EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 21.2.2023
COM(2023) 101 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Uitvoering van Verordening (EU) nr. 1379/2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING 1

2 UITVOERING VAN DE GMO-VERORDENING EN BIJDRAGE AAN DE VERWEZENLIJKING VAN DE GVB-DOELSTELLINGEN 3

2.1 Beroepsorganisaties 3

2.1.1 Bijdrage aan de verwezenlijking van de GVB-doelstellingen 3

2.1.2 Voorschriften voor het oprichten van PO's, VPO's, IBO's en transnationale professionele organisaties (TPO's), doelstellingen en maatregelen 4

2.1.3 Erkenning van PO's/IBO's/TPO's 6

2.1.4 Uitbreiding van de voorschriften 7

2.1.5 Productie- en afzetprogramma's 8

2.1.6 Stabilisering van de markten 10

2.2 Handelsnormen 10

Bijdrage tot de verwezenlijking van de GVB-doelstellingen en tot de vaststelling en naleving van handelsnormen 10

2.3 Consumentenvoorlichting 11

2.3.1 Bijdrage aan de verwezenlijking van de GVB-doelstellingen 11

2.3.2 Verplichte informatie 13

2.3.3 Verslaglegging over milieukeurmerken 14

2.3.4 Aanvullende facultatieve informatie 15

2.4 Mededingingsregels 16

Bijdrage aan de verwezenlijking van de GVB-doelstellingen en uitsluitingen van de mededingingsregels 16

2.5 Marktinformatie 16

3 CONCLUSIES 18

BIJLAGEN 20

Bijlage 1 — Rechtsgrondslagen 20

Bijlage 2 – Openbare raadpleging 22

1 INLEIDING

De gemeenschappelijke marktordening (GMO) voor visserij- en aquacultuurproducten bestaat sinds 1970. Ze is de oudste pijler van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB), waarvan ze integraal deel uitmaakt, naast instandhoudings- en financiële maatregelen.

De GMO is onderworpen aan Verordening (EU) nr. 1379/2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten[1] (de "GMO-verordening") en Verordening (EU) nr. 1380/2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid[2] (de "GVB-verordening"), met name artikel 35.

De GMO is in 2013 tegelijk met het GVB hervormd, waarbij de doelstellingen van het GVB worden nagestreefd. De hervorming impliceerde een reeks fundamentele veranderingen voor de lidstaten en de visserij- en aquacultuursector, met name de versterking van de rol van de producentenorganisaties (PO's) door de positie van de marktdeelnemers te versterken en een nieuwe interventielogica in te voeren, waarmee een einde werd gemaakt aan vroegere interventiemechanismen waarbij met overheidsgeld visserijproducten voorgoed aan de menselijke consumptie werden onttrokken of werden vernietigd.

De GMO omvat vijf actiegebieden:

- beroepsorganisaties: PO's, verenigingen daarvan (VPO's) en brancheorganisaties (IBO's);
- gemeenschappelijke handelsnormen: hierin worden uniforme kenmerken vastgesteld voor in de EU verkochte visserijproducten, ongeacht hun oorsprong, en wordt bijgedragen tot een transparante interne markt die producten van hoge kwaliteit levert;
- consumenteninformatie: verplichte informatie ter aanvulling van de algemene etikettering van levensmiddelen, overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1169/2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten[3] en een kader voor facultatieve informatie, om consumenten naar duurzame consumptiegewoonten te bewegen;

---

1 Verordening (EU) nr. 1379/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1184/2006 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 104/2000 van de Raad (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 1).

2 Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 22).

3 Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, Richtlijn 90/496/EEG van de Raad, Richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en Verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 18).

- mededingingsregels: uitsluitingen van de toepassing ervan zijn onder bepaalde voorwaarden toegestaan; en

- marktinformatie: verzamelen, verwerken en verspreiden van economische informatie over markten voor visserij- en aquacultuurproducten ter ondersteuning van strategieën en beleidsvorming van belanghebbenden.

Het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij[4] (EFMZV) en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur[5] (EFMZVA) bieden steun voor de uitvoering van het EU-marktbeleid voor visserij- en aquacultuurproducten.

De GMO-verordening is[6] driemaal gewijzigd:

- allereerst in 2013 om producten die worden aangeboden voor de verkoop in de detailhandel aan eindverbruikers in Mayotte tijdelijk vrij te stellen van bepaalde etiketteringsverplichtingen, omdat Mayotte vanaf 2014 een ultraperifere regio zou worden[7];

- vervolgens in 2015 om de minimuminstandhoudingsreferentiegrootten af te stemmen op de minimummaten voor de afzet[8]; en

- laatstelijk[9] in 2020 om crisismaatregelen in te voeren naar aanleiding van de marktverstoringen als gevolg van de COVID-19-crisis; deze maatregelen dienden hetzelfde doel na het uitbreken van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne.

In dit verslag worden de uitvoering en de resultaten van de GMO-verordening beschreven overeenkomstig artikel 48 van die verordening. Het verslag volgt de structuur van de GMO-verordening. Voor elk onderdeel wordt ingegaan op het volgende:

---

4 Verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 2328/2003, (EG) nr. 861/2006, (EG) nr. 1198/2006 en (EG) nr. 791/2007 van de Raad en Verordening (EU) nr. 1255/2011 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 149 van 20.5.2014, blz. 1).

5 Verordening (EU) 2021/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot oprichting van het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1004 (PB L 247 van 13.7.2021, blz. 1).

6 Zie bijlage 1.

7 Verordening (EU) nr. 1385/2013 van de Raad van 17 december 2013 tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 850/98 en (EG) nr. 1224/2009, en Verordeningen (EG) nr. 1069/2009, (EU) nr. 1379/2013 en (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad in verband met de wijziging van de status van Mayotte ten aanzien van de Europese Unie (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 86).

8 Verordening (EU) 2015/812 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 850/98, (EG) nr. 2187/2005, (EG) nr. 1967/2006, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 254/2002, (EG) nr. 2347/2002 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad, en Verordeningen (EU) nr. 1379/2013 en (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad, in verband met de aanlandingsverplichting, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1434/98 van de Raad (PB L 133 van 29.5.2015, blz. 1).

9 Verordening (EU) 2020/560 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2020 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 508/2014 en (EU) nr. 1379/2013 wat betreft specifieke maatregelen om de gevolgen van de Covid-19-uitbraak in de visserij- en aquacultuursector te beperken (PB L 130 van 24.4.2020, blz. 11).

- inventarisatie van de tenuitvoerlegging van de GMO-bepalingen en de bijdrage daarvan aan de verwezenlijking van de GVB-doelstellingen;
- de belangrijkste resultaten, met name die van de hervorming;
- uitdagingen en tekortkomingen bij de uitvoering van de verordening; en
- verbeterpunten binnen het huidige rechtskader of daarbuiten, waar andere (recentere) instrumenten de GMO-doelstellingen doeltreffender kunnen verwezenlijken of aanvullen, zoals de Europese Green Deal of de "van boer tot bord"-strategie.

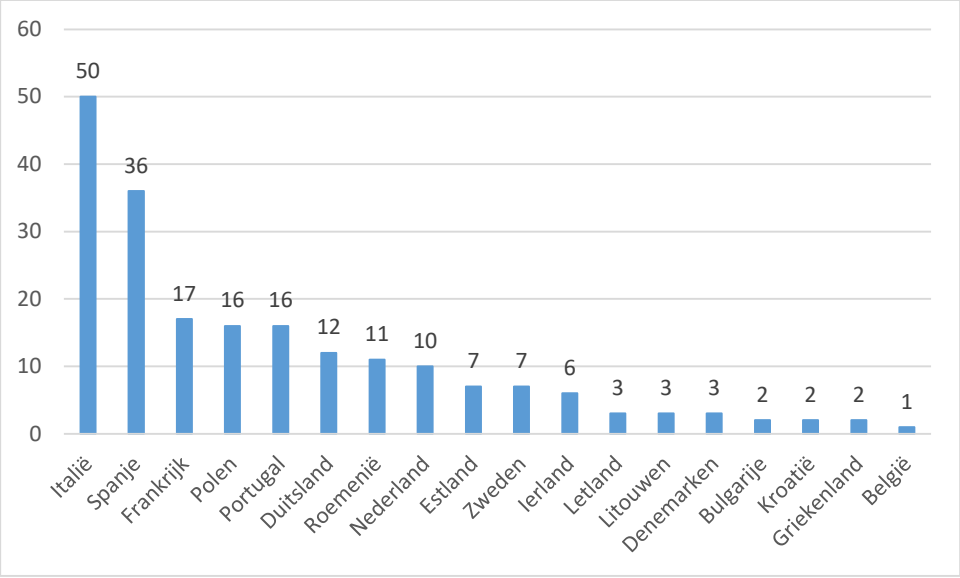
2 UITVOERING VAN DE GMO-VERORDENING EN BIJDRAGE AAN DE VERWEZENLIJKING VAN DE GVB-DOELSTELLINGEN

2.1 Beroepsorganisaties[10]

2.1.1 Bijdrage aan de verwezenlijking van de GVB-doelstellingen

Ingevolge hun formele erkenning zijn PO's gebonden aan verplichtingen met betrekking tot de uitvoering van de GVB-doelstellingen. Deze verplichtingen leiden tot een bevoorrechte toegang tot financiële steun en de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor uitsluiting van de mededingingsregels onder de voorwaarden van de GMO-verordening. Dit geldt niet voor de verschillende andere soorten collectieve producentenorganisaties[11] in de EU, op lokaal, nationaal of transnationaal niveau.

Figuur 1 – Aantal PO's per lidstaat



Daarom vormen PO's de ruggengraat van de visserijsector en, in mindere mate (zij het in toenemende mate), de aquacultuursector. PO's ondersteunen het dagelijks beheer van het GVB en maken de collectieve tenuitvoerlegging ervan op het niveau van de producenten

[10] In november 2022 zijn er 204 PO's (163 in de visserijsector en 41 in de aquacultuursector) in 18 lidstaten, 9 VPO's (in de visserijsector) in 7 lidstaten en 7 IBO's in 6 lidstaten.

[11] Bv. *prudhommies* (Frankrijk), *cofradías* (Spanje).

mogelijk. Dit wordt bereikt door elke PO te verplichten productie- en afzetprogramma's op te stellen en uit te voeren. In de GMO-verordening is met name bepaald dat deze plannen moeten bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen die bij artikel 35 van de GVB-verordening aan de GMO zijn toegewezen en van alle doelstellingen die bij de GMO-verordening aan de PO's zijn toegewezen (artikel 7 van de GMO-verordening). Op grond hiervan zijn PO's bevoegd om de activiteiten van hun leden collectief te beheren onder de strikte voorwaarde dat zij voldoen aan de instandhoudingsverplichtingen. Zij dragen bij tot de voedselzekerheid door de beschikbaarheid en duurzaamheid van een breed scala aan visserijproducten te waarborgen. Op die manier vervullen de PO's een openbaredienstverleningstaak en optimaliseren zij de marktkansen van hun leden.

Deze sleutelrol van de PO's om de GVB-doelstellingen te helpen verwezenlijken, heeft de Europese Commissie ertoe aangezet de oprichting, consolidatie en financiering van PO's in de hele EU te bevorderen, met name in lidstaten waar de primaire productie grotendeels verspreid bleef (aquacultuur, kleinschalige visserij). Een sterke aanwezigheid van PO's is van doorslaggevend belang voor het voortbestaan en de welvaart van kustgemeenschappen en voor het versterken van het gewicht van primaire producenten ten opzichte van de verwerkende industrie of detailhandelaars. Het opstellen van nationale programma's in het kader van EFMZV en EFMZVA was in dit verband een cruciale taak.

2.1.2 Voorschriften voor het oprichten van PO's, VPO's, IBO's en transnationale professionele organisaties (TPO's), doelstellingen en maatregelen

Europese belanghebbenden melden[12] dat de instrumenten die in het kader van de GMO-verordening aan PO's ter beschikking worden gesteld, en met name de productie- en afzetprogramma's, goed zijn aangepast om hen te helpen hun doelstellingen na te streven, met name om de structurering van de visvoorraden beter te organiseren, teneinde het inkomen van vissers en kwekers te verbeteren en het GVB ter plaatse uit te voeren. De producenten wijzen echter op een gebrek aan consistentie in het niveau van de steun, met name financiële steun, tussen de nationale autoriteiten. Dit zorgt voor aanzienlijke lacunes in de ontwikkeling en de werking van de PO's in de lidstaten en uitdagingen om een gelijk speelveld te waarborgen.

Om deze onevenwichtigheden te verminderen, heeft de Commissie voortdurend inspanningen geleverd op het gebied van voorlichting en bewustmaking om alle betrokkenen bij de uitvoering van dit innovatieve instrument (d.w.z. de productie- en afzetprogramma's) te begeleiden. Deze inspanningen gingen van start met een gedetailleerde beoordeling van en aanbevelingen voor de nationale EFMZV-programma's. Daarna stond de Commissie permanent ter beschikking om begrippen te verduidelijken, onzekerheden weg te nemen en de uitwisseling van goede praktijken te vergemakkelijken. Niettemin moet worden erkend dat het proces van voorbereiding, uitvoering en monitoring plaatsvindt tussen de nationale autoriteiten en hun PO's, omdat zij uiteindelijk moeten beslissen over de inhoud en de mate van steun voor de voorbereiding en uitvoering van de productie- en afzetprogramma's, waartoe zij het best in staat zijn. Dit leidt uiteraard tot een zekere mate van ongelijkmatigheid tussen de landen.

Voor sommige categorieën producenten (met name kwekers en kleinschalige kustvissers) blijft de werking van PO's een uitdaging. De producenten in de aquacultuursector erkennen dat de herziening van de GMO-verordening heeft bijgedragen tot een passender rechtskader

[12] Advies van de adviesraad voor markten over de werking van de GMO, maart 2022.

voor PO's in de aquacultuursector. Met name de door die PO's geleide promotie- en communicatiemaatregelen zijn succesvol geweest. Door hun beperkte aantal slagen PO's in de aquacultuursector in de EU er niet volledig in het aanbod te bundelen, hoewel dit hen zou kunnen helpen het hoofd te bieden aan de hoge structurele concentratie van de detailhandel. Het promoten van de voordelen van het opzetten van PO's in de aquacultuursector is een van de acties in het kader van de in 2021 gepubliceerde strategische richtsnoeren van de EU voor een duurzamere en concurrerendere EU-aquacultuur voor de periode 2021 tot en met 2030[13].

In de verslagen van het Europees Parlement werd ook aangedrongen op een betere structurering van de kleinschalige visserij-[14] en aquacultuur[15]sectoren en op de ontwikkeling van IBO's.

Kleinschalige producenten in de kustvisserij melden dat zij niet altijd passende administratieve en/of financiële steun ontvangen om PO's op te richten en te beheren. Zij melden verder dat de lidstaten onvoldoende rekening houden met hun specifieke kenmerken waarin de criteria voor de erkenning zijn vastgelegd (bv. voldoende economische activiteit in het gebied[16]). De Commissie is binnen de grenzen van haar rol in dit proces vooral bezig de dialoog en het begrip tussen de partijen te vergemakkelijken, met name om concepten en regelgevingsaspecten te verduidelijken. Deze aanpak blijkt doeltreffend te zijn en helpt het erkenningsproces van de PO's van kleinschalige kustvissers te vergemakkelijken[17]. Een andere beperking is dat de lagere winstmarges en de beperkte administratieve middelen van kleinschalige kustvissers ten koste gaan van de financiële levensvatbaarheid van hun PO's en van hun vermogen om te voldoen aan de wettelijke en administratieve vereisten in verband met het opzetten of runnen van een PO. De mogelijkheid voor kleinschalige producenten in de visserijsector om zich aan te sluiten bij een bestaande PO, wat resulteert in een gemengde PO (bestaande uit kleinschalige en middelgrote tot grote vissers), is evenmin de oplossing, aangezien deze niet altijd tegemoetkomt aan de specifieke behoeften van kleinschalige producenten in de kustvisserij.

Er is weinig ervaring met IBO's, die vertegenwoordigers uit de hele toeleveringsketen (productie, verwerking en detailhandel) samenbrengen, aangezien deze nauwelijks bestaan in de sector. Met name tijdens de COVID-19-crisis bleken goed- functionerende IBO's een waardevol instrument om de goede werking van de waardeketen te versterken en de gevolgen voor de verschillende stappen collectief te beperken.

De mogelijkheid om TPO's te erkennen wordt door zowel de sector als de nationale autoriteiten relevant geacht. Slechts vier PO's zijn echter formeel erkend als transnationale organisaties. In een in 2020 uitgevoerd proefproject[18] werd benadrukt dat een gebrek aan

---

13 SWD(2021) 102 final van 12 mei 2021, werkdocument van de diensten van de Commissie, *Strategische richtsnoeren voor een duurzamere en concurrerendere EU-aquacultuur voor de periode 2021 tot en met 2030*.

