Beschaffungsrichtlinie (EU) 2019/1161:
Inhalt der Richtlinie und Vorschläge zur Umsetzung in deutsches Recht

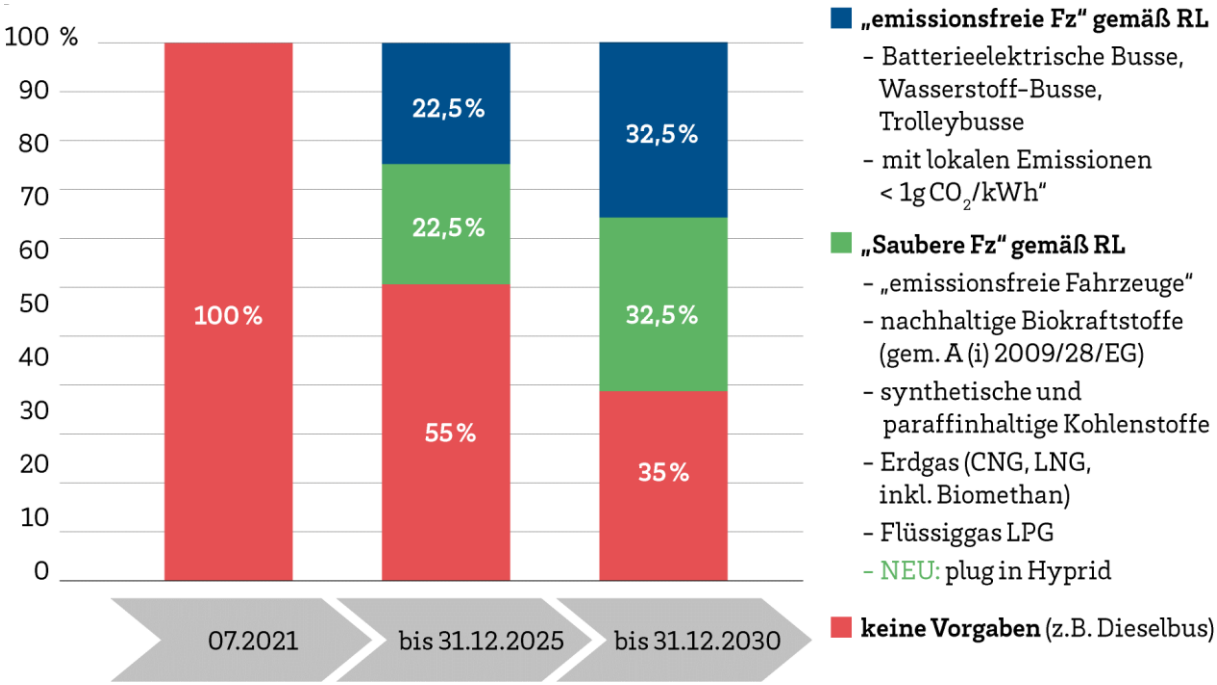
Die neugefasste Richtlinie (RL) über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge ist am 1. August 2019 in Kraft getreten und muss innerhalb einer Frist von zwei Jahren in nationales Recht umgesetzt sein. Ab dem **2. August 2021** müssen die Bestimmungen im deutschen Recht Geltung erlangen (Artikel 3 Absatz 1 zweiter Unterabsatz der RL).

Ziel der Richtlinie ist es, ÖPNV-Straßenverkehre dem Klimaschutz zu verpflichten und den CO_2-Ausstoß über eine Fahrzeugquotierung bis 2030 zu senken.

Sie bindet **Verkehrsunternehmen bei der Fahrzeugbeschaffung**, **Aufgabenträger bei Vergaben**.

