

## Høringsuttalelse angående Særavgiftsutvalgets rapport

Vi registrerer at særavgiftsutvalgets flertall anbefaler mot et mindretall at alkoholavgiftene økes med 10% og at grunnavgiften på engangsemballasje fjernes.

Grensehandelen mot våre naboland er et stort problem for både oss i industrien og handelen allerede i dag. Merverdiavgift og andre avgifter i milliardklassen og mengder av arbeidsplasser med dertil tilhørende skatteinngang går tapt for det norske samfunn slik situasjonen er nå. En økning av alkoholavgiften vil øke dette problemet betydelig, og vi mener at en senking av alkoholavgiftene vil være mer fornuftig proveny- og alkoholpolitikk. Mindre salg hos våre naboland fører til større salg i Norge med dertil tilhørende økning i personskatt, merverdiavgift og andre avgifter. Denne økningen gjør at alkoholavgiftene kan senkes uten at den norske Stat totalt sett vil tape inntekter på avgiftsreduksjonen, snarere tvert imot. Ved en senking av alkoholavgiftene vil det være mindre lønnsomt å drive smugling i stor skala som det finnes eksempler på i dag. Og en annen positiv bieffekt av avgiftsreduksjonen vil jo derfor være mindre kriminalt og dertil tilhørende mindre belastning på politiet. Som dermed får frigjort ressurser til å bruke på andre sårt tiltrenge områder i Norge.

På verdensbasis foregår det nå en stor miljødiskusjon med bakgrunn i drivhuseffekten. Og i forbindelse med denne diskusjonen er det kommet fram et par nye punkter som kan være verdt å merke seg. I følge et radioprogram på NRK i slutten av august ble det hevdet at i USA blir ca. 80% av engangsplastflasker kastet rett på søpla uten gjenvinning. Og i følge diverse mediaoppslag (blant annet Dagbladet 1. september 2007) kommer det fram at i Europa går store deler av de returnerte engangsplastflaskene til deponering i Kina/India og lignende, for Norges del utgjør dette visstnok 85% som ikke blir gjenvunnet. Dette fordi det ikke er noe stort marked for gjenvinning av plastflasker. I enkelte av de store konserna rundt i verden er det nå diskusjoner i gang om engangsemballasje er miljøvennlig nok i forhold til ombruksflaskene. Så viktigheten av å bruke grunnavgiften på engangsemballasje som et ledd i miljøarbeidet kan virke mye viktigere nå enn tidligere. Kanskje det endog burde vært vurdert ytterligere økninger i grunnavgiften for å dreie forbruket mer mot ombruksflasker enn engangsflasker. Hvorvidt det kan være fornuftig å vurdere grunnavgift på andre produktgrupper enn øl, brus og vann er vel også noe som kanskje bør vurderes i et helhetlig miljøperspektiv for eksempel gjennom en grundig konsekvensutredning som virker fornuftig å gjennomføre i et miljøperspektiv hvor vi gjerne bidrar med vår kompetanse hvis det skulle bli aktuelt med en slik konsekvensutredning. Vedlagt følger flere argumenter i forhold til avgiftssystemet rundt engangsemballasje.

Anders G. Gæreid, sign.  
Hovedtillitsvalgt NNN-Borg Bryggerier

Walther Gulliksen, sign.  
Klubbleder, NNN-Grans Bryggeri

Jostein Aukland, sign.  
Klubbleder NNN-Ringnes Bryggeri

Torleiv Sædberg, sign.  
Klubbleder NNN-Christiansand Bryggeri

Jan Lillebo, sign.  
Klubbleder NNN-E.C. Dahls Bryggeri

Thor Åge Christiansen, sign.  
Klubbleder NNN-Farrisfabrikken

Gjermund Stensrud, sign.  
Hovedtillitsvalgt NNN-Macks ølbryggeri

Svein Rannekleiv, sign.  
Klubbleder NNN-Arendals Bryggeri

Jarle Wilhelmsen, sign.  
Klubbleder NNN-Hansa Bryggerier

# **Notat om grunnavgift**

Stein Stugu  
Morten Brostrøm  
Svein Rannekleiv  
(april 2007)

Notatet er skrevet på bakgrunn av at grunnavgift på drikkevareemballasje er en av de avgiftene som diskuteres i særavgiftsutvalget. Både for miljøbevegelsen og fagforeningene i bryggeriindustrien har grunnavgift på engangsemballasje vært en viktig avgift, den har i praksis vært et forsvar for miljø og arbeidsplasser. Hensikten med avgiften er å sikre at en betydelig andel av drikkevareemballasje ombrukes istedenfor at det bare er materialet som gjenvinnes.

