EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.2.2023
COM(2023) 101 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1379/2013 über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur

INHALTSVERZEICHNIS

1 EINLEITUNG 1

2 DURCHFÜHRUNG DER GMO-VERORDNUNG UND BEITRAG ZUR UMSETZUNG DER GFP-ZIELE 3

2.1 Berufsverbände 3

2.1.1 Beitrag zur Umsetzung der GFP-Ziele 3

2.1.2 Bestimmungen für die Einrichtung von Erzeugerorganisationen, Vereinigungen von Erzeugerorganisationen, Branchenverbänden und länderübergreifenden Berufsverbänden, Ziele und Maßnahmen 5

2.1.3 Anerkennung von Erzeugerorganisationen, Branchenverbänden und länderübergreifenden Berufsverbänden 7

2.1.4 Ausdehnung der Regeln 10

2.1.5 Produktions- und Vermarktungspläne 11

2.1.6 Stabilisierung der Märkte 12

2.2 Vermarktungsnormen 13

Beitrag zur Umsetzung der GFP-Ziele, Festlegung und Einhaltung von Vermarktungsnormen 13

2.3 Verbraucherinformationen 14

2.3.1 Beitrag zur Umsetzung der GFP-Ziele 14

2.3.2 Obligatorische Angaben 16

2.3.3 Bericht über die Verwendung von Umweltgütezeichen 17

2.3.4 Zusätzliche freiwillige Angaben 18

2.4 Wettbewerbsregeln 19

Beitrag zur Umsetzung der GFP-Ziele und Ausnahmen von den Wettbewerbsregeln 19

2.5 Marktuntersuchung 20

3 SCHLUSSFOLGERUNGEN 21

ANHÄNGE 24

Anhang 1 – Rechtsgrundlagen 24

Anhang 2 – Öffentliche Konsultationen 26

1 EINLEITUNG

Die gemeinsame Marktorganisation (GMO) für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur besteht seit 1970. Sie ist die älteste Säule der gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) und bildet neben Bestandserhaltungs- und finanziellen Maßnahmen einen integralen Bestandteil dieser Politik.

Die GMO unterliegt der Verordnung (EU) Nr. 1379/2013 über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur[1] (im Folgenden „GMO-Verordnung“) und der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik[2] (im Folgenden „GFP-Verordnung“), insbesondere deren Artikel 35.

Im Jahr 2013 wurde die GMO gemeinsam mit der GFP reformiert; sie dient dazu, die Ziele der GFP umzusetzen. Die Reform umfasste eine Reihe grundlegender Veränderungen für die Mitgliedstaaten und den Fischerei- und Aquakultursektor. Insbesondere wurde die Rolle der Erzeugerorganisationen durch neue Befugnisse für Betreiber und eine neue Interventionslogik gestärkt; frühere Interventionsmechanismen, bei denen die endgültige Rücknahme von ursprünglich für den menschlichen Verzehr vorgesehenen Fischereierzeugnissen oder deren Vernichtung durch öffentliche Gelder unterstützt wurde, hatten damit ein Ende.

Die GMO umfasst fünf Aktionsfelder:

- Berufsverbände: Erzeugerorganisationen, deren Vereinigungen sowie Branchenverbände
- Gemeinsame Vermarktungsnormen: Diese legen einheitliche Merkmale für in der EU verkaufte Fischereierzeugnisse fest, die ungeachtet der jeweiligen Herkunft gelten und zu einem transparenten Binnenmarkt für hochwertige Produkte beitragen
- Verbraucherinformation: Obligatorische Angaben zur Ergänzung der allgemeinen Kennzeichnung von Lebensmitteln gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel[3] sowie eine Reihe zusätzlicher freiwilliger Angaben, um Verbraucherinnen und Verbraucher zu nachhaltigen Konsumgewohnheiten anzuregen

---

1 Verordnung (EU) Nr. 1379/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1184/2006 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 104/2000 des Rates (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 1).

2 Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 22).

3 Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18).

- Wettbewerbsregeln: Ausnahmen von ihrer Anwendung sind unter bestimmten Voraussetzungen gestattet

- Marktuntersuchung: Erhebung, Verarbeitung und Verbreitung von wirtschaftlichen Informationen im Zusammenhang mit den Märkten für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse zur Unterstützung der Strategien und politischen Entscheidungen der Interessenträger

Der europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF)[4] und der europäische Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF)[5] unterstützen die Umsetzung der EU-Marktpolitik für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse.

Die GMO-Verordnung ist drei Mal geändert[6] worden:

- erstens im Jahr 2013 zur Einführung einer vorübergehenden Ausnahmeregelung bei den Etikettierungsvorschriften für Fischereierzeugnisse, die für den Einzelhandelsverkauf an den Endverbraucher in Mayotte bestimmt waren, aufgrund der Änderung des Status von Mayotte in ein Gebiet in äußerster Randlage im Jahr 2014[7],

- zweitens im Jahr 2015 zur Angleichung von Mindestreferenzgrößen für die Bestandserhaltung und Mindestvermarktungsgrößen[8],

- zuletzt[9] im Jahr 2020 zur Einführung von Krisenmaßnahmen als Reaktion auf die Marktstörungen, die durch die COVID-19-Krise verursacht wurden; nach dem Ausbruch des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine dienten diese Maßnahmen denselben Zwecken.

---

4 Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2328/2003, (EG) Nr. 861/2006, (EG) Nr. 1198/2006 und (EG) Nr. 791/2007 des Rates und der Verordnung (EU) Nr. 1255/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 149 vom 20.5.2014, S. 1).

5 Verordnung (EU) 2021/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 über den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1004 (ABl. L 247 vom 13.7.2021, S. 1).

6 Siehe Anhang 1.

7 Verordnung (EU) Nr. 1385/2013 des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 850/98 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie der Verordnungen (EG) Nr. 1069/2009, (EU) Nr. 1379/2013 und (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates aufgrund der Änderung des Status von Mayotte gegenüber der Europäischen Union (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 86).

8 Verordnung (EU) 2015/812 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 850/98, (EG) Nr. 2187/2005, (EG) Nr. 1967/2006, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 254/2002, (EG) Nr. 2347/2002 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und der Verordnungen (EU) Nr. 1379/2013 und (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Anlandeverpflichtung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1434/98 des Rates (ABl. L 133 vom 29.5.2015, S. 1).

9 Verordnung (EU) 2020/560 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 508/2014 und (EU) Nr. 1379/2013 hinsichtlich spezifischer Maßnahmen zur Milderung der Auswirkungen des COVID-19-Ausbruchs im Fischerei- und Aquakultursektor (ABl. L 130 vom 24.4.2020, S. 11).

In diesem Bericht werden die Durchführung und die Ergebnisse der GMO-Verordnung gemäß Artikel 48 der Verordnung beschrieben. Die Gliederung der Berichterstattung folgt dem Aufbau der GMO-Verordnung. Jeder Abschnitt umfasst

- eine Bilanz über die Anwendung der GMO-Bestimmungen und ihren Beitrag zur Umsetzung der Ziele der GFP,
- die wichtigsten Erfolge, insbesondere die durch die Reform erzielten Ergebnisse,
- Herausforderungen und Mängel bei der Durchführung der Verordnung,
- Bereiche mit Verbesserungspotenzial im Rahmen oder außerhalb der geltenden Rechtsvorschriften, in denen andere (aktuellere) Instrumente wirkungsvoller oder ergänzend eingesetzt werden können, um die Ziele der GMO wie den europäischen Grünen Deal oder die Strategie „Vom Hof auf den Tisch" umzusetzen.

2 DURCHFÜHRUNG DER GMO-VERORDNUNG UND BEITRAG ZUR UMSETZUNG DER GFP-ZIELE

2.1 Berufsverbände[10]

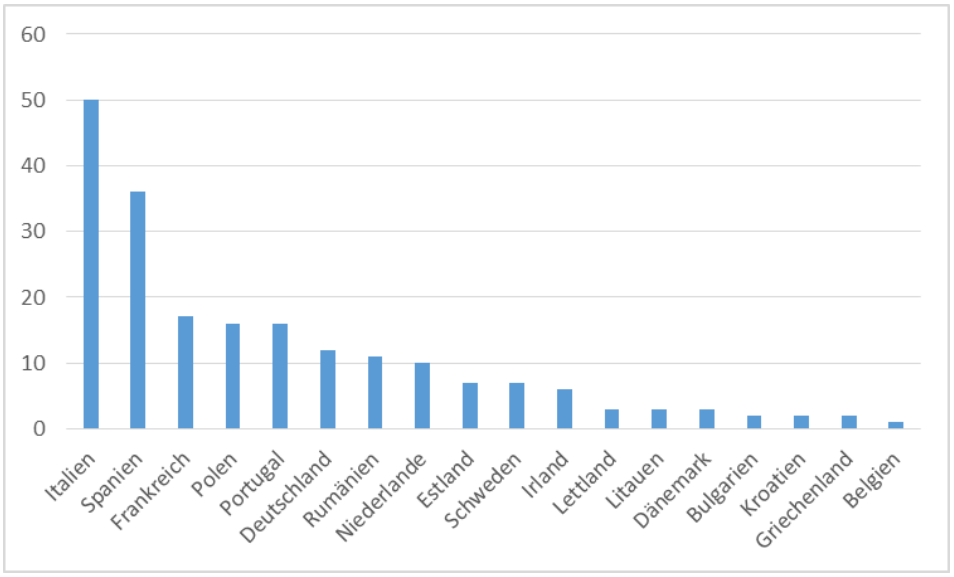
2.1.1 Beitrag zur Umsetzung der GFP-Ziele

Aufgrund ihrer förmlichen Anerkennung unterliegen Erzeugerorganisationen bestimmten Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der GFP-Ziele. Infolge dieser Verpflichtungen erhalten sie bevorzugten Zugang zu finanzieller Unterstützung sowie die Möglichkeit, von den Ausnahmeregelungen für die Wettbewerbsregeln gemäß den Bedingungen der GMO-Verordnung zu profitieren. Die verschiedenen anderen Arten von Erzeugerkollektiven[11] in der EU, auf lokaler, nationaler oder länderübergreifender Ebene sind hiervon nicht betroffen.

