



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 16.7.2008
SEK(2008) 2125

ARBEITSPAPIER DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2008) 400 endgültig}
{SEK(2008) 2124}
{SEK(2008) 2126}

Zusammenfassung

Unser Verbrauch in der EU verursacht derzeit Umweltschäden in einem Maße, das nicht länger haltbar ist. Würde die gesamte Welt traditionellen Verbrauchsmustern folgen, dürfte sich die globale Ressourcennutzung innerhalb von 20 Jahren vervierfachen. Daher müssen Anreize zur rascheren Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Produkte gegeben werden.

In Europa geben staatliche Stellen jährlich umgerechnet etwa 16 % des Bruttoinlandsprodukts insbesondere in Bereichen mit relativ starker Umweltbelastung aus, in denen gleichzeitig wesentliche Verbesserungen möglich sind (Verkehr, Gebäude, Gebäudeausstattungen...). So entfallen beispielsweise auf Gebäude etwa 40 % des Endenergieverbrauchs in Europa. Für die meisten Behörden machen Bau- und Renovierungsarbeiten sowie die Betriebskosten für Gebäude einen großen Anteil und in manchen Fällen sogar über 50 % ihrer jährlichen Ausgaben aus. Würden umweltorientierte „GPP“-Kriterien (Green Public Procurement = Umweltorientiertes Öffentliches Beschaffungswesen) bei der Durchführung dieser Arbeiten beachtet, könnten strengere Umweltstandards angewendet und damit der Gesamtenergieverbrauch dieser öffentlichen Gebäude erheblich gesenkt werden.

Umweltorientierte Beschaffung wurde als ein Prozess definiert, bei dem Behörden Produkte, Dienstleistungen oder Auftragsarbeiten erwerben, die gemessen über ihren gesamten Lebenszyklus geringere Umweltbelastungen verursachen als vergleichbare, aber auf andere Weise beschaffte Produkte, Dienstleistungen und Auftragsarbeiten. Bei diesem Prozess, der die Beschaffung „grüner“ Produkte fördert, aber nicht zwangsläufig auch impliziert, werden die EU-Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffung strikt eingehalten.

Mit dem Erwerb ressourceneffizienterer Produkte können direkte Vorteile für den Käufer verbunden sein und die Kosten für die Anwender selbst bei zunächst höheren Ausgaben auf längere Sicht erheblich gesenkt werden. Beispiele dafür sind Büroausstattungen, Beleuchtungskörper, Fahrzeuge und Gebäude.

Von umweltorientierter Beschaffung werden außerdem Unternehmen belohnt, die die entsprechenden Produkte entwickeln und Anreize für die künftige Entwicklung von Technologien durch Förderung von Innovationen geben, die wiederum der EU-Wirtschaft nutzen. Die wachsende Nachfrage erlaubt größenbedingte Einsparungen und fördert die Akzeptanz bestimmter Produkte auf den führenden Märkten. Umweltorientierte Beschaffung kann Anreize zu umfassenderen und beschleunigten technologischen Innovationen geben oder Durchbrüche ermöglichen, die letztlich zu niedrigeren Stückkosten und dem Marktangebot großer Mengen führen.

Während die umweltorientierte Beschaffung zum Erwerb umweltfreundlicherer Produkte führt, trägt die von diesen Produkten ausgehende niedrigere Umweltbelastung dazu bei, die vorgegebenen Umweltziele zu erreichen – und zwar möglicherweise zu geringeren Kosten als mit anderen verfügbaren politischen Instrumenten.

Angesichts dieses beträchtlichen Potenzials ist die politische Bedeutung der umweltorientierten Beschaffung in den vergangenen Jahren immer mehr in den Vordergrund gerückt, was seinen ersten Niederschlag in der Mitteilung von 2003 über Integrierte Produktpolitik fand, in der den Mitgliedstaaten nachdrücklich empfohlen wurde, nationale Aktionspläne für umweltorientierte Beschaffung anzunehmen. Auch außerhalb Europas wurden in den wichtigsten Handelspartnerstaaten der EU umweltorientierte oder nachhaltige

Beschaffungspolitiken propagiert, wie in den USA, Japan, Kanada, Australien, gefolgt von Staaten mit rascher Entwicklung wie China, Südkorea, Thailand und den Philippinen. Bereits im Jahr 2002 nahm die OECD eine Empfehlung zur Verbesserung der Umweltleistung im öffentlichen Beschaffungswesen an. Nach dem Weltgipfel von Johannesburg über nachhaltige Entwicklung (September 2002) wurde eine Marrakesch-Task Force für nachhaltige Beschaffung mit dem Ziel eingesetzt, die Praktiken der nachhaltigen (umweltorientierten) öffentlichen Beschaffung insbesondere in Entwicklungsländern zu verbreiten.

In jüngerer Zeit haben die EU-Staats- und Regierungschefs in ihrer erneuerten EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung vom Juni 2006 das Ziel aufgestellt, bis 2010 das Durchschnittsniveau der umweltorientierten Beschaffung in der EU auf das von den Mitgliedstaaten mit der besten Leistung im Jahr 2006 erzielte Niveau zu bringen.

Erhebungen von 2006 haben ergeben, dass nur sieben Mitgliedstaaten umweltorientierte Beschaffung in signifikantem Maße praktizierten, während derartige Verfahren in den übrigen 20 Mitgliedstaaten wenn überhaupt in weit geringerem Maße angewendet wurden.

Die für Umwelt zuständige Generaldirektion der EU-Kommission hat eine Folgenabschätzung als Grundlage für die Annahme einer neuen GPP-Initiative mit dem Ziel vorbereitet, diese Art der Beschaffung quantitativ und qualitativ verstärkt in der EU durchzusetzen. Die verschiedenen Optionen wurden ausgehend von der Folgenabschätzung mit den Interessenträgern auf einer Sitzung vom 25. Juni 2007 und anschließend schriftlich erörtert. Die Mitglieder des Beratenden Ausschusses für Öffentliche Beschaffung wurden ebenfalls aufgefordert, sich zu verschiedenen politischen Optionen zu äußern.

Die folgenden Probleme erwiesen sich als Hürde für die europaweite Umsetzung der umweltorientierten Beschaffung:

- (1) mangelnde Klarheit über die damit verbundenen Vorteile, Fehleinschätzung der Kosten und mangelnde politische Unterstützung für umweltorientierte Beschaffung
- (2) Rechtsunsicherheit
- (3) mangelnde Informationen und GPP-Instrumente, unzureichende Schulungsstrukturen, fehlende Kenntnis der prioritären Bereiche und Fehlen leicht anzuwendender GPP-Kriterien
- (4) unterschiedliche GPP-Verfahren und Kriterien in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten, was zu erhöhten Verwaltungskosten insbesondere für KMU führt und den Binnenmarkt behindert.

Die Kommissionsdienststellen haben eine Reihe von Maßnahmen benannt, mit denen Quantität und Qualität der umweltorientierten Beschaffung in den EU27 radikal gesteigert werden sollen. Diese Maßnahmen lassen sich zu verschiedenen politischen Optionen bündeln.

Option 1 bedeutet „Business as usual“: dabei stellt die Kommission weiterhin Leitlinien auf ihrer GPP-Website zur Verfügung, einschließlich relevanter Studien und des GPP-Handbuchs, und organisiert regelmäßige Sitzungen mit nationalen GPP-Experten zum Austausch bewährter Praktiken.

Option 2 könnte in unterstützenden Maßnahmen mit Leitlinien, Empfehlungen und Grundlagen für Maßnahmen zur verstärkten Anwendung und Verbesserung der

umweltorientierten Beschaffung bestehen, die zum Teil in eine Mitteilung einfließen könnten. Mit dieser Option könnten alle vier Probleme mit unterschiedlichen Maßnahmen auf dem Gebiet der umweltorientierten Beschaffung angegangen werden:

- Aufstellen eines EU-weiten freiwilligen GPP-Ziels ausgehend von einer Quantifizierung der nachhaltigen Entwicklungsstrategie
- Hinweis auf bestehende und Aufstellung zusätzlicher GPP-Leitlinien
- Rechtssicherheit bei bestimmten Fragen
- Identifizierung prioritärer Gruppen von Produkten und Dienstleistungen und Anstoß zu verstärkter Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern zur Aufstellung von GPP-Kern- und umfassenden Kriterien für diese Produktgruppen
- Anreize zur Sensibilisierung und Ausbildung durch Verbreitung eines GPP-Schulungs-Toolkits, Bildung von Foren für die regionale und lokale Zusammenarbeit und Empfehlung zur GPP-Anwendung bei aus EU-Mitteln finanzierten Projekten
- Identifizierung von GPP-Indikatoren und davon ausgehend regelmäßige Durchführung von Monitoring und vergleichender Leistungsbewertung.

Option 3 könnte verbindliche GPP-Ziele durch Einführen eines Rechtsinstrumentes vorsehen, wobei verschiedene alternative Unteroptionen für die Ziele denkbar sind:

- verbindliche GPP-Mindestvorgaben
- verbindliche Zielvorgaben für ergebnisorientierte Beschaffung
- verbindliche Ziele für Lebenszykluskosten

Option 4 sieht verschiedene Formen verbindlich vorgeschriebener GPP-Verfahren über ein Rechtsinstrument oder die Änderung eines bestehenden Rechtsinstrumentes vor, wobei verschiedene alternative Unteroptionen denkbar sind:

- verbindliche GPP-Verfahren für bestimmte Vergabebehörden (Zentralregierung) bei der Beschaffung bestimmter Produkte oder Dienstleistungen (noch zu bestimmen)
- verbindliche GPP-Verfahren für alle Aufträge, die die in den Beschaffungsrichtlinien genannten Schwellenwerte überschreiten
- verbindliche Umsetzung eines Umweltmanagementsystems bei sämtlichen Dienstleistungs- und Arbeitsverträgen, die bestimmte Schwellenwerte überschreiten,
- gegebenenfalls verbindlich vorgeschriebene Anwendung der umweltorientierten Beschaffung bei der Durchführung von aus EU-Mitteln finanzierten Projekten.

Option 5 sieht einen Vorschlag zur Änderung der GPP-Musterformulare über die Änderung eines Rechtsinstruments vor, um das GPP-Monitoring als wesentliches Element jeder freiwilligen oder verbindlichen GPP-Politik zu erleichtern.

Die Folgenabschätzung hat folgendes erbracht:

Von Option 1, dem „Business-as-usual“-Szenario, sind nur geringfügige Verbesserungen zu erwarten, da damit nur unzureichend auf die bestehenden Probleme eingegangen würde. Außerdem dürften bei langsam zunehmender Anwendung umweltorientierter Beschaffungsverfahren die unterschiedlichen Praktiken in den Mitgliedstaaten zu größeren Marktverzerrungen und zusätzlichen Verwaltungskosten für die Anbieter führen und nur sehr schwache Impulse für umweltfreundliche Innovationen auslösen.

Option 2 stellt zum jetzigen Zeitpunkt mit ihrer Mischung aus Unterstützung, Anleitung, Empfehlungen und Maßnahmen für eine verstärkte Anwendung von GPP, die zum Teil in eine Mitteilung einfließen sollen, die bevorzugte Option dar. Damit können die Probleme aufgrund der fehlenden Informationen über Kosten und Nutzen, der Rechtsunsicherheit und des grundsätzlichen Fehlens harmonisierter Informationen und GPP-Instrumente am erfolgreichsten behandelt werden.

Selbst eine nur freiwillige, aber klare Zielvorgabe wäre für die Mitgliedstaaten ein Antrieb, ihre politischen Bemühungen auf diesem Gebiet zu verstärken. Damit könnten wenn nicht alle, so doch ausgewählte regionale und lokale Behörden veranlasst werden, zentrale GPP-Leitlinien zusammen mit internen Zielsetzungen und/oder politischen oder rechtlichen Anleitungen aufzustellen und anzuwenden. Eine politische Zielvorgabe könnte auch der Wirtschaft ein Signal geben, in welche Richtung sich die Nachfrage nach grüneren Produkten in den kommenden Jahrzehnten bewegt, so dass sie früh auf diese neue Nachfrage reagieren und Innovationen planen kann.

Mit Anleitungen zur praktischen Anwendung der umweltorientierten Beschaffung können die Mitgliedstaaten eigene GPP-Strategien entwickeln und die Anwendung der GPP-Verfahren verstärken. Dadurch ließen sich die normalerweise mit der Aufstellung und Anwendung dieser Verfahren verbundenen Kosten erheblich senken. Außerdem könnten damit die Behörden zu weiteren Kosteneinsparungen veranlasst werden, während gleichzeitig die GPP-Verfahren effizienter würden. So könnten gemeinsame Ausschreibungsverfahren (durch Zusammenlegen der Ausschreibungen zweier oder mehrerer Behörden) zu größenbedingten Einsparungen führen, indem die Nachfrage gebündelt und die Verwaltungskosten durch Austausch der Erfahrungen mit GPP-Kriterien und neuen auf anderen als den lokalen Märkten vorhandenen Produkten gesenkt würden. Mit Leitlinien über die Einbeziehung der Lebenszykluskosten in die Zuschlagskriterien können Auftraggeber veranlasst werden, GPP-Kriterien anzulegen, da damit demonstriert wird, dass umweltorientierte Beschaffung in vielen Fällen nichts anderes als effiziente Beschaffung ist, mit der langfristig Kosten eingespart werden können.

Aus Gesprächen mit Interessenträgern ging klar hervor, dass trotz der neuen Beschaffungsrichtlinien von 2004, die ausdrücklich die Einbeziehung von GPP-Kriterien in Ausschreibungsverfahren gestatten, noch Rechtsunsicherheit besteht. So sollte nach Meinung der Mitgliedstaaten und der Vergabebehörden geklärt werden, wie die ausgeschriebenen Produkte anhand von auf ihren Herstellungsprozess bezogenen GPP-Kriterien definiert werden können. Außerdem ist nicht klar, wie die Bieter die Einhaltung der technischen Leistungsbeschreibung oder der Auswahlkriterien nachweisen sollten. Mit der Aufstellung

von Kernkriterien könnte eine der größten Hürden für die Durchsetzung der umweltorientierten Beschaffung und gleichzeitig eine der Ursachen für die höchsten Kosten und Probleme für die Beteiligten aus dem Weg geräumt werden. Damit könnte die von den Behörden geforderte größere Übereinstimmung der Produktmerkmale hergestellt und mehr Transparenz für die Hersteller geschaffen werden, während gleichzeitig klar signalisiert wird, dass Innovationsmöglichkeiten belohnt werden; gleichzeitig könnten die Verwaltungskosten aufgrund der Auflage, in verschiedenen Beschaffungsverfahren Umweltproduktinformationen vorzulegen, gesenkt werden.

Mit der Einrichtung von Kooperationsforen und der Empfehlung, GPP-Verfahren bei aus EU-Mitteln finanzierten Projekten anzuwenden, könnten GPP-Verfahren besonders effektiv über GPP-Sensibilisierungsmaßnahmen sowie Initiativen für politische Förderung, Anleitung und Schulung in lokalen Behörden zur Anwendung gebracht werden, die traditionell schwerer zu erreichen sind.

Im Hinblick auf die bei der Umsetzung der GPP entstehenden Kosten ist zu beachten, dass dabei grundsätzlich die Lebenszykluskosten eines Produkts stärker berücksichtigt werden. Insbesondere bei ressourceneffizienten Produkten gilt, dass „grüne“ Produkte für den Käufer über ihre gesamte Lebensdauer betrachtet auch „billiger“ sind. Eine Studie aus jüngster Zeit über Kosten und Nutzen umweltorientierter Beschaffungsverfahren hat ergeben, dass die Verwaltungskosten für ihre Ein- und Durchführung in einer lokalen Behörde in Europa höher sind als die der herkömmlichen Verfahren. Größter Kostenfaktor ist die kontinuierliche Sensibilisierung, Ausbildung und Unterstützung der Vergabestellen. Allerdings machen die Kosten für die Einführung der Politik nur einen geringen Teil der gesamten Beschaffungskosten aus. Zusätzliche Kosten können bei der Suche nach Umweltkriterien bei der Beschaffung entstehen. Mit den von der Kommission vorgeschlagenen GPP-Kriterien und Leitlinien könnten sich diese zusätzlichen Kosten erheblich reduzieren lassen.

Die Kosten für zusätzliche Anleitung zum Füllen der noch bestehenden Lücken wären gegenüber den Beträgen, um die es bei der GPP geht, vernachlässigbar und würden von der Kommission übernommen. Auch die Verbreitung durch regionale und lokale Netze würde hauptsächlich von der Kommission durch Unterstützungsprogramme und Beihilfen für entsprechende Projekte finanziert. Die Kommission würde ebenfalls die Kosten für die Entwicklung geeigneter Berechnungsmethoden und für das GPP-Monitoring tragen. Solange keine bindenden Regelungen vorliegen, besteht für die Mitgliedstaaten keine besondere Verpflichtung, ein Monitoring durchzuführen.

Folglich können alle zu Option 2 gehörigen Unteroptionen ohne hohe zusätzliche Kosten für die Vergabebehörden oder für die Mitgliedstaaten durchgeführt werden.

Die Folgenabschätzung hat allerdings auch ergeben, dass die maximale Ausschöpfung der gebündelten Vorteile aller ergänzenden Suboptionen unter Option 2 dringend verstärkte politische Unterstützung erfordert. Politische Unterstützung ist am effizientesten durch rechtsverbindliche Maßnahmen zu erreichen. Bei der Folgenabschätzung wurden bereits einige bindende Optionen herausgestellt, die in unterschiedlichem Maße politische Förderung hervorrufen würden, von rechtsverbindlichen GPP-Zielvorgaben zur rechtlich vorgeschriebenen Anwendung von GPP bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, einschließlich einer Änderung der Musterformulare für öffentliche Beschaffung mit dem Ziel, das Monitoring zu erleichtern. Da alle bindenden Optionen die Annahme eines Rechtsinstruments oder eines Vorschlags zur Änderung eines bestehenden Rechtsinstruments erfordern, wäre

eine gesonderte zusätzliche Folgenabschätzung vorzunehmen, um die beste(n) Lösung(en) zu ermitteln.

Diese zusätzliche Folgenabschätzung wird zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen, um dann möglichst das zweckmäßigste Rechtsinstrument zur Ergänzung der in der vorgeschlagenen Mitteilung enthaltenen Leitlinie anzunehmen.

Für das Monitoring schlägt die Kommission Indikatoren vor, wobei sie eine kontinuierliche Unterstützung zur Aufstellung von Methoden für die Berechnung dieser Indikatoren ankündigt.