1. Quotenvorgaben (Mindestziele) und Fahrzeuge

Die Quotenvorgaben stellen sich für Deutschland für Kraftomnibusse **M 3 Unterklasse I oder A** (Linienbusse mit vielen Stehplätzen) im Zeitablauf wie folgt dar:



Quelle der Darstellung: VDV

Die Quotenvorgaben für Fahrzeuge der Fahrzeugklassen **M1** (Pkw bis 8 Fahrgastsitzplätze) und **M2** (Midi-Busse bis 5 Tonnen) sehen eine einheitliche Quote von **38,5 Prozent** vor (Tabelle 3 der RL). Für diese Fahrzeugklassen sind Emissionsgrenzwerte für *„saubere leichte Nutzfahrzeuge"* von **50 g/km CO_2 sowie 80 Prozent Emissionsausstoß** im Vergleich zu Euro 6/VI definiert - allerdings nur bis zum **31. Dezember 2025**. Danach gilt zwingend **lokale Emissionsfreiheit** (Tabelle 2 der RL).
Eine Betankung mit alternativen Kraftstoffen ist für diese Fahrzeugklassen im Gegensatz zu M3 kein Mittel der Wahl, weil nicht zugelassen.

Reisebusse (**M3 III**) und Fahrzeuge der Unterklasse **M3 II** (Linienbusse mit wenigen Stehplätzen) sind nicht erfasst.

2. Details zum Geltungsbereich

Unternehmen sind bei der Beschaffung von Fahrzeugen ab 2. August 2021 an die Quotierung gebunden (siehe Artikel 3 Absatz 1 lit. a der RL). Inhaber von ÖPNV-Linienverkehrsgenehmigungen nach § 42 PBefG gelten als „Sektorenauftraggeber" gemäß Artikel 4 der RL 2014/25/EU (vgl. nationale Umsetzung in § 100 Absatz 1 Nr. 2a GWB) und müssen EU-weit ausschreiben, wenn der **Schwellenwert von 428.000 €** (ab 1. Januar 2020 gemäß Artikel 1 Ziffer 1 VO (EU) 2019/1829) erreicht wird oder die Fahrzeuge staatlich gefördert werden sollen.

Für **Subunternehmer** ist eine Pflicht zur Ausschreibung oberhalb des Beschaffungs-Schwellenwerts noch nicht abschließend gerichtlich geklärt. Es gilt jedenfalls dann eine Ausschreibungspflicht, wenn das Fahrzeug mit staatlicher Förderung beschafft werden soll.

Ob der jeweilige Schwellenwert überschritten wird, hängt von der Anzahl der zu beschaffenden Fahrzeuge ab.

Nur wenn der Schwellenwert bei der Beschaffung nicht erreicht wird und auch nicht mit öffentlichen Geldern gefördert wird, unterliegt die Beschaffung nicht der Richtlinie. Ansonsten fällt grundsätzlich jeder einzelne Beschaffungsauftrag oberhalb des Schwellenwerts unter die RL (vgl. Artikel 5 Absatz 4 in V. m. Artikel 3 Absatz 1 lit. a der RL).

Mit Blick auf die Fahrzeugbeschaffung ist es im Sinne der Richtlinie unerheblich, ob oder wie **eigenwirtschaftliche Verkehre** betroffen sind. Die Frage ist vielmehr, ob eigenwirtschaftliche Verkehre unter dem Regime der RL noch wirtschaftlich darstellbar sind.

Falls ein Verkehrsunternehmen als Sektorenauftraggeber einen Unterauftrag vergibt, greift ebenfalls der Schwellenwert von 428.000 € (Auftragswert).

Öffentliche Auftraggeber (u.a. Aufgabenträger) sind mit Vergaben ab 2. August 2021 gemäß VO 1370 (siehe Artikel 3 Absatz 1 lit. b der RL) und bei der Vergabe von Verkehren nach RL 2014/24/EU bzw. 2014/25/EU (siehe Artikel 3 Absatz 1 lit. c der RL) gebunden. Ebenso wenn Fahrzeuge für eigene Zwecke beschafft werden (Artikel 3 Absatz 1 lit. a der RL), die nicht unter die Ausnahmen nach Artikel 3 Absatz 2 fallen.
Entscheidend ist der **Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens**: Ab dem 2. August 2021 unterliegt die Vergabe der RL (Artikel 3 Absatz 1 zweiter Unterabsatz).

Die RL eröffnet den Mitgliedstaaten im Rahmen der **nationalen Umsetzung** folgenden Spielraum:

- In Artikel 3 Absatz 1 lit. b wird für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Sinne der VO (EG) 1370/2007 auf die **Schwellenwerte der KMU-Direktvergabe** (Artikel 5 Absatz 4 der VO 1370) als möglicher nationaler Schwellenwert für die Beschaffungsrichtlinie verwiesen.
- Weiterhin hat die EU-Kommission klargestellt, dass die Mindestquoten erst am Ende des jeweiligen Betrachtungszeitraums insgesamt national erfüllt sein müssen. Dies eröffnet weitere Flexibilität in der nationalen Umsetzung (gemäß Erwägungsgrund 19 der RL).

On-demand-Verkehre und **freigestellte Verkehre**, die von öffentlichen Aufgabenträgern (vgl. § 99 Nr. 2 GWB) vergeben werden, fallen ebenso unter die RL: Durch die Begriffsbestimmungen in Artikel 4 Ziffer 4 der RL (Fahrzeugklassen **M1** und **M2**) und durch die Anwendung der RL auf Dienstleistungsaufträge über Verkehrsdienste (Artikel 3 Absatz 1 lit. c) sind diese Verkehre mit der **Mindestquote von 38,5 Prozent** erfasst. Ab **1. Januar 2026** bezieht sich diese Quote ausschließlich auf **emissionsfreie Fahrzeuge**. Der **Schwellenwert** für diese Aufträge nach der RL 2014/24 liegt bei **214.000 €** (ab 1. Januar 2020 gemäß Artikel 1 Ziffer 1 lit. c VO (EU) 2019/1828).

Sollen Fahrzeuge der Kategorie **M3 Unterklasse A** (ab 5,1 t und bis zu 22 Fahrgastplätze, Stehendbeförderung vorgehsehen) für solche Verkehre erforderlich sein, dann gelten die Quoten gemäß dieser Fahrzeugklasse (siehe Schaubild unter Ziffer 1) bzw. es wäre eine Betankung mit alternativen Kraftstoffen möglich. Für die Klasse **M3 Unterklasse B** (ab 5,1 t und bis zu 22 Fahrgastplätze, keine Stehendbeförderung) gilt die Richtlinie nicht.

3. Alternative Kraftstoffe

In der Richtlinie sind neben emissionsfreien Fahrzeugen ebenso Omnibusse als „sauber“ definiert, die zu 100 Prozent mit alternativen Kraftstoffen betankt werden.

In der Praxis fallen bislang Linienbusse darunter, die mit CNG (komprimiertes Erdgas) bzw. Biomethan betrieben werden. Als mögliche Alternativen bieten sich **GTL** (Gas to Liquid) oder **HVO** (zertifizierte hydrierte Pflanzenöle) an, die prinzipiell unter Verwendung von derzeitigen Nutzfahrzeug-Verbrennungsmotoren Diesel substituieren können. Gemäß Artikel 4 Ziffer 4 lit. b der RL **erfüllt eine alternative Betankung anstelle von Diesel die Voraussetzung für ein „sauberes Fahrzeug“**. Erwägungsgrund 14 sieht vor, dass die Aufgabenträger durch verpflichtende Vertragsklauseln für die Einhaltung der alternativen Betankung sorgen müssen.

Sollte es ab dem Geltungsbeginn kein entsprechendes Angebot an den öffentlichen Tankstellen geben, wird es für Busunternehmen ohne eigene Tankstelle zunehmend schwieriger werden, im ÖPNV tätig zu sein.

Als Instrument der Marktdurchdringung befürworten wir eine Steuerbegünstigung.

4. Vorschläge zur nationalen Umsetzung

Vor allem im ländlichen Raum wird auf es bis auf weiteres an der notwendigen Elektro- bzw. Wasserstoff-Infrastruktur für den ÖPNV fehlen. Im Bereich der Fern- und Reisebusse fehlt es gänzlich an einer mittelfristigen Alternative.

Insb. ist unklar, wie derartige Investitionen finanziert werden könnten. Somit droht die Gefahr, dass auch Investitionen in die Fahrzeugflotte des ÖPNV unterbleiben, da schon die notwendige Infrastruktur nicht zur Verfügung steht.

Eine vollständige Umstellung auf emissionsfreie Verkehre im ÖPNV wäre gegenwärtig schätzungsweise mit dem **Kostenfaktor 3** zu beziffern (Antrieb plus Ladeinfrastruktur).

Eine sukzessive Anhebung der CO_2-Preises wird im öffentlichen Verkehr kontraproduktiv wirken, wenn keine Alternative verfügbar ist bzw. kein finanzieller Ausgleich erfolgt.

Die EU-Kommission hat klargestellt, dass sie unternehmensseitige Flottenregelungen sowie verschiedene andere Maßstäbe als zulässig erachtet. Für sie ist entscheidend, dass die Quote am Ende des jeweiligen Betrachtungszeitraums insgesamt national eingehalten wird.

Es ist daher notwendig wie zulässig, den **Spielraum für die nationale Umsetzung** voll zu nutzen, den die Richtlinie bietet. Hierzu schlagen wir folgendes vor:

- **Ausnahme KMU-Flottenregelung: Generelle Beschränkung des Geltungsbereichs der RL auf Flottengrößen über 23 Linienbusfahrzeuge** (M3 Unterklasse I) **pro Betrieb** (vgl. Verweis des Artikels 3 Absatz 1 b der RL auf Artikel 5 Absatz 4 VO 1370). Für KMU-Unternehmen sind Investitionen in alternative Antriebe nicht darstellbar, solange deren Wirtschaftlichkeit nicht absehbar und eine entsprechende Förderung nicht gegeben ist.
- **Strukturklausel:** Die Quotenregelungen müssen in Städten und Gebietskörperschaften bis **300.000 Einwohner** nur zur Hälfte umgesetzt werden (vgl. Erwägungsgrund 19). Für Gebietskörperschaften wäre auch eine Regelung anhand des Faktors der Einwohnerdichte denkbar, z.B. oberhalb der durchschnittlichen Einwohnerdichte des jeweiligen Bundeslands gelten die Quoten der Richtlinie, unterhalb der durchschnittlichen Einwohnerdichte nur zur Hälfte.
- Verkehrsunternehmen mit **In-House-Vergabe** müssen die vorgesehene Quote im Rahmen der Fahrzeug-Neubeschaffung unabhängig von der Einwohnerzahl oder -dichte vollständig erfüllen.
- Die Quotenregelungen müssen in Städten über **500.000 Einwohner** mit Aufschlag übererfüllt werden (bedeutet zum Beispiel: 60 Prozent saubere Omnibusse im ersten Betrachtungszeitraum; 80 Prozent im zweiten; 50 Prozent bei M1/M2-Fahrzeugen). Dies ist notwendig, um zu gewährleis-

ten, dass die nationalen Quoten insgesamt erfüllt werden, trotz der größeren Flottenbestände in diesen (derzeit 14 deutschen) Städten.

Außerdem ist die **Geltungsdauer von Genehmigungen für Busverkehre** zu verlängern:

- Sie beträgt im Grundsatz höchstens zehn Jahre (§ 16 PBefG).
- Gemäß Artikel 4 Absatz 4 der VO 1370 sind jedoch Laufzeitverlängerungen öffentlicher Dienstleistungsverträge um 50 Prozent zulässig, wenn entsprechende Investitionen (z.B. Ladeinfrastruktur auf den Betriebshöfen) getätigt werden müssen. Im Busbereich wären somit 15 Jahre Laufzeit möglich.
- In Anbetracht der langen Amortisationsdauer notwendiger Investitionen halten wir es für bedenkenswert, noch längere Laufzeiten zu ermöglichen.

Böblingen, 26. November 2019, Bu/Wb