



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.12.2007
COM(2007) 823 definitivo

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

relativa ad un'azione comunitaria sulla caccia alle balene

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

relativa ad un'azione comunitaria sulla caccia alle balene

Introduzione

Lo sfruttamento estensivo e il degrado dell'ambiente hanno ridotto drasticamente le popolazioni di molte specie di balene. L'efficacia dell'attività svolta a livello internazionale dalla Commissione baleniera internazionale (IWC) per conservare e gestire gli stock di balene è minata dalle interminabili discussioni tra Stati favorevoli alla caccia alle balene e Stati contrari a tale attività. L'Unione europea, dal canto suo, non è ancora riuscita a far valere il proprio peso politico in seno all'IWC, soprattutto perché è mancata una posizione comunitaria coordinata e concordata.

Con la presente comunicazione la Commissione prende atto della situazione relativa alla protezione delle balene all'interno dell'UE e in ambito internazionale e sottolinea la necessità che l'UE intervenga come soggetto unitario nella politica internazionale sulle balene. L'UE dovrebbe puntare a garantire l'istituzione di un quadro normativo internazionale efficace per la tutela delle balene, che deve essere adeguatamente rispettato.

1. LA COMMISSIONE BALENIERA INTERNAZIONALE

1.1. Contesto

1. Le balene, i delfini e le focene appartengono tutti all'ordine dei Cetacei. Ci sono 13 specie di "grandi balene", tra cui la balenottera azzurra, la balenottera comune, la megattera, la balena della Groenlandia, il capodoglio e la balenottera minore, e altre 68 specie di delfini e balene di taglia inferiore. Le balene, soprattutto quelle grandi, sono cacciate sin dal Medioevo in Europa, negli oceani dell'emisfero settentrionale e successivamente nelle Americhe e in altre regioni del globo, compresa l'Antartide. In molte regioni del pianeta le balene erano cacciate per la carne, ma da questi cetacei si potevano ricavare anche altri importanti prodotti come i fanoni e soprattutto l'olio e il grasso, che venivano utilizzati come combustibili e lubrificanti. La caccia alle balene raggiunse le punte massime negli anni '50 e '60 del XX secolo, quando ogni anno ne venivano catturate decine di migliaia. A causa di questo sfruttamento estensivo, alla metà del secolo scorso molte popolazioni si erano drasticamente ridotte. A questa situazione si aggiungono il degrado ambientale, non ultimi i cambiamenti climatici, e le catture accessorie nella pesca, che mettono ulteriormente in pericolo le balene.
2. La Commissione baleniera internazionale (IWC) è l'organizzazione internazionale che si prefigge di conservare e gestire gli stock di balene. La Commissione è stata istituita dalla Convenzione internazionale sulla regolamentazione della caccia alle balene ("la convenzione"), firmata a Washington D.C. il 2 dicembre 1946. Poiché al tempo l'industria baleniera era florida e in costante sviluppo, la convenzione aveva come finalità "*l'adeguata conservazione delle razze di balene, rendendo in tal modo possibile un ordinato sviluppo dell'industria [baleniera]*".

