



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.7.2014
COM(2014) 479 final

**ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES**

**„WIE BERECHNEN, VERRINGERN UND KOMPENSIEREN DIE ORGANE UND
EINRICHTUNGEN DER EU IHRE TREIBHAUSGASEMISSIONEN?“**

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

„WIE BERECHNEN, VERRINGERN UND KOMPENSIEREN DIE ORGANE UND EINRICHTUNGEN DER EU IHRE TREIBHAUSGASEMISSIONEN?“

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Europäische Union ist in puncto aktive Klimapolitik und Umsetzung auf internationaler Ebene führend. Nach Auffassung der Kommission ist das EMAS ein geeignetes politisches Instrument, um den CO₂-Fußabdruck der Organe und Einrichtungen der EU zu verringern. Des Weiteren gibt es zahlreiche Beispiele, bei denen in Zusammenhang mit dem Erreichen des Ziels einer Emissionsenkung um 20 % bis 2020 durchgeführte politische Strategien auch für öffentliche Verwaltungen, einschließlich der Organe der EU und ihres Personals, Anwendung finden. Dies wird auch im Hinblick auf die neuen Ziele für 2030 der Fall sein (einschließlich des vorgeschlagenen Ziels einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 %).

Die Kommission verfügt für ihre eigenen Tätigkeiten über umweltpolitische Vorgaben, bei denen unter anderem der Verhütung von Verschmutzung, der Effizienz von natürlichen Ressourcen, einer Reduktion der CO₂-Emissionen, einer geringeren Abfallerzeugung, der Förderung des Recyclings, der Aufnahme von Umweltkriterien in Ausschreibungen, der Einhaltung der Umweltvorschriften sowie einem nachhaltigeren Verhalten von Personal und Interessengruppen Priorität eingeräumt wird.

Daher verfolgt die Kommission die Strategie, die tatsächlichen Auswirkungen auf die Umwelt bei ihren alltäglichen und administrativen Tätigkeiten durch das Umweltmanagementsystem EMAS zu verringern.

Die Kommission bemüht sich, über das EMAS eine tatsächliche Verringerung der Auswirkungen und nicht eine Minderung (insbesondere eine Kompensation) der CO₂-Emissionen zu erreichen.

Angesichts der Größe und Organisation der Kommission wurde das System EMAS zunächst in wenigen Gebäuden in Brüssel eingeführt und sein Geltungsbereich schrittweise erweitert. Im Jahr 2013 umfasste die EMAS-Registrierung 89 % des Personals und 57 % der Grundfläche aller Standorte.

Angesichts der derzeitigen Haushaltslage nimmt die Kommission eine schrittweise Erweiterung ihres Systems mit den verfügbaren Ressourcen vor. Die Kommission geht beispielsweise mit gutem Beispiel voran, indem sie als Vorsitzende der GIME (Groupe inter-institutionnel de management environnemental) andere Organe und Einrichtungen dazu auffordert, das EMAS einzuführen.

II. Die Kommission erweitert kontinuierlich den Geltungsbereich des EMAS und den Umfang ihrer Emissionsberichte. Die deutlichen Fortschritte beim Umfang des EMAS zeigen eindeutig das Engagement der Kommission für eine Verringerung der Umweltauswirkungen. Das Ziel der Kommission bleibt nach wie vor eine umfassende Berichterstattung, sobald das EMAS vollständig eingeführt ist.

IV. Die Kommission hat in Brüssel seit 2005 eine erhebliche Senkung der CO₂-Emissionen pro Quadratmeter erzielt (-46,2 % zwischen 2005 und 2012 in den EMAS-Bürogebäuden), ohne dabei von der Annahme auszugehen, dass Energie aus erneuerbaren Quellen emissionsfrei wäre.

V. Die Kommission kann bei der Umsetzung des EMAS und seinem kontinuierlichen Ausbau unter Berücksichtigung der Anforderungen der Verordnung und der Haushaltsbeschränkungen gute Fortschritte verzeichnen. Darüber hinaus ist die Ausweitung des EMAS in Bezug auf seine Größe, die geografische Verteilung und Organisationsstruktur als bedeutend zu betrachten.

Die Einbeziehung von Umweltkriterien im öffentlichen Beschaffungswesen ist eines der Ziele der Umweltpolitik der Kommission.

VI. Die Kommission beabsichtigt, die Einführung des EMAS fortzusetzen, da es ein gemeinsames politisches Konzept zur Verringerung des CO₂-Fußabdrucks der Verwaltungsabläufe in den Organen und Einrichtungen der EU darstellt.

VII. Die Kommission kann diese Empfehlung teilweise akzeptieren. Nach Auffassung der Kommission ist das EMAS ein geeignetes politisches Instrument, um den CO₂-Fußabdruck der Organe und Einrichtungen der EU zu verringern. Die Kommission wird diese Empfehlung daher im Zuge der weiteren Einführung des EMAS berücksichtigen.

Allerdings werden bei der Festsetzung eines quantifizierten Gesamtziels zur Verringerung der Treibhausgasemissionen für das Jahr 2030 keine allgemeineren Aspekte, wie Kosteneffizienz oder Besonderheiten der Organe und Einrichtungen der EU, berücksichtigt.

Des Weiteren wird die Kommission die entsprechenden politischen Strategien zur Verringerung der Treibhausgasemissionen in einer kosteneffizienten und so weit möglich ganzheitlichen Art und Weise weiterentwickeln, auch in Bezug auf 2030, und zwar auf Grundlage gründlicher Folgenabschätzungen, die gegebenenfalls eine umfassende Bewertung der damit verbundenen Kosten und des betreffenden Nutzens umfassen.

Eine möglichst kostengünstige Emissionsverringern ist ein Schlüsselaspekt der derzeitigen politischen Strategie; aus diesem Grund werden verbindliche Reduktionsziele in der Regel nur auf europäischer Ebene und Ebene der Mitgliedstaaten und nicht auf organisatorischer Ebene festgelegt. Dadurch bleibt die Flexibilität erhalten, um die Ziele auf die bestmögliche Weise zu erreichen.

Obwohl in den EU-Vorschriften keine konkreten Ziele für die Verringerung von Emissionen für die öffentlichen Verwaltungen festgesetzt sind, können nach wie vor weitere Maßnahmen auf dieser Ebene eingeleitet werden, auch im Zuge der fortgesetzten Einführung des EMAS, das ein gemeinsames politisches Konzept zur Verringerung des CO₂-Fußabdrucks der Verwaltungsabläufe in den Organen und Einrichtungen der EU darstellt.

a) Die Kommission akzeptiert die Empfehlung vorbehaltlich der erfolgreichen Entwicklung der Methode für die Berechnung des Umweltfußabdrucks von Organisationen (OEF-Methode) für öffentliche Verwaltungen. Darüber hinaus vertritt die Kommission die Ansicht, dass sie mit der Umsetzung des EMAS eine geeignete Methode für die Ermittlung, Bewertung und Berichterstattung über die wichtigsten direkten und indirekten Umweltauswirkungen, einschließlich ihrer THG-Emissionen, eingeführt hat.

b) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung, wobei sie den freiwilligen Ansatz und die Autonomie der Einrichtungen und Organe der EU bei der Entscheidung über die Eignung einer möglichen Kompensation betont.

Des Weiteren wird sich die Kommission weiterhin bemühen, eine tatsächliche Reduktion der Emissionen über die bestehenden politischen Konzepte, einschließlich des EMAS, zu erreichen.

Bei einem gemeinsamen Konzept sind zudem folgende Faktoren zu berücksichtigen: i) die Notwendigkeit, Hemmnisse für weitere Bemühungen zum Erreichen einer tatsächlichen Senkung der Emissionen zu vermeiden, ii) die bestehenden Mechanismen, einschließlich des Emissionshandels, sowie iii) die Verfügbarkeit von Berichterstattungsregelungen und Kompensationsregelungen, die einen hinreichend hohen Standard aufweisen. Überdies ist eine Bewertung der Auswirkungen auf die Ressourcen der EU und die Verwendung öffentlicher Mittel erforderlich.

c) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und unterstützt uneingeschränkt die Förderung des Systems EMAS. Die Einschränkungen des durch das EMAS erfassten Bereichs sind Teil des Systems selbst, um zu ermöglichen, dass jede Organisation die wichtigsten Umweltaspekte berücksichtigt.

Die Kommission wird die Unterzeichnung des Europäischen Verhaltenskodex zur Energieeffizienz in Rechenzentren nach einer weiteren Bewertung seiner Vereinbarkeit mit der Finanziellen Vorausschau und insbesondere mit den Verwaltungsmitteln prüfen.

Die derzeitige Fassung der Anwendungsbestimmungen für die neue EU-Haushaltsordnung schafft den Rechtsrahmen zur weiteren Förderung eines umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesens, einschließlich der Lebenszykluskostenrechnung, in Einklang mit der Richtlinie 2014/24/EU.

Die Kommission wird weiterhin Leitlinien für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen (GPP) erarbeiten und auf diese Dokumente in der GIME (Groupe inter-institutionnel de management environnemental) hinweisen.

EINLEITUNG

1. Die klassische Definition einer nachhaltigen Entwicklung bezieht sich eine Entwicklung, die den Anforderungen der Gegenwart gerecht wird, ohne die Fähigkeit künftiger Generationen, die eigenen Bedürfnisse zu erfüllen, zu gefährden. Sie umfasst somit das Konzept von „Beschränkungen“, um sicherzustellen, dass die Umwelt sowohl den gegenwärtigen als auch den künftigen Bedürfnissen gerecht wird.

4. Die Europäische Union ist in puncto aktive Klimapolitik und Umsetzung auf internationaler Ebene führend. In zahlreichen Fällen finden im Zusammenhang mit dem Erreichen des Ziels einer Emissionssenkung um 20 % bis 2020 durchgeführte politische Strategien auch für öffentliche Verwaltungen, einschließlich der Organe der EU und ihres Personals, Anwendung. Dies wird auch im Hinblick auf die neuen Ziele für 2030 der Fall sein (einschließlich des vorgeschlagenen Ziels einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 %).

6. Die Kommission beabsichtigt, ihren proaktiven Ansatz in der Klimapolitik und ihrer Umsetzung fortzuführen, und wird weiterhin geeignete politische Strategien entwickeln, um Treibhausgasemissionen in einer kosteneffizienten und möglichst ganzheitlichen Art und Weise zu verringern. Obwohl in den EU-Vorschriften keine konkreten Ziele für die Verringerung von Emissionen für die öffentlichen Verwaltungen festgesetzt sind, können nach wie vor weitere Maßnahmen auf dieser Ebene eingeleitet werden, auch im Zuge der fortgesetzten Einführung des EMAS. Die deutlichen Fortschritte beim Umfang des EMAS zeigen eindeutig das Engagement der Kommission für eine Verringerung der Umweltauswirkungen.

7. Die Kommission wird weiterhin versuchen, eine tatsächliche Reduktion der Emissionen über die bestehenden politischen Strategien, einschließlich des EMAS, zu erreichen, aber auch andere Optionen wie Kompensationen in Erwägung ziehen.

Bei diesen Überlegungen ist folgenden Aspekten Rechnung zu tragen: i) die Notwendigkeit, Hemmnisse für weitere Bemühungen zum Erreichen einer tatsächlichen Senkung der Emissionen zu vermeiden, ii) die bestehenden Mechanismen, einschließlich des Emissionshandels, sowie iii) die Verfügbarkeit von Berichterstattungsregelungen und Kompensationsregelungen, die einen hinreichend hohen Standard aufweisen. Überdies ist eine Bewertung der Auswirkungen auf die Ressourcen der EU und die Verwendung öffentlicher Mittel erforderlich.

BEMERKUNGEN

12. Das Vorliegen verlässlicher und umfassender Angaben über den CO₂-Fußabdruck ist keine Voraussetzung für die Erarbeitung und Durchführung von Minderungsstrategien. In der Kommission sind Minderungen vorhanden, bei denen eine eindeutige Verringerung der Umweltauswirkungen zu erkennen ist.

16. Nach Auffassung der Kommission sollte die Verwendung der gemeinsamen Methode (OEF) für die Bewertung und Offenlegung der Umweltleistung öffentlicher Organisationen entlang ihres Lebenswegs entsprechend ihren Empfehlungen vom 9. April 2013 gefördert werden, dies gilt auch für EMAS-registrierte Organisationen. Nach einer Prüfung der Ergebnisse der Pilotphase und bei Verfügbarkeit der überarbeiteten OEF-Methode wird die Kommission die Möglichkeit einer internen Pilotphase prüfen, um spezifische sektorale Regeln für die Berechnung und Berichterstattung über den Umweltfußabdruck der Kommission oder vergleichbarer öffentlicher Verwaltungen zu erarbeiten.

18. Was den Verweis auf Organe und Einrichtungen der EU anbelangt, die nicht alle Elemente ihrer THG-Emissionen offenlegen, so heißt es in der EMAS-Verordnung, dass Organisationen über ihre Emissionen Bericht zu erstatten haben, wenn dies angemessen und von Bedeutung ist. Je nach Umfang ihrer EMAS-Registrierung und anderen Faktoren kann es Organisationen gestattet sein, ihre direkten und indirekten Emissionen teilweise offenzulegen. Sofern Organisationen überhaupt keine EMAS-Kernindikatoren melden, ist eine Erklärung abzugeben.

21. Eine Erweiterung des Umfangs der berücksichtigten Tätigkeiten ist bereits im EMAS-Aktionsplan für 2014 vorgesehen und wird zu einem vollständigeren Bericht für 2013 und weiteren Ergebnissen führen.

29. Entsprechend der Empfehlung der Kommission ist die OEF-Methode derzeit Gegenstand umfangreicher Pilottests, die bis Ende 2016 andauern. Zu den Zielen der Pilotphase zählt die Definition bestimmter technischer Anforderungen, die für die allgemeine Anwendung der Methode in einer Verwaltung wie der Kommission maßgeblich sein werden. Überdies werden die Ergebnisse der Pilotphase voraussichtlich zu einer Überarbeitung/Verbesserung der OEF-Methode führen. In diesem Rahmen räumt die Kommission der Erarbeitung von sektoralen Regeln für die OEF-Methode (OEF SR) für die Sektoren, auf die der höchste Anteil der Umweltauswirkungen entfällt, Priorität ein. Der Sektor der öffentlichen Verwaltung zählt nicht zu diesen. Nach einer Prüfung der Ergebnisse der Pilotphase und bei Verfügbarkeit der überarbeiteten OEF-Methode wird die Kommission die Möglichkeit einer internen Pilotphase prüfen, um spezifische sektorale Regeln für die Berechnung und Berichterstattung über den Umweltfußabdruck der Kommission oder vergleichbarer öffentlicher Verwaltungen zu erarbeiten.

31. Für die meisten Organisationen liegen keine Emissionsdaten vor, die bis zum Jahr 1990 zurückgehen. Die Bewertung des derzeitigen Emissionsniveaus gegenüber dem des Jahres 1990 erfolgt in der Regel anhand von Schätzungen.

35. Nach Auffassung der Kommission kann bei einer Wertung von grünem Strom als emissionsfrei die tatsächliche Reduzierung (oder der Anstieg) des Energieverbrauchs verdeckt werden.

37. Durch die Umstellung auf grünen Strom veranlassen die Organe die Stromerzeuger, Anlagen zur Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen zu wählen.

39.

c) Die meisten Besucher und externen Teilnehmer melden möglicherweise ihre reisebedingten Emissionen über ihre eigenen Organisationen, was zu einer Doppelerfassung führen kann.

44. Obwohl in den EU-Vorschriften keine konkreten Ziele für die Verringerung von Emissionen für die öffentlichen Verwaltungen festgesetzt sind, können nach wie vor weitere Maßnahmen auf dieser Ebene eingeleitet werden, auch im Zuge der fortgesetzten Einführung des EMAS.

Eine möglichst kostengünstige Verringerung von Emissionen ist ein Schlüsselaspekt der derzeitigen politischen Strategie; aus diesem Grund werden verbindliche Reduktionsziele in der Regel nur auf europäischer Ebene und Ebene der Mitgliedstaaten und nicht auf organisatorischer Ebene festgelegt. Dadurch bleibt die Flexibilität erhalten, um die Ziele auf die bestmögliche Weise zu erreichen.

46. In der Sitzung des EMAS-Lenkungsausschusses im Januar 2014 beschloss die Kommission, zusätzlich zu den bereits bestehenden jährlichen Zielvorgaben langfristige Ziele festzulegen. Damit sollen ihren Dienststellen bessere Leitlinien für die Festlegung der jährlichen Ziele und Maßnahmen an die Hand gegeben werden.

47. Angesichts des Personalabbaus der Kommission (um 5 % im Rahmen der derzeitigen Finanziellen Vorausschau) und der stetigen Weiterentwicklung des Geltungsbereichs des EMAS wird weiterhin in absoluten und relativen Zahlen Bericht erstattet.

