

## Ergebnisdokumentation – Fokusgruppe Klimawandel & Ressourceneffizienz

Ergebnis der FG-Sitzung vom 22. November 2012 in der ÖROK-Geschäftsstelle



## Übersicht Programm

   		<b>STRAT.AT 2020 FOKUSGRUPPE</b>
<b>STRAT.AT 2020 Fokusgruppe „Klimawandel &amp; Ressourceneffizienz“</b>		
<b>Donnerstag, den 22. November 2012 10.00 bis ca. 16.00 Uhr</b>		
Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz 1014 Wien, Ballhausplatz 1 (Eingang Michaelerkuppel <sup>1</sup> ) Großes Sitzungszimmer Nr. O275 im 2 Stock		
<b>Programm</b>		
10.00-10.10h	<b>Begrüßung / Einleitung</b> ÖROK-Gst.	
10.10-10.30h	<b>Klärung des Auftrags und der Arbeitsweise der Fokusgruppe:</b> Günter Scheer, ÖAR Regionalberatung	
10.30-11.15h	<b>Darstellung des Themas und der Ziele aus verschiedenen Stakeholder-Perspektiven:</b> InitiatorInnen / ExpertInnen / Programmverantwortliche / Andere	
11.15-11.30h	<b>Zusammenfassung und Überleitung zur Bearbeitung der Fragestellungen</b>	
11.30-12.15h	<b>Fragestellung 1: Was können/sollen die GSR-Fonds zu einer integrierten, nachhaltigen Klimapolitik und zur Verbesserung der Ressourceneffizienz beitragen? Wie können dabei Zielkonflikte gering gehalten und Synergien genutzt werden?</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Zirkuläre Diskussion<ul style="list-style-type: none"><li>1. Sicht der InitiatorInnen</li><li>2. Sicht der Fokusgruppenmitglieder (aus der jeweiligen Perspektive)</li><li>3. Sicht der STRAT.AT 2020 ExpertInnen</li></ul></li></ul>	
12.15-12.30h	<b>Synthesis zu Fragestellung 1 [aus ExpertInnensicht]</b>	
<b>12.30-13.00h Mittagspause</b>		
13.00-13.45h	<b>Fragestellung 2: Welche Grundsätze für eine Priorisierung von Zielen einer integrierten, nachhaltigen Klimapolitik bzw. der Verbesserung der Ressourceneffizienz sollen in den GSR-Fonds angewendet werden?</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Zirkuläre Diskussion<ul style="list-style-type: none"><li>1. Sicht der InitiatorInnen</li><li>2. Sicht der Fokusgruppenmitglieder (aus der jeweiligen Perspektive)</li><li>3. Sicht der STRAT.AT 2020 ExpertInnen</li></ul></li></ul>	
13.45-14.00h	<b>Synthesis zu Fragestellung 2 [aus ExpertInnensicht]</b>	
14.00-14.45h	<b>Fragestellung 3: Wie können umweltschädliche Maßnahmen und Förderungen minimiert bzw. vermieden werden?</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Zirkuläre Diskussion<ul style="list-style-type: none"><li>1. Sicht der InitiatorInnen</li><li>2. Sicht der Fokusgruppenmitglieder (aus der jeweiligen Perspektive)</li><li>3. Sicht der STRAT.AT 2020 ExpertInnen</li></ul></li></ul>	
14.45-15.00h	<b>Synthesis zu Fragestellung 3 [aus ExpertInnensicht]</b>	
15.00-16.00h	<b>Klärung, wo/wie Fragen aus einem Themenspeicher bearbeitet werden können. Zusammenfassung und Ausblick</b>	

Moderation: Günter Scheer (ÖAR)

## TeilnehmerInnen

Siehe Anhang

## Zielsetzungen

- Ziel 1: Klärung des Rahmens und der Möglichkeiten für Maßnahmen zum Klimawandel und Ressourceneffizienz innerhalb der GSR-Fonds in Österreich
- Ziel 2: Erarbeitung von strategischen und prozessorientierten Grundsätzen für die GSR-Fondsprogramme

---

## Rahmenbedingungen / Themenaufriss

---

*Input (Präsentation) von Michael Proschek-Hauptmann (Umweltdachverband) und von Claudia Kettner (WIFO) im Anhang*

Klärung des Rahmens für die Fokusgruppe: In den GSR-Fonds geht es um

- EU-Förderungen und ihre nationale Ko-Finanzierung,
- um einen (im Falle des EFRE und des ESF eher kleinen) Anteil an den Gesamtausgaben für Wirtschafts-, Regional-, Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik,
- um relativ stark durch die EU-Verordnungen vordefinierte Schwerpunkte für die einzelnen Fonds, also um die Frage, was für die einzelnen Fonds möglich ist (bzw. welche Instrumente national zur Verfügung stehen, um Förderungen im Sinne der übergeordneten Ziele zu erreichen)
- um komplexe Förderregime sowie darum,
- wie die einzelnen Fondsprogramme zusammenspielen bzw. sich abstimmen.

Rahmen im Bereich Klima / Energie: u.a. EU 20/20/20 Ziele, Kyoto-Prot., Österr. Energiestrategie  
Im Bereich Ressourceneffizienz: u.a. EU 2020 Strategie / Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“

Klimapolitik und Ressourceneffizienz als Querschnittsmaterien, die sowohl in der laufenden Periode 2007-13 als auch – mit noch stärkerem Gewicht – 2014-20 stark verankert sind.

Eine Kernfrage für die Fokusgruppe: Welche Instrumente zur Hebung von Synergien bzw. zur Gewährleistung der Verträglichkeit mit Umwelt- und Klimaschutzz Zielen wären geeignet und können in den GSR-Fonds-Programmen bzw. deren Maßnahmen eingesetzt werden?

Die vom UWD eingebrachte „Logik der Interventionsstufen“ (1. Ressourceneinsparung / 2. Effizienzsteigerung / 3. Energieaufbringung) wurde wiederholt unter Fragestellung 1 und 2 diskutiert. Aus Sicht des Initiators sollten diese in der genannten Reihenfolge prioritär adressiert werden. Die Diskussion ergab, dass grundsätzlich die Ziele der Ressourceneinsparung und der Verbesserung der Ressourceneffizienz, noch vor dem Ziel der Investition in die Ressourcenbereitstellung, höhere Priorität haben sollten. Weitgehender Konsens war, dass alle drei Stufen gleichzeitig zu adressieren sind und dies auch aktuell passiert.

---

**Fragestellung 1: Was können/sollen die GSR-Fonds zu einer integrierten, nachhaltigen Klimapolitik und zur Verbesserung der Ressourceneffizienz beitragen? Wie können dabei Zielkonflikte gering gehalten und Synergien genutzt werden?**

---

*Input (Präsentation) von Michael Proschek-Hauptmann (Umweltdachverband) im Anhang*

### **ZUSAMMENFASENDE PUNKTE**

Übereinstimmend wird festgestellt, dass

- Klimaschutz und Ressourceneffizienz zentrale Ziele der GSR-Fonds sind,
- die „vertikalen“ direkt wirksamen Maßnahmen dazu im ELER gut verankert sind und weiter ausgebaut werden sollen,
- der Anteil der direkt darauf abzielenden Maßnahmen im EFRE gem. den EK-Verordnungsvorschlägen von derzeit ca. 10% auf mindestens 20% verdoppelt werden soll (Thematisches Ziel 4),
- ein wesentlicher Schlüssel für die stärkere Orientierung der Produktionsweise, der Arbeitsformen- und Lebensstile an den Zielen des Klima- und Umweltschutzes im Bereich der Bewusstseinsbildung und Qualifizierung liegt und daher auch das ESF-Programm Maßnahmen in diese Richtung vorsehen soll,
- bei allen Vorschlägen die Machbarkeit sowie die Frage der Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Nutzen/Wirkung berücksichtigt werden muss.

