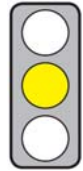


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die EU-Mitgliedstaaten sollen gewährleisten, dass in öffentlichen Vergabeverfahren EU-einheitliche Umweltkriterien für Waren und Dienstleistungen berücksichtigt werden.

Betroffene: Die gesamte öffentliche Hand und ihre potentiellen Vertragspartner.



Pro: Grundsätzlich ist die umfassende Berücksichtigung nicht nur der Anschaffungs-, sondern auch der Betriebs- und Entsorgungskosten im öffentlichen Beschaffungswesen zu begrüßen.

Contra: (1) Die geplanten Vorgaben zielen faktisch auf die verbindliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten ab und umgehen die EU-Kompetenzordnung.

(2) Die Vorgaben sind aus Effizienzgründen abzulehnen. Höhere Kosten im öffentlichen Beschaffungswesen führen zu Wachstums- und Beschäftigungseinbußen und senken die Standortqualität Europas.

Änderungsbedarf: Von den politischen Vorgaben der EU sollte in der geplanten Form abgesehen werden.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2008) 400 vom 16. Juli 2008: **Umweltorientiertes Öffentliches Beschaffungswesen**

Kurzdarstellung

► Gegenstand und Ziele

- Der öffentliche Sektor in der EU gibt jährlich ca. 16% des EU-Bruttoinlandsprodukts für die Beschaffung von Waren (z. B. Bürogeräte, Bauteile und Transportmittel) und Dienstleistungen (z. B. Gebäudeinstandhaltung, Transport, Reinigungsleistungen) aus.
- Die Mitteilung soll „Orientierungen dazu geben“, wie ein „umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen“ („Green Public Procurement“ – GPP)
 - die Auswirkungen des Verbrauchs des öffentlichen Sektors auf die Umwelt reduzieren sowie
 - als Katalysator für Innovationen in Umwelttechnologien sowie in umweltgerechte Produkte und Dienstleistungen wirken kann.
- Die Kommission definiert „umweltorientierte öffentliche Beschaffung“ als einen „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.“

► Entwicklung von Umweltkriterien („GPP-Kriterien“) durch „offene Koordinierung“

- Die „Umweltorientierung“ des öffentlichen Beschaffungswesens soll durch die Anwendung von EU-weit einheitlichen Umweltkriterien („GPP-Kriterien“) erreicht werden, anhand derer Waren und Dienstleistungen in öffentlichen Vergabeverfahren beurteilt werden.
- GPP-Kriterien sollen auf EU-Ebene nicht verbindlich festgelegt, sondern nach den Grundsätzen der „offenen Koordinierung“ entwickelt und durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden:
 - Dabei verständigen sich die Mitgliedstaaten auf gemeinsame Leitlinien, Ziele und Zeitpläne, die sie freiwillig im Rahmen „Nationaler Aktionspläne“ – möglichst als verbindliche Vorgaben – umsetzen.
 - Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten werden von der Kommission anhand gemeinsamer Indikatoren bewertet und verglichen, um „vorbildliche“ Umsetzungsstrategien zu identifizieren.

► Unterschiedliche Ausgestaltung von GPP-Kriterien

- In öffentlichen Vergabeverfahren sollen zwei Arten von GPP-Kriterien zur Anwendung kommen:
 - In der Regel sollen GPP-Kriterien als „technische Mindestspezifikationen“ ausgestaltet sein, die im Vergabeverfahren von Waren und Dienstleistungen zwingend zu erfüllen sind.
 - Stattdessen können GPP-Kriterien auch als „Zuschlagskriterien“ definiert werden, deren Relevanz für die Vergabeentscheidung zu anderen – nicht umweltorientierten – Zuschlagskriterien ins Verhältnis zu setzen ist. Die Kommission geht davon aus, dass umweltorientierte Zuschlagskriterien bei einer „signifikanten“ Gewichtung (15% oder mehr) eine „erhebliche Signalwirkung auf den Markt“ ausüben und eine größere „Umweltleistung“ der Angebote anregen können.
- Unabhängig davon sollen GPP-Kriterien in Form von zwei „Umweltleistungsniveaus“ mit unterschiedlich strengen Anforderungen ausgestaltet werden, damit Vergabebehörden schrittweise das Niveau der umweltorientierten Beschaffung steigern können:

