

Bruxelles, 16.11.2012
SWD(2012) 370 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Piano d'azione per ridurre le catture accidentali di uccelli marini negli attrezzi da pesca

{ COM(2012) 665 final }
{ SWD(2012) 369 final }

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Il CIEM stima prudenzialmente che la flotta peschereccia dell'UE sia responsabile della morte di circa 200 000 uccelli marini l'anno nelle acque unionali ed extraunionali¹ ma segnala una carenza di dati accurati sui livelli di catture accidentali. Tale situazione è un chiaro segno della mancanza di un'azione sistematica di monitoraggio e comunicazione delle catture accidentali ed è all'origine delle difficoltà che si incontrano nel valutare l'impatto delle attività di pesca su queste specie. Tuttavia, il parere del CIEM e i risultati di uno studio condotto dalla MRAG² al fine di contribuire alla presente valutazione d'impatto rivelano che la mortalità di uccelli marini dovuta alle catture accessorie è significativa in un certo numero di attività e zone di pesca unionali ed extraunionali e per un certo numero di specie, alcune delle quali sono minacciate o in pericolo. In particolare:

- almeno 60 su 346 specie di uccelli marini vengono catturate accidentalmente negli attrezzi da pesca nelle acque unionali ed extraunionali. Di queste, circa 49 specie (25 in acque unionali e 24 in acque extraunionali) sono classificate tra quelle a rischio di conservazione, a livello mondiale o di popolazione locale;
- 6 specie catturate accidentalmente nel corso di attività di pesca nelle acque unionali e 22 specie in acque extraunionali sono a rischio di conservazione e sono classificate dall'IUCN come vulnerabili o a rischio di estinzione.

I problemi e le cause soggiacenti che determinano le catture accessorie di uccelli marini sono i seguenti:

- interazioni frequenti fra l'attività di pesca e gli uccelli marini sono inevitabili e danno luogo a catture accessorie in quanto tali uccelli sono sempre più dipendenti dalla loro relazione con la pesca per la loro sopravvivenza e riproduzione. Inoltre, i palangari³ e le reti fisse⁴, responsabili di una percentuale elevata di catture accessorie di uccelli marini, costituiscono i metodi più efficaci per la cattura di talune specie ittiche di qualità pregevole e sono pertanto ampiamente utilizzati;
- le misure attuali di gestione nell'ambito della normativa UE relativa alla pesca (PCP) e all'ambiente (direttive Uccelli e Habitat e direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino) e che figurano nelle convenzioni e accordi internazionali sono state perlopiù inefficaci, in quanto tali misure sono ripartite in diversi regolamenti e accordi e mancano di coerenza;
- la scarsa sollecitudine, sia a livello dell'Unione, sia a livello internazionale, nell'affrontare il problema delle catture accessorie di uccelli marini, l'attuazione incoerente della

¹ Parere del CIEM 2008, volume 1, punto 1.5.1.3 – Interazioni tra la pesca e gli uccelli marini nelle acque dell'UE.

² MRAG. 2011. Contribution to the preparation of a Plan of Action for Seabirds http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/index_en.htm

³ Il palangaro è un attrezzo formato da una serie di lenze collegate, ancorate sul fondo o derivanti e dotate di numerosi ami innescati.

⁴ Le reti fisse sono reti per le quali l'operazione di cattura non richiede un movimento attivo. Sono costituite da una o più reti distinte provviste di lime da sughero, lime da piombo e corde di assemblaggio, e possono essere dotate di attrezzature di ancoraggio, galleggiamento e navigazione.

normativa e la mancanza di incentivi per i pescatori affinché rispettino le misure in vigore o adottino misure proprie su base volontaria;