Zur Frage der Bedeutung von Wirtschaftswachstum bzw. zum Verhältnis von fortdauerndem Wachstum und ökologischer bzw. klimaschützender Nachhaltigkeit wurden sehr unterschiedliche Auffassungen vertreten:

Von wissenschaftlicher Seite wurde eindringlich die Meinung vertreten, dass eine radikale und auch rasche Transformation von Gesellschaft und Ökonomie notwendig wäre, um tatsächlich den Bereichen Klimaschutz & Ressourceneffizienz voranzukommen. Derzeit bestünden Zielkonflikte auf höchster Ebene („nachhaltiges Wachstum“), die nicht thematisiert werden und es herrscht vielfach eine eher einseitige (finanziell geleitete) anstelle einer gesamthaften Sichtweise vor.

Es wurde aber auch hervorgehoben, dass die GSR-Fonds zu einem grundlegenden Wandel nur kleine „inkrementale“ Beiträge leisten können. Förderungen sind grundsätzlich nur ein schwacher Hebel für große Veränderungen, können aber Anreize dazu bieten.

Die Gleichrangigkeit von ökologischer, sozialer und ökonomischer Nachhaltigkeit wurde betont.

Zielkonflikte zwischen diesen Bereichen, aber auch innerhalb der Energie- und Umweltpolitik wurden intensiv und beispielhaft diskutiert.

### **RESÜMEE**

Direkt auf den Klimaschutz, bzw. die Anpassung an den Klimawandel und die Verbesserung der Ressourceneffizienz gerichtete Maßnahmen sollten in allen GSR-Fondsprogrammen vorgesehen werden.

Diese sollten strategisch angesetzt werden, um Hebelwirkung, Synergien und Sichtbarkeit zu erreichen.

Eine langfristige, systemische, multidimensionale und synergieorientierte Sichtweise und Arbeitsmethode sowie entsprechende Monitoring- und Evaluierungstools sollten in allen GSR-Fondsprogrammen Anwendung finden.

---

## **Fragestellung 2: Welche Grundsätze für eine Priorisierung von Zielen einer integrierten, nachhaltigen Klimapolitik bzw. der Verbesserung der Ressourceneffizienz sollen in den GSR-Fonds angewendet werden?**

---

*Input von Michael Proschek-Hauptmann (Umweltdachverband) im Anhang*

Das Ziel sollte aus UWD-Sicht sein, dass sämtliche Maßnahmen einem Ökologiecheck unterzogen werden.

### **WESENTLICHE DISKUSSIONSPUNKTE**

Es wurde intensiv die Frage der Machbarkeit unter der Prämisse der Proportionalität diskutiert:

- Grundsätzlich wird die Sinnhaftigkeit der Intention einer durchgängigen und nachweislichen Orientierung aller Maßnahmen an der klimaorientierten und ökologischen Nachhaltigkeit anerkannt.
- Allerdings wurde die Durchführbarkeit in Frage gestellt, insbesondere weil FörderwerberInnen (ProjekträgerInnen) und Förderstellen der Mehraufwand nicht ohne Weiteres zugemutet werden kann und insbesondere im EFRE die Folge verschärfter Auflagen ein Ausweichen auf nationale Förderungen sein könnte. Darüber hinaus gibt es mehrere horizontale Zielsetzungen, was zu einer problematischen Zielüberfrachtung führen könnte.
- Außerdem besteht die Gefahr, dass (auch ökologisch) sinnvolle Maßnahmen dann vielleicht unterbleiben und GSR-Fondsmittel nicht voll ausgeschöpft werden würden.
- Betont wurde andererseits die Relevanz von strengen Kriterien, womit eine gewisse Vorbildfunktion der EU-geförderten Programme für nationale Maßnahmen erzeugt werden kann.

### **ZUSAMMENFASSENDE PUNKTE**

Als Grundsatz könnte in der PV formuliert werden, dass die Maßnahmen der GSR-Fondsprogramme den Kriterien ökonomischer, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit entsprechen sollen. Über den Mindeststandard, welchen die Rechtsgrundlagen festlegen, hinausgehend sollen daher entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, die sicherstellen, dass die in diesen Maßnahmen geförderten Projekte den oben genannten Kriterien so weit wie möglich entsprechen.

Dies könnte durch unterschiedliche Systeme und Instrumente erreicht werden, die maßnahmenspezifisch und projektspezifisch sein sollen. Denkbar sind

- Checklisten
- Auflagen / Mindestkriterien
- Punktesystem im Sinne eines Bonusprinzips (je mehr Punkte, desto besser die Förderung bzw. das Ranking der Projekte)
- Begleitende Beratung und Qualifizierung

Eine Differenzierung nach Größe und Impact der Projekte ist sinnvoll und notwendig, um dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu entsprechen.

Es wird auch angeregt, dass eine Überarbeitung der Fördersysteme mit dem Ziel der Vereinfachung und Angleichung erfolgt. Auch rein nationale Förderungsmaßnahmen sollten den hier vorgeschlagenen Prinzipien entsprechen.

---

### **Fragestellung 3: Wie können umweltschädliche Maßnahmen und Förderungen minimiert bzw. vermieden werden?**

---

*Input von Michael Proschek-Hauptmann (Umweltdachverband) und das vorgestellte „Analysetool“<sup>1</sup> im Anhang*

#### **WESENTLICHE DISKUSSIONSPUNKTE**

Es wird berichtet, dass alle GSR-Programme einer SUP unterzogen werden müssen. Auch die obligatorischen Ex-ante-Evaluierungen, deren Ergebnisse ebenfalls Teil der Partnerschaftsvereinbarung sein werden, helfen schon in der Phase der Programmerstellung, Zielkonflikte zu identifizieren bzw. zu vermeiden. Dabei sollen die Planungsinstrumentarien (Ex-ante-Evaluierung, SUP, weitere Analysen wie z.B. das vorgestellte Tool) aufeinander abgestimmt angewendet werden.

Maßnahmen / Investitionen haben immer viele Wirkungen, manchmal auch nicht beabsichtigte bzw. nicht vermeidbare. Die in diesem Zusammenhang mitzudenkenden Phänomene der systemischen Wirkungen, der „Pfadabhängigkeit“ und der indirekten Landnutzungseffekte wurden eingebracht.

#### **RESÜMEE**

Konsens bestand darüber, dass umweltschädliche Maßnahmen und Förderungen so weit wie möglich zu vermeiden sind. Die praktische Umsetzung stellt jedoch eine sehr große Herausforderung dar.

Es wird empfohlen wirkungsanalytische Systeme (Tools) zu entwickeln, die sowohl ökologische als auch soziale Wirkungen bewerten und beobachten lassen und diese nach Möglichkeit in den GSR-Fondsprogrammen wie auch in den nationalen Fördersystemen einzusetzen.

#### **Anhang – Sitzungsunterlagen**

1. Anwesenheitsliste
2. Präsentationsfolien ad Problemaufriss, PROSCHEK-HAUPTMANN (UWD)
3. Präsentationsfolien ad Darstellung des Themas, KETTNER (WIFO)
4. Präsentationsfolien ad Fragestellung 1, PROSCHEK-HAUPTMANN (UWD)
5. Präsentationsfolien ad Fragestellung 2, PROSCHEK-HAUPTMANN (UWD)
6. Präsentationsfolien ad Fragestellung 3, PROSCHEK-HAUPTMANN (UWD)
7. Studie / Methode (Analysetool) zur Bewertung umweltschädlicher Förderungen (IEEP 2009)

---

<sup>1</sup> Es handelt sich um eine auf dem OECD-„Checklist Approach“ aufbauende Methode zur Erfassung und Beurteilung umweltschädlicher Förderungen, welche im Rahmen der Studie „Environmental Harmful Subsidies (EHS): Identification and Assessment“ unter Federführung des Institute for European Environmental Policy (IEEP), veröffentlicht am 16.11.2009 im Auftrag der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission behandelt wird.

Sitzungsgegenstand: FOKUSGRUPPE KLIMAWANDEL & RESSOURCENEFFIZIENZ

Datum / Uhrzeit: .... 22. November 2012 .....

MODERATION: SCHEER (ÖAR)  
Vorsitz: .....

Nr.	Nachname / Vorname	Stelle	
1	Christiane SALZETTMAYER	Landesbfp	C
2	Gottfried Lamers	BMLFUW	II/3
3	Elmar RITZINGER	BMLFUW	II/9
4	Johannes HÄNCLER	BMLFUW, IV/1 (Fond)	"
5	Helga KROPP-KOLB	FWU	"
6	Peter Weishv	FWU	"
7	Schmidauer Kleinew	BFW	K
8	Martin Schönhart	BOKU	"
9	Christopher LAMPORT	BMLFUW	"
10	Markus SEIDL	ÖROK-CfA	"
11	SCHRATTENBACHER INGE	ÖGUT	"
12	JUNK-LETTINGER Claudia	(AND) JUNK ÖSTERREICH	C
13	Fürstner Gert	— OeB	e
14	Moritz LÄNGAUER	Lhö	K
15	CHRISTOPH WOLFGANG	KUFA Konz	G
16	KATHARINA RÖSSINGER	BIO AUSTRIA	K
17	ISABELLE PLIMON	WKO	i
18	CLAUDIA KETTNER	WIFO	"

Nr.	Nachname / Vorname	Stelle	
19	SCHÄFER Gräte	STAR	S
20	PIASUTI K.-BRUDERANN	VWD	
21	BAUMGARTNER Michael	ÖROK-Gf.	b
22			
23			
24			
25			
26			
27			
28			
29			
30			
31			
32			
33			
34			
35			
36			
37			
38			
39			
40			

# STRAT.AT 2020 Fokusgruppe

## „Klimawandel & Ressourceneffizienz“

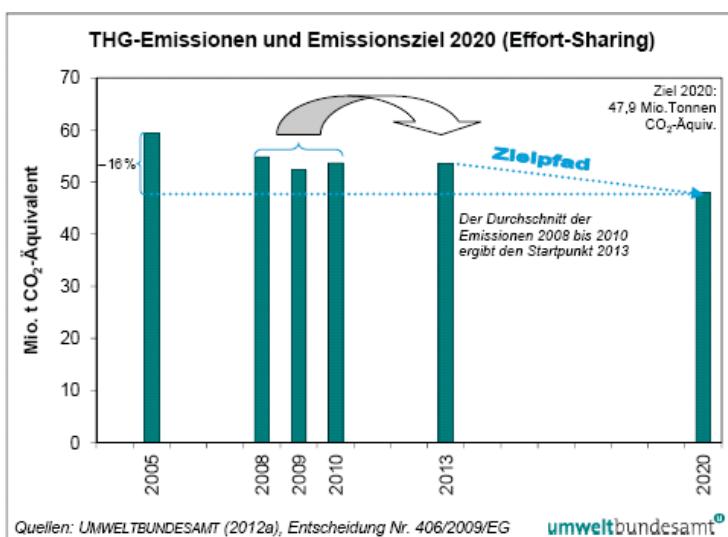
Problemaufriss

22. November 2012  
Michael Proschek-Hauptmann  
Umweltdachverband



## Rahmenbedingungen Klima und Energie

- EU 20/20/20 Ziele
- Ö: Kyoto-Zielverfehlung und Reduktionspfad 2013 – 2020



Ø 7,6 % Emissionsreduktion  
über alle Sektoren

Achtung: Ökostrom-Ausbau nicht  
reduktionswirksam da E-  
Wirtschaft im ETS

Österreich Fokus:  
Ausbau Erneuerbarer (ÖSG vs  
EEffG)

Energiestrategie:  
Stabilisierung des  
Endenergieeinsatzes auf 1.100PJ



# Rahmenbedingungen Exkurs Biodiversität

- EU Ziel Artensterben bis 2010 stoppen – verfehlt
- CBD Nagoya (2010) : Verpflichtung, alle der Biodiversität schädlichen Subventionen bis 2020 zu beenden.



Biodiversitätsstrategie 2020:

Vollständige Umsetzung der FFH- und Vogelschutz-RL;

Wiederherstellung von mindestens 15 % der Gebiete, die bereits Schaden genommen haben;

Beitrag der Land- und Forstwirtschaft zur Wiederherstellung der Biodiversität

Mainstreaming in alle politischen Sektoren



# Rahmenbedingungen Ressourceneffizienz

EU 2020 Strategie „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ = Wachstumsstrategie

- Leitinitiative: „Ressourcenschonendes Europa“

Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa (Sept. 2011) = Umsetzung der Leitinitiative Ressourcenschonendes Europa

- Meilensteine 2020:
  - die Abschaffung von umweltschädlichen Subventionen & ÖSFR
  - die ökonomische Bewertung von Ökosystemdienstleistungen und Naturkapital,
  - das Aufhalten des Verlusts an Biodiversität
  - Vorgaben für Luftqualität, Landnutzung und Meeressressourcen.



# Fragen

- Gibt es Zielhierarchien?
- Wie wird mit Zielhierarchien umgegangen?
- Wer entscheidet welche Ziele priorisiert werden? Auf welcher Grundlage?
- Gibt es Möglichkeiten Zielkonflikte zu minimieren?
- Reichen etablierte Instrumente?
- Was sind die „richtigen“ Maßnahmen?



## Handlungsbedarf Zielkonflikte

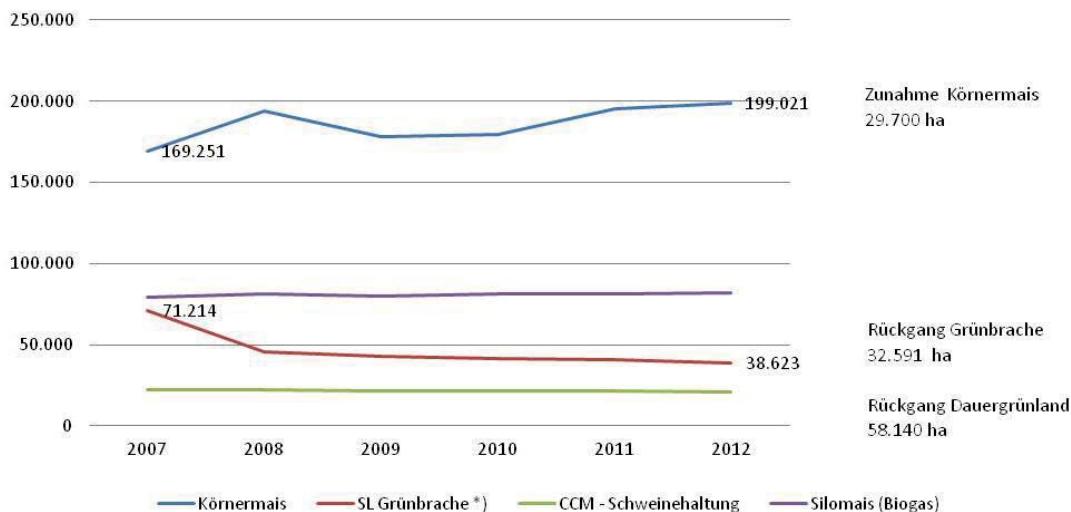
- Ö ist mehrfach im Rückstand
- Fehltritte weder ökologisch noch ökonomisch leistbar
  - Bsp. Biogas und Maisanbau



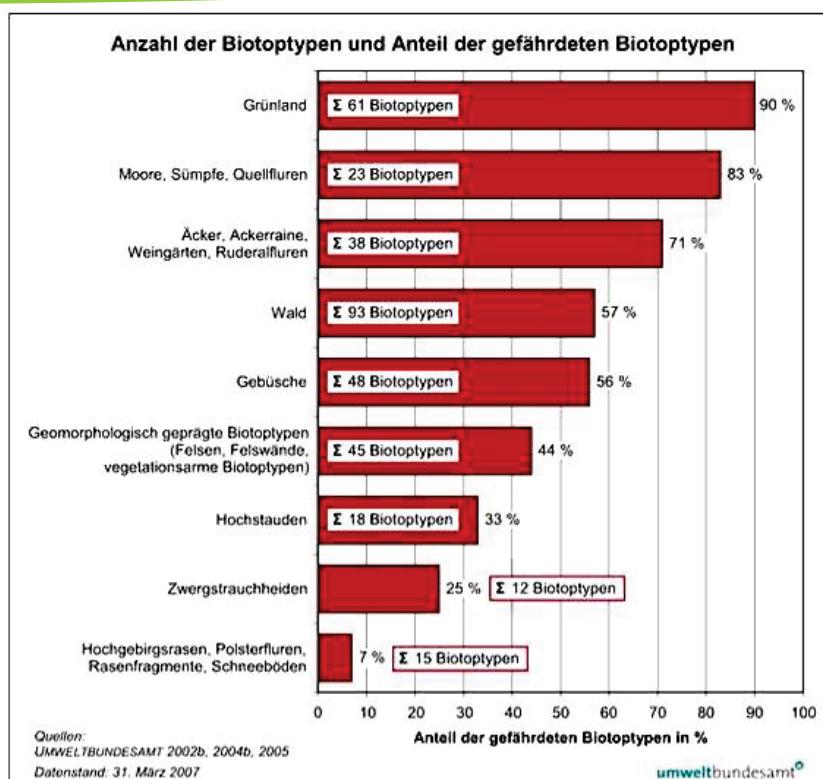
# Bsp. Biomasse und Biogas

- Intensivierung der Landwirtschaft
  - Rückgang von Dauergrünland
  - Zunahme von Mais für Bioethanol, Stärke und Biogas

## Entwicklung Maisflächen zu Grünbrachen in Ö



# Biodiversität in Gefahr



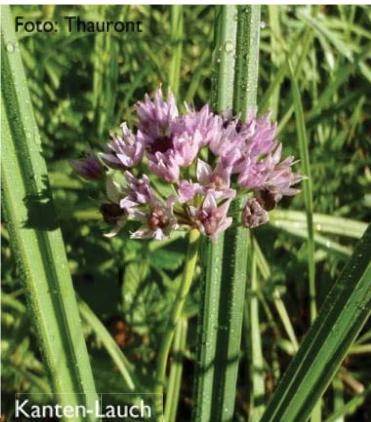
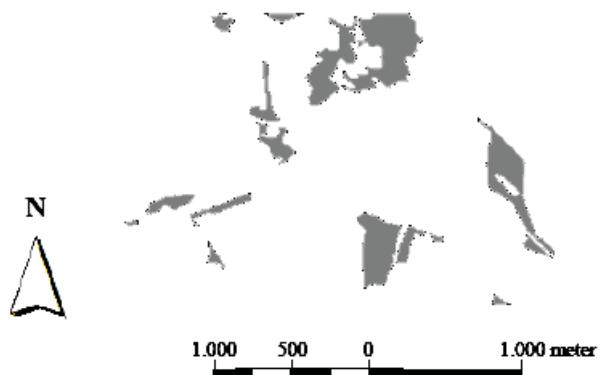
# ... im Grünland

Fig. 2: Comparison of the distribution of meadows in the community of Marchegg

Frequency of meadows in 1821



Frequency of meadows in 2009



umwelt  
dachverband

## Strategisch synergistischer Ansatz

- Welche Maßnahme erhöht den Anteil erneuerbarer Energien?
- Welche Maßnahme reduziert den CO<sub>2</sub> Ausstoß
- Welche Maßnahme reduziert die Erosion?
- Welche Maßnahme trägt zum Biodiversitätsziel bei?
- Welche Maßnahme ist kosteneffizient?
  
- Gibt es diese Maßnahme überhaupt?



# Strategisch synergistischer Ansatz

- Welche Maßnahme erhöht den Anteil erneuerbarer Energien?
- Welche Maßnahme reduziert den CO<sub>2</sub> Ausstoß
- Welche Maßnahme reduziert die Erosion?
- Welche Maßnahme trägt zum Biodiversitätsziel bei?
- Welche Maßnahme ist kosteneffizient?
  
- Gibt es diese Maßnahmen überhaupt?

Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen

Förderung von Ausbildungsprogrammen im Bereich Energieeffizienz,  
Ressourceneffizienz



Vielen Dank  
für die Aufmerksamkeit!





## STRAT.AT 2020 Fokusgruppe "Klimawandel & Ressourceneffizienz"

Claudia Kettner

ÖROK, 22.11.2012



## Europa 2020 Prioritäten & Kernziele

- 3 Prioritäten
  - Intelligentes Wachstum
  - Nachhaltiges Wachstum
  - Integratives Wachstum
- 5 Kernziele in den Bereichen
  - Forschung und Entwicklung
  - Energie und Klima
  - Beschäftigung
  - Soziale Eingliederung
  - Bildung

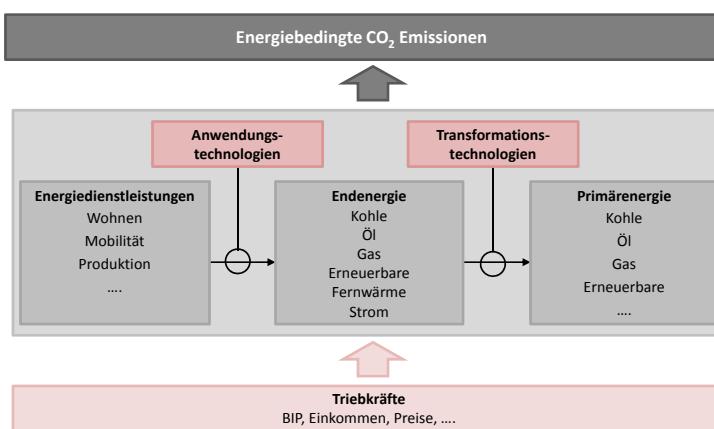
## WIFO ■ Notwendigkeit einer besseren Integration von Klima- (und Umwelt-)Politik

- Klimapolitik ist eine Querschnittsmaterie
  - Direkte und indirekte Verbindungen zu anderen Politikbereichen
  - Synergien und Konflikte mit anderen Politikbereichen
- Klimapolitik als sektorübergreifendes Thema muss fest in die allgemeine und sektorspezifische Politik integriert werden, die den Rahmen für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung vorgibt.

## WIFO ■

### Beispiel: Integration von Klima- und Energiepolitik

- Integrierte Betrachtung essentiell, aber z.T. nicht gegeben (vgl. KSG vs. EnergieeffizienzG)

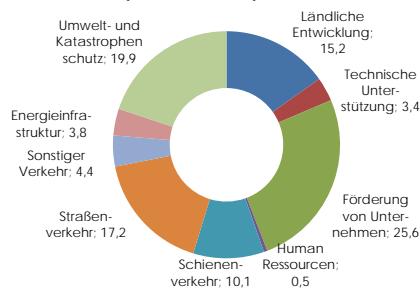


## Beispiel : "Climate Proofing" von Förderungen

- EFRE und KF

- Relevanz in quantitativer Hinsicht: 347 Mrd. € (2007 - 2013) = 35,7% des gesamten EU-Haushalts
- Relevanz in qualitativer Hinsicht: wichtige langfristige Infrastrukturprojekte, mögliche Lock-ins in CO<sub>2</sub>-intensive Systeme

**Allokation von Mitteln aus dem EFRE und KF  
nach Thema (bis Ende 2009)**



**DANKE!**

# **STRAT.AT 2020 Fokusgruppe**

## **„Klimawandel & Ressourceneffizienz“**

*Fragestellung I – Beitrag der GSR-Fonds; Zielkonflikte und Synergien an Hand von Bsp.*

22. November 2012  
Michael Proschek-Hauptmann  
Umweltdachverband



## **Fragestellungen des Tages...#1**

- ... Was können/sollen die GSR-Fonds zu einer integrierten, nachhaltigen Klimapolitik und zur Verbesserung der Ressourceneffizienz beitragen?
- ... Wie können dabei Zielkonflikte gering gehalten und Synergien genutzt werden?



