



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.2.2009
SEC(2009) 104

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

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

relativa a un piano d'azione comunitario per la conservazione e la gestione degli squali

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2009) 40 final}
{SEC(2009) 103}
{SEC(2009) 106}

1. ASPETTI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

La presente valutazione d'impatto riguarda una proposta di comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa a un piano d'azione della Comunità europea per la conservazione e la gestione degli squali. La relazione è stata elaborata tenendo conto dei risultati di consultazioni pubbliche e istituzionali e di uno studio sull'argomento commissionato ad un consulente privato.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

2.1. Aspetti che richiedono un intervento

Malgrado la loro nota vulnerabilità alla pesca eccessiva, lo sfruttamento dei Condritti (squali, razze e chimere) è andato progressivamente aumentando nel corso degli ultimi decenni. Questa tendenza è legata ad un certo numero di fattori, che hanno reso gli squali una risorsa ittica più pregiata.

Le popolazioni di squali sono in genere fragili quando diventano oggetto di una pesca non regolamentata, il che provoca cicli altalenanti di espansione e contrazione. L'aumento delle catture è seguito da un rapido declino e da lentissime ricostituzioni, a partire dal momento in cui gli stock sono oggetto di protezione. L'Unione internazionale per la conservazione della natura (UICN) ritiene che circa un terzo delle specie di squali europee presenti nelle acque dell'UE sia a rischio di estinzione.

Nell'ambito del Codice di condotta per una pesca responsabile, la FAO ha adottato nel 1999 il Piano d'azione internazionale per la conservazione e la gestione degli squali (piano FAO Squali). Tale piano internazionale è facoltativo ma tutti gli Stati interessati sono invitati ad applicarlo.

La Commissione prevede pertanto di adottare all'inizio del 2009 una comunicazione su un piano d'azione comunitario per la conservazione e la gestione degli squali.

2.2. Cause del problema

In generale, i Condritti hanno un ciclo vitale caratterizzato da bassa fecondità, piccoli di grandi dimensioni, crescita lenta, maturità tardiva, lunga vita e un elevato tasso di sopravvivenza in tutte le classi di età. Queste caratteristiche comportano un basso potenziale riproduttivo e una ridotta capacità di aumento della popolazione, il che ne limita le capacità di recupero in caso di pesca eccessiva o altri fattori negativi.

La capacità di gestire gli stock di Condritti nelle acque europee e altrove è gravemente ostacolata dalla mancanza di informazioni particolareggiate sulle catture, i rigetti in mare e gli sbarchi. Non solo i dati relativi a catture, rigetti in mare e sbarchi risultano in genere inferiori alla realtà, ma anche quelli relativi al commercio di prodotti derivati sono poco noti e le statistiche commerciali risultano insufficienti.

Uno dei problemi principali legati alla gestione degli squali nelle acque dell'UE è la natura mista della pesca demersale, che rende molto difficile definire azioni mirate per la protezione degli squali senza gravi conseguenze per le altre specie catturate. Un'altra

fonte considerevole di problemi per la gestione della pesca nella zona è la notevole sovraccapacità delle flotte che effettuano catture accessorie di piccoli squali e razze nell'ambito della pesca demersale.

2.3. Parti interessate

Il piano d'azione comunitario è potenzialmente in grado di interessare un'ampia gamma di operatori. La presente valutazione d'impatto è intesa ad analizzare le conseguenze economiche, ambientali e sociali per le parti interessate, che includono i settori della cattura e della trasformazione, i dettaglianti, i consumatori e la società civile nel suo insieme.

2.4. Possibile evoluzione del problema

Varie misure giuridiche sono già state adottate per risolvere aspetti della conservazione e gestione degli squali a livello sia internazionale che comunitario. Esistono tuttavia chiari segnali del fatto che le popolazioni di questi animali si stanno riducendo. La reale situazione della maggior parte delle popolazioni di Elasmobranchi resta tuttavia sconosciuta, data la mancanza di informazioni specifiche per i singoli stock e in particolare di serie temporali significative. Questa situazione è destinata a persistere se non verranno adottate altre misure in proposito.

3. OBIETTIVI

Il piano d'azione si basa su tre obiettivi specifici:

- (1) approfondire le conoscenze relative sia alla pesca degli squali che alle specie di squali e al loro ruolo nell'ecosistema;
- (2) garantire la sostenibilità della pesca diretta degli squali e l'adeguata regolamentazione delle catture accessorie di squali risultanti da altre attività di pesca;
- (3) favorire la coerenza fra le politiche interne ed esterne messe in atto dalla Comunità in materia di squali.

Al fine di conseguire i tre obiettivi specifici del piano d'azione comunitario quali definiti nel proprio documento di consultazione, la Commissione ha proposto nove "settori di intervento" o obiettivi operativi.

