EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.2.2023
COM(2023) 101 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af forordning (EU) nr. 1379/2013 om den fælles markedsordning for fiskerivarer og akvakulturprodukter

INDHOLDSFORTEGNELSE

1 INDLEDNING 1

2 GENNEMFØRELSE AF FORORDNINGEN OM DEN FÆLLES MARKEDSORDNING OG BIDRAG TIL OPFYLDELSE AF MÅLENE FOR DEN FÆLLES FISKERIPOLITIK 3

2.1 Brancheorganisationer 3

2.1.1 Bidrag til opfyldelse af målene for den fælles fiskeripolitik 3

2.1.2 Regler for oprettelse af producentorganisationer, sammenslutninger af producentorganisationer, brancheorganisationer og tværnationale brancheorganisationer, mål og foranstaltninger 4

2.1.3 Anerkendelse af producentorganisationer/brancheorganisationer/tværnationale brancheorganisationer 6

2.1.4 Udvidelse af regler 7

2.1.5 Produktions- og afsætningsplaner 8

2.1.6 Stabilisering af markederne 10

2.2 Handelsnormer 10

Bidrag til opfyldelse af målene for den fælles fiskeripolitik og fastsættelse og overholdelse af handelsnormer 10

2.3 Forbrugeroplysninger 11

2.3.1 Bidrag til opfyldelse af målene for den fælles fiskeripolitik 11

2.3.2 Obligatoriske oplysninger 12

2.3.3 Rapportering om miljømærkning 14

2.3.4 Supplerende fakultative oplysninger 14

2.4 Konkurrenceregler 15

Bidrag til opfyldelse af målene for den fælles fiskeripolitik og udelukkelser fra konkurrencereglerne 15

2.5 Markedsoplysninger 16

3 KONKLUSIONER 17

BILAG 19

Bilag 1 — Retsgrundlag 19

Bilag 2 — Offentlig høring 21

1 INDLEDNING

Den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter har eksisteret siden 1970. Den er den ældste søjle i den fælles fiskeripolitik, som den er en integrerende del af sammen med bevarelses- og finansieringsforanstaltninger.

Den fælles markedsordning er omfattet af forordning (EU) nr. 1379/2013 om den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter[1] ("forordningen om den fælles markedsordning") og forordning (EU) nr. 1380/2013 om den fælles fiskeripolitik[2] ("forordningen om den fælles fiskeripolitik"), særlig artikel 35.

Den fælles markedsordning blev reformeret sammen med den fælles fiskeripolitik i 2013 og har til formål at opfylde målene for den fælles fiskeripolitik. Reformen indebar en række grundlæggende ændringer for medlemsstaterne og fiskeri- og akvakultursektoren, navnlig styrkelsen af producentorganisationernes rolle ved at styrke aktørerne og en ny interventionslogik, der satte en stopper for tidligere interventionsmekanismer, hvor offentlige midler støttede permanent tilbagetrækning af fiskevarer fra konsum eller destruktion heraf.

Den fælles markedsordning omfatter fem indsatsområder:

- brancheorganisationer: producentorganisationer, sammenslutninger af producentorganisationer og brancheorganisationer
- fælles handelsnormer: disse fastlægger ensartede karakteristika for fiskevarer, der sælges i EU, uanset deres oprindelse, og bidrager til at sikre et gennemsigtigt indre marked, der leverer produkter af høj kvalitet
- forbrugeroplysning: obligatoriske oplysninger, der supplerer den generelle fødevaremærkning i henhold til forordning (EU) nr. 1169/2011 om fødevareinformation til forbrugerne[3], og en ramme for fakultative oplysninger, for at tilskynde forbrugerne til at bevæge sig i retning af bæredygtige forbrugsvaner
- konkurrenceregler: undtagelser fra deres anvendelse er tilladt på visse betingelser

---

[1] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1379/2013 af 11. december 2013 om den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter, om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1184/2006 og (EF) nr. 1224/2009 og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 104/2000 (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 1).

[2] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013 om den fælles fiskeripolitik, ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1954/2003 og (EF) nr. 1224/2009 og ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 og (EF) nr. 639/2004 samt Rådets afgørelse 2004/585/EF (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 22).

[3] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevareinformation til forbrugerne, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 og (EF) nr. 1925/2006 og om ophævelse af Kommissionens direktiv 87/250/EØF, Rådets direktiv 90/496/EØF, Kommissionens direktiv 1999/10/EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF, Kommissionens direktiv 2002/67/EF og 2008/5/EF og Kommissionens forordning (EF) nr. 608/2004 (EUT L 304 af 22.11.2011, s. 18).

- markedsoplysninger: indsamling, behandling og formidling af økonomiske oplysninger om markeder for fiskevarer og akvakulturprodukter til støtte for interessenternes strategier og politikudformning.

Den Europæiske Hav- og Fiskerifond[4] (EHFF) og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond[5] (EHFAF) støtter gennemførelsen af EU's markedspolitik for fiskevarer og akvakulturprodukter.

Forordningen om den fælles markedsordning er blevet ændret[6] tre gange:

- først i 2013 for midlertidigt at fritage produkter, der udbydes til detailsalg til den endelige forbruger i Mayotte, fra visse mærkningskrav som følge af, at Mayotte blev en region i den yderste periferi fra 2014[7]

- derefter i 2015 for at tilpasse mindstemålene for referencestørrelser for bevarelse til mindstemålene for størrelser for markedsføring[8]

- senest[9] i 2020 for at indarbejde kriseforanstaltninger som reaktion på de markedsforstyrrelser, der opstod som følge af covid-19-krisen. Disse foranstaltninger tjente samme formål, efter at den russiske angrebskrig mod Ukraine brød ud.

I denne rapport beskrives gennemførelsen og resultaterne af forordningen om den fælles markedsordning i overensstemmelse med artikel 48 i nævnte forordning. Rapporten følger strukturen i forordningen om den fælles markedsordning. For hvert afsnit omfatter den følgende:

- status over gennemførelsen af bestemmelserne i den fælles markedsordning og deres bidrag til opfyldelse af målene for den fælles fiskeripolitik

- de vigtigste resultater, navnlig resultaterne af reformen

---

4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 508/2014 af 15. maj 2014 om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2328/2003, (EF) nr. 861/2006, (EF) nr. 1198/2006 og (EF) nr. 791/2007 samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1255/2011 (EUT L 149 af 20.5.2014, s. 1).

5 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1139 af 7. juli 2021 om oprettelse af Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om ændring af forordning (EU) 2017/1004 (EUT L 247 af 13.7.2021, s. 1).

6 Se bilag 1.

7 Rådets forordning (EU) nr. 1385/2013 af 17. december 2013 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 850/98 og (EF) nr. 1224/2009 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1069/2009, (EU) nr. 1379/2013 og (EU) nr. 1380/2013 som følge af ændringen af Mayottes status i forhold til Den Europæiske Union (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 86).

8 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/812 af 20. maj 2015 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 850/98, (EF) nr. 2187/2005, (EF) nr. 1967/2006, (EF) nr. 1098/2007, (EF) nr. 254/2002, (EF) nr. 2347/2002 og (EF) nr. 1224/2009 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1379/2013 og (EU) nr. 1380/2013 for så vidt angår landingsforpligtelsen og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1434/98 (EUT L 133 af 29.5.2015, s. 1).

9 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/560 af 23. april 2020 om ændring af forordning (EU) nr. 508/2014 og (EU) nr. 1379/2013 for så vidt angår særlige foranstaltninger til afbødning af covid-19-udbruddets følgevirkninger for fiskeri- og akvakultursektoren (EUT L 130 af 24.4.2020, s. 11).

- udfordringer og mangler i gennemførelsen af forordningen
- områder med plads til forbedringer inden for den nuværende retlige ramme eller uden for, hvor andre (nyere) instrumenter mere effektivt eller komplementært kan opfylde målene for den fælles markedsordning, såsom den europæiske grønne pagt eller jord til bord-strategien.