# Beispiele für potentiell umweltschädliche Maßnahmen

## ELER

- Infrastruktur – z.B. Forststraßenbau
- Verkehrserschließung ländlicher Gebiete
- Investitionsförderungen

## EFRE

- Innovationsorientierte, impulsgebende touristische Entwicklung
- Innovationsorientierte Schlüsselinvestitionen
- Verkehrsinfrastruktur



# Klimaschutz ohne Synergie?

## Beispiel ELER

- M 31 | Diversifizierung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe durch Energie aus nachwachsenden Rohstoffen und Energiedienstleistungen
- Bodennahe Gülleausbringung
- Verbesserte Göllelagerung
- Optimierte Reststoffverwertung



# Klimaschutz mit Synergie?

Beispiel ELER:

- Fruchtfolge, Biolandbau
- Nitratreduzierter Dünger
- Erhaltung von Feuchtwiesen und Mooren
- Ökologisches Waldmanagement und bodenschonende Bringungsverfahren

Beispiel EFRE

- Energieeffizienzförderungen
- Innovationsförderungen

Beispiel ESF

- Ausbildungssprogramme



## Logik der Interventionsstufen

1. Absolute Reduktionen der Umweltauswirkungen / Einsparen des Ressourcen oder Energieeinsatzes bei gleichbleibender Basisdienstleistung
2. Steigerung bestehender Effizienzen und Revitalisierung
3. Naturverträglicher Ressourcen/Energiebereitstellung



# STRAT.AT 2020 Fokusgruppe „Klimawandel & Ressourceneffizienz“

*Fragestellung 2 – Grundsätze der Priorisierung*

22. November 2012  
Michael Proschek-Hauptmann  
Umweltdachverband



## Fragestellungen des Tages...#2

Welche Grundsätze für eine Priorisierung von Zielen einer integrierten, nachhaltigen Klimapolitik bzw. der Verbesserung der Ressourceneffizienz sollen in den GSR-Fonds angewendet werden?



# Logik der Interventionsstufen

1. Absolute Reduktionen der Umweltauswirkungen / Einsparen des Ressourcen oder Energieeinsatzes bei gleichbleibender Basisdienstleistung
2. Steigerung bestehender Effizienzen und Revitalisierung
3. Naturverträglicher Ressourcen/Energiebereitstellung

3



## Ein Selbstverständnis und drei Ansätze

Wie im rechtlichen Rahmen der EU-Zielsetzungen gibt es auch auf der Maßnahmenebene keine Substituierbarkeit – “starke” Nachhaltigkeit auch für GSR Fonds notwendig!

Gleichzeitig kann für Interventionen durch die öffentliche Hand (Steuergelder) ein erhöhtes Maß an Umweltauflagen verlangt werden (vgl. Wohnbauförderung, Agrarumweltmaßnahmen, ...)

- Maßnahmenvorprüfung
- Gestaffelte Förderintensität
- Auflagen, Maßnahmenausschlusskriterien, Zielwertbeschränkungen

4



# Maßnahmenvorprüfung

- SUP RL (2001/42/EG) erfordert Umweltauswirkungen zu belegen
- EFRE-Förderungen: Umwelt- und Arbeitsindikatoren im Rahmen des Förderantrages (ATMOS DB)

Forderung – im Sinne des Naturschutzes:

Bei Projektbeantragung müsste durch ein externes Gutachten dargelegt sein:

- Darlegung der im betroffenen Gebiet vorkommenden Schutzgüter
- Darlegung von Bestandsgrößen und Flächengrößen
- Darlegung der vom Eingriff betroffen Arten
- Darlegung des Ausmaßes der Betroffenheit
- Bei hoher Betroffenheit: warum soll der Eingriff genau an dem im Projekt erwünschten Ort stattfinden und nicht woanders?
- Alternativenprüfung durch die Behörde

5



## Erhebung Umweltdaten in die ATMOS DB

Projektträger/Begünstigter	> FFG-Projektnr.: / Firmenname:
Projektgröße (EUR)	>
Hat der Projektantragsteller eine Umweltzertifizierung, z.B. nach EMAS oder ISO	> V
falls "ja": Welche?..	>
<b>Softmaßnahmen</b>	
Sind durch das Vorhaben Auswirkungen auf Interessen des Umweltschutzes zu erwarten?	> Ja, negative Auswirkungen V
<b>Biodiversität</b>	
Besteht für das Vorhaben Anzeige- oder Bewilligungspflicht nach den naturschutzrechtlichen Bestimmungen?	> ja V
Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf Fauna, Flora, ökologisch sensible Lebensräume oder Landschaft?	> negative Auswirkungen, aber Ausgleichsmaßn. gepl. V
Textliche Erläuterung (optional)	>
Werden durch das Vorhaben Schutzgebietsfestlegungen oder der Schutzgebietsstatus (z.B. von Natura 2000 Gebieten, Nationalparks, u.a.) verändert?	> ja V
Falls ja, Erläuterung:	>

- Keine Veröffentlichung
- Geringe Erhebungsqualität

6



# Gestaffelte Förderintensität

- Projekte die im Rahmen der GSR-Fonds gefördert werden, müssen über BAU hinausgehen
  - Status Quo für Agrarumweltmaßnahmen
- Bsp. Mindestanforderung Umweltzeichen, Gebäude über Bauordnung hinausgehend, ...
- Förderungswürdigkeit nach maximal (kumulativen) positiven Zielbeiträgen bewerten.

7



## Auflagen und Auschlusskriterien

- Prüfung einzelner Maßnahmen auf Ihre Umweltschädlichkeit
- Ggf Ausschluss dieser Maßnahme vom Förderregime
- Auflagen zur Reduktion der Umweltschädlichkeit (Ausgestaltung von div. Infrastrukturen)
- Absolute Begrenzung der Maßnahmenumsetzung an indikativen Zielwerten z.B. Anzahl der geförderten KM

8



# STRAT.AT 2020 Fokusgruppe „Klimawandel & Ressourceneffizienz“

*Fragestellung 3 – Vermeidung bzw. Minimierung umweltschädlicher Subventionen*

22. November 2012  
Michael Proschek-Hauptmann  
Umweltdachverband



## Fragestellungen des Tages...#3

Wie können umweltschädliche Maßnahmen und Förderungen minimiert bzw. vermieden werden?

# Was sind Umweltschädliche Subventionen?

„All kinds of financial support and regulations that are put in place to enhance the competitiveness of certain products, processes or regions, and that, together with prevailing taxation jurisdiction, (unintentionally) discriminate against sound environmental practices.“ (OECD, 1998)

3



## OECD – Analyse Tool

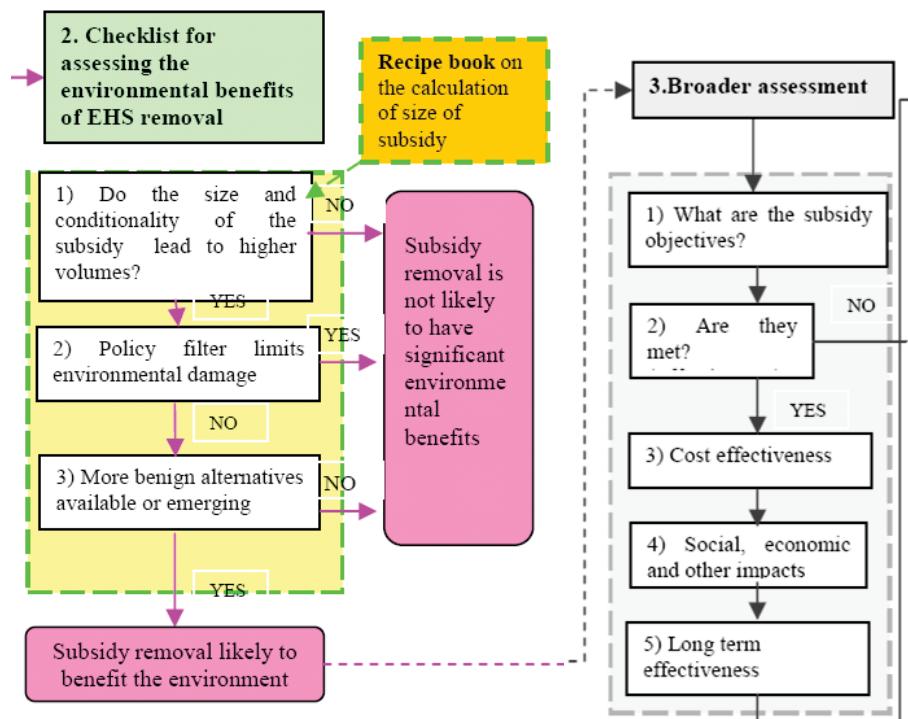
- 1. Bestandsaufnahme
  - Welche Förderungen, Erleichterungen, liegt vor?
  - gibt es Umwelteffekte z.B.: Flächenversiegelung, Ressourcennutzung an Fläche, Wasser, Energie, ...
- 2. Relevanz Check
  - Umfang der Förderung und Effekte
- 3. Detailbetrachtung (← Relevanz für GSR-Fonds)
  - Intention und Wirkung der Förderung
  - Kosteneffizienz, Langzeitwirkung
- 4. Alternativenentwicklung

4



# Detailbetrachtung

1. Steigerung von Produktion u/o. Material-Umsatz
2. Umweltschädliche Nebeneffekte?
3. Verhindern Auflagen, Kriterien umwelt-schädliche Effekte?
4. Sind Alternativen denkbar?