- „Kernkriterien“ beschränken sich auf wesentliche Umweltaspekte von Waren oder Dienstleistungen, um dem öffentlichen Sektor eine einfache umweltorientierte Beschaffung zu ermöglichen.
 - „Umfassende Kriterien“ berücksichtigen weitere Umweltaspekte und höhere Umwelanforderungen. Sie richten sich an Behörden, die „ehrgeizigere ökologische und innovative Ziele“ erreichen wollen.
- **Übernahme bestehender GPP-Kriterien durch die Mitgliedstaaten**
- Die Kommission hat in ihrer Mitteilung „Integrierte Produktpolitik“ [KOM(2003) 302] die Mitgliedstaaten aufgefordert, zur ökologischen Gestaltung des öffentlichen Beschaffungswesens bis Ende 2006 „nationale GPP-Aktionspläne und -Leitlinien“ zu entwickeln.
 - Seitdem hat die Kommission im Wege der „offenen Koordinierung“ mit Vertretern der Mitgliedstaaten „vorläufige gemeinsame GPP-Kriterien“ für Waren und Dienstleistungen ausgearbeitet, die ihr für die Durchführung einer umweltorientierten Beschaffung am geeignetsten erschienen.
 - Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten nun auf, die bereits entwickelten GPP-Kriterien in die „nationalen GPP-Aktionspläne und -Leitlinien“ zu übernehmen.
- **Einführung weiterer GPP-Kriterien**
- Für weitere Gruppen von Waren und Dienstleistungen will die Kommission „gemeinsame GPP-Kriterien“ im Wege der „offenen Koordinierung“ entwickeln. Hierzu will sie die Arbeiten der GPP-Expertengruppe lenken, die aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzt ist, und die Entwürfe der GPP-Kriterien mit den Vertretern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft erörtern.
 - Die Mitgliedstaaten sollen die Umsetzung neuer GPP-Kriterien auf nationaler Ebene „gewährleisten“.
 - In zehn Schwerpunktbereichen sollen GPP-Kriterien entwickelt werden: (1) Bauwesen; (2) Verpflegungs- und Cateringdienstleistungen; (3) Verkehr und Verkehrsdienstleistungen; (4) Energie inklusive Strom, Heizung und Kühlung aus erneuerbaren Energiequellen; (5) Büromaschinen und Computern; (6) Bekleidung, Uniformen und andere Textilwaren; (7) Papier und Druckereileistungen; (8) Möbel; (9) Reinigungsprodukte und -dienstleistungen; (10) Ausstattungen für das Gesundheitswesen.
 - Die Kommission schlägt z. B. vor, GPP-Kriterien für den Bezug elektrischen Stroms aus erneuerbaren Energiequellen festzusetzen und weitere GPP-Kriterien aus den Umweltkriterien der Ökodesign-Richtlinie [2005/32/EG] abzuleiten.
- **Überwachung und Bewertung des „GPP-Niveaus“ der Mitgliedstaaten**
- Die Kommission entwickelt derzeit ein Verfahren, um das „GPP-Niveau“ in den Mitgliedstaaten anhand messbarer Kriterien zu überwachen und zu vergleichen. Dieses „Monitoring“ soll als Anreiz zur Einbeziehung der gemeinsamen GPP-Kriterien in nationale Ausschreibungsverfahren dienen.
 - Die Mitgliedstaaten mit den höchsten GPP-Niveaus sollen alle fünf Jahre von der Kommission auf Einhaltung der „umfassenden GPP-Kriterien“ überprüft werden, um auf dieser Basis dann zusätzliche Zielvorgaben festzusetzen und Innovationen anzuregen.
- **Weitere Maßnahmen**
- Die Kommission schlägt vor, dass 50% aller Ausschreibungsverfahren bis 2010 umweltorientiert sein sollen. Als „umweltorientiert“ soll ein Ausschreibungsverfahren gelten, das mit einem Vertrag abschließt, der mit den „gemeinsamen GPP-Kernkriterien“ übereinstimmt.
 - Die Kommission kündigt eine „gezielte Aktion“ an, mit der Behörden und andere Empfänger von EU-Mitteln dazu aufgefordert werden sollen, bei der Durchführung von aus EU-Mitteln finanzierten Projekten nach dem Verfahren der umweltorientierten Beschaffung vorzugehen.
 - Die Kommission will die bisher entwickelten GPP-Kriterien in ihren eigenen Ausschreibungsverfahren anwenden, „wann immer dies zweckmäßig erscheint“.

Änderung zum Status quo

Die Mitteilung führt nicht zu einer Änderung geltenden EU-Rechts. Allerdings sieht sie die Entwicklung verbindlicher GPP-Kriterien auf EU-Ebene vor, deren Umsetzung die Mitgliedstaaten gewährleisten sollen.

Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Die Kommission geht auf Subsidiaritätsfragen nicht unmittelbar ein. Sie führt jedoch aus, dass bei steigender Anwendung von GPP-Verfahren in den Mitgliedstaaten die nationalen GPP-Kriterien kompatibel sein sollten, um Verzerrungen des Binnenmarktes zu vermeiden.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – („Wettbewerbsfähigkeit“)

Der Rat hat auf seiner Sitzung am 25. September 2008 unverbindliche GPP-Kriterien befürwortet.

Politischer Kontext

- ▶ Die Richtlinien für die Auftragsvergabe hinsichtlich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung und Postdienste [2004/17/EG] und von öffentlichen Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen [2004/18/EG] erlauben bereits die Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der öffentlichen Beschaffung.
- ▶ Entgegen der Aufforderung der Kommission in ihrer Mitteilung über „Integrierte Produktpolitik“ [KOM(2003) 302] hatten Anfang 2008 nur 14 Mitgliedstaaten „nationale GPP-Aktionspläne“ verabschiedet, während zwölf weitere Mitgliedstaaten (außer Bulgarien) noch an der Annahme von Plänen oder Strategien arbeiten.
- ▶ Die revidierten „EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung“ setzt das politische Ziel, bis 2010 das „Niveau der umweltorientierten Beschaffung“ im EU-Durchschnitt auf das höchste 2006 in einem Mitgliedstaat erreichte Niveau zu bringen [Rats-Dokument 10117/06 vom 9. Juni 2006, S. 12].
- ▶ Die vorliegende Mitteilung ist Teil des „Aktionsplans für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik“ [KOM(2008) 397].
- ▶ Ein aktueller Richtlinienvorschlag über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge [KOM(2007) 817] sieht vor, dass öffentliche Stellen sowie Unternehmen, die für den öffentlichen Sektor Verkehrsdienste erbringen, bei der Be- und Anschaffung von Straßenfahrzeugen die über die gesamte Lebensdauer anfallenden Kosten des Energieverbrauchs, der CO₂-Emissionen und der Schadstoffemissionen als Vergabekriterien beziehungsweise als Anschaffungskriterien berücksichtigen müssen, um so saubere und energieeffiziente Fahrzeuge zu fördern.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Umwelt

Konsultationsverfahren:

Ein Konsultationsverfahren ist nicht vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der öffentliche Sektor soll unter Nutzung knapper Mittel Waren und Dienste gemäß den Bürgerpräferenzen bereitstellen. Wenn es der politischen Willensbildung in der EU, den Mitgliedstaaten, Regionen oder Kommunen entspricht, sollten die entsprechenden Träger öffentlicher Aufgaben in ihrem Beschaffungswesen **umweltpolitische Aspekte berücksichtigen können**. Hierfür sind gemeinsame Referenzkriterien als Orientierungshilfe für öffentliche Auftraggeber nicht zu beanstanden, **solange damit keine verpflichtende Anwendung verbunden ist**. Eine verpflichtende Anwendung von GPP-Kriterien schließt auch die Kommission für sich aus. Sie möchte sich nur dann an GPP-Kriterien orientieren, wenn „dies zweckmäßig erscheint“.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Der verschwendungsfreie Umgang mit öffentlichen Mitteln gebietet bei Anschaffungsvorhaben die Berücksichtigung nicht nur der Anschaffungskosten, sondern auch der Kosten während der Nutzung und gegebenenfalls der Entsorgung. Um dies zu gewährleisten, benötigt man jedoch keine EU-weit einheitlichen Vergabekriterien. **Der verschwendungsfreie Umgang mit öffentlichen Mitteln gebietet** außerdem **die Verfolgung umweltpolitischer Ziele zu geringstmöglichen Kosten**. GPP kann, **muß aber nicht immer das kostengünstigste Mittel sein**, u. a. wegen des damit verbundenen administrativen Aufwands.

Je besser es gelingt, durch umweltpolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der EU **umweltbezogene Kosten in Preisen auszudrücken** (z. B. durch den Handel mit Emissionszertifikaten) **oder** Umweltschäden durch Regulierung **zu vermindern, desto weniger ist eine besondere Berücksichtigung umweltbezogener Aspekte bei der öffentlichen Auftragsvergabe nötig**, um umweltpolitische Ziele zu erreichen.

Die umweltpolitische Wirkung „grüner“ Beschaffungsprinzipien muß außerdem in einigen Fällen angezweifelt werden, so dass die resultierenden höheren Beschaffungsausgaben nicht zu rechtfertigen sind. **So wird z. B. durch den Bezug von elektrischem Strom aus regenerativen Quellen kein Gramm weniger CO₂ in der EU freigesetzt**. Denn durch den Handel mit Emissionsrechten ist für alle Stromerzeuger

eine Obergrenze der zulässigen CO₂-Emissionen in der EU festlegt. Diese wird unabhängig von der Beschaffungsstrategie öffentlicher Auftraggeber ausgeschöpft. Wenn aufgrund eines höheren Anteils emissionsfreier Stromerzeugung weniger Emissionsrechte eingesetzt werden, werden diese verkauft. Dadurch sinkt ihr Preis, und es kommt zu einem erhöhten Ausstoß von CO₂-Emissionen an anderer Stelle. Das Beziehen von „grünem“ Strom führt folglich nur zu einer anderen räumlichen Verteilung der Emissionen, aber zu keiner Senkung [vgl. [CEP-Kurzanalyse](#) zur vorgeschlagenen Neufassung der Ökodesign-Richtlinie KOM(2008) 399]. Höheren Ausgaben stehen also keine positiven Klimawirkungen gegenüber.

Eine verpflichtende Berücksichtigung umweltpolitischer Kriterien, wie sie im Richtlinienvorschlag über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge [KOM(2007) 817] oder im Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik [KOM(2008) 397] vorgesehen ist, **ist somit strikt abzulehnen**. Ebenso ist das Ziel, bis 2010 ein bestimmtes „Niveau der umweltorientierten Beschaffung“ in der EU zu erreichen, ökonomisch unbegründet.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Soweit die Berücksichtigung von GPP-Kriterien zu höheren Kosten führt, hat die resultierende höhere steuerliche Belastung negative Effekte auf Wachstum und Beschäftigung.

Folgen für die Standortqualität Europas

Höhere Kosten durch die Anwendung von GPP-Kriterien können zu einer Erhöhung der Staatsverschuldung und der Steuerlast führen. Hierdurch sinkt die Attraktivität für Investitionen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Entwicklung von GPP-Kriterien auf EU-Ebene und ihre freiwillige Einführung durch die Mitgliedstaaten **im Wege der „offenen Koordinierung“** steht außerhalb des supranationalen Rechtssetzungsverfahrens des EGV und der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Rahmen des EUV. Da folglich das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 EGV) nicht einschlägig ist, **bedarf EU-Handeln keiner Kompetenzgrundlage. Diese Vorgehensweise ist** aufgrund der freiwilligen „Selbstbindung“ der hieran teilnehmenden Mitgliedstaaten **juristisch vertretbar, jedoch aufgrund der Umgehung der EU-Kompetenzordnung und des faktischen Umsetzungsdrucks politisch fragwürdig**.

Subsidiarität

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der Subsidiarität nicht.

Verhältnismäßigkeit

Aus demselben Grund ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht verletzt.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Bei einer Umsetzung der GPP-Kriterien in Deutschland sind die Rechtsgrundlagen für die Berücksichtigung von Umweltbelangen im öffentlichen Beschaffungswesen zu berücksichtigen. Hierzu zählen insbesondere die §§ 97-129 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), die dazu ergangene Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV), die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A), die Verdingungsordnungen für Leistungen (VOL) und für freiberufliche Leistungen (VOF) sowie § 37 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG).

Alternatives Vorgehen

Von den politischen Vorgaben der EU sollte in der geplanten Form abgesehen werden, da sie faktisch auf die verbindliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten abzielen und die EU-Kompetenzordnung umgehen.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission kündigt eine weitere Folgenabschätzung an, in der die Wirkung verbindlicher Vorschriften für die umweltorientierte öffentliche Beschaffung geprüft werden soll.

Zusammenfassung der Bewertung

Dem öffentlichen Sektor sollte die umweltgerechte Ausgestaltung von Vergabeverfahren möglich sein, wenn dies politisch gewollt ist. Dabei sind Referenzkriterien – ob auf EU-Ebene oder innerhalb der Mitgliedstaaten entwickelt – grundsätzlich nicht zu beanstanden, solange sie als bloße Orientierungshilfen dienen sollen. Jedoch sollte die EU von den politischen Vorgaben in der geplanten Form absehen, da sie auf die verbindliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten abzielen und die EU-Kompetenzordnung umgangen wird.