



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 19.7.2012
SWD(2012) 203 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta della Commissione di REGOLAMENTO del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce i requisiti di accesso specifici e le condizioni associate applicabili alla pesca degli stock di acque profonde nell'Atlantico nord-orientale e che abroga il regolamento (CE) n. 2347/2002 del 16 dicembre 2002

{COM(2012) 371 final}

{SWD(2012) 202 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta della Commissione di REGOLAMENTO del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce i requisiti di accesso specifici e le condizioni associate applicabili alla pesca degli stock di acque profonde nell'Atlantico nord-orientale e che abroga il regolamento (CE) n. 2347/2002 del 16 dicembre 2002

Introduzione

A partire dal 2002, l'Unione ha introdotto un regime specifico di accesso (regolamento (CE) n. 2347/2002) per i pescherecci dediti alla pesca in acque profonde che comprende quattro elementi: limitazione della capacità, raccolta di dati, monitoraggio dello sforzo e controllo. Il regime di accesso è soggetto a un riesame regolare. Il riesame ha avuto inizio nel 2007 con una comunicazione della Commissione. La fase principale della consultazione si è tenuta nel 2009 e nel 2010.

La revisione del regime di accesso si basa su alcuni presupposti relativi al processo di riforma della PCP. Una proposta legislativa di revisione del regime di accesso è prevista per il primo semestre 2011.

Problema

La pesca in acque profonde nell'Atlantico nord-orientale è praticata principalmente da flotte costiere tradizionali (Portogallo, Spagna) e da grandi pescherecci "nomadi" con reti da traino (Francia, Spagna). Essa rappresenta solo l'1% degli sbarchi in provenienza dall'Atlantico nord-orientale.

Solo a partire dal 2003 la pesca in acque profonde è soggetta alla gestione dettagliata sulla base delle possibilità di pesca (totale ammissibile di catture, sforzo di pesca massimo). In precedenza, essa si era sviluppata in gran parte al di fuori di ogni ambito di regolamentazione e presentava alcuni sintomi caratteristici del problema noto come "gara a chi pesca di più", in particolare il depauperamento degli stock. Nel caso della pesca in acque profonde, data la specifica vulnerabilità alla pesca degli stock, il loro depauperamento può avvenire in tempi molto brevi e la loro ricostituzione può durare a lungo o risultare impossibile. Lo stato biologico degli stock è in gran parte sconosciuto. Alcuni si considerano depauperati; in generale, la pesca non è sostenibile. Le possibilità di pesca diminuiscono.

In sintesi, i problemi possono essere sintetizzati come segue.

Problemi principali:

- l'alta vulnerabilità alla pesca degli stock interessati; molti di essi, su un periodo più lungo, sosterranno solo una debole pressione di pesca che non risulta economicamente redditizia;

- la pesca con reti da traino distrugge o rischia di distruggere habitat bentici insostituibili (ecosistemi marini vulnerabili) che rappresentano le principali fonti di biodiversità in acque profonde. L'entità dei danni già provocati non è nota;
- la pesca con reti da traino per determinate specie di acque profonde produce livelli medio-alti di catture indesiderate di tali specie;
- la determinazione del livello sostenibile della pressione di pesca per mezzo di pareri scientifici risulta particolarmente difficile.

Carenze dell'attuale regime:

- la fascia di flotta cui si applica è troppo vasta e poco flessibile (mancanza di efficacia poiché il regime non è sufficientemente mirato);
- successivamente all'adozione del nuovo regolamento sul controllo¹, il regime è in parte ridondante e il legame con le norme di controllo non è chiaro (mancanza di coerenza);
- la raccolta di dati separata presenta un'utilità limitata per gli organismi di consulenza scientifica, pur costituendo un onere amministrativo (mancanza di efficacia e scarsa coerenza con il quadro per la raccolta dei dati).

Obiettivi

Obiettivo generale

L'obiettivo generale della proposta è di garantire lo sfruttamento sostenibile degli stock di acque profonde conformemente al concetto di rendimento massimo sostenibile, limitando in tal modo per quanto possibile l'impatto ambientale. Fino a quando i dati disponibili e il metodo utilizzato non avranno raggiunto il livello di qualità richiesto, che consente una gestione della pesca orientata all'MSY, le attività di pesca dovranno essere gestite conformemente all'approccio precauzionale.

Obiettivi specifici

- conformarsi ai pareri scientifici sui livelli di cattura precauzionali; facilitare il futuro sviluppo della gestione fondata sull'MSY di questi stock, per i quali si dispone di dati insufficienti;
- ridurre l'impatto degli attrezzi di fondo sul fondo marino al fine di ridurre il rischio di danni per gli ecosistemi marini vulnerabili;
- ridurre il livello di catture indesiderate;
- garantire la raccolta di tutti i dati necessari per migliorare i pareri scientifici;
- concentrare le norme sui mestieri dediti alla pesca mirata di specie di acque profonde e provvedere affinché la definizione di mestiere possa adattarsi all'evolversi dei pareri scientifici e del comportamento della flotta;
- rendere il regime di accesso coerente con il regolamento sul controllo;
- armonizzare la raccolta dei dati specifici con le norme generali e garantirne il seguito.

Opzioni

Ai fini dell'elaborazione dell'iniziativa sono state esaminate cinque opzioni. Le opzioni che prevedevano lo status quo, il divieto di pesca di tutte le specie di acque profonde e la

¹ Regolamento (CE) n. 1224/2009.

regolamentazione della pesca unicamente tramite misure tecniche sono state scartate a causa dei grossi inconvenienti presentati. Le due opzioni selezionate sono le seguenti:

Opzione 3 – Divieto di utilizzare gli attrezzi maggiormente dannosi per l'ecosistema di acque profonde

Gli attrezzi da pesca che presentano i principali problemi ecologici, ossia le reti a strascico e le reti da posta ancorate², vengono vietati nella pesca in acque profonde. La soluzione tecnica consisterebbe nel vietare tali attrezzi nelle flotte autorizzate alla pesca di specie di acque profonde oppure nel vietare che essi vengano utilizzati oltre un certo limite di profondità. Gli altri problemi legati alla pesca in acque profonde e al regime di accesso verrebbero risolti adeguando le norme esistenti: non consentire di fissare le possibilità di pesca a livelli superiori a quelli indicati nei pareri precauzionali; autorizzare una sperimentazione delle norme legate all'MSY; specificare le norme per la raccolta dei dati sulla pesca di acque profonde nell'ambito del quadro di raccolta dati esistente e permettere alla Commissione di vietare la pesca se tali dati non vengono raccolti; abolire la notifica separata dei dati relativi allo sforzo; distinguere, ai fini della gestione, le catture accessorie dalla pesca mirata e permettere alla Commissione di affinare l'elenco delle specie interessate e modificare le soglie di cattura; sopprimere le disposizioni di controllo ridondanti e precisare le norme di controllo rafforzate che si applicano conformemente al regolamento sul controllo (equivalenti al controllo dei piani pluriennali).

Opzione 4 – Accesso subordinato al rispetto delle norme internazionali di gestione della pesca in alto mare

Una quarta opzione consisterebbe nell'integrare le norme di gestione elaborate dall'ONU/FAO per la pesca di fondo in alto mare. I nuovi elementi principali sarebbero i seguenti: svolgere valutazioni di impatto prima di autorizzare la pesca di fondo; identificare la posizione di ecosistemi marini vulnerabili o che rischiano di diventarlo; stabilire protocolli da applicare in caso di scoperta di ecosistemi marini vulnerabili. Per quanto riguarda la riduzione dei rigetti, che non è prevista da queste norme, nel quadro dell'opzione 4 si prevede di obbligare le navi sia a ridurre drasticamente i rigetti, sia a passare a un regime obbligatorio di gestione dello sforzo a livello regionale in base al quale tutte le catture devono essere conservate a bordo. Gli altri problemi verrebbero affrontati secondo quanto descritto nell'opzione 3.

Valutazione di impatto delle opzioni selezionate

Le due opzioni selezionate sono state confrontate valutandone i risultati in termini di realizzazione degli obiettivi strategici, di efficienza e di coerenza.

Risultati

Per gli obiettivi specifici a), d), e), g) e h), le opzioni propongono la stessa soluzione e sono dunque considerate equivalenti:

² Tenuto conto del livello elevato di catture indesiderate che comportano e del fatto che gli attrezzi perduti continuano a catturare pesci in acque profonde, le reti da posta sono già state oggetto di misure transitorie grazie alle quali, nella pratica, questi attrezzi non vengono attualmente utilizzati per la pesca di specie di acque profonde.

a) (- conformarsi ai pareri scientifici sui livelli di cattura precauzionali; facilitare il futuro sviluppo della gestione fondata sull'MSY di questi stock, per i quali si dispone di dati insufficienti): adottando nel quadro della codecisione una regolamentazione che stabilisca che le decisioni ricorrenti relative all'attribuzione delle possibilità di pesca non possono andare oltre i livelli di precauzione raccomandati dagli esperti scientifici per le catture o per lo sforzo di pesca, potrà essere garantito il rispetto dei pareri scientifici relativi alla gestione precauzionale. Poiché tale norma si applica esclusivamente al quadro precauzionale, resta la possibilità di elaborare in futuro norme di sfruttamento scientificamente fondate sull'MSY nonché di rispettare tali norme di sfruttamento nelle decisioni ricorrenti relative all'attribuzione delle possibilità di pesca;

d) + h) (- garantire la raccolta di tutti i dati necessari per migliorare i pareri scientifici; armonizzare la raccolta dei dati specifici con le norme generali e garantirne il seguito): estendendo i requisiti di raccolta di dati generali con l'aggiunta della profondità di pesca, della posizione VMS e delle registrazioni cala per cala nel registro di bordo, nel mestiere di acque profonde verrebbero raccolti i dati complementari ritenuti necessari dagli esperti scientifici. Stabilendo un legame fra questa raccolta di dati e gli esercizi ricorrenti di notifica (posizione VMS, notifiche del giornale di bordo elettronico), l'onere amministrativo a carico delle imprese di pesca può essere mantenuto a un livello minimo. Integrando la raccolta dei dati sul mestiere di acque profonde nelle norme applicabili alla raccolta di dati generali, sarà possibile garantire che i dati raccolti rispondano ai requisiti ricorrenti in materia di validità statistica e possano essere comparati fra Stati membri. L'obbligo di procedere a un campionamento dei mestieri di acque profonde secondo una definizione specifica di mestiere è una necessità poiché, in caso contrario, i dati biologici provenienti dalla pesca commerciale sarebbero in alcuni casi sommersi dai dati relativi a mestieri più grandi e meno aggregati. Quest'obbligo potrebbe essere ripreso in una versione riveduta del regolamento sulla raccolta dei dati (2012) qualora si decida di inserirvi requisiti specifici relativi al mestiere;

e) (- concentrare le norme sui mestieri che hanno come bersaglio le specie di acque profonde e provvedere affinché la definizione di mestiere possa adattarsi all'evoluzione dei pareri scientifici e del comportamento della flotta): grazie alla definizione del mestiere di acque profonde (10% di catture di specie di acque profonde per giorno di pesca), le autorizzazioni di pesca speciali possono essere divise in due categorie: un'autorizzazione per le navi dedite alla pesca mirata di specie di acque profonde e un'autorizzazione per le navi che pescano tali specie unicamente come catture accessorie. Tutte le navi sarebbero soggette al rispetto del limite sulla capacità della nave nella pesca in questione e sullo sbarco nei porti designati, ma gli altri obblighi e norme del regime di accesso si applicherebbero unicamente alle navi dedite alla pesca mirata di specie di acque profonde, colmando in tal modo una delle lacune dell'attuale regime. La Commissione avrebbe il potere di modificare o precisare l'elenco delle specie di acque profonde e la definizione del mestiere conformemente ai pareri scientifici e alla struttura regionale della pesca, consentendo in tal modo un'evoluzione del regime in funzione delle realtà del settore e del miglioramento delle conoscenze scientifiche;

g) (- rendere il regime di accesso coerente con il regolamento sul controllo): il nuovo regolamento sul controllo contiene un certo numero di disposizioni analoghe a quelle dell'attuale regime di accesso. L'armonizzazione può essere realizzata grazie alla soppressione di queste disposizioni. Il regime di accesso potrebbe inoltre rafforzare lo strumento del regolamento sul controllo che consente la chiusura della pesca in caso di inosservanza di disposizioni essenziali della misura di conservazione, precisando che, nel caso specifico delle specie di acque profonde, anche gli obblighi di raccolta dei dati devono essere considerati misure di conservazione essenziali.

Con riguardo alla protezione degli ecosistemi marini vulnerabili (obiettivo b), il divieto di utilizzare le reti a strascico (opzione 3) per la pesca mirata è considerato più efficace rispetto all'attuazione delle norme di pesca in alto mare relative alla protezione di tali ecosistemi (valutazione preliminare dell'impatto, protocolli in caso di scoperta di ecosistemi marini vulnerabili, ricerche sulla presenza di tali ecosistemi). Le reti a strascico non potrebbero più essere utilizzate nei fondali di acque profonde, indipendentemente dai risultati di una valutazione dei rischi. La valutazione dei rischi effettuata secondo le norme internazionali è condizionata dalla nozione di "intensità della presenza precedente", e ciò darebbe luogo a problemi di qualificazione³.

Anche con riguardo alla riduzione delle catture indesiderate (obiettivo c), l'opzione 3 è considerata quella più efficiente. Essa prevede direttamente il divieto di utilizzare gli attrezzi dannosi in questo tipo di pesca, mentre l'opzione 4 definisce condizioni sempre più restrittive per l'impiego degli attrezzi di fondo. L'opzione 4 rende dunque molto complicato l'uso degli attrezzi da fondo, il che in termini economici li rende meno attraenti, mentre l'opzione 3 obbliga gli operatori a utilizzare attrezzi meno dannosi. Un ulteriore inconveniente relativo dell'opzione 4 è che essa si basa sull'attuazione e sul controllo in parallelo di varie misure supplementari, mentre le amministrazioni responsabili della pesca si trovano ad affrontare programmi di riduzione dei costi imposti dal rigore di bilancio e devono pertanto concentrare i loro sforzi in materia di controllo sui tipi di pesca che presentano una maggiore rilevanza economica. L'opzione 3 è inoltre ritenuta più efficace anche perché prevede azioni assai restrittive in proposito nei tipi di pesca in cui le specie catturate sono particolarmente vulnerabili alla pesca. L'approccio ecosistemico della gestione della pesca, un concetto già convalidato nell'ambito dell'attuale PCP, è messo in pratica per i tipi di pesca che operano negli ecosistemi più fragili. L'opzione 4 privilegia la fissazione di livelli di sforzo a livello regionale piuttosto che di obiettivi di riduzione dei rigetti, alla luce dei pareri scientifici positivi sull'utilità della gestione dello sforzo nella pesca in acque profonde.

Nel quadro dell'opzione maggiormente efficace, la sotto-opzione che introduce il divieto per mezzo di autorizzazioni di pesca limitate è considerata più efficace rispetto a quella che prevede di vietare gli attrezzi a partire da una certa profondità. Ciò è dovuto a tre motivi: prima di tutto, un approccio spaziale richiederebbe il controllo dei livelli di profondità a cui gli attrezzi vengono utilizzati e le navi non sono attualmente equipaggiate di uno strumento che consenta di effettuare tale controllo. In secondo luogo, i limiti di profondità andrebbero stabiliti conformemente a un parere scientifico sulla presenza locale di specie di acque profonde, poiché tali specie si trovano a profondità variabili. Infine, la zona di ripartizione delle specie di acque profonde si sovrappone alla zona di ripartizione di altre specie nella parte inferiore della piattaforma continentale; la fissazione di un requisito relativo alla profondità risulterebbe dunque vincolante anche per le attività di pesca non interessate da questa misura. La sotto-opzione "autorizzazione di pesca" farebbe invece riferimento alla composizione delle catture nel corso della bordata, informazione che in futuro diventerà più affidabile grazie all'obbligo di trasmettere i dati del giornale di bordo elettronico.

³ Cfr. comunicazione della Commissione COM(2010) 651, pag. 6.

Efficienza

In termini di efficienza, l'opzione 3 ottiene un punteggio più elevato rispetto all'opzione 4, poiché essa vieta direttamente l'uso di attrezzi dannosi nella pesca in acque profonde, mentre l'opzione 4 impone condizioni sempre più restrittive sull'uso degli attrezzi di fondo. L'opzione 4 rende dunque molto complicato l'uso degli attrezzi di fondo, il che in termini economici li rende meno attraenti, mentre l'opzione 3 obbliga gli operatori a utilizzare attrezzi meno distruttivi. Un ulteriore inconveniente relativo dell'opzione 4 è che essa richiede in parallelo l'attuazione e il controllo di varie misure supplementari, mentre le amministrazioni responsabili della pesca si trovano ad affrontare programmi di riduzione dei costi imposti dal rigore di bilancio e devono pertanto concentrare i loro sforzi in materia di controllo sui tipi di pesca che presentano una maggiore rilevanza economica.

Nell'ambito dell'opzione 3, la sotto-opzione relativa alla limitazione spaziale è considerata meno efficace poiché richiede uno sforzo di controllo supplementare relativo alla profondità di pesca, mentre le amministrazioni nazionali stanno attuando il nuovo regolamento sul controllo che già di per sé impone loro oneri gravosi.

Coerenza

In termini di coerenza, l'opzione 3 è preferita all'opzione 4. Da un lato, il divieto sugli attrezzi dannosi è una politica già messa in atto. Il divieto sui rigetti, che sarà applicato nel quadro della riforma della PCP, è stato anticipato con la progressiva soppressione degli attrezzi responsabili di un numero assai elevato di rigetti di specie più vulnerabili alla pesca. L'approccio ecosistemico della gestione della pesca, un concetto già convalidato nell'ambito dell'attuale PCP, è messo in pratica per i tipi di pesca che operano negli ecosistemi più fragili. Il fatto che la regolamentazione non sia volutamente troppo dettagliata è conforme all'approccio semplificativo della riforma. Il passaggio della PCP riformata a una gestione regionale potrebbe tradursi nella possibilità di passare volontariamente alla gestione dello sforzo a livello regionale per gli attrezzi il cui uso continua ad essere autorizzato nell'ambito della pesca in esame.

D'altro canto, l'opzione che prevede l'introduzione di norme relative alla pesca in alto mare è coerente con una politica già esistente che protegge gli stessi tipi di specie, sebbene in un altro contesto economico/di flotta⁴. La valutazione negativa nasce da due considerazioni: 1) nelle acque dell'UE, gli ecosistemi marini vulnerabili beneficiano di una protezione anche grazie allo sviluppo dei siti NATURA 2000 a norma della direttiva "Habitat". La riforma della PCP consente di introdurre una procedura per mettere in pratica la parte relativa alla pesca di queste misure di conservazione. Questo approccio è basato sull'idea di mettere a punto un elenco positivo di comunità uniche di biodiversità che saranno direttamente protette, mentre a livello internazionale prevale l'idea di mettere in atto strategie di prevenzione e attenuazione dei rischi. Le due nozioni non sono incompatibili ma potrebbero portare a una duplicazione delle attività. 2) L'aggiunta di nuovi requisiti amministrativi per la pesca, senza garanzia di risultati, non è coerente con l'approccio semplificativo previsto dalla riforma della PCP.

⁴ Solo le grandi navi ad alta intensità di capitale sono in grado di intraprendere lunghi viaggi in alto mare, mentre nelle acque profonde delle zone costiere (Portogallo) la pesca continua ad essere praticata da un gran numero di navi artigianali.

Monitoraggio e valutazione

Ai fini del monitoraggio dei progressi compiuti, sono stati suggeriti indicatori per i seguenti ambiti strategici:

Ambito strategico	Possibile indicatore di progresso	Raccolta di dati / modalità di valutazione
Fissazione sostenibile di possibilità di pesca	<p>Numero di stock gestiti conformemente ai pareri precauzionali del CIEM/dello CSTEP</p> <p>Numero di stock per i quali vengono sperimentate norme esplorative fondate sull'MSY</p>	Servizio della Commissione
Riduzione dei rigetti	Evoluzione dei rigetti effettuati dai mestieri di acque profonde	Relazioni tecniche dello CSTEP basate sulla raccolta di dati nell'ambito del regime di accesso e nel quadro della raccolta dei dati
Protezione degli ecosistemi vulnerabili marini	Progressiva scomparsa delle reti a strascico nella pesca in acque profonde entro la fine del periodo di transizione. La zona di attività delle navi con reti a strascico interessate si sposta verso acque meno profonde	Monitoraggio delle autorizzazioni di pesca degli Stati membri, valutazione da parte degli Stati membri dei protocolli relativi alla composizione delle catture e ai tracciati VMS delle navi interessate
La raccolta e la trasmissione dei dati sono adattate alle esigenze scientifiche e conformi alla politica generale di raccolta dei dati	Riduzione degli stock ittici per i quali il gruppo di lavoro del CIEM sulle specie di acque profonde indica l'indisponibilità di dati sulla pesca commerciale	Parere del CIEM