



Brussel, 18.5.2016
COM(2016) 263 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**inzake opties voor een EU-systeem van milieukeurmerken voor visserij- en
aquacultuurproducten**

1. INLEIDING

In artikel 36 van Verordening (EU) nr. 1379/2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten¹ is bepaald dat de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad een haalbaarheidsverslag moet voorleggen betreffende de opties voor een systeem van milieukeurmerken voor visserij- en aquacultuurproducten (VAP's).

Ter voorbereiding van dat verslag werd opdracht gegeven voor een studie die ertoe strekt de bestaande milieukeurmerken en andere vormen van informatieverstrekking over milieukwesties te analyseren. Deze analyse werd verder aangevuld met een openbare raadpleging en rechtstreekse gesprekken met belanghebbenden².

Het huidige verslag beschrijft de context waarin milieukeurmerken in de visserij- en aquacultuursector zich hebben ontwikkeld. Relevante bestaande openbare en particuliere initiatieven voor vrijwillige milieucclaims op EU-niveau en op internationaal niveau worden weergegeven. Voorts wordt de marktsituatie voor producten met een milieukeurmerk beschreven, evenals de belangrijkste problemen betreffende dergelijke keurmerken. Tot slot worden in het verslag ook mogelijke actiegebieden voor een systeem van milieukeurmerken voor VAP's vermeld, waarbij telkens de haalbaarheid wordt geëvalueerd.

2. ACHTERGROND

Doel van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) is ervoor te zorgen dat visserij- en aquacultuuractiviteiten bijdragen tot ecologische, economische en sociale duurzaamheid op lange termijn.

Milieukeurmerken zijn een vorm van vrijwillige informatieverstrekking aan de consument. Niet alleen in de visserij en de aquacultuur worden milieukeurmerken ontwikkeld. De voorbije twintig jaar zijn op een aantal verschillende terreinen openbare en particuliere systemen opgezet. Het opzet en de vereisten van de systemen voor de bosbouw³ en voor de landbouw in het algemeen⁴ verschillen van die van de systemen voor de visserij en de aquacultuur. Ook op het gebied van normen zijn deze systemen niet vergelijkbaar. Wat de marktaanwezigheid betreft, zijn de voornaamste milieukeurmerken voor visserij- en aquacultuurproducten vergelijkbaar met particuliere keurmerken zoals die welke gangbaar zijn in de bosbouw, zij het dat de logo's mogelijk minder gemakkelijk worden herkend.

¹ Verordening (EU) nr. 1379/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1184/2006 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 104/2000 van de Raad (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 1).

² http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/ecolabel/index_en.htm

³ Bijvoorbeeld Forest Stewardship Council (FSC - Raad voor duurzaam bosbeheer) en Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC - programma ter ondersteuning van boscertificering).

⁴ Bijvoorbeeld fair trade en Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO - Rondetafel inzake duurzame palmolie).

Wat de erkenning van deze systemen door de overheid betreft, verschilt de situatie in deze sectoren niet van de huidige situatie in de visserij- en aquacultuursector, d.w.z. dat er geen specifieke daarvoor geldende EU-regelgeving voorhanden is, behalve voor biologische certificering. Het algemene beginsel dat geldt voor vrijwillige informatieverstrekking aan de consument, is van toepassing, m.a.w. de claims moeten helder en controleerbaar zijn.

Volgens de definitie van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) mogen producten op basis van een milieukeurmerk een logo of vermelding dragen waarmee wordt gegarandeerd dat de productie ervan voldoet aan de normen inzake instandhouding en duurzaamheid. De certificering om te waarborgen dat het productieproces aan welbepaalde vereisten voldoet, wordt uitgevoerd door een derde partij. Om ervoor te zorgen dat in de handel gebrachte producten met een milieukeurmerk afkomstig zijn van gecertificeerde bronnen, dienen maatregelen te worden vastgesteld met het oog op traceerbaarheid van zowel de producten als van de certificering ervan.

