



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 28. März 2012 (30.03)
(OR. en)**

**8257/12
ADD 13**

**Interinstitutionelles Dossier:
2012/0060 (COD)**

**COMER 74
WTO 124
MAP 33
MI 211
CODEC 851**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 26. März 2012

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union,
Herr Uwe CORSEPIUS

Nr. Komm.dok.: SWD(2012) 58 final

Betr.: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen
Zusammenfassung der Folgenabschätzung
Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum EU-Binnenmarkt für das öffentliche Beschaffungswesen und über die Verfahren zur Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus der Union zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten von Drittländern

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument SWD(2012) 58 final.

Anl.: SWD(2012) 58 final



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 21.3.2012
SWD(2012) 58 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES**

**über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum EU-
Binnenmarkt für das öffentliche Beschaffungswesen und über die Verfahren zur
Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Waren und Dienstleistungen
aus der Union zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten von Drittländern**

{COM(2012) 124 final}
{SWD(2012) 57 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES**

**über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum EU-
Binnenmarkt für das öffentliche Beschaffungswesen und über die Verfahren zur
Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Waren und Dienstleistungen
aus der Union zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten von Drittländern**

Haftungsausschluss: Diese Zusammenfassung bindet ausschließlich die an deren Ausarbeitung beteiligten Kommissionsdienststellen und greift etwaigen späteren Entscheidungen der Kommission in keiner Weise vor.

Hintergrund

Bei der öffentlichen Auftragsvergabe geht es um die Frage, wie öffentliche Stellen bei Investitions- und Kaufentscheidungen mit Steuergeldern umgehen. Das öffentliche Auftragswesen gilt als zentraler Bestandteil der öffentlichen Politik. Wirtschaftlich gesehen vereint es einen wesentlichen Anteil der Welthandelsströme auf sich. So entfallen auf den Erwerb von Waren und Dienstleistungen durch öffentliche Einrichtungen etwa 17 % des BIP der EU. Die öffentliche Auftragsvergabe hat Auswirkungen auf mindestens 22 zentrale Waren- und Dienstleistungsmärkte, auf denen öffentliche Stellen die einzigen oder wichtigsten Kunden sind oder in denen sie große Aufträge vergeben. Insgesamt erzielten die auf diesen Beschaffungsmärkten tätigen Unternehmen einen geschätzten Umsatz von mehr als 25 % des BIP der EU und bieten ca. 31 Mio. Menschen Arbeitsplätze.

In ihren Verhandlungen mit Drittländern hat sich die EU stets für eine ambitionierte Öffnung der internationalen Beschaffungsmärkte ausgesprochen. Da viele Handelspartner jedoch zögern, ihre Beschaffungsmärkte weiter für den internationalen Wettbewerb zu öffnen, sind EU-Unternehmen in diesem Bereich ungleichen Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt, wodurch ihre Geschäftsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt werden.

Konsultation der Interessengruppen

Bei der Erstellung dieser Folgenabschätzung wurden die Ansichten zahlreicher Interessengruppen – Mitgliedstaaten, Zivilgesellschaft, Industrie und NGO – berücksichtigt. Die Kommission holte ihre Meinungen in einer Internet-Konsultation, einer öffentlichen Anhörung und im Wege weiterer Konsultationsmechanismen ein. Die Teilnehmer der Internet-Konsultation standen der Initiative der Europäischen Kommission generell positiv gegenüber und stimmten ihrer Einschätzung der vorhandenen Probleme zu, äußerten sich jedoch unterschiedlich zu den zu wählenden Optionen. So befürwortete zwar insgesamt eine deutliche Mehrheit der beteiligten Akteure eine Legislativinitiative, gleichwohl sprach sich eine relativ große Minderheit dafür aus, keine Maßnahmen zu ergreifen. Hinsichtlich der Art der Legislativmaßnahmen wichen die geäußerten Meinungen ebenfalls voneinander ab. Wenngleich die Legislativoption, und zwar Ansatz A¹, auf breite Unterstützung stieß, sprachen sich auch zahlreiche Teilnehmer für Alternativen zu den Ansätzen A und B² aus. Zu bemerken ist auch, dass Ansatz B zwar insgesamt am wenigsten Unterstützung erhielt, aber dennoch von zahlreichen Teilnehmern befürwortet wurde.

¹ Ansatz A: Die öffentlichen Auftraggeber/Vergabestellen in der EU wären grundsätzlich verpflichtet, nicht von internationalen Verpflichtungen der EU erfasste Waren, Dienstleistungen und Unternehmen aus Drittländern von Vergabeverfahren auszuschließen.

² Ansatz B: Nach Mitteilung an die Kommission hätten die öffentlichen Auftraggeber/Vergabestellen in der EU die Wahl, Waren, Dienstleistungen und Unternehmen aus Drittländern, die keinen internationalen Verpflichtungen der EU unterliegen, von Vergabeverfahren auszuschließen. Zudem würde die Kommission ein Instrument an die Hand bekommen, um den Zugang von Waren, Dienstleistungen und Unternehmen aus der EU zu überwachen, und könnte restriktive Maßnahmen gegen Waren und Dienstleistungen aus Drittländern ergreifen, wenn Waren, Dienstleistungen und Unternehmen aus der EU keinen ausreichenden Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten dieser Länder haben.

1. PROBLEMSTELLUNG

1.1. Unzureichende Öffnung der Beschaffungsmärkte weltweit

Das öffentliche Auftragswesen ist nicht vom GATT- bzw. GATS-Abkommen über den weltweiten Handel mit Waren bzw. Dienstleistungen erfasst. Es unterliegt jedoch dem WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (WTO Agreement on Government Procurement, GPA), dem die EU-Mitgliedstaaten und 14 weitere Industrieländer (darunter die USA, Japan, Kanada und Korea) beigetreten sind. Die Vertragsparteien des GPA haben sich verpflichtet, ihre Märkte bei bestimmten Arten von Beschaffungen durch bestimmte öffentliche Stellen gegenseitig zu öffnen, wenn festgelegte Schwellenwerte überschritten werden. Die EU und weitere Länder, wie Korea oder Chile, haben darüber hinaus außerhalb der WTO in Freihandelsabkommen die Öffnung ihrer Beschaffungsmärkte vereinbart.

Für die EU ist die weltweite Öffnung der öffentlichen Beschaffungsmärkte ein wichtiges Anliegen, doch in der Realität gelten die im GPA oder in den Freihandelsabkommen vereinbarten Verpflichtungen nur für 25 % der bestreitbaren Beschaffungsmärkte. Zwar werden durch das GPA/die Freihandelsabkommen EU-Exporte von lediglich 5 Mrd. EUR (0,4 % aller EU-Exporte) gesichert, doch die Öffnung der Beschaffungsmärkte wirkt sich auf weitere Exporte in Höhe von ca. 5 Mrd. EUR auf Märkten aus, die diesen Abkommen nicht unterliegen, und hat insgesamt Einfluss auf den internationalen Handel in 22 ausgewählten Märkten, die einen Umsatz von 25 % des BIP der EU aufweisen und 31 Mio. Arbeitsplätze bieten. Insgesamt sind mehr als 50 % der bestreitbaren Beschaffungsmärkte durch protektionistische Maßnahmen wie Preispräferenzmechanismen oder Local-Content-Auflagen geschlossen. Weitere 25 % sind de facto offen, können jedoch jederzeit geschlossen werden. EU-Unternehmen bleibt somit ein Exportvolumen von rund 12 Mrd. EUR vorenthalten. Zudem hat die EU bisher keine Abkommen über die öffentliche Auftragsvergabe mit Ländern wie China und Indien vereinbart, wenngleich sie derzeit mit beiden Ländern über Verpflichtungen hinsichtlich des Marktzugangs verhandelt.