4. OPZIONI POLITICHE

La valutazione d'impatto presentata nella sezione 5 prende in esame tre opzioni principali:

Opzione A: Status quo senza piano d'azione

Questa opzione consiste nel proseguimento della situazione attuale: non viene attuato alcun piano d'azione comunitario e la normativa comunitaria applicabile agli squali è mantenuta, adattandola ove del caso alle circostanze sulla base di nuovi pareri scientifici.

Opzione B: Interventi nell'ambito di "settori" determinati

Sulla base dello studio di valutazione d'impatto, i settori di intervento sono stati ridotti dai nove inizialmente sottoposti alla consultazione pubblica a cinque, fondendo insieme alcuni di essi.

Per ciascuna misura (o attività) sono state inoltre prese in considerazione diverse possibilità di applicazione, più o meno rigorose.

Opzione C: Applicazione di un rigoroso approccio precauzionale

Adozione di un piano d'azione volto a modificare l'attuale quadro legislativo comunitario applicabile agli squali introducendo un'interpretazione rigorosa dell'approccio precauzionale e vietando tutte le attività di pesca diretta degli squali e le catture indirette di squali da parte delle navi comunitarie, salvo laddove siano stati introdotti TAC e altre misure di regolamentazione sulla base di pareri scientifici.

5. ANALISI DELLE RIPERCUSSIONI

5.1. Opzione A

Ripercussioni ambientali	<p>Il fatto di continuare a comunicare dati generici o errati sulle specie può impedire lo sviluppo di piani di gestione della pesca mirati per impedire il sovrasfruttamento degli squali.</p> <p>Malgrado i maggiori sforzi da parte della Commissione, dell'ICCAT, dell'IOTC e di altre ORGP per includere gli squali pelagici nelle valutazioni degli stock (in particolare nell'ambito della pesca dei tonni), alcuni stock potrebbero continuare a depauperarsi, con un rischio di estinzione per le specie più vulnerabili. Questa tendenza può essere invertita grazie a futuri piani di ricostituzione che potrebbero essere applicati nel quadro dell'opzione di status quo.</p> <p>L'eliminazione di specie fondamentali e di predatori superiori porta alla semplificazione dell'ecosistema marino, a una riduzione della sua funzionalità e a un impoverimento della biodiversità.</p>
Ripercussioni economiche	<p>Le flotte d'altura di Spagna, Portogallo e Francia sono quelle economicamente più dipendenti dalla pesca degli squali. Una riduzione delle catture di verdesche, soprattutto nell'oceano Indiano, dove la situazione degli stock di verdesca è "estremamente incerta" e dove, "a causa delle caratteristiche del suo ciclo vitale... la verdesca è vulnerabile alla pesca eccedentaria" (IOTC, 2007), potrebbe colpire in particolare le flotte di pescherecci con palangari di superficie. Benché l'ICCAT consideri le catture di verdesca nell'Atlantico settentrionale e meridionale superiori al livello di biomassa corrispondente al rendimento massimo sostenibile (MSY) (ICCAT, 2005), la tendenza a lungo termine delle catture per unità di sforzo (CPUE) è negativa.</p> <p>Le catture di squali nell'Atlantico settentrionale sono fonte di discreti guadagni per le flotte dell'UE, benché costituiscano una quota relativamente ridotta della produzione totale.</p> <p>È molto probabile che a lungo termine le catture registrino una riduzione a causa del depauperamento degli stock, con conseguenze sia sul sottosectore delle catture che su quello della trasformazione.</p> <p>Questa opzione non ha ripercussioni economiche di rilievo per le autorità di controllo degli Stati membri dell'UE, ma la situazione potrebbe cambiare a lungo termine.</p>

Ripercussioni sociali	<p>In generale, la maggiore dipendenza occupazionale si registra nell'ambito della pesca mista nell'Atlantico settentrionale, benché la dipendenza sociale (in termini di valore degli sbarchi per dipendente) risulti più elevata per le flotte d'altura. Si prevedono ripercussioni medie sia per intensità che per probabilità.</p> <p>Alcune regioni NUTS-2 dell'UE, in particolare Galizia, Bretagna, Scozia nord-orientale, Highlands and Islands e Algarve, sono particolarmente dipendenti da attività di pesca che includono gli squali e potrebbero incontrare gravi difficoltà sociali se le catture di squali dovessero diminuire. In tali zone dipendenti si prevedono ripercussioni elevate sia per intensità che per probabilità.</p> <p>Le opportunità di coinvolgimento delle parti interessate nella governance settoriale resteranno limitate, il che contribuirà a un probabile declino dello stato degli stock.</p>
Rischi e compromessi	<p>I rischi sono minimi a breve e medio termine.</p> <p>L'opinione pubblica sarebbe contraria alla mancata adozione del piano d'azione, data l'importanza considerevole assunta dalla questione nella stampa internazionale e i recenti progressi compiuti in altri ambiti, come il NMFS (National Marine Fisheries Service) degli Stati Uniti.</p>

5.2. Opzione B

Settore di intervento 1: migliore identificazione e comunicazione dei dati	Ripercussioni ambientali	<p>Impatto fortemente positