



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.3.2007
COM(2007) 136 definitivo

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

Una politica per ridurre le catture accessorie ed eliminare i rigetti nella pesca europea

{SEC(2007) 380}
{SEC(2007) 381}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Una politica per ridurre le catture accessorie ed eliminare i rigetti nella pesca europea

1. L'IMPEGNO DELLA COMUNITÀ PER LA RIDUZIONE DEI RIGETTI

La pratica dei rigetti, che consiste nello scaricare in mare pesci morti prelevati come catture accessorie, rappresenta per la pesca europea un grave problema, che per la Commissione merita un'attenzione assolutamente prioritaria. Scopo della presente comunicazione è dare avvio a una politica volta a ridurre le catture accessorie e a eliminare gradualmente i rigetti nella pesca europea.

Una nuova politica in materia di rigetti consentirà di ridurre le catture accessorie incentivando comportamenti e tecnologie destinati a evitare la pesca involontaria. A tal fine si farà ricorso alla graduale introduzione di un divieto di rigetto (con l'obbligo di sbarcare tutti i pesci e i crostacei catturati) e a misure complementari quali incentivi intesi a migliorare la selettività degli attrezzi da pesca, disposizioni in materia di cambio delle zone di pesca e fermi in tempo reale.

Il principio di attuazione alla base della nuova politica è regolamentare in primo luogo le catture, piuttosto che gli sbarchi. La gestione dovrà puntare al conseguimento di risultati specifici (impatto massimo accettabile) anziché imporre soluzioni tecniche concrete. Tale gestione incentrata sui risultati lascerà al settore, nel limite del possibile, il compito di identificare le soluzioni tecniche praticabili e atte a produrre i risultati richiesti in modo economicamente efficiente. Tale impostazione segna una svolta importante nell'attuazione della politica comune della pesca.

La necessità di ridurre i rigetti nella pesca europea è stata identificata dalla Commissione, nella sua comunicazione adottata in materia nel 2002¹, come un obiettivo importante della futura politica comune della pesca. Successivamente, nelle conclusioni adottate il 3 aprile 2003, il Consiglio ha invitato la Commissione a esplorare possibili soluzioni e in particolare a promuovere, in cooperazione con l'industria alieutica, l'attuazione di progetti pilota per la riduzione dei rigetti. Tuttavia, benché siano stati realizzati alcuni progetti con risultati soddisfacenti, la situazione è rimasta invariata per la maggior parte delle attività di pesca e l'impatto sulle catture accessorie globali è trascurabile.

¹ COM(2002) 656. Tra le comunicazioni riguardanti il problema dei rigetti dal punto di vista ambientale si citano COM(2002) 186 e COM(2004) 438.

La presente comunicazione presenta spunti di discussione e prospetta una strategia politica intesa a ridurre le catture accessorie involontarie e a eliminare gradualmente i rigetti. Ulteriori informazioni sono reperibili in un documento di lavoro dei servizi della Commissione attinente alla presente comunicazione².

2. EFFETTI, CAUSE ED ENTITÀ DEI RIGETTI

Secondo la definizione della FAO, i rigetti costituiscono "la parte di materiale organico totale di origine animale presente nelle catture che viene gettata o riversata in mare per qualsiasi motivo. Essi non comprendono materiali vegetali o scarti di lavorazione quali frattaglie. I rigetti possono essere vivi o morti"³. I rigetti possono consistere di specie che, benché sfruttate dal punto di vista commerciale, non vengono sbarcate per motivi di mercato o a causa di limitazioni in termini di contingenti o di taglie minime di sbarco. In base a tale definizione, i rigetti possono inoltre comprendere qualsiasi altro organismo prelevato accidentalmente come cattura accessoria quali pesci, crostacei, molluschi, mammiferi e uccelli marini.

Il prelievo e il successivo rigetto in mare di catture accessorie indesiderate comporta una serie di conseguenze negative e in particolare uno spreco di risorse che sono patrimonio comune. Il prelievo di esemplari giovanili di specie bersaglio riduce le possibilità di pesca e la biomassa riproduttiva future di tali specie escludendo il novellame catturato dalle successive stagioni di riproduzione. Il rigetto di esemplari adulti di specie bersaglio rappresenta uno spreco di risorse e si traduce in una riduzione immediata della biomassa riproduttiva dello stock. La cattura e il rigetto in mare di pesci, crostacei, uccelli o mammiferi marini di specie non bersaglio esercitano inutili ripercussioni negative sull'ecosistema marino incidendo negativamente sul suo funzionamento e riducendone la biodiversità senza produrre il minimo vantaggio per la società. Alcuni organismi marini, tra cui determinate specie di squali e razze, sono particolarmente minacciati dalla pesca e soggetti a rischio di depauperamento anche se prelevati unicamente come catture accessorie. In questi casi l'uccisione accidentale anche di pochi esemplari può avere conseguenze fatali in termini di biodiversità. Il fatto di riversare in mare le catture accessorie indesiderate non rappresenta una soluzione in quanto, per la maggior parte delle specie, i pesci e i crostacei catturati e successivamente rigettati non sopravvivono o hanno scarse probabilità di sopravvivenza in mare.

La pratica che consiste nel rigettare in mare determinate catture di organismi marini risponde a considerazioni di tipo economico e/o alla necessità di conformarsi alla vigente regolamentazione.

² Informazioni tecniche relative alla comunicazione della Commissione "Una politica per ridurre le catture accessorie ed eliminare i rigetti nella pesca europea". Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2007) 380.

³ FAO – Documento tecnico sulla pesca n. 339 (1994); FAO - Relazione sulla pesca n. 547 (1996); FAO – Documento tecnico sulla pesca n. 470 (2005).

In molte attività di pesca esistono forti incentivi economici ai rigetti in mare al fine di massimizzare il valore degli sbarchi: si tratta del cosiddetto "rigetto selettivo" (*high-grading*), praticato soprattutto nei casi in cui a diverse taglie o qualità di pesce corrispondono diversi prezzi di mercato o in caso di catture miste di specie con un valore di mercato molto differente. Inoltre il valore di alcune specie può essere estremamente basso o addirittura nullo per il semplice fatto che non esiste un mercato per tali specie. Tuttavia, anche in presenza di un mercato, il costo derivante dalla manipolazione e dalla conservazione a bordo di tutti gli organismi commercializzabili catturati può dar luogo a perdite economiche significative, mentre si potrebbero privilegiare le catture ad elevato valore commerciale.

Alcuni degli strumenti normativi vigenti favoriscono inevitabilmente la pratica dei rigetti. L'applicazione dei TAC quale principale strumento di gestione nelle attività di pesca multispecifiche induce a far ricorso a tale pratica nei casi in cui per alcune specie vengono prelevati quantitativi eccedenti il massimale mentre per altre non è stato ancora esaurito il totale ammissibile di cattura. Anche l'applicazione delle taglie minime di sbarco contribuisce ad aggravare il fenomeno dei rigetti, in particolar modo nella pesca multispecifica in cui vengono catturati contemporaneamente individui adulti di taglia diversa.

Dal 2002, in applicazione del regolamento sulla raccolta dei dati, si è proceduto alla rilevazione sistematica dei dati sui rigetti nella pesca europea. Il Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca (CSTEP) ha elaborato, sulla base dei dati relativi al periodo 2003-2005, una rassegna preliminare⁴ sui tassi di rigetto. Per diverse attività tipiche dirette al prelievo di stock demersali questi rappresentano il 20-60%, in peso, delle catture. Secondo le stime effettuate, la pesca del merluzzo bianco nel Mar Baltico presenta modesti tassi di rigetto. Nel Mare del Nord il tasso dei rigetti è stimato al 40-60% delle catture per le sfogliare e al 40% circa per le reti a strascico. Nelle zone ad ovest delle Isole Britanniche la pesca con reti a strascico produce un volume di rigetto pari al 20-40% delle catture. Nelle acque comunitarie atlantiche più meridionali i rigetti effettuati da tramagli e reti da imbrotto non raggiungono il 20%, mentre il volume di rigetto delle reti a strascico è compreso tra il 30 e il 60%. I dati esistenti non coprono l'intera gamma delle specie e delle attività di pesca e in alcuni casi non sono rappresentativi. Ciò non ha consentito allo CSTEP di effettuare una stima del volume assoluto globale dei rigetti nella pesca europea. Secondo alcune stime basate su studi precedenti⁵, negli anni '90 sono state riversate nel Mare del Nord da 500 000 a 880 000 tonnellate di catture, per la maggior parte ad opera di sfogliare adibite alla cattura della sogliola, pescherecci da traino per la pesca dello scampo e, in alcune annate, pescherecci da traino per la pesca del lattario.

⁴ I rigetti della flotta dell'UE. Relazione del Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca. Documento di lavoro dei servizi della Commissione
http://ec.europa.eu/fisheries/legislation/reports_en.htm.

⁵ Vedi sintesi contenuta nel documento tecnico sulla pesca n. 470 della FAO (2005).

