

# Mere økologi i offentlige indkøb

november 2012

## Indledning

Økologisk Landsforening rådgiver storkøkkener ved omlægning fra konventionel til økologisk indkøb af fødevarer, blandt andet i forbindelse med indføring af Fødevarestyrelsens Økologiske Spisemærke. Ved omlægning er der ofte behov for at ændre på kostens sammensætning, og derfor på køkkenernes indkøb og på deres muligheder for at optimere økonomien inden for rammerne af centralt styrede indkøbsordninger.

Vores anbefalinger vedrørende offentlige udbud og håndtering af indkøb er baseret på foreningens kendskab til og arbejde med omlægningskonsulenter, leverandører, storkøkkener og kommuner siden 2004.

## Anbefaling til offentlige fødevarerindkøb

Som udgangspunkt skal kommuner, regioner og statslige institutioner (herefter benævnt kommuner) udforme offentlige udbud på de indkøb, som overstiger en vis beløbsgrænse (tærskelværdi).

Reglerne for offentlige udbud rummer en vis fleksibilitet. Det er derfor ikke kun EU's Udbudsdirektiv, der begrænser køkkenernes mulighed for at opnå fleksibilitet i deres indkøb af fødevarer, men også kommuner, regioner og statslige institutioners<sup>1</sup> egen håndtering af deres fødevarerindkøb.

Storkøkkenerne, og dermed tilbudsgiver, opnår den mest effektive drift, når de får mulighed for at udnytte den fleksibilitet, som udbudsreglerne giver. Fødevarerindkøbet kan opdeles på tre områder, som **hver især** og i **kombination** giver mulighed for det mest effektive indkøb, som vist med grønt indkøb A), B) og C) på nedenstående figur:

<b>Indkøbs type</b>	<b>Udbud af fødevarerleverancer</b> Afgrænset projekt, f.eks.: Daglige og sædvanlige fødevarerindkøb til storkøkkener.		<b>Case-baseret</b> Fødevarer indkøb eller udbud. Afgrænset projekt
<b>Indkøb</b>	<b>A) Kontrakt</b> Ifølge udbud	<b>B) Delydelser</b> Max 20 % Direkte tildeling	<b>C) Case-baseret individuel</b> indkøb eller kontrakt

Kommunen kan blandt andet mindske denne fleksibilitet ved ikke at afgrænse udbuddet på passende vis. I eksemplet ovenfor er de fødevarerleverancer, som er udbudt, afgrænset til "Daglige og sædvanlige fødevarerindkøb til kommunens storkøkkener", som tydeligt giver plads til case-baserede indkøb. Kommunen har også ret til at udtage op til 20% af udbuddet som "delydelser" - som kommunen ifølge visse regler kan tildele direkte til en leverandør.

<sup>1</sup> Fremadrettet kaldet "kommuner"

I det følgende beskriver vi, hvordan vi ser de muligheder, som opdelingen af indkøb giver, og vi beskriver, hvorfor altomfattende eksklusivaftaler efter vores vurdering ikke giver køkkenerne den optimale ydelse.

## ***Fødevarer i udbud, projekter og delydelser***

**EU-udbud:** EU's Udbudsdirektiv fastsætter, at offentlige indkøb skal sendes i udbud, når de samlede indkøb af ensartede varer overstiger [tærskelværdien](#), som i 2013 for kommuner og regioner er på 1.489.820 kr. (ex moms) set over en 12 måneders periode. En kommunes indkøb af fødevarer er en sådan ensartet vare, som kan leveres af en leverandør, og hvor forbruget er forholdsvis forudsigeligt, hvilket gør det muligt at tage beslutning om indkøbet for en længere fremtidig periode. Det er i hovedsagen denne kombination, der ifølge udbudsdirektivet udgør grundlaget for det "projekt", der sendes i udbud, og som den efterfølgende kontrakt med leverandøren naturligt er begrænset til.

Ved vurderingen af om en konkret kontrakt skal i udbud, skal hele kontraktsummen inkl. beløb i en mulig forlængelse af kontrakten medtages ved vurderingen af om tærskelværdien bliver overskredet.

En kommunes fødevareindkøb omfatter selvsagt både de forudsigelige og de uforudsigelige indkøb. Ved at afgrænse udbud og kontrakt om leverance til det projekt, som kan betegnes som den forudsigelige del af kommunens fødevareindkøb, har kommunen mulighed for at opfylde udbudsdirektivets regler og høste de fordele, der ligger her. Herved fastholder kommunen en passende fleksibilitet, som tilgodeser særlige behov ved særlige lejligheder, for det centrale indkøb og for de indkøbsansvarlige i køkkenerne.

Ved indkøb af samme type vare flere gange på et år eller ved samtidig indgåelse af flere delkontrakter skal værdien i kontrakterne lægges sammen for at vurdere, om tærskelværdien er overskredet. Derfor vil det ikke være lovligt at opdele et projekt i et eller flere indkøb eller kontrakter, som hver især er under tærskelværdien og derved undgå at sende et indkøb i udbud.

Ved et udbud giver man eksklusivitet til den vindende leverandør – men kun for de leverancer, som er omfattet af "projektet". Ved at formulere det "projekt", der sendes i udbud, som en eksklusiv ret til leverance af **alle** fødevarer til kommunen, vælger kommunen at forpligte sig til mere end udbudsdirektivet kræver. Uanset hvordan **udbuddet** har været formuleret, kan **kontrakten** mellem kommunen og catering leverandøren imidlertid være formuleret som en eksklusivaftale, der rækker ud over "projektet" og som omfatter alle leverancer, hvilket dermed giver de centrale indkøbskontor og køkkenerne minimal fleksibilitet i deres indkøb.

**Delydelser:** Kommunen har ifølge Udbudsdirektivet frihed til, indenfor rammen af "projektet", at indkøbe en mindre del fra andre leverandører, såkaldte "delydelser". For at begrænse delydelserne er der opsat [regler for delydelser](#). Reglerne kræver, at den enkelte delydelse uden for hovedkontrakten ikke må være over 80.000 Euro (595.928 kr. ex moms) OG at samtlige delydelserne ikke må overstige 20 % af den totale værdi af den udbudte kontrakt og samtlige delydelser lagt sammen.

De delydelser, der udtages af det udbudte projekt, skal tydeligt præciseres i udbudet og i den efterfølgende kontrakt, og udbudsdirektivets regler giver således udbyder mulighed for at indgå aftale med – eller tildele en afgrænset kontrakt for delydelser direkte til – en leverandør.

Hvis kommunen indgår i en større rammeaftale, skal dette tages med i vurderingen, da dette kan påvirke adgangen til at købe ind hos andre leverandører end den "faste" fødevareleverandør.

Konkurrencestyrelsen har beskrevet flere [detaljer om ovenstående](#).

**Case-baseret indkøb:** En kommune kan have andre "fødevareprojekter", som ligger udenfor det "projekt", der har været i udbud. Det kan være projekter, der er usædvanlige eller ikke var forudsatte eller kunne besluttet på tidspunktet for udbuddet, og som kan betegnes som "Case-baserede indkøb".

Da de "Case-baserede indkøb" netop ligger uden for "projektet", er de ikke underlagt dette udbud og den dertil hørende kontrakt. Indkøber må derfor vurdere et sådant indkøb ud fra udbudsdirektivets og tilbudslovens regler og derfor indkøbe ifølge disse regler. Indkøber kan evt. ved et case-baseret indkøb under tærskelværdien vælge at bruge den leverandør, som har kontrakt på de generelle fødevareleverancer.

I praksis kan denne principielle frihed være begrænset af formuleringen af udbuddet af kommunens primære "fødevare-indkøbs-projekt", og den kontrakt som på det grundlag er indgået med leverandøren. Kommunen kan altså af forskellige grunde have begrænset sin handlefrihed ud over det, som udbudsdirektivet forpligter kommunen til.