3. All'IWC possono partecipare solo gli Stati che aderiscono alla convenzione. Negli ultimi anni il numero dei paesi divenuti Parti della convenzione è aumentato rapidamente e ora la Commissione baleniera conta 77 membri, dei quali 20 sono Stati membri dell'UE¹. La Commissione europea incoraggia costantemente ad aderire alla convenzione gli Stati membri che non vi hanno ancora provveduto.
4. Nell'IWC la Comunità europea svolge solo un ruolo di osservatore. Nel 1992 la Commissione aveva adottato una proposta per negoziare l'adesione alla convenzione da parte della Comunità², ma finora il Consiglio non vi ha dato seguito.
5. L'IWC ha il compito di sorvegliare ed eventualmente rivedere i provvedimenti istituiti nell'annesso (*Schedule*) alla convenzione che disciplina le modalità di caccia alla balena in tutto il mondo. Pur essendo un allegato della convenzione, l'annesso è considerato parte integrante della stessa ed è dunque vincolante per le Parti. In pratica, la convenzione stipula il quadro normativo generale, mentre l'annesso fornisce regole dettagliate per la caccia ai fini della conservazione delle balene e dell'utilizzo delle relative risorse. Tra i provvedimenti previsti possiamo citare, ad esempio, la protezione totale di alcune specie di balene, la designazione di determinate aree come riserve, la definizione di limiti al numero e alla taglia delle balene che possono essere cacciate, la determinazione delle stagioni di caccia, il coordinamento della ricerca scientifica (compresi gli aspetti ambientali) e il rilevamento dei dati. Le eventuali modifiche dell'annesso devono essere approvate da una maggioranza di tre quarti delle Parti ed entrano in vigore entro 90 giorni per le Parti che non manifestano obiezioni. L'annesso è stato modificato secondo questa procedura in occasione della riunione dell'IWC del 1982, quando è stato aggiunto un nuovo paragrafo che ha introdotto una moratoria sulla caccia alle balene a fini commerciali.
6. L'IWC si riunisce una volta all'anno: le ultime due riunioni, nel 2006 e nel 2007, hanno avuto luogo rispettivamente a St. Kitts e Nevis e ad Anchorage, in Alaska.
7. A seguito di una richiesta avanzata dalla Conferenza di Stoccolma delle Nazioni Unite sull'ambiente umano nel 1972, nel 1982 l'IWC ha adottato una moratoria sulla caccia commerciale alle balene, che è in vigore dal 1985, tenendo conto delle incertezze delle informazioni scientifiche disponibili sugli stock di balene e della difficoltà di ottenere i dati necessari³.
8. Negli ultimi anni l'IWC ha trattato vari argomenti ricorrenti, con particolare riguardo alla questione di stabilire se gli stock di balene siano riusciti a ricostituirsi in maniera sufficiente da poter abolire la moratoria sulla caccia a fini commerciali secondo modalità controllate.

¹ Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria.

² Comunicazione della Commissione al Consiglio concernente "La conservazione delle balene nel quadro della Commissione internazionale per la pesca della balena", COM (92)316. L'allegato alla comunicazione contiene una proposta di decisione che autorizza la Commissione a negoziare, a nome della Comunità, un protocollo che modifica la convenzione per consentire la partecipazione della CE.

³ Il testo dell'annesso recita: paragrafo 10, lettera e) "Fatte salve le altre disposizioni del paragrafo 10, il limite delle catture destinate a fini commerciali delle balene appartenenti a tutti gli stock per la stagione 1986 (acque costiere) e la stagione 1985/1986 (zone pelagiche) e per le stagioni successive deve essere pari a zero. La presente disposizione è soggetta a riesame sulla base dei migliori dati scientifici disponibili; entro il 1990 al più tardi la Commissione procederà ad una valutazione generale degli effetti di tale decisione sugli stock di balene e potrà esaminare la possibilità di modificarla e di fissare altri limiti alle catture".

9. La necessità di disporre di nuovi obiettivi e procedure in materia di gestione è emersa all'avvio del dibattito condotto in seno all'IWC sulla futura gestione delle attività commerciali di caccia alle balene dopo l'entrata in vigore della moratoria. Sono pertanto iniziati i lavori per elaborare una nuova procedura di gestione (*Revised Management Procedure* o RMP), che doveva fissare limiti di cattura sulla base dei dati scientifici disponibili sulle popolazioni di balene. La procedura è stata adottata nel 1994, ma non è ancora applicata, in attesa che si concludano i lavori sul nuovo sistema di gestione (*Revised Management Scheme* o RMS). Quest'ultimo dovrebbe garantire il rispetto delle regole stabilite dall'IWC e dovrebbe prevedere un'ampia serie di misure di controllo in questo contesto. Tra gli aspetti portati all'attenzione possiamo citare la presenza di osservatori internazionali sulle navi, le ispezioni per combattere attività illecite di caccia alla balena non notificate, le misure di conformità, la ripartizione dei costi delle misure di controllo, la possibilità di abolire la moratoria a determinate condizioni (ad esempio limitando le catture alle zone economiche esclusive), considerazioni sul benessere degli animali e il controllo internazionale della caccia alle balene a scopi scientifici. I lavori sull'RMS si sono tuttavia rivelati difficoltosi e controversi e finora non sono stati raggiunti risultati concreti. La riunione plenaria dell'IWC del 2006 ha riconosciuto per la prima volta che i negoziati sull'RMS avevano raggiunto uno stallo. In una prospettiva di lungo termine, il futuro dell'IWC dipenderà in larga misura dalla capacità di trovare una soluzione ai temi discussi nel contesto dell'RMS.

1.2. Deroghe alla moratoria

10. La moratoria sulla caccia alle balene a fini commerciali non riguarda la caccia aborigena di sussistenza che, nell'attuale sistema dell'IWC, è ancora consentita in Danimarca (solo in Groenlandia, per la balenottera comune e la balenottera minore), nella Federazione russa (solo in Siberia, per la balena grigia), nelle isole St Vincent e Grenadine (megattere) e negli Stati Uniti (solo in Alaska, per la balena della Groenlandia, e occasionalmente nello Stato di Washington, per la balena grigia). Sin dall'inizio l'IWC ha riconosciuto che la caccia di sussistenza delle popolazioni indigene (la cosiddetta *aboriginal subsistence whaling* o ASW) è un'attività diversa dalla caccia a fini commerciali. Spetta ai governi nazionali dimostrare alla Commissione baleniera internazionale che è necessaria per rispondere ad esigenze culturali e di sussistenza delle popolazioni locali. Per gli stock di balene ammesse alla caccia per motivi di sussistenza, l'IWC stabilisce, sulla base dei pareri forniti dagli esperti scientifici, limiti di cattura applicabili per un periodo di cinque anni.
11. Come prevede la convenzione, le Parti possono sollevare obiezioni⁴ nei confronti di decisioni vincolanti come la moratoria. La Norvegia e l'Islanda non sono vincolate dalla moratoria perché hanno presentato un'obiezione/riserva e continuano a cacciare balene a loro discrezione.
12. La convenzione consente inoltre alle Parti di cacciare le balene a "fini di ricerca scientifica" senza l'approvazione specifica dell'IWC sulla base di permessi o autorizzazioni speciali concessi dalle autorità nazionali. Il diritto di rilasciare tali

⁴ La procedura di obiezione (articolo V, paragrafo 3, della convenzione) è stata severamente accusata di indebolire l'IWC; senza questo sistema, tuttavia, probabilmente la convenzione non sarebbe mai stata firmata. Inoltre, anche senza il diritto di obiezione uno Stato avrebbe potuto ritirarsi dalla convenzione e non essere più vincolato da alcuna regola.

autorizzazioni è contemplato dall'articolo VIII della convenzione del 1946⁵. Anche se, ai sensi della convenzione, le Parti devono sottoporre le loro proposte ad esame, ognuna di esse decide in ultima istanza se rilasciare o meno un'autorizzazione speciale. Questo diritto prevale su qualsiasi altra norma della convenzione, comprese quelle riguardanti le moratorie e la designazione di riserve. A questo proposito è noto che in alcuni paesi non tutte le balene uccise sono utilizzate esclusivamente a fini scientifici: sembra infatti che alcuni paesi come il Giappone (e in una certa misura anche l'Islanda) svolgano programmi "scientifici", soprattutto in Antartide, e successivamente immettano tutta la carne sui mercati nazionali.

Visto l'ampio ambito di applicazione delle eccezioni, la moratoria non ha praticamente alcun effetto sulla politica relativa alla caccia alle balene di Giappone, Norvegia e Islanda.

1.3. Sviluppi recenti – Caccia alle balene a fini commerciali

13. Nonostante la moratoria sulla caccia alle balene a fini commerciali, a causa delle eccezioni illustrate in precedenza questa attività continua a ritmi abbastanza sostenuti. Dall'entrata in vigore della moratoria, nella stagione 1985/1986, sono state uccise oltre 29 000 balene nell'ambito delle varie deroghe e le catture annue sono aumentate costantemente; le catture complessive dei quattro paesi che praticano la caccia per motivi di sussistenza sono diminuite⁶. Secondo i dati forniti all'IWC, tra il 1985 e il 2005 nell'ambito di questa deroga sono stati catturati complessivamente 6 788 esemplari.

