

Certificeringsschema's in visserij en aquacultuur voor behoud van biodiversiteit

Rik Beukers
Bette Harms

LEI Wageningen UR
LEI Wageningen UR

De opkomst van certificeringsschema's is de afgelopen jaren een van de belangrijkste ontwikkelingen binnen de internationale visserijsector. Certificeringsschema's beoordelen grof gezegd de mate van duurzaamheid van een bepaalde visserij- of aquacultuuractiviteit. Dit gebeurt door de activiteit te toetsen aan criteria en indicatoren voor verschillende duurzaamheidsaspecten zoals de vangst- of kweekmethode, bestandsbeheer en impact van de activiteit op het ecosysteem. Deze paper gaat in op de meerwaarde van certificering van visserij- en aquacultuurproducten voor het behoud van biodiversiteit.

In Nederland heeft het certificeren van visproducten op duurzaamheid serieus voet aan de grond gekregen. Een groot deel van de wildgevangen visproducten die de Nederlandse supermarkten momenteel verkopen, zijn producten met het certificaat van het Marine Stewardship Council (MSC). Daarnaast willen supermarkten in 2016 uitsluitend gekweekte visproducten met het certificaat van het Aquaculture Stewardship Council (ASC) in de schappen hebben liggen. Ook overheden en internationale organisaties zien certificering als een belangrijk instrument om een meer duurzame visserij en aquacultuur te realiseren en om de maatschappelijke bewustwording bij consumenten te vergroten. Tegelijk ontstaan er echter ook vragen over de daadwerkelijke meerwaarde van certificering als sturingsinstrument. Dit betreft vooral veranderingen op ecologisch vlak om door certificering de impact op beviste populaties en (aquatische) ecosystemen te verlagen.

In opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) hebben we voor het project 'Verduurzaming van handelsketens' onderzocht wat de meerwaarde van certificering van visserij- en aquacultuurproducten is om daarmee bij te dragen aan het bereiken van biodiversiteitsdoelen. Hiervoor is een literatuur-

studie uitgevoerd en zijn interviews gehouden met het Marine Stewardship Council (MSC) en Stichting de Noordzee. Behalve de meerwaarde van certificering voor behoud van biodiversiteit, komen in de paper de beperkingen van certificering en de relatie met andere beleidsopties aan de orde.

Certificering in visserij en aquacultuur

De FAO (2011) onderscheidt meer dan 40 verschillende standaarden, codes en certificeringsschema's die van toepassing zijn op visserij en aquacultuur. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in publieke of private schema's, doelgroep (wildvangst, aquacultuur of beide), methode van certificering (door het certificeringsschema zelf of door een onafhankelijke derde partij) en systematiek (voor intern gebruik: business to business, of om naar consumenten te kunnen communiceren: business to consumer). Binnen deze studie lag de focus vooral op de belangrijkste private certificeringsschema's:

- Marine Stewardship Council (MSC);
- Friend of the Sea (FOS);
- Naturland;
- Global Aquaculture Alliance (GAA);
- Global GAP;
- Aquaculture Stewardship Council (ASC).

MSC en FOS richten zich op wildvangst, FOS ook op aquacultuur. GAA, Global GAP en het ASC richten zich op aquacultuur. Naturland richt zich specifiek op het certificeren van organische aquacultuur en ook op enkele visserijen.

De onderzochte certificeringsschema's voor wildvangst hebben indicatoren opgenomen voor het beviste bestand, de bijvangsten en de gebruikte vangsttechnieken. Ook moet er een managementplan aanwezig zijn waarin het beheer van de beviste bestanden



wordt omschreven. Het plan moet verder inzicht geven in het monitoren van vangsten en bijvangsten, het verzamelen van data over het beviste bestand, en het verminderen van negatieve effecten van de visserijtechniek op het beviste bestand. De certificeringsschema's voor aquacultuur hebben criteria en indicatoren opgenomen die gericht zijn op het tegengaan van verlies aan ecosystemen, antibioticagebruik, en het gebruik van vismeel en visolie in visvoerders. Alle onderzochte certificeringsschema's leggen de nadruk op de primaire activiteiten (visserij en kweek), en minder op de impact van de totale productketen. De meeste criteria en indicatoren zijn dan ook vooral van toepassing op het vangst- of productieproces, en in mindere mate op verdere schakels in de productketen.