3. MISURE PER LA PROGRESSIVA INTRODUZIONE DI UN DIVIETO DI RIGETTO E PER LA RIDUZIONE DELLE CATTURE ACCESSORIE

Misure volte a ridurre le catture accessorie attraverso un divieto di rigetto di specie commercializzabili sono state introdotte, tra l'altro, per alcuni tipi di pesca in Norvegia, Islanda, Canada e Nuova Zelanda. Le esperienze acquisite in questi casi riguardano generalmente attività di pesca che possono essere dirette alla cattura di una sola specie alla volta e che pertanto non presentano le difficoltà che caratterizzano le attività di pesca multispecifiche. Alcuni tipi di pesca praticati nella Comunità, come numerose attività di pesca pelagica, possono essere diretti alla cattura di singole specie e si prestano quindi all'applicazione delle esperienze acquisite a livello internazionale. Esistono tuttavia nella Comunità molte attività di pesca demersale nelle quali vengono catturate contemporaneamente diverse specie e per le quali è quindi impossibile applicare direttamente gli stessi modelli.

La riduzione delle catture involontarie e la graduale eliminazione dei rigetti nella pesca europea richiederanno pertanto l'applicazione congiunta di diversi strumenti.

Una nuova strategia in materia di rigetti deve puntare all'eliminazione di tale pratica. Questo obiettivo sarà conseguito nelle acque dell'Unione attraverso l'attuazione di piani specifici per ogni tipo di pesca, che potranno comprendere divieti di rigetto e altre misure complementari volte a ridurre le catture accessorie. Parallelamente, la Comunità promuoverà iniziative intese ad abolire la pratica dei rigetti nell'ambito delle organizzazioni regionali per la gestione della pesca.

I divieti di rigetto si applicheranno a tutti i pesci e i crostacei, con possibili deroghe nei casi in cui sia stato chiaramente dimostrato un elevato tasso di sopravvivenza a lungo termine per determinate specie riversate in mare dopo la cattura nell'ambito di determinate attività di pesca.

Occorre riesaminare le vigenti misure di gestione che tendono a incoraggiare la pratica dei rigetti nelle attività di pesca multispecifiche e modificarne le modalità di applicazione al fine di ridurre o abolire tale effetto incentivante. Se non associato a misure complementari per il controllo dello sforzo di pesca, l'utilizzo dei TAC nella pesca multispecifica continuerà a favorire la cattura di specie per le quali sia stato esaurito il contingente da parte di pescherecci che dispongano ancora di possibilità di pesca per altre specie. È quindi necessario associare i TAC a misure di limitazione dello sforzo che prevedano la cessazione dell'attività di pesca nei casi in cui si disponga unicamente di contingenti per un numero limitato di specie. Inoltre nelle attività di pesca multispecifiche può essere necessario prevedere meccanismi che consentano l'utilizzo flessibile e il trasferimento dei contingenti.

Per conformarsi alle vigenti disposizioni in materia di taglie minime i pescherecci sono costretti a rigettare in mare i pesci sotto taglia. Se si introduce l'obbligo di sbarcare la totalità delle catture, la protezione del novellame nell'ambito delle attività di pesca dirette alla cattura di specie bersaglio sarà attuata mediante la fissazione di taglie minime di commercializzazione per i pesci destinati al consumo umano, vale a dire rendendo illegale la commercializzazione, anziché lo sbarco, degli esemplari di taglia inferiore a quella prescritta.

È inoltre possibile fa ricorso ad altri strumenti della PCP e a misure complementari al fine di ridurre le catture accessorie ed evitare i rigetti. Si pensi alle misure volte a incoraggiare lo sviluppo e l'utilizzo di strumenti selettivi, ai fermi di pesca in tempo reale, all'obbligo di variare la zona di pesca, alla flessibilità dei contingenti, ai canoni applicabili alle catture accessorie e alle misure di espropriazione delle medesime.

Il modo più efficace per indurre il settore a ridurre le catture involontarie è vietare i rigetti. Infatti, in presenza di un divieto, il fatto di salpare a bordo catture accessorie comporta un onere economico che incoraggerà lo sviluppo di pratiche e tecnologie volte a ridurre la percentuale di catture accessorie. Associando il divieto di rigetto a misure complementari quali fermi in tempo reale e l'obbligo di variare la zona di pesca, si porrà in essere un forte incentivo a evitare le catture indesiderate accompagnato da indicazioni su come realizzare tale obiettivo.

