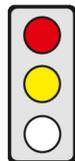


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Die Verbreitung emissionsfreier und -armer Straßenfahrzeuge soll durch strengere Vorgaben für die öffentliche Beschaffung beschleunigt werden.

**Betroffene:** Betreiber öffentlicher Personenverkehrsdienste, Fahrzeughersteller.



**Pro:** Die Ausweitung der Richtlinie auf Leasing, Miete und Mietkauf unterbindet die Umgehung der Beschaffungsvorgaben.

**Contra:** (1) Die Instrumentalisierung der öffentlichen Beschaffung dazu, eine Massenproduktion „sauberer Fahrzeuge“ anzustoßen, widerspricht dem Gebot des wirtschaftlichen Einsatzes öffentlicher Gelder.

(2) Die geplanten strengen CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge als Kriterium für die Definition „sauberer Fahrzeuge“ führen zu einer versteckten Quote für emissionsfreie Fahrzeuge.

(3) Der Kostenanstieg durch teure emissionsfreie oder mit Biomethan betriebene öffentliche Busse ist kontraproduktiv, weil dadurch Fahrgäste wieder auf den Individualverkehr umzusteigen drohen.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2017) 653** vom 8. November 2017 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2009/33/EG **über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge**

### Kurzdarstellung

Verweise beziehen sich auf die zu ändernde Saubere-Straßenfahrzeuge-Richtlinie [2009/33/EG].

#### ► Hintergrund und Ziele

- Das EU-Vergaberecht [Allgemeine-Vergabe-Richtlinie 2014/24/EU, s. [cepAnalyse 25/2012](#); Sektoren-Vergabe-Richtlinie 2014/25/EU, s. [cepAnalyse 32/2012](#)] regelt EU-Mindeststandards für die Vergabe öffentlicher Aufträge einschließlich der „Schwellenwerte“ für das Mindestauftragsvolumen, ab dem es anwendbar ist.
- Die Saubere-Straßenfahrzeuge-Richtlinie [2009/33/EG] ergänzt das EU-Vergaberecht durch Umweltkriterien für die Beschaffung von Straßenfahrzeugen durch öffentliche Auftraggeber und Betreiber von „Personenverkehrsdiensten“ auf der Straße, z.B. ÖPNV-Buslinien. Dies soll [Erwägungsgrund 7]
  - die Nachfrage für „saubere und energieeffiziente Straßenfahrzeuge stimulieren“,
  - Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen verringern und
  - die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Automobilindustrie stärken.
- Laut Kommission lag aufgrund „schwerwiegender Mängel“ der Saubere-Straßenfahrzeuge-Richtlinie [S. 3] der Anteil von Elektro-, Plug-in-Hybrid-, Brennstoffzellen- und Erdgasfahrzeugen an den zwischen 2009 und 2015 neubeschafften Straßenfahrzeugen im Durchschnitt nur bei [S. 3, Fußnote 9]
  - 4,7% der Pkw und 0,4% der leichten Nutzfahrzeuge (LNF) sowie
  - 0,07% der Lkw und 1,7% der Busse („schwere Nutzfahrzeuge“, SNF).
- Künftig soll die Saubere-Straßenfahrzeuge-Richtlinie „alle relevanten Vergabeverfahren“ erfassen und „einfacher und wirksamer“ werden, um so stärkere Impulse für die Nachfrage nach „sauberen Straßenfahrzeugen“ zu geben [S. 3; Erwägungsgründe 9, 14 und 18].

#### ► Anwendungsbereich

- Die Saubere-Straßenfahrzeuge-Richtlinie gilt für die Beschaffung von Straßenfahrzeugen durch Kauf sowie künftig auch durch Leasing, Anmietung und Mietkauf [geänderter Art. 3].
  - Sie gilt für die Beschaffung [geänderter Art. 3]
    - durch Auftraggeber, die bei Vergabeverfahren das EU-Vergaberecht anwenden müssen;
    - durch Betreiber unrentabler, aber im Allgemeininteresse liegender „Personenverkehrsdienste“ auf der Straße im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags [Verordnung (EG) Nr. 1370/2007];
    - künftig auch durch Betreiber von „Straßenverkehrsdiensten“ zur Post- und Paketbeförderung sowie zur Müllabfuhr im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags [Anhang, Tabelle 1];
- Voraussetzung ist ein Mindestauftragsvolumen oberhalb eines von den Mitgliedstaaten festzulegenden „Schwellenwertes“, der geringer als die Schwellenwerte nach dem EU-Vergaberecht [Art. 4 Allgemeine-Vergabe-Richtlinie; Art. 15 Sektoren-Vergabe-Richtlinie] sein kann.