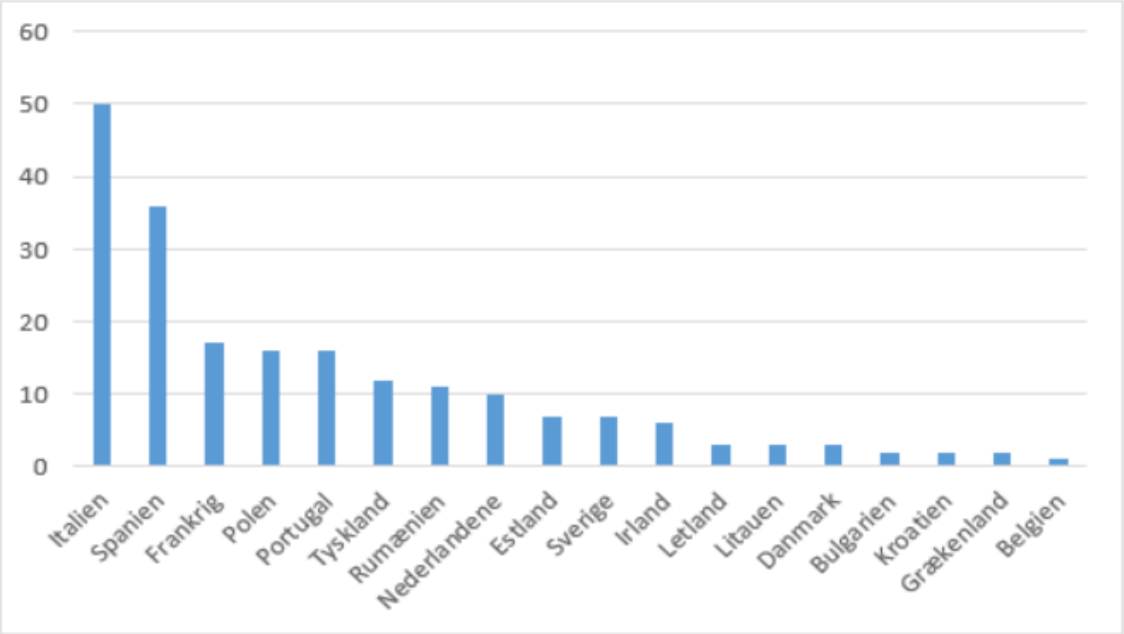
2 GENNEMFØRELSE AF FORORDNINGEN OM DEN FÆLLES MARKEDSORDNING OG BIDRAG TIL OPFYLDELSE AF MÅLENE FOR DEN FÆLLES FISKERIPOLITIK

2.1 Brancheorganisationer[10]

2.1.1 Bidrag til opfyldelse af målene for den fælles fiskeripolitik

Som følge af deres formelle anerkendelse har producentorganisationerne forpligtelser med hensyn til gennemførelsen af målene for den fælles fiskeripolitik. Med disse forpligtelser følger privilegeret adgang til finansiel støtte og muligheden for at drage fordel af udelukkelsen fra konkurrencereglerne på de betingelser, der er fastsat i forordningen om den fælles markedsordning. Dette gælder ikke de forskellige andre typer kollektive producentorganer[11] i EU på lokalt, nationalt eller tværnationalt plan.

Figur 1 — Antal producentorganisationer pr. medlemsstat



Producentorganisationer udgør derfor rygraden i fiskeriet og i mindre (om end stigende) grad akvakultursektoren. Producentorganisationerne støtter den daglige forvaltning af den fælles fiskeripolitik og muliggør en kollektiv gennemførelse heraf på producentniveau. Dette opnås ved at kræve, at hver enkelt producentorganisation udarbejder og gennemfører produktions-

[10] I november 2022 var der 204 producentorganisationer (163 inden for fiskeri og 41 inden for akvakultur) i 18 medlemsstater, 9 sammenslutninger af producentorganisationer (inden for fiskeri) i 7 medlemsstater og 7 brancheorganisationer i 6 medlemsstater.

[11] F.eks. *prudhommies* (Frankrig), *cofradías* (Spanien).

og afsætningsplaner. Navnlig fastsættes det i forordningen om den fælles markedsordning, at disse planer har til formål at bidrage til at nå de mål, der er fastsat for den fælles markedsordning i artikel 35 i forordningen om den fælles fiskeripolitik, og alle de mål, der er fastsat for producentorganisationerne i forordningen om den fælles markedsordning (artikel 7 i forordningen om den fælles markedsordning). På denne baggrund har producentorganisationerne beføjelse til kollektivt at forvalte deres medlemmers aktiviteter på den udtrykkelige betingelse, at de overholder bevaringsforpligtelserne. De bidrager til fødevaresikkerheden ved at sikre tilgængeligheden og bæredygtigheden af en lang række fisk og skaldyr. Dermed udfører producentorganisationerne både en public service-opgave og optimerer deres medlemmers markedsmuligheder.

Producentorganisationernes centrale rolle med hensyn til at bidrage til at nå målene for den fælles fiskeripolitik tvang Kommissionen til at arbejde på at fremme oprettelse, konsolidering og finansiering af producentorganisationer i hele EU, navnlig i medlemsstater, hvor primærproduktionen i vid udstrækning forblev spredt (akvakultur, ikkeindustrielt fiskeri). En stærk tilstedeværelse af producentorganisationer er en afgørende faktor for kystsamfundenes overlevelse og velstand og for styrkelsen af primærproducenternes indflydelse i forhold til forarbejdningsindustrien eller detailhandlerne. Udarbejdelsen af nationale EHF(A)F-programmer var en afgørende opgave i denne henseende.

2.1.2 Regler for oprettelse af producentorganisationer, sammenslutninger af producentorganisationer, brancheorganisationer og tværnationale brancheorganisationer, mål og foranstaltninger

EU's interessenter rapporterede[12], at de værktøjer, der stilles til rådighed for producentorganisationerne i henhold til forordningen om den fælles markedsordning, og navnlig produktions- og afsætningsplanerne, er godt tilpasset til at hjælpe dem med at nå deres mål, navnlig med henblik på bedre at strukturere fiskeforsyningerne med henblik på at forbedre fiskernes og fiskeopdrætternes indkomst og gennemføre den fælles fiskeripolitik i praksis. Producenterne fremhævede imidlertid manglende konsekvens i støtteniveauet, navnlig den finansielle støtte, blandt de nationale myndigheder. Dette skaber betydelige mangler i producentorganisationernes udvikling og funktion på tværs af medlemsstaterne og udfordringer med hensyn til at sikre lige vilkår.

For at mindske disse ubalancer gennemførte Kommissionen en løbende informations- og bevidstgørelsesindsats for at hjælpe alle, der var involveret i gennemførelsen af dette innovative værktøj (dvs. produktions- og afsætningsplanerne). Disse bestræbelser startede med en detaljeret vurdering af og anbefalinger vedrørende de nationale EHFF-programmer. Efterfølgende stod Kommissionen permanent til rådighed for at afklare begreber, fjerne usikkerheder og lette udvekslingen af god praksis. Ikke desto mindre må det erkendes, at forberedelses-, gennemførelses- og overvågningsprocessen finder sted mellem de nationale myndigheder og deres producentorganisationer, fordi de i sidste ende skal træffe afgørelse om indholdet af og niveauet for støtte til udarbejdelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner, hvilket de er bedst i stand til at gøre. Dette resulterer naturligvis i en vis grad af uensartethed mellem landene.

For visse kategorier af producenter (navnlig fiskeopdrættere og ikkeindustrielle kystfiskere) er producentorganisationernes funktion fortsat en udfordring. Akvakulturproducenterne erkender, at revisionen af forordningen om den fælles markedsordning har bidraget til at

[12] Rådgivning fra Det Rådgivende Råd for Markederne om, hvordan den fælles markedsordning fungerer, marts 2022.

skabe en mere hensigtsmæssig retlig ramme for akvakulturproducentorganisationer. Der er dog stadig et begrænset antal akvakulturproducentorganisationer i EU, så de er ikke fuldt ud i stand til at samle udbuddet, hvilket kan hjælpe dem med at imødegå den høje strukturelle koncentration i detailhandelen. Fremme af fordelene ved at oprette producentorganisationer blandt akvakulturproducenter er en af foranstaltningerne under EU's strategiske retningslinjer for en mere bæredygtig og konkurrencedygtig akvakultur i EU for 2021-2030[13], der blev offentliggjort i 2021.

I Europa-Parlamentets betænkninger blev der også opfordret til en bedre strukturering af de ikkeindustrielle fiskeri-[14] og akvakultursektorer[15] og til udvikling af brancheorganisationer.

Producenter inden for ikkeindustrielt kystfiskeri oplyser, at de ikke altid modtager passende administrativ og/eller finansiel støtte til oprettelse og drift af producentorganisationer. De rapporterer også, at medlemsstaterne ikke tager tilstrækkeligt hensyn til deres særlige forhold, der fastsætter kriterier for anerkendelse (f.eks. tilstrækkelig økonomisk aktivitet i området[16]). Inden for rammerne af sin rolle i denne proces arbejder Kommissionen hovedsagelig på at fremme dialog og forståelse mellem parterne, navnlig for at præcisere begreber og lovgivningsmæssige aspekter. Denne tilgang synes at være effektiv og bidrager til at lette processen for anerkendelse af producentorganisationer for ikkeindustrielle kystfiskere[17]. En yderligere begrænsning er, at lavere fortjenstmargener og begrænsede administrative ressourcer hos ikkeindustrielle kystfiskere svækker deres producentorganisationers finansielle levedygtighed og deres evne til at håndtere retlige og administrative krav i forbindelse med oprettelse eller drift af en producentorganisation. Muligheden for, at producenter inden for ikkeindustrielt fiskeri kan tilslutte sig en eksisterende producentorganisation, hvilket resulterer i en blandet producentorganisation (bestående af ikkeindustrielle og mellemstore til store fiskere), er heller ikke løsningen, da den ikke altid imødekommer de specifikke behov hos producenter inden for ikkeindustrielt kystfiskeri.

Der er begrænset erfaring med brancheorganisationer, som samler repræsentanter fra hele forsyningskæden (produktion, forarbejdning og detailhandel), da de næsten ikke findes i sektoren. Navnlig under covid-19-krisen har velfungerende brancheorganisationer vist sig at være et værdifuldt instrument til at styrke værdikædens korrekte funktion og til kollektivt at afbøde konsekvenserne for de forskellige trin.

Muligheden for at anerkende tværnationale brancheorganisationer anses for relevant af både sektoren og de nationale myndigheder. Der er dog kun fire producentorganisationer, der formelt er blevet anerkendt som tværnationale. Et pilotprojekt[18], der blev gennemført i 2020, fremhævede, at manglen på specifikke lovbestemmelser i praksis skaber visse vanskeligheder for både anerkendelsen og driften af disse organisationer. Finansieringen af disse

---

13 SWD (2021) 102 final af 12. maj 2021, arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, *Strategiske retningslinjer for en mere bæredygtig og konkurrencedygtig akvakultur i EU for perioden 2021-2030*.

14 Betænkning om optimering af værdikæden i EU's fiskerisektor (2017/2119 (INI)) (ordfører: Clara Eugenia Aguilera García, S&D/Spanien).

15 Betænkning *På vej mod en bæredygtig og konkurrencedygtig europæisk akvakultursektor:status og fremtidige udfordringer* (2017/2118 (INI)) (ordfører: Carlos Iturgaiz, PPE/Spanien).

16 Artikel 14, stk. 1, litra b), i forordningen om den fælles markedsordning.

17 F.eks. anerkendelsen af producentorganisationen Irish Islands Marine Resource Organisation (Irland) i 2021 og anerkendelsen af producentorganisationen Organisation de producteurs du Levant (Frankrig) i 2019.

18 EU-platform for fiskeri- og akvakulturproducentorganisationer.

tværnationale organisationer er et centralt spørgsmål, da der ikke findes nogen formel mekanisme til at dele eller organisere den finansielle støtte til en tværnational organisation mellem to eller flere medlemsstater. Kommissionen vejledte medlemsstaterne[19] om at præcisere de eksisterende muligheder og tilrettelægge samarbejdet om finansiering af sådanne organisationer.

2.1.3 Anerkendelse af producentorganisationer/brancheorganisationer/tværnationale brancheorganisationer

Efter ikrafttrædelsen af den reformerede fælles markedsordning gav Kommissionen vejledning[20] om anerkendelsesproceduren for at bistå både medlemsstaterne og sektoren i denne proces. Sideløbende hermed og for at sikre overholdelse af reglerne for den fælles markedsordning anmodede Kommissionen alle medlemsstater om at foretage kontrol af deres anerkendte organisationer og forsøgte at harmonisere hyppigheden af denne kontrol på tværs af medlemsstaterne.

a. Horisontale overensstemmelseskontroller og konstaterede problemer

I henhold til artikel 18 i forordningen om den fælles markedsordning skal medlemsstaterne regelmæssigt kontrollere, at producentorganisationerne og brancheorganisationerne overholder reglerne for deres anerkendelse. Artikel 20 i forordningen om den fælles markedsordning giver Kommissionen mulighed for at foretage kontrol. Derfor spurgte Kommissionen i 2016 alle de berørte medlemsstater, om der var foretaget kontrol for at fastslå producentorganisationernes og brancheorganisationernes overholdelse af reglerne i den fælles markedsordning, og hvad resultatet af disse kontroller var. Sideløbende med eller som følge af disse kontroller indledte Kommissionen tre EU Pilot-procedurer og en traktatbrudsprocedure for at løse de konstaterede problemer med manglende overholdelse. I ét tilfælde foretog Kommissionen selv kontrol på stedet af anerkendelsen af producentorganisationer.

I nogle tilfælde har kombinationen af den kontrol, som Kommissionen har foretaget, og den kontrol, som medlemsstaterne har foretaget, ført til tilbagetrækning af producentorganisationers anerkendelse, f.eks. fordi det viste sig, at visse producentorganisationer ikke var tilstrækkeligt økonomisk aktive som krævet i forordningen om den fælles markedsordning. Der har også været tilfælde, hvor de nationale myndigheder krævede, at visse producentorganisationer skulle ændre deres vedtægter, regler eller ejerskabsstruktur for at overholde forordningen om den fælles markedsordning. Desuden offentliggjorde nogle medlemsstater nationale retningslinjer, navnlig om kriterier for anerkendelse af producentorganisationer eller om overvågning af anerkendte producentorganisationer.

De vigtigste problemer, der er konstateret som mangler i den nationale kontrol af producentorganisationer, er beskrevet nedenfor.

- Opfyldelse af betingelsen om mangfoldighed af medlemmer: nogle medlemsstater kontrollerede ikke i detaljer ejerskabsstrukturen for producentorganisationerne og

[19] Brev til ekspertgruppen for markeder og handel med fiskevarer og akvakulturprodukter om tværnationale organisationer, januar 2021.

[20] SWD (2016) 113 final af 1. april 2016, arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, *Vejledende dokument om gennemførelsen af kapitel II "Brancheorganisationer" i forordning (EU) nr. 1379/2013 om den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter*.

navnlig de endelige ejere af deres medlemmer. Nogle medlemsstater mente, at det ikke er nødvendigt at kontrollere, om denne mangfoldighed er reel, og at det er tilstrækkeligt med en formel mangfoldighed af medlemmer af producentorganisationerne. Hvis kun én fysisk eller juridisk person i sidste ende ejer alle de virksomheder og fartøjer, der opererer i producentorganisationen, bringes den fælles markedsordnings funktion i fare, og kravene i artikel 14, stk. 1, sammenholdt med artikel 17 i forordningen om den fælles markedsordning kan ikke opfyldes. De nationale myndigheder bør derfor foretage kontrol for at verificere ikke blot identiteten af de forskellige juridiske eller fysiske personer, der er medlemmer af en producentorganisation, men også af deres endelige ejere eller af de fysiske og juridiske personer, der ejer producentorganisationsmedlemmernes aktier.

- Mangel på passende dokumentation for kontrol af producentorganisationernes demokratiske funktion som krævet i artikel 17, litra d), i forordningen om den fælles markedsordning. De nationale kompetente myndigheder skal kontrollere, om den eksisterende forvaltningsstruktur giver medlemmerne mulighed for at kontrollere producentorganisationernes organisation og beslutninger.

- Utilstrækkelig kontrol af reglerne for optagelse af nye medlemmer eller opsigelse af medlemskab som krævet i artikel 17, litra f), i forordningen om den fælles markedsordning.

- Mangel på ajourførte kriterier for vurdering af, om en organisation er tilstrækkeligt økonomisk aktiv på et givet område (kravene i artikel 14, stk. 1, litra b), i forordningen om den fælles markedsordning).

- I nogle medlemsstater var den planlagte kontrolhyppighed utilstrækkelig.

Kommissionen agter at gentage sin kontrol for at verificere, at medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser til at foretage kontrol af deres producentorganisationer.

b. Vanskeligheder med den formelle anerkendelse af tværnationale brancheorganisationer

Med hensyn til det specifikke tilfælde med tværnationale brancheorganisationer — navnlig producentorganisationer — fremhævede det pilotprojekt, der blev gennemført i 2020, en række udfordringer og mangler, der skabte usikkerhed med hensyn til:

- definitionen af "tværnational", som ikke er fastsat i forordningen om den fælles markedsordning
- hvordan visse krav til anerkendelse af producentorganisationer skal anvendes på tværnationale organisationer (f.eks. kriterier for tilstrækkelig økonomisk aktivitet).

Kommissionen gav medlemsstaterne en præcisering og forklarede, at medlemsstaterne kan beslutte at vedtage specifikke regler eller definitioner og praktiske ordninger for tværnationale organisationer, hvis disse ikke er i strid med forordningen om den fælles markedsordning eller EU-lovgivningen generelt.

2.1.4 Udvidelse af regler

Afdeling III i forordningen om den fælles markedsordning giver mulighed for at udvide visse regler for en producentorganisation til at omfatte producenter, der opererer inden for den

pågældende producentorganisations aktivitetsområde, og som ikke er medlemmer af denne producentorganisation. Dette er sjældent blevet anvendt siden 2013: Kommissionen godkendte kun to udvidelser af reglerne. Den største hindring synes at være udvidelsens anvendelsesperiode, der spænder fra 60 dage til 12 måneder, hvilket ikke er godt tilpasset til markedets volatilitet. Et mere fleksibelt redskab med mulighed for at forlænge reglen i en kortere periode ville være mere effektivt. Dette behov for større fleksibilitet er imidlertid i modstrid med de tidsmæssige begrænsninger, da de nationale myndigheder og Kommissionen skal undersøge anmodninger i forhold til de krav, der er fastsat i forordningen om den fælles markedsordning. Selv om udvidelsen af reglerne potentielt er et effektivt redskab til gavn for hele produktionssektoren, er dens anvendelse derfor begrænset på grund af dens iboende kompleksitet.

For at gøre udvidelsen af reglerne lettere at gennemføre har Kommissionen offentliggjort retningslinjer[21]. I fremtiden kunne det være nyttigt at give mere detaljerede retningslinjer for visse specifikke aspekter af proceduren, navnlig kriterierne for påvisning af producentorganisationernes repræsentativitet i et givet geografisk område. For at sikre overholdelse af fristen på en måned til at godkende eller afvise en anmodning om udvidelse af reglerne har Kommissionen også bemyndiget kommissæren for maritime anliggender og fiskeri til at vedtage afgørelser om godkendelse eller afslag på forlængelse af regler på Kommissionens vegne.

2.1.5 Produktions- og afsætningsplaner

Med ikrafttrædelsen af den reviderede forordning om en fælles markedsordning ændrede den kontekst, som producentorganisationerne opererer i, sig: interventionsmekanismerne blev afskaffet (bortset fra oplagringsstøtte, se nedenfor), og støtten blev flyttet til et markedsdrevet instrument, nemlig produktions- og afsætningsplanerne.

Der er behov for produktions- og afsætningsplaner for alle producentorganisationer. De er vigtige redskaber i den reviderede fælles markedsordning for at fremme støtte til fiskere og akvakulturbrugere med henblik på at gennemføre en bæredygtig og kollektiv forvaltning af deres aktiviteter og kanalisere deres produktion mere effektivt, opfylde markedets krav (i kvantitet og kvalitet) og udnytte markedsmulighederne. Når producentorganisationerne gennemfører deres produktions- og afsætningsplaner, kan de anvende en lang række foranstaltninger til at nå målene for den fælles markedsordning og den fælles fiskeripolitik, herunder forvaltning af fiskerimuligheder (kvoter).

Producentorganisationerne og medlemsstaterne anerkender generelt produktions- og afsætningsplaner som innovative, effektive og fleksible værktøjer. I de første par år efter ikrafttrædelsen af den reformerede fælles markedsordning opstod der visse vanskeligheder med hensyn til finansieringen og indholdet af planerne[22]. Da vedtagelsen af EHFF blev forsinket med flere måneder, havde mange producentorganisationer ikke en klar vision for den finansielle støtte, de kunne forvente, hvilket forsinkede de første produktions- og afsætningsplaner eller reducerede deres ambitionsniveau.

---

[21] SWD (2016) 113 final af 1. april 2016, arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, *Vejledende dokument om gennemførelsen af kapitel II "Brancheorganisationer" i forordning (EU) nr. 1379/2013 om den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter*.

[22] Kommissionen foretog en foreløbig vurdering af de indledende vanskeligheder, den var stødt på.

Arten af de foranstaltninger, der kan anvendes, og navnlig deres berettigelse til offentlig finansiel støtte, udgjorde også et element af usikkerhed for de nationale myndigheder og producentorganisationer. Ikke kun fordi dette redskab var en nyskabelse, men også fordi det indførte en anden logik med hensyn til støtteberettigelse for anvendelige foranstaltninger: deres støtteberettigelse afhænger af deres destination og ikke af deres art, så alle udgifter er potentielt støtteberettigede, så længe de bidrager til at nå producentorganisationernes mål. Hyppige kontakter med nationale forvaltninger, producentorganisationer og repræsentanter for sektoren[23] gjorde det muligt gradvist at forbedre hele processen, som nu anses for at være tilfredsstillende og udbytterig. I henhold til artikel 66 i EHFF-forordningen[24] var finansiel støtte til produktions- og afsætningsplaner obligatorisk. Selv om denne forpligtelse ikke er blevet overført til EHFAF-forordningen[25], gav alle de berørte medlemsstater udtryk for deres vilje til at fortsætte eller styrke den finansielle støtte til deres producentorganisationers produktions- og afsætningsplaner. Det skal dog understreges, at støtteniveauet kan variere betydeligt fra den ene medlemsstat til den anden, hvilket skaber spørgsmål om lige vilkår for producentorganisationer, der skal overholde de samme regler. Kommissionen vil fortsætte sit arbejde med at øge bevidstheden om de mange årsager til, at passende finansiering er vigtig, for at mindske forskellene. Ikke desto mindre er forskelle i tilgange og behandlinger iboende i et system, der er udformet med henblik på at opfylde specifikke behov og krav på nationalt og regionalt plan.

Produktions- og afsætningsplaner har også vist sig at være effektive redskaber til fordeling og forvaltning af kvoter blandt producentorganisationernes medlemmer. Produktions- og afsætningsplaner skal bl.a. bestå af et produktionsprogram, og de skal specificere de foranstaltninger, som producentorganisationen skal træffe for at sikre, at dens medlemmer udøver bæredygtige fiskeriaktiviteter. Det betyder, at producentorganisationerne kan beslutte, hvilke mængder der skal tildeles, og hvilket tidspunkt der er bedst for fiskeriaktiviteter. At reservere visse mængder jomfruhummer til årets udgang bidrager f.eks. til at forhindre, at bestandene opbruges for tidligt, og giver de berørte medlemmer mulighed for at opkræve højere priser sidst på året.

Indholdet af produktions- og afsætningsplanerne og overvågningen af deres gennemførelse er en proces, der finder sted mellem producentorganisationerne og deres kompetente myndigheder. Ikke desto mindre er der en klar konvergens med hensyn til god tilstand for bestandene (80 % af de arter, der er omfattet af kvoter, forvaltes af producentorganisationer), navnlig i Nordsøen og det nordøstlige Atlanterhav, og sunde økonomiske resultater for flåden, i det mindste indtil de nylige kriser, der ramte sektoren (covid-19 og Ruslands invasion af Ukraine). Dette viser, at producentorganisationernes kollektive forvaltning af kvoter er et meget effektivt system til forvaltning af en fælles pulje af ressourcer. Tilsvarende har produktions- og afsætningsplanerne, hver gang et eksternt chok rammer sektoren, sat producentorganisationerne i stand til hurtigt at tilpasse deres medlemmers aktiviteter og

---

[23] Det Rådgivende Råd for Markederne udsendte retningslinjer for producentorganisationer og nationale forvaltninger om indhold og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner.

[24] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 508/2014 af 15. maj 2014 om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2328/2003, (EF) nr. 861/2006, (EF) nr. 1198/2006 og (EF) nr. 791/2007 samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1255/2011 (EUT L 149 af 20.5.2014, s. 1).

[25] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1139 af 7. juli 2021 om oprettelse af Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om ændring af forordning (EU) 2017/1004 (EUT L 247 af 13.7.2021, s. 1).

markedsføringsstrategier for at bryde markedsudviklingen og dermed øge sektorens modstandsdygtighed betydeligt.

2.1.6 Stabilisering af markederne

Under visse omstændigheder førte de seks markedsinterventionsmekanismer, der eksisterede indtil 2013, til destruktion eller tilbagetrækning af produkter fra konsum. De var derfor blevet politisk uacceptable og økonomisk suboptimale. Den reviderede fælles markedsordning reducerede disse markedsinterventionsmekanismer til en fælles oplagringsmekanisme, som var tilgængelig i fem år (2014-2018). Denne midlertidige mekanisme gjorde det muligt for producentorganisationerne at tilpasse sig og gradvist overgå til produktions- og afsætningsplanerne. Den blev kun anvendt marginalt, hvilket bekræftede, at producentorganisationerne hurtigt kunne tilpasse sig de nye markedsværktøjer.

Covid-19-krisen resulterede i en pludselig lukning af de fleste afsætningsmuligheder for ferske fiskevarer og akvakulturprodukter. Dette gjorde det hensigtsmæssigt at genindføre muligheden for at anvende oplagringsstøtteordningen og udvide den til at omfatte akvakulturproducentorganisationer[26] (den var oprindeligt forbeholdt fiskeriproducentorganisationer). Mekanismen blev igen tilgængelig den 1. februar 2020 og ophørte samtidig med de andre covid-19-kriseforanstaltninger den 31. december 2020.

Selv om producentorganisationerne sikrer en effektiv planlægning af aktiviteterne, vil en oplagringsmekanisme for visse arter fortsat være et relevant redskab. Det har imidlertid altid været opfattelsen, at en permanent genetablering af denne mekanisme ville være en hindring for at opretholde en streng strategisk planlægning gennem produktions- og afsætningsplaner.

2.2 Handelsnormer

Bidrag til opfyldelse af målene for den fælles fiskeripolitik og fastsættelse og overholdelse af handelsnormer

Kapitel III i forordningen om den fælles markedsordning omfatter fælles handelsnormer for fiskevarer og akvakulturprodukter. Fiskevarer og akvakulturprodukter, der er omfattet af rammebestemmelserne for handelsnormer, og som er bestemt til konsum, skal opfylde disse normer.

Formålet med normerne er beskrevet i betragtning 18 i forordningen om den fælles markedsordning. Navnlig bør handelsnormerne gøre det muligt for markedet at få leveret bæredygtige produkter og bidrage til at realisere det fulde potentiale af det indre marked for fiskevarer og akvakulturprodukter. De bør desuden lette markedsføringsaktiviteter baseret på fair konkurrence og dermed bidrage til at forbedre produktionens rentabilitet.

De handelsnormer, der blev indarbejdet i forordningen om den fælles markedsordning fra 2013, blev oprindeligt vedtaget i 1980'erne og 1990'erne[27]. De fastsætter harmoniserede

---

[26] Listen over støtteberettigede arter i forordningen om den fælles markedsordning blev tilpasset for at tage hensyn til denne ændring: hele position 0302 i den kombinerede nomenklatur (dvs. "Fisk, fersk eller kølet, undtagen filet og andet fiskekød henhørende under pos. 0304") tilføjes til de arter, der er opført i bilag II til forordningen om den fælles markedsordning.

[27] Rådets forordning (EØF) Nr. 2136/89 af 21. juni 1989 om fælles handelsnormer for sardinkonserves,Rådets forordning (EØF) nr. 1536/92 af 9. juni 1992 om fælles handelsnormer for tun- og bonitkonserves,og Rådets forordning (EF) nr. 2406/96 af 26. november 1996 om fælles handelsnormer for visse fiskerivarer.

karakteristika for tunkonserves/bonitkonserves og sardinkonserves og en harmoniseret ramme for klassificering af ferske og kølede fiskevarer, herunder mindstekrav til friskhed og størrelse. Standarderne gælder både for EU-produkter og importerede produkter.

I 2019 gennemførte Kommissionen en særlig evaluering af gennemførelsen af normerne[28] for at vurdere, om de eksisterende normer stadig var egnede til formålet. Evalueringen viste, at handelsnormerne generelt er relevante og effektive og skaber merværdi inden for grænserne af deres nuværende anvendelsesområde og underliggende kriterier. Den identificerede imidlertid mangler i den eksisterende ramme med hensyn til dens evne til at nå målene i forordningen om den fælles markedsordning. Det blev navnlig konstateret, at rammen kun spiller en begrænset rolle med hensyn til at sikre, at produkter, der markedsføres i EU, er bæredygtige. I evalueringen og de høringer, der ligger til grund for den, blev der også peget på muligheder for at forenkle, strømline og modernisere normerne. Endelig viste evalueringen et relativt lavt kontrolniveau fra de nationale myndigheders side for at sikre overholdelse af normerne.

På grundlag af evalueringen og det konstaterede problem med ikke at tage fat på bæredygtighedsspørgsmål i tilstrækkelig grad iværksatte Kommissionen en revision af rammen for handelsnormer og offentliggjorde en indledende konsekvensanalyse i april 2020[29]. På grund af bæredygtighedsaspektet blev revisionen af normerne medtaget i handlingsplanen for Kommissionens jord til bord-strategi[30].

Kommissionen afholdt en offentlig høring fra november 2020 til februar 2021 og offentliggjorde resultaterne på sit websted[31]. Sideløbende hermed blev der afholdt målrettede høringer af interessenter. Høringerne bekræftede de potentielle fordele ved en EU-ramme for forbrugeroplysning om fødevarers bæredygtighed, herunder fiskevarer. Som bebudet i jord til bord-strategien er det vigtigt at fortsætte arbejdet med initiativet om et bæredygtigt fødevaresystem, som Kommissionen planlægger at foreslå i 2023 med henblik på en harmoniseret EU-tilgang til bæredygtig fødevareproduktion.

2.3 Forbrugeroplysninger

2.3.1 Bidrag til opfyldelse af målene for den fælles fiskeripolitik

For at den fælles markedsordning kan nå sine mål fuldt ud, er det vigtigt, at forbrugerne gennem markedsførings- og oplysningskampagner informeres om værdien af at spise fiskevarer og akvakulturprodukter, det store udvalg af arter, der findes, og betydningen af at forstå oplysningerne på etiketterne. For at forbrugerne kan træffe informerede valg, bør de desuden modtage klare og omfattende oplysninger om de produkter, der sælges på EU-markedet. Produkterne skal overholde de samme regler, uanset deres oprindelse.

Med henblik herpå har kapitel IV i forordningen om den fælles markedsordning ("Forbrugeroplysning") til formål at give forbrugerne oplysninger gennem mærkning af fisk og skaldyr som et centralt aspekt for at fremme mere bæredygtige indkøbsvalg og dermed

---

[28] SWD (2019) 453 final af 20. december 2019, arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om evaluering af handelsnormer for fiskevarer og akvakulturprodukter.

[29] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12262-Review-of-the-marketing-standards-framework-for-fishery-and-aquaculture-products.

[30] Jord til bord-strategi (europa.eu).

[31] Reviderede handelsnormer for fiske- og skaldyrsprodukter.

bidrage til at nå den fælles fiskeripolitiks bæredygtighedsmål. Desuden er forbrugerne vigtige aktører i forvaltningen af bæredygtighed, fordi de træffer valg og har indkøbspræferencer. For at der kan gives forbrugeroplysninger om alle fiskevarer og akvakulturprodukter, er det nødvendigt, at vigtige oplysninger formidles igennem hele forsyningskæden. Dette kan kun opnås gennem et ordentligt sporbarhedssystem for alle fiskevarer og akvakulturprodukter. Med henblik herpå foreslog Kommissionen i maj 2018[32] at styrke de sporbarhedsregler, der havde været gældende siden 2009 (fastsat i EU's fiskerikontrolforordning[33]), for at dække alle fiskevarer og akvakulturprodukter. Sporbarhed og den dermed forbundne gennemsigtighed er nødvendig for at sikre overholdelse af de gældende regler i den fælles fiskeripolitik. Med støtte fra et passende mærkningssystem kan dette sikre, at forbrugerne får troværdige og pålidelige oplysninger. Det er også uundværligt i bekæmpelsen af fødevaresvindel, herunder fejlmærkning.

Forordningen om den fælles markedsordning fastsætter regler for de obligatoriske og fakultative oplysninger, der skal gives for færdigpakkede og ikke-færdigpakkede fiskevarer og akvakulturprodukter, jf. bilag I, litra a), b), c) og e). Den indfører nye og mere detaljerede obligatoriske oplysninger, f.eks. forpligtelsen til at rapportere om fiskeredskaber og det detaljerede fangst-/opdrætsområde eller den eksplicitte inddragelse af storkøkkener i mærkningen. Forordningen om den fælles markedsordning fastsætter, at storkøkkener skal have samme informationsgrad som de endelige forbrugere. Storkøkkener er dermed i stand til at træffe mere bæredygtige valg og bidrage til bedre oplysning om forbruget af fisk og skaldyr uden for hjemmet.

I 2016 lancerede Kommissionen et informationssystem[34] for at lette adgangen til og sammenligningen af handelsbetegnelser for arter i alle medlemsstater, der samler alle handelsbetegnelser, der er anerkendt i de enkelte medlemsstater, og andre nyttige oplysninger, såsom videnskabelige navne, produktionsmetoder og fangstområder. For at lette forståelsen og gennemførelsen af reglerne for forbrugeroplysning offentliggjorde Kommissionen i 2014 en lommevejledning[35] for interessenter og i 2019 en ajourført liste over spørgsmål og svar[36].

Generelt har forordningen om den fælles markedsordning for mærkning af fisk og skaldyr nået vigtige mål om at øge forbrugernes bevidsthed. Der er dog fortsat visse områder med uenighed, hovedsagelig vedrørende anvendelsesområdet (forarbejdede produkter, kaviar, tilberedte hvirvelløse dyr), oplysninger om oprindelse/herkomst, de oplysninger, der er relevante for produktets bæredygtighed, og de fakultative oplysninger.

2.3.2 Obligatoriske oplysninger

I henhold til artikel 35 i forordningen om den fælles markedsordning skal de mærker eller etiketter på fiskevarer og akvakulturprodukter, der er omhandlet i bilag I, litra a), b), c) og e), og som markedsføres i EU, indeholde:

- artens handelsbetegnelse og videnskabelige navn

---

32 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 30. maj 2018 for så vidt angår fiskerikontrol (COM (2018) 368 final).

33 Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 af 20. november 2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik.

34 Handelsbetegnelser for fiskevarer og akvakulturprodukter (europa.eu).

35 *Håndbog i EU's nye forbrugermærkning af fiskevarer og akvakulturprodukter*.

36 *Forbrugeroplysninger om fiskevarer og akvakulturprodukter*, 2019.

- produktionsmetoden
- det område, hvor produktet er fanget eller opdrættet, og den kategori af fiskeredskaber, der blev anvendt i fiskeriet til at fange produkterne
- om produktet er optøet
- mindste holdbarhedsdato[37], hvor dette er relevant.

Som det fremgår af den særlige Eurobarometerundersøgelse om forbrugervaner i EU i 2021, er de obligatoriske oplysninger, som forbrugerne anser for at være de mest værdifulde, datoen for "sidste anvendelsesdato" eller "bedst før" (69 %), produktets navn og arten (57 %) samt om produktet er vildtlevende eller opdrættet (54 %). Kun 24 % identificerede de anvendte fiskeredskaber som oplysninger, der bør nævnes.

Den målrettede høring om gennemførelsen af forordningen om den fælles markedsordning[38] viste, at obligatoriske krav om forbrugeroplysning er blevet rost som en fremragende foranstaltning til gavn for EU's interessenter og forbrugere.

Der er dog nogle punkter, der skal overvejes. For det første anmodede mange interessenter om at medtage forarbejdede fiskevarer og akvakulturprodukter (som tegner sig for mere end 22 % af EU's forbrug) i anvendelsesområdet for artikel 35 i forordningen om den fælles markedsordning. Ifølge dem er der ingen begrundelse for at fritage forarbejdede produkter fra oplysningskrav, der er vigtige for forbrugerne og spiller en vigtig rolle i vurderingen af produkters bæredygtighed. Ifølge mange interessenter er der desuden visse uoverensstemmelser (f.eks. produkter, der identificeres efter KN-kode[39] og ikke efter den forarbejdning, de er undergået: kaviar, hvirvelløse dyr), der har en negativ indvirkning på opfyldelsen af målene om sporbarhed og bæredygtighed. For det andet berettede de fleste respondenter i høringen om manglende gennemførelse af obligatoriske krav til forbrugeroplysning. Gennemførelsen i hele EU anses for at være ujævn, og dette er særlig vigtigt inden for visse segmenter som f.eks. fiskehandlere og storkøkkener. Nogle ikkestatslige organisationer og fiskere understregede, at de nationale kontroller ikke er tilstrækkelige til at sikre korrekt håndhævelse. Endelig påpegede eksperter, der arbejder i Den Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeri (STECF), at forbrugeroplysningerne i henhold til forordningen om den fælles markedsordning bør styrkes for at muliggøre en solid vurdering af produkters bæredygtighed. Dette vedrører navnlig mere detaljerede oplysninger om fangstområde og fiskeredskaber for fiskevarer, da de nuværende kategorier synes at være utilstrækkelige, samt om produktionssystemet for akvakulturprodukter[40].

Med henblik på artikel 37 i forordningen om den fælles markedsordning giver Kommissionens informationssystem om handelsbetegnelser[41] webbaseret og responsiv adgang på alle 24 officielle EU-sprog til søgbare oplysninger om fiskevarer og akvakulturprodukter, hovedsagelig baseret på forholdet mellem handelsbetegnelser og

---

37 Datoen for mindste holdbarhed svarer til "mindst holdbar til"-datoen eller "bedst før slutdato", jf. bilag X til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevareinformation til forbrugerne.

38 Se bilag 2.

39 Den kombinerede nomenklatur.

40 Den Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeris (STECF) rapport om kriterier og indikatorer til indarbejdelse af bæredygtighedsaspekter for fiske- og skaldyrsprodukter (STECF-20-05).

41 Handelsbetegnelser for fiskevarer og akvakulturprodukter (europa.eu).

videnskabelige navne som angivet af medlemsstaterne i deres nationale lister. Denne tjeneste er fortsat aktiv og ajourføres regelmæssigt.

Angivelsen af fangst- eller produktionsområdet i overensstemmelse med artikel 38 i forordningen om den fælles markedsordning giver anledning til debat, navnlig når den suppleres med yderligere fakultative oplysninger om oprindelsen. I 2019 bestilte Kommissionen en adfærdsundersøgelse[42] for bedre at forstå, i hvilket omfang oprindelsesanprisninger på fiskevarer og akvakulturprodukter opfylder forbrugernes behov. Undersøgelsen identificerede nogle mangler (manglende konsekvens, irrelevante eller vage oplysninger osv.), som gør fakultative oprindelsesanprisninger temmelig forvirrende.

2.3.3 Rapportering om miljømærkning

I henhold til artikel 36 i forordningen om den fælles markedsordning skulle Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om mulighederne for en EU-dækkende miljømærkeordning for fiskevarer og akvakulturprodukter. Kommissionen vedtog rapporten i maj 2016.

Rapporten fremhævede en række spørgsmål i forbindelse med miljømærker. For det første skal der være en solid certificeringsproces, hvis et miljømærke skal være troværdigt. For det andet kan den opfattede udbredelse af miljømærker og den parallelle anvendelse af andre kommunikationsværktøjer føre til forvirring hos forbrugerne. Endelig kan omkostningerne i forbindelse med certificering være betydelige for producenterne, mens salget af miljømærkede produkter kan skabe nye markeder for produkter.

På dette grundlag skitseres der i Kommissionens rapport to muligheder for mulige politiske tiltag:

- oprettelse af en selvstændig EU-dækkende miljømærkeordning for fiskevarer og akvakulturprodukter eller
- fastsættelse af mindstekrav til private miljømærker med hensyn til bæredygtighedskriterier og den underliggende certificeringsproces.

I Europa-Parlamentet og Rådet var der divergerende holdninger til rapporten og mere specifikt til den foretrukne vej frem. Medlovgiverne afviste derfor i sidste ende de to politiske løsningsmodeller. I mellemtiden er den anden mulighed blevet behandlet mere bredt i Kommissionens forslag om styrkelse af forbrugernes indflydelse i forbindelse med den grønne omstilling[43].

2.3.4 Supplerende fakultative oplysninger

I henhold til artikel 39 i forordningen om den fælles markedsordning kan følgende oplysninger gives på frivillig basis på en klar, utvetydig og verificerbar måde:

- dato for fangst/høst
- landingsdato eller oplysninger om landingshavnen
- flere oplysninger om fiskeredskaberne

---

42 *Behavioural Study on origin claims on fishery and aquaculture products*.

43 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2005/29/EF og 2011/83/EU for så vidt angår styrkelse af forbrugernes rolle i den grønne omstilling gennem bedre beskyttelse mod urimelig praksis og bedre oplysning (COM (2022) 143 final).

- fartøjets flagstat
- miljøoplysninger
- etiske/sociale oplysninger
- produktionsteknikker og -praksis
- næringsindhold (kun for uforarbejdede fødevarer med én ingrediens[44]).

Denne liste er åben og forbyder ikke udtrykkeligt andre muligheder.

