningerne for importører, da de ikke umiddelbart kan importere deres produkter. Det vil ofte være dyrt for dem at opfylde nationale krav om pantmærkning og desuden betale omkostninger til indsamlingen af den tomme emballage, jf. Boks 3.

EU-kommissionen anerkender dog også, at et obligatorisk pantsystem kan øge returprocenten. Den finder det derfor også legitimt, at et stort ønske om at prioritere miljøhensyn højt kan berettige et obligatorisk returpantssystem, jf. Boks 3.

²⁵ Jf. EU-kommissionen (2009).

Boks 3 – EU-kommissionen om obligatoriske returpantssystemer

“To make non-refillable beverage packaging subject to a mandatory deposit and return system creates barriers to trade, given that such systems make it impossible to sell the same product in the same packaging in more than one Member State. Instead, producers or distributors may have to alter the packaging or the labelling of the imported products and have to bear additional costs connected with the organisation of the take-back system, the refunding of sums paid by way of deposit and any balancing of those sums between distributors. In these cases, even if such systems do not actually prohibit imports of drinks in non-reusable packaging, they do require substantial modifications and investment and thereby hamper the access of imported beverages to the market.

The fact that they would qualify as a trade barrier, however, does not prevent these national provisions from being justified on grounds relating to the protection of the environment. According to the Court of Justice, a deposit and return system may increase the proportion of empty packaging returned, and at the same time lead to a more targeted sorting of packaging waste. Moreover, it may help prevent littering, as it gives consumers an incentive to return empty packaging. Finally, insofar as those national provisions encourage the producers or distributors concerned to have recourse to reusable packaging, they contribute towards a general reduction in the amount of waste disposed of, which is a general goal in environmental policy.

In practice, this means that Member States are allowed to introduce mandatory deposit systems if, on the basis of the individual Member State’s discretion, this is considered necessary for environmental reasons.”

Kilde: EU-kommissionen (2009)

Et obligatorisk returpantssystem i Vestgrønland har historisk set været begrundet i netop miljøhensynet. Før det nuværende system blev indført, oplevede Grønland et voksende miljøproblem, hvor et stort antal tomme dåser og flasker blev smidt og efterladt i naturen.

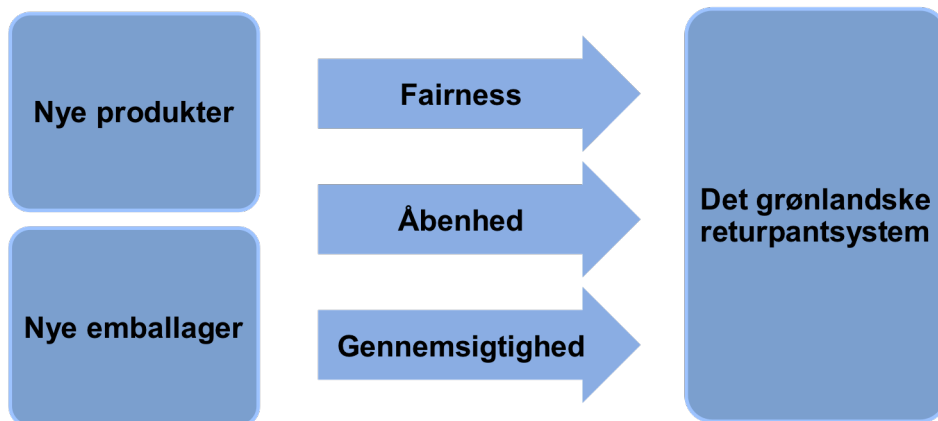
I praksis er der mulighed for at forene konkurrencehensynet og miljøhensynet langt bedre end i dag. Til at opnå dette mål giver EU-kommissionens udmeldinger en række gode retningslinjer, der også er brugbare for Grønland.

Åbent, fair og gennemsigtigt returpantssystem

Designet af returpantssystemet er afgørende for at forene hensynet til konkurrencen og miljøet. Særligt adgangsvilkårene for aktørerne er centrale for at sikre lige konkurrence, og inspireret af EU-kommissionen er vores budskab, at adgangsvilkårene for et fremtidigt grønlandsk returpantssystem bør være fair, åbne og gennemsigtige.

Konkret kan dette føres ud i livet med brug af tre overordnede konkurrencefremmende principper, jf. Figur 4.

Figur 4 – 3 overordnede konkurrencefremmende principper



Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af EU-kommissionen (2009)

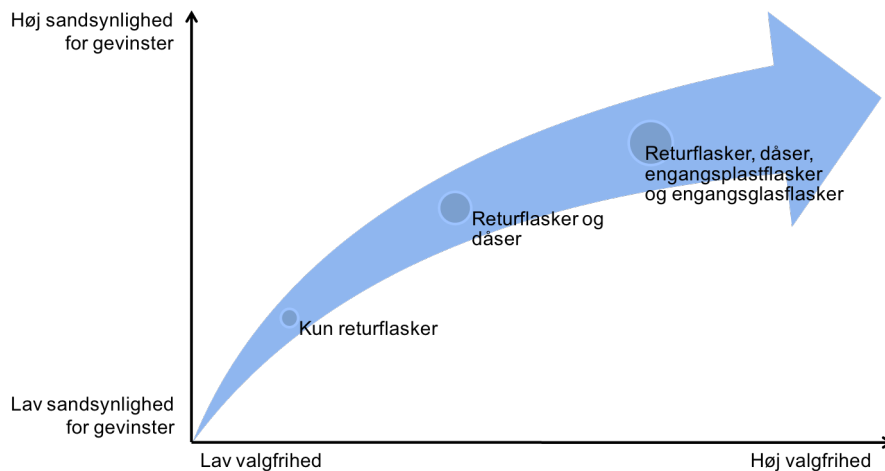
For det første bør returpantsystemet være åbent for alle aktører og alle typer emballage, som opfylder de relevante tekniske krav til sikkerhed, miljø osv.

Vi har ikke til opgave at vurdere hvilke krav, der er de relevante for Grønland. Vi fæster os dog ved, at der ifølge EU-kommissionen ikke er objektive grunde til at indskrænke sig til genpåfyldige flasker som i Vestgrønland. Siden 1994 har EU-kommissionen fastslået, at der miljømæssigt ikke er påvist fordele ved genpåfyldelige flasker frem for engangsemballage.²⁶

Konsekvensen er, at et fremtidigt grønlandsk returpantsystem af hensyn til konkurrencen bør være åbent for så mange slags emballage som muligt, herunder både engangsemballage som dåser og engangsflasker og genbrugsflasker. EU-kommissionens logik er åbenlyst, at større valgfrihed mellem forskellige former for emballage generelt øger sandsynligheden for at høste de potentielle konkurrencemæssige gevinster, jf. Figur 5.

²⁶ I 1994 fastslog EU-kommissionen, at "indtil der foreligger videnskabelige og teknologiske resultater vedrørende genanvendelsesprocesser, betragtes genbrug og genindvinding som de foretrukne processer med hensyn til miljøbelastning", og opfordrer samtidig til, at der hurtigst muligt bør "hurtigst muligt fuldføres livscyklusanalyser med henblik på at begrunde en klar prioriteringsrækkefølge mellem genbrugsemballage, genvindelig og genanvendelig emballage". Med andre ord: "fastlægges der således ikke i direktiv 94/62 en prioriteringsrækkefølge mellem genbrug af emballager på den ene side og genanvendelse af emballageaffald på den anden side", jf. EU-kommissionen (1994). EU-kommissionen (2009) fastslår, at dette fortsat er gældende.

Figur 5 – Valgfrihed øger sandsynlighed for konkurrencemæssige gevinster



Kilde: Copenhagen Economics

For det andet bør vilkårene for adgang til systemet være fair og ikke-diskriminerende. I praksis betyder det navnlig to ting. For det første må adgangsvilkårene være ens for store og små aktører og for alle drikkevarer, der er omfattet af systemet. Det er naturligt, at betalingsstrukturen består af et mindre tilslutningsgebyr og et løbende gebyr pr. emballage. For det andet betyder fair og ikke-diskriminerende, at systemet af hensyn til konkurrencen bør være ens for store og små producenter og ens for så mange drikkevarer som muligt. I praksis betyder det, at fordelene vokser ved, at ikke blot sodavand og øl men også konkurrerende drikkevarer, herunder cider, flaskevand mv., bliver omfattet. Logikken er her, at jo billigere og mere ens adgangskravene til returpantssystemet er, desto større er sandsynligheden for at høste de potentielle konkurrencemæssige gevinster, fordi det letter adgangen til markedet samt gør den mere ens.

