Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

26 737 Gemeenschappelijk Visserijbeleid

Nr. 13

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2026

Met deze brief informeer ik u over de evaluatie van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB),[1] die de Europese Commissie (Commissie) op 30 april 2026 heeft gepubliceerd en over de Nederlandse inzet in het vervolgtraject zoals dat door de Eurocommissaris voor Visserij en Oceanen is aangekondigd.

Evaluatie van het GVB

De evaluatie van de basisverordening van het GVB vloeit voort uit het Oceanenpact dat de Eurocommissaris voor Visserij en Oceanen van 5 juni 2025 heeft gepubliceerd. Het Oceanenpact van de Eurocommissaris erkent het strategisch belang van de visserij- en aquacultuursector voor de Europese voedselzekerheid en de weerbaarheid en welvaart van kustgemeenschappen. Tegelijkertijd benadrukt het pact de noodzaak van een transitie naar verduurzaming waarbij economische belangen in evenwicht moeten worden gebracht met herstel van mariene ecosystemen. Uw Kamer is door het vorige kabinet per BNC-fiche geïnformeerd over het Oceanenpact (Kamerstuk 22 112, nr. 4104).

Het Gemeenschappelijk Visserijbeleid is gebaseerd op de EU-Verdragen en geeft de EU exclusieve bevoegdheid om de mariene biologische hulpbronnen te beschermen, en gedeelde bevoegdheid met de lidstaten voor aquacultuur en het gemeenschappelijke marktbeleid. De huidige Verordening (EU) nr. 1380/2013 is in 2014 in werking getreden en introduceerde belangrijke wijzigingen, waaronder het concept van maximale duurzame opbrengst (*maximum sustainable yield* - MSY), een aanlandplicht om teruggooi van ongewenste bijvangsten te ontmoedigen, een regionaal besluitvormingssysteem, doelstellingen voor extern optreden, en een mechanisme voor beleidscoördinatie tussen de lidstaten voor de ontwikkeling van de aquacultuur.

[1] SWD(2026)120 - Register of Commission Documents

kst-26737-13
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

De GVB-basisverordening wordt aangevuld door wet- en regelgeving, zoals de technische maatregelenverordening, de meerjarenplannen, de controleverordening voor visserij en de verordening betreffende het European Maritime Fishiers and Aquaculture Fund (EMFAF). Al deze juridische instrumenten, samen met het speciaal daarvoor bestemde fonds voor visserij en aquacultuur, dragen bij aan het bereiken van de doelstellingen van het GVB.

De evaluatie van de Commissie richt zich op de afgelopen elf jaar (2014–2025) om te beoordelen of de basisverordening haar doelstellingen heeft bereikt en of deze in de huidige context nog steeds geschikt is. De bevindingen en conclusies van deze evaluatie zullen helpen bepalen of de basisverordening ongewijzigd moet blijven of moet worden aangepast om belangrijke tekortkomingen of nieuwe behoeften aan te pakken.

Over het algemeen concludeert de Commissie dat de GVB-basisverordening een zeer belangrijk en relevant instrument is voor het beheer van gemeenschappelijke natuurlijke hulpbronnen en de daarmee samenhangende economische activiteit in een veranderende wereld. De brede en alomvattende doelstellingen maken het mogelijk om in te spelen op veel opkomende vraagstukken. De evaluatie van het GVB biedt kansen voor het behalen van internationale afspraken zoals de implementatie van de Natuurherstelverordening en in te spelen op de ruimtelijke ontwikkelingen die in de wateren van (buur)landen plaatsvinden. Inefficiënties en lacunes die in de evaluatie en door belanghebbenden zijn vastgesteld, worden in de evaluatie vaak geweten aan afhankelijkheid van de volledige implementatie van de bepalingen of van de bepalingen van de secundaire wetgeving.

Conclusies van de GVB-evaluatie per thema

De evaluatie van het GVB wordt hieronder per thema kort uiteengezet.

1. Vooruitgang op het gebied van ecologische duurzaamheid, maar nog onvolledig

In de evaluatie concludeert de Commissie dat de visserijdruk aanzienlijk is verbeterd, maar dat de biologische doelstellingen nog niet volledig zijn bereikt. Het aandeel van de visbestanden dat op het niveau van de maximale duurzame opbrengst (MSY) wordt geëxploiteerd, is gestegen van ongeveer 50% in 2014 tot 63% in 2022. Deze verbetering heeft echter niet geleid tot een algemeen herstel van de biomassa tot een duurzaam niveau. Ondanks de daling van de visserijsterfte is het aandeel van de bestanden waarvan de biomassa zich op een gezond niveau bevindt, tussen 2014 en 2022 stabiel gebleven of zelfs licht gedaald, en is het aandeel van de bestanden onder de kritische drempelwaarde voor deze biomassa (Blim) gestegen van 16% naar 20%. Met andere woorden, het GVB heeft het beheer van de visserijdruk verbeterd (vermindering van de visserij-inspanning), maar heeft geen systemisch biologisch herstel mogelijk gemaakt. De Commissie oordeelt dat dit het gevolg is van de soms slechte uitgangssituatie van bepaalde visbestanden en interne factoren (zoals het uitstellen van de MSY-deadline) alsmede externe factoren, zoals klimaatverandering en aantasting van habitats.

2. Beperkte doeltreffendheid van de belangrijkste maatregelen (met name de aanlandplicht)

Uit de evaluatie blijkt dat de belangrijkste instrumenten die via de hervorming van 2013 zijn ingevoerd, gemengde resultaten hebben opgeleverd. Met name de aanlandplicht heeft niet geleid tot een signifi-

cante verandering in het visserijgedrag, noch tot een noemenswaardige verbetering van de selectiviteit of de samenstelling van de vangsten. De Commissie concludeert dat deze tekortkomingen te wijten zijn aan gebrekkige implementatie en handhaving in de lidstaten.

3. Economische prestaties die achterblijven bij de verwachtingen

De Commissie wijst op een discrepantie tussen de oorspronkelijke verwachtingen (een sterke verbetering van de rentabiliteit) en de waargenomen resultaten. Zo blijft de rentabiliteit van belangrijke segmenten van de vloot kwetsbaar als gevolg van aanhoudende overcapaciteit in de sommige Europese visserijen (teveel vaartuigen in verhouding tot de beschikbare vangstmogelijkheden) in combinatie met een daling van de aanlandingen in verschillende Europese wateren. De ontwikkeling van de Europese aquacultuur blijft over het algemeen stagneren, ondanks de doelstellingen op het gebied van groei en diversificatie. Met andere woorden, het GVB is er niet in geslaagd de structurele onevenwichtigheden (capaciteit, afhankelijkheid van hulpbronnen) voldoende te corrigeren, wat een directe invloed heeft op de inkomsten en de aantrekkelijkheid van de sector voor een nieuwe generatie.

4. Gemengde sociale resultaten en een afnemende aantrekkelijkheid van de sector

De sociale impact van het GVB wordt als gemengd en over het algemeen ontoereikend beoordeeld. De visserijsector blijft gekenmerkt door een kwetsbaar economisch model, weinig aantrekkelijke lonen en moeilijke arbeidsomstandigheden en de veroudering van de vloot. Als gevolg daarvan ondervindt de sector in verschillende segmenten (visserij en aquacultuur) moeilijkheden bij de generatievernieuwing.

5. Een beperkte bijdrage aan de voedselzekerheid van de EU

De evaluatie laat zien dat het GVB, ondanks zijn doelstellingen, slechts in beperkte mate heeft bijgedragen aan de Europese voedselzekerheid. Zo heeft de stagnatie of daling van de Europese visserij- en aquacultuurproductie geleid tot een toegenomen afhankelijkheid van invoer, met name voor de verwerkende industrie.

6. Aanzienlijke vooruitgang op het gebied van governance en wetenschappelijke basis

Dit is het gebied waarop de evaluatie het meest positief is: i) versterking van het visserijbeheer op wetenschappelijke basis (algemene toepassing van de Maximum Sustainable Yield); ii) verbetering van de gegevensverzameling; iii) ontwikkeling van regionalisering (overleg tussen lidstaten rondom een zeebasin over visserijmaatregelen die de Commissie om kan zetten in gedelegeerde wetgeving), hoewel de evaluatie wel kritisch is op de doorlooptijden en participatie van belanghebbenden. In dit kader wordt de EU financiering cruciaal genoemd voor de bereikte resultaten.

7. Versterkte externe actie, maar onvoldoende om de interne tekortkomingen te compenseren

De EU heeft haar internationale invloed op visserijgebied versterkt. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om inspanningen voor bindende overeenkomsten met derde landen, behoud van toegang tot wateren van derde landen, de rol van de EU in regionale visserijorganisaties (RFMO's) en de bestrijding van illegale visserij.

8. Aanhoudende tekortkomingen op het gebied van controle en handhaving

De evaluatie wijst op aanzienlijke tekortkomingen bij de controle, de handhaving en de naleving van de regels. In dit verband benadrukt het verslag dat de secundaire wetgeving bij de herziene Controleverordening (EU 2023/2842) moet worden aangenomen. In dit kader noemt de Commissie ook dat gerichte EU-financiering voor cofinanciering van de kosten voor controle en handhaving de druk op nationale budgetten verlicht.

Appreciatie van de evaluatie van het GVB

Nederland onderschrijft dat het GVB positief heeft bijgedragen aan duurzaam beheer van visbestanden, het versterken van de kennisbasis en de governance van visserijmanagement via de regionaliseringsprocedure. Tegelijkertijd ziet Nederland ook dat ruim 10 jaar na de inwerkingtreding van de basisverordening op verschillende doelstellingen onvoldoende effect is gesorteerd.
De conclusie dat achterblijvende economische prestaties en herstel van visbestanden vooral zou liggen aan onvoldoende implementatie, controle en handhaving door de lidstaten, is te eenzijdig. Nederland oordeelt dat in de conclusies van de evaluatie onvoldoende rekenschap is gegeven van de impact van andere aspecten die van invloed zijn op visserijsterfte, zoals klimaatverandering, overbevissing door niet EU-landen, habitatdegradatie en watervervuiling. Evenmin is bij achterblijvende economische prestaties en uitblijvende investeringen gekeken naar impact van sterk fluctuerende vangstadviezen hierop, hoewel dit door lidstaten wel is aangedragen.

Ook als het gaat om uitblijvende doeltreffendheid van bijvoorbeeld de aanlandplicht, verwijst de Commissie in de conclusies naar onvoldoende implementatie en controle door lidstaten en de grote hoeveelheid uitzonderingen. Hoewel de onderliggende studie naar de evaluatie van de aanlandplicht expliciet noemt dat de uitvoerbaarheid van deze maatregel in de gemengde visserij zeer complex is en hoge uitvoeringskosten met zich meebrengt, verbindt de Commissie daar echter geen conclusies aan. Nederland oordeelt dat een maatregel in de basis uitvoerbaar moet zijn, voordat lidstaten en vissers op tekortkomingen in de implementatie gewezen kunnen worden. Dat zoveel uitzonderingen nodig zijn om een maatregel te laten werken wijst er bijvoorbeeld op dat de maatregel in de basis niet juist is.

Nederland onderschrijft dat het externe visserijbeleid heeft bijgedragen aan het behoud van vangstmogelijkheden in de wateren van derde landen. Met name de langdurige afspraak tussen het VK en de EU over wederzijdse toegang biedt langdurige stabiliteit voor de Nederlandse visserijsector. Tegelijkertijd staan de onderhandelingen over vangstmogelijkheden in het Noord Oost Atlantisch gebied steeds meer onder druk als gevolg van dalende visbestanden en geopolitieke conflicten. Brexit heeft nog altijd een grote impact op de dynamiek in deze onderhandelingen. Eveneens heeft Brexit een grote impact gehad op de economische prestaties van de Europese visserijvloot, doordat veel visquota zijn overgedragen. Tenslotte heeft Brexit ook een grote impact op de effectiviteit van de regionaliseringsprocedure, die zeer positief door de Commissie wordt beoordeelt, ondanks de lange doorlooptijd van de besluitvorming. Hoewel Brexit grote impact heeft op de doelstellingen van het GVB, komt Brexit nauwelijks aan de orde in de evaluatie.

Nederlandse inzet voor de Visie 2040 voor Visserij en Aquacultuur

De evaluatie van het GVB zal als input dienen voor de door de Eurocommissaris voor Visserij en Oceanen aangekondigde Visie 2040 voor Visserij en Aquacultuur. Deze visie zal een strategisch kader vormen voor de ontwikkeling van het visserij- en aquacultuurbeleid voor de komende 15 jaar. Onderdelen van deze visie zijn ook een roadmap voor de energietransitie en een strategie voor het Europees extern visserijbeleid. De Commissaris heeft aangegeven dit najaar deze visie te willen publiceren. Nederland steunt de ontwikkeling van een Visie 2040 voor Visserij en Aquacultuur en wil met bijgevoegde brief, gericht aan de Eurocommissaris voor Visserij en Oceanen, een bijdrage leveren aan de ontwikkeling daarvan. In deze kamerbrief vindt uw Kamer een Nederlandse samenvatting van deze brief.

Al meerdere jaren vraagt Nederland in Europa aandacht voor economisch perspectief voor de Nederlandse visserijsector. Nederland wil de visserijsector, die intrinsiek verbonden is met onze cultuur en onze kustgemeenschappen, behouden. Voedsel uit onze eigen zeeën draagt bij aan onze voedselzekerheid en daarmee aan de strategische autonomie van Europa. De sector staat echter voor de grote uitdaging om een verduurzamingstransitie te effectueren. Dit vraagt grote investeringen, terwijl de sector economisch onder druk staat na de COVID-19 pandemie, Brexit, afnemend bevisbaar areaal en fluctuerende olieprijzen door geopolitieke conflicten en druk op de beschikbare ruimte in onze Nederlandse wateren en in die van onze buurlanden.

Voor de Visie 2040 voor de Visserij en Aquacultuursector heeft Nederland de volgende prioriteiten:

1) Verbeteren energie-efficiëntie en modernisering van de vloot
   Sterk fluctuerende brandstofprijzen als gevolg van geopolitieke conflicten maken de visserijsector kwetsbaar en zetten het verdienmodel sterk onder druk. Dit belemmert de nodige investeringen in verduurzaming en energie-efficiëntie. Investeringssteun voor (innovatieve) nieuwbouw en motorvervanging zou daarom mogelijk gemaakt moeten worden. Dit zou naast verbetering van de energie-efficiëntie ook bijdragen aan beleidsdoelstellingen op het gebied van generatievernieuwing en het verbeteren van arbeids- en veiligheidsomstandigheden aan boord. Nederland wijst in het kader van energie-efficiënte ook op de positieve bijdrage van pulsvisserij, waarmee tot ongeveer 40% brandstof bespaard kan worden. Positieve effecten van pulsvisserij op brandstofbesparing en bodemberoering zijn bevestigd door ICES.[2] Nederland vraagt daarbij ook om het vergemakkelijken van de procedures voor het toestaan van innovatieve vistuigen en duidelijke criteria daarbij.
2) Alternatief voor de aanlandplicht
   Nederland onderschrijft de doelstellingen van de aanlandplicht: het verbeteren van de selectiviteit en verminderen van ongewenste bijvangsten. De aanlandplicht (art. 15 GVB Verordening (EU) nr. 1380/2013) in zijn huidige vorm heeft echter onvoldoende bijgedragen aan de beleidsdoelstellingen waarvoor hij in het leven is geroepen, namelijk verminderen van ongewenste bijvangst. Tegelijkertijd zijn de uitvoeringskosten en administratieve lasten voor zowel vissers als lidstaten hoog. Nederland werkt aan een alternatief op basis van slimme camera- en AI-technologie waarmee ongewenste bijvangst

[2] Item - Request from the Netherlands regarding the impacts of pulse trawling on the ecosystem and environment from the sole (Solea solea) fishery in the North Sea - International Council for the Exploration of the Sea - Figshare

volledig geregistreerd kan worden. Nederland roept de Commissie op om de aanlandplicht te wijzigen, opdat deze innovatieve technologie effectief kan worden toegepast.

3) Duurzaam visserijbeheer en stabiliteit van vangstmogelijkheden.
Tijdens de top van de Verenigde Naties over Duurzame Ontwikkeling (Johannesburg, 2002) hebben de EU-lidstaten zich ertoe verbonden de visserij op een duurzaam niveau te beheren, zodat de maximale duurzame opbrengst (*Maximum Sustainable Yield*of *MSY*) kan worden behaald. Deze doelstelling was niet alleen bedoeld om ecologische duurzaamheid te waarborgen, maar ook om consistente vangstmogelijkheden te behouden, wat uiteindelijk zou leiden tot een hogere visopbrengst en een grotere economische waarde op de lange termijn. Nederland onderschrijft het belang van duurzaam visserijbeheer gebaseerd op de MSY.
Het bereiken van dit doel vereist dat het visserijbeheer een zorgvuldige balans vindt tussen het reproductievermogen van de visbestanden en de economische levensvatbaarheid van de visserijvloot. Wetenschappelijk onderzoek naar bepaalde visbestanden laat echter aanzienlijke schommelingen van jaar tot jaar zien, wat de sociaaleconomische duurzaamheid van de EU-vloot en de bedrijfsplanning op lange termijn negatief beïnvloedt. Dit belemmert de investeringskracht van de sector in bijvoorbeeld verduurzaming en energie-efficiëntie.
Hoewel meerjarenplannen zijn ontworpen om de MSY-doelstelling haalbaar te maken in gemengde visserijen, bieden deze plannen momenteel zeer beperkte flexibiliteit om abrupte veranderingen in de vangstmogelijkheden te voorkomen. Daarom pleit Nederland voor de aanpassing van de meerjarenplannen om:
   – extreme tussen-jaarlijkse variabiliteit in de totale toegestane vangsten (TAC's) te minimaliseren, zowel bij positieve als bij negatieve vangstadviezen;
   – Stabiliteit en voorspelbaarheid te bevorderen, waardoor vissers met vertrouwen kunnen investeren, innoveren en plannen;

   Tenslotte vereisen juridische onduidelijkheden, zoals de 5%-regel in de meerjarige plannen, snelle aanpassingen vanwege de soms onevenredige impact ervan op de vismogelijkheden en de juridische onzekerheid rond de toepassing ervan.
   Een dergelijke aanpak zou de ecologische doelstellingen dienen, terwijl tegelijkertijd de betrokkenheid van vissersgemeenschappen, de sociaaleconomische veerkracht van kustgemeenschappen en de rechtszekerheid worden bevorderd, waardoor de uitvoering van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) wordt versterkt en de duurzaamheid en levensvatbaarheid van de EU-visserijsector op lange termijn wordt gewaarborgd.
4) Externe relaties van de EU in een veranderende wereld
Het huidige GVB is slechts beperkt toegerust op het gezamenlijk beheer van visbestanden met derde landen. Sinds de Brexit, maar ook in de Middellandse Zee, wordt het merendeel van de visbestanden echter wel gezamenlijk beheerd met derde landen. Nederland zet erop in dat deze belangrijke verschuiving adequaat wordt weerspiegeld in een herzien GVB, dat voldoende flexibiliteit moet bieden om gezamenlijke beheerstrategieën te ondersteunen en de belangen van de EU te beschermen.
Verder vindt Nederland het belangrijk dat de EU haar leiderschapspositie in de strijd tegen illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij behoudt en zich inzet voor een gelijk speelveld voor onze vissers, zowel in het kader van regionale visserijbeheerorganisaties (RFMO's) als via overeenkomsten voor duurzame visserijpartnerschappen. De RFMO's moeten zich daarnaast aanpassen aan de veranderende geopolitieke situatie.
5) Ruimtelijke ordening op zee

De beschikbaarheid van open ruimte voor de visserij staat onder druk en de visserijsector wordt gedwongen zich aan te passen aan afgenomen ruimte en soms multifunctionele gebruik van de ruimte op zee. Dit heeft geleid tot de noodzaak om het belang van visserij mee te nemen in de maritieme ruimtelijke planning. Hierdoor kunnen belangrijke visgronden worden gewaarborgd en voldoende mariene eiwitten worden gegarandeerd. Daarnaast dient de sociaaleconomische impact van andere (economische) activiteiten en sluitingen op de visserij en kustgemeenschappen adequaat te worden beoordeeld om een duurzame en strategisch autonome Europese visserijsector te waarborgen. Inmiddels doet het Rijk dit door middel van een zorgvuldig beoordelingsproces via het Programma Noordzee. Dit neemt echter niet de noodzaak weg om te beoordelen hoe vloten uit meerdere landen worden beïnvloed door andere activiteiten en om rekening te houden met de cumulatieve impact op het toenemende aantal gebiedssluitingen voor bestaande visserijen.
Aangezien Nederland wateren deelt met buurlanden en Nederlandse vissers gebruik maken van de wateren van buurlanden, is coördinatie tussen lidstaten en met derde landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen belangrijk. Samen met Frankrijk heeft Nederland hierin initiatief genomen met de oprichting van het Greater North Sea Basin Initiative. Uw Kamer is hierover geïnformeerd door voormalig bewindspersonen van Infrastructuur en Waterstaat in juni 2024 (Kamerstuk 33 450, nr. 128) en in maart 2026 (Kamerstuk 35 325, nr. 11). Omdat verschillende lidstaten en derde landen betrokken zijn en omdat visserij een exclusieve EU-bevoegdheid is, is voortzetting van de betrokkenheid en facilitering van dit proces door de Commissie belangrijk.

6) Vereenvoudiging, reductie administratieve lasten en proportionele controle maatregelen
Visserij is één van de weinige sectoren waarvoor de Commissie nog geen vereenvoudigingsvoorstellen heeft gedaan. Het uitgebreide regelgevingskader van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid is de afgelopen jaren in complexiteit toegenomen, en verschillende voorschriften blijken in de praktijk niet werkbaar. Nederland en veel andere lidstaten roepen daarom al enige tijd op tot een vereenvoudigingsomnibus. Voor Nederland zijn daarin de aanlandplicht en bijvoorbeeld de toepassing van het MSY-principe en vereenvoudiging van de procedure voor toelating van innovatieve vistuigen, zoals eerder in deze brief al beschreven belangrijke onderwerpen.
Vereenvoudigde regels moeten naast een goed en effectief controlesysteem naleving garanderen, maar ook mogelijkheden creëren om goed gedrag te stimuleren en te belonen. Nederland begrijpt en deelt de ambitie van de Commissie om data gedreven handhaving te realiseren. De ambitie om te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verminderen kan echter niet alleen door digitalisering worden bereikt. De huidige risicogebaseerde aanpak moet centraal blijven staan en verder versterkt worden. Op korte termijn heeft Nederland ernstige zorgen dat overregulering en te complexe controlemaatregelen het concurrentievermogen van de visserijsector kunnen verzwakken en de ontwikkeling ervan naar een grotere veerkracht kunnen belemmeren. Daarom dient de in 2023 herziene Controleverordening (EG 1224/2009) en de verordening ter bestrijding van illegale en ongereglementeerde visserij (EG 1005/2008) opnieuw bezien moeten worden in het licht van de vereenvoudigingsopgave.
Bij het opstellen van secundaire wetgeving voor de implementatie van de controleverordening zet Nederland zich er ook voor in dat de ambitie om de wetgeving te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verminderen nadrukkelijk meegenomen wordt in de besluitvorming. Daarnaast kan verwacht worden dat in het kader van de

evaluatie van de Gemeenschappelijke Marktordening de Commissie administratieve vereenvoudigingen zal voorstellen.

Zowel in reactie op de evaluatie van het GVB als voor de nog op te stellen visie 2040 zal ik mijn inbreng in Europa in lijn met deze brief neerzetten. Daarbij zal ik niet alleen met de Commissie maar ook met andere Lidstaten in gesprek gaan om te bezien waar belangen en inzet gedeeld worden. Juist voor de visserijsector, waar de Europese kaders zo bepalend zijn voor de bedrijfsvoering, is deze Europese samenwerking essentieel om zo perspectief te bieden en daarmee voedselwinning uit zee te borgen voor de toekomst.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
S.P.A. Erkens