Den særlige Eurobarometer-undersøgelse om forbrugervaner i EU vedrørende fiskevarer og akvakulturprodukter[45] viser, at forbrugernes interesse i fakultative oplysninger fokuserer på fangst- eller produktionsdatoen (76 % af respondenterne), langt mere end på alle andre oplysninger såsom miljøoplysninger (44 %), oplysninger om skibets oprindelsesland, fiskere eller opdrættere (33 % hver) eller landingshavn eller etiske oplysninger (26 % hver).

Sektoren mener imidlertid, at det kan blive meget forvirrende for forbrugerne at tilføje flere datoer (fangst, landing). Desuden sikres kvaliteten af fiskevarer og akvakulturprodukter ved hjælp af ferskhedskriterier, som ikke anses for at være vigtige for forarbejdede produkter. Ved angivelsen af landingshavnen eller fartøjernes flagstat er der betænkeligheder med hensyn til misforståelser af oprindelsesoplysningerne.

I Kommissionens forslag til direktiv om styrkelse af forbrugernes rolle i den grønne omstilling gennem bedre beskyttelse mod urimelig praksis og bedre oplysning[46] blev der foreslået nye krav til frivillig levering af miljøanprisninger.

2.4 Konkurrenceregler

Bidrag til opfyldelse af målene for den fælles fiskeripolitik og udelukkelser fra konkurrencereglerne

I henhold til artikel 41 i forordningen om den fælles markedsordning kan producentorganisationer udelukkes fra anvendelsen af konkurrencereglerne som fastsat i artikel 101, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) for at nå deres mål, forudsat at det er nødvendigt for at nå de mål, der er fastsat i artikel 39 i TEUF, og at det ikke indebærer nogen forpligtelse til at anvende identiske priser, ikke fører til nogen form for opdeling af markederne i EU, ikke udelukker konkurrence og ikke udelukker konkurrence for en væsentlig del af de pågældende produkter. Denne udelukkelse er et vigtigt redskab til at muliggøre visse former for praksis i forbindelse med gennemførelsen af produktions- og afsætningsplaner såsom kontrol med de mængder, der markedsføres af medlemmerne, for at stabilisere markederne og priserne, overholde bevaringsforpligtelserne og undgå madspild.

Denne udelukkelse fra konkurrencereglerne kan kun gennemføres af enheder, der har ret hertil i henhold til forordningen om den fælles markedsordning, og som er anerkendt af medlemsstaterne i henhold til artikel 6 i nævnte forordning. Derfor kan ikke-anerkendte kollektive producentsammenslutninger (f.eks. kooperativer, cofradías) ikke drage fordel heraf.

---

44 Næringsdeklarationen har været obligatorisk for alle andre kategorier end uforarbejdede fødevarer med én ingrediens siden december 2016, jf. forordning (EU) nr. 1169/2011.

45 *EU Consumer Habits Regarding Fishery and Aquaculture Products, 2021*.

46 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2005/29/EF og 2011/83/EU for så vidt angår styrkelse af forbrugernes rolle i den grønne omstilling gennem bedre beskyttelse mod urimelig praksis og bedre oplysning (COM (2022) 143 final).

Kommissionens kontrol af producentorganisationernes overholdelse har vist, at aktiviteter i forbindelse med produktion, forarbejdning og afsætning af fiskeres landinger undertiden blev forvaltet af/gennem ikkeanerkendte organer. I disse tilfælde er medlemsstaternes kompetente myndigheder blevet anmodet om at træffe de nødvendige foranstaltninger.

Nogle organisationer accepterer ikke denne begrænsning og anmoder om en ændring af forordningen om den fælles markedsordning, så de også kan blive udelukket fra konkurrencereglerne og få adgang til finansiering. Producentorganisationerne udfører imidlertid klart definerede opgaver, der er afgørende for gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik. Med henblik herpå skal de overholde strenge og fælles retlige rammer under tilsyn af deres nationale myndigheder.

2.5 Markedsoplysninger

For at bidrage til at øge gennemsigtigheden og effektiviteten på markedet fastsættes det i forordningen om den fælles markedsordning, at Kommissionen skal indsamle og behandle økonomiske oplysninger om EU-markederne for fiskevarer og akvakulturprodukter og formidle dem til interessenter og den brede offentlighed (artikel 42 i forordningen om den fælles markedsordning).

Med henblik herpå har Kommissionen oprettet Det Europæiske Markedsobservatorium for Fiskeri- og Akvakulturprodukter (EUMOFA[47]). EUMOFA er blevet udviklet siden 2010 i form af en forberedende foranstaltning. Et særligt websted og en særlig database har været online siden april 2013 og har været fuldt operationelt siden ikrafttrædelsen af den reviderede fælles markedsordning.

EUMOFA leverer markedsoplysninger til operatører i fiskerisektoren i bredeste forstand for bedre at forstå markedstendenserne. EUMOFA har også til formål at støtte offentlige myndigheders og interessenters beslutningsproces og gennemførelsen heraf. Desuden har det til formål at gavne forskningsorganer, interessenter og den brede offentlighed ved at øge adgangen til markedsoplysninger og -data.

Dette observatorium er særlig relevant, da der ikke findes noget alternativ på EU-plan til at tilvejebringe oplysninger om et komplekst og dynamisk marked, der er kendetegnet ved en stor afhængighed af import fra lande uden for EU (selvforsyningsgraden er 38,9 % og kun 11 % for de fem mest forbrugte arter[48]) og betydelig handel inden for EU (handelsstrømmene inden for EU er større end importen fra lande uden for EU). EU's forsyning af fiskevarer og akvakulturprodukter til konsum, som omfatter både indenlandsk produktion og import, beløber sig til næsten 13 mio. ton udtrykt i levende vægt. Befolkningen i EU forbruger ca. 23 kg fiskevarer og akvakulturprodukter pr. person om året[49].

EUMOFA kan betragtes som et referenceobservatorium for fødevarer. Det er også den mest omfattende database over internationale handelsstrømme for fiskevarer og akvakulturprodukter. Den webbaserede platform leverer daglige økonomiske data om alle trin i værdikæden. Observatoriet er også et ekspertisecenter, der foretager markedsanalyser og udsender publikationer om en række emner af interesse for erhvervslivet og institutionelle interessenter. Det offentliggør også analytisk materiale til støtte for den politiske

[47] www.euomfa.eu.

[48] Tun, laks, torsk, alaskasej og rejer.

[49] Kilde: EUMOFA, *The EU fish market*, 2022.

beslutningsproces. Det spillede en central rolle med hensyn til at informere markedsaktører under de seneste kriser (covid-19 og Ruslands invasion af Ukraine) ved at skabe synlighed og afklaring om markedsudviklingen.

I løbet af det seneste år har EUMOFA haft ca. 3 000 månedlige besøg[50] på sit websted fra mere end 140 lande. Antallet af publikationer, der citerer EUMOFA, er stigende, og disse publikationer bliver stadig mere forskelligartede (f.eks. offentlige rapporter, videnskabelige og akademiske publikationer, fagpresse). Den brede udbredelse af EUMOFA's ekspertise viser, at observatoriet er pålideligt og anerkendt.

For at opfylde sin forpligtelse til at levere markedsoplysninger gennemførte Kommissionen regelmæssige Eurobarometer-undersøgelser om EU-forbrugernes vaner med hensyn til fiskevarer og akvakulturprodukter (i 2017, 2019 og 2021)[51].

3 KONKLUSIONER

Den fælles markedspolitik for fiskevarer og akvakulturprodukter, der er fastsat i forordningen om den fælles markedsordning, bidrager effektivt til at nå målene for den fælles fiskeripolitik, navnlig med hensyn til konkurrenceevne, markedsstabilitet, gennemsigtighed og sikring af et varieret udbud af fisk og skaldyr til forbrugerne.

Brancheorganisationer — navnlig producentorganisationer, der blev betragtet som nøgleaktører i gennemførelsen af målene for den fælles markedsordning fra starten — viste sig at være medvirkende til at forbedre markedsvilkårene for forsyningen af fisk og skaldyr og dermed øge producenternes indkomst. Med hensyn til bemyndigelse af producentorganisationer under den fælles markedsordning foretog Kommissionen en første omfattende kontrol af betingelserne for anerkendelse for at sikre, at producentorganisationerne overholder reglerne og har operationel kapacitet. Denne kontrol vil blive gentaget.