Secondo le stime, nella stagione 2005/2006 la Norvegia ha catturato 639 balenottere minori e sta ora considerando la possibilità di aumentare sensibilmente le catture nei prossimi anni. Il Giappone ha rilasciato autorizzazioni speciali a fini scientifici ogni anno a partire dal 1987; nel 2007 le autorizzazioni hanno riguardato circa 850 balenottere minori dell'Antartide, 10 balenottere comuni, 220 balenottere minori comuni, 50 balenottere di Bryde, 100 balenottere boreali e 10 capodogli. L'Islanda ha ripreso la caccia alle balene a fini scientifici nel 2003 e la caccia a fini commerciali nel 2006⁷. Dall'avvio del programma di ricerca islandese, nel 2003, sono state catturate in totale 161 balenottere minori comuni; nel 2006, inoltre,

⁵ Articolo VIII, paragrafi da 1 a 3: "1. Nonostante qualsiasi disposizione della presente Convenzione, ogni Governo contraente potrà concedere a qualunque suo cittadino un permesso speciale che lo autorizza ad uccidere, catturare e trattare balene a fini di ricerca scientifica, con riserva di ogni limitazione relativa al numero e fatta salva ogni altra condizione che il Governo contraente potrà ritenere appropriata; l'uccisione, la cattura ed il trattamento delle balene secondo le norme del presente Articolo saranno esonerati dall'applicazione della Convenzione. Ciascun Governo contraente riferirà immediatamente alla Commissione su ogni siffatta autorizzazione che abbia concesso. I Governi contraenti possono revocare in qualunque momento tali autorizzazioni speciali da essi concesse. 2. Tutte le balene catturate in base a tali autorizzazioni speciali potranno nella misura del possibile essere sottoposte a processi, ed i ricavi saranno trattati in conformità con le direttive emanate dal Governo che ha concesso l'autorizzazione. 3. Ciascun Governo contraente trasmetterà ad ogni organo che potrà essere designato dalla Commissione, nella misura del possibile e ad intervalli non superiori ad un anno, tutte le informazioni scientifiche di cui il Governo potrà disporre concernenti le balene e la caccia alle balene, compresi i risultati della ricerca svolta secondo il paragrafo 1 del presente Articolo e l'Articolo IV."

⁶ Per le quote applicabili nel 2008-2012, cfr. la relazione della Presidenza della 59^a riunione dell'IWC: www.iwcoffice.org

⁷ L'Islanda ha abbandonato l'IWC nel 1992 dichiarando che la moratoria non era più necessaria, ma vi ha aderito nuovamente nel 2002 con una riserva su questo punto. Nello strumento di adesione l'Islanda si era impegnata a non riprendere la caccia alle balene a fini commerciali fino al 2006.

l'Islanda ha annunciato che avrebbe catturato 9 balenottere comuni⁸ e 30 balenottere minori comuni a fini commerciali.

14. Nel corso degli anni, il duplice mandato dell'IWC – cioè la gestione della caccia alle balene e la conservazione di questa specie – è sfociato in posizioni diametralmente opposte tra gli Stati favorevoli alla caccia e quelli contrari. Questa situazione di stallo sta ostacolando la cooperazione internazionale e impedisce di fare passi avanti per la protezione efficace di tutte le specie di balene. Gli Stati favorevoli alla caccia si sono attivati per far aderire alla convenzione paesi che li avrebbero sostenuti e raggiungere così la maggioranza necessaria ad abrogare la moratoria sulla caccia a fini commerciali. Nella riunione annuale del 2006 tenutasi a St. Kitts e Nevis, sono riusciti ad ottenere una fragile maggioranza che ha permesso loro di far adottare una risoluzione a favore di un “utilizzo sostenibile delle balene”, espressione utilizzata prevalentemente per definire l'utilizzo delle balene a fini di consumo o la caccia a fini commerciali. Questa dichiarazione ha rappresentato un elemento di forte preoccupazione e ha spinto la Commissione a rivolgersi al Consiglio⁹ e ad invitare gli Stati membri ad aderire all'IWC.
15. Da vari anni, inoltre, il Giappone propone decisioni finalizzate a permettere la caccia costiera su scala ridotta di alcune specie di balene¹⁰ ma finora le proposte, che mirano a modificare l'annesso vincolante, non hanno ottenuto il sostegno necessario¹¹. Una modifica di questo tipo sarebbe determinante per la ripresa parziale dell'attività di caccia a fini commerciali¹² e riaprirebbe i negoziati sulle quote.

2. TUTELA DELLE BALENE NELL'AMBITO DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

16. A norma dell'articolo 174, paragrafo 1, del trattato CE, tra gli obiettivi della politica ambientale della Comunità figura la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale: tali misure comprendono anche la conservazione delle specie, ad esempio le balene, su scala mondiale.
17. La Commissione europea si è pertanto impegnata a tutelare le balene e gli altri cetacei e a tal fine ha istituito una normativa che garantisce un livello di protezione elevato, in primo luogo nell'ambito della politica comunitaria in campo ambientale.
18. La direttiva Habitat¹³ elenca tutte le specie di cetacei nell'allegato IV. Tutte le specie di balene sono protette contro la perturbazione, la cattura o l'uccisione deliberata nelle acque comunitarie. La direttiva vieta anche il possesso, il trasporto e la vendita o lo scambio di esemplari prelevati dall'ambiente naturale. Questo testo non consente la riapertura, totale o parziale, della caccia a fini commerciali di qualsiasi stock di balene nelle acque comunitarie. Visto che le balene sono animali migratori, è

⁸ Le balenottere comuni sono state classificate come specie in pericolo e inserite nella lista rossa dell'IUCN sulle specie minacciate.

⁹ Dibattito in sede di Consiglio Ambiente il 20 febbraio 2007 e di Coreper il 28 marzo e il 2 maggio 2007.

¹⁰ Cfr., ad esempio, le relazioni sintetiche dell'IWC del 2006 e 2007.

¹¹ Per modificare l'annesso è necessaria la maggioranza di tre quarti delle Parti (articolo III, paragrafo 2, della convenzione).

¹² Come viene spesso sottolineato da altre Parti come l'Australia (relazione di sintesi del 2006) e il Regno Unito (intervento orale del 2007).

¹³ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7.

evidente che gli obiettivi della direttiva Habitat potranno essere realizzati nella loro interezza solo in presenza di un quadro normativo analogo a livello internazionale.

19. Il regolamento che attua la Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (CITES) nella Comunità europea¹⁴ vieta l'introduzione di cetacei nella Comunità a fini prevalentemente commerciali. Questo livello elevato di protezione viene ulteriormente rafforzato dalla strategia per l'ambiente marino dell'UE¹⁵ e dalla proposta di direttiva sulla strategia per l'ambiente marino¹⁶, che dovrebbe altresì contribuire ad una migliore tutela delle balene all'interno della Comunità puntando all'obiettivo globale di uno stato ambientale soddisfacente per i nostri mari e oceani.

Riassumendo, pertanto, si può affermare che l'obiettivo ultimo della politica ambientale comunitaria con riferimento alle balene è quello di garantirne la massima protezione. Tutte le normative ambientali citate assicurano il massimo livello di protezione grazie ad un grado elevato di armonizzazione delle norme.

Occorre inoltre ricordare che nell'ambito della politica comune della pesca (PCP) la Comunità ha la competenza esclusiva in materia di conservazione delle risorse biologiche marine¹⁷. In quanto "animali vivi", i cetacei rientrano nell'ambito di applicazione dell'allegato I del trattato CE e degli articoli da 33 a 38¹⁸. Inoltre, il regolamento del Consiglio relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca¹⁹ stabilisce che il campo d'applicazione della politica comune della pesca è esteso alla conservazione, alla gestione e allo sfruttamento delle risorse acquatiche. Su questa base la Comunità ha concluso accordi di pesca riguardanti, in tutto o in parte, i mammiferi marini²⁰. I cetacei rientrano anche nella legislazione derivata adottata nell'ambito della PCP finalizzata a dare attuazione agli impegni internazionali assunti nel contesto degli accordi di pesca e ad affrontare il problema della tutela delle balene nelle acque d'altura²¹.

20. In virtù dell'articolo 6 del trattato CE, le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione della PCP. Il regolamento (CE) n. 1967/2006 del Consiglio relativo alle misure di gestione per lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel mar Mediterraneo rappresenta

¹⁴ Regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio, GU L 61 del 3.3.1997, pag. 1. Inoltre, il regolamento (CEE) n. 348/81 del Consiglio relativo a un regime comune applicabile alle importazioni dei prodotti ricavati dai cetacei consente l'importazione dei prodotti elencati solo se non sono utilizzati a scopi commerciali.

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Strategia tematica per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino, COM(2005) 504 definitivo.

¹⁶ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva sulla strategia per l'ambiente marino), COM(2005) 505 definitivo.

¹⁷ Si veda, ad esempio, la causa C-141/78 [1979], Raccolta della giurisprudenza pag. 2923, paragrafo 6, e la causa C-804/79, [1981], Raccolta della giurisprudenza pag. 1045, paragrafo 17.

¹⁸ Si veda l'articolo 32, paragrafo 3, del trattato CE

¹⁹ Regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, GU L 358 del 31.12.2002, pag. 59.

²⁰ Si veda, ad esempio, la decisione 2005/938/CE del Consiglio relativa all'approvazione a nome della Comunità europea dell'accordo sul programma internazionale per la conservazione dei delfini, GU L 348 del 30.12.2005, pag. 26.

²¹ Si veda il regolamento (CE) n. 973/2001 del Consiglio che stabilisce alcune misure tecniche di conservazione per taluni stock di grandi migratori, GU L 137 del 19.5.2001, pag. 1, e il regolamento (CE) n. 1936/2001 del Consiglio che stabilisce alcune misure di controllo applicabili alle attività di pesca di taluni stock di grandi migratori, GU L 263 del 3.10.2001, pag. 1.

un buon esempio di questa impostazione. Nel caso dei cetacei, il regolamento estende alle acque d'altura del Mediterraneo la stessa rigida protezione già garantita dalla direttiva Habitat nelle acque comunitarie²².

21. Le disposizioni legislative adottate dalla Comunità europea sono finalizzate a garantire la massima protezione possibile delle balene, ma non riusciranno nel loro intento se non saranno affiancate da un intervento coerente a livello internazionale da parte della Comunità che punti ad ottenere anche un quadro normativo internazionale efficace per la tutela delle balene.
22. Attualmente, in assenza di una strategia e perfino di un'opinione comune sulla caccia alle balene, l'UE deve utilizzare tutto il suo peso politico ed economico per contrastare l'influenza esercitata dai principali paesi balenieri sulle politiche in materia di pesca e di caccia alla balena di altri paesi, in particolare quelli della regione dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (i paesi ACP). Se ci fosse una posizione unitaria della Comunità sarebbe possibile, ad esempio, inserire la questione della caccia alle balene nell'ordine del giorno delle riunioni periodiche multilaterali (ad esempio nell'ambito del sistema generalizzato delle preferenze o dell'accordo di Cotonou) o bilaterali (ad esempio attraverso le delegazioni della Commissione).
23. Analogamente, l'UE potrebbe collaborare maggiormente con la Norvegia e con l'Islanda, due paesi vicini che continuano a cacciare le balene in prossimità delle acque comunitarie²³, per cercare di incidere sulla loro politica in materia di balene. Se non ci saranno mutamenti, questa situazione avrà probabilmente ripercussioni sullo stato degli stock di balene protetti dalla direttiva Habitat. L'intervento comunitario potrebbe inoltre contribuire a riportare la tutela delle balene dell'Atlantico al centro del dibattito in seno all'IWC, andando così ad integrare i colloqui cruciali che si protraggono da tempo sull'emisfero australe (programma di ricerca del Giappone in Antartide, proposta di creazione di una riserva nell'Atlantico meridionale ecc.).
24. Per poter affrontare tutti questi aspetti con la massima efficacia serve una posizione unitaria dell'UE: l'assenza di una tale posizione in un'importante sede ambientale in cui vengono discussi temi che rientrano nelle competenze della Comunità, come nel caso dell'IWC, è un'anomalia che deve essere corretta.
25. La politica UE sull'ambiente marino adottata di recente²⁴ riconosce che l'approccio integrato alle questioni marine europee deve rispecchiarsi anche nei contatti che l'UE intrattiene con organismi internazionali. Per poter trattare al meglio questi aspetti, compresi quelli attinenti alle balene, la Commissione intende attivarsi per coordinare più intensamente gli interessi dell'UE e garantire una posizione coerente dell'UE nelle principali sedi internazionali.
26. In base al principio secondo cui, nelle relazioni internazionali, la Comunità deve essere rappresentata da una posizione unitaria, è fondamentale che gli Stati membri si preparino alle prossime riunioni dell'IWC concordando una posizione comune

²² GU L 36 dell'8.2.2007, pag. 6. Si veda il considerando 9 e l'articolo 3, paragrafo 1, sulle specie protette in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafo 1, riguardante l'ambito di applicazione (che si estende alle acque d'altura del Mediterraneo, cioè al di là dell'ambito di applicazione della direttiva Habitat).

²³ La Norvegia e l'Islanda hanno creato un'organizzazione regionale per la gestione dei mammiferi marini (North Atlantic Marine Mammal Commission). La direttiva Habitat non è inclusa nell'allegato ambientale all'accordo sullo Spazio economico europeo.

²⁴ COM (2007) 575 definitivo.

dell'UE nell'ambito delle discussioni al Consiglio. Considerati i limiti che caratterizzano lo statuto di osservatore di cui gode la Comunità e tenendo fede al principio della cooperazione leale sancito dall'articolo 10 del trattato CE, tale posizione deve essere espressa dagli Stati membri che agiscono congiuntamente nell'interesse della Comunità in seno all'IWC²⁵. È inoltre essenziale che i sette Stati membri che non sono ancora Parti della IWC accelerino le procedure di adesione: con la loro partecipazione verrebbe infatti a consolidarsi l'esigua maggioranza di paesi contrari alla caccia che è stata riconquistata durante la riunione dell'IWC del 2007.

3. CONCLUSIONI

27. La messa al bando della caccia alle balene a fini commerciali introdotta dall'IWC per garantire la ricostituzione degli stock di balene è in linea con gli obiettivi delle politiche comunitarie. Purtroppo, mentre la tutela è generale all'interno del sistema comunitario, non si può dire altrettanto della situazione internazionale.
28. Il fatto che tale divieto non venga applicato con efficacia per le riserve e le obiezioni di alcuni Stati e l'assenza di una regolamentazione adeguata della caccia a fini scientifici, che viene ancora effettuata al di fuori di un quadro normativo internazionale che la gestisca, sono due elementi che mettono a rischio le finalità della moratoria sulla caccia alle balene a fini commerciali²⁶.
29. Qualsiasi soluzione a lungo termine finalizzata a regolamentare più efficacemente la caccia alle balene dovrebbe, in teoria, riguardare in maniera globale tutte le attività di caccia che oggi vengono svolte nell'ambito delle varie categorie giuridiche previste dalla convenzione, e cioè la caccia a fini commerciali, la caccia a fini scientifici, le attività di caccia svolte nell'ambito di un'obiezione (Norvegia) o di una riserva (Islanda) e le attività svolte a fini di sussistenza dalle popolazioni indigene. Tra gli altri aspetti da approfondire citiamo l'istituzione di un regime di adempimento più rigido, le attività di monitoraggio e rendicontazione e altre ancora.
30. La Comunità deve pertanto porsi l'obiettivo generale e a lungo termine di garantire un quadro normativo internazionale efficace in grado di tutelare in maniera esauriente le balene. A tal fine sarebbe opportuno che la Comunità puntasse a rafforzare la cooperazione in seno all'IWC e l'efficacia di questo organismo. Dovrebbe valutare, affidandosi anche alle preziose esperienze degli Stati membri, il lavoro svolto fino ad oggi sui progetti RMP ed RMS nonché le proposte presentate in passato e finalizzate a ridurre il divario tra le Parti della convenzione, svolgendo un ruolo propulsivo per sbloccare la situazione di stallo creatasi in seno all'IWC.
31. Solo intervenendo congiuntamente e portando avanti una posizione comunitaria gli Stati membri dell'UE avranno la possibilità di vedere elaborato e applicato un quadro normativo internazionale adeguato e rigoroso per la tutela delle balene. A tal fine la Commissione presenta una proposta di decisione al Consiglio.

²⁵ Cause riunite 3, 4 e 6/76 Kramer, paragrafi 42 e 45, Parere della Corte di giustizia del 19 marzo 1993, 2/91, paragrafo 37, causa C-266/03, Commissione contro Lussemburgo, paragrafi 57 e 58, e causa C-433/03, Commissione contro Germania, paragrafi 63 e 64.

²⁶ Come hanno sottolineato varie Parti, la proposta presentata dal Giappone alla riunione dell'IWC del 2007, secondo la quale il paese avrebbe ridotto proporzionalmente il numero di balene attualmente catturate "a fini scientifici" se fosse stata adottata la proposta di modifica riguardante la caccia costiera su scala ridotta, conferma che tutte le attività di caccia alle balene sono legate tra loro. Per quanto riguarda la vera ricerca scientifica, altri paesi insistono affinché siano applicati metodi non letali.