► **Abschaffung der „Methodik der Monetisierung“**

- Auftraggeber können bei der Berechnung der Betriebskosten der zu beschaffenden Straßenfahrzeuge über deren gesamte Nutzungsdauer hinweg negative Umweltauswirkungen wie CO<sub>2</sub>- oder Luftschadstoffemissionen („externe Effekte“) als zusätzliche „externe Kosten“ ansetzen [Erwägungsgrund 14].
- Die geltende vorgeschriebene Methode zur geldlichen Bewertung („Monetisierung“) externer Effekte wird abgeschafft [gestrichener Art. 6]. Denn sie wurde „aufgrund ihrer Komplexität nur selten“ genutzt [S. 6].
- Auftraggeber können eigene – auf ihre besonderen Umstände und Bedürfnisse zugeschnittene – Methoden zur Berechnung der Gesamtbetriebskosten verwenden oder ganz darauf verzichten [Erwägungsgrund 14].

► **Definition „sauberes Fahrzeug“ für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge (LNF)**

- Bis 2025 gelten künftig als „saubere Fahrzeuge“ [neuer Art. 4 Abs. 4 lit. a und b i.V.m. Anhang, Tabelle 2]
  - Pkw und Kleinbusse mit CO<sub>2</sub>-„Auspuffemissionen“ („Tank-to-Wheel“-Emissionen) von höchstens 25 g CO<sub>2</sub>/km,
  - Kleintransporter mit CO<sub>2</sub>-„Auspuffemissionen“ von höchstens 40 g CO<sub>2</sub>/km,sofern ihre Luftschadstoffemissionen im praktischen Fahrbetrieb die bereits allgemein vorgeschriebenen Euro-5- und Euro-6-Emissionsgrenzwerte (Fahrzeugemissionen-Verordnung [(EG) Nr. 715/2007], Anhang I) um mindestens 20% unterschreiten.
- Ab 2026 gelten Pkw und LNF nur als „saubere Fahrzeuge“, wenn sie vollkommen „emissionsfrei“ sind, also batterieelektrisch oder mit Brennstoffzellen angetrieben werden.

► **Definition „sauberes Fahrzeug“ für schwere Nutzfahrzeuge (SNF)**

- Als „saubere Fahrzeuge“ gelten künftig Lkw und Busse, wenn sie mit folgenden alternativen Kraftstoffen betrieben werden [neuer Art. 4 Abs. 4 lit. c i.V.m. Anhang, Tabelle 3]:
- Strom (batterieelektrisch oder Hybrid),
  - Wasserstoff oder
  - Gas einschließlich Biomethan, komprimiertem Erdgas (CNG) und Flüssigerdgas (LNG).

► **Mindestziele**

- Die Mitgliedstaaten müssen länderspezifische Mindestziele für den Anteil sauberer Fahrzeuge bei der öffentlichen Auftragsvergabe erreichen [Art. 5 geänderter Abs. 1 i.V.m. Anhang, Tabellen 4 und 5].
- Diese sind nach dem jeweiligen Pro-Kopf-Einkommen und Grad der Verstädterung bemessen [Folgenabschätzung SWD(2017) 366, S. 120–122]. Sie reichen
  - für Pkw und LNF bis 2030 von 16% u.a. für Bulgarien bis 35% für Luxemburg;
  - für Lkw
    - bis 2025 von 6% für Rumänien bis 10% für Deutschland sowie
    - bis 2030 von 7% für Rumänien bis 15% für Deutschland;
  - für Busse
    - bis 2025 von 29% für Rumänien über 48% für Frankreich bis 50% für Deutschland sowie
    - bis 2030 von 43% für Rumänien bis 75% für Deutschland.
- Zur Erfüllung des länderspezifischen Mindestziels tragen bei:
  - bei Pkw und LNF [Anhang, Tabelle 4]
    - ein emissionsfreies Fahrzeug als 1,0 Fahrzeuge,
    - ein anderes – emissionsarmes – „sauberes Fahrzeug“ als 0,5 Fahrzeuge;
  - bei Lkw und Bussen [Anhang, Tabelle 5]
    - ein emissionsfreies oder mit Biomethan betriebenes Fahrzeug als 1,0 Fahrzeuge,
    - ein anderes „sauberes Fahrzeug“ als 1,0 Fahrzeuge, wenn das länderspezifische Mindestziel mindestens 50% beträgt (dies ist bei Lkw nie sowie bei Bussen bis 2025 für 13 und bis 2030 für 26 Mitgliedstaaten der Fall),
    - ein anderes „sauberes Fahrzeug“ als 0,5 Fahrzeuge, wenn das länderspezifische Mindestziel unter 50% beträgt (dies ist bei Lkw immer sowie bei Bussen bis 2025 für 15 und bis 2030 für zwei Mitgliedstaaten der Fall).

## Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Bisher galt die Richtlinie nur für den Kauf von Straßenfahrzeugen sowie für Behörden und „Personenverkehrsdienste“ im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags. Nun gilt sie auch für Leasing, Anmietung und Mietkauf sowie für „Straßenverkehrsdienste“ zur Post- und Paketbeförderung und die Müllabfuhr im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags.
- Neu ist, dass die Mitgliedstaaten bei der öffentlichen Auftragsvergabe Mindestziele für den Anteil „sauberer Fahrzeuge“ erreichen müssen, deren Definition sich bei Pkw und LNF an Grenzwerten für CO<sub>2</sub>- und Luftschadstoffemissionen und bei LKW und Bussen an der Antriebsart orientiert.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Das Eingreifen der EU beschränkt sich laut EU-Kommission auf die „Bereitstellung eines gemeinsamen politischen Rahmens mit Mindestanforderungen an die Vergabe öffentlicher Aufträge für umweltfreundliche Fahrzeuge“. Den Mitgliedstaaten wird bei der Umsetzung – einschließlich der Wahl der Technologie – Flexibilität eingeräumt. EU-einheitliche Kriterien zur öffentlichen Beschaffung von Fahrzeugen können einen gemeinsamen Markt schaffen, in dem lokale Behörden auf die effizientesten sauberen Technologien zurückgreifen können.

## Politischer Kontext

Mit ihrer „Strategie für emissionsarme Mobilität“ [COM(2016) 501; s. [cepAnalyse 30/2016](#)] will die Kommission die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehr bis 2050 um mindestens 60% gegenüber 1990 mit einer „klaren Tendenz Richtung null“ senken. Dabei betont sie die Bedeutung des öffentlichen Auftragswesens zur Unterstützung der Nachfrage für „saubere Straßenfahrzeuge“. Der vorliegende Richtlinienvorschlag ist Teil des „Zweiten Straßenpakets“ vom November 2017, das auch einen Verordnungsvorschlag für CO<sub>2</sub>-Grenzwerte von Pkw und LNF [s. [cepAnalyse 02/2018](#)] enthält.

## Stand der Gesetzgebung

08.11.17 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Verkehr (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatter: Andrzej Grzyb (EVP-Fraktion, PL)
Bundesministerien:	Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt (federführend);
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

## Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 AEUV (Umwelt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

Der öffentliche Sektor soll Waren und Dienste gemäß den Bürgerpräferenzen kostengünstig bereitstellen. **Die Instrumentalisierung der öffentlichen Beschaffung dazu, über das Nachfragepotential des öffentlichen Sektors eine Massenproduktion bisher wenig marktgängiger „sauberer Fahrzeuge“ anzustoßen, ist fragwürdig:** Erstens wird dadurch – entgegen der Behauptung der Kommission – die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Fahrzeughersteller nicht gesteigert, da deren Konkurrenten aus Drittstaaten für den Absatz in der EU denselben Kriterien unterliegen und hiervon sogar profitieren können. So können chinesische Hersteller derzeit Elektro-Busse aufgrund von Kostenvorteilen und Massenproduktion zu deutlich günstigeren Preisen als europäische Unternehmen anbieten. Zweitens müssen die Fahrzeuge in den Anfangsjahren teurer beschafft werden, da Kostensenkungen erst nach und nach erreicht werden. Dies **widerspricht dem Gebot des wirtschaftlichen Einsatzes öffentlicher Gelder.**