51. Die Kommission wird die entsprechenden politischen Strategien zur Verringerung der Treibhausgasemissionen in einer kosteneffizienten und so weit möglich ganzheitlichen Art und Weise weiterentwickeln, auch in Bezug auf 2030, und zwar auf Grundlage gründlicher Folgenabschätzungen, die gegebenenfalls eine umfassende Bewertung der damit verbundenen Kosten und des betreffenden Nutzens umfassen.

Eine möglichst kostengünstige Verringerung der Emissionen ist ein Schlüsselaspekt der derzeitigen politischen Strategie; aus diesem Grund werden Reduktionsziele in der Regel nur auf europäischer Ebene und Ebene der Mitgliedstaaten und nicht auf organisatorischer Ebene festgelegt. Dadurch bleibt die Flexibilität erhalten, um die Ziele auf die bestmögliche Weise zu erreichen.

Obwohl in den EU-Vorschriften keine konkreten Ziele für die Verringerung von Emissionen für die öffentlichen Verwaltungen festgesetzt sind, können nach wie vor weitere Maßnahmen auf dieser Ebene eingeleitet werden, auch im Zuge der fortgesetzten Einführung des EMAS.

52. Es gibt ein breites Spektrum an möglichen Kompensationsmechanismen, die große Unterschiede mit Blick auf die Qualität aufweisen.

Es bestehen Regeln für die Anwendung von Kompensationsregelungen, damit diese mit den EU-Vorschriften im Klimabereich in Einklang stehen, denen aus Gründen der Kohärenz bei einer Anwendung von Kompensationsregelungen durch Organe der EU Rechnung zu tragen ist. Diese Regeln beziehen sich sowohl auf die Menge im Verhältnis zu den eigenen Maßnahmen als auch auf die Art, die von ausreichender Qualität zu sein hat. Es muss beispielsweise unbedingt sichergestellt werden, dass Maßnahmen, die für eine Kompensation herangezogen werden, zusätzlich erfolgen und Gegenstand einer soliden Überwachung, Berichterstattung und Prüfung sind, um die Möglichkeiten eines Betrugs zu minimieren, sowie Verbuchungsregeln unterliegen, um die Möglichkeit einer Doppelerfassung zu vermeiden.

Die Kommission wird weiterhin vorrangig versuchen, eine tatsächliche Reduktion der Emissionen über die bestehenden politischen Strategien, einschließlich des EMAS, zu erreichen, aber auch andere Optionen wie Kompensationen in Erwägung ziehen.

Bei diesen Überlegungen ist zudem folgenden Aspekten Rechnung zu tragen: i) Erfordernis, Hemmnisse für weitere Bemühungen zum Erreichen einer tatsächlichen Senkung der Emissionen zu vermeiden, ii) die bestehenden Mechanismen, einschließlich des Emissionshandels, sowie iii) die Verfügbarkeit von Berichterstattungsregelungen und Kompensationsregelungen, die einen hinreichend hohen Standard aufweisen. Überdies ist eine Bewertung der Auswirkungen auf die Ressourcen der EU und die Verwendung öffentlicher Mittel erforderlich.

61. Letzter Gedankenstrich: Die Kommission wird weiterhin versuchen, eine tatsächliche Reduktion der Emissionen über die bestehenden politischen Strategien, einschließlich des EMAS, zu erreichen, aber auch die Empfehlung, ein gemeinsames Konzept für Kompensationen für die Organe der EU zu entwickeln, berücksichtigen.

Dabei ist zu beachten, dass die CO₂-Emissionen aus allen Flügen innerhalb und zwischen den Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) seit 2012 vom EU-Emissionshandelssystem erfasst sind (dies gilt für Kroatien seit 1. Januar 2014). Dies bedeutet, dass Luftverkehrsunternehmen für sämtliche dieser Emissionen Zertifikate erwerben und abgeben müssen. Flüge innerhalb des EWR unterliegen somit dem EU-EHS-Kohlenstoffpreise, was als einer Kompensation gleichwertig betrachtet werden kann.

Siehe hierzu Antwort zu Ziffer 52.

65. Die Kommission weist darauf hin, dass **Tabelle 6** nicht die tatsächlich erfassten Quadratmeter, sondern nur den Anteil an der Gebäudefläche wiedergibt.

67. Die Bemühungen zur Erfüllung der EMAS-Anforderungen sollten nicht unterschätzt werden. Die Kommission ist das bei Weitem größte Organ. Sie verfügt über eine sehr klare politische Strategie, im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel das EMAS schrittweise auf all ihre Standorte und Tätigkeiten auszuweiten (siehe Beschluss C(2013/7708).

68. Die Ausweitung des EMAS auf Brüssel und Luxemburg begann unmittelbar nach der Entscheidung im Jahr 2009, wobei alle Tätigkeiten für Brüssel im Jahr 2010 und für Luxemburg im Jahr 2012 registriert wurden. Die vollständige Gebäuderegistrierung wird im Jahr 2015 für Brüssel und schrittweise für die übrigen Standorte erfolgen.

69. Der Beschluss, die fünf Standorte der Gemeinsamen Forschungsstelle nach ISO 14001 zu zertifizieren, wurde gefasst, bevor die Kommission im Jahr 2009 die Ausweitung des EMAS beschlossen hat. Die EMAS-Registrierung für diese Standorte wird derzeit durchgeführt.

70. Die Kommission hat beschlossen, dass die Ausweitung des EMAS auf Führungsebene durch den EMAS-Lenkungsausschuss zu überwachen ist. Die Ausweitung erfolgt schrittweise und zuerst an den wichtigsten Standorten. In Bezug auf die Fläche machen die Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten etwa 2 % aller Gebäude der Kommission aus; teilweise werden diese von anderen Organen geführt.