[10] Im November 2022 gab es 204 Erzeugerorganisationen (163 in der Fischerei und 41 in der Aquakultur) in 18 Mitgliedstaaten, neun Vereinigungen von Erzeugerorganisationen (im Bereich Fischerei) in sieben Mitgliedstaaten sowie sieben Branchenverbände in sechs Mitgliedstaaten.

[11] Z. B. Prudhommies (Frankreich), Cofradías (Spanien).

Abbildung 1 – Anzahl der Erzeugerorganisationen je Mitgliedstaat



Daher bilden die Erzeugerorganisationen das Rückgrat des Fischereisektors und – in einem geringeren (aber zunehmenden) Maße – des Aquakultursektors. Die Erzeugerorganisationen unterstützen die laufende Verwaltung der GFP und ermöglichen ihre kollektive Umsetzung auf Erzeugerebene. Um dies zu erreichen, ist jede Erzeugerorganisation verpflichtet, Produktions- und Vermarktungspläne zu erstellen und umzusetzen. Insbesondere sieht die GMO-Verordnung vor, dass diese Pläne zur Umsetzung der Ziele beitragen sollten, die der GMO gemäß Artikel 35 der GFP-Verordnung übertragen werden, sowie aller Ziele, die den Erzeugerorganisationen im Rahmen von Artikel 7 der GMO-Verordnung übertragen werden. Aus diesem Grund sind die Erzeugerorganisationen berechtigt, die Tätigkeiten ihrer Mitglieder kollektiv zu verwalten; dies gilt unter der strikten Voraussetzung, dass sie ihren Bestandserhaltungspflichten gerecht werden. Sie tragen zur Ernährungssicherheit bei, indem sie die Verfügbarkeit und Nachhaltigkeit eines breiten Spektrums an Fischen und Meeresfrüchten sicherstellen. Damit erfüllen die Erzeugerorganisationen einen öffentlichen Versorgungsauftrag und optimieren die Marktchancen ihrer Mitglieder.

Diese zentrale Rolle der Erzeugerorganisationen bei der Umsetzung der Ziele der GFP veranlasste die Europäische Kommission, an Maßnahmen zur Förderung der Einrichtung, Konsolidierung und Finanzierung von Erzeugerorganisationen in der Union zu arbeiten, insbesondere in Mitgliedstaaten, in denen die Primärproduktion weiterhin größtenteils dezentralisiert war (Aquakultur, kleine Fischereien). Eine starke Präsenz von Erzeugerorganisationen ist ein entscheidender Faktor für das Überleben und den Wohlstand von Küstenregionen und die Stärkung der Position von Primärerzeugern gegenüber der verarbeitenden Industrie oder dem Einzelhandel. Die Entwicklung der nationalen EMF(A)F-Programme war in diesem Zusammenhang eine wesentliche Aufgabe.

2.1.2 Bestimmungen für die Einrichtung von Erzeugerorganisationen, Vereinigungen von Erzeugerorganisationen, Branchenverbänden und länderübergreifenden Berufsverbänden, Ziele und Maßnahmen

Nach Darstellung von EU-Interessenträgern[12] sind die Instrumente, die den Erzeugerorganisationen im Rahmen der GMO-Verordnung zur Verfügung gestellt werden – allen voran die Produktions- und Vermarktungspläne – gut für die Umsetzung ihrer Ziele geeignet, insbesondere für eine bessere Organisation der Versorgungsstrukturen für Fisch, um die Einkommen von Fischern und Züchtern zu verbessern und die GFP in der Praxis umzusetzen. Die Erzeuger wiesen jedoch auf mangelnde Konsistenz bei der Unterstützung, insbesondere der finanziellen Unterstützung, zwischen den nationalen Behörden hin. Dies führt zu erheblichen Unterschieden hinsichtlich der Entwicklung und Funktionsweise von Erzeugerorganisationen in verschiedenen Mitgliedstaaten sowie zu Herausforderungen bei der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen.

Um dieses Ungleichgewicht zu beheben und alle an der Umsetzung dieses innovativen Instruments (d. h. der Produktions- und Vermarktungspläne) Beteiligten zu begleiten, hat die Kommission laufende Aufklärungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen unternommen. Diese Bemühungen begannen mit einer detaillierten Bewertung der nationalen EMFF-Programme sowie den entsprechenden Empfehlungen zu diesen Programmen. Anschließend stand die Kommission dauerhaft zur Verfügung, um Konzepte zu klären, Unsicherheiten auszuräumen und den Austausch bewährter Verfahren zu ermöglichen. Dennoch muss eingeräumt werden, dass die Erstellung und Umsetzung sowie der Überwachungsprozess zwischen den nationalen Behörden und ihren Erzeugerorganisationen stattfindet, da sie letztendlich über den Inhalt und die Unterstützung für die Erstellung und Umsetzung von Produktions- und Vermarktungsplänen entscheiden, wofür sie am besten in der Lage sind. Natürlich führt dies zu gewissen Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern.

In einigen Erzeugerkategorien (insbesondere Aquakultur- und kleine Küstenfischereibetriebe) bleibt das Funktionieren der Erzeugerorganisationen eine Herausforderung. Aquakulturerzeuger bestätigen, dass die Überarbeitung der GMO-Verordnung zu einem geeigneteren Rechtsrahmen für Aquakultur-Erzeugerorganisationen beigetragen hat. Von Aquakultur-Erzeugerorganisationen geführte Werbe- und Kommunikationsmaßnahmen waren besonders erfolgreich. Allerdings ist die Zahl der Aquakultur-Erzeugerorganisationen in der Union noch immer gering, sodass die Angebotsbündelung, die ihnen helfen würde, der hohen strukturellen Konzentration des Einzelhandels zu begegnen, nicht immer vollständig gelingt. Aquakulturerzeugern die Vorteile der Gründung von Erzeugerorganisationen zu vermitteln,

[12] Bericht des Marktbeirats über das Funktionieren der GMO, März 2022.

ist eine der Maßnahmen im Rahmen der strategischen EU-Leitlinien für eine nachhaltigere und wettbewerbsfähigere Aquakultur[13] für den Zeitraum 2021-2030, die im Jahr 2021 veröffentlicht wurden.

In Berichten des Europäischen Parlaments wurde ebenfalls zu einer besseren Strukturierung der handwerklichen Fischerei[14] und kleiner Aquakulturbetriebe[15] sowie für die Entwicklung von Branchenverbänden aufgerufen.

Erzeuger in der kleinen Küstenfischerei erhalten nach eigenen Angaben nicht immer die angemessene administrative und/oder finanzielle Unterstützung, um Erzeugerorganisationen einzurichten und zu betreiben. Außerdem berichten sie, dass die Mitgliedstaaten ihre Besonderheiten bei der Festlegung von Anerkennungskriterien (z. B. Ausübung einer hinlänglichen Wirtschaftstätigkeit in dem Gebiet[16]) nicht ausreichend berücksichtigen. Im Rahmen ihrer Rolle in dem Prozess arbeitet die Kommission in erster Linie auf die Förderung von Dialog und gegenseitigem Verständnis zwischen den Parteien hin, insbesondere hinsichtlich der Klärung von Konzepten und regulatorischen Aspekten. Dieser Ansatz scheint wirksam zu sein und unterstützt das Anerkennungsverfahren für Erzeugerorganisationen von kleinen Küstenfischereibetrieben.[17] Ein weiteres Hemmnis besteht darin, dass die geringeren Gewinnspannen und begrenzten administrativen Ressourcen kleiner Küstenfischer die finanzielle Tragfähigkeit ihrer Erzeugerorganisationen und ihre Kapazität, den rechtlichen und administrativen Anforderungen für die Einrichtung oder Verwaltung einer Erzeugerorganisation zu genügen, schwächen. Die Möglichkeit, dass Erzeuger aus kleinen Fischereien einer bestehenden Erzeugerorganisation beitreten, sodass eine gemischte Erzeugerorganisation (aus kleinen und mittleren bis hin zu großen Fischereibetrieben) entsteht, ist ebenfalls keine Lösung, da dies dem spezifischen Bedarf der kleinen Küstenfischerei nicht immer gerecht wird.

Branchenverbände, die Vertreter aus allen Teilen der Lieferkette (Produktion, Verarbeitung und Einzelhandel) zusammenführen, existieren in diesem Sektor kaum, weshalb nur begrenzte Erfahrungswerte vorliegen. Insbesondere während der COVID-19-Krise haben sich gut funktionierende Branchenverbände als wertvolle Instrumente für die Stärkung einer effektiv funktionierenden Wertschöpfungskette und die kollektive Minderung der Auswirkungen auf deren verschiedene Stufen erwiesen.

Die Möglichkeit, länderübergreifende Berufsverbände anzuerkennen, wird sowohl vom Sektor als auch von den nationalen Behörden als zweckdienlich eingestuft. Bisher wurden jedoch nur vier Erzeugerorganisationen förmlich als länderübergreifend anerkannt. Ein im Jahr 2020 durchgeführtes Pilotprojekt[18] ergab, dass der Mangel an spezifischen Rechtsvorschriften in der Praxis Schwierigkeiten hinsichtlich der Anerkennung und der

---

13 SWD(2021) 102 final vom 12. Mai 2021, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, „Strategic guidelines for a more sustainable and competitive EU aquaculture for the period 2021 to 2030“.

14 „Report on the optimisation of the value chain in the EU fishing sector“ (2017/2119(INI)) (Berichterstattung: Clara Eugenia Aguilera García, S&D/Spanien).

15 Bericht „Towards a sustainable and competitive European aquaculture sector: current status and future challenges“ (2017/2118(INI)) (Berichterstattung: Carlos Iturgaiz, EPP/Spanien).

16 Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b der GMO-Verordnung.

17 Beispielsweise die Anerkennung der beiden Erzeugerorganisationen „Irish Islands Marine Resource Organisation“ (Irland, 2021) und „Organisation de producteurs du Levant“ (Frankreich, 2019).

18 Plattform der Union für Erzeugerorganisationen in den Bereichen Fischerei und Aquakultur.

Funktionsweise dieser Organisationen verursacht. Die Finanzierung dieser länderübergreifenden Verbände ist ein zentrales Problem, da kein formeller Mechanismus besteht, um die finanzielle Unterstützung für länderübergreifende Organisationen zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten zu verteilen bzw. zu organisieren. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten Leitlinien[19] für die Klärung bestehender Möglichkeiten und die Gestaltung der Zusammenarbeit bei der Finanzierung solcher Organisationen bereitgestellt.

2.1.3 Anerkennung von Erzeugerorganisationen, Branchenverbänden und länderübergreifenden Berufsverbänden

Nach dem Inkrafttreten der reformierten GMO stellte die Kommission Leitlinien[20] für das Anerkennungsverfahren bereit, um sowohl die Mitgliedstaaten als auch den Sektor bei diesem Prozess zu unterstützen. Parallel dazu und um die Einhaltung der GMO-Regeln sicherzustellen, forderte die Kommission alle Mitgliedstaaten zur Kontrolle ihrer anerkannten Organisationen auf und versuchte, die Häufigkeit dieser Kontrollen in den Mitgliedstaaten zu harmonisieren.

[19] Schreiben an die Expertengruppe „Märkte und Handel mit Erzeugnissen der Fischerei und Aquakultur“ zu länderübergreifenden Organisationen, Januar 2021.

[20] SWD(2016) 113 final vom 1. April 2016, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Leitfaden zur Umsetzung von Kapitel II „Berufsverbände“ der Verordnung (EU) Nr. 1379/2013 zur Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur.

a. Horizontale Kontrollen der Einhaltung von Anforderungen und ermittelte Probleme

Gemäß Artikel 18 der GMO-Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, regelmäßig zu überprüfen, ob die Erzeugerorganisationen und Branchenverbände die Bestimmungen für ihre Anerkennung einhalten. Nach Artikel 20 der GMO-Verordnung kann auch die Kommission Kontrollen durchführen. Im Jahr 2016 bat die Kommission daher alle betroffenen Mitgliedstaaten um Informationen darüber, ob Kontrollen vorgenommen worden seien, um die Einhaltung der GMO-Bestimmungen durch die Erzeugerorganisationen und Branchenverbände sicherzustellen, und um die Ergebnisse dieser Kontrollen. Parallel zu diesen oder infolge dieser Kontrollen wurden von der Kommission drei EU-Pilotverfahren und ein Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit ermittelten Verstößen eingeleitet. In einem Fall führte die Kommission selbst Vor-Ort-Kontrollen zur Anerkennung von Erzeugerorganisationen aus.

In einigen Fällen führte die Kombination von Kontrollen seitens der Kommission und von Kontrollen seitens der Mitgliedstaaten zum Widerruf der Anerkennung von Erzeugerorganisationen, beispielsweise wenn sich herausstellte, dass bestimmte Erzeugerorganisationen nicht die von der GMO-Verordnung verlangte hinlängliche Wirtschaftstätigkeit ausübten. Es gab auch Fälle, in denen die nationalen Behörden von bestimmten Erzeugerorganisationen zur Erfüllung der Bestimmungen der GMO-Verordnung eine Änderung ihrer Satzung, Regeln oder Eigentumsstruktur verlangten. Darüber hinaus veröffentlichten einige Mitgliedstaaten nationale Leitlinien, insbesondere zu den Kriterien für die Anerkennung von Erzeugerorganisationen oder zur Kontrolle von anerkannten Erzeugerorganisationen.

Die Hauptprobleme, die als Mängel der nationalen Kontrollen von Erzeugerorganisationen ermittelt wurden, sind nachstehend dargelegt.

- Einhaltung der Bedingung der Pluralität der Mitglieder: Einige Mitgliedstaaten überprüften die Eigentumsstruktur der Erzeugerorganisationen nicht im Detail, insbesondere hinsichtlich der Frage nach den wirtschaftlichen Eigentümern der Mitglieder. Einige Mitgliedstaaten hielten es nicht für notwendig zu überprüfen, ob es sich um echte Pluralität handelte, sondern erachteten die formelle Pluralität der Mitglieder von Erzeugerorganisationen als ausreichend. Wenn tatsächlich jedoch dieselbe natürliche oder juristische Person der Eigentümer aller Unternehmen und Schiffe in einer Erzeugerorganisation ist, wird das Funktionieren des GMO-Systems beeinträchtigt; die Bestimmungen gemäß Artikel 14 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 17 der GMO-Verordnung können nicht erfüllt werden. Daher sollten die nationalen Behörden Kontrollen vornehmen, um nicht nur die Identität der verschiedenen juristischen oder natürlichen Personen zu prüfen, die Mitglieder der Erzeugerorganisationen sind, sondern auch die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer bzw. der natürlichen und juristischen Personen, die Anteilseigner der Mitglieder einer Erzeugerorganisation sind.

- Mangel an angemessenen Nachweisen zur Überprüfung der demokratischen Funktionsweise von Erzeugerorganisationen gemäß Artikel 17 Buchstabe d der GMO-Verordnung. Die zuständigen nationalen Behörden müssen überprüfen, ob die vorhandenen Verwaltungsstrukturen es den Mitgliedern erlauben, die Organisation und Entscheidungen einer Erzeugerorganisation kritisch zu hinterfragen.

- Unzureichende Kontrollen der Vorschriften für die Aufnahme neuer Mitglieder oder den Widerruf der Mitgliedschaft gemäß Artikel 17 Buchstabe f der GMO-Verordnung.

- Fehlen von aktuellen Kriterien zur Bewertung der Frage, ob eine Organisation in einem bestimmten Gebiet eine hinlängliche Wirtschaftstätigkeit ausübt (Voraussetzungen gemäß Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b der GMO-Verordnung).

- In einigen Mitgliedstaaten war die geplante Häufigkeit der Kontrollen unzureichend.

Die Kommission beabsichtigt, ihre Kontrollen zu wiederholen, um zu überprüfen, ob die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen zur Durchführung von Kontrollen ihrer Erzeugerorganisationen nachkommen.

b. Schwierigkeiten bei der förmlichen Anerkennung länderübergreifender Berufsverbände

Im speziellen Fall von länderübergreifenden Berufsverbänden – insbesondere Erzeugerorganisationen – offenbarte das im Jahr 2020 durchgeführte Pilotprojekt eine Reihe von Herausforderungen und Mängeln, die zu Unsicherheiten in Bezug auf die folgenden Punkte führten:

- die Begriffsbestimmung von „länderübergreifend", die in der GMO-Verordnung nicht enthalten ist,
- die Frage, wie bestimmte Anforderungen für die Anerkennung von Erzeugerorganisationen auf länderübergreifende Organisationen angewandt werden müssen (z. B. die Kriterien der hinlänglichen Wirtschaftstätigkeit).

Die Kommission klärte den Sachverhalt und erläuterte, dass die Mitgliedstaaten bestimmte Vorschriften oder Begriffsbestimmungen und praktische Vorkehrungen für länderübergreifende Organisationen einführen können, sofern diese nicht im Widerspruch zur GMO-Verordnung oder zu den EU-Rechtsvorschriften im Allgemeinen stehen.

2.1.4 Ausdehnung der Regeln

Gemäß Abschnitt III der GMO-Verordnung besteht die Möglichkeit, bestimmte Regeln einer Erzeugerorganisation auf Erzeuger auszudehnen, die im Tätigkeitsfeld der relevanten Erzeugerorganisation arbeiten und nicht Mitglied dieser Erzeugerorganisation sind. Diese Möglichkeit ist seit 2013 kaum genutzt worden: Die Kommission hat nur zweimal die Ausdehnung der Regeln genehmigt. Das Haupthindernis scheint der Geltungszeitraum der auszudehnenden Regeln zu sein, der zwischen 60 Tagen und 12 Monaten beträgt; dies ist nicht angemessen auf die Marktvolatilität abgestimmt. Ein flexibleres Instrument mit der Möglichkeit, die Regel über einen kürzeren Zeitraum auszudehnen, wäre effektiver. Dieser Bedarf an mehr Flexibilität steht jedoch im Widerspruch zu den zeitlichen Beschränkungen, da nationale Behörden und die Kommission Anträge auf die Einhaltung der von der GMO-Verordnung auferlegten Anforderungen überprüfen müssen. Während die Ausdehnung der Regeln also ein potenziell leistungsstarkes Instrument ist, von dem der gesamte Erzeugungssektor profitieren könnte, wird diese Möglichkeit aufgrund ihrer inhärenten Komplexität nur selten genutzt.

