



Brüssel, den 11. März 2026
(OR. en)

7017/26
ADD 1

PECHE 80

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	4. März 2026
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	SWD(2026) 88 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG) Halbzeitevaluierung des Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds

Die Delegationen erhalten als Anlage das Dokument SWD(2026) 88 final.

Anl.: SWD(2026) 88 final



Brüssel, den 4.3.2026
SWD(2026) 88 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Halbzeitevaluierung des Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds

{SWD(2026) 87 final}

Kontext und Zweck der Evaluierung

Über den mit der Verordnung (EU) 2021/1139¹ (im Folgenden „EMFAF-Verordnung“) eingerichteten Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF) werden Mittel aus dem Unionshaushalt bereitgestellt, um die Gemeinsame Fischereipolitik² (GFP), die Meerespolitik der Union und die internationalen Verpflichtungen der Union im Bereich der Meerespolitik zu unterstützen. Eine solche Unterstützung ist ein Schlüsselement für nachhaltige Fischereien und die Erhaltung der biologischen Meeresschätze, für die Ernährungssicherheit durch die Bereitstellung von aquatischen Lebensmitteln, für das Wachstum einer nachhaltigen blauen Wirtschaft und für gesunde, sichere, geschützte, saubere und nachhaltig bewirtschaftete Meere und Ozeane.

Diese Evaluierung erstreckt sich auf den EMFAF, einschließlich der Komponenten mit geteilter, direkter und indirekter Mittelverwaltung, und umfasst die 26 nationalen EMFAF-Programme mit geteilter Mittelverwaltung³. Ziel der Evaluierung ist es, **nach der Hälfte der Laufzeit eine Halbzeitevaluierung darüber vorzulegen, inwiefern der EMFAF seine Ziele erreicht. Sie deckt die fünf Evaluierungskriterien ab, die in den Leitlinien der Europäischen Kommission für eine bessere Rechtsetzung⁴ festgelegt sind.**

Die Verpflichtung zur Durchführung der Halbzeitevaluierung bis Ende 2024 ist in Artikel 45 Absatz 1 der Dachverordnung⁵ (geteilte Mittelverwaltung) festgelegt. Die Evaluierung erstreckt sich auf den Zeitraum vom Beginn des Programmplanungszeitraums bis zum ersten Quartal 2024. **Angesichts des Zeitpunkts der Erstellung dieses Berichts enthält er keine umfassende Folgenabschätzung**, sondern gibt lediglich einen Überblick über die bisher erzielten Fortschritte. Da in Fällen der geteilten Mittelverwaltung nationale EMFAF-Programme und nationale Vorschriften und Verfahren entwickelt und angenommen werden mussten, bevor mit der Auswahl der Vorhaben begonnen werden konnte, wurde mit der tatsächlichen Durchführung der Vorhaben erst im zweiten Halbjahr 2023 begonnen, und die ersten Daten wurden im Januar 2024 übermittelt. Daher ermöglicht der geringe Umfang der bisher geleisteten finanziellen Unterstützung noch keine Bewertung der Ergebnisse und Auswirkungen des Fonds. Eine solche Folgenabschätzung kann in die Ex-post-Evaluierung im Jahr 2029 aufgenommen werden, wenn die aus dem EMFAF unterstützten Vorhaben durchgeführt worden sind.

In diesem Bericht wird daher eine Bilanz der Fortschritte bei der Umsetzung des EMFAF nach der Hälfte seines Siebenjahreszyklus gezogen und ein Weg aufgezeigt, wie seine Auswirkungen in Zukunft evaluiert werden können.

¹ Verordnung (EU) 2021/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 über den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1004.

² Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates.

³ Damit sind alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Luxemburgs vertreten, das über kein nationales EMFAF-Programm verfügt.

⁴ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en?prefLang=de.

⁵ [Verordnung \(EU\) 2021/1060 – DE – EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

Wichtigste Ergebnisse

Nach der Hälfte der Laufzeit wurde in allen Mitgliedstaaten mit der Durchführung des Fonds begonnen, jedoch mit niedrigen Durchführungsquoten. Auf der Grundlage der für den Berichtszeitraum bis zum 30. Juni 2024 übermittelten Daten erreichen die Mittelbindungen durchschnittlich 16 %, wobei 10 Mitgliedstaaten deutlich unter 10 % liegen und die Mittelbindungen von 4 Mitgliedstaaten sich sogar vier Jahre nach Beginn des Programmplanungszeitraums und zwei Jahre nach Annahme des Programms noch auf 0 % belaufen.