76. Es ist hervorzuheben, dass die Verringerung des Energieverbrauchs in den Gebäuden in Brüssel um 15 % zwischen 2005 und 2012 in einem Zeitraum erreicht wurde, als das Personal der Kommission im Zuge der Erweiterung um 25 % aufgestockt wurde.

79. In der Haushaltsordnung und ihren Anwendungsbestimmungen sind die gleichen Grundsätze vorgesehen wie in den Richtlinien, so dass die EU-Vorschriften mit den von den Mitgliedstaaten angewandten Bestimmungen kohärent sind.

Die neue Haushaltsordnung und ihre Anwendungsbestimmungen, die sich derzeit im Genehmigungsverfahren befinden, sollen die Berücksichtigung von Umweltaspekten weiter fördern, einschließlich der Lebenszykluskostenrechnung als Vergabemethode entsprechend der Richtlinie 2014/24/EU.

80. Bei den Anwendungsbestimmungen für die neue EU-Haushaltsordnung handelt es sich um eine horizontale Verordnung, die nicht zur Auflistung sektoraler Pflichten nach Politikbereich dient, sondern die allgemeine Vorschriften für den Haushaltsvollzug beinhaltet.

In den sich derzeit im Genehmigungsverfahren befindlichen Anwendungsbestimmungen für die neue EU-Haushaltsordnung sollte vorgesehen sein, dass die Organe der EU bei Anwendung der Lebenszykluskostenrechnung, sofern verfügbar, auf EU-Ebene angenommene Methoden

anzuwenden haben. Die Umsetzung dieser Möglichkeit sollte von den zuständigen Dienststellen im Rahmen der EMAS-Strategie vorgenommen werden.

81. Nach Auffassung der Kommission ist die Verwendung des Leitfadens für die Auftragsvergabe und spezieller Leitlinien zur Förderung eines umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesen auf freiwilliger Basis angemessen, wenn die Verbreitung bewährter Verfahren, die auch den Mitgliedstaaten als Referenz dienen, sichergestellt wird.

84. Insgesamt wird in den meisten Fällen eine Art umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen angewandt, auch wenn zahlreiche Verfahren nicht vollständig umweltorientiert sind. Nur etwa ein Viertel der Aufträge umfasste keine „grünen“ Kriterien. Angesichts dessen liegt das Ergebnis der Organe deutlich über dem Durchschnitt der öffentlichen Behörden in Europa. Laut einer Studie¹ gaben in einer EU-weiten Umfrage durchschnittlich 54 % der öffentlichen Behörden an, bei ihren letzten Käufen im Zeitraum 2009-2010 für zehn vorrangige Produktgruppen (Bauwesen, Strom, Reinigungsprodukte und -dienstleistungen, Textilwaren, Lebensmittel und Verpflegungsdienstleistungen, Möbel, IT-Büroausstattungen, Papier, Gartenprodukte und Gärtnereidienstleistungen, Verkehr) eine Art „grünes“ Kriterium berücksichtigt zu haben.

85. In der Mitteilung der Kommission zu einem umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesen (siehe Fußnote 43) schlug die Kommission vor, dass 50 % aller Ausschreibungsverfahren bis 2010 umweltorientiert sein sollten, wobei „umweltorientiert“ 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. Dieses Ziel wurde später vom Rat angenommen².

Da der Hof überdies Produktgruppen aufgenommen hat, für die keine GPP-Kriterien bestehen, sind die Methoden für die Bewertung des Erreichens des GPP-Ziels nicht vollständig kompatibel.

86. Zusammen mit den in der informellen GPP-Beratergruppe vertretenen Mitgliedstaaten nahm die GD ENV im Zeitraum 2012/2013 eine Priorisierung vor, um die Anforderungen für die Erarbeitung von GPP-Kriterien zu ermitteln. Rechenzentren wurde eine hohe Priorität eingeräumt und es wird in Kürze entschieden, ob Kriterien für Rechenzentren erarbeitet werden. Es wird angenommen, dass die Gebäudeinstandhaltung in die künftigen Kriterien für Bürogebäude aufgenommen wird. Geschäftsreisen wurde keine spezifische Priorität eingeräumt.

87. Die Aktualisierung der Kriterien ist ein äußerst ressourcenintensiver Prozess. Die Kommission bemüht sich, bestehende Lücken zu schließen und die Produktgruppen im Rahmen der vorhandenen Ressourcen zu überarbeiten. Die Kriterien für Mobiltelefone wurden von der Website entnommen, da sie tatsächlich nicht mehr ambitioniert waren und zudem von der GPP-Beratergruppe nicht als prioritär eingestuft worden sind.

89. Die Anwendung der Lebenszykluskostenrechnung ist nicht unbedingt für alle Produktgruppen sinnvoll. Wenn die Vergabestellen beispielsweise umweltfreundliches Papier kaufen möchten, wäre es ausreichend anzugeben, dass es sich um Recyclingpapier handeln muss oder dass es aus

¹ The Uptake of Green Public Procurement in the EU27, Centre of European Policy Studies
<http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CEPS-CoE-GPP%20MAIN%20REPORT.pdf>

² Schlussfolgerungen des Rates vom 22. September 2008,
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=de&f=ST%2013067%202008%20INIT>

nachhaltigen Quellen zu stammen hat, da die Vergabestelle bei dieser Produktgruppe keine Instandhaltungs- oder Betriebskosten zu tragen hat.

Die Kommission arbeitet derzeit an der Umsetzung dieser Richtlinie in die Haushaltsordnung. Allerdings wird die Verwendung der Lebenszykluskostenrechnung nicht zwingend vorgeschrieben.

Letzter Gedankenstrich: Die Kommission prüft derzeit die Bereitstellung von Leitlinien für die Lebenszykluskostenrechnung.

90. Die Kommission hat Ziele für die Energieeffizienz von Gebäuden und erzielt im Rahmen des Systems EMAS positive Ergebnisse. In Brüssel beispielsweise, wo die Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU zu jährlichen Energieeinsparungen von 0,13 % führt, hat die Kommission in ihrem Plan jährliche Energieeinsparungen von 1 % - d. h. in Höhe des Achtfachen – vorgesehen.

93. Zwar ist dieses Programm noch nicht abgeschlossen, doch entspricht die Priorität des Amts für Gebäude, Anlagen und Logistik Brüssel (OIB), des Amts für Gebäude, Anlagen und Logistik Luxemburg (OIL) und der GFS den anzuwendenden nationalen oder regionalen Standards. Dadurch wird nicht ausgeschlossen, dass einige der neueren Gebäudeprojekte der Kommission, insbesondere die am Standort der GFS in Ispra laufenden Projekte, tatsächlich den Anforderungen des Green Building-Programms entsprechen. Das Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik der Kommission in Brüssel (OIB) wird künftig an dem Programm teilnehmen, sofern ein Mehrwert besteht.

94. Das „Handbuch für Mustergebäude“ zielt darauf ab, eine passive Energieeffizienz von Gebäuden zu erreichen; darin werden die folgenden Mindestanforderungen für Projekte festgelegt:

- Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden;
- regionale gesetzliche Mindestanforderungen.

Nach dem „Handbuch für Mustergebäude“ ist zudem die Durchführung von Energieaudits und/oder Energiestudien erforderlich, um die Umsetzung von Energieeffizienzlösungen und die Einführung erneuerbarer Energien zu bewerten.

95. Die Kommission sieht sich in ihrer Vorreiterrolle als öffentliche Behörde verpflichtet und engagiert sich für die Anwendung der Anforderungen der Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU (Artikel 4 und 5). Ferner hat das Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik (OIB) (Brüssel) die technischen Auswirkungen der Richtlinie auf seine Gebäude bewertet.

In jedem Fall (bei Neubauten oder Renovierungen) sind bei den Ambitionen für künftige Projekte und den damit verbundenen finanziellen Auswirkungen die in den jährlichen Haushaltsplänen eingestellten Mittel im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 zu beachten.

100. Der Ansatz der Kommission ist nicht auf die Energieeffizienz von Gebäuden beschränkt, vielmehr wird dabei berücksichtigt, dass BREEAM oder vergleichbare Systeme umfassender sind und mit ihren politischen Strategien und den gesamten Umweltauswirkungen ihrer Tätigkeiten stärker in Einklang stehen.

101. Die Anforderungen des Verhaltenskodex für Rechenzentren in Gebäuden der Kommission würden erhebliche finanzielle Folgen mit sich bringen. Die Entscheidung zu seiner Anwendung würde zudem einen erheblichen Umbau der Gebäude implizieren und manche Anforderungen könnten aufgrund des Alters der Gebäude der Kommission nicht einmal umgesetzt werden. Dennoch wird bei der internen Organisation der Rechenzentren den Empfehlungen des Verhaltenskodex Rechnung getragen.

Zusätzlich zu ihren eigenen Rechenzentren hat die Kommission Einrichtungen in Rechenzentren in Luxemburg und Brüssel gemietet. Die Eigentümer dieser Rechenzentrumseinrichtungen haben den Verhaltenskodex unterzeichnet.

Die Kommission prüft derzeit ihre Politik in Bezug auf Rechenzentren, einschließlich der Nutzung der „Cloud“.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

102. Die Europäische Union ist in puncto aktive Klimapolitik und Umsetzung auf internationaler Ebene führend und wird diese Strategie auch im Hinblick auf die neuen Ziele für 2030 und das vorgeschlagene Ziel einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 % fortführen.

103. Nach Auffassung der Kommission ist das EMAS ein geeignetes politisches Instrument, um den CO₂-Fußabdruck der Organe und Einrichtungen der EU zu verringern.

Des Weiteren gibt es zahlreiche Beispiele, bei denen in Zusammenhang mit dem Erreichen des Ziels einer Emissionssenkung um 20 % bis 2020 durchgeführte politische Strategien auch für öffentliche Verwaltungen, einschließlich der Organe der EU und ihres Personals, Anwendung finden. Dies wird auch im Hinblick auf die neuen Ziele für 2030 der Fall sein (einschließlich des vorgeschlagenen Ziels einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 %).

104. Die Politik der Kommission zielt auf eine Verringerung von THG-Emissionen in einer kosteneffizienten und so weit möglich ganzheitlichen Art und Weise, insbesondere im Zuge des Klima- und Energiepakets. Angesichts des begrenzten Anteils der Emissionen, die auf die Verwaltungstätigkeiten der Organe der EU zurückgehen, befindet es die Kommission nicht für zweckdienlich, verbindliche Vorschriften für diese Tätigkeiten festzulegen. Die Emissionen fallen in jedem Fall unter die auf EU-Ebene oder nationaler Ebene festgelegten Reduktionsziele.

105. Es liegen keine Hinweise vor, dass verbindliche Vorschriften für alle Organe und Einrichtungen der EU zu besseren Ergebnissen geführt hätten.

106. Die Kommission beabsichtigt, die Einführung des EMAS fortzusetzen, da es ein gemeinsames politisches Konzept zur Verringerung des CO₂-Fußabdrucks der Verwaltungsabläufe in den Organen und Einrichtungen der EU darstellt.