Um die Ausdehnung der Regeln zu erleichtern, hat die Kommission einen Leitfaden veröffentlicht.[21] In Zukunft könnte es nützlich sein, detailliertere Leitlinien zu spezifischen Aspekten des Verfahrens bereitzustellen, insbesondere hinsichtlich der Kriterien für den Nachweis des repräsentativen Charakters von Erzeugerorganisationen in einem bestimmten geografischen Gebiet. Um die Einhaltung der Frist von einem Monat für die Genehmigung oder Ablehnung einer gewünschten Ausdehnung der Regeln sicherzustellen, hat die Kommission zudem den Kommissar für maritime Angelegenheiten und Fischerei bevollmächtigt, im Namen der Kommission Entscheidungen über die Genehmigung bzw. Ablehnung einer Ausdehnung der Regeln zu treffen.

[21] SWD(2016) 113 final vom 1. April 2016, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Leitfaden zur Umsetzung von Kapitel II „Berufsverbände" der Verordnung (EU) Nr. 1379/2013 zur Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur.

2.1.5 Produktions- und Vermarktungspläne

Mit Inkrafttreten der überarbeiteten GMO-Verordnung veränderte sich der Kontext, in dem Erzeugerorganisationen arbeiten: Interventionsmechanismen wurden abgeschafft (abgesehen von finanzieller Unterstützung für die Lagerhaltung, siehe unten), und die Unterstützung wurde auf ein marktorientiertes Instrument, die Produktions- und Vermarktungspläne, verlagert.

Produktions- und Vermarktungspläne werden von allen Erzeugerorganisationen verlangt. Sie sind wesentliche Instrumente der überarbeiteten GMO und dienen dazu, Fischer und Fischzüchter bei der Umsetzung einer nachhaltigen und kollektiven Verwaltung ihrer Tätigkeiten und der effektiven Kanalisierung ihrer Produktion zu unterstützen, damit sie die Erfordernisse des Marktes hinsichtlich Quantität und Qualität erfüllen und Marktchancen nutzen können. Bei der Umsetzung ihrer Produktions- und Vermarktungspläne können Erzeugerorganisationen auf ein breites Spektrum an Maßnahmen zurückgreifen, um die Ziele der GMO und der GFP zu erfüllen, einschließlich der Verwaltung von Fangmöglichkeiten (Quoten).

Die Produktions- und Vermarktungspläne werden von den Erzeugerorganisationen und den Mitgliedstaaten allgemein als innovative, wirkungsvolle und flexible Instrumente erachtet. In den ersten beiden Jahren der Umsetzung nach dem Inkrafttreten der reformierten GMO wurden Schwierigkeiten in Bezug auf die Finanzierung und Inhalte der Pläne verzeichnet.[22] Da sich die Annahme des EMFF um mehrere Monate verzögerte, hatten zahlreiche Erzeugerorganisationen kein klares Bild von der finanziellen Unterstützung, die sie erwarten konnten; dies führte zu Verzögerungen bei den ersten Produktions- und Vermarktungsplänen oder schmälerte die Ambitionen bei der Erstellung dieser Pläne.

Auch die Art der möglichen Maßnahmen und insbesondere ihre Förderfähigkeit im Hinblick auf öffentliche Mittel führten bei den nationalen Behörden und den Erzeugerorganisationen zu Unsicherheit – nicht nur, weil es sich um ein völlig neuartiges Instrument handelte, sondern auch, weil eine andere Logik hinsichtlich der Förderfähigkeit der Maßnahmen eingeführt wurde. Ihre Förderfähigkeit ist von ihrem Bestimmungszweck und nicht von ihrer Art abhängig, sodass alle Ausgaben potenziell förderfähig sind, sofern sie zur Umsetzung der Ziele der Erzeugerorganisation beitragen. Ein häufiger Austausch mit nationalen Behörden, Erzeugerorganisationen und Branchenvertretern[23] ermöglichte die schrittweise Verbesserung des gesamten Verfahrens, das heute als zufriedenstellend und ergebniswirksam erachtet wird. Gemäß Artikel 66 der EMFF-Verordnung[24] war die finanzielle Unterstützung für Produktions- und Vermarktungspläne verbindlich. Obgleich diese Verpflichtung nicht in die

---

22 Die Kommission nahm eine Zwischenbewertung der verzeichneten Anfangsschwierigkeiten vor.

23 Der Marktbeirat hat Leitlinien für Erzeugerorganisationen und nationale Behörden zu Inhalt und Umsetzung von Produktions- und Vermarktungsplänen veröffentlicht.

24 Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2328/2003, (EG) Nr. 861/2006, (EG) Nr. 1198/2006 und (EG) Nr. 791/2007 des Rates und der Verordnung (EU) Nr. 1255/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 149 vom 20.5.2014, S. 1).

EMFAF-Verordnung[25] übernommen wurde, äußerten alle betroffenen Mitgliedstaaten die Bereitschaft, die finanzielle Unterstützung für die Produktions- und Vermarktungspläne ihrer Erzeugerorganisationen aufrechtzuerhalten oder zu stärken. Dennoch muss unterstrichen werden, dass das Beihilfeniveau je nach Mitgliedstaat erheblich schwanken kann; daraus resultieren möglicherweise ungleiche Wettbewerbsbedingungen für Erzeugerorganisationen, die denselben Vorschriften unterliegen. Die Kommission wird die Aufklärungsarbeit hinsichtlich der vielen Gründe, aus denen eine angemessene Finanzierung wichtig ist, fortsetzen, um Ungleichheiten zu mindern. Dennoch sind Unterschiede bei Ansätzen und Verfahren ein inhärenter Bestandteil eines Systems, das für spezielle Bedürfnisse und Anforderungen auf nationaler und regionaler Ebene konzipiert ist.

Die Produktions- und Vermarktungspläne haben sich auch als wirkungsvolles Instrument für die Zuteilung und Verwaltung von Quoten unter den Mitgliedern der Erzeugerorganisationen erwiesen. Produktions- und Vermarktungspläne müssen unter anderem ein Produktionsprogramm sowie Angaben zu den Maßnahmen umfassen, die von der Erzeugerorganisation zu ergreifen sind, um die nachhaltige Fischereitätigkeit ihrer Mitglieder sicherzustellen. Das bedeutet, dass Erzeugerorganisationen über die zuzuweisenden Mengen und den besten Zeitpunkt für Fischereitätigkeiten entscheiden können. Indem beispielsweise bestimmte Mengen an Kaisergranat für das Jahresende vorbehalten werden, lässt sich eine frühzeitige Erschöpfung der Bestände verhindern; u. U. können betroffene Mitglieder in der Jahresendsaison dadurch auch höhere Verkaufspreise erzielen.

Für den Inhalt der Produktions- und Vermarktungspläne und die Überwachung ihrer Umsetzung sind die Erzeugerorganisationen und die zuständigen Behörden verantwortlich. Dennoch besteht eine klare Korrelation zwischen einem guten Zustand der Bestände (80 % der Arten, für die von Erzeugerorganisationen verwaltete Quoten gelten), insbesondere in der Nordsee und im Nordostatlantik, und der soliden wirtschaftlichen Leistung der Flotte; zumindest war dies der Fall, bis die jüngsten Krisen (COVID-19 und die russischen Invasion in der Ukraine) über den Sektor hereinbrachen. Dies verdeutlicht, dass die kollektive Verwaltung von Quoten durch Erzeugerorganisationen das effektivste System für die Steuerung einer gemeinsamen Ressource ist. Ebenso haben Produktions- und Vermarktungspläne die Erzeugerorganisationen in die Lage versetzt, die Tätigkeiten und Vermarktungsstrategien ihrer Mitglieder bei jedem externen Schock an abrupte Marktentwicklungen anzupassen; dies hat die Widerstandsfähigkeit des Sektors erheblich gesteigert.

2.1.6 Stabilisierung der Märkte

Unter bestimmten Umständen führten die sechs Marktinterventionsmechanismen, die bis 2013 existierten, zur Vernichtung oder Rücknahme von für den menschlichen Verzehr vorgesehenen Erzeugnissen. Daher waren sie politisch inakzeptabel und wirtschaftlich suboptimal geworden. Im Rahmen der überarbeiteten GMO wurden diese Marktinterventionsmechanismen auf einen einzigen Lagerhaltungsmechanismus reduziert, der fünf Jahre lang (2014-2018) zur Verfügung stand. Mithilfe dieses temporären Mechanismus konnten die Erzeugerorganisationen sich anpassen und schrittweise zu den Produktions- und

[25] Verordnung (EU) 2021/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 über den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1004 (ABl. L 247 vom 13.7.2021, S. 1).

Vermarktungsplänen übergehen. Der Mechanismus wurde nur selten genutzt, was bestätigt, dass die Erzeugerorganisationen sich schnell an die neuen Marktinstrumente anpassen konnten.

Die COVID-19-Krise führte zur plötzlichen Schließung der meisten Verkaufsstellen für frische Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse. Daher war es angemessen, die Möglichkeit, auf den Lagerhaltungsmechanismus zurückzugreifen, wiederherzustellen und ihn auf Erzeugerorganisationen in der Aquakultur[26] auszudehnen. (Ursprünglich war er Erzeugerorganisationen im Fischereisektor vorbehalten). Der Mechanismus war ab dem 1. Februar 2020 wieder verfügbar und endete zu demselben Zeitpunkt wie die übrigen COVID-19-Krisenmaßnahmen am 31. Dezember 2020.

Obgleich Erzeugerorganisationen die effiziente Planung von Tätigkeiten sicherstellen, wäre ein Lagerhaltungsmechanismus für bestimmte Arten nach wie vor ein relevantes Instrument. Allerdings wurde stets davon ausgegangen, dass die dauerhafte Wiederherstellung dieses Mechanismus einen Negativanreiz für die Fortführung einer rigorosen strategischen Planung im Rahmen der Produktions- und Vermarktungspläne darstellen würde.

2.2 Vermarktungsnormen

Beitrag zur Umsetzung der GFP-Ziele, Festlegung und Einhaltung von Vermarktungsnormen

In Kapitel III der GMO-Verordnung werden gemeinsame Vermarktungsnormen für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse behandelt. Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse, die dem Rechtsrahmen der Vermarktungsnormen unterliegen und für den menschlichen Verzehr vorgesehen sind, müssen diesen Normen entsprechen.

Die Ziele der Normen sind in Erwägungsgrund 18 der GMO-Verordnung dargelegt. Insbesondere sollten die Vermarktungsnormen es ermöglichen, den Markt mit nachhaltigen Erzeugnissen zu versorgen und das Potenzial des Binnenmarktes für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur umfassend zu nutzen. Außerdem sollten sie Vermarktungstätigkeiten auf der Grundlage eines lauteren Wettbewerbs erleichtern und so die Rentabilität der Erzeugung verbessern.

Die in der GMO-Verordnung aus dem Jahr 2013 enthaltenen Vermarktungsnormen waren ursprünglich in den 1980er- und 1990er-Jahren verabschiedet worden.[27] Darin waren harmonisierte Eigenschaften für Thunfisch-/Bonitokonserven und Sardinenkonserven sowie ein harmonisierter Einstufungsrahmen für frische oder gekühlte Fischereierzeugnisse vorgesehen, einschließlich Mindestanforderungen an Frische und Größe. Die Normen gelten sowohl für EU- als auch eingeführte Erzeugnisse.

---

[26] Die Liste der in der GMO-Verordnung aufgeführten Arten wurde an diese Veränderung angepasst: die gesamte Position 0302 der Kombinierten Nomenklatur („Fische, frisch oder gekühlt, ausgenommen Fischfilets und anderes Fischfleisch der Position 0304“) wird den in Anhang II der GMO-Verordnung aufgeführten Arten hinzugefügt.

[27] Verordnung (EWG) Nr. 2136/89 des Rates vom 21. Juni 1989 über gemeinsame Vermarktungsnormen für Sardinenkonserven,Verordnung (EWG) Nr. 1536/92 des Rates vom 9. Juni 1992 über gemeinsame Vermarktungsnormen für Thunfisch- und Bonitokonserven,Verordnung (EG) Nr. 2406/96 des Rates vom 26. November 1996 über gemeinsame Vermarktungsnormen für bestimmte Fischereierzeugnisse.

Im Jahr 2019 führte die Kommission eine spezielle Evaluierung zur Umsetzung der Normen[28] durch, um zu überprüfen, ob die bestehenden Normen noch zweckmäßig waren. Die Evaluierung ergab, dass die Vermarktungsnormen im Allgemeinen relevant und effizient waren und innerhalb der Grenzen ihres derzeitigen Anwendungsbereichs und der zugrunde liegenden Kriterien einen Mehrwert hatten. Hinsichtlich der Wirksamkeit bei der Verwirklichung der in der GMO-Verordnung festgelegten Ziele wurden jedoch Mängel festgestellt. Insbesondere ergab sich, dass der Rechtsrahmen nur begrenzt dazu beiträgt, dass das Ziel der Versorgung des EU-Marktes mit nachhaltigen Erzeugnissen erreicht werden kann. Bei der Evaluierung und den ihr zugrunde liegenden Konsultationen wurden zudem Möglichkeiten für die Vereinfachung, Straffung und Modernisierung der Normen ermittelt. Und schließlich legte die Evaluierung offen, dass die nationalen Behörden relativ wenige Kontrollen durchführen, um die Einhaltung der Normen sicherzustellen.

Basierend auf der Evaluierung und des ermittelten Problems einer unzulänglichen Berücksichtigung der Nachhaltigkeit leitete die Kommission eine Überarbeitung der Vermarktungsnormen ein und veröffentlichte im April 2020 eine Folgenabschätzung in der Anfangsphase.[29] Aufgrund des Nachhaltigkeitsaspekts wurde die Überarbeitung der Normen in den Aktionsplan der Kommissionsstrategie „Vom Hof auf den Tisch“[30] aufgenommen.

Von November 2020 bis Februar 2021 führte die Kommission eine öffentliche Konsultation durch und veröffentlichte anschließend die Ergebnisse auf ihrer Website.[31] Parallel dazu fanden gezielte Konsultationen der Interessenträger statt. Die Konsultationen bestätigten den potenziellen Nutzen eines EU-Rahmens für Verbraucherinformationen zur Nachhaltigkeit von Lebensmitteln einschließlich Fischereierzeugnissen. Wie in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ bekannt gegeben wurde, ist es wichtig, die Arbeit an der Initiative für ein nachhaltiges Lebensmittelsystem fortzusetzen, die die Kommission im Jahr 2023 vorschlagen will, um einen harmonisierten EU-Ansatz für eine nachhaltige Lebensmittelerzeugung sicherzustellen.

2.3 Verbraucherinformationen

2.3.1 Beitrag zur Umsetzung der GFP-Ziele

Damit die Ziele der GMO vollständig verwirklicht werden können, müssen die Verbraucherinnen und Verbraucher durch Marketing- und Aufklärungskampagnen über den Wert des Verzehrs von Erzeugnissen der Fischerei und Aquakultur und die große Vielfalt der verfügbaren Arten informiert werden, sowie darüber, wie wichtig es ist, die Angaben auf den Kennzeichnungen und Etikettierungen zu verstehen. Damit die Verbraucherinnen und Verbraucher fundierte Entscheidungen treffen können, sollten sie außerdem klare und umfassende Informationen zu den auf dem EU-Markt verkauften Erzeugnissen erhalten. Diese müssen ungeachtet ihrer Herkunft denselben Vorschriften entsprechen.

---

28 SWD(2019) 453 final vom 20. Dezember 2019, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Evaluierung des Rechtsrahmens der Vermarktungsnormen für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur.

29 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12262-Fisch-Meereserzeugnisse-Uberprufung-der-Vermarktungsnormen_de

30 Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ (europa.eu).

31 Fisch & Meereserzeugnisse – Überprüfung der Vermarktungsnormen.

Zu diesem Zweck wird mit Kapitel IV der GMO-Verordnung („Verbraucherinformation“) angestrebt, Verbraucherinnen und Verbrauchern über die Kennzeichnung von Fisch und Meereserzeugnissen Informationen bereitzustellen; diese sind ein wesentlicher Katalysator für nachhaltigere Kaufentscheidungen und tragen daher zur Umsetzung des Nachhaltigkeitsziels der GFP bei. Außerdem spielen Verbraucherinnen und Verbraucher eine wichtige Rolle für die Nachhaltigkeitspolitik, da sie Entscheidungen treffen und Kaufpräferenzen haben. Damit Verbraucherinformationen auf allen Erzeugnissen der Fischerei und Aquakultur bereitgestellt werden können, müssen wichtige Informationen durch die Lieferkette fließen. Dies ist nur mit einem effektiven Rückverfolgungssystem für alle Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse möglich. Zu diesem Zweck schlug die Kommission im Mai 2018 eine Stärkung der Rückverfolgungsvorschriften vor[32], die seit 2009 in Kraft waren (wie in der Verordnung über die EU-Fischereiaufsicht[33] dargelegt), um alle Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse zu erfassen. Rückverfolgbarkeit und die entsprechende Transparenz sind notwendig, um die Einhaltung der geltenden GFP-Bestimmungen sicherzustellen. Unterstützt durch eine angemessene Kennzeichnungsregelung können sie gewährleisten, dass die bereitgestellten Verbraucherinformationen vertrauenswürdig und zuverlässig sind. Außerdem sind sie im Kampf gegen Lebensmittelbetrug – einschließlich fehlerhafter Kennzeichnung – unverzichtbar.

Die GMO-Verordnung legt Regeln für die obligatorischen und freiwilligen Angaben fest, die für vorverpackte und nicht vorverpackte Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse gemäß Anhang I Buchstaben a, b, c und e gelten. Sie führt neue und detailliertere obligatorische Angaben ein, beispielsweise die Verpflichtung zu Angaben zur Fanggerätekategorie und zu den genauen Fischerei-/Aufzuchtgebieten oder die ausdrückliche Einbeziehung von Anbietern von Gemeinschaftsverpflegung in die Kennzeichnung. Laut GMO-Verordnung müssen Anbietern von Gemeinschaftsverpflegung Angaben im selben Umfang bereitgestellt werden, wie es für Endverbraucher vorgeschrieben ist. Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung werden damit in die Lage versetzt, nachhaltige Entscheidungen zu treffen und zu besseren Informationen für den Außer-Haus-Verzehr von Fisch und Meereserzeugnissen beizutragen.

Im Jahr 2016 führte die Kommission ein Informationssystem[34] ein, das Zugang zu allen Handelsbezeichnungen für Arten in allen Mitgliedstaaten bietet und deren Vergleich ermöglicht; es erfasst alle in jedem Mitgliedstaat anerkannten Handelsbezeichnungen sowie weitere nützliche Informationen wie die wissenschaftlichen Namen, Produktionsmethoden und Fanggebiete. Um das Verständnis und die Umsetzung der Vorschriften für die Verbraucherinformation zu fördern, veröffentlichte die Kommission 2014 einen Taschenleitfaden[35] für Interessenträger sowie im Jahr 2019 eine aktualisierte Liste von Fragen und Antworten[36].

---

32 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 hinsichtlich der Fischereiaufsicht (COM(2018) 368 final).

33 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates vom 20. November 2009 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Kontrollregelung zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik.

34 Handelsbezeichnungen von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen (europa.eu).

35 Die neuen EU-Kennzeichen für Erzeugnisse der Fischerei und Aquakultur – Taschenleitfaden für Verbraucher.

36 Verbraucherinformation für Fischerei- und Aquakulturprodukte 2019.

Insgesamt hat die GMO-Verordnung mit den Bestimmungen zur Kennzeichnung von Fisch und Meereserzeugnissen dazu beigetragen, dass wichtige Ziele hinsichtlich einer besseren Sensibilisierung der Verbraucherinnen und Verbraucher erreicht werden konnten. Bestimmte Bereiche sind jedoch nach wie vor umstritten, vor allem im Zusammenhang mit dem Geltungsbereich (verarbeitete Erzeugnisse, Kaviar, zubereitete wirbellose Wassertiere), den Angaben zu Ursprung/Herkunft, den für die Nachhaltigkeit des Produkts erforderlichen Angaben und den freiwilligen Angaben.

2.3.2 Obligatorische Angaben

Nach Artikel 35 der GMO-Verordnung muss die Kennzeichnung oder Etikettierung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur gemäß Anhang I Buchstaben a, b, c und e der Verordnung, die in der Union in Verkehr gebracht werden, Folgendes enthalten:

- die Handelsbezeichnung der Art und ihren wissenschaftlichen Namen,
- die Produktionsmethode,
- das Gebiet, in dem das Erzeugnis gefangen oder in Aquakultur gewonnen wurde, und die Kategorie des für den Fang eingesetzten Geräts,
- die Angabe, ob das Erzeugnis aufgetaut wurde,
- gegebenenfalls das Mindesthaltbarkeitsdatum[37].

Nach einer Eurobarometer-Sonderumfrage („Eurobarometer-Spezial“) aus dem Jahr 2021 zu den Verbrauchergewohnheiten in der EU in Bezug auf Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur betrachten Verbraucherinnen und Verbraucher das Mindesthaltbarkeitsdatum als nützlichste Information (69 %), gefolgt vom Namen des Erzeugnisses und der Art (57 %) und der Angabe, ob das Erzeugnis gefangen oder in Aquakultur gewonnen wurde (54 %). Nur 24 % der Befragten nannten das verwendete Fanggerät als erwähnenswerte Angabe.

Bei der gezielten Konsultation zur Durchführung der GMO-Verordnung[38] wurden die zwingenden Erfordernisse für die Verbraucherinformation als hervorragende Maßnahme gelobt, von der EU-Interessenträger und -Verbraucher profitieren.

Dennoch sollten mehrere Punkte in Erwägung gezogen werden. Erstens riefen zahlreiche Interessenträger dazu auf, verarbeitete Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse (die mehr als 22 % des Verbrauchs in der EU ausmachen) in den Geltungsbereich von Artikel 35 der GMO-Verordnung einzubeziehen. Nach Ansicht der Befragten gibt es keine Rechtfertigung dafür, verarbeitete Erzeugnisse von den Informationserfordernissen auszunehmen, die für Verbraucherinnen und Verbraucher wichtig sind und eine wesentliche Rolle für die Beurteilung der Nachhaltigkeit von Produkten spielen. Viele Interessenträger gaben darüber hinaus an, dass bestimmte Widersprüche, z. B. die Identifizierung von Erzeugnissen nach KN-Code[39] und nicht nach dem verwendeten Transformationsvorgang (Kaviar, wirbellose Wassertiere), negative Folgen für die Umsetzung der Rückverfolgbarkeits- und Nachhaltigkeitsziele haben. Zweitens wiesen die meisten Befragten auf die mangelnde

[37] Das Mindesthaltbarkeitsdatum entspricht dem unter „mindestens haltbar bis“ bzw. mit „mindestens haltbar bis Ende“ angegebenen Datum gemäß Anhang X der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel.

[38] Siehe Anhang 2.

[39] Kombinierte Nomenklatur.

Umsetzung von zwingenden Anforderungen an die Verbraucherinformation hin. Die EU-weite Implementierung der Vorgaben wird als ungleichmäßig erachtet; besonders relevant ist dies in bestimmten Segmenten wie bei Fischhändlern und Anbietern von Gemeinschaftsverpflegung. Einige Nichtregierungsorganisationen und Fischer betonten, dass die nationalen Kontrollen unzureichend seien, um eine angemessene Rechtsdurchsetzung sicherzustellen. Fachleute des Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschusses für die Fischerei (STECF) schließlich unterstrichen, dass die im Rahmen der GMO-Verordnung vorgesehenen Verbraucherinformationen gestärkt werden sollten, um eine solide Beurteilung der Nachhaltigkeit von Erzeugnissen zu ermöglichen. Insbesondere geht es hierbei um detailliertere Angaben zum Fanggebiet und Fanggerät für Fischereierzeugnisse, da die aktuellen Kategorien offenbar unzureichend sind, sowie zum Produktionssystem für Aquakulturerzeugnisse.[40]

Im Sinne von Artikel 37 der GMO-Verordnung bietet das Informationssystem der Kommission zu Handelsbezeichnungen[41] einen zuverlässigen Online-Zugriff in den 24 Amtssprachen der EU auf durchsuchbare Informationen zu Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen, die vor allem Aufschluss über die entsprechenden wissenschaftlichen Namen von Handelsbezeichnungen geben, die in den nationalen Listen der Mitgliedstaaten aufgeführten sind. Dieser Dienst ist weiterhin aktiv und wird regelmäßig aktualisiert.

Die Angabe des Fang- oder Produktionsgebiets gemäß Artikel 38 der GMO-Verordnung ist umstritten, besonders im Zusammenhang mit der Bereitstellung zusätzlicher freiwilliger Ursprungsangaben. Im Jahr 2019 gab die Kommission eine Verhaltensstudie[42] in Auftrag, um zu klären, in welchem Maße Ursprungsangaben auf Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen dem Verbraucherbedarf gerecht werden. Die Studie ergab einige Mängel (fehlende Kohärenz, irrelevante oder vage Informationen usw.), die freiwillige Ursprungsangaben recht verwirrend machen.

2.3.3 Bericht über die Verwendung von Umweltgütezeichen

Nach Artikel 36 der GMO-Verordnung musste die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Optionen für ein EU-weites System für die Vergabe von Umweltgütezeichen für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse übermitteln. Die Kommission nahm den Bericht im Mai 2016 an.

In dem Bericht wurde eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit Umweltgütezeichen hervorgehoben. Um die Glaubwürdigkeit eines Umweltgütezeichens sicherzustellen, ist erstens ein robuster Zertifizierungsprozess erforderlich. Zweitens könnten die wahrgenommene Häufung von Umweltgütezeichen und die parallele Nutzung anderer Kommunikationsinstrumente zu Verwirrung bei Verbraucherinnen und Verbrauchern führen. Und schließlich könnten die Kosten im Zusammenhang mit der Zertifizierung für Erzeuger erheblich sein, während der Verkauf von Produkten mit Umweltgütezeichen neue Märkte für die Erzeugnisse eröffnen könnte.

---

[40] STECF-Bericht zu den Kriterien und Indikatoren für die Einbeziehung von Nachhaltigkeitsaspekten bei Meereserzeugnissen (STECF-20-05).

[41] Handelsbezeichnungen von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen (europa.eu).

[42] „Behavioural Study on origin claims on fishery and aquaculture products“.

Auf dieser Grundlage legte der Kommissionsbericht zwei Optionen für potenzielle politische Maßnahmen dar:

- Einrichtung eines unabhängigen EU-weiten Umweltgütezeichens für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse
- Festlegung von Mindestanforderungen für private Umweltgütezeichen im Zusammenhang mit den Nachhaltigkeitskriterien und dem zugrunde liegenden Zertifizierungsprozess

Im Europäischen Parlament und im Rat gingen die Meinungen zu dem Bericht, insbesondere zur weiteren Vorgehensweise, auseinander. Infolgedessen wurden die beiden politischen Optionen von den gesetzgebenden Organen abgelehnt. Die zweite Option wurde unterdessen umfassender im Vorschlag der Kommission zur Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel berücksichtigt.[43]

2.3.4 Zusätzliche freiwillige Angaben

Gemäß Artikel 39 der GMO-Verordnung können folgende Angaben auf freiwilliger Basis bereitgestellt werden, sofern sie klar, eindeutig und überprüfbar sind:

- Zeitpunkt des Fanges/der Entnahme,
- Tag der Anlandung oder Angabe des Hafens, in dem die Erzeugnisse angelandet wurden,
- detailliertere Angaben zur Art des Fanggeräts,
- Flaggenstaat des Fischereifahrzeugs,
- Umweltinformationen,
- ethische/soziale Informationen,
- Produktionstechniken und Produktionsmethoden, und
- Informationen über den Nährwert (nur bei nicht verarbeiteten Lebensmitteln aus einer Zutat)[44].

Diese Liste ist offen; andere Möglichkeiten werden nicht ausdrücklich untersagt.

Die Eurobarometer-Sonderumfrage zu den Verbrauchergewohnheiten in der EU in Bezug auf Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur[45] zeigt, dass sich das Verbraucherinteresse an freiwilligen Angaben auf den Zeitpunkt des Fanges oder der Produktion konzentriert (76 % der Befragten), weit vor anderen Angaben wie Umweltinformationen (44 %), Informationen zum Flaggenstaat des Schiffes, zu Fischern oder Fischzüchtern (je 33 %), zum Anlandehafen oder zu ethischen Informationen (je 26 %).

---

43 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2005/29/EG und 2011/83/EU hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen (COM(2022) 143 final).

44 Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 ist die Nährwertdeklaration für alle anderen Lebensmittelklassen außer unverarbeiteten Lebensmitteln aus einer Zutat seit Dezember 2016 zwingend vorgeschrieben.

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

Nach Ansicht des Sektors könnte die Angabe weiterer Daten (Fang, Anlandung) für Verbraucherinnen und Verbraucher hingegen sehr verwirrend werden. Darüber hinaus wird die Qualität von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen von Frischekriterien gewährleistet, die bei verarbeiteten Produkten als nicht wichtig angesehen werden. In Bezug auf Angaben zum Anlandehafen oder zum Flaggenstaat des Fischereifahrzeugs wird befürchtet, dass die Herkunftsangaben missverstanden werden könnten.

Der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen[46] sieht neue Anforderungen für die freiwillige Bereitstellung von Umweltangaben vor.

2.4 Wettbewerbsregeln

Beitrag zur Umsetzung der GFP-Ziele und Ausnahmen von den Wettbewerbsregeln

Gemäß Artikel 41 der GMO-Verordnung können Erzeugerorganisationen von der Anwendung der Wettbewerbsregeln nach Artikel 101 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ausgenommen werden, um ihre Ziele zu erreichen, unter der Voraussetzung, dass diese zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 39 AEUV erforderlich sind, nicht die Verpflichtung beinhalten, einheitliche Preise zu fordern, nicht zur Abschottung der Märkte in irgendeiner Form innerhalb der Union führen, den Wettbewerb nicht ausschließen und nicht den Wettbewerb für einen wesentlichen Teil der betreffenden Erzeugnisse ausschalten. Dieser Ausschluss ist ein wichtiges Instrument, um bestimmte Verfahren bei der Umsetzung der Produktions- und Vermarktungspläne zu gestatten, beispielsweise die Kontrolle der von den Mitgliedern auf den Markt gebrachten Mengen zur Stabilisierung von Märkten und Preisen, Einhaltung von Bestandserhaltungsverpflichtungen und Vermeidung von Lebensmittelverschwendung.

Dieser Ausschluss von den Wettbewerbsregeln kann nur von Organisationen umgesetzt werden, die im Rahmen der GMO-Verordnung hierzu berechtigt sind und von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 6 der Verordnung anerkannt wurden. Nicht anerkannte Erzeugerkollektive (z. B. Kooperativen, Cofradías) können daher nicht von diesen Ausnahmeregelungen Gebrauch machen. Von der Kommission durchgeführte Kontrollen der Einhaltung von Anforderungen durch Erzeugerorganisationen haben gezeigt, dass Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung der von Fischern angelandeten Ware manchmal von oder über nicht anerkannte Organisationen verwaltet wurden. In diesen Fällen wurden die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten aufgefordert, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Einige Organisationen akzeptieren diese Einschränkung nicht und plädieren für eine Änderung der GMO-Verordnung, um ebenfalls einen Anspruch auf Ausschluss von den Wettbewerbsregeln und Zugang zu Fördermitteln zu erhalten. Erzeugerorganisationen erfüllen jedoch klar umrissene Aufgaben, die erheblich zur Umsetzung der GFP beitragen. Zu diesem

[46] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2005/29/EG und 2011/83/EU hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen (COM(2022) 143 final).

Zweck müssen sie unter der Aufsicht ihrer nationalen Behörden einen strengen gemeinsamen Rechtsrahmen befolgen.

2.5 Marktuntersuchung

Um die Markttransparenz und -effizienz zu steigern, verpflichtet die GMO-Verordnung die Kommission dazu, wirtschaftliche Informationen über die EU-Märkte für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse zu erheben, zu verarbeiten und diese an die Interessenträger und die Öffentlichkeit weiterzugeben (Artikel 42 der GMO-Verordnung).

Zu diesem Zweck hat die Kommission die Europäische Marktbeobachtungsstelle für Fischerei und Aquakultur (EUMOFA)[47] eingerichtet. Die EUMOFA wird seit 2010 in Form einer vorbereitenden Maßnahme entwickelt. Eine spezielle Website und eine Datenbank sind seit April 2013 online und seit Inkrafttreten der überarbeiteten GMO voll funktionsfähig.

Die EUMOFA bietet Betreibern im Fischereisektor – im weitesten Sinne – Marktinformationen, um Markttrends besser zu verstehen. Die EUMOFA hat außerdem das Ziel, politische Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse von Behörden und Interessenträgern zu unterstützen. Darüber hinaus soll der Zugang zu Marktinformationen und -daten zugunsten von Forschungseinrichtungen, Interessenträgern und der allgemeinen Öffentlichkeit verbessert werden.

Diese Beobachtungsstelle ist besonders relevant, da es auf EU-Ebene keine Alternative gibt, die Informationen zu einem komplexen und dynamischen Markt bereitstellt, der durch starke Abhängigkeit von Einfuhren aus Drittländern (der Selbstversorgungsgrad beträgt 38,9 % und bei den fünf am häufigsten verzehrten Arten[48] nur 11 %) und erheblichen Handel innerhalb der EU gekennzeichnet ist (die Handelsströme innerhalb der EU sind größer als Einfuhren aus Drittländern). Die EU-Versorgung mit Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen für den menschlichen Verzehr, die sowohl die Inlandsproduktion als auch Importe umfasst, beläuft sich auf nahezu 13 Mio. Tonnen Lebendgewichtäquivalent. Die Menschen in der EU verzehren jährlich rund 23 kg Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse pro Person.[49]

Die EUMOFA kann als beispielgebende Beobachtungsstelle für Lebensmittelgüter betrachtet werden. Sie stellt außerdem die umfassendste Datenbank zu internationalen Handelsströmen von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen dar. Die webbasierte Plattform stellt tägliche Wirtschaftsdaten zu allen Stufen der Wertschöpfungskette bereit. Die Beobachtungsstelle fungiert außerdem als Kompetenzzentrum, in dem Marktanalysen vorgenommen und Publikationen zu verschiedenen Themen veröffentlicht werden, die für die Branche und institutionelle Beteiligte von Interesse sind. Sie veröffentlicht Analysematerialien, die die politische Entscheidungsfindung unterstützen. Während der jüngsten Krisen (COVID-19 und die russische Invasion der Ukraine) sorgte sie für Sichtbarkeit und Klärung von Marktentwicklungen und spielte damit eine zentrale Rolle bei der Informationsvermittlung an Marktakteure.

---

47 www.euomfa.eu/de

48 Thunfisch, Lachs, Kabeljau, Pazifischer Pollack und Garnelen.

49 Quelle: EUMOFA, Der EU-Fischmarkt, Ausgabe 2022.

Im vergangenen Jahr hat die EUMOFA-Website monatlich rund 3000 Besuche[50] aus über 140 Ländern generiert. In immer mehr Publikationen werden EUMOFA-Daten zitiert, zugleich werden diese Publikationen vielfältiger (z. B. öffentliche Berichte, wissenschaftliche und akademische Veröffentlichungen, Fachpresse). Die weite Verbreitung von EUMOFA-Fachwissen verdeutlicht, dass die Beobachtungsstelle zuverlässig und allgemein anerkannt ist.

Um ihrer Verpflichtung zur Bereitstellung von Marktinformationen nachzukommen, hat die Kommission regelmäßig Eurobarometer-Umfragen zu den Verbrauchergewohnheiten in der EU in Bezug auf Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse durchgeführt (2017, 2019 und 2021).[51]

3 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die gemeinsame Marktpolitik für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse, wie sie in der GMO-Verordnung festgelegt ist, trägt wirksam zur Verwirklichung der GFP-Ziele bei, insbesondere hinsichtlich Wettbewerbsfähigkeit, Marktstabilität, Transparenz sowie der Sicherung eines vielfältigen Angebots an Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen für Verbraucherinnen und Verbraucher.

Berufsverbände – insbesondere Erzeugerorganisationen, die von Anfang an als zentrale Akteure bei der Verwirklichung der GMO-Ziele erachtet wurden – haben maßgeblich zur Verbesserung der Marktbedingungen für Fisch und Meereserzeugnisse beigetragen und so das Einkommen der Erzeuger gesteigert. Im Zusammenhang mit der Stärkung der Erzeugerorganisationen im Rahmen der GMO hat die Kommission eine erste umfassende Kontrollrunde zu den Voraussetzungen für die Anerkennung durchgeführt, um die Regelkonformität und die betriebliche Kapazität von Erzeugerorganisationen sicherzustellen. Diese Kontrollen werden wiederholt werden.

Erzeugerorganisationen und nationale Verwaltungen brauchten einige Jahre Zeit, um sich auf den Betrieb im Rahmen der Produktions- und Vermarktungspläne einzustellen, was auf den innovativen und verbindlichen Charakter dieser Pläne zurückzuführen ist. Generell wird das System heute als voll funktionsfähig und als äußerst relevant für die Verwirklichung der Ziele der GMO, die Umsetzung der GFP in der Praxis und die Nutzung von Marktchancen angesehen. Dennoch sind weiterhin Schwierigkeiten zu verzeichnen, insbesondere im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Vorgehensweisen nationaler Behörden, sei es hinsichtlich der Finanzierung, der administrativen Unterstützung oder der Förderfähigkeit von Maßnahmen. Diese Aspekte könnten Erzeugerorganisationen daran hindern, ihre Missionen vollständig umzusetzen, und erfordern die anhaltende Unterstützung seitens der Kommission. Die Unterstützung für die Einrichtung und Finanzierung länderübergreifender Berufsverbände wird ebenfalls als verbesserungswürdiger Aspekt erachtet; die Kommission hat in diesem Zusammenhang bereits Leitlinien für die Mitgliedstaaten und Erzeugerorganisationen veröffentlicht.