## **Prinsipielt forsvar for ombruk**

En avgift som tar sikte på å fremme gjenbruk kan begrunnes i det såkalte miljøhierarkiet for emballasjeavfall. Miljøbevegelsen har arbeidet ut i fra en gradert målsetting der hierarkiet er som følger:

1. Minimere produksjonen av avfall
2. Ombruk
3. Materialgjenvinning
4. Energigjenvinning (forbrenning)
5. Deponi

Deler av næringslivet ønsker et mindre differensiert hierarki, helst med likestilling av ombruk, materialgjenvinning og energigjenvinning. Jo mindre retur av tomgods jo bedre.

Et forsvar av ombruksemballasje kan også begrunnes ut fra EUs emballasjedirektiv. I emballasjedirektivet heter det i artikkel 5, Ombruk:

"I samsvar med traktaten kan medlemsstatene fremme ordninger for ombruk av emballasje som kan brukes på nytt uten å skade miljøet."

Grunnavgiften har følgelig som formål å løfte emballasjebruken fra nivå 3 og 4 i emballasjehierarkiet til nivå 2. Dette i motsetning til den graderte emballasjeavgiften som i praksis har som formål å øke returgraden, men da innenfor hvert enkelt av nivåene i hierarkiet.

## **Viktigste begrunnelse for avgiften**

Avgiften har i praksis fungert etter sin hensikt i Norge. Den har sikret at en betydelig del av drikkevare i Norge fortsatt produseres på ombruksemballasje, og retursystemene for ombruksemballasje er fortsatt noen av de beste i verden. Selv om avgiften har en miljøpolitisk begrunnelse har den vært viktig både for miljø og arbeidsplasser i bryggeriindustrien.

**Noen av de viktigste miljøargumentene er følgende:**

## **1. Returandelen for ombruksemballasje er høyere enn for engangsemballasje (materialgjenvinning)**

Det kan se ut som om returandelen for ombruksemballasje er systematisk høyere enn for engangsemballasje. Dette er erfaringene både i Norge, Sverige og Finland. I Norge er returandelene som følger (SFT, godkjenningsbrev 06.06.2006):

- Ombruk, 98 %
- Boks, 92 %
- Plastflasker, materialgjenvinning, 80 %

I Sverige er det et tilsvarende forhold mellom ombruksemballasje og materialgjenvinning (Returpack og Svenska Bryggareföreningen, 2005 tall):

- Ombruk glass 98 % (veid snitt av 33 cl. glass 99 % og 50 cl. glass 90 %)
- Ombruk plast 98 %
- Boks og plast (materialgjenvinning) 86 %

I Finland er sammenliknbare tall følgende (Palpa og Ekopullo, 2004 tall):

- Ombruk 97 %
- Boks 82 % (90 % hvis annen retur av returmetall regnes inn, av til sammen 154 mill. solgte boks, returneres 126 mill. med pant, i tillegg kommer det inn 13 mill. uten pant)

Vi ser at i de nordiske landene systematisk kommer mye større andel av brukt emballasje tilbake når det brukes ombruksemballasje. To viktige årsaker til det kan være at engangsemballasje er lettere å presse sammen og kaste, i tillegg fremmer engangsemballasje flere forskjellige størrelser og former, for forbruker blir det da vanskeligere å identifisere de beholderne som skal pantes. (I motsetning til med ombruksemballasje, som kommer i "kjente" former)

## **2. Mindre bruk av jomfruelig materiale**

Både aluminiumsboks og plastflasker benytter seg av mye nytt råstoff. I boks gjenbrukes riktignok en del av den aluminium som tidligere er brukt til boks, for plastflasker er det foreløpig slik at returplast brukes til andre produkter. Bruken av nytt råstoff blir derfor større med mye engangsemballasje.

## **3. Lenger transportavstand**

Drikkevarer på engangsemballasje produseres i en annen produksjonsstruktur enn ombruksemballasje. Den viktigste årsaken til det er at når emballasje hentes inn igjen i markedet blir det økonomisk lønnsomt med produksjon i nærheten av markedet. Med engangsemballasje forsvinner denne effekten, og det blir mer lønnsomt å utnytte stordriftsfordelene ved sentralisert produksjon. Vi ser derfor i det norske markedet at drikkevarer på engangsemballasje ofte hentes langveisfra, for eksempel blir produkter som Smirnoff Ice (glass), Gatorade (plast) og Powerade (plast) produsert i Sør-Europa.

## **4. Produksjonsstrukturen sentraliseres**

Med engangsemballasje forsvinner også et viktig økonomisk motiv for å opprettholde en desentralisert produksjonsstruktur. I tillegg til at produksjonsmønsteret innenfor etablert struktur er annerledes (se pkt. 3), vil en overgang til engangsemballasje være en trussel mot mange produksjonsanlegg i samme konsern, og på den måten medføre sentralisering. I Carlsberg-systemet har vi sett at nedleggelsen av bryggeriene i Gøteborg og Stockholm, med samling av produksjon i Falkenberg, skjedde samtidig med at konsernet gikk over til å produsere all brus på engangsemballasje. Tilsvarende har konsernets bedrift i Finland (Sinebrychoff) nå vedtatt å gå over til at all brus skal produseres på engangsemballasje. Det medfører at brusproduksjonen sentraliseres fra to til et anlegg. Trolig vil Ringnes gjøre det samme hvis grunnavgiften forsvinner i Norge.

Et viktig moment i denne sammenhengen er at de avgiftene som finnes på transport ikke er på langt nær tilstrekkelige til å noen effekt på produksjonsstruktur, grunnavgift er derfor nødvendig.

## **5. Bruken av returavfall**

Det er også noen problemer med å få brukt det avfallet som gjenvinnes. I Europa nå er det bare 13 % av innsamlet plast som brukes på nytt til nye materialer (oppslag i Aftenposten og artikkel Dagbladet). Store deler av innsamlet plast brennes. Boks som samles inn sendes til England til omsmelting. Er det ikke da bedre med ombruk? Ombruks glassflasker brukes i snitt 33 ganger, plast 18 ganger (Finske tall, Ekopullo)

### **Noen av de viktigste arbeidsplassargumentene:**

#### **1. Sentralisering**

Som kommentert under miljø medfører engangsemballasje sentralisering. Dette rammer arbeidsplasser, særlig desentralisert i Norge. (I Ringnes Trondheim og Arendal, i Hansa Borg Sarpsborg og Kristiansand)

#### **2. 1000 – 1500 arbeidsplasser forsvinner**

Engangsemballasje krever vesentlig mindre mennesker i produksjon. Dette gjelder særlig bortfall av sortering, men også på lager og i produksjon. Det er særlig stor andel av de ufaglærte jobbene som forsvinner. For eksempel er Ringnes og Coca Cola på Østlandet betydelige multikulturelle arbeidsplasser med (relativt) ryddige forhold for alle ansatte. Disse arbeidsplassene er derfor svært viktige.

## **Kommentarer til noen forskningsrapporter**

### **Transportøkonomisk Institutt**

Transportøkonomisk Institutt gjennomførte i 2005 en undersøkelse som så utelukkende på konsekvensene på returtransporten ved forskjellige emballasjeslag. Noen av de viktigste innvendingene til undersøkelsen er følgende:

1. Rapporten tar bare for seg returtransport, m.a.o. inneholder den ingenting om transport ut. Den omhandler bare den ene delen av livsløpet til emballasje som nødvendigvis må være mest negativt for ombruksemballasje, returen ved engangs må jo bli mindre. Som eksempel, hvis du bruker samme metodikk vil den mest miljøvennlige håndteringen av tomemballasje være å la alt ligge der det er, da har du jo ikke noe returtransport overhodet og derved heller ingen miljøbelastning fra returtransport.....
2. Rapporten baserer seg på dagens produksjonstruktur (og for så vidt bare deler av den også, fordi det er Coca Cola, Lerum, Telemark Kildevann og Gran som er basis for undersøkelsen). Det betyr at det ikke er lagt inn noen konsekvenser av sentralisering av produksjonsstrukturen.
3. Fordi den bare behandler returtransport er det heller ikke lagt inn at produksjonsmønsteret for engangsemballasje er helt annerledes enn for ombruksemballasje. Noen eksempler, Coca på boks produseres i Sverige, på flaske både på Lørenskog og i Sarpsborg, Kristiansand, Bergen og Tromsø. Ringnes produserer bare ombruk i Arendal. Hansa Borg har bare boksmaskin i Bergen, Gran henter boks fra Danmark osv.
4. Rapporten legger heller ikke inn at en overgang sannsynligvis vil bety at andel direktedistribuerte drikkevarer synker, og at du da vil få mer mellomhåndtering hos grossist av fullvarer.
5. Rapporten forutsetter at du kan bruke ledig returkapasitet til andre ting. (Hva i all verden kan transporteres tilbake fra en butikk til Ringnes eller Coca Cola?) Hvis du ser for deg uttransport av drikkevare er det vanlige at en bil besøker 5 – 15 kunder pr. tur. Bilen vil da ta med seg tomgods tilbake uten at dette medfører noe ekstra kjøring, og bare helt marginalt vekt. Rapporten tar derimot utgangspunkt i at det er en gitt miljøbelastning pr. kubikkmeter gods, og at tomgods derved får sin "andel" av miljøkostnadene. Dette virker helt urimelig. I virkeligheten er miljøbelastningen ved å hente inn tomgods i alle fall ved direktedistribusjon er marginal, mens engangs faktisk utløser egen transport gjennom Resirk systemet. På dette området er det mulig konklusjonen burde være omvendt.
6. Også rapporten fra Østfoldforsk har med retur som en av de mest negative sidene ved ombruk (med de samme svakhetene som TØI). Således sier denne nye rapporten overhodet ikke noe nytt i forhold til det Østfoldforsk sa i forrige runde.
7. I sitt arbeid skiller de ikke mellom direktedistribusjon og grossistdistribusjon. En seriøs rapport burde gjøre det, vår vurdering er at direktedistribusjon er ressursbesparende fordi grossistdistribusjon krever en ekstra håndtering.
8. Rapporten tar bare for seg distribusjon til dagligvare. En skikkelig analyse burde også tatt for seg restaurant og serveringssteder.
9. I styringsgruppa finnes det bare motstandere av grunnavgift. For eksempel ingen fra Naturvernforbundet, som faktisk var med i en referansegruppe rundt Stiftelsen Østfoldforsks rapport, og som den gang var uenig flertallets konklusjon.

## Stiftelsen Østfoldforsknings (STØ) rapport

De viktigste innvendingene mot å bruke rapporten fra STØ mot grunnavgift kommer fram i vedlagte brev fra STØ til Morten Brostrøm og Stein Stugu. Her redegjør de for at de har brukt forutsetninger i sitt arbeid som gjør at konklusjonene har begrenset verdi.

I tillegg er noen av de viktigste argumentene mot rapporten følgende:

1. Rapporten forutsetter at valg av emballasje ikke har noen innvirkning på produksjonsstrukturen i bransjen. Dette er svært usannsynlig, på grensen til useriøst. Det var liten tvil om at en av de viktigste årsakene til at Ringnes-ledelsen la ned Tou Bryggeri var at Tou ikke har tappeanlegg for boks. Når boks nå har 60 % av ølmarkedet (i dagligvarehandelen) er det liten tvil om at det har medvirket til nedleggelsen. En tilsvarende effekt vil utvilsomt en overgang til engangsplast ha, og store andeler engangsemballasje vil dramatisk forsterke tendensene til sentralisering i bransjen.
2. Hvis man skal sammenlikne miljøbelastningen ved engangsemballasje (materialgjenvinning) mot gjenfyllbar emballasje må man også se på forskjeller i transportavstand innenfor dagens system. Fordi transportutgiftene knyttet til engangs er mindre enn for ombruksemballasje, vil stordriftsfordeler knyttet til produksjon trekke i retning av at bransjen velger sentralisert produksjon og lange transportavstander når engangsemballasje introduseres i markedet. Eksempler på at det skjer ser vi når Coca Cola og Ringnes introdusere produkter på engangsemballasje i det norske markedet. Denne effekten berøres overhodet ikke i rapporten.
3. Rapporten forutsetter lik returprosent for gjenvinnbare (Resirk) som for gjenfyllbare flasker. Dette er en svært tvilsom forutsetning. Rapporten sier selv (side 41) at returandeler for engangsplast på under 80 % vil gjøre gjenfyllbare flasker betydelig bedre i et miljøperspektiv enn gjenvinnbare flasker. All erfaring til nå tilsier at det er betydelig forskjell på returprosent for engangsemballasje og ombruksemballasje.
4. Rapporten behandler bare plast, dette var taktikken fra motstanderne av grunnavgiften da rapporten ble laget. En seriøs miljøvurdering må se på alle emballasjevarianter, bransjen vil til en hver tid skifte mellom glass, plast og boks ut i fra hva den ser seg økonomisk og markedsmessig tjent med. Å isolere vurderingene av miljø til en emballasjevariant gir derfor betydelig fare for grove feilvurderinger.
5. Rapporten forutsetter at bransjen ved en overgang til engangsemballasje kan utnytte returtransporten til bryggeriene med 62 %. Dette virker helt uforståelig. Hva skal distribusjonsbilene transportere tilbake fra butikk til bryggeri? Uten ombruksemballasje vil bilene høyst sannsynlig gå tomme tilbake til bryggeriet.
6. Det er også underlig rapporten forutsetter at valg av emballasje ikke har innvirkning på transportsystem. Uavhengig av emballasjevalg antar rapporten at 86 % av varene direktdistribueres og 14 % grossistdistribueres. Det er liten tvil om at dagligvarehandelen er en av de viktigste pådriverne for engangsemballasje i Norge, og at et hovedmotiv er å overta distribusjonen fra bryggeriene. I seg selv vil dette

medvirke til sentralisering i bransjen, noe som vil få konsekvenser for transportavstander. I tillegg vil grossistdistribusjon medføre mer lagerhåndtering og omlasting til grossistenes biler, noe som betyr økt miljøbelastning. Denne miljøbelastningen er ikke vurdert.

7. Hovedrapporten forutsetter at bryggeriene blåser nye flasker in-house, altså på det enkelte bryggeri. Dette virker som en svært tvilsom forutsetning. En flaskeblåsemaskin er en betydelig investering (8-10 millioner), og det er tvilsomt om alle de mindre produsentene vil ha kapital til en slik investering. I tillegg er det svært tvilsomt om de produsentene som har flere tappeanlegg vil investere i blåsemaskin på alle anlegg. Og rapporten slår selv fast at hvis ikke denne forutsetningen slår inn vil det påvirke rapportens resultater.

Konklusjonen er at rapporten fra Østfoldforskning berører bare så små deler av miljøbelastningen knyttet til emballasje, og selv det på så spesielle forutsetninger at den er uegnet som bidrag til å vurdere de norske emballasjeavgiftene.

## Noen andre punkter

### Litt om noen produksjonsanlegg i bryggeribransjen:

- **Lerum Fabrikker:**  
Lerum har slitt lenge med dårlig lønnsomhet på brusproduksjon for COOP m.fl. (hovedprodukter var en appelsindrikk og en villa -variant). Brusmerke kaltes for "Ekstra".  
Hansa Borg har overtatt denne produksjonen, og skal produsere på anleggene i Kristiansand og Sarpsborg. Hos Lerum har bortfall av brusproduksjon medført 18 færre arbeidsplasser (av ca. 100).  
En viktig årsak til Lerums problemer er den pris kjedene er villige til å betale for private-label produksjon.
- **Telemark Mineralvann:**  
Har samarbeid med Coca-Cola om vannproduksjon, noe som fungerer bra. Ikke noe problem selv om grunnavgifta er inne.  
Tidligere ble deres vannproduksjon eksportert ( ca 80 %), noe som innebærer at grunnavgiften heller ikke var noe problem da heller. Er mer en politisk sak.
- **Røra Fabrikker:**  
Grunnavgiften er et helt marginalt problem. På de områdene grunnavgiften slår inn så har også konkurrentene grunnavgift, dette betyr at det bare er effekten av noe lavere avgift som eventuelt kan føre til litt økt salg.

### Økt salg med engangsemballasje?

Det hevdes ofte at salget av brus går opp ved en overgang til engangsemballasje. Begrunnelsen som brukes er at du får et sterkere markedsføringstrykk med variert

emballasje. Vi tror påstanden er tvilsom. Ombruksemballasje for brus er standardisert til 1,5 og 0,5 l. Med engangsemballasje får du flere mindre emballasjevarianter (og noen større, for eksempel 2 og 3 l). Vi tror at antall solgte enheter nok vil øke, men at volum vil forbli omtrent på dagens nivå. Norge er et av de land i Europa der forbruket av brus er høyest.

Vedlegg:

Brev fra STØ 28.05.2004



Konserntillitsvalgt Ringnes Stein Stuggu  
Fellestillitsvalgt i Hansa Borg Bryggerier Morten Brostrøm

Postadresse

Boks 276  
N-1601 Fredrikstad

Besøksadresse

Gamle Beddingvei 2  
1671 Kråkerøy

Telefon: 69 35 11 00  
Telefax: 69 34 24 94  
E-post: post@sto.no  
Org. no.: 953 714 108

Deres ref.:

Vår ref.: Hlr

Dato: 28.05.04

### **Presisering av STØs rapport i forhold til forslag om å fjerne grunnavgiften på engangsemballasje**

Det vises til telefonsamtale fra Tolleiv Berg (Ringnes) 27.5.04 og påfølgende møte mellom tillitsvalgte i Ringnes / Hansa Borg og Stiftelsen Østfoldforskning (STØ) 28.5.04. Ringnes tok kontakt med STØ på bakgrunn av at Revidert nasjonalbudsjett (av 11.05.04) foreslår å fjerne grunnavgiften på engangsemballasje. Forslaget begrunnes delvis med basis i studien 'Miljøvurdering av gjenvinnbare og gjenfyllbare PET-flasker brukt som drikkevareemballasje i Norge'.

Studien er utført av STØ i 2003 på oppdrag for Norsk Resirk AS. Gjennom prosjektet ble det etablert en referansegruppe bestående av representanter fra hele drikkevaresystemets verdikjede, fra flaskeprodusent til gjenvinningsanlegg. Denne gruppen har aktivt bidratt med å få frem og enes om de ulike forutsetningene som er benyttet.

Hovedkonklusjonen fra ovennevnte studie er følgende:

Med gjeldende forutsetninger i hovedanalysen og ut fra generell antagelse om usikkerhet i livsløpsvurderinger på ca +/-30%, er de to systemene miljø- og ressursmessig tilnærmet likeverdige.

STØ ønsker med dette å presisere følgende i forhold til konklusjonene i ovennevnte studie:

- Studien har kun vurdert PET-flasker, og kan således ikke benyttes som grunnlag for vurdering av bortfall av grunnavgift for andre emballasjetyper (boks og glassflasker).
- Hovedkonklusjonene gjelder med de forutsetningene som inngår i hovedanalysen. Det betyr at større endringer i forutsetninger, som for eksempel innsamlingsgrad / bruk av gjenvunnet materiale for engangsemballasje, kan endre konklusjonen som er referert over (ref. kap. 7 om Følsomhetsvurderinger i STØs rapport).

- Eventuelle strukturelle endringer i drikkevarenæringen (produksjons- og distribusjonsmønster) som følge av bortfall av grunnavgift, er ikke inkludert i studien. Endringer i forutsetninger av denne typen kan også påvirke konklusjonene (ref. kap. 9 i STØs rapport).

Vi håper at våre presiseringer kan bidra til at en vurdering av grunnavgiften blir basert på et faglig korrekt grunnlag.

Med vennlig hilsen  
Stiftelsen Østfoldforskning

Hanne Lerche Raadal og Ole Jørgen Hanssen

Kopi: Norsk Resirk v/Jarle Grytli