Een verschil in de methodiek tussen MSC en FOS is dat MSC per indicator een score toekent terwijl bij FOS een indicator of vereiste alleen op absolute wijze (wel/niet aanwezig) kan worden beoordeeld. Door het toekennen van een relatieve score kunnen indicatoren in een ruimere zin gehanteerd worden. Volgens de Marine Resource Assessment Group (MRAG, 2010) is bij de verschillende certificeringsschema's voor aquacultuur een belangrijk verschil dat Global GAP en GAA voedselveiligheid en -kwaliteit meenemen, terwijl FOS en Naturland dit niet hebben opgenomen. Ook vereisen FOS en Global GAP een milieueffectrapportage, terwijl dit bij GAA niet het geval is. De definitieve criteria en indicatoren van ASC waren tijdens ons onderzoek niet beschikbaar.

Effect certificering voor biodiversiteit

Omdat de effecten van certificering voor het behoud van biodiversiteit nog weinig zijn onderzocht, is het inzichtelijk maken van de meerwaarde van certificering niet eenvoudig. De meningen over de meerwaarde en de effectiviteit van certificering zijn hierdoor dan ook verdeeld. De meeste kritiek richt zich vooral op het MSC. In verschillende publicaties wordt gesteld dat certificering in eerste instantie bedoeld is voor marketingdoeleinden en dat er geen aantoonbare meerwaarde is vanuit milieuperspectief (zie onder andere Kaiser & Edward-Jones, 2006 en Jacquet *et al.*, 2010). Ook wordt de onafhankelijkheid van certificerende instanties nog al eens betwist. Critici geven aan dat certificerende instanties er een belang bij kunnen hebben om visserijen te certificeren (Gulbrandsen, 2009).

Uit verschillende studies komen drie algemene redenen naar voren die het meten van de resultaten van certificeringsschema's bemoeilijken:

- **Meetbaarheid.** Specifieke veranderingen in het biodiversiteitsniveau als gevolg van certificering zijn nauwelijks te meten. Certificeringsschema's voor wildvangst richten zich vooral op behoud van biodiversiteit op soortniveau, en minder op het niveau van het ecosysteem. Indicatoren voor biodiversiteit op ecosysteemniveau zoals als het Mean Trophic Level (MTL), wat inzicht geeft in de soortenrijkdom binnen een ecosysteem, zijn binnen certificeringssystemen moeilijk in te passen. De belangrijkste reden om veranderingen op soortniveau te meten, is dat dit minder complex is en dat verbeteringen op soortniveau sneller zichtbaar zijn.
- **Attributie.** Wanneer verbetering van biodiversiteit bij een gecertificeerde visserij optreedt, is het de vraag in welke mate certificering hieraan heeft bijgedragen. Ook andere factoren kunnen hieraan bijgedragen hebben.
- **Beschikbaarheid van informatie.** Vaak is informatie over de status van de visserij of aquacultuuractiviteit vóór het certificeringstraject niet beschikbaar, zodat een verandering niet inzichtelijk gemaakt of gemeten kan worden. Informatie over de uitgangssituatie is vaak vertrouwelijk en daardoor niet beschikbaar.

In 2011 publiceerde MRAG een studie naar de milieueffecten van een aantal MSC-gecertificeerde visserijen. De studie is gebaseerd op een analyse van acht specifieke Prestatie Indicatoren (PI's) die de ecologische effecten meten, en op rapporten van pre-assessments, full assessments en re-assessments. De scores van de PI's zijn geassocieerd als voldoende, voldoende met aanvullende voorwaarden, en onvoldoende. Voor de geanalyseerde visserijen in de periode tussen een pre-assessment en het full assessment blijft het grootste deel van de PI's (59%) gelijk op het niveau van een voldoende, terwijl

bij 8% van de PI's een afnemende score is waargenomen. De overige scores blijven op een voldoende met aanvullende voorwaarden (15%), of stijgen van een onvoldoende score naar een voldoende met aanvullende voorwaarden (2%) of naar een voldoende (13%). Ook in de fase tussen het full assessment en het re-assessment worden vooral voor PI's die gerelateerd zijn aan de impact op het ecosysteem verbeteringen waargenomen. Verder wordt tijdens interviews aangegeven dat het MSC-keurmerk een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de bewustwording van belanghebbenden en consumenten over de gevolgen van visserijactiviteiten op het ecosysteem (MRAG, 2011).

De studie van MRAG is een van de eerste studies die inzicht geeft in de effecten op het milieu door het meten van periodieke veranderingen. Critici wijzen erop dat de gemeten verbeteringen echter niet erg groot zijn, en dat de scores van veel visserijen onveranderd zijn gebleven.

Beleidsimpact en de rol van overheden

De constatering dat het lastig is om de meerwaarde van certificering te meten, betekent ook dat het niet eenvoudig is om uitspraken over de beleidsimpact en de effectiviteit van certificering te doen. Bovendien zijn de belangrijkste certificeringsschema's private initiatieven. Wel heeft de FAO richtlijnen opgesteld waaraan certificeringsschema's moeten voldoen en waarmee de beleidsimpact van deze schema's kunnen worden geëvalueerd.

Hoewel de belangrijkste certificeringsschema's voortkomen uit private initiatieven, wordt de effectiviteit van certificering voornamelijk bepaald door (inter)nationaal overheidsbeleid. Sommige publieke aspecten van het visserijbeleid, zoals handhaving of periodieke monitoring van visbestanden, zijn vanwege de hoge kosten of het gebruik van geavanceerde apparatuur moeilijk door individuele visserijen op te pakken. Dit zijn taken die overheden vaak het beste kunnen uitvoeren. Naast het belang van overheidsbeleid voor certificering in het algemeen kan de rol van overheden voor private certificeringsschema's op verschillende manieren worden ingevuld. Zo hebben overheden in Nederland en Nieuw-Zeeland subsidie-regelingen opgezet om de visserijsector te certificeren. Verder zijn er voorbeelden waarbij overheden de potentie van certificering hebben aangegrepen om publieke certificeringsschema's en nationale standaarden te ontwikkelen. Hierbij is in veel gevallen de overheid verantwoordelijk voor het doorlopen van de certificeringsprocedure en de beoordeling van de mate van duurzaamheid van een visserij- of aquacultuuractiviteit. In veel Aziatische landen worden nationale standaarden ook ingevoerd om te kunnen voldoen aan de producteisen die de

Europese Unie of de Verenigde Staten stellen om naar deze landen te mogen exporteren. Dergelijke initiatieven worden vaak ook gezien als een opstap of randvoorwaarde om daarna in aanmerking te kunnen komen voor een privaat certificeringsschema.

De aanwezigheid van aanvullend overheidsbeleid is belangrijk om certificering voor behoud van biodiversiteit effectief te laten zijn. Certificering heeft echter alleen invloed op visserijen die zijn gecertificeerd, maar niet op visserijen die buiten deze schema's vallen. Overheden hebben verantwoording voor visserijen in het algemeen, dus ook voor visserijen die niet gecertificeerd zijn. Gecertificeerde visserijen zijn nu vooral westerse visserijen die de financiële middelen hebben om een certificeringsproces te kunnen doorlopen. Er is echter nog steeds een grote groep achterblijvers die niet kunnen of willen overgaan tot certificering. Een overheidsbeleid dat op verduurzaming is gericht, zal zich dus ook op deze visserijen moeten richten.

Meerwaarde van certificering

Het is lastig om de biodiversiteitswinst als gevolg van certificering te meten. Ook aanvullend overheidsbeleid is van belang. Certificering heeft echter zeker een meerwaarde, vooral in combinatie met andere (beleids)instrumenten. Certificering draagt zo bij aan de bewustwording van het belang om visserij en aquacultuur te verduurzamen. Bewustwording is een belangrijke eerste stap en zal op termijn naar verwachting leiden tot verbeteringen op biodiversiteitsniveau. Dit geldt zowel op het niveau van primaire productie, maar ook voor bedrijven verderop in de keten en voor consumenten die zich steeds meer bewust worden van het belang van een duurzame productie van vis, schaal en schelpdieren.

Certificeringsschema's zijn daarmee een belangrijke stimulans in het streven naar verduurzaming binnen internationale visserijketens. Op basis van het steeds groeiende aantal gecertificeerde visserijen en de toegenomen aandacht voor certificering, lijkt er ruimte te zijn voor een verdere groei van het aandeel gecertificeerde producten uit wildvangst (nu 16%). Ook voor producten uit aquacultuur zal het aandeel gecertificeerde producten de komende jaren stijgen door de introductie van het ASC. Het is echter moeilijk een schatting te maken van het totale percentage producten dat op termijn gecertificeerd zal zijn. De groei van het aandeel gecertificeerde producten zal vooral afhangen van de marktvraag naar gecertificeerde producten uit bijvoorbeeld Zuid-Europa of de Verenigde Staten, en de bereidheid van visserijsectoren en overheden om te investeren in certificering. Daarnaast zullen ook de economische ontwikkelingen een rol spelen.



Vanuit het oogpunt van het behoud van biodiversiteit zijn louter private certificeringsschema's niet voldoende. De effectiviteit van certificering richt zich alleen op gecertificeerde visserijen. Dit zijn vaak al de voorlopers binnen een sector. Het biedt deze voorlopers de mogelijkheid zich te onderscheiden en verdere acties te ondernemen om de bedrijfsactiviteiten te verduurzamen. Voor het behoud van biodiversiteit is het met name van belang dat de groep niet gecertificeerde achterblijvers worden gestimuleerd tot verduurzaming. Juist bij de groep achterblijvers kunnen de grootste verbeteringen worden behaald. Hiervoor zal apart beleid moeten worden ontwikkeld.

Aanbevelingen die de potentie van certificering voor het behoud van biodiversiteit kunnen vergroten, zijn bijvoorbeeld een meer gebiedsgerichte insteek. De visserij op een specifiek visbestand of in een specifiek gebied wordt collectief gecertificeerd, waardoor er geen verschil meer zal zijn tussen wel en niet gecertificeerde vissers. Verder hebben producenten, leveranciers en consumenten in toenemende mate problemen om het groeiende aantal certificeringsschema's van elkaar te onderscheiden. De verschillen tussen certificeringsschema's en andere productstandaarden zoals voor bijvoorbeeld voedselveiligheid zijn daarbij niet altijd helder. Er is dan ook behoefte aan een benchmark waarbij de verschillen tussen alle publieke en private certificeringsschema's inzichtelijk worden gemaakt. Ten slotte is het van belang baseline studies uit te voeren om zo de meetbaarheid van certificering inzichtelijk te kunnen maken en de transparantie van certificeringsprocessen te vergroten. Hierdoor kunnen de positieve effecten van certificering worden versterkt.

Literatuur

- FAO (2011). Private standards and certification in fisheries and aquaculture: current practice and emerging issues. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Fisheries and Aquaculture Technical Paper 533.
- Gulbrandsen, L.H. (2009). The emergence and effectiveness of the Marine Stewardship Council. *Marine Policy* vol. 33.
- Jacquet, J., D. Pauly, D. Ainley, S. Holt, P. Dayton & J. Jackson (2010). Seafood Stewardship in Crisis. *Nature* 467: 28-29.
- Kaiser, M.J. & G. Edward-Jones (2006). The role of eco-labelling in Fisheries Management and Conservation. *Conservation Biology*, Volume 20, No. 2, 392-398.
- MRAG (2010). Review of Fish Sustainability Information Schemes. Prepared by the Marine Resource Assessment Group.
- MRAG (2011). Researching the Environmental Impacts of the MSC certification programme. Prepared by the Marine Resource Assessment Group for the Marine Stewardship Council.

Colofon

De reeks 'WOT-papers' is een uitgave van de Wettelijke Onderzoektaken (WOT) Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Een WOT-paper bevat resultaten van afgerond onderzoek op een voor de doelgroep zo toegankelijk mogelijke wijze. De maatschappelijke discussie waarbinnen en waarom het onderzoek is uitgevoerd, komt daarbij nadrukkelijk aan de orde, evenals de beleidsrelevantie en mogelijk de wetenschappelijke relevantie van de resultaten.

Onderzoeksopdrachten van de WOT Natuur & Milieu worden gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken (EZ).

Deze paper is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit WOT Natuur & Milieu.

Project WOT-04-010-017

Wettelijke Onderzoektaken Natuur & Milieu

Postbus 47
6700 AA Wageningen
t (0317) 48 54 71
f (0317) 41 90 00
info.wnm@wur.nl
www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervaelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.