Durch die Bereitstellung eines gemeinsamen Rechtsrahmens, der denselben Vermarktungsnormen unterliegt, hat die GMO hat eine positive Rolle hinsichtlich der

[50] Einzelbesucher

[51] Eurobarometer-Umfragen zu Verbrauchergewohnheiten in der EU in Bezug auf Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur.

Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gespielt. Allerdings werden nachhaltige Erzeugnisse von diesen Normen nicht ausreichend gefördert. Wie in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ bekannt gegeben wurde, ist es wichtig, die Arbeit an der Initiative für ein nachhaltiges Lebensmittelsystem fortzusetzen, die die Kommission im Jahr 2023 vorschlagen will, um einen harmonisierten EU-Ansatz für eine nachhaltige Lebensmittelerzeugung sicherzustellen.

Die Bestimmungen zu Verbraucherinformationen werden generell als zweckmäßig erachtet, auch wenn bestimmte Mängel weiterhin der Aufmerksamkeit bedürfen, beispielsweise Unterschiede bei Umfang und Einhaltung der Anforderungen in einigen Verkaufsstellen. Die Kennzeichnung wird in der Lieferkette umstritten bleiben, da die Meinungen und Prioritäten auseinander gehen. Dennoch wären spezifischere Angaben erforderlich, um die Verbraucherinnen und Verbraucher zu befähigen, sich ein klares Bild von der Nachhaltigkeit von Erzeugnissen zu machen.

Die Möglichkeit der Erzeugerorganisationen, von den Wettbewerbsregeln unter den in der GMO-Verordnung genannten Voraussetzungen abzuweichen, scheint notwendig, um die Rentabilität mit der Verpflichtung der Erzeugerorganisationen zu kombinieren, ihre Ziele hinsichtlich Erhaltung und Bewirtschaftung der Bestände zu erreichen. Die Möglichkeit der Erzeugerorganisationen, die von ihren Mitgliedern auf den Markt gebrachten Mengen zu steuern, ist ein wesentliches Instrument, um die Preise auf einem angemessenen Niveau zu halten und Lebensmittelverschwendung zu verhindern.

Mit der Einrichtung einer europäischen Marktbeobachtungsstelle hat die Kommission Standards im Zusammenhang mit Marktinformationen festgelegt. Die von der EUMOFA bereitgestellten Dienste erfüllten zahlreiche Zwecke für Interessenträger. Besonders in Krisenzeiten, in denen die Informationen der Beobachtungsstelle speziell zu politischen Entscheidungen und Branchenstrategien beitrugen, wurden diese Dienste hoch geschätzt.

Die Umsetzung der GMO-Bestimmungen zeigte, dass zwischen den Behörden, dem Sektor und der Zivilgesellschaft Vertrauen und gegenseitiges Verständnis herrschen müssen. Es wurde ein regelmäßiger Austausch eingerichtet, insbesondere mit dem Marktbeirat[52], um die Auswirkungen bestimmter Ereignisse auf den Markt und die Bedürfnisse des Sektors besser zu verstehen. Dieser Dialog sollte fortgesetzt und gestärkt werden, um die Umsetzung der GMO zu erleichtern.

Abschließend lässt sich sagen, dass die GMO-Verordnung und die Art und Weise, wie sie seit der Reform umgesetzt wurde, insgesamt als Erfolg erachtet werden kann. Die GMO hat sich von einer interventionsbasierten Marktpolitik, die auf die Gemeinsame Agrarpolitik zurückging, in eine marktorientierte dynamische Politik verwandelt, die von befähigten Marktakteuren vorangetrieben wird. Dieser Übergang erwies sich als relevant, um die langfristige Nachhaltigkeit und Rentabilität des Sektors im Rahmen einer rigorosen Umsetzung der GFP sicherzustellen. Bereiche mit Verbesserungspotenzial sind klar identifiziert; die Kommission wird diese durch enge Zusammenarbeit mit den Interessenträgern und nationalen Behörden angehen, um die Wirkung von vorhandenen

[52] Die Aufgaben und Leistungen von Beiräten werden in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beschrieben, die die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, „ Die Gemeinsame Fischereipolitik der Gegenwart und der Zukunft:: ein Fischerei- und Ozeanpakt für eine nachhaltige, wissenschaftlich fundierte, innovative und inklusive Bestandsbewirtschaftung“ (SWD(2023) 103, Abschnitt 3.12) begleitet.

Marktinstrumenten zu stärken, die Einhaltung der Bestimmungen sicherzustellen und Mängel zu beheben.

ANHÄNGE

Anhang 1 – Rechtsgrundlagen

Die Reform der gemeinsamen Marktorganisation (GMO) bedeutete eine drastische Vereinfachung des Rechtsrahmens.

Bis Ende 2013 unterlag die GMO

- der Verordnung (EG) Nr. 104/2000 des Rates,
- über 20 Durchführungsverordnungen mit detaillierten Bestimmungen,
- mehreren Verordnungen des Rates.

Im Januar 2014 trat die neue GMO-Verordnung in Kraft. Insgesamt 19 Verordnungen der Kommission wurden aufgehoben[53], und derzeit unterliegt die GMO den folgenden Rechtsakten:

- Verordnung (EU) Nr. 1379/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur („GMO-Verordnung“),
- Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1418/2013 über Produktions- und Vermarktungspläne,
- Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1419/2013 der Kommission über die Anerkennung von Erzeugerorganisationen und Branchenverbänden,
- Empfehlung 2014/117/EU der Kommission über die Erstellung und Durchführung von Produktions- und Vermarktungsplänen,
- drei Verordnungen des Rates zu Vermarktungsnormen (und einer Durchführungsverordnung der Kommission), die in Kraft blieben:
    - Verordnung (EG) Nr. 2406/96 des Rates über gemeinsame Vermarktungsnormen für bestimmte Fischereierzeugnisse,
    - Verordnung (EWG) Nr. 3703/85 der Kommission mit Durchführungsvorschriften zu den gemeinsamen Vermarktungsnormen für bestimmte frische oder gekühlte Fische,
    - Verordnung (EWG) Nr. 1536/92 des Rates über gemeinsame Vermarktungsnormen für Thunfisch- und Bonitokonserven,
    - Verordnung (EWG) Nr. 2136/89 des Rates über gemeinsame Vermarktungsnormen für Sardinenkonserven sowie Handelsbezeichnungen für Sardinenkonserven und sardinenartige Erzeugnisse in Konserven.

Die GMO-Verordnung wurde drei Mal geändert, zuletzt für die Einführung von Krisenmaßnahmen als Reaktion auf die COVID-19-Krise:

- Verordnung (EU) Nr. 1385/2013 des Rates vom 17. Dezember 2013,
- Verordnung (EU) 2015/812 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015,

[53] Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1420/2013 der Kommission vom 17. Dezember 2013.

- Verordnung (EU) 2020/560 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2020.

Anhang 2 – Öffentliche Konsultationen

Am 17. Dezember 2021 lancierte die Europäische Kommission eine gezielte Konsultation[54] (Frist für Rückmeldungen: 14. März 2022), um Erfahrungen und Kommentare von Interessenträgern[55] aus dem Sektor über die Umsetzung der GMO-Verordnung einzuholen.

- Bei der Kommission gingen 125 Antworten auf den GMO-Fragebogen ein.
- Die im Rahmen der GMO-Verordnung bereitgestellten Marktinstrumente wurden generell als relevant erachtet und haben ihre Fähigkeit, zur Verwirklichung der GFP-Ziele beizutragen, auf positive Weise unter Beweis gestellt.
- Insbesondere die den Erzeugerorganisationen übertragene Aufgabe, die Tätigkeiten von Erzeugern gemeinsam zu verwalten, ist ein wesentlicher Erfolg der reformierten Marktpolitik. Die Produktions- und Vermarktungspläne von Erzeugerorganisationen sind flexible und wirksame Instrumente, um die Marktziele der GMO umzusetzen. Die Interessenträger unterstrichen, dass nach wie vor Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, beispielsweise bei der finanziellen Unterstützung dieser Pläne, die sich von Land zu Land stark unterscheiden kann, und bei Mechanismen, die für länderübergreifende Organisationen nicht gänzlich geeignet sind.
- Verbraucherinformationen, insbesondere die Kennzeichnung, gelten allgemein als zweckmäßig, obwohl in einigen Fällen die Vielzahl an Umweltgütezeichen und übermäßig spezifische Informationen die Lesbarkeit der Angaben beeinträchtigen.
- Der Beitrag der Marktbeobachtungsstelle EUMOFA zu mehr Transparenz und einem besseren Verständnis der Marktentwicklungen wird allgemein gewürdigt.

Am 10. Juni 2022 schloss die Kommission den Konsultationsprozess mit einer Veranstaltung für Interessenträger zum Funktionieren der gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) und der gemeinsamen Marktorganisation (GMO) in Brüssel ab (eine virtuelle Teilnahme war möglich).

Die Diskussionen und Kontakte zwischen den Interessenträgern fanden in zwei themenspezifischen Plenarsitzungen mit kurzen Präsentationen und Diskussionsrunden zwischen Vertretern der Interessengruppen statt. Die Themenblöcke umfassten die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Ziele der GFP einerseits und Innovation, Widerstandskraft und Governance in der Fischerei andererseits.

Die Ergebnisse des Konsultationsprozesses leisteten einen wesentlichen Beitrag zum Bericht über das Funktionieren der GMO.

---

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

55 Alle Interessenträger aus dem Sektor waren eingeladen, den Fragebogen auszufüllen und an der Veranstaltung für Interessengruppen teilzunehmen: der Fischerei- und Aquakultursektor, Nichtregierungsorganisationen sowie akademische, wissenschaftliche, soziale und wirtschaftliche Partner.