



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 16.7.2008
KOM(2008) 400 endgültig

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

Umweltorientiertes Öffentliches Beschaffungswesen

{SEK(2008) 2124}
{SEK(2008) 2125}
{SEK(2008) 2126}

1. EINLEITUNG

1.1. Potenzieller Nutzen des umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesens

In Europa geben staatliche Stellen jährlich umgerechnet etwa 16 % des Bruttoinlandsprodukts der EU für die Beschaffung von Gütern, wie Bürogeräte, Bauteile und Transportmittel, und Dienstleistungen, wie Gebäudeinstandhaltung, Transport, Reinigungs- und Cateringdienstleistungen und öffentliche Arbeiten¹ aus. Das öffentliche Beschaffungswesen beeinflusst Produktions- und Verbrauchstendenzen, und eine spürbare Nachfrage der Behörden nach „grüneren“ Waren wird Märkte für umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen schaffen oder ausbauen. Das wiederum gibt den Unternehmen Anreize, Umwelttechnologien zu entwickeln².

Von einer nachhaltigeren Verwendung der natürlichen Ressourcen und Rohstoffe profitiert die Umwelt genauso wie die gesamte Wirtschaft, wobei den aufkommenden „grünen“ Wirtschaftsbranchen Chancen eröffnet werden³. Eine derartige Umorientierung könnte die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie entscheidend fördern, weil dadurch Innovationen in Öko-Technologien stimuliert würden – ein Bereich mit hohem Wachstum, in dem Europa bereits weltweit führend ist. Wie in Studien bestätigt wurde, besteht erheblicher Bedarf an einem kosteneffizienten umweltorientierten Beschaffungswesen („Green Public Procurement – GPP“) – insbesondere in Wirtschaftszweigen, deren umweltfreundliche Erzeugnisse nicht teurer sind als die nicht umweltfreundlichen Alternativen (gemessen anhand der Lebenszykluskosten des Erzeugnisses)⁴. Da die „grüneren“ Produkte ausgehend von den Lebenszykluskosten definiert werden, wirkt sich die umweltorientierte Beschaffung auf die gesamte Lieferkette aus und fördert auch die Einhaltung ökologischer Standards bei der privaten Beschaffung.

1.2. Politischer Hintergrund

Das Potenzial der umweltorientierten Beschaffung als politisches Instrument wird zunehmend anerkannt, und in den letzten Jahren hat sich das politische Engagement auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene verstärkt. 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 Verfahren der nachhaltigen (umweltorientierten) öffentlichen Beschaffung zu verbreiten. In zahlreichen Ländern der OECD (USA, Japan, Kanada, Australien und Südkorea) wie auch in Ländern mit rascher Entwicklung (u.a. China, Thailand und die Philippinen) wurden Praktiken der nachhaltigen Beschaffung lanciert.

¹ Für die meisten öffentlichen Behörden stellen Bau- und Renovierungsarbeiten sowie die laufenden Kosten für Gebäude einen Großteil ihrer jährlichen Ausgaben dar und machen in einigen Fällen sogar über 50 % aus.

² Als Umwelttechnologie wird eine Technologie bezeichnet, mit der die Umweltauswirkungen zu jedem Zeitpunkt des Lebenszyklus von Produkten oder Aktivitäten verhütet oder verringert werden sollen.

³ UNEP Jahrbuch 2008

⁴ <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=528&ArticleID=5748&l=en>.

Die Lebenszykluskosten sollten den Kaufpreis und damit zusammenhängende Kosten umfassen (Lieferung, Installation, Inbetriebnahme ...), Betriebskosten (einschließlich Energie, Ersatzteilen, Instandhaltung) und Kosten am Ende der Lebensdauer wie Außerbetriebsetzung und Entsorgung.

Innerhalb der EU wurde zum ersten Mal in der Mitteilung der Kommission über integrierte Produktpolitik (IPP) von 2003 auf das Potenzial des umweltorientierten Beschaffungswesens (GPP) hingewiesen, wobei den Mitgliedstaaten empfohlen wurde, bis Ende 2006 nationale GPP-Aktionspläne anzunehmen. Der neue europäische Rechtsrahmen für das öffentliche Auftragswesen⁵ enthält klare Vorgaben dafür, wie öffentliche Auftraggeber Umweltbelange in ihre Beschaffungsvorgänge und –verfahren einbinden können. In jüngster Zeit wurde mit der revidierten Strategie für nachhaltige Entwicklung der EU (Juni 2006) das politische Ziel gesetzt, bis 2010 das Niveau der umweltorientierten Beschaffung im EU-Durchschnitt auf das höchste 2006 in einem Mitgliedstaat erreichte Niveau zu bringen.

Diese Mitteilung ist Teil des Aktionsplans für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und nachhaltige Industriepolitik (SCP/SIP), der einen Rahmen für die integrierte Durchführung verschiedener Instrumente absteckt, mit denen die Energie- und die Umweltleistung von Produkten verbessert werden sollen.

