



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 29.06.2005
COM(2005)275 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD,
HET EUROPEES PARLEMENT EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN
SOCIAAL COMITE**

**Aanzet tot een debat over een communautaire aanpak van milieukeurregelingen voor
visserijproducten**

(SEC(2005)840)

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD,
HET EUROPEES PARLEMENT EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN
SOCIAAL COMITE**

**Aanzet tot een debat over een communautaire aanpak van milieukeurregelingen voor
visserijproducten**

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

In december 1997 heeft de Commissie in haar mededeling over de toekomst van de markt voor visserijproducten in de Europese Unie¹ voor het eerst gewezen op de noodzaak van een debat over niet-discriminatoire, vrijwillige milieukeurregelingen. Bij daaropvolgende besprekingen waren de meeste lidstaten het erover eens dat de Gemeenschap een gemeenschappelijke aanpak zou moeten uitstippelen, maar over de uitvoering daarvan liepen de meningen uiteen. In 2002 heeft de Commissie een actieplan van de Gemeenschap² goedgekeurd om milieubeschermingseisen in het gemeenschappelijk visserijbeleid te integreren en daarbij het voornemen geuit een debat over milieukeurregelingen voor visserijproducten op gang te brengen.

Het doel van de in 2002 goedgekeurde hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid³ is het waarborgen van een in economisch, milieu- en sociaal opzicht duurzame exploitatie van de levende aquatische hulpbronnen. Om vooruitgang te boeken bij de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet werk worden gemaakt van milieukeurregelingen als middel om het streven naar milieubescherming te integreren in de visserijsector. Bovendien rijzen door de recente toename van het aantal producten met een milieukeur belangrijke vragen omtrent het beleid inzake concurrentie, handel en consumentenbescherming.

Er moet ook aandacht worden besteed aan de recente discussies in internationale fora over milieukeurregelingen. Bij de FAO wordt momenteel gewerkt aan richtsnoeren inzake milieukeurregelingen voor vis en visserijproducten afkomstig van de zeevisserij. Bovendien hebben leden van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) er zich bij de verklaring van Doha toe verbonden om de vereisten betreffende milieukeurregelingen te onderzoeken in het kader van de werkzaamheden van het Comité voor handel en milieu.

De Commissie hoopt dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de potentiële voordelen van geloofwaardige milieukeurregelingen voor visserijproducten. Dit zou aanzienlijk bijdragen tot

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - De toekomst van de markt voor visserijproducten in de Europese Unie: verantwoordelijkheid, partnerschap, concurrentievermogen. COM(1997)719 def. van 16 december 1997.

² Mededeling van de Commissie tot vaststelling van een actieplan van de Gemeenschap om milieubeschermingseisen in het gemeenschappelijk visserijbeleid te integreren. COM(2002)186 def. van 28 mei 2002.

³ Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 358 van 31.12.2002, blz. 59).

de integratie van milieubescherming in de visserijsector. Met deze mededeling wordt beoogd een diepgaande inhoudelijke discussie op gang te brengen over deze vraagstukken en de mogelijkheden voor verdere stappen te verkennen.

2. MILIEUKEURREGELINGEN

2.1. Omschrijving⁴

Een milieukeurregeling biedt de mogelijkheid om producten te voorzien van een herkenbaar logo of opschrift dat de consument garandeert dat het product is geproduceerd volgens bepaalde milieunormen, zoals de duurzaamheid van de gebruikte grondstoffen, het milieueffect van de productiemethode of de mogelijkheid om het product te recyclen. De achterliggende gedachte is dat wanneer consumenten goed geïnformeerd zijn, kunnen keuzes de promotie en consumptie van milieuvriendelijke producten in de hand kunnen werken. Op die manier kunnen de consumenten het gedrag van producenten en beleidsmakers beïnvloeden.

In de industrie en de bosbouw bestaan tegenwoordig tal van certificerings- en milieukeurregelingen. De regeling van de Gemeenschap voor het toekennen van milieukeuren⁵ bestrijkt zo'n 20 groepen van industriële producten. Daartoe behoren echter geen levensmiddelen, drank of medicijnen.

2.2. Milieukeurregelingen in de visserijsector

Supermarktketens en handelaars tonen een groeiende belangstelling voor levensmiddelen waarbij de duurzaamheid in acht wordt genomen. Dit heeft in de visserijsector geleid tot de ontwikkeling van particuliere milieukeurregelingen, waarvan er ook enkele een plaats op de markt hebben gekregen (bijv. de keurmerken “dolfijnveilig” en “Marine Stewardship Council”). Daarnaast ontstaan er steeds meer particuliere initiatieven met zeer uiteenlopende beweringen waarvan de geloofwaardigheid niet altijd kan makkelijk worden bepaald⁶.

2.2.1. Tonijn met keurmerk “dolfijnveilig/dolfijnvriendelijk”

Het meest genoemde en wellicht meest controversiële milieukeur in de visserijsector is het keurmerk “dolfijnveilig/dolfijnvriendelijk” voor tonijn. Dit keurmerk is bedoeld om aan te geven dat de tonijn is gevangen volgens een methode die dolfijnen beschermt in het kader van de Overeenkomst inzake het internationale programma voor het behoud van dolfijnen (AIDCP), van een multilaterale regionale visserijorganisatie of van een programma van het Earth Island Institute, een in de VS gevestigde niet-gouvernementele organisatie.

Hoewel het gebruik van het keurmerk “dolfijnveilig/dolfijnvriendelijk” is begonnen als een technische maatregel, is de markt ondertussen zo sterk veranderd dat tonijn die niet als “dolfijnveilig” kan worden aangemerkt, in sommige landen niet meer aanvaard wordt. De normen van de AIDCP en de wetgeving van de Verenigde Staten zijn echter niet complementair. Voor tonijn die volgens de normen van de AIDCP is gevangen, betekent het

⁴ Zie bijlage I voor definities, ervaringen op andere gebieden en technische bijzonderheden.

