

Neue EU-Richtlinien für das Vergaberecht beschlossen

Regelungen mit Umweltbezug auch für die nationale Umsetzung wichtig





Neue EU-Richtlinien für das Vergaberecht beschlossen

**Regelungen mit Umweltbezug auch für die
nationale Umsetzung wichtig**

Herausgeber:

Umweltbundesamt Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de
http://fuer-mensch-und-umwelt.de

 / www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 / www.twitter.com/umweltbundesamt

Redaktion:

UBA-Fachgebiet III 1.3 „Ökodesign, Umweltkennzeichnung, umweltfreundliche Beschaffung“
BMUB-Referat G I 4 „Nachhaltige Verbraucherschutzpolitik, Produktbezogener Umweltschutz“

Publikationen als pdf:

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/neue-eu-richtlinien-fuer-das-vergaberecht>

Dessau-Roßlau, April 2014

.

Neue EU-Richtlinien für das Vergaberecht beschlossen

Regelungen mit Umweltbezug auch für die nationale Umsetzung wichtig

Das Legislativpaket Vergaberecht der EU umfasst drei Richtlinien: Die Modernisierung der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (sog. „klassische“ Vergaberichtlinie) und der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe durch Marktteilnehmer in den Bereichen Wasser, Energie, Verkehr und Postdienste (sog. Sektorenrichtlinie) sowie die neue Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen. Das Europäische Parlament hat das Legislativpaket am 15.01.2014 in erster Lesung mit großer Mehrheit angenommen. Die danach noch notwendige formelle Zustimmung zu allen drei Richtlinien durch den Rat der Europäischen Union erfolgte am 11.02.2014. Die Richtlinien treten 20 Tage nach Veröffentlichung im Europäischen Amtsblatt (EU-Amtsblatt L 94 vom 28.3.2014) in Kraft. Deren nationale Umsetzung muss danach innerhalb von 24 Monaten erfolgen.

Ziele der Vergaberechtsreform

Mit der Reform des EU-Vergaberechts werden vor allem folgende Ziele verfolgt:

- ▶ Einfachere und flexiblere Vergabeverfahren (Verfahrenseffizienz)
- ▶ Mehr Rechtssicherheit
- ▶ Optimales Preis-Leistungs-Verhältnis
- ▶ Weniger Verwaltungsaufwand für Anbieter, einfacherer Zugang für KMU
- ▶ Schärfere Regelungen für Unteraufträge
- ▶ Berücksichtigung strategischer Ziele wie innovativere Lösungen, Sozialverträglichkeit und Umweltfreundlichkeit.

Umweltrelevanz

Öffentliche Aufträge haben in der Europäischen Union ein jährliches Volumen von ungefähr 18 % des Bruttoinlandproduktes.¹ Allein in Deutschland geben Bund, Länder und Kommunen pro Jahr rund 260 Mrd. Euro für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen aus.² Damit ist das öffentliche Auftragswesen auch ein wichtiger Hebel für die Erreichung gesellschaftlicher Ziele, so auch für den Umwelt- und Klimaschutz. Von dem jährlichen Beschaffungsvolumen in Deutschland haben rund 51 Mrd. Euro sogar unmittelbare Relevanz für sogenannte „grüne“ Zukunftsmärkte.³ Durch die verstärkte Nachfrage innovativer umweltfreundlicher Waren und Dienstleistungen kann die öffentliche Hand ein deutliches Signal in Richtung der Anbieter setzen. In vielen Bereichen bedarf es einer bestimmten Nachfrage, um die Produktion dieser Erzeugnisse zu befördern.

