

Brussel, 14.12.2022  
SWD(2022) 409 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**  
**SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG**

*bij*

**Mededeling van de Commissie – Richtsnoeren voor het onderzoek van staatssteun in de  
visserij- en aquacultuursector**

**Verordening (EU) .../... van de Commissie van XXX waarbij bepaalde categorieën steun  
voor ondernemingen die actief zijn in de productie, de verwerking en de afzet van  
visserij- en aquacultuurproducten, op grond van de artikelen 107 en 108 van het  
Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt  
verenigbaar worden verklaard**

**en**

**Verordening (EU) nr. 717/2014 van de Commissie van 27 juni 2014 inzake de toepassing  
van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese  
Unie op de-minimissteun in de visserij- en aquacultuursector**

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

<b>Samenvatting</b>
<b>Effectbeoordeling van de herziening van de staatssteunregels voor de visserij- en aquacultuursector</b>
<b>A. Noodzaak om actie te ondernemen</b>
<b>Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?</b>
<p>Bij de herziening van de staatssteunregels voor de visserij- en aquacultuursector (deze regels bestaan uit een sectorale groepsvrijstellingsverordening voor de visserij (de “Fiber”), de richtsnoeren voor het onderzoek van staatssteun in de visserij- en aquacultuursector, en regels voor overheidssteun die wordt verleend in het kader van de verordening inzake de-minimissteun in de visserij- en aquacultuursector) zijn de volgende problemen geconstateerd: i) onnodige administratieve lasten bij maatregelen waarmee de Commissie voldoende ervaring heeft opgedaan, ii) het individuele de-minimisplafond en het nationale de-minimisplafond zijn niet meer aan de marktontwikkelingen en de inflatie aangepast en de verwerkende sector wordt anders behandeld dan de afzetsector, iii) afstemming op het EFMZVA ontbreekt, en iv) er is een gebrek aan transparantie bij de staatssteuncontrole. De belanghebbenden die de grootste gevolgen ondervinden van de herziening, zijn steunverlenende autoriteiten in de lidstaten en visserij- en aquacultuurbedrijven (indirect, als in aanmerking komende of als feitelijke begunstigten) in de gehele EU.</p>
<b>Wat is het doel?</b>
<p>De algemene doelstelling is dat de staatssteunregels voor de visserij- en aquacultuursector aansluiten bij het GVB en de Green Deal, terwijl door optimalisering van het kader wordt gezorgd voor verdere efficiëntie zonder dat de mededinging tussen bedrijven in de lidstaten wordt verstoord. Met de herziening worden vier specifieke doelen nagestreefd: i) zorgen voor administratieve vereenvoudiging, ii) aanpassen van het de-minimiskader aan de meest recente marktontwikkelingen, iii) zorgen voor samenhang tussen de staatssteunregels in de visserij- en aquacultuursector enerzijds en de doelstellingen van het EFMZVA en het GVB anderzijds, en iv) vergroten van de transparantie en marktdiscipline. Daarnaast zijn er operationele doelstellingen en criteria waaraan het welslagen van het nieuwe beleid in de toekomst kan worden afgemeten: i) niet-verstoring van de mededinging; ii) administratieve vereenvoudiging door minder formaliteiten.</p>
<b>Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?</b>
<p>Het subsidiariteitsbeginsel is niet van toepassing aangezien de Commissie op dit gebied een exclusieve bevoegdheid heeft.</p>
<b>B. Oplossingen</b>
<b>Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie? Zo nee, waarom niet?</b>
<p>Het effectbeoordelingsverslag bevat vijf beleidsopties (de beschikbare beleidsopties pakken de geconstateerde problemen vanwege de aard ervan afzonderlijk aan en zijn weer onderverdeeld in drie groepen, die betrekking hebben op het individuele en het nationale de-minimisplafond, op de EFMZVA-afstemming en onnodige kosten en op de publicatiedrempels): 1) verhoging van het individuele en het nationale de-minimisplafond, 2) verhoging van het individuele de-minimisplafond voor verwerking en afzet tot het in de landbouwsector geldende plafond, 3) afstemming van het kader op het EFMZVA, maar aanpassing aan de staatssteuncontrole, 4) afstemming van het kader op het EFMZVA, aanpassing aan de staatssteuncontrole en herziening, en 5) verlaging van de publicatiedrempels voor individuele steunverlening. De <b>voorkeursoptie is een combinatie van optie 1 met optie 4 en optie 5</b> (aangezien de opties betrekking hebben op uiteenlopende problemen, hebben ze elk hun eigen impact en kunnen ze</p>

worden gecombineerd en kunnen de effecten ervan worden gecumuleerd).
<b>Hoe reageerden de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?</b>
De autoriteiten van de lidstaten, die de grootste gevolgen ondervinden van de voorgestelde beleidsopties, uitten hun bezorgdheid over de te verwachten extra administratieve druk van de voorgestelde verlaging van de publicatiedrempels (optie 5) en over de schrapping van starterssteun voor jonge vissers uit de Fiber (optie 4). Tegelijk konden zij zich vinden in de beoogde verbreding van de Fiber, waarin optie 4 voorziet, en in de verhoging van het nationale en het individuele de-minimisplafond (optie 1). Andere belanghebbenden (bedrijven en producentenorganisaties die actief zijn in de sector) pleitten voor een verhoging van het individuele en het nationale plafond (optie 1) en soms zelfs voor een verhoging van het individuele plafond tot hetzelfde niveau als dat voor de verwerking en afzet van landbouwproducten (optie 2).
<b>C. Effecten van de voorkeursoptie</b>
<b>Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?</b>
Met de voorkeursoptie worden het nationale en het individuele de-minimisplafond aangepast aan de economische ontwikkelingen (optie 1), wordt de staatssteuncontrole transparanter (optie 5) en wordt het staatssteunkader voor de sector afgestemd op het EFMZVA, terwijl de efficiëntie wordt bevorderd (optie 4). Dit vergroot weer de doeltreffendheid van de staatssteunregels voor de visserij en aquacultuur. De voorkeursoptie sluit beter aan bij het GVB en de Green Deal (door de afstemming op het EFMZVA) en leidt tot aanzienlijke administratieve vereenvoudiging, met name voor de autoriteiten van de lidstaten, maar ook voor de Commissie.
<b>Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?</b>
De voorkeursoptie resulteert in hogere administratieve kosten voor de autoriteiten van de lidstaten vanwege de noodzaak om aan de nieuwe transparantievereisten te voldoen, en vanwege de noodzaak om maatregelen voor starterssteun aan jonge vissers aan te melden na de schrapping ervan uit de Fiber. Aangenomen mag echter worden dat de voordelen van de uitbreiding van de Fiber met drie nieuwe maatregelen en van de verhoging van het individuele en het nationale de-minimisplafond ruimschoots zullen opwegen tegen deze kosten.
<b>Wat zijn de gevolgen voor kmo's en voor het concurrentievermogen?</b>
De voorkeursoptie zal positief uitpakken voor kmo's, met name dankzij de invoering van drie nieuwe maatregelen onder de Fiber. Snellere staatssteunprocedures betekenen snellere toegang tot steun. Dit is met name van belang voor kmo's, die vaak slechts beperkte toegang tot financiering hebben. Kmo's zullen meer baat hebben bij de beoogde verbreding van de Fiber dan grote ondernemingen omdat veel Fiber-maatregelen beperkt blijven tot kmo's. Kmo's zullen ook baat hebben bij de snellere verlening van de-minimissteun in het kader van optie 1.
<b>Evenredigheid</b>
Met de voorkeursopties worden de geconstateerde problemen op doeltreffende en evenredige wijze aangepakt.
<b>D. Evaluatie</b>
<b>Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?</b>

De nieuwe Fiber en de nieuwe de-minimisverordening zijn geldig tot 2029, wat betekent dat een evaluatie ervan (en ook van de richtsnoeren) vóór eind 2028 moet plaatsvinden. Een grotere transparantie in het kader van voorkeursoptie 5 moet een gunstig effect sorteren op de staatssteuncontrole en moet zorgen voor een betere beschikbaarheid van gegevens op het niveau van de individuele begunstigden. Dezelfde resultaten mogen worden verwacht van de invoering van een de-minimisregister. De diensten van de Commissie verrichten een jaarlijkse monitoring achteraf op basis van een steekproef van bestaande steunregelingen. Voorts gaat de Commissie evaluaties achteraf uitvoeren van staatssteunregelingen die een groot risico van concurrentievervalsingen in zich bergen. Het scorebord voor staatssteun, dat informatie verschaft over de algehele staatssteunsituatie in elke lidstaat, is een ander belangrijk instrument. Tot slot moet bij een toekomstige evaluatie het welslagen van het initiatief worden getoetst aan de bovengenoemde operationele doelstellingen (administratieve vereenvoudiging en minimalisering van het risico van concurrentievervalsingen).

## Samenvatting

### A. Context en doelstellingen

Staatssteuncontrole is een essentieel instrument van het mededingingsbeleid van de EU zoals verankerd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het doel ervan is dat de interne markt wordt beschermd door onnodige verstoringen van de mededinging en het handelsverkeer te voorkomen. Staatssteun is volgens het Verdrag in principe verboden en wordt alleen toegestaan vanwege de economische ontwikkeling of vanwege het algemeen belang. De Europese Commissie ziet toe op het gebruik van nationale steun door de lidstaten en stelt regels vast voor de beoordeling van de verenigbaarheid ervan met de soepele werking van de interne markt.

Het specifieke kader voor staatssteun in de visserij- en aquacultuursector bestaat uit de groepsvrijstellingsverordening voor de visserij (de “Fiber”)<sup>1</sup>, de de-minimisverordening<sup>2</sup> en sectorale richtsnoeren<sup>3</sup>. In deze evaluatie wordt dat kader getoetst aan de belangrijkste doelstellingen ervan:

- zo min mogelijke verstoring van de mededinging en het handelsverkeer in de visserij- en aquacultuursector om voor voorspelbaarheid en rechtszekerheid te zorgen voor de lidstaten en de begunstigden van staatssteun;
- betere prioritering van de handhavingsactiviteiten op staatssteungebied, en verdere vereenvoudiging;
- meer transparantie, een doeltreffendere beoordeling en een betere controle op de naleving van de staatssteunregels op nationaal en op Unieniveau; en
- bijdragen tot de verwezenlijking van de GVB-doelstellingen.

Reden van de evaluatie is het verstrijken van de Fiber en de de-minimisverordening op 31 december 2022.

<sup>1</sup> Verordening (EU) nr. 1388/2014 van de Commissie van 16 december 2014 waarbij bepaalde categorieën steun voor ondernemingen die actief zijn in de productie, de verwerking en de afzet van visserij- en aquacultuurproducten, op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 369 van 24.12.2014, blz. 37).

<sup>2</sup> Verordening (EU) nr. 717/2014 van de Commissie inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de visserij- en aquacultuursector (PB L 190 van 28.6.2014, blz. 45).

<sup>3</sup> Mededeling van de Commissie – Richtsnoeren voor het onderzoek van staatssteun in de visserij- en aquacultuursector (PB C 217 van 2.7.2015, blz. 1).

De richtsnoeren zelf bevatten geen vervallbepaling, maar moeten vanwege het feit dat ze complementair zijn aan de Fiber en de de-minimisverordening en verbonden zijn met het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV), worden aangepast in het licht van de herziening van deze verordeningen en de vaststelling van de opvolger van het EFMZV, het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur (EFMZVA) voor 2021-2027.

In de evaluatie wordt het huidige kader getoetst aan vijf criteria: doeltreffendheid, doelmatigheid, relevantie, coherentie en EU-meerwaarde. Terugblikkend wordt gekeken hoe de regels hebben gewerkt en waar ruimte voor verbetering is.

In de evaluatie wordt rekening gehouden met interne gegevens, met de ervaring die is opgedaan bij de behandeling van dossiers, en met de resultaten van een openbare raadpleging. Daarnaast heeft een externe evaluatiestudie als input gediend.

### **Belangrijkste bevindingen**

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat het staatssteunkader voor visserij en aquacultuur over het geheel genomen goed heeft gewerkt en dat de doelen ervan zijn bereikt. Wel zijn enkele zwakke punten gesignaleerd en is gekeken waar er kansen liggen voor verbetering van het kader.

Uit de analyse blijkt dat de doelstellingen van het kader voor het grootste deel nog **relevant** zijn voor de beleidsdoelen en -prioriteiten van de EU. Uit de praktische behandeling van de dossiers blijkt het nut ervan voor de bredere GVB-doelstellingen, hetgeen verder wordt bevestigd door de feedback die in de raadplegingsfase is ontvangen. Ook al dateert de analyse van vóór de COVID-19-uitbraak en de vaststelling van belangrijke prioriteiten als de Green Deal, toch wordt het belang van mededingingsbeleid voor de EU-groeistrategie al onderkend.

De analyse bevestigt ook dat de doelstellingen van de instrumenten van belang zijn in die zin dat ze marktfalen aanpakken. In de evaluatieperiode lijkt met name met de-minimissteun te zijn gereageerd op marktfalen of op de nodige wezenlijke verbeteringen die niet via de markt alleen mogelijk waren. Dezelfde conclusie werd getrokken voor steun die in het kader van de richtsnoeren en de Fiber werd verleend voor niet aan het EFMZV gerelateerde maatregelen. Wat de aan het EFMZV gerelateerde maatregelen in het kader van de richtsnoeren en de Fiber betreft, wijst de analyse uit dat er ondanks verbeteringen nog sprake is van marktfalen, met name op het gebied van duurzaamheid en de randvoorwaarden voor innovatie en marktontwikkeling in de blauwe economie.

Wat **efficiëntie** betreft, wijzen de analyse, de gegevens van de Commissie over de behandeling van dossiers, en de raadplegingen erop dat de administratieve druk en kosten die onlosmakelijk verbonden zijn met de handhaving van de staatssteuninstrumenten, grotendeels passend en gegrond worden geacht. Wel zijn er nog diverse mogelijkheden voor verlichting van de administratieve druk en voor verdere efficiëntie. De belanghebbenden kijken uitermate positief aan tegen transparantie, duidelijkheid en adequatie. Een verdere verbetering ervan is mogelijk met de monitoring achteraf van geselecteerde gevallen, ook voor de-minimissteun. Aangezien bij slechts 20 à 25 % van de totale staatssteun in de EU transparantie wordt betracht, lijkt het er bovendien op dat de publicatie-eisen voor individueel verleende steun niet volledig waarborgen dat relevante informatie openbaar wordt gemaakt.

De analyse lijkt er ook op te wijzen dat het kader voor staatssteun in de visserij- en aquacultuursector

**doeltreffend** is. Dankzij de grotere gedetailleerdheid van de rechtsinstrumenten is een transparantere en meer gestroomlijnde beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteun mogelijk gebleken. Dit geldt voor zowel de behandeling door de Commissie van aangemelde steun als het gebruik door de lidstaten van de Fiber. De staatssteuncontrole is voorspelbaarder geworden en heeft daarmee de lidstaten en de begunstigden van de steun meer rechtszekerheid gebracht. Wat de groepsvrijstellingssteun betreft, is de huidige opzet breed en heeft deze de GVB-doelstellingen ondersteund door de operationele EFMZV-programma's van de lidstaten te versterken en ruimte te bieden voor een coherente en consistente aanpak in de gehele EU. Niettemin wijst de ervaring met de behandeling van dossiers uit (en blijkt ook uit de externe studie) dat de Fiber zodanig kan worden verbreed dat geen aanmelding meer nodig is in gevallen waarin de Commissie al voldoende ervaring heeft opgedaan en er geen gevaar bestaat voor de mededinging en het handelsverkeer. Wat de-minimissteun betreft, kan in het algemeen worden gesteld dat een voortvarende aanpak van uitzonderlijke gebeurtenissen in de huidige opzet mogelijk is zonder dat dit leidt tot mededingings- of marktverstoringen, maar uit de evaluatie blijkt ook dat het individuele plafond en het nationale plafond, die in 2007 en 2013 voor het laatst zijn vastgesteld en beoordeeld, niet geschikt zijn voor alle lidstaten (terwijl een verhoging van het individuele plafond geen goede optie lijkt omdat er in sommige EU-lidstaten al een grote kans op verstoring van de mededinging bestaat). Ook moet worden gekeken naar het feit dat het plafond voor de visverwerkende en -afzetsector momenteel gelijk is aan dat van de primaire visproductiesector (30 000 EUR) en sterk afwijkt van dat voor de verwerking en afzet van landbouwproducten (200 000 EUR). Dit punt moet echter met de nodige terughoudendheid worden gezien omdat de vissector een andere structuur heeft en er duurzaamheidsoverwegingen spelen. Tot slot wijst de analyse uit dat de richtsnoeren over het algemeen relevant en adequaat zijn, op enkele uitzonderingen na, zoals het ontbreken van richtpunten voor regelingen om door beschermde diersoorten aangerichte schade te vergoeden.

De regels in de visserij- en aquacultuursector zijn **coherent** met andere horizontale staatssteuninstrumenten, zoals bevestigd in de interne praktijk en door alle relevante belanghebbenden in de raadplegingsfase. Wat **externe coherentie** betreft, hebben de nieuwe prioriteiten van de Commissie voor 2019-2024 (met name de Green Deal van de EU) en andere recente gebeurtenissen nog geen vaststaande, kwantificeerbare gevolgen voor de staatssteuninstrumenten voor de visserij- en aquacultuursector en is in dit stadium slechts een beperkte beoordeling mogelijk. Niettemin bleek uit de openbare raadpleging al dat er actie nodig is en het staatssteunkader moet worden afgestemd op het milieubeleid (thans des te noodzakelijker vanwege de Green Deal). Hoewel de huidige staatssteunmaatregelen worden geacht aan te sluiten bij de Green Deal, moeten deze worden "aangepast" en afgestemd op de wijzigingen die in het EFMZVA zijn doorgevoerd.

Tot slot heeft de in de evaluatie onderzochte staatssteunstructuur voor de visserij- en aquacultuursector een duidelijke **EU-meerwaarde** aangezien zowel het mededingingsbeleid als het gemeenschappelijk visserijbeleid exclusieve bevoegdheden van de EU zijn. Het huidige kader biedt EU-meerwaarde door voor rechtszekerheid te zorgen en te waarborgen dat de beleidsdoelstellingen van het GVB en de EFMZV-verordening voor de periode 2014-2020 in acht worden genomen.