- la mancanza di conoscenze riguardo all'entità delle catture accessorie di uccelli marini e di dati relativi alla popolazione, dovuta al carattere sporadico dei controlli nonché all'assenza di un obbligo formale di monitoraggio delle catture accessorie di uccelli marini nelle acque unionali; nelle acque extraunionali il monitoraggio è incoerente nella maggior parte delle attività di pesca, poiché avviene su base volontaria piuttosto che obbligatoria;
- per la pesca con palangari sono state definite misure di mitigazione, ma in assenza di regolamentazione vengono applicate raramente nelle acque unionali e solo sporadicamente nelle acque extraunionali; per quanto riguarda le catture accessorie di uccelli marini con altri attrezzi da pesca (principalmente reti fisse) l'attenzione è stata minore e, di conseguenza, le misure di mitigazione per tali attrezzi sono tuttora limitate;
- i pescatori mostrano una scarsa comprensione e accettazione del fatto che le catture accessorie di uccelli marini costituiscono un problema e dei vantaggi dell'adozione di misure di mitigazione per ridurre tali catture; a livello dei singoli pescherecci, le azioni raccomandate al fine di ridurre le catture accessorie sono considerate sproporzionate rispetto all'impatto sulle popolazioni di uccelli marini;
- la ricerca si è concentrata sulla pesca con palangari poiché essi sono stati identificati come la principale fonte di catture accessorie; poco si è fatto per mettere a punto misure destinate ad altri attrezzi da pesca (ad esempio, reti fisse, reti da traino e ciancioli) e le soluzioni risultano tecnicamente più difficili da elaborare.

Sono particolarmente interessati il settore delle catture e le industrie ad esso collegate, le amministrazioni nazionali e dell'UE, le ORGP (in acque esterne), il settore della ricerca, le ONG e il grande pubblico. L'attuazione delle misure avrà un impatto diretto su circa 54 000 pescherecci con palangari e reti fisse che operano nell'UE.

2. NECESSITÀ E SUSSIDIARIETÀ

La presente proposta riguarda un settore di competenza esclusiva dell'Unione europea e pertanto la sussidiarietà non si applica. A norma del trattato, l'Unione europea possiede la competenza esclusiva di gestire le attività di pesca a fini di conservazione, che include la riduzione di catture accessorie di specie sensibili sotto il profilo biologico, come uccelli marini e cetacei.

3. OBIETTIVI

L'obiettivo dell'iniziativa *consiste nel ridurre al minimo e, se possibile, eliminare le catture accidentali di almeno 49 popolazioni di uccelli marini a rischio causate dalle navi UE operanti nelle acque unionali ed extraunionali, nonché nel ridurre le catture accessorie di altre specie di uccelli marini in cui le popolazioni sono stabili ma il livello di catture accessorie è tale da costituire motivo di preoccupazione.*

Gli obiettivi operativi specifici a sostegno di tale obiettivo generale sono i seguenti:

- (1) identificare e correggere le carenze e le incongruenze delle attuali misure di gestione per le acque unionali ed extraunionali;
- (2) consolidare e raccogliere i dati essenziali per valutare la portata del fenomeno delle catture accessorie di uccelli marini e la minaccia che ne deriva, in particolare per le popolazioni di specie considerate a rischio di conservazione;
- (3) riportare le catture accessorie di uccelli marini a rischio di conservazione a livelli atti a scongiurare la minaccia che tale fenomeno rappresenta per le popolazioni di tali specie, mediante adeguate misure di mitigazione.

Sono previsti due obiettivi complementari, essenziali per una migliore comprensione del problema e l'elaborazione di soluzioni pratiche:

- (4) affrontare le difficoltà derivanti dalla scarsa importanza attribuita dai pescatori al problema delle catture accessorie di uccelli marini e dalla mancanza di incentivi che li incoraggino ad adottare misure di mitigazione;
- (5) risolvere le difficoltà che ancora si incontrano con le misure di mitigazione applicabili alla pesca con palangari e ovviare alla mancanza di misure efficaci per altri attrezzi da pesca, in particolare le reti fisse.