Leider wird dieses Potenzial durch öffentliche Beschaffer bisher noch viel zu wenig genutzt. Die wesentlichen Ursachen dafür sind oft noch vorhandene Vorurteile, beispielsweise, dass umweltfreundliche Beschaffung zu kompliziert und zu teuer sei, aber auch schlichtweg nicht ausreichende Kenntnisse über die Möglichkeiten und Potenziale einer umweltfreundlichen Beschaffung. Dies haben auch die Ergebnisse einer Ende 2013 veröffentlichten Studie des Institutes für den öffentlichen Sektor e.V. und der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft noch einmal bestätigt.⁴

1 Pressemitteilung des Europäischen Parlaments, Öffentliche Auftragsvergabe: Bessere Qualität und mehr Leistung für den Preis vom 15.01.2014

2 www.bmub.bund.de/P424/

3 www.bmub.bund.de/P424/

4 <http://www.publicgovernance.de/25356.htm>

Ziel muss es daher sein, schrittweise die Entwicklung der Vergabestellen vom Erfüllungsgehilfen zu strategischen Wertschöpfungsmanagern und Innovationstreibern zu unterstützen. Bei diesem Prozess müssen die Bedarfsträger und vor allem die politischen Entscheider einbezogen werden.

Hilfestellungen bekommen Vergabestellen bereits durch das vielfältige Angebot des Umweltbundesamtes auf www.beschaffung-info.de und die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung⁵ sowie das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung⁶.

Wichtige Regelungen mit Umweltbezug im neuen EU-Vergaberecht

Zu den wichtigen Zielen der Vergaberechtsmodernisierung gehört auch die verbesserte Verankerung von Umweltschutzaspekten in der öffentlichen Auftragsvergabe. Entsprechende Regelungen haben insbesondere in die klassische Vergaberichtlinie Eingang gefunden. Vergleichbare Regelungen finden sich auch in der Sektorenrichtlinie. Auch wenn diesbezügliche Vorgaben der Konzessionsrichtlinie hinter denen der beiden anderen Richtlinien zurückbleiben, finden sich auch hier Regelungen mit Umweltbezug.

Umweltbelange als gleichwertiger Grundsatz der Auftragsvergabe

Die neue klassische Vergaberichtlinie enthält wesentliche Neuerungen in Bezug auf die Grundsätze der Auftragsvergabe. In der bislang geltenden Richtlinie 2004/18/EG waren in Artikel 2 die vergaberrechtlichen Grundsätze der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung, der Transparenz und der Verhältnismäßigkeit geregelt, die sich letztlich bereits aus dem EU-Primärrecht ergeben. Diese allgemeinen Grundsätze finden sich nun in Artikel 18 Absatz 1 Unterabsatz 1 der neuen Richtlinie. Darüber hinaus wird in Artikel 18 Absatz 2 der neuen Richtlinie mit Blick auf die Vergabegrundsätze erstmals auch ein Bezug zu Umweltschutzaspekten hergestellt:

„Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um dafür zu sorgen, dass die Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch Rechtsvorschriften der Union, einzelstaatliche Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder die im Anhang X aufgeführten internationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften festgelegt sind.“

Dies führt zu einer erheblichen Aufwertung ökologischer Belange im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe. Systematisch ist die Einhaltung umweltrechtlicher Verpflichtungen künftig ebenso ein vergaberechtlicher Grundsatz wie die bisher geltenden Grundsätze.

Aufwertung der umweltfreundlichen Anforderungen in der Leistungsbeschreibung

Wie schon bislang, sind Auftraggeber auch nach der neuen klassischen Vergaberichtlinie berechtigt, den Beschaffungsgegenstand durch ökologische Kriterien im Rahmen der Leistungsbeschreibung zu konkretisieren. Die Vorgabe von ökologischen Kriterien wird durch einige Neuregelungen unterstrichen und vereinfacht. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Regelungen der klassischen Vergaberichtlinie zu

5 http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Home/home_node.html

6 <http://www.koinno-bmwi.de/>

- ▶ technischen Spezifikationen (Art. 42),
- ▶ Gütezeichen (Art. 43) und
- ▶ Varianten (Art. 45).

Auf eine Vereinfachung bei der Berücksichtigung von Umweltbelangen kann man insbesondere mit Blick auf die neue Regelung zu Gütezeichen hoffen. Nach Artikel 43 Absatz 1 der Richtlinie dürfen Auftraggeber zukünftig bestimmte Gütezeichen (z.B. Umweltzeichen Blauer Engel oder EU Ecolabel) nicht mehr nur als Nachweis anerkennen, sondern sie dürfen die Vorlage bestimmter Gütezeichen unter bestimmten Voraussetzungen sogar ausdrücklich verlangen. Dies führt im Grundsatz zu einer erheblichen Vereinfachung und Aufwandsreduzierung, insbesondere für kleinere Vergabestellen.

Allerdings enthält die Richtlinie zur Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs einige Einschränkungen, die die öffentlichen Auftraggeber dazu zwingen, sich mit dem von ihnen geforderten Gütezeichen vorab genau zu beschäftigen. Denn Auftraggeber dürfen nur die Vorlage solcher Gütezeichen verlangen, die sämtliche der in Artikel 43 Absatz 1 der klassischen Vergaberichtlinie aufgestellten Bedingungen erfüllen:

- „(a) die Gütezeichen-Anforderungen betreffen lediglich Kriterien, die mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen und für die Bestimmungen der Merkmale (...) geeignet sind, die der Auftragsgegenstand sind;
- (b) die Gütezeichen-Anforderungen basieren auf objektiv nachprüfbar und nicht diskriminierenden Kriterien;
- (c) die Gütezeichen werden im Rahmen eines offenen und transparenten Verfahrens eingeführt, an dem alle relevanten interessierten Kreise - wie z. B. staatliche Stellen, Verbraucher, Sozialpartner, Hersteller, Händler und Nichtregierungsorganisationen - teilnehmen können;
- (d) die Gütezeichen sind für alle Betroffenen zugänglich;
- (e) die Anforderungen an die Gütezeichen werden von einem Dritten festgelegt, auf den der Wirtschaftsteilnehmer, der das Gütezeichen beantragt, keinen maßgeblichen Einfluss ausüben kann.“

Die aufgeführten Bedingungen sind letztlich eine Konkretisierung der vergaberechtlichen Grundsätze der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung, Transparenz und Verhältnismäßigkeit. Sie entsprechen im Wesentlichen den schon bislang geltenden Voraussetzungen für den Rückgriff auf Umweltzeichen in Vergabeverfahren, die in Artikel 23 Absatz 6 der Richtlinie 2004/18/EG sowie in den deutschen Regelungen der VOL/A und VOB/A aufgeführt sind. Neu ist insoweit - wenn überhaupt - die letztgenannte Aufforderung der neutralen Gütezeichen-Vergabe. Der Blaue Engel und das EU Ecolabel erfüllen diese Voraussetzungen.

Gemeinsam ist den Regelungen in den Artikeln 42, 43 und 45 der klassischen Vergaberichtlinie, dass sie den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Regelungsdichte praktisch keine Umsetzungsspielräume überlassen. Die Mitgliedsstaaten können allenfalls noch über die Vorgaben der Vergaberichtlinie hinausgehen, nicht aber hinter ihnen zurück bleiben.

Lebenszykluskostenrechnung zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots

Deutsche öffentliche Auftraggeber waren schon bislang verpflichtet, den Zuschlag auf das wirtschaftlich günstigste Angebot zu erteilen. Sie konnten dabei neben dem Angebotspreis auch Umwelt-

schutzaspekte als Zuschlagskriterien berücksichtigen.⁷ An detaillierten vergaberechtlichen Regelungen fehlte es insoweit allerdings bislang auf europäischer und auf nationaler (gesetzlicher) Ebene weitgehend.⁸ Vor diesem Hintergrund enthält die neue klassische Vergaberichtlinie eine erhebliche Klarstellung sowie Rechtssicherheit für die Vergabepraxis und auch eine Aufwertung von Zuschlagskriterien zur umweltfreundlichen Beschaffung. Damit können öffentliche Auftraggeber in Zukunft rechtsicher den Schwerpunkt auf mehr Qualität, Umweltschutz- und Sozialaspekte sowie Innovation legen ohne den Preis und die Lebenszykluskosten zu vernachlässigen.

