



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 19. Mai 2016
(OR. en)

9168/16

PECHE 172

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	18. Mai 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 263 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über Optionen im Hinblick auf die Vergabe von EU-Umweltgütezeichen für die Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 263 final.

Anl.: COM(2016) 263 final



Brüssel, den 18.5.2016
COM(2016) 263 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über Optionen im Hinblick auf die Vergabe von EU-Umweltgütezeichen für die
Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse**

1. EINLEITUNG

Gemäß Artikel 36 der Verordnung (EU) Nr. 1379/2013 über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur¹ hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Durchführbarkeit von Optionen im Hinblick auf ein System für die Vergabe von Umweltgütezeichen für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse zu übermitteln.

Zur Vorbereitung dieses Berichts wurde eine Studie zur Analyse bestehender Umweltgütezeichen und anderer Formen der Vermittlung von Umweltinformationen in Auftrag gegeben. Diese Analyse wurde ergänzt durch eine öffentliche Konsultation und direkte Gespräche mit Interessenträgern².

Im vorliegenden Bericht wird dargelegt, in welchem Kontext sich die Umweltgütezeichen im Fischerei- und Aquakultursektor entwickelt haben. Einschlägige öffentliche und private Initiativen auf EU- und internationaler Ebene zu freiwilligen umweltbezogenen Angaben werden vorgestellt. Ferner werden die Lage am Markt für Erzeugnisse mit Umweltgütezeichen sowie die wichtigsten Probleme im Zusammenhang mit Umweltgütezeichen erläutert. Schließlich werden in dem Bericht Bereiche genannt, in denen Maßnahmen in Bezug auf eine Regelung für die Vergabe von Umweltgütezeichen für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse getroffen werden könnten, und ihre Durchführbarkeit bewertet.

2. KONTEXT

Durch die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) soll sichergestellt werden, dass Fischerei und Aquakultur langfristig zu ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Nachhaltigkeit beitragen.

Umweltgütezeichen sind eine Form der freiwilligen Information der Verbraucher. Es gibt sie nicht nur in der Fischerei und Aquakultur. In den letzten zwanzig Jahren wurden in einigen Bereichen staatliche und private Systeme entwickelt. Die Systeme in der Forstwirtschaft³ und der allgemeinen Landwirtschaft⁴ unterscheiden sich hinsichtlich des Konzepts und der Anforderungen von den für Fischerei und Aquakultur entwickelten Systemen und sind in Bezug auf die Standards nicht vergleichbar. Was die Marktpräsenz betrifft, handelt es sich bei den wichtigsten Umweltgütezeichen für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse um private Gütezeichen, die denjenigen in der Forstwirtschaft vergleichbar sind, auch wenn der Wiedererkennungswert des Logos möglicherweise geringer ist.

¹ Verordnung (EU) Nr. 1379/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1184/2006 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 104/2000 des Rates (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 1).

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

³ Beispielsweise der Forest Stewardship Council (FSC) oder das Programm zur Unterstützung von Waldzertifizierungssystemen (PEFC).

⁴ Zum Beispiel der Faire Handel oder der Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO).

Hinsichtlich der staatlichen Anerkennung der Systeme gibt es bei diesen Sektoren keinen Unterschied zur derzeitigen Lage im Fischerei- und Aquakultursektor, d. h. es findet keine spezielle EU-Regelung auf sie Anwendung, mit Ausnahme der Zertifizierung ökologischer/biologischer Erzeugnisse. Es gilt der allgemeine Grundsatz für freiwillige Angaben gegenüber Verbrauchern, wonach die Angaben leicht verständlich und nachprüfbar sein müssen.

Nach der Definition der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) darf auf einem Erzeugnis mit Umweltgütezeichen ein Logo oder eine Erklärung angebracht werden, um zu zertifizieren, dass es unter Einhaltung der Umweltschutz- und Nachhaltigkeitsstandards erzeugt wurde. Die Zertifizierung wird von einem Dritten durchgeführt, um sicherzustellen, dass das Erzeugungsverfahren den festgelegten Anforderungen genügt. Um zu gewährleisten, dass mit dem Umweltgütezeichen in Verkehr gebrachte Erzeugnisse aus zertifizierten Quellen stammen, werden Maßnahmen eingeführt, um die Rückverfolgbarkeit der Erzeugnisse und ihrer Zertifizierung sicherzustellen.

Die Vergabe von Umweltgütezeichen im Fischereisektor begann in den 1990er Jahren. Während die ökologische/biologische Aquakultur in der EU⁵ seit 2010 geregelt ist, kamen Zertifizierungen für nachhaltige Aquakultur zu Beginn der 2000er Jahre auf und nehmen rapide zu. Die Umweltgütezeichen dieser beiden Sektoren unterscheiden sich und betreffen unterschiedliche Nachhaltigkeitsaspekte. Während der Schwerpunkt in der Fischerei vor allem auf der Bestandserhaltung liegt, geht es in der Aquakultur vor allem um potenziell negative externe Effekte der Erzeugung, beispielsweise die Störung der natürlichen Ökosysteme oder die Wasserverschmutzung.

Eine Besonderheit der Umweltgütezeichen für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse ist die Tatsache, dass es sich überwiegend um private und internationale Gütezeichen handelt und dass es fast keine staatlichen Gütezeichen gibt, die den Anforderungen an die Umweltkennzeichnung nach ISO 14024 Typ I genügen, die von der Internationalen Organisation für Normung (ISO) für Umweltkennzeichnungen und -deklarationen festgelegt wurden. 2014 begann die ISO außerdem, eine Norm für die Mindestanforderungen an die Zertifizierung von Erzeugnissen aus nachhaltiger Seefischerei auszuarbeiten, die voraussichtlich 2017-2018 veröffentlicht wird.

Eine umfassendere Definition der Nachhaltigkeit, die auch wirtschaftliche und soziale Aspekte einbezieht, wird seit kurzem bei der Vergabe von Umweltgütezeichen mitberücksichtigt.

Umweltgütezeichen werden in einem Umfeld vergeben, in dem Verbraucher eine Vielzahl von Informationen über die Nachhaltigkeit von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur erhalten, u. a. durch Verbraucherleitfäden, NRO-Kampagnen und freiwillige Verhaltenskodizes. Die schiere Masse an Informationen zur Nachhaltigkeit hat Meinungsverschiedenheiten ausgelöst und eine gewisse Verwirrung gestiftet. Dieses Problem gibt es auch auf anderen Märkten. Angesichts

⁵ Verordnung (EG) Nr. 710/2009 der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates im Hinblick auf Durchführungsvorschriften für die Produktion von Tieren und Meeresalgen in ökologischer/biologischer Aquakultur (ABl. L 204 vom 6.8.2009, S. 15).

der Vielzahl von Kennzeichnungen und Umweltangaben ist es für die Verbraucher oft schwierig, zwischen Erzeugnissen zu differenzieren und auf die verfügbaren Informationen zu vertrauen. Darüber hinaus erfüllen umweltbezogene Angaben zu Erzeugnissen möglicherweise nicht immer die rechtlichen Anforderungen in Bezug auf Zuverlässigkeit, Genauigkeit und Klarheit.⁶

3. MAßNAHMEN AUF EUROPÄISCHER UND INTERNATIONALER EBENE ZU FREIWILLIGEN ANGABEN

In den letzten zehn Jahren hat die Europäische Union mehrere Initiativen eingeleitet, um die Klarheit und Glaubwürdigkeit freiwilliger Angaben zu fördern, Instrumente zu schaffen, mit deren Hilfe die Verbraucher bewusste Kaufentscheidungen treffen können, ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten und gleichzeitig die Verbraucherinteressen gemäß Artikel 169 AEUV zu fördern.

Was das EU-Recht betrifft, so wurden Vorschriften erlassen, in denen sowohl der Inhalt der Angaben als auch ihre Zertifizierung durch Dritte geregelt sind. Die Vorschriften für die Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen beigefügten Verbraucherinformationen wurden überarbeitet und erlauben die Bereitstellung von Umweltinformationen auf freiwilliger Basis, sofern diese klar, eindeutig und überprüfbar sind⁷. Parallel dazu wurden Anforderungen an die Akkreditierung im Zusammenhang mit der Zertifizierung festgelegt. Dazu gehört u. a. die Voraussetzung, dass eine einzige nationale Akkreditierungsstelle die staatliche Kontrolle der Zertifizierungsstellen gewährleistet⁸.