Het gebruik van milieukeurmerken in de visserijsector kwam op gang in de jaren 1990. Biologische aquacultuur valt sinds 2010 onder EU-regelgeving⁵ en duurzame-aquacultuurcertificering ontstond begin 21e eeuw en kent sindsdien een snelle uitbreiding. De milieukeurmerken in deze twee sectoren zijn verschillend en zijn op verschillende duurzaamheidsaspecten gericht. Terwijl de aandacht in de visserij voornamelijk uitgaat naar instandhouding van de bestanden, ligt de nadruk bij de aquacultuur vooral op mogelijke negatieve externe gevolgen van de productie zoals verstoring van natuurlijke ecosystemen of waterverontreiniging.

Kenmerkend voor milieukeurmerken voor VAP's is dat de meeste particulier en internationaal zijn en dat er bijna geen openbare bestaan die voldoen aan de vereisten die zijn vastgesteld voor milieukeurmerken volgens ISO14024 Type I ("milieu-etiketteringen en -verklaringen") zoals gedefinieerd door de Internationale Organisatie voor Normalisatie (ISO). In 2014 is ISO ook begonnen met de ontwikkeling van een norm voor minimumvereisten voor de certificering van producten van duurzame zeevisserij. Naar verwachting zal deze norm in 2017-2018 worden gepubliceerd.

Stilaan wordt bij milieukeurmerken uitgegaan van een meer holistische definitie van duurzaamheid, die ook economische en sociale aspecten omvat.

Milieukeurmerken functioneren in een context waar consumenten talrijke boodschappen over duurzaamheid van visserij- en aquacultuurproducten ontvangen, onder meer in consumentengidsen, campagnes van ngo's en vrijwillige gedragscodes. Deze grote hoeveelheden informatie over duurzaamheid hebben tot controverse en soms tot verwarring geleid. Ook op andere markten doet dit probleem zich voor. Europese consumenten, die met uiteenlopende keurmerken en milieuclaims worden geconfronteerd, vinden het vaak moeilijk om een onderscheid tussen producten te maken en om uit te maken of de beschikbare informatie te vertrouwen is. Bovendien voldoen milieuclaims op producten misschien niet altijd

⁵ Verordening (EG) nr. 710/2009 van de Commissie houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 889/2008 tot vaststelling van de bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad, betreffende de vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de biologische dierlijke aquacultuurproductie en de biologische productie van zeewier (PB L 204 van 6.8.2009, blz. 15).

aan de wettelijke voorschriften betreffende betrouwbaarheid, nauwkeurigheid en duidelijkheid.⁶

3. ACTIE OP EU- EN INTERNATIONAAL NIVEAU INZAKE VRIJWILLIGE CLAIMS

Het voorbije decennium heeft de Europese Unie verscheidene initiatieven genomen om de duidelijkheid en de geloofwaardigheid van vrijwillige claims te ondersteunen, om instrumenten vast te stellen waarmee de consument bewuste keuzes kan maken en om een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen en tezelfdertijd de belangen van de consument overeenkomstig artikel 169 VWEU te bevorderen.

Op EU-niveau is regelgeving vastgesteld die zowel op de inhoud van de claims als op de certificering ervan door derden betrekking heeft. De voorschriften inzake consumenteninformatie op visserij- en aquacultuurproducten werden opnieuw bekeken en maken vrijwillige milieu-informatieverstreking mogelijk, mits deze informatie duidelijk, eenduidig en controleerbaar⁷ is. Daarnaast werden ook vereisten inzake accreditatie op het vlak van certificering vastgesteld. Een daarvan is dat een enkele nationale accreditatie-instantie openbare controle uitoefent op de certificatie-instanties⁸.

Voorts werden ook initiatieven van niet-wetgevende aard opgezet als leidraad betreffende vrijwillige claims. In 2009 werd de EU-benadering ten aanzien van duurzaamheid bevorderende systemen en fair trade-certificering voorgesteld⁹. Daarbij werd de klemtoon gelegd op de handhaving van het vrijwillige en niet-gouvernementele karakter van deze systemen en op het belang van transparante en geschikte informatie. Deze niet-wetgevende benadering werd voortgezet met de mededeling over het kwaliteitsbeleid ten aanzien van landbouwproducten¹⁰. Daarnaast zal het werk van de dialoog met de verschillende belanghebbenden inzake milieuclaims (Multi-stakeholder Dialogue on Environmental Claims) bijdragen aan de richtsnoeren van de Commissie ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken¹¹ op dit gebied. Tegelijkertijd wordt de vaststelling van methoden voor het meten van de milieuprestatie van producten en organisaties gedurende hun levenscyclus

⁶ Zie het consumentenmarktonderzoek naar milieuclaims voor niet-voedingsproducten: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/environmental_claims/index_en.htm

⁷ GMO-verordening, artikel 39, leden 1 en 4.

⁸ Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93 (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 30).

⁹ Mededeling van de Commissie inzake "Bijdragen aan een duurzame ontwikkeling: de rol van Fair Trade en niet-gouvernementele handelsgerelateerde programma's om duurzaamheid te waarborgen". COM(2009) 215 definitief van 5.5.2009.

¹⁰ Mededeling van de Commissie over het kwaliteitsbeleid ten aanzien van landbouwproducten. COM(2009) 234 definitief van 28.5.2009.

¹¹ Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad ("Richtlijn oneerlijke handelspraktijken") (PB L 149 van 11.6.2005, blz. 22).

bevorderd¹² en zijn richtsnoeren betreffende de beste praktijken voor vrijwillige certificeringsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen goedgekeurd¹³. De dialoog over maatschappelijk verantwoord ondernemen¹⁴ tussen de Europese Commissie, de lidstaten, bedrijven en andere belanghebbenden wordt eveneens voortgezet.

Voorts zal de Commissie in 2016 op verzoek van het Europees Parlement een proefproject lanceren voor de beoordeling van vrijwillige claims op visserij- en aquacultuurproducten. Daarbij zal worden nagegaan in welke mate dergelijke claims aanwezig zijn op VAP's en in welke mate deze voldoen aan de desbetreffende vereisten.

In het onlangs goedgekeurde EU-actieplan voor de circulaire economie¹⁵ werd opnieuw benadrukt dat het belangrijk is dat consumenten bewuste keuzes kunnen maken. In het kader van dit initiatief wordt het vrijwillige EU-milieukeurmerk¹⁶ opnieuw onder de loep genomen.

De Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) heeft in nauwe samenwerking met de EU internationaal erkende richtsnoeren inzake milieukeurmerken voor de vangstvisserij en de aquacultuur¹⁷ opgesteld.

4. DE MARKT VOOR MILIEUKEURMERKEN OP VISSERIJ- EN AQUACULTUURPRODUCTEN

De EU is tegenwoordig de grootste markt voor VAP's met een milieukeurmerk. De aanwezigheid van producten met een dergelijke keur op de markt is evenwel niet in alle lidstaten gelijk verdeeld en het gaat hoofdzakelijk om ingevroren of verwerkte producten. De belangrijkste consumenten van vis en schaal- en schelpdieren (verbruik per hoofd) zijn niet de belangrijkste kopers van producten met een

¹² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Bouwen aan de eengemaakte markt voor groene producten – Bevordering van betere informatieverstrekking over de milieuprestatie van producten en organisaties. COM(2013) 196 final.

Een van de 26 lopende proefprojecten over de milieuoetadruk van producten heeft betrekking op visserij- en aquacultuurproducten.

¹³ Mededeling van de Commissie – EU-richtsnoeren betreffende de beste praktijken voor vrijwillige certificeringsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen. 2010/C 341/04.

¹⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een vernieuwde EU-strategie 2011-2014 ter bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen. COM(2011) 681 definitief.

¹⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Maak de cirkel rond – Een EU-actieplan voor de circulaire economie. COM(2015) 614 final.

¹⁶ Verordening (EG) nr. 66/2010 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de EU-milieukeur (PB L 27 van 30.1.2010, blz. 1)

¹⁷ FAO Guidelines for the Eco labelling of Fish and Fishery Products from Marine Capture Fisheries. Herziening 1 (2009), Guidelines for the Eco labelling of Fish and Fishery Products from Inland Capture Fisheries (2011), Technical guidelines on aquaculture certification (2011). Het FAO heeft zich ook gebogen over een ontwerp-kader voor de beoordeling van systemen van milieukeurmerken voor de vangstvisserij op binnenwateren en op zee.

milieukeurmerk. In landen als Frankrijk, Italië, Portugal en Spanje, waar de consument hoofdzakelijk verse producten koopt, spelen milieukeurmerken en -certificeringen nauwelijks een rol¹⁸. Daarentegen zijn producten met een milieukeurmerk in sommige lidstaten, zoals Duitsland en het Verenigd Koninkrijk¹⁹, een gevestigde waarde geworden.