Zwar sollte der öffentliche Sektor, wenn es der demokratischen Willensbildung entspricht, umweltpolitische Aspekte bei der Beschaffung berücksichtigen können (s. [cepAnalyse v. 02.10.2008](#)). Je besser es jedoch gelingt, umweltbezogene Kosten von CO<sub>2</sub>- oder Luftschadstoffemissionen in Preise einzubeziehen („Internalisierung externer Kosten“), desto weniger sind dirigistische Beschaffungsvorgaben zur Förderung „sauberer Straßenfahrzeuge“ nötig.

Hierfür steht zur Reduzierung von CO<sub>2</sub> – und damit indirekt auch von Luftschadstoffen – mit dem Emissionshandelssystem (ETS) ein effizientes Mittel zur Verfügung. Durch eine Einbeziehung des Verkehrs in das EU-ETS oder in ein verkehrsspezifisches ETS (s. [cepInput 05/2015](#)) würden sich die Kosten fossiler Kraftstoffe proportional zu deren CO<sub>2</sub>-Gehalt erhöhen. Alternativ könnte die EU die Mindeststeuersätze auf Mineralöl nach dem CO<sub>2</sub>-Gehalt staffeln. Beides führt dazu, dass die Gesamtbetriebskosten der Fahrzeuge über deren gesamte Nutzungsdauer hinweg von deren tatsächlichen Emissionen abhängen, sodass die heutigen Kostennachteile emissionsarmer und -freier Fahrzeuge bei öffentlichen Vergabeverfahren ausgeglichen würden. Dies setzt nicht nur einen stetigen Anreiz zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung, sondern ist auch, da technologieneutral, ökonomisch effizient und begrenzt den Verwaltungsaufwand.

**Die Ausweitung der Richtlinie** zum einen **auf** weitere Beschaffungsformen neben dem Kauf wie **Leasing, Miete und Mietkauf** sowie zum anderen auf weitere Straßenverkehrsdienste ist im Rahmen des von der Kommission gewählten Ansatzes folgerichtig. Denn ersteres **unterbindet die** bislang mögliche **Umgehung der Beschaffungsvorgaben** durch eine entsprechende Wahl der Beschaffungsform. Beides verstärkt außerdem die Nachfrage nach „sauberen Fahrzeugen“. Dies kann aber den Anbieterkreis in den Sparten, für die es bisher kaum „saubere Fahrzeuge“ gibt, vorübergehend stark einschränken und mangels Wettbewerb zu Kostensteigerungen führen.

**Die geplanten strengen CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge** von 25 bzw. 40 g bis 2025 – **als Kriterium für die Definition „sauberer Fahrzeuge“** – können technisch nur von emissionsfreien batterieelektrischen oder Brennstoffzellen-Fahrzeugen erreicht werden. Sie **führen** daher entgegen der von der Kommission behaupteten Technologieneutralität der Beschaffungskriterien [Folgenabschätzung, S. 23] zusammen mit den verpflichtenden Mindestzielen bei der Beschaffung „sauberer Fahrzeuge“ **zu einer versteckten Quote für emissionsfreie Fahrzeuge.**

Pkw und leichte Nutzfahrzeuge sollten außerdem, um als „saubere Fahrzeuge“ zu gelten, nicht die geltenden Euro-5- und Euro-6-Emissionsgrenzwerte um 20% übererfüllen müssen. Denn diese Vorgabe kann dazu führen, dass Massenersteller den relativ kleinen öffentlichen Beschaffungsmarkt eher aufgeben, als nach der Erfüllung der Vorgabe zu streben. Es besteht daher die Gefahr, dass der Kreis potentieller Anbieter, die die Zusatzanforderung erfüllen, gering bleibt und die verbleibenden Hersteller aufgrund des geringeren Wettbewerbs hohe Preise durchsetzen können.

