

Speciaal verslag

Aquacultuurbeleid van de EU

Stagnerende productie en onduidelijke
resultaten ondanks meer EU-financiering



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-IX
Inleiding	01-14
Het aquacultuurbeleid van de EU	01-06
Belangrijkste cijfers over de aquacultuurproductie in de EU	07-08
Beschikbare EU-financiering voor de bevordering van de aquacultuur in de EU	09-11
Rollen en verantwoordelijkheden	12-14
Reikwijdte en aanpak van de controle	15-18
Opmerkingen	19-83
Het EU-kader is verbeterd, maar er zijn nog steeds enkele tekortkomingen in de lidstaten	19-42
De EU-richtsnoeren ter bevordering van de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur zijn verbeterd	19-26
Sommige belangrijke nationale milieustrategieën houden onvoldoende rekening met aquacultuur	27-36
Groei van de aquacultuur wordt nog steeds belemmerd door ruimtelijke ordening en vergunningsprocedures van de lidstaten	37-42
Een grote toename van beschikbare EU-financiering, gevolgd door een relatief lage absorptie en weinig veeleisende selectiecriteria voor projecten	43-60
De noodzaak van de grote toename van EU-fondsen voor aquacultuur in de periode 2014-2020 was niet goed aangetoond	44-48
Laag absorptiepercentage in vergelijking met andere prioriteiten, ondanks de stijging als gevolg van beperkende maatregelen in het kader van COVID-19	49-52
De lidstaten financierden bijna alle in aanmerking komende projecten, aangezien de selectiecriteria niet veeleisend waren	53-60

De aquacultuurproductie in de EU maakt een periode van stagnatie door en er zijn geen betrouwbare gegevens om te beoordelen of de sector zich duurzamer ontwikkelt 61-83

Volume van de aquacultuurproductie in de EU tussen 2014 en 2020 slechts licht gestegen 62-68

De Commissie heeft lacunes in de kennis over de milieuduurzaamheid van de aquacultuur in de EU vastgesteld die moeten worden opgevuld 69-76

EFMZV-prestaties kunnen niet worden beoordeeld vanwege ontoereikende monitoringgegevens 77-83

Conclusies en aanbevelingen 84-87

Bijlage

Acties door de Commissie die zijn opgenomen in de strategische richtsnoeren voor 2013

Afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

Samenvatting

I Aquacultuurproductie draagt bij aan voedselzekerheid en wordt door de Europese Green Deal gestimuleerd als een bron van eiwitten met een lagere koolstofvoetafdruk. In 2020 was de aquacultuur in de EU goed voor minder dan 1 % van de wereldwijde aquacultuurproductie en vertegenwoordigden ingevoerde producten meer dan 60 % van de levering van vis en schaal- en schelpdieren in de EU. De duurzame ontwikkeling van de aquacultuur is een van de belangrijkste doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid en een belangrijk onderdeel van de strategie voor een blauwe economie.

II Met steun uit het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (1,2 miljard EUR, toegewezen in 2014-2020) en de opvolger daarvan, het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur (1,0 miljard EUR, toegewezen in 2021-2027), is het doel van het gemeenschappelijk visserijbeleid om de aquacultuur op duurzame wijze te laten groeien en voordelen te bieden op economisch en sociaal gebied en op het gebied van werkgelegenheid.

III Wij hebben beoordeeld of de Commissie en de lidstaten de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de EU doeltreffend hebben bevorderd. We hebben gekeken naar de periode 2014-2020 en naar de bepalingen en programma's die ten tijde van onze controle al waren vastgesteld voor de periode 2021-2027.

IV We verwachten dat onze controle zal bijdragen aan de beleidsdiscussies die van invloed zijn op het aquacultuurbeleid van de EU, met name in het kader van de tussentijdse evaluatie van het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur, die gepland staat voor 2024, en van de beoordeling van de voortgang bij de uitvoering van de strategische richtsnoeren van de EU voor aquacultuur, die volgens de planning in 2025 moet zijn afgerond. We streven ook naar meer transparantie en verantwoording bij het gebruik van EU-middelen voor aquacultuur.

V We concluderen dat het strategisch kader van de EU voor aquacultuur de afgelopen jaren weliswaar is verbeterd, maar dat de aquacultuur in de EU weinig is gegroeid en dat er geen betrouwbare indicatoren zijn om de duurzaamheid van de sector of de bijdrage van de toegenomen EU-financiering voor de ontwikkeling van de aquacultuur in de EU te volgen.

VI We stelden vast dat de strategische documenten van de EU zijn verbeterd wat betreft het bevorderen van de duurzame ontwikkeling van de aquacultuursector. Op het niveau van de lidstaten waren de strategische meerjarenplannen voor aquacultuur over het algemeen afgestemd op de richtsnoeren van de Commissie, maar in sommige belangrijke milieustrategieën werd niet behoorlijk rekening gehouden met aquacultuur. Bovendien belemmerden ruimtelijke ordening en vergunningsprocedures nog steeds de groei van de aquacultuursector.

VII Het bedrag dat voor de periode 2014-2020 exclusief aan aquacultuur werd toegewezen, was meer dan driemaal het totaalbedrag dat in 2007-2013 werd uitgegeven. De noodzaak van zo'n grote toename was niet goed aangetoond en er werden mogelijk meer middelen toegewezen dan nodig was, aangezien de absorptiepercentages van de lidstaten voor de financiering van aquacultuur laag waren in vergelijking met andere prioriteiten, ondanks enige extra absorptie als gevolg van beperkende COVID-19-maatregelen. Vanwege de lage absorptiepercentages wezen de lidstaten de financiële middelen vaak opnieuw toe aan maatregelen die van groter belang waren voor de aquacultuursector, en financierden ze bijna alle in aanmerking komende projecten, ongeacht de verwachte bijdrage ervan aan de doelstellingen van de EU-steun.

VIII Sinds 2014 is de aquacultuurproductie in de EU qua volume gestagneerd en is de werkgelegenheid in de sector afgenomen. De waarde van de productie in de sector is echter gestegen. Er bestaan momenteel geen indicatoren om de milieuduurzaamheid van de aquacultuur in de EU te monitoren, maar de Commissie werkt eraan om de lacunes in de kennis in te vullen. De gegevens die momenteel worden gerapporteerd in het monitoringsysteem van het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur zijn niet geschikt om de bijdrage van het fonds aan de sociale en milieuduurzaamheid of het concurrentievermogen van de aquacultuursector te kunnen beoordelen.

IX Wij bevelen aan dat de Commissie:

- 1) de lidstaten ondersteunt bij het aanpakken van de belemmeringen voor een duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de EU;
- 2) de EU-fondsen doelgerichter inzet, en
- 3) het toezicht op de prestaties van de EU-financiering en op de milieuduurzaamheid verbetert.

Inleiding

Het aquacultuurbeleid van de EU

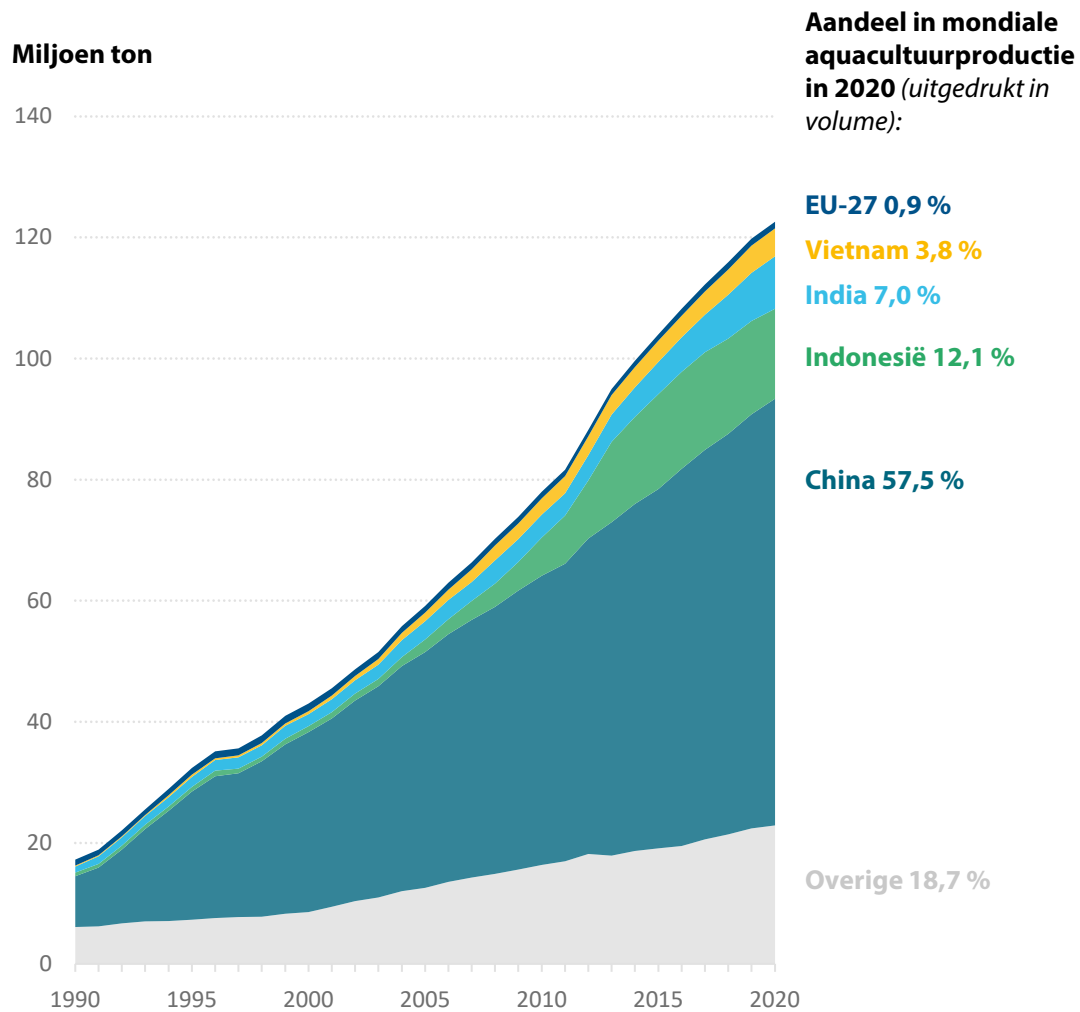
01 Aquacultuur verwijst naar het kweken van vis, schaal- en schelpdieren, algen en andere aquatische organismen. Het kweken kan plaatsvinden in mariene, brakke of binnenwateren, alsook in op het land gelegen voorzieningen die zijn uitgerust met waterrecirculatiesystemen. De duurzame ontwikkeling van aquacultuur (in economisch, sociaal en milieuopzicht) is een van de belangrijkste doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB).

02 Aquacultuur is een belangrijk onderdeel van de [EU-strategie voor een blauwe economie](#). De aquacultuurproductie draagt bij aan voedselzekerheid en wordt door de [Europese Green Deal](#) gestimuleerd als een bron van eiwitten met een lagere koolstofvoetafdruk. Wereldwijd is de koolstofvoetafdruk van aquacultuur gemiddeld veel lager dan die van rundvlees, en is deze vergelijkbaar met die van varkensvlees en kip¹. De koolstofvoetafdruk varieert sterk per gekweekte soort en is het laagst voor “non-fed”-aquacultuur, zoals de kweek van schaal- en schelpdieren. Aquacultuur kan ook de druk wegnemen van wilde visbestanden en landbouwgrond. De [Commissie](#) is van mening dat “een strategische langetermijnaanpak voor de duurzame groei van de aquacultuur in de EU [...] daarom vandaag de dag relevanter [is] dan ooit”.

03 Aquacultuur is een van de snelst groeiende levensmiddelensectoren ter wereld, maar de EU neemt daarin slechts een zeer kleine positie in. In 2020 bedroeg de totale aquacultuurproductie van de EU 1,1 miljoen ton, minder dan 1 % van het wereldwijde totaal (123 miljoen ton) (zie [figuur 1](#)). De aquacultuurproductie in de EU was in 2020 goed voor 3,6 miljard EUR.

¹ Bijvoorbeeld Claude E. Boyd, Global Seafood Alliance, “[Assessing the carbon footprint of aquaculture](#)” en MacLeod, M.J., et al., “[Quantifying greenhouse gas emissions from global aquaculture](#)”, Sci Rep 10, 11679 (2020).

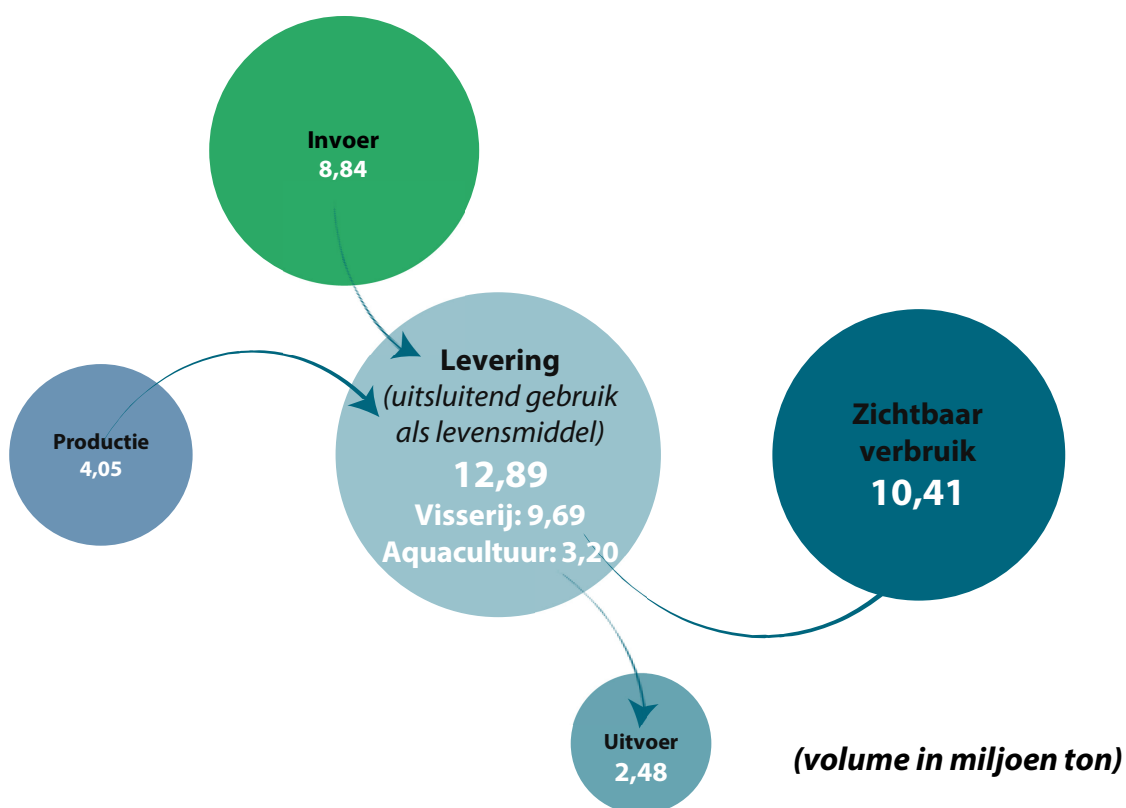
Figuur 1 — Wereldwijde aquacultuurproductie, 1990-2020



Bron: ERK, op basis van [gegevens van de Wereldbank](#).

04 De markt voor vis, schaal- en schelpdieren van de EU wordt gedomineerd door producten afkomstig uit de visserij, die verantwoordelijk zijn voor 75 % van de beschikbare vis-, schaal- en schelpdierproducten. In 2020 vertegenwoordigden ingevoerde producten meer dan 60 % van de levering van vis, schaal- en schelpdieren in de EU (zie [figuur 2](#)).

Figuur 2 — Levering en verbruik van visserij- en aquacultuurproducten in de EU, 2020



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Eumofa (Waarnemingspost voor de Europese markt voor visserij- en aquacultuurproducten), “The EU fish market”, 2022.

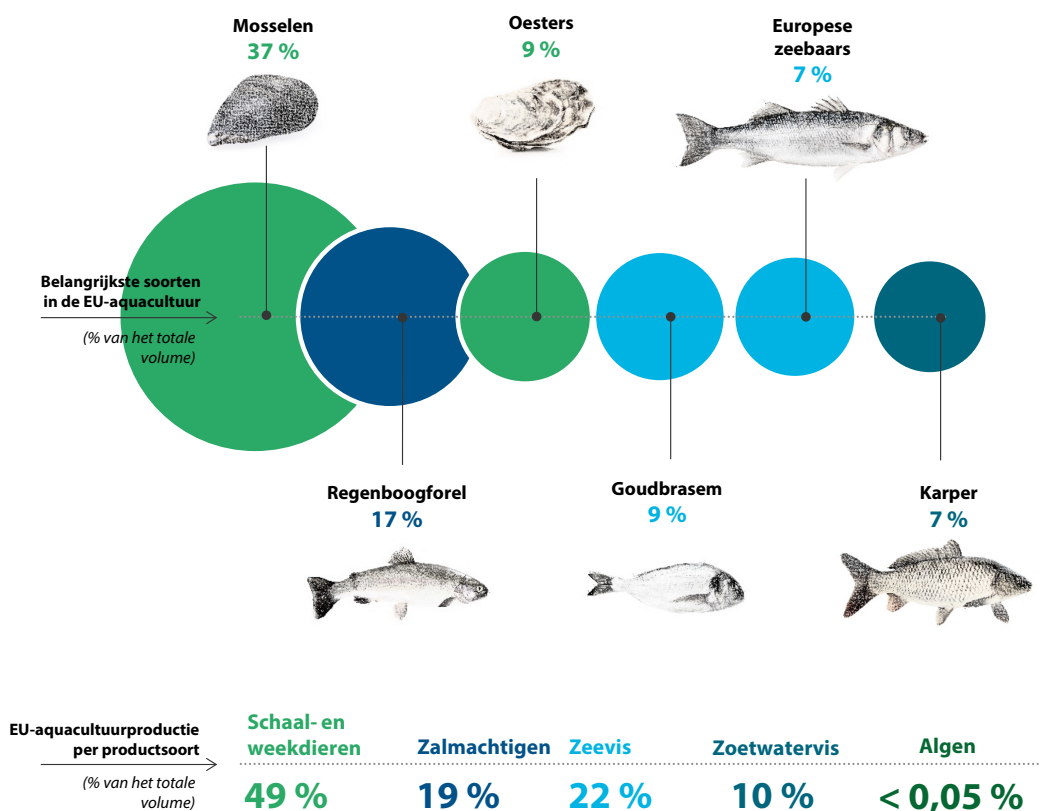
05 De ontwikkeling van de aquacultuursector in de EU valt onder de [GVB-verordening](#) en wordt ondersteund door een speciaal fonds: het [Europees Visserijfonds](#) voor de periode 2007-2013, het [Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij](#) voor de periode 2014-2020 en het [Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur](#) voor de periode 2021-2027. Het doel van het GVB is om met steun uit deze fondsen de milieuduurzaamheid van aquacultuuractiviteiten op de lange termijn te garanderen en economische en sociale voordelen te realiseren.

06 Aquacultuur kan het milieu onder druk zetten. Verschillende EU-regels inzake het milieu hebben weliswaar niet exclusief of specifiek betrekking op de aquacultuur, maar behandelen kwesties die van invloed zijn op of beïnvloed worden door de aquacultuur (zie de paragrafen [30-36](#)). Daarnaast heeft een aantal EU-beleidsmaatregelen, zoals de “[van boer tot bord](#)”-strategie en de strategie voor een blauwe economie, betrekking op de aquacultuur en aquacultuurproducten in een groter aantal sectoren en producten.

Belangrijkste cijfers over de aquacultuurproductie in de EU

07 De aquacultuurproductie in de EU is sterk geconcentreerd, zowel wat betreft de gekweekte soorten (zie [figuur 3](#)) als de EU-lidstaten waar de productie plaatsvindt.

Figuur 3 — Belangrijkste gekweekte aquacultuursoorten in de EU, 2020

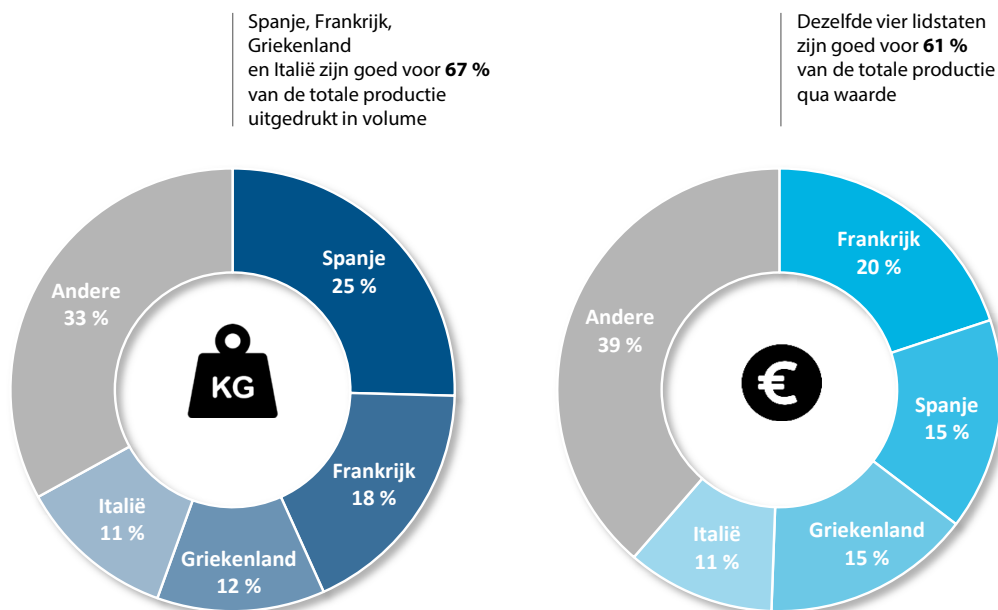


Bron: ERK, op basis van gegevens van de Eumofa, "The EU fish market", 2022, en van de FAO FishStatJ (Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties).

Voor de beelden, van links naar rechts, © Sergey Chayko, Irina K., zcy, delarue, xamtiw, nosyrevy, stock.adobe.com.

08 [Figuur 4](#) laat zien dat, uitgedrukt in volume, in 2020 de belangrijkste aquacultuurproducerende EU-landen Spanje, Frankrijk, Griekenland en Italië waren, en dat deze goed waren voor 67 % van de totale EU-productie. Afhankelijk van de gekweekte producten kan de rangschikking van de lidstaten in termen van productiewaarde verschillen van hun rangschikking in termen van productievolume, bijvoorbeeld in het geval van Frankrijk en Spanje.

Figuur 4 — Belangrijkste aquacultuurproducenten in de EU, 2020



Bron: ERK, op basis van gegevens van Eurostat ([fish_aq2a](#)) en de Eumofa.

Beschikbare EU-financiering voor de bevordering van de aquacultuur in de EU

09 In de periode 2014-2020 konden EU-aquacultuurprojecten financiering ontvangen uit verschillende EU-instrumenten. Het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV), dat nu is vervangen door het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur (EFMZVA), was het belangrijkste EU-steunprogramma voor aquacultuurproducenten in de EU. Het EFMZV heeft zes hoofdprioriteiten, die “Unieprioriteiten” worden genoemd². Unieprioriteit 2 (UP2), “Bevordering van een ecologisch duurzame, hulpbronnefficiënte, innovatieve, concurrerende en op kennis gebaseerde aquacultuur”, heeft rechtstreeks en uitsluitend betrekking op de aquacultuur. De EU (exclusief het VK) heeft oorspronkelijk 1,2 miljard EUR toegewezen in het kader van UP2 in de periode 2014-2020.

² Artikel 6 van [Verordening \(EU\) nr. 508/2014](#).

10 Het EFMZVA omvat vier prioriteiten³. Prioriteit 2, specifieke doelstelling 2.1, “Bevordering van duurzame aquacultuuractiviteiten, met name versterking van het concurrentievermogen van de aquacultuurproductie, waarbij wordt toegezien op de ecologische duurzaamheid van de activiteiten op lange termijn”, heeft rechtstreeks betrekking op de aquacultuur. De EU heeft 1,0 miljard EUR toegewezen in het kader van specifieke doelstelling 2.1 in de periode 2021-2027.

11 Beide fondsen kunnen ook bijdragen aan de ontwikkeling van de aquacultuursector in het kader van andere Unieprioriteiten, aangezien uit deze fondsen financiële steun wordt verleend voor bijvoorbeeld onderzoek, marktordening en de verwerking en afzet van visserij- en aquacultuurproducten. Het LIFE-programma voor het milieu, de onderzoeksprogramma’s Horizon 2020 en Horizon Europa en het Interreg-programma voor territoriale samenwerking kunnen eveneens financiële steun bieden voor de aquacultuur in de EU; deze fondsen zijn echter niet specifiek bestemd voor de aquacultuur.

Rollen en verantwoordelijkheden

12 De Commissie is samen met de lidstaten verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het aquacultuurbeleid van de EU als geheel en voor het beheer van het EFMZV/EFMZVA. De Commissie keurt de operationele programma’s voor het EFMZV/EFMZVA van de lidstaten en de herzieningen daarvan goed en houdt tevens toezicht op de financiële uitvoering en de prestaties van de fondsen. De Commissie biedt de lidstaten strategische richtsnoeren voor het aquacultuurbeleid van de EU, waarmee de lidstaten worden verzocht rekening te houden bij het opstellen van hun nationale strategische meerjarenplannen.

13 Het in 2005 opgerichte Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij (WTECV)⁴ ondersteunt de werkzaamheden van de Commissie met wetenschappelijk advies, met name over de toepassing van mariene en visserijbiologie, economie en bestuur van de visserij, de effecten van aquacultuur op het ecosysteem, of over de verzameling, het beheer en het gebruik van aquacultuurgegevens.

³ Artikel 3 van [Verordening \(EU\) 2021/1139](#).

⁴ [Besluit 2005/629/EG van de Commissie](#).

14 De lidstaten stelden hun eigen kaders op voor de duurzame ontwikkeling van hun respectieve aquacultuursectoren, met inbegrip van administratieve procedures en ruimtelijke ordening. Sinds 2013 verplicht de GVB-verordening⁵ de lidstaten om nationale strategische meerjarenplannen voor aquacultuur (NSMP's, of "plannen voor aquacultuur") op te stellen. De Commissie werkt samen met de lidstaten via de "open coördinatiemethode", een vrijwillig proces waarbij de Commissie en de lidstaten informatie en goede praktijken uitwisselen. De lidstaten beheren ook het EFMZV en het EFMZVA door projecten te selecteren en te monitoren op basis van de prioriteiten in hun operationele programma's en in hun NSMP's.

⁵ Artikel 34, lid 2, van [Verordening \(EU\) nr. 1380/2013](#).

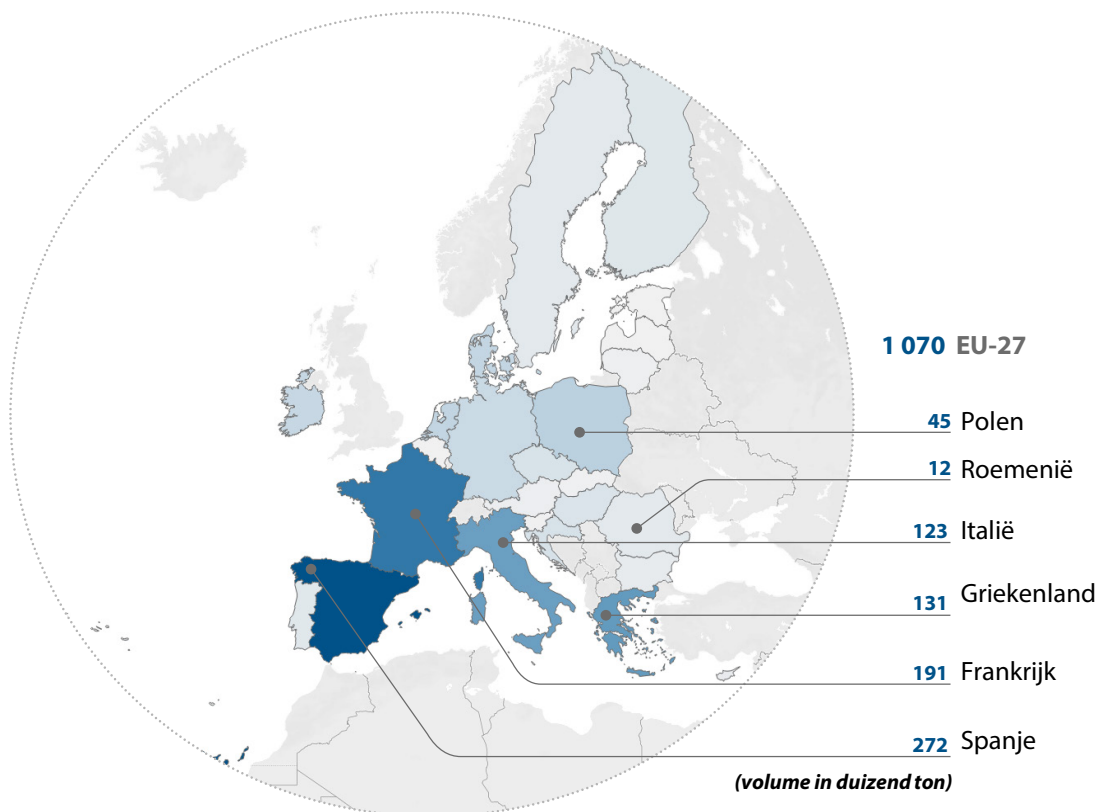
Reikwijdte en aanpak van de controle

15 Wij hebben beoordeeld of de Commissie en de lidstaten de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de EU doeltreffend hebben bevorderd. We hebben gekeken naar a) de manier waarop de Commissie en de lidstaten het aquacultuurbeleid van de EU hebben vormgegeven, b) het gebruik van EU-fondsen die specifiek voor aquacultuur bestemd zijn en c) of de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid, groei en concurrentievermogen zijn bereikt. We hebben de invloed van het handels-, onderzoeks- en voedselveiligheidsbeleid op de ontwikkeling van de sector niet specifiek beoordeeld.

16 Wij ontvingen controle-informatie door middel van:

- a) vergaderingen en correspondentie per e-mail met vertegenwoordigers van de directoraten-generaal Maritieme Zaken en Visserij (DG MARE) en Milieu (DG ENV) van de Commissie;
- b) een onderzoek van stukken van specifieke wetgeving en studies, waaronder verslagen van het WTECV en van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie, van effectbeoordelingen en controleverslagen, evenals evaluaties en monitoringinformatie; we hebben ook gebruikgemaakt van statistische gegevens van Eurostat en gegevens over het financieringsbeheer uit de speciale databanken van de Commissie;
- c) een onderzoek van stukken voor een steekproef van zes lidstaten die geselecteerd waren op basis van de omvang van hun aquacultuurproductie en hun EFMZV-uitgaven; de geselecteerde lidstaten waren: Griekenland, Spanje (Galicië), Frankrijk, Italië (Emilia-Romagna), Polen en Roemenië. Samen waren zij goed voor ongeveer 71 % van de aquacultuurproductie van de EU in 2020 naar volume (zie [figuur 5](#)) en 61 % van de EFMZV-middelen die eind 2021 in het kader van Unieprioriteit 2 waren vastgelegd;
- d) controlebezoeken aan twee van de zes lidstaten die waren geselecteerd voor een onderzoek van stukken: Spanje (Galicië) en Polen. Het controleprogramma voor elk van deze twee bezoeken omvatte vergaderingen met de autoriteiten van de lidstaat, een gestructureerde vergadering met belanghebbenden (vertegenwoordigers van de aquacultuursector en milieu-ngo's) en bezoeken aan respectievelijk vier en twee aquacultuurprojecten.

Figuur 5 — Jaarlijkse aquacultuurproductie van de geselecteerde lidstaten, 2020



Bron: ERK, op basis van gegevens van Eurostat ([fish_aq2a](#)).

17 De controle had betrekking op de periode 2014-2020, alsook op de bepalingen en programma's die ten tijde van onze controle al waren vastgesteld voor de periode 2021-2027. Indien nodig controleerden we ook oudere strategische documenten. Voor de vergelijkbaarheid verwijzen we in het algemeen naar de 27 huidige EU-lidstaten (EU-27), exclusief het VK voorafgaand aan zijn terugtrekking uit de EU in 2020, tenzij anders aangegeven (EU-28). In 2020 bedroeg de aquacultuurproductie van het VK 217 000 ton, waarvan 89 % zalm.

18 Met dit verslag verwachten wij een bijdrage te leveren aan de beleidsdiscussies die van invloed zijn op het aquacultuurbeleid van de EU, met name in het kader van de tussentijdse evaluatie van het EFMZVA, die gepland staat voor 2024, en van de beoordeling van de voortgang bij de uitvoering van de strategische richtsnoeren, die volgens de planning in 2025 moet zijn afgerond. We streven ook naar meer transparantie en verantwoording bij het gebruik van EU-financiering voor aquacultuur.

Opmerkingen

Het EU-kader is verbeterd, maar er zijn nog steeds enkele tekortkomingen in de lidstaten

De EU-richtsnoeren ter bevordering van de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur zijn verbeterd

19 Bij de ontwikkeling van het aquacultuurbeleid van de EU moet rekening worden gehouden met de zwakke punten en tekortkomingen die in het verleden zijn vastgesteld. Het beleid moet ook de huidige uitdagingen op het gebied van milieu- en klimaatduurzaamheid en voedselzekerheid aanpakken.

20 De belangrijkste instrumenten waarover de Commissie beschikt om de acties van de lidstaten te beïnvloeden, zijn het recht om wetgevingsinstrumenten voor te stellen en haar bevoegdheid om de programma's van de lidstaten voor het gebruik van EU-middelen goed te keuren. Voor bredere beleidskwesties en de ontwikkeling van de aquacultuurstrategieën van de lidstaten stelt de Commissie niet-bindende strategische richtsnoeren over gemeenschappelijke prioriteiten en streefdoelen vast en past zij de open coördinatiemethode voor de duurzame ontwikkeling van aquacultuur ("de open methode")⁶ toe om informatie en goede praktijken uit te wisselen (zie de paragrafen 12 en 14). We zijn nagegaan of en hoe de Commissie de instrumenten die zij tot haar beschikking heeft, heeft gebruikt om de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de EU te bevorderen.

Periode 2014-2020

21 In 2011 werden in de [effectbeoordeling bij het EFMZV-voorstel](#) de tekortkomingen van de aquacultuursector in de EU en de belemmeringen waarmee deze sector in de vorige programmeringsperiode te maken had gehad, vastgesteld:

- De aquacultuur in de EU had te maken met veel belangrijke beperkingen, zoals concurrentie om ruimte en toegang tot water, het ontbreken van een gelijk speelveld tussen de EU en niet-EU-landen, en hoge administratieve lasten.

⁶ Zoals vastgelegd in artikel 34 van [Verordening \(EU\) nr. 1380/2013](#).

- Volgens de tussentijdse evaluatie van het EVF⁷ werd nauwelijks gebruikgemaakt van maatregelen om de impact van de aquacultuur op het milieu te verminderen.

22 De EFMZV-verordening had tot doel deze problemen aan te pakken door doelstellingen vast te stellen en middelen beschikbaar te stellen voor specifieke acties (zie [kader 1](#)).

Kader 1

Het EFMZV beoogde de tekortkomingen aan te pakken die de Commissie in het aquacultuurbeleid van de EU had geconstateerd

In de effectbeoordeling bij het EFMZV-voorstel werd erkend dat sommige soorten intensieve aquacultuur negatieve gevolgen voor het milieu kunnen hebben, zoals sedimentatie, waterverontreiniging, genetische interactie met wilde organismen en de verspreiding van ziekten en parasieten.

Om het potentiële gebrek aan milieuduurzaamheid van aquacultuuractiviteiten aan te pakken en waar mogelijk positieve effecten te helpen versterken, bevatte de EFMZV-verordening twee specifieke doelstellingen:

- de bescherming en het herstel van de aquatische biodiversiteit, de versterking van de ecosystemen die verbonden zijn met de aquacultuur en de bevordering van een hulpbronefficiënte aquacultuur, en
- de bevordering van een aquacultuur die wordt gekenmerkt door een hoog niveau van milieubescherming, en de bevordering van diergezondheid, dierenwelzijn, volksgezondheid en veiligheid.

Financiële steun voor deze twee specifieke doelstellingen wordt beschikbaar gesteld via de EFMZV-verordening.

23 In 2013 heeft de Commissie haar strategische richtsnoeren voor de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur⁸ vastgesteld. Deze richtsnoeren bevatten een lijst met concrete acties die de Commissie via de open methode heeft uitgevoerd (zie de [bijlage](#)).

⁷ Tussentijdse evaluatie van het Europees Visserijfonds (2007-2013), februari 2011.

⁸ Strategische richtsnoeren voor de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de EU, COM/2013/0229.

Periode 2021-2027

24 In de [effectbeoordeling van 2018 bij het EFMZVA-voorstel](#), de [tussentijdse evaluatie van 2020 van de open methode](#) en de [evaluatie van de Commissie van 2019 over het kader voor handelsnormen voor aquacultuurproducten](#) werden bijna dezelfde tekortkomingen en belemmeringen voor de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de EU vastgesteld als in 2011 (zie paragraaf [21](#)). Evenzo werd in de strategische richtsnoeren voor 2021⁹ gewezen op gebieden die de ontwikkeling van de aquacultuur in de EU belemmeren en die vergelijkbaar waren met de gebieden die in de strategische richtsnoeren voor 2013 werden genoemd.

25 De EFMZVA-verordening is grotendeels consistent met recente horizontale EU-beleidsmaatregelen die betrekking hebben op de aquacultuur (zie paragraaf [06](#)). Sommige van de huidige uitdagingen, zoals de bevordering van algenproductie of duurzame voedersystemen, worden weliswaar niet specifiek genoemd in de verordening, maar worden wel erkend in de strategische richtsnoeren van de Commissie bij het vaststellen van doelstellingen om de aquacultuur in de EU tussen 2021 en 2030 duurzamer en concurrerender te maken (zie [kader 2](#)).

⁹ Strategische richtsnoeren voor een duurzamere en concurrerendere EU-aquacultuur voor de periode 2021 tot en met 2030, [COM\(2021\) 236](#).

Kader 2

Huidige uitdagingen voor de aquacultuur die worden behandeld in de strategische richtsnoeren van de Commissie

Biologische productie

- Een van de doelstellingen van de “van boer tot bord”-strategie is een aanzienlijke groei van de biologische aquacultuur tegen 2030.
- In de strategische richtsnoeren voor 2021 is de bevordering van de ontwikkeling van de biologische aquacultuur opgenomen in de lijst van kwesties die moeten worden aangepakt.

Algenproductie

- In de “van boer tot bord”-strategie wordt vermeld dat algen in het kader van een duurzaam voedselsysteem en wereldwijde voedselzekerheid een belangrijke bron van alternatieve eiwitten moeten worden. Daarnaast benadrukt de Commissie in haar mededeling over de blauwe economie het potentieel van algen als bron voor de productie van chemicaliën en biobrandstoffen.
- De strategische richtsnoeren voor 2021 bevatten een aantal verwijzingen naar algen en wijzen op een afzonderlijk en specifiek initiatief, [dat in november 2022 is gelanceerd](#), ter ondersteuning van de productie, het veilige verbruik en het innovatieve gebruik van algen.

Duurzaam voedselsysteem

- Duurzame voedselsystemen dragen bij aan het verkleinen van de ecologische en koolstofvoetafdruk van aquacultuurproducten. In de strategische richtsnoeren voor 2021 wordt het belang erkend van duurzame voedselsystemen, waaronder het beperken van de afhankelijkheid van voederproducenten van vismeel en visolie afkomstig van wilde visbestanden.

Het Europees Parlement heeft in zijn [resolutie van 2022 over het streven naar een duurzame en concurrerende EU-aquacultuur](#) het belang van deze kwesties herhaald.

26 Om de lidstaten, de aquacultuursector en andere relevante belanghebbenden te ondersteunen bij de uitvoering van de strategische richtsnoeren voor de periode 2021-2030, heeft de Commissie het [EU-mechanisme voor bijstand op het gebied van aquacultuur](#) opgezet. Dit mechanisme moet logistieke, administratieve en technische ondersteuning bieden. De Commissie heeft een kennisbank ontwikkeld met richtsnoeren, goede praktijken en andere relevante informatie over duurzame aquacultuur in de EU. Met behulp van dit mechanisme is de Commissie momenteel

van plan om richtsnoeren te ontwikkelen en te verspreiden over milieuprestaties, administratieve procedures en toegang tot de ruimte.

Sommige belangrijke nationale milieustrategieën houden onvoldoende rekening met aquacultuur

27 Om de doelstellingen van het aquacultuurbeleid van de EU te kunnen verwezenlijken, moeten de plannen van de lidstaten voor aquacultuur worden afgestemd op de strategische richtsnoeren van de Commissie (zie paragraaf [12](#)) en de GVB-verordening. Operationele programma's voor het gebruik van EU-middelen moeten aansluiten op de nationale plannen voor aquacultuur. We controleerden of dit het geval was.

28 Een aantal andere strategische documenten van de lidstaten gaat weliswaar niet uitsluitend over aquacultuur, maar bestrijkt wel beleidsterreinen die van invloed zijn op of beïnvloed worden door aquacultuur, met name die welke betrekking hebben op het milieu. Dit zijn onder andere mariene strategieën, stroomgebiedbeheerplannen, prioritaire actiekaders — waarin acties zijn opgenomen die moeten worden ondernomen om Natura 2000-gebieden te beschermen — en actieplannen met betrekking tot de introductieroutes van invasieve uitheemse soorten. Om ervoor te zorgen dat de actie wordt gecoördineerd en zijn vruchten afwerpt bij het behalen van de doelstellingen van het aquacultuurbeleid, moeten de verschillende strategische documenten die van invloed zijn op de aquacultuur consistent zijn. In de periode 2014-2020 heeft de Commissie richtsnoeren^{10,11} uitgegeven om deze consistentie te vergroten. We zijn nagegaan of en hoe de lidstaten deze richtsnoeren hebben toegepast en of in de verschillende documenten werd ingegaan op de mogelijke milieueffecten van aquacultuur en de mogelijke knelpunten voor de ontwikkeling ervan.

¹⁰ Richtsnoer van de Commissie inzake de toepassing van de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn mariene strategie met betrekking tot aquacultuur, [SWD\(2016\) 178](#).

¹¹ [Guidance on Aquaculture and Natura 2000](#).

Nationale strategische meerjarenplannen en operationele programma's

29 We onderzochten de belangrijkste aquacultuurdocumenten van de voor deze controle geselecteerde lidstaten: hun nationale plannen voor aquacultuur en EFMZV/EFMZVA-programma's voor de perioden 2014-2020 en 2021-2027. Het EU-recht regelt de inhoud van deze documenten¹². De plannen voor aquacultuur zijn bedoeld om bij te dragen aan de ontwikkeling van aquacultuuractiviteiten en bevatten de doelstellingen van de lidstaten en de maatregelen om die te bereiken. De EFMZV/EFMZVA-programma's bevatten de strategieën van de lidstaten voor het gebruik van de EU-financiering. We hebben vastgesteld dat de inhoud van deze documenten over het algemeen voldeed aan de EU-vereisten en over het geheel genomen in overeenstemming was met de strategische richtsnoeren van de Commissie.

Mariene strategieën en actieplannen inzake introductieroutes van invasieve uitheemse soorten

30 De [kaderrichtlijn mariene strategie](#) schrijft voor dat lidstaten een goede milieutoestand (in termen van gezondheid, biodiversiteit, productiviteit en duurzaamheid op lange termijn) in de mariene wateren van de EU moeten bereiken en daartoe mariene strategieën moeten opstellen. In de richtlijn wordt rekening gehouden met de belastende factoren voor zeeën en oceanen, waaronder de belasting in verband met aquacultuur, in een poging om de cumulatieve effecten van menselijke activiteiten aan te pakken. Volgens de richtsnoeren van de Commissie¹³ is de introductie van uitheemse soorten het grootste potentiële milieueffect van aquacultuur dat relevant is voor de mariene strategieën van de lidstaten. Er gelden specifieke EU-regels voor het gebruik van uitheemse soorten in de aquacultuur¹⁴. Bovendien verplichten de EU-regels¹⁵ de lidstaten om actieplannen te hebben betreffende de introductieroutes van invasieve uitheemse soorten.

¹² Artikel 34 van [Verordening \(EU\) nr. 1380/2013](#), artikel 18 van [Verordening \(EU\) nr. 508/2014](#), artikel 27 van [Verordening \(EU\) 2021/1139](#) en artikel 22 van [Verordening \(EU\) 2021/1060](#).

¹³ Richtsnoer van de Commissie inzake de toepassing van de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn mariene strategie met betrekking tot aquacultuur, [SWD\(2016\) 178](#), tabel 1.

¹⁴ [Verordening \(EG\) nr. 708/2007](#) inzake het gebruik van uitheemse en plaatselijk niet-voorkomende soorten in de aquacultuur.

¹⁵ Artikel 13 van [Verordening \(EU\) nr. 1143/2014](#).

31 De mariene strategieën van vier (Griekenland, Frankrijk, Polen en Roemenië) van de zes lidstaten waarop deze controle betrekking had, bevatten geen aquacultuurgerelateerde indicatoren op dit gebied, zoals het monitoren van lekken in aquacultuurinstallaties of het bestaan van controleprogramma's. Bovendien hadden twee van deze lidstaten (Griekenland en Roemenië) ten tijde van onze controle nog geen goedgekeurd actieplan betreffende introductieroutes van invasieve uitheemse soorten.

32 Andere mogelijke effecten van aquacultuur op mariene wateren zijn aantasting van habitats, verontreiniging en nutriëntenverrijking. De Commissie is van mening dat het momenteel onwaarschijnlijk is dat dergelijke effecten zich op voldoende grote schaal zullen voordoen om de goede milieutoestand van relatief grote zeegebieden aanzienlijk aan te tasten. De mariene strategieën van elk van de zes geselecteerde lidstaten schetsen een vergelijkbaar beeld, waarin aquacultuur wordt aangemerkt als een potentiële negatieve belastende factor voor het bereiken van een goede milieutoestand, zij het dat deze geen significant risico vormt. Van de zes lidstaten zijn de belastende factoren voor mariene wateren door aquacultuur mogelijk het grootst in Griekenland, waar de productie voornamelijk bestaat uit zeevis. De effecten van aquacultuurproductie-eenheden op het milieu zijn volgens de Griekse autoriteiten echter nog steeds omkeerbaar en beperkt tot specifieke geografische gebieden.

Stroomgebiedbeheerplannen

33 De [kaderrichtlijn water](#) heeft als doel de chemische en ecologische toestand van de waterlichamen in de EU, waaronder meren, rivieren en kustwateren, te beschermen en te verbeteren. Om dit te bereiken moeten de lidstaten stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's) opstellen. We onderzochten een selectie van de plannen die van kracht waren tijdens de gecontroleerde periode (SGBP's van de tweede cyclus), evenals de beoordelingen van die plannen door de Commissie voor de zes geselecteerde lidstaten.

34 Naast acties om de inspecties te versterken en het toezicht te verbeteren, is in het Griekse SGBP een maatregel opgenomen over vergunningsvoorwaarden voor aquacultuureenheden. De maatregel staat de vestiging of uitbreiding van mariene aquacultuureenheden alleen toe zolang ze de milieutoestand van de daarvoor gepachte mariene gebieden niet verslechteren. In de plannen van Polen en Roemenië, die gespecialiseerd zijn in zoetwateraquacultuur, werd vermeld dat aquacultuur in sommige stroomgebiedsdistricten een belastende factor is, maar werden geen maatregelen of financiering vastgesteld om deze belastende factoren aan te pakken (zie [kader 3](#)).

Kader 3

Belastende factoren van aquacultuur komen onvoldoende aan bod in SGBP's van de tweede cyclus

Volgens de beoordeling van de Poolse plannen door de Commissie werd verwacht dat tot 10 % van de oppervlaktewaterlichamen in de stroomgebiedsdistricten van de Wisła en de Oder tegen 2027 geen goede toestand zouden bereiken als gevolg van belastende factoren uit de aquacultuursector. In de respectieve SGBP's zijn echter geen maatregelen opgenomen om het probleem aan te pakken.

In Roemenië was aquacultuur een van de twee belangrijkste belastende factoren voor meren, samen met landbouw, die gezamenlijk 11 % van de waterlichamen aantasten. In de SGBP's werd echter geen melding gemaakt van hiaten die moesten worden opgevuld met het oog op de verwezenlijking van hun milieudoelstellingen. Dit betekent dat er geen maatregelen waren vastgesteld om de belastende factoren aan te pakken.

Bron: Werkdocumenten van de diensten van de Commissie "Second River Basin Management Plans" voor Polen (SWD(2019) 53) en Roemenië (SWD(2019) 52).

35 Het grootste deel van de aquacultuurproductie in Spanje, Italië en Frankrijk bestaat uit schaal- en schelpdieren (zie [afbeelding 1](#)), die geen voer nodig hebben en zelfs bijdragen aan het verlagen van de nutriëntenconcentratie vanwege hun capaciteit om water te filteren. Daarom moeten de SGBP's ook de schelpdierwateren beschermen tegen verontreiniging¹⁶. In de plannen voor de [Galicische wateren](#) (Spanje), de [Seine en Normandische kustwateren](#) (Frankrijk) en de [rivier de Po](#) (Italië) worden bijvoorbeeld allemaal beschermde schelpdierwateren erkend. Dit is niet alleen belangrijk om gezondheidsredenen, maar ook om economische redenen; onvoldoende waterkwaliteit kan ook een factor zijn die de groei van de aquacultuur belemmert.

¹⁶ Richtsnoer van de Commissie inzake de toepassing van de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn mariene strategie met betrekking tot aquacultuur, SWD(2016) 178, blz. 6-7.

Afbeelding 1 — Schelpdiervlotten voor de kust van Galicië (Spanje)



Bron: ERK.

Prioritaire actiekaders

36 In principe kunnen aquacultuuractiviteiten plaatsvinden in Natura 2000-gebieden. Traditionele extensieve viskweekvijvers in Polen (zie [afbeelding 2](#)) kunnen bijvoorbeeld in Natura 2000-gebieden liggen, en volgens het Poolse prioritaire actiekader kunnen zij in aanmerking komen voor EU-financiering voor aquacultuur die milieudiensten verricht. Twee van de zes onderzochte prioritaire actiekaders (die van Frankrijk en Italië) bevatten echter geen maatregelen voor specifieke aquacultuurgerelateerde behoeften.

Afbeelding 2 — Traditionele viskweekvijvers in Polen



Bron: © Chawran, stock.adobe.com.

Groei van de aquacultuur wordt nog steeds belemmerd door ruimtelijke ordening en vergunningsprocedures van de lidstaten

37 Het verbeteren van de ruimtelijke ordening was een van de behoeften die werden erkend in de strategische richtsnoeren voor 2013. In de richtsnoeren werd ook het belang vermeld van het vereenvoudigen van administratieve procedures om bij te dragen aan de ontwikkeling van de aquacultuursector. Wij hebben de vooruitgang op deze twee gebieden in de periode 2014-2020 beoordeeld.

Maritieme ruimtelijke planning

38 De lidstaten hadden enige vooruitgang geboekt op het gebied van maritieme ruimtelijke planning¹⁷, maar deze planning vertoonde nog steeds gebreken die het vermogen om bij te dragen aan de groei van de aquacultuursector belemmerden. Drie van de zes geselecteerde lidstaten (Griekenland, Italië en Roemenië) hadden ten tijde

¹⁷ Zie ook ons [Speciaal verslag 22/2023](#): “Hernieuwbare offshore-energie — Ambitieuze plannen voor groei, maar duurzaamheid blijft een uitdaging”, met name de paragrafen 59-66.

van onze controle nog geen goedgekeurde maritieme ruimtelijke plannen, hoewel dit vanaf maart 2021 verplicht was¹⁸. Deze drie lidstaten hadden wel maritieme ruimtelijke ontwerpplannen opgesteld, maar deze werden nog besproken voordat ze werden goedgekeurd. Spanje heeft zijn maritiem ruimtelijk plan pas in februari 2023 goedgekeurd. De Commissie gaf aan dat in mei 2023 in totaal zes lidstaten nog geen maritiem ruimtelijk plan hadden opgesteld¹⁹, en dat Portugal dit ook nog niet had gedaan voor de Azoren. De Commissie heeft vijf van deze landen gemotiveerde adviezen toegezonden — de laatste stap voor het inleiden van een inbreukprocedure voor het Hof van Justitie.

39 De totale nog beschikbare ruimte voor nieuwe aquacultuurlocaties was in geen van de zes door onze controle bestreken lidstaten bekend. In Spanje waren er wel mappinginstrumenten op basis van geografische informatiesystemen (GIS)²⁰ beschikbaar voor de verspreiding van geografische informatie met betrekking tot aquacultuur, zoals gebieden die theoretisch geschikt zijn voor aquacultuur of waarvoor specifieke beperkingen gelden. Een soortgelijk instrument werd ontwikkeld in Italië (Emilia-Romagna), maar was ten tijde van onze controle nog niet operationeel. In Frankrijk is ook een [GIS-instrument](#) beschikbaar, dat momenteel wordt bijgewerkt om de locatie van bestaande aquacultuurlocaties erin op te nemen. Deze instrumenten kunnen de planning vergemakkelijken en de verdere ontwikkeling van de sector stimuleren.

Vergunningsprocedures

40 De langdurige procedures voor het verkrijgen van de vergunningen die nodig zijn om een aquacultuuractiviteit te starten, zijn in het verleden herhaaldelijk erkend als een belemmering voor de ontwikkeling van de aquacultuursector²¹. Soepele en voorspelbare vergunningsprocedures zijn nodig om een dynamische aquacultuursector te garanderen. Tijdens onze controle gaf de Commissie ook aan dat de lengte en de onzekere uitkomst van vergunningsprocedures afschrikkend werken voor investeringen en een reden zijn voor de lage absorptie van EU-middelen.

¹⁸ Artikel 15, lid 3, van [Richtlijn 2014/89/EU](#).

¹⁹ Bulgarije, Griekenland, Kroatië, Italië, Cyprus en Roemenië.

²⁰ [AcuiVisor](#) en [Sigremar](#).

²¹ [Study on an interim evaluation of the Open Method of Coordination \(OMC\) for the sustainable development of EU Aquaculture](#), juni 2019. Zie ook ons [Speciaal verslag nr. 10/2014](#): “De doeltreffendheid van de steun van het Europees Visserijfonds voor aquacultuur”.

41 We hebben de zes geselecteerde lidstaten gevraagd ons gegevens te verstrekken over de duur van vergunningsprocedures in de periode 2014-2020. De gegevens die we ontvingen waren vaak fragmentarisch en moeilijk te vergelijken over de gehele periode of tussen de lidstaten. Hoewel de gemiddelde tijd die nodig was om vergunningen te verkrijgen in een paar gevallen was afgenomen, zoals voor extensieve aquacultuur in Roemenië of de oprichting van nieuwe bedrijven in Frankrijk, was deze in de meeste gevallen stabiel gebleven, toegenomen of was er geen duidelijke trend.

42 In Polen zijn in de periode 2014-2020 geen nieuwe aquacultuurbedrijven opgericht. In Galicië (Spanje) zijn in deze periode geen nieuwe vergunningen voor mariene aquacultuur verleend, behalve voor experimentele aquacultuur. In Italië dreigde de onzekerheid over de duur van bestaande vergunningen in combinatie met het tijdelijke verbod op de afgifte van nieuwe vergunningen zowel nieuwkomers als investeringen in de modernisering van de sector te ontmoedigen (zie [kader 4](#)).

Kader 4

Voorbeelden van administratieve belemmeringen

In Galicië (Spanje) moeten nieuwe vergunningen voor mariene aquacultuur volgens een regionale wet uit 2008 worden verkregen via een openbare aanbesteding van de overheid. Sinds de invoering van deze wet heeft er nog geen dergelijke aanbestedingsprocedure plaatsgevonden. Volgens de regionale autoriteiten is er momenteel een studie lopende naar de draagkracht van de estuaria van Galicië, alvorens te beoordelen of er nieuwe vergunningen kunnen worden verleend.

In Italië werden bestaande vergunningen voor mariene aquacultuur in 2010 bij wet verlengd tot eind 2020, en in 2018 nogmaals met 15 jaar tot december 2033. De wet van 2018 voorzag ook in een reorganisatie van de vergunningen en procedures voor vergunningsverlening, in afwachting waarvan de afgifte van nieuwe vergunningen werd opgeschort. Op basis van een nieuwe wet in augustus 2022 werden de bepalingen die de afgifte van nieuwe aquacultuurvergunningen beperkten, ingetrokken.

Een grote toename van beschikbare EU-financiering, gevolgd door een relatief lage absorptie en weinig veeleisende selectiecriteria voor projecten

43 De opstelling en uitvoering van de EU-begroting moet voldoen aan het principe van “goed financieel beheer”, dat de principes van zuinigheid, doeltreffendheid en efficiëntie omvat. Volgens dit principe moeten de lidstaten het gebruik van de EU-middelen efficiënt plannen om de EU-beleidsdoelstellingen te bereiken, en moet de Commissie toezicht houden op dit proces. We controleerden hoe het beginsel in de praktijk werd toegepast tijdens de periode waarop onze controle betrekking had.

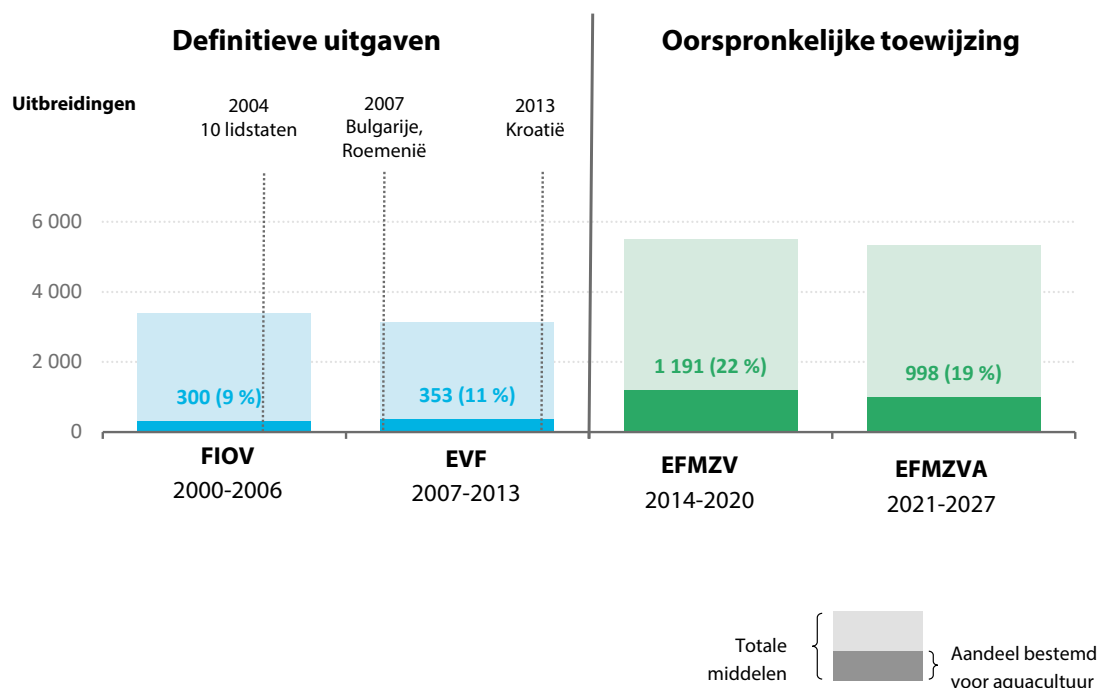
De noodzaak van de grote toename van EU-fondsen voor aquacultuur in de periode 2014-2020 was niet goed aangetoond

44 De toewijzing van EU-middelen aan aquacultuur moet gebaseerd zijn op een analyse van de behoeften, waarbij wordt bepaald hoeveel financiering nodig is om projecten te financieren die voorzien in de behoeften van de sector en die bijdragen aan de gestelde specifieke doelen. Wij hebben de programmeringsdocumenten voor de periode 2014-2020 geëvalueerd om te beoordelen of de financieringsbehoeften van de sector voldoende waren gekwantificeerd.

45 **Figuur 6** toont dat de bedragen die via het EFMZV en het EFMZVA zijn toegewezen veel hoger zijn dan de bedragen die tot 2014 zijn uitgegeven, zowel in absolute termen als in verhouding tot de totale financiering die voor elk instrument beschikbaar is.

Figuur 6 — Aquacultuuruitgaven/-toewijzing als deel van het totaal in de loop der tijd

Miljoen EUR (zonder het VK)



Opmerking: FIOV — Maatregel 32; EVF — Maatregel 2.1; EFMZV — UP2; EFMZVA — specifieke doelstelling 2.1. De bedragen geven de EU-bijdrage weer, zonder nationale cofinanciering.

Activiteiten met betrekking tot aquacultuur kunnen in het kader van andere maatregelen en prioriteiten worden gefinancierd. Deze middelen zijn echter niet meegeteld, omdat het niet mogelijk is om de gefinancierde activiteiten met betrekking tot aquacultuur te onderscheiden van die met betrekking tot visserij.

Bron: ERK, op basis van FIOV — [Evaluatie achteraf van het FIOV](#); EVF — informatie verstrekt door de Commissie, op basis van gegevens ingediend door de lidstaten overeenkomstig artikel 40 van [Verordening \(EG\) nr. 498/2007](#); EFMZV en EFMZVA — gegevens over het financieringsbeheer van de databanken van de Commissie, op basis van de operationele programma's van de lidstaten.

46 De EU gaf in de periode 2000-2006 ongeveer 300 miljoen EUR uit aan de aquacultuursector, en in de periode 2007-2013 ongeveer 350 miljoen EUR als gevolg van de toename van het aantal lidstaten in die periode. Deze bedragen vertegenwoordigen 9-11 % van de totale uitgaven in het kader van respectievelijk het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) en het EVF. Op basis van de oorspronkelijk door de Commissie goedgekeurde operationele programma's

bedroeg de toewijzing aan UP2 1,2 miljard EUR voor de periode 2014-2020; ongeveer 22 % van de totale EFMZV-toewijzing. De oorspronkelijke toewijzing aan aquacultuur voor de periode 2014-2020 was meer dan drie keer hoger dan het bedrag dat in de periode 2007-2013 werd uitgegeven.

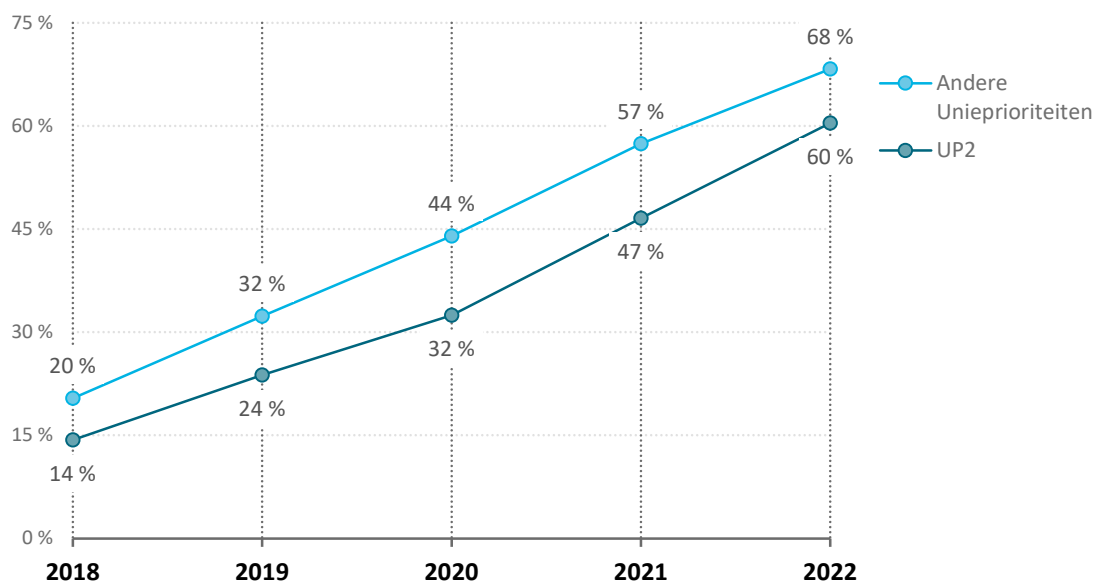
47 Om de toegenomen financiële toewijzing aan aquacultuur te verklaren, verwezen de Commissie en sommige lidstaten naar de sterkere strategische focus op aquacultuur in de periode 2014-2020, evenals naar de marktvraag en de druk op wilde visbestanden. De operationele programma's in onze steekproef omvatten een kwalitatieve analyse, die een toename van de beschikbare financiering zou kunnen verklaren (zie paragraaf 54). Noch de effectbeoordeling van de Commissie bij het EFMZV-voorstel, noch de operationele programma's van de lidstaten konden echter voldoende aantonen dat zo'n grote toename noodzakelijk was, bijvoorbeeld door een gekwantificeerde analyse ter onderbouwing van een toewijzing die meer dan drie keer hoger was dan het eerder uitgegeven bedrag.

48 Tijdens de programmeringsperiode is de totale toewijzing aan aquacultuur tot eind 2022 met ongeveer 158 miljoen EUR gedaald, wat neerkomt op 13 % van de oorspronkelijke toewijzing. Vier van de zes geselecteerde lidstaten hebben de aan aquacultuur toegewezen bedragen verlaagd, met name Italië (– 33 %) en Polen (– 32 %). De toewijzing door Frankrijk (+ 44 %) en Roemenië (+ 8 %) is daarentegen gestegen. De oorspronkelijke EFMZVA-toewijzing is gedaald ten opzichte van het EFMZV, maar blijft aanzienlijk hoger dan de bedragen die in de periode 2000-2013 werden uitgegeven.

Laag absorptiepercentage in vergelijking met andere prioriteiten, ondanks de stijging als gevolg van beperkende maatregelen in het kader van COVID-19

49 Het “absorptiepercentage” van een EU-fonds verwijst naar de bedragen die daadwerkelijk aan de begunstigden zijn betaald als percentage van de bedragen die krachtens de relevante EU-verordening aan een lidstaat zijn toegewezen. Wij hebben het EFMZV-absorptiepercentage onderzocht en vastgesteld dat het absorptiepercentage van Unieprioriteit 2 over de gehele programmeringsperiode 2014-2020 consistent lager was dan dat van de andere Unieprioriteiten (zie [figuur 7](#)).

Figuur 7 — Absorptiepercentages van het EFMZV voor Unieprioriteit 2 vergeleken met andere Unieprioriteiten (in %), 2018-2022



Bron: ERK, op basis van gegevens van de EU-28 uit de verslagen van de Commissie van 2018, 2019, 2020 en 2021 over de uitvoering van het EFMZV, en voorlopige gegevens van de Commissie voor 2022.

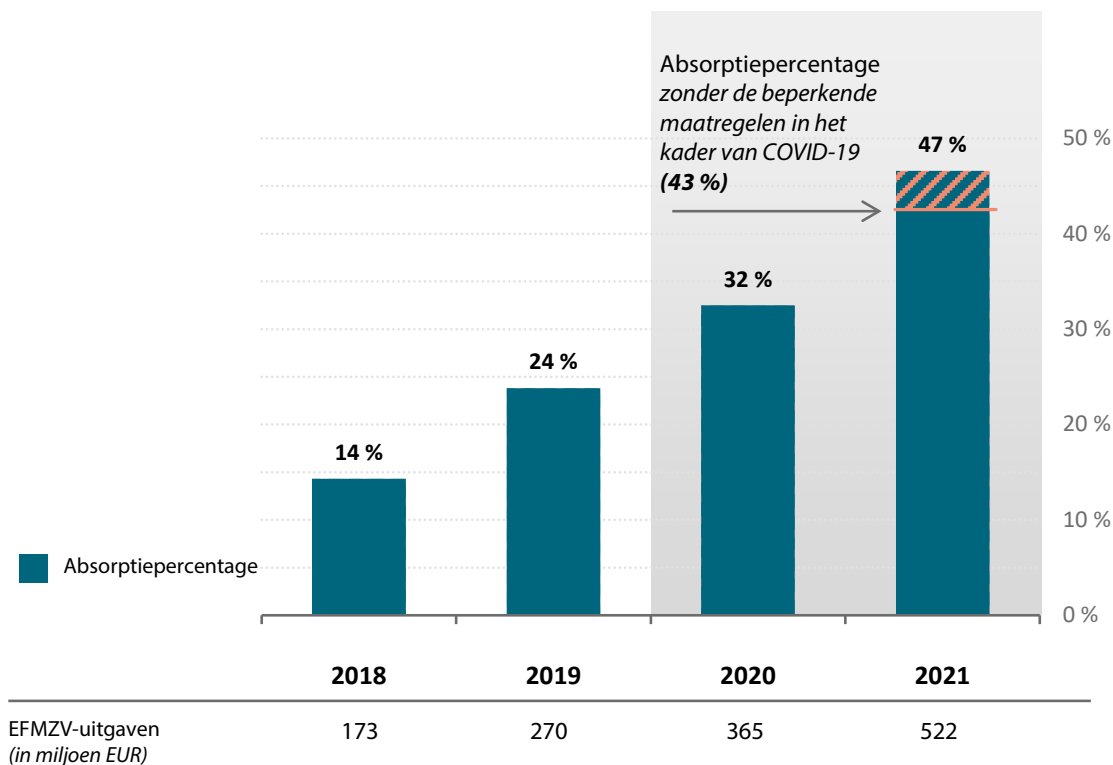
50 Volgens de Commissie is de visserij- en aquacultuursector bijzonder hard getroffen door de marktverstoring als gevolg van een aanzienlijke daling van de vraag door de uitbraak van COVID-19. In april 2020 heeft de Commissie een reeks maatregelen voorgesteld waarmee de visserij- en aquacultuursector in de EU de gevolgen van de uitbraak van COVID-19 het hoofd kan bieden. Het pakket, dat is goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad²², biedt de lidstaten meer flexibiliteit om bestaande financiële middelen opnieuw toe te wijzen, onder andere aan nieuwe specifieke maatregelen om aquacultuurexploitanten te compenseren voor de stillegging van de productie en de extra door hen gemaakte kosten te dekken, en om producentenorganisaties die visserij- en aquacultuurproducten opslaan, te steunen.

51 Wat specifiek de aquacultuur betreft, maakten de lidstaten in het bijzonder gebruik van financiering in het kader van artikel 55 van de EFMZV-verordening voor maatregelen op het gebied van de volksgezondheid: terwijl er tot december 2019 geen concrete acties plaatsvonden uit hoofde van dit artikel, legden de lidstaten in 2020 6,7 miljoen EUR vast voor 315 concrete acties en in 2021 49 miljoen EUR voor 1 964 concrete acties. Voor UP2 bedroeg het absorptiepercentage in 2021 47 % (zie

²² Verordening (EU) 2020/560.

figuur 8); zonder de beperkende maatregelen in het kader van COVID-19 zou dit 43 % zijn geweest.

Figuur 8 — Absorptiepercentages voor Unieprioriteit 2 (in %), 2018-2021



Bron: ERK, op basis van gegevens van de EU-28 uit het verslag van de Commissie van 2021 over de uitvoering van het EFMZV.

52 Tijdens de periode 2020-2021 zijn de absorptiepercentages gestegen, wat deels toe te schrijven was aan de uitzonderlijke maatregelen in verband met de uitbraak van COVID-19. Volgens het [verslag van 2021 over de uitvoering van het EFMZV](#) hebben de lidstaten onder meer maatregelen genomen om de termijnen voor de uitvoering van projecten te verlengen en de selectiecriteria voor projecten te wijzigen. Ondanks deze tijdelijke versnelling erkent de Commissie dat de lidstaten mogelijk niet in staat zullen zijn om alle beschikbare EFMZV-financiering uiterlijk eind 2023 te besteden, de uiterste termijn die in de verordening gemeenschappelijke bepalingen²³ is vastgesteld om in aanmerking te komen voor uitgaven.

²³ Artikel 65, lid 2, van [Verordening \(EU\) nr. 1303/2013](#).

De lidstaten financierden bijna alle in aanmerking komende projecten, aangezien de selectiecriteria niet veeleisend waren

53 De lidstaten nemen in hun operationele programma's, die door de Commissie worden goedgekeurd, de aquacultuurmaatregelen op die zij geschikt achten. De door hen gekozen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met de behoeften die zijn vastgesteld in de operationele programma's en andere strategische documenten. De autoriteiten van de lidstaten moeten de voor aquacultuur beschikbare EU-middelen richten op projecten die het meest bijdragen aan de verwezenlijking van de EU-prioriteiten.

54 We evalueerden zes operationele programma's voor de periode 2014-2020 en voor elk daarvan analyseerden we de sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen voor de aquacultuursector, alsmede het financieringsplan. We stelden vast dat aan de hand van deze analyses de belangrijkste behoeften van de sector in de geselecteerde lidstaten werden weergegeven, conform de operationele behoeften die waren vastgesteld in hun aquacultuurplannen, hoewel deze behoeften in financieel opzicht niet waren gekwantificeerd. Na deze analyse stelden de lidstaten de soorten uit te voeren maatregelen voor.

55 Uit onze analyse van de oproepen die in het kader van UP2 waren bekendgemaakt, bleek dat "Productieve investeringen in aquacultuur" de meest populaire maatregel was die werd voorgesteld door alle lidstaten waarop onze controle betrekking had. Hieronder vallen bijvoorbeeld investeringen in de modernisering of de ontwikkeling van een gesloten circuit. Andere populaire maatregelen omvatten "Aquacultuur die milieudiensten verricht", hoofdzakelijk op het gebied van de instandhouding en verbetering van milieu en biodiversiteit (Polen, Roemenië), "Innovatie" (Spanje, Griekenland en Frankrijk), "Maatregelen op het gebied van de volksgezondheid" (Griekenland) en "Vergroting van het potentieel van aquacultuurlocaties" (Italië).

56 Vanwege de lage absorptiepercentages (zie de paragrafen [49-52](#)) stelden de lidstaten vaak wijzigingen in hun oorspronkelijke financieringsplannen voor die de Commissie goedkeurde, waarbij de toewijzingen voor sommige maatregelen werden verlaagd (zie de voorbeelden in [kader 5](#)) en die voor andere werden verhoogd. In sommige gevallen voerden de lidstaten de oorspronkelijk geplande maatregelen niet uit. Dit was grotendeels het gevolg van het feit dat sommige maatregelen niet succesvol waren door een gebrek aan belangstelling van de aquacultuursector. De belanghebbenden die we tijdens de controle hebben ontmoet, gaven aan dat de administratieve lasten, strenge milieuregels en de moeilijkheden die zeer kleine

bedrijven ondervinden bij het innoveren en delen van kennis²⁴ knelpunten zijn voor de groei van de sector. Deze factoren zouden ook het gebrek aan belangstelling voor bepaalde maatregelen kunnen verklaren.

Kader 5

Voorbeelden van substantiële wijzigingen in de toewijzingen van Spanje voor aquacultuurmaatregelen

Door wijzigingen in het financiële plan van het Spaanse EFMZV is de beschikbare financiering voor bepaalde maatregelen in het kader van UP2 verminderd. De grootste daling van de beschikbare middelen betrof productieve investeringen in verband met het efficiënte gebruik van hulpbronnen (verminderd met 93 % ten opzichte van het oorspronkelijk geplande bedrag, tot 1,2 miljoen EUR), nieuwe aquacultuurbedrijven die de beginselen van duurzame ontwikkeling in acht nemen (verminderd met 92 % ten opzichte van het oorspronkelijk geplande bedrag, tot 1,0 miljoen EUR) en innovatiemaatregelen (verminderd met 52 % ten opzichte van het oorspronkelijk geplande bedrag, tot 18,6 miljoen EUR).

Het efficiënte gebruik van hulpbronnen, de vestiging van nieuwe bedrijven en de vaststelling van innovatieve praktijken zijn in de strategische richtsnoeren van de EU en het Spaanse plan voor aquacultuur erkend als belangrijke doelstellingen voor de duurzame groei van de sector.

57 Wij constateerden dat de zes door onze controle bestreken lidstaten hadden gecontroleerd of aan de subsidiabiliteitscriteria was voldaan (waaronder de vraag of de projecten binnen het toepassingsgebied van de prioriteiten en specifieke doelstellingen vielen), maar dat zij geen strenge selectiecriteria hanteerden waarmee zij projecten gericht hadden kunnen uitvoeren. Twee van de zes geselecteerde lidstaten (Spanje en Polen) hanteerden bij de goedkeuring van projectaanvragen geen minimale totaalscore voor de selectiecriteria.

58 In Griekenland moesten de aanvragen voor de twee door ons onderzochte oproepen twee selectiefasen doorlopen: eerst werd een subsidiabiliteitscontrole uitgevoerd en vervolgens werden de aanvragen beoordeeld aan de hand van een reeks kwaliteitscriteria. Slechts één van de 155 aanvragen die door de subsidiabiliteitscontroles kwam, werd in de tweede fase verworpen. In Frankrijk pasten de meeste regio's een minimale totaalscore toe op twee van de zes maatregelen, die goed waren voor het merendeel van de steunaanvragen in het kader van UP2. In totaal

²⁴ Zie ook Jordi Guillen et al., *Aquaculture subsidies in the European Union: Evolution, impact and future potential for growth*, Marine Policy, Deel 104, juni 2019.

werden zeven aanvragen, of minder dan 0,5 % van alle aanvragen die voor deze twee maatregelen werden ingediend, verworpen omdat ze de minimumscore niet hadden gehaald.

59 Uit onze analyse van de gegevens voor de andere twee lidstaten (Italië en Roemenië) blijkt dat de minimumdrempels laag waren en dat bijna alle anderszins in aanmerking komende projecten de minimumscore haalden en voor financiering werden geselecteerd. In Italië werden voor de 12 oproepen²⁵ die we onderzochten 3 van de 351 aanvragen uitgesloten omdat ze de minimale kwaliteitsscore niet hadden gehaald. In Roemenië hebben we voornamelijk maatregel II.2 (“Productieve investeringen in aquacultuur”) geanalyseerd, die meer dan de helft van de uitgaven in het kader van UP2 bestrijkt: van de 152 aanvragen werd er slechts één afgewezen omdat deze niet aan de minimumdrempel voldeed.

60 Voor de periode 2021-2027 is het EFMZVA zo opgezet dat het aantal subsidiabiliteitsregels op EU-niveau wordt beperkt. Het biedt de lidstaten ook meer flexibiliteit bij het vaststellen van hun eigen subsidiabiliteitsregels. Het was voor ons nog te vroeg om te beoordelen of de bekendmaking van de oproepen tot het indienen van voorstellen voor de nieuwe periode zullen leiden tot een selectiever gebruik van EU-middelen.

De aquacultuurproductie in de EU maakt een periode van stagnatie door en er zijn geen betrouwbare gegevens om te beoordelen of de sector zich duurzamer ontwikkelt

61 Duidelijke doelstellingen, streefdoelen en een betrouwbaar monitoringsysteem zijn essentieel om te kunnen bepalen of er vooruitgang is geboekt op een vooraf bepaald gebied en of deze vooruitgang bevredigend is. Aan de hand van monitoring en evaluaties moeten de duurzame ontwikkeling van de aquacultuursector als geheel en de specifieke resultaten van de EU-financieringsprogramma’s voor de visserij kunnen worden beoordeeld. We hebben de beschikbare gegevens en indicatoren gebruikt om de algemene vooruitgang van de aquacultuursector in de EU (op ecologisch, economisch en sociaal gebied) en de specifieke bijdrage van de EU-fondsen aan de duurzame ontwikkeling van de sector te beoordelen.

²⁵ Negen in Emilia-Romagna en drie op nationaal niveau.

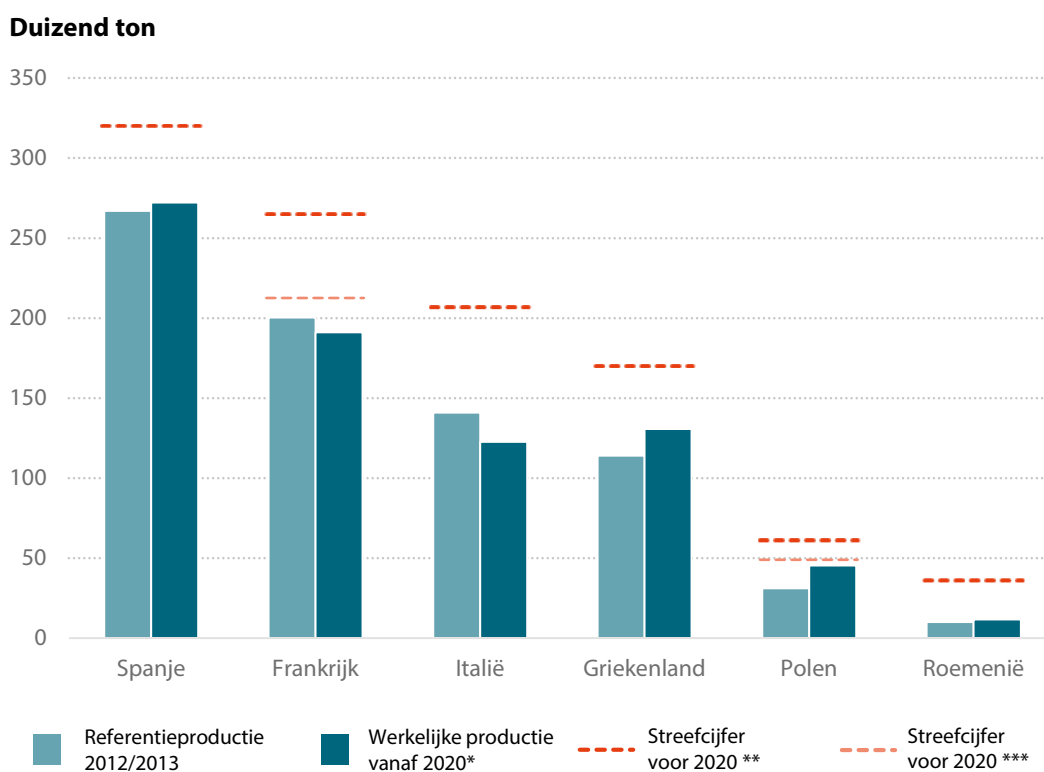
Volume van de aquacultuurproductie in de EU tussen 2014 en 2020 slechts licht gestegen

62 In de strategische richtsnoeren van 2013 werden de lidstaten verzocht om in hun aquacultuurplannen doelstellingen voor de groei van de aquacultuurproductie vast te stellen (uitgedrukt in zowel volume als waarde). Alle zes geselecteerde lidstaten hebben streefdoelen of prognoses voor de volumegroei aangegeven; drie van hen verstrekten ook streefdoelen of prognoses voor de groei van de productiewaarde (Spanje, Frankrijk en Italië).

63 In haar strategische richtsnoeren voor 2021 heeft de Commissie de lidstaten niet expliciet aanbevolen om in hun plannen voor de periode 2021-2030 groeidoelstellingen voor de aquacultuurproductie vast te stellen. Met uitzondering van Italië hebben alle geselecteerde lidstaten groeidoelstellingen vastgesteld. De manier waarop sommige daarvan zijn geformuleerd maakt het echter moeilijk ze te consolideren om een algemeen beeld te krijgen van de ambities van de EU voor deze periode. Spanje, Frankrijk en Polen hebben ook groeidoelstellingen vastgesteld voor bepaalde soorten en/of productietypen.

64 In *figuur 9* worden de streefdoelen/prognoses voor de aquacultuurproductie voor 2020 in de aquacultuurplannen van de geselecteerde lidstaten (met uitzondering van Italië, dat de verwachte groei voor 2025 heeft vastgesteld) vergeleken met de uitgangssituatie 2012/2013 en met de feitelijke productiegegevens voor 2020 die door [Eurostat](#) zijn gepubliceerd. Hieruit blijkt dat in twee lidstaten (Frankrijk en Italië) de aquacultuurproductie in 2020 lager was dan de referentieproductie van 2012/2013. De andere lidstaten waarop deze controle betrekking heeft, boekten beperkte vooruitgang met de verwezenlijking van hun doelstellingen voor 2020.

Figuur 9 — Aquacultuurproductie van de lidstaten: streefdoelen en feitelijke prestaties



(*) geraamde gegevens voor Roemenië.

(**) prognosejaar voor Italië: 2025; voor Spanje zijn de prognoses gematigd optimistisch.

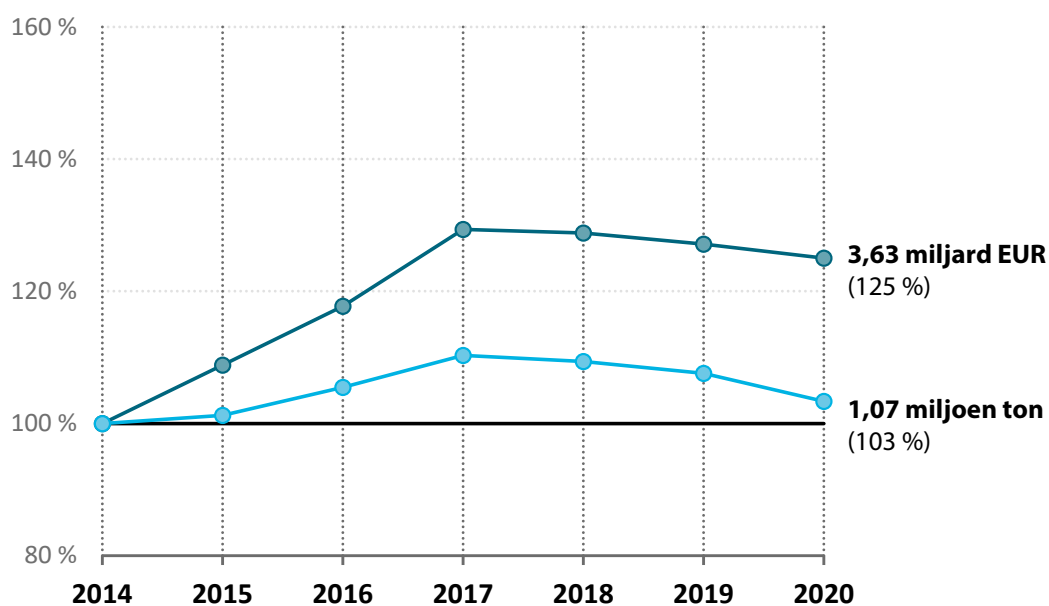
(***) Polen streeft naar een productie tussen 49 500-61 000 ton.

Frankrijk streeft naar een productie tussen 213 000-265 000 ton.

Bron: ERK, op basis van NMSP's en gegevens van Eurostat over productievolumes.

65 Voor alle 27 huidige EU-lidstaten tezamen kan uit de gegevens van Eurostat worden geconcludeerd dat de waarde van de aquacultuurproductie tussen 2014 en 2020 met 25 % is gestegen. Uit deze gegevens blijkt echter ook dat het volume van de aquacultuurproductie in de EU in dezelfde periode relatief stabiel is gebleven (zie [figuur 10](#)).

Figuur 10 — Verandering in de aquacultuurproductie in de EU in volume en in waarde, 2014-2020

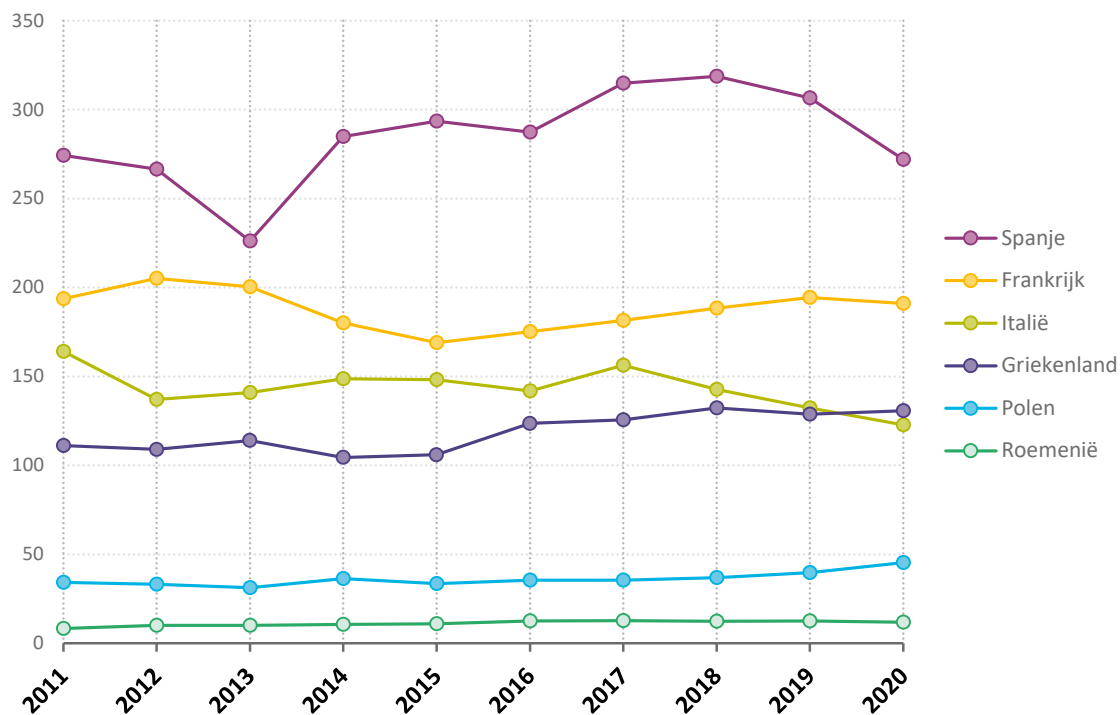


Bron: ERK, op basis van gegevens van Eurostat ([fish_aq2a](#)) en de Eumofa — “The EU fish market” voor de EU-27.

66 Volgens de gegevens van Eurostat (zie [figuur 11](#)) schommelde de productie in Spanje (de grootste aquacultuurproducent in de EU) sterk en was de productie in Frankrijk en Italië (respectievelijk de op een en de op twee na grootste aquacultuurproducent) gedaald.

Figuur 11 — Aquacultuurproductie in de geselecteerde lidstaten (in ton), 2011-2020

Duizend ton



Bron: ERK, op basis van gegevens van Eurostat ([fish_aq2a](#)) en de Eumofa — “The EU fish market”.

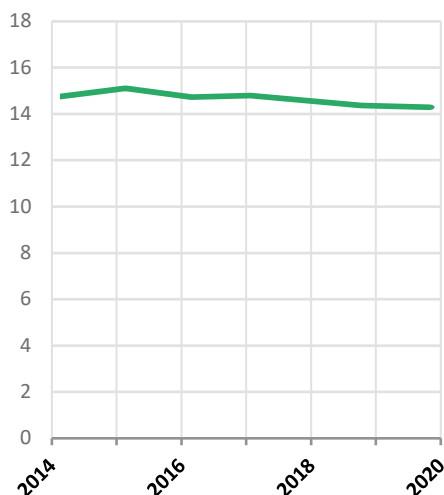
67 Aanvullende sociaaleconomische indicatoren worden verstrekt door het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij (WTECV), dat gegevensreeksen tot 2020 heeft geproduceerd²⁶. Hieruit blijkt (zie [figuur 12](#)) voor de periode 2014-2020 het volgende:

- Het aantal bedrijven dat zich bezighield met aquacultuurproductie schommelde rond de 15 000, met een dalende tendens.
- Het aantal mensen dat werkzaam was in de aquacultuur (voltijdsequivalenten) daalde van ongeveer 40 000 tot ongeveer 35 000.

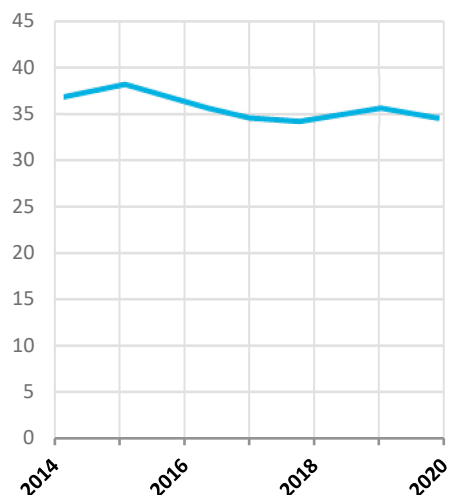
²⁶ Economic report on the EU aquaculture (STECF-22-17), 2023.

Figuur 12 — Sociale indicatoren van het WTECV, 2014-2020

Aantal ondernemingen
(in duizenden)



Werkgelegenheid
(Voltijdequivalent in duizenden)



Bron: ERK, op basis van gegevens van de EU-27 van het [WTECV](#).

68 Het WTECV meldde ook dat in 2020 Europese aquacultuurbedrijven in 19 EU-landen een totale ebit (winst vóór interest en belastingen, ook wel “exploitatiewinst” genoemd) van 518 miljoen EUR hadden. Niet alle lidstaten verstrekken gegevens voor deze indicator, en het zijn ook niet elk jaar dezelfde lidstaten die dit doen. De gegevens over de winstgevendheid op EU-niveau zijn daarom niet volledig of vergelijkbaar voor de periode 2014-2020. Voor 2020 zijn er bijvoorbeeld geen ebit-gegevens beschikbaar voor Spanje en Polen. Voor de andere voor deze controle geselecteerde lidstaten steeg de ebit tussen 2014 en 2020 het sterkst in Frankrijk (128 %), gevolgd door Italië (96 %) en Griekenland (24 %); in Roemenië daarentegen werd de ebit negatief (d.w.z. een algemeen operationeel verlies).

De Commissie heeft lacunes in de kennis over de milieuduurzaamheid van de aquacultuur in de EU vastgesteld die moeten worden opgevuld

69 Verbetering van de milieuduurzaamheid van de EU-aquacultuur is een van de belangrijkste doelstellingen van het aquacultuurbeleid van de EU, alsmede van de EU-fondsen in het bijzonder (zie [kader 1](#) hierboven). De zes geselecteerde lidstaten hebben ook een aantal milieudoelstellingen en -acties in hun plannen voor aquacultuur opgenomen.

70 Daarnaast is in de GVB-verordening vastgelegd dat deze plannen gericht moeten zijn op de opstelling van indicatoren voor economische, sociale en milieuduurzaamheid²⁷. Uit onze analyse van de plannen voor 2014-2020 van de zes geselecteerde lidstaten bleek dat ze allemaal tot op zekere hoogte aan deze vereiste voldeden, maar dat de mate waarin ze milieu-indicatoren behandelden aanzienlijk verschilde. Het Roemeense plan bevatte als enige een specifieke doelstelling met betrekking tot de kwantificering van de gevolgen van aquacultuur op het milieu.

71 Anders dan voor de economische en sociale duurzaamheid (zie de paragrafen [64-68](#)) hebben we geen enkele reeks indicatoren vastgesteld waarmee we kunnen beoordelen of de aquacultuur in de EU in de periode 2014-2020 vanuit milieuoogpunt op duurzame wijze is geëvolueerd.

72 In 2012 verrichtte het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (Joint Research Centre, JRC) van de Commissie een studie naar indicatoren voor duurzame aquacultuur in de Europese Unie²⁸, met inbegrip van milieu-indicatoren. In deze studie werd de duurzaamheid van de aquacultuur op zowel het niveau van de EU als de lidstaten beoordeeld op basis van een reeks indicatoren, waaronder twee milieu-indicatoren betreffende de vraag naar diervoeder (afhankelijkheid van vismeel en visolie) en twee betreffende afvalwater (stikstof en fosfor). Er werden in beide gevallen grote verschillen geconstateerd tussen de verschillende soortengroepen en productiesystemen. Volgens de studie zijn er zeer weinig officiële statistische gegevens beschikbaar om de prestaties van de aquacultuur in de EU te beoordelen, met name op het gebied van milieu.

73 In november 2020 heeft de Commissie het [EU-brede monitoringsysteem voor de bio-economie](#) gelanceerd. Dit systeem wordt ingevoerd als onderdeel van de strategie “[Een duurzame bio-economie voor Europa](#)” en beoogt te voorzien in een instrument om de vorderingen van de bio-economie van de EU — met inbegrip van visserij en aquacultuur — te meten, waarbij rekening wordt gehouden met de ecologische, sociale en economische dimensies van duurzaamheid. De Commissie werkt aan de ontwikkeling van indicatoren waarmee de druk van aquacultuur kan worden gemeten, zoals de lozing van nutriënten door de mariene aquacultuur, en het aantal invasieve uitheemse soorten dat elk jaar wordt geïntroduceerd.

²⁷ Artikel 34, lid 4, punt c), van [Verordening \(EU\) nr. 1380/2013](#).

²⁸ Hofherr J. et al., “[European Aquaculture Performance Indicators — Indicators for Sustainable Aquaculture in the European Union](#)”, 2012.

74 Het JRC publiceert regelmatig technische verslagen over het EU-brede monitoringsysteem voor de bio-economie. Een verslag van januari 2023 bevat de bijgewerkte lijst van indicatoren die zijn gepubliceerd of in ontwikkeling zijn²⁹. Hieruit blijkt dat voor een aantal indicatoren gegevens ontbreken — waaronder die met betrekking tot de lozing van nutriënten. Bij de indicatoren die op de lijst staan, wordt momenteel niet altijd onderscheid gemaakt tussen visserij en aquacultuur. Daarnaast bevat de lijst geen enkele indicator die betrekking heeft op de lozing van nutriënten door zoetwateraquacultuur.

75 In een ander verslag van januari 2023³⁰ stelt het JRC beleidsmakers een reeks indicatoren voor met betrekking tot de aanpassing van de aquacultuur aan de klimaatverandering. Deze indicatoren meten bijvoorbeeld het trofische niveau van gekweekte organismen, wat een indicatie is voor hun afhankelijkheid van grondstoffen zoals vismeel en visolie, of de voederconversie, waarmee de efficiëntie van de aquacultuur wat voederinput betreft kan worden beoordeeld.

76 Het WTECV heeft ook een aantal kritieke aspecten van de duurzaamheid van aquacultuurproducten, en daaraan gerelateerde indicatoren, vastgesteld en hierover gerapporteerd in twee verslagen die in 2021³¹ en 2023³² zijn gepubliceerd. De Commissie deelde ons mee dat zij werkt aan een richtsnoer over de milieuprestaties van de aquacultuur (zie paragraaf 26), waarin milieuprestatie-indicatoren zullen worden vastgesteld en rekening zal worden gehouden met deze WTECV-verslagen.

²⁹ Bijlage 3 in Kilsedar, C. et al., “EU Bioeconomy Monitoring System dashboards: extended with trade-related indicators”, 2023.

³⁰ Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek et al., “EU bioeconomy monitoring system indicator update”, 2023.

³¹ Criteria and indicators to incorporate sustainability aspects for seafood products in the marketing standards under the Common Market Organisation (STECF-20-05), 2021.

³² Marketing standards: review of proposed sustainability criteria/indicators for aquaculture (STECF-22-13), 2023.

EFMZV-prestaties kunnen niet worden beoordeeld vanwege ontoereikende monitoringgegevens

77 Het specifieke prestatiekader voor uit het EFMZV gefinancierde acties is gebaseerd op de indicatoren en streefdoelen die zijn opgenomen in de operationele programma's van de lidstaten. Voordat zij operationele programma's goedkeurt, moet de Commissie controleren welke indicatoren de lidstaten hebben gekozen en of hun streefdoelen aannemelijk zijn. Deze indicatoren omvatten outputindicatoren (bijv. het aantal productieve investeringen in aquacultuur, innovatie, adviesdiensten, enz.) en resultaatindicatoren (bijv. verandering in het volume van de aquacultuurproductie, verandering in nettowinst).

78 Voor de periode 2021-2027 definieert de EFMZVA-verordening één outputindicator (aantal concrete acties) en een reeks resultaatindicatoren, waarvan er één uitsluitend betrekking heeft op aquacultuur (behouden aquacultuurproductie). Voor elke specifieke doelstelling — met inbegrip van specifieke doelstelling 2.1 inzake steun voor de aquacultuur — kunnen de lidstaten de resultaatindicatoren selecteren die volgens hen het best hun strategie en het verwachte resultaat weerspiegelen. Zij mogen zoveel resultaatindicatoren kiezen als zij nodig achten om de belangrijkste effecten van de financiering weer te geven.

79 De Commissie monitort de uitvoering van de operationele programma's aan de hand van de gegevens die de lidstaten verstrekken over de door hen geselecteerde indicatoren. Het monitoringsysteem is zo opgezet dat er over de prestaties van elke concrete actie verslag wordt uitgebracht. Hoewel dit een positief aspect van het systeem is, hangen de kwaliteit en betrouwbaarheid van de indicatoren grotendeels af van de manier waarop de lidstaten gegevens over de prestatie van concrete acties verzamelen en verifiëren.

80 Voor de periode 2014-2020 verstrekken de lidstaten deze gegevens ten eerste in de vorm van verslagen die worden opgesteld in de zin van artikel 97, lid 1, punt a), van [Verordening \(EU\) nr. 508/2014](#) (ook wel "Infosys"-verslagen genoemd). Ten tweede verstrekken zij ook geaggregeerde gegevens voor dezelfde indicatoren in hun jaarlijkse uitvoeringsverslagen. De Commissie verspreidt op haar beurt informatie over de prestatie van operationele programma's via haar [opendataplatform](#), dat moet zorgen voor permanente publieke monitoring op basis van geaggregeerde gegevens. We troffen voor dezelfde indicatoren significante inconsistenties aan tussen deze drie verschillende reeksen cijfers (zie [kader 6](#)).

Kader 6

Voorbeelden van inconsistenties tussen verschillende rapportagesystemen

In de door de Commissie verstrekte gegevens over de eind 2021 bereikte resultaten in het kader van het EFMZV hebben we voor diverse resultaatindicatoren discrepanties tussen de verschillende rapportagesystemen aangetroffen, bijvoorbeeld:

Tot 2021 bereikte resultaten	Infosys-gegevens	Gegevens uit de jaarlijkse uitvoeringsverslagen	Opendataplatform
Verandering in het volume van de aquacultuurproductie (in ton)	223 316	295 952	434 531
Aquacultuurbedrijven die milieudiensten aanbieden (aantal bedrijven)	335	1 149	1 326

Bron: ERK, op basis van gegevens van de EU-27 van Infosys, de jaarlijkse uitvoeringsverslagen en het opendataplatform (geraadpleegd op 30 mei 2023).

81 Zowel de streefdoelen als de gerapporteerde resultaten voor “Verandering in het volume van de aquacultuurproductie” zijn duidelijk overschat. Zelfs het laagste van de drie in [kader 6](#) gepresenteerde resultaten (223 316 ton) zou overeenkomen met een groei van de totale aquacultuurproductie in de EU van ongeveer 20 %, terwijl er in feite sprake was van een zeer geringe groei tussen 2014 en 2020 (zie paragraaf [66](#)). Deze discrepanties doen twijfels rijzen over de betrouwbaarheid van de broncijfers die de lidstaten aan de Commissie hebben verstrekt. Het geconsolideerde EU-streefdoel, hoewel consistent in de drie door ons geanalyseerde rapportagesystemen (ongeveer 532 000 ton zonder het VK), vertegenwoordigt ongeveer de helft van de totale EU-productie. De drie hoogste waarden (voor Italië, Ierland en Portugal) zijn bij vergissing driemaal meegeteld en vervolgens gepubliceerd zonder te zijn gecorrigeerd (zie [kader 7](#)).

Kader 7

Fouten in de streefdoelen van de lidstaten voor de bijdrage van het EFMZV aan de groei van de aquacultuurproductie

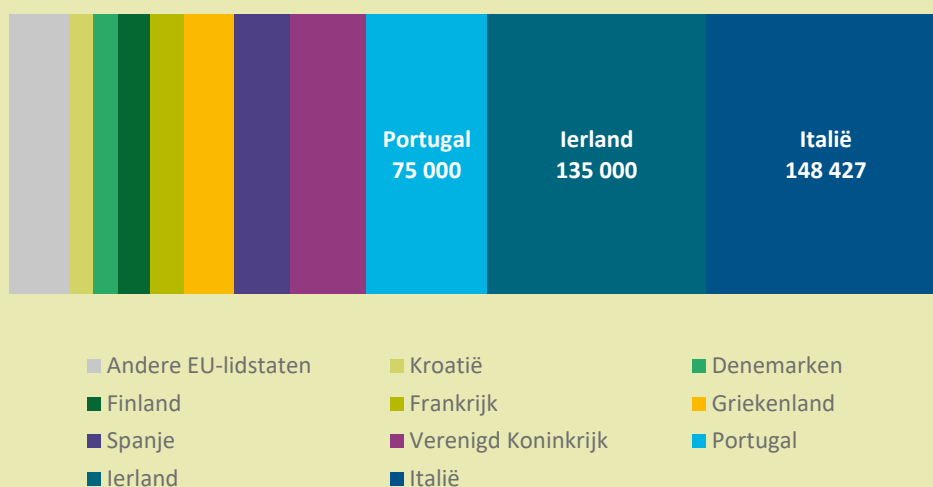
Productievolume — aquacultuur

Verandering in het volume van de aquacultuurproductie

Gepland: 579 332 ton (532 418 ton zonder het VK)

Uitgevoerd: 444 764 ton (434 531 ton zonder het VK)

Overzicht van programmastreecijfers (in ton)



Bron: ERK, op basis van de informatie die op het [opendataplatform voor cohesie](#) is gepubliceerd en op 30 mei 2023 is geraadpleegd.

82 De Commissie erkende ook tekortkomingen in de rapportagesystemen. In haar verslag van 2021 over de uitvoering van het EFMZV wordt erop gewezen dat ten minste enkele van de voor de resultaatindicatoren gerapporteerde waarden waarschijnlijk ongeloofwaardig zijn, aangezien de waarde van de ex-postevaluatie de waarde van de ex-ante-evaluatie met meer dan 200 % overschrijdt. De meeste van deze fouten zijn van formele aard, zoals het gebruik van de nationale munteenheid terwijl EUR vereist is, of het rapporteren in EUR in plaats van in “duizend EUR”, of het rapporteren in “kg” in plaats van in “ton”. Een deel van deze verschillen kan ook te wijten zijn aan onvoorzichtige planning, onvoorziene gebeurtenissen tijdens de uitvoering of kleine aantallen. Als voorbeeld wordt in het verslag aangegeven dat, in het kader van specifieke doelstelling 2, de gerapporteerde resultaten voor de indicatoren “Verandering in de waarde van de aquacultuurproductie” en “Verandering in nettowinst” hoogstwaarschijnlijk onjuist zijn.

83 Om de kwaliteit van de gegevens te verbeteren, heeft de Commissie de lidstaten hierover richtsnoeren verstrekt en een procedure voor de validering van gegevens ontwikkeld waarmee zij op de hoogte worden gebracht van formele fouten en aannemelijkheidskwesties. Vanwege de problemen die de kwaliteit van de in het monitoringsysteem ingevoerde gegevens beïnvloeden, kunnen wij echter geen conclusies trekken over de huidige prestaties van de in het kader van het EFMZV gefinancierde acties en ook niet beoordelen of de doelstellingen ervan zijn verwezenlijkt. Deze tekortkoming is van negatieve invloed op de mogelijkheid om lessen te trekken ter verbetering van de prestaties van toekomstige programma's.

Conclusies en aanbevelingen

84 Wij hebben onderzocht of de Commissie en de lidstaten de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de EU doeltreffend hebben bevorderd. We concluderen dat het strategisch kader van de EU voor aquacultuur de afgelopen jaren weliswaar is verbeterd, maar dat de aquacultuur in de EU weinig is gegroeid en dat er geen betrouwbare indicatoren zijn om de duurzaamheid van de sector en de bijdrage van de toegenomen EU-financiering voor de ontwikkeling van de aquacultuur in de EU te volgen.

85 Wij stelden vast dat de strategische documenten van de EU ter bevordering van de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur waren verbeterd (zie de paragrafen [19-25](#)). Op het niveau van de lidstaten waren de strategische meerjarenplannen voor aquacultuur over het algemeen afgestemd op de richtsnoeren van de Commissie, maar in sommige belangrijke milieustrategieën werd niet behoorlijk rekening gehouden met aquacultuur (zie de paragrafen [27-36](#)). Bovendien belemmerden ruimtelijke ordening en vergunningsprocedures van de lidstaten nog steeds de groei van de aquacultuursector (zie de paragrafen [37-42](#)). In 2022 lanceerde de Commissie het mechanisme voor bijstand op het gebied van aquacultuur om de lidstaten, de aquacultuursector en andere relevante belanghebbenden te ondersteunen bij de uitvoering van de strategische richtsnoeren van de EU (zie paragraaf [26](#)).

Aanbeveling 1 — Ondersteun de lidstaten bij het aanpakken van de belemmeringen voor een duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de EU

Met behulp van het mechanisme voor bijstand op het gebied van aquacultuur moet de Commissie de uitwisseling bevorderen van beste praktijken voor het aanpakken van knelpunten voor de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in belangrijke milieustrategieën, vergunningsprocedures en ruimtelijke ordening.

Streefdatum voor de uitvoering: 2025

86 Het bedrag dat voor de periode 2014-2020 exclusief aan aquacultuur werd toegewezen, was meer dan drie keer hoger dan het bedrag dat in de periode 2007-2013 werd uitgegeven, zonder dat de Commissie en de lidstaten naar behoren hadden aangetoond dat zo'n grote toename noodzakelijk was. Dit bedrag was wellicht hoger dan nodig, aangezien de absorptiepercentages van de lidstaten voor de

financiering van aquacultuur laag waren in vergelijking met andere prioriteiten, ondanks enige extra absorptie als gevolg van beperkende maatregelen in het kader van COVID-19 (zie de paragrafen 44-52). Als reactie op deze lage absorptiepercentages stelden de lidstaten vaak wijzigingen in hun oorspronkelijke financieringsplannen voor — die de Commissie goedkeurde — waarbij de financiering werd herverdeeld over de maatregelen die van groter belang waren voor de aquacultuursector, en financierden ze bijna alle in aanmerking komende projecten, ongeacht de bijdrage ervan aan de doelstellingen van de EU-steun (de paragrafen 53-60). De toewijzing van middelen was dus hoofdzakelijk vraaggestuurd, met weinig strategische aandacht voor het gebruik van de financiering als instrument ter ondersteuning van het aquacultuurbeleid van de EU en de aquacultuurplannen van de lidstaten.

Aanbeveling 2 — Verbeter de doelgerichtheid van EU-fondsen

De Commissie moet:

- a) bij het onderzoeken en goedkeuren van wijzigingen van de operationele programma's van de lidstaten in het kader van het EFMZVA ervoor zorgen dat deze beter het verband weerspiegelen tussen de toegewezen middelen, de doelstellingen van de maatregelen, de streefdoelen voor de prestatie-indicatoren en de verwezenlijking van de EU-doelstelling van duurzame groei;
- b) in het kader van de tussentijdse evaluatie van het EFMZVA nagaan of de lidstaten selectieve criteria hebben toegepast bij de keuze van de te financieren projecten en op basis daarvan beste praktijken uitwisselen over hoe het EFMZVA beter kan worden ingezet om de doelstellingen van het aquacultuurbeleid van de EU en die van de nationale strategische meerjarenplannen voor aquacultuur te verwezenlijken.

Streefdatum voor de uitvoering: 2025

87 De afgelopen jaren hebben de lidstaten weinig vooruitgang geboekt bij de verwezenlijking van de streefdoelen voor de aquacultuurproductie. De productievolumes zijn gestagneerd en het aantal mensen dat werkzaam was in de aquacultuur is gedaald. Tegelijkertijd is de waarde van de productie in de sector gestegen (zie de paragrafen 62-68). Er bestaan momenteel geen indicatoren om de milieuduurzaamheid van de aquacultuur in de EU te monitoren. De Commissie is bezig met de ontwikkeling van geschikte indicatoren via haar EU-brede monitoringsysteem voor de bio-economie, maar voor een aantal van deze indicatoren ontbreken momenteel gegevens. Zij werkt bovendien aan een richtsnoer waarin ze milieuprestatie-indicatoren voor aquacultuur zal vaststellen (zie de paragrafen 69-76).

De gegevens die momenteel worden gerapporteerd in het EFMZV-monitoringsysteem zijn ontoereikend om de bijdrage van het fonds aan de sociale en milieuduurzaamheid of het concurrentievermogen van de sector te kunnen beoordelen (zie de paragrafen [77-83](#)).

Aanbeveling 3 — Verbeter het toezicht op de prestaties van de EU-financiering en op de milieuduurzaamheid

De Commissie moet:

- a) met het oog op betere beleidsevaluatie en beter beleidsontwerp samenwerken met de lidstaten om de relevantie en betrouwbaarheid te verbeteren van de systemen die worden gebruikt om de EU-financiering voor aquacultuur te monitoren, en zorgen voor samenhang tussen deze systemen;
- b) ervoor zorgen dat duurzaamheidsindicatoren die specifiek betrekking hebben op aquacultuur tijdig beschikbaar zijn voor de voorbereiding van voorstellen voor het financieringsprogramma voor de periode na 2027, bijvoorbeeld als onderdeel van het EU-brede monitoringsysteem voor de bio-economie.

Streefdatum voor de uitvoering: a) 2025 en b) 2026

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van mevrouw Joëlle Elvinger, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 27 september 2023.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlage

Acties door de Commissie die zijn opgenomen in de strategische richtsnoeren voor 2013

Gebieden	Acties door de Commissie
Administratieve procedures vereenvoudigen	Beste praktijken en marges voor verbetering vaststellen. Leidraden inzake de voorschriften van de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn mariene strategie ten aanzien van aquacultuur voorbereiden.
Een duurzame ontwikkeling en groei van de aquacultuur verzekeren aan de hand van gecoördineerde ruimtelijke ordening	Toezicht houden op de tenuitvoerlegging van gecoördineerde ruimtelijke ordening. Verspreiden van studies en ervaringen om de lidstaten bij de ruimtelijke ordening helpen. In de zomer van 2014 een seminar voor het uitwisselen van beste praktijken organiseren.
Het concurrentievermogen van de aquacultuursector in de EU versterken	Onderzoek en innovatie ten bate van de aquacultuur coördineren en steunen middels alle ter zake relevante EU-programma's en fondsen. De overdracht van kennis, beste praktijken en innovatie, met inbegrip van de bevindingen in het kader van EU-onderzoeksprojecten, bevorderen. Een gebruiksvriendelijke EU-waarnemingspost voor de markt beschikbaar stellen voor het leveren van marktgegevens.
Een gelijk speelveld voor de marktdeelnemers van de EU bevorderen door de concurrentievoordelen van deze marktdeelnemers ten volle te benutten	Zorgen voor de onverkorte toepassing van etiketteringsvoorschriften, met name inzake versheid, herkomst en handelsbenaming. De transparantie van de markten verbeteren en marktinformatie over tendensen op plaatselijk, EU- en internationaal niveau verspreiden. Tegen eind 2013 een informatiecampagne over de sterke punten van de aquacultuur in de EU op touw zetten.

Afkortingen

AIR: jaarlijks uitvoeringsverslag (annual implementation report)

Ebit: winst vóór interest en belastingen

EFMZV: Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij

EFMZVA: Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur

Eumofa: Waarnemingspost voor de Europese markt voor visserij- en aquacultuurproducten

EVF: Europees Visserijfonds

FAO: Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties

FIOV: Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij

GIS: geografisch informatiesysteem

GVB: gemeenschappelijk visserijbeleid

JRC: Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek

NMSP: nationaal strategisch meerjarenplan

SGBP: stroomgebiedbeheerplan

UP2: Unieprioriteit 2

WTECV: Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij

Woordenlijst

Absorptie: de — vaak als percentage uitgedrukte — mate waarin aan lidstaten toegewezen EU-middelen zijn besteed aan subsidiabele projecten.

Effectbeoordeling: een analyse van de waarschijnlijke effecten (vooraf) of werkelijke effecten (achteraf) van een beleidsinitiatief of ander optreden.

Europese Green Deal: de in 2019 vastgestelde groeistrategie van de EU, die tot doel heeft de EU tegen 2050 klimaatneutraal te maken.

Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC): directoraat-generaal van de Commissie dat op wetenschappelijk gebied kennis verschaft en advies verstrekt ter ondersteuning van het EU-beleid.

Gemeenschappelijk visserijbeleid: het EU-kader voor het beheer van visbestanden en visserij met als doel om duurzame visbestanden en een stabiel inkomen voor de visserijgemeenschap te waarborgen.

Goede milieutoestand: hoge standaarden op het gebied van gezondheid, biodiversiteit, productiviteit en duurzaamheid op lange termijn van zeeën en oceanen.

Horizon 2020: het programma van de EU voor de financiering van onderzoek en innovatie voor de periode 2014-2020.

Horizon Europa: het programma van de EU voor de financiering van onderzoek en innovatie voor de periode 2021-2027.

Interreg: EU-programma dat samenwerking aan grensoverschrijdende projecten tussen grensoverschrijdende regio's en landen ondersteunt ten behoeve van regionale ontwikkeling.

Invasieve uitheemse soorten: dieren of planten die per ongeluk of opzettelijk in een natuurlijke omgeving worden geïntroduceerd waar deze normaal niet voorkomen, met ernstige negatieve gevolgen voor hun nieuwe omgeving.

Koolstofvoetafdruk: een maatstaf voor het effect van activiteiten op het milieu, gebaseerd op de broeikasgassen die ze veroorzaken.

LIFE: financieel instrument ter ondersteuning van de uitvoering van het milieu- en klimaatbeleid van de EU door cofinanciering van projecten in de lidstaten.

Mariene strategie: nationale strategie opgesteld door elke EU-lidstaat met het oog op het bereiken of behouden van de goede milieutoestand van zeeën en oceanen.

Maritieme ruimtelijke planning: analyse, organisatie en aanwijzing van zee- en oceaangebieden om ervoor te zorgen dat concurrerende menselijke activiteiten efficiënt, veilig en duurzaam zijn.

Monitoring: systematisch observeren en controleren, gedeeltelijk aan de hand van indicatoren, of er vooruitgang wordt geboekt in het verwezenlijken van een doelstelling.

Nationaal strategisch meerjarenplan: document waarin de doelstellingen van een lidstaat voor de bevordering van duurzame aquacultuur gedurende meerdere jaren worden uiteengezet, evenals de maatregelen en tijdschema's die nodig zijn om deze doelstellingen te verwezenlijken.

Natura 2000: netwerk van natuurgebieden voor zeldzame en bedreigde soorten en enkele zeldzame typen natuurlijke habitats die uit hoofde van het EU-recht worden beschermd.

Operationeel programma: het basiskader voor de uitvoering van door de EU gefinancierde projecten in een bepaalde periode, dat berust op de prioriteiten en doelstellingen die zijn vastgesteld in partnerschapsovereenkomsten tussen de Commissie en afzonderlijke lidstaten.

Prioritair actiekader: een instrument voor meerjarenplanning, zoals vereist door de habitatrichtlijn, dat een overzicht geeft van de maatregelen voor de uitvoering van het Natura 2000-netwerk en van het bedrag en de financieringsbron die hiervoor nodig zijn.

Programmeringsperiode: periode waarin een EU-uitgavenprogramma wordt gepland en uitgevoerd.

Resultaatindicator: een meetbare variabele waarmee informatie wordt verschaft om de onmiddellijke effecten van gesteunde projecten op de doelgroep te beoordelen.

Stroomgebiedbeheerplan: document over het beheer van een aangewezen stroomgebied in de EU, waarin de geplande acties worden uiteengezet om de doelstellingen van de kaderrichtlijn water te verwezenlijken.

Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij: door de Commissie aangewezen groep van deskundigen ter ondersteuning van de uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2023-25>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2023-25>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerkwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsmede de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I “Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen”, die onder leiding staat van ERK-lid Joëlle Elvinger. De controle werd geleid door ERK-lid Nikolaos Milionis, ondersteund door Kristian Sniter, kabinetschef, en Matteo Tartaggia, kabinetsattaché; Emmanuel Rauch, hoofdmanager; Maria Eulàlia Reverté i Casas, opgevolgd door Matteo Tartaggia en Anna Zalega, taakleiders, en Małgorzata Frydel, Greta Kapustaitė en Asimina Petri, auditors. Marika Meisenzahl verleende grafische ondersteuning. Richard Moore en Michael Pyper verleenden taalkundige ondersteuning.



Van links naar rechts: Maria Eulàlia Reverté i Casas, Kristian Sniter, Anna Zalega, Emmanuel Rauch, Nikolaos Milionis, Matteo Tartaggia, Greta Kapustaitė, Małgorzata Frydel, Asimina Petri.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2023

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019](#) van de ERK over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Figuur 3 — Afbeeldingen: © Sergey Chayko, Irina K., zcy, delarue, xamtiw, nosyrevy, stock.adobe.com.

Afbeelding 2: © Chawran, stock.adobe.com.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-0990-2	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/991399	QJ-AB-23-025-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0992-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/065886	QJ-AB-23-025-NL-N

Aquacultuur is een belangrijk onderdeel van de blauwe economie van de EU. Deze vorm van visteelt kan dienen als bron van eiwitten met een lagere koolstofvoetafdruk, wat alleen mogelijk is als aquacultuuractiviteiten op duurzame wijze worden uitgevoerd. Wij concludeerden dat het strategische kader van de EU voor aquacultuur de afgelopen jaren is verbeterd. In sommige belangrijke nationale milieustrategieën wordt echter onvoldoende rekening gehouden met de aquacultuur. Bovendien vormen de ruimtelijke ordening en vergunningsprocedures van de lidstaten nog steeds een belemmering voor de groei van de aquacultuur. De grote toename van beschikbare EU-financiering voor de aquacultuur tijdens de periode 2014-2020 werd gevolgd door een relatief lage absorptie en weinig veeleisende selectiecriteria voor projecten. De aquacultuur in de EU kende in deze periode weinig groei en er zijn geen betrouwbare indicatoren om de duurzaamheid van de sector of de bijdrage van de toegenomen EU-financiering te volgen.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors