



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 14.12.2022  
SWD(2022) 409 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**  
**BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

*Begleitunterlage zu*

**Mitteilung der Kommission — Leitlinien für die Prüfung staatlicher Beihilfen im  
Fischerei- und Aquakultursektor**

**Verordnung (EU) .../... der Kommission vom XXX zur Feststellung der Vereinbarkeit  
bestimmter Gruppen von Beihilfen zugunsten von in der Erzeugung, Verarbeitung und  
Vermarktung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur tätigen Unternehmen  
mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die  
Arbeitsweise der Europäischen Union  
und**

**Verordnung (EU) Nr. 717/2014 der Kommission vom 27. Juni 2014 über die Anwendung  
der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf  
De-minimis-Beihilfen im Fischerei- und Aquakultursektor**

{C(2022) 9139 final} - {SEC(2022) 441 final} - {SWD(2022) 408 final}

<b>Zusammenfassung</b>
<b>Folgenabschätzung zur Überarbeitung der Vorschriften für staatliche Beihilfen im Fischerei- und Aquakultursektor</b>
<b>A. Handlungsbedarf</b>
<b>Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?</b>
<p>Bei der Überarbeitung der Vorschriften für staatliche Beihilfen im Fischerei- und Aquakultursektor (bestehend aus einer sektorspezifischen Gruppenfreistellungsverordnung mit der Bezeichnung „FIBER“, den Leitlinien für die Prüfung staatlicher Beihilfen im Fischerei- und Aquakultursektor und nach der Verordnung über De-minimis-Beihilfen im Fischerei- und Aquakultursektor gewährten staatlichen Beihilfen) wurden folgende Probleme festgestellt: i) unnötiger Verwaltungsaufwand in Bezug auf Maßnahmen, mit denen die Kommission ausreichende Erfahrungen gesammelt hat; ii) die individuelle De-minimis-Obergrenze und die nationale Obergrenze sind nicht mehr an Marktentwicklungen und Inflation angepasst und die Verarbeitungs- und Vermarktungsindustrie wird unterschiedlich behandelt; iii) fehlende Anpassung an den EMFAF und iv) mangelnde Transparenz bei der Beihilfenkontrolle. Bei den von der Überarbeitung am stärksten betroffenen Interessenträgern handelt es sich um die Bewilligungsbehörden in den Mitgliedstaaten sowie Fischerei- und Aquakulturunternehmen in der gesamten EU (indirekt, als förderfähige oder tatsächliche Begünstigte).</p>
<b>Was soll erreicht werden?</b>
<p>Das allgemeine Ziel besteht darin, Vorschriften für staatliche Beihilfen für den Fischerei- und Aquakultursektor zu erlassen, die zur Verwirklichung der Ziele der GFP und des Grünen Deals beitragen können, während gleichzeitig der Rahmen optimiert wird, um in nicht wettbewerbsverzerrender Weise zwischen konkurrierenden Unternehmen in den Mitgliedstaaten weitere Effizienzgewinne zu erzielen. Daher werden mit der Überarbeitung die folgenden vier spezifischen Ziele verfolgt: i) geringerer Verwaltungsaufwand, ii) Anpassung des De-minimis-Rahmens an die jüngsten Marktentwicklungen, iii) Gewährleistung der Kohärenz der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Fischerei- und Aquakultursektor mit den Zielen des EMFAF und der GFP und iv) mehr Transparenz und Marktdisziplin. In Bezug auf diese Ziele gibt es operative Ziele und Kriterien, anhand deren der Erfolg in Zukunft gemessen werden kann: i) Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung ii) Verwaltungsvereinfachung durch Verringerung des Verwaltungsaufwands.</p>
<b>Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?</b>
<p>Das Subsidiaritätsprinzip findet keine Anwendung, da in diesem Bereich die ausschließliche Zuständigkeit bei der Kommission liegt.</p>
<b>B. Lösungen</b>
<b>Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum?</b>
<p>In dem Bericht über die Folgenabschätzung werden fünf politische Optionen dargelegt (die verfügbaren politischen Optionen befassen sich aufgrund ihrer Art getrennt mit den festgestellten Problemen, wobei eine Unterteilung in drei Abschnitte vorgenommen wird, die sich auf die De-minimis-Obergrenze und die nationale Obergrenze, die Anpassung an den EMFAF und unnötige Kosten und die Veröffentlichungsschwellen beziehen): 1) Anhebung der individuellen De-minimis-Obergrenze und der nationalen Obergrenze 2) Anhebung der De-minimis-Obergrenze für die Verarbeitung und Vermarktung zur Angleichung an die im Agrarsektor geltende Obergrenze 3) Angleichung des Rahmens an den EMFAF, jedoch</p>

<p>Anpassung an die Beihilfenkontrolle 4) Angleichung des Rahmens an den EMFAF, Anpassung an die Beihilfenkontrolle und Überarbeitung 5) Senkung der Veröffentlichungsschwellen für Einzelbeihilfen. Die <b>bevorzugte Option ist eine Kombination von Option 1 mit Option 4 und Option 5</b> (da diese verschiedene Probleme betreffen, haben sie unabhängige Auswirkungen und können kombiniert und ihre Auswirkungen kumuliert werden).</p>
<p><b>Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?</b></p>
<p>Die Behörden der Mitgliedstaaten, die von den vorgeschlagenen politischen Optionen am stärksten betroffen sein werden, brachten ihre Besorgnis über den zusätzlichen Verwaltungsaufwand zum Ausdruck, der von der vorgeschlagenen Senkung der Veröffentlichungsschwellen (Option 5) und der Streichung der Beihilfen für Unternehmensgründungen für junge Fischer aus der FIBER (Option 4) zu erwarten ist. Gleichzeitig begrüßten sie die in Option 4 vorgesehene Ausweitung des Anwendungsbereichs der FIBER und die Anhebung der nationalen De-minimis-Obergrenze und der individuellen Obergrenze (Option 1). Andere Interessenträger (Unternehmen und Erzeugerorganisationen, die in diesem Sektor tätig sind) sprachen sich für eine Anhebung der individuellen Obergrenze und der nationalen Obergrenzen (Option 1) und sogar für eine Anhebung der individuellen Obergrenze auf das Niveau aus, das für die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse gilt (Option 2).</p>
<p><b>C. Auswirkungen der bevorzugten Option</b></p>
<p><b>Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?</b></p>
<p>Die bevorzugte Option würde die nationale De-minimis-Obergrenze und die individuelle Obergrenze an die wirtschaftlichen Entwicklungen anpassen (Option 1), die Transparenz bei der Beihilfenkontrolle erhöhen (Option 5) und den Rahmen für staatliche Beihilfen in diesem Sektor an den EMFAF anpassen und gleichzeitig die Effizienz steigern (Option 4). Dies wiederum würde die Wirksamkeit der Vorschriften über staatliche Beihilfen in der Fischerei und Aquakultur erhöhen. Die bevorzugte Option würde (durch die Anpassung an den EMFAF) besser zur Verwirklichung der Ziele der GFP und des Grünen Deals beitragen. Dies würde zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung führen, insbesondere für die Behörden der Mitgliedstaaten, aber auch für die Kommission.</p>
<p><b>Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?</b></p>
<p>Die bevorzugte Option würde zu höheren Verwaltungskosten für die Behörden der Mitgliedstaaten führen, um die neuen Transparenzanforderungen zu erfüllen, und durch die Notwendigkeit, Maßnahmen für Beihilfen zur Unterstützung der Unternehmensgründung junger Fischer nach ihrer Streichung aus der FIBER anzumelden. Diese Kosten sollten jedoch durch die erwarteten Vorteile der Ausweitung der FIBER auf drei neue Maßnahmen und die Anhebung der individuellen De-minimis-Obergrenze und der nationalen Obergrenze bei Weitem ausgeglichen werden.</p>
<p><b>Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?</b></p>
<p>Die bevorzugte Option würde sich positiv auf KMU auswirken, insbesondere durch die Einführung von drei neuen Maßnahmen im Rahmen der FIBER. Schnellere Verfahren für staatliche Beihilfen bedeuten einen schnelleren Zugang zu Beihilfen. Dies gilt insbesondere für KMU, deren Zugang zu Finanzmitteln oft begrenzt ist. KMU werden in stärkerem Maße von der geplanten Ausweitung des Anwendungsbereichs der FIBER profitieren als große Unternehmen, da viele der in der FIBER enthaltenen Maßnahmen auf KMU beschränkt sind. KMU würden auch von einer schnelleren Unterstützung durch De-minimis-Beihilfen im Rahmen von Option 1 profitieren.</p>
<p><b>Verhältnismäßigkeit</b></p>
<p>Mit den bevorzugten Optionen werden die festgestellten Probleme in wirksamer und verhältnismäßiger</p>

Weise angegangen.

