



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 5. Juli 2005 (06.07)
(OR. fr)**

10822/05

PECHE 138

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Patricia BUGNOT, Direktorin, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 29. Juni 2005

Empfänger: der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA

Betr.: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss

– *Einleitung einer Diskussion über eine Gemeinschaftsregelung für Fischerei-Umweltsiegel*

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument - KOM(2005)275 endgültig

Anl.: KOM(2005)275 endgültig



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 29.06.2005
KOM(2005)275 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT,
DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS-
UND SOZIALAUSSCHUSS**

**Einleitung einer Diskussion über eine Gemeinschaftsregelung
für Fischerei-Umweltsiegel**

(SEK(2005)840)

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT,
DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS-
UND SOZIALAUSSCHUSS**

**Einleitung einer Diskussion über eine Gemeinschaftsregelung
für Fischerei-Umweltsiegel**

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

In der Mitteilung der Kommission über die Zukunft des Marktes für Fischereierzeugnisse in der EU vom Dezember 1997¹ wurde zum ersten Mal die Notwendigkeit eines Rechtsrahmens für freiwillige, nicht diskriminierende Öko-Zertifizierungssysteme angesprochen. In den darauf folgenden Diskussionen befürworteten die meisten Mitgliedstaaten einen Gemeinschaftsrahmen, doch über dessen Ausführung gingen die Meinungen auseinander. Im Jahr 2002 legte die Kommission einen Aktionsplan der Gemeinschaft zur Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in die Gemeinsame Fischereipolitik² vor und kündigte an, dass sie eine Diskussion über Umweltsiegel für Fischereierzeugnisse einleiten wird.

Die im Dezember 2002 reformierte Gemeinsame Fischereipolitik³ hat zum Ziel, die Nutzung lebender aquatischer Ressourcen unter nachhaltigen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Bedingungen zu gewährleisten. Mit fortschreitender Durchführung der Reform ist es angezeigt, die Einführung von Umweltsiegeln als Mittel zur Integration der Umweltbelange im Fischereisektor zu prüfen. Durch die wachsende Zahl von Erzeugnissen mit „Öko-Siegeln“ stellen sich auch grundlegende Fragen der Wettbewerbs-, Handels- und Verbraucherschutzpolitik.

Ferner sind die laufenden Beratungen über Umweltsiegel in internationalen Gremien zu berücksichtigen. In der FAO wird derzeit an Leitlinien über Umweltsiegel für Fisch und Erzeugnisse der Seefischerei gearbeitet. Ferner verpflichteten sich die Mitglieder der WTO in der Erklärung von Doha, Bestimmungen über Umweltsiegel im Rahmen der Beratungen des Ausschusses für Handel und Entwicklung zu prüfen.

Die Kommission hält es für wichtig, dass das Potenzial einer glaubwürdigen Regelung für Fischerei-Umweltsiegel optimal genutzt wird. Dies könnte wesentlich zur Integration der Umweltschutzbelange im Fischereisektor beitragen. Die vorliegende Mitteilung beabsichtigt,

¹ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Die Zukunft des Marktes für Fischereierzeugnisse in der Europäischen Union: Verantwortung, Partnerschaft, Wettbewerbsfähigkeit. KOM(1997)719 endg. vom 16. Dezember 1997.

² Mitteilung der Kommission über einen Aktionsplan der Gemeinschaft zur Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in die Gemeinsame Fischereipolitik. KOM(2002)186 endgültig vom 28. Mai 2002.

³ Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates vom 20. Dezember 2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiressourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik (ABl. L 358 vom 31.12.2002, S. 59).

eine grundlegende Diskussion über dieses Thema einzuleiten und Möglichkeiten für das weitere Vorgehen aufzuzeigen.

2. REGELUNGEN FÜR UMWELTSIEGEL

2.1. Definition⁴

Mit der Vergabe eines Umweltsiegels dürfen Produkte ein besonderes Zeichen oder eine Aufschrift tragen, die dem Verbraucher gewährleisten, dass bei der Herstellung bestimmte Umweltstandards beachtet wurden, wie die nachhaltige Bewirtschaftung der Rohstoffe, die Umweltfolgen der Produktionsverfahren oder die Wiederverwertbarkeit. Die Umweltsiegel basieren auf dem Konzept, dass durch eine angemessene Information der Verbraucher und deren Kaufentscheidung der Verbrauch umweltgerechter Produkte gefördert werden kann. Auf diese Weise können die Verbraucher auf das Verhalten von Herstellern und politischen Entscheidungsträgern einwirken.

