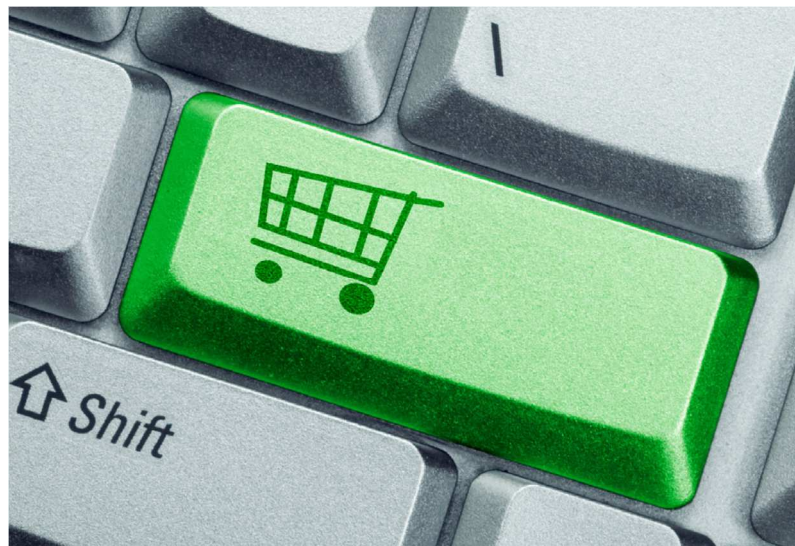




Herning
Kommune

rethink business 
Join the circular economy revolution

Vejledning i implementering af cirkulær økonomi i offentlige indkøbsaftaler



September 2014

Indhold:

1. Formål	3
2. Udbud	3
3. Den tekniske dialog	4
5. Kravspecifikation	5
6. Tildelingsfasen	6
7. Kontrakten	6
8. Kontrakstyring	7

1. **Formål**

I denne vejledning beskrives de udbuds- og kontraktretlige emner, som er relevante for indkøbsmodeller baseret på cirkulær økonomi. Vejledningen er tilgængelig for alle kommuner og andre interesserede som open source. Indkøberen er selv ansvarlig for brugen af vejledningen.

Vejledningen henter sin viden fra et projekt i Herning Kommune om cirkulære forretningsmodeller i relation til leasing af arbejdsbeklædning¹. Viden herfra er søgt generaliseret til andre indkøbsområder. Vores håb er, at vejledningen løbende vil blive forbedret og nuanceret.

Cirkulær økonomi er, at skabe konkurrencedygtige forretningsmodeller baseret på genanvendelse, bæredygtighed og værdioptimering. Cirkulær økonomi er en ny måde at tænke produktion og forbrug på, som er miljømæssigt og kommercielt bæredygtig. Inspirationen kommer fra naturens cyklus, hvor intet går til spilde, men tværtimod giver næring til hinanden. Den cirkulære økonomi er et opgør med den nuværende lineære form, hvor virksomheder producerer en vare og sælger den til forbrugeren, som smider den ud, når den er brugt.

2. **Udbud**

Ved det konkrete udbud er det vigtigt, at der foretages en vurdering af, hvilke vilkår (fx lovgivning) og hvilke specifikke emner, der er relevante at inddrage for det aktuelle projekt med fokus på cirkulær økonomi. Cirkulær økonomi kan således inddrages i følgende faser af et EU-udbud:

- a. Den tekniske dialog
- b. Udelukkelses- og udvælgelsesfasen
- c. Kravspecifikationen
- d. Tildelingsfasen
- e. Kontrakten - kontraktstyring

Under alle faser skal de påkrævede egenskaber for varen, som udbuddet vedrører, være knyttet til kontraktens genstand, overholde de grundlæggende EU-retlige principper², leve op til regler om totalomkostninger³ og fremgå af udbudsbekendtgørelsen eller udbudsmaterialet.

¹ <http://www.herning.dk/om-kommunen/projekter/nye-cirkulaere-forretningsmodeller>

² Principperne om ligebehandling, ikke-diskrimination, proportionalitet og gennemsigtighed

³ Se Totalomkostninger i udbud, vejledning 2014.

3. **Den tekniske dialog**

Det anbefales, at der forud for udbuddet er en teknisk dialog med den branche, som udbuddet vedrører.

Den tekniske dialog bør sætte særligt fokus på overdragelse og udfordringer herved. Under dialogen bør det undersøges, om der er mulighed for, at den nye leverandør ved kontraktens opstart kan overtage direkte genbrugeligt materiale, og eventuelt også genanvendeligt materiale fra nuværende leverandør. Det materiale eller de produkter, der overdrages skal præcist defineres, beskrives og værdisættes i udbudsmaterialet i henhold til faste kriterier for materialerne/produkterne. I perioden fra udsendelse af udbudsmaterialet til selve overdragelsen af materialet finder sted, kan der ske en forskydning i mængde, stand og værdi i forhold til den i udbudsmaterialet anførte definition. I udbudsmaterialet skal der opstilles principper, som regulerer en eventuelt forskydningsproblematik.

To eksempler på udfordringer:

Eksempel på forskydningsproblematik fra tekstilserviceindustrien:

Tøjets mærkning har betydning for om produktet kan indgå i overtagerens arbejdsproces. Skal mærkningen (chip/stregkode etc.) udskiftes medfører det udgifter. Dette har betydning for overdragelsesprisen.

Eksempel på problematik vedr. produktets stand:

Har virksomhederne andre kriterier for genbrug/kassering af et produkt end de kriterier, kommunen har udfærdiget, er det vigtigt at få dette afklaret i en teknisk dialog.

Det anbefales, at der forud for udbuddet er en teknisk dialog med den branche, som udbuddet vedrører, herudover en høring af udkastet til udbudsmateriale, inden det endelige udbudsmateriale bekendtgøres via EU-Tidende.

4. **Udelukkelses- og udvælgelsesfasen**

I udelukkelses- og udvælgelsesfasen skal der foretages en vurdering af, hvilke tilbudsgivere der er egnet til at deltage i udbuddet. Det skal ud fra opstillede udelukkelses- og udvælgeskriterier vurderes, hvilke tilbudsgivere der udelukkes fra deltagelse i udbuddet, samt hvilke tilbudsgivere der udvælges til at deltage i udbuddet.

Udelukkelseskriterierne er nærmere beskrevet i udbudsdirektivets art. 45, og der henvises til konkurrence- og forbrugerstyrelsens vejledning "Miljøhensyn ved offentlige indkøb 2014" for en nærmere beskrivelse af obligatoriske og frivillige udelukkelsesgrunde, som skal/kan tages i betragtning.

I udvælgelsesfasen er det muligt at opstille objektive kriterier, der har til hensigt at vurdere tilbudsgivers økonomiske og finansielle formåen jf. udbudsdirektivets art. 47 samt tekniske og/eller faglige formåen jf. udbudsdirektivets art. 48. I forhold til et projekt baseret på cirkulær økonomi vil det være relevant, at anmode tilbudsgiveren om at dokumentere erfaring med lignende projekter, som det aktuelle projekt, der udbydes. Ved selve udvælgelsen af tilbudsgivere der er egnet til at fortsætte i udbudskonkurrencen, vælges de tilbudsgivere, der har mest relevant erfaring. Der kan også inddrages andre objektive kriterier i forbindelse med udvælgelsen af tilbudsgivere, men dette må bero på en konkret afvejning af, hvad der er mest relevant i forhold til det aktuelle projekt.

5. **Kravspecifikation**

I forbindelse med udbudsmaterialet udarbejdes en kravspecifikation, som skal indeholde de konkrete specifikationer for kontraktgenstanden/-produktet i form af **minimumskrav**, som alle tilbud skal opfylde. Et tilbud som ikke opfylder disse minimumskrav, skal som udgangspunkt afvises.

I forhold til det aktuelle cirkulære indkøbsprojekt skal der foretages en konkret vurdering af, hvilke forhold der skal indgå som et minimumskrav:

- Produktet bør så vidt muligt bestå af genanvendelige materialer samt indgå i en lukket værdikæde. Det vil være hensigtsmæssigt, at nye produkter er fremstillet på basis af helt eller delvist genanvendte materialer, og/eller at produkterne kan genbruges. Ud fra en økonomisk betragtning skal der til hvert projekt foretages en vurdering af, om de cirkulære aspekter er et minimumskrav, et konkurrenceparametre og/eller skal indgå som bonusordning (eks. Kontraktforlængelse eller prisregulering). Konkurrenceparametre (tildelingsfasen) samt bonusordning er nærmere beskrevet nedenfor.
- Logoer/personnavne på produktet skal kunne fjernes, uden at produktets funktionalitet og udseende berøres, ligesom et nyt logo/personnavn uden videre skal kunne påsættes produktet. Er der f.eks. tale om tøj, kan der opstilles en fælles standard for logo-mærkerne.
- Det undersøges, om der er branchespecifikke normer og miljøkrav, som leverandøren skal overholde, eller som det er hensigtsmæssigt, at leverandøren overholder.
- Andre miljøkrav til produktet indarbejdes i kravspecifikationen. Tekniske specifikationer af miljømæssig karakter kan fastlægges, forudsat specifikationerne overholder

EU-rettens bestemmelser og principper, og ikke fører til diskrimination af mulige tilbudsgivere. Såfremt der er særlige miljømæssige krav, anbefales disse indarbejdet i kravspecifikationen som minimumskrav.

6. Tildelingsfasen

I udbudsmaterialet beskrives, hvilket af de to tildelingskriterier "laveste pris" eller "det økonomisk mest fordelagtige tilbud", der benyttes ved tildeling af kontrakten. Der kan alene inddrages cirkulære hensyn, som et underkriterium, hvis tildelingskriteriet er "det økonomisk mest fordelagtige tilbud". Det vil i den forbindelse være muligt at opstille **konkurrenceparametre**, som tillægges en vægtet værdi (%) ved vurderingen af det enkelte tilbud.⁴ Ved at inddrage hensynet i tildelingskriterierne kan hensynet vejes mod andre parametre, herunder omkostninger, som eksempelvis drift- og vedligeholdelsesomkostninger jf. udbudsdirektivets art. 53.

Eksempel på konkurrenceparameter 1:

Procentandelen af produktet, der er genanvendeligt. Tilbudsgiver skal dokumentere genanvendelsesprocenten, således at det er objektivt muligt at efterprøve dette.

Eksempel på konkurrenceparameter 2:

Produktets levetid. Tilbudsgiver skal kunne dokumentere produktets levetid.

7. Kontrakten

Kontraktens krav skal være i overensstemmelse med de allerede opstillede krav i udbudsmaterialet. Derudover skal særlige **kontraktvilkår** beskrives i udbudsbekendtgørelsen. Der foreslås følgende kontraktvilkår til den cirkulære indkøbsaftale:

- Leverandøren skal ved kontraktens opstart overtage det genbrugelige materiale den tidligere leverandør og lade dette indgå i leverancen. Der skal i forbindelse med udbuddet udarbejdes en opgørelse over mængde, stand og værdi af det materiale, der skal overgå fra den nuværende leverandør til den nye leverandør.
- Ved kontraktens udløb skal den tidligere leverandør overdrage genbrugeligt materiale eller produkter til den nye leverandør. Principper for beregning af materialets værdi ved overdragelse skal fastsættes i den hidtil gældende kontrakt⁵.

⁴ I 2014 er der vedtaget nye udbudsdirektiver, som omskrives til dansk lov inden for de næste 2 år. I de nye direktiver er underkriterierne ændrede, og det er muligt at inddrage såkaldte "Livscyklusomkostninger". Det er relevant at være opmærksom herpå, når den danske lov træder i kraft.

⁵ Tekstilservicevirksomhederne har viden om antal beklædningsstykker og deres værdi, idet dette løbende noteres via chips. De har endvidere mulighed for at fremskrive varens værdi. Det er ikke sikkert, at dette kan overføres til andre brancher uden at blive omkostningstungt.

- En aftale om overdragelse af materialer ved aftalens udløb kan tilføjes til en gældende kontrakt i en allonge, såfremt betingelserne herfor ikke allerede er beskrevet i denne, såfremt begge parter accepterer kravet, og såfremt dette ikke er i strid med udbudsreglerne.
- Krav fra udbudsmaterialet om overdragelse af de leverede materialer fra den tidligere til den nye leverandør, skal fremgå af den nye kontrakt.
- Leverandøren skal løbende i kontraktperioden, enten på anmodning eller efter nærmere fastsatte intervaller, fremsende en redegørelse vedrørende de leverede produkter. Redegørelsen skal indeholde en præcis beskrivelse af produkterne, deres stand, deres levetid og deres til enhver tid nedskrevne værdi. Principper for afskrivning af såvel nye produkter som produkter overtaget fra den tidligere leverandør skal fastsættes i kontrakten.
- Der skal i kontrakten fastsættes kriterier for, hvornår et produkt ikke længere kan genbruges, og dermed skal gå til genanvendelse eller kasseres, når genanvendelse ikke er mulig. De objektive kriterier er en sikkerhed for parterne ved eventuelle tvivsspørgsmål.
- I tilfældet, hvor de lovmæssige krav til produktet eller kriterierne for genbrug ændres, kan der opstå uenighed eller tvist om værdifastsættelsen og hvem der skal bære tabet. Det vil være hensigtsmæssigt at indsætte en bestemmelse i kontrakten, der regulerer netop denne situation.
- Det skal sikres at kontrakten derudover indeholder alle de generelle krævede elementer i en kontrakt.

8. Kontraktstyring

Hvis man vælger at inddrage miljømæssige hensyn som et kontraktkrav, bør det sikres, at kravet opfyldes af leverandøren.

Der kan i kontrakten indføres en **opfølgingsklausul** eller **sanktionsbestemmelse** for manglende opfyldelse af den kontraktuelle forpligtelse.

Eksempel:

Tilbudsgiver skal oplyse og garantere produktets cirkulationstid, og det skal indarbejdes i kontrakten, at en manglende overholdelse af cirkulationstiden vil blive sanktioneret f.eks. ved pålæggelse af bod. Det er i forbindelse hermed vigtigt, at det løbende i kontraktperioden følges op på, at produktets cirkulationstid overholdes.

Det er kommunens ansvar at skabe balance mellem valget af kontrol- og håndhævelsesmuligheder og selve kontraktforpligtelsen. En sanktionsbestemmelse, som eksempelvis en bod eller pligt til afhjælpning, bør derfor afspejle, hvor vigtig opfyldelse af forpligtelsen er for kommunen.

Det skal i hvert enkelt tilfælde vurderes, hvilken opfølgingsklausul eller sanktionsbestemmelse der er mest hensigtsmæssig i forhold til at sikre opfyldelse og håndhævelse af den konkrete kontrakt.

For at skabe et positivt incitament til fremme af cirkulær økonomi kan man vælge at anvende en **bonusordning**, som giver tilbudsgiver et særligt incitament til at anvende en cirkulær forretningsmodel.

I praksis foregår det sådan, at leverandøren modtager sit vederlag for en fastlagt ydelse med et bestemt kvalitetsniveau. Hvis leverandøren leverer på en sådan måde, at kommunen opnår en ønsket ekstra værdi, kan det være relevant med en bonusordning. Det er vigtigt, at målepunkter og niveau for udløsning af bonus er nøje fastlagt ud fra objektive målbare kriterier, så der ikke opstår tvivl om, hvornår bonus er berettiget. Bonusordningen bør tilpasses sådan, at begge parter har et reelt incitament til at bruge den.

Eksempel:

Den nye leverandør kan honoreres således, at hvert stykke tøj udløser en økonomisk bonus for hver arbejdsdag tøjet er i anvendelse. Det bør belyses nærmere i den tekniske dialog for at få undersøgt evt. fordele/ulemper ved en bonusordning.