



## Bilag 1 Opgavebeskrivelse

### Udvidet producentansvar på cigaretter og fiskeredskaber

---

#### 1. Opgavens baggrund og formål

##### 1.1 Baggrund

Plastik nedbrydes langsomt i naturen, og derfor ophober det sig i havene, hvorfra dele af det ender på EU's strande. Plastikrester, herunder mikroplast, optages af mindre havdyr og kan akkumuleres op gennem fødekæden og dermed også ende i mennesker. Engangsplastikprodukter udgør i denne sammenhæng en udfordring, fordi de ofte bortskaffes efter kortvarigt brug. Produkterne genanvendes sjældent og har, grundet de forbrugssituationer, de ofte anvendes i, en tendens til at ende som affald i naturen. Det anslås blandt andet, at 9 millioner cigaretskodder<sup>1</sup> hver dag henkastes af forbrugerne. Affald, der ender i naturen som henkastet affald, ender desuden ofte i vandmiljøet, og kan ende i havene og blive skyllet op på strande. Ligeledes udgør mistede fiskeredskaber en væsentlig del af det affald, som findes på europæiske strande (27 %)<sup>2</sup>, ligesom det har konsekvenser for havmiljøet, at fiskeredskaber nedbrydes langsomt og i sidste ende bliver til mikroplast.

Derfor har EU vedtaget et direktiv om reduktion af visse plastprodukters miljøpåvirkning, også kaldet engangsplastikdirektivet. Direktivets hovedformål er at begrænse mængden af affald, der ender i havet og i naturen til skade for flora og fauna, og tager udgangspunkt i affaldsoptællinger på en række europæiske strande. Direktivet træder i kraft i 2. juli 2019, hvorefter Danmark har to år til at implementere direktivets bestemmelser, som blandt andet medfører udvidet producentansvar for cigaretter og fiskeredskaber. Det er disse producentansvar, som dette projekt belyser.

Udvidet producentansvar betyder, at producenterne gøres økonomisk og eller organisatorisk ansvarlige for den affaldsmængde, som deres produkter genererer, og kan blandt andet indrettes til at fremme genbrug, genanvendelse og bedre materialebrug. Kravene til producentansvar for cigaretter og fiskeredskaber er dog af forskellig karakter.

---

<sup>1</sup> Henkastet affald. Kortlægningsanalyse, Hold Danmark Rent og Plan Miljø Aps, 2016

<sup>2</sup> Europa Kommissionens Impact Assessment studie, som blev udgivet i forbindelse med, at det oprindelige forslag blev fremsat (se desuden litteraturlisten):

[http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/single-use\\_plastics\\_impact\\_assessment.pdf](http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/single-use_plastics_impact_assessment.pdf)

### Cigaretter

Producentansvaret på cigaretter er specifikt møntet på filtrene, som er lavet af plastik og derfor er lang tid om at blive nedbrudt i naturen. Direktivet definerer specifikt produktet som ”tobaksvarer med filtre og filtre, som markedsføres til anvendelse i kombination med tobaksvarer”, men er her bare omtalt som cigaretter. For cigaretterne gælder desuden et oprrydningsansvar, så producenterne kan også pålægges et økonomisk ansvar for at sikre, at cigaretter ikke ender som henkastet affald. Ræsonnementet er at fordre innovation og oprydning, så færre cigaretskodder ender i naturen og havmiljøet. Det udvidede producentansvar for cigaretter træder i kraft 5. januar 2023

### Fiskeredskaber

Producentansvaret for fiskeredskaber betyder, at producenterne kan holdes økonomisk og organisatorisk ansvarlig for at sikre, at udtjente fiskeredskaber indsamles særskilt på danske havne. Dette skal udover affaldsindsamlingen desuden fordre til en højere grad af nyttiggørelse for udtjente fiskeredskaber, som har stort potentiale for genanvendelse. Der er allerede i dag etableret modtagefaciliteter for affald på de danske havne for erhvervs- og fritidsfiskere, som i dag finansieres gennem havnegebyrerne, og som tager imod udtjente fiskeredskaber. anbefalinger til producentansvar på fiskeredskaber skal således bygge videre på de eksisterende ordninger og tage højde for, at direktivet også vil omfatte lystfiskeres redskaber. Udvidet producentansvar for fiskeredskaber træder i kraft 31. december 2024.

## **1.2. Formål**

Denne opgave har til formål at etablere vidensgrundlag for markedsstørrelsen og implementeringsscenarier for disse to producentansvar samt at opstille operationelle modeller for, hvordan disse producentansvar kan etableres og organiseres i praksis. Både for materialeflow men også for de finansielle flows. Projektet skal munde ud i en rapport, som skal indeholde en række konkrete anbefalinger hertil. I denne forbindelse er det vigtigt at sikre proportionalitet, og at formålet med direktivet imødekommes, nemlig at skabe incitament til at producenterne tager ansvar for affaldsfasen af deres produkter. For fiskeredskaber er det samtidig vigtigt at belyse de økonomiske konsekvenser, herunder potentielle uforholdsmæssige byrder for små fiskere. Projektet har desuden til formål at inddrage relevante aktører og interessenter for at sikre, at der opstilles de mest realistiske og virkelighedssvarende scenarier for implementering.

Projektet skal munde ud i identificering af minimum to mulige organiseringsmodeller for det udvidede producentansvar på hhv. fiskeredskaber og cigaretter. Modellerne skal være i overensstemmelse med de krav, der stilles i engangsplastikdirektivet, og tage hensyn til den nuværende danske organisering af affaldsområdet.

## **2. Leverancer og metode**

### **2.1. Leverancer**

Projektet skal levere nedenstående analyser i tre dele:

## **Del A: Markedsanalyse:**

For at skabe overblik over de berørte aktører skal projektet indeholde en markedsanalyse for både cigaretter og fiskeredskaber, som skal belyse følgende:

### **Cigaretter:**

- **Hvordan ser markedet ud?** Kortlægning af markedet for cigaretter. Kortlægningen skal indeholde en oversigt over de markedsførte mængder cigaretfilter angivet i både vægt og antal (der skal desuden kunne skelnes mellem den mængde, som markedsføres separat som filter, og den mængde, der markedsføres på en færdigrullet cigaret) og en oversigt over affaldshåndteringen af cigaretter i Danmark, både operationelt og organisatorisk. Desuden skal der udarbejdes et overblik over den mængde cigaretskodder, der findes som henkastet affald, baseret på eksisterende data (cigaretskodder, som ender uden for de etablerede affaldssystemer). Det skal herunder illustreres, hvor mængderne ender (vejkanter, gader, havmiljø etc.).
- **Hvem er de berørte producenter og aktører?** Skitsering af antallet af berørte producenter i dansk kontekst. Der skal i denne sammenhæng udvises fleksibilitet ift. definitionen af producent (se metodeafsnit for uddybning). Herudover skal projektet indeholde en skitsering af de væsentligste aktører, som vil blive berørt af etableringen af det udvidede producentansvar for cigaretter. Der skal i denne forbindelse tages højde for e-handels- og import-aktører.

### **Fiskeredskaber:**

- **Hvordan ser markedet ud?** Kortlægning af markedet for fiskeredskaber for både erhvervs-, fritids- og lystfiskere. Kortlægningen skal indeholde en oversigt over de markedsførte mængder af fiskeredskaber angivet i både vægt og antal og en oversigt over affaldshåndteringen af udtjente fiskeredskaber i Danmark, både operationelt og organisatorisk. Det skal desuden angives, hvor stor en andel af de udtjente fiskeredskaber, der genanvendes i dag, herunder redskaber, som afleveres på havnemodtagefaciliteter eller håndteres på anden måde.
- **Hvem er de berørte producenter og aktører?** Skitsering af antallet af berørte producenter i dansk kontekst. Der skal i denne sammenhæng udvises fleksibilitet ift. definitionen af producent (se metodeafsnit for uddybning). Der skal desuden tages højde for, at der er flere typer brugere af fiskeredskaber, som skal inkluderes i projektet, herunder både erhvervs-, fritids- og lystfiskere. Herudover skal projektet indeholde en skitsering af minimum de væsentligste aktører, som vil blive berørt af etableringen af det udvidede producentansvar for fiskeredskaber. Der skal i denne forbindelse tages højde for e-handels- og import-aktører.

## **Del B: Implementeringsscenarier**

Med udgangspunkt i ovenstående markedsanalyse skal projektet indeholde følgende:

### **Cigaretter**

- **Hvordan organiseres og struktureres producentsvarene?** Forslag til mulige organisationsmodeller for udvidet producentansvar for cigaretter, herunder hvordan det økonomiske ansvar, som producentsvaret

indebærer, løftes af producenterne, hvor der tages højde for begge mulige definitioner af producent. Der skal opstilles scenarier og præsenteres minimum fire modeller for implementeringen. Modellerne skal særlig fokusere på, hvordan oprydningsansvaret organiseres og skal udarbejdes under involvering af interessenter, for at sikre, at modellerne har hold i virkeligheden. På baggrund af disse fire modeller vælges sammen med Miljøstyrelsen to modeller, som der arbejdes videre i dybden med.