Auch nichtlegislative Initiativen wurden entwickelt, um Leitlinien zu den freiwilligen Angaben zu liefern. Der EU-Ansatz in Bezug auf Nachhaltigkeitssicherungskonzepte und Zertifizierungen von Waren aus Fairem Handel wurde im Jahr 2009 vorgelegt⁹. Darin wurde die Beibehaltung des freiwilligen und nichtstaatlichen Charakters dieser Konzepte hervorgehoben und betont, wie wichtig Transparenz und verbrauchergerechte Informationen sind. Dieser nicht-legislative Ansatz wurde in der Mitteilung über die Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse¹⁰ bekräftigt. Darüber hinaus wird die Arbeit des mehrseitigen Dialogs über Umweltaussagen (Multi-stakeholder Dialogue on Environmental Claims) in den Leitfaden der Kommission zur Unterstützung der Umsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken¹¹ einfließen. Parallel dazu wird die

⁶ Verbrauchermarktstudie zu umweltbezogenen Angaben für Non-Food-Erzeugnisse: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/environmental_claims/index_en.htm

⁷ GMO-Verordnung Artikel 39 Absätze 1 und 4.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 30).

⁹ Mitteilung der Kommission – Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung: die Rolle des Fairen Handels und handelsbezogener nichtstaatlicher Nachhaltigkeitssicherungskonzepte. KOM(2009) 215 vom 5.5.2009.

¹⁰ Mitteilung der Kommission über die Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse. KOM(2009) 234 vom 28.5.2009.

¹¹ Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern

Entwicklung von Methoden zur Messung der Umweltleistung gefördert¹² und wurden Leitlinien für eine gute Praxis für freiwillige Zertifizierungssysteme für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel erlassen¹³. Auch der Dialog über die soziale Verantwortung der Unternehmen¹⁴ zwischen der Europäischen Kommission, den Mitgliedstaaten, den Unternehmen und anderen Interessenträgern wird fortgesetzt.

Außerdem wird die Kommission auf Ersuchen des Europäischen Parlaments 2016 ein Pilotprojekt zur Bewertung der freiwilligen Angaben auf Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen einleiten. Sie wird prüfen, inwieweit diese Angaben auf Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen aufgeführt sind und ob sie den einschlägigen Anforderungen entsprechen.

Im kürzlich verabschiedeten EU-Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft¹⁵ wurde erneut betont, wie wichtig es ist, den Verbrauchern sachkundige Entscheidungen zu ermöglichen. Das freiwillige EU-Umweltzeichen¹⁶ wird im Rahmen dieser Initiative überprüft.

Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) hat international anerkannte Leitlinien für Umweltgütezeichen für Fischerei und Aquakultur¹⁷ festgelegt, an deren Ausarbeitung die EU eng beteiligt war.

und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken) (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22).

¹² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Schaffung eines Binnenmarktes für grüne Produkte Erleichterung einer besseren Information über die Umweltleistung von Produkten und Organisationen. COM(2013) 196.

Eines der 26 laufenden Pilotprojekte zum Umweltfußabdruck von Produkten betrifft Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur.

¹³ Mitteilung der Kommission - EU-Leitlinien für eine gute Praxis für freiwillige Zertifizierungssysteme für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel (ABl. C 341/2010, S. 4).

¹⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR). KOM(2011) 681.

¹⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Den Kreislauf schließen bilden – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft. COM(2015) 614.

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 66/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates über das EU-Umweltzeichen (ABl. L 27 vom 30.1.2010, S. 1).

¹⁷ FAO Guidelines for the Eco labelling of Fish and Fishery Products from Marine Capture Fisheries. Revision 1. (2009), Guidelines for the Eco labelling of Fish and Fishery Products from Inland Capture Fisheries (2011), Technical guidelines on aquaculture certification (2011). Die FAO hat ferner den Entwurf eines Rahmens für die Bewertung von Umweltzeichensystemen in der Binnen- und der Seefischerei erörtert.

4. DER MARKT FÜR UMWELTGÜTEZEICHEN FÜR ERZEUGNISSE DER FISCHEREI UND DER AQUAKULTUR

Die EU ist derzeit der größte Markt für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse mit Umweltgütezeichen. Die Marktdurchdringung von Erzeugnissen mit Umweltgütezeichen ist jedoch in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich und betrifft schwerpunktmäßig gefrorene oder verarbeitete Erzeugnisse. Die wichtigsten Verbraucher von Fischereierzeugnissen (Pro-Kopf-Verbrauch) sind nicht die Hauptabnehmer von Erzeugnissen mit Umweltgütezeichen. In Ländern wie Frankreich, Italien, Portugal und Spanien, wo die Verbraucher hauptsächlich frische Erzeugnisse kaufen, spielen Umweltgütezeichen und Zertifizierung nur eine marginale Rolle¹⁸. Dagegen haben sich Erzeugnisse mit Umweltgütezeichen in einigen Mitgliedstaaten wie Deutschland und dem Vereinigten Königreich gut auf dem Markt etabliert¹⁹.

Die Zahl der Umweltgütezeichen ist nach wie vor relativ gering im Vergleich zu anderen Informationsinstrumenten für Verbraucher. Nur wenige Systeme verzeichnen einen wachsenden Marktanteil.

Die wichtigsten privaten Umweltgütezeichen vergeben der Marine Stewardship Council (MSC), der für 2014 die Zertifizierung von 8,8 Mio. Tonnen Wildfang (d. h. 10 % der weltweiten Anlandungen) meldet, Friend of the Sea (FoS), die nach den verfügbaren Daten der FAO im Jahr 2011 rund 10 Mio. Tonnen Erzeugnisse zertifiziert haben, GlobalG.A.P. Aquaculture Standards, die vorliegenden Daten zufolge im Jahr 2013 mehr als 2 Mio. Tonnen Erzeugnisse zertifiziert haben und der Aquaculture Stewardship Council (ASC), der angibt, im Jahr 2014 über 400 000 Tonnen Erzeugnisse zertifiziert zu haben. Die Erzeuger aus EU-Mitgliedstaaten haben kürzlich mit der Zertifizierung ihrer Erzeugnisse, vor allem im Fischereibereich begonnen – ein neuer Trend am Markt, da bislang die meisten in der EU verkauften Erzeugnisse mit Umweltgütezeichen eingeführt wurden.

Diese Systeme gelten speziell für einige Artengruppen. Während der MSC hauptsächlich Weißfisch (über 45 % der weltweiten Weißfischfänge) und kleine pelagische Arten abdeckt, konzentriert sich FoS auf Fischereien, die die Fischmehlindustrie beliefern, sowie auf Thunfisch, Garnelen, Miesmuscheln und Lachs. In der Aquakultur deckt GLOBALG.A.P vorwiegend Pangasius, Tilapia, Garnelen und Lachs ab; ASC befasst sich mit denselben Arten sowie mit Muscheln und Forellen. Es gibt Anzeichen dafür, dass diese Systeme beginnen, im Hinblick auf gemeinsame Kriterien und die gegenseitige Anerkennung zusammenarbeiten.

In den vergangenen Jahren haben einige Länder Umweltgütezeichen für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse eingeführt. Bislang hat sich kein umfassendes staatliches System als Alternative zu privaten Zertifizierungssystemen herausgebildet. In der EU hat Frankreich Ende 2014 ein staatliches Umweltgütezeichen für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse eingeführt. Für Vorhersagen über seinen potenziellen Markt ist es noch zu früh.

¹⁸ Der Marktanteil liegt nach Angaben des Marine Stewardship Council (MSC) unter 1 %.

¹⁹ Der MSC meldet einen Marktanteil von über 35 % in Österreich, Belgien, Dänemark, Deutschland, Schweden, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich.

5. DIE WICHTIGSTEN FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT UMWELTGÜTEZEICHEN

Im Rahmen der Analyse und Konsultation kristallisierten sich drei mit den derzeitigen Umweltgütezeichen für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse verbundene Hauptthemen heraus: a) Glaubwürdigkeit der Angabe, b) Verwirrung angesichts der Vielzahl von Informationen und c) Markteintritt einschließlich der Kosten.

- (a) Die Frage der Glaubwürdigkeit bezieht sich auf die Gültigkeit der gemachten Angaben. Systeme für die Vergabe von Umweltgütezeichen stellen die am besten strukturierte Art der Information der Verbraucher über Umweltaspekte dar. Die Glaubwürdigkeit beruht auf der Struktur des Systems, seiner Normen und der Transparenz des Zertifizierungsverfahrens.

Die Gewährleistung der Glaubwürdigkeit ist als wesentlicher Bestandteil des Markenimages von entscheidender Bedeutung für die Einzelhändler. Die Glaubwürdigkeit der Angabe hat Einfluss auf die Glaubwürdigkeit des Einzelhändlers selbst. Interessanterweise wird ein Großteil der zertifizierten Produkte nicht mit einem Logo verkauft, so dass die Zertifizierung in erster Linie ein Merkmal der Beziehungen zwischen Unternehmen ist und weniger eine Form der Verbraucherinformation.

- (b) Die Verwirrung hängt häufig mit der zunehmenden Vielfalt an Umweltgütezeichen und der Tendenz zusammen, nicht zwischen Umweltgütezeichen und anderen Initiativen zu unterscheiden, die der Information der Unternehmen und Verbraucher dienen, beispielsweise Verbraucherleitfäden oder Kampagnen von Nichtregierungsorganisationen.