For det tredje bør der været tale om et gennemslagsligt og landsdækkende system. Dette indebærer, at forbrugerne kan returnere den tomme emballage overalt i Grønland, og at alle vilkårene, herunder pantsatser og gebyrer, skal være identiske i hele landet. Ifølge EU-kommissionen er det afgørende for en høj returprocent, at forbrugerne kan returnere den tomme emballage overalt i landet. Samtidig er det afgørende, at vilkårene er ens i hele landet, idet erfaringer viser, at selv marginale forskelle mellem forskellige zoner medfører forvirring og en u hensigtsmæssig spekulation i at transportere tom emballage mellem zoner for at tjene penge. Jo mere ens og gennemslagslige vilkårene er, desto større er sandsynligheden for at høste de potentielle konkurrencemæssige gevinster.

De danske erfaringer siden liberaliseringen i 2002 understøtter, at disse principper fremmer konkurrencen. Fra 2002 blev engangsemballage tilladt i Danmark, og det danske returpantssystem er designet med henblik på at

give fair adgang for alle aktører. En evaluering fra 2006 konkluderede, at ændringen af returpantssystemet ifølge aktørerne på markedet havde fremmet konkurrencen, og at muligheden for engangsemballage og let adgang til markedet for nye aktører var medvirkende årsager til den øgede konkurrence, jf. Boks 4.

Boks 4 – Erfaringer med det danske pant- og retursystem

Det danske returpantssystem for engangsemballage kom i kraft fra 2002, og i 2006 blev ordningen første gang evalueret af konsulentvirksomheden Deloitte for Miljøstyrelsen.

Evalueringen viste, at den fremherskende holdning blandt aktørerne var, at ordningen havde bidraget til at fremme konkurrencen ved at gøre det lettere for små producenter og importører at vinde indpas på markedet.

Tilladelsen til at anvende engangsemballage blev fremhævet som afgørende for den øgede konkurrence. Fordelen herved er, at producenterne og importørerne ikke selv behøver at sætte et retursystem op, men i stedet kan overlade det til Dansk Retursystem mod betaling. Dette havde reduceret besværet og omkostningerne ved at markedsføre mindre partier og specialmærker.

En anden årsag til den øgede konkurrence var, at brugen af engangsemballage havde gjort vejen til butikkernes hylder kortere for nye aktører. Etableringen af pant- og retursystemet gjorde det lettere for dagligvarebutikkerne at operere med et bredt varesortiment, fordi de ikke behøver at rensortere de mange nye emballagetyper, men blot kan samle dem på halvpaller eller i sække, hvorefter de afhentes af Dansk Retursystems operatører.

Kilde: Miljøstyrelsen (2006)

Prioritering af Grønlands Selvstyres tre forslag

Grønlands Selvstyre har efter Konkurrencetilsynets oplysninger valgt at vurdere fordele og ulemper ved tre mulige fremtidige returpantssystemer for hele Grønland.

Vi har gennem Konkurrencetilsynet kun fået ganske få oplysninger om de tre modellers specifikke design. Oplysningerne indskrænker sig til følgende:

- Model 1: En landsdækkende model, hvor dåser afløser de nuværende fire returflasker
- Model 2: En landsdækkende model, hvor både dåser og flasker (herunder de fire eksisterende og andre) tillades
- Model 3: En zonemodel, hvor der oprettes forskellige returpantssystemer med mulighed for forskellige pantregler i disse zoner

Med så få oplysninger er det naturligvis vanskeligt at vurdere de tre modellers konkurrencemæssige egenskaber mod hinanden. Særligt mangler vi for alle tre oplysninger om vilkårene for adgang til returpantssystemet.

Hvis vi forudsætter, at der i alle tre modeller fastsættes samme adgangsvilkår, kan vi dog med udgangspunkt i de to andre af EU-

kommissionens principper lave en overordnet prioritering af de tre modellers konkurrencemæssige egenskaber.

Den umiddelbare konklusion er, at en landsdækkende model med dåser og flasker er at foretrække fra et konkurrencemæssigt synspunkt.

For det første vil et landsdækkende system med mulighed for dåser og flasker være mere åbent for forskellige emballageformer og give mere frihed til at vælge den optimale emballage end et landsdækkende system blot med dåser. Hvorvidt den også vil være mere åben end zonemodellen afhænger helt af hvilke emballageformer, der tillades i de forskellige zoner. Vi har endnu ingen informationer om dette, og vurderingen er derfor usikker på dette punkt, jf. Tabel 3.

For det andet vil en landsdækkende model være mere gennemsigtig end en zonemodel. Med et landsdækkende system vil forbrugerne kunne aflevere pant alle steder i Grønland, mens det i en zonemodel kan være uklart, hvor panten skal afleveres. Dertil kommer, at en zonemodel kan give risiko for pantarbitrage, hvis pantsatserne varierer mellem zonerne. Forskellige pantsatser kan gøre det profitabelt at transportere pant mellem zonerne, hvilket samtidig kan gøre systemet mindre gennemsigtig, jf. Tabel 3.

Tabel 3 - Fordele og ulemper ved de 3 forslag

Pantsystem	Åbent?	Gennemsigtigt?
Landsdækkende med dåser		✓
Landsdækkende med dåser og flasker	✓	✓
Zone	(✓)	

Kilde: Copenhagen Economics baseret på oplysninger fra Konkurrencetilsynet

Firmaet Tomra, der har opstillet de nuværende grønlandske pantautomater, oplyser, at der ikke er nogen tekniske barrierer i vejen for at indføre nogle af de tre systemer.²⁷ Ligeledes kan et nyt returpantssystem og de tilhørende returautomater godt opdateres løbende, i takt med at nye panttyper godkendes.²⁸ Zonemodellen, hvor der opereres med flere forskellige returpantssystemer, vil dog stille større krav til administration og vedligehold i forhold til de to andre modeller.

Større udvalg

Vores undersøgelser peger klart i retning af, at en liberalisering, der åbner det grønlandske pantsystem, vil komme grønlænderne til gode i form af

²⁷ Jf. interview med Tomra.

²⁸ Den indledende udvidelse af pantsystemet til at udvide nye panttyper vil dog kræve, at en stor del af de nuværende grønlandske pantautomater udskiftes, se afsnit 4.2.

flere nye produkter på hylderne. Dette vil i praksis betyde større valgmuligheder for forbrugerne, når de handler.

Konkret peger vores undersøgelser på, at gevinsterne i form af større udvalg vil komme i fire forskellige former:

- Discountprodukter
- Grønlandske specialøl
- Udenlandske øl og -sodavand
- Flere emballagestørrelser/typer

De nye produkter vil dels komme fra eksisterende og nye grønlandske producenter og dels fra udenlandske producenter via importører på Grønland.

I det følgende redegør vi for resultaterne af vores undersøgelse.

Aktørernes vurderinger

I vores undersøgelse har vi interviewet en række aktører på det grønlandske marked. Interviewene giver en indikation af, at mere liberale emballagekrav kan bane vejen for flere slags produkter at vælge imellem.

Ved et blik på det nuværende udvalg af øl og sodavand i Vestgrønland springer det i øjnene, at alle flaskeprodukter er af enten mærkevareprodukter (Carlsberg, Tuborg, Coca Cola mv.) eller dyrere specialøl (Godthåb Bryghus mv.).²⁹ Desuden er det påfaldende, at der kun er tre forskellige flaskestørrelser, nemlig 25, 33 og 50 cl.

Vores undersøgelse peger på, at begge dele vil ændre sig, hvis andre emballageformer end de nuværende fire flasker tillades. Mere specifikt har vi set indikationer på, at fire tendenser vil trække i retning af større frihed til at vælge mellem forskellige emballagetyper og emballagestørrelser.