Die Vorgabe, dass Lkw und Busse nur dann als „saubere Fahrzeuge“ gelten, wenn sie mit Strom, Wasserstoff oder Gas betrieben werden, ist nicht kosteneffizient. Denn sie schließt Diesel-Fahrzeuge, die geltende Schadstoffnormen einhalten und mit Biodiesel klimafreundlich betrieben werden können, als kostengünstige Alternative von vorneherein aus. **Die Bevorzugung teurer emissionsfreier oder mit Biomethan betriebener Fahrzeuge** durch die Beschaffungskriterien zulasten kostengünstiger Alternativen belastet die öffentlichen Haushalte und **erhöht die Kosten öffentlicher Dienstleistungen.** Dies zeigt sich insbesondere bei Bussen: Die Gesamtbetriebskosten von batterieelektrischen Bussen liegen um 60%, die von Brennstoffzellen-Bussen sogar um 150% über denen von Diesel-Bussen. Mit CNG oder LNG betriebene Gas-Busse verursachen hingegen nur Mehrkosten von rund 4% und haben zudem geringe Luftschadstoffemissionen. Daher ist es für die Erfüllung der länderspezifischen Mindestziele unter 50% verfehlt, kostengünstige CNG- und LNG-Gas-Busse nur als 0,5 Fahrzeuge anzurechnen, während teure emissionsfreie Busse und Biomechan-Gas-Busse bevorzugt als 1,0 Fahrzeuge zählen.

**Der zu erwartende Kostenanstieg durch teure emissionsfreie oder mit Biomethan betriebene öffentliche Busse ist** zudem **kontraproduktiv, weil dadurch** die Beschaffung neuer Fahrzeuge verzögert oder das Linienangebot eingeschränkt werden kann und **Fahrgäste wieder auf den** – deutlich emissionsintensiveren – **Individualverkehr umzusteigen drohen.**

Schließlich führt die unterschiedliche Anrechnung von CNG- und LNG-Gas-Bussen auf die länderspezifischen Mindestziele – bei Mindestzielen unter 50% als 0,5 Fahrzeuge, ab 50% als 1,0 Fahrzeuge – zu einem paradoxen Ergebnis: Mitgliedstaaten, die vor allem aus wirtschaftlichen Gründen ein Mindestziel unter 50% zugewiesen bekommen, müssen im Gegensatz zu den anderen entweder die doppelte Zahl an CNG- und LNG-Gas-Bussen beschaffen oder verstärkt auf teurere emissionsfreie oder mit Biomethan betriebene Busse setzen. So muss Rumänien, um sein 43%-Mindestziel für 2030 zu erreichen, 86% CNG- oder LNG-Gas-Busse beschaffen, Deutschland hingegen, um sein 75%-Ziel zu erreichen, nur 75%. Die Ungleichbehandlung der Mitgliedstaaten ist an der 50%-Schwelle besonders drastisch: So benötigt Frankreich bis 2025 96% CNG- oder LNG-Gas-Busse zur Erfüllung seines Mindestziels von 48%, Deutschland nur 50%.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die EU darf Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und des Klimas erlassen [Art. 192 AEUV]. Hierzu zählen auch Maßnahmen zur Förderung emissionsarmer und -freier Straßenfahrzeuge im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe.

### Subsidiarität

Maßnahmen zur Bekämpfung des grenzübergreifenden Klimawandels können nur auf EU-Ebene erlassen werden.

### Auswirkungen auf deutsches Recht

Die vorgeschlagenen Änderungen erfordern Anpassungen der deutschen Vergabe-Verordnung (VgV) und der Sektoren-Vergabe-Verordnung für den Verkehr, die Trinkwasser- und die Energieversorgung (SektVO).

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Instrumentalisierung der öffentlichen Beschaffung dazu, eine Massenproduktion „sauberer Fahrzeuge“ anzustoßen, widerspricht dem Gebot des wirtschaftlichen Einsatzes öffentlicher Gelder. Die Ausweitung der Richtlinie auf Leasing, Miete und Mietkauf unterbindet die Umgehung der Beschaffungsvorgaben. Die geplanten strengen CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge als Kriterium für die Definition „sauberer Fahrzeuge“ führen zu einer versteckten Quote für emissionsfreie Fahrzeuge. Die Bevorzugung teurer Fahrzeuge erhöht die Kosten öffentlicher Dienstleistungen. Der Kostenanstieg durch teure emissionsfreie oder mit Biomethan betriebene öffentliche Busse ist kontraproduktiv, weil dadurch Fahrgäste wieder auf den Individualverkehr umzusteigen drohen.