In vergelijking met andere instrumenten voor consumenteninformatie ligt het aantal milieukeurmerken nog steeds relatief laag. Slechts een paar systemen kennen een groeiend marktaandeel.

De voornaamste particuliere milieukeurmerken vandaag zijn die van de Marine Stewardship Council (MSC), die voor 2014 de certificering van 8,8 miljoen ton gevangen wilde vis (d.w.z. 10 % van alle aanlandingen) meldt, Friend of the Sea (FoS), dat volgens FAO-gegevens in 2011 ongeveer 10 miljoen ton producten heeft gecertificeerd, GLOBALG.A.P. Aquaculture Standards, goed voor de certificering van meer dan 2 miljoen ton producten in 2013, en de Aquaculture Stewardship Council (ASC), die voor 2014 de certificering van meer dan 400 000 ton producten meldt. Producenten uit EU-lidstaten zijn recentelijk gestart met een certificeringsproces voor hun producten, hoofdzakelijk in de visserij, wat op een nieuwe marktendens wijst, aangezien de meeste in de EU verkochte producten met een milieukeurmerk tot nog toe ingevoerd waren.

Deze systemen zijn op bepaalde groepen van soorten toegespitst. MSC is vooral op magere vis (certificering van 45 % van alle vangsten van magere vis) en kleine pelagische soorten gericht, terwijl bij FoS de nadruk ligt op de visserijen die de vismeelindustrie bevoorraden, naast tonijn, garnalen, mosselen en zalm. In de aquacultuur wordt het keurmerk van GLOBALG.A.P. voornamelijk toegepast bij pangasius, tilapia, zalm en garnalen en dat van ASC bij diezelfde soorten evenals bij tweekleppigen en forel. Er zijn aanwijzingen dat deze systemen beginnen samen te werken aan gemeenschappelijke criteria en wederzijdse erkenning.

De voorbije jaren hebben een paar landen openbare milieukeurmerken voor visserij- en aquacultuurproducten ingevoerd. Tot op heden is er geen grootschalig openbaar systeem opgezet als alternatief voor particuliere certificering. In de EU heeft Frankrijk eind 2014 een openbaar milieukeurmerk voor visserij- en aquacultuurproducten ingevoerd. Het is nog te vroeg om de mogelijke markt van dit keurmerk te voorspellen.

5. BELANGRIJKSTE PROBLEMEN BETREFFENDE MILIEUKEURMERKEN

Bij de analyse en het overleg zijn drie belangrijke problemen naar boven gekomen met betrekking tot de reeds bestaande milieukeurmerken voor VAP's, namelijk: (a) geloofwaardigheid van de claim, (b) verwarring door het groot aantal boodschappen, en (c) toetreding tot de markt en de daaraan gerelateerde kosten.

- (a) Het probleem van geloofwaardigheid heeft te maken met de geldigheid van de claim. Systemen voor milieukeurmerken vormen de meest gestructureerde vorm van

¹⁸ Het aangegeven marktaandeel van de Marine Stewardship Council (MSC) ligt onder 1 %.

¹⁹ Het MSC geeft een marktaandeel aan van meer dan 35 % in Oostenrijk, België, Denemarken, Duitsland, Zweden, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

consumenteninformatie over milieuaspecten. De geloofwaardigheid ervan is gebaseerd op de structuur van het systeem, waaronder de normen die het omvat, en de transparantie van het certificeringsproces.

Het garanderen van geloofwaardigheid is voor detailhandelaars van essentieel belang, omdat het een belangrijk element van het merkimage is. De geloofwaardigheid van de claim beïnvloedt met andere woorden de geloofwaardigheid van de detailhandelaar zelf. Een interessante vaststelling is dat een groot deel van de gecertificeerde producten niet met een logo worden verkocht, wat betekent dat certificering hoofdzakelijk een zaak tussen bedrijven is in plaats van een vorm van consumenteninformatie.

- (b) Verwarring is vaak te wijten aan de overvloed aan milieukeurmerken en aan het feit dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen milieukeurmerken enerzijds en andere initiatieven om bedrijven en consumenten te informeren, zoals consumentengidsen of campagnes van ngo's, anderzijds.

Een tweede oorzaak van verwarring kan liggen in de verschillen tussen de milieukeurmerken qua inhoud en reikwijdte. Deze mogelijke verwarring treft alle niveaus in de voorzieningsketen. Voor producenten is het soms moeilijk te weten voor welk milieukeurmerk te opteren, aangezien dit afhangt van de keuze van de detailhandelaars en van de specifieke kenmerken van elke markt. De detailhandelaars moeten op hun beurt het milieukeurmerk kiezen dat het beste bij hun image past. Ten slotte weten de consumenten misschien niet altijd waarvoor elk milieukeurmerk staat.

Aangezien een keuze moet worden gemaakt over het precieze milieuaspect waarop de nadruk ligt en over de manier waarop de boodschap wordt overgebracht, kan dit leiden tot verscheidene certificeringen en verschillende boodschappen. Nadeel hiervan is verwarring en eventuele extra kosten voor de marktdeelnemers en wantrouwen ten aanzien van de claims.

- (c) Een derde probleem betreft de toetreding tot de markt en de kosten voor de marktdeelnemers. Certificering in het kader van systemen voor milieukeurmerken impliceert audits, inspecties en evaluaties. Daar kunnen nog andere kosten bovenop komen, bijvoorbeeld voor het gebruik van het logo van het milieukeurmerk. Dat proces gaat gepaard met kosten en administratieve lasten, die niet noodzakelijk worden doorgerekend in de verkoopprijzen voor de producent. De kosten die voortvloeien uit certificering, spelen een belangrijke rol voor kleinschalige producenten. Sommige systemen hebben eigen middelen gebruikt om outreachprogramma's op te zetten en bepaalde ngo's bieden actieve ondersteuning aan certificering voor kleinschalige producenten.

Daarnaast is certificering voor producenten en handelaars essentieel geworden om te verkopen aan specifieke markten die anders gesloten of ondergewaardeerd zouden blijven.

Tegelijkertijd biedt certificering producenten de kans om hun producten te onderscheiden van andere en om toegang te krijgen tot nieuwe markten.

6. MOGELIJKE ACTIES DOOR OVERHEIDSINSTANTIES

Het afgelopen decennium zijn op EU- en op internationaal niveau initiatieven betreffende milieukeurmerken tot stand gekomen. Zoals hierboven in punt 3 reeds vermeld, gaat het daarbij onder meer om de goedkeuring door de EU van een aantal wetgevings- en niet wetgevingshandelingen.

Voor de haalbaarheidsstudie werd uitgegaan van drie opties voor actie door de EU: doeltreffend gebruik van de beschikbare instrumenten, ontwikkeling en mogelijke toepassing van minimumvereisten en vaststelling van een EU-milieukeurmerk.

6.1. Optie 1: Geen veranderingen: huidige regelgeving en doeltreffend gebruik van de beschikbare instrumenten

De eerste optie voor EU-actie op het gebied van milieukeurmerken voor VAP's bestaat in een verstrenging van de controle op de bestaande regelgeving en een verdere ondersteuning van de toepassing van de beschikbare instrumenten, zoals marktmaatregelen op grond van artikel 68 van de EFMZV-verordening (Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij). De evaluatie en controle van vrijwillige claims kan doeltreffend zijn om de geloofwaardigheid op te krikken. Zowel de marktdeelnemers als de consumenten zouden daar baat bij hebben.

De verwarring die ontstaat door verschillende boodschappen, zou slechts in beperkte mate worden vermeden: het zou weliswaar mogelijk zijn om de inhoud van claims op producten te controleren, maar andere informatie die buiten de claim valt, zou niet worden gecontroleerd.

Wat de kosten voor de marktdeelnemers betreft, zouden producenten dankzij doeltreffend gebruik van de beschikbare middelen nieuwe markten kunnen aanboren en de kosten voor de certificering kunnen beperken. Steun voor certificering is voor EU-producenten met name beschikbaar via het EFMZV en voor producenten in ontwikkelingslanden via ontwikkelingsprogramma's.

Er kan worden onderzocht of VAP's in het bestaande EU-milieukeurmerk kunnen worden geïntegreerd, aangezien levensmiddelen in dit kader reeds in aanmerking komen. Op basis van de opgedane ervaring met ontwikkeling van criteria zou het proces om nieuwe criteria vast te stellen minstens drie jaar duren en heel wat investeringen vergen. Het moet worden benadrukt dat biologische aquacultuur gereguleerd is en dat een analyse in 2011 geen uitsluitsel heeft gegeven over de haalbaarheid en de toegevoegde waarde van criteria voor een EU-milieukeurmerk betreffende de milieuprestatie van levensmiddelen²⁰.

Door een beroep te doen op de bestaande EU-regelgeving en -instrumenten zou worden voldaan aan de criteria van toegevoegde waarde, subsidiariteit en evenredigheid. Anderzijds zijn wellicht extra middelen nodig voor de controleactiviteiten waarmee wordt nagegaan of de vrijwillige claims in overeenstemming zijn met de bestaande regelgeving.

²⁰ http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/EUEB_position_on_food_final.pdf

6.2. Optie 2: Door de EU bepaalde minimumvereisten

Bij deze optie wordt onderzocht of op EU-niveau minimumvereisten voor duurzaamheidsclaims voor VAP's kunnen worden vastgesteld. Deze optie zou een coherent kader bieden om de inhoud van deze claims te vergelijken.

Actie op dit gebied zou een doeltreffende oplossing bieden voor de mogelijke verwarring omtrent de aard van de milieuclaims en zo het wantrouwen bij de consument terugdringen. Ook het probleem qua geloofwaardigheid zou hiermee worden aangepakt, aangezien certificeringsprocessen gebaseerd zouden zijn op gegronde, relevante vereisten. De kosten die de producenten moeten maken voor de certificering, zouden echter niet worden verholpen.

Deze optie zou zich vertalen in de vaststelling van duurzaamheidsnormen, rekening houdend met de FAO-richtsnoeren op dit gebied en met de indicatoren die reeds zijn vastgesteld in het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB). Daarbij moeten twee reeksen EU-normen, specifiek voor de visserij, respectievelijk de aquacultuur, worden uitgewerkt, gezien de inherente verschillen tussen deze twee productiemethoden.

Daartoe is onder meer een uitgebreide voorbereiding en intensief overleg – onder andere een periodieke beoordeling van de normen – nodig, evenals de vaststelling van nieuwe wetgevingshandelingen door de EU.

Een alternatieve benadering zou op minimumvereisten voor het certificeringsproces kunnen gericht zijn. Op dit gebied werd reeds actie ondernomen op EU- en internationaal niveau. De bestaande regelgeving waarborgt controle op kritische stappen in het certificeringsproces. Er bestaan reeds nadere aanbevelingen over de ontwikkeling van systemen, vereisten en de desbetreffende claims. Voorbeelden van beste praktijken op het gebied van certificering zijn de gedragscode van de International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance (ISEAL – Internationale alliantie voor accreditering en etikettering op sociaal en milieugebied) en de FAO-richtsnoeren. Deze zullen worden geïntegreerd in het huidige werk van ISO.

Een andere mogelijkheid is dat de Commissie aanbevelingen en beste praktijken voorstelt. In een dergelijk niet-wetgevend initiatief kunnen internationale referenties inzake milieukeurmerken voor de visserij en de aquacultuur worden verwerkt en kan een vergelijkbare benadering worden gevolgd bij milieuclaims op voedingsmiddelen en niet-voedingsproducten. Dat zou de transparantie verhogen en leiden tot gemeenschappelijk begrip tussen systemen voor milieukeurmerken, marktdeelnemers in de voorzieningsketen en overheidsinstanties. Het overleg en de voorbereidingen zouden vergelijkbaar zijn met die van de vorige subopties, maar het verschil is dat er geen nieuwe regelgeving voor nodig is.