La riforma della PCP, attualmente in fase di negoziazione, è fondamentale per raggiungere gli obiettivi della presente iniziativa nel quadro di un approccio ecosistemico alla gestione della pesca. Indipendentemente dalle azioni intraprese per realizzare questo obiettivo è necessario migliorare la coerenza tra gli strumenti normativi e adottare un approccio più olistico alla gestione della pesca che tenga conto delle specificità regionali della stessa. Per i problemi relativi alle catture accessorie, incluse quelle di uccelli marini, ciò comporterà una serie di importanti elementi:

- un nuovo approccio regionalizzato alle misure tecniche, previsto entro il 2016, che consenta di adattare le misure di mitigazione ad attività di pesca specifiche;
- un nuovo programma pluriennale UE per la raccolta dei dati (DCMAP) previsto per il 2014, nel quale possa essere incluso il monitoraggio delle catture accessorie di uccelli marini.
- un sostegno finanziario per le nuove misure offerto nell'ambito dell'attuale Fondo europeo per la pesca (FEP) e del nuovo Fondo europeo per gli Affari marittimi e la pesca (FEAMP), previsto per il 2014;
- un ruolo più attivo della Commissione nell'ambito delle ORGP per ovviare all'attuale situazione di scarso rispetto delle misure di conservazione e di gestione di tali organizzazioni.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Per conseguire i suddetti obiettivi sono state prese in considerazione tre opzioni:

Opzione 1: Status quo. Mantenimento dell'attuale *status quo*, escludendo l'adozione di nuove azioni che vadano al di là di quanto già esiste nelle attuali politiche dell'UE in materia di pesca e ambiente.

Opzione 2: Sviluppo di un piano d'azione dell'UE. Misure volontarie sostenute da strumenti normativi nell'ambito della PCP riformata, della legislazione ambientale (direttive Uccelli e Habitat), della legislazione della pesca nonché delle convenzioni e degli accordi internazionali. Il piano d'azione dovrebbe fornire un quadro generale che comprenda misure di monitoraggio e di mitigazione applicabili ai vari tipi di pesca, unite a misure di accompagnamento volte a fornire un sostegno finanziario (nell'ambito del FEP e del FEAMP). Successivamente vi sarebbe l'intenzione di integrare misure di mitigazione nel nuovo quadro di misure tecniche, con misure specificamente sviluppate a livello regionale. Il monitoraggio delle catture accessorie potrebbe essere inserito nel nuovo quadro di raccolta dati. Il piano d'azione raccomanderebbe inoltre l'attuazione di programmi di istruzione e formazione volti a sensibilizzare i pescatori in relazione al problema e a dimostrare i benefici derivanti dall'uso di misure di mitigazione, nonché ad incoraggiare la ricerca per sviluppare e sperimentare misure di mitigazione pratiche, in particolare per la pesca con reti fisse.

Opzione 3: Regolamento autonomo. Tale opzione è caratterizzata da un approccio precauzionale più rigoroso rispetto all'opzione 2. Essa prevede l'adozione di misure prescrittive secondo la procedura legislativa ordinaria. Si applicherebbe principalmente nelle acque unionali, mentre le disposizioni relative alle navi UE che operano in acque esterne continuerebbero ad essere coperte dal quadro normativo già adottato dalle ORGP. Tale scenario presuppone che la regionalizzazione delle misure tecniche non entri in vigore fino al 2016 e la nuova raccolta dei dati almeno fino al 2014; è necessario dunque, in funzione dell'attuale stato di conservazione di almeno 25 specie di uccelli marini nelle acque unionali, accelerare l'elaborazione di provvedimenti legislativi di tutela di tali specie.

Nell'ambito di questa opzione sono previste due sub-opzioni:

- sub-opzione 3a: includere sia misure di monitoraggio che di mitigazione;
- sub-opzione 3b: includere unicamente misure di mitigazione, con monitoraggio come da opzione 2.

Non sarebbero necessarie ulteriori misure di ricerca, formazione o sensibilizzazione. La possibilità di aiuti finanziari per tali misure rimarrebbe nell'ambito del FEP/FEAMP.