In Industrie und Forstwirtschaft gibt es bereits zahlreiche Umweltsiegel und Zertifizierungssysteme. Rund zwanzig Gruppen von Industrieprodukten sind in der Gemeinschaftsregelung zur Vergabe von Umweltsiegeln⁵ erfasst. Diese gilt jedoch nicht für Nahrungsmittel, Getränke und Arzneimittel.

2.2. Umweltsiegel in der Fischwirtschaft

Supermarktketten und Handelsunternehmen zeigen wachsendes Interesse an Lebensmitteln, die dem Aspekt der Nachhaltigkeit Rechnung tragen. Dadurch haben sich auch im Fischereisektor privatwirtschaftliche Umweltsiegel entwickelt, von denen einige gut auf dem Markt eingeführt sind (wie das Delfinschutzzeichen oder das MSC-Siegel). Inzwischen gibt es eine Vielzahl privatwirtschaftlicher Initiativen mit unterschiedlichen umweltbezogenen Aussagen, deren Gültigkeit sich nicht immer eindeutig überprüfen lässt⁶.

2.2.1. Delfinschutzzeichen für Thunfisch

Das bekannteste - und wahrscheinlich umstrittenste - Umweltsiegel in der Fischwirtschaft ist das Delfinschutzzeichen auf Thunfischkonserven. Damit wird bescheinigt, dass beim Fang des Thunfisches der Schutz der Delfine gewährleistet wird, entweder basierend auf dem Abkommen über das Internationale Delfinschutzprogramm (AIDCP), einer multilateralen regionalen Fischereiorganisation, oder nach dem Programm des Earth Island Institute, einer Nichtregierungsorganisation mit Sitz in den USA.

Das Delfinschutzzeichen war zunächst als technische Regelung konzipiert, doch hat es seither den Markt so verändert, dass Thunfischkonserven ohne dieses Siegel in manchen Ländern nicht mehr verkauft werden können. Allerdings sind die AIDCP- und die US-Normen nicht komplementär. Thunfisch mit Delfinschutzzeichen, der nach AIDCP-Standards gefangen wurde, ist der Zugang zum US-Markt verwehrt. Dies gab Anlass zu laufenden Streitigkeiten

⁴ Definitionen, Erfahrungen in anderen Bereichen und technische Einzelheiten siehe Anhang I-1.

⁵ Verordnung (EG) Nr. 1980/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Revision des gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens (ABl. L 237 vom 21.9.2000, S. 1).

⁶ Nähere Einzelheiten siehe Anhang I-2.

zwischen Mexiko und den USA. Die von der amerikanischen Regierung angestrebte rechtliche Umsetzung der AIDCP-Vorschriften wurde von einigen Verbänden angefochten, da sie die AIDCP-Maßnahmen nicht für streng genug halten.

Die Gemeinschaft unterstützt das freiwillige AIDCP-Delfinschutz-Zertifizierungssystem. Nach der Einführung des Identifizierungssystems für Thunfisch⁷ stellt sich die Frage, ob und wie das AIDCP-Zertifizierungssystem auf Gemeinschaftsebene umgesetzt werden soll. Dabei werden zahlreiche verschiedene Aspekte zu berücksichtigen sein.

2.2.2. *Umweltsiegel des Marine Stewardship Council*

Der Marine Stewardship Council (MSC), der 1997 gemeinsam von Unilever und dem World Wildlife Fund for Nature (WWF) gegründet wurde, doch inzwischen unabhängig arbeitet, hat eine breit angelegte private Initiative für ein Umweltsiegel gestartet, das dem Verbraucher gewährleisten soll, dass die Erzeugnisse aus einer vernünftig betriebenen Fischerei stammen und nicht zum Umweltproblem der Überfischung beigetragen haben. Bislang wurden zehn Fischereien, davon vier europäische, für dieses Umweltsiegel zertifiziert. Weltweit tragen 180 Erzeugnisse das MSC-Siegel. Zwölf Fischereien, darunter Nordseehering und Pazifischer Pollack, werden derzeit geprüft.

Zur Anwendung der MSC-Regeln gab es Vorbehalte seitens der Entwicklungsländer, denn sie befürchten, dass ihre Produkte vom Markt der entwickelten Länder ausgeschlossen werden.

3. BERATUNGEN ÜBER UMWELTSIEGEL IN INTERNATIONALEN GREMIEN

3.1. Organisation für Nahrungsmittel und Landwirtschaft (FAO)

Im Rahmen der FAO begann die Diskussion über Umweltsiegel auf der 22. Sitzung des FAO-Fischereiausschusses (COFI) im Jahr 1997 als Reaktion auf die Gründung des MSC. Dabei wurden keine großen Fortschritte erzielt, da unter anderem befürchtet wurde, Umweltsiegel könnten zu neuen Handelshemmnissen führen. Generell waren sich die Experten jedoch einig, dass etwaige Leitlinien mit dem FAO-Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei übereinstimmen müssten⁸.

Auf der 25. Sitzung des COFI im Jahr 2003 wurde die FAO aufgefordert, Leitlinien über Umweltsiegel für Fisch und Erzeugnisse der Seefischerei aufzustellen. Bei den technischen Beratungen im Oktober 2004 setzten sich die Delegationen für eine rasche Ausarbeitung internationaler Leitlinien für Umweltsiegel ein. Der endgültige Text der Leitlinien wurde auf der 26. COFI-Sitzung im März 2005 verabschiedet. Die Europäische Gemeinschaft hat im gesamten Beratungsprozess aktiv mitgewirkt.

3.2. Welthandelsorganisation

Gemäß der Verpflichtung in Absatz 32 iii der Entwicklungsagenda von Doha, Vorschriften für Umweltsiegel besonders zu prüfen, haben seit der Ministertagung von Doha im Jahr 2001

⁷ Verordnung (EG) Nr. 882/2003 des Rates vom 19. Mai 2003 zur Einführung einer Regelung zur Überwachung und Überprüfung der Thunfischfänge (ABl. L 127 vom 23.05.2003, S. 1).

⁸ Report 23rd Session of the Committee on Fisheries (Rom, 15.-19. Februar 1999), *FAO Fisheries Report*. No. 595.

entsprechende Beratungen im WTO-Ausschuss für Handel und Entwicklung stattgefunden. Diese konzentrierten sich auf freiwillige Regelungen basierend auf dem Konzept des Lebenszyklus der Fische⁹. Dabei regte die Gemeinschaft an, bestimmte Aspekte der Funktion und Anwendung von Umweltsiegeln im Sinne eines besseren Zusammenwirkens zwischen Handels-, Entwicklungs- und Umweltpolitik zu berücksichtigen¹⁰. Die Beratungen sind noch nicht abgeschlossen.

4. ZIELE EINER GEMEINSCHAFTSPOLITIK FÜR FISCHEREI-UMWELTSIEGEL

Die Kommission sieht Umweltsiegel als ein Mittel zur Integration der Umweltschutzbelange im Fischereisektor und befürwortet die generellen Ziele einer dahingehenden Politik, nämlich insbesondere

- 1) das Bewusstsein der Verbraucher für die Umweltaspekte der Fischerei zu stärken und dadurch
- 2) Fischereimanagement und Fischer für die Umweltfolgen der Fischerei zu sensibilisieren, damit sie ihre Verantwortung für die Umwelt besser wahrnehmen.

In diesem Sinne könnten Marktanreize wie Umweltsiegel die Erzeuger zu verantwortungsvolleren Fischereipraktiken bewegen. Daher sollten freiwillige Umweltsiegel gefördert werden. Allerdings muss der rechtliche Schutz der natürlichen Ressourcen unter staatlicher Verantwortung bleiben. Umweltsiegel können eine nachhaltige Fischereitätigkeit fördern, doch sie dürfen die staatliche Erhaltungspolitik nicht ersetzen.

Nach Auffassung der Kommission muss ein kohärentes Gemeinschaftskonzept für die Vergabe und Anwendung von Fischerei-Umweltsiegel entwickelt werden, um die Fragen zu regeln, die sich durch die entstandene Vielfalt unterschiedlicher Umweltsiegel ergeben.

