



Brüssel, den 13.7.2017
SWD(2017) 276 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER EX- POST-BEWERTUNG

DES

EUROPÄISCHEN FISCHEREIFONDS 2007-2013

{SWD(2017) 274 final}

Diese Arbeitsunterlage enthält die wichtigsten Ergebnisse der Ex-post-Bewertung des Europäischen Fischereifonds (EFF)¹ für den Programmplanungszeitraum 2007-2013. Die Bewertung erfolgte durch unabhängige Gutachter und wurde Ende 2016 abgeschlossen². Die Ergebnisse werden der Kommission, den Mitgliedstaaten und den anderen Interessengruppen im Hinblick auf die weitere Umsetzung des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF, der den EFF ab dem Zeitraum 2014–2020 ersetzt) und Überlegungen für die Zukunft übermittelt.

Die wichtigsten Aufgaben bestanden darin, die Durchführung des Europäischen Fischereifonds für den Zeitraum 2007-2013 zu prüfen sowie sechs Bewertungsfragen zu beantworten, um die Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz, den Mehrwert für die EU und die Nachhaltigkeit des EFF zu beurteilen. Die beteiligten Kreise wurden sowohl durch gezielte Interviews (vor allem mit den Verwaltungsbehörden) als auch über eine offene, öffentliche Internetkonsultation konsultiert.

1. HINTERGRUND

Der EFF wurde im Programmplanungszeitraum 2007–2013 eingeführt als Folgemaßnahme zu den vorherigen strukturellen Förderprogrammen, dem Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF), aus dem der Fischereisektor seit Anfang der 1990er Jahre unterstützt wurde³. Anders als bei seinem Vorgänger, der über 60 operationelle Programme (OP) umfasste, wurde mit dem EFF ein vereinfachtes Konzept mit nur einem OP je Mitgliedstaat⁴ umgesetzt.

Der EFF wurde im Jahr 2007 ins Leben gerufen und damit zu Beginn der weltweiten Wirtschafts- und Treibstoffkrise, die in einem verminderten Zugang zu privater Finanzierung, einer Stärkung der öffentlichen Ausgabenkontrolle, einem verstärkten finanziellen und wirtschaftlichen Druck auf den Fischereisektor (steigende Treibstoffkosten, steigende Futtermittelpreise, steigende Arbeitslosigkeit), einem Rückgang der Nachfrage nach Fischereierzeugnissen und stagnierenden oder rückläufigen Preisen resultierte.

2. MITTEL DES EFF

Der Schwerpunkt bei der Ex-post-Bewertung lag auf dem Beitrag der EU in Höhe von 4,3 Milliarden Euro, die den Mitgliedstaaten (MS) im Rahmen ihrer operationellen Programme im Jahr 2007 zugewiesen wurden. Bis Dezember 2015 waren 102 % der gesamten EU-Mittel gebunden⁵ und 72 % an die Begünstigten ausgezahlt. Allerdings wurde für bestimmte Maßnahmen am Ende des EFF-Programmplanungszeitraums eine schnellere

¹ Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 des Rates vom 27. Juli 2006 über den Europäischen Fischereifonds und Verordnung (EG) Nr. 498/2007 der Kommission vom 26. März 2007 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 des Rates über den Europäischen Fischereifonds.

² Dieses Datum wurde festgelegt mit dem Delegierten Rechtsakt (EU) 2015/895 der Kommission, angenommen auf der Grundlage von Artikel 129 der EMFF-Verordnung Nr. 508/2014.

³ Das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) wurde im Jahr 1993 als spezifisches Finanzinstrument für die Strukturpolitik in der Fischerei eingerichtet. Eingeführt mit der Verordnung (EG) Nr. 2080/93 wurde das FIAF zur strukturellen Säule der GFP.

⁴ Für den Zeitraum 2007-2013 hat Luxemburg keine Finanzmittel aus dem EFF erhalten, während Kroatien nur über ein OP verfügte, das im Jahr 2013 angenommen wurde.

⁵ Es ist gängige Praxis, die Mittelbindung zu „überbuchen“, da es vorkommen kann, dass einige Vorhaben nicht durchgeführt werden.

Abwicklung festgestellt, sodass die endgültigen von den MS⁶ im Rahmen des Abschlusses gemeldeten Zahlen ausweisen, dass 90 % der geplanten Beträge ausgezahlt wurden. Die Anwendung der N+2-Regel während des gesamten Programmplanungszeitraums führte jedoch zu einer gewissen Verringerung der Mittelbindungen, sodass die endgültigen veranschlagten EU-Mittel sich auf 4056,754 Millionen Euro beliefen (94 % der ursprünglich veranschlagten Mittel).

3. WICHTIGSTE ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

Wirksamkeit: Der EFF war in Bezug auf die Erfüllung seiner Ziele bedingt wirksam.

- Zwischen 2007 und 2015 sank die Kapazität der EU-Fischereiflotte um 17,5 % (in Bruttoreaumzahl), wovon mehr als die Hälfte (53 %) mit Unterstützung aus dem Europäischen Fischereifonds abgebaut wurde. So wurde die Flottenkapazität in der Europäischen Union mit Unterstützung des EFF um fast 10 % reduziert. Dies führte auch zu einem Rückgang von 9 % der Maschinenleistung der EU-Fischereiflotte.
- Allerdings wurde durch die Bewertung des EFF bestätigt, dass die Verbindungen zwischen dem EFF und der nachhaltigen Nutzung der Fischereien verbessert werden können, da diese auch von Bewirtschaftungsmaßnahmen in der Fischerei abhängt. Auch der Beitrag des EFF zu weiter gefassten Erhaltungszielen wie etwa Schutz und Verbesserung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen im Zusammenhang mit dem Fischereisektor waren weniger sichtbar. Dem wurde mit dem EMFF für den Zeitraum 2014-2020 größtenteils Rechnung getragen. Die Verknüpfung mit den Zielen der Gemeinsamen Fischereipolitik, einschließlich der nachhaltigen Nutzung von Fischereien und der Minimierung der negativen Auswirkungen auf die Meeresumwelt, sind hier klarer formuliert.
- Eine allgemeine *Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Flotte* wurde mit Unterstützung des EFF gefördert durch Beiträge zur Modernisierung der Flotte, die Verbesserung der Fischereihäfen und Anlandestellen und die Erhöhung der Wertschöpfung von Fischereiprodukten durch die Förderung von Investitionen in die Vermarktung und Verarbeitung.
- Im Bereich der *Aquakultur* blieben die Ergebnisse hinter den Erwartungen zurück, da die Aquakulturproduktion in der EU im Zeitraum 2007-2013 in geringerem Maße wuchs als die weltweite Aquakulturproduktion. Die Finanzmittel aus dem EFF waren jedoch besonders wichtig, um den Sektor während der Wirtschaftskrise zu unterstützen.
- *Investitionen in Verarbeitung und Vermarktung* haben dazu beigetragen, Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen und die Modernisierung der Industrie voranzutreiben.
- *Die nachhaltige Entwicklung von Gebieten (Schwerpunkt 4)* ermöglichte den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen und ist eine wichtige Quelle für Investitionen zur Verbesserung der Lebensqualität in von der Fischerei abhängigen Gebieten.
- Es wird geschätzt, dass der EFF im Laufe des Programmplanungszeitraums *etwa 17 000 Arbeitsplätze geschaffen und viele mehr erhalten hat*. Die vorübergehende Einstellung der Fangtätigkeit und sozioökonomische Ausgleichsmaßnahmen haben in den spezifischen Flotten zur vorübergehenden Erhaltung von Arbeitsplätzen beigetragen, während der EFF zur Schaffung von rund 10 000 neuen Arbeitsplätzen im Verarbeitungssektor beitrug. Im Rahmen der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen lokalen Entwicklung

⁶ Bitte beachten Sie, dass diese Zahl mit Vorsicht zu verwenden ist, da sie auf von den Mitgliedstaaten im März 2017 gemeldeten Beträgen basiert, die von der Kommission noch nicht geprüft oder kontrolliert wurden.

(Schwerpunkt 4)⁷ wurden weitere 6760 Arbeitsplätze geschaffen und 9240 Stellen erhalten.

Effizienz: Angesichts der Qualität der Überwachungsdaten ist es nicht möglich, zu bewerten, ob die Ziele des EFF zu angemessenen Kosten erzielt wurden. Dennoch besteht Verbesserungsbedarf.