5. SINTESI DELL'IMPATTO

Gli impatti di ogni opzione strategica sono stati valutati nella misura più ampia possibile. Tuttavia, in assenza di dati pertinenti, in particolare di dati economici, non è stato possibile fornire una quantificazione accurata.

Impatto economico

Nell'ambito dell'opzione 1, la pesca con palangari continuerebbe ad avere impatti negativi sotto forma di costi diretti dovuti alle perdite di esche e di danni alle catture di pesce e agli attrezzi da pesca causati dagli uccelli marini. Vi sarebbero inoltre costi indiretti dovuti a catture mancate (vale a dire le catture che sarebbero state effettuate se gli uccelli marini non si fossero impigliati negli ami innescati). Sulla base dell'esperienza acquisita globalmente tali

costi possono essere significativi. L'impatto è molto minore per la pesca con le reti fisse e altre attività di pesca (reti da traino e ciangioli), in quanto tali costi diretti e indiretti sarebbero più bassi.

Nell'ambito dell'opzione 2 e delle sub-opzioni 3a e 3b vi sarebbero costi diretti a breve termine nell'adottare misure di mitigazione, anche se questi possono essere compensati, nel caso della pesca con palangari, mediante probabili riduzioni delle perdite di esche e dei danni agli attrezzi e alle catture, nonché delle catture mancate in conseguenza dell'uso di misure di mitigazione. Gli impatti sulla pesca con reti fisse nell'ambito di entrambe le opzioni sono più difficili da prevedere in quanto le misure di mitigazione sono limitate a zone soggette a fermi o a restrizioni. Tali fermi potrebbero comportare una perdita di guadagni in funzione della loro ubicazione, della loro estensione e delle possibilità di pesca alternative. Ciò è più evidente nelle sub-opzioni 3a e 3b per le quali tali misure sarebbero obbligatorie.

Nelle acque extraunionali si prevede unicamente un impatto marginale nel quadro dell'opzione 2, in quanto l'accento sarebbe posto sul consolidamento e la migliore attuazione delle misure esistenti piuttosto che sull'introduzione di nuove misure. Per quanto riguarda le sub-opzioni 3a e 3b non vi sarebbero impatti ulteriori nelle acque extraunionali poiché tali attività rientrerebbero nell'ambito del quadro normativo già adottato dalle ORGP e non di un nuovo quadro normativo. Entrambe le opzioni 2 e 3 comporterebbero benefici contribuendo ad aiutare i pescatori a soddisfare i prerequisiti di conservazione nell'ambito dei sistemi di certificazione. Tali opzioni avrebbero potenzialmente anche effetti positivi per gli operatori del turismo ecologico, poiché offrirebbero nuove opportunità di osservazione degli uccelli derivanti dall'aumento delle popolazioni di uccelli marini.

Impatto ambientale

Nell'ambito dell'opzione 1, le catture accessorie di uccelli marini si manterrebbero probabilmente ai livelli insostenibili attuali, con potenziali ripercussioni sulla situazione delle popolazioni di almeno 49 specie.

Nel piano d'azione dell'UE, l'esperienza acquisita indica che ulteriori riduzioni del 20-30% delle catture accessorie nella pesca con palangari sono realizzabili a breve termine. A lungo termine è possibile l'eliminazione delle catture accessorie. Una riduzione delle catture accessorie nella pesca con reti fisse è più difficile da prevedere dato che le relative misure di mitigazione disponibili sono limitate a zone soggette a fermi o a restrizioni. Esistono alcuni esempi di fermi stagionali che hanno ridotto significativamente le catture accessorie nella pesca con reti fisse.

L'integrazione del monitoraggio delle catture accessorie di uccelli marini nel nuovo quadro di raccolta dati consentirà di fornire una copertura più completa delle attività di pesca in questione e comprenderà anche le attività di pesca con reti da traino e ciangioli nelle quali si verificano probabilmente catture accessorie.

Nelle acque extraunionali il piano d'azione dell'UE offrirebbe un meccanismo volto a migliorare la conformità alle misure in vigore. La sensibilizzazione e le attività di formazione e di ricerca previste nell'ambito di questa opzione permetterebbero al settore delle catture di comprendere meglio il problema e le possibili soluzioni esistenti.

Gli impatti per entrambe le opzioni 3a e 3b sono simili a quelli descritti per l'opzione 2; tuttavia, dato che le misure sarebbero obbligatorie, la riduzione delle catture accessorie di uccelli marini potrebbe essere più rapida nei settori della pesca in cui vengano adottate

misure. Il monitoraggio nella sub-opzione 3a permetterebbe di migliorare la conoscenza delle catture accessorie accidentali di uccelli marini, ma unicamente nelle attività di pesca in cui esso è previsto. Il monitoraggio previsto nella sub-opzione 3b dovrebbe essere identico a quello previsto nell'opzione 2.

Poiché questa opzione non prevede misure specifiche nelle acque extraunionali, gli impatti ambientali sulle attività di pesca in questione sarebbero probabilmente simili a quelli descritti nell'opzione 1.

Impatto sociale

L'opzione 1 sarebbe accolta negativamente dalle ONG e dal grande pubblico, che riterrebbero che la Commissione non sia stata in grado di soddisfare gli obblighi imposti da accordi e convenzioni internazionali. Le opzioni 2 e 3 susciterebbero la reazione positiva delle ONG e del grande pubblico. L'opzione 2 sarebbe inoltre preferita dal settore delle catture e dalle amministrazioni nazionali in quanto si tratta di un approccio ascendente con misure adatte alle regioni. Le opzioni 3a e 3b sarebbero invece percepite negativamente dal settore delle catture e dalle amministrazioni, che le considererebbero sproporzionate rispetto all'entità del problema. L'istituzione di zone soggette a fermi o a restrizioni proposta in queste sub-opzioni potrebbe avere un impatto sull'occupazione se troppo restrittiva.

Impatto sulle PMI

In base all'opzione 1 non vi sarebbero impatti sulle PMI. Nelle opzioni 2 e 3 vi sarebbero invece ripercussioni. Tuttavia, nel caso dell'opzione 2, dato che le misure sarebbero in gran parte di natura volontaria, adattate alle specifiche attività di pesca, integrate in altri regolamenti e con vantaggi atti a compensare i costi connessi, l'impatto potrebbe essere ridotto al minimo. Per entrambe le opzioni 3a e 3b gli impatti sarebbero simili a quelli prodotti dall'opzione 2, ad eccezione del fatto che le misure sarebbero obbligatorie e dunque più difficili da adattare alle specificità dei vari tipi di pesca. Nell'ambito di entrambe le opzioni 2 e 3, l'esenzione delle PMI da ogni azione adottata potrebbe compromettere gli obiettivi di conservazione della presente iniziativa poiché oltre il 90% delle piccole imbarcazioni sarebbe effettivamente escluso; per motivi di proporzionalità, tale esenzione non costituisce pertanto un'opzione ammissibile.

Semplificazione e oneri amministrativi

Per l'opzione 1 i costi amministrativi sarebbero pari a zero. Per l'opzione 2 i costi di amministrazione e di monitoraggio sono stimati a circa **5,2** milioni di euro l'anno. Dopo il 2014, con l'integrazione del monitoraggio delle catture accessorie nell'ambito del quadro di raccolta dati, tali costi verrebbero ridotti. Per la sub-opzione 3a i costi amministrativi sono stimati a circa **14,4** milioni di euro l'anno. I maggiori costi sono il risultato di ulteriori misure di monitoraggio e controllo. Per la sub-opzione 3b i costi dovrebbero essere simili ai costi dell'opzione 2, ossia circa **5,2** milioni di euro l'anno. In tutti i casi, oltre il 90% delle spese sostenute riguarda le attività di monitoraggio e di controllo. Le amministrazioni nazionali sono le più colpite.

6. LE OPZIONI A CONFRONTO

Sulla base dell'analisi effettuata, l'opzione 2 (piano d'azione dell'UE) risulta preferibile in quanto comporterebbe una riduzione delle catture accessorie di uccelli marini in diverse

attività di pesca e conseguirebbe tali riduzioni con costi inferiori per il settore alieutico e le amministrazioni nazionali rispetto alle altre opzioni.

La seconda opzione preferibile è la sub-opzione 3b (misure di mitigazione obbligatorie), che presenta il vantaggio di far fronte più rapidamente alle catture accessorie di uccelli marini appartenenti alle specie a rischio rispetto all'opzione 2, tenendo conto del lasso di tempo previsto per l'introduzione di un nuovo quadro di misure tecniche. Essa comporterebbe tuttavia il rischio di introdurre misure di mitigazione inadeguate o scarsamente testate, oltre a una scarsa flessibilità nell'adattare queste misure a zone o attività di pesca in tempo utile allorché si rendano disponibili maggiori informazioni.

La terza opzione preferibile è la sub-opzione 3a (monitoraggio e misure di mitigazione obbligatori), che comporterebbe nuovamente il rischio delle stesse carenze per quanto riguarda l'obbligo di utilizzare misure di mitigazione per attività di pesca specifiche. L'introduzione di specifici requisiti di controllo aggrava tali problemi ed esiste il rischio che il monitoraggio venga realizzato in una zona errata o su tipi di attrezzi errati.

Nessuna delle sub-opzioni 3a o 3b contiene disposizioni per la sensibilizzazione o la ricerca.

L'opzione 1 (*status quo*) è l'opzione meno auspicabile. Nel breve termine vi sono vantaggi economici ma non verranno realizzati gli obiettivi specifici fissati. I livelli di catture accessorie di uccelli marini continuerebbero ad essere troppo alti e le conoscenze sul numero di catture accessorie in relazione alle popolazioni e sulla minaccia per la conservazione rappresentata dalla pesca per gli uccelli marini rimarrebbero scarse.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Nell'ambito dell'opzione maggiormente auspicabile (l'adozione di un piano d'azione), gli Stati membri presenterebbero ogni due anni alla Commissione relazioni sul livello delle catture accessorie di uccelli marini osservate per ciascuna attività di pesca e ciascun tipo di attrezzo, sull'attuazione di eventuali misure di mitigazione e sull'efficacia delle medesime. La Commissione, in collaborazione con il CIEM e con lo CSTEP, elaborerebbe un modello tipo di relazione per agevolare la trasmissione delle informazioni da parte degli Stati membri; tale modello potrà essere utilizzato anche per rendere i dati più facilmente accessibili al grande pubblico.

Sulla base di tali relazioni la Commissione, ricevuta la seconda relazione, procederebbe a una valutazione intermedia del piano d'azione. Quindi, sulla base delle informazioni ricevute, presenterebbe una comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione di tale piano.

Il CIEM, lo CSTEP e altri organismi competenti sarebbero invitati a partecipare alla valutazione. In particolare, al CIEM verrebbe chiesto di presentare stime della popolazione e delle catture accessorie per le specie in questione al fine di valutare l'entità del problema.

Il piano d'azione sarebbe sottoposto alla Commissione per una revisione e una valutazione complete dopo la quarta relazione (otto anni) di attuazione e sarebbe aggiornato di conseguenza. Tale revisione sarebbe programmata in modo da coincidere con l'obbligo, previsto dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, di conseguire un buono stato ambientale per gli ecosistemi marini entro il 2020.

Parallelamente, a norma dell'articolo 12 della direttiva Uccelli, gli Stati membri sono tenuti a presentare ogni tre anni relazioni sull'applicazione delle disposizioni nazionali adottate in virtù della direttiva che potrebbero fornire informazioni supplementari.