Bei der Durchführung bestehen große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und den spezifischen Zielen. Auf EU-Ebene entfallen 59 % der insgesamt gebundenen Beträge auf Priorität 1, 20 % auf Priorität 2, 8 % auf Priorität 3 und 2 % auf Priorität 4. Fortschritte sind insbesondere bei Vorhaben zu verzeichnen, die von öffentlichen Stellen durchgeführt werden, besonders im Hinblick auf die Datenerhebung und -kontrolle, und von Forschungsinstituten für Projekte betreffend Innovation und zur Verbesserung des Wissensstands. Außerdem wurden bei der Operationalisierung lokaler Aktionsgruppen (LAG) weitere Fortschritte gemacht, wobei Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen sind.

Über die Aktivierung der spezifischen Ziele hinaus deuten die ersten Vorhaben in dieser frühen Umsetzungsphase zunächst auf eine starke Unterstützung für die Datenerhebung und -kontrolle, die Anlandeversicherung, einen Eckpfeiler der GFP, den Schutz der biologischen Vielfalt und die kleine Fischerei hin.

Wirksamkeit

Die Bereitstellung der Unterstützung nimmt Zeit in Anspruch, und bislang wurden nur wenige Vorhaben vollständig abgeschlossen. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind erheblich: Während einige erst mit der Programmdurchführung begonnen haben, haben andere bereits mehr als 40 % oder fast 50 % ihrer EMFAF-Mittel gebunden. Positiv zu vermerken ist, dass der EMFAF nach der Hälfte seines Programmplanungszeitraums offenbar weiter fortgeschritten ist als der EMFF, was darauf hindeutet, dass die Mitgliedstaaten für 2025 in den meisten Fällen erhebliche Fortschritte erwarten. Der EMFAF steht vor Herausforderungen, insbesondere hinsichtlich der organisatorischen Kapazitäten und der Notwendigkeit einer kohärenten Ausbildung und Kompetenzentwicklung, vornehmlich auf nationaler Ebene. Die Auseinandersetzung mit diesen Problembereichen kann die Wirksamkeit des EMFAF bei der Verwirklichung seiner Ziele eines nachhaltigen Strukturwandels im Meeres- und Fischereisektor weiter erhöhen.

Die Beteiligung der Interessenträger an der Ausarbeitung der nationalen EMFAF-Programme war ebenfalls weitgehend erfolgreich; die Verwaltungsbehörden erhielten umfassende Unterstützung und zeigten sich zufrieden mit den Ergebnissen. Es besteht jedoch Spielraum für innovativere Beiträge und eine bessere Abstimmung der Erwartungen der Interessenträger auf die praktischen Gegebenheiten der Programme. Außerdem gibt es noch Möglichkeiten zur Vereinfachung und Optimierung der Wirksamkeit des Durchführungssystems, insbesondere durch die verstärkte Nutzung vereinfachter Kostenoptionen und von Finanzierungsinstrumenten sowie effizienterer Antrags- und Auswahlverfahren. Die Überwachungs- und Berichterstattungssysteme der Mitgliedstaaten können ebenfalls optimiert werden. Auch wenn es noch zu früh ist, um die Auswirkungen des EMFAF systematisch zu bewerten, zeigen die Analyse der nationalen EMFAF-Programme und die Rückmeldungen der

Mitgliedstaaten, dass die geplante Mittelzuweisung und die vorgesehenen Arten von Maßnahmen sowohl den EMFF kohärent fortführen als auch die gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigen.

Effizienz

Mit der neuartigen EMFAF-Architektur wird von vordefinierten Maßnahmen zu breit angelegten Arten von Vorhaben übergegangen, die den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Verfolgung strategischer Ziele auf der Grundlage einer Bewertung ihrer Bedürfnisse bieten. Darüber hinaus wurden mit der Dachverordnung Flexibilitätsregelungen eingeführt, wie die Straffung der grundlegenden Voraussetzungen, die Verringerung der Kontroll- und Prüfanforderungen und die vereinfachte Ermittlung der Programmbehörden, um die Programmplanung und den Einsatz der Fonds der Dachverordnung effizienter zu gestalten.

Der EMFAF sieht die Möglichkeit vor, einen Krisenmechanismus auszulösen, bei dem im Falle außergewöhnlicher Ereignisse, die eine erhebliche Marktstörung verursachen, Ausgleichszahlungen geleistet würden. Darüber hinaus hat sich das Begleitungs- und Evaluierungssystem des EMFAF im Vergleich zum vorangegangenen Programmplanungszeitraum durch die frühzeitige Ausarbeitung von Indikatoren in Absprache mit den Mitgliedstaaten, die Bereitstellung von Leitlinien zu den Indikatoren und die Methodik des Leistungsrahmens für die Festlegung von Zielen erheblich verbessert. Der EMFAF dürfte zuverlässigere Daten liefern und konkreter aufzeigen, wie der Fonds zu den Zielen der GFP sowie zu den horizontalen politischen Prioritäten Resilienz, grüner und digitaler Wandel beiträgt. Es wird erwartet, dass diese Beiträge im Rahmen der Ex-post-Evaluierung noch deutlicher erkennbar werden.

Trotz der auf EU- und nationaler Ebene unternommenen Schritte zur Vereinfachung des Fonds und seiner Umsetzung dürften die Verwaltungskosten insgesamt gestiegen sein. Diese Kosten werden zwar im Allgemeinen aufgrund der Komplexität und der rechtlichen Beschränkungen des Fonds als gerechtfertigt angesehen und sind mit denen vergleichbar, die bei anderen Fonds der Dachverordnung beobachtet wurden, scheinen jedoch für Länder mit geringer EMFAF-Mittelzuweisung, insbesondere Binnenländer, unverhältnismäßig zu sein.

Kohärenz

Der Rechtsrahmen stärkt die interne Kohärenz zwischen dem EMFAF und der GFP auf verschiedene Weisen:

- Es werden Mindestziele für bestimmte Bereiche der GFP festgelegt, z. B. Schutz der biologischen Vielfalt sowie Datenerhebung und -kontrolle.
- Es werden höhere Beihilfen für bestimmte Arten von Vorhaben und Begünstigte eingeführt, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Anlandeverpflichtung (die Beihilfeshöchstintensität für Vorhaben zur Verbesserung der Größenselektivität von Fanggeräten wird auf 100 % festgesetzt), der Unterstützung der kleinen Küstenfischerei (Beihilfeshöchstintensität von 100 %) und der Unterstützung für Gebiete in äußerster Randlage und andere abgelegene Inseln (Beihilfeshöchstintensität von 85 % gegenüber 50 % für andere geografische Gebiete).
- Für bestimmte GFP-Gebiete werden Mittel zur verstärkten Überwachung der EMFAF-Beiträge zur Verfügung gestellt. Der Beitrag des EMFAF für verschiedene GFP-Gebiete wird anhand von Markern verfolgt, die regelmäßig im Rahmen des Begleitungs- und Evaluierungsrahmens gemeldet werden.

Diese Kohärenz wird durch die Programme der Mitgliedstaaten unterstützt, in denen die zugewiesenen Mittel häufig die verbindlichen Mindestbeträge übersteigen.

Während der Durchführung des Fonds wird die interne Kohärenz durch Förderfähigkeitskriterien und Einhaltungsanforderungen gewahrt, die sicherstellen, dass die Begünstigten und ihre Projekte den GFP-Vorschriften entsprechen.

Der EMFAF **steht im Einklang mit den anderen EU-Fonds und ergänzt diese**. Der Grad der Kohärenz und Komplementarität ist je nach Fonds unterschiedlich, wobei die stärksten Synergien zwischen dem EMFAF, dem EFRE⁶ und dem ESF⁺⁷ zu beobachten sind. Es besteht eine gute Kohärenz und Komplementarität zwischen den Zielen der **Fonds der Gemeinsamen Agrarpolitik⁸ (GAP)**, und auch der EMFAF und Horizont Europa⁹ weisen eine starke Kohärenz und positive Beispiele für Synergien auf. Der EMFAF und das **LIFE-Programm¹⁰** ergänzen sich relativ gut.

Es besteht ein großes Potenzial für Synergien zwischen dem EMFAF und InvestEU, da beide Finanzierungsinstrumente einander ergänzen können.

Darüber hinaus steht der Beitrag des EMFAF zur Bekämpfung des Klimawandels im Einklang mit dem europäischen Grünen Deal und den Verpflichtungen der EU zur Umsetzung des Übereinkommens von Paris. Der EMFAF ist überdies mit der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ konform, da er nachhaltige (ökologische, wirtschaftliche und soziale) Fischerei- und Aquakulturtätigkeiten, den Schutz und die Wiederherstellung der biologischen Vielfalt, die Verringerung der CO₂-Emissionen und die Verbesserung der Produktqualität unterstützt. Schließlich spielt der EMFAF auch eine Rolle bei der Erhaltung und Wiederherstellung von Ökosystemen und der biologischen Vielfalt, indem er Umweltvorschriften, einschließlich der FFH-Richtlinie, der Vogelschutzrichtlinie und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, sowie Maßnahmen im Rahmen des Natura-2000-Netztes unterstützt.

Mehrwert aufgrund des Tätigwerdens der Europäischen Union

Da die GFP in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt, ist die Rolle der EU bei ihrer Umsetzung und Finanzierung von entscheidender Bedeutung. Der allgemeine Begriff der „gemeinsamen Politik“, der mobile Charakter der Fischerei und die Verpflichtung, Ressourcen verantwortungsvoll zu bewirtschaften, bedeuten, dass ohne eine angemessene Aufsicht keine Anreize für die Mitgliedstaaten bestünden, die gemeinsamen Ressourcen zu bewirtschaften. Dank der Investitionen der Fischer und der nationalen Verwaltungen sowie der Unterstützung aus dem EMFF und daran anschließend dem EMFAF ist die Fischerei nachhaltiger geworden und sind mittlerweile weit weniger Bestände in der EU überfischt. Im Mittelmeer und im

⁶ Verordnung (EU) 2021/1058 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds.

⁷ Verordnung (EU) 2021/1057 zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus.

⁸ Verordnung (EU) 2021/2115 – Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne).

⁹ Verordnung (EU) 2021/695 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. April 2021 zur Einrichtung von „Horizont Europa“, dem Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, sowie über dessen Regeln für die Beteiligung und die Verbreitung der Ergebnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1290/2013 und (EU) Nr. 1291/2013.

¹⁰ Verordnung (EU) 2021/783 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 zur Einrichtung des Programms für die Umwelt- und Klimapolitik (LIFE) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1293/2013.

Schwarzen Meer hat sich die Lage verbessert, aber die Überfischungsrate ist nach wie vor zu hoch und es sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Bestände – auch mit Unterstützung des Fonds – wieder auf ein gesundes Niveau zu bringen.

Die Verwaltungsbehörden wiesen darauf hin, dass der EMFAF insgesamt gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle in der blauen Wirtschaft tätigen Interessenträger in der EU fördert und Anreize bietet, um Forschung, Datenerhebung und Fischereikontrolle zu unterstützen und die Einführung nachhaltiger Fangmethoden zu erleichtern. Der Fonds kann außerdem die Koordinierung der Bemühungen der Mitgliedstaaten und deren gemeinsamen Nutzen stärken, wodurch die Wirksamkeit und Effizienz der Interventionen das übersteigt, was die Mitgliedstaaten allein durch Maßnahmen auf nationaler Ebene erreichen könnten.

Relevanz

Der EMFAF ist nach wie vor ein strategisches Instrument zur Umsetzung der politischen Prioritäten der EU und zur Einbindung nationaler Bedürfnisse, das den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem sich wandelnden politischen Kontext und den sich ändernden politischen Prioritäten Flexibilität bei der Programmplanung einräumt. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass die Verwaltungsbehörden es begrüßten, dass ihre Programme regionale Besonderheiten berücksichtigten, wodurch sichergestellt wurde, dass sie auf die einzigartigen Bedingungen und Bedürfnisse der lokalen Gemeinschaften zugeschnitten sind. Die Überprüfung der nationalen EMFAF-Programme bestätigte, dass 20 Mitgliedstaaten spezielle Flexibilitätsregelungen vorgesehen haben, um sich verändernden Bedürfnissen und Unsicherheiten im Laufe des Programmplanungszeitraums Rechnung zu tragen, was deutlich macht, dass der Fonds nun flexibler auf die jeweiligen Bedingungen vor Ort reagieren kann.

Das zweijährige Arbeitsprogramm, das im Rahmen der (in)direkten Mittelverwaltung durchgeführt wird, kann sich auch besser an neu entstehende Bedürfnisse anpassen und dient als Ergänzung zu den nationalen EMFAF-Programmen bei der Bewältigung von Anliegen, die über nationale Grenzen hinausgehen.

Es besteht jedoch noch Verbesserungsbedarf, und es sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die sozialen Aspekte sowie die voraussichtlich noch wachsenden Herausforderungen für den Sektor anzugehen.