



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.06.2005  
KOM(2005)275 endelig

**KOMMISSIONENS MEDDELELSE TIL RÅDET,  
EUROPA-PARLAMENTET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE  
OG SOCIALE UDVALG**

**Oplæg til debat om en fællesskabstilgang til miljømærkeordninger for fiskevarer**

(SEK(2005)840)

**DA**

**DA**

**KOMMISSIONENS MEDDELELSE TIL RÅDET,  
EUROPA-PARLAMENTET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE  
OG SOCIALE UDVALG**

**Oplæg til debat om en fællesskabstilgang til miljømærkeordninger for fiskevarer**

(EØS-relevant tekst)

**1. INDLEDNING**

I december 1997 berørte Kommissionen i sin meddelelse om udsigterne for EU's marked for fiskerivarer<sup>1</sup> for første gang behovet for at tage ikke-diskriminerende, frivillige miljøcertificeringsordninger op til debat. I forbindelse med de efterfølgende drøftelser nåede de fleste af medlemsstaterne til enighed om, at Fællesskabet burde opstille en fælles strategi, men der var delte meninger om, hvordan den skulle føres ud i livet. I 2002 vedtog Kommissionen en EF-handlingsplan for integration af miljøbeskyttelseskrav i den fælles fiskeripolitik<sup>2</sup> og bebudede, at den ville lancere en debat om miljømærkning af fiskevarer.

Sigtet med reformen af den fælles fiskeripolitik<sup>3</sup>, der blev vedtaget i 2002, er, at de levende akvatiske ressourcer udnyttes på en økonomisk, miljømæssigt og socialt bæredygtig måde. Efterhånden som reformen af den fælles fiskeripolitik skrider frem, bliver det nødvendigt at tage fat på spørgsmålet om miljømærkeordninger som middel til at integrere de miljøpolitiske hensyn i fiskerisektoren. Endvidere rejser den seneste tids stigende antal "miljømærkede" produkter nogle vigtige spørgsmål, hvad konkurrence-, handels- og forbrugerbeskyttelsespolitikken angår.

Opmærksomheden bør også rettes mod den debat om miljømærkning, der finder sted i de internationale fora. FAO er således i færd med at opstille retningslinjer for miljømærkning af fisk og fiskevarer fra havfiskeri. Endvidere forpligtede medlemmerne af WTO sig i Doha-erklæringen til, at de som led i handels- og miljøkomitéens arbejde ville se nærmere på kravene til miljømærkning.

Det er Kommissionens ønske, at de potentielle fordele ved troværdige miljømærkeordninger for fiskevarer udnyttes bedst muligt. Dette ville bidrage betydeligt til, at miljøkravene integreres i fiskerisektoren. Formålet med denne meddelelse er at sætte gang i en tilbundsgående og grundlæggende debat om disse emner og undersøge mulighederne for konkrete foranstaltninger.

---

<sup>1</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - Udsigterne for EU's marked for fiskerivarer: ansvar, partnerskab, konkurrenceevne. KOM(1997)719 endelig af 16.12.1997.

<sup>2</sup> Meddelelse fra Kommissionen om en EF-handlingsplan for integration af miljøbeskyttelseskrav i den fælles fiskeripolitik KOM(2002)186 endelig af 28.5.2002.

<sup>3</sup> Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik (EFT L 358 af 31.12.2002, s. 59).

## 2. MILJØMÆRKEORDNINGER

### 2.1. Definition<sup>4</sup>

Med en miljømærkeordning kan produkter, der er omfattet af ordningen, forsynes med et særligt logo eller en erklæring, der garanterer forbrugerne, at produktet er fremstillet efter et givet sæt miljøstandarder, f.eks. hvad angår den anvendte råvarekildes bæredygtighed, fremstillingsmetodens belastning af miljøet eller produktets genanvendelighed. Den tilgrundliggende idé er, at forbrugere, der har adgang til de rette oplysninger, kan ventes at ville vælge miljøvenlige produkter og dermed fremme produktionen og forbruget af sådanne produkter. På denne måde kan forbrugerne påvirke producenterne og beslutningstagernes adfærd.