Die Öffnung der Beschaffungsmärkte wurde bisher durch starke nationale Agenden verhindert, die in den Industrieländern auf innenpolitischen Druck und in den aufstrebenden Volkswirtschaften auf den technologischen Aufholbedarf zurückzuführen sind.

1.2. Schwache Verhandlungsposition der EU bei der Förderung der Globalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe

Die EU ist im Vergleich zu anderen GPA-Vertragsparteien weitreichende Verpflichtungen hinsichtlich ihres Beschaffungsmarktes eingegangen. Die strategischen ökonomischen Interessen mehrerer GPA-Parteien sind daher derzeit erfüllt. Da das GPA zudem nicht Gegenstand multilateraler Handelsverhandlungen ist, kann ein Zugang zum öffentlichen Beschaffungsmarkt nur durch die Gewährung des Zugangs zum eigenen Beschaffungsmarkt erreicht werden (und beispielweise nicht durch niedrigere Tarife). Auch die Tatsache, dass in der Vergangenheit einige wichtige Aufträge in Vergabeverfahren vergeben wurden, die keinen internationalen Verpflichtungen unterlagen, fördert den Eindruck, dass der Beschaffungsmarkt der EU sogar über das international vereinbarte Maß hinaus geöffnet ist.

1.3. Nationale Maßnahmen einiger Mitgliedstaaten zur Regelung des Zugangs zu ihren Beschaffungsmärkten

Vor diesem Hintergrund haben mehrere Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um den Zugang zu ihren öffentlichen Beschaffungsmärkten zu regeln. Andere haben die Kommission – informell – über ihre Absicht zur Einführung von Maßnahmen informiert. Da die Regelung des Zugangs zum Beschaffungsmarkt der EU für Anbieter aus Drittländern

jedoch klar in die ausschließliche Zuständigkeit der EU für die gemeinsame Handelspolitik fällt, können die Mitgliedstaaten in diesem Bereich nicht auf eigene Initiative Rechtsvorschriften erlassen.

In praktischer Hinsicht gestaltet es sich für die öffentlichen Auftraggeber aufgrund fehlender EU-Leitlinien und -Vorschriften zum Zugang von Bietern aus Drittländern zum öffentlichen Beschaffungsmarkt der EU zudem schwierig, den Anwendungsbereich der internationalen Verpflichtungen der EU im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe in Erfahrung zu bringen. 28 % aller Vergabebekanntmachungen enthalten daher fehlerhafte Einschätzungen des Anwendungsbereichs des GPA und senden falsche Signale an Bieter aus Drittländern aus.

1.4. Allgemeine Probleme

Insgesamt bleiben die meisten öffentlichen Beschaffungsmärkte von Drittländern für EU-Unternehmen verschlossen. Ihnen bleibt somit ein mögliches Exportvolumen von ca. 12 Mrd. EUR vorenthalten. Selbst wenn Drittländer die Aufhebung protektionistischer Maßnahmen nur in den Sektoren akzeptieren, in denen sie selbst offensive strategische Interessen verfolgen, würde der Weg für EU-Exporte in Höhe von bis zu 4 Mrd. EUR frei. So würde es für EU-Unternehmen einfacher, Skaleneffekte zu erzielen. EU-Unternehmen, die Waren und Dienstleistungen in die 25 % der Beschaffungsmärkte liefern, die gegenwärtig de facto offen sind, können zudem jederzeit von protektionistischen Maßnahmen betroffen sein.

Die derzeitigen protektionistischen Maßnahmen können Investitionsentscheidungen der Unternehmen verzerren und darüber hinaus zu einer künstlichen Verlagerung von Arbeitsplätzen in Drittländer führen. Dies gilt auch für Technologie-Transfers, die eher aus industriepolitischen Erwägungen als aus rein wirtschaftlichen Gründen erfolgen (z. B. die Förderung „einheimischer Innovationen“ in China). Mittelfristig könnten Zugangsprobleme sogar in Sektoren auftreten, in denen die EU aufgrund eines Wettbewerbsvorteils bestehende Hindernisse umgehen kann (z. B. in der Arzneimittelbranche).