For det første vil et mere åbent returpantssystem give mulighed for import af discountprodukter. Discountprodukter er i dag helt fraværende på det vestgrønlandske marked. Dette er i skarp kontrast til andre markeder, herunder både Færøerne og Danmark. På Færøerne sælges discountmærkerne fra COOP og Harboe,³⁰ og i Danmark sælger stort set alle supermarkeder både discountøl og discountsodavand.

Discountprodukter er kendetegnet ved at være billigere end mærkevareprodukterne, hvilket giver mulighed for besparelser. Konkret har KNI givet udtryk for, at de vil overveje import af discountprodukter, hvis emballagekravene gøres mere liberale.³¹ KNI forventer dog ikke, at

²⁹ Jf. Nuuk lmeqs hjemmeside,

http://www.nuukimeq.gl/index.php?option=com_content&task=view&id=1&Itemid=7.

³⁰ Jf. Det Færøske Miljøministerium, <http://www.us.fo/Default.aspx?ID=5780>.

³¹ Jf. interview med KNI.

discountimport vil slå igennem i stort omfang givet de nuværende afgifter og de store fragtafgifter.

For det andet kan der forventes et større udvalg af grønlandske specialøl. Godthåb Bryghus, Hotel Icefiord og det hedengangne Greenland Brewhouse har alle fremstillet specialøl i Grønland.³² Vores undersøgelser tyder på, at mere liberale emballagekrav vil gøre det lettere for sådanne små producenter at afsætte deres øl i Grønland. Forskellen er, at et liberaliseret pantsystem vil give producenterne mulighed for at vælge den emballagetype, som de finder optimal. Konkret har både Godthåb Bryghus og det tidligere Greenland Brewhouse givet udtryk for dette synspunkt overfor os.³³

For det tredje kan der også forventes import af udenlandske specialprodukter. Det grønlandske marked for specialøl på flaske består i dag udelukkende af øl fra Godthåb Bryghus, mens specialsodavand slet ikke sælges. Vinslottet Grønland A/S (herefter blot omtalt som Vinslottet)³⁴ har givet udtryk for, at de ville importere udenlandsk specialøl til salg i Grønland, hvis de fik mulighed for det. Vinslottet var klar med aftaler om import af udenlandske specialøl, da der omkring 2005 var overvejelser om en ændring af emballagebekendtgørelsen. Det skal bemærkes, at mange europæiske mikrobryggerier er vant til at håndtere små ordrer på eksempelvis 12, 24 eller 36 øl.³⁵ Derfor er det sandsynligt, at andre mindre erhvervsdrivende på Grønland ville importere udenlandske specialøl, hvis emballagekravene tillod det.

For det fjerde vil et liberaliseret pantsystem give mulighed for flere emballagestørrelser. I dag sælges øl og sodavand kun i størrelserne 25, 33 og 50 cl., hvilket både står i kontrast til forholdene i Nord- og Østgrønland, der har dispensation fra det nuværende retursystem, og til forholdene i andre lande, Grønland som normalt sammenligner sig med. KNI sælger allerede 1,5 liters sodavand i Nord- og Østgrønland, og de har oplyst, at disse større flasker også kan forventes i Vestgrønland, hvis de bliver lovlige.³⁶ Ligeledes har Godthåb Bryghus givet udtryk for, at de ville tappe eget øl på 5 liters dåser til salg ved specielle lejligheder.³⁷ Større flasker og dåser vil selvsagt ikke give flere produkter. Forbrugerne vil imidlertid få bedre mulighed for at finde og vælge den emballage, der er optimal til forbrugers konkrete brugssituation.

³² Vi har til denne undersøgelse interviewet ejeren af Godthåb Bryghus og ejeren af det tidligere Greenland Brewhouse. Godthåb Bryghus er et bryggeri baseret i Nuuk, der har eksisteret siden 2006. Godthåb Bryghus leverer øl til Nuuk lmeq, leverer fadøl til private arrangementer og sælger fadøl fra en række restauranter, barer og hoteller. Greenland Brewhouse var et bryggeri baseret i Narsaq, der lancerede dets første øl i 2006. Bryggeriet gik konkurs i slutningen af 2008.

³³ Jf. interview med Godthåb Bryghus og det tidligere Greenland Brewhouse.

³⁴ Vinslottet er en mindre specialforretning i Nuuk, der sælger drikkevarer og delikatesser.

³⁵ Jf. interview med Vinslottet.

³⁶ Jf. interview med KNI.

³⁷ Jf. interview med Godthåb Bryghus.

Samlet set indikerer fire af de fem interviewede aktører, at de vil udvide deres sortiment, hvis pantsystemet blev liberaliseret. De fire aktører vil udvide sortimentet enten ved egen produktion eller ved import af nye produkter. Eneste undtagelse er Nuuk Imeq, som ikke mener, at deres sortiment vil øges, men at deres forretningsgrundlag helt vil forsvinde og virksomheden må lukke, hvis markedet liberaliseres, jf. Tabel 4.

Tabel 4 - 5 aktørers ændringer i adfærd ved liberalisering af pantsystemet

	Ændring i adfærd	Bemærkninger
Vinslottet	<ul style="list-style-type: none"> • Importere specialøl • Overveje at importere specialsodavand (såsom Schweppes Tonic eller Ginger Ale) 	Mener at det nuværende system fungerer dårligt. Ville gerne importere specialøl til Grønland men kan ikke i dag. Har ikke lov til at importere øl til salg, og kan ikke opnå det volumen der kræves af Nuuk Imeq for at få tappet importeret øl.
Det tidligere Greenland Brewhouse	<ul style="list-style-type: none"> • Ville selv have tappet øl på Grønland til salg på Grønland på egne udvalgte flasker • Ville have brygget flere øltyper målrettet grønlandske forbrugere 	Havde store problemer med pantsystem. Ville gerne have solgt grønlandsk øl til grønlandere, men Nuuk Imeq ville ikke tappe det. Først senere lykkedes det at lave en aftale om tapning med Nuuk Imeq. Det var dog en meget ufavorabel aftale, så Greenland Brewhouse ville hellere selv have tappet.
Godthåb Bryghus	<ul style="list-style-type: none"> • Tappe både eget øl og importøl på egne flasker • Producere 5-liters partyøl på dåse. 	Mener at det nuværende system overordnet fungerer godt. Har kun haft få problemer i forbindelse med dispensationsansøgninger til at afvige fra pantsystem til specialarrangementer (fx rally på indlandsisen).
KNI A/S	<ul style="list-style-type: none"> • Importere øl og sodavand • Udvide sortiment med importeret discountøl og -sodavand • Udvide sortiment med større enheder, fx 1,5 liters sodavand 	Har ikke haft nogen specifikke problemer med det nuværende pantsystem. Ser både fordele og ulemper ved systemet.
Nuuk Imeq	<ul style="list-style-type: none"> • Lukke virksomheden, hvis dåser eller PET-flasker tillades 	Mener at det nuværende system fungerer godt. Fremhæver som positive aspekter bl.a. den høje returprocent på flasker, de lave forbrugerprisstigninger på øl og sodavand og at Nuuk Imeq er en af de få hjemmemarkedsproducenter, der drives uden subsidier.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på interviews med de fem aktører (se bilag for en oversigt over interviews).

Erfaringer fra andre steder

Eksisterende erfaringer fra Grønland, Færøerne og Danmark bekræfter vurderingen af, at mere frihed til at vælge emballage vil give flere valgmuligheder i Vestgrønland.

I Grønland peger erfaringerne fra Nord- og Østgrønland i denne retning. Nord- og Østgrønland er ikke omfattet af kravet om at bruge bestemte returflasker til øl og kulsyreholdige læskedrikke.³⁸ I stedet må øl og kulsyreholdige læskedrikke serveres i engangsemballage, der "kan indgå i et af landsstyret godkendt returpantssystem."³⁹

I praksis betyder det, at der i dag både sælges øl og sodavand i engangsemballage i Nord- og Østgrønland. Udbuddet i Nord- og Østgrønland kan derfor ses som en indikator for, hvordan det vestgrønlandske marked kan tænkes at udvikle sig, hvis de nuværende emballagekrav for Vestgrønland gøres mere frie, så blandt andet dåser tillades.

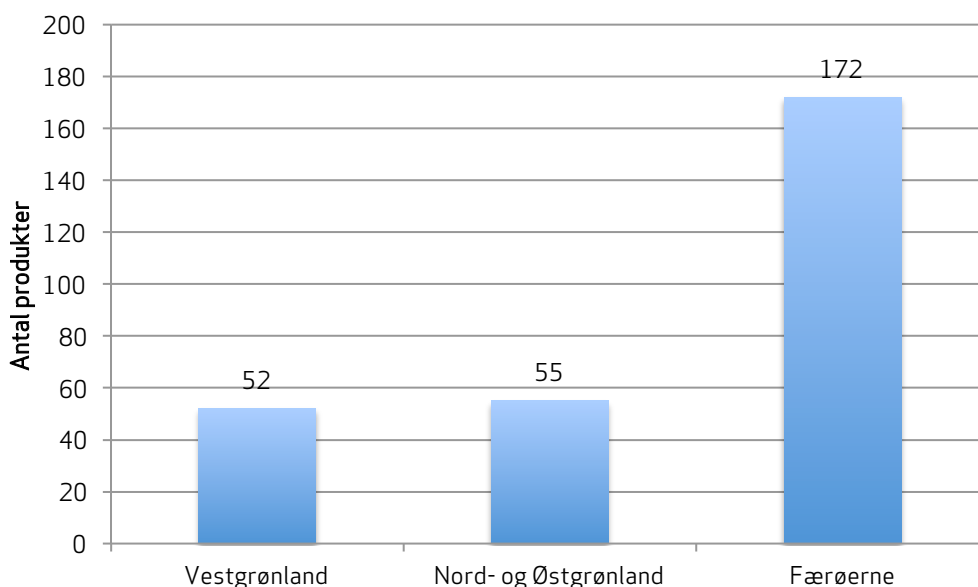
Sammenlignet med Vestgrønland er udvalget af øl og sodavand i Nord- og Østgrønland forholdsvis stort. Befolkningen i Nord- og Østgrønland er blot ca. 4.500 mennesker, svarende til ca. 8 procent af hele Grønlands befolkning. Alligevel er udbuddet af øl og sodavand lidt større end i Vestgrønland, hvor befolkningen er større og mere koncentreret, jf. Figur 6.

Forholdene på det færøske marked udgør et andet godt sammenligningsgrundlag for udbuddet af øl og sodavand under et liberaliseret pantsystem. Færøerne har i dag ikke et samlet pantsystem, og er arealmæssigt væsentligt mindre end Grønland. Til gengæld har Færøerne en befolkningsstørrelse og en geografisk beliggenhed, der minder om Grønland. Det færøske udbud er imidlertid mere end tre gange så stort som udbuddet i Vestgrønland., jf. Figur 6.

³⁸ Jf. Grønlands Hjemmestyre (2002), § 2.

³⁹ Jf. Grønlands Hjemmestyre (2002), § 2.

Figur 6 - Øl og kulsyreholdige læskedrikke i Grønland og Færøerne

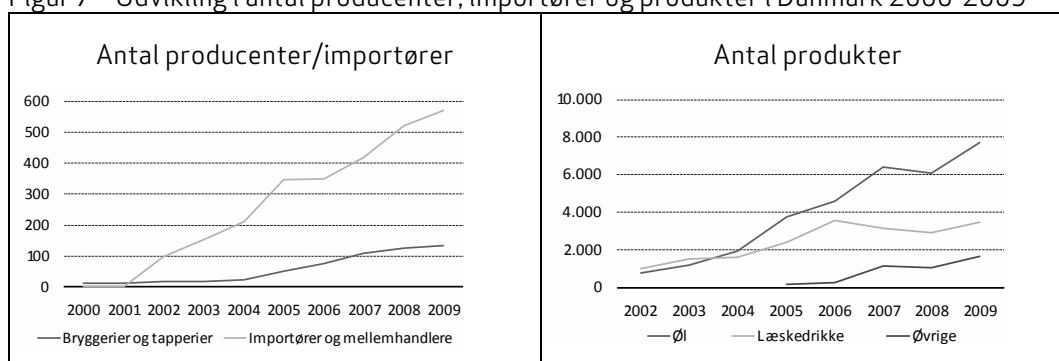


Note: Produkterne omfatter alle øl og kulsyreholdige læskedrikke, der har været medtaget i den hidtidige praksis under emballagebekendtgørelsen i Vestgrønland, dvs. at produkter som ikke-kulsyreholdige læskedrikke, vandprodukter, kakao, frugtdrikke uden brus, energidrikke, cider og alcopops ikke er medtaget. Kilde: Det færøske miljøministerium (<http://www.us.fo/Default.aspx?ID=5780>), Nuuk Imeq (http://www.nuukimeq.gl/index.php?option=com_content&task=view&id=1&Itemid=7), mailkorrespondance med indkøbs- og marketingschef i Pilersuisoq, Kurt Lauritsen, mailkorrespondance med marketings- og indkøbschef i Pisifikk, Morten Caspersen, og mailkorrespondance med indkøber for Brugsen, Heine Jensen.

Erfaringer fra Danmark siden 2002 tyder også på, at mere frihed til at vælge emballage gavner udvalget af øl og sodavand. I Danmark blev pantsystemet liberaliseret i 2002, og siden er der sket meget med udvalget af øl og sodavand.

Først og fremmest har danskerne set et støt voksende udvalg af øl og sodavand i butikkerne. Der har været en stor stigning i både antal producenter, importører og produkter på det danske marked, jf. Figur 7.

Figur 7 - Udvikling i antal producenter, importører og produkter i Danmark 2000-2009



Note: Bryggeriforeningens tal er baseret på oplysninger fra Dansk Retursystem. Kilde: Bryggeriforeningen (2010).

Danskerne har særligt oplevet en kraftig stigning i udvalget af importøl. Fra 2003 til 2009 er udenlandsk øls andel af det indenlandske salg næsten

tredoblet fra 1,2 procent til 3,4 procent, dog med et svagt fald fra 2006 til 2009.⁴⁰

Importstigningen hænger sammen med det mere frie emballagevalg, som kom med liberaliseringen. Det er konklusionen af en evaluering, som den danske Miljøstyrelse fik foretaget i 2006. I evalueringen fremhæves kombinationen af et friere emballagevalg og et velfungerede pantsystem som en forklaring på importboomet:

'Der er næppe tvivl om, at det største boom i importen af dåse- og flaskeøl er indtruffet som en kombineret effekt af indførelsen af det frie emballagevalg og et velfungerende pant- og retursystem, der har gjort det lettere og billigere at udbyde og forhandle importeret øl.'

Kilde: Miljøstyrelsen (2006).

Lavere priseniveau

Vores undersøgelser giver også god grund til en formodning om, at et mere frit emballagevalg kan bane vejen for billigere øl og sodavand i Vestgrønland.

Vores undersøgelser peger på, at især to kræfter vil trække i retning af lavere priser, hvis emballagevalget gøres friere:

- Introduktion af større enheder
- Bedre mulighed for priskonkurrence

I det følgende uddyber vi, hvad der ligger til grund for denne konklusion.

Dåser og andre flaskestørrelser

For det første er det sandsynligt, at et mere frit emballagevalg vil bane vejen for større flasker og dåser. Andre steder giver det samtidig lavere priser på øl og sodavand.

I dag forhindrer Emballagebekendtgørelsens krav i Vestgrønland salg af øl og sodavand i større flasker end 25, 33 og 50 cl. Hvis en forbruger har brug for mere end en halv liter øl eller sodavand, må kunden købe flere enheder i stedet for større enheder.⁴¹ I andre lande har forbrugerne oftest modsat mulighed for at købe flasker og dåser på 1 liter, 1,5 liter eller 2 liter.

Flere små flasker kan rent praktisk være mere besværlige at håndtere og transportere end en stor. Dette er en ulempe, som forbrugerne i Vestgrønland oplever.

⁴⁰ Jf. Bryggeriforeningen (2010).

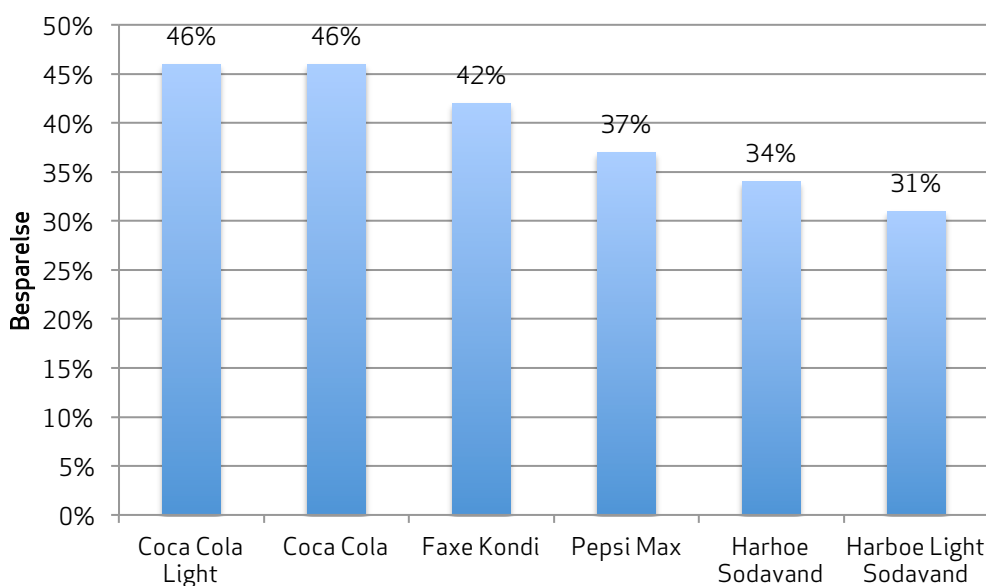
⁴¹ Hvis der er tale om større indkøb, findes der for øl det alternativ at leje et fadølsanlæg, hvilket eks. tilbydes igennem Godthåbs Bryghus, se http://www.godthaab.gl/pdf/Bryghus_fadol.pdf.

Derudover går de vestgrønlandske forbrugere imidlertid også glip af den kvantumsrabat, der erfaringsvist følger ved køb af store enheder frem for flere små.

I både Nord- og Østgrønland, på Færøerne og i Danmark sælges flere sodavand også i enten 1,50 eller 2 liters plasticflasker. Disse størrelser supplerer salget af sodavand i 25, 33 og 50 cl. For øl er større emballageenheder mindre udbredt. Dog sælges der både på Færøerne og i Danmark flere slags specialøl, fx Hoegaarden eller Jacobsen, i 75 cl. glasflasker. Yderligere sælges der i Danmark både Tuborg og Carlsberg i 1 liters dåser.

Besparelsen ved større enheder varierer både mellem varer og butikker. I Danmark viser en gennemgang af priser hos to internetsupermarkeder, at besparelsen for sodavand udgør 30-45 procent, jf. Figur 8.

Figur 8 - Besparelse ved køb af større enheder



Note: Figuren viser besparelser i literprisen i procent ved at købe store enheder (1,5 eller 2 liter) frem for små enheder (33 eller 50 cl.) hos to netsupermarkeder i Danmark, Irmatorvet og Super Best. "Coca Cola sodavand" dækker over Coca Cola og Fanta, "Coca Cola light sodavand" dækker over Coca Cola Zero og Coca Cola Light, "Harboe sodavand" dækker over Harboe Cola, Harboe Topform og Harboe Squash, mens "Harboe light sodavand" dækker over de tilsvarende i light udgaver. Priserne for Faxe Kondi og Pepsi er indhentet hos Irmatorvet, mens priserne for Harboe og Harboe light sodavand er indhentet hos Super Best. Da Coca Cola sodavand og Coca Cola light sodavand kan fås i begge forretninger er besparelserne her udregnet som gennemsnit af besparelsen hos Irmatorvet og Super Best.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på priser fra Irmatorvet, www.irmatorvet.dk, og Super Best, www.superbest.dk den 4. februar 2011.

Tallene indikerer, at besparelserne er størst for mærkevarer sodavand (Coca Cola, Faxe Kondi og Pepsi) og mindst for discountsodavand (Harboe), men det kan ikke slås fast med sikkerhed ud fra disse tal.

Mere priskonkurrence

For det andet vil et mere frit emballagevalg øge sandsynligheden for øget priskonkurrence, som også kan give forbrugerne lavere priser på øl og sodavand.

Hidtil har der været store begrænsninger i priskonkurrencen på det vestgrønlandske marked. Nuuk Imeq producerer alle øl og sodavand på flaske i Vestgrønland.⁴² Som følge af Nuuk Imeqs eksklusivtetsaftale med KNI har der ikke været konkurrence i engrosmarkedet. Eneste kilde til priskonkurrence er konkurrencen i detailledet, hvor Pilersuisoq, Brugsen og Pisiffik fastsætter deres egne detailpriser. Dertil kommer formentlig noget priskonkurrence fra drikkevarer, der ikke er omfattet af Emballagebekendtgørelsen (cider, juice, spiritus mv.) samt fadøl.

Vores undersøgelser tyder på, at øget priskonkurrence er sandsynlig, hvis der åbnes for friere emballagevalg, herunder mulighed for engangsemballage. Konkret vil to oplagte kilder til priskonkurrence blive åbnet ved et friere emballagevalg.

For det første vil der blive åbnet for importkonkurrence på øl og sodavand. Vores interview med KNI viser, at øl og sodavand i dag er billigere at importere end at købe hos Nuuk Imeq. Konkret har KNI peget på, at de kunne spare ca. 2 kr. pr. øl ved at bestille den samme øl til levering i Nuuk frem for at købe den af Nuuk Imeq.⁴³ Der er naturligvis ingen garanti for, at hele prisforskellen vil blive sendt videre til forbrugerne i form af lavere priser. På et frit marked vil en sådan prisforskel imidlertid skabe et nedadgående pres på prisniveauet, så prisniveauet højst sandsynligt vil falde sammenlignet med i dag.

For det andet vil det sandsynligvis føre til import af nye discountprodukter. KNI har givet udtryk for, at de vil overveje at importere discountprodukter til Grønland, hvis emballagevalget blev gjort friere.⁴⁴ Dette vil, udover større variation, skabe en ny priskonkurrence mellem discountvarer og mærkevarer. Prisforskellen mellem discount og mærkevarer vil i praksis ikke kunne være større end kvalitetsforskellen tilsiger.

Øget priskonkurrence er især afhængig af muligheden for at vælge frit mellem forskellige slags engangsemballage. Et fortsat krav om genpåfyldelig emballage vil øge importomkostningerne markant.

⁴² Det bemærkes, at de flaskeøl, som Nuuk Imeq tapper for Godthåb Bryghus, ejes af Nuuk Imeq, når de tappes og senere sælges. Nuuk Imeq køber således øllen af Godthåb Bryghus og kan selv kontrollere videresalgprisen til KNI, jf. interview med Godthåb Bryghus.

⁴³ Jf. interview med KNI.

⁴⁴ Jf. interview med KNI.

Problemet med genpåfyldelig emballage er, at den tomme emballage vil skulle returneres til oprindelseslandet. Det øger transportomkostningerne og dermed de samlede importomkostningerne markant sammenlignet med en situation, hvor den tomme engangsemballage kan sammenpresses og blot skal sendes til genbrug.

Sammenhængen mellem importkonkurrence og frit emballagevalg blev som tidligere omtalt fremhævet i en evaluering af det danske pantsystem fra 2006. Konklusionen var, at

*'der er næppe tvivl om, at det største boom i importen af dåse- og flaskeøl er indtruffet som en kombineret effekt af indførelsen af det frie emballagevalg og et velfungerende pant- og retursystem, der har gjort det lettere og billigere at udbyde og forhandle importeret øl.'*⁴⁵

⁴⁵ Miljøstyrelsen (2006).

Øvrige virkninger

Vores opgave har specifikt været at vurdere de konkurrencemæssige gevinster af at ændre det vestgrønlandske returpantssystem. Vi har altså ikke skullet se på de samlede fordele og ulemper for samfundet.

Resultaterne af disse undersøgelser har imidlertid giver os anledning til nogle overordnede betragtninger om to andre forhold, som også har betydning for fordele og ulemper ved en kommende liberalisering. De to forhold er virkninger på *miljøet* og virkninger på den grønlandske *økonomi*. I det følgende redegør vi kort for vores overordnede betragtninger.

Vi understreger, at disse betragtninger er baseret på en overordnet og ikke en konkret konsekvensvurdering. Dette medfører, at konklusionerne skal ses som retningsgivende og ikke præcise.

Virkninger på miljøet

Hensynet til miljøet har historisk været den primære begrundelse for at begrænse brugen af forskellige typer af emballage i Grønland, herunder især engangsemballage som dåser og plastflasker.

En fuldstændig vurdering af effekterne på miljøet ligger udenfor denne rapports omfang. Vi vil i det nedenstående udelukkende fokusere på et centralt element i en miljømæssig vurdering, nemlig den samlede returprocent. Dette er i tråd med Miljøstyrelsen i Danmarks evaluering af det danske system fra 2006.⁴⁶ Desuden harmonerer det med EU-kommissionens konklusion om, at der som sådan ikke er nogen miljømæssig fordel ved genbrugsemballage frem for engangsemballage, hvilket EU-kommissionen senest har givet udtryk for i 2009.⁴⁷

I det lys er det naturligt, at returprocenten står centralt i vurderingen af den miljømæssige belastning. Forudsat returprocenterne er identiske, er der ifølge EU-Kommissionen i udgangspunktet ikke forskel på returpantssystemer fra miljømæssigt synspunkt, der er baseret på forskellige slags emballage, herunder både genpåfyldelige flasker og engangsemballage, fx dåser.

En høj returprocent fremhæves af flere som et tegn på, at det grønlandske pantsystem er velfungerende.⁴⁸ Vores konklusion er imidlertid, at en liberalisering ikke vil mindske den samlede returprocent i Vestgrønland. Forudsat lejligheden benyttes til at udvide returpantssystemet til også at omfatte andre drikkevarer end øl og sodavand, tyder det på, at en miljøgevinst tværtimod er mulig.

⁴⁶ Jf. Miljøstyrelsen (2006).

⁴⁷ Jf. EU-kommissionen (2009).

⁴⁸ Se fx Inatsisartut (2010), side 69.

Der er på den ene side ingen tvivl om, at Grønland i dag har en høj returprocent for de fire tilladte flasker. Ifølge Nuuk lmeq ligger returprocenten i Vestgrønland på 98-99 procent.⁴⁹ Dette er ikke unormalt højt for systemer med genbrugsflasker. I Danmark er returprocenten for genpåfyldelige flasker endda over 100 procent, fordi salget af genpåfyldelige flasker er faldende og mange flasker afleveres året efter de er købt.⁵⁰ For engangsemballage er 98-99 procent dog højt. Selv mønsterlande som Norge og Sverige opnår engangsemballage ikke en returprocent på over 90 procent, jf. Tabel 5.

Tabel 5 – Returprocent for engangsemballage i Danmark, Norge og Sverige

Land	Engangsemballage
Danmark	88%
Norge	90%
Sverige	88 %

Kilder: Norge: www.resirk.no, Sverige: www.returpack.se, Danmark: http://www.danskretursystem.dk/content/dk/presse/nyheder/dansk_retursystems_arsrapport_2009.

Det er dog usikkert, om den høje returprocent holder, hvis engangsemballagen i Grønland tages med i betragtningen. I Vestgrønland er der ikke noget retursystem for engangsemballage, selvom drikkevarer i engangsemballage må sælges og bliver solgt i stigende mængder i Vestgrønland. Der er heller ikke noget genbrugssystem for den tomme engangsemballage fra disse drikkevarer, der blandt andet omfatter ikke-kulsyreholdige læskedrikke, vandprodukter, frugtdrikke uden brus, cider og alcopops. De tomme engangsflasker og dåser ender som udgangspunkt i den grønlandske natur eller i forbrændingsanlæggene sammen med det øvrige affald.⁵¹ Med andre ord har Grønland rigtigt nok en høj returprocent for øl og sodavand. For andre drikkevarer, hvoraf de fleste indgår i et retursystem i blandt andet Danmark, er returprocenten modsat meget lav og angiveligt tæt på nul procent.

Vi har ikke set beregninger over en samlet vestgrønlandsk returprocent, der inkluderer både returflasker og engangsemballage. En sådan samlet returprocent kan dog beregnes skønsmæssigt ud fra dels salgstal fra Nuuk lmeq og dels det grønlandske Selvstyres provenu fra emballageafgiften, jf. Boks 5.

Beregningsen giver en klar indikation af, at den samlede vestgrønlandske returprocent ikke er specielt høj, men faktisk lavere end returprocenten i

⁴⁹ Jf. interview med Nuuk lmeq.

⁵⁰ Jf. oplysninger fra Dansk Retursystem, www.dansk-retursystem.dk/content/dk/pantsystemet/returprocenter_og_overskudspant.

⁵¹ Se blandt andet Nuup Kommune (2007), side 29.

både Norge, Sverige og Danmark. Beregningen viser, at den samlede returprocent i 2009 næppe var højere end 85 procent, jf. Boks 5.

Boks 5 – Skønsmæssig beregning af den samlede vestgrønlandske returprocent

Vi har beregnet den samlede vestgrønlandske returprocent ud fra oplysninger om Nuuk Imeqs salgstal og Selvstyrets provenu fra emballageafgiften samt oplysninger om returprocenter for genpåfyldelige flasker og engangsemballage.

Genpåfyldelige flasker der indgår i det vestgrønlandske retursystem har i dag en returprocent på ca. 99 procent. For engangsemballage er der imidlertid hverken en pantordning eller en genbrugsordning. Returprocenten for engangsemballage i Grønland må derfor i dag antages at være 0 procent. Ud fra oplysningerne om salgstallene for genpåfyldelige flasker fra Nuuk Imeq og de salgstal, der kan beregnes for engangsemballage ud fra emballageprovenuet kan man udregne de to emballagetyper andel af det grønlandske marked. Når man kender de emballagetyper andele og returprocenter kan man udregne en samlet returprocent for Grønland.

Resultatet viser, at den samlede grønlandske returprocent i 2009 var på mellem 81 og 87 procent, alt afhængig af, hvor mange af Nuuks Imeqs solgte enheder, der blev solgt i henholdsvis 33 og 50 cl. emballage. Denne samlede returprocent er lavere end selv returprocenten på engangsemballage i Danmark, Norge og Sverige, og er derfor markant lavere end de samlede returprocenter i Danmark, Norge og Sverige.

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af salgstal fra Nuuk Imeq fra Nuuk Imeqs årsrapporter samt tal for Selvstyrets provenu fra emballageafgiften modtaget i mail fra Peter Aarup Andersen, specialkonsulent i Skattestyrelsen, december 2010, Grønland.

På den baggrund er det sandsynligt, at den samlede grønlandske returprocent ikke falder ved at inkludere engangsemballage i returpantssystemet. Forudsætningen er dog, at lejligheden samtidig benyttes til at inkludere andre drikkevarer end øl og sodavand i returpantssystemet. Hvis det sker, vil sandsynligheden for at høste de konkurrencemæssige gevinster øges samtidig med at miljøbelastningen ikke øges samlet set. Det er altså muligt at forene de to hensyn.

Salgets udvikling i de senere år giver yderligere indtryk af, at den samlede returprocent faktisk kan vokse snarere end at falde med en sådan ændring af returpantssystemet.

