



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 29.06.2005
COM(2005)275 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL,
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET
SOCIAL EUROPÉEN**

**Lancer le débat sur une approche communautaire en matière de programmes
d'étiquetage écologique des produits de la pêche**

(SEC(2005)840)

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL,
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET
SOCIAL EUROPEEN**

**Lancer le débat sur une approche communautaire en matière de programmes
d'étiquetage écologique des produits de la pêche**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

En décembre 1997, la communication de la Commission sur l'avenir du marché des produits de la pêche dans l'Union européenne¹ a pour la première fois abordé la nécessité de discuter de programmes de certification non discriminatoires, fondés sur la libre adhésion des participants. Au cours des discussions ultérieures, la plupart des États membres ont reconnu que la Communauté devrait fixer une orientation commune mais les points de vue divergeaient quant à la manière de la mettre en œuvre. En 2002, la Commission a adopté une communication définissant un plan d'action communautaire pour l'intégration des exigences de la protection de l'environnement dans la politique commune de la pêche² et a annoncé son intention de lancer un débat sur l'étiquetage écologique des produits de la pêche.

L'objectif de la politique commune de la pêche réformée³, adoptée en 2002, est de «garantir une exploitation des ressources aquatiques vivantes qui crée les conditions de durabilité nécessaires tant sur le plan économique, environnemental qu'en matière sociale.» Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la réforme de la politique commune de la pêche imposent dès lors de traiter la question de l'introduction des programmes d'étiquetage écologique comme moyen d'intégrer dans le secteur de la pêche les préoccupations relatives à la protection de l'environnement. En outre, l'apparition récente d'un nombre croissant de produits portant un label écologique crée des difficultés dans les politiques de la concurrence, du commerce et de la protection du consommateur.

Il conviendrait également de suivre attentivement les discussions en cours au sein des instances internationales sur l'étiquetage écologique. La FAO mène actuellement des travaux sur l'élaboration de lignes directrices sur l'étiquetage écologique pour les poissons et les produits de la pêche issus des pêches maritimes. En outre, les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) se sont engagés dans la déclaration de Doha à étudier les exigences d'affichage, à des fins environnementales, dans le cadre des travaux du Comité du commerce et de l'environnement.

¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - L'avenir du marché des produits de la pêche dans l'Union européenne: responsabilité, partenariat, compétitivité. COM(1997)719 final du 16 décembre 1997.

² Communication de la Commission définissant un plan d'action communautaire pour l'intégration des exigences de la protection de l'environnement dans la politique commune de la pêche. COM(2002)186 final du 28 mai 2002.

³ Règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche (JO L 358 du 31.12.2002, p. 59).

La Commission tient également à ce que tous les bénéfices susceptibles de résulter des programmes d'étiquetage écologique des produits de la pêche en soient retirés. Cela contribuerait de manière significative à l'intégration des préoccupations environnementales dans les activités de pêche. La Commission souhaite lancer un débat de fond sur ces sujets et explorer les possibilités d'aller de l'avant.

2. PROGRAMMES D'ETIQUETAGE ECOLOGIQUE

2.1. Définition⁴

Un programme d'étiquetage écologique permet à un produit de porter un logo distinctif, ou une déclaration, assurant les consommateurs que le produit concerné a été élaboré selon un ensemble de normes environnementales, telles que la durabilité de la ressource utilisée comme matière première, l'impact environnemental de la méthode de production, ou la recyclabilité du produit. L'idée sous-jacente au programme d'étiquetage écologique est que si les consommateurs sont correctement informés, leurs choix pourraient servir à encourager la promotion et la consommation de produits respectueux de l'environnement. Les consommateurs peuvent ainsi amener les producteurs et les décideurs à se comporter de manière plus responsable vis-à-vis de l'environnement.

Actuellement, les secteurs de l'industrie et de la sylviculture disposent d'une large variété de programmes de certification et d'étiquetage écologique. Le système d'attribution du label écologique de la Communauté⁵ couvre quelque vingt groupes de produits industriels mais ne s'applique pas aux produits alimentaires, aux boissons ni aux médicaments.

2.2. Programmes d'étiquetage écologique dans le secteur de la pêche

Les chaînes de supermarchés et les sociétés de distribution manifestent un intérêt croissant pour les produits alimentaires associées à des considérations de développement durable. Cette tendance a créé une dynamique dans le secteur de la pêche quant au développement de programmes privés d'étiquetage écologique, dont certains ont trouvé leur place sur les marchés (comme par exemple, les étiquettes «Sans risque pour les dauphins» ou celles du «Marine Stewardship Council» [conseil pour la bonne gestion des mers]). Par ailleurs, des initiatives privées se multiplient, comportant des allégations environnementales, dont la crédibilité n'est pas toujours facile à déterminer⁶.

2.2.1. Le thon portant l'étiquette «Sans risque pour les dauphins»

En matière de programme d'étiquetage écologique dans le secteur de la pêche, le cas le plus fréquemment cité, et peut-être le plus controversé, est celui du thon portant le label «Sans risque pour les dauphins». Ce label vise à certifier que le thon a été capturé avec des méthodes qui assurent la protection des dauphins, soit en se basant sur un programme international pour la conservation des dauphins (APICD), une organisation régionale de pêche à caractère multilatéral, ou bien encore sur un programme promu par le «Earth Island Institute», une organisation non gouvernementale dont le siège est aux États-Unis.

⁴ Voir annexe I-1 pour la définition, l'expérience dans d'autres domaines et les détails techniques.

⁵ Règlement (CE) n° 1980/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système communautaire révisé d'attribution du label écologique (JO L 237 du 21.9.2000, p. 1).

⁶ Voir annexe I-2 pour de plus amples détails.

Cet étiquetage «Sans risque pour les dauphins» était à l'origine une disposition réglementaire technique, de caractère gouvernemental; par la suite, il a fait évoluer le marché à un point tel que le thon qui ne porte pas l'étiquette «Sans risque pour les dauphins» n'est plus acceptable dans certains pays. Cependant, les normes américaines et celles de l'APICD ne sont pas complémentaires. En réalité, le label «Sans risque pour les dauphins» empêche que du thon capturé conformément aux normes de l'APICD ait accès au marché des États-Unis, ce qui a déclenché un conflit entre le Mexique et les États-Unis. Les tentatives de l'administration américaine de modifier la loi de ce pays afin de remplir les conditions de l'APICD ont été remises en cause devant les tribunaux américains par certaines organisations non gouvernementales qui jugent que les mesures de l'APICD ne sont pas assez sévères.

Pour sa part, la Communauté soutient le programme facultatif de certification de l'APICD «Sans risque pour les dauphins». Après la mise en place du système de suivi du thon⁷, la question est de savoir si on met en œuvre le programme de certification APICD au niveau communautaire et de quelle manière cela se fait. Il faudra à cet égard tenir compte de nombreux éléments.

2.2.2. *Le programme d'étiquetage écologique du «Marine Stewardship Council»*

Le «Marine Stewardship Council» [conseil pour la bonne gestion des mers] («MSC»), conjointement créé en 1997 par Unilever et le World Wildlife Fund for Nature (WWF) mais maintenant indépendant de ces organisations, a lancé une importante initiative privée d'étiquetage écologique visant à garantir au consommateur que le produit provient d'une pêcherie bien gérée et n'a pas contribué à aggraver le problème environnemental de la surpêche. À ce jour, dix pêcheries, dont quatre européennes, ont reçu cette certification. Plus de 180 produits à travers le monde portent le label MSC. Douze pêches font actuellement l'objet d'une évaluation, dont celles du hareng de la mer du Nord et du lieu de l'Alaska.

Le processus d'élaboration des principes du MSC a également mis en lumière une certaine défiance des pays en développement qui redoutent de voir leurs produits exclus des marchés des pays développés.

3. TRAVAUX SUR L'ÉTIQUETAGE ÉCOLOGIQUE AU SEIN DES INSTANCES INTERNATIONALES

3.1. Organisation pour l'alimentation et l'agriculture

Dans le cadre de la FAO, la discussion sur l'étiquetage écologique a débuté lors de la 22^e session du Comité des pêches de la FAO (COFI), en 1997, en réponse à la création du MSC. Peu de progrès ont été réalisés, essentiellement en raison des craintes que l'étiquetage écologique ne crée des barrières aux échanges commerciaux. Les experts sont cependant convenus que si des lignes directrices étaient mises au point, elles devraient être conformes au code de conduite de la FAO pour une pêche responsable⁸.

⁷ Règlement (CE) n° 882/2003 du Conseil du 19 mai 2003 établissant un système de suivi et de vérification du thon (JO L 127 du 23.5.2003, p. 1).

⁸ Rapport de la vingt-deuxième session du Comité des pêches (Rome, Italie, 15 – 19 février 1999), *Rapport n° 595 de la FAO sur les pêches*.

Lors de la 25^e session du Comité des pêches de la FAO, en 2003, la FAO a été invitée à élaborer des lignes directrices sur l'étiquetage écologique pour les poissons et les produits de la pêche issus des pêches maritimes. Lors de la consultation technique, en octobre 2004, des délégations ont vivement souhaité progresser rapidement vers l'élaboration de lignes directrices sur les programmes d'étiquetage écologique. Des avancées considérables ont été réalisées et une deuxième consultation technique a eu lieu avant la réunion du COFI. Le texte final des lignes directrices a été adopté lors de la 26^e session du COFI en mars 2005. La Communauté européenne a activement participé à l'ensemble du processus de consultation.

3.2. Organisation mondiale du commerce

Conformément à l'engagement pris au paragraphe 32, iii), du Programme de Doha pour le développement d'accorder une attention particulière aux prescriptions en matière d'étiquetage à des fins environnementales, des discussions se sont tenues au sein du comité de l'OMC sur le commerce et l'environnement, depuis la conférence ministérielle de Doha en 2001. Ces discussions se sont axées sur les programmes facultatifs basés sur une approche du cycle de la vie⁹ et la Communauté a suggéré de s'intéresser principalement à certains éléments concernant le rôle et l'ampleur des programmes d'étiquetage écologique de manière à renforcer la synergie des politiques du commerce, du développement et de l'environnement¹⁰. Ce débat n'est encore parvenu à aucune conclusion.

4. OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN MATIERE D'ETIQUETAGE ECOLOGIQUE POUR LES POISSONS ET LES PRODUITS DE LA PECHE

La Commission envisage les programmes d'étiquetage écologique comme un moyen d'intégrer dans le secteur de la pêche les préoccupations relatives à la protection de l'environnement et elle soutient les objectifs généralement associés à cette politique, en particulier:

- 1) sensibiliser le consommateur à la dimension environnementale de la pêche et
- 2) encourager ainsi les responsables du secteur et les pêcheurs à assumer leurs responsabilités vis-à-vis de l'environnement en les sensibilisant à l'impact environnemental de la pêche.

Ainsi, des mesures telles que l'étiquetage écologique peuvent inciter financièrement les producteurs à s'orienter vers une pêche plus responsable. La Commission estime donc que les programmes facultatifs d'étiquetage écologique devraient être encouragés mais elle considère également que c'est aux pouvoirs publics qu'il appartient de protéger les ressources naturelles à travers une réglementation et que si les labels écologiques peuvent venir soutenir une pêche durable, ils ne peuvent pas remplacer la politique gouvernementale en matière de conservation.

La Commission estime qu'une politique communautaire cohérente en matière d'étiquetage écologique pour les poissons et les produits de la pêche est nécessaire afin de faire face aux conséquences de l'apparition de différents labels écologiques.

Cette politique doit avoir pour buts essentiels d'assurer:

⁹ Voir annexe I-1.

¹⁰ Document JOB(03)/130 du 27 juin 2003.

- (1) *une exploitation durable des ressources halieutiques¹¹ et un niveau approprié de protection de l'écosystème*: les programmes d'étiquetage écologique, s'ils sont basés sur des critères clairement définis et des indicateurs appropriés, peuvent contribuer tant à assurer le suivi des progrès réalisés qu'à sensibiliser l'opinion publique aux questions liées à la durabilité;
- (2) *une approche harmonisée des programmes d'étiquetage écologique dans l'ensemble de la Communauté*: les consommateurs doivent avoir la garantie que tous les programmes d'étiquetage écologique de la Communauté suivent les mêmes orientations et les mêmes principes de base;
- (3) *une information transparente et objective des consommateurs*: lorsque les décisions d'achat se basent en partie sur des caractéristiques qui ne sont pas liées au produit, comme les méthodes de production et l'impact environnemental, des informations claires et vérifiables doivent être disponibles pour éviter les allégations fallacieuses; les programmes d'étiquetage écologique doivent également être conformes aux exigences générales de la politique de protection des consommateurs pour assurer un niveau élevé de protection des consommateurs conformément à l'article 153 du traité;
- (4) *la loyauté de la concurrence*: il convient d'éviter l'utilisation de labels écologiques trompeurs et ces labels doivent être davantage que des outils publicitaires pour les entreprises privées;
- (5) *le libre accès*: tous les systèmes d'étiquetage écologique doivent garantir le libre accès, sans discrimination, et les frais à verser par les participants ne doivent pas être prohibitifs pour les petites et moyennes entreprises ni pour le secteur de la petite pêche; et
- (6) *le développement et le commerce*: les priorités soulignées par la Communauté au sein de l'OMC de répondre aux attentes des pays en développement doivent être dûment prises en considération.

5. CHOIX ENVISAGEABLES

Pour les pouvoirs publics, il s'agit de savoir jusqu'à quel point les programmes facultatifs d'étiquetage écologique doivent être assujettis à des règles en vue de la protection de l'intérêt public. Il semble exister trois options.

5.1. Option n° 1: Ne pas agir

La première option envisagée consiste à ne pas agir. Des programmes d'étiquetage écologique pourraient alors se développer librement sur le marché, sans aucune intervention des pouvoirs

¹¹ Selon l'article 3, point e), du règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche, on entend par «exploitation durable», «l'exploitation d'un stock dans des conditions ne compromettant pas son exploitation future et n'ayant pas d'incidence préjudiciable sur les écosystèmes marins».

publics. Jusqu'à présent, la Communauté n'a pris aucune mesure dans ce domaine. Par conséquent, l'option consistant à ne pas agir revient au maintien du statu quo.

Les avantages de l'absence d'action sont les suivants:

- Cela assurerait une séparation nette entre d'une part, les initiatives du secteur privé qui utilisent les aspects liés aux origines et à la forme de capture du poisson dans leurs efforts de commercialisation et d'autre part, les activités du secteur public visant à assurer la conservation et le développement durable de la pêche. Le secteur serait responsable de la gestion des programmes d'étiquetage écologique. Cela pourrait favoriser un plus grand développement des programmes d'étiquetage écologique.
- Des programmes facultatifs mis en place par les entreprises seraient plus souples et s'adapteraient à l'évolution des circonstances. On ne reprocherait pas aux pouvoirs publics d'imposer des contraintes supplémentaires au commerce des produits de la pêche.
- La nécessité de se prémunir contre les allégations fallacieuses et de promouvoir l'adhésion aux meilleures pratiques pourrait être satisfaite en augmentant la sensibilisation du public et du secteur au développement durable.

Les inconvénients de cette approche sont les suivants:

- Sans la garantie d'une certification et d'une accréditation indépendantes, la fiabilité de ces programmes serait sujette à caution.
- À la différence d'autres systèmes tels que celui des produits «bio», il n'existe pas en l'espèce de consensus sur ce que signifie véritablement un étiquetage écologique dans le secteur de la pêche. Pour certains, il atteste une gestion écologique du stock de poissons, et pour d'autres les effets écologiques de telle ou telle technique de pêche ou même de la chaîne de production considérée dans son ensemble. En l'absence de critères minimaux servant à élaborer des systèmes d'étiquetage écologique, certaines entreprises pourraient prétendre abusivement que leurs produits présentent telle ou telle qualité.
- Il est à craindre que les différences entre les politiques respectives de divers États membres en matière d'étiquetage écologique n'entraînent un risque de fragmentation du marché communautaire. Par réaction à l'émergence sur le marché communautaire de produits ayant fait l'objet d'un étiquetage écologique, certains États membres ou des opérateurs économiques pourraient souhaiter établir leurs propres normes en matière de système d'étiquetage écologique. La libre circulation des marchandises pourrait s'en trouver entravée.
- Si les programmes d'étiquetage écologique restent l'apanage du secteur privé, toute intervention financière publique pourrait être considérée par des partenaires ne relevant pas du programme comme aide publique créant des distorsions commerciales. Cette intervention pourrait donner lieu à des réclamations de la part des pays en développement. Les pouvoirs publics pourraient également avoir des difficultés à fournir aux pays en développement l'assistance financière et technique lorsque les programmes sont uniquement contrôlés par le secteur privé.