Unternehmen, Waren und Dienstleistungen aus der EU leiden unter ungleichen Wettbewerbsbedingungen. Betrachtet man einzelne Sektoren, so stellt man fest, dass chinesische Bauunternehmen und japanische Eisenbahnunternehmen öffentliche Aufträge in der EU erhalten haben, während dies umgekehrt unmöglich wäre. In mehreren Fällen konnten zudem staatlich subventionierte Unternehmen (z. B. aus Russland und China) ungewöhnlich niedrige Angebote vorlegen.

1.5. Subsidiarität

Die Frage der Subsidiarität stellt sich im Rahmen dieser Initiative nicht, da die Bestimmungen und Verhandlungen über den Zugang zum öffentlichen Beschaffungsmarkt der EU in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik fallen, für die gemäß Artikel 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union allein die EU zuständig ist. Maßnahmen, die einen Rahmen für die Durchführung eines internationalen Handelsabkommens bilden, können daher nur auf EU-Ebene erfolgen.

2. ZIELE

Ein fairer Wettbewerb und der Zugang zu den Beschaffungsmärkten sind insbesondere vor dem Hintergrund der derzeitigen Wirtschaftskrise für Wachstum und Beschäftigung von zentraler Bedeutung. Die vorliegende Legislativinitiative soll daher zu einer weiteren Öffnung der Beschaffungsmärkte von Drittländern führen, um die wirtschaftlichen Möglichkeiten von EU-Unternehmen zu verbessern.

Sie dient dazu, die Wettbewerbsfähigkeit von EU-Unternehmen sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU zu erhöhen, die Internationalisierung kleiner und mittlerer Unternehmen in einer globalisierten Wirtschaft zu unterstützen und Beschäftigung und Innovationen in der EU zu fördern. Diese allgemeinen Ziele wurden im Rahmen der Folgenabschätzung in spezifische und operative Ziele aufgegliedert. Zu den spezifischen Zielen zählen ein verstärkter Export von Waren und Dienstleistungen aus der EU in die öffentlichen Beschaffungsmärkte von Drittländern, eine bessere Verhandlungsposition der EU bei internationalen Verhandlungen über die öffentliche Auftragsvergabe, eine höhere Rechtssicherheit hinsichtlich des Zugangs von Drittländern zum öffentlichen Beschaffungsmarkt der EU sowie die Gewährleistung der Einhaltung international mit der EU vereinbarter Verpflichtungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe.

3. POLITISCHE OPTIONEN

3.1. Ausgangsszenario: „keine Änderung“ (Option 1)

Das Ausgangsszenario zeigt, wie sich die vorstehend beschriebene Situation ohne Maßnahmen der EU voraussichtlich weiterentwickeln würde. Im Rahmen dieses Szenarios würde die EU keinerlei neue Maßnahmen ergreifen. Der derzeitige EU-Rechtsrahmen und die damit verbundenen Praktiken würden bestehen bleiben, und die EU würde weitere Verhandlungen über einen besseren Marktzugang führen (Beitritt Chinas zum GPA, Freihandelsabkommen mit Indien und Japan, bilaterale Öffnung der Beschaffungsmärkte mit den USA) und wäre auch weiterhin in hohem Maße von den derzeit im GPA oder den Freihandelsabkommen vereinbarten und möglichen künftigen Marktöffnungszusagen abhängig. In der Realität sind Umfang und Geschwindigkeit der Fortschritte bei den derzeitigen Verhandlungen über einen Marktzugang im Rahmen des GPA und die Ergebnisse der laufenden bilateralen Verhandlungen jedoch mit großen Unsicherheiten behaftet.