- **Hvordan fordeles det økonomiske ansvar?** Producentansvaret betyder, at producenterne holdes økonomisk ansvarlige for affaldsmængden af deres produkter. Der skal ud over den organisatoriske og strukturelle del af producentansvaret også udarbejdes scenarier og modeller for den økonomiske del af ansvaret. Der skal også udarbejdes fire forslag til modeller, hvoraf Miljøstyrelsen udvælger to, til grundigere analyse. Modellerne skal stille forslag til, hvordan det økonomiske ansvar organiseres og hvordan systemets midler/økonomiske ansvar bedst overføres mellem systemets aktører. Eksempelvis, hvordan den økonomiske byrde bedst bæres af producenterne i forbindelse med oprydningsansvaret, når selve oprydningen i dag foretages af kommunerne.

### **Fiskeredskaber**

- **Hvordan organiseres og struktureres producentsvarene?** Forslag til mulige organisationsmodeller for udvidet producentansvar for fiskeredskaber, herunder hvordan det økonomiske ansvar, som producentsansvaret indebærer, løftes af producenterne, hvor der tages højde for begge mulige definitioner af producent, jf. metodeafsnittet. Der skal opstilles scenarier og præsenteres minimum fire modeller for implementeringen, der skal udarbejdes under involvering af interessenter for at sikre, at modellerne har hold i virkeligheden. På baggrund af disse fire modeller vælges i samråd med Miljøstyrelsen to modeller, som der arbejdes videre i dybden med.
- **Hvordan fordeles det økonomiske ansvar?** Producentansvaret betyder, at producenterne holdes økonomisk ansvarlige for affaldsmængden af deres produkter. Der skal ud over den organisatoriske og strukturelle del af producentansvaret også udarbejdes scenarier og modeller for den økonomiske del af ansvaret. Der skal også udarbejdes fire forslag til modeller, hvoraf 2 udvælges til grundigere analyse i samarbejde med Miljøstyrelsen. Modellerne skal stille forslag til, hvordan det økonomiske ansvar organiseres og hvordan systemets midler/økonomiske ansvar bedst overføres mellem systemets aktører. I dag finansieres den særskilte indsamling af havnegebyrerne, som opkræves på selve havnene. Modellen for det økonomiske ansvar skal således belyse hvordan denne opkrævning i stedet indgår som en del af det udvidede producentansvar.
- **Hvordan opgøres den indsamlede mængde?** Det er et krav i henhold til direktivet, at den indsamlede mængde af fiskeredskaber kan opgøres med henblik på, at Kommissionen på sigt kan etablere indsamlingsmål for medlemsstaterne. Det er derfor essentielt, at der etableres datagrundlag, som kan belyse den indsamlede mængde i procent ift. den markedsførte mængde og projektet skal derfor indeholde forslag til, hvordan dette kan sikres i de forskellige scenarier, som opstilles.

## **Del C: Etablering af datagrundlag**

Med udgangspunkt i ovenstående implementeringsscenarier etableres datagrundlag, eller gangbare forslag til dataindsamling, som kan belyse de erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af de to typer af udvidet producentansvar. Analysen skal indeholde:

### **Cigaretter**

- **Hvordan påvirkes producenterne økonomisk?** Hvad er de erhvervsøkonomiske konsekvenser for producenterne ved etableringen af udvidet producentansvar, dvs. forventede udgifter og byrder, som erhvervet må forvente ved etableringen af producentsansvar, samt et overblik over den økonomiske byrde sammenlignet med det nuværende niveau for produkttyperne.
- **Hvad er miljøkonsekvenserne?** Med udgangspunkt i de opstillede implementeringsscenarier ønskes det anslået hvor mange cigaretskodder, som kan fjernes fra gaden ved implementeringen af de foreslåede udvidede producentansvarsordninger, sammenlignet med i dag. Tallet skal også angives som en samlet mængde plast. Herudover skal der foretages en vurdering af de forventede miljømæssige konsekvenser, som det udvidede producentansvar skønnes at medføre.
- **Hvordan sikres affaldsdata?** Det er et krav i direktivet, at medlemslandene stiller data til rådighed om affaldsbehandlingen specifikt for cigaretter. Der ønskes derfor en beskrivelse af, hvordan cigaretter affaldsbehandles i dag samt forslag til, hvordan disse data kan skaffes også fremover.

### **Fiskeredskaber**

- **Hvordan påvirkes producenterne økonomisk?** Erhvervsøkonomiske konsekvenser for producenterne ved etableringen af udvidet producentansvar. Dvs. forventede udgifter og byrder, som erhvervet må forvente ved etableringen af producentsansvar, samt et overblik over den økonomiske byrde sammenlignet med det nuværende niveau for produkttyperne.
- **Fiskeredskaber: Hvad er miljøkonsekvenserne?** Der ønskes oplysninger om den forventede øgede mængde plastik, som gøres tilgængelig for genanvendelse ved særskilt indsamling af fiskeredskaber, samt potentielle klimamæssige og evt. andre miljømæssige aspekter ved en potentiel øget genanvendelse. Der skal tages udgangspunkt i ovenstående implementeringsscenarier.

## **2.2. Leverancekrav og metode**

Projektet skal minimum udføres på baggrund af litteraturstudie samt dataindsamling fra relevante datakilder. Der skal tages kontakt til relevante aktører. F.eks. virksomheder, affaldssektoren, kommuner og staten. Dette enten ved brug af spørgeskemaer, kvalitative interviews eller lignende. Relevante aktører, producenter og interessenter skal inddrages for at sikre et resultat som er gangbart for de berørte aktører. Miljøstyrelsen skal holdes orienteret om hvilke aktører, der kontaktes og hvordan. Miljøstyrelsen skal ligeledes løbende inddrages i opstillingen af de implementeringsscenarier, som overvejes.

I udarbejdelsen af rapporten skal der sikres fleksibilitet for definitionen af producent, som endnu ikke er fastlagt. For cigaretter og fiskeredskaber kan producenten således både være cigaret- og fiskeredskabsproducenten og distributøren, og der skal opstilles forskellige visuelle overblik over omfanget af berørte virksomheder for disse to muligheder.

#### **Ad del B**

Der skal i implementeringsscenarierne tages højde for tilsyn og datatilgængelighed, idet modellerne ikke må indeholde uforholdsmæssige tilsynsbyrder. Modellerne skal Miljøstyrelsen være med til at vælge, og de skal udvælges i dialog med interessenterne. Modellerne skal fremstilles grafisk.

Organisationsmodellerne, som opstilles, skal adressere tre organisationsstrukturer: omfang, roller og ansvar, styring og governance (se også vedhæftede Deloitte rapport i bilag 1b (side 14) for inspiration hertil). Modellerne skal illustreres grafisk som flowmodeller, der viser, hvordan materialestrømmene bedst organiseres under en producentansvarsordning, og skal udarbejdes på baggrund af workshops med relevante aktører. De udvalgte aktører skal godkendes af Miljøstyrelsen.

#### **Ad del C**

Skal tage udgangspunkt i vedhæftede økonomiske datakort (bilag 1a), når de erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser opgøres, fordi projektet skal bruges som grundlag for udarbejdelsen af lovhjemler til det udvidede producentansvar. Det er derfor vigtigt, at der haves det relevante data. ift. dataindsamling jf. direktivkravene (se direktivteksten, jf. litteraturlisten i bilag 1b).

### **2.3. Generelt**

Løsning af opgaven kan med fordel tage udgangspunkt i litteraturlisten i bilag 1b. Det forventes, at konsulenten forholder sig metodekritisk ved brug af materiale, samt at konsulenten skaber sig et kendskab til den eksisterende litteratur med henblik på at undgå, at der bruges ressourcer på at producere allerede eksisterende viden.

### **2.4. Afgrænsning**

Afgrænsningen for projektet er produkttyperne fiskeredskaber, herunder både erhvervs-, og fritidsfiske- og lystfiskerudstyr, som defineret i direktivets artikel 3. Cigaretter afgrænses til tobaksvarer (se direktivets artikel 3) med filtre og filtre, som markedsføres til anvendelse i kombination med tobaksvarer. Opgaven tager udgangspunkt i definitionerne i engangsplastikdirektivet, som er beskrevet i litteraturlisten i bilag 1b, og etableringen af det udvidede producentansvar for produkttyperne, som er defineret i artikel 8. Det er med udgangspunkt i disse bestemmelser, at forslag til implementeringsscenarierne skal udformes.

## **3. Projektplan og styring**

### **3.1. Leveringsfrister og tidsplan**

Projektet forventes igangsat straks efter kontraktindgåelse.

Projektet skal være afsluttet senest 20. december 2019. Konsulenten udarbejder på baggrund af den foreslåede tidsplan i sit tilbud, senest en uge efter

projektstart, en endelig tids- og betalingsplan for projektet. Tidsplanen skal som minimum indeholde hovedmilepæle i projektet og skal godkendes af Miljøstyrelsen. Det forventes, at Miljøstyrelsen senest tre uger før projektets afslutning får rapporten til gennemlæsning og kommentering.

### **3.2. Projektledelse**

Konsulenten udpeger en erfaren projektleder til at varetage den løbende dialog med Miljøstyrelsen om fremdriften og gennemførelsen af projektet.

### **3.3. Organisering**

Miljøstyrelsen er projektejer, og projektets leverancer skal derfor endeligt godkendes af Miljøstyrelsen. Projektleder i Miljøstyrelsen skal bidrage med faglig sparring til konsulenten, i det omfang, det er muligt, samt involveres i at træffe beslutning om afgørende metodiske valg i projektet. Det er konsulentens ansvar at tidplanen overholdes, samt at leverancerne leveres til aftalt tid. Projektlederen hos Miljøstyrelsen overvåger den løbende fremdrift i projektet og skal holdes løbende orienteret herom ved løbende statusmøder. Det er konsulentens ansvar at indkalde og forberede disse møder. Det forventes at etablere en følgegruppe for implementering af engangsplastikdirektivet. Konsulenten skal stå til rådighed for projektpræsentation i denne sammenhæng.

## **4. Økonomi og kvalitetskrav**

### **4.1. Økonomiske forudsætninger**

Projektet afholdes inden for rammen af 950.000 kr. i perioden 2. september til 20. december 2019. Leverandøren afregnes bagudrettet, når leverancen er godkendt af Miljøstyrelsen. Udbetaling i rater kan aftales.

### **4.2. Krav til afrapportering og kvalitetssikring**

Projektet afsluttes med en projektrapport, som skal klargøres til publicering efter Miljøstyrelsen projektskabelon.

Projektrapporten skal kort, enkelt og præcist formidle projektets resultater, gerne ved hjælp af grafisk fremstilling og overbliksskemaer. Disposition til rapporten aftales med Miljøstyrelsen.

Alle leverancer i forbindelse med dette projekt skal gennemgå en kvalificeret kvalitetssikring inden aflevering af 1. udkast til projektrapport.

Leverandøren er ansvarlig for kvaliteten og rigtigheden af data i leverancen. Kvalitetssikring skal foregå efter Leverandørens egne procedurer for kvalitetssikring. Dokumentation for analysens indhold skal kunne fremlægges til en hver tid, såfremt Miljøstyrelsen anmoder herom. Alle faktuelle oplysninger i rapporten skal tydeligt have angivet kildehenvisninger, og det skal tydeligt fremgå hvilke dele af teksten, der er konsulents vurdering og fortolkning, eller udtryk for forskellige interessenters holdninger og ønsker.

## **5. Tilbudsmateriale**

Leverandøren fremsender forslag til opgaveudførelsen, samt oplysninger om hvilke konsulentkategorier, som varetager delopgaverne i projektet. Dette gøres ved at fremsende CV'er (maks. to A4-sider per person) på de aktuelle konsulenter og en timepris pr. konsulentkategori. Leverandørens samlede tilbud beregnes ud fra et fast antal timer x angivne timepris per konsulentkategori.

Tilbudsgiver skal ved tilbudsfristen aflevere et samlet tilbudsmateriale, der gør Miljøstyrelsen i stand til at gennemskue de enkelte elementer af tilbudsgivers tilbud. I den forbindelse bemærkes følgende:

Tilbuddet skal indeholde en beskrivelse af, hvordan tilbudsgiver har tænkt sig at tilgå opgaven samt en beskrivelse af hvordan tilbudsgiver forventer at indsamle data. Derudover skal tilbuddet indeholde en detaljeret projektplan hvori tilbudsgivers bud på løsning af opgaven fremgår. Projektplanen skal tage udgangspunkt i, at rapporten skal leveres til Miljøstyrelsen senest 20. december 2019 som færdig rapport, hvor resultaterne er endelige.

Tilbud fremsendes senest den 15. august 2019 kl. 14.00 til følgende mailadresse: [frbma@mst.dk](mailto:frbma@mst.dk)

De indkomne tilbud evalueres, hvorefter leverandøren med det bedste forhold mellem pris og kvalitet tilbydes opgaven. Her vil der blive lagt vægt på løsningsbeskrivelse, projektplan, faglige kvalifikationer og pris.

## **6. Kundens kontaktdata**

Frederikke Bahrt Madsen

E-mail: [frbma@mst.dk](mailto:frbma@mst.dk)

Tlf.: +45 21 13 14 51