Zwar gelten die bislang entwickelten Grundsätze der Berücksichtigung von Umweltaspekten im Rahmen der Zuschlagskriterien weiter.⁹ Die Regelungen der Richtlinie unterscheiden sich in ihrer Struktur und ihrer Detailtiefe jedoch erheblich von den bisherigen Regelungen in Artikel 53 der Richtlinie 2004/18/EG.

So ist jetzt EU-weit geregelt, dass der Zuschlag zukünftig auf das „wirtschaftlich günstigste Angebot“ zu erteilen ist (Artikel 67 Absatz 1). Das wirtschaftlich günstigste Angebot kann der Auftraggeber nach Artikel 67 Absatz 2 Unterabsatz 1 dabei wie folgt ermitteln:

- ▶ Preis-Leistungs-Verhältnis,
- ▶ Kostenwirksamkeit (z. B. Lebenszykluskostenrechnung), oder
- ▶ niedrigster Preis.

Artikel 68 der klassischen Vergaberichtlinie enthält erstmals detaillierte Vorgaben zur Lebenszykluskostenrechnung. Eine Lebenszykluskostenrechnung umfasst nach Artikel 68 Absatz 1 ganz oder teilweise die von öffentlichen Auftraggebern oder anderen Nutzern getragenen Kosten (z. B. Anschaffungskosten, Nutzungskosten, Wartungskosten, Kosten am Ende der Nutzungsdauer)¹⁰ sowie Kosten, die durch die externen Effekte der Umweltbelastung entstehen, die mit der ausgeschriebenen Leistung während ihres Lebenszyklus in Verbindung stehen, sofern ihr Geldwert bestimmt und geprüft werden kann (z. B. Kosten der Emission von Treibhausgasen oder anderen Schadstoffen).¹¹

In Artikel 68 Absatz 2 enthält die klassische Vergaberichtlinie Vorgaben dazu, welche Anforderungen öffentliche Auftraggeber bei der Nutzung eines Lebenszykluskostenansatzes zu beachten haben. Sie haben insbesondere in den Ausschreibungsunterlagen die von den Bietern bereitzustellenden Daten und die Methode zur Ermittlung der Lebenszykluskosten zu benennen. Die Methode zur Bewertung externer Umweltkosten muss insbesondere auf nachprüfbar und nicht diskriminierenden Kriterien beruhen; sie darf nicht bestimmte Wirtschaftsteilnehmer in unzulässiger Weise bevorzugen oder benachteiligen. Die Methode hat zudem für alle interessierten Parteien zugänglich zu sein. Die Daten müssen sich von allen Wirtschaftsteilnehmern mit vertretbarem Aufwand bereitstellen lassen.

Die in Artikel 68 Absatz 2 der klassischen Vergaberichtlinie geregelten Standards sind nun erstmals kodifiziert. Sie ergaben sich jedoch auch schon in der Vergangenheit aus den allgemeinen vergaberechtlichen Grundsätzen der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung, Transparenz und Verhältnismäßigkeit und waren schon bislang von öffentlichen Auftraggebern bei der Ermittlung von Lebenszykluskosten im Rahmen eines Vergabeverfahrens zu beachten. Die ausdrückliche Regelung führt jetzt jedoch zu einer erhöhten Rechtssicherheit und Klarheit.

7 Vgl. Art. 53 Absatz 1 Richtlinie 2004/18/EG.

8 Eine Ausnahme bilden insbesondere die Vorgaben zur Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Leistungen sowie von Straßenfahrzeugen.

9 Vgl. vor allem Artikel 67 Absatz 4 der neuen klassischen Richtlinie.

10 Die Aufzählung in Artikel 68 Absatz 1 lit. a) der neuen klassischen Richtlinie ist nicht abschließend.

11 Auch die Aufzählung in Artikel 68 Absatz 1 lit. b) der neuen klassischen Richtlinie ist nicht abschließend.

Für die praktische Umsetzung von Bedeutung ist darüber hinaus, dass zukünftig gemeinsame Methoden auf Unionsebene für die Berechnung von Lebenszykluskosten für bestimmte Lieferungen oder Dienstleistungen entwickelt werden sollen.¹² Sofern solche Methoden durch einen Rechtsakt der Europäischen Union verbindlich vorgeschrieben werden, finden diese nach Artikel 68 Absatz 3 Unterabsatz 1 der neuen Vergaberichtlinie zudem verpflichtend für alle Auftraggeber Anwendung.