Eine zweite Ursache der Verwirrung kann auch in Unterschieden in Bezug auf Inhalt und Geltungsbereich von Umweltgütezeichen begründet sein. Diese Gefahr einer Verwechslung besteht auf allen Ebenen der Lieferkette. Die Erzeuger wissen möglicherweise nicht, nach welchem Umweltzeichen sie ihre Erzeugnisse zertifizieren lassen sollen, da dies von der Entscheidung der Einzelhändler und den Besonderheiten der einzelnen Märkte abhängt. Die Einzelhändler wiederum müssen Umweltgütezeichen auswählen, die die beste Gewähr für die Erhaltung ihres Images bieten. Schließlich ist möglicherweise den Verbrauchern nicht bekannt, wofür das jeweilige Umweltgütezeichen steht.

Angesichts der schwierigen Entscheidung, welche Umweltaspekte im Vordergrund stehen sollten und wie die Botschaft am besten vermittelt wird, kann dies zu einer Vielzahl von Zertifizierungen und unterschiedlichen Botschaften führen. Dadurch entsteht Verwirrung, die letztlich dazu führen kann, dass den Wirtschaftsbeteiligten zusätzliche Kosten entstehen und den Angaben misstraut wird.

- (c) Ein drittes Problem betrifft den Markteintritt und die Kosten für die Marktteilnehmer. Die Zertifizierung im Rahmen eines Umweltgütezeichensystems umfasst Audits, Inspektionen und Bewertungen. Zusätzlich können weitere Kosten anfallen, z. B. für die Verwendung des Umweltgütezeichens. Dieses Verfahren bringt auch Kosten und Verwaltungsaufwand mit sich, die nicht automatisch in den Verkaufspreis des Erzeugers einfließen. Die mit der Zertifizierung verbundenen Kosten sind von besonderer Bedeutung für kleinere Erzeuger. Einige Systeme haben eigene Ressourcen aufgewendet, um Sensibilisierungsprogramme

aufzulegen, und NRO unterstützen Kleinerzeuger aktiv beim Zertifizierungsverfahren.

Zudem ist die Zertifizierung unverzichtbar geworden, wenn Erzeuger und Händler ihre Erzeugnisse auf bestimmten Märkten verkaufen wollen, die ihnen sonst verschlossen bleiben oder mit Wertverlust verbunden sind.

Gleichzeitig bietet das Verfahren den Erzeugern eine Möglichkeit, ihre Erzeugnisse von anderen abzuheben und Zugang zu neuen Märkten zu finden.

6. MÖGLICHE MAßNAHMEN DER BEHÖRDEN

In den letzten zehn Jahren wurden auf EU- und auf internationaler Ebene Initiativen für den Umgang mit umweltbezogenen Angaben entwickelt. Wie unter Nummer 3 erwähnt, gehört dazu auch die Annahme einer Reihe von Rechtsakten mit und ohne Gesetzescharakter durch die EU.

Für die Zwecke der Durchführbarkeitsstudie wurden drei Optionen für Maßnahmen der EU bestimmt: effiziente Nutzung der verfügbaren Instrumente, Entwicklung und mögliche Anwendung von Mindestanforderungen sowie Einführung eines unionsweiten Umweltgütezeichens.

6.1. Option 1: Keine Änderung: derzeit geltende Rechtsvorschriften und wirksame Nutzung der verfügbaren Instrumente.

Eine Möglichkeit für ein Tätigwerden der EU im Bereich der Umweltgütezeichen für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse würde darin bestehen, die Kontrolle der Einhaltung der bestehenden Vorschriften zu verschärfen und die Anwendung der verfügbaren Instrumente, wie z. B. Vermarktungsmaßnahmen gemäß Artikel 68 der Verordnung über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) weiter zu unterstützen. Die Bewertung und Kontrolle der freiwilligen Angaben mag sich als wirksam zur Stärkung der Glaubwürdigkeit erweisen. Marktteilnehmer und Verbraucher würden in jedem Fall profitieren.

Die Vermeidung von Unklarheiten aufgrund einer Vielzahl von Informationen wäre nur begrenzt: obgleich es möglich wäre, die inhaltliche Richtigkeit der Angaben auf den Produktetiketten zu prüfen, würden andere Arten von Informationen, die nicht in diesen Bereichs fallen, nicht kontrolliert.

