



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 2.12.2011
SEK(2011) 1417 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

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

**über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds [zur Aufhebung der Verordnung
(EG) Nr. 1198/2006 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 861/2006 des Rates und der
Verordnung (EU) Nr. XXX/2011 des Rates über die integrierte Meerespolitik**

{KOM(2011) 804 endgültig}
{SEK(2011) 1416 endgültig}

1. INSTRUMENTE FÜR ÖFFENTLICHE FINANZHILFEN IM RAHMEN DER GFP UND DER IMP

Die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) verfügt im Zeitraum 2007-2013 über folgende Finanzinstrumente:

- **Der Europäische Fischereifonds (EFF)** (geteilte Mittelverwaltung) ist die finanzielle Hauptgrundlage der GFP. Haushalt: 4,304 Mio. EUR.
- **Das Zweite Finanzinstrument** (direkte Mittelverwaltung) unterstützt: **Kontrolle und Durchsetzung** (345 Mio. EUR), **Datenerhebung und wissenschaftliche Gutachten** (360 Mio. EUR), **Governance** (45 Mio. EUR) sowie freiwillige und verpflichtende Beiträge zu **Regionalen Fischereiorganisationen (RFMO)** (9,8 Mio. EUR für 2010).
- **Der Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)** (direkte Mittelverwaltung) finanziert die gemeinsame Marktorganisation (GMO) für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse (15 Mio. EUR/Jahr) sowie die Ausgleichszahlungen für die zusätzlichen Kosten bei der Vermarktung von Fischereierzeugnissen aus den Regionen in äußerster Randlage (15 Mio. EUR/Jahr).
- Die Finanzmittel für die **Integrierte Meerespolitik (IMP)** (**direkte Mittelverwaltung**) betragen 20,4 Mio. EUR (2008-2010). Eine neue Verordnung, die derzeit das Mitentscheidungsverfahren durchläuft, wird vor Ende 2011 verabschiedet werden, um die Finanzierung der IMP für den Zeitraum 2011-2013 zu regeln.

Im Rahmen des Zweiten Finanzinstruments werden auch die partnerschaftlichen Fischereiabkommen finanziert. Diese Abkommen verfügen ähnlich wie die verpflichtenden Beiträge zu den RFO über eine eigene Rechtsgrundlage und verbleiben außerhalb des Anwendungsbereichs des Europäischen Meeres- und Fischereifonds.

2. PROBLEMBESTIMMUNG

Die Folgenabschätzung der GFP-Reform hat ergeben, dass die GFP trotz der Fortschritte seit 2002 ihr Ziel einer ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit nicht erreicht hat. Dieses Scheitern kann teilweise auf die GFP-Finanzierung zurückgeführt werden. Dahinter stehen Probleme mit Gestaltung und Durchführungsmechanismus, insbesondere in Bezug auf den EFF, sowie eine fehlende Wirksamkeit in Bezug auf die Inhalte.

Was den Aufbau angeht, so verfügt jedes Finanzinstrument über eigene Systeme für Programmplanung, Monitoring, Evaluierung und Kontrolle und wird getrennt ausgehandelt. Das macht die Koordination und das Erreichen einer kritischen Masse schwierig. Eine über die Abtrennung hinausgehende Koordination mit anderen Strukturfonds reicht ebenfalls nicht aus will man Synergien gewährleisten und Doppelarbeit vermeiden.

Darüber hinaus ist der EFF unzureichend auf die strategischen Prioritäten der GFP ausgerichtet. Die operationellen Programme (OP) bieten oft ein „Menü“ von Maßnahmen, aus denen die Mitgliedstaaten auswählen können. Viele Mitgliedstaaten bevorzugen Investitionen, die Absorption ermöglichen, anstatt sich auf die GFP-Prioritäten zu konzentrieren. Dies wird verstärkt durch eine fehlende Konditionalität in Bezug auf die Einhaltung dieser Prioritäten

und Schwächen und Uneinheitlichkeit in Monitoring und Evaluierung: Jeder Mitgliedstaat hat eigene Indikatoren festgesetzt, was Zusammenfassung und Vergleiche verhindert.

Des Weiteren werden 75% der EFF-Mittel auf der Grundlage des historischen Anteils der Fischerei an der Kohäsionspolitik zugewiesen. Für die verbleibenden 25% (Nichtkonvergenz-Regionen) erfolgt die Mittelzuweisung anhand der Größe des Fischereisektors. Dies führt zu großen Unterschieden in Bezug auf die Pro-Kopf-Unterstützung (bis zur Größenordnung 30 zu 1) zum Nachteil von Nichtkonvergenz-Mitgliedstaaten mit großem Fischerei- und Aquakultursektor, während andere Mitgliedstaaten mit einem kleinen Fischerei- und Aquakultursektor umfangreiche Finanzmittel erhalten. Neben dem langwierigen Verfahren zur Einrichtung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen und zur Vorbereitung der operationellen Programme als Voraussetzung für die Umsetzung des EFF bildet dies die Haupteklärung für die derzeit niedrige Absorption der EFF-Mittel (20% bis Oktober 2011).

Der fehlende strategische Ansatz erklärt außerdem das Fehlen einer kritischen Masse bei vielen Projekten und die sehr begrenzte Nutzung der Möglichkeiten, die der EFF im Umweltbereich bietet.

Diese Strukturprobleme beziehen sich hauptsächlich auf den Teil des EFF in geteilter Mittelverwaltung, welcher den Großteil der verfügbaren Mittel ausmacht. Was die Instrumente in direkter Mittelverteilung angeht, so liegen die größten Probleme im Bereich der Fragmentierung der Unterstützung für GFP und IMP und des hohen Verwaltungsaufwands in Zusammenhang mit der zentralen Mittelverwaltung.

Was die fehlende Wirksamkeit im ökologischen Bereich angeht, haben die GFP-Mittel nicht zu einem Abbau der Überkapazität geführt. Trotz der seit 1994 in die Abwrackung investierten 1,7 Mrd. EUR wurde die tatsächliche Fangkapazität der meisten EU-Flotten seit 1994 nicht reduziert. Überkapazitäten sind einer der Hauptgründe für die Überfischung und eine niedrige wirtschaftliche Rentabilität. Die öffentliche Unterstützung hat darüber hinaus wenig Einfluss auf die umfangreichen Rückwurfmengen in vielen EU-Fischereien gehabt. Der neue GFP-Vorschlag enthält ein Rückwurfverbot, was die Nachfrage nach selektiveren Fanggeräten und neuen Fischereitechniken erhöhen dürfte.

Ein weiterer Schlüsselfaktor für den Erfolg der reformierten GFP ist die Bereitstellung von wissenschaftlichen Gutachten und Wirtschaftsdaten. Derzeit liegen für 45% der kommerziellen Bestände, für die die EU zuständig ist, wissenschaftliche Gutachten vor. Dieser Anteil muss im kommenden Jahr steigen, um den Übergang zu einer nachhaltigen Fischerei zu gewährleisten. Die Koordination mit Daten aus anderen Meeresbereichen ist unzulänglich und der Einhaltunggrad unzureichend.

Die Aquakultur ist ein weiterer Bereich, in dem die öffentliche finanzielle Unterstützung wirksamer eingesetzt werden muss. Der strategische Ansatz sollte mehr in den Vordergrund treten und ein ökologisches Wachstum in der Aquakultur voranbringen. Mit öffentlicher Unterstützung sollten außerdem die Umwelterhaltungsdienste gefördert werden, die die extensive Aquakultur in sensiblen Lebensräumen leistet (z.B. Erweiterung der Biodiversität).

Schließlich reicht der aktuelle Stand der Entwicklung der maritimen Raumordnung nicht aus, um den raumbezogenen Wettbewerb der verschiedenen Meeresaktivitäten mit seinen negativen ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen zu beeinflussen.

Was den **wirtschaftlichen Bereich** angeht, so haben öffentliche Finanzinstrumente keinen Einfluss auf den Innovationsrückstand der Fischerei und Aquakultur in der EU (die Arbeitsproduktivität liegt 25% unter dem EU-Durchschnitt) gehabt. Das niedrige Innovationsniveau zeichnet für einen Teil der niedrigen Leistung der EU-Flotten und der Stagnation der Aquakulturerzeugung in den letzten 15 Jahren verantwortlich. Der

Innovationsrückstand steht oft in Zusammenhang mit der geringen Größe der Unternehmen: 91% der Fischereiunternehmen besitzt ein einziges Fischereifahrzeug und 98% der Aquakulturunternehmen sind KMU. Die geringe Unternehmensgröße schränkt den Zugang zu Finanzmitteln und Versicherungen ein.

Der Rückstand macht sich vor allem in den Bereichen Vermarktung und Vertrieb bemerkbar. Ein anderer Bereich ist der hohe Energieverbrauch, vor allem im Fangsektor.

Zudem hat die Segmentierung der meeresbezogenen Politiken dazu geführt, dass potenzielle Synergien nicht genutzt werden und ausreichende Unterstützung für Forschung und technologische Entwicklung fehlt. Dadurch fehlt auch ein wirkliches Verständnis dafür, wo das konkrete Wachstumspotential im Meeressektor liegt.

Im **sozialen Bereich** wird deutlich, dass die im Fangsektor angebotenen Arbeitsplätze nicht attraktiv sind. In vielen Küstengemeinden geht die Bedeutung des Fischfangs zurück. Neue Aktivitäten ersetzen die Fischerei als Einkommens- und Beschäftigungsquelle, doch nicht immer bieten sich Alternativen durch eine Diversifizierung. Darüber hinaus könnte die neue GFP kurzfristig zu weiteren Arbeitsplatzverlusten im Fangsektor und nachgeordneten Sektoren führen. Einige der Gemeinden könnten daher mittelfristig nicht mehr lebensfähig sein.

3. WER IST BETROFFEN?

Wichtigster Beweggrund für eine öffentliche finanzielle Unterstützung sind eine erfolgreiche GFP und IMP. Daher sind dieselben Akteure betroffen wie im nachstehenden Bericht über die Folgenabschätzung der GFP-Reform:

<i>Akteure</i>	<i>Beschreibung</i>	<i>Hauptinteressen</i>
<i>EU-Fangsektor</i>	EU-Schiffseigner und Besatzungen	Sicherung von Rentabilität und Existenzgrundlagen
<i>Aquakultursektor</i>	Aquakulturbetreiber	Sicherung von Rentabilität und Existenzgrundlagen
<i>Abhängige Unternehmen & Gemeinden</i>	Von der Fischerei abhängige Unternehmen und Gemeinden	Sicherung von Rentabilität und Existenzgrundlagen Lebensfähigkeit von Gemeinden in Fischereigeieten
<i>Verarbeitungssektor</i>	Diejenigen, die in EU-Gewässern gefangene und eingeführte Rohwaren verarbeiten	Erhöhung des Mehrwerts. Gleichbleibende Versorgung mit Rohwaren
<i>Regulierungsinstanzen</i>	Nationale, regionale und lokale Instanzen, die den Fischfang regeln	Optimierung öffentlicher finanzieller Unterstützung zum Erreichen der politischen Ziele. Ernährungssicherheit
<i>Forschungssektor</i>	Wissenschaftliche Forschungseinrichtungen, die zur Bestandserhaltung und –bewirtschaftung beitragen	Beitrag zu einer wirksamen Bestandbewirtschaftungsregelung durch rechtzeitige Bereitstellung zuverlässiger Daten hoher Qualität
<i>Verbraucher</i>	Diejenigen, die Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse verbrauchen	Verfügbarkeit, Preise, Qualität und Nährwert von Fischereierzeugnissen, mit unterschiedlich hohen Ansprüchen je nach Umweltbewusstsein
<i>Nicht-EU-Länder</i>	Mit der EU-Flotte konkurrierender Fangsektor. Aquakulturproduzenten, Ausführer in die EU	Divergierende Interessen zwischen denen, die die EU als wichtigen Ausfuhrmarkt und Einkommensquelle sehen, und eher handwerklichen lokalen Fischern, die mit der EU-Flotte um den Zugang zu lokalen Ressourcen konkurrieren müssen
<i>NGO, Zivilgesellschaft und EU-Bürger</i>	NGO, die sich für nachhaltiges Fischereimanagement einsetzen Die breitere Öffentlichkeit mit Interesse an und Sorge um die Meeresumwelt und Fischereien	Erhaltung von Fischpopulationen, Biodiversität und dem Freizeitwert von Meeren, Flüssen und Seen zusammen mit einer wirtschaftlich und sozial nachhaltigen Industrie. Ernährungssicherheit

4. DAS RECHT ZU HANDELN

Die Erhaltung der biologischen Meeresschätze fällt in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der EU. Darüber hinaus (d.h. für den Teil der GFP in geteilter Mittelverwaltung) gelten die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Der Vorschlag für den künftigen EU-Haushalt enthält starke Argumente für die Subsidiarität, da es gilt, die *„Finanzierung einer wachsenden Anzahl von Politikbereichen, in denen die EU durch gemeinsames Handeln auf EU-Ebene mehr erreichen kann, vor dem Hintergrund nationaler Sparprogramme und Konsolidierungspolitik zu gewährleisten“*.

Was die Fischerei- und Meeresaktivitäten angeht, so enthält der Vorschlag einen neuen EMFF, der auf vier Säulen ruht: Intelligente, ökologische Fischerei, intelligente, ökologische Aquakultur, nachhaltige und integrative territoriale Entwicklung und IMP. Die ersten drei Bereiche werden in geteilter Mittelverwaltung verwaltet, der letztere im Rahmen einer direkten, zentralisierten Verwaltung. Darüber hinaus wird der EMFF Begleitmaßnahmen in den Bereichen Datenerhebung und wissenschaftliche Gutachten, Kontrolle, Governance, Fischereimärkte (einschließlich Regionen in äußerster Randlage), freiwillige Zahlungen an RFO und technische Hilfestellung umfassen.

5. DIE ZIELSETZUNGEN DES EMFF

Aus dem EMFF unterstützt werden

- die Zielsetzungen der neuen GFP, nachhaltige und wettbewerbsfähige Fischerei und Aquakultur;
- die Weiterentwicklung der IMP;
- die ausgewogene Entwicklung von Fischereiwirtschaftsgebieten.

Mit dem Erreichen dieser Ziele wird der EMFF auch zur Europa-2020-Strategie und insbesondere zu drei Leitinitiativen beitragen: ein ressourcenschonendes Europa, eine Innovationsunion und die Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten. Nachstehende spezifische Zielsetzungen wurden festgelegt.

5.1. Spezifische Zielsetzungen in Bezug auf die Struktur des EMFF

- Überarbeitung der Zuteilungskriterien;
- Konzentration auf intelligente, ökologische Investitionen und territoriale Entwicklung;
- Verbesserung von Strategie und Programmplanung;
- Förderung kollektiver Ansätze;
- Erstellung eines Monitoring- und Evaluierungsrahmens auf der Grundlage gemeinsamer Indikatoren;
- Verstärkung der Konditionalität;
- Nutzung von Synergien zwischen den Finanzinstrumenten der GFP und der IMP. Vereinfachung der Durchführung und Reduzierung des Verwaltungsaufwands und
- Nutzung von Synergien mit anderen EU-Fonds (z.B. LIFE).

5.2. Spezifische Zielsetzungen in Bezug auf den Inhalt des EMFF

- Abschaffung unwirksamer Beihilfen;
- Reduzierung der Umweltauswirkungen der Fischerei;
- Beitrag zur Bewirtschaftung und Erhaltung von Meeresökosystemen und den Zielen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und Natura2000 im Rahmen der nachhaltigen Fischerei;
- Förderung von umweltschonendem Wachstum der Aquakultur;
- Erhöhung der Verfügbarkeit von wissenschaftlichen Gutachten und Daten. Koordination von Fischerei- und IMP-Daten;
- Übereinstimmung mit der GFP;
- Förderung der grenzübergreifenden/Ökosystem-bezogenen Bewirtschaftung der Meeresbecken der EU;

- Ausbau der Innovation;
- Förderung von Tiergesundheit und Tierschutz;
- Abkehr von der Segmentierung der meeresbezogenen Politiken und Beitrag zum Aufzeigen von Wachstumsmöglichkeiten;
- Reduzierung des Energieverbrauchs und
- Verbesserung der Attraktivität der Arbeitsplätze und der Lebensfähigkeit von Küstengemeinden.

6. POLITISCHE OPTIONEN

Es werden drei Reformoptionen entwickelt. Im Einklang mit der GFP-Reform und dem Vorschlag für den künftigen EU-Haushalt werden die Optionen „keine weiteren Maßnahmen“ und „Beibehaltung des Status Quo“ verworfen. Letztere dient allerdings weiterhin als Ausgangsposition.

6.1. Gemeinsame Elemente

Die Reformoptionen verfügen über gemeinsame Elemente, die durch den Vorschlag für die neue GFP und die Mitteilung der Kommission über den MFF bestimmt werden:

- der EMFF wird in den gemeinsamen strategischen Rahmen und den Anwendungsbereich der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen aufgenommen;
- die Zuteilungskriterien werden an die Größe des Fischereisektors angepasst;
- die meisten Flottenbeihilfen werden eingestellt;
- die GMO wird in den EMFF integriert, von 6 Interventionsinstrumenten wird nur die Lagerhaltungsbeihilfe beibehalten;
- die Regelung über Ausgleichszahlungen für die Regionen in äußerster Randlage wird in den EMFF integriert;
- die kritische Masse wird durch vermehrte Unterstützung von kollektiven Maßnahmen, Erzeugerorganisationen, anderen kollektiven Organen und lokalen Aktionsgruppen im Rahmen der territorialen Entwicklung erreicht;
- es wird eine verstärkte Konditionalität eingeführt, ausgerichtet auf Beihilfefähigkeit und Inhalt, Einhaltung der Kontrollpflichten und der IUU-Verordnung, Einhaltung der Datenerhebungspflichten und Einhaltung der Verpflichtung zur Verabschiedung nationaler Strategiepläne für die Aquakultur;
- das Monitoring beruht auf einem gemeinsamen Rahmen und einer Reihe gemeinsamer Indikatoren.

Der EMFF wird mit Finanzmitteln in Höhe von 6,692 Mrd. EUR (zu laufenden Preisen) ausgestattet. Ausgehend von einer Ex-ante Bewertung dürfte die Aufteilung auf die einzelnen Politikbereiche wie folgt aussehen:

Bereiche	Prozentanteil des EMFF 2014-2020
Ex - EFF (davon)	67 - 70%
-Fischerei	30 – 35%
-Aquakultur	15-17,5%
- Örtliche Entwicklung	15-17,5%
Freiwilliger Beitrag zu internationalen Organisationen einschließlich RFO	1,5 -2,0%
Datenerhebung und wissenschaftliche Gutachten	7 -8%
Kontrolle und Durchsetzung	10 - 11%
Marktpolitik einschließlich Ausgleich für Regionen in äußerster Randlage	2,5 – 3%
Governance	0,8-1%
IMP	6 – 7%

6.2. Inhalt

Option 1: „EFF +“ (parallel zu den Optionen 1 und 1a in der GFP-Reform IA) bewertet die Auswirkungen einer Behandlung aller Struktur- und Inhaltsfragen in Bezug auf den ex-EFF-Teil, einschließlich der Abschaffung der dauerhaften und zeitlich begrenzten Einstellung von Fischereitätigkeiten, einer stärker strategischen Programmplanung (GSR), der Konditionalität in Verbindung mit den GFP-Zielen, eines neuen Evaluierungs- und Monitoringrahmens und der Bevorzugung kollektiver Vorhaben. Die territoriale Entwicklung wird gestärkt und besser mit anderen lokalen Entwicklungsinitiativen koordiniert. Die derzeitige Struktur der Finanzinstrumente wird beibehalten, man bemüht sich jedoch um eine bessere Koordinierung ihrer Anwendungsbereiche und Zielsetzungen.

Option 2: „EFF + Integration“: Zusätzlich zu Option 1 werden alle GFP-Finanzinstrumente in den neuen Fonds aufgenommen, jedoch weiterhin getrennt unter den derzeit geltenden Durchführungsmodalitäten (geteilte oder direkte Mittelverwaltung) verwaltet. Die IMP verbleibt außerhalb des künftigen Fonds.

Option 3: „EMFF - Konvergenz“: Integration der Datenerhebung, der Überwachung, der GMO und des Instruments für Regionen in äußerster Randlage in den EMFF unter geteilter Mittelverwaltung. Die IMP wird in den künftigen Fonds aufgenommen.

7. BEWERTUNG DER OPTIONEN/BEVORZUGTE OPTION

Der Vergleich der Optionen basiert auf der Analyse ihres Potenzials zur Reduzierung von Rückwürfen, zum Abbau des Innovationsrückstands und zur Schaffung von

Beschäftigungsmöglichkeiten in Küstengemeinden. Option 3 wird sowohl in Bezug auf die Wirkung als auch die Kostenwirksamkeit der EU-Maßnahmen bevorzugt.

	Ökologische Nachhaltigkeit	Wirtschaftliche Nachhaltigkeit	Soziale Nachhaltigkeit	Vereinfachung & Verwaltungsaufwand	Kostenwirksamkeit
Status Quo	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
EFF+	(XX)	(XX)	(XX)	(XX)	(XX)
EFF+ Integration	(XX)	(XX)	(XX)	(XXx)	(XXx)
EMFF - Konvergenz	(XXx)	(XXx)	(XXx)	(XXX)	(XXX)

8. MONITORING UND EVALUIERUNG

Der EMFF sollte über ein starkes Monitoring- und Evaluierungssystem verfügen. In Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten sollten gemeinsame Indikatoren für Leistung, Ergebnisse und Auswirkungen eingeführt werden, die von auf Maßnahmen/Programmebene erhobenen Daten ausgehen.