Empfehlung

Gemeinsames politisches Konzept zur Verringerung der Treibhausgasemissionen

1. Die Kommission kann diese Empfehlung teilweise akzeptieren. Nach Auffassung der Kommission ist das EMAS ein geeignetes politisches Instrument, um den CO₂-Fußabdruck der Organe und Einrichtungen der EU zu verringern. Die Kommission wird diese Empfehlung daher im Zuge der weiteren Einführung des EMAS berücksichtigen.

Des Weiteren wird die Kommission die entsprechenden politischen Strategien zur Verringerung der Treibhausgasemissionen in einer kosteneffizienten und so weit möglich ganzheitlichen Art und Weise weiterentwickeln, auch in Bezug auf 2030, und zwar auf Grundlage gründlicher Folgenabschätzungen, die gegebenenfalls eine umfassende Bewertung der damit verbundenen Kosten und des betreffenden Nutzens umfassen.

Eine möglichst kostengünstige Verringerung von Emissionen ist ein Schlüsselaspekt der derzeitigen politischen Strategie; aus diesem Grund werden verbindliche Reduktionsziele in der Regel nur auf europäischer Ebene und Ebene der Mitgliedstaaten und nicht auf organisatorischer Ebene festgelegt. Dadurch bleibt die Flexibilität erhalten, um die Ziele auf die bestmögliche Weise zu erreichen.

Obwohl in den EU-Vorschriften keine konkreten Ziele für die Verringerung von Emissionen für die öffentlichen Verwaltungen festgesetzt sind, können nach wie vor weitere Maßnahmen auf dieser Ebene eingeleitet werden, auch im Zuge der fortgesetzten Einführung des EMAS, das ein gemeinsames politisches Konzept zur Verringerung des CO₂-Fußabdrucks der Verwaltungsabläufe in den Organen und Einrichtungen der EU darstellt.

Gemeinsame Antwort zu der Empfehlung 1 Buchstaben a und b

Die Kommission stimmt diesem Teil der Empfehlung nicht zu, da allgemeinere Aspekte wie Kosteneffizienz und Besonderheiten von Organen und Einrichtungen der EU nicht berücksichtigt werden. Für ein solches Konzept wären Nachweise für die geltend gemachten Vorteile erforderlich.

107. Die Kommission beabsichtigt, die Überwachung ihrer THG-Emissionen im Rahmen des Systems EMAS auszuweiten.

108. Die Kommission hat den Schwerpunkt ihrer Bemühungen auf den Energieverbrauch ihrer Gebäude gelegt, da es sich dabei um die größte Quelle von THG-Emissionen handelte, bei der die Investitionsrendite am höchsten war. Die Kommission arbeitet derzeit am Thema Mobilität - der zweitwichtigsten Quelle ihrer Emissionen.

109. Die Kommission hat bei der Berechnung der Emissionen ihres Verbrauchs an aus erneuerbaren Energien gewonnenen Stroms in der Vergangenheit nicht den Ansatz verfolgt, den CO₂-Fußabdruck als emissionsfrei zu bewerten. In den EMAS-registrierten Bürogebäuden wurde der Energieverbrauch zwischen 2005 und 2012 um 40,5 % gesenkt (Brüssel, kWh/m²).

Empfehlung

Harmonisierter Ansatz für die Berechnung von und Berichterstattung über Emissionen

2. Die Kommission akzeptiert die Empfehlung vorbehaltlich der erfolgreichen Entwicklung der OEF-Methode für öffentliche Verwaltungen. Sie vertritt die Ansicht, dass sie mit der Umsetzung des EMAS eine geeignete Methode für die Ermittlung, Bewertung und Berichterstattung über die wichtigsten direkten und indirekten Umweltauswirkungen, einschließlich ihrer THG-Emissionen, eingeführt hat. Im Zuge des Systems EMAS und einer weiteren interinstitutionellen Zusammenarbeit werden die Organe einen harmonisierten Ansatz für die Berechnung ihrer THG-Emissionen ermitteln können.

a) Entsprechend der Empfehlung der Kommission ist die OEF-Methode derzeit Gegenstand umfangreicher Pilottests, die bis Ende 2016 andauern. Zu den Zielen der Pilotphase zählt die Definition bestimmter technischer Anforderungen, die für die allgemeine Anwendung der Methode in einer komplexen Verwaltung wie der Kommission maßgeblich sein werden. Überdies werden die Ergebnisse der Pilotphase voraussichtlich zu einer Überarbeitung/Verbesserung der OEF-Methode führen. In diesem Rahmen räumt die Kommission der Erarbeitung von sektoralen Regeln für die OEF-Methode (OEF-SR) für die Sektoren, auf die der höchste Anteil der Umweltauswirkungen entfällt, Priorität ein. Der Sektor der öffentlichen Verwaltung zählt offenkundig nicht zu diesen. Nach einer Prüfung der Ergebnisse der Pilotphase und bei Verfügbarkeit der überarbeiteten OEF-Methode wird die Kommission die Möglichkeit einer internen Pilotphase prüfen, um spezifische sektorale Regeln für die Berechnung und Berichterstattung über den Umweltfußabdruck der Kommission oder vergleichbarer öffentlicher Verwaltungen zu erarbeiten.

110. In der EU-Klimapolitik bzw. in den einschlägigen Rechtsvorschriften sind tatsächlich keine verbindlichen Regelungen für die Kompensation von Emissionen vorgesehen. Die Kommission bemüht sich um eine tatsächliche Emissionsreduktion im Wege der bestehenden politischen Strategien, einschließlich des EMAS.

Empfehlungen

Gemeinsames Konzept für freiwillige Kompensation

3. Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung, wobei sie den freiwilligen Ansatz und die Autonomie der Einrichtungen und Organe der EU bei der Entscheidung über die Eignung einer möglichen Kompensation betont.