⁵ Verordening (EG) nr. 1980/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 inzake een herzien communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren (PB L 237 van 21.9.2000, blz. 1).

⁶ Zie bijlage I-2 voor meer bijzonderheden.

keurmerk “dolfijnveilig” zelfs een belemmering voor de toegang tot de markt van de VS. Dit heeft aanleiding gegeven tot aanhoudende geschillen tussen Mexico en de VS. Pogingen van de regering van de VS om de eigen wetgeving aan te passen aan de normen van de AIDCP, zijn bij Amerikaanse rechtbanken aangevochten door ngo's die van mening zijn dat de AIDCP-normen niet streng genoeg zijn.

De Gemeenschap steunt de vrijwillige certificeringsregeling van de AIDCP voor dolfijnveilige tonijn. Na de invoering van de regeling voor toezicht op tonijnvangsten⁷ is het nu de vraag of en hoe de certificeringsregeling van de AIDCP op het niveau van de Gemeenschap moet worden toegepast. In dit verband moeten tal van aspecten nader worden onderzocht.

2.2.2. *De milieukeurregeling van de “Marine Stewardship Council”*

De “Marine Stewardship Council” (MSC), die in 1997 door Unilever en het Wereldnatuurfonds gezamenlijk is opgericht maar nu zelfstandig werkt, heeft een groot particulier milieukeurinitiatief ontwikkeld dat moet garanderen dat het product afkomstig is van een goed beheerde vorm van visserij en niet heeft bijgedragen tot het milieuprobleem van de overbevissing. Tot dusverre zijn tien visserijtakken op deze manier gecertificeerd, waaronder vier Europese. Meer dan 180 producten over de hele wereld dragen het MSC-keurmerk. Twaalf visserijtakken worden momenteel nog beoordeeld, waaronder de visserij op haring in de Noordzee en koolvis in Alaska.

Tijdens de totstandkoming van de MSC-beginselen is gebleken dat ontwikkelingslanden bepaalde bedenkingen hebben, omdat zij vrezen dat hun producten van de markten van ontwikkelde landen zouden kunnen worden uitgesloten.

3. WERKZAAMHEDEN IN VERBAND MET MILIEUKEUREN IN INTERNATIONALE FORA

3.1. Voedsel- en landbouworganisatie (FAO)

In het kader van de FAO zijn de besprekingen over milieukeurregelingen begonnen tijdens de 22e vergadering van het Comité voor visserij (COFI) van de FAO in 1997, naar aanleiding van de oprichting van de MSC. Er is weinig vooruitgang geboekt, hoofdzakelijk vanwege de vrees dat milieukeurregelingen extra belemmeringen voor de handel zouden opleveren. Alle deskundigen waren het er echter over eens dat eventuele richtsnoeren in ieder geval verenigbaar moeten zijn met de Gedragscode voor verantwoorde visserij van de FAO⁸.

Tijdens de 25e vergadering van het COFI in 2003 is de FAO verzocht richtsnoeren te ontwikkelen voor een milieukeurregeling voor vis en visserijproducten afkomstig van de zeevisserij. Tijdens het technisch overleg in oktober 2004 hebben de delegaties te kennen gegeven graag snel vooruitgang te willen boeken bij de ontwikkeling van internationale richtsnoeren voor milieukeurregelingen. Er zijn aanzienlijke vorderingen gemaakt en voorafgaand aan de vergadering van het COFI is een tweede technisch overleg gepland. De definitieve tekst van de richtsnoeren is goedgekeurd tijdens de 26^e vergadering van het COFI

⁷ Verordening (EG) nr. 882/2003 van de Raad van 19 mei 2003 tot vaststelling van een regeling voor toezicht op en verificatie van tonijnvangsten. (PB L 127 van 23.5.2003, blz. 1)

⁸ Verslag van de 23e vergadering van het Comité voor visserij (Rome, Italië, 15-19 februari 1999), FAO Fisheries Report, nr. 595.

in maart 2005. De Europese Gemeenschap heeft tijdens de hele overlegprocedure een actieve rol gespeeld.

3.2. World Trade Organisation (Wereldhandelsorganisatie)

In overeenstemming met de verbintenis die bij punt 32, onder iii), van de ontwikkelingsagenda van Doha (Doha Development Agenda, DDA) is aangegaan om bijzondere aandacht te besteden aan de etiketteringsvereisten inzake milieuaspecten, hebben sinds de ministeriële conferentie in Doha in 2001 besprekingen plaatsgevonden in het kader van het Comité voor handel en ontwikkeling van de WTO. Deze besprekingen waren vooral toegespitst op vrijwillige regelingen op basis van de levenscyclusaanpak⁹. De Commissie heeft voorgesteld verscheidene elementen in verband met de rol en de werkingssfeer van milieukeurregelingen te behandelen zodat de beleidsmaatregelen op het gebied van handel, ontwikkeling en milieu elkaar wederzijds versterken¹⁰. Tot dusverre hebben zij hierover nog geen overeenstemming bereikt.

4. DOELSTELLINGEN VAN EEN COMMUNAUTAIR BELEID INZAKE MILIEUKEUREN VOOR VIS EN VISSERIJPRODUCTEN

De Commissie beschouwt milieukeurregelingen als een middel om milieubescherming te integreren in de visserijsector en steunt de doelstellingen die in het algemeen aan een dergelijk beleid zijn gekoppeld, met name:

- 1) de consument beter bewust maken van de milieuaspecten van de visserij, en daardoor
- 2) de verantwoordelijkheid voor het milieu van zowel bedrijfsleiders als vissers bevorderen door hen beter bewust te maken van het milieueffect van visserijactiviteiten.

In dat verband zouden marktstimulansen zoals milieukeurregelingen producenten kunnen aanmoedigen om over te schakelen op meer verantwoorde visserijmethoden. De Commissie is derhalve van mening dat vrijwillige milieukeurregelingen moeten worden aangemoedigd. Zij is echter ook van mening dat de overheid verantwoordelijk blijft voor het beschermen van de natuurlijke rijkdommen door middel van wetgeving en dat milieukeurregelingen de duurzame visserij wel kunnen stimuleren maar het milieubeschermingsbeleid van de overheid nooit kunnen vervangen.

Volgens de Commissie is het noodzakelijk een samenhangend communautair beleid inzake milieukeuren voor vis en visserijproducten te ontwikkelen voor een gedegen aanpak van de vragen die rijzen in verband met de opkomst van uiteenlopende milieukeuren.

Een dergelijk beleid zou moeten worden gericht op het bevorderen van:

- (1) *duurzame visserij¹¹ en een adequate bescherming van het ecosysteem:* milieukeurregelingen kunnen, mits zij worden gebaseerd op duidelijk gedefinieerde

⁹ Zie bijlage I-1.

¹⁰ Document JOB(03)/130 van 27 juni 2003.

¹¹ Volgens artikel 3, onder e), van Verordening (EEG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, wordt onder “duurzame exploitatie” verstaan “de exploitatie van een

criteria en passende indicatoren, een bijdrage leveren aan het toezicht op de vooruitgang inzake duurzame visserij en het publiek beter bewust maken van duurzaamheidsvraagstukken;

- (2) *een geharmoniseerde aanpak van milieukeurregelingen in de hele Gemeenschap*: consumenten moeten ervan op aan kunnen dat alle milieukeurregelingen in de Gemeenschap beantwoorden aan vergelijkbare basisrichtsnoeren en beginselen;
- (3) *transparante en objectieve informatie voor de consument*: de beslissing om een product te kopen wordt niet alleen gebaseerd op de kenmerken van het product zelf, maar ook op aspecten als de productiemethoden en het milieueffect; om misleidende beweringen te voorkomen moet duidelijke en controleerbare informatie beschikbaar zijn; milieukeurregelingen moeten ook voldoen aan de algemene vereisten van het consumentenbeleid om een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen overeenkomstig artikel 153 van het Verdrag;
- (4) *eerlijke concurrentie*: het gebruik van misleidende milieukeurmerken moet worden voorkomen en keurmerken moeten meer zijn dan afzetbevorderingsmiddelen voor individuele bedrijven;
- (5) *vrije toegang*: alle milieukeurregelingen moeten vrij en zonder discriminatie toegankelijk zijn en de kosten voor de deelnemers mogen geen belemmering vormen voor kleine en middelgrote ondernemingen, noch voor de kleinschalige visserij; en tevens
- (6) *ontwikkeling en handel*: er moet voldoende aandacht worden besteed aan de prioriteiten die de Gemeenschap in het kader van de WTO heeft benadrukt met het oog op de behoeften van de ontwikkelingslanden.

5. OPTIES

Voor de overheid is het vooral zaak te bepalen in hoeverre zij voorschriften voor vrijwillige milieukeurregelingen moet vaststellen om het algemeen belang te beschermen. Er lijken drie opties te bestaan.

5.1. Optie 1: Geen maatregelen

De eerste optie houdt in dat er niets wordt ondernomen. Op die manier zouden de milieukeurregelingen zich vrijelijk verder kunnen ontwikkelen op de markt, zonder enige interventie van de overheid. Tot dusverre heeft de Gemeenschap nog geen maatregelen op dit gebied genomen. Bijgevolg komt de eerste optie neer op het handhaven van de status quo.

De voordelen van deze optie zijn:

- Deze situatie garandeert een duidelijk onderscheid tussen enerzijds initiatieven van de particuliere sector om aspecten van de herkomst en de vangstmethoden van visserijproducten te gebruiken voor het bevorderen van de afzet, en anderzijds initiatieven

bestand op een zodanige wijze dat de toekomstige exploitatie van het bestand niet in gevaar wordt gebracht, en dat die exploitatie geen negatieve gevolgen heeft voor de mariene ecosystemen”.

van de overheid voor milieubescherming en duurzame ontwikkeling van de visserij. Voor het beheer van de milieukeurregelingen is de sector zelf verantwoordelijk. Dit zou een bredere ontwikkeling van milieukeurregelingen kunnen bevorderen.

- Vrijwillige regelingen die door het bedrijfsleven worden beheerd, zijn wellicht flexibeler en kunnen misschien beter worden aangepast aan veranderende omstandigheden. De overheid kan niet worden beschuldigd van extra beperkingen op de handel in visserijproducten.
- De consumenten moeten weliswaar tegen misleidende beweringen worden beschermd en de toepassing van goede praktijken moet worden bevorderd, maar daarvoor zou het voldoende zijn het publiek en de sector beter bewust te maken van het belang van duurzaamheid.

De nadelen van deze optie zijn:

- De betrouwbaarheid van dergelijke regelingen is twijfelachtig als er geen garantie is voor een onafhankelijke certificering en erkenning.
- In tegenstelling tot andere keurregelingen, zoals de etikettering van biologische producten, bestaat er geen consensus over de eigenlijke betekenis van een milieukeur in de visserij. Volgens sommigen bewijst het keur dat de visbestanden duurzaam worden beheerd, anderen leggen de nadruk op het milieueffect van bepaalde vangstechnieken of het effect op de visserijproductieketen als geheel. Bij gebrek aan minimumvereisten voor milieukeurregelingen zouden sommige bedrijven overdreven of zelfs onterechte beweringen over hun producten kunnen doen.
- Het risico bestaat dat de verschillen in het beleid inzake milieukeuren van de afzonderlijke lidstaten, de communautaire markt fragmenteren. Als reactie op de komst van producten met een milieukeur op de communautaire markt, zouden sommige lidstaten of marktdeelnemers ertoe kunnen besluiten hun eigen normen voor milieukeuren vast te stellen. Dit zou het vrije verkeer van goederen kunnen belemmeren.
- Indien milieukeurregelingen worden beschouwd als een exclusieve taak van de particuliere sector, zou iedere financiële steun van de overheid aan een dergelijke regeling door partijen die niet bij deze regeling zijn aangesloten, kunnen worden beschouwd als overheidssteun waardoor de concurrentieverhoudingen worden verstoord. Dergelijke steun zou vervolgens kunnen leiden tot klachten van ontwikkelingslanden. Ook zou het voor de overheid moeilijk kunnen zijn om ontwikkelingslanden de nodige financiële en technische steun te geven als de regelingen uitsluitend door de particuliere sector worden beheerd.

De Commissie is van mening dat er voldoende aandacht moet worden besteed aan de potentiële risico's van het ontbreken van een communautaire aanpak van de afzet van producten met een milieukeur. Om te voorkomen dat de Gemeenschap achteraf een oplossing moet bieden voor tegenstrijdige of ontoereikende regelingen en voor het negatieve effect daarvan op de markten en/of de instandhouding van de visbestanden, zou het verstandig zijn dat de Gemeenschap van het begin af aan een meer algemene benadering zou kiezen. Om deze redenen acht de Commissie het niet aanbevelenswaardig om geen verdere maatregelen te nemen.

5.2. Optie 2: Totstandbrenging van één enkele communautaire milieukeurregeling voor vis en visserijproducten

Er is geopperd dat de Gemeenschap haar eigen allesomvattende milieukeurregeling tot stand zou moeten brengen en deze door overheidsinstanties of gemachtigden zou moeten laten beheren. Binnen een dergelijke regeling zou de overheid worden betrokken bij alle fasen van de ontwikkeling, uitvoering en controle.

De drie belangrijkste argumenten voor deze aanpak luiden als volgt:

- Aangezien het beoordelen met het oog op de toekenning van milieukeuren gedeeltelijk samenvalt met het beheer van de bestanden door de overheid, zou één enkele regeling binnen de Gemeenschap een extra bevestiging zijn van de bevoegdheden van de overheid op het gebied van het beheer van de visbestanden.
- De particuliere milieukeurregelingen moeten worden beperkt, aangezien zij de markt kunnen ontwrichten door de differentiatie van de productgroepen, bijvoorbeeld wanneer bepaalde visserijactiviteiten worden gecertificeerd ondanks het feit dat het betrokken bestand ook door anderen wordt bevestigd.
- Eén enkele milieukeurregeling voor de hele EU zou verwarring tussen concurrerende milieukeurregelingen voorkomen, en de geloofwaardigheid ervan zou worden gegarandeerd door strengere milieunormen, onafhankelijke garanties en extra gezag.

Deze argumenten hebben de Commissie niet kunnen overtuigen. Concurrerende milieukeurregelingen zullen niet noodzakelijk verwarring creëren, althans niet als de beoordelingen op transparante en objectieve manier plaatsvinden en de toegepaste criteria duidelijk aan de consument worden meegedeeld.

Voorts zou één enkele door de overheid beheerde milieukeurregeling ook tot andere problemen leiden:

- De verantwoordelijkheid van de overheidsinstanties voor de bescherming, via de regelgeving, van de natuurlijke hulpbronnen zou in het gedrang kunnen komen wanneer de overheid vrijwillige aanvullende certificeringsregelingen beheert die slechts voor bepaalde visbestanden of visserijtakken gelden. Als de norm voor de toekenning van een milieukeur van de Gemeenschap enkel en alleen de naleving van de communautaire voorschriften is, zou de door de consumenten gewenste productdifferentiatie niet tot stand komen. Een milieukeurregeling heeft slechts dan een meerwaarde als er meer eisen worden gesteld dan alleen het naleven van de geldende wetgeving. Anders zou bij sommigen de indruk kunnen worden gewekt dat de wetgeving op zichzelf ontoereikend of zelfs “minderwaardig” is.
- Als de Gemeenschap haar eigen milieukeurregeling wil invoeren, moet zij voor iedere visserijtak bepalen wat er met het milieukeur wordt gecertificeerd. Als er geen eensgezindheid over één enkel milieueffectcriterium is, zou dit kunnen leiden tot controverse en tot situaties waarin het beheersbeleid van de betrokken overheidsinstanties in conflict komt met hun certificeringsnormen. Welk criterium ook wordt gehanteerd, er zijn altijd “winnaars” en “verliezers”. Zo zou het kunnen gebeuren dat veel visserijtakken in de Gemeenschap die zich buiten biologisch veilige grenzen bevinden, geruime tijd niet voor een milieukeur in aanmerking komen. De overheidsinstanties zouden het moeilijk hebben om de verantwoordelijkheid hiervoor op zich te nemen.

- Een door de overheid beheerde allesomvattende regeling zou ook aanzienlijke overheidsuitgaven inhouden aangezien voor het nodige administratieve beoordelings-, certificerings- en controleapparaat moet worden gezorgd. Alleen dit is al voldoende om de optie als onhaalbaar te bestempelen.
- Veel bestanden in de Gemeenschapswateren bevinden zich buiten biologisch veilige grenzen, waardoor criteria die zijn gebaseerd op de definitie van de term “duurzame exploitatie” van artikel 3, onder e), van Verordening (EG) nr. 2371/2002 (zie voetnoot 10), voordelig zouden kunnen zijn voor producten die worden ingevoerd uit bepaalde derde landen waar de visbestanden al langer volgens de voorzorgsaanpak worden beheerd.

De Commissie is van oordeel dat de vaststelling van één enkele door de overheid beheerde milieukeurregeling voor visserijproducten niet wenselijk en evenmin uitvoerbaar is. Als de particuliere sector meent dat hij baat heeft bij de vaststelling van milieukeurregelingen en hij daartoe ook het risico wil nemen, moet hij dit vrij kunnen doen, op voorwaarde dat de hoofddoelstellingen van het overheidsbeleid, zoals eerlijke concurrentie, objectieve informatie, en de instandhouding en het goede beheer van de visbestanden, niet worden ondermijnd.

5.3. Optie 3: Vaststelling van minimumvereisten voor vrijwillige milieukeurregelingen

Een derde optie is dat de Gemeenschap een reeks minimumvereisten vaststelt voor vrijwillige vraaggerichte milieukeurregelingen.

Op die manier zouden de milieukeurregelingen zich vrij kunnen ontwikkelen op basis van particuliere en/of overheidsinitiatieven, op voorwaarde dat zij voldoen aan bovengenoemde minimumvereisten. De betrokkenheid van de overheid zou dan beperkt blijven tot de registratie van milieukeurregelingen en tot de controle van de naleving van de minimumvereisten. Deze vereisten moeten zowel de technische als de procedurele en institutionele aspecten bestrijken (zie bijlage II).

De belangrijkste voordelen van deze aanpak zijn:

- De optie biedt een aanzienlijke flexibiliteit en diversiteit om de consument te laten zien dat het gedrag van zowel de visserijsector als de visserijmanagers tot duurzaamheid bijdraagt. Aldus zouden de milieukeuren ten volle functioneren als commerciële stimulans en een beter beheer van de visserij door de sector aanmoedigen.
- De aanpak zorgt voor een belangrijk “vangnet” van voorwaarden die het risico van concurrentievervalsing of misleidende informatie beperken en goede garanties bieden voor de consument.
- De aanpak stimuleert het streven naar hoogwaardige milieudoelstellingen, wat garandeert dat met de belangrijkste aspecten van de duurzaamheid rekening wordt gehouden en wat de geloofwaardigheid en samenhang van de milieukeurregelingen ten goede komt.
- Milieukeurregelingen kunnen op deze wijze worden aangepast aan de betrokken visserijtak en/of economische partners, bijvoorbeeld kleine en middelgrote ondernemingen of ontwikkelingslanden. De regelingen zouden derhalve toegankelijker zijn en voor de sector goedkoper zijn.

- Reeds operationele regelingen zouden makkelijker kunnen worden geïntegreerd.

Het nadeel van deze aanpak is dat wat aan flexibiliteit wordt gewonnen, aan impact verloren kan gaan.

- De minimumvereisten zouden moeten worden gebaseerd op de huidige ervaringen inzake het instandhoudingsbeleid. Aangezien nog niet in iedere visserijtak meerjarige beheersplannen worden toegepast, mogen de minimumvereisten aanvankelijk niet te streng zijn in vergelijking met het gemeenschappelijk instandhoudingsbeleid, en evenmin discriminatoir. De criteria moeten worden herzien aan de hand van nieuwe ervaringen en wetenschappelijke kennis. De eisen met betrekking tot de milieukeurregelingen moeten dus geleidelijk worden bijgesteld.
- Het is niet gegarandeerd dat alle milieukeuren op de markt de duurzaamheid op dezelfde manier bevorderen. Sommige regelingen zullen wellicht worden toegespitst op het visserijbeheer, terwijl andere bijzondere nadruk leggen op de bescherming van het ecosysteem. Dit kan worden gecompenseerd door adequate voorlichting van de consument.
- Het toezicht op de milieukeurregelingen vereist specifieke vaardigheden in verband met het beheer en de werking van certificeringsregelingen. Bijgevolg zullen de visserijbeheersautoriteiten zichzelf hiermee vertrouwd moeten maken.
- In ieder geval moet de Commissie haar toezichthoudende bevoegdheden uitoefenen om de relevante Gemeenschapswetgeving op dit gebied te handhaven.

6. CONCLUSIE

Aangezien milieukeuren op de communautaire markt voor visserijproducten een belangrijk verschijnsel zijn geworden, is het tijd het debat aan te gaan en te bepalen of een communautaire regeling wenselijk is.

Het is duidelijk dat het vraagstuk van de milieukeurregelingen vele facetten heeft en dat derhalve zeer veel vragen moeten worden beantwoord in de loop van het debat.

Bij dit debat moeten de volgende belangrijke vragen aan de orde worden gesteld:

- Wat moet een milieukeurregeling certificeren: een visserijtak, een visserijmethode of een ander element? Moeten specifieke keurmerken in dat verband worden beschouwd als integrerend deel van het beleid inzake milieukeurregelingen?
- Hoe kan er worden gezorgd voor een aanpak die geen tegenstrijdigheden bevat, haalbaar is en in belangrijke mate is gebaseerd op vrijwilligheid?
- Welke aanpak kan ten volle gebruik maken van alle mogelijkheden die milieukeurregelingen bieden om duurzame visserij te bevorderen, en tegelijkertijd echte voordelen bieden voor vissers, verwerkers en consumenten?
- Moet de aanpak vooral op het resultaat of juist meer op de middelen worden gericht?

De algemene doelstelling blijft echter een waarlijk communautaire aanpak van de milieukeurregelingen voor vis en visserijproducten die aansluit bij de beste praktijken op dit

gebied. Daarnaast moet het sterke streven van de Gemeenschap naar duurzaamheid bij de vangst en het gebruik van vis worden bevestigd. Bij een dergelijke aanpak is ook de samenwerking met de visserijsector van essentieel belang om het gezamenlijke beheer van de visbestanden te bevorderen.

Volgens de Commissie is op dit moment de derde optie, namelijk het vaststellen van minimumvereisten voor vrijwillige milieukeureregelingen, per saldo de meest geschikte. Deze optie biedt genoeg flexibiliteit en is ook kostenefficiënt. Op deze manier kunnen passende maatregelen worden genomen voor een grotere duurzaamheid, en kan een geleidelijke aanpak worden gevolgd. Ook biedt de benaderingswijze de consument passende bescherming.

De Commissie verzoekt de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité om de in deze mededeling genoemde vraagstukken nader te bespreken. Aangezien de EER-leden groot belang bij deze kwestie hebben, moet ook met hen overleg worden gepleegd om een gezamenlijke aanpak te garanderen. Bovendien is de Commissie voornemens de belanghebbenden te raadplegen, hoofdzakelijk via het Raadgevend Comité voor visserij en aquacultuur, en tegelijkertijd wetenschappelijk en technisch ondersteunend werk te doen. Dit moet ruimere kennis opleveren waarmee de discussie kan worden gevoed en die, zo nodig, kan worden gebruikt als basis voor effectbeoordelingen.

Eventueel zal de Commissie na afloop van het debat over deze mededeling passende wetgevingsvoorstellen indienen.

ANNEX I

General aspects on eco-labelling

1. HOW ECO-LABELLING SCHEMES WORK

The International Standard Organisation (ISO) distinguishes between three types of environmental labels and declaration. Eco-labelling schemes fall under type I - environmental labelling (ISO 14024). These are voluntary programs, designed to reduce environmental effects by promoting market-driven demand for and supply of products which are verified by a third party. An eco-label should therefore indicate that an independent person or organisation has verified that the product meets a set of meaningful and consistent standards for environmental protection. Type II - self-declared environmental claims (ISO 14021), which are made without independent third party certification, and type III - environmental declaration (ISO 14025) are not relevant in the current context.

Eco-labelling schemes involve three main procedural and institutional features: 1) the setting of a certification standard, 2) the accreditation of independent certifying bodies and 3) the certification that the product meets the required standard, all along the production and distribution chain. There are a number of possible options for the shaping of such a scheme, where each layer can be managed by public authorities, private entities or a combination of the two. In the fisheries sector, eco-labelling schemes have up to now been entirely managed by the private sector.

Eco-labelling schemes are well established in the industrial sector (for example textiles or detergents). They have been successful in raising awareness of the environmental impact of industrial activity. The Community's own eco-label award scheme¹² aims to promote industrial products which have the potential to reduce negative environmental impact, as compared to other products in the same product group. This scheme covers some 20 industrial product groups, but does not apply to food products, drink and medicines. A large variety of certification and eco-labelling schemes have also been developed in the forestry sector.

In the food sector, Community measures on organic production of agricultural products¹³ set out requirements on production, labelling and inspection. However, this has no connection with an eco-labelling scheme. In any event, products from wild animals such as game and fisheries products are excluded from the scope of the regulation.

Terms and definitions (from: Report of the FAO expert consultation on the development of international guidelines for eco-labelling of fish and fisheries products from marine capture fisheries, Rome, Italy, 14 – 17 October 2003)

¹² Council and European Parliament Regulation (EC) No 1980/2000 of 17 July 2000 on a revised Community eco-label award scheme (OJ L 237, 21.9.2000, p. 1).

¹³ Council Regulation (EC) No 2092/91 of 24 June 1991 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs (OJ L 198, 22.7.1991, p. 1).

- Accreditation: Procedure by which an authoritative body gives formal recognition that a body or person is competent to carry out specific tasks. *(Based on ISO/IEC Guide 2: 1996, 12.11)*
- Accreditation body: Body that conducts and administers an accreditation system and grants accreditation. *(Based on ISO Guide 2, 17.2)*
- Accreditation system: System that has its own rules of procedure and management for carrying out accreditation. *(Based on ISO Guide 2, paragraph 17.1)*
Note – Accreditation of certification bodies is normally awarded following successful assessment and is followed by appropriate surveillance.
- Certification: Procedure by which a third party gives written or equivalent assurance that a product, process or service conforms to specified requirements. Certification may be, as appropriate, based on a range of inspection activities which may include continuous inspection in the production chain. *(Based on ISO Guide 2, 15.1.2 and Principles for Food Import and Export Certification and Inspection, CAC/GL 20)*
- Certification body: Body that conducts certification. A certification body may oversee certification activities carried out on its behalf by other bodies. *(Based on ISO Guide 2, 15.2)*
- Chain of Custody: The concept that all relevant steps in the production chain have been inspected or certified as appropriate and that a system of tracking of certified products is in place. *(Based on IFOAM. 2002. IFOAM Accreditation Criteria for bodies certifying organic production and processing)*
- Life cycle approach: A methodology considering environmental impacts associated with any phase of the product life from the delivery or generation of natural resources to the final disposal", including use and disposal of the product. The extent to which the life cycle is considered may vary depending on the type of environmental label or declaration, the nature of the claim and the product category. *(based on ISO 14021)* The life cycle approach is not considered applicable with regard to eco-labelling for fisheries products
- Standard: Document approved by a recognized organization or arrangement, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for products or related processes and production methods, with which compliance is not mandatory under international trade rules. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method. *(Based on TBT agreement, Annex 1, para.2)*
- Standard-setting organization or arrangements : Organization or arrangement that has recognized activities in standardization. *(Based on ISO Guide 2, paragraph 4.3)*

7. ECO-LABELLING SCHEMES IN THE FISHERIES SECTOR

Minimum labelling requirements such as country of origin, wild/harvested fish, health standards or other regulatory measures in respect of product quality have nothing to do with eco-labelling requirements and consequently are not envisaged hereafter.

7.1. The "Dolphin-safe/Dolphin-friendly" labelled tuna

The terms "dolphin-safe/dolphin-friendly" are used by both the Agreement on the International Dolphin Conservation Programme (AIDCP)¹⁴ and by a programme promoted by the Earth Island Institute¹⁵.

The dolphin-safe certification of the AIDCP gives access to the voluntary use of a "dolphin-safe" certificate or label for tuna caught without any mortality or serious injury to dolphins in the course of the fishing operations. The Earth Island Institute system sets even stricter criteria. It is based on the 1990 US Dolphin Protection Consumer Information Act, which prevents tuna sold in the US from being labelled as "dolphin-safe" if the tuna is caught with purse seine nets. These nets are used with the intention of chasing and encircling dolphins which tend to congregate above schools of tuna in the Eastern Tropical Pacific Ocean. A first attempt to ease the US law in 1999 was challenged in court by Earth Island Institute. In December 2002, the attempt to amend the US law to meet the AIDCP requirements was again challenged in the US courts by some NGOs, who consider the AIDCP measures not to be stringent enough.

Although "dolphin-safe/dolphin-friendly" labelling started out as a technical regulation, it has changed the market profoundly. Today there are many privately labelled tins of tuna, with such labelling becoming the norm in certain markets and sometimes leads to confusion. A WWF survey in 8 European countries identified no less than 26 different claims.

This has obvious consequences on the international tuna market, as tuna which is not labelled "dolphin-safe" is no longer accepted in some countries and therefore has to find other trade outlets. The "dolphin-safe" label bars tuna caught in accordance with AIDCP measures from access to the US markets. This has given rise to an ongoing dispute between Mexico and US.

The Community supports the voluntary AIDCP Dolphin Safe Certification scheme. After the implementation of the Tuna Tracking System¹⁶, the question is whether and how to implement the AIDCP certification scheme at Community level.

¹⁴ IATTC –Tuna tracking and AIDCP Dolphin Safe Certification
<http://www.iattc.org/>

Certification programme for tuna fished according to the procedures for AIDCP Dolphin Safe Tuna certification (last amended June 2004).

¹⁵ Earth Island Institute - International Marine Mammal Project -"Dolphin safe" tuna:
<http://www.earthisland.org/immp/>

Certification programme for tuna fished according to the international "Dolphin safe" tuna standard, developed by Earth Island Institute.

7.2. The Marine Stewardship Council eco-labelling scheme

The Marine Stewardship Council (MSC), jointly created in 1997 by Unilever and the World Wildlife Fund for Nature (WWF), has launched a large private eco-labelling initiative that assesses the environmental impact of fishing¹⁷. The MSC has established general principles and criteria, which are used to assess individual stocks eligible for certification.

The process of developing the MSC principles has shown that there exist reserves on the side of developing countries, countries that fear that their products may be excluded from developed country markets. In its Annual Report of 2003, the MSC refers to a Member State of the Community and states that “fisheries wishing to engage with the MSC programme are eligible for grants” from the Member State concerned. This information has reinforced the concerns of developing countries which consider this to be a discriminatory measure, preventing free access to eco-labelling schemes.

Species concerned:

- Certified fisheries (as on 31.07.2004): Burry Inlet cockles (EU), South African hake, Thames herring (EU), New Zealand hoki, Mexican Baja California red rock lobster, Western Australian rock lobster, South West mackerel handline fishery (EU), Loch Terridon nephrops (EU), Alaska salmon, South Georgia toothfish
- Fisheries undergoing assessment: Bering Sea and Aleutian Island Pacific Cod - Freezer Longline; Chilean Industrial Hake Fishery; US Pacific Halibut Alaska, Washington and Oregon; Pacific Halibut Bristish Columbia, Canada; North Sea herring ; Hastings Fishing Fleet Pelagic Fishery Mackerel and Herring; Australian Mackerel Icefish; Bering Sea/Aleutian Islands and the Gulf of Alaska pollock fisheries; Lake Hjälmarén Pikeperch; Net fishery; Sablefish fishery; Lakes and Coorong fisheries, South Australia (Mulloway, Cockle, Golden perch, Yellow-eyed mullet); British Columbia Salmon fishery; Hastings Fishing Fleet Dover Sole Fishery

7.3. The "Arrangement for the Voluntary Certification of Products of Sustainable Fishing" by the Nordic Council

In 2000, a technical working group of the Nordic Council of Ministers developed criteria for an environmental label based on an assessment of the sustainability of the fisheries. The report, as adopted in August 2001¹⁸, identified a number of verifiable criteria that concentrate on the process of fisheries management by the public authorities. No fisheries have been certified to date. At the international level, the Nordic Council has initiated a debate on establishing international eco-labelling guidelines in the FAO.

¹⁶ Council Regulation (EC) No 882/2003 of 19 May 2003 establishing a tuna tracking and verification system. (OJ L 127 , 23.5.2003, p. 1).

¹⁷ <http://www.msc.org>

¹⁸ “An arrangement for the Voluntary Certification of Products of Sustainable Fishing”, Nordic Technical Working Group on Fisheries Ecolabelling Criteria, Final Report, Copenhagen, June 21, 2000.

7.4. Other private "logos" present on the market

Unilever Fish Sustainability Initiative

<http://www.unilever.com/enviromentsociety/sustainability/fish/>

This Unilever program aims at guiding their internal selection of sources of whitefish supply. Fisheries have been classified from "sustainable" to "not sustainable" according to 5 criteria, each criteria being quoted by a green/orange/red light system.

Carrefour - Logo "Pêche responsable"

Carrefour's own claim to be used on Icelandic cod as from September 2004 (announcement at Seafood International exhibition, May 2004)

7.5. Other considerations

In parallel to the development of eco-labelling schemes, certain supermarket chains have committed themselves to restrict their supply of fish to sustainable fisheries. They have started to develop and join certification programs to this end. In addition to that, some others have even decided not to offer fish for sale at all.

On the other hand, it may be assumed that consumer interest in environmentally - friendly products could contribute to a growing market for fisheries products. It remains difficult to quantify the demand for eco-labelled products, as recent studies show certain limits in this regard. In a recent study in the US, the interrogated consumers indicated a preference for eco-labelled products; in contrast to that, an analysis of the shopping basket showed that the price was the first criterion of choice. In other terms, the success of an eco-labelling scheme would depend, at least in part, on the additional costs which it carries with it. Moreover, consumer interest varies from country to country, depending on market peculiarities and public perception of the concept of sustainability.

ANNEX II

Minimum requirements for eco-labelling schemes for fishery products

1. PRECISE, OBJECTIVE AND VERIFIABLE CRITERIA

The certification standard should rest on precise, objective and verifiable criteria and, where possible, be based on international standards.

Eco-labelling schemes should deliver what they promise and not promise what they cannot deliver. The award of the eco-label should be based on certification standards and criteria that guarantee that the product meets the claims made. Criteria must be objective and precise, in order to forestall allegations of subjectivity. Criteria must also be verifiable, i.e. they must reflect measurable elements, and be monitored by way of appropriate and recognised indicators. A criterion that “the fishery is conducted in a sustainable manner”, without any further objective parameters, would be obviously difficult to verify. On the other hand, requiring that “the fishery is subject to a management plan based on the precautionary approach” and indicating the specific features of the management plan that are required under the precautionary approach would be objective, precise and verifiable. Using “effort stays below F_{MSY} ” as a criterion is even more stringent and would allow for more precise measurement of the achievements of the scheme.

Furthermore, certification standard and criteria should be subject to appropriate and participatory consultation of interested parties. Finally, wherever relevant international standards and/or generally accepted standards for the conservation and management of living marine resources exist, they should be used as a reference-point for eco-labelling criteria. One such reference-point is the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries.

8. INDEPENDENT ASSESSMENT AND CHAIN OF CUSTODY

Eco-labelling schemes should be based on independent assessment and ensure the accurate identification of the product throughout the chain, “from the net to the plate”. Appropriate procedures, including appeal and complaint procedures, should be in place.

In order to protect consumers and the fishing industry, an eco-labelling scheme should be reliable and credible. To this end, the standard-setting body, the accreditation body and the certification bodies should be independent from one another. Without a proper separation of their respective responsibilities, the independence and integrity of eco-labelling schemes cannot be guaranteed. Accreditation and certification bodies and their respective procedures should also comply with the relevant international ISO standards.

In practice, eligibility for an eco-label has to be assessed against the relevant certification standard by independent certifying bodies. The certification process should be based on a clear assessment procedure and should cover both the fishery

and the post-harvest chain so that eco-labelling can be seen to be fair to all producers and provide credible guarantees for the consumer. A chain of custody would then have to be constructed by a description of the technical means which ensure adequate traceability all the way through to the final consumer..

Where levels of performance are set, either for a fisheries management system, a fish stock or a fishing vessel, they should be capable of being adequately monitored. After the initial assessment, and in order to uphold the credibility of the scheme for consumers and its economic benefits for fishermen, there should be a regular evaluation to verify that the product continues to meet the requirements and to ensure a regular validation of the criteria used.

9. OPEN ACCESS

Eco-labelling schemes should not discriminate in terms of access to the certification process.

With regard to international trade, eco-labelling schemes should in no case lead to a distortion of trade or competition. Such schemes should not be unfairly discriminatory as to which fisheries, which vessels or which products are eligible for certification. Eco-labelling schemes should be open to all products marketed within the Community, whatever their provenance, in order to comply with the Community's WTO obligations under the Technical Barriers to Trade Agreement. They should not discriminate between domestic goods and imports, or between products from different trading partners.

Developing countries contribute substantially to the Community's supplies of fish and fisheries products. The use of eco-labelling schemes could thus be an additional opportunity for them to get added value for their products. Special arrangements and technical and financial assistance would allow them to participate in such schemes. Fisheries Partnership Agreements could be appropriate vehicles to this end.

Consideration must also be given to the potential difficulties that small and medium enterprises (SMEs) could encounter in acceding to eco-labelling schemes. Stock assessment and criteria monitoring are often highly demanding in terms of data quantity and data quality. This implies significant costs, which may go beyond the means of SMEs. The Commission would therefore encourage the use of alternative, less data demanding, methods for stock assessment where SMEs are concerned. The schemes should however provide for equal guarantee of sustainability for the fisheries concerned.

Finally, it could also be the case that eco-labelling schemes already in operation encounter difficulties in complying with minimal requirements set. In such a case a reasonable delay should be foreseen for adaptation if ever needed.

10. CONTROL OF ECO-LABELLING SCHEMES

Eco-labelling schemes should be properly controlled, in order to ensure that they comply with the minimal requirements, that certification is satisfactory and that the information provided to consumers is accurate.

Adequate controls will reinforce the credibility of schemes for consumers and offer additional guarantees to the fishermen that the schemes are applied in an independent and non-discriminatory manner. The monitoring and control of the Common Fisheries Policy will provide elements which may also be of interest for the supervision of the scheme. This will be of particular importance in situations where the participants in a certified fishery fail to comply with applicable conservation and management measures.

11. ACCURATE INFORMATION OF THE CONSUMER

The certification standard used to award an eco-label should be available to the consumer. Product information at the point of sale should reflect the assessment undertaken.

It is essential that consumers know what an eco-labelling scheme stands for. The certification standard together with the criteria used should therefore be made available to consumers so that they can see for themselves what a given eco-labelling scheme represents. In addition, the information on the product at the point of sale should accurately reflect the certification standard. Without this, there would be a risk of misleading consumers about the real significance of eco-labels.