#### **D. Folgemaßnahmen**

##### **Wann wird die Maßnahme überprüft?**

Die neue FIBER und die De-minimis-Verordnung wären bis 2029 gültig, was bedeutet, dass vor Ende 2028 eine Bewertung der FIBER (und auch der Leitlinien) durchgeführt würde. Mehr Transparenz im Rahmen der bevorzugten Option 5 dürfte sich positiv auf die Beihilfenkontrolle auswirken und die Verfügbarkeit von Daten auf der Ebene der einzelnen Begünstigten verbessern. Die Einführung eines De-minimis-Registers dürfte zu den gleichen Ergebnissen führen. Die Kommissionsdienststellen führen eine jährliche Ex-post-Überwachung auf der Grundlage einer Stichprobe bestehender Beihilferegelungen durch. Darüber hinaus bemüht sich die Kommission um Ex-post-Bewertungen von Beihilferegelungen mit hohem Risiko möglicher Wettbewerbsverzerrungen. Der Anzeiger für staatliche Beihilfen, der Informationen über die Gesamtsituation der staatlichen Beihilfen in den einzelnen Mitgliedstaaten enthält, ist ein weiteres wichtiges Instrument. Schließlich sollte in einer künftigen Bewertung der Erfolg der Initiative im Hinblick auf die oben genannten operativen Ziele (Verringerung des Risikos von Wettbewerbsverzerrungen und Gewährleistung der Verwaltungsvereinfachung) bewertet werden.

#### **Zusammenfassung der Bewertung**

##### **A. Hintergrund und Ziele**

Die Kontrolle staatlicher Beihilfen ist ein zentrales Instrument der Wettbewerbspolitik der EU, die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankert ist. Mit der Beihilfenkontrolle soll der Binnenmarkt geschützt werden, indem übermäßige Wettbewerbs- und Handelsverzerrungen vermieden werden. Der Vertrag verbietet generell staatliche Beihilfen, es sei denn, sie sind aus Gründen der wirtschaftlichen Entwicklung oder aus Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt. Die Europäische Kommission überwacht die Verwendung nationaler Beihilfen durch die Mitgliedstaaten und legt Regeln für die Beurteilung ihrer Vereinbarkeit mit dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts fest.

Der spezifische Rahmen für staatliche Beihilfen im Fischerei- und Aquakultursektor umfasst die Gruppenfreistellungsverordnung für die Fischerei (FIBER)<sup>1</sup>, die De-minimis-Verordnung<sup>2</sup> und die sektorspezifischen Leitlinien<sup>3</sup>. In dieser Bewertung wird betrachtet, wie dieser Rahmen im Hinblick auf die folgenden Hauptziele funktioniert hat:

- Abschwächung von Wettbewerbs- und Handelsverzerrungen im Fischerei- und Aquakultursektor und dadurch Schaffung von Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit für die Mitgliedstaaten und Beihilfeempfänger;
- bessere Priorisierung der Maßnahmen zur Durchsetzung des Beihilferechts und stärkere

<sup>1</sup> Verordnung (EU) Nr. 1388/2014 der Kommission vom 16. Dezember 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen zugunsten von in der Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur tätigen Unternehmen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 369 vom 24.12.2014, S. 37).

<sup>2</sup> Verordnung (EU) Nr. 717/2014 der Kommission über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen im Fischerei- und Aquakultursektor (ABl. L 190 vom 28.6.2014, S. 45).

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission – Leitlinien für die Prüfung staatlicher Beihilfen im Fischerei- und Aquakultursektor (ABl. C 217 vom 2.7.2015, S. 1).

Vereinfachung;

- Verbesserung der Transparenz, der wirksamen Bewertung und der Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf nationaler Ebene und auf Unionsebene und
- Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der GFP.

Grund für die Bewertung ist das Auslaufen der FIBER und der De-minimis-Verordnung am 31. Dezember 2022. Die Leitlinien selbst enthalten keine Verfallsklausel. Ihre Komplementarität mit der FIBER und der De-minimis-Verordnung und ihre Verknüpfung mit dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) erfordern jedoch ihre Überarbeitung im Lichte der Überarbeitung dieser Verordnungen und der Annahme des EMFF-Nachfolger, des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFAF), für den Zeitraum 2021-2027.

Bei der Bewertung wird die Leistung des derzeitigen Rahmens anhand von fünf Kriterien untersucht: Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert. Rückblickend soll beurteilt werden, wie gut die Vorschriften funktioniert haben und wo Verbesserungsbedarf besteht.

Bei der Bewertung werden interne Daten, praktische Erfahrungen aus der Fallbearbeitung und die Ergebnisse einer öffentlichen Konsultation berücksichtigt. Ergänzt wird sie durch eine externe Bewertungsstudie.

### **Wichtigste Feststellungen**

In der Bewertung wird der Schluss gezogen, dass der Rahmen für staatliche Beihilfen für die Fischerei und Aquakultur insgesamt gut funktioniert und seine Ziele erreicht hat. Nichtsdestotrotz werden darin auch einige Schwachstellen und Möglichkeiten zur Verbesserung des Rahmens aufgezeigt.

Die Analyse deutet darauf hin, dass die Ziele des Rahmens im Hinblick auf die politischen Ziele und Prioritäten der EU nach wie vor weitgehend relevant sind. Die Praxis der Fallbearbeitung zeigt, dass der Beitrag zu den Zielen der GFP im weiteren Sinne spürbar ist, was durch die in der Konsultationsphase eingegangenen Rückmeldungen weiter untermauert wird. Auch wenn die Analyse vor dem COVID-19-Ausbruch und der Annahme wichtiger Prioritäten wie des Grünen Deals durchgeführt wurde, wird die Bedeutung der Wettbewerbspolitik für die Unterstützung der EU-Wachstumsstrategie anerkannt.

Die Analyse bestätigt auch, dass die Ziele der Instrumente insofern relevant sind, als sie Marktversagen beheben. Insbesondere scheint der Einsatz von De-minimis-Beihilfen im Bewertungszeitraum auf Marktversagen oder Verbesserungen, die der Markt allein nicht bewirken konnte, reagiert zu haben. Dieselbe Schlussfolgerung wurde für Nicht-EMFF-Maßnahmen gezogen, die nach den Leitlinien und der FIBER gewährt wurden. In Bezug auf EMFF-Maßnahmen im Rahmen der Leitlinien und der FIBER zeigt die Analyse, dass trotz Verbesserungen weiterhin Marktversagen vorkommt, insbesondere in Bezug auf die Nachhaltigkeit und die grundlegenden Voraussetzungen für die Förderung von Innovation und Marktentwicklung in der blauen Wirtschaft.

Was die **Effizienz** betrifft, so deuten die Ergebnisse der Analyse und die aus den Fallbearbeitungsdaten der Kommission und den Konsultationen gewonnenen Erkenntnisse darauf hin, dass der mit der Durchsetzung der Beihilfeinstrumente verbundene Verwaltungsaufwand und die damit verbundenen Kosten größtenteils als angemessen und gerechtfertigt angesehen werden. Es gibt jedoch mehrere Möglichkeiten, den Verwaltungsaufwand zu verringern und weitere Effizienzgewinne zu erzielen. In Bezug auf Transparenz,

Klarheit und Angemessenheit war die Meinung der Interessenträger überwältigend positiv. Dies könnte durch die Ex-post-Überwachung ausgewählter Fälle, auch bei De-minimis-Beihilfen, weiter verbessert werden. Angesichts der Tatsache, dass nur etwa 20-25 % aller in der EU ausgegebenen staatlichen Beihilfen transparent gemacht werden, scheint es, dass die Veröffentlichungsvorschriften für Einzelbeihilfen nicht in vollem Umfang gewährleisten, dass die einschlägigen Informationen öffentlich zugänglich gemacht werden.

Die Analyse scheint auch darauf hinzuweisen, dass der Rahmen für staatliche Beihilfen im Fischerei- und Aquakultursektor **wirksam** ist. Die größere Detailtiefe der Rechtsinstrumente hat eine transparentere und straffere Vereinbarkeitsprüfung sowohl in Bezug auf die Behandlung angemeldeter Beihilfen durch die Kommission als auch in Bezug auf die Anwendung der FIBER durch die Mitgliedstaaten ermöglicht. Die Kontrolle staatlicher Beihilfen ist berechenbarer geworden und hat somit den Mitgliedstaaten und den Beihilfeempfängern mehr Rechtssicherheit verschafft. Was die freigestellten Beihilfen betrifft, so ist das derzeitige Konzept umfassend und hat zu den Zielen der GFP beigetragen, indem die operationellen Programme der Mitgliedstaaten im Rahmen des EMFF erweitert wurden und ein EU-weit kohärentes und einheitliches Vorgehen ermöglicht wurde. Dennoch deuten die Erfahrungen mit der Fallbearbeitung, die durch die Analyse in der externen Studie gestützt werden, auf die Möglichkeit hin, den Anwendungsbereich der FIBER zu erweitern und Anmeldungen in Fällen zu vermeiden, in denen die Kommission ausreichende Erfahrungen gesammelt hat und keine Gefahr für Wettbewerb und Handel besteht. In Bezug auf De-minimis-Beihilfen lässt sich allgemein sagen, dass durch das derzeitige Konzept außergewöhnliche Ereignisse rasch bewältigt werden können, ohne den Wettbewerb zu verzerren oder Marktstörungen zu bewirken, aber die Ergebnisse der Bewertung zeigen, dass der individuelle Höchstbetrag und die nationale Obergrenze, die 2007 festgelegt und 2013 zuletzt geprüft wurden, nicht für alle Mitgliedstaaten angemessen sind (die Anhebung des individuellen Höchstbetrags erscheint dagegen angesichts des bereits bestehenden hohen Risikos von Wettbewerbsverzerrungen in einigen EU-Mitgliedstaaten nicht angemessen). Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Obergrenze für die Fischverarbeitungs- und -vermarktungsindustrie derzeit an die Obergrenze für die Primärproduktion von Fisch (30 000 EUR) angeglichen ist und stark von der Obergrenze für die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (200 000 EUR) abweicht. Dies ist jedoch angesichts der unterschiedlichen Struktur des Sektors und der Nachhaltigkeitserwägungen mit Vorsicht zu prüfen. Schließlich zeigt die Analyse, dass die Leitlinien im Allgemeinen relevant und angemessen sind, abgesehen von einigen Ausnahmen wie das Fehlen von Leitlinien für Regelungen, mit denen durch geschützte Tierarten verursachte Schäden ausgeglichen werden.

Die Vorschriften im Fischerei- und Aquakultursektor stehen **im Einklang** mit anderen horizontalen Beihilfeinstrumenten, wie die interne Praxis und alle einschlägigen Interessenträger in der Konsultationsphase bestätigen. Was die **externe Kohärenz** betrifft, so haben die neuen Prioritäten der Kommission für 2019-2024 (insbesondere der Grüne Deal der EU) und andere jüngste Ereignisse noch keine endgültigen und quantifizierbaren Auswirkungen auf die Instrumente für staatliche Beihilfen für den Fischerei- und Aquakultursektor, und zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann nur eine begrenzte Bewertung vorgenommen werden. Dennoch zeigen die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation bereits die Notwendigkeit, zu handeln und den Rahmen für staatliche Beihilfen mit der Umweltpolitik in Einklang zu bringen (die nun durch die Erfordernisse des Grünen Deals noch verstärkt wird). Auch wenn davon ausgegangen wird, dass die derzeitigen Beihilfemaßnahmen zu den Zielen des Grünen Deals beitragen, sollten sie in dem Sinne „angepasst“ werden, dass der Rahmen für staatliche Beihilfen an die in den EMFAF eingebrachten Änderungen angepasst wird.

Schließlich hat die in dieser Bewertung untersuchte Struktur der staatlichen Beihilfen im Fischerei- und

Aquakultursektor einen offensichtlichen **EU-Mehrwert**, da sowohl die Wettbewerbspolitik als auch die Gemeinsame Fischereipolitik in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen. Der derzeitige Rahmen zeigt einen EU-Mehrwert, indem er für Rechtssicherheit sorgt und die Einhaltung der politischen Ziele der GFP und der EMFF-Verordnung für den Zeitraum 2014-2020 sicherstellt.