Was die Kosten für die Marktteilnehmer betrifft, so würde eine wirksame Nutzung der verfügbaren Finanzierungsmöglichkeiten den Erzeugern Zugang zu neuen Märkten verschaffen, bei gleichzeitiger Verringerung der Kosten für die Zertifizierung. Unterstützung für die Zertifizierung wird den EU-Erzeugern vor allem durch den EMFF und Erzeugern in Entwicklungsländern durch Entwicklungsprogramme gewährt.

Die Möglichkeit der Einbeziehung von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen in das bestehende EU-Umweltzeichen könnte geprüft werden, da Lebensmittel bereits unter diese Regelung fallen. Auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen mit der Entwicklung von Kriterien ist davon auszugehen, dass das Verfahren der Entwicklung neuer Kriterien

mindestens drei Jahre dauern und die Investition von Ressourcen erfordern würde. Es sei darauf hingewiesen, dass die ökologische/biologische Aquakultur geregelt ist und dass eine 2011 durchgeführte Analyse keine abschließenden Ergebnisse hinsichtlich der Durchführbarkeit und des zusätzlichen Nutzens der Erstellung von Kriterien für ein EU-Umweltzeichen bezüglich der Umweltverträglichkeit von Lebensmitteln lieferte²⁰.

Durch Rückgriff auf bestehende EU-Rechtsvorschriften und Instrumente würden die Kriterien Zusatznutzen, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit erfüllt. Andererseits wären möglicherweise zusätzliche Finanzmittel für Kontrolltätigkeiten erforderlich, um zu überprüfen, ob freiwillige Angaben mit den geltenden Rechtsvorschriften in Einklang stehen.

6.2. Option 2: Von der EU festgelegte Mindestanforderungen

Bei dieser Option wird die Möglichkeit der EU geprüft, Mindestanforderungen in Bezug auf die Angaben zur Nachhaltigkeit von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen festzulegen. Diese Option würde einen kohärenten Rahmen erfordern, um den Inhalt dieser Angaben vergleichen zu können.

Mit Maßnahmen in diesem Bereich könnte wirksam gegen mögliche Unklarheiten in Bezug auf die Art der Umweltangaben angegangen und so das Misstrauen der Verbraucher verringert werden. Auch das Problem der Glaubwürdigkeit könnte gelöst werden, da die Zertifizierungsverfahren auf gültigen einschlägigen Anforderungen beruhen würden. Nicht behandelt würde jedoch die Frage der Kosten, die die Erzeuger im Zusammenhang mit der Zertifizierung zu tragen hätten.

Bei dieser Option würden Nachhaltigkeitsstandards unter Berücksichtigung einschlägiger FAO-Leitlinien und bereits im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) verwendeter Indikatoren festgelegt. Dies würde bedeuten, dass auf EU-Ebene zwei Gruppen von Standards für Fischerei und Aquakultur festgelegt werden, da zwischen diesen beiden Erzeugungsmethoden Unterschiede bestehen.

Damit wären umfangreiche Vorbereitungs- und Konsultationsprozesse verbunden, einschließlich der regelmäßigen Überprüfung der Standards und der Verabschiedung neuer Rechtsakte der EU.

Alternativ könnte der Schwerpunkt auf Mindestanforderungen für das Zertifizierungsverfahren gelegt werden. Diese Option wurde bereits durch Maßnahmen auf EU- und internationaler Ebene verfolgt. Die bestehenden Rechtsvorschriften gewährleisten die Kontrolle der kritischen Stufen des Zertifizierungsverfahrens. Detaillierte Empfehlungen in Bezug auf die Entwicklung des Systems, Anforderungen und entsprechende Angaben liegen bereits vor. Beispiele für bewährte Verfahren bei der Zertifizierung sind ebenfalls im Verhaltenskodex der International Social and Environmental

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

Accreditation and Labelling Alliance (ISEAL) dokumentiert und werden in die laufenden Arbeiten der ISO einbezogen.

Eine weitere Alternative könnte die Vorlage von Empfehlungen und bewährten Verfahren durch die Kommission sein. Eine solche nichtlegislative Initiative könnte internationale Referenzen für Umweltkennzeichnungen in Fischerei und Aquakultur sowie ähnliche Konzepte im Bereich der Umweltangaben zu Lebensmitteln und Non-Food-Erzeugnissen umfassen. Dadurch könnten die Transparenz gesteigert und ein gemeinsames Verständnis von Akteuren in der Lieferkette und öffentlichen Stellen in Bezug auf Umweltzeichensysteme gefördert werden. Dies würde ähnliche Konsultationen und Vorarbeiten wie bei den oben beschriebenen Unteroptionen erfordern, jedoch keine Rechtsvorschriften.