Anvendelse af case-baserede indkøb kan anvendes ved konkrete arrangementer eller forløb til at gøre et køkkens indkøb mere fleksibel.

Case-baseret indkøb kan f.eks. vedrøre varer til storkøkkenerne i forbindelse med:

- ♣ Særlige arrangementer gennem året, som jul, påske, pinse, sommerferietur, Sankt Hans, mv.
- ♣ Sæsonarrangementer som involverer sæsonvarer som f.eks. jordbær eller asparges
- ♣ Kulturelle begivenheder, som festivaler, kulturuger og sportsbegivenheder
- ♣ Større jubilæer eller begivenheder, som byjubilæer, indvielser, byfester og lignende
- ♣ Undervisningsforløb på skoler

Forudsætningen for at et indkøb til sådanne arrangementer er friholdt fra udbudet er, at formuleringen i udbud/kontrakt er tilstrækkelig afgrænset, eller at arrangementet eller dets særlige indhold ikke var besluttet eller ikke med rimelighed kunne forudses ved afholdelsen af udbudet. Et eksempel på et sådant særligt arrangement / "casebaseret indkøb", kan nævnes et DGI-landsstævne, der afholdes i 2013 i Esbjerg. Esbjerg har af flere grunde sat [bespisningen i separat udbud](#). Hvis opgaven havde været under tærskelværdien, havde Esbjerg Kommune naturligvis alligevel af flere forskellige grunde været berettiget til at håndtere indkøbet som et særskilt projekt uafhængigt af sit normale fødevareudbud/kontrakt.

Uanset om sådanne casebaserede projekter drejer sig om tre helstegte pattegrise til en skolefest, leverancen af drikkevarer til et byjubilæum eller af fødevarer til et landsstævne, er de ud fra udbudsdirektivets regler selvstændige projekter, og de kan derfor i princippet danne grundlag for selvstændige udbud.

For casebaserede indkøb gælder EU-rettens almindelige regler der – som altid – forpligter kommunen til at sikre fri konkurrence, gennemsigtighed, og at der ikke sker forskelsbehandling etc. ligesom reglerne om annonceringspligt skal overholdes.

**Annonceringspligt:** For blandt andet at sikre konkurrence og gennemsigtighed i offentligt indkøb er der i tilbudsloven fastsat et krav om, at alle offentlige indkøb skal annonceres. Ved beregning af tærskelværdi gælder de sammen regler som for udbud. Læs mere på om [annonceringspligten her](#).

**Kontrakt og eksklusivitet:** Den eksklusivitet, som leverandøren opnår ved et udbud, er begrænset til det projekt som er udbudt, og eksklusivitet som gives herudover er den indkøbende myndigheds eget valg.

Hvis eksklusivitet for hele fødevarerområdet faktisk har været indskrevet i udbuddet, eller hvis eksklusivitet er indskrevet i den kontrakt, som er indgået mellem indkøber og leverandør kan det i kontraktperioden være meget vanskeligt at bruge den fleksibilitet, som udbudsdirektivet giver.

**Dialog:** Hvis en kommune ikke tidligere har gjort brug af case-baserede indkøb i kontraktperioden, og således har behandlet leverandøren, som om der forelå en mere omfattende eksklusivaftale, kan det være formålstjenligt at indkøber og leverandør sammen gennemgår kontrakten for at sikre, at der ikke er misforståelser, hverken på den ene eller på den anden side af bordet, inden praksis evt. ændres.

## Inspiration for udbud som indeholder Økologi.

- ✦ **Krav om økologi er OK:** De fleste leverandører har et vist økologisk sortiment, og der er etableret en markedsrutine, som siger, at det er OK at stille krav om levering af økologi. Det er derfor ikke konkurrenceforvridende at stille krav om, at en leverandør skal være i stand til at levere økologiske fødevarer
- ✦ **Plan for mere økologi i køkkenerne:** En kommunal plan for udviklingen i økologiprocenten i form af en præcisering af nuværende niveau og til den forventning, kommunen har til andelen af økologiske fødevarer om 2 år ved kontraktens afslutning (f.eks. nu 7 %, om 2 år 20 %) vil bidrage til, at udbuddets krav om økologi bliver mere klart for mulige leverandører.
- ✦ **Økologisk sortiment:** Udbuddets krav til leverandørernes økologiske sortiment bør relatere til det niveau og den plan, som kommunen har for økologi og tage højde for variationen mellem institutionerne. Herved kommer udbuddets krav om priser på konkrete økologiske varer til at afspejle det niveau, som kommunen befinder sig på, eller forventer at komme på i udbudsperioden. Ved lav økologiprocent hos kommunen vil det være fornuftigt at fokusere på et økologisk grundsortiment, mens højere økologiprocenter kan være grund til at udbuddet kræver priser på et bredere økologisk sortiment.
- ✦ **Variation mellem institutioner:** Der kan være betydelig variation i økologiprocenten blandt en kommunes forskellige institutioner. Disse forskelle kan blandt andet skyldes køkkenernes størrelse, indretning, motivation hos medarbejderne og økonomi. Når der laves udbud efter økologiske fødevarer, skal der derfor både tages hensyn til kommunens omlægningsmål og til variationen i kommunens institutioner. Manglende hensyn til variation kan medføre, at de køkkener, der er kommet langt med omlægning, og som derfor er gode eksempler i kommunen – som andre køkkener kan lære af – sættes tilbage i deres arbejde med at omlægning.
- ✦ **Prækvalifikation og begrænset udbud:** Under en prækvalifikationsrunde, hvor kommunen fastsætter kriterier til vurdering af leverandørernes egnethed, kan det f.eks. være relevant at få dokumentation for leverandørernes fordeling mellem henholdsvis standard-lagervarer og skaffevarer i det nuværende økologiske sortiment, samt hente referencer hos leverandørers nuværende økologiske kunder.

Det har været og er et problem, at leverandørerne giver bud på økologiske varer, hvoraf en væsentlig andel i praksis viser sig at være skaffevarer. Dette kan gøre det svært at nå kommunens omlægningsmål og

dermed svække køkkenernes motivation. Et andet emne kan være dokumentation af leverandørens netværk af økologiske underleverandører, som kan bidrage til at dokumentere leveringssikkerhed.

- ✦ **Fødevarerleverancer til henholdsvis store og små institutioner:** For de fleste leverandører er der betydelig forskel på at levere til store institutioner og til små institutioner. Dette gælder for eksempel for varesortiment, logistik, antal levering pr. uge, omsætning og fordeling mellem vareomkostning og logistikomkostning.
  - De store køkkener køber i store forpackninger som f.eks. store spande, hele colli, stor andel hel- og halvfabrikata og ofte med behov for levering 5 gange pr uge.
  - De små køkkener køber de normale detailhandels-produkter og ofte i et antal, som man ellers kan købe hos den lokale købmand eller helsekost, og de har derfor ofte behov for anbrud, med levering 1-2 gange i løbet af ugen.
  - **Retvisende pris for de store:** De store køkkeners driftsøkonomi måles ofte i forhold til eksterne køkken-operatørers priser. Hvis kommunen har samme varepriser for store og små køkkener, kommer de store køkkener i deres indkøb reelt til at bære en betydelig del af de små køkkeners omkostninger, hvilket skjuler den nuværende køkkenløsnings virkelige økonomi. Dette medfører, at de store køkkener i kommunes regnskab fremstår som ”dyre”.
  - **Retvisende pris for de små:** Små køkkener klager jævnligt over, at de betaler mere for visse varer, når de får dem leveret af leverandøren, end de ville have betalt i det lokale supermarked. Omkostningen ved den service, som de får ved levering af varer ved døren, er usynlig fordi den ofte er integreret i varens pris og ikke er opgjort særskilt.
  - **Varepris og drop-pris:** For at skabe gennemsigtighed kan man i udbuddet kræve at priser skal opdeles på en pris på vare og pris på levering (drop-pris). Det kan bidrage til at sikre gennemsigtighed for de små institutioners virkelige omkostninger, og bidrage til at små køkkener tænker økonomisk og ikke ugentligt får leveret fra f.eks. 3 forskellige leverandører i flere omgange.
- ✦ **Delydelser og casebaserede anskaffelser:** For både at opnå gode priser og opnå fleksibilitet i aftalerne, er der behov for, at udbuddet ikke forsøger at ramme alle fødevarerbehov i hele perioden. I stedet bør kommunen præcisere sine delydelser samt sin ret til case baserede indkøb.
- ✦ **Opdeling af udbud:** Det vil være forskelligt fra kommune til kommune, om et udbud med fordel kan opdeles i flere deludbud, da dette afhænger af volumen og antal af institutioner. Det kan dog være fornuftigt at overveje følgende:
  - Vil det være en fordel, at dele kommunens udbud op i forskellige institutionstyper? F.eks. små, mellem og store. Dette vil sikre, at den leverandør, der vinder udbuddet i langt højere grad er specialiseret til at servicere det enkelte køkkens behov for eksempel vedrørende sortiment og herunder servicegraden på det økologiske sortiment.
  - Vil det være en fordel, at lave delaftaler på store varegrupper som for eksempel frugt og grønt, frost og kød. Dette vil i nogle tilfælde kunne give bedre priser og kvalitet.

## Udbud efter ”økonomisk mest fordelagtige tilbud” model

De billigste fødevarer er ikke nødvendigvis de bedste, for eksempel er det billigste rugbrød ikke nødvendigvis det, der smager bedst, eller er det sundeste. Det er derfor væsentligt, at man i udbud på økologiske fødevarer ikke vælger at lave udbud efter billigste pris, men derimod laver udbud efter ”økonomisk mest fordelagtige tilbud”.

Ved udbud af typen ”økonomisk mest fordelagtige tilbud” skal kommunen i udbuddet fastsætte, hvordan pris og kvalitetskriterier vil blive vægtet, så det bliver muligt at fastslå hvilket tilbud, der er økonomisk mest fordelagtigt. Det er erfaringen, at kvalitetsparametrene skal vægte mellem 50 og 60 % af det mulige pointtal, således at parameteren pris får 40 % -50 %. På grund af den metode man anvender for objektivt at måle kvalitetsparametre vil kriteriet pris fuldstændig dominere resultatet, hvis pris f.eks. vægter med 80 %.

Ved et udbud baseret på tildelingskriteriet det ”økonomisk mest fordelagtige tilbud” i forhold til at fokusere på ”pris” alene, opnår kommunens indkøbsafdeling to væsentlige fordele:

- ✦ Det giver en tydelig anledning til at indhente faglig viden fra forskellige typer køkkener om de kravspecifikationer, der bør stilles i udbuddet til varesortiment, holdbarhed, anbrud mv. som kan være afgørende for, at køkkenerne i kontraktperioden har en effektiv og økonomisk drift. Det er velkendt, at et sortiment, som har for stort fokus på store forpakninger, giver mere spild i de små køkkener, og at et for stort fokus på små forpakninger giver for store arbejdsomkostninger i de store køkkener. Tilsvarende skal sortimentet i udbuddet af hel- og halvfabrikata være tilpasset køkkenernes ofte meget forskellige mulighed for at forarbejde råvarer.
- ✦ Mulighed for at etablere et fagligt udvalg, der smager på et konkret udvalg af produkter, og dermed vurderer den kvalitet som leverandørerne tilbyder.

Vurdering af tilbud som inddrager fødevarernes kvalitet har tre-fire faser som er:

- Formulering af udbudsmaterialets krav til kvalitet i samarbejde med de køkkenansvarlige.
- Etablering af smagspanel med passende faglig indsigt og træning i objektiv smagning.
- Vurdering af de udvalgte indsendte fødevarer under behandlingen af indgivne tilbud.

