



GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE  
**FACHABTEILUNG A: WIRTSCHAFTS- UND  
WISSENSCHAFTSPOLITIK**

UMWELTFRAGEN, VOLKSGESUNDHEIT UND  
LEBENSMITTELSICHERHEIT

# **EU-Subventionen für umweltschädliche und nicht nachhaltige Praktiken**

## **STUDIE**

### **Inhalt**

Der Bericht bietet einen Überblick über die Umweltrelevanz der größten Ausgabenbereiche im Haushaltsplan der Europäischen Union. Mithilfe verfügbarer Methodiken wird das Nachhaltigkeitsniveau der wichtigsten Haushaltsposten in den sektorspezifischen Politikbereichen der EU bewertet. Angesichts einer möglichen Reform im Bereich der Subventionen werden Empfehlungen gegeben, die zur Ausrichtung des EU-Haushalts auf nachhaltigeres Wachstum beitragen würden, wie dies in der EU-2020-Strategie gefordert wird.

Dieses Dokument wurde vom Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit des Europäischen Parlaments angefordert.

## **VERFASSER**

Arkaitz USUBIAGA, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie  
Philipp SCHEPELMANN, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie  
Bettina BAHN-WALKOWIAK, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie  
Matthias ALTMANN, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik GmbH  
Ruta LANDGREBE, Ecologic Institute  
Ralph PIOTROWSKI, Ecologic Institute

## **VERANTWORTLICHE VERWALTUNGSRÄTIN**

Catherine LAURANSON  
Fachabteilung Wirtschafts- und Wissenschaftspolitik  
Europäisches Parlament  
B-1047 Brüssel  
E-Mail: [Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu](mailto:Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu)

## **SPRACHFASSUNGEN**

Original: EN  
Zusammenfassung: DE/FR

## **ÜBER DEN HERAUSGEBER**

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des Newsletter:  
[Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu](mailto:Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu)

---

Redaktionsschluss: Februar 2011.  
Brüssel, © Europäisches Parlament, 2011.

Die Studie ist im Internet abrufbar unter:  
<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

---

## **HAFTUNGS AUSSCHLUSS**

Die in diesem Dokument vertretenen Auffassungen geben allein die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

## ZUSAMMENFASSUNG

Subventionen sind ein allgegenwärtiges Phänomen, das direkt oder indirekt mit den meisten Konsum- und Produktionstätigkeiten in Zusammenhang steht, die in unserem täglichen Leben stattfinden. Mit der staatlichen Unterstützung, die viele Sektoren erhalten, werden zwar grundsätzlich lobenswerte Ziele verfolgt, sie hat jedoch in vielen Fällen letztlich umweltschädliche Nebenwirkungen und kommt häufig eher mächtigen als bedürftigen Gruppen zugute. Subventionen sind nicht von Natur aus schlecht, doch kann es vorkommen, dass sie bei Ausrichtung auf Nachhaltigkeit mit anderen, nicht nachhaltigen Tätigkeiten konkurrieren müssen, die ebenfalls staatliche Unterstützung erhalten, was die Gefahr birgt, dass ihre Effizienz geschmälert wird.

Die Europäische Union hat sich verpflichtet, umweltschädliche Subventionen auslaufen zu lassen, beispielsweise durch die Reform der Agrar- und Fischereipolitik. Es bleibt jedoch noch viel zu tun, bis ein nachhaltigerer EU-Haushalt vorliegt, der mit den Zielen der EU-2020-Strategie vereinbar ist.

Dieser Bericht bietet einen Überblick über die sektorbezogenen Politikbereiche der EU (Landwirtschaft, Kohäsionspolitik, Verkehr, Energie und Fischerei), die staatliche Unterstützung erhalten und in denen zugleich die stärksten unerwünschten Nebenwirkungen auftreten. Untersucht werden ausdrücklich aus dem Haushalt finanzierte Subventionen (d. h. im EU-Haushalt als öffentliche Ausgaben sichtbare Subventionen).

### Landwirtschaft

Zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gehören im Jahr 2011 marktbezogene Ausgaben, Direktbeihilfen (erster Pfeiler, 42,5 Mrd. EUR) sowie Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums (zweiter Pfeiler, 14,4 Mrd. EUR). Hierbei handelt es sich um den größten Ausgabenposten im Haushaltsplan der Europäischen Union.

Mit der Reform der GAP 2003 entfiel durch die Entkopplung der landwirtschaftlichen Beihilfen von der Produktion ein großer Teil der umweltschädlichen Subventionen. Die Anreize, die zu Überproduktion und Intensivierung der Produktionsmethoden geführt hatten, wurden zurückgefahren. Die neue Unterstützungsregelung ist an die Erfüllung von Auflagen im Zusammenhang mit Bestimmungen des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit und des Tierschutzes gebunden. Die Umweltvorteile, die diese Normen mit sich bringen, sind jedoch im Vergleich zu den geleisteten Zahlungen unverhältnismäßig gering.

Ebenso haben die meisten Mitgliedstaaten die entkoppelten Beihilfen auf historische Erträge ausgerichtet, was vor allem große Betriebe mit intensiven Produktionsmethoden begünstigt und nicht die kleinen landwirtschaftlichen Betriebe, die durch traditionelle Landwirtschaft einen ökologischen Nutzen erzielen.

## EMPFEHLUNGEN

- Die Beihilferegelung sollte auf ökologische Komponenten ausgerichtet werden, die über die bestehenden Cross-Compliance-Vorschriften hinausgehen und somit traditionelle Produktionsverfahren statt intensive Erzeugungsmethoden unterstützen.
- Die mit den Cross-Compliance-Vorschriften erreichten Umweltvorteile sind im Verhältnis zu den gezahlten Beihilfen unverhältnismäßig gering. Die Festlegung messbarer Ziele und die Einrichtung eines Mechanismus für die Überwachung der Produktion würden die Wirksamkeit der Cross-Compliance-Vorschriften erhöhen.
- Angesichts der Notwendigkeit, öffentliche Gelder für öffentliche Güter auszugeben, sollten die grundlegenden Beihilfen an die Beihilfen geknüpft sein, die für die Bereitstellung öffentlicher Güter und die Erhaltung des Naturerbes gezahlt werden. Die Vergütung für die Bereitstellung öffentlicher Güter sollte ausgeweitet werden und eine größere Palette öffentlicher Güter berücksichtigen, die von der Landwirtschaft bereitgestellt werden.

## Struktur- und Kohäsionspolitik

Die Strukturfonds und der Kohäsionsfonds der Europäischen Union tragen wesentlich zur Verringerung des sozialen und wirtschaftlichen Gefälles zwischen den europäischen Regionen bei. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 sind im Rahmen der Kohäsionspolitik 344 Milliarden EUR vorgesehen, die sich auf die folgenden drei Prioritäten verteilen: Konvergenz<sup>1</sup> (81,5 %), regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung<sup>2</sup> (16 %) sowie territoriale Zusammenarbeit<sup>3</sup> (2,5 %).

Die Umweltausgaben belaufen sich auf 105 Mrd. EUR, die bislang höchste Summe. Etwa 21 (von 86) Kategorien haben einen ökologischen Schwerpunkt, wie die Förderung eines umweltfreundlichen öffentlichen Nahverkehrs, erneuerbare Energieträger (Wind, Sonne, Biomasse, Wasserkraft, Erdwärme und andere), Energieeffizienz, Unterstützung von KMU bei der Förderung umweltfreundlicher Erzeugnisse und Produktionsprozesse (Ökoinnovation in KMU), Radwege usw.

Im Allgemeinen sind die Ausgaben stärker auf Nachsorge, wie Entsorgung von Haus- und Industrieabfällen, Sanierung von Industriestandorten und kontaminierten Böden (ca. 69 % des Finanzvolumens), statt auf Vorsorge wie integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung oder Risikoprävention (ca. 31 % des Finanzvolumens) von Projekten ausgerichtet.

---

<sup>1</sup> Unter Konvergenz fällt die Unterstützung wachstumsfördernder Bedingungen und Faktoren, die zur Konvergenz der am wenigsten entwickelten Mitgliedstaaten und Regionen führen.

<sup>2</sup> Unter regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung fällt die Förderung des wirtschaftlichen Wandels durch Innovation und Unterstützung von Wissensgesellschaft, Unternehmertum, Umweltschutz und Verbesserung der Zugänglichkeit der Regionen.

<sup>3</sup> Unter territoriale Zusammenarbeit, einschließlich grenzübergreifender und transnationaler Zusammenarbeit, fallen gemeinsame lokale und regionale Initiativen sowie interregionale Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch.

Mehr als 62 % der Haushaltsmittel werden für Infrastruktur-Investitionsvorhaben im Verkehr (d. h. umweltfreundliche Verkehrsträger wie Eisenbahn) sowie Abfall und Abwasser ausgewählt. Weitere 13 % sind für Sanierungs- und Erneuerungsprojekte bestimmt. Interessanterweise machen Direktinvestitionen im Zusammenhang mit dem Klimawandel nur 9,1 % aus (2,6 % des gesamten Haushalts der Struktur- und des Kohäsionsfonds), und der Anteil der Subventionen erneuerbarer Energie beträgt 8,6 % des Umwelthaushalts (1,5 % des Gesamthaushalts). Für die Unterstützung der Ökoinnovation stehen lediglich 2,4 % (0,7 % der Gesamtmittel) zur Verfügung, wohingegen Projekte im Bereich Naturerbe und biologische Vielfalt einen Anteil von 5 % (1,5 % der Gesamtmittel) haben.

## EMPFEHLUNGEN

- Mit der Kohäsionspolitik der EU sollten vorrangige Ziele der EU unterstützt werden. Dementsprechend sollten bei den Investitionen Projekte im Mittelpunkt stehen, die auf europäischer Ebene einen umfassenden Nutzen für die Umwelt erbringen. Finanzielle Unterstützung durch die Struktur- und den Kohäsionsfonds muss also auf lange Sicht umweltfreundlich und kosteneffizient sein. Die EU sollte daher in erster Linie Lösungen unterstützen, die sich im Verlaufe der Zeit als umweltschutzwirksam und kostengünstig bewiesen haben.
- Um die Kohärenz innerhalb und zwischen den europäischen Politikbereichen zu verbessern, sollten die Struktur- und der Kohäsionsfonds Teil und Ergebnis einer integrierten Strategie sein.
- Die systematische Einbeziehung des Begriffs Ressourceneffizienz in die Kohäsionspolitik ist notwendig, um die Kohärenz zwischen den Politikbereichen zu verstärken.
- Die Bewertung der Effizienz der Struktur- und des Kohäsionsfonds erfordert mehr Transparenz und eine bessere Berichterstattung der Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang sollte sich das Meldeverfahren stärker auf Ergebnisse statt auf die finanzielle Leistung konzentrieren. Zu diesem Zweck wird empfohlen, während des gesamten Programmplanungszyklus ein umfassendes System für die Umweltberichterstattung anzuwenden.
- Bei den Ex-ante-, Halbzeit- und Ex-post-Bewertungen sollten Nachhaltigkeitsindikatoren verwendet werden. Der Schwerpunkt der derzeit verwendeten Indikatoren liegt hauptsächlich auf der Verwaltungs- und der Finanzkontrolle. Für die Bewertung sollten Indikatoren zur Messung der Umweltfolgen eingeführt werden.
- Als Voraussetzung für die Gewährung von Mitteln sollte ein am Umweltschutz orientiertes öffentliches Beschaffungswesen bestehen.

## Verkehr und Energie

Ausgaben für Verkehr und Energie sind mit mehreren Haushaltlinien verbunden. Mittelbindungen für Verkehrsausgaben belaufen sich im Entwurf des Haushaltsplans der EU für 2011 auf 13,8 Milliarden EUR. 85 % der Mittelbindungen werden über die Struktur- und den Kohäsionsfonds bereitgestellt, darunter Beiträge zu den Projekten der transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V), 9 % direkt für die TEN-V-Projekte.

Forschungstätigkeit im Verkehrsbereich hat einen Anteil von 4 %, der Land-, Flug- und Schiffsverkehr von 1 %.

Generell müssen die Verkehrsausgaben im EU-Haushalt besser zugewiesen und die Mittel auf nachhaltigere Verkehrsbereiche verlagert werden.

Die Ausgaben für Energie belaufen sich im Entwurf des Haushaltsplans der EU für 2011 auf 2,9 Milliarden EUR. 54 % der Mittelbindungen werden über die Struktur- und den Kohäsionsfonds bereitgestellt, einschließlich der Beiträge zu den Projekten der transeuropäischen Energienetze (TEN-E), 1 % ist unmittelbar für das Projekt TEN-E bestimmt. Fusionsenergie hat einen Anteil von 14 %, Forschung im Bereich Energie unter verschiedenen Titeln einen Anteil von 12 %, Kernenergie unter verschiedenen Titeln einen Anteil von 12 %, und konventionelle und erneuerbare Energien kommen auf 4 %.

Auch wenn der erreichte Stand bei den Energieausgaben als gut zu bewerten ist, müssen die Ergebnisse der Bewertung mit Vorsicht betrachtet werden, da mehrere Bereiche (z. B. Energie aus Kernfusion und Kernspaltung, Kohlenstoffabscheidung und -lagerung) wegen der unsicheren Einschätzung ihrer Nachhaltigkeit bei der Bewertung nicht berücksichtigt wurden.

## EMPFEHLUNGEN

- Bei der Unterstützung des Verkehrssektors sollte sichergestellt werden, dass damit kein Anstieg der Treibhausgasemissionen verbunden ist. Die EU sollte ihre Investitionen daher wieder auf den städtischen und regionalen öffentlichen Nahverkehr, ein nachhaltiges Verkehrsmanagement, den Radverkehr, das Schienennetz und intermodale Infrastrukturanlagen zur Verlagerung der Güterbeförderung von der Straße auf die Schiene konzentrieren.
- Ausgehend von der Bewertung sollte eine Verlagerung der Investitionen von nicht nachhaltigen auf nachhaltige Energiequellen gefördert werden, die zur Senkung der Treibhausgasemissionen führen würde.
- Eine Übersicht über die bestehenden sektorspezifischen Umwelt- und Nachhaltigkeitsprüfungen (wie TERM und die Energie- und Umweltberichte der Europäischen Umweltagentur) ist ein wichtiges empfehlenswertes Instrument, das die Auswirkungen der politischen Maßnahmen deutlich macht und methodische und datenbedingte Zwänge überwinden hilft, die einen Vergleich spezifischer sektoraler Analysen behindern. Empfohlen werden ferner zielorientierte Analysen bestimmter Haushaltslinien und Haushaltstitel in Hinblick auf Nachhaltigkeitsindikatoren.

## Fischerei

Die europäische Fischereiindustrie steht in wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Hinsicht vor gewaltigen Herausforderungen. Um den Übergang des Sektors zu neuen Wirtschaftstätigkeiten zu unterstützen, gewähren die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten der Fischereiindustrie Subventionen.

Eine Reihe von Subventionen, so für den Bau neuer Schiffe, wurde abgeschafft, die Mittel wurden auf Programme umgeleitet, mit denen die Flottenkapazität verringert werden soll, doch ist die Fangkapazität insgesamt bislang nicht ausreichend reduziert worden.

Der EU ist es nicht gelungen, die Nachhaltigkeitsziele der GFP zu erreichen. Zu viele Schiffe machen weiterhin Jagd auf zu wenig Fische; die Subventionen haben dazu beigetragen.

Problematisch bleibt auch, die jeweiligen Verwaltungs- und Kontrollsysteme so auszurichten, dass die Fischereisubventionen den Fischressourcen nicht schaden; dazu wäre eine Verbesserung des Rechtsrahmens notwendig.

### EMPFEHLUNGEN

- Die Unterstützung des Fischereisektors sollte von der Verwirklichung der Ziele der GFP und der Erfüllung der Meldepflichten durch die Mitgliedstaaten abhängig gemacht werden. Die Nichteinhaltung der GFP-Bestimmungen sollte sich auf die Verfügbarkeit der Mittel auswirken.
- Für die Gewährleistung von Transparenz sind größere Anstrengungen erforderlich, damit bewertet werden kann, inwieweit die Subventionen zum Erreichen der Ziele der GFP beitragen.
- Gefördert werden sollten Subventionen, die sich potenziell günstig auswirken, wie Subventionen für die Teilnahme am Überwachungs- und Kontrollsystem für die Fischerei, für Forschungsarbeiten zur Bestandsabschätzung, die Verringerung der Auswirkungen auf Lebensräume und Ökosysteme im Meer, Forschungstätigkeiten und Ausbildungsmaßnahmen zum Einsatz umweltfreundlicher Fangtechniken oder Aquakultur-Tätigkeiten und die Umschulung von Fischern auf andere berufliche Tätigkeiten.
- Potenziell nachteilige Subventionen, wie Beiträge zu den Betriebskosten, Verarbeitungstätigkeiten oder Preisstützung, Beihilfe für einzelne Fangtätigkeiten und Umbau von Fischereifahrzeugen sowie Zahlungen für den Zugang zu Fischereiressourcen in Gewässern von Drittstaaten sollten abgebaut werden.

### Fazit

EU-Subventionen für Landwirtschaft, Kohäsionspolitik, Verkehr, Energie und Fischerei haben unbeabsichtigte schädliche Folgen für die Umwelt. Die Ergebnisse dieser Studie lassen eine genauere Bewertung nötig erscheinen, die möglicherweise einen Abbau der umweltschädlichen Subventionen zur Folge hätte. Dazu müssen die direkten und indirekten Auswirkungen des derzeitigen Subventionsrahmens der EU gründlich geprüft und eine Reform eingeleitet werden. Die Instrumente zur Reform umweltschädlicher Subventionen könnte eine gute Grundlage für die vorgeschlagene Bewertung sein (weitere Informationen siehe Valsecchi et al., 2009)<sup>4</sup>.

In einer Studie auf der Grundlage landesspezifischer Untersuchungen und von Fachwissen innerhalb der Mitgliedstaaten heißt es, es werde allgemein eingeräumt, dass die Haushaltsstruktur nicht die politischen Ziele und Prioritäten der EU widerspiegele. Ganz allgemein zeige die Konsultation, dass mehr Mittel für Umwelt, Energie, Wettbewerbsfähigkeit, Forschung und Wissen ebenso wie eine stärkere politikübergreifende Kohärenz bei der Erfüllung der Ziele der EU in diesen Bereichen notwendig seien (Bachtler et al., 2009).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> <http://www.ieep.eu/assets/465/EHS-Full-Report-12-01-10.pdf>

<sup>5</sup> [http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Documents/EoRPA\\_08\\_Papers/EoRPA\\_08-4.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Documents/EoRPA_08_Papers/EoRPA_08-4.pdf)

Die Bewertung mehrerer Haushaltsposten zeigt, dass mehr Transparenz in Form zuverlässiger Informationen und eine Überwachung der Folgen politischer Maßnahmen notwendig sind. Die Europäische Transparenzinitiative, bei der es unter anderem um die Verwaltung und Nutzung der Gemeinschaftsmittel geht, könnten die Grundlage für diese Aufgabe bilden. Ebenso müssen die Überwachungssysteme verbessert und die Berichterstattung der Mitgliedstaaten intensiviert werden. Damit könnten die Beschlussfassung verbessert und eine effizientere Zuweisung der finanziellen Mittel ermöglicht werden.

Die derzeitige Wirtschaftslage bietet eine gute Gelegenheit für eine Trendwende und einen Wechsel von umweltschädlichen Subventionen hin zu Subventionen, mit denen die Vision EU 2020 unterstützt werden könnte. Investitionen in eine umweltfreundliche Landwirtschaft, in Energie- und Ressourceneffizienz, erneuerbare Energieträger, nachhaltige Mobilität, umweltfreundliche Technologien usw. könnten die Wettbewerbsfähigkeit verbessern und Arbeitsplätze in Sektoren schaffen, die kurz-, mittel- und langfristig als entscheidend gelten.

### **EMPFEHLUNGEN**

- Durchführung einer umfassenden Untersuchung der entscheidenden Haushaltstitel in Hinblick auf eine Reform umweltschädlicher Subventionen, um klare und fundierte Empfehlungen für politische Maßnahmen zum Abbau nicht nachhaltiger Bestandteile des EU-Haushalts abgeben zu können. Bei der Vergabe von Mitteln sollte die EU im Interesse einer für alle vorteilhaften Situation sicherstellen, dass der ökologische Aspekt nicht zugunsten anderer Interessen unterbewertet wird.
- Verstärkung der Bemühungen durch Förderung fundierter Informationen und von Transparenz entsprechend der Europäischen Transparenzinitiative.
- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Verbesserung ihrer Berichterstattung, um die Bewertung der Wirksamkeit der eingesetzten Finanzmittel, insbesondere im Hinblick auf die Struktur- und den Kohäsionsfonds sowie die Fischerei zu verbessern und damit die Vorlage von Informationen zu ermöglichen, die für eine wirksame Zuweisung der Mittel erforderlich sind.