6.3. Option 3: Einführung eines unionsweiten Systems für die Vergabe von Umweltgütezeichen

Die Schaffung eines eigenen unionsweiten Umweltzeichensystems für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse würde eine Definition der Anforderungen beinhalten. Darüber hinaus müssten auch Verfahren zur Prüfung, Zertifizierung, Kennzeichnung und Streitbeilegung ausgearbeitet werden, zusammen mit Maßnahmen zur Förderung dieses neuen Systems. Der Geltungsbereich sollte sowohl Fischerei als auch Aquakultur sowie alle in der EU verkauften Erzeugnisse, unabhängig von ihrem Ursprung, umfassen. Dies ist von besonderer Bedeutung für den Sektor, da 65 % des in der EU konsumierten Fisches eingeführt werden, zu einem erheblichen Teil aus Entwicklungsländern.

Maßnahmen in diesem Bereich können sich positiv auf die Glaubwürdigkeit der Umweltgütezeichen auswirken, da eine staatliche Regelung zu höheren Standards und einer besseren Durchführung der Zertifizierung führen kann. Durch die Marktpräsenz eines öffentlichen Umweltgütezeichens könnte auch die Verwirrung hinsichtlich des Inhalts der Umweltangaben verringert werden. Es ist jedoch weder klar, ob es Einfluss auf die Bereitstellung anderer Arten von Umweltinformationen für die Verbraucher haben wird, noch wie es seinen Platz in einem Markt finden wird, auf dem es bereits eine Reihe anerkannter Gütezeichen gibt. In Bezug auf die Zertifizierungskosten könnten sich für die Marktteilnehmer einige Einsparungen bei der Verwendung des Logos ergeben, da es sich um ein EU-Logo handelt. Die Kosten der Zertifizierung der Erzeugnisse werden sich allerdings wohl nicht wesentlich ändern.

Eine unionsweite Regelung bedeutet nicht, dass andere Umweltgütezeichen nicht mehr vergeben werden, so dass die Lage durch die Einführung eines weiteren Umweltzeichens auf dem Markt noch komplexer werden könnte. So könnte insbesondere der Wert des EU-Bio-Logos untergraben werden. Auf der anderen Seite könnte durch ein spezielles öffentliches Umweltgütezeichen für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse die Auswahl für Erzeuger und Einzelhändler erweitert und das Risiko verringert werden, dass die etablierten privaten Umweltgütezeichen zu stark dominieren.

Diese Option würde die Annahme neuer Rechtsvorschriften sowie die Zuweisung von Ressourcen für die Verwaltung des Systems erfordern. Die

Kosten für die Entwicklung, Umsetzung und Förderung eines unionsweiten Umweltgütezeichens für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse sind mit den für die Zertifizierung ökologischer/biologischer Erzeugnisse und das EU-Umweltzeichen anfallenden Kosten vergleichbar und im Vergleich zu den anderen Optionen erheblich.

7. FAZIT

Umweltgütezeichen für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse sind in den vergangenen zehn Jahren immer wichtiger geworden. Heute werden für eine beträchtliche Menge von Erzeugnissen Umweltgütezeichen vergeben, wenngleich sich dies auf einige EU-Märkte und Erzeugnisse konzentriert. Im gleichen Zeitraum hat die EU eine Reihe von Verordnungen verabschiedet und Initiativen gestartet, mit denen der Verbraucherschutz gefördert und die Bereitstellung von Umweltinformationen geregelt werden soll. Im globalen Vergleich mit anderen Sektoren gibt es keine wesentlichen Besonderheiten von Umweltgütezeichen für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse.

Heute dienen Umweltgütezeichen im Fischerei- und Aquakultursektor mehreren Zwecken: Sie geben den Einzelhändlern Gewähr in Bezug auf die Nachhaltigkeit der von ihnen vermarkteten Erzeugnisse. Die Einzelhändler wiederum stellen dank dieser Gewähr den Nachhaltigkeitsaspekt in ihren Kampagnen zur Verbraucherinformation und zum Schutz ihrer Marke heraus. Darüber hinaus informieren sie die Verbraucher darüber, wie nachhaltig ein Erzeugnis ist. Umweltgütezeichen erlauben auch eine Differenzierung der Erzeugnisse auf dem Markt und können den Verbrauchern bei ihrer Auswahl helfen.