3.2. Nichtlegislative Option (Option 2)

3.2.1. Soft-Law-Lösungen und Streitbeilegungs-/Vertragsverletzungsmechanismus (Option 2A)

Im Rahmen dieser Option würde die Kommission den Anwendungsbereich der internationalen Verpflichtungen der EU in erläuternden Unterlagen klären und Anleitungen zur Durchsetzung bestehender Instrumente geben, etwa der Artikel 58 und 59 der Richtlinie 2004/17/EG (Auftragsvergabe im Bereich der Energie-, Wasser- und Verkehrsversorgung). Die Kommission würde darüber hinaus in Betracht ziehen, vorhandene Instrumente wie eigene Vertragsverletzungsverfahren und bestehende Streitbeilegungsmechanismen im Rahmen der WTO/der Freihandelsabkommen aktiver zu nutzen, wenn Handelspartner gegen ihre Verpflichtungen verstoßen.

3.2.2. Verstärkte Verhandlungen (Option 2B)

Im Rahmen dieser Option würde die EU ihre Handelspartner systematisch dazu auffordern, dem GPA beizutreten. Zudem würde sie in alle Freihandelsabkommen Bestimmungen über die öffentliche Auftragsvergabe aufnehmen (und auch die Verhandlungen über die Zollunion mit der Türkei neu eröffnen, um Bestimmungen über die öffentliche Auftragsvergabe einzuführen), neue Verhandlungen einleiten und die Bestimmungen bestehender Freihandelsabkommen (Chile, Mexiko) über die öffentliche Auftragsvergabe erweitern.

3.3. Legislativoption mit Überwachung durch die Europäische Kommission (Option 3)

Im Rahmen dieser Legislativoption würde der Zugang zu öffentlichen Vergabeverfahren, die von internationalen Verpflichtungen der EU erfasst bzw. nicht erfasst sind, definiert und geregelt, und zur Bestimmung der Herkunft von Waren und Dienstleistungen würden „Herkunftsregeln für die öffentliche Auftragsvergabe“ eingeführt. Entsprechend den von NGO geäußerten Anliegen würden Waren und Dienstleistungen aus den am wenigsten entwickelten Ländern uneingeschränkter Zugang erhalten. Innerhalb der Legislativoption sind über diese Kernelemente hinaus **drei alternative Ansätze** (Optionen 3A, 3B und 3C) denkbar.

3.3.1. *Allgemeine Zugangsbeschränkung bei nicht von internationalen Verpflichtungen erfassten Vergabeverfahren auf EU-Ebene (Option 3A)*

Bei diesem Ansatz wären die öffentlichen Auftraggeber der Mitgliedsstaaten grundsätzlich verpflichtet, Waren, Dienstleistungen und Unternehmen aus Drittländern, die keinen internationalen Verpflichtungen der EU unterliegen, von Vergabeverfahren auszuschließen. Um Hindernisse für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen zu vermeiden, die in der EU nicht erhältlich sind, und/oder in Notfällen oder bei zwingenden Gründen des Allgemeininteresses würden rechtliche **Ausnahmen** von der Ausschlusspflicht festgelegt, und die Kommission könnte bei Vorliegen besonderer Umstände durch **Befreiungen** weitere Abweichungen vorsehen.

3.3.2. *Einzelentscheidungen der öffentlichen Auftraggeber in der EU und Mechanismus der Kommission bei nicht von internationalen Verpflichtungen erfassten Vergabeverfahren (Option 3B)*

3.3.2.1. Auf Ebene der Mitgliedstaaten: Einzelentscheidungen der öffentlichen Auftraggeber unter Aufsicht der Europäischen Kommission (3B1)

Bei Vergabeverfahren, die nicht von internationalen Verpflichtungen erfasst sind, hätten die öffentlichen Auftraggeber die Wahl, Waren oder Dienstleister aus Drittländern zuzulassen oder auszuschließen. Sie müssten der Kommission ihre Entscheidung über den Ausschluss von Angeboten aus Drittländern vorab (in der Auftragsbekanntmachung) mitteilen. Die Kommission könnte so die Situation überwachen und in der gesamten EU für Einheitlichkeit sorgen.

3.3.2.2. Auf EU-Ebene: Mechanismus der Kommission (3B2)

Auf EU-Ebene würde die Kommission auf der Grundlage festgestellter Schwierigkeiten beim Marktzugang und/oder konkreter Beschwerden beschließen, Untersuchungen zu protektionistischen Maßnahmen und anderen Handelshemmnissen einzuleiten, denen Unternehmen oder Angebote aus der EU in Drittländern gegenüberstehen. Sie könnte dann 1) die betreffenden Handelspartner zur Aufnahme von Verhandlungen einladen, um bestehende Handelsbarrieren abzubauen und/oder gegenseitige Verpflichtungen hinsichtlich des Marktzugangs festzulegen und so den Zugang zum Beschaffungsmarkt der jeweils anderen Seite zu sichern, und 2) restriktive Maßnahmen in Bezug auf Angebote aus diesen Drittländern verhängen, wenn der betreffende Handelspartner nicht zur Aufnahme von Verhandlungen bereit ist.

3.3.3. *Option 3C: Möglichkeit der Auftraggeber, Unternehmen, Waren und Dienstleistungen, die nicht von internationalen Verpflichtungen der EU erfasst sind, nach Mitteilung an die Kommission zu Vergabeverfahren zuzulassen, und*

Möglichkeit der Kommission zur Entscheidung über den Zugang zum Beschaffungsmarkt der EU

Im Rahmen dieser Option hätten die Auftraggeber die Möglichkeit, Unternehmen, Waren und Dienstleistungen, die keinen internationalen Verpflichtungen hinsichtlich des Marktzugangs unterliegen, vorbehaltlich der Genehmigung durch die Kommission zu Vergabeverfahren zuzulassen. Zunächst müssten sie dazu in der Auftragsbekanntmachung ihre Bereitschaft zur Zulassung solcher Unternehmen, Waren und Dienstleistungen bekanntgeben. Etwaige Angebote solcher Waren und Dienstleistungen müssten sie der Kommission melden. Die Kommission würde dann innerhalb von 6 bis 8 Wochen über die Zulassung entscheiden und dazu das Vorliegen einer „substanziellen Reziprozität“ prüfen.

3.4. Legislativansatz ohne Überwachung durch die Europäische Kommission (Ausweitung des Artikels 58 auf den gesamten Anwendungsbereich der Richtlinien)

Um den mit der Unterrichtung der Kommission verbundenen zusätzlichen Aufwand der öffentlichen Auftraggeber zu vermeiden, würden die Bestimmungen der Artikel 58 und 59 auf Dienstleistungen und Bauarbeiten sowie auf Einrichtungen des öffentlichen Rechts und zentrale und lokale Behörden ausgeweitet. Erläuternde Unterlagen würden (wie im Rahmen der Option 2) Anleitungen zur Anwendung dieser Artikel geben. Ansonsten würde diese Option dieselben Kernelemente umfassen wie Option 3.

3.5. Option 5: „Europäisch kaufen“

Zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen mit den wichtigsten Handelspartnern wie den USA und China könnte sich die EU an den vorhandenen Strategien „Buy American“ und „Buy Chinese“ orientieren und ein System von Preispräferenzen mit einer Marge von 25 % einführen. Dadurch würde sie diese Art von Preispräferenzen jedoch implizit billigen, die sie aber entschieden ablehnt. Diese Option ist daher von vornherein auszuschließen und wird nicht analysiert.

3.6. Option 6: Korrektur unfairer „ungewöhnlich niedriger Angebote“ (ergänzende Option)

In Ergänzung der vorstehend beschriebenen Optionen käme eine Option zur Behebung von Problemen in Betracht, die entstehen, wenn Anbieter aus bestimmten Drittländern (sehr) niedrige Preise anbieten, da sie Subventionen erhalten oder von anderen unfairen Wettbewerbspraktiken profitieren.

4. FOLGENABSCHÄTZUNG

Die Auswirkungen der einzelnen Optionen wurden anhand von 9 Kriterien bewertet, zu denen unter anderem die Auswirkungen auf die Handelsströme, die Position bei Verhandlungen mit internationalen Handelspartnern und der Verwaltungsaufwand zählten.

Zu betrachten sind diese Auswirkungen vor dem Hintergrund einer möglichen Zunahme der Exporte um 4 Mrd. EUR (was etwa 60 000 Arbeitsplätzen entspricht), wenn die 12 größten Handelspartner der EU diejenigen Beschaffungsmärkte öffnen, auf denen sie selbst entsprechende offensive Interessen in der EU verfolgen. Zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Optionen wurden die entstehenden Kosten daher an dieser Exportzunahme gemessen. Bei der Bewertung der Kosten und Vorteile der betrachteten Optionen ist jedoch auch die Möglichkeit von Vergeltungsmaßnahmen der Handelspartner zu berücksichtigen.

Option 1 (Ausgangsszenario) und Option 2B (weitere Verhandlungen) würden voraussichtlich zu einem zusätzlichen Exportvolumen in Höhe von 1 Mrd. EUR führen (12 000 bis 18 000 Arbeitsplätze).

Bei Umsetzung der Option 2A (rechtliche Klärung und verstärkte Anwendung vorhandener Mechanismen) würde die stärkere Anwendung der in der Richtlinie 2004/17/EG vorgesehenen Beschränkungen (Artikel 58 Absatz 2) voraussichtlich vor allem zur Klärung der Vorschriften und zur Rechtssicherheit beitragen. Anleitungen zum Anwendungsbereich der Verpflichtungen erhöhen in der Tat die Rechtssicherheit, wenn Angebote aus Drittländern bei Vergabeverfahren abgelehnt werden müssen. Auf andere Kriterien hätte Option 2A voraussichtlich keine wesentlichen Auswirkungen.

Option 3A (allgemeine Zugangsbeschränkung bei nicht von internationalen Verpflichtungen erfassten Vergabeverfahren auf EU-Ebene) würde die Rechtssicherheit voraussichtlich deutlich erhöhen, da Probleme vermieden würden, die durch eine unkorrekte Anwendung von Bestimmungen über eine „symmetrische Reziprozität“ entstehen. Die Beschränkungen könnten auf weitaus die meisten Beschaffungsmärkte angewandt werden, wenngleich für die Beschaffung von Brennstoffen, Arzneimitteln, medizinischen Geräten und Computern voraussichtlich Befreiungen gelten würden. Die potenziellen Auswirkungen auf die Handelsströme wären erheblich, da bei Umsetzung dieser Option Importe von Waren und Dienstleistungen in Höhe von bis zu 4 Mrd. EUR entfallen würden. Die Option würde die Verhandlungsposition der EU deutlich stärken, könnte jedoch auch zu umfangreichen Vergeltungsmaßnahmen führen (1 Mrd. EUR). Die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen und den Verwaltungsaufwand wären sehr gering.

Option 3B (Möglichkeit für einzelne Auftraggeber, unter Aufsicht der Europäischen Kommission Angebote aus Drittländern auszuschließen (3B1), sowie Mechanismus der Kommission zur Untersuchung der Situation des Marktzugangs für Waren, Dienstleistungen und Unternehmen aus der EU in Drittländern (3B2)) würde die Rechtssicherheit erhöhen, da die Kommission bei möglichen diskriminierenden Maßnahmen das letzte Wort sprechen könnte. Diese Option würde alle einschlägigen Wirtschaftssektoren umfassen. Realistisch betrachtet könnte die zu erwartende Marktöffnung zu zusätzlichen Exporten in Höhe von 4 Mrd. EUR und 60 000 neuen Arbeitsplätzen führen. Die Auswirkungen auf die Verhandlungsposition der EU wären etwas besser als bei Umsetzung der Option 3A, da auf die offensiven Interessen von Drittländern gezielt eingegangen werden könnte. Das Risiko von Vergeltungsmaßnahmen wäre begrenzt, da eine Schließung des Beschaffungsmarktes der EU in begrenztem Umfang und auf gezielte Weise erfolgen würde. Die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte würden sich ebenfalls in Grenzen halten, doch der Verwaltungsaufwand der öffentlichen Auftraggeber, Unternehmen und selbst der Europäischen Kommission wäre aufgrund des Mitteilungssystem und der 6-8-wöchigen Bearbeitungszeit relativ groß.