Anziché incentrata su un'ampia serie di norme tecniche, la nuova strategia sarà basata sul principio dell'impatto massimo accettabile delle attività di pesca. Si tratta, in sostanza, di limitare le ripercussioni negative della pesca in termini di uccisione non necessaria di organismi marini. A questo scopo saranno definite, per ciascun tipo di pesca, norme relative al volume massimo accettabile di catture accessorie di esemplari giovanili e di organismi non commercializzabili o pescati al di là dei contingenti. In un primo tempo tali norme saranno basate su una riduzione rispetto ai tassi attuali, per diventare man mano più stringenti e favorire in questo modo sviluppi tecnici e nuovi metodi di pesca atti ad evitare le catture accessorie.

La strategia proposta, incentrata sulla graduale eliminazione dei rigetti e su una riduzione significativa delle catture accessorie attraverso una gestione orientata ai risultati piuttosto che ai mezzi, segna una svolta importante nella politica europea della pesca. Il vasto complesso di disposizioni tecniche applicabili agli attrezzi e ai metodi di pesca (microgestione) è sostituito da obblighi specifici di risultato (volume massimo accettabile di catture accessorie), che lasciano al settore la libertà di scegliere le soluzioni più consone alle specificità e alla realtà economica delle varie marinerie. In questo modo si punta in larga misura sulle iniziative promosse dal settore per ideare soluzioni tecniche e definire modalità di attuazione. L'obbligo di sbarcare la totalità del pescato potrà dar luogo a sbarchi di catture eccedenti il contingente o di pesci di taglia inferiore alla taglia minima commerciale. È quindi necessario valutare se sia opportuno imputare tali catture ai rispettivi contingenti o modificare il regime al fine di includervi le catture accessorie. Occorre inoltre stabilire il trattamento da riservare a tali catture, vale a dire se dovranno essere immesse nei normali circuiti di vendita e destinate al consumo umano (se conformi alla taglia minime commerciale), alla fabbricazione di farine e di oli di pesce o ad altri usi. È necessario decidere se - e come - i proventi in tal modo ricavati potranno essere destinati a coprire i nuovi costi sostenuti dalle pubbliche autorità o dagli stessi pescatori per l'attuazione dei regimi di divieto dei rigetti.

4. MONITORAGGIO E CONTROLLO

Tenuto conto dei forti incentivi economici alla pratica dei rigetti, è probabile che se si introduce una politica di contenimento delle catture accessorie che ne vieti il ricorso essa continuerà ad essere attuata se le misure di esecuzione sono carenti o le conseguenze giuridiche non sono proporzionate ai benefici economici che se ne traggono. La Commissione ritiene quindi che l'applicazione di tale politica non possa prescindere da un valido sistema di controllo ed esecuzione. La Commissione intende proporre misure di gestione delle catture accessorie per le quali possano essere effettivamente applicati sistemi di sorveglianza efficienti in termini di costi. Non è facile avvistare una nave nel momento in cui riversa in mare le catture e, a maggior ragione, documentare il ricorso a tale pratica a cose avvenute. Si potrebbe pertanto obiettare che non sarà mai possibile attuare pienamente un divieto di rigetto ed eliminare in questo modo tutti i rigetti illegali. Tuttavia sarebbe già un risultato positivo se la nuova strategia consentisse di modificare il modo di operare di una parte significativa dei pescatori (utilizzo di attrezzi più selettivi, abbandono delle zone di pesca caratterizzate da tassi di catture accessorie eccessivamente elevati) o perché gli operatori si conformano al divieto di rigetto e/o perché l'apparato esecutivo persegue in modo efficace i contravventori.

I programmi di osservazione svolgeranno a questo proposito un ruolo fondamentale. Tuttavia essi non potranno costituire una soluzione universale a causa dei costi elevati che comportano, in particolare se applicati a un cospicuo numero di piccole e medie imbarcazioni. Come dimostra l'esperienza dei paesi che hanno imposto divieti di rigetto, i programmi di osservazione devono far parte di un regime globale di attuazione che comprenda almeno le seguenti componenti:

- un accurato monitoraggio degli sbarchi effettuati dalle singole imbarcazioni, associato all'esame sistematico dei dati particolareggiati relativi alle catture e agli sbarchi; tali dati dovranno essere raffrontati con quelli registrati dagli osservatori a bordo quando non si disponga di osservatori per tutta la flotta,
- giornali di bordo elettronici che consentano di comunicare in tempo quasi reale la composizione delle catture, soprattutto qualora si consideri l'opportunità di imporre fermi in tempo reale in determinate zone,
- sorveglianza e controllo degli attrezzi da pesca,
- partecipazione e cooperazione da parte dei gruppi di interesse.