1.3. Maßnahmen auf europäischer Ebene

Das Grundprinzip des umweltorientierten Beschaffungswesens beruht auf klaren und ehrgeizigen Umweltkriterien für Güter und Dienstleistungen. Auf Ebene der Mitgliedstaaten wurden Kriterien und Konzepte für umweltorientierte Beschaffung (GPP - Green Public Procurement) entwickelt. Allerdings sollten bei steigender Anwendung von GPP-Verfahren die von den Mitgliedstaaten angesetzten Kriterien kompatibel sein, um Verzerrungen des Binnenmarktes und eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit in der EU zu vermeiden. Einheitliche Kriterien könnten den Verwaltungsaufwand der Wirtschaftsbeteiligten und der öffentlichen Verwaltungen bei der Anwendung von GPP erheblich verringern. Von gemeinsamen GPP-Kriterien würden vor allem Unternehmen profitieren, die in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, wie auch KMU (die nur begrenzt in der Lage sind, unterschiedliche Beschaffungsverfahren zu beherrschen).

Auf europäischer Ebene gibt es bereits Umweltkriterien – beispielsweise im Rahmen des europäischen Umweltzeichens⁶, der Energy-Star-Verordnung⁷ und der umweltgerechten Gestaltung energiebetriebener Produkte⁸. Kriterien, die der umweltorientierten Beschaffung dienen, werden auch in einigen Vorschlägen aus jüngster Zeit aufgestellt, wie dem Vorschlag für eine Revision der Richtlinie zur umweltgerechten Gestaltung energiebetriebener Produkte, der die Festsetzung von Mindestanforderungen und von Referenzwerten für erhöhte Leistungen vorsieht, dem Vorschlag für eine Richtlinie über die Förderung sauberer und

⁵ Richtlinien 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge.

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1980/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Revision des gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens, wird zur Zeit revidiert.

⁷ Verordnung (EG) Nr. 106/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über ein gemeinschaftliches Kennzeichnungsprogramm für Strom sparende Bürogeräte; der Energy Star ist zwar eine freiwillige Kennzeichnung, doch die Verordnung schreibt zentralen Regierungsbehörden und Gemeinschaftsorganen verbindlich vor, dass die zugrunde liegenden Anforderungen bei öffentlichen Aufträgen, die in den Geltungsbereich der Richtlinien für öffentliche Beschaffung fallen, angewandt werden müssen.

⁸ Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2005 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte.

energieeffizienter Straßenfahrzeuge⁹ mit harmonisierten Methoden zur Berechnung der Lebenszeitkosten von Schadstoffemissionen und Kraftstoffverbrauch und dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen¹⁰ mit Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe, wozu künftig Nachhaltigkeitskriterien für Biomasse einschließlich Waldbiomasse kommen können.

Die eingehendere Entwicklung und Aufstellung von Umweltkriterien und ihre Wechselbeziehungen und potenzielle Anwendung im Rahmen der umweltorientierten Beschaffung sind die Kernelemente des Aktionsplans für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und nachhaltige Industriepolitik. Mit dem Aktionsplan soll insbesondere ein dynamischer Rahmen aufgestellt werden, um die Energie- und Umweltleistung von Produkten zu verbessern und ihre Akzeptanz seitens der Verbraucher zu fördern. Dazu gehören ehrgeizige Standards für den gesamten Markt, um sicherzustellen, dass systematisch Anreize und Innovationen zur Produktverbesserung gefördert werden und diese Politik durch die Nachfrage bestätigt wird. Die spezifischen Faktoren, die für die öffentliche Beschaffung von Bedeutung sind, werden nachstehend im Einzelnen erörtert.

1.4. Hindernisse bei der Durchsetzung der umweltorientierten Beschaffung

Bisher wurde das GPP-Potenzial nur zum Teil genutzt. Anfang 2008 hatten nur 14 Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne verabschiedet (zwölf weitere Mitgliedstaaten arbeiten an der Annahme eines Plans oder einer Strategie)¹¹. Bisher scheitert eine erweiterte Umsetzung hauptsächlich an folgenden Hürden:

- Begrenzte Anzahl festgelegter Umweltkriterien für Produkte/Dienstleistungen – und wo sie vorhanden sind, bestehen oft unzureichende Mechanismen, wie z.B. Datenbanken, um sie publik zu machen.
- Unzureichende Informationen über Lebenszykluskosten von Produkten und die entsprechenden Kosten umweltfreundlicher Produkte/Dienstleistungen.
- Geringe Kenntnis des Nutzens umweltfreundlicher Produkte und Dienstleistungen.
- Unsicherheit über die rechtlichen Möglichkeiten, Umweltkriterien in Ausschreibungsunterlagen einzubinden.
- Fehlende politische Unterstützung und dementsprechend knapp bemessene Mittel für die Durchsetzung/Förderung von GPP (insbesondere müssen Schulungsmaßnahmen verbessert werden).

⁹ KOM (2007)817 endg. vom 19.12.2007. Mit dem Vorschlag soll eine harmonisierte Methode zur Berechnung der über die gesamte Lebensdauer anfallenden Kosten von Schadstoffemissionen und Kraftstoffverbrauch von Fahrzeugen (externe Kosten) aufgestellt werden, die von den Vergabebehörden und öffentlichen Verkehrsbetrieben bei der Berechnung des Gesamtpreises eines Fahrzeugs im Rahmen der öffentlichen Beschaffung anzuwenden wäre: http://ec.europa.eu/transport/clean/index_en.htm.

¹⁰ KOM (2008)19 endg. vom 23.01.2008; der Vorschlag umfasst Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe und schreibt vor, dass die Kommission spätestens bis zum 31. Dezember 2010 über Anforderungen an ein Nachhaltigkeitskonzept für die energetische Nutzung von Biomasse mit Ausnahme von Biokraftstoffen und anderen flüssigen Biobrennstoffen Bericht erstattet.

¹¹ Eingehende Informationen über den Stand und den Inhalt der nationalen GPP-Aktionspläne sind auf der GPP-Website des Servers Europa zu finden. http://ec.europa.eu/environment/gpp/national_gpp_strategies_en.htm.

- Fehlende Koordinierung des Austausches bewährter Praktiken und Informationen zwischen regionalen und kommunalen Behörden.

2. ZIELE

Diese Mitteilung soll ganz allgemein Orientierungen dazu geben, wie die Auswirkungen des Verbrauchs des öffentlichen Sektors auf die Umwelt reduziert werden können und wie GPP für mehr Innovationen in Umwelttechnologien und in umweltgerechten Produkten und Dienstleistungen genutzt werden kann.

Insbesondere geht es darum, wie die in Abschnitt 1.4. aufgeführten Hindernisse bei der Umsetzung von GPP ausgeräumt werden können:

- Aufstellung gemeinsamer GPP-Kriterien;
- Information über Lebenszykluskosten von Gütern;
- rechtliche und operative Leitlinien;
- politische Unterstützung mittels einer politischen Zielvorgabe, zusammen mit Indikatoren und Überwachung.

3. GEMEINSAMER ANSATZ FÜR EIN UMWELTORIENTIERTS BESCHAFFUNGSWESEN

3.1. Beschaffungsprozess

Bei öffentlicher Beschaffung handelt es sich im wesentlichen um einen Prozess, und die umweltorientierte Beschaffung kann im Rahmen dieser Mitteilung aufgefasst werden als:

„...ein Prozess, in dessen Rahmen die staatlichen Stellen versuchen, Güter, Dienstleistungen und Arbeitsverträge zu beschaffen, die während ihrer gesamten Lebensdauer geringere Folgen für die Umwelt haben als vergleichbare Produkte mit der gleichen Hauptfunktion.“

Die Mitteilung bezieht sich auf sämtliche Verfahren der öffentlichen Beschaffung, wobei die in den EU-Richtlinien zur öffentlichen Auftragsvergabe enthaltenen Schwellenwerte unter- und überschritten werden können. In jedem Fall sind aber umweltorientierte Spezifikationen, Auswahl- und Zuschlagskriterien und Vertragsklauseln in voller Übereinstimmung mit den EU-Rechtsvorschriften für öffentliche Auftragsvergabe und anderen relevanten EU- oder nationalen Rechtsvorschriften zu formulieren.

3.2. Umweltleistung

Mit einer prozessorientierten Definition von GPP allein können keine objektiven Referenzwerte und Zielvorgaben festgelegt werden. Dafür müssen eindeutige GPP-Kriterien aufgestellt und eingehalten werden. Es wurde bereits ein vorläufiger Satz gemeinsamer GPP-Kriterien für zahlreiche Gruppen von Produkten und Diensten aufgestellt, die z.T. im Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen im Anhang dieser Mitteilung aufgeführt sind. Wie in Abschnitt 4.1 erläutert, schlägt die Kommission jetzt vor, diesen Prozess systematisch vorzuschreiben, um die bestehenden gemeinsamen GPP-Kriterien verbindlich festzulegen und

in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den betroffenen Interessengruppen weitere GPP-Kriterien für zusätzliche Produktgruppen aufzustellen. Gemeinsame GPP-Kriterien haben den Vorteil, dass damit Marktverzerrungen und Wettbewerbsbeschränkungen vermieden werden können, die sich aufgrund unterschiedlicher nationaler GPP-Kriterien ergeben könnten.

Im Rahmen des umweltorientierten Beschaffungswesens werden die GPP-Kriterien grundsätzlich als technische Mindestspezifikationen definiert, die von allen Angeboten einzuhalten sind. Einige der GPP-Kriterien können auch als umweltorientierte Zuschlagskriterien definiert werden, um zu größerer Umwelleistung anzuregen, ohne zwingend vorgeschrieben zu sein, d.h. ohne dass der Markt gegenüber Produkten abgeschottet wird, die das vorgeschlagene Leistungsniveau nicht erreichen. Bei entsprechender „signifikanter“ Gewichtung können Zuschlagskriterien aber eine erhebliche Signalwirkung auf den Markt ausüben. Je nach Art des Produkts und der Anzahl und Gewichtung der übrigen – nicht umweltorientierten – Zuschlagskriterien gilt eine Gewichtung von 15 % oder mehr als „signifikant“.

4. GEMEINSAME GPP-KRITERIEN

4.1. Aufstellung gemeinsamer GPP-Kriterien

Im Rahmen eines kürzlich entwickelten GPP-Schulungs-Toolkits¹² wurde ein Satz vorläufiger gemeinsamer GPP-Kriterien aufgestellt. Es wurden Kriterien für Produkt- und Dienstleistungsgruppen in zehn Branchen ausgearbeitet, die für die Durchführung des umweltorientierten Beschaffungswesens als am geeignetsten betrachtet wurden. Die Kriterien basieren auf bestehenden europäischen und nationalen Kriterien für Umweltzeichen sowie auf Informationen der Interessenvertreter aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Eine Expertengruppe aus Vertretern der Mitgliedstaaten, die auf dem Gebiet der umweltorientierten Beschaffung tätig sind, hat bei der Aufstellung der Kriterien eng mit den Dienststellen der Kommission zusammen gearbeitet.

Die Kommission schlägt vor, diesen Konsultationsprozess systematisch vorzuschreiben, um umweltorientierte Beschaffung durch gemeinsame GPP-Kriterien und eine gemeinsame Messmethode zu verbessern und zu verstärken und dabei die Grundsätze der offenen Koordinierung einzuhalten. Daher werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die bereits ausgearbeiteten GPP-Kriterien nach ihrer Billigung durch die Kommissionsdienststellen und nach einer abschließenden Konsultationsrunde mit den Mitgliedstaaten und Interessenvertretern der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft entsprechend den Mindestkonsultationsnormen¹³ förmlich anzunehmen. Die förmliche Annahme durch die Mitgliedstaaten würde bedeuten, dass die gemeinsamen GPP-Kriterien in die nationalen Aktionspläne und die Leitlinien für das umweltorientierte Beschaffungswesen eingebunden würden, die die Mitgliedstaaten unter Beachtung der Mitteilung über integrierte Produktpolitik von 2003 aufgestellt haben oder zur Zeit aufstellen.

Dieser Prozess soll künftig wiederholt werden, und die Kommission wird die Arbeiten der nationalen GPP-Expertengruppe lenken und neue Kriterien für weitere Gruppen von

¹² Das Training Toolkit kann von folgender Website heruntergeladen werden:
http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm.

¹³ http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm.

Produkten und Dienstleistungen entwerfen und vorlegen. Die Entwürfe der Kriterien werden ebenfalls mit den Vertretern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft erörtert. Die Billigung der Kriterien wird strengen Konsultationsnormen unterliegen. Die Arbeiten konzentrieren sich auf die Branchen mit dem höchsten GPP-Potenzial (Abschnitt 4.2).

Bei diesem Prozess werden die vorliegenden und laufenden Arbeiten über die Aufstellung von Umweltkriterien im Rahmen des Aktionsplans für Nachhaltigkeit von Verbrauch und Produktion berücksichtigt. Die Kriterien basieren auf dem Lebenszyklusansatz. Künftige GPP-Kriterien könnten beispielsweise aus folgenden Vorlagen abgeleitet werden: die Kriterien für das EU-Umweltzeichen; die Energieeffizienzanforderungen „Energy Star“ für Bürogeräte; die Referenzwerte für die Umwelleistung, die im Rahmen der Durchführungsmaßnahmen der zu überarbeitenden Richtlinie für umweltgerechte Gestaltung festgelegt werden; die vorgeschlagene Methode für die Internalisierung externer Kosten im Vorschlag für eine Richtlinie zur Förderung sauberer und energieeffizienter Fahrzeuge sowie die vorgeschlagenen Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoff und flüssige Biobrennstoffe in dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen. Gemeinsame GPP-Kriterien werden nur für solche Produkte und Dienstleistungen aufgestellt, für die (noch) keine rechtsverbindlichen GPP-Kriterien¹⁴ gelten.

Bei den bestehenden GPP-Kriterien wird unterschieden zwischen „Kernkriterien“ und „umfassenden“ Kriterien. Die Kernkriterien sollen die *leichte* Anwendung des umweltorientierten Beschaffungswesens ermöglichen und hauptsächlich auf die Schlüsselbereiche der Umwelleistung eines Produkts abzielen, wobei die Verwaltungskosten der Unternehmen auf ein Minimum beschränkt sein sollten. Die „umfassenden“ GPP-Kriterien, bei denen weitere Aspekte bzw. höhere Umwelleistungsniveaus berücksichtigt werden, richten sich an Behörden, die noch ehrgeizigere ökologische und innovative Ziele erreichen wollen. Da die „Kernkriterien“ die Grundlage der „umfassenden“ Kriterien bilden, reflektiert die Unterscheidung zwischen Kernkriterien und umfassenden Kriterien die unterschiedliche Zielsetzung und Verfügbarkeit „grüner“ Produkte, während gleichzeitig die Märkte in die gleiche Richtung gelenkt werden sollen.

In Fällen, in denen die europäischen Kriterien zwischen verschiedenen Umwelleistungsniveaus eines Produkts unterscheiden, werden die „Kernkriterien“ und die „umfassenden“ Kriterien für umweltorientierte Beschaffung entsprechend abgefasst. Gelten beispielsweise für ein bestimmtes Produkt sowohl die Energieeffizienzanforderungen des „Energy Star“ als auch die freiwilligen Anforderungen des europäischen Umweltzeichens, so entsprechen die „Kernkriterien“ den Energieeffizienzanforderungen des „Energy Star“, während die „umfassenden“ Kriterien auf den Kriterien für das Umweltzeichen beruhen würden. Mit diesen unterschiedlichen Kriterien können die Mitgliedstaaten und die Vergabebehörden schrittweise das Niveau der umweltorientierten Beschaffung verbessern und dem Markt eindeutige Signale zur stetigen Verbesserung der Umwelleistung von Produkten und Dienstleistungen geben. Bei Produktgruppen, die von keiner der genannten Verordnungen oder Regelungen erfasst werden, sondern nur unter das europäische Umweltzeichen fallen, würde bei der Aufstellung gemeinsamer Kriterien für umweltorientierte Beschaffung analog zwischen Kern- und umfassenden Kriterien

¹⁴ Abschnitt 6 betrifft künftige rechtsverbindliche Maßnahmen zur Umsetzung der Grundsätze der umweltorientierten Beschaffung, die auch die Festsetzung verbindlicher Schwellen für das öffentliche Beschaffungswesen im Rahmen der überarbeiteten und/oder neuen Etikettierungsrichtlinien (siehe Abschnitt 2.3. des Aktionsplans für nachhaltige Produktion und nachhaltigen Verbrauch) umfassen können.

unterschieden, wobei die Kernkriterien auf den Kriterien für das Umweltzeichen basieren, die sich auf die wichtigsten Umweltauswirkungen beziehen und am ehesten zu erfüllen sind, und die umfassenden Kriterien zusätzlichen Umweltzeichen-Kriterien entsprechen, die für ein bestimmtes Produkt als relevant gelten könnten.