Die Optionen 3C und 4 hätten ähnliche Folgen wie Option 3A. Option 3C wäre jedoch von allen Optionen mit dem größten Verwaltungsaufwand verbunden (Mitteilungen anstelle von Befreiungen), und Option 4 würde die Einhaltung internationaler Verpflichtungen nicht in demselben Maße verbessern wie die Optionen 3A und 3B.

Option 6 (Korrektur unfairer ungewöhnlich niedriger Angebote) würde die anderen Optionen ergänzen und nur Angebote aus Drittländern betreffen. Die Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand und die öffentlichen Haushalte wären gering, würden aber von der Zahl der Fälle abhängen. Es bestünde jedoch das Risiko von Vergeltungsmaßnahmen, da sich aufgrund ungewöhnlich niedriger Angebote ausgeschlossene Bieter meist in Staatsbesitz befinden.

5. VERGLEICH DER OPTIONEN

Die vorgeschlagenen Optionen wurden anhand ihres Beitrags zur Erreichung der angestrebten Ziele und ihrer Wirtschaftlichkeit miteinander verglichen.

Option 1 würde nicht zur Erreichung der angestrebten Ziele beitragen und ist daher nur als Ausgangsszenario anzusehen, mit dem die anderen Optionen verglichen werden. Option 2 würde nur in begrenztem Umfang zur Erreichung der genannten Ziele beitragen (durch eine höhere Rechtssicherheit und einen verbesserten Zugang zu den Märkten von Drittländern) und hat darüber hinaus die geringsten Vorteile in Bezug auf Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz. Die Optionen 3A, 3C und 4 sind zwar zielführend, doch aufgrund der Kosten möglicher Vergeltungsmaßnahmen und der Probleme für die Lieferketten von EU-Unternehmen in den USA und China wären sie nicht wirtschaftlich. Option 3C wäre mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Mit Ausnahme der Option 6 würde sich keine der Optionen gezielt gegen ungewöhnlich niedrige Angebote staatlich subventionierter Unternehmen, Waren und Dienstleistungen richten. Option 3B ist am ehesten geeignet, alle Ziele so weit wie möglich zu realisieren. Auch im Hinblick auf Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Kohärenz wurde sie von allen Optionen am besten bewertet. Es wird daher empfohlen, Option 3B umzusetzen und durch die Optionen 6 und 2B zu ergänzen.

6. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Kommission wird die Erfüllung der in der Initiative vorgesehenen Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten und deren öffentliche Auftraggeber überwachen. Die Initiative sieht eine Reihe von Indikatoren zur Überwachung der Erreichung der einzelnen Ziele vor, insbesondere

- die Zunahme der Exporte im Bereich des öffentlichen Auftragswesens,
- die Zahl der geöffneten Sektoren in Drittländern im Vergleich zur derzeitigen Situation (bei Betrachtung 22 ausgewählter Sektoren),
- die Zunahme der Handelsströme im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe,
- die Zahl der von der Europäischen Kommission eingeleiteten Untersuchungen,
- die Beseitigung von Handelsbarrieren für EU-Anbieter im öffentlichen Auftragswesen in bestimmten Drittländern sowie
- die Änderungen in nationalem Recht, mit denen internationalen Verpflichtungen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe Rechnung getragen wird.