La Commission estime que les risques potentiels dus à l'absence d'une approche communautaire claire quant à la commercialisation de produits faisant l'objet d'un étiquetage

écologique doivent être correctement traités. Au lieu de devoir traiter a posteriori des programmes contradictoires ou inappropriés et de leurs effets néfastes sur les marchés et/ou la bonne conservation des stocks halieutiques, la Communauté aurait intérêt à rechercher une approche commune plus globale, dès le départ. La Commission ne recommanderait pas d'opter pour l'absence d'action.

5.2. Option n° 2: Création d'un programme communautaire unique d'étiquetage pour les poissons et produits issus de la pêche

Certains ont recommandé une formule consistant pour l'UE à mettre sur pied son propre système global d'étiquetage écologique, qui serait géré par les pouvoirs publics ou par leurs mandataires. Dans un tel programme unique, les pouvoirs publics seraient impliqués à toutes les étapes du développement, du fonctionnement et du contrôle.

Trois arguments principaux sont invoqués en faveur de cette approche:

- Étant donné le risque de chevauchement entre les évaluations en matière d'étiquetage écologique et la gestion publique des stocks, un programme communautaire unique d'étiquetage écologique servirait à réaffirmer les prérogatives gouvernementales dans la gestion de la ressource de pêche;
- Les programmes d'étiquetage écologique privés devraient être soumis à des restrictions, car ils pourraient provoquer, sur le marché, des distorsions inhérentes aux distinctions faites entre groupes de produits, par exemple, la certification de certaines pêcheries indépendamment de l'existence d'autres pêcheries pour le même stock halieutique;
- Un programme unique d'étiquetage écologique éviterait la confusion engendrée par l'existence de programmes concurrents d'étiquetage écologique et assurerait la crédibilité d'un programme par des normes environnementales plus rigoureuses, des garanties indépendantes et une autorité accrue.

La Commission n'est pas convaincue par ces arguments. Des programmes d'étiquetage écologique concurrents ne seront d'ailleurs pas nécessairement une source de confusion pour le marché à condition qu'une telle évaluation soit transparente et ne soit pas faussée et que le consommateur soit clairement informé des critères appliqués.

D'autre part, un programme communautaire public unique ferait surgir un certain nombre de difficultés:

- La responsabilité incombant aux pouvoirs publics de protéger les ressources naturelles par la voie réglementaire pourrait être quelque peu oblitérée dans l'hypothèse où ils auraient à gérer de surcroît un système de certification fonctionnant sur une base volontaire, mais uniquement pour certains stocks ou certains types de pêche. Si la norme exigée pour le label écologique communautaire devait simplement consister en une conformité au règlement communautaire, cela n'assurerait pas la différenciation entre les produits, telle que la recherchent les consommateurs. En réalité, un programme d'étiquetage écologique comporterait une valeur ajoutée uniquement s'il exigeait plus que la simple conformité à la législation communautaire sur la pêche. Si tel n'était pas le cas, certains pourraient être amenés à penser que la législation elle-même souhaite ou constitue un niveau inférieur à la norme;

- Si la Communauté souhaitait créer son propre système de certification écologique, elle devrait spécifier pour chaque pêcherie ce que doit certifier le label écologique. Faute de consensus sur un critère unique en matière d'impact environnemental, cela pourrait donner lieu à des controverses et conduire à des situations où les pouvoirs publics concernés se trouveraient empêtrés dans des contradictions entre leur politique de gestion et leurs normes de certification. Quel que soit le critère utilisé, il y aura toujours des «gagnants» et des «perdants». Il pourrait par exemple se faire que de nombreuses pêcheries communautaires qui sont en dehors des limites biologiques de sécurité soient inéligibles pour quelque temps à un label écologique. Cela constituerait une responsabilité lourde à porter pour les pouvoirs publics.
- L'adoption d'un système géré par les pouvoirs publics impliquerait l'obligation de mettre à disposition les ressources administratives nécessaires aux fins de l'évaluation, de l'agrément ainsi que de la vérification de la conformité. Cela peut suffire à rendre cette option inapplicable.

D'ailleurs, le fait que de nombreux stocks halieutiques à l'intérieur des eaux communautaires se situent en dehors des limites biologiques de sécurité donnerait lieu à une situation où une référence à «l'exploitation durable», telle qu'elle est définie par l'article 3, point e), du règlement (CE) n° 2371/2002 (voir la note 10 de bas de page), pourrait avantager les produits importés de pays ayant depuis plus longtemps recours à l'approche de précaution pour la gestion de leurs stocks.

La Commission considère qu'il n'est ni nécessaire, ni pratique de créer un programme d'étiquetage écologique administré par les pouvoirs publics. Si le secteur privé l'estime avantageux et souhaite prendre le risque d'établir des programmes d'étiquetage écologique, il doit avoir la liberté de le faire, à condition de ne pas compromettre la réalisation des principaux objectifs d'intérêt collectif comme la loyauté de la concurrence, l'objectivité de l'information et la bonne conservation et gestion des stocks halieutiques.

5.3. Option n° 3: Établir des exigences minimales pour des programmes facultatifs d'étiquetage écologique

Une troisième option consisterait pour la Communauté à établir un ensemble d'exigences minimales pour des programmes facultatifs d'étiquetage écologique.

Des programmes d'étiquetage écologique pourraient ainsi se développer librement par des initiatives publiques et/ou privées dans la mesure où elles satisfont aux exigences minimales. L'engagement des pouvoirs publics serait limité à l'enregistrement de programmes d'étiquetage écologique, et à la vérification de leur conformité aux exigences minimales qui doivent couvrir aussi bien les aspects techniques que formels et institutionnels (voir annexe II).

Les principaux avantages de cette approche sont les suivants:

- Elle donnerait aux systèmes d'étiquetage écologique une flexibilité et une diversité considérables propres à prouver au consommateur que le comportement de l'industrie de la pêche, tout comme celui des responsables des pêcheries, contribue à la durabilité. L'étiquetage écologique jouerait ainsi pleinement son rôle de motivation commerciale et encouragerait une meilleure gestion par le secteur de la pêche;

- Elle mettrait en place un «filet de sécurité» de conditions essentielles destinées à éviter le risque de distorsion des échanges ou de mauvaise information et à offrir les garanties appropriées au consommateur;
- Elle servirait d'incitation à poursuivre des objectifs environnementaux ambitieux, à veiller à ce que les aspects les plus importants du développement durable soient traités comme il convient et à accroître la crédibilité et la cohérence des programmes d'étiquetage écologique;
- Les programmes d'étiquetage écologique pourraient ainsi être adaptés à la pêche et/ou au partenaire économique concerné, comme par exemple les petites et moyennes entreprises, ou les pays en développement. Les programmes seraient donc plus accessibles et leur mise en place serait moins coûteuse pour le secteur; et
- Les programmes déjà en cours pourraient être plus facilement intégrés.

Le principal inconvénient de cette approche, c'est que le gain de flexibilité risque d'avoir pour contrepartie une perte d'efficacité.

- Les exigences minimales doivent être établies sur la base de l'expérience actuelle en matière de politique de conservation. Les plans de gestion pluriannuels n'étant pas encore appliqués à toutes les pêcheries, les critères minimaux ne peuvent pas, au début, être trop exigeants en comparaison avec la politique communautaire de conservation, sans être discriminatoires. Ces critères devront être revus sur la base de l'expérience et des connaissances scientifiques acquises. Le niveau d'exigence des programmes d'étiquetage écologique devrait ainsi aller croissant;
- Il n'existerait pas de garantie que tous les labels écologiques sur le marché traitent du développement durable de la même manière. Certains programmes pourraient être axés sur la gestion de la pêche tandis que d'autres mettraient un accent particulier sur la protection de l'écosystème. Cela pourrait être compensé par une bonne information au consommateur;
- Le suivi des programmes d'étiquetage écologique exige des compétences en gestion et exploitation des programmes de certification avec lesquelles les autorités de gestion de la pêche devront se familiariser;
- En tout cas, la Commission devra exercer son pouvoir de contrôle afin d'assurer le respect du droit communautaire applicable dans ce domaine.

6. CONCLUSION

L'étiquetage écologique prenant une extension significative sur le marché communautaire des produits de la pêche, l'heure est venue de lancer un débat sur ce sujet et de décider de l'établissement éventuel d'une approche commune.

Il est clair que l'étiquetage écologique est un sujet aux multiples facettes et que, par conséquent, de nombreuses questions devront être envisagées au cours du débat annoncé.

Ce débat devra porter sur des questions clés, comme les questions suivantes:

- Que devrait certifier un programme d'étiquetage écologique: une pêcherie, une méthode de pêche, ou tout autre élément? Doit –on par conséquent considérer les labels ne portant que sur un seul aspect comme faisant partie intégrante d'une politique d'étiquetage écologique?
- Comment garantir une approche dépourvue de contradictions tant en offrant un degré élevé de volontarisme et de faisabilité?
- Comment utiliser pleinement le potentiel de programmes d'étiquetage écologique pour la promotion d'une pêche durable tout en procurant de véritables avantages aux pêcheurs, aux transformateurs et aux consommateurs ?
- L'approche adoptée doit-elle être davantage orientée vers les résultats ou les moyens ?

Pourtant l'objectif global reste de parvenir à une véritable approche communautaire de l'étiquetage écologique des poissons et des produits de la pêche, qui reflète les meilleures pratiques dans ce domaine. De même, il convient de réaffirmer l'engagement marqué de la Communauté en faveur du développement durable dans les domaines de la capture et de l'utilisation du poisson. Dans cette approche, la collaboration avec le secteur de la pêche sera également indispensable pour encourager la gestion partagée des ressources.

La Commission estime que, tout bien considéré, la troisième option d'établir des exigences minimales pour des programmes facultatifs d'étiquetage écologique serait à ce stade la plus appropriée. Cette option offrirait assez de flexibilité et elle serait proportionnée en termes de coûts. Elle permettrait de prendre les mesures appropriées pour une plus grande durabilité tout en permettant une approche progressive. Elle offrirait également une protection appropriée aux consommateurs.

La Commission invite le Conseil, le Parlement européen et le Comité économique et social européen à débattre des questions soulevées dans cette communication. En raison de leur intérêt marqué pour ce sujet, il sera également nécessaire de consulter les membres de l'EEE afin d'assurer une approche commune. Par ailleurs, la Commission a l'intention de consulter les parties intéressées, essentiellement par le biais du comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture et, en parallèle, de mener des travaux de soutien scientifique et technique qui doivent apporter au débat de meilleures connaissances sur le sujet et le cas échéant, servir de base aux évaluations d'impact.

À la suite du débat sur la présente communication, la Commission pourra présenter les propositions législatives appropriées.

ANNEX I

General aspects on eco-labelling

1. HOW ECO-LABELLING SCHEMES WORK

The International Standard Organisation (ISO) distinguishes between three types of environmental labels and declaration. Eco-labelling schemes fall under type I - environmental labelling (ISO 14024). These are voluntary programs, designed to reduce environmental effects by promoting market-driven demand for and supply of products which are verified by a third party. An eco-label should therefore indicate that an independent person or organisation has verified that the product meets a set of meaningful and consistent standards for environmental protection. Type II - self-declared environmental claims (ISO 14021), which are made without independent third party certification, and type III - environmental declaration (ISO 14025) are not relevant in the current context.

Eco-labelling schemes involve three main procedural and institutional features: 1) the setting of a certification standard, 2) the accreditation of independent certifying bodies and 3) the certification that the product meets the required standard, all along the production and distribution chain. There are a number of possible options for the shaping of such a scheme, where each layer can be managed by public authorities, private entities or a combination of the two. In the fisheries sector, eco-labelling schemes have up to now been entirely managed by the private sector.

Eco-labelling schemes are well established in the industrial sector (for example textiles or detergents). They have been successful in raising awareness of the environmental impact of industrial activity. The Community's own eco-label award scheme¹² aims to promote industrial products which have the potential to reduce negative environmental impact, as compared to other products in the same product group. This scheme covers some 20 industrial product groups, but does not apply to food products, drink and medicines. A large variety of certification and eco-labelling schemes have also been developed in the forestry sector.

In the food sector, Community measures on organic production of agricultural products¹³ set out requirements on production, labelling and inspection. However, this has no connection with an eco-labelling scheme. In any event, products from wild animals such as game and fisheries products are excluded from the scope of the regulation.

Terms and definitions (from: Report of the FAO expert consultation on the development of international guidelines for eco-labelling of fish and fisheries products from marine capture fisheries, Rome, Italy, 14 – 17 October 2003)

¹² Council and European Parliament Regulation (EC) No 1980/2000 of 17 July 2000 on a revised Community eco-label award scheme (OJ L 237, 21.9.2000, p. 1).

¹³ Council Regulation (EC) No 2092/91 of 24 June 1991 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs (OJ L 198, 22.7.1991, p. 1).

- Accreditation: Procedure by which an authoritative body gives formal recognition that a body or person is competent to carry out specific tasks. (*Based on ISO/IEC Guide 2: 1996, 12.11*)
- Accreditation body: Body that conducts and administers an accreditation system and grants accreditation. (*Based on ISO Guide 2, 17.2*)
- Accreditation system: System that has its own rules of procedure and management for carrying out accreditation. (*Based on ISO Guide 2, paragraph 17.1*)
Note – Accreditation of certification bodies is normally awarded following successful assessment and is followed by appropriate surveillance.
- Certification: Procedure by which a third party gives written or equivalent assurance that a product, process or service conforms to specified requirements. Certification may be, as appropriate, based on a range of inspection activities which may include continuous inspection in the production chain. (*Based on ISO Guide 2, 15.1.2 and Principles for Food Import and Export Certification and Inspection, CAC/GL 20*)
- Certification body: Body that conducts certification. A certification body may oversee certification activities carried out on its behalf by other bodies. (*Based on ISO Guide 2, 15.2*)
- Chain of Custody: The concept that all relevant steps in the production chain have been inspected or certified as appropriate and that a system of tracking of certified products is in place. (*Based on IFOAM. 2002. IFOAM Accreditation Criteria for bodies certifying organic production and processing*)
- Life cycle approach: A methodology considering environmental impacts associated with any phase of the product life from the delivery or generation of natural resources to the final disposal", including use and disposal of the product. The extent to which the life cycle is considered may vary depending on the type of environmental label or declaration, the nature of the claim and the product category. (*based on ISO 14021*) The life cycle approach is not considered applicable with regard to eco-labelling for fisheries products
- Standard: Document approved by a recognized organization or arrangement, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for products or related processes and production methods, with which compliance is not mandatory under international trade rules. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method. (*Based on TBT agreement, Annex 1, para.2*)
- Standard-setting organization or arrangements : Organization or arrangement that has recognized activities in standardization. (*Based on ISO Guide 2, paragraph 4.3*)

7. ECO-LABELLING SCHEMES IN THE FISHERIES SECTOR

Minimum labelling requirements such as country of origin, wild/harvested fish, health standards or other regulatory measures in respect of product quality have nothing to do with eco-labelling requirements and consequently are not envisaged hereafter.

7.1. The "Dolphin-safe/Dolphin-friendly" labelled tuna

The terms "dolphin-safe/dolphin-friendly" are used by both the Agreement on the International Dolphin Conservation Programme (AIDCP)¹⁴ and by a programme promoted by the Earth Island Institute¹⁵.

The dolphin-safe certification of the AIDCP gives access to the voluntary use of a "dolphin-safe" certificate or label for tuna caught without any mortality or serious injury to dolphins in the course of the fishing operations. The Earth Island Institute system sets even stricter criteria. It is based on the 1990 US Dolphin Protection Consumer Information Act, which prevents tuna sold in the US from being labelled as "dolphin-safe" if the tuna is caught with purse seine nets. These nets are used with the intention of chasing and encircling dolphins which tend to congregate above schools of tuna in the Eastern Tropical Pacific Ocean. A first attempt to ease the US law in 1999 was challenged in court by Earth Island Institute. In December 2002, the attempt to amend the US law to meet the AIDCP requirements was again challenged in the US courts by some NGOs, who consider the AIDCP measures not to be stringent enough.

Although "dolphin-safe/dolphin-friendly" labelling started out as a technical regulation, it has changed the market profoundly. Today there are many privately labelled tins of tuna, with such labelling becoming the norm in certain markets and sometimes leads to confusion. A WWF survey in 8 European countries identified no less than 26 different claims.

This has obvious consequences on the international tuna market, as tuna which is not labelled "dolphin-safe" is no longer accepted in some countries and therefore has to find other trade outlets. The "dolphin-safe" label bars tuna caught in accordance with AIDCP measures from access to the US markets. This has given rise to an ongoing dispute between Mexico and US.

The Community supports the voluntary AIDCP Dolphin Safe Certification scheme. After the implementation of the Tuna Tracking System¹⁶, the question is whether and how to implement the AIDCP certification scheme at Community level.

¹⁴ IATTC –Tuna tracking and AIDCP Dolphin Safe Certification
<http://www.iattc.org/>

Certification programme for tuna fished according to the procedures for AIDCP Dolphin Safe Tuna certification (last amended June 2004).

¹⁵ Earth Island Institute - International Marine Mammal Project -"Dolphin safe" tuna:
<http://www.earthisland.org/immp/>

Certification programme for tuna fished according to the international "Dolphin safe" tuna standard, developed by Earth Island Institute.

7.2. The Marine Stewardship Council eco-labelling scheme

The Marine Stewardship Council (MSC), jointly created in 1997 by Unilever and the World Wildlife Fund for Nature (WWF), has launched a large private eco-labelling initiative that assesses the environmental impact of fishing¹⁷. The MSC has established general principles and criteria, which are used to assess individual stocks eligible for certification.

The process of developing the MSC principles has shown that there exist reserves on the side of developing countries, countries that fear that their products may be excluded from developed country markets. In its Annual Report of 2003, the MSC refers to a Member State of the Community and states that “fisheries wishing to engage with the MSC programme are eligible for grants” from the Member State concerned. This information has reinforced the concerns of developing countries which consider this to be a discriminatory measure, preventing free access to eco-labelling schemes.

Species concerned:

- Certified fisheries (as on 31.07.2004): Burry Inlet cockles (EU), South African hake, Thames herring (EU), New Zealand hoki, Mexican Baja California red rock lobster, Western Australian rock lobster, South West mackerel handline fishery (EU), Loch Terridon nephrops (EU), Alaska salmon, South Georgia toothfish
- Fisheries undergoing assessment: Bering Sea and Aleutian Island Pacific Cod - Freezer Longline; Chilean Industrial Hake Fishery; US Pacific Halibut Alaska, Washington and Oregon; Pacific Halibut British Columbia, Canada; North Sea herring ; Hastings Fishing Fleet Pelagic Fishery Mackerel and Herring; Australian Mackerel Icefish; Bering Sea/Aleutian Islands and the Gulf of Alaska pollock fisheries; Lake Hjälmaren Pikeperch; Net fishery; Sablefish fishery; Lakes and Coorong fisheries, South Australia (Mulloway, Cockle, Golden perch, Yellow-eyed mullet); British Columbia Salmon fishery; Hastings Fishing Fleet Dover Sole Fishery

7.3. The "Arrangement for the Voluntary Certification of Products of Sustainable Fishing" by the Nordic Council

In 2000, a technical working group of the Nordic Council of Ministers developed criteria for an environmental label based on an assessment of the sustainability of the fisheries. The report, as adopted in August 2001¹⁸, identified a number of verifiable criteria that concentrate on the process of fisheries management by the public authorities. No fisheries have been certified to date. At the international level, the Nordic Council has initiated a debate on establishing international eco-labelling guidelines in the FAO.

¹⁶ Council Regulation (EC) No 882/2003 of 19 May 2003 establishing a tuna tracking and verification system. (OJ L 127 , 23.5.2003, p. 1).

¹⁷ <http://www.msc.org>

¹⁸ “An arrangement for the Voluntary Certification of Products of Sustainable Fishing”, Nordic Technical Working Group on Fisheries Ecolabelling Criteria, Final Report, Copenhagen, June 21, 2000.

7.4. Other private "logos" present on the market

Unilever Fish Sustainability Initiative

<http://www.unilever.com/environmentsociety/sustainability/fish/>

This Unilever program aims at guiding their internal selection of sources of whitefish supply. Fisheries have been classified from "sustainable" to "not sustainable" according to 5 criteria, each criteria being quoted by a green/orange/red light system.

Carrefour - Logo "Pêche responsable"

Carrefour's own claim to be used on Icelandic cod as from September 2004 (announcement at Seafood International exhibition, May 2004)

7.5. Other considerations

In parallel to the development of eco-labelling schemes, certain supermarket chains have committed themselves to restrict their supply of fish to sustainable fisheries. They have started to develop and join certification programs to this end. In addition to that, some others have even decided not to offer fish for sale at all.

On the other hand, it may be assumed that consumer interest in environmentally - friendly products could contribute to a growing market for fisheries products. It remains difficult to quantify the demand for eco-labelled products, as recent studies show certain limits in this regard. In a recent study in the US, the interrogated consumers indicated a preference for eco-labelled products; in contrast to that, an analysis of the shopping basket showed that the price was the first criterion of choice. In other terms, the success of an eco-labelling scheme would depend, at least in part, on the additional costs which it carries with it. Moreover, consumer interest varies from country to country, depending on market peculiarities and public perception of the concept of sustainability.

ANNEX II

Minimum requirements for eco-labelling schemes for fishery products

1. PRECISE, OBJECTIVE AND VERIFIABLE CRITERIA

The certification standard should rest on precise, objective and verifiable criteria and, where possible, be based on international standards.

Eco-labelling schemes should deliver what they promise and not promise what they cannot deliver. The award of the eco-label should be based on certification standards and criteria that guarantee that the product meets the claims made. Criteria must be objective and precise, in order to forestall allegations of subjectivity. Criteria must also be verifiable, i.e. they must reflect measurable elements, and be monitored by way of appropriate and recognised indicators. A criterion that “the fishery is conducted in a sustainable manner”, without any further objective parameters, would be obviously difficult to verify. On the other hand, requiring that “the fishery is subject to a management plan based on the precautionary approach” and indicating the specific features of the management plan that are required under the precautionary approach would be objective, precise and verifiable. Using “effort stays below F_{MSY} ” as a criterion is even more stringent and would allow for more precise measurement of the achievements of the scheme.

Furthermore, certification standard and criteria should be subject to appropriate and participatory consultation of interested parties. Finally, wherever relevant international standards and/or generally accepted standards for the conservation and management of living marine resources exist, they should be used as a reference-point for eco-labelling criteria. One such reference-point is the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries.

8. INDEPENDENT ASSESSMENT AND CHAIN OF CUSTODY

Eco-labelling schemes should be based on independent assessment and ensure the accurate identification of the product throughout the chain, “from the net to the plate”. Appropriate procedures, including appeal and complaint procedures, should be in place.

In order to protect consumers and the fishing industry, an eco-labelling scheme should be reliable and credible. To this end, the standard-setting body, the accreditation body and the certification bodies should be independent from one another. Without a proper separation of their respective responsibilities, the independence and integrity of eco-labelling schemes cannot be guaranteed. Accreditation and certification bodies and their respective procedures should also comply with the relevant international ISO standards.

In practice, eligibility for an eco-label has to be assessed against the relevant certification standard by independent certifying bodies. The certification process should be based on a clear assessment procedure and should cover both the fishery

and the post-harvest chain so that eco-labelling can be seen to be fair to all producers and provide credible guarantees for the consumer. A chain of custody would then have to be constructed by a description of the technical means which ensure adequate traceability all the way through to the final consumer..

Where levels of performance are set, either for a fisheries management system, a fish stock or a fishing vessel, they should be capable of being adequately monitored. After the initial assessment, and in order to uphold the credibility of the scheme for consumers and its economic benefits for fishermen, there should be a regular evaluation to verify that the product continues to meet the requirements and to ensure a regular validation of the criteria used.

9. OPEN ACCESS

Eco-labelling schemes should not discriminate in terms of access to the certification process.

With regard to international trade, eco-labelling schemes should in no case lead to a distortion of trade or competition. Such schemes should not be unfairly discriminatory as to which fisheries, which vessels or which products are eligible for certification. Eco-labelling schemes should be open to all products marketed within the Community, whatever their provenance, in order to comply with the Community's WTO obligations under the Technical Barriers to Trade Agreement. They should not discriminate between domestic goods and imports, or between products from different trading partners.

Developing countries contribute substantially to the Community's supplies of fish and fisheries products. The use of eco-labelling schemes could thus be an additional opportunity for them to get added value for their products. Special arrangements and technical and financial assistance would allow them to participate in such schemes. Fisheries Partnership Agreements could be appropriate vehicles to this end.

Consideration must also be given to the potential difficulties that small and medium enterprises (SMEs) could encounter in acceding to eco-labelling schemes. Stock assessment and criteria monitoring are often highly demanding in terms of data quantity and data quality. This implies significant costs, which may go beyond the means of SMEs. The Commission would therefore encourage the use of alternative, less data demanding, methods for stock assessment where SMEs are concerned. The schemes should however provide for equal guarantee of sustainability for the fisheries concerned.

Finally, it could also be the case that eco-labelling schemes already in operation encounter difficulties in complying with minimal requirements set. In such a case a reasonable delay should be foreseen for adaptation if ever needed.

10. CONTROL OF ECO-LABELLING SCHEMES

Eco-labelling schemes should be properly controlled, in order to ensure that they comply with the minimal requirements, that certification is satisfactory and that the information provided to consumers is accurate.

Adequate controls will reinforce the credibility of schemes for consumers and offer additional guarantees to the fishermen that the schemes are applied in an independent and non-discriminatory manner. The monitoring and control of the Common Fisheries Policy will provide elements which may also be of interest for the supervision of the scheme. This will be of particular importance in situations where the participants in a certified fishery fail to comply with applicable conservation and management measures.

11. ACCURATE INFORMATION OF THE CONSUMER

The certification standard used to award an eco-label should be available to the consumer. Product information at the point of sale should reflect the assessment undertaken.

It is essential that consumers know what an eco-labelling scheme stands for. The certification standard together with the criteria used should therefore be made available to consumers so that they can see for themselves what a given eco-labelling scheme represents. In addition, the information on the product at the point of sale should accurately reflect the certification standard. Without this, there would be a risk of misleading consumers about the real significance of eco-labels.