14 Verslag over de optimalisering van de waardeketen in de visserijsector van de EU (2017/2119(INI)) (rapporteur: Clara Eugenia Aguilera García, S&D/Spanje).

15 Verslag *Naar een duurzame en concurrerende Europese aquacultuursector: huidige stand van zaken en toekomstige uitdagingen* (2017/2118(INI)) (rapporteur: Carlos Iturgaiz, EPP/Spanje).

16 Artikel 14, lid 1, punt b), van de GMO-verordening.

17 Bijvoorbeeld de erkenning van de producentenorganisatie Irish Islands Marine Resource Organisation (Ierland) in 2021 en de erkenning van de producentenorganisatie Organisation de producteurs du Levant (Frankrijk) in 2019.

18 EU-platform voor producentenorganisaties in de visserij en de aquacultuur.

specifieke wettelijke bepalingen in de praktijk een aantal problemen veroorzaakt voor zowel de erkenning als de werking van deze organisaties. De financiering van deze transnationale organisaties is van cruciaal belang, aangezien er geen formeel mechanisme bestaat om de financiële steun aan een transnationale organisatie tussen twee of meer lidstaten te delen of te organiseren. De Commissie heeft richtsnoeren verstrekt aan de lidstaten[19] om de bestaande mogelijkheden te verduidelijken en de samenwerking voor de financiering van dergelijke organisaties te organiseren.

2.1.3 Erkenning van PO's/IBO's/TPO's

Na de inwerkingtreding van de hervormde GMO heeft de Commissie richtsnoeren[20] over de erkenningsprocedure verstrekt om zowel de lidstaten als de sector bij te staan in dit proces. Tegelijkertijd, en om ervoor te zorgen dat de GMO-voorschriften worden nageleefd, heeft de Commissie alle lidstaten verzocht controles uit te voeren bij hun erkende organisaties en heeft zij getracht de frequentie van deze controles in de lidstaten te harmoniseren.

a. Horizontale nalevingscontroles en geconstateerde problemen

Op grond van artikel 18 van de GMO-verordening moeten de lidstaten op gezette tijden nagaan of de PO's en IBO's voldoen aan de erkenningsregels. Op grond van artikel 20 van de GMO-verordening kan de Commissie controles uitvoeren. De Commissie heeft daarom in 2016 alle betrokken lidstaten gevraagd of er controles zijn uitgevoerd om na te gaan of de PO's en IBO's de GMO-voorschriften naleven en wat het resultaat van deze controles was. Tegelijkertijd of naar aanleiding van deze controles heeft de Commissie drie EU-pilot-procedures en een inbreukprocedure ingeleid om geconstateerde gevallen van niet-naleving aan te pakken. De Commissie heeft in een geval zelf ter plaatse de erkenning van PO's gecontroleerd.

In sommige gevallen heeft de combinatie van controles door de Commissie en die door de lidstaten geleid tot de intrekking van de erkenning van PO's, bijvoorbeeld omdat bleek dat bepaalde PO's niet voldoende economisch actief waren, zoals vereist in de GMO-verordening. Ook waren er gevallen waarin de nationale autoriteiten bepaalde PO's verplichtten hun statuten, voorschriften of eigendomsstructuur te wijzigen om te voldoen aan de GMO-verordening. Daarnaast hebben sommige lidstaten nationale richtsnoeren gepubliceerd, met name over de erkenningscriteria voor PO's of over het toezicht op erkende PO's.

De belangrijkste punten die bij de nationale controles van PO's als tekortkomingen zijn aangemerkt, worden hieronder uiteengezet.

- Naleving van de voorwaarde van pluraliteit van leden: sommige lidstaten hebben niet in detail de eigendomsstructuur van PO's en met name de uiteindelijke eigenaars van hun leden gecontroleerd. Sommige lidstaten achtten het niet nodig na te gaan of deze pluraliteit authentiek is en meenden dat een formele pluraliteit van leden van de PO's

[19] Brief aan de deskundigengroep voor markten en handel in visserij- en aquacultuurproducten over transnationale organisaties, januari 2021.

[20] SWD(2016) 113 final van 1 april 2016, werkdocument van de diensten van de Commissie, *Richtsnoeren betreffende de toepassing van hoofdstuk II "Beroepsorganisaties" van Verordening (EU) nr. 1379/2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten.*

volstaat. Wanneer echter slechts één natuurlijke of rechtspersoon de uiteindelijke eigenaar is van alle ondernemingen en vaartuigen die in de PO actief zijn, komt de werking van het GMO-systeem in het gedrang en kan niet worden voldaan aan de vereisten van artikel 14, lid 1, juncto artikel 17 van de GMO-verordening. Daarom moeten de nationale autoriteiten controles uitvoeren om niet alleen de identiteit te controleren van de verschillende natuurlijke of rechtspersonen die lid zijn van de PO, maar ook van hun uiteindelijke eigenaar of van de natuurlijke en rechtspersonen die de aandelen van de leden van de PO bezitten.

- Gebrek aan passend bewijs inzake verificatie van de democratische werking van de PO's, zoals vereist in artikel 17, punt d), van de GMO-verordening. De nationale bevoegde autoriteiten moeten nagaan of de bestaande governancestructuur de leden in staat stelt de organisatie en de besluiten van de PO's te controleren.

- Onvoldoende controles van de voorschriften inzake de toelating van nieuwe leden of de intrekking van het lidmaatschap, zoals vereist op grond van artikel 17, punt f), van de GMO-verordening.

- Ontbreken van actuele criteria om te beoordelen of een organisatie in een bepaald gebied voldoende economisch actief is (vereisten van artikel 14, lid 1, punt b), van de GMO-verordening).

- In sommige lidstaten was de geplande frequentie van de controle ontoereikend.

De Commissie is voornemens haar controles te herhalen om na te gaan of de lidstaten hun verplichtingen inzake de controles van hun PO's nakomen.

b. Problemen met de formele erkenning van TPO's

Wat het specifieke geval van TPO's – met name PO's – betreft, werd in het in 2020 uitgevoerde proefproject gewezen op een reeks uitdagingen en tekortkomingen die tot onzekerheid leidden over:

- de definitie van "transnationaal", die niet in de GMO-verordening is opgenomen; en
- hoe bepaalde vereisten voor de erkenning van PO's moeten worden toegepast op transnationale organisaties (bv. criteria inzake voldoende economische activiteit).

De Commissie heeft de lidstaten duidelijkheid verschaft en uitgelegd dat zij kunnen besluiten specifieke voorschriften of definities en praktische regelingen voor transnationale organisaties vast te stellen indien deze niet in strijd zijn met de GMO-verordening of de EU-wetgeving in het algemeen.

2.1.4 Uitbreiding van de voorschriften

Afdeling III van de GMO-verordening voorziet in de mogelijkheid om bepaalde voorschriften van een PO uit te breiden tot producenten die actief zijn in het werkgebied van de desbetreffende PO en die geen lid zijn van deze PO. Van deze mogelijkheid is sinds 2013 zelden gebruik gemaakt: de Commissie heeft slechts twee uitbreidingen van de voorschriften goedgekeurd. De grootste belemmering lijkt de toepassingsduur van de uitbreiding te zijn, die varieert van 60 dagen tot 12 maanden en daardoor niet goed is afgestemd op de volatiliteit van

de markt. Een flexibeler instrument met de mogelijkheid om de regel met een kortere periode uit te breiden, zou doeltreffender zijn. Deze behoefte aan meer flexibiliteit is echter in strijd met de tijdsdruk, aangezien de nationale overheidsinstanties en de Commissie de verzoeken moeten toetsen aan de vereisten van de GMO-verordening. Hoewel de uitbreiding van de voorschriften een krachtig instrument kan zijn dat de hele productiesector ten goede komt, is het gebruik ervan derhalve beperkt vanwege de intrinsieke complexiteit ervan.

Om de uitbreiding van de voorschriften gemakkelijker uitvoerbaar te maken, heeft de Commissie richtsnoeren gepubliceerd[21]. Het zou nuttig zijn om in de toekomst meer gedetailleerde richtsnoeren te verstrekken over enkele specifieke aspecten van de procedure, met name de criteria om de representativiteit van de PO's in een bepaald geografisch gebied aan te tonen. Om ervoor te zorgen dat de termijn van een maand voor het toestaan of weigeren van een verzoek om uitbreiding van de voorschriften in acht wordt genomen, heeft de Commissie ook de commissaris voor Maritieme zaken en visserij gemachtigd om namens de Commissie besluiten vast te stellen waarbij de uitbreiding van de voorschriften wordt toegestaan of geweigerd.

2.1.5 Productie- en afzetprogramma's

Met de inwerkingtreding van de herziene GMO-verordening veranderde het kader waarbinnen PO's functioneren: de interventiemechanismen werden afgeschaft (met uitzondering van steun voor opslag, zie hieronder) en de steun werd verschoven naar een marktgestuurd instrument: de productie- en afzetprogramma's.

Productie- en afzetprogramma's zijn vereist voor alle PO's. Het zijn essentiële instrumenten van de herziene GMO om vissers en viskwekers te ondersteunen bij het duurzame en collectieve beheer van hun activiteiten en bij het efficiënter kanaliseren van hun productie, om te voldoen aan de marktvereisten (in kwantitatief en kwalitatief opzicht) en om de marktkansen te benutten. Bij de uitvoering van hun productie- en afzetprogramma's kunnen PO's een breed scala aan maatregelen inzetten om de doelstellingen van de GMO en het GVB te verwezenlijken, met inbegrip van het beheer van vangstmogelijkheden (quota).

PO's en lidstaten beschouwen de productie- en afzetprogramma's over het algemeen als innovatieve, doeltreffende en flexibele instrumenten. In de eerste jaren van uitvoering na de inwerkingtreding van de hervormde GMO deden zich enkele problemen voor met betrekking tot de financiering en de inhoud van de plannen[22]. Omdat de goedkeuring van het EFMZV enkele maanden vertraging opliep, beschikten veel PO's niet over een duidelijke visie op de financiële steun die zij konden verwachten, waardoor de eerste productie- en afzetprogramma's vertraging opliepen of hun ambitieniveau werd verlaagd.

De aard van inzetbare maatregelen en met name de vraag of zij in aanmerking komen voor financiële overheidssteun was ook een element van onzekerheid voor nationale overheidsinstanties en PO's, niet alleen omdat dit instrument nieuw was, maar ook omdat het een andere logica introduceerde met betrekking tot de subsidiabiliteit van inzetbare

[21] SWD(2016) 113 final van 1 april 2016, werkdocument van de diensten van de Commissie, *Richtsnoeren betreffende de toepassing van hoofdstuk II "Beroepsorganisaties" van Verordening (EU) nr. 1379/2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten.*

[22] De Commissie heeft een tussentijdse beoordeling uitgevoerd van de aanvankelijk ondervonden moeilijkheden.

maatregelen: de subsidiabiliteit hangt af van de bestemming en niet van de aard ervan, zodat uitgaven mogelijk subsidiabel zijn zolang zij bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de PO's. Dankzij frequente interacties met nationale overheidsinstanties, PO's en sectorale vertegenwoordigers[23] kon het hele proces geleidelijk worden verbeterd, dat nu als bevredigend wordt beschouwd en zijn vruchten afwerpt. Op grond van artikel 66 van de EFMZV-verordening[24] was financiële steun aan productie- en afzetprogramma's verplicht. Hoewel deze verplichting niet is overgenomen in de EFMZVA-verordening[25], hebben alle betrokken lidstaten zich bereid verklaard de financiële steun aan de productie- en afzetprogramma's van hun PO's voort te zetten of te versterken. Niettemin moet worden benadrukt dat het niveau van de steun aanzienlijk kan verschillen tussen de lidstaten, waardoor er problemen ontstaan met betrekking tot het gelijke speelveld voor PO's die zich aan dezelfde voorschriften moeten houden. De Commissie blijft zich inspannen om meer bekendheid te geven aan de vele redenen waarom adequate financiering belangrijk is, namelijk om ongelijkheden te verminderen. Verschillen in benaderingen en behandelingen zijn echter inherent aan een systeem dat is ontworpen om te voldoen aan specifieke behoeften en vereisten op nationaal en regionaal niveau.

Productie- en afzetprogramma's blijken ook doeltreffende instrumenten te zijn voor het toewijzen en beheren van quota onder de leden van de PO. De productie- en afzetprogramma's moeten onder meer bestaan uit een productieprogramma en moeten de maatregelen specificeren die de PO moet nemen om de duurzame visserijactiviteiten van haar leden te waarborgen. Dit betekent dat PO's kunnen beslissen over de toe te wijzen hoeveelheden en de beste tijd voor visserijactiviteiten. Zo helpt het reserveren van bepaalde hoeveelheden langoustines voor het einde van het jaar te voorkomen dat de voorraden te vroeg uitgeput raken en stelt het de betrokken leden in staat hogere prijzen te vragen tijdens het eindejaarsseizoen.

De PO's en hun bevoegde autoriteiten zijn samen belast met het opstellen van de productie- en afzetprogramma's en het toezicht op de uitvoering ervan. Niettemin is er een duidelijke convergentie wat betreft de goede situatie van de bestanden (80 % van de soorten waarvoor quota gelden wordt beheerd door PO's), met name in de Noordzee en het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan, en gezonde economische prestaties van de vloot, ten minste tot de recente crises in de sector (COVID-19 en de Russische invasie van Oekraïne). Hieruit blijkt dat collectief quotabeheer door PO's een zeer doeltreffend systeem is voor het beheer van een gemeenschappelijk goed. Evenzo hebben de productie- en afzetprogramma's telkens wanneer een externe schok de sector trof, de PO's in staat gesteld om de activiteiten en marketingstrategieën van hun leden snel aan te passen aan abrupte marktontwikkelingen, waardoor de veerkracht van de sector aanzienlijk werd vergroot.

---

[23] De adviesraad voor markten heeft richtsnoeren voor PO's en nationale overheidsinstanties uitgebracht over de inhoud en uitvoering van productie- en afzetprogramma's.

[24] Verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 2328/2003, (EG) nr. 861/2006, (EG) nr. 1198/2006 en (EG) nr. 791/2007 van de Raad en Verordening (EU) nr. 1255/2011 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 149 van 20.5.2014, blz. 1).

[25] Verordening (EU) 2021/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot oprichting van het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1004 (PB L 247 van 13.7.2021, blz. 1).

2.1.6 Stabilisering van de markten

In bepaalde omstandigheden hebben de zes marktinterventiemechanismen die tot 2013 bestonden, geleid tot het vernietigen of uit de handel nemen van producten voor menselijke consumptie. Daardoor waren ze politiek onaanvaardbaar en economisch suboptimaal geworden. De herziene GMO heeft deze marktinterventiemechanismen teruggebracht tot één opslagmechanisme, dat gedurende vijf jaar (2014-2018) beschikbaar was. Dankzij dit tijdelijk mechanisme konden de PO's zich aanpassen en geleidelijk overgaan naar de productie- en afzetprogramma's. Het werd slechts marginaal gebruikt, wat bevestigt dat de PO's zich snel konden aanpassen aan de nieuwe marktinstrumenten.

Door de COVID-19-crisis werden de meeste afzetmarkten voor verse visserij- en aquacultuurproducten plotseling gesloten. Dit maakte het passend om de mogelijkheid om een beroep te doen op het opslagsteunmechanisme opnieuw in te voeren en het uit te breiden tot PO's in de aquacultuursector[26] (oorspronkelijk voorbehouden aan PO's in de visserijsector). Het mechanisme werd opnieuw beschikbaar op 1 februari 2020 en eindigde tegelijkertijd met de andere COVID-19-crisismaatregelen op 31 december 2020.

Hoewel PO's zorgen voor een efficiënte planning van activiteiten, blijft een opslagmechanisme voor bepaalde soorten een relevant instrument. Er is echter altijd van uitgegaan dat een permanent herstel van dit mechanisme niet zou aanzetten tot een rigoureuze strategische planning via productie- en afzetprogramma's.

2.2 Handelsnormen

Bijdrage tot de verwezenlijking van de GVB-doelstellingen en tot de vaststelling en naleving van handelsnormen

Hoofdstuk III van de GMO-verordening heeft betrekking op gemeenschappelijke handelsnormen voor visserij- en aquacultuurproducten. Visserij- en aquacultuurproducten die onder het kader voor handelsnormen vallen en bestemd zijn voor menselijke consumptie, moeten aan deze normen voldoen.

De doelstellingen van de normen worden beschreven in overweging 18 van de GMO-verordening. Handelsnormen moeten het met name mogelijk maken de markt te voorzien van duurzame producten en bijdragen tot de volledige benutting van het potentieel van de interne markt voor visserij- en aquacultuurproducten. Bovendien moeten zij marketingactiviteiten op basis van eerlijke concurrentie vergemakkelijken en zo de rentabiliteit van de productie helpen verbeteren.

De handelsnormen die in de GMO-verordening van 2013 zijn opgenomen, waren oorspronkelijk vastgesteld in de jaren '1980 en '1990[27]. Daarbij worden geharmoniseerde

[26] De lijst van in aanmerking komende soorten in de GMO-verordening is aangepast om rekening te houden met deze wijziging: de hele post 0302 van de gecombineerde nomenclatuur (d.w.z. "vis, vers of gekoeld, andere dan visfilets en ander visvlees bedoeld bij post 0304") wordt toegevoegd aan de soorten die zijn opgenomen in bijlage II bij de GMO-verordening.

[27] Verordening (EEG) nr. 2136/89 van de Raad van 21 juni 1989 tot vaststelling van gemeenschappelijke normen voor het in de handel brengen van sardineconserven;Verordening (EEG) nr. 1536/92 van de Raad van 9 juni 1992 tot vaststelling van gemeenschappelijke handelsnormen voor tonijn- en bonietconserven; en

kenmerken voor conserven van tonijn, boniet en sardines gespecificeerd, alsook een geharmoniseerd kader voor de indeling van verse en gekoelde visserijproducten, met inbegrip van voorschriften inzake minimale versheid en grootte. De normen gelden zowel voor producten uit de EU als voor ingevoerde producten.

De Commissie heeft in 2019 een specifieke evaluatie uitgevoerd van de uitvoering van de normen[28] om te beoordelen of de bestaande normen nog steeds geschikt waren voor het beoogde doel. Uit de evaluatie is gebleken dat de handelsnormen over het algemeen relevant en efficiënt zijn en waarde toevoegen binnen de grenzen van hun huidige toepassingsgebied en onderliggende criteria. Wel werden tekortkomingen in het bestaande kader geconstateerd wat betreft het vermogen om de doelstellingen van de GMO-verordening te verwezenlijken. Er werd met name vastgesteld dat het kader slechts een beperkte rol speelt bij het waarborgen van de duurzaamheid van producten die in de EU in de handel worden gebracht. Uit de evaluatie en de daaraan ten grondslag liggende raadplegingen zijn ook mogelijkheden voor vereenvoudiging, stroomlijning en modernisering van de normen naar voren gekomen. Ten slotte bleek uit de evaluatie dat de nationale autoriteiten relatief weinig controle uitoefenen op de naleving van de normen.

Op basis van de evaluatie en de geconstateerde kwestie van onvoldoende aandacht voor duurzaamheid is de Commissie begonnen met een herziening van het kader voor handelsnormen en heeft zij in april 2020 een aanvangseffectbeoordeling gepubliceerd[29]. Vanwege het duurzaamheidsaspect is de herziening van de normen opgenomen in het actieplan van de "van boer tot bord"-strategie van de Commissie[30].

De Commissie heeft van november 2020 tot februari 2021 een openbare raadpleging georganiseerd en de resultaten gepubliceerd op haar website[31]. Tegelijkertijd zijn er gerichte raadplegingen van belanghebbenden georganiseerd. Uit de raadplegingen is gebleken dat een EU-kader voor consumenteninformatie over de duurzaamheid van levensmiddelen, waaronder visserijproducten, voordelen kan opleveren. Zoals aangekondigd in de "van boer tot bord"-strategie, is het belangrijk verder te werken aan het initiatief voor een duurzaam voedselsysteem dat de Commissie in 2023 wil voorstellen voor een geharmoniseerde EU-aanpak van duurzame voedselproductie.

2.3 Consumentenvoorlichting

2.3.1 Bijdrage aan de verwezenlijking van de GVB-doelstellingen

Om de GMO-doelstellingen volledig te kunnen verwezenlijken, is het van essentieel belang dat de consumenten door middel van marketing- en voorlichtingscampagnes worden geïnformeerd over de waarde van het eten van visserij- en aquacultuurproducten, de grote

---

Verordening (EG) nr. 2406/96 van de Raad van 26 november 1996 houdende vaststelling van gemeenschappelijke handelsnormen voor bepaalde visserijproducten.

[28] SWD(2019) 453 final van 20 december 2019, werkdocument van de diensten van de Commissie over de evaluatie van het kader voor handelsnormen voor visserij- en aquacultuurproducten.

[29] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12262-Vis-en-schaal-en-schelpdieren-herziening-van-de-handelsnormen_nl

[30] *"Van boer tot bord"-strategie* (europa.eu).

[31] Vis en schaal- en schelpdieren – herziening van de handelsnormen.

verscheidenheid aan beschikbare soorten en het belang van het begrijpen van de informatie op etiketten. Om consumenten in staat te stellen weloverwogen keuzes te maken, moeten zij bovendien duidelijke en volledige informatie krijgen over de producten die op de EU-markt worden verkocht. Deze moeten voldoen aan dezelfde voorschriften, ongeacht hun oorsprong.

Daartoe is hoofdstuk IV van de GMO-verordening ("Consumenteninformatie") gericht op het verstrekken van informatie aan consumenten door middel van etikettering van visserijproducten als een essentieel aspect om duurzamere aankoopkeuzes te stimuleren en aldus bij te dragen tot de verwezenlijking van de duurzaamheidsdoelstelling van het GVB. Bovendien spelen consumenten een belangrijke rol in de governance van duurzaamheid omdat zij keuzes maken en koopvoorkeuren hebben. Om ervoor te zorgen dat consumenteninformatie beschikbaar is voor alle visserij- en aquacultuurproducten, moet de belangrijkste informatie in de hele toeleveringsketen worden doorgegeven. Dit kan alleen worden bereikt door middel van een adequaat traceerbaarheidssysteem voor alle visserij- en aquacultuurproducten. Daartoe heeft de Commissie in mei 2018 voorgesteld[32] de traceerbaarheidsregels die sinds 2009 van kracht waren (vastgelegd in de visserijcontroleverordening van de EU[33]), aan te scherpen zodat zij alle visserij- en aquacultuurproducten bestrijken. Traceerbaarheid en de daarmee verband houdende transparantie zijn noodzakelijk om de naleving van de toepasselijke GVB-voorschriften te waarborgen. Met behulp van een goed etiketteringssysteem kunnen zij garanderen dat de aan de consument verstrekte informatie betrouwbaar is. Ze zijn ook onmisbaar in de strijd tegen voedselfraude, waaronder verkeerde etikettering.

De GMO-verordening bevat voorschriften voor de verplichte en facultatieve informatie voor voorverpakte en niet-voorverpakte visserij- en aquacultuurproducten als bedoeld in de punten a), b), c) en e) van bijlage I. Zij introduceert nieuwe en meer gedetailleerde verplichte informatie, bijvoorbeeld de verplichting om te rapporteren over het vistuig en het gedetailleerde vangst-/kweekgebied of de expliciete betrokkenheid van grote cateraars bij de etikettering. In de GMO-verordening is bepaald dat grote cateraars evenveel informatie moeten krijgen als eindverbruikers. Grote cateraars kunnen zo duurzamere keuzes maken en bijdragen tot een betere voorlichting over de consumptie van visserijproducten in de horeca.

De Commissie heeft in 2016 een informatiesysteem[34] opgezet om de toegang tot en de vergelijking van handelsbenamingen van soorten in alle lidstaten te vergemakkelijken en waarin alle in elke lidstaat erkende handelsbenamingen en andere nuttige informatie, zoals wetenschappelijke namen, productiemethoden en vangstgebieden, worden verzameld. Om het begrip en de toepassing van de regels inzake consumentenvoorlichting te vergemakkelijken, heeft de Commissie in 2014 een pocketgids[35] voor belanghebbenden en in 2019 een bijgewerkte lijst met vragen en antwoorden[36] gepubliceerd.

---

[32] Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 wat betreft visserijcontrole (COM(2018) 368 final).

[33] Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen.

[34] *Handelsbenamingen van visserij- en aquacultuurproducten* (europa.eu).

[35] *Een pocketgids over de nieuwe EU-consumentenetikettering van visserij- en aquacultuurproducten*.

[36] *Consumenteninformatie visserij- en aquacultuurproducten*, 2019.

Over het algemeen zijn met de GMO-verordening inzake de etikettering van visserijproducten belangrijke doelstellingen bereikt om consumenten bewuster te maken. Er blijven echter bepaalde gebieden van onenigheid bestaan, met name over het toepassingsgebied (verwerkte producten, kaviaar, bereide ongewervelde dieren), de informatie over oorsprong/herkomst, de informatie die relevant is voor de duurzaamheid van het product en de facultatieve informatie.

2.3.2 Verplichte informatie

In artikel 35 van de GMO-verordening is bepaald dat op de in de punten a), b), c) en e) van bijlage I bedoelde visserij- en aquacultuurproducten die in de EU in de handel worden gebracht, het volgende moet worden vermeld:

- de handelsbenaming en de wetenschappelijke naam van de soort;
- de productiemethode;
- het gebied waar het product is gevangen of gekweekt en de categorie vistuig die door de visserijsector wordt gebruikt om de producten te vangen;
- of het product ontdooid is; en
- de datum van minimale houdbaarheid[37], indien van toepassing.

Zoals blijkt uit de speciale Eurobarometer-enquête naar de consumentengewoonten in de EU met betrekking tot visserij- en aquacultuurproducten in 2021, is de verplichte informatie die door de consument als het meest waardevol wordt beschouwd de "uiterste consumptiedatum" of de "datum van minimale houdbaarheid" (69 %); de naam van het product en de soort (57 %); en of het product wild of gekweekt is (54 %). Slechts 24 % vindt dat het gebruikte vistuig moet worden vermeld.

Uit de gerichte raadpleging over de uitvoering van de GMO-verordening[38] blijkt dat verplichte vereisten voor consumentenvoorlichting zeer worden geprezen als een uitstekende maatregel die de belanghebbenden en consumenten in de EU ten goede komt.

Niettemin zijn er enkele punten die in overweging moeten worden genomen. Ten eerste wordt door veel belanghebbenden verzocht om verwerkte visserij- en aquacultuurproducten (die meer dan 22 % van de consumptie in de EU vertegenwoordigen) op te nemen in het toepassingsgebied van artikel 35 van de GMO-verordening. Volgens hen is er geen reden om verwerkte producten vrij te stellen van informatievereisten die belangrijk zijn voor consumenten en die een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van de duurzaamheid van producten. Bovendien hebben volgens veel belanghebbenden enkele inconsistenties (bv. producten die worden geïdentificeerd aan de hand van de GN[39]-code en niet aan de hand van de verwerking die ze hebben ondergaan: kaviaar, ongewervelde dieren) een negatief effect op het verwezenlijken van de doelstellingen inzake traceerbaarheid en duurzaamheid. Ten tweede melden de meeste respondenten van de raadpleging dat er geen verplichte voorschriften voor consumentenvoorlichting worden toegepast. De tenuitvoerlegging in de EU wordt als ongelijkmatig beschouwd en dit is vooral van belang in bepaalde segmenten

---

[37] De datum van minimale houdbaarheid komt overeen met de "datum van minimale houdbaarheid" of de "uiterste consumptiedatum" als bedoeld in bijlage X bij Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten.

[38] Zie bijlage 2.

[39] Gecombineerde nomenclatuur.

zoals vishandelaren en grote cateraars. Sommige niet-gouvernementele organisaties en vissers benadrukken dat de nationale controles ontoereikend zijn om een goede handhaving te waarborgen. Tot slot wijzen deskundigen die werkzaam zijn in het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij (WTECV) erop dat de consumenteninformatie in het kader van de GMO-verordening moet worden versterkt om een degelijke beoordeling van de duurzaamheid van producten mogelijk te maken. Dit betreft met name meer gedetailleerde informatie over het vangstgebied en het vistuig voor visserijproducten, aangezien de huidige categorieën ontoereikend lijken, en over het productiesysteem voor aquacultuurproducten[40].

Voor de toepassing van artikel 37 van de GMO-verordening biedt het informatiesysteem van de Commissie inzake handelsbenamingen[41] webgebaseerde en responsieve toegang in alle 24 officiële talen van de EU tot doorzoekbare informatie over visserij- en aquacultuurproducten, voornamelijk op basis van het verband tussen handelsbenamingen en wetenschappelijke namen zoals de lidstaten die in hun nationale lijsten hebben gespecificeerd. Deze dienst blijft actief en wordt regelmatig geactualiseerd.

De vermelding van het vangst- of productiegebied overeenkomstig artikel 38 van de GMO-verordening leidt tot discussie, met name wanneer ze wordt uitgebreid met aanvullende facultatieve informatie over de oorsprong. De Commissie heeft in 2019 opdracht gegeven tot een gedragsstudie[42] om beter te begrijpen in welke mate oorsprongsclaims met betrekking tot visserij- en aquacultuurproducten beantwoorden aan de behoeften van consumenten. In de studie werden enkele tekortkomingen (gebrek aan consistentie, irrelevante of vage informatie enz.) vastgesteld, die facultatieve oorsprongsclaims nogal verwarrend maken.

2.3.3 Verslaglegging over milieukeurmerken

Op grond van artikel 36 van de GMO-verordening moet de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen betreffende de opties voor een EU-breed systeem van milieukeurmerken voor visserij- en aquacultuurproducten. De Commissie heeft het verslag in mei 2016 goedgekeurd.

In het verslag wordt gewezen op een aantal problemen met milieukeurmerken. Ten eerste is een milieukeurmerk pas geloofwaardig als er een degelijk certificeringsproces bestaat. Ten tweede bestaat de kans dat de vermeende wildgroei van milieukeurmerken en het parallelle gebruik van andere communicatiemiddelen leiden tot verwarring bij de consument. Tot slot kunnen de aan de certificering verbonden kosten voor de producenten aanzienlijk zijn, hoewel de verkoop van producten met een milieukeurmerk kan leiden tot nieuwe markten voor producten.

Op basis hiervan worden in het verslag van de Commissie twee opties voor mogelijke beleidsmaatregelen uiteengezet:

---

[40] WTECF-verslag over criteria en indicatoren om duurzaamheidsaspecten voor visserijproducten op te nemen (STECF-20-05).

[41] *Handelsbenamingen van visserij- en aquacultuurproducten* (europa.eu).

[42] *Gedragsstudie over oorsprongsclaims op visserij- en aquacultuurproducten*.

- het opzetten van een op zichzelf staand EU-breed systeem van milieukeurmerken voor visserij- en aquacultuurproducten; of

- het vaststellen van minimumeisen voor particuliere milieukeurmerken wat betreft duurzaamheidscriteria en het onderliggende certificeringsproces.

Ten aanzien van het verslag, en meer in het bijzonder de te volgen koers, liepen de meningen in het Europees Parlement en de Raad uiteen. De medewetgevers hebben de twee beleidsopties dan ook uiteindelijk verworpen. Intussen is de tweede optie breder aangepakt in het voorstel van de Commissie over het versterken van de positie van de consument met het oog op de groene transitie[43].

2.3.4 Aanvullende facultatieve informatie

In artikel 39 van de GMO-verordening is bepaald dat de volgende informatie op vrijwillige basis en op een duidelijke, ondubbelzinnige en controleerbare wijze kan worden verstrekt:

- datum van vangst/oogst;
- datum van aanlanding of informatie over de haven van aanlanding;
- meer informatie over het vistuig;
- de vlaggenstaat van het vaartuig;
- milieu-informatie;
- ethische/sociale informatie;
- productietechnieken en -praktijken; en
- voedingswaarde (alleen voor onverwerkte levensmiddelen met maar één ingrediënt[44]).

Dit is een open lijst waarin andere mogelijkheden niet uitdrukkelijk worden verboden.

Uit de speciale Eurobarometer-enquête naar de consumentengewoonten in de EU met betrekking tot visserij- en aquacultuurproducten[45] blijkt dat de belangstelling van consumenten voor facultatieve informatie vooral gericht is op de datum van vangst of productie (76 % van de respondenten), ver vóór alle andere informatie, zoals milieu-informatie (44 %), informatie over het land van het vaartuig, over vissers of kwekers (elk 33 %), de haven van aanlanding of ethische informatie (elk 26 %).

De sector is echter van mening dat het toevoegen van meer datums (vangst, aanlanding) door de consumenten als zeer verwarrend kan worden ervaren. Bovendien wordt de kwaliteit van de visserij- en aquacultuurproducten gewaarborgd door versheidsnormen, die niet als belangrijk worden beschouwd voor verwerkte producten. Wat de aanlandingshaven of de vlaggenstaat van de vaartuigen betreft, bestaat er bezorgdheid over het verkeerd begrijpen van de informatie over de oorsprong.

---

43 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2005/29/EG en 2011/83/EU wat betreft het versterken van de positie van de consument voor de groene transitie door middel van betere informatie en bescherming tegen oneerlijke praktijken (COM(2022) 143 final).

44 De voedingswaardevermelding is sinds december 2016 verplicht voor alle andere categorieën dan onverwerkte levensmiddelen met maar één ingrediënt, overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1169/2011.

45 *Consumentengewoonten in de EU met betrekking tot visserij- en aquacultuurproducten, 2021*.

In het voorstel van de Commissie voor een richtlijn wat betreft het versterken van de positie van de consument voor de groene transitie door middel van betere informatie en bescherming tegen oneerlijke praktijken[46] werden nieuwe vereisten voorgesteld voor het vrijwillig aanbieden van milieuclaims.

2.4 Mededingingsregels

Bijdrage aan de verwezenlijking van de GVB-doelstellingen en uitsluitingen van de mededingingsregels

Overeenkomstig artikel 41 van de GMO-verordening kunnen PO's worden uitgesloten van de toepassing van de mededingingsregels zoals bepaald in artikel 101, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) om hun doelstellingen te verwezenlijken, op voorwaarde dat dit noodzakelijk is om de in artikel 39 VWEU genoemde doelstellingen te verwezenlijken en geen enkele verplichting inhoudt om identieke prijzen in rekening te brengen, niet leidt tot afscherming van de markten binnen de EU, de mededinging niet uitsluit en de mededinging voor een aanzienlijk deel van de betrokken producten niet uitschakelt. Deze uitsluiting is een essentieel instrument om bepaalde praktijken bij de uitvoering van productie- en afzetprogramma's mogelijk te maken, zoals het controleren van de hoeveelheden die door de leden op de markt worden gebracht om de markten en prijzen te stabiliseren, de instandhoudingsverplichtingen na te komen en voedselverspilling te voorkomen.

Deze uitsluiting van de mededingingsregels kan alleen ten uitvoer worden gelegd door entiteiten die daartoe op grond van de GMO-verordening bevoegd zijn en die door de lidstaten zijn erkend op grond van artikel 6 van die verordening. Niet-erkende collectieve producentenorganisaties (bv. coöperaties, *cofradías*) komen er dus niet voor in aanmerking. Uit door de Commissie verrichte controles op de naleving door de PO's is gebleken dat activiteiten in verband met de productie, verwerking en afzet van de aangelande vangsten van vissers soms werden beheerd door/via niet-erkende instanties. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten is verzocht in deze gevallen de nodige maatregelen te nemen.

Sommige organisaties aanvaarden deze beperking niet en pleiten voor een wijziging van de GMO-verordening om hen ook in aanmerking te laten komen voor uitsluiting van de mededingingsregels en toegang tot financiering. PO's vervullen echter duidelijk omschreven taken die van groot belang zijn voor de uitvoering van het GVB. Daartoe moeten zij zich houden aan een strikt en gemeenschappelijk rechtskader onder toezicht van hun nationale autoriteiten.

2.5 Marktinformatie

Met het oog op een grotere transparantie en efficiëntie van de markt is in de GMO-verordening bepaald dat de Commissie economische informatie over de EU-markten voor

[46] Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2005/29/EG en 2011/83/EU wat betreft het versterken van de positie van de consument voor de groene transitie door middel van betere informatie en bescherming tegen oneerlijke praktijken (COM(2022) 143 final)

visserij- en aquacultuurproducten moet verzamelen, verwerken en verspreiden onder belanghebbenden en het grote publiek (artikel 42 van de GMO-verordening).

Daartoe heeft de Commissie de Waarnemingspost voor de EU-markt voor visserij- en aquacultuurproducten (Eumofa[47]) opgericht. Eumofa is sinds 2010 ontwikkeld in de vorm van een voorbereidende actie. Een speciale website en databank zijn sinds april 2013 online beschikbaar en zijn sinds de inwerkingtreding van de herziene GMO volledig operationeel.

Eumofa verstrekt marktinformatie aan marktdeelnemers in de visserijsector, in de ruimste zin van het woord, om markttrends beter te kunnen begrijpen. Eumofa heeft ook tot doel de openbare- beleidsvormingsprocessen en de tenuitvoerlegging ervan door overheidsinstanties en belanghebbenden te ondersteunen. Daarnaast beoogt hij onderzoeksinstanties, belanghebbenden en het publiek te laten profiteren van een betere toegang tot marktinformatie en -gegevens.

Deze waarnemingspost is met name relevant omdat er op EU-niveau geen alternatief is voor het verstrekken van informatie over een complexe en dynamische markt die wordt gekenmerkt door een sterke afhankelijkheid van invoer uit derde landen (het zelfvoorzieningspercentage bedraagt 38,9 % en slechts 11 % voor de vijf meest geconsumeerde soorten[48]) en een aanzienlijke handel binnen de EU (de handelsstromen binnen de EU zijn groter dan de invoer uit derde landen). Het EU-aanbod van visserij- en aquacultuurproducten voor menselijke consumptie, dat zowel de binnenlandse productie als de invoer omvat, bedraagt in totaal bijna 13 miljoen ton levendgewichtequivalent. In de EU wordt ongeveer 23 kg aan visserij- en aquacultuurproducten per persoon per jaar geconsumeerd[49].

Eumofa kan worden beschouwd als een referentie-waarnemingspost voor levensmiddelen. Daarnaast is hij de omvangrijkste databank van internationale handelsstromen van visserij- en aquacultuurproducten. Het webplatform biedt dagelijkse economische gegevens over alle stappen van de waardeketen. De waarnemingspost is ook een expertisecentrum dat marktanalyses uitvoert en publicaties uitbrengt over een reeks onderwerpen die van belang zijn voor de sector en institutionele belanghebbenden. Hij publiceert ook analytisch materiaal ter ondersteuning van de beleidsvorming. Hij heeft een belangrijke rol gespeeld bij het informeren van belanghebbenden op de markt tijdens de recente crises (COVID-19 en de Russische invasie van Oekraïne) door de marktontwikkelingen zichtbaar te maken en te verduidelijken.

In het afgelopen jaar kreeg Eumofa ongeveer 3 000 maandelijkse bezoeken[50] aan zijn website vanuit meer dan 140 landen. Het aantal publicaties waarin Eumofa wordt genoemd neemt toe en deze publicaties worden steeds diverser (bv. openbare rapporten, wetenschappelijke en academische publicaties, gespecialiseerde pers). Uit de ruime verspreiding van de expertise van Eumofa blijkt dat de waarnemingspost betrouwbaar is en een goede reputatie geniet.

---

47 www.euomfa.eu

48 Tonijn, zalm, kabeljauw, Alaska koolvis en garnalen.

49 Bron: Eumofa, *The EU fish market*, 2022.

50 Unieke bezoekers.

Om te voldoen aan haar verplichting om marktinformatie te verstrekken, heeft de Commissie regelmatig (in 2017, 2019 en 2021) Eurobarometer-enquêtes naar de consumentengewoonten in de EU met betrekking tot visserij- en aquacultuurproducten uitgevoerd[51].

3 CONCLUSIES

Het gemeenschappelijk marktbeleid voor visserij- en aquacultuurproducten, zoals vastgelegd in de GMO-verordening, draagt daadwerkelijk bij tot de verwezenlijking van de GVB-doelstellingen, met name op het gebied van concurrentievermogen, marktstabiliteit, transparantie en het waarborgen van een divers aanbod van visserijproducten aan de consumenten.

Beroepsorganisaties – met name PO's, die van meet af aan werden beschouwd als belangrijke actoren bij de uitvoering van de GMO-doelstellingen – bleken een belangrijke rol te spelen bij het verbeteren van de marktvoorwaarden voor de voorziening van visserijproducten, waardoor het inkomen van de producenten werd verhoogd. Wat de versterking van de positie van PO's in het kader van de GMO betreft, heeft de Commissie een eerste uitgebreide controleronde van de erkenningsvoorwaarden uitgevoerd om de naleving en de operationele capaciteit van de PO's te waarborgen. Dergelijke controles zullen worden herhaald.

PO's en nationale overheidsinstanties hebben een aantal jaren nodig gehad om zich aan te passen aan de werkwijze in het kader van de productie- en afzetprogramma's vanwege de innovatieve aard en het verplichte karakter ervan. Het systeem wordt nu als volledig operationeel beschouwd en is zeer relevant met het oog op de verwezenlijking van de GMO-doelstellingen, de uitvoering van het GVB in het veld en het benutten van marktkansen. Niettemin blijven er problemen bestaan, met name wat betreft de verschillende behandeling door de nationale overheidsinstanties op het gebied van financiering, administratieve ondersteuning of subsidiabiliteit van maatregelen. Deze aspecten kunnen voor PO's een belemmering vormen om hun taken volledig uit te voeren en vereisen blijvende bijstand van de Commissie. De steun voor de oprichting en financiering van TPO's wordt ook beschouwd als een aspect dat vatbaar is voor verbetering, waaraan de Commissie reeds is tegemoetgekomen door richtsnoeren te verstrekken aan de lidstaten en PO's.

De GMO heeft een positieve rol gespeeld bij het vergroten van het concurrentievermogen door te voorzien in een gemeenschappelijk wetgevingskader waarbinnen dezelfde handelsnormen gelden. Deze normen zijn echter onvoldoende gericht op het bevorderen van duurzame producten. Zoals aangekondigd in de "van boer tot bord"-strategie, is het belangrijk verder te werken aan het initiatief voor een duurzaam voedselsysteem dat de Commissie in 2023 wil voorstellen voor een geharmoniseerde EU-aanpak van duurzame voedselproductie.

Bepalingen inzake consumentenvoorlichting worden over het algemeen geschikt geacht voor het beoogde doel, ook al blijven bepaalde tekortkomingen enige aandacht vereisen, zoals verschillen in dekking en naleving voor sommige verkooppunten. Etikettering blijft een geschilpunt in de toeleveringsketen, aangezien de meningen en prioriteiten uiteenlopen. Toch zou meer specifieke informatie nodig zijn om de consument in staat te stellen zich een goed beeld te vormen van de duurzaamheid van producten.

[51] Eurobarometer-enquêtes naar de consumentengewoonten in de EU met betrekking tot visserij- en aquacultuurproducten.

De mogelijkheid voor PO's om af te wijken van de mededingingsregels onder de voorwaarden van de GMO-verordening lijkt noodzakelijk om winstgevendheid te combineren met de verplichting van PO's om doelstellingen op het gebied van instandhouding en voorraadbeheer te verwezenlijken. Het vermogen van PO's om maatregelen te nemen met betrekking tot de door hun leden op de markt gebrachte hoeveelheden is een essentieel instrument om de prijzen op een passend niveau te houden en voedselverspilling te voorkomen.

Met de oprichting van een Europese marktwaarnemingspost heeft de Commissie normen vastgesteld met betrekking tot marktinformatie. De diensten die door Eumofa worden geleverd, dienen vele doelen voor de belanghebbenden. Zij werden zeer gewaardeerd in tijden van crisis, waarin de waarnemingspost vooral hielp bij de vorming van beleid en strategieën voor de sector.

Bij de uitvoering van de GMO-bepalingen is gebleken dat er vertrouwen en begrip moet zijn tussen de autoriteiten, de sector en het maatschappelijk middenveld. Er zijn regelmatige uitwisselingen opgezet, met name met de adviesraad voor markten[52], om de gevolgen van bepaalde gebeurtenissen voor de markt en de behoeften van de sector beter te begrijpen. Deze dialoog moet worden voortgezet en versterkt om de uitvoering van de GMO te vergemakkelijken.

Kortom, de GMO-verordening en de wijze waarop deze sinds de hervorming ten uitvoer is gelegd, kunnen over het geheel genomen als een succes worden beschouwd. De GMO onderging een transitie van een op interventie gebaseerd marktbeleid, een erfenis van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, naar een marktgericht dynamisch beleid, aangestuurd door mondige belanghebbenden in de markt. Deze transitie bleek relevant om de duurzaamheid en winstgevendheid van de sector op lange termijn te garanderen als onderdeel van een strikte uitvoering van het GVB. De verbeterpunten zijn duidelijk vastgesteld en de Commissie zal deze aanpakken door nauw samen te werken met de belanghebbenden en de nationale overheidsinstanties om het effect van de bestaande marktinstrumenten te maximaliseren, de naleving te garanderen en tekortkomingen aan te pakken.

[52] De rollen en resultaten van de adviesraden worden beschreven in het werkdocument van de diensten van de Commissie bij de *mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad - Het gemeenschappelijk visserijbeleid vandaag en morgen: een Visserij- en oceaanpact voor duurzaam, wetenschappelijk onderbouwd, innovatief en inclusief visserijbeheer* (SWD(2023) 103, afdeling 3.12).

BIJLAGEN

Bijlage 1 — Rechtsgrondslagen

De hervorming van de gemeenschappelijke marktordening (GMO) zorgde voor een drastische vereenvoudiging van het rechtskader.

Tot eind 2013 werd de GMO geregeld door:

- Verordening (EG) nr. 104/2000 van de Raad;
- meer dan twintig uitvoeringsverordeningen van de Commissie met gedetailleerde voorschriften; en
- verscheidene verordeningen van de Raad.

De nieuwe GMO-verordening is in januari 2014 in werking getreden. In totaal werden 19 verordeningen van de Commissie ingetrokken[53] en momenteel wordt de GMO geregeld door:

- Verordening (EU) nr. 1379/2013 van het Europees Parlement en de Raad houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten (de "GMO-verordening");
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1418/2013 van de Commissie met betrekking tot productie- en afzetprogramma's;
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1419/2013 van de Commissie met betrekking tot de erkenning van producenten- en brancheorganisaties;
- Aanbeveling 2014/117/EU van de Commissie inzake het opstellen en uitvoeren van de productie- en afzetprogramma's; en
- drie verordeningen van de Raad inzake handelsnormen (en één uitvoeringsverordening van de Commissie) die van kracht bleven:
    - Verordening (EG) nr. 2406/96 van de Raad houdende vaststelling van gemeenschappelijke handelsnormen voor bepaalde visserijproducten;
    - Verordening (EEG) nr. 3703/85 van de Commissie houdende uitvoeringsbepalingen inzake de gemeenschappelijke handelsnormen voor bepaalde soorten verse of gekoelde vis;
    - Verordening (EEG) nr. 1536/92 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke handelsnormen voor tonijn- en bonietconserven; en
    - Verordening (EEG) nr. 2136/89 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke normen voor het in de handel brengen van sardineconserven en van handelsbenamingen voor sardineconserven en sardineachtige producten.

De GMO-verordening is driemaal gewijzigd; laatstelijk om crisismaatregelen in te voeren naar aanleiding van de COVID-19-crisis:

- Verordening (EU) nr. 1385/2013 van de Raad van 17 december 2013;

[53] Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1420/2013 van de Commissie van 17 december 2013.

- Verordening (EU) 2015/812 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015; en
- Verordening (EU) 2020/560 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2020.

Bijlage 2 – Openbare raadpleging

De Europese Commissie startte op 17 december 2021 (sluitingsdatum 14 maart 2022) een gerichte raadpleging[54] om ervaringen en opmerkingen van belanghebbenden uit de sector[55] te verzamelen over de uitvoering van de GMO-verordening.

- De Commissie ontving ongeveer 125 antwoorden op de GMO-vragenlijst.
- De marktinstrumenten waarin de GMO-verordening voorziet werden over het algemeen als relevant beschouwd en bleken een positieve bijdrage te kunnen leveren aan de verwezenlijking van de GMO-doelstellingen.
- Met name de belangrijke rol die aan producentenorganisaties wordt toegewezen om de activiteiten van de producenten collectief te beheren, is een belangrijke verwezenlijking van het hervormde marktbeleid. De productie- en afzetprogramma's van de producentenorganisaties zijn flexibele en doeltreffende instrumenten om de marktdoelstellingen van de GMO te verwezenlijken. De belanghebbenden benadrukten dat er nog ruimte is voor verbetering, bijvoorbeeld wat betreft de financiële steun voor deze programma's, die per land sterk kan verschillen, en wat betreft mechanismen die niet volledig geschikt zijn voor transnationale organisaties.
- Consumenteninformatie, met name etikettering, wordt over het algemeen geschikt geacht voor het beoogde doel, hoewel in sommige gevallen een overvloed aan milieukeurmerken en te specifieke informatie de leesbaarheid van claims beperkt.
- De bijdrage van de marktwaarnemingspost (Eumofa) aan het vergroten van de transparantie en het verbeteren van het inzicht in de marktontwikkelingen wordt over het algemeen geprezen.

De Commissie sloot dit raadplegingsproces af op 10 juni 2022 met een evenement voor belanghebbenden over de werking van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) en de gemeenschappelijke marktordening in Brussel (deelname op afstand was mogelijk).

Besprekingen en interacties tussen belanghebbenden vonden plaats in twee thematische plenaire sessies met korte presentaties en panels van vertegenwoordigers van belanghebbenden. De thematische sessies hadden betrekking op enerzijds de sociale, economische en milieudoelstellingen van het GVB en anderzijds innovatie, veerkracht en governance in de visserijsector.

De resultaten van dit raadplegingsproces vormden een essentiële bijdrage aan het verslag over de werking van de GMO.

---

54 https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/TargetedConsultation2022ReportCMO

55 Alle belanghebbenden uit de sector werden uitgenodigd om de vragenlijst te beantwoorden en deel te nemen aan het evenement voor belanghebbenden: de visserij- en aquacultuursector, niet-gouvernementele organisaties en academische, wetenschappelijke, sociale en economische partners.