Producentorganisationerne og de nationale forvaltninger har haft brug for et par år til at tilpasse sig driften under produktions- og afsætningsplanerne på grund af deres innovative og obligatoriske karakter. Systemet anses nu generelt for at være fuldt operationelt og meget relevant for at nå målene for den fælles markedsordning, gennemføre den fælles fiskeripolitik i praksis og udnytte markedsmulighederne. Der er dog stadig problemer, navnlig med hensyn til differentieret behandling fra de nationale myndigheders side, hvad enten det drejer sig om finansiering, administrativ støtte eller foranstaltningers støtteberettigelse. Disse aspekter kan udgøre en hindring for producentorganisationernes fulde opfyldelse af deres opgaver og kræver fortsat bistand fra Kommissionen. Støtten til oprettelse og finansiering af tværnationale brancheorganisationer betragtes også som et aspekt, der skal forbedres, hvilket Kommissionen allerede har gjort ved at yde vejledning til medlemsstaterne og producentorganisationerne.

Den fælles markedsordning har spillet en positiv rolle med hensyn til at øge konkurrenceevnen ved at skabe fælles lovgivningsmæssige rammer, der er underlagt de samme handelsnormer. Disse normer fremmer imidlertid ikke i tilstrækkelig grad bæredygtige produkter. Som bebudet i jord til bord-strategien er det vigtigt at fortsætte arbejdet med

[50] Unikke besøgende.

[51] Eurobarometerundersøgelser om forbrugervaner i EU vedrørende fiskevarer og akvakulturprodukter.

initiativet om et bæredygtigt fødevaresystem, som Kommissionen planlægger at foreslå i 2023 med henblik på en harmoniseret EU-tilgang til bæredygtig fødevareproduktion.

Bestemmelser om forbrugeroplysning anses generelt for at være egnede til formålet, selv om visse mangler fortsat vil kræve en vis opmærksomhed, f.eks. forskelle i dækning og overholdelse for visse salgssteder. Mærkning vil fortsat være et stridspunkt i forsyningskæden, da synspunkter og prioriteter er divergerende. Ikke desto mindre vil der være behov for mere specifikke oplysninger for at sætte forbrugeren i stand til at danne sig en rimelig idé om produkters bæredygtighed.

Producentorganisationernes mulighed for at fravige konkurrencereglerne på de betingelser, der er fastsat i forordningen om den fælles markedsordning, forekommer nødvendig for at kombinere rentabilitet med producentorganisationernes forpligtelse til at nå målene for bevarelse og forvaltning af bestandene. Producentorganisationernes mulighed for at programmere de mængder, der afsættes af deres medlemmer, er et vigtigt redskab til at holde priserne på et passende niveau og undgå madspild.

Ved at oprette et europæisk markedsobservatorium fastsætter Kommissionen standarder for markedsoplysninger. EUMOFA's tjenester tjente mange formål for interessenterne. De blev meget værdsat i krisetider, hvor observatoriet specifikt hjalp med at præge politikudformningen og industristrategierne.

Gennemførelsen af bestemmelserne i den fælles markedsordning viste, at der skal være tillid og forståelse mellem myndighederne, sektoren og civilsamfundet. Der er etableret regelmæssige udvekslinger, navnlig med Det Rådgivende Råd for Markederne[52], for bedre at kunne forstå visse begivenheders indvirkning på markedet samt sektorens behov. Denne dialog bør fortsættes og styrkes for at lette gennemførelsen af den fælles markedsordning.

Det kan konkluderes, at forordningen om den fælles markedsordning og den måde, hvorpå den er blevet gennemført siden reformen, generelt kan betragtes som en succes. Den fælles markedsordning overgik fra en interventionsbaseret markedspolitik arvet fra den fælles landbrugspolitik til en markedsorienteret dynamisk politik drevet af stærke markedsaktører. Denne overgang viste sig at være relevant for at sikre sektorens bæredygtighed og rentabilitet på lang sigt som led i en streng gennemførelse af den fælles fiskeripolitik. Områder, hvor der kan ske forbedringer, er klart identificeret, og Kommissionen vil tage fat på dem ved at arbejde tæt sammen med interessenter og nationale forvaltninger for at maksimere virkningen af de eksisterende markedsværktøjer, sikre overholdelse og afhjælpe mangler.

[52] De rådgivende råds roller og resultater er beskrevet i det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager *meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — Den fælles fiskeripolitik i dag og i morgen: en pagt for fiskeriet og havet med henblik på en bæredygtig, videnskabeligt baseret, innovativ og inklusiv fiskeriforvaltning* (SWD(2023)103, afsnit 3.12).

BILAG

Bilag 1 — Retsgrundlag

Reformen af den fælles markedsordning indebar en drastisk forenkling af de retlige rammer.

Indtil udgangen af 2013 var den fælles markedsordning reguleret af:

- Rådets forordning (EF) nr. 104/2000
- mere end 20 gennemførelsesforordninger fra Kommissionen, der indeholder detaljerede regler
- flere rådsforordninger.

I januar 2014 trådte den nye forordning om den fælles markedsordning i kraft. I alt 19 kommissionsforordninger blev ophævet[53], og i øjeblikket er den fælles markedsordning underlagt følgende retsakter:

- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1379/2013 om den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter ("forordningen om den fælles markedsordning")
- Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1418/2013 om produktions- og afsætningsplaner
- Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1419/2013 om anerkendelse af producentorganisationer og brancheorganisationer
- Kommissionens henstilling 2014/117/EU om udarbejdelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner
- tre rådsforordninger om handelsnormer (og en gennemførelsesforordning fra Kommissionen), der stadig er i kraft:
    - Rådets forordning (EF) nr. 2406/96 om fælles handelsnormer for visse fiskerivarer
    - Kommissionens forordning (EØF) nr. 3703/85 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser vedrørende de fælles handelsnormer for visse ferske eller kølede fisk
    - Rådets forordning (EØF) nr. 1536/92 om fælles handelsnormer for tun- og bonitkonserves
    - Rådets forordning (EØF) nr. 2136/89 om fælles handelsnormer for sardinkonserves og varebetegnelser for sardinkonserves og sardintypekonserves.

Forordningen om den fælles markedsordning blev ændret tre gange — senest for at indføre kriseforanstaltninger som reaktion på covid-19-krisen:

- Rådets forordning (EU) nr. 1385/2013 af 17. december 2013
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/812 af 20. maj 2015

[53] Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) nr. 1420/2013 af 17. december 2013.

- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/560 af 23. april 2020.

Bilag 2 — Offentlig høring

Europa-Kommissionen iværksatte en målrettet høring[54] den 17. december 2021 (frist den 14. marts 2022) for at indsamle erfaringer og kommentarer fra sektorens interessenter[55] om gennemførelsen af forordningen om den fælles markedsordning.

- Kommissionen modtog ca. 125 besvarelser af spørgeskemaet om den fælles markedsordning.
- Markedsværktøjerne i forordningen om den fælles markedsordning blev generelt betragtet som relevante og viste sig at være positive med hensyn til deres evne til at bidrage til at nå målene for den fælles fiskeripolitik.
- Navnlig er den centrale rolle, som producentorganisationerne har fået overdraget til kollektivt at forvalte producenternes aktiviteter, et vigtigt resultat af den reformerede markedspolitik. Producentorganisationernes produktions- og markedsplaner er fleksible og effektive redskaber til at opfylde markedsmålene for den fælles markedsordning. Interessenterne understregede, at der stadig er plads til forbedringer, f.eks. med hensyn til den finansielle støtte til disse planer, som kan variere betydeligt fra land til land, og med hensyn til mekanismer, der ikke er fuldt ud egnede for tværnationale organisationer.
- Forbrugeroplysning, navnlig mærkning, anses generelt for at være egnet til formålet, selv om en lang række miljømærker og for specifikke oplysninger i nogle tilfælde begrænser anprisningernes læsbarhed.
- Markedsobservatoriets (EUMOFA's) bidrag til at øge gennemsigtigheden og forbedre forståelsen af markedsudviklingen er generelt blevet rost.

Den 10. juni 2022 afsluttede Kommissionen denne høringsproces med et interessentarrangement om den fælles fiskeripolitiks funktionsmåde og den fælles markedsordning i Bruxelles (fjerndeltagelse var mulig).

Drøftelser og interaktioner mellem interessenter fandt sted på to tematiske plenarmøder med korte præsentationer og paneler af repræsentanter for interessenter. Temamøderne omfattede på den ene side den fælles fiskeripolitiks sociale, økonomiske og miljømæssige mål og på den anden side innovation, modstandsdygtighed og forvaltning i fiskeriet.

Resultaterne af denne høringsproces udgjorde et væsentligt input til rapporten om, hvordan den fælles markedsordning fungerer.

---

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

55 Alle interessenter i sektoren blev opfordret til at besvare spørgeskemaet og deltage i interessentarrangementet: fiskeri- og akvakultursektoren, ikke-statslige organisationer og akademiske, videnskabelige, sociale og økonomiske partnere.