- Was die Maßnahmen in Bezug auf die Flotte angeht, so kam man in einer 2013 durchgeführten Bewertung der Einstellung der Fangtätigkeit⁸ zu dem Schluss, dass die Effizienz der Einstellungsmaßnahmen auf lange Sicht fragwürdig ist. Darüber hinaus besteht zwischen den Mitgliedstaaten ein allgemeines Einvernehmen darüber, dass die Überkapazität in vielen Fangflotten angegangen wurde. Bei den Kosten der Flottenmaßnahmen sind Unterschiede zu beobachten, diese gehen jedoch weitgehend auf die Struktur der von Anpassungsplänen betroffenen Flotten zurück. Ausschreibungen für die Gewährung von Zuschüssen führten gemäß den MS, die diese durchgeführt haben, zu einer substantziellen Steigerung der Effizienz der Flottenmaßnahmen.
- Sowohl in der Aquakultur als auch in der Verarbeitung gingen die durchschnittlichen Kosten für die Schaffung einer zusätzlichen Tonne Produktionskapazität EU-weit stark auseinander, was zum Teil durch eine Konzentration auf unterschiedliche Arten oder Verarbeitungsverfahren erklärt werden kann.
- Die Verwaltungsbehörden nutzen die Maßnahme „technische Hilfe“, um Verwaltungsaufwand abzubauen⁹. Die Analyse ergab auch, dass die Verwaltungskosten auf potenzielle Begünstigte eine abschreckende Wirkung hatten.

Relevanz: Auch wenn die aus dem EFF bereitgestellte Unterstützung für die endgültige Einstellung der Fangtätigkeit im Zeitraum 2007-2013 zurückgegangen ist, blieb die Notwendigkeit der fortgesetzten Anpassung der Flotte weiterhin relevant für die Ziele der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) und des Europäischen Fischereifonds (EFF). Für die Bereiche Aquakultur und Verarbeitung lag der Schwerpunkt auf der Wettbewerbsfähigkeit und das Ausmaß der Inanspruchnahme der Mittel zeigt, dass diese Maßnahmen für den Sektor besonders wichtig waren.

Kohärenz: Die Ziele der EFF-Verordnung standen nicht im Widerspruch zu anderen europäischen Struktur- und Investitionsfonds wie dem EFRE, dem ESF oder dem ELER oder anderen EU-Finanzierungsinstrumenten wie LIFE. Trotz der klaren Abgrenzung zwischen diesen Finanzierungsquellen blieben Komplementarität und Synergien mit den anderen Fonds begrenzt (mit Ausnahme des Schwerpunkts 4, der in vielen Fischereigebieten komplementär mit dem ELER/LEADER war).

EU-Mehrwert: Der Mehrwert der EU-Intervention besteht hauptsächlich in der Reduzierung der Flottenkapazität, den Ergebnissen des Schwerpunkts 4, Innovationsprojekten und gemeinsamen Maßnahmen. Darüber hinaus trug der EFF zu einer Steigerung der Kraftstoffeffizienz und der Selektivität der Fangmethoden bei.

⁷ https://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/axis-4_en. Diese Zahlen wurden von einer Umfrage bestätigt, die im Jahr 2016 von der FARNET-Unterstützungsstelle durchgeführt wurde.

⁸ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/cessation_en

⁹ In der Ex-post-Evaluation wurde jedoch hervorgehoben, dass die technische Hilfe nicht angemessen dokumentiert und überwacht wurde, was den Wert dieser Schlussfolgerungen begrenzt.

Nachhaltigkeit: Die Ex-post-Bewertung gelangte zu dem Ergebnis, dass die mit Unterstützung aus dem EFF erzielte Reduzierung der Flottenkapazitäten möglicherweise nicht dauerhaft und strukturell ist.

Diese Ex-post-Bewertung hat gezeigt, dass die Ziele des EFF zwar weitgehend erreicht wurden, aber weiterhin Raum für Verbesserungen besteht, insbesondere im Hinblick auf Wirksamkeit und Nachhaltigkeit sowie in Bezug auf die Umsetzung und Ergebnisorientierung. Diese Aspekte wurden mit dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds durch eine stärkere Ergebnisorientierung in Angriff genommen. Die Bewertung bildet jedoch auch einen Bezugsrahmen um zu beurteilen, ob die Probleme im Laufe der kommenden Jahre auf wirksame und verhältnismäßige Weise angegangen und welche Elemente in Zukunft beibehalten oder noch verstärkt werden müssen.