



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 2.12.2011
SEC(2011) 1417 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**inzake het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij [tot intrekking van
Verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad, Verordening (EG) nr. 861/2006 van de
Raad en Verordening nr. XXX/2011 van de Raad inzake het geïntegreerd maritiem
beleid]**

{COM(2011) 804 definitief}
{SEC(2011) 1416 definitief}

1. INSTRUMENTEN VOOR DE VERLENING VAN FINANCIËLE OVERHEIDSSTEUN IN HET KADER VAN HET GVB EN HET GMB

Voor de periode 2007-2013 zijn in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid de volgende financiële instrumenten beschikbaar.

- Het **Europees Visserijfonds (EVF)** (gedeeld beheer) is de belangrijkste financiële pijler van het GVB. Begroting: €4,304 miljard.
- Uit het **tweede financiële instrument** (direct beheer) wordt steun verleend voor **controle en handhaving** (€345 miljoen), **gegevensverzameling en wetenschappelijk advies** (€360 miljoen), **bestuur** (€45 miljoen) en zowel vrijwillige als verplichte bijdragen aan **regionale organisaties voor visserijbeheer (ROVB's)** (€9,8 miljoen in 2010).
- Uit het **Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF)** (direct beheer) wordt de gemeenschappelijke marktordening (GMO) voor visserijproducten en aquacultuurproducten gefinancierd (€15 miljoen per jaar) en wordt compensatie verleend voor de extra kosten voor de afzet van uit de ultraperifere gebieden afkomstige visserijproducten (€15 miljoen per jaar).
- De financiering voor **het geïntegreerd maritiem beleid (GMB)** (direct beheer) bedroeg €20,4 miljoen in de periode 2008-2010). Voor de financiering van het GMB in de periode 2011-2013 moet tegen eind 2011 een nieuwe verordening worden vastgesteld die zich momenteel in de medebeslissingsprocedure bevindt.

Uit het tweede financiële instrument worden tevens de visserijpartnerschapsovereenkomsten gefinancierd. Deze overeenkomsten hebben, net als de verplichte bijdragen aan de ROVB's, een eigen rechtsgrondslag en vallen buiten het toepassingsgebied van het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij.

2. PROBLEEMOMSCHRIJVING

In de effectbeoordeling van de GVB-hervorming is geconcludeerd dat het GVB sinds 2002 weliswaar vooruitgang heeft geboekt, maar er niet in is geslaagd de voor dit beleid vooropgezette doelstellingen (ecologische, economische en sociale duurzaamheid) te bereiken. Deze mislukking komt alleszins deels voor rekening van de wijze van financiering van het GVB. Een en ander is terug te voeren op problemen in verband met de structuur en het uitvoeringsmechanisme van de financiële instrumenten, met name het EVF, en met de gebrekkige doeltreffendheid van deze instrumenten wat de inhoud aangaat.

Wat de structuur betreft, is elk financieel instrument uitgerust met eigen programmerings-, monitoring-, evaluatie- en controlesystemen en wordt over elk van deze instrumenten apart onderhandeld. Dit belemmert niet alleen de coördinatie, maar maakt het ook moeilijk de nodige kritieke massa op te bouwen. Coördinatie met andere structuurfondsen langs "scheidingslijnen" volstaat evenmin om synergie te garanderen en overlappingsen te voorkomen.

Bovendien is het EVF onvoldoende afgestemd op de strategische prioriteiten van het GVB. De operationele programma's zijn vaak niets anders dan een "menukaart" van maatregelen waartussen de lidstaten kunnen kiezen. Veeleer dan zich te concentreren op de GVB-prioriteiten opteren tal van lidstaten voor investeringen die de absorptie van middelen mogelijk maken. Dit alles wordt nog verder in de hand gewerkt door het ontbreken van voorwaarden die aan de naleving van deze prioriteiten gekoppeld zijn, en door gebrekkige en heterogene monitoring en evaluatie. Doordat elke lidstaat zijn eigen indicatoren vaststelt, is het niet mogelijk de gegevens te aggregeren en met elkaar te vergelijken.

Bovendien wordt 75 % van de middelen van het EVF toegewezen op basis van het historische aandeel van de visserij in het cohesiebeleid. De toewijzing van de resterende 25 % (niet-convergentieregio's) gebeurt op basis van de omvang van de visserijsector. Dit leidt tot enorme verschillen in de steunverlening per capita (een verhouding van maar liefst 30/1) in het nadeel van de niet-convergentielidstaten met een grote visserij- en/of aquacultuursector. Andere lidstaten met een relatief kleine visserij- en/of aquacultuursector halen daarentegen aanzienlijke financiële toewijzingen binnen. Dit is de voornaamste oorzaak van de geringe absorptie van de EVF-fondsen (20 % tegen oktober 2011). Een andere oorzaak is het tijdrovende proces voor de invoering van beheers- en controlesystemen en de voorbereiding van de operationele programma's (beide voorafgaande voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van het EVF).

Het ontbreken van een strategische benadering is bovendien de reden waarom veel projecten onvoldoende kritieke massa hebben en waarom zo weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het EVF op milieuvlak biedt.

Deze structuurgerelateerde problemen komen meestal voor in het kader van het deel van de EVF-financiering dat gedeeld wordt beheerd – en waarvoor de meeste middelen beschikbaar zijn. Het meest in het oog springende probleem voor de direct beheerde instrumenten is de versnippering van de GVB- en de GMB-steun en de aanzienlijke administratieve belasting die gepaard gaat met het centrale begrotingsbeheer.

Wat het gebrek aan doeltreffendheid betreft, heeft de GVB-financiering vanuit **milieuoogpunt** het probleem van de overcapaciteit niet opgelost. Hoewel sinds 1994 €1,7 miljard aan slooppremies is besteed, is de visserijcapaciteit van de meeste EU-vloten niet gedaald. De overcapaciteit is oorzaak nummer één van de overbevissing en van de lage economische rendabiliteit. Ook het hoge niveau van de teruggooi in tal van visserijtakken in de EU is nauwelijks gedaald onder druk van de overheidssteun. In het ontwerp van verordening voor een hervormd GVB wordt een teruggooiverbod voorgesteld dat moet leiden tot een stijging van de vraag naar selectiever vistuig en nieuwe visserijtechnieken.

Een andere onmisbare pijler voor een succesvol hervormd GVB is de verstrekking van wetenschappelijk advies en economische gegevens. Momenteel is wetenschappelijk advies beschikbaar voor 45 % van de commerciële bestanden waarvoor de EU bevoegd is. Dit aantal moet de komende jaren omhoog om de overgang naar duurzame visserij te waarborgen. De coördinatie met gegevens uit andere maritieme gebieden loopt momenteel trouwens spaak, net zoals de naleving.

Ook in de aquacultuursector moet de overheidssteun efficiënter worden aangewend. Meer nadruk moet komen te liggen op de strategische benadering, met als doel groene groei in de aquacultuur te stimuleren. Bovendien moet de overheidssteun gebruikt worden ter

bevordering van de milieustandhoudingsdiensten die de extensieve aquacultuur in kwetsbare habitats levert (bijv. verbetering van de biodiversiteit).

Tot slot is de maritieme ruimtelijke ordening momenteel onvoldoende ontwikkeld om een oplossing te bieden voor de concurrentie om ruimte tussen verschillende maritieme sectoren, met alle negatieve gevolgen vanden op ecologisch en economisch gebied.

Vanuit **economisch oogpunt** zijn de instrumenten voor de verlening van overheidssteun er niet in geslaagd de innovatiekloof in de visserij- en de aquacultuursector van de EU te dichten (de arbeidsproductiviteit duikt 25 % onder het EU-gemiddelde). De geringe innovatiegraad is een gedeeltelijke verklaring voor de povere prestatie van de EU-vloten en de stagnatie van de aquacultuurproductie in de laatste 15 jaar. Dat gebrek aan innovatie is vaak terug te voeren op de geringe omvang van de bedrijven. 91 % van de visserijbedrijven bezit één vaartuig en 98 % van de aquacultuurbedrijven zijn kmo's. Omdat ze zo klein zijn, hebben deze bedrijven het moeilijk om toegang te vinden tot financierings- en verzekeringsinstrumenten.

Met name wat de afzet betreft, is de kloof uitermate groot, net als bij het energieverbruik - dat bijzonder hoog is, met name in de vangstsector.

Tot slot is het maritieme beleid versnipperd over zoveel beleidslijnen dat mogelijkheden tot synergie niet worden aangegrepen en een adequate ondersteuning van onderzoek met het oog op technologische innovatie ontbreekt. Bovendien belet deze versnippering dat men een volledig beeld krijgt van de reële mogelijkheden voor mariene groei.

Vanuit **sociaal oogpunt** zijn de banen die in de vangstsector worden aangeboden, niet aantrekkelijk. De visserij moet in een groot aantal kustgemeenschappen aan belang inleveren. In veel van die gemeenschappen nemen nieuwe activiteiten de plaats van de visserij als bron van inkomsten en banen in, maar in sommige komen er geen diversifiëringsalternatieven in de plaats. Er zij trouwens op gewezen dat de toepassing van het nieuwe GVB op korte termijn kan leiden tot extra banenverlies in de vangstsector en de diensten die deze sector ondersteunen. Bijgevolg is het mogelijk dat sommige gemeenschappen op middellange termijn nog niet levensvatbaar zullen zijn.

3. WELKE ZIJN DE BELANGHEBBENDE PARTIJEN?

Het uiteindelijke doel van deze financiële overheidssteun is het welslagen van het GVB en het GMB. De belanghebbenden zijn dan ook dezelfde partijen die worden omschreven in het verslag van de effectbeoordeling van de GVB-hervorming.

<i>Belanghebbende partij</i>	<i>Omschrijving van de belanghebbende partij</i>	<i>Voornaamste belangen</i>
<i>De vangstsector van de EU</i>	Eigenaren, exploitanten en bemanning van de vaartuigen	Behoud van rendabiliteit en inkomens
<i>Aquacultuursector</i>	Aquacultuurproducenten	Idem
<i>Afhankelijke bedrijven en gemeenschappen</i>	Bedrijven en gemeenschappen die afhangen van de visserij	Idem. Levensvatbaarheid van gemeenschappen in visserijgebieden
<i>Verwerkende sector</i>	Bedrijven die ingevoerde en in EU-wateren gevangen hulpbronnen verwerken	Verhoging van de toegevoegde waarde. Toegang tot stabiele voorraden
<i>Partijen die de sector reguleren</i>	Nationale, regionale en lokale instanties die de visserij reguleren	Optimalisering van de financiële overheidssteun om de beleidsdoelstelling te halen. Het garanderen van de voedselvoorziening
<i>Onderzoekssector</i>	Wetenschappelijke organisaties die bijdragen tot de instandhouding en het beheer van de bestanden	Bijdragen tot een efficiënt visserijbeheer dankzij tijdige toegang tot hoogwaardige gegevens
<i>Consumenten</i>	Verbruikers van visserijproducten en aquacultuurproducten	Toegang tot doorlopend beschikbare, redelijk geprijsde en voedzame visserijproducten van een goede kwaliteit, met wisselende aandacht voor milieuaspecten
<i>Derde landen</i>	De visserijsectoren die met de EU-vloten concurreren. Aquacultuurproducenten, exporteurs.	Conflicterende belangen tussen wie de EU als exportmarkt beschouwt en lokale visserijgemeenschappen die met EU-vloten concurreren voor de toegang tot de lokale hulpbronnen
<i>NGO's, het maatschappelijk middenveld en de EU-burgers</i>	NGO's die ijveren voor duurzaam beheer. Het brede publiek dat belang stelt in de visserij en het mariene milieu en zich daaromtrent zorgen maakt	Behoud van de vispopulaties, de mariene biodiversiteit en de belevingswaarde van oceanen, rivieren en meren, en behoud van een economisch en sociaal duurzame industrie. Adequate voedselvoorziening

4. RECHT OP ACTIE

De EU is exclusief bevoegd voor de instandhouding van de mariene biologische hulpbronnen. Op maatregelen die verder gaan (i.e. de onderdelen van het GVB die onder gedeelde bevoegdheid vallen), zijn het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel van toepassing. Het voorstel voor de komende begroting van de EU bevat sterke argumenten voor subsidiariteit en is er reeds toegespitst op "*beleidsterreinen waar de EU door een optreden op EU-niveau het verschil kan maken, de financiering rond te krijgen terwijl de lidstaten bezuinigingen doorvoeren en hun begroting consolideren*".

Wat de visserij en de maritieme sectoren betreft, bevat het voorstel een nieuw EFMZV dat is gebaseerd op 4 pijlers; slimme en groene visserij, slimme en groene aquacultuur, duurzame en inclusieve territoriale ontwikkeling en het GMB. De eerste drie pijlers moeten gedeeld worden beheerd, de laatste gecentraliseerd en direct. Naast deze vier componenten zal het EFMZV begeleidende maatregelen omvatten op het gebied van gegevensverzameling en wetenschappelijk advies, controle, bestuur, visserijmarkten (incl. in de ultraperifere gebieden), vrijwillige betalingen aan ROVB's en technische bijstand.

5. DE DOELSTELLINGEN VAN HET EFMZV

Uit het EFMZV wordt steun verleend voor:

- de doelstellingen van het nieuwe GVB, zoals de totstandbrenging van een duurzame en concurrerende visserij- en aquacultuursector,
- de verdere ontwikkeling van het GMB,
- de evenwichtige ontwikkeling van de visserijgebieden.

Met de verwezenlijking van deze doelstellingen zal het EFMZV ook een bijdrage leveren aan de Europa 2020-strategie, met name wat de volgende drie vlaggenschipinitiatieven betreft: een efficiënt gebruik van hulpbronnen in Europa, de innovatie-Unie en de agenda voor nieuwe vaardigheden en banen. Het EFMZV is gericht op de volgende specifieke doelstellingen.

5.1. Specifieke doelstellingen in verband met de structuur van het EFMZV

- Herziening van de toewijzingscriteria
- Nadruk op slimme, groene investeringen en territoriale ontwikkeling
- Verbetering van de strategie en de programmering
- Bevordering van collectieve benaderingen
- Invoering van een monitoring- en evaluatiekader, gebaseerd op gemeenschappelijke indicatoren
- Versterking van de voorafgaande voorwaarden
- Benutting van synergieën tussen de financiële instrumenten van het GVB en het GMB. Vereenvoudiging van de uitvoering en vermindering van de administratieve rompslomp
- Benutting van synergieën met andere EU-fondsen (zoals LIFE)

5.2. Specifieke doelstellingen in verband met de inhoud van het EFMZV

- Afschaffing van ondoelmatige subsidies
- Reductie van de milieueffecten van de visserij
- In het kader van de duurzame visserij bijdragen tot het beheer en de instandhouding van mariene ecosystemen en tot de doelstellingen van de kaderrichtlijn mariene strategie en NATURA 2000
- Bevordering van de groene groei van de aquacultuur

- Verbetering van de beschikbaarheid van wetenschappelijk advies en wetenschappelijke gegevens. Coördinatie tussen visserijgegevens en gegevens in het kader van het GMB
- Waarborging van de naleving van het GVB
- Bevordering van grensoverschrijdend/ecosysteemgebaseerd beheer van de zeegebieden van de EU
- Bevordering van de innovatie
- Verbetering van de gezondheid en welzijn van dieren
- Het aanpakken van de versnippering van de maritieme beleidslijnen en bijdragen tot het identificeren van groeimogelijkheden
- Verlaging van het energieverbruik
- Zorgen voor aantrekkelijker banen in kustgemeenschappen en voor het levensvatbaarder maken van deze gemeenschappen

6. BELEIDSOPTIES

Er zijn drie hervormingsopties uitgewerkt. Overeenkomstig de GVB-hervorming en het voorstel voor de komende begroting van de EU zijn de opties "geen beleid" en "status quo" terzijde geschoven. De "status quo"-optie wordt wel als vertreksituatie gebruikt.

6.1. Gemeenschappelijke elementen

De hervormingsopties hebben gemeenschappelijke elementen die voortvloeien uit het voorstel voor het nieuwe GVB en de mededeling van de Commissie over het meerjarig financieel kader.

- Opneming van het EFMZV in het gemeenschappelijk strategisch kader en het toepassingsgebied van de gemeenschappelijke verordening
- Toewijzingscriteria afgestemd op de omvang van de visserijsector
- Stopzetting van de meeste vlootsubsidies
- Integratie van de GMO in het EFMZV; van de 6 interventie-instrumenten blijft alleen de opslagsteun over
- Integratie van de regeling voor de verlening van compensatie aan de ultraperifere gebieden in het EFMZV
- Kritieke massa dankzij de nadruk op collectieve acties, producentenorganisaties, andere collectieve instanties en plaatselijke groepen in het kader van de territoriale ontwikkeling
- Opneming van voorafgaande voorwaarden op basis van subsidiabiliteit en inhoud, naleving van de controle- en de IOO-verordening, naleving van de voorschriften inzake gegevensverzameling en naleving van de verplichting een nationaal aquacultuurplan vast te stellen

- Monitoring op basis van een gemeenschappelijk kader en een reeks gemeenschappelijke indicatoren

De financiële toewijzing voor het EFMZV bedraagt €6,692 miljard (in huidige prijzen). Uitgaande van de evaluatie vooraf zou de verdeling over beleidsgebieden er als volgt uitzien.

Gebieden	Percentage EFMZV 2014-2020
Ex – EVF-deel (waarvan)	67 - 70%
- <i>Visserij</i>	30 – 35%
- <i>Aquacultuur</i>	15-17,5%
- <i>Plaatselijke ontwikkeling</i>	15-17,5%
Vrijwillige bijdrage aan internationale organisaties, waaronder ROVB's	1,5 -2,0%
Verzameling van gegevens en verstrekking van wetenschappelijk advies	7 - 8%
Controle en handhaving	10 - 11%
Marktbeleid, waaronder compensatie voor ultraperifere gebieden	2,5 – 3%
Bestuur	0,8-1%
GMB	6 – 7%

6.2. Inhoud

Optie 1: "EVF +": (equivalent met opties 1 en 1a in de effectbeoordeling van de GVB-hervorming) gaat na wat de impact is indien alle structuur- en inhoudgerelateerde aspecten in verband met het ex-EVF-gedeelte worden aangepakt, inclusief de afschaffing van de premies voor definitieve en tijdelijke beëindiging van de visserijactiviteiten, strategischer programmeren (GSK), aan de GVB-prioriteiten gekoppelde voorafgaande voorwaarden, een nieuw evaluatie- en monitoringkader en prioriteit voor collectieve projecten. De territoriale ontwikkeling wordt versterkt en beter gecoördineerd met andere initiatieven op het gebied van plaatselijke ontwikkeling. De huidige architectuur van de financiële instrumenten wordt behouden, hoewel is gewerkt aan een betere onderlinge afstemming van toepassingsgebied en doelstellingen.

Optie 2: "EVF + integratie": Bovenop de elementen van optie 1 komt de opname van alle GVB-instrumenten in het nieuwe fonds. Deze worden zoals tot dusverre het geval is, afzonderlijk beheerd overeenkomstig de huidige uitvoeringsmodellen (gedeeld of direct beheer). Het GMB wordt niet in het nieuwe fonds geïntegreerd.

Optie 3: “EFMZV convergentie”: Integratie van gegevensverzameling, controle, GMO en het instrument voor ultraperifere gebieden in het EFMZV, onder gedeeld beheer. Het GMB wordt in het nieuwe fonds geïntegreerd.

7. BEOORDELING VAN DE OPTIES / DE AANBEVOLEN OPTIE

De opties zijn met elkaar vergeleken op basis van hun capaciteit om de teruggooi te reduceren, de innovatiekloof te dichten en banen te creëren in kustgemeenschappen. Zowel qua impact als qua kosteneffectiviteit van de EU-actie komt optie 3 als beste uit de bus.

	Milieuduurzaamheid	Economische duurzaamheid	Sociale duurzaamheid	Vereenvoudiging en administratieve belasting	Kosteneffectiviteit
Status quo	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
EVF +	(XX)	(XX)	(XX)	(XX)	(XX)
EVF+ integratie	(XX)	(XX)	(XX)	(XXx)	(XXx)
EFMZV convergentie	(XXx)	(XXx)	(XXx)	(XXX)	(XXX)

8. MONITORING EN EVALUATIE

Het EFMZV moet worden uitgerust met een degelijk monitoring- en evaluatiesysteem. Er moeten in samenspraak tussen de Commissie en de lidstaten gemeenschappelijke output-, resultaat- en impactindicatoren worden vastgesteld, gebaseerd op gegevens die op maatregel- of programmaniveau worden verzameld en op nationaal of EU-niveau worden geaggregeerd.