Die Rolle der Verbraucher wird als sehr wichtig eingeschätzt und es wird davon ausgegangen, dass sie Erzeugnisse mit Umweltgütezeichen nachfragen. Entscheidend ist jedoch die Verbindung zwischen Lieferant und Einzelhändler. Dank Umweltgütezeichen kann möglicherweise verhindert werden, dass die Zahl der Zertifizierungen auf Ebene der Einzelhändler oder der Eigenerklärungen weiter zunimmt.

In dem Bericht wurden eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit Umweltgütezeichen hervorgehoben. Erstens ist die Glaubwürdigkeit der Angaben mit einem leistungsfähigen Zertifizierungsverfahren verknüpft. Zweitens hängt die Verwirrung damit zusammen, dass es immer mehr Umweltgütezeichen und parallel dazu weitere Kommunikationsinstrumente gibt sowie damit, dass die einzelnen Umweltzeichen sich hinsichtlich Inhalt und Geltungsbereich unterscheiden. Schließlich können für Erzeuger mit der Zertifizierung erhebliche Kosten verbunden sein, wenngleich durch Erzeugnisse mit Umweltgütezeichen neue Märkte erschlossen werden können.

In diesem Bericht wurden **drei Optionen für Maßnahmen der öffentlichen Behörden** untersucht, die zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich des Zusatznutzens für die EU, der Kosten, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit führen.

Die **erste Option** – keine Änderung der Rechtsvorschriften und wirksame Nutzung der verfügbaren Instrumente – würde sich als wirksam erweisen, um die Glaubwürdigkeit der Angaben zu verbessern, jedoch nicht dazu beitragen, die aus

einer Vielfalt an unterschiedlichen Botschaften entstehende Verwirrung zu verringern, da Verbraucherinformationen nicht unter die bestehenden EU-Regelungen fallen und daher nicht kontrolliert werden könnten. Was die Kosten betrifft, so könnte der Einsatz öffentlicher Mittel zur Senkung der Zertifizierungskosten für die Erzeuger beitragen.

Diese Option erfüllt die Kriterien des Zusatznutzens, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, da sie auf bereits erlassenen Rechtsvorschriften beruht. Andererseits könnten zusätzliche Mittel erforderlich sein, um die Kontrolle der freiwilligen Angaben bei der Lebensmittelkennzeichnung zu verstärken.

Die **zweite Option** – Festlegung von Mindestanforderungen in Bezug auf Nachhaltigkeit und das Zertifizierungsverfahren – würde auf Aspekte wie potenzielle Verwirrung und die Glaubwürdigkeit abstellen. Sie brächte erhebliche Vorbereitungsarbeiten und den Erlass neuer Rechtsvorschriften oder die Abgabe einer Empfehlung auf EU-Ebene mit sich. Ähnliche Ziele könnten auch durch die Förderung internationaler Standards erreicht werden, die derzeit entwickelt werden.

Die **dritte Option** – die Schaffung eines eigenständigen EU-weiten Umweltgütezeichens für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse – könnte sich durch die Schaffung von Anreizen und eine wirksame öffentliche Kontrolle positiv auf die Glaubwürdigkeit von Umweltgütezeichen auswirken. Auch hinsichtlich der herrschenden Verwirrung in Bezug auf den Inhalt der Umweltangaben könnten noch Verbesserungen erzielt werden, doch ist nicht klar, ob dies sich auf die Bereitstellung anderer Arten von Verbraucherinformationen auswirken würde. Bei den Zertifizierungskosten wären nur sehr begrenzte Einsparungen möglich.

Für ein unionsweites System müssten neue Rechtsvorschriften erlassen werden. Angesichts der unterschiedlichen Marktdurchdringung von Erzeugnissen mit Umweltgütezeichen in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie der Tatsache, dass sich die Einführung nationaler Systeme noch im Frühstadium befindet, könnten Maßnahmen auf EU-Ebene unter Subsidiaritätsgesichtspunkten kritisiert werden. Auch die Unmöglichkeit, ein ausdrückliches Marktversagen festzustellen, kann Fragen hinsichtlich des Zusatznutzens von EU-Maßnahmen und der Verhältnismäßigkeit dieser Wahl aufwerfen. Die Kosten dieser Option wären im Vergleich zu den beiden anderen Optionen erheblich.

Durch die GFP soll bis spätestens 2020 Nachhaltigkeit erreicht und damit der Bedarf an einer öffentlichen Umweltkennzeichnung als treibende Kraft für die Nachhaltigkeit teilweise verringert werden. Zudem könnte die doppelte Rolle, die die EU bei der Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit im Rahmen der GFP und der Festlegung der Kriterien für die Bewertung der Nachhaltigkeit spielen würde, Kohärenzprobleme aufwerfen.