6.3. Optie 3: Vaststelling van een EU-systeem voor milieukeurmerken

Als een onafhankelijk vrijwillig EU-systeem voor milieukeurmerken voor VAP's wordt gecreëerd, moeten ook vereisten worden bepaald. Daarnaast moeten dan procedures worden vastgesteld voor evaluatie, certificering, etikettering en geschillenbeslechting, evenals maatregelen om bekendheid te

geven aan dit nieuwe systeem. De regeling zou van toepassing moeten zijn op zowel de visserij als de aquacultuur, evenals op alle in de EU verkochte producten, ongeacht hun oorsprong. Dat laatste is bijzonder belangrijk voor deze sector, aangezien de EU 65 % van de geconsumeerde vis invoert en een aanzienlijk deel daarvan door ontwikkelingslanden wordt geleverd.

Actie op dit gebied kan een positief effect hebben op de geloofwaardigheid van milieukeurmerken. Het bestaan van een openbaar systeem kan immers leiden tot hogere normen en een betere certificeringsprestatie. De aanwezigheid van een openbaar milieukeurmerk op de markt kan er ook voor zorgen dat er minder verwarring is over de inhoud van milieucclaims. Het is echter niet duidelijk of een dergelijk keurmerk een impact zou hebben op de verstrekking van andere soorten milieu-informatie aan de consument, noch of het zou passen in een markt waar reeds een aantal erkende keurmerken bestaan. Wat de kosten van de certificering voor de marktdeelnemers betreft, zou kunnen worden bespaard op het gebruik van het logo aangezien het om een openbaar logo zou gaan. De kosten die verband houden met de certificering van de producten, zouden echter ongeveer gelijk blijven.

Een EU-systeem zal de overvloed aan milieukeurmerken niet tegenhouden of kan de situatie zelfs nog ingewikkelder maken door nog een extra keurmerk op de markt in te voeren. Een dergelijke regeling kan met name het biologische logo in het gedrang brengen. Anderzijds kan de aanwezigheid van een specifiek openbaar milieukeurmerk voor VAP's de bestaande keuze voor producenten en detailhandelaars vergroten en het risico dat gevestigde particuliere milieukeurmerken te overheersend worden, verkleinen.

Voor deze optie zou nieuwe regelgeving moeten worden vastgesteld en zouden middelen nodig zijn voor het beheer van het systeem. De kosten voor de ontwikkeling, de toepassing en de bekendmaking van een EU-milieukeurmerk voor VAP's zijn vergelijkbaar met de kosten voor de vaststelling van de biologische certificering en het EU-milieukeurmerk en liggen aanzienlijk hoger dan die van de andere voorgestelde opties.

7. CONCLUSIES

Milieukeurmerken voor VAP's zijn de voorbije tien jaar steeds belangrijker geworden. Een aanzienlijke hoeveelheid producten draagt een milieukeurmerk, maar het gaat slechts om een beperkt aantal producten en om enkele EU-markten. In diezelfde periode heeft de EU een aantal regels vastgesteld en een reeks initiatieven opgestart om consumentenbescherming te bevorderen en om de verstrekking van milieu-informatie te reguleren. Vergeleken met andere sectoren vertonen milieukeurmerken voor visserij- en aquacultuurproducten geen bijzondere specifieke kenmerken.

Vandaag hebben milieukeurmerken in de visserij- en aquacultuursector meerdere doeleinden. Ze bieden detailhandelaars zekerheid over de duurzaamheid van de producten die ze verkopen. De detailhandelaars maken van deze zekerheid op hun beurt gebruik om de duurzaamheidsaspecten te benadrukken in de voorlichtingscampagnes voor consumenten en om hun merk te beschermen. Voorts informeren deze keurmerken de consument over de duurzaamheidsprestatie van een

product. Ze helpen ook om een onderscheid te maken tussen producten op de markt en maken het voor de consument gemakkelijker een keuze te maken.

Er wordt veel belang gehecht aan de rol van de consument en vaak wordt ervan uitgegaan dat er vraag is naar een milieukeurmerk. De kritische link bevindt zich echter tussen leverancier en detailhandelaar. Milieukeurmerken kunnen helpen voorkomen dat nog veel meer op detailhandelaren gerichte certificeringen of eigen verklaringen opduiken.

In het verslag wordt gewezen op een aantal problemen met milieukeurmerken. Ten eerste hangt de geloofwaardigheid van de claims af van het bestaan van een degelijk certificeringsproces. Ten tweede bestaat er verwarring door de overvloed aan milieukeurmerken en door het parallelle gebruik van andere voorlichtingsinstrumenten, en door het verschil tussen milieukeurmerken qua inhoud en reikwijdte. Ten slotte kunnen de kosten van de certificering vrij hoog liggen voor de producenten, maar daar staat tegenover dat de verkoop van producten met een milieukeurmerk toegang kan verschaffen tot nieuwe markten.

In het verslag zijn **drie opties voor actie door de overheid** geanalyseerd, met telkens verschillende resultaten op het gebied van EU-toegevoegde waarde, kosten, subsidiariteit en evenredigheid.

De **eerste optie** – geen veranderingen in de regelgeving en doeltreffend gebruik van de beschikbare instrumenten – zou doeltreffend zijn wat de geloofwaardigheid van de claims betreft, maar zou de verwarring die voortvloeit uit de verschillende boodschappen niet wegnemen, aangezien consumenteninformatie die buiten de bestaande EU-regelgeving valt, niet zou worden gecontroleerd. De kosten van certificering voor de producenten zouden kunnen worden verlaagd door het gebruik van overheidsmiddelen.

Deze optie voldoet aan de criteria van toegevoegde waarde, subsidiariteit en evenredigheid, aangezien ze is gebaseerd op reeds goedgekeurde regelgeving. Anderzijds kunnen extra middelen nodig zijn om de controle op vrijwillige informatie op levensmiddelenetiketten te intensiveren.

De **tweede optie** – vaststellen van minimumvereisten voor duurzaamheid en voor het certificeringsproces – zou een oplossing bieden voor problemen als mogelijke verwarring en gebrek aan geloofwaardigheid. Ze zou uitgebreide voorbereidingen vergen, alsook de goedkeuring van nieuwe regelgeving of een aanbeveling op EU-niveau. Soortgelijke doelstellingen kunnen ook worden bereikt door de ondersteuning van internationale normen die in ontwikkeling zijn.

De **derde optie** – de vaststelling van een onafhankelijk EU-systeem voor milieukeurmerken voor VAP's – kan een positief effect hebben op de geloofwaardigheid van milieukeurmerken door stimulansen te creëren en door een doeltreffende controle door de overheid. Ook het probleem van verwarring over de inhoud van milieukeurmerken kan worden aangepakt, maar het is niet duidelijk of er enig effect zou zijn op de verstrekking van andere soorten milieu-informatie aan de consument. Op de kosten voor de certificering zou slechts in beperkte mate kunnen worden bespaard.

Om een dergelijk EU-systeem vast te stellen zou nieuwe regelgeving noodzakelijk zijn. Gezien de verschillen tussen de lidstaten in de mate waarin producten met een

milieukeurmerk zijn doorgedrongen op de markt en de geringe uitvoering van nationale systemen, kan actie op EU-niveau worden betwist vanuit het oogpunt van de subsidiariteit. Op dezelfde wijze kan ook de onmogelijkheid om een duidelijk gebrekkige marktwerking te ontdekken, vragen doen rijzen over de toegevoegde waarde van EU-actie en over de evenredigheid van deze optie. De kosten van deze optie liggen aanzienlijk hoger dan die van de andere twee.

Het GVB zal naar verwachting uiterlijk in 2020 resultaten boeken op het gebied van duurzaamheid, waardoor de behoefte aan een openbaar keurmerk als stimulans voor duurzaamheid gedeeltelijk zal verminderen. Voorts kunnen consistentiekwesties ontstaan door de dubbele rol van de EU wanneer die via het GVB moet zorgen voor meer ecologische duurzaamheid en tegelijkertijd ook de criteria voor de beoordeling van duurzaamheid moet vaststellen.