Eine solche Regelung sollte folgenden Zielsetzungen dienen:

- (1) *Nachhaltige Fischerei¹¹ und angemessener Schutz des Ökosystems:* Umweltsiegel, die auf klar definierten Kriterien und geeigneten Indikatoren beruhen, können die Fortschritte zu einer nachhaltigen Fischerei unterstützen und die Öffentlichkeit für Zusammenhänge der Nachhaltigkeit sensibilisieren.
- (2) *Harmonisierte Regelung für Umweltsiegel in der ganzen Gemeinschaft:* Die Verbraucher müssen sicher sein, dass alle Umweltsiegel in der Gemeinschaft nach ähnlichen Leitlinien und Grundsätzen angewandt werden.
- (3) *Transparente und objektive Information der Verbraucher:* Wenn die Kaufentscheidungen teilweise auf nicht inhärenten Produktmerkmalen wie Erzeugungsverfahren und Umweltfolgen basieren, bedarf es eindeutiger und verifizierbarer

⁹ siehe Anhang I-1.

¹⁰ Unterlage JOB(03)/130 vom 27. Juni 2003.

¹¹ Nach Artikel 3 Buchst. e der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates vom 20. Dezember 2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiresourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik bedeutet nachhaltige Bewirtschaftung „die Nutzung eines Bestands in einer Weise, die die künftige Nutzung dieses Bestands nicht gefährdet und keine negative Auswirkung auf die marinen Ökosysteme hat“.

Informationen, um irreführende Behauptungen auszuschließen. Die Umweltsiegel müssen auch den generellen Anforderungen der Verbraucherpolitik genügen, um ein hohes Verbraucherschutzniveau im Sinne von Artikel 153 EG-Vertrag zu gewährleisten.

- (4) *Lauterer Wettbewerb*: Es muss ausgeschlossen werden, dass Umweltsiegel missbräuchlich oder nur als Werbemittel für einzelne Unternehmen verwendet werden.
- (5) *Freier Zugang*: Alle Umweltsiegel müssen den Marktteilnehmern generell ohne Diskriminierung offen stehen, und die Teilnahmekosten dürfen für kleine und mittlere Unternehmen und kleine Fischereibetriebe nicht prohibitiv sein.
- (6) *Handel und Entwicklung*: Die von der Gemeinschaft in der WTO befürworteten Prioritäten für die Belange der Entwicklungsländer sollen angemessen berücksichtigt werden.

5. MÖGLICHE OPTIONEN

Für die staatlichen Behörden geht es vor allem um die Frage, welche Regeln für die freiwillige Anwendung von Umweltsiegeln zu erlassen sind, um die öffentlichen Belange zu wahren. Dabei stehen im Wesentlichen drei Optionen offen.

5.1. Option 1: Status quo

Die erste Option bestünde darin, es bei der derzeitigen Situation zu belassen. Umweltsiegel könnten sich demnach ohne staatliche Eingriffe frei auf dem Markt entwickeln. Bislang hat die Gemeinschaft keine Maßnahmen in diesem Bereich getroffen.

Diese Option hätte folgende Vorteile:

- Es bestünde eine klare Trennung zwischen privatwirtschaftlichen Initiativen, die Aspekte des Ursprungs und der Fangmethoden für die Vermarktung der Produkte nutzen, und den staatlichen Maßnahmen zur Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung der Fischerei. Vergabe und Anwendung der Umweltsiegel würden von der Wirtschaft selbst geregelt. Dies könnte eine breitere Entwicklung von Umweltsiegeln begünstigen.
- Freiwillige Regelungen der Wirtschaft wären wahrscheinlich flexibler und ließen sich bei veränderten Gegebenheiten leichter anpassen. Außerdem wären die staatlichen Behörden nicht der Kritik ausgesetzt, den Handel mit Fischereierzeugnissen durch zusätzliche Auflagen zu belasten.
- Durch ein höheres Bewusstsein für Nachhaltigkeit in der Öffentlichkeit und der Wirtschaft könnten irreführende Behauptungen verhindert und bewährte Praktiken gefördert werden.

Die Option wäre mit folgenden Nachteilen verbunden:

- Ohne unabhängige Zertifizierung und Zulassung wären die Umweltsiegel fragwürdig.
- Im Gegensatz zu anderen Kennzeichnungssystemen (wie z. B. im ökologischen Landbau) ist die Funktion des Umweltsiegels in der Fischwirtschaft noch nicht eindeutig definiert. Für einige bedeutet es die Zertifizierung einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Fisch-

bestände, für andere steht die Bewertung der Umweltfolgen besonderer Fangtechniken oder der Fischwirtschaft insgesamt im Mittelpunkt. Ohne Mindestvorschriften bei der Vergabe von Umweltsiegeln könnten manche Unternehmen versucht sein, übertriebene oder unberechtigte Behauptungen für ihre Erzeugnisse aufzustellen.

- Es besteht die Gefahr, dass eine unterschiedliche Politik für Umweltsiegel in den einzelnen Mitgliedstaaten zu einer Fragmentierung des Gemeinschaftsmarkts führt. Als Reaktion auf die Verbreitung von Erzeugnissen mit Umweltsiegel in der Gemeinschaft könnten manche Mitgliedstaaten oder Unternehmen geneigt sein, eigene Regeln aufzustellen, was wiederum den freien Warenverkehr beeinträchtigen könnte.
- Wenn die Regelung der Umweltsiegel ausschließlich in den Händen der Wirtschaft liegt, könnte jede öffentliche Förderung von den nicht beteiligten Partnern als Subvention betrachtet werden und zu Handelsverzerrungen sowie Klagen der Entwicklungsländer führen. Überdies wäre es für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten schwierig, Entwicklungsländern finanzielle und technische Hilfe zu leisten, wenn die Umweltsiegel ausschließlich von der Wirtschaft geregelt würden.

In jedem Fall muss auf die möglichen Risiken richtig eingegangen werden, solange es kein klares Gemeinschaftskonzept für die Vermarktung von Erzeugnissen mit Umweltsiegel gibt. Anstatt sich nachträglich mit gegensätzlichen oder unangemessenen Regelungen und den daraus resultierenden negativen Auswirkungen auf dem Markt und/oder für die Erhaltung der Fischbestände auseinandersetzen zu müssen, erscheint es vernünftiger, dass die Gemeinschaft von vornherein ein umfassenderes gemeinsames Konzept verfolgt. Deshalb wird die Option des Status quo von der Kommission nicht befürwortet.

5.2. Option 2: Gemeinschaftsregelung mit einheitlichem Fischerei-Umweltsiegel

Von manchen Seiten wurde vorgeschlagen, dass die Gemeinschaft eine umfassende Regelung mit eigenem Umweltsiegel erlässt, die von den staatlichen Behörden oder staatlich beauftragten Stellen angewandt wird. Dabei wären die staatlichen Stellen auf allen Stufen an der Ausarbeitung, Durchführung und Kontrolle der Regelung beteiligt.

Für diese Option werden hauptsächlich drei Argumente angeführt:

- Wegen möglicher Überschneidungen zwischen den Kriterien für Umweltsiegel und den öffentlichen Bestandserhaltungsmaßnahmen werden durch eine Gemeinschaftsregelung mit einheitlichem Umweltsiegel die staatlichen Befugnisse bei der Bewirtschaftung der Fischereiresourcen gestärkt.
- Privatwirtschaftliche Umweltsiegel sind möglichst einzuschränken, da sie durch die Differenzierung zwischen Produktgruppen zu Marktstörungen führen könnten, z. B. durch Zertifizierung bestimmter Fischereien ungeachtet anderer Fischereien bei den selben Fischbeständen.
- Ein Gemeinschaftssiegel würde Verwechslungen zwischen verschiedenen konkurrierenden Umweltsiegeln ausschließen und die Glaubwürdigkeit der Regelung durch strengere Umweltnormen, unabhängige Garantien und staatliche Autorität gewährleisten.

Die Kommission ist von diesen Argumenten nicht überzeugt. Verschiedene Umweltsiegel müssen nicht unbedingt verwirrend sein, sofern die Bewertung objektiv und transparent erfolgt und die zugrunde gelegten Kriterien dem Verbraucher deutlich gemacht werden.

Ferner stellen sich bei einer staatlichen Regelung mit einheitlichem Umweltsiegel verschiedene andere Probleme:

- Die rechtliche Verantwortung des Staates für den Schutz der natürlichen Ressourcen könnte durch die gleichzeitige Durchführung eines freiwilligen Zertifizierungssystems für bestimmte Fischbestände oder Fischereien verwischt werden. Würde die Norm für ein einheitliches Umweltsiegel auf die Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften beschränkt, so könnte sie nicht die vom Verbraucher erwartete Produktdifferenzierung leisten. Tatsächlich kann ein Umweltsiegel nur dann einen Mehrwert bringen, wenn es über die Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften hinausgeht. Sonst könnte möglicherweise der Eindruck entstehen, dass die Rechtsvorschriften selbst zu locker oder gar unzureichend sind.
- Bei einem eigenen Umweltsiegel müsste die Gemeinschaft entscheiden, was für die einzelnen Fischereien bescheinigt werden soll. Ohne Konsens über Kriterien für die Umweltfolgen der Fischerei könnte dies zu kontroversen Situationen führen, wobei die staatlichen Behörden in Widersprüche zwischen ihrer Bewirtschaftungspolitik und dem Zertifizierungsstandard gerieten. Gleich welches Kriterium herangezogen wird, es gibt immer „Gewinner“ und „Verlierer“. Viele Fischereien in der Gemeinschaft, die sich außerhalb sicherer biologischer Grenzen bewegen, kämen eine geraume Zeit wohl nicht für ein Umweltsiegel in Betracht. Für die staatlichen Behörden wäre es schwierig, hierfür die Verantwortung zu übernehmen.
- Eine umfassende staatliche Regelung würde auch erhebliche öffentliche Verwaltungsmittel für die Bewertung, Zertifizierung und Kontrolle erfordern. Dies allein könnte bedeuten, dass diese Option nicht realisierbar ist.

Dadurch, dass sich viele Fischbestände in den Gemeinschaftsgewässern außerhalb sicherer biologischer Grenzen befinden, könnte eine Bezugnahme auf die Definition für nachhaltige Bewirtschaftung in Artikel 3 Buchst. e der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates (siehe Fußn. 10) Importerzeugnisse aus solchen Ländern begünstigen, die ihre Fischbestände schon seit längerer Zeit nach dem Vorsorgeprinzip bewirtschaften.

Die Kommission hält ein einheitliches, staatlich geregeltes Umweltsiegel für Fischereierzeugnisse weder für angebracht noch für praktikabel. Wenn Wirtschaft und Verbände Vorteile in der Einführung von Umweltsiegel sehen und dafür einstehen wollen, sollte dies ihnen freigestellt sein, sofern es nicht wesentlichen öffentlichen Belangen wie dem lauterem Wettbewerb, objektiven Informationen und einer vernünftigen Bewirtschaftung und Erhaltung der Fischbestände zuwiderläuft.

5.3. Option 3: Festlegung von Mindestanforderungen für freiwillige Umweltsiegel

Eine dritte Option für die Gemeinschaft bestünde darin, eine Reihe von Mindestanforderungen für die freiwillige Anwendung marktorientierter Umweltsiegel festzulegen.

So könnten sich Umweltsiegel durch öffentliche und/oder private Initiativen frei entwickeln, solange sie den Mindestanforderungen genügen. Die staatlichen Behörden hätten sich nur um

die Registrierung zu kümmern und die Erfüllung der Mindestanforderungen zu kontrollieren. Diese Anforderungen sollten sowohl technische als auch Verfahrens- und Regelungsaspekte umfassen (s. Anhang II).

Diese Option bietet hauptsächlich folgende Vorteile:

- Weitgehend flexible und vielfältige Entwicklungsmöglichkeiten für Umweltsiegel, die dem Verbraucher beweisen, dass das Verhalten der Fischwirtschaft bzw. der Fischereimanager zur nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung beiträgt, und auf diese Weise ihre Funktion als Marktanreiz voll erfüllen und ein besseres Fischereimanagement fördern;
- ein "Sicherheitsnetz" an Auflagen, die das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen oder Irreführungen ausschließen und den Verbrauchern angemessene Garantien bieten sollten;
- einen Anreiz zur Erfüllung anspruchsvoller Umweltziele, die den wesentlichen Aspekten der Nachhaltigkeit angemessen Rechnung tragen und die Glaubwürdigkeit und Kohärenz der Umweltsiegel erhöhen;
- Abstimmung der Umweltsiegel auf die jeweiligen Fischereien und/oder Wirtschaftspartner, wie kleine und mittlere Unternehmen oder Entwicklungsländer; wodurch die Regelungen besser zugänglich und ihre Durchführung für die Wirtschaft weniger kostspielig wären;
- leichtere Einbeziehung bereits bestehender Regelungen.

Der Nachteil besteht vor allem darin, dass der Gewinn an Flexibilität möglicherweise zu Lasten der Wirkung geht.

- Die Mindestanforderungen müssten sich auf die bisherigen Erfahrungen in der Erhaltungspolitik stützen. Da mehrjährige Bewirtschaftungspläne noch nicht für alle Fischereien angewandt werden, dürfen die Mindestkriterien, gemessen an der Erhaltungspolitik der Gemeinschaft, zunächst nicht zu anspruchsvoll, aber auch nicht diskriminierend sein. Die Kriterien wären anhand der gewonnenen Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnisse anzupassen, so dass die Anforderungen für Umweltsiegel nach und nach erhöht würden.
- Nicht alle Umweltsiegel auf dem Markt werden die gleiche Gewähr für eine nachhaltige Fischereitätigkeit bieten. Manche dürften sich auf Bewirtschaftungsaspekte konzentrieren, während andere den Nachdruck auf den Schutz des Ökosystems legen würden. Dies wäre den Verbrauchern durch eine entsprechende Information zu verdeutlichen.
- Die Überwachung der Regelung für Umweltsiegel erfordert Fachkenntnisse in der Durchführung von Zertifizierungssystemen. Die Fischereibehörden werden sich diese Kenntnisse aneignen müssen.
- In jedem Fall wird die Kommission ihre Aufsichtsbefugnisse wahrnehmen müssen, um die Einhaltung der geltenden Gemeinschaftsvorschriften sicherzustellen.

6. FAZIT

Da die Frage der Anwendung von Umweltsiegeln für Fischereierzeugnisse auf dem Gemeinschaftsmarkt zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist es an der Zeit, im Rahmen einer

umfassenden Diskussion zu klären, ob hierzu ein gemeinsames Konzept entwickelt werden soll oder nicht.

Bei einem so vielschichtigen Thema wie Umweltsiegeln werden im Laufe der Debatte unweigerlich viele verschiedene Fragen zu behandeln sein.

In der Diskussion werden u. a. folgende Schlüsselfragen anzusprechen sein:

- Was soll mit den Umweltsiegeln bescheinigt werden: eine Fischerei, eine Fangmethode, andere Aspekte? Soll das Konzept auch Umweltsiegel einschließen, die nur einem einzigen Aspekt gelten?
- Wie lässt sich sicherstellen, dass das Konzept möglichst frei von Widersprüchen ist und dabei ein großes Maß an Freiwilligkeit und Machbarkeit bietet?
- Wie lässt sich das Potenzial der Umweltsiegel optimal zur Förderung einer nachhaltigen Fischerei nutzen, während Fischer, fischverarbeitende Betriebe und Verbraucher daraus einen echten Gewinn erzielen?
- Sollte das Konzept eher ergebnisorientiert oder maßnahmenorientiert sein?

Übergeordnetes Ziel aber ist ein echtes Gemeinschaftskonzept für Fischerei-Umweltsiegel, das sich auf die bewährten Praktiken in diesem Bereich stützt. Ferner gilt es, das starke Engagement der Gemeinschaft für nachhaltige Methoden des Fischfangs und der Verwertung von Fisch zu bekräftigen. Eine enge Zusammenarbeit mit der Fischwirtschaft im Interesse einer geteilten Aufsicht ist selbstverständlich Teil eines solchen Konzepts.

Alles in allem hält die Kommission derzeit die dritte Option für die geeignetste, nämlich die Einigung auf Mindestanforderungen für eine freiwillige Umweltsiegelregelung. Dieser Ansatz ist flexibel genug und bringt keine übermäßigen Kosten mit sich. Er unterstützt geeignete Maßnahmen zur Förderung der Nachhaltigkeit, erlaubt aber gleichzeitig einen allmählichen Übergang, und er bietet einen ausreichenden Verbraucherschutz.

Die Kommission fordert den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss auf, die in dieser Mitteilung aufgeworfenen Fragen zu erörtern. In Anbetracht ihres starken Interesses an diesem Thema werden für ein gemeinsames Vorgehen auch die EWR-Länder konsultiert werden müssen. Die Kommission beabsichtigt ferner, die Interessengruppen einzubeziehen, in erster Linie über der Beratenden Ausschuss für Fischerei und Aquakultur, und gleichzeitig wissenschaftliche und technische Vorarbeiten zu leisten. Die hierbei gewonnenen Erkenntnisse können erfolgreich in die Diskussion einfließen und gegebenenfalls die Grundlage für mögliche Folgenabschätzungen bilden.

Im Anschluss an die Debatte, die mit dieser Mitteilung ausgelöst werden soll, wird die Kommission gegebenenfalls geeignete Vorschläge für Rechtsakte unterbreiten.

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 British 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 Hjälmaren 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/environmentsociety/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.