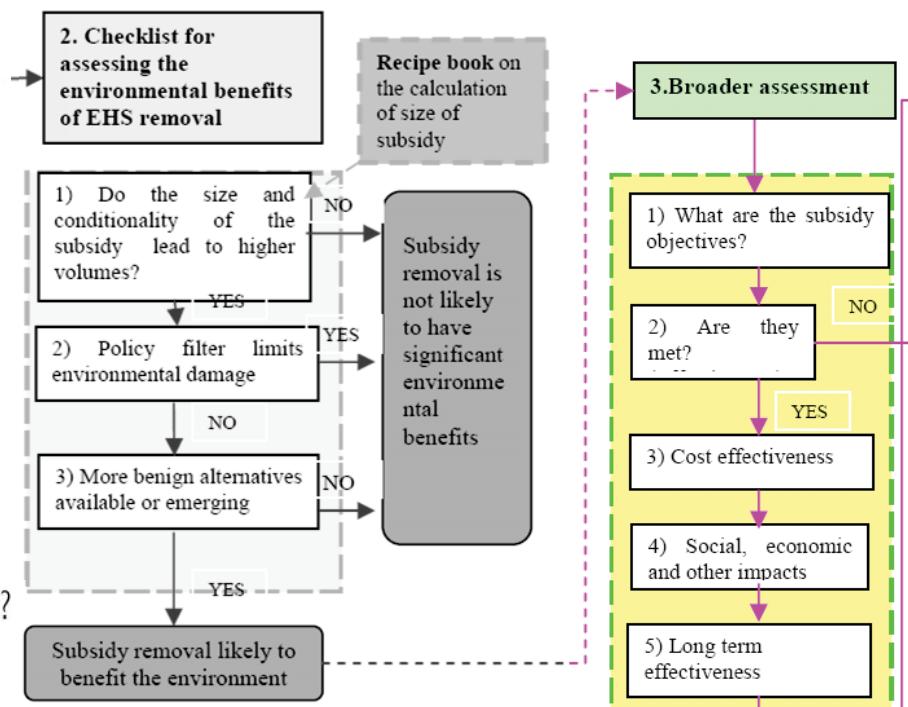


5



# Detailbetrachtung

1. Was sind die Ziele der Förderung?
2. Werden die Ziele erreicht?
3. Ist die Zielerreichung kostenwirksam?
4. Was sind die soziale, ökonomischen und ökologischen Auswirkungen
5. Gibt es Langzeiteffekte?



6





# **Environmentally Harmful Subsidies (EHS): Identification and Assessment**

Study contract 07.0307/2008/514349/ETU/G1

## **EXECUTIVE SUMMARY**

**Institute for European Environmental Policy (IEEP)**  
*C Valsecchi, P ten Brink, S Bassi, S Withana, M Lewis*

*Together with*



**Ecologic**  
*A Best, H Rogers-Ganter, T Kaphengst*



**IVM**  
*F Oosterhuis*

**& supporting expert**  
*C Dias Soares*

**16 November 2009**

## Citation and disclaimer

This report should be quoted as follows:

Valsecchi C., ten Brink P., Bassi S., Withana S., Lewis M., Best A., Oosterhuis F., Dias Soares C., Rogers-Ganter H., Kaphengst T. (2009), *Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment*, Final report for the European Commission's DG Environment, November 2009.

The authors would like to thank the following experts for their assistance and comments in the course of this project: Jan Pieters (ex VROM, Ministry of the Environment in the Netherlands), Frauke Eckermann (German Federal Environment Agency, UBA), Aldo Ravazzi (Ministry for the Environment, the Territory and the Sea, Italy), David Baldock (IEEP), Andy Farmer (IEEP), Malcolm Fergusson (Environment Agency, UK), Cees van Beers (Delft University of Technology), Tillman Rave (ifo Institute for Economic Research), Ron Steenblik (OECD), Christian Hey (German Advisory Council on the Environment), Candice Stevens (ex OECD) and Josephina Maestu (Ministry of the Environment, Spain).

The contents and views contained in this report are, however, those of the authors, and do not necessarily represent those of the European Commission or any of the experts mentioned above.

The Institute for European Environmental Policy (IEEP) is an independent institute with its own research programmes. Based in London and Brussels, the Institute's major focus is the development, implementation and evaluation of EU policies of environmental significance, including agriculture, fisheries, regional development and transport. See [www.ieep.eu](http://www.ieep.eu) for further information.

## **EXECUTIVE SUMMARY**

The EU has a long-standing commitment to removing environmentally harmful subsidies (EHS), which it has reiterated in several key strategies. Removing EHS is a particularly contentious issue and complex process, and while progress has been slow, recent environmental and economic challenges are providing renewed motivation to address the issue.

The current fiscal crisis presents an opportunity for governments to revise their budgets and increase revenues. The removal of EHS would create revenues, for many would cut CO<sub>2</sub> emissions and generally reduce other environmental impacts, and create a level playing field in the markets. In many cases it would also create opportunities to increase social equity.

On 16 September 2009, IEEP organised a workshop on the identification and assessment of EHS, which was attended by many high-level experts and policy makers. The workshop revealed that there is evidence of a renewed interest in EHS reform in Europe, prompted by the need to secure increased revenues to tackle the fiscal crisis, the desire for greater transparency in public finances, and recognition that subsidy reform could help achieve key objectives such as addressing climate change and encouraging the development of a resource efficient economy. Some countries, for example France, are already identifying EHS to remove or reform.

At the EU level, the upcoming reviews of the Sustainable Development Strategy and the Lisbon Strategy offer opportunities for EHS reform to be set within the EC's policy priorities.

There are also prospects for action at the international level. At the G20 meeting in September, Heads of State approved a US-backed proposal to phase out fossil fuel subsidies in the mid-term, calling on their energy and finance ministers to report on strategies and timelines for implementing this 'critical commitment' by 2010.

In this context, it is crucial that policy makers have improved access to tools to identify and assess EHS. This project led by IEEP together with Ecologic, IVM and external expert Claudia Dias Soares for the European Commission's DG Environment is an initiative with this purpose in mind.

### **The aims of the project**

The European Commission is keen to continue to work on mainstreaming the review of EHS into the sectoral policies. The European Commission has been called upon by the EU Sustainable Development Strategy (2006) to draft a roadmap for the reform of EHS, sector by sector, with a view to gradually eliminating them. A roadmap by sector enabling governments to assess their subsidies and to consider to their reform could:

- Provide a framework for the identification of environmentally harmful subsidies;

- Provide a tool to assess whether the subsidy removal will benefit the environment;
- Help to understand the wider implications of subsidy removal including the economic and social dimensions;
- Contain simple guidance on the use of indicators, referring to the levels of subsidisation of an industry and its environmental and social cost, relevant to future measurements and useful in setting baselines for ‘reduction rounds’ by target dates.

This study is a contribution to the Commission’s efforts in this area. It is mostly based on the scientific work carried out by the OECD over the past decade, with the specific aim of applying it in a European context. The application in this project of the tools developed by the OECD is aimed to:

- Test in practice the methodology proposed by the OECD for identification of EHS and their impacts and the impacts of their removal. This implies using the ‘quick scan’ and ‘checklist’ OECD tools as well as the principle of ‘integrated assessment’.
- Identify shortcomings of the OECD method and possible improvements / adaptations needed to make it operational for practical use in a context of policy making.
- Identify good practice for use by policy makers both at EU and Member State level.
- Provide baseline information and indicators that could be useful for potential future measurements, benchmarking or efficiency target setting.

This is the first study carried out so far for the European Commission to be focused in particular on these aspects.

## The results

### *Case studies*

The OECD tools (the quick scan; the checklist; the integrated assessment framework) for identifying and assessing EHS were tested in the context of six case studies. These were: in the **energy sector**: VAT reduction for domestic energy consumption in the UK; fuel tax exemptions for biofuels in Germany; nuclear energy decommissioning subsidies in Germany; in the **transport sector**: fuel taxes: diesel vs petrol in Austria, the Netherlands and the UK; company car taxation in the Netherlands; and in the **water sector**, irrigation water subsidies in Spain.

Case studies revealed the significant amounts of public money provided to subsidies with clear environmental damage and that in most cases do not reach their intended recipients and do not fulfil efficiently their original objectives. For each case study, the study developed an estimate of the size of the environmental impact, an estimate of the size of the subsidy (both indicators of subsidy levels and marginal social cost), as well as a detailed assessment of their social and economic impacts and options for policy reform.

### ***Critical appraisal of the OECD tools***

The appraisal was performed from the perspective of the use of the tools by policy makers and in particular by those less well-versed to subsidy analysis, but yet with a legitimate interest in EHS reform. Since an aim of the tools is to provide a clear and accessible means to identify and assess EHS, the methodological recommendations for their improvement and guidelines were developed to ensure their accessibility to policy makers who are confronted with EHS reform for the first time.

It was found that the tools overlap in several ways, and complement each other in others. Therefore, it seemed desirable that elements of all three tools should be integrated into one single methodology.

The OECD guidance accompanying the tools is to be considered clear and exhaustive. However, with respect to their practical application, it was considered beneficial to streamline the guidance and to develop more guidance on their use.

The tools were considered to be applicable as quick scans and, as such, are not particularly hindered by data availability, nor are they applicable only in the context of certain types of analysis. Each tool allows analyses at different levels, depending on data availability and the resources available. Most of the analysis could be performed qualitatively providing insights on the subsidy.

There are a few main elements which were found to be implicit in the tools but not clearly defined. All three tools require more guidance on how to specify a counterfactual scenario (i.e. what would the world look like without the subsidy). It was considered therefore necessary to develop guidance on how to set the baseline, or to at least require a level of transparency in undertaking this step.

Another element that is implicit in the use of the three tools is the calculation of the size of the subsidy. A step-by-step ‘recipe book’ for calculating the size of the EHS was developed as part of this study and will accompany the guidelines for the use of the tools developed in the study.

The application of the OECD tools to some case studies (e.g. biofuels, fuel taxes), highlighted that trade impacts need be taken into account to provide a more comprehensive assessment of the impact of a subsidy and the impacts of possible options for reform. While it would be difficult to do so without the use of econometric models, it was considered useful to at least complete the assessment by describing them, while providing examples of potential impacts.

Also, the tools do not explicitly consider some crucial elements of subsidy impacts, such as their impacts on competitiveness. In particular, due to their size and limited resources, SMEs can be affected by the existence of a subsidy in the market in which they operate, positively or negatively, and can be particularly affected by their removal. The analysis should assess whether SMEs are disproportionately affected by the existence of a subsidy and whether the subsidy removal/reform requires specific compensatory measures for these businesses.

While the tools were considered effective at showing the main impacts of a subsidy, they should not substitute a more detailed analysis. Rather they were considered useful to help prioritising the analysis and thus the reform of the most harmful subsidies. They are also useful to ensure a check on the political feasibility of the reform process and to prepare the process to ensure that stakeholders are engaged appropriately early in the process.

### ***Integrating the recommendations into the tools – the EHS reform tool***

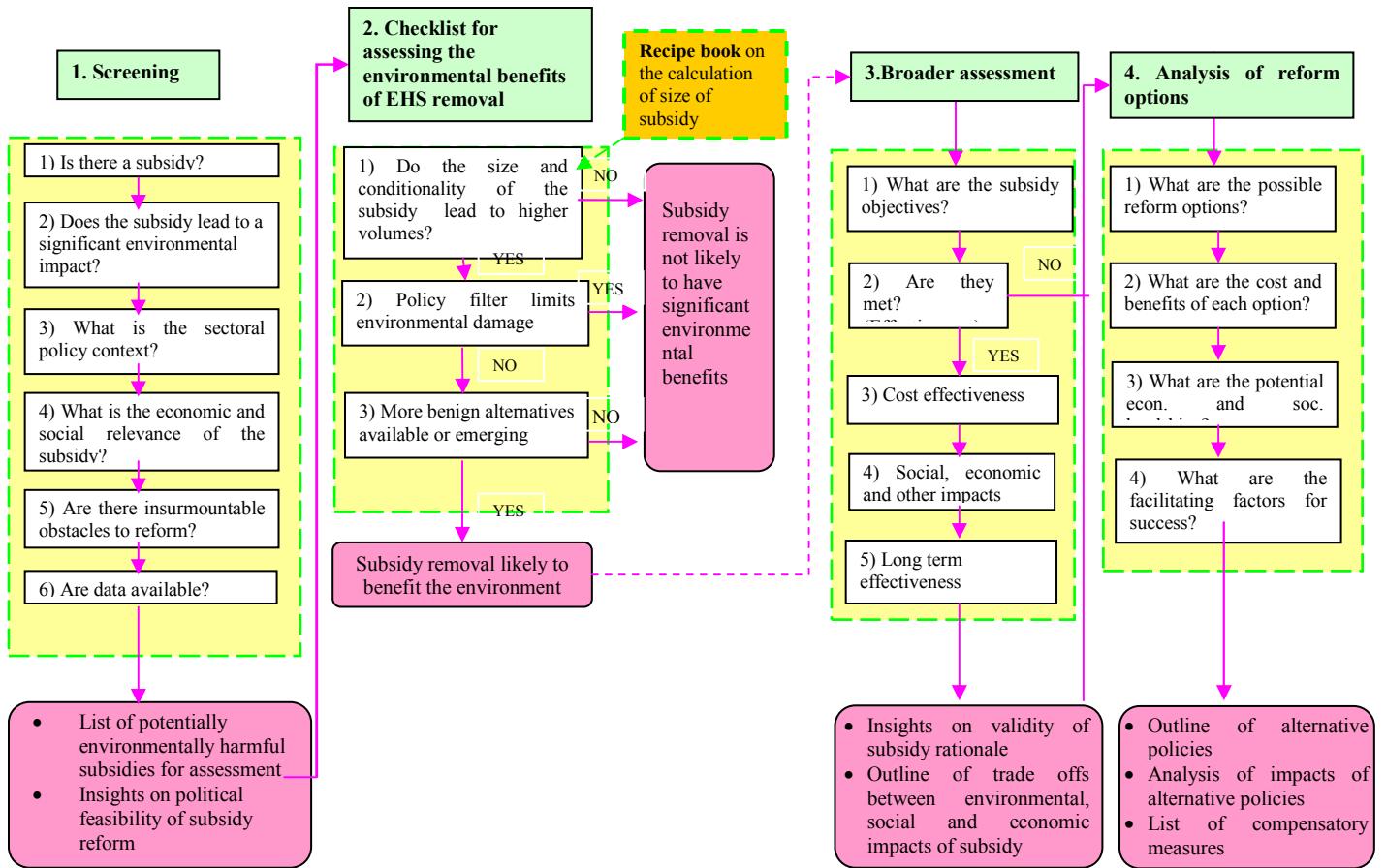
One of the main findings of the critical assessment was that the tools could be streamlined into one single method to maximise individual strengths and eliminate duplication. Drawing on the results of the application of the OECD tools to the case studies, we have outlined a methodology that builds on the strengths of the OECD tools and tries to address the weaknesses identified. The tool is developed into four phases:

1. **Screening of subsidies:** This screening phase serves at identifying and prioritising those subsidies that have a clear potential environmental harm and are politically more viable for reform.
2. **Application of the checklist:** The objective of this step is to identify the subsidy and to assess whether the subsidy reform/removal is likely to bring significant environmental benefits. If so, the assessment should be carried forward and trade offs with social and economic objectives explored in the next phase.
3. **Broader assessment of subsidies:** this phase builds on the application of the integrated assessment framework tool. The potentially harmful subsidies will be analysed in more detail with regard to their impacts on the environment and to determine whether they actually achieve the targets for which they were introduced.
4. **Analysis of reform options:** here, concrete policy reform options for EHS are developed. They should help to prepare the political decision making for the reform/ removal of EHS. The analytical steps build on the integrated assessment framework tool.

The EHS reform tool is a *checklist to prioritise environmentally harmful subsidy reform*. Its main target audience are policy makers and in particular those less well-versed to subsidy analysis. The guidelines here drafted to accompany the integrated tool were focused on enhancing the accessibility of the OECD tools and make them operational to a broad range of policy makers.

The *EHS reform tool* is meant to be used as a quick and easy-to-use tool (although it can also be used as a reference for more complex evaluations). It helps with the identification of subsidy, the assessment of their harmfulness, the identification of the likely environmental benefits of reform, as well as allowing one to highlight the social and economic impacts, therefore highlighting the co-benefits of reform, as well as guiding the policy maker through a list of elements to consider to put in place a successful reform process.

**Figure 1: The EHS reform tool**



This tool streamlines the essential elements needed to prepare an informed subsidy reform process, thus enabling the process to be more organised, focused and cost-effective.

#### *Recipe book for calculating the size of subsidies*

The impacts of a subsidy on the amounts and composition of production and consumption and, therefore, on the environment depend on its relative size (i.e. its proportion of the total costs or price of an activity or commodity). Furthermore, the absolute amounts involved in a subsidy scheme represent public money that could be used for other purposes if the subsidy would not exist.

In order to provide simple guidance on how to calculate the size of subsidies, a user guide, or ‘recipe book’, to the main approaches to subsidy measurement was developed. The Recipe Book provides basic operational guidelines to quantify different types of subsidy, using five OECD subsidy quantification methodologies. It also suggests a methodology to calculate the marginal external cost of subsidies (i.e. to express the subsidy’s environmental impact in monetary terms).

It provides step-by-step guidance on the use of these calculation methodologies. These should be considered ‘starter recipes’ since additional methodological development may be required based on aspects unique to each case.

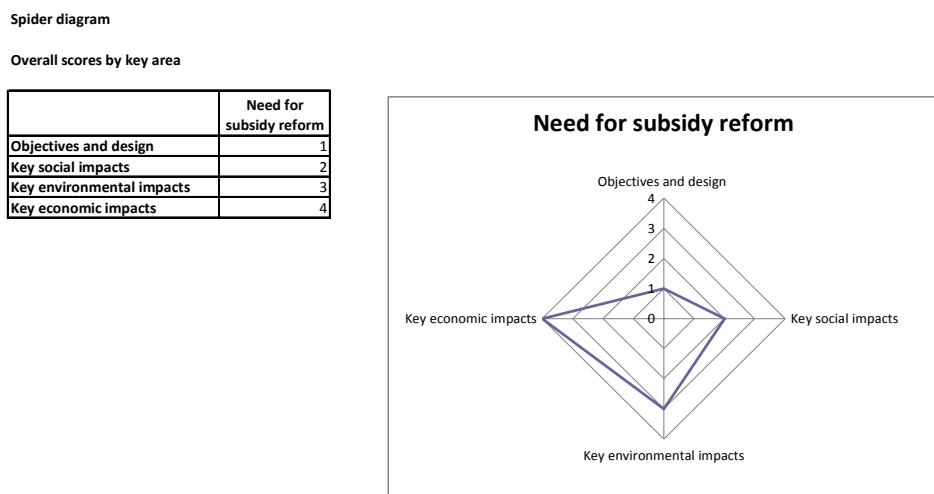
## **Communication tool**

Ultimately, the decision on whether to reform subsidies is often taken by non-specialists and motivated by heightened awareness and concern on the part of the media and general public. For this reason, it is critical to find a way to present the results of the evaluations undertaken in this project in an accessible, impactful and concise way.

This is the rationale behind the communication tools developed in this study intended to offer an accessible means of describing key aspects of subsidies, including technical issues, in a highly abbreviated way suitable for tabular summaries and use in schematic figures. They include a ‘summary assessment table’, which builds on the categories covered in the integrated tool and incorporate the most important features that emerged from the assessment process. This assessment table can be compiled for a subsidy to illustrate its main characteristics.

Finally, to communicate assessment results in a brief and colourful manner, a ‘subsidy identity card’ was created. It illustrates the impacts of a subsidy and the reform scenarios through the use of short text, icons and colours and a spider diagram, which records the objectives and design of a subsidy, impacts of the subsidy on the social, economic and environmental dimensions to demonstrate the need for subsidy reform.

**Figure 2: The Subsidy Identity Card – Spider Diagram**



## **The workshop**

The initial results of the study were presented in a workshop with representatives from a variety of Member States, Commission DGs, EHS experts, academic and NGOs representatives. They were invited to comment and provide feedback on the initial results of the study, where it clearly emerged that there is a new interest in EHS reform.

At the workshop, there was agreement on the need for a method that is accessible to policy makers and allows them to prioritise moves towards EHS reform. In this context, the efforts made to assess and improve the operability of the OECD tools (quick scan, checklist and IA framework) were welcomed.

The ‘quick scan’ approach chosen was considered an essential step to improve the accessibility of the issue of EHS to policy makers and facilitate EHS reform. It was considered however that it might still be necessary to employ econometric tools or cost-benefit analyses once the quick scan had allowed to ‘filter’ subsidies and highlighted important potential impacts, as the complexity of a subsidy’s impacts can only be unveiled with the use of general equilibrium models.

The Workshop concluded that there is a need to ensure buy-in for EHS reform from various governmental departments and from the cabinet offices. However these are all likely to be open to the need to reform in the current economic and financial context.

## **Windows of opportunity**

### ***Opportunities to remove EHS and tackle the ‘debt crisis’***

The recent recovery plans (and the exit strategies to be developed by Governments in the coming months) offer an unprecedented opportunity for fundamentally restructuring the economy on a more sustainable basis and stimulating appropriate investment that would facilitate the transition to a low carbon economy.

Unfortunately, the short-term, rather haphazard context within which recovery plans have been proposed have not allowed for a fundamental re-think of current public spending patterns and how these may be reformed to reduce the burden on public budgets. It appears that, so far, the focus of the economic recovery plans has been on ensuring timely, new (or repackaged existing) spending, rather than reforming or removing existing subsidies. This was a missed opportunity.

In the coming months, countries need to plan the phase out of temporary measures, finance Ministries are planning exit strategies, while in the next few years, Member States will need to cut spending and refill their national accounts, strained by the debt crisis. Hence, there will be growing pressure to reduce spending in all areas. In this context, environmental departments could prepare a list of EHS that need reform or removal to provide their contribution to solving the crisis. The guidelines developed as part of this study offer a practical means to enable policy makers to draw up a priority list and are already being tested by the French Ministry for the Environment.

### ***Opportunities for including EHS reform among policy priorities***

The Commission is currently preparing for the next phase of the Lisbon Strategy and a strategic approach to the future strategy is expected to be agreed by EU leaders at the spring Summit in 2010.

The recent conclusions adopted by Environment Ministers, ‘*Toward an eco-efficient economy*’, invited the Commission to ‘review, as a matter of urgency, sector by sector, of subsidies that have considerable negative effects on the environment and are incompatible with sustainable development, *with a view to gradually eliminating them*, in line with the EU Sustainable Development Strategy (2006) and the recent G20 call in that regard’.

Future opportunities to raise the reform of EHS as a policy priority in the EU include the discussions on the post-2010 Lisbon Strategy for growth and jobs and the EU Sustainable Development Strategy, in particular:

- A revision of the Integrated Guidelines under the Lisbon Strategy and review of the Lisbon Strategy are expected to be published by the Commission by the end of 2009 or early 2010. The European Council will adopt Conclusions on the Commission's review in March 2010 and more detailed Conclusions on operational guidelines will be adopted in June 2010.
- Review of the renewed EU Sustainable Development Strategy by the European Council in December 2009 based on Commission's second implementation report published in July.

Thus, the reform of environmental harmful subsidies will remain a challenge for the foreseeable future, both due to the extent and complexity of the subsidy landscape, and also because it is politically easier to set new subsidies than to reform existing ones. The EHS reform tool *to prioritise environmentally harmful subsidy reform*, the recipe book for calculating subsidies and the subsidy identity card aim to help support those committed to the reform of subsidies for economic, environmental and good governance benefits.