



Bruksela, dnia 18.5.2016 r.
COM(2016) 263 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
dotyczące wariantów systemu oznakowania ekologicznego produktów rybołówstwa i
akwakultury

1. WPROWADZENIE

Art. 36 rozporządzenia (UE) nr 1379/2013 w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury¹ stanowi, że Komisja przekazuje Parlamentowi Europejskiemu i Radzie studium wykonalności dotyczące opcji wdrożenia systemu oznakowania ekologicznego produktów rybołówstwa i akwakultury.

W ramach przygotowania niniejszego sprawozdania zlecono przeprowadzenie badania mającego na celu analizę istniejących oznakowań ekologicznych i innych form przekazywania informacji o środowisku. Przedmiotowa analiza została następnie uzupełniona konsultacjami społecznymi i bezpośrednimi rozmowami z zainteresowanymi stronami².

W niniejszym sprawozdaniu opisano kontekst, w jakim oznakowania ekologiczne rozwinęły się w sektorze rybołówstwa i akwakultury. Przedstawiono odpowiednie inicjatywy publiczne i prywatne na poziomie UE i międzynarodowym w zakresie dobrowolnych twierdzeń dotyczących ekologiczności. Opisano sytuację na rynku produktów oznakowanych ekologicznie, a także poruszono główne kwestie w odniesieniu do oznakowań ekologicznych. Ponadto w sprawozdaniu wyróżniono obszary, w których potencjalnie można podjąć działania w zakresie systemu oznakowania ekologicznego w odniesieniu do produktów rybołówstwa i akwakultury, oraz dokonano odpowiednio oceny ich wykonalności.

2. KONTEKST

Wspólna polityka rybołówstwa (WPRyb) ma na celu zapewnienie, aby działalność w zakresie rybołówstwa i akwakultury przyczyniała się do zrównoważenia środowiskowego, stabilności gospodarczej oraz zrównoważonego rozwoju społecznego w perspektywie długoterminowej.

Oznakowania ekologiczne stanowią formę przekazywania dobrowolnych informacji konsumentom. Rozwój oznakowań ekologicznych następuje nie tylko w rybołówstwie i akwakulturze. W ciągu ostatnich dwudziestu lat w wielu dziedzinach rozwinęły się systemy publiczne i prywatne. Systemy w leśnictwie³ i rolnictwie ogólnym⁴ różnią się w zakresie wzoru i wymogów od systemów stosowanych w rybołówstwie i akwakulturze i nie są porównywalne pod względem standardów. Jeżeli chodzi o obecność na rynku, główne oznakowania ekologiczne produktów rybołówstwa i akwakultury są podobne do prywatnych oznakowań, takich jak

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1184/2006 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 104/2000, Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 1–21.

² http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/eco-label/index_en.htm

³ Przykładowo Forest Stewardship Council (FSC, Rada Dobrej Gospodarki Leśnej) lub Programme for the Endorsement of Forest Certification – PEFC (Program Zatwierdzenia Certyfikacji Lasów).

⁴ Przykładowo sprawiedliwy handel lub Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO, „okrągły stół na rzecz zrównoważonej produkcji oleju palmowego”).

oznakowania funkcjonujące w leśnictwie, nawet jeżeli rozpoznawalność logo jest mniejsza.

W odniesieniu do uznawania systemów przez rządy sytuacja we wspomnianych sektorach nie różni się od obecnej sytuacji w sektorze rybołówstwa i akwakultury, tj. poza certyfikacją ekologiczną nie ma żadnego konkretnego rozporządzenia UE, które ma do nich obecnie zastosowanie. Zastosowanie ma ogólna zasada stosowana w odniesieniu do dobrowolnych informacji przekazywanych konsumentom, jednak twierdzenia muszą być jasne i możliwe do sprawdzenia.

Zgodnie z definicją opracowaną przez Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) oznakowania ekologiczne uprawniają do oznaczenia produktu logo lub oświadczeniem poświadczającym zgodność jego produkcji z normami w zakresie ochrony i zapewniania zgodności ze zrównoważonym rozwojem. Certyfikację przeprowadza strona trzecia w celu uzyskania pewności co do zgodności procesu produkcji z określonymi wymogami. Aby zagwarantować, że oznakowane ekologicznie produkty wprowadzone do obrotu pochodzą z certyfikowanych źródeł, wdraża się środki mające na celu zapewnienie identyfikowalności zarówno produktów, jak i ich certyfikacji.

Oznakowanie ekologiczne w sektorze rybołówstwa pojawiło się w latach 90. Chociaż akwakultura ekologiczna podlega w UE regulacji⁵ od 2010 r., certyfikacje zrównoważonej akwakultury pojawiły się na początku pierwszego dziesięciolecia XXI wieku i szybko się rozwijają. Oznakowanie ekologiczne w tych dwóch sektorach jest różne i odnosi się do różnych aspektów zrównoważonego rozwoju. Podczas gdy w rybołówstwie nacisk kładzie się głównie na ochronę zasobów, w akwakulturze podkreśla się przede wszystkim potencjalne negatywne efekty zewnętrzne wynikające z produkcji, takie jak zakłócenie naturalnych ekosystemów lub zanieczyszczenie wody.

Specyfika oznakowań ekologicznych produktów rybołówstwa i akwakultury polega na tym, że większość oznakowań ma charakter prywatny i międzynarodowy i nie istnieją prawie żadne oznakowania publiczne, które spełniają wymogi ustanowione dla oznakowań ekologicznych zgodnie z normą ISO 14024 „Etykietowanie środowiskowe I typu” opracowaną przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (ISO) na potrzeby oznakowań ekologicznych i deklaracji środowiskowych. W 2014 r. ISO przystąpiła również do opracowania normy dotyczącej minimalnych wymogów certyfikacji produktów pochodzących ze zrównoważonych połowów morskich, której publikację przewiduje się na lata 2017–2018.

Ostatnio rozpoczęto włączanie do oznakowań ekologicznych bardziej holistycznej definicji zrównoważonego rozwoju, która obejmuje również aspekty gospodarczej i społecznej.

Oznakowania ekologiczne funkcjonują w kontekście dużej liczby komunikatów na temat zrównoważonego charakteru produktów rybołówstwa i akwakultury

⁵ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 710/2009 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 889/2008 ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w odniesieniu do ekologicznej produkcji zwierzęcej w sektorze akwakultury i ekologicznej produkcji wodorostów morskich. Dz.U. L 204 z 6.8.2009, s. 15–33.

kierowanych do konsumentów, w tym za pośrednictwem poradników dla konsumentów, kampanii organizacji pozarządowych i dobrowolnych kodeksów postępowania. Sama ilość informacji dotyczących zrównoważonego rozwoju wywołała kontrowersje i pewną dezorientację. Ten problem występuje również na innych rynkach. W związku z wielością oznakowań i twierdzeń dotyczących ekologiczności unijnym konsumentom często trudno jest rozróżnić produkty i ufać dostępnym informacjom. Ponadto twierdzenia dotyczące ekologiczności produktów nie zawsze mogą spełniać wymogi prawne w zakresie wiarygodności, dokładności i jasności.⁶

3. DZIAŁANIA NA POZIOMIE UE I MIĘDZYNARODOWYM W ODNIESIENIU DO DOBROWOLNYCH TWIERDZEŃ

W ostatnim dziesięcioleciu Unia Europejska podjęła kilka inicjatyw w celu wspierania jasności i wiarygodności dobrowolnych twierdzeń, aby ustanowić instrumenty, które umożliwią konsumentowi podejmowanie świadomych wyborów, i aby zapewnić wysoki poziom ochrony konsumentów przy jednoczesnym promowaniu interesów konsumentów zgodnie z art. 169 TFUE.

W zakresie prawodawstwa UE przyjęto przepisy, które dotyczą zarówno treści twierdzeń, jak i ich certyfikacji przez strony trzecie. Dokonano przeglądu reguł dotyczących przeznaczonych dla konsumentów informacji dołączanych do produktów rybołówstwa i akwakultury i obecnie reguły te dopuszczają dobrowolne przekazywanie informacji o środowisku pod warunkiem że informacje te są zrozumiałe, jednoznaczne i możliwe do sprawdzenia⁷. Równolegle ustanowiono wymogi akredytacji w obszarze certyfikacji. Obejmują one warunek, zgodnie z którym publiczną kontrolę jednostek certyfikujących zapewnia jedna krajowa jednostka akredytująca⁸.

Podjęto również inicjatywy o charakterze nieustawodawczym, aby udzielić wskazówek w zakresie dobrowolnych twierdzeń. Podejście UE do systemów zapewniania zgodności ze zrównoważonym rozwojem i certyfikacją sprawiedliwego handlu zostało przedstawione w 2009 r.⁹. Podkreślono utrzymywanie dobrowolnego i pozarządowego charakteru tych systemów oraz znaczenie przejrzystości i adekwatności informacji. To nieustawodawcze podejście wzmocniono w komunikacie Komisji w sprawie polityki jakości produktów rolnych¹⁰. Ponadto działania w ramach wielostronnego dialogu na temat twierdzeń dotyczących ekologiczności zostaną uwzględnione w wytycznych Komisji

⁶ Badanie rynków konsumenckich w odniesieniu do twierdzeń dotyczących ekologiczności dla produktów niespożywczych:

http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/environmental_claims/index_en.htm

⁷ Rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, art. 39 ust. 1 i art. 39 ust. 4.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93. Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 30–47.

⁹ Komunikat Komisji zatytułowany „Wkład w zrównoważony rozwój: rola sprawiedliwego handlu i związanych z handlem pozarządowych systemów zapewniania zgodności ze zrównoważonym rozwojem”. COM(2009) 215, 5.05.2009

¹⁰ Komunikat Komisji w sprawie polityki jakości produktów rolnych COM(2009) 234, 28.5.2009.

mających na celu wsparcie wdrożenia dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych¹¹ w tym obszarze. Równolegle promuje się ustanowienie metod pomiaru efektywności środowiskowej w cyklu życia produktu¹² oraz przyjęto wytyczne dotyczące najlepszych praktyk dla dobrowolnych systemów certyfikacji produktów rolnych i środków spożywczych¹³. Między Komisją Europejską, państwami członkowskimi, przedsiębiorstwami i innymi zainteresowanymi stronami trwa w dalszym ciągu dialog na temat społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw¹⁴.

Ponadto na wniosek Parlamentu Europejskiego Komisja uruchomi w 2016 r. projekt pilotażowy w odniesieniu do oceny dobrowolnych twierdzeń dotyczących produktów rybołówstwa i akwakultury. W ramach projektu badany będzie zakres, w jakim takie twierdzenia pojawiają się na produktach rybołówstwa i akwakultury oraz ich zgodność z odpowiednimi wymogami.

W niedawno przyjętym planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym¹⁵ ponownie podkreślono, jak istotne jest umożliwienie konsumentom podejmowania świadomych wyborów. W ramach tej inicjatywy dokonuje się przeglądu dobrowolnego oznakowania ekologicznego UE¹⁶.

Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) ustanowiła, przy znacznym zaangażowaniu UE w ich opracowanie, międzynarodowo uznane wytyczne dotyczące oznakowania ekologicznego produktów rybołówstwa i akwakultury¹⁷.

¹¹ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 149 z 11.6.2006, s. 22–39.

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady Tworzenie jednolitego rynku dla produktów ekologicznych Poprawa sposobu informowania o efektywności środowiskowej produktów i organizacji COM/2013/0196.

Jedno z 26 bieżących działań pilotażowych w obszarze śladu środowiskowego produktu obejmuje produkty rybne i akwakultury.

¹³ Komunikat Komisji – Wytyczne UE dotyczące najlepszych praktyk dla dobrowolnych systemów certyfikacji produktów rolnych i środków spożywczych COM 2010/C 341/04.

¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Odnowiona strategia UE na lata 2011-2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw KOM/2011/0681.

¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym COM/2015/0614.

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 66/2010 w sprawie oznakowania ekologicznego UE. Dz.U. L 27 z 30.1.2010, s. 1–19.

¹⁷ Wytyczne FAO dotyczące oznakowania ekologicznego produktów rybnych i rybołówstwa z połowów morskich. Wersja 1 (2009 r.) Wytyczne dotyczące oznakowania ekologicznego produktów rybnych i produktów rybołówstwa śródlądowego (2011 r.), Wytyczne techniczne dotyczące certyfikacji w sektorze akwakultury (2011 r.). FAO omówiła również projekt ram oceny systemów oznakowania ekologicznego produktów sektora połowów śródlądowych i morskich.

4. RYNEK OZNAKOWAŃ EKOLOGICZNYCH PRODUKTÓW RYBOŁÓWSTWA I AKWAKULTURY

UE jest obecnie największym rynkiem oznakowanych ekologicznie produktów rybołówstwa i akwakultury. Udział oznakowanych ekologicznie produktów w rynku różni się jednak znacznie między poszczególnymi państwami członkowskimi i obejmuje głównie mrożone lub przetworzone produkty. Główni konsumenci owoców morza (konsumpcja na głowę) nie są głównymi nabywcami produktów oznakowanych ekologicznie. W państwach, takich jak Francja, Włochy, Portugalia i Hiszpania, w których konsumenci kupują głównie świeże produkty, oznakowania ekologiczne i certyfikacje odgrywają marginalną rolę¹⁸. Z drugiej strony produkty oznakowane ekologicznie zdobyły ugruntowaną pozycję w niektórych państwach członkowskich, takich jak Niemcy i Zjednoczone Królestwo¹⁹.

Liczba oznakowań ekologicznych pozostaje stosunkowo ograniczona w porównaniu z innymi narzędziami informacji dla konsumentów. Wzrost udziału w rynku dotyczy jedynie kilku systemów.

Głównymi prywatnymi oznakowaniami ekologicznymi obecnie są oznakowania Rady zarządzania zasobami morskimi (MSC), która w 2014 zgłosiła certyfikację 8,8 mln ton złowionych dziko żyjących ryb (tj. 10 % globalnych wyładunków), Friend of the Sea (FoS), w przypadku której dane dostępne z FAO wskazują na certyfikację około 10 mln ton produktów w 2011 r., oraz GLOBALG.A.P. Aquaculture Standards, w przypadku której dane wskazują na certyfikację ponad 2 mln ton produktów w 2013 r. oraz Rady zarządzania zasobami akwakultury (ASC), która zgłosiła certyfikację 400 000 ton produktów w 2014 r. Obecnie producenci z państw członkowskich UE rozpoczęli proces certyfikacji swoich produktów, głównie w rybołówstwie, co sygnalizuje nowy trend na rynku, ponieważ większość oznakowanych ekologicznie produktów sprzedawanych w UE była do tej pory przywożona.

Te systemy zostały ukierunkowane na pewną grupę gatunków. O ile oznakowanie Rady zarządzania zasobami morskimi obejmuje głównie ryby białe (certyfikacja 45 % połowów ryb białych) i małe ryby pelagiczne, o tyle FoS koncentruje się na połowach służących zaopatrzeniu sektora połowów paszowych, jednak oznakowanie to obejmuje również tuńczyka, krewetki, małże i łososia. W sektorze akwakultury oznakowanie GLOBALG.A.P. obejmuje głównie pangę, tilapię, łososia i krewetki, a oznakowanie ASC – te same gatunki oraz małże i pstrąga. Pojawiają się oznaki wskazujące na rozpoczęcie współpracy w ramach tych systemów w kwestii wspólnych kryteriów i wzajemnego uznania.

W ostatnich latach w kilku państwach wprowadzone zostały publiczne oznakowania ekologiczne produktów rybołówstwa i akwakultury. Do tej pory nie powstał żaden wielkoskalowy publiczny system jako alternatywa certyfikacji prywatnej. W UE pod koniec 2014 r. Francja wprowadziła publiczne oznakowanie ekologiczne produktów rybołówstwa i akwakultury. Wciąż jest zbyt wcześnie, aby móc przewidzieć jego potencjał rynkowy.

¹⁸ Udział w rynku zgłoszony przez Radę zarządzania zasobami morskimi (MSC) wynosi poniżej 1 %.

¹⁹ Według informacji podanych przez Radę zarządzania zasobami morskimi udział w rynku Austrii, Belgii, Danii, Niemczech, Szwecji, Holandii i Wielkiej Brytanii wynosi ponad 35 %.

5. GŁÓWNE KWESTIE DOTYCZĄCE OZNAKOWAŃ EKOLOGICZNYCH

W ramach analizy i konsultacji podkreślano trzy główne problemy wiążące się z obecnie istniejącymi oznakowaniami ekologicznymi produktów rybołówstwa i akwakultury, a mianowicie: a) wiarygodność twierdzenia, b) dezorientacja spowodowana dużą liczbą komunikatów i c) wejście na rynek i związane z tym koszty.

- (a) Kwestia wiarygodności jest związana z zasadnością twierdzenia. System oznakowania ekologicznego stanowi najbardziej zorganizowany rodzaj informacji dla konsumentów w odniesieniu do aspektów środowiskowych. Wiarygodność opiera się na strukturze systemu, w tym na jego normach oraz przejrzystości procesu certyfikacji.

Zapewnienie jakości ma pierwszorzędne znaczenie dla sprzedawców detalicznych, ponieważ stanowi istotny element wizerunku marki. W związku z tym wiarygodność twierdzenia ma wpływ na wiarygodność samego sprzedawcy detalicznego. Warto zauważyć, że duża część sprzedawanych produktów certyfikowanych nie posiada logo, przez co certyfikacja staje się bardziej wyznacznikiem relacji między przedsiębiorstwami niż formą informacji dla konsumentów.

- (b) Dezorientacja jest często związana z widocznym szybkim wzrostem liczby oznakowań ekologicznych oraz nieodróżnianiem oznakowań ekologicznych od innych inicjatyw mających na celu informowanie przedsiębiorstw i konsumentów, takich jak poradniki dla konsumentów lub kampanie prowadzone przez organizacje pozarządowe.

Drugim źródłem dezorientacji mogą być różnice pod względem treści i zakresu między oznakowaniami ekologicznymi. To potencjalna dezorientacja dotyczy wszystkich poziomów łańcucha dostaw. Producenci mogą nie wiedzieć, o certyfikację którego oznakowania ekologicznego powinni się ubiegać, ponieważ zależy to od wyborów sprzedawców detalicznych oraz od szczególnych cech każdego rynku. Z kolei sprzedawcy detaliczni muszą wybierać oznakowania ekologiczne, które zapewniają najlepszą gwarancję ich wizerunku. Ponadto konsumenci mogą nie wiedzieć, co oznacza każde z oznakowań ekologicznych.

Zważywszy na problem wyboru określonego aspektu środowiskowego, na którym należy się skoncentrować, oraz sposobu przekazania wiadomości, wynikiem tej sytuacji może być powielanie certyfikatów i mnożenie komunikatów. Minusem tej sytuacji jest dezorientacja, co ostatecznie może doprowadzić do powstania dodatkowych kosztów dla operatorów i braku zaufania do twierdzeń.

- (c) Trzecia kwestia dotyczy wejścia na rynek oraz kosztów dla operatorów. Certyfikacja w ramach tzw. systemów oznakowania ekologicznego obejmuje audyty, inspekcje i oceny. Ponadto mogą pojawić się inne koszty, np. z tytułu korzystania z logo oznakowania ekologicznego. Proces ten jest związany z kosztami i obciążeniem administracyjnym, które niekoniecznie zostają odzwierciedlone w cenach sprzedaży producenta. Koszty związane z certyfikacją mają szczególne znaczenie dla małych producentów. W ramach niektórych systemów wykorzystano zasoby własne do ustanowienia programów informacyjnych, a organizacje pozarządowe aktywnie wspierają certyfikację małych producentów.

Ponadto certyfikacja stała się niezbędna dla producentów i przedsiębiorców, aby mogli prowadzić sprzedaż na określonych rynkach, które w przeciwnym razie pozostałyby zamknięte lub niedoszacowane.

Jednocześnie zapewnia to producentom sposób na wyróżnienie swoich produktów i uzyskanie dostępu do nowych rynków.

6. EWENTUALNE DZIAŁANIA ORGANÓW PUBLICZNYCH

W ostatnich dziesięciu latach opracowano inicjatywy na szczeblu UE i na szczeblu międzynarodowym służące rozwiązaniu kwestii twierdzeń dotyczących ekologiczności. Jak przedstawiono w pkt 3 powyżej, obejmuje to przyjęcie przez UE szeregu aktów ustawodawczych i aktów o charakterze nieustawodawczym.

Na potrzeby analizy wykonalności rozważono trzy możliwości działania ze strony UE: skuteczne wykorzystanie dostępnych narzędzi, opracowanie i ewentualne zastosowanie minimalnych wymogów oraz ustanowienie ogólnounijnego oznakowania ekologicznego.

6.1. Wariant 1: bez zmian: obowiązujące ustawodawstwo i skuteczne wykorzystanie dostępnych narzędzi.

Jeden z wariantów działań UE w zakresie oznakowań ekologicznych produktów rybołówstwa i akwakultury polegałby na wzmożeniu kontroli istniejących przepisów i dalszym wsparciu wdrażania dostępnych narzędzi, w tym np. środków handlowych zgodnych z art. 68 Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR). Ocena i kontrola dobrowolnych twierdzeń mogą okazać się skuteczne dla zwiększania wiarygodności. Operatorzy i konsumenci z pewnością odnieśliby korzyść w obu przypadkach.

Zapobieganie dezorientacji powodowanej dużą liczbą komunikatów, byłoby ograniczone: chociaż możliwe byłoby sprawdzenie treści twierdzeń znajdujących się na oznakowaniu produktów, kontroli nie podlegałyby inne formy informacji wykraczające poza tę dziedzinę.

W odniesieniu do kosztów ponoszonych przez operatorów skuteczne wykorzystanie dostępnych możliwości finansowania umożliwiłoby producentom dostęp do nowych rynków przy jednoczesnym ograniczeniu kosztów, które muszą ponieść z tytułu certyfikacji. W szczególności wsparcie dla certyfikacji jest dostępne dla producentów z UE w ramach EFMR, a dla producentów z krajów rozwijających się – w ramach programów rozwojowych.

Można zbadać możliwość objęcia produktów rybołówstwa i akwakultury istniejącym oznakowaniem ekologicznym UE, biorąc pod uwagę, że środki spożywcze już się kwalifikują w ramach tego oznakowania. Na podstawie obecnego doświadczenia w zakresie opracowywania kryteriów proces ustanawiania nowego zestawu kryteriów wymagałby co najmniej trzech lat i zainwestowania zasobów. Należy przypomnieć, że akwakultura ekologiczna podlega regulacji oraz że w przeprowadzonej w 2011 r. analizie nie rozstrzygnięto kwestii wykonalności i wartości dodanej ustanowienia

kryteriów oznakowania ekologicznego UE w celu objęcia nimi efektów działalności środowiskowej środków spożywczych²⁰.

Kryteria w zakresie wartości dodanej, pomocniczości i proporcjonalności można spełnić, odwołując się do istniejącego prawodawstwa UE i istniejących narzędzi UE. Z drugiej strony dodatkowe finansowanie może być konieczne do prowadzenia działań kontrolnych służących sprawdzeniu zgodności dobrowolnych twierdzeń z obowiązującym prawodawstwem.

6.2. Wariant 2: minimalne wymogi ustanowione przez UE

W niniejszym wariantcie rozważono możliwość ustanowienia przez UE minimalnych wymogów w zakresie twierdzeń dotyczących zrównoważonego charakteru produktów rybołówstwa i akwakultury. Wariant ten zapewniłby spójne ramy służące porównaniu treści tych twierdzeń.

Działanie w tym obszarze skutecznie wyeliminowałoby potencjalną dezorientację co do charakteru twierdzeń dotyczących ekologiczności, zwiększając tym samym zaufanie konsumentów. Rozstrzygnęłoby również kwestię wiarygodności, ponieważ procesy certyfikacji opierałyby się na odpowiednich obowiązujących wymogach. Nie rozstrzygnęłoby jednak kwestii kosztów, które producent musi ponieść w celu uzyskania certyfikacji.

Wariant ten przełożyłby się na ustanowienie norm zapewniania zgodności ze zrównoważonym rozwojem uwzględniających wytyczne FAO w tej dziedzinie oraz wskaźniki ustanowione już we wspólnej polityce rybołówstwa (WPRyb). Oznaczałoby to sporządzenie dwóch zbiorów norm na szczeblu UE specyficznych dla rybołówstwa i akwakultury, biorąc pod uwagę nieodłączne różnice między tymi dwoma metodami produkcji.

Potencjalne konsekwencje obejmowałyby szeroko zakrojone przygotowania i konsultacje, w tym okresowy przegląd norm oraz przyjęcie nowych aktów ustawodawczych przez UE.

Podejście alternatywne polegałoby na skoncentrowaniu się na minimalnych wymogach procesu certyfikacji. Wariant jest już wdrażany poprzez działanie na szczeblu UE i na szczeblu międzynarodowym. Istniejące prawodawstwo zapewnia kontrolę najważniejszych etapów procesu certyfikacji. Istnieją już szczegółowe zalecenia dotyczące opracowania systemu, wymogów i odpowiednich twierdzeń. Przykłady najlepszych praktyk z zakresu certyfikacji są udokumentowane również w kodeksach dobrych praktyk Międzynarodowego Sojuszu na rzecz Społecznej i Ekologicznej Akredytacji i Oznakowania (ISEAL) oraz wytycznych FAO i zostaną włączone do prac prowadzonych obecnie przez ISO.

Innym rozwiązaniem mogłoby być przedstawienie zaleceń i najlepszych praktyk przez Komisję. Taka inicjatywa o charakterze nieustawodawczym mogłaby obejmować międzynarodowe dokumenty odniesienia w zakresie oznakowania ekologicznego w rybołówstwie i akwakulturze oraz podobne

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

podejście w dziedzinie twierdzeń dotyczących ekologiczności odnoszących się do produktów spożywczych i niespożywczych. Mogłoby to zwiększyć przejrzystość i ułatwić przyjęcie wspólnego stanowiska w odniesieniu do systemów oznakowania ekologicznego, operatorów w łańcuchu dostaw i organów publicznych. Oznaczałoby to przeprowadzenie podobnych konsultacji i przygotowań jak w przypadku poprzednich podwariantów, lecz nie wymagałoby aktów prawnych.

6.3. Wariant 3: ustanowienie ogólnounijnego systemu oznakowania ekologicznego

Utworzenie samodzielnego ogólnounijnego dobrowolnego systemu oznakowania ekologicznego na potrzeby produktów rybołówstwa i akwakultury wiązałoby się z określeniem wymogów. Ponadto konieczne byłoby opracowanie procedur przeglądu, certyfikacji, oznakowania i rozwiązywania sporów oraz środków na potrzeby promowania tego nowego systemu. Zakres stosowania powinien obejmować zarówno rybołówstwo, jak i akwakulturę, a także produkty sprzedawane w UE niezależnie od ich pochodzenia. Ma to szczególne znaczenie dla tego sektora, biorąc pod uwagę fakt, że 65 % ryb spożywanych w UE pochodzi z przywozu oraz że duża część zaopatrzenia pochodzi z krajów rozwijających się.

Działania w tym obszarze mogą wpłynąć pozytywnie na wiarygodność oznakowań ekologicznych, ponieważ istnienie systemu publicznego może prowadzić do podwyższenia standardów oraz do większej efektywności certyfikacji. Obecność publicznego oznakowania ekologicznego na rynku może również ograniczyć dezorientację co do treści twierdzeń dotyczących ekologiczności. Nie jest jednak jasne, czy będzie ono miało jakikolwiek wpływ na przekazywanie konsumentom innych rodzajów informacji o środowisku lub czy przyjmie się na rynku, na którym istnieje już szereg uznanych oznakowań. Pod względem kosztów ponoszonych przez operatorów z tytułu certyfikacji, można poczynić pewne oszczędności w zakresie korzystania z logo, ponieważ miałyby ono charakter publiczny. Koszty związane z certyfikacją produktów mogą jednak nie ulec znacznej zmianie.

Ogólnounijny system nie zatrzyma szybkiego wzrostu liczby oznakowań ekologicznych i może spowodować zwiększenie złożoności w wyniku wprowadzenia na rynek kolejnego oznakowania. W szczególności może spowodować osłabienie znaczenia logo produkcji ekologicznej. Z drugiej strony obecność specjalnego publicznego oznakowania ekologicznego produktów rybołówstwa i akwakultury mogłoby poszerzyć wybór możliwości dostępnych obecnie dla producentów i sprzedawców detalicznych i ograniczyć ryzyko, że ugruntowane prywatne oznakowania ekologiczne staną się zbyt dominujące.

Wariant ten wymagałby przyjęcia nowego prawodawstwa oraz przydzielenia zasobów do zarządzania systemem. Koszty opracowania, wdrożenia i promowania ogólnounijnego oznakowania ekologicznego przeznaczonego dla produktów rybołówstwa i akwakultury można porównać z kosztami poniesionymi z tytułu ustanowienia certyfikacji ekologicznej oraz oznakowania ekologicznego UE i są one znaczne w porównaniu z innymi przedstawionymi wariantami.

7. WNIOSKI

W ciągu ostatnich dziesięciu lat wzrosło znaczenie oznakowania ekologicznego produktów rybołówstwa i akwakultury. Obecnie ilości produktów posiadających oznakowanie ekologiczne są znaczne, lecz występują one głównie na niektórych rynkach UE i dotyczą niektórych produktów UE. W tym samym czasie UE przyjęła szereg przepisów i uruchomiła inicjatywy służące promowaniu ochrony konsumentów i regulowaniu przekazywania informacji o środowisku. Ogólna analiza uwzględniająca inne sektory wykazała, że nie istnieje żadna istotna specyfika oznakowań ekologicznych w produktach rybołówstwa i akwakultury.

Obecnie oznakowania ekologiczne w sektorze rybołówstwa i akwakultury spełniają różnorodne funkcje: gwarantują sprzedawcom detalicznym zrównoważony charakter produktów, które sprzedają. Z kolei sprzedawcy detaliczni wykorzystują to zapewnienie do podkreślenia aspektów zrównoważonego rozwoju w prowadzonych przez nich kampaniach informacyjnych dla konsumentów oraz do ochrony swojej marki. Ponadto informują konsumentów o efektywności produktu w zakresie zgodności ze zrównoważonym rozwojem. Oznakowania ekologiczne umożliwiają również rozróżnienie produktów na rynku i mogą pomóc konsumentom w dokonywaniu wyboru.

Dużo się mówi o roli konsumentów i często zakłada się popyt na oznakowanie ekologiczne. Jednak krytyczne powiązanie występuje między dostawcą a sprzedawcą detalicznym. Oznakowania ekologiczne mogą ograniczyć liczbę certyfikacji na podstawie deklaracji sprzedawcy detalicznego lub oświadczenia własnego.

W sprawozdaniu zwrócono uwagę na szereg kwestii związanych z oznakowaniami ekologicznymi. Po pierwsze wiarygodność twierdzeń jest związana z istnieniem solidnego procesu certyfikacji. Po drugie dezorientacja jest związana z postrzeganym szybkim wzrostem liczby oznakowań ekologicznych oraz z jednoczesnym wykorzystywaniem innych narzędzi komunikacji, a także z różnicami w treści i zakresie znaków ekologicznych. Ponadto ponoszone przez producentów koszty związane z certyfikacją mogą być znaczne, chociaż sprzedaż produktów posiadających oznakowanie ekologiczne może otworzyć nowe rynki.

W niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano trzy warianty działań, które mogą zostać podjęte przez organy publiczne, przedstawiające różne wyniki w zakresie europejskiej wartości dodanej, kosztów, pomocniczości i proporcjonalności.

Pierwszy wariant – brak zmian legislacyjnych i skuteczne wykorzystanie dostępnych narzędzi byłby skuteczną w rozwiązywaniu kwestii wiarygodności twierdzeń, lecz nie przyczyniłby się do zmniejszenia dezorientacji będącej wynikiem dużej liczby komunikatów, ponieważ kontroli nie podlegałyby informacje dla konsumentów wykraczające poza zakres obowiązujących przepisów UE. Jeżeli chodzi o koszty, korzystanie z funduszy publicznych mogłoby pomóc w ograniczeniu kosztów certyfikacji producentów.

Wariant ten spełnia kryteria wartości dodanej, pomocniczości i proporcjonalności i opiera się na przejętym już prawodawstwie. Z drugiej strony dodatkowe finansowanie może być konieczne w celu wzmocnienia kontroli dobrowolnych informacji podawanych na oznakowaniu środków spożywczych.

Drugi wariant – ustanowienie minimalnych wymogów w zakresie zrównoważonego rozwoju i procesów certyfikacji – pozwoliłby odnieść się do takich kwestii, jak potencjalna dezorientacja i wiarygodność. Oznaczałoby to szeroko zakrojone przygotowania i przyjęcie nowego prawodawstwa lub zalecenia na szczeblu UE. Ewentualnie podobne cele można osiągnąć poprzez wspieranie norm międzynarodowych, które są w trakcie opracowywania.

Trzeci wariant – ustanowienie samodzielnego ogólnounijnego systemu oznakowania ekologicznego produktów rybołówstwa i akwakultury może wpłynąć pozytywnie na wiarygodność oznakowań ekologicznych poprzez tworzenie zachęt i skutecznej kontroli publicznej. Można również wprowadzić pozytywne zmiany w kwestii dezorientacji co do treści twierdzeń dotyczących ekologiczności, chociaż nie jest jasne, czy miałyby to jakikolwiek wpływ na przekazywanie konsumentom innych rodzajów informacji o środowisku. Można osiągnąć jedynie ograniczone oszczędności w zakresie kosztów certyfikacji.

Aby ustanowić taki ogólnounijny system, konieczne byłoby przyjęcie nowego prawodawstwa. Biorąc pod uwagę różnice w zakresie udziału produktów posiadających oznakowanie ekologiczne w rynkach państw członkowskich oraz przedwczesny etap wdrażania systemów krajowych, działanie na szczeblu UE można zakwestionować z punktu widzenia pomocniczości. Podobnie brak możliwości wykrycia określonych niedoskonałości rynku może budzić wątpliwości co do wartości dodanej działań UE oraz proporcjonalności tego wyboru. Koszty tego wariantu są znaczne w porównaniu z pozostałymi dwoma wariantami.

Oczekuje się, że najpóźniej do 2020 r. WPRyb doprowadzi do realizacji celów z zakresu zrównoważonego rozwoju, ograniczając częściowo potrzebę wprowadzenia publicznego oznakowania jako siły napędowej zrównoważonego rozwoju. Ponadto podwójna rola UE w poprawie zrównoważenia środowiskowego dzięki WPRyb i ustanowieniu kryteriów oceny zrównoważonego rozwoju może spowodować wystąpienie problemów pod względem spójności.