Økologisk Landsforening har på grundlag af materiale og andre bidrag fra Københavns Madhus udarbejdet et dokument med inspiration til, hvordan fødevarers kvalitet kan indgå i udbud, og hvorledes de kan vægtes i forbindelse med tildeling. Dokumentet kan rekvireres hos Økologisk Landsforening.

Dette oplæg til økologi i offentlige udbud er produceret af **Sammenslutningen for Økosalg & Oplysning** med tilskud fra **EU** og **Fødevareministeriets Landdistriktsprogram**.

- ✦ **Økologisk Landsforening** har varetaget den praktiske gennemførelse af projektet,

med bidrag fra:

- ✦ **Landbrug & Fødevarer**
- ✦ **Sall&Sall Rådgivning**

## Litteratur og referencer til den videre proces

### Danske

Miljøministeriets vejledning om grønne indkøb:

Værktøjer – offentlige grønne indkøb: [www.ansvarligeindkob.dk/vaerktoejer.aspx](http://www.ansvarligeindkob.dk/vaerktoejer.aspx)

#### Udbudsdirektiverne:

[www.ski.dk/sitecollectiondocuments/Publikationer/Jura/KFST\\_vejledning\\_Udbudsdirektiverne\\_2006.pdf](http://www.ski.dk/sitecollectiondocuments/Publikationer/Jura/KFST_vejledning_Udbudsdirektiverne_2006.pdf)

#### Tærskelværdier:

[www.kfst.dk/udbudsomraadet/udbudsregler/regler/taerskelvaerdier-2012-og-2013/](http://www.kfst.dk/udbudsomraadet/udbudsregler/regler/taerskelvaerdier-2012-og-2013/)

#### Annonceringspligt:

[www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Oficielle-vejledninger-om-udbud/Annonceringspligt---og-hvad-sa-nu-/](http://www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Oficielle-vejledninger-om-udbud/Annonceringspligt---og-hvad-sa-nu-/)

#### Delydelser:

[www.bvhd.dk/videnbase/?task=show&uid=1116&target=&category=13&cHash=a65d063ee7](http://www.bvhd.dk/videnbase/?task=show&uid=1116&target=&category=13&cHash=a65d063ee7)

### EU

[Directive 2004/18/EC](#) covers public works contracts, public supply contracts and public service contracts.

In contrast with the earlier EU Directives governing procurement, the 2004 Directives contain specific reference to the possibility of including environmental considerations in the contract award process. The preamble to Directive 2004/18/EC identifies the objective of clarifying how contracting authorities "...may contribute to the protection of the environment and the promotion of sustainable development, whilst ensuring the possibility of obtaining the best value for money for their contracts."

More detailed provisions permit

- the inclusion of environmental requirements in technical specifications (Article 23(3)b);
- the use of eco-labels (Article 23(6));
- setting social and environmental conditions for the performance of contracts (Article 26);
- requiring economic operators to demonstrate they have met their environmental obligations (Article 27);
- requiring economic operators to demonstrate they can perform a contract in accordance with environmental management measures (Articles 48(2)f and 50); and
- applying award criteria based on environmental characteristics (Article 53).

The Directives thus offer a number of opportunities for GPP to be implemented, throughout the contract award process.

#### EU's nye direktivforslag til Offentlige Indkøb.

Det nye direktiv giver betydeligt mere plads til CSR idet det lægger vægt på at sikre indkøb der giver lavest (samfundsmæssig) omkostning snarere end lavest pris. Det kan ses som en udbygning af det eksisterende direktivs mulighed for at formulere udbud med henblik på at købe bedste produkt til prisen, som kan sikre at kvalitetsparametre kan indgå i udbuds og valgkriterer sammen med prisen.

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on public procurement

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011PC0896:EN:NOT>