Des Weiteren sind in der EU-Klimapolitik bzw. in den einschlägigen Rechtsvorschriften tatsächlich keine verbindlichen Regelungen für die Kompensation von Emissionen vorgesehen. Die Kommission wird sich weiterhin darum bemühen, eine tatsächliche Reduktion der Emissionen im Zuge der bestehenden politischen Strategien, einschließlich des EMAS, zu erreichen.

Bei einem gemeinsamen Konzept für die Kompensation von Emissionen sind auch folgende Faktoren zu berücksichtigen. i) die Notwendigkeit, Hemmnisse für weitere Bemühungen zum Erreichen einer tatsächlichen Senkung der Emissionen zu vermeiden, ii) die bestehenden Mechanismen, einschließlich des Emissionshandels, sowie iii) die Verfügbarkeit von Berichterstattungsregelungen und Kompensationsregelungen, die einen hinreichend hohen Standard aufweisen. Überdies ist eine Bewertung der Auswirkungen auf die Ressourcen der EU und die Verwendung öffentlicher Mittel erforderlich.

4. Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Es gibt ein breites Spektrum an möglichen Kompensationsmechanismen, die große Unterschiede mit Blick auf ihre Qualität aufweisen.

Es bestehen Regeln für die Anwendung von Kompensationsregelungen, damit diese mit den EU-Vorschriften im Klimabereich in Einklang stehen, denen aus Gründen der Kohärenz bei einer Anwendung von Kompensationsregelungen durch Organe der EU Rechnung zu tragen ist. Diese Regeln beziehen sich sowohl auf die Menge im Verhältnis zu den eigenen Maßnahmen als auch auf die Art, die von ausreichender Qualität zu sein hat. Es muss beispielsweise unbedingt sichergestellt werden, dass Maßnahmen, die für eine Kompensation herangezogen werden, zusätzlich erfolgen und Gegenstand einer soliden Überwachung, Berichterstattung und Prüfung sind, um die Möglichkeiten eines Betrugs zu minimieren, sowie Verbuchungsregeln unterliegen, um die Möglichkeit einer Doppelerfassung zu vermeiden.

Die Kommission wird weiterhin vorrangig versuchen, eine tatsächliche Reduktion der Emissionen über die bestehenden politischen Strategien, einschließlich des EMAS, zu erreichen, aber auch andere Optionen wie Kompensationen in Erwägung ziehen.

5. Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und räumt ein, dass der Nutzen für die lokale Bevölkerung nur ein Punkt ist, der bei der Bewertung der Qualität von Kompensationsmaßnahmen zu berücksichtigen ist.

111. Die Kommission schließt sich der Feststellung des Hofes an, dass die Organe das System EMAS annehmen und/oder besser nutzen sollten.

112. Das EMAS ist ein solides und anspruchsvolles Managementinstrument und eine schnelle Umsetzung ist mit den finanziellen Beschränkungen der meisten Organe der EU nicht vereinbar. Die Einschränkungen des durch das EMAS erfassten Bereichs sind Teil des Systems selbst. Das EMAS ist in einer kosteneffizienten und möglichst ganzheitlichen Weise umzusetzen.

113. Insgesamt wird in den meisten Fällen eine Art umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen angewandt, auch wenn zahlreiche Verfahren nicht vollständig umweltorientiert sind. Nur etwa ein Viertel der Aufträge umfasste keine „grünen“ Kriterien. Angesichts dessen liegt das Ergebnis der Organe deutlich über dem Durchschnitt der öffentlichen Behörden in Europa. Laut einer Studie (siehe Fußnote 1 der Antwort der Kommission) gaben in einer EU-weiten Umfrage durchschnittlich 54 % der öffentlichen Behörden an, bei ihren letzten Käufen im Zeitraum 2009-2010 für zehn vorrangige Produktgruppen (Bauwesen, Strom, Reinigungsprodukte und -dienstleistungen, Textilwaren, Lebensmittel und Verpflegungsdienstleistungen, Möbel, IT-Büroausstattungen, Papier, Gartenprodukte und Gärtnereidienstleistungen, Verkehr) eine Art „grünes“ Kriterium berücksichtigt zu haben.

Generell legt die Kommission bei den meisten ihrer Gebäuderenovierungen und/oder Neubauten den BREEAM Excellent Standard zugrunde, der nicht auf Energieeffizienz beschränkt ist.

114. Die Kommission erwägt eine weitere Bewertung, ob die Annahme des Europäischen Verhaltenskodex zur Energieeffizienz in Rechenzentren mit der Finanziellen Vorausschau und insbesondere mit den Verwaltungsmitteln vereinbar ist.

Empfehlungen

Vollständige Umsetzung von EMAS und des umweltorientierten Beschaffungswesens

6. Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und unterstützt uneingeschränkt die Förderung des Systems EMAS. Die Einschränkungen des durch das EMAS erfassten Bereichs sind Teil des Systems selbst, um zu ermöglichen, dass jede Organisation die wichtigsten Umweltaspekte berücksichtigt.

Die Kommission wird die Unterzeichnung des Europäischen Verhaltenskodex zur Energieeffizienz in Rechenzentren nach einer weiteren Bewertung seiner Vereinbarkeit mit der Finanziellen Vorausschau und insbesondere mit den Verwaltungsmitteln prüfen.

7. Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Die derzeitige Fassung der Anwendungsbestimmungen für die neue EU-Haushaltsordnung schafft den Rechtsrahmen zur weiteren Förderung eines umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesens, einschließlich der Lebenszykluskostenrechnung, in Einklang mit der Richtlinie 2014/24/EU.

Die Kommission wird weiterhin Leitlinien für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen (GPP) erarbeiten und auf diese Dokumente in der GIME (Groupe inter-institutionnel de management environnemental) hinweisen.