Liegen keine europäischen Kriterien vor, würden die GPP-Kriterien ausgehend von nationalen oder anderen Datenbanken für Umweltkriterien nach Erörterung mit Interessensvertretern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft aufgestellt.

Bisher und künftig werden Kriterien so formuliert, dass sie von (öffentlichen) Käufern und Bietern leicht verstanden und problemlos und in voller Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften für das öffentliche Auftragswesen in öffentliche Ausschreibungen aufgenommen werden können. Für einzelne Werkstoffe (wie Holz), die verschiedene prioritäre Bereiche betreffen (Bauwesen, Papier- und Druckindustrie, Energie und Möbel), wird ein zusammenhängender Satz von Kriterien entwickelt. Wenn für denselben Zweck unterschiedliche Werkstoffe verwendet werden können, wird bei der Festsetzung der Kriterien gegebenenfalls die Möglichkeit berücksichtigt, mehr erneuerbare Ersatzstoffe zu verwenden.

Die Kernkriterien dienen als Grundlage für die Feststellung von Zielen und Referenzwerten, um ihre europaweite Übernahme zu fördern. Beim Monitoring wird daher die Übereinstimmung mit den Kernkriterien geprüft. Darüber hinaus könnte in den leistungsstärksten Mitgliedstaaten eine Überprüfung der Einhaltung der umfassenden Kriterien durchgeführt werden, um neue Referenzwerte für die Zukunft festzusetzen.

4.2. Schwerpunktbereiche

Die Kommission hat zehn Schwerpunktbereiche für umweltorientierte Beschaffung festgelegt. Sie wurden ausgehend von ihrem Potenzial für Umweltverbesserungen anhand folgender Aspekte ausgewählt: öffentliche Ausgaben, potenzielle Auswirkungen auf die Lieferseite, Modellcharakter für private oder kommerzielle Verbraucher, politische Sensibilität, Vorliegen relevanter und leicht anzuwendender Kriterien, Marktverfügbarkeit und ökonomische Effizienz.

Die Schwerpunktbereiche sind:

1. Bauwesen (einschließlich Rohstoffe, wie Holz, Aluminium, Stahl, Beton und Glas sowie Bauprodukte wie Fenster, Wandverkleidungen und Bodenbeläge, Heiz- und Kühlgeräte, operative Aspekte und Aspekte des Abbruchs und der Entsorgung von Gebäuden, Instandhaltungsarbeiten, bauseitige Arbeiten im Rahmen von Werkverträgen)
2. Verpflegungs- und Cateringdienstleistungen
3. Verkehr und Verkehrsdienstleistungen¹⁵

¹⁵ Während der Vorschlag für eine Richtlinie zur Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge eine harmonisierte Methode zur Berechnung der Lebenszeitkosten von Schadstoffemissionen und Kraftstoffverbrauch vorsieht und die Anwendung dieser Methode in der öffentlichen Beschaffung nach Ablauf einer Übergangszeit verbindlich vorschreibt, ist es noch immer sinnvoll, Kriterien für umweltorientierte Beschaffung für den Bereich Transport und Transportdienste vorzuschlagen, die solange gelten sollen, bis die neuen harmonisierten Methoden gemäß dem Vorschlag anzuwenden sind.

4. Energie (einschließlich Strom, Heizung und Kühlung aus erneuerbaren Energiequellen)
5. Büromaschinen und Computer
6. Bekleidung, Uniformen und andere Textilwaren
7. Papier und Druckereileistungen
8. Möbel
9. Reinigungsprodukte und -dienstleistungen
10. Ausstattungen für das Gesundheitswesen.

5. GPP-ZIELE

5.1. GPP-Ziel in der erneuerten Strategie für nachhaltige Entwicklung

In der erneuerten Strategie für nachhaltige Entwicklung wurde als Ziel der umweltorientierten Beschaffung gefordert, dass bis 2010 das durchschnittliche GPP-Niveau dem 2006 von dem Mitgliedstaat mit der besten Leistung erzielten Niveau entsprechen sollte.

Zahlreiche Vorreiter-Mitgliedstaaten haben sich ehrgeizige Ziele auf dem Gebiet der umweltorientierten Beschaffung gesetzt: Die niederländische Regierung will bis 2010 das Ziel der nachhaltigen Beschaffung zu 100 % erreichen; die österreichische Regierung hat unterschiedliche Ziele für fünf Produktgruppen festgesetzt, die bis 2010 erreicht werden sollen: IT: 95 %, Elektrizität: 80 %, Papier: 30 %, Reinigungsmittel: 95 %, Fahrzeuge: 20 %. In Frankreich sollten 20 % der von der Regierung erworbenen Fahrzeuge, die jährlich ausgetauscht werden, aus „sauberen“ Fahrzeugen bestehen, 20 % der Neubauten sollten den „HQE“-Standards¹⁶ oder vergleichbaren Anforderungen entsprechen, und 50 % aller Holzwaren sollten bis 2010 aus legalen nachhaltigen Quellen stammen. Im Vereinigten Königreich ist der Aktionsplan für nachhaltige Beschaffung eng mit einer Reihe von Nachhaltigkeitszielen für die Bürogebäude im Besitz der Regierung verknüpft, u.a. mit der Verpflichtung, bis zum Jahr 2012 kohlenstoffneutral zu werden und die CO₂-Emissionen bis 2020 um 30 % zu kappen.

Eine Studie über den Stand der umweltorientierten Beschaffung in den EU-Mitgliedstaaten aus jüngster Zeit hat der Kommission klare Erkenntnisse über die auf diesem Gebiet erzielten Ergebnisse in den dabei leistungsstärksten Mitgliedstaaten vermittelt, die die Basis für die in der Strategie für nachhaltige Entwicklung gesetzte Zielvorgabe sind. Auf dieser Grundlage schlägt die Kommission vor, dass 50 % aller Ausschreibungsverfahren bis 2010 umweltorientiert sein sollten, wobei „umweltorientiert“ gemäß Abschnitt 4.1. definiert wird als übereinstimmend mit förmlich angenommenen gemeinsamen GPP-„Kernkriterien“. Dabei würde der Prozentsatz als zahlen- und wertmäßiger Anteil der umweltorientierten Verträge gegenüber der Gesamtzahl und dem Gesamtwert aller Verträge in den Bereichen, für die gemeinsame GPP-Kernkriterien aufgestellt wurden, angegeben.

Nur bei Produkt- und Dienstleistungsgruppen, für die solche gemeinsamen Kriterien aufgestellt wurden, ist es möglich, die Situation zwischen den Mitgliedstaaten objektiv zu

¹⁶ Französische Baunorm mit dem Ziel hoher Umweltqualität („Haute Qualité Environnementale“).

vergleichen und weitergehende Ziele zu setzen. Die Kommission arbeitet zur Zeit eine Methode aus, mit der das bei der umweltorientierten Beschaffung erreichte Niveau exakt berechnet werden kann, und zwar ausgehend von einer repräsentativen Auswahl der Ausschreibungsverfahren. Diese Methode soll in den auf diesem Gebiet leistungsstärksten Mitgliedstaaten angewendet werden. Im Jahr 2010 soll dann die Erhebung in allen EU-Mitgliedstaaten wiederholt werden. Daher ist es von größter Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten die derzeit ausgearbeiteten gemeinsamen Kriterien in ihre nationalen GPP-Aktionspläne und -Leitlinien übernehmen. Dabei soll auch die Einhaltung der umfassenden Kriterien überprüft werden, allerdings nur in den leistungsstärksten Mitgliedstaaten, um den dort erzielten Fortschritt zu messen und das Potenzial neuer Zielvorgaben für die Zukunft zu testen: Ausweitung des Ziels für Verfahren, die die Kernkriterien einhalten, und/oder Zielvorgabe für die Einhaltung der umfassenden Kriterien.

5.2. Spezifische GPP-Ziele bei der Durchführung der Finanzierungsmechanismen der EU

5.2.1. Beschaffung unter Verwendung von EU-Mitteln durch Behörden der Mitgliedstaaten

Jedes Jahr werden in allen europäischen Staaten im Rahmen der Kohäsionspolitik der EU Milliarden von Euro für regionale Entwicklung und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ausgegeben. Für den Planungszeitraum 2007-2013 (Gesamthaushalt 308 Mrd. EUR) wurde die nachhaltige Entwicklung als wichtigstes Prinzip der Kohäsionspolitik bestätigt¹⁷.

Daneben gibt es zahlreiche weitere Finanzierungsprogramme der EU, wie beispielsweise das Siebte Rahmenprogramm (FP7) zur Finanzierung von Forschungsinitiativen der EU. Darin wurde für den Zeitraum 2007-2013 ein Höchstbetrag von insgesamt 50 521 Mio. EUR bereitgestellt. Während der größte Teil dieser Mittel zur Finanzierung von Kerntätigkeiten der Forschung bestimmt ist, die für umweltorientierte Beschaffung nicht relevant sind, können die Gemeinkosten dieser Vorhaben (maximal 7 % der Beihilfen) nach den Kriterien der Umweltorientierung eingestuft werden.

Werden diese Mittel direkt von den öffentlichen Behörden über Ausschreibungen zur Durchführung der finanzierten Projekte eingesetzt, kann nach Auffassung der Kommission leicht das Verfahren der umweltorientierten Beschaffung angewendet werden. Eine gezielte Aktion, bei der Behörden und andere Empfänger von EU-Mitteln dazu aufgefordert würden, bei der Durchführung von aus EU-Mitteln finanzierten Projekten nach dem Verfahren der umweltorientierten Beschaffung vorzugehen, könnte einen bedeutenden Anstoß dazu geben, Prinzipien der umweltorientierten Beschaffung in breitem Maße durchzusetzen, da solche Projekte einen Großteil der Gesamtausgaben der öffentlichen Beschaffung ausmachen. Damit könnten insbesondere die Mitgliedstaaten mit einem unterdurchschnittlichen Anteil an der umweltorientierten Beschaffung dazu gebracht werden, das Ziel einer 50 %igen Umsetzung von GPP-Verfahren bei ihren Ausschreibungsverfahren zu erreichen.

¹⁷ Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006/EG mit allgemeinen Bestimmungen über die Kohäsionspolitik.

5.2.2. Beschaffung in der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission wird GPP schrittweise in ihre Schulungsmaßnahmen über allgemeine öffentliche Beschaffung übernehmen und dazu die empfohlenen Kriterien, die im Rahmen des GPP-Schulungs-Toolkits (Abschnitt 7) entwickelt wurden, wann immer dies zweckmäßig erscheint, in ihre Ausschreibungsverfahren einbauen.

6. VERBINDLICH VORGESCHRIEBENE MASSNAHMEN

Im Aktionsplan für Nachhaltigkeit von Verbrauch und Produktion und nachhaltige Industriepolitik wird gefordert, Impulse für die Verwendung von Produkten mit hoher Umweltleistung zu geben, dabei aber Verzerrungen des Binnenmarktes zu vermeiden, die sich aus einer rein nationalen Förderung von GPP ergeben könnten. Daher schlägt der Plan in Abschnitt 2.3 bindende Maßnahmen für umweltorientierte Beschaffung vor.

7. LEITLINIEN

Die Kommission wird auf die bereits vorhandene rechtlichen und operativen GPP-Leitlinien aufmerksam machen und sie falls erforderlich ergänzen. Auch wenn sich diese vor allem an Vergabebehörden richten, die innerhalb ihrer Organisation eine umweltorientierte Politik verfolgen möchten, sollten die Mitgliedstaaten die Leitlinien in ihre nationale Beschaffungspolitik einbeziehen, da damit deren Durchführung erleichtert wird. Dazu gehören:

- Rechtliche und operative GPP-Leitlinien, da aufgrund der Rechtsunsicherheit in bestimmten Fragen immer noch Hemmnisse als Hürde bei der harmonisierten Übernahme der GPP-Grundsätze bestehen.
- Praktiken für eine effizientere Beschaffung, um die Kosteneffizienz der umweltorientierten Beschaffung beim Erwerb von Gütern und Dienstleistungen zu demonstrieren und sie damit zu fördern.
- GPP-Schulungs-Toolkit Es wurde ein GPP-Online-Schulungs-Toolkit entwickelt, das sich an Käufer, politische Entscheidungsträger, Manager und Consultants richtet. Das Toolkit wird nach seiner förmlichen Annahme durch die Kommissionsdienststellen in sämtliche EU-Sprachen übersetzt. Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten für eine EU-weite Verbreitung über die bestehenden nationalen und regionalen Kooperationsgremien sorgen.

Die Details der Leitlinien werden in einem gesonderten Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen beschrieben, das dieser Mitteilung beigelegt ist.

8. UMWELTORIENTIERTE BESCHAFFUNG UND INNOVATION

Die umweltorientierte Beschaffung ist ein wirksames Instrument, mit dem Unternehmen zu Innovationen und zur Entwicklung neuer Produkte mit verbesserter Umweltleistung stimuliert

werden. Die Kommission wird versuchen, dieses Potential mit verschiedenen Maßnahmen voll zu nutzen:

- europaweite Verbreitung der vor kurzem erschienenen Leitlinien über „Öffentliches Beschaffungswesen für Forschung und Innovation“¹⁸ und der Leitlinien für Vergabebehörden einschließlich der Mitteilung über vorkommerzielle Auftragsvergabe¹⁹;
- Errichtung eines freiwilligen Systems in der EU für die unabhängige Überprüfung der Leistungsanforderungen an neue Technologien, mit dem die Einhaltung der ökologischen Spezifikationen in Ausschreibungen leichter überprüft werden könnte;
- Festlegung von „Leitmärkten“²⁰ und Anwendung einer umweltorientierten Beschaffungspolitik zur Förderung von Entwicklung und Marktakzeptanz neuer Produkte und Dienstleistungen auf dem Markt²¹. Mit der Leitmarkt-Initiative sollen mit verschiedenen politischen Maßnahmen günstige Rahmenbedingungen zur Innovationsstimulierung geschaffen werden, die für die Wettbewerbsfähigkeit entscheidende Bedeutung hat. Bisher wurden sechs Märkte festgelegt, drei davon für Umweltbereiche, nämlich nachhaltiges Bauen, Recycling und biobasierte Produkte, die folglich für die umweltorientierte Beschaffung von besonderer Bedeutung sind.

9. VERANKERUNG VON GPP-KRITERIEN IN DER PRIVATEN BESCHAFFUNG

Die Definition und die Kriterien zur Festlegung und Förderung „grünerer“ Produkte berücksichtigen den gesamten Lebenszyklus sowie Faktoren, die die gesamte Lieferkette betreffen, von Rohstoffen und Produktionsmethoden bis zu Verpackungsmaterialien und zur Einhaltung bestimmter Rücknahmebedingungen. Diese Kriterien können ebenfalls im Rahmen der privaten Beschaffung berücksichtigt werden. Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane sind aufgerufen, diese Beziehung zwischen umweltorientierten öffentlichen und privaten Beschaffungsverfahren²² zu stärken.

10. GPP-INDIKATOREN – ÜBERWACHUNG UND REFERENZWERTE - ZEITPLAN

Zur Bestimmung des „GPP-Niveaus“ können zwei Arten von Indikatoren herangezogen werden.

Quantitative Indikatoren können benutzt werden, um die Durchsetzung und den Fortschritt der Politik durch Vergleich des GPP-Niveaus (ausgedrückt in Anzahl und Wert der umweltorientierten Ausschreibungen) mit dem Gesamtniveau der öffentlichen Beschaffung zu bewerten. Um die Auswirkung auf der Lieferseite zu ermitteln, schlägt die Kommission vor, auch den Wert der umweltorientierten Aufträge gegenüber dem Gesamtwert der Aufträge im öffentlichen Beschaffungswesen zu berechnen.

¹⁸ Weitere Informationen unter: http://ec.europa.eu/enterprise/innovation/documents_en.htm and at: http://ec.europa.eu/invest-in-research/policy/pub_procurement_en.htm.

¹⁹ KOM (2007)799 endg. vom 14. Dezember 2007.

²⁰ KOM (2007)860 endg. vom 21. Dezember 2007.

²¹ Weitere Informationen dazu in der Mitteilung der Kommission „Kenntnisse in die Praxis umsetzen“ (KOM(2006) 502), <http://ec.europa.eu/enterprise/leadmarket/leadmarket.htm>

²² Ein gutes Beispiel dieses links zum privaten Beschaffungswesen findet sich in dem „Mayor of London's Green Procurement Code“ unter: <http://www.greenprocurementcode.co.uk/>

Auswirkungsorientierte Indikatoren ermöglichen die Ermittlung der ökologischen und finanziellen Gewinne aufgrund umweltorientierter Beschaffungsverfahren.

Die Kommission entwickelt zurzeit eine Methode zur Anrechnung derartiger Indikatoren ausgehend von einer Analyse einer repräsentativen Auswahl von Ausschreibungsverfahren in den Mitgliedstaaten. Um einheitliche Überwachungs- und Referenzwertverfahren zu gewährleisten, wird vorgeschlagen, sich auf die Bereiche zu konzentrieren, für die gemeinsame GPP-Kriterien gemäß Abschnitt 4 aufgestellt wurden.

Für das Jahr 2010 hat sich die Kommission vorgenommen, die Situation in allen Mitgliedstaaten anhand der beschriebenen Methoden zu überprüfen. Ein Ausschreibungsverfahren gilt als umweltorientiert, wenn es mit einem Vertrag abgeschlossen wird, der mit den Kernkriterien übereinstimmt. Die Ergebnisse der Überwachung in den Mitgliedstaaten mit den besten Ergebnissen auf diesem Gebiet bilden die Grundlage für künftige Zielvorgaben. In solchen leistungsstarken Mitgliedstaaten wird auch die Übereinstimmung mit den „umfassenden“ GPP-Kriterien überprüft, um zusätzliche Zielvorgaben für die Zukunft festzusetzen und zu Innovationen anzuregen. Das soll in Abständen von fünf Jahren wiederholt werden.

Mit den Monitoring- und Referenzwertverfahren soll ein Anreiz für die Einbeziehung der GPP-Kriterien in nationale Ausschreibungsverfahren gegeben werden. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten vor Ende des Jahres 2008 um förmliche Annahme der bereits aufgestellten Kriterien ersuchen. Die förmliche Annahme umfasst auch ihre Übernahme in nationale GPP-Leitlinien und in nationale Aktionspläne, die die Mitgliedstaaten auf Ersuchen der Kommission annehmen sollen (Mitteilung von 2003 über integrierte Produktpolitik). Bisher wurden diese Aktionspläne von 14 Mitgliedstaaten angenommen, und in zehn weiteren Mitgliedstaaten steht diese Annahme bevor. Selbst wenn keine Aktionspläne vorliegen, drängt die Kommission die Mitgliedstaaten, gemeinsame GPP-Kriterien in ihre nationalen Ausschreibungen aufzunehmen. Die Mitgliedstaaten werden ersucht, darüber auf von der Kommission veranstalteten regelmäßigen Koordinierungssitzungen zu berichten. Sie sollen außerdem jeden neuen Satz von Kriterien förmlich annehmen und ihre tatsächliche Umsetzung auf nationaler Ebene gewährleisten.

11. SCHLUSS UND KÜNFTIGES VORGEHEN

Die Kommission setzt sich dafür ein, GPP-Prinzipien durchzusetzen, weil dadurch der Markteinstieg möglichst umweltschonender Produkte und Dienstleistungen gefördert wird. Das führt zu nachhaltigerem Verbrauch, fördert aber auch Öko-Innovationen und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in der EU.

Die Kommission schlägt den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und dem Rat vor:

- die vorgeschlagenen Lösungen und Methoden zur Aufstellung gemeinsamer GPP-Kriterien als politisches Ziel und die empfohlenen Instrumente für die Intensivierung und die Verbesserung der umweltorientierten Beschaffung anzunehmen;
- sie mit nationalen GPP-Strategien in verstärkter Zusammenarbeit durchzuführen, insbesondere bei der Durchführung von EU-Finanzierungsmechanismen;

- laufende Arbeiten für ergänzende Maßnahmen zu unterstützen, um eine einheitliche Entwicklung der GPP-Kriterien und Zielvorgaben sicherzustellen und um die politische Unterstützung der GPP zu stärken.