Weitere umweltrelevante Regelungen in der klassischen Vergaberichtlinie und der Sektorenrichtlinie

Neben den wichtigen Neuerungen, die für die Vergabegrundsätze, für die Leistungsbeschreibung und für die Zuschlagskriterien festgelegt wurden, gibt es auch Regelungen mit unmittelbarem Umweltbezug für die Eignungsprüfung und für die Auftragsausführung.

So sind Auftraggeber auch zukünftig in der Lage, über die Eignungskriterien sicherzustellen, dass ein Bieter, der den Zuschlag erhält, auch mit Blick auf Umweltschutzaspekte über die notwendigen Kapazitäten sowie die technischen und beruflichen Fähigkeiten zur Ausführung des Auftrags verfügt (Artikel 58 Absatz 4). Auftraggeber können dazu wie bisher auch die Erfüllung von Normen für das Umweltmanagement (Artikel 62 Absatz 2) heran ziehen. Eine Verbindung der Anforderungen mit dem Auftragsgegenstand muss dabei jedoch ebenso gegeben sein wie eine Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.¹³ Anders als bislang ist die Möglichkeit, eine Zertifizierung nach einem Umweltmanagementsystem zu verlangen, nicht mehr auf die Ausschreibung von Bau- und Dienstleistungsaufträgen beschränkt. Auch Lieferleistungen können nach der Systematik der neuen Richtlinie einbezogen werden.¹⁴

Für die umweltfreundliche Beschaffung ist darüber hinaus von Bedeutung, dass Auftraggeber Bietern bei Verstößen gegen Umweltvorschriften (Artikel 57 Absatz 4) die Zuverlässigkeit absprechen dürfen. Ein Verstoß gegen Umweltvorschriften kann so auch zum Ausschluss der betreffenden Bieter aus dem Vergabeverfahren führen.

Auch bei der Auftragsausführung können wie schon bisher Umweltschutzaspekte berücksichtigt werden.¹⁵

Umweltregelungen in der neuen Konzessionsrichtlinie

In der Konzessionsrichtlinie finden sich folgende Regelungen mit Bedeutung für die umweltfreundliche Beschaffung:

- ▶ Grundsätze für die Konzessionsvergabe inkl. umweltrechtlicher Verpflichtungen (Artikel 30 Absatz 3)
- ▶ Regelungen für die technischen und funktionellen Anforderungen (Artikel 36 Absatz 1 Unterabsatz 2): Merkmale können sich auf Prozesse zur Erzeugung bzw. zur Erbringung der Dienstleistung beziehen und dabei „Umwelt- und Klimaleistungsstufen“ umfassen.
- ▶ Eignungskriterien (Artikel 38): Bewerber können beim Verstoß gegen Umweltvorschriften ausgeschlossen werden.
- ▶ Nutzung ökologischer Kriterien als Zuschlagskriterien (Artikel 41 Absatz 2 Satz 2)
- ▶ Einbeziehung ökologischer Aspekte in die Bedingungen für die Konzessionsausführung (Erwägungsgründe 55 und 64)

12 Vgl. Erwägungsgrund 96 der neuen klassischen Richtlinie.

13 Vgl. Artikel 58 der neuen klassischen Vergaberichtlinie und Artikel 44 der Richtlinie 2004/18/EG.

14 Die bislang in Artikeln 50 i.V.m. 48 Abs. 2 lit. f) der Richtlinie 2004/18/EG geregelte Einschränkung ist entfallen.

15 Vgl. Artikel 70 der neuen klassischen Vergaberichtlinie