EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.10.2020
SWD(2020) 222 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

# Zwischenevaluierung der Komponente der direkten Mittelverwaltung des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF)

{SWD(2020) 221 final}

Inhaltsverzeichnis

1 Der Fonds ..... 3
2 Maßnahmen der EU ..... 3
3 Die Evaluierung ..... 4
3.1 Relevanz ..... 4
3.2 Effizienz ..... 4
3.3 Wirksamkeit ..... 5
3.4 EU-Mehrwert ..... 7
3.5 Kohärenz ..... 7
4 Gewonnene Erkenntnisse ..... 8

## 1 DER FONDS

Das Ziel der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) besteht darin sicherzustellen, dass Fischerei- und Aquakulturtätigkeiten langfristig umweltverträglich sind und auf eine Art und Weise durchgeführt werden, die mit den Zielen der Erreichung eines wirtschaftlichen, sozialen und beschäftigungspolitischen Nutzens und eines Beitrags zum Nahrungsmittelangebot vereinbar ist.[1] Die integrierte Meerespolitik basiert auf der Einsicht, dass alle Fragen, die die Ozeane und Meere betreffen, miteinander verbunden sind, und dass die Entwicklung meeresbezogener Maßnahmen auf koordinierte Weise erfolgen muss, um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen.[2]

Der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF)[3] unterstützt beide Politikbereiche. Die Fondsmittel werden zu etwa 90 % von den nationalen Behörden verwaltet. Knapp über 10 % (insgesamt 647 275 400 EUR über den siebenjährigen Förderzeitraum 2014-2020) wurden für Maßnahmen vorgesehen, die direkt von der Europäischen Kommission, einschließlich der Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen, durchgeführt werden. Die Mittel sind etwa zur Hälfte auf die Meeres- bzw. die Fischereipolitik aufgeteilt, wobei die Fischerei in den ersten drei Jahren des Programms etwas mehr erhielt und sich das Verhältnis danach zugunsten der Meerespolitik umkehrte. Jedes Jahr werden im Rahmen dieser Programmkomponente der direkten Mittelverwaltung zwischen 200 und 300 Verträge geschlossen. Die vorliegende Evaluierung deckt die im Zeitraum 2014-2018 geschlossenen Verträge ab.

## 2 MAßNAHMEN DER EU

Für die langfristige Zukunft der Fischerei gilt es, die Bestände vor Überfischung zu schützen, indem festgelegt wird, wie Fische gefangen werden dürfen, in welchen Mengen, durch wen und wie sie vermarktet werden dürfen. Angesichts der komplexen und verflochtenen Funktionsweise von Ökosystemen und Märkten erfordert die Ausarbeitung von Vorschriften umfangreiche Datenbestände, fundierte wissenschaftliche Erkenntnisse und fachliche Beratung. Für die Überwachung und Durchsetzung der Vorschriften sind aktuelle Informationen aus verschiedenen Quellen, von nationalen Verwaltungen und der Lieferkette, vonnöten. Dies gilt nicht nur für die europäischen Gewässer. Fischereifahrzeuge aus EU-Ländern fischen in fast allen Meeren der Welt, und die EU engagiert sich für eine internationale Meerespolitik. Aus der Komponente der direkten Mittelverwaltung des EMFF werden Maßnahmen und Strukturen zur Bereitstellung von Daten, Gutachten und Wissen und zur Entwicklung von Organisationsstrukturen und Informationssystemen finanziert, die für eine wirksame Umsetzung der Fischereipolitik der EU erforderlich sind.

---

1 Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik.

2 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union (KOM(2007) 574 endg.).

3 Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2328/2003, (EG) Nr. 861/2006, (EG) Nr. 1198/2006 und (EG) Nr. 791/2007 des Rates und der Verordnung (EU) Nr. 1255/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates.

Bei der Gestaltung der Meerespolitik wird berücksichtigt, dass die Tragfähigkeit der blauen Wirtschaft und die Gesundheit der Meeresumwelt eine Abstimmung zwischen verschiedenen Politikbereichen und Ländern, einschließlich Binnenstaaten und Nicht-EU-Ländern, und die Zusammenarbeit von Anrainerstaaten derselben Meeresbecken erfordern. Über die Komponente der direkten Mittelverwaltung des EMFF werden Maßnahmen unterstützt, um die Interessenträger zusammenzubringen, ihre Bestände an Meeresdaten zu vereinheitlichen und auszutauschen, gemeinsame Methoden zur Bewertung des Zustands der Meeresumwelt zu vereinbaren, die Kommunikation zwischen den Behörden, die für die Verhinderung illegaler oder gefährlicher Tätigkeiten auf See zuständig sind, zu verbessern, die Interessen der Nachbarländer bei der Planung von Verboten und Genehmigungen in einzelstaatlichen Gewässern einzubeziehen und die blaue Wirtschaft anzukurbeln.

# 3 DIE EVALUIERUNG

Die hier dargelegten Schlussfolgerungen stammen aus verschiedenen Quellen:

- eine externe Studie über die zwischen 2014 und 2016 durchgeführten Maßnahmen (hauptsächlich in Form von Interviews mit den an den Maßnahmen beteiligten Personen),
- eine öffentliche Konsultation im Jahr 2018, bei der 200 Antworten von einer Reihe von Behörden und Unternehmen, der Zivilgesellschaft und Forscherinnen und Forschern eingingen,
- einzelne Analysen spezifischer Maßnahmen und
- Erkenntnisse der Kommissionsdienststellen und der Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen.

## 3.1 Relevanz

Der Studie zufolge waren fast alle Interessenträger der Ansicht, dass die Maßnahmen im Rahmen des EMFF dazu beigetragen haben, die Ziele sowohl der Meeres- als auch der Fischereipolitik zu erreichen. Die Maßnahmen unter dem EMFF kamen der Meerespolitik folgenermaßen zugute: eine stärker integrierte Governance, gemeinsame Daten, Raumplanung (bei der auch den Bedürfnissen der Nachbarländer Rechnung getragen wird), bessere Kommunikation zwischen Seebehörden mit unterschiedlichen Verantwortungsbereichen, Unternehmensförderung für aufstrebende Industriezweige und die Entwicklung fundierter Kriterien für die Bewertung des Zustands der Meeresumwelt. Die Fischereipolitik wurde durch wissenschaftliche Gutachten, eine bessere Rechtsdurchsetzung, die strukturierte Einbeziehung der Interessenträger, eine verbesserte Meerespolitik und die Bereitstellung von Marktinformationen unterstützt.

## 3.2 Effizienz

Fast alle Mittel wurden wie geplant abgerufen, mit Ausnahme eines Beitrags zum gemeinsamen Chartern von Patrouillenschiffen. Da die Verknüpfung mit nationalen Ressourcen nicht einfach schien, haben die Mitgliedstaaten diese Option nicht in Anspruch genommen.

Die Befragten waren der Ansicht, dass die Kosten für die Maßnahmen nicht hätten gesenkt werden können. Ergebnisse, die rasch übermittelt werden mussten, insbesondere wissenschaftliche Gutachten, erreichten die Empfänger rechtzeitig.

Allerdings merkten einige Empfänger von Finanzhilfen und Aufträgen an, dass einige der Verfahren mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden waren. Die benötigte Zeit für die Gewährung von Finanzhilfen oder die Unterzeichnung von Aufträgen entspricht in etwa der bei anderen Programmen der Kommission, und durch den Einsatz des Tools „eGrants“ seit 2017 konnte der physische Verwaltungsaufwand verringert werden. Es sind jedoch erhebliche Verbesserungen möglich. Eine weitere Vereinfachung, ein stärker risikobasierter Ansatz für die Compliance und eine bessere Abstimmung mit anderen Programmen könnten den Aufwand sowohl für die Begünstigten als auch für die Vergabebehörde reduzieren und das Verfahren beschleunigen, ohne die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu gefährden.

### 3.3 Wirksamkeit

Es besteht Einigkeit darüber, dass alle Maßnahmen wirksam darin waren, die maritime Wirtschaft zu stärken, den Schutz der Meeresressourcen zu verbessern bzw. einen kohärenteren Ansatz für die Meerespolitik zu entwickeln.

- Es wurden zahlreiche – sowohl EU-weite als auch meeresbeckenspezifische – Veranstaltungen organisiert, bei denen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sich darüber austauschen konnten, wie ähnliche Herausforderungen in anderen Branchen, anderen Ländern oder von anderen Regierungsstellen angegangen werden.
- Unternehmen und Behörden nutzen bereits die digitalen Karten, die durch Initiativen im Rahmen des Europäischen Meeresbeobachtungs- und Datennetzwerks (EMODnet) entwickelt wurden, um die Produktivität zu steigern und Risiken zu verringern. So konnte dank dieser Karten beispielsweise die Zuverlässigkeit von Sturmvorhersagen in der Nordsee erheblich verbessert werden. Eine getrennte Evaluierung von EMODnet läuft derzeit.
- Raumplanerinnen und Raumplaner berichteten, dass die Teilnahme an grenzübergreifenden Planungsprojekten ihr Bewusstsein dafür geschärft hat, was in anderen Ländern geschieht und wie sich dies auf ihre nationalen Gewässer auswirkt, und gaben an, dass sie diese Art von Informationen nicht aus Karten im Internet hätten ablesen können.
- In Pilotprojekten zum gemeinsamen Informationsraum (CISE) wurde mehr als deutlich, dass die Akteure besser über die Geschehnisse in den europäischen Gewässern informiert werden sollten, indem die für die Überwachung verschiedener Tätigkeiten wie Schiffsverkehrssicherheit, Fischereiaufsicht, Grenzkontrollen oder Zollkontrollen zuständigen Behörden besser miteinander kommunizieren. Bald beginnt die operative Phase des Projekts unter der Aufsicht der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA), die bereits eng mit der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur (EFCA) und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) zusammenarbeitet.
- Studien und themenspezifische Foren haben gezeigt, dass es vielversprechende neue Technologien in Bereichen wie Meeresenergie, Algenverarbeitung, elektrische Antriebssysteme oder Abfallrecycling gibt, um die blaue Wirtschaft zu modernisieren und gleichzeitig zu den Zielen der EU in Bezug auf Treibhausgasemissionen und die Kreislaufwirtschaft beizutragen. Dank einer umfangreichen Liste von Projekten konnten

Garantien aus dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen für einen Investitionsfonds zur Förderung der blauen Wirtschaft gewonnen werden.

- Wissenschaftliche Gutachten, die aus dem EMFF finanziert werden, sind von grundlegender Bedeutung für alle Vorschläge für und Entscheidungen über wichtige Instrumente der Bestandsbewirtschaftung, wie zulässige Gesamtfangmengen, Quoten, Fanggerätebeschränkungen und Anlandeverpflichtungen. Im evaluierten Zeitraum wurden alle Gutachten fristgerecht vorgelegt und bildeten die Grundlage für die Vorschläge der Kommission zur Bestandsbewirtschaftung. Durch gut funktionierende Regelungen für die Bereitstellung wissenschaftlicher Gutachten und die Erhebung der Daten, auf denen diese beruhen, wird sichergestellt, dass die Gutachten und Daten relevant und nützlich für die Verwirklichung der GFP-Ziele sind. Die Aufgabenverteilung zwischen dem Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschuss für die Fischerei und der Allgemeinen Kommission für die Fischerei im Mittelmeer könnte in Bezug auf wissenschaftliche Gutachten zum Mittelmeer klarer geregelt sein.
- Nachdem der Plan für den Ankauf gemeinsamer Patrouillenschiffe gestrichen wurde, wurde ein Großteil der für die Fischereiaufsicht vorgesehenen Mittel für Informationstechnologien eingesetzt, um einen Datenaustausch innerhalb der EU zu ermöglichen (zwischen den nationalen Behörden, mit der Kommission, der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur (EFCA), Drittländern im Rahmen bilateraler Vereinbarungen oder mit regionalen Fischereiorganisationen (RFO)). Die Umsetzung ging langsamer vonstatten als geplant, was teilweise auf die mangelhafte Durchführung und teilweise auf die dem Programm innewohnende Komplexität und die Vielzahl der Interessenträger zurückzuführen ist. Die Entwicklung soll 2020 abgeschlossen werden. Dann wird die GD MARE eine umfassende Überprüfung vornehmen und über die weitere Vorgehensweise entscheiden.
- Die Mitgliedsbeiträge bei regionalen Fischereiorganisation sind oft nicht ausreichend, um die von ihnen festgelegten Regeln auch umsetzen zu können. Aufstockungen aus dem EMFF haben die Organisationskapazität der Organisationen gestärkt und konnten für die Finanzierung der ihre Arbeit untermauernden Forschung eingesetzt werden. Regionale Fischereiorganisationen sind wichtige Partner. Die Unterstützung ihrer Tätigkeiten trägt somit wesentlich zum Erfolg der EU-Strategie für die Meerespolitik bei.
- Die Beiräte dienen als Forum für Fischerinnen und Fischer sowie andere Interessenträger in der EU, um sich mit anderen Akteuren einer Region oder zu bestimmten Themen auszutauschen und der Kommission ihre Ansichten und Empfehlungen mitzuteilen. Die Mitglieder der Beiräte setzen sich zu 40 % aus Vertreterinnen und Vertretern von Gruppen, die nicht in der Fischwirtschaft tätig sind, zusammen, sodass nicht immer ein Konsens gefunden werden kann. Bisher konnten die Beiräte keine Vorschläge für eine Vereinfachung von Maßnahmen vorlegen, sie haben jedoch derzeit geltende Maßnahmen (wie technische Maßnahmen, Kontrolle und Umsetzung der Anlandeverpflichtung) ermittelt, die nicht optimal funktionieren. Die Kommission hat diese Probleme zur Kenntnis genommen.
- Das Projekt zur Entwicklung eines EU-Marktuntersuchungsinstrument (EUMOFA) wurde 2010 auf Ersuchen des Europäischen Parlaments eingeleitet. Es ist heute ein einsatzfähiges Instrument, das Unternehmens- und politische Entscheidungen durch mehr Markttransparenz und eine Analyse der Marktdynamik in der EU unterstützt. Ein unabhängiger Bewertungssachverständiger berichtete, dass das EUMOFA in Bezug auf die Aktualität und

Standardisierung der bereitgestellten Daten besser funktioniert als ähnliche Instrumente für den Agrarsektor.

- 328 lokale Fischereiaktionsgruppen (FLAG) – Zusammenschlüsse des Privatsektors, lokaler Behörden und Organisationen der Zivilgesellschaft, die lokale Projekte finanzieren – schätzen die Hilfe der FARNET-Unterstützungsstelle beim Aufbau von Kapazitäten, der Bereitstellung von Informationen und dem Austausch bewährter Verfahren. Einige wünschten sich häufigere Newsletter.
- Vom Referat „Unterstützung der FAME“ für Verwaltungsbehörden organisierte Workshops und spezielle Monitoring- und Evaluierungsschulungen über die Komponente der geteilten Mittelverwaltung des EMFF haben die Vergleichbarkeit der Interventionen zwischen den Mitgliedstaaten verbessert.

### 3.4 EU-Mehrwert

Die Interessenträger waren sich darin einig, dass keine der Maßnahmen ohne die finanzielle Unterstützung aus dem EMFF hätte durchgeführt werden können. In vielen Fällen kann nur so die Kontinuität gewährleistet werden. Nur wenige Partnerschaften, Informationssysteme oder Plattformen für Interessenträger, die im Rahmen von Forschungs- oder Strukturprojekten entwickelt wurden, bestehen über das Ende der Finanzierung hinaus. Es bestand Einigkeit darüber, dass die EMFF-Maßnahmen notwendig sind und aufrechterhalten werden müssen, aber ohne Unterstützung durch die EU nicht stattgefunden hätten.

### 3.5 Kohärenz

Inwieweit die Ziele der Meeres- und Fischereipolitik erreicht werden, hängt stark von der Umsetzung von Maßnahmen in anderen Politikbereichen – Energie, Verkehr, Umwelt usw. – ab. Dementsprechend arbeiten die Dienststellen der Kommission für maritime Angelegenheiten und Fischerei und die für die genannten anderen Politikbereiche zuständigen Dienststellen eng zusammen. So findet etwa ein täglicher Austausch mit den für Umweltpolitik zuständigen Dienststellen statt. Maßnahmen im Bereich Meeresüberwachung sowohl im Rahmen der Meeres- als auch der Fischereipolitik sind zunehmend mit der Arbeit der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX), der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur und des Copernicus-Sicherheitsdienstes verknüpft. Zwischen den Dienststellen der Kommission, die für maritime Angelegenheiten bzw. für das Copernicus-Weltraumprogramm zuständig sind, wurde eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen EMODnet und dem Copernicus-Dienst zur Überwachung der Meeresumwelt unterzeichnet. Das Forschungsprogramm der EU umfasst Projekte über zentrale langfristige wissenschaftliche Fragen, wohingegen der EMFF Studien zu Themen abdeckt, auf die schneller Antworten benötigt werden.

Obwohl die meisten Interessenträger der Aussage zustimmten, dass die fischerei- und meerespolitischen Maßnahmen mit den Maßnahmen in anderen Politikbereichen der EU kohärent sind, waren sie dennoch der Ansicht, dass die Koordinierung verbessert werden könnte. Zwar mag es sich hierbei um eine individuelle Wahrnehmung handeln, dennoch sollten künftig größere Anstrengungen unternommen werden, um aufzuzeigen, wie sich die fischerei- und

meerespolitischen Maßnahmen in den größeren politischen Rahmen der EU einfügen. Dazu müssen auch die Meeres- und Fischereipolitik enger miteinander verknüpft werden.

## 4 GEWONNENE ERKENNTNISSE

Insgesamt trägt die Komponente der direkten Mittelverwaltung des Europäischen Meeres- und Fischereifonds zur Verwirklichung der Ziele der Meeres- und Fischereipolitik der EU bei. Sie ist wirksam. Sie ist insofern effizient, als die Ergebnisse nicht mit weniger Geldmitteln und ohne die finanzielle Unterstützung durch die EU hätten erreicht werden können. Die Maßnahmen stehen im Einklang mit anderen Initiativen der EU. Dies hätte jedoch einfacher nachgewiesen werden können, wenn die Ergebnisse und Auswirkungen in strukturierterer Weise vorgelegen hätten. Anhand der aus dieser Evaluierung gewonnenen Erkenntnisse erwägt die Kommission, im Rahmen der Neuauflage des EMFF im Jahr 2021 Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Dazu gehört auch eine Analyse der längerfristigen Auswirkungen, die an dieser Stelle aufgrund der kurzen Betriebszeit des Fonds nicht möglich war.