Det er i salgsudviklingen for henholdsvis de pantbelagte og de ikke-pantbelagte drikkevarer, at forklaringen herpå skal findes. De senere år har budt på en stigning i salget af ikke-pantbelagte drikkevarer. Stigningen har fra 2005 til 2009 udgjort 12 procent (målt i antal solgte enheder). I samme periode er salget af de pantbelagte drikkevarer faldet med 7 procent (målt i liter).⁵²

Konsekvensen er, at den samlede vestgrønlandske returprocent er faldet, og at den samlede miljøbelastning af det nuværende returpantssystem dermed er øget. Hvis udviklingen fortsætter, vil det øge sandsynligheden for, at det i praksis giver en samlet miljømæssig gevinst, hvis det

⁵² Baseret på udregninger ud fra Nuuk Imeqs salgstal og tal for Selvstyrets provenu fra emballageafgiften.

nuværende pantsystem udvides til også at omfatte drikkevarer i engangsemballage.

Højere pantsats kan øge returprocent

Det er værd at bemærke, at sandsynligheden for at bevare eller øge den nuværende returprocent afhænger af nogle konkrete designvalg.

Særligt er det værd at bemærke, at pantsatsernes størrelse udgør et instrument, der kan benyttes til at sikre en højere returprocent og dermed reducere miljøbelastningen. Desto højere pantsatserne er, desto større grund vil forbrugere have til at tilbagelevere den tomme emballage, og dermed øges returprocenten.

Den positive virkning af højere pantsatser bekræftes af erfaringerne fra Danmark. I det danske pantsystem er der tre forskellige pantsatser på henholdsvis 1 kr., 1,5 kr. og 3 kr. Dansk Retursystems tal viser, at returprocenten er markant højere for emballage med pant på 3 kr. end for emballage med pant på 1 og 1,5 kr., jf. Boks 6

Boks 6 – Returprocent og pant i Danmark

Det danske pantsystem har tre pantsatser: Pant A, B og C. Pant A har en pantsats på 1 kr. og anvendes bl.a. på små dåser. Pant B har en pantsats på 1,5 kr. og anvendes bl.a. på små plastflasker. Pant C har en pantsats på 3 kr. og anvendes bl.a. på store dåser og plastflasker.



Dansk Retursystem opgør hvert år returprocenten. I 2008 var returprocenten for engangsemballage med pant A på 84 procent, med pant B på 80 procent og med pant C på hele 95 procent.

Det skal bemærkes, at der er en særlig usikkerhed vedrørende niveauet for returprocenten for pant B, da pant B-området indeholder emballager, der først for nyligt er kommet med i pantsystemet.

Kilde: Interview med Dansk Retursystem.

Disse erfaringer åbner en mulighed for Grønland. Hvis der i Grønland er en særlig frygt for, at engangsemballage vil give en lavere returprocent, kan en mulighed være at have højere pantsatser for engangsemballage end for genbrugsflasker. Erfaringerne viser, at den højere pantsats vil trække i retning af en højere returprocent.

Virkninger på den grønlandske økonomi

Hensynet til den grønlandske økonomi vil naturligvis også stå højt, når en eventuel omlægning af pantsystemet skal besluttes. Etableringen af grønlandske arbejdspladser på Nuuk lmeq var, udover miljøhensynet, et

væsentligt hensyn, da det grønlandske pantsystem blev indført i slutningen af 1980'erne.⁵³

Vores vurdering er, at et returpantssystem med mere frit emballagevalg næppe vil have den store betydning for Grønlands økonomi. Grønland vil formentlig miste nogle arbejdspladser i produktionsleddet, men modsat vil der opstå arbejdspladser i importleddet. Dertil kommer, at øget import vil give et øget skatteprovenu fra emballageafgiften.

Omstillingsomkostninger

Der vil være omkostninger forbundet med at omlægge emballagesystemet. Størstedelen af omkostningerne er engangsomkostninger i form af administrationsomkostninger hos forretningsdrivende og offentlige myndigheder når nye emballageformer skal godkendes, importeres og opstilles samt omkostninger til køb af nye pantautomater. Tomra oplyser, at indførsel af nye emballageformer som minimum vil kræve opgradering af maskiner og systemer med sortersektioner og stregkodelæsere.⁵⁴ Størstedelen af de eksisterende installationer i Grønland kan ikke opgraderes og må derfor udskiftes. Omkostningerne til maskiner og opgraderinger afhænger af hvilke emballageformer, der indføres. Tomra oplyser imidlertid, at prisen for et opgraderingskit til de maskiner, der kan opgraderes, fås fra 23.000 kr., mens nye automater fås fra 175.000 kr.

Arbejdspladser

Det nuværende returpantssystem er i høj grad indrettet til at beskytte indenlandsk produktion. Nuuk Imeq har monopol på markedet for salg af øl og sodavand på flaske i Vestgrønland, og dette skyldes i høj grad de restriktive emballageregler.

Det er umiddelbart klart, at en åbning af returpantssystemet (med mere frit emballagevalg) kan lukke nogle eksisterende arbejdspladser. Hos Nuuk Imeq er der i dag ca. 50 ansatte, og en del af disse vil formentlig blive overflødige, hvis Nuuk Imeq udsættes for konkurrence. Tilsvarende kan der forsvinde arbejdspladser i forbindelse med håndteringen af den tomme pant. En overgang til engangsemballage som dåser vil begrænse denne håndtering markant.

Modsat er det også klart, at der vil opstå nye arbejdspladser i forbindelse med dels produktion og import af øl og sodavand og dels håndtering af emballage.

⁵³ Jf. Nuuk Imeqs hjemmeside, www.nuukimeq.gl.

⁵⁴ Jf. interview med Tomra.

I forbindelse med produktion af øl og sodavand er det sandsynligt, at der kan opstå flere arbejdspladser til produktion eller tapning. Arbejdspladserne kan opstå på et af de to eksisterende grønlandske mikrobryggerier, Godthåb Bryghus og Hotel Icefiord. Muligheden for, at der opstår nye mikrobryggerier er dog også til stede. Specifikt har ejeren af et tidligere mikrobryggeri, Greenland Brewhouse, fremhævet det nuværende pantsystem som en barriere for produktion og salg af øl til det grønlandske marked.⁵⁵

Øget import af øl og sodavand kan også forventes at skabe arbejdspladser. Dette område må formodes at være det primære modstykke til en eventuel nedgang i Nuuk Imeqs produktion. Hvis der importeres en større mængde øl og sodavand, vil det indebære flere arbejdspladser hos importører og mellemandlere i Grønland.

Håndtering af returemballage vil fortsat skabe arbejdspladser, selvom pantsystemet liberaliseres. En liberalisering vil betyde flere panttyper, hvilket vil stille større krav til sortering og behandling af pant. Der skal etableres system til håndtering, og uanset hvem der kommer til at have ansvaret for det, så vil det kræve arbejdspladser at opbygge og administrere. Samlet set vil emballagehåndtering dog ganske givet kræve mindre arbejdskraft end i dag.

Skatteprovenu

En øget import vil give flere emballageafgifter, og derved øge en provenukilde for Grønlands Selvstyre. I dag udgør importen mindre end en femtedel af det samlede forbrug af øl, sodavand og andre drikkevarer.⁵⁶ En importandel på 50 procent vil give en ekstra emballageafgift på mellem 14 og 23 mio. kr. om året.⁵⁷

Denne udregning forudsætter samme emballageafgiftssatser som i dag. En højere emballageafgift vil naturligvis øge indtægten yderligere, mens en lavere emballageafgift vil trække i modsat retning.

En regulering af emballageafgiften kan i denne sammenhæng ses som et instrument til at skrue på importkonkurrencen og påvirke aktiviteten på det grønlandske marked. Øges emballageafgiften, øges emballageprovenuet pr. importeret enhed til den grønlandske landskasse, men samtidig forringes vilkårene for importeret øl og sodavand og dermed importkonkurrencen. Dette vil virke som en beskyttelse af den indenlandske produktion, og derved give Nuuk Imeq og andre producenter

⁵⁵ Jf. interview med det tidligere Greenland Brewhouse.

⁵⁶ Jf. egne udregninger baseret på salgstal fra Nuuk Imeqs samt tal for Selvstyrets provenue fra emballageafgiften.

⁵⁷ Jf. egne udregninger baseret på Nuuk Imeqs salgstal samt tal for Selvstyrets provenue fra emballageafgiften. Udregningen afhænger af, hvor meget af Nuuk Imeqs solgte øl og sodavand, der sælges på 33 og 50 cl. flasker.

større incitament til at opretholde en høj hjemmeproduktion i Grønland. Prisen er dog mindre konkurrencepres fra importen, og dermed vil konkurrencegevinsterne høstes i mindre grad. Omvendt vil en lavere emballageafgift øge importkonkurrencen og konkurrencegevinsterne, men modsat beskyttes den indenlandske produktion mindre.

Det ligger ikke direkte i kortene, at emballageafgifterne skal sænkes, hvis pantsystemet liberaliseres. Fra et konkurrencemæssigt synspunkt hænger emballageafgiften og pantsystemet dog sammen. Et liberaliseret pantsystem med højere emballageafgifter vil ikke høste alle de positive forbrugergevinster ved et liberaliseret pantsystem, fordi emballageafgiften gør det sværere for importører at konkurrere med den grønlandske produktion.

Effekten på emballageafgiften skal opvejes imod de afgifter, der vil gå tabt, hvis noget produktion flytter fra Grønland. Dette omfatter blandt andet sukkerafgifter og energi- og vandbetaling til energisektoren.⁵⁸ Den største del af afgifter og indtægter, der hentes hjem til Grønland via det nuværende system – indkomstskat, udbytteskat, kystfragt og atlantfragt mv. – er indtægter, der også vil være til stede under et alternativt retursystem. Der vil stadig skulle fragtes pant frem og tilbage, og der vil stadig være ansatte i distribution, panthåndtering mv. Størrelsen af disse afgifter under et alternativt returpantssystem er svære at vurdere og kræver en grundig vurdering af et givent alternativ.

Bygder

Et argument imod at liberalisere det vestgrønlandske pantsystem kan være, at leveringen til de små bygder vil være usikker, og at priserne her kan forventes at stige.

Argumentet knytter sig til det faktum, at Nuuk Imeq i dag opretholder et ensprissystem med ens priser i byerne og i bygderne. Der er tale om et frivilligt system, der i praksis medfører en krydssubsidiering, hvor forbrugerne fra byerne via kunstigt høje priser betaler til forbrugerne i bygderne.

Hvis Nuuk Imeq udsættes for konkurrence, vil dette ensprissystemet ikke kunne opretholdes. Konkurrence vil forhindre, at priserne i byerne holdes kunstigt høje.

Ensprissystemets fald er et ringe argument for at bevare et konkurrencebegrænsende returpantssystem. Hvis det grønlandske samfund ønsker at begrænse priserne i bygderne, er det ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt bedre, at det sker via servicekontrakter, der giver tilskud til priserne i bygderne. En liberalisering af

⁵⁸ Udgjorde i 2009 henholdsvis 4,5 og 5,7 mio. kr., jf. interview med Nuuk Imeq.

returpantsystemet vil altså kræve, at der laves ny regulering til at håndtere dette problem. Gevinsten vil imidlertid være klar. Det vil derved blive muligt at sikre et acceptabelt prisniveau i bygderne, samtidig med at muligheden for konkurrence i byerne opretholdes.

Litteraturliste

Bryggeriforeningen (2010), 'Tal fra Bryggeriforeningen, Øl 2010'.

EU-kommissionen (1994), Direktiv 94/62/EC, sag C-463/01, <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en,da&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=407493:cs&page>

EU-kommissionen (2009), 'Communication from the Commission — Beverage packaging, deposit systems and free movement of goods (2009/C 107/01)', <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:107:0001:0009:en:PDF>.

EU-kommissionen (2010), 'Retningslinjer for vertikale begrænsninger (EØS-relevant tekst) (2010/C 130/01)'. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:130:0001:0046:DA:PDF>.

Grønlands Hjemmestyre (2002), 'Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 16 af 28. maj 2002 om emballage til øl og kulsyreholdige læskedrikke', www.lovgivning.gl.

Grønlands Hjemmestyre (2005), 'Hjemmestyret sælger sine aktier i Nuuk lmeq A/S', nyhed fra Grønlands Hjemmestyre fra september 2005, http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Landsstyreformandens%20Departement/Nyhedsforside/Nyhedsarkiv/2007/10/Hjemmestyret_saelger_sine_aktier.aspx.

Inatsisartut (2010), Referat fra Landstingets 11. mødedag, torsdag d. 29. april 2010, http://cms.inatsisartut.gl/documents/samlinger/FM2010/dagsorden/11_modedag_290410_dk.pdf.

Konkurrencestyrelsen (2000), 'Carlsbergs eventuelle overtagelse af Albani', <http://www.konkurrencestyrelsen.dk/service-menu/publikationer/publikationsarkiv/publikationer-2000/carlsbergs-eventuelle-overtagelse-af-albani/>

Konkurrencestyrelsen (2009), 'Konkurrence - velstand og vækst', <http://www.konkurrencestyrelsen.dk/index.php?id=28628>.

Konkurrencetilsynet (2011), 'Konkurrencenævnet sikrer fri adgang til øl og sodavand', http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Departement_for_erhverv/Styrelsen%20for%20Raad%20og%20Naevn/Konkurrencetilsynet/Pressemeddelelser/2011/02/Konkurrencen%C3%A6vnet%20sikrer%20fri%20adgang%20til%20%C3%B8l%20og%20sodavand.aspx.

Landstinget (1992), Landstingslov nr. l af 28. marts 1992 om ændring af lands-tingslov om indførsel af varer og om indførselsafgifter, www.lovgivning.gl.

Landstinget (2007), Landstingslov nr. 9 af 19. oktober 2007 om ændring af landstingslov om afgift på ethanolholdige drikke, der er fremstillet i Grøn-land (Afgiftsforhøjelse og afgift på sodavand), www.lovgivning.gl.

Landstinget (2010), Betænkning afgivet af Finansudvalget vedrørende Forslag til Finanslov for 2011 Afgivet til lovforslagets 2. behandling, jf. http://www.landstinget.gl/media/8021/pkt7_EM2010_FFL2011_BET_2beh_dk_1.pdf.

Miljøstyrelsen (2006), 'Notat Redegørelse om det danske pant- og retursystem'.

Nuup Kommunea (2007), 'Valg af koncept for Affaldsbehandling' rapport udarbejdet af Cowi, http://www.sermersooq.gl/da/borger/miljoe_og_affald/~media/Sermersooq/Administrationen/SAI/Infrastruktur%20%20og%20miljoeafdelingen/MiljoeOgAffald/Miljorapporter/valg%20af%20affaldskoncept.ashx.

Bilag: Oversigt over interviews

I forbindelse med denne undersøgelse har vi interviewet Dansk Retursystem om tekniske aspekter vedrørende pant og panthåndtering, samt om hvordan det danske pantsystem fungerer. Interviewet var et personligt interview foretaget i Hedehusene den 26. november 2011 med administrerende direktør Benny Rasmussen og vicedirektør Heidi Schütt Larsen.

Derudover har vi interviewet disse parter på det grønlandske marked:

Det tidligere Greenland Brewhouse: Telefoninterview den 18. november 2010 med tidligere ejer, Salik Hard.

Godthåb Bryghus: Telefoninterview den 24. november 2010 med ejer Jørgen Pedersen.

KNI A/S: Personligt interview i København den 10. december 2010 med administrerende direktør Søren Lennert Mortensen og økonomidirektør Lars Møller-Sørensen.

Nuuk Imeq A/S: Skriftligt interview i januar 2011 med administrerende direktør Bernhard Christensen. Spørgsmål til Nuuk Imeq A/S blev afsendt pr. mail den 12. januar 2011, og svarene blev modtaget pr. mail den 21. januar 2011.

Vinslottet Grønland A/S: Telefoninterview den 12. november 2010 med ejer Martin Ben Shalmi.

Tomra System A/S: Skriftligt interview med Operations Manager Bettina Jarl-Helt. Spørgsmål til Tomra System A/S blev afsendt pr. mail den 25. oktober 2011, og svarene blev modtaget pr. mail den 8. november 2011.