Occorre inoltre monitorare accuratamente le catture che i pescherecci non sono autorizzati a vendere ma sono tenuti a sbarcare (pesci di taglia inferiore alla taglia minima commercializzabile, catture eccedenti il contingente assegnato), al fine di evitare perturbazioni dei mercati legali e impedire agli operatori di trarre profitti illeciti da tali catture.

Per procedere al controllo e all'analisi delle catture accessorie in vista dell'attuazione di fermi in tempo reale è necessario che i dati di tutte le flotte siano elaborati e analizzati su base permanente e che sia istituito un meccanismo che consenta all'organismo comunitario competente di comunicare con lo Stato membro interessato in merito alla necessità di imporre un fermo di pesca.

Se si introduce un certo grado di flessibilità nell'utilizzo dei contingenti è necessario prevedere meccanismi atti a garantire che tale flessibilità sia applicata allo stesso modo in tutta la Comunità.

Occorre infine controllare l'effettivo conseguimento degli obiettivi di questa politica, tra cui quello principale è ridurre il tasso di mortalità accidentale di organismi marini. È quindi essenziale porre in essere programmi scientifici che consentano di monitorare l'evoluzione della mortalità delle popolazioni interessate.

5. IMPATTI SOCIALI DI UNA POLITICA VOLTA A RIDURRE LE CATTURE ACCESSORIE E INCENTIVI AL CAMBIAMENTO

Gli impatti economici e sociali della nuova politica varieranno notevolmente in funzione delle specificità strutturali e della situazione economica delle singole marinerie e delle comunità costiere da queste dipendenti. Per questo motivo dovranno essere realizzate valutazioni dell'impatto economico e sociale dei regolamenti che disciplinano i diversi tipi di pesca.

In linea molto generale, la progressiva attuazione di una politica finalizzata all'eliminazione dei rigetti potrebbe produrre a breve termine costi più elevati e perdite di reddito. La manipolazione e il magazzinaggio di catture di scarso valore commerciale comportano costi che riducono il profitto derivante dagli sbarchi. Il ricorso a zone di divieto e l'obbligo di spostarsi verso altri fondali di pesca possono obbligare i pescherecci a coprire distanze maggiori, con un conseguente incremento dei tempi di navigazione e dei costi di carburante. Allo stesso modo, l'obbligo di utilizzare attrezzi selettivi potrebbe tradursi a breve termine in una minore redditività. Con tutta probabilità vi saranno anche ripercussioni sulla catena di commercializzazione e distribuzione, derivanti dalla necessità di sbarcare e manipolare pesci che fino ad ora venivano rigettati in mare.

A lungo termine, tuttavia, la nuova politica si rivelerà economicamente vantaggiosa, in quanto il fatto di ridurre le catture accessorie di esemplari giovanili e le catture eccedenti il contingente inciderà positivamente sull'abbondanza e sulla salute degli stock, incrementando le possibilità di pesca. Inoltre potranno essere creati nuovi mercati per i prodotti ottenuti da catture che in passato venivano riversate in mare.

Le misure intese a garantire il rispetto della normativa dovrebbero essere associate ad incentivi ad evitare le catture accessorie e i rigetti.

Uno di questi potrebbe consistere nell'introduzione di uno status preferenziale, quale l'accesso preferenziale a determinate zone di pesca per le navi la cui attività comprovata presenti tassi modesti di catture accessorie.

Si potrebbe valutare l'opportunità di finanziare, nell'ambito del FEP, lo sviluppo delle necessarie innovazioni tecnologiche e di nuovi metodi di pesca. Si potrebbe inoltre sostenere lo sviluppo di modalità alternative di utilizzo del pescato che tradizionalmente veniva rigettato in mare, con particolare riguardo alle catture accessorie inevitabili di specie di scarso o nullo valore commerciale. Infine potrebbe essere opportuno contribuire alla messa a punto di pratiche di pesca d'avanguardia basate su sistemi di informazione che segnalino alla flotta le zone in cui esiste un rischio elevato di prelevare quantitativi non accettabili di catture accessorie.

6. PROSPETTIVE FUTURE

Sulla base del presente documento, nel corso del 2007 si discuteranno con gli Stati membri e con i gruppi di interesse i principi di attuazione di una strategia volta a eliminare gradualmente i rigetti e a ridurre le catture accessorie nella pesca europea. Saranno inoltre definiti, per le specifiche attività di pesca, un calendario e un piano di attuazione in base al quale saranno elaborati e proposti i pertinenti regolamenti a partire dal 2008.

La progressiva elaborazione di regolamenti per tutte le attività e zone di pesca della Comunità costituisce un progetto a lungo termine.