I industri- og skovbrugssektoren findes der allerede en lang række forskellige certificerings og mærkningsordninger. Fællesskabets egen miljømærkeordning<sup>5</sup> omfatter ca. 20 grupper af industriprodukter. Den dækker dog ikke fødevarer, drikkevarer og lægemidler.

### 2.2. Miljømærkeordninger i fiskerisektoren

Supermarkedskæder og handelsvirksomheder viser voksende interesse for bæredygtighedsaspektet i forbindelse med fødevarer. Dette har ført til, at der i fiskerisektoren er opstået private miljømærkeordninger, hvoraf nogle har fundet indpas på markedet (f.eks. mærket for "delfinsikker" eller mærket fra "Marine Stewardship Council"). Herudover dukker der stadig flere private initiativer op, der forfægter forskellige miljøfordele, hvis troværdighed det ikke altid er let at fastslå<sup>6</sup>.

#### 2.2.1. Tun mærket som "tun fanget uden risiko for delfiner/delfinvenlig tun/delfinsikker tun"

Det hyppigst omtalte og formodentlig mest kontroversielle eksempel på miljømærkning i fiskerisektoren er tun mærket som "tun fanget uden risiko for delfiner/delfinvenlig tun". Denne mærkning skal garantere, at den pågældende tun er fanget på en 'delfinsikker' måde, enten på grundlag af aftalen om det internationale program for bevarelse af delfiner (*Agreement on the International Dolphin Conservation Programme - AIDCP*), en multilateral regional fiskeriorganisation, eller i overensstemmelse med et program, der støttes af 'Earth Island Institute', en ngo med sæde i USA.

Mærkning som "tun fanget uden risiko for delfiner/delfinvenlig tun" var oprindeligt en teknisk regulering, men den har siden ændret markedet i en sådan grad, at tun, der ikke er mærket som "delfinsikker", ikke længere kan accepteres i nogle lande. AIDCP-standarderne og USA's standarder er imidlertid ikke komplementære. Således har tun, der er fanget og mærket som "delfinsikker" i overensstemmelse med AIDCP-standarderne, ikke adgang til USA's markeder. Det har givet anledning til en stående tvist mellem Mexico og USA. Forsøg fra den amerikanske administration på at ændre USA's lovgivning, så den opfylder AIDCP-kravene, er blevet anfægtet ved de amerikanske domstole af visse ngo'er, som ikke mener, at AIDCP-foranstaltningerne er vidtgående nok.

---

<sup>4</sup> Se bilag I-1 for definitioner, erfaringer på andre områder og tekniske detaljer.

<sup>5</sup> Rådets og Europa-Parlamentets forordning (EF) nr. 1980/2000 af 17. juli 2000 om en revideret ordning for tildeling af et EF-miljømærke (EFT L 237 af 21.9.2000, s.1).

<sup>6</sup> Se bilag I – 2. for nærmere oplysninger.

Fællesskabet støtter den frivillige AIDCP-certificeringsordning for delfinsikker tun. Efter indførelsen af overvågningsordningen for tun<sup>7</sup> er det et spørgsmål, om og hvordan AIDCP-certificeringsordningen kan gennemføres på fællesskabsplan. Mange forskellige aspekter skal tages i betragtning i denne sammenhæng.

### 2.2.2. *Marine Stewardship Council's miljømærkeordning*

'Marine Stewardship Council' (MSC), som blev oprettet i 1997 af Unilever og Verdensnaturfonden (WWF) i fællesskab, men som nu arbejder selvstændigt, har igangsat et omfattende privat miljømærkningsinitiativ, der skal sikre, at de pågældende produkter kommer fra forsvarligt forvaltet fiskeri, og at de ikke har bidraget til miljøskadelig overfiskning. Hidtil er ti fiskerier blevet certificeret, herunder fire europæiske. Over 180 produkter verden over er forsynet med MSC-mærket. For tiden er tolv fiskerier til vurdering, herunder nordsøild og alaskasej.

Under udviklingen af MSC-principperne har det vist sig, at udviklingslandene har visse forbehold, fordi de frygter, at deres markeder vil blive udelukket fra industrilandenenes markeder.

## 3. ARBEJDET MED MILJØMÆRKNING I INTERNATIONALE FORA

### 3.1. **Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisationen (FAO)**

I FAO tog debatten om miljømærkning sin begyndelse på det 22. møde i FAO's fiskerikomité (COFI) i 1997, på foranledning af oprettelsen af MSC. Der skete ikke store fremskridt, navnlig fordi der var frygt for, at miljømærkning ville føre til nye handelshindringer. Ekspertene var generelt enige om, at eventuelle retningslinjer skulle være i overensstemmelse med FAO's adfærdskodeks for ansvarligt fiskeri<sup>8</sup>.

På det 25. møde i COFI i 2003 blev FAO anmodet om at opstille retningslinjer for miljømærkning af fisk og fiskevarer fra havfiskeri. Under den tekniske høring i oktober 2004 udviste deltagerne stor interesse for at fremskynde udviklingen af internationale retningslinjer for miljømærkeordninger. Der skete betydelige fremskridt på dette område, og der blev indkaldt til en yderligere høring inden COFI-mødet. Retningslinjerne blev endeligt vedtaget på COFI's 26. samling i marts 2005. Det Europæiske Fællesskab har deltaget aktivt i hele høringsprocessen.

### 3.2. **Verdenshandelsorganisationen (WTO)**

WTO's handels- og miljøkomité har siden ministermødet i Doha i 2001 drøftet spørgsmål i tilknytning til Doha-udviklingsagendaens punkt 32 (iii), hvor deltagerne forpligter sig til at rette særlig opmærksomhed mod miljømærkningskrav. Drøftelserne har navnlig drejet sig om frivillige ordninger baseret på en livscyklustilgang<sup>9</sup>. Fællesskabet har foreslået, at der blev fokuseret på visse aspekter af miljømærkeordningernes rolle og rækkevidde, så der kunne

---

<sup>7</sup> Rådets forordning (EF) nr. 882/2003 af 19. maj 2003 om en overvågnings- og kontrolordning for tun (EFT L 127 af 23.5.2003, s.1).

<sup>8</sup> Report twenty-third Session of the Committee on Fisheries (Rome, Italy, 15-19 February 1999), *FAO Fisheries Report*. No. 595.

<sup>9</sup> Se bilag I-1.

skabes bedre synergi mellem handels-, udviklings- og miljøpolitikken<sup>10</sup>. Der er endnu ikke nået nogen konklusion.

#### 4. MÅLSÆTNINGERNE FOR EN FÆLLESSKABSPOLITIK FOR MILJØMÆRKNING AF FISK OG FISKEVARER

Kommissionen betragter miljømærkeordninger som et middel til at integrere miljøet i fiskerisektoren og støtter de målsætninger, der generelt forbindes med denne politik, nemlig:

- 1) skærpe bevidstheden om fiskeriets miljødimension og dermed
- 2) fremme af både fiskeriforvalternes og fiskernes miljøansvarlighed, ved at de gøres mere bevidste om fiskeriets miljøbelastning.

På den måde kan markedsincitamentet, såsom miljømærkeordninger, få producenterne til at vælge mere miljøansvarlige fangstmetoder. Kommissionen mener derfor, at man bør fremme indførelsen af frivillige miljømærkeordninger. Den mener imidlertid også, at det forsat bør være de offentlige myndigheder, der har ansvaret for at beskytte naturressourcerne gennem regulering, og at miljømærkeordninger, selv om de kan bidrage til et mere bæredygtigt fiskeri, ikke bør træde i stedet for ressourcbevaringspolitik på regeringsplan.

Efter Kommissionens opfattelse bør der udvikles en overordnet fællesskabspolitik for miljømærkning af fisk og fiskevarer til håndtering af konsekvenserne af fremkomsten af indbyrdes afvigende miljømærker.

Sigtet med denne politik skulle være at fremme:

- (1) *Bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne<sup>11</sup> og et passende beskyttelsesniveau for økosystemet:* miljømærkeordninger, der er baseret på klart definerede kriterier og passende indikatorer, kan både tjene til at overvåge fremskridtene inden for bæredygtigt fiskeri og til at øge befolkningens bevidsthed om truslerne mod ressourcernes bæredygtighed
- (2) *En ensartet tilgang til miljømærkeordninger i hele Fællesskabet:* forbrugerne bør have vished for, at miljømærkeordninger i Fællesskabet alle opfylder de samme grundlæggende retningslinjer og principper
- (3) *Gennemsigtig og objektiv forbrugeroplysning:* når en indkøbsbeslutning delvis hviler på egenskaber, der ikke er knyttet til selve produktet, som f.eks. produktionsmetoder og miljøbelastning, bør der være adgang til klare og verificerbare oplysninger, så vildledende anprisninger undgås. Miljømærkeordninger bør også opfylde de generelle forbrugerpolitiske krav med henblik på at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau i overensstemmelse med traktatens artikel 153

---

<sup>10</sup> Document JOB(03)/130, af 27. juni 2003.

<sup>11</sup> Ifølge artikel 3, litra e), i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik, skal der ved "Bæredygtig udnyttelse" forstås: "udnyttelse af en bestand på en sådan måde, at den fremtidige udnyttelse af bestanden ikke bringes i fare, og således, at den ikke har negativ indvirkning på de marine økosystemer."

- (4) *Loyal konkurrence*: anvendelse af vildledende miljømærker bør undgås, og mærkningen må ikke blot tjene som promoveringsværktøj for individuelle virksomheder
- (5) *Åben adgang*: alle miljømærkeordninger bør være åbne for alle uden forskelsbehandling, og deltageromkostningerne bør ikke være uoverkommelige for små og mellemstore virksomheder og for mindre fiskerier,
- (6) *Udvikling og handel*: de prioriteringer med hensyn til imødekommelse af udviklingslandenes betænkeligheder, som Fællesskabet har fremhævet i WTO, bør tages behørigt i betragtning.

## 5. DE MULIGE LØSNINGER

Det vigtigste spørgsmål, myndighederne står overfor, er i hvilken udstrækning frivillige miljømærkeordninger bør underkastes regler til beskyttelse af den almene interesse. Der synes at være tre mulige løsninger på dette problem.

### 5.1. Løsningsmulighed 1: Ingen indgreb

Den første mulighed består i at undlade at gribe ind. Der vil således fortsat frit kunne udvikles miljømærkeordninger på markedet uden indgreb fra det offentliges side. Kommissionen har hidtil ikke truffet nogen foranstaltninger på dette område. En sådan løsning uden indgreb svarer altså til status quo.

Fordelene ved en løsning uden indgreb er:

- Den ville bevare det klare skel mellem på den ene side privatsektorens initiativer, som udnytter information om fiskenes oprindelse og den anvendte fangstmetode i markedsføringen af produkterne, og på den anden side det offentliges indsats for at bevare ressourcerne og sikre bæredygtigt fiskeri. Sektoren ville selv have ansvaret for at forvalte miljømærkeordningerne. Dette kunne fremme en mere udstrakt anvendelse af miljømærkeordninger.
- Erhvervsstyrede frivillige ordninger kan formodes at være mere fleksible og nemmere at tilpasse efter de skiftende omstændigheder. De offentlige myndigheder ville ikke blive kritiseret for at pålægge handelen med fiskevarer yderligere byrder.
- Behovet for at beskytte forbrugerne mod vildledende anprisninger og udbrede anvendelsen af bedste praksis ville kunne imødekommes ved at øge befolkningens og erhvervets bevidsthed om bæredygtighedsproblemet.

Ulemperne ved en løsning uden indgreb er:

- Uden sikkerhed for uafhængig certificering og akkreditering ville ordningernes pålidelighed kunne drages i tvivl.
- Til forskel fra andre mærkningsordninger, f.eks. mærkning af økologiske produkter, er der ikke enighed om, hvad der egentlig skal forstås ved et miljømærke i fiskerisektoren. Nogle mener, at et produkt hermed certificeres med hensyn til bæredygtig forvaltning af fiskebestandene. Andre fokuserer på bestemte fangstmetoders miljøbelastning eller på

produktionskæden som helhed. Så længe der ikke er fastsat mindstekrav til miljømærkeordninger, vil virksomhederne kunne fremkomme med overdrevne og ubegrundede anprisninger for deres produkter.

- Der er fare for opsplittning af EF-markedet, hvis de forskellige medlemsstater fører forskellige miljømærkningspolitikker. Som reaktion på fremkomsten af miljømærkede produkter på EF-markedet vil nogle medlemsstater eller erhvervsdrivende måske opstille deres egne standarder for miljømærkning. Dette ville kunne skabe hindringer for de frie varebevægelser.
- Anses den private sektor for at have eneret til miljømærkeordninger, vil ethvert finansielt indgreb fra det offentliges side kunne betragtes som offentlig støtte af de parter, der ikke er omfattet af den pågældende ordning, og vil kunne skabe handelsforvridninger. Sådanne indgreb vil dernæst kunne føre til klager fra udviklingslandenes side. Myndighederne vil også kunne have vanskeligt ved at yde udviklingslandene finansiell og teknisk bistand på området, hvis ordningerne udelukkende styres af den private sektor.

Efter Kommissionens mening bør der foretages en nøje undersøgelse af de potentielle risici ved ikke at have en klar fællesskabstilgang til markedsføring af miljømærkede produkter. Fællesskabet bør fra starten vælge en mere helhedsorienteret fælles tilgang, så det ikke senere hen skal løse de problemer, indbyrdes modstridende eller uegnede ordninger kan medføre, og de deraf følgende negative konsekvenser for markederne og/eller for bevaringen af fiskebestandene. Kommissionen anbefaler derfor ikke løsningen uden indgreb.

## **5.2. Løsningsmulighed 2: Indførelse af en EF-miljømærkeordning for fisk og fiskevarer**

Der har været forslag fremme om, at Fællesskabet skulle opstille sin egen miljømærkeordning, som skulle forvaltes af myndighederne eller disses repræsentanter. Under en sådan enhedsordning skulle myndighederne inddrages på alle stadier af udvikling, drift og kontrol.

Der er fremført tre hovedargumenter for denne tilgang:

- Da vurderingen i forbindelse med tildeling af miljømærker og det offentliges forvaltning af fiskebestandene kan ventes at ville overlappe hinanden, ville en EF-enhedsordning tjene til på ny at befæste de offentlige myndigheders autoritet, hvad forvaltningen af fiskeressourcerne angår
- Private miljømærkeordninger bør begrænses, da de kan forstyrre markedet ved at differentiere mellem produktgrupper, f.eks. ved at visse fiskerier certificeres uden hensyntagen til, at den pågældende bestand også befiskes i forbindelse med andre fiskerier.
- Med en enhedsordning vil man kunne undgå den forvirring, som konkurrerende miljømærkeordninger kan medføre, og dens troværdighed vil kunne sikres gennem højere miljøstandarder, uafhængige garantier og større autoritet.

Kommissionen kan ikke tilslutte sig disse argumenter. Konkurrerende miljømærkeordninger vil ikke nødvendigvis skabe forvirring, så længe vurderingen foretages på et gennemsigtigt og objektivt grundlag og forbrugerne får klar besked om de tilgrundliggende kriterier.

Endvidere ville en offentligt forvaltet enhedsordning for miljømærkning indebære en række andre problemer:

- Det vil kunne skabe uklarhed om de offentlige myndigheders ansvar for at beskytte naturressourcerne gennem lovgivning, hvis de herudover også skal forvalte en frivillig certificeringsordning, der kun omfatter *nogle* fiskebestande eller *nogle* fiskerityper. Hvis opnåelse af et sådant EF-enhedsmiljømærke blot kræver, at Fællesskabets lovgivning efterleves, vil det ikke medføre den produktdifferentiering, forbrugerne ønsker. En miljømærkeordning vil nemlig kun give merværdi, hvis den er strengere end de lovfæstede krav. Ellers vil det kunne forlede nogle til at tro, at lovgivningen er mangelfuld eller endog for lempelig.
- Skulle Fællesskabet skabe sin egen miljømærkeordning, ville det indebære, at det for hvert fiskeri skulle afgøre, hvad der certificeres med miljømærket. Da der ikke er konsensus om ét enkelt kriterium for miljøbelastning, ville dette give anledning til polemik og føre til situationer, hvor de berørte myndigheder kommer i konflikt mellem deres forvaltningspolitik på den ene side og certificeringsstandarderne på den anden side. Uanset hvilket kriterium der anvendes, vil der altid være "vindere" og "tabere". F.eks. ville mange fællesskabsfiskerier, som er uden for sikre biologiske grænser, ikke kunne få tildelt miljømærke i en given periode. De offentlige myndigheder ville finde det vanskeligt at påtage sig ansvaret herfor.
- En offentligt styret enhedsordning ville også medføre betydelige offentlige udgifter til de nødvendige administrative ressourcer til vurdering, certificering og kontrol med overholdelsen. Dette alene vil kunne umuliggøre denne løsning.
- Den kendsgerning, at mange fiskebestande i Fællesskabets farvande befinder sig uden for de sikre biologiske grænser, ville i øvrigt skabe en situation, hvor en henvisning til "bæredygtig udnyttelse", som omhandlet i artikel 3, litra e), i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 (jf. fodnote 10), vil kunne medføre fordele for produkter, der indføres fra lande, hvor bestandene allerede i længere tid har været forvaltet efter en forsigtighedstilgang.

Efter Kommissionens mening vil det hverken være hensigtsmæssigt eller praktisk gennemførligt at skabe en offentligt styret enhedsordning for miljømærkning af fiskevarer. Ser den private sektor fordele i og ønsker den at løbe risikoen ved at oprette miljømærkeordninger, bør det stå den frit for, forudsat at det ikke strider mod vigtige målsætninger for den offentlige politik, f.eks. loyal konkurrence, objektiv oplysning og forsvarlig bevaring og forvaltning af fiskebestandene.

### **5.3. Løsningsmulighed 3: Opstilling af mindstekrav til frivillige miljømærkeordninger**

En tredje løsning kunne bestå i, at Fællesskabet opstiller et sæt mindstekrav til frivillige efterspørgselsstyrede miljømærkeordninger.

Der ville således frit kunne udvikles miljømærkeordninger gennem offentlige og/eller private initiativer, så længe de opfylder mindstekravene. De offentlige myndigheder skulle blot stå for registrering af miljømærkeordninger og kontrol med, at de opfylder mindstekravene. Kravene burde i så fald omfatte såvel tekniske som proceduremæssige og institutionelle aspekter (jf. bilag II).



Hovedfordelene ved denne tilgang er:

- Den ville give miljømærkeordningerne et betydeligt rum for fleksibilitet og forskelligartethed, når det drejer sig om at vise forbrugerne, at fiskerierhvervets eller fiskeriforvaltningens adfærd bidrager til fiskeriets bæredygtighed. Miljømærkning ville hermed fuldt ud komme til at spille sin rolle som kommercielt incitament og ville anspore til bedre styring fra fiskerisektorens side.
- Den ville skabe et "sikkerhedsnet" af vilkår til sikring af, at der ikke opstår risiko for konkurrenceforvridning eller vildledende oplysning, og at forbrugerne sikres passende garantier.
- Den ville tjene som incitament til at stræbe efter høje miljømålsætninger og til at sikre, at de vigtigste bæredygtighedsaspekter tages behørigt i betragtning, og at miljømærkeordningernes troværdighed og kohærens styrkes.
- Miljømærkeordningerne ville således kunne tilpasses efter det pågældende fiskeri og/eller den pågældende handelspartner, f.eks. små og mellemstore virksomheder eller udviklingslande. Ordningerne ville derfor være lettere tilgængelige og være billigere at indføre for erhvervet.
- De allerede igangværende ordninger ville lettere kunne integreres i sådanne nye ordninger.

Den største ulempe ved denne løsning er dog, at hvad den vinder i fleksibilitet, vil den kunne tabe i gennemslagskraft.

- Mindstekravene bør fastsættes ud fra de nuværende bevaringspolitiske erfaringer. Da der endnu ikke er indført flerårige forvaltningsplaner for alle fiskerier, bør mindstekriterierne i første omgang ikke være for strenge i forhold til Fællesskabets bevaringspolitik og heller ikke diskriminerende. Kriterierne skal senere hen revurderes på grundlag af den indhentede erfaring og viden. Det vil således med tiden blive nødvendigt at skærpe kravene i miljømærkeordningerne.
- Der vil ikke være nogen garanti for, at alle miljømærkeordningerne vil bygge på den samme tilgang til bæredygtighed. Nogle ordninger vil fokusere på fiskeriforvaltning, mens andre vil lægge hovedvægten på beskyttelse af økosystemet. Disse forskelle vil kunne udlignes gennem passende oplysning af forbrugeren.
- Til overvågning af miljømærkeordningerne kræves der særlige færdigheder inden for ledelse og gennemførelse af certificeringsordninger. Fiskerimyndighederne vil være nødsaget til at gøre sig bekendt med disse krav.
- Kommissionen skal under alle omstændigheder udøve sine tilsynsbeføjelser for at sikre, at den relevante fællesskabslovgivning på området efterkommes.

## **6. KONKLUSION**

Da miljømærkning får stadig stigende betydning på Fællesskabets marked for fiskevarer, er tiden inde til at tage en debat og afgøre, om der bør vælges en fælles tilgang til dette fænomen eller ej.

- Miljømærkning er klart et mangesidet emne, og mange spørgsmål må tages op, efterhånden som debatten skrider frem.

Debatten må inddrage en række nøglespørgsmål, som f.eks.:

- Hvad skal en miljømærkeordning certificere: et fiskeri, en fiskemetode eller andre forhold? Skal mærker, der kun vedrører et enkelt miljøaspekt (*single issue labels*), betragtes som en integrerende del af en miljømærkningspolitik?
- Hvordan kan vi sikre en tilgang, der er fri for indre modsigelser, men samtidig i vid udstrækning er frivillig og praktisk gennemførlig?
- Hvordan kan vi udnytte miljømærkeordningernes fulde potentiale for at fremme bæredygtigt fiskeri, samtidig med at de giver fiskerne, forarbejdningsevirkhederne og forbrugerne reelle fordele?
- Bør tilgangen først og fremmest sigte mod de resultater, der skal opnås, eller snarere mod de midler, der skal anvendes?

Det overordnede mål er under alle omstændigheder, at vi kan sikre en reel fællesskabstilgang til miljømærkning af fisk og fiskevarer, der stemmer overens med den bedste praksis på området. Hensigten er også at bekræfte Fællesskabets stærke engagement i bæredygtig fangst og udnyttelse af fisk. Denne tilgang forudsætter også, at der arbejdes sammen med fiskerierhvervet om at fremme en fælles forvaltning af ressourcerne.

Kommissionen mener, at den tredje løsningsmulighed, der går ud på at opstille mindstekrav til frivillige miljømærkeordninger, når alt kommer til alt er den mest hensigtsmæssige på nuværende tidspunkt. Denne løsning vil være tilstrækkelig fleksibel, og omkostningerne i forbindelse hermed er rimelige. Den vil give mulighed for, at der kan gøres en passende indsats for større bæredygtighed, og samtidig tillade, at der kan gås gradvist til værks. Den vil også give passende forbrugerbeskyttelse.

Kommissionen opfordrer Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg til at behandle de spørgsmål, der er lagt frem i denne meddelelse. For at sikre en fælles tilgang til disse spørgsmål bør også medlemmerne af EØS høres, da de har en stærk interesse heri. Herudover vil Kommissionen også høre de berørte parter, hovedsagelig gennem Den Rådgivende Komité for Fiskeri og Akvakultur, og sideløbende hermed udføre videnskabeligt og teknisk støttarbejde. Den hermed indhentede viden skal benyttes som input i debatten og, i givet fald, som grundlag for konsekvensvurderinger.

Som opfølgning af debatten vil Kommissionen kunne fremsætte passende forslag til lovgivning.

## 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 scheme<sup>12</sup> 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 products<sup>13</sup> 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)

---

<sup>12</sup> 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).

<sup>13</sup> 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)<sup>14</sup> and by a programme promoted by the Earth Island Institute<sup>15</sup>.

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 System<sup>16</sup>, the question is whether and how to implement the AIDCP certification scheme at Community level.

---

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> 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 fishing<sup>17</sup>. 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 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 2001<sup>18</sup>, 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.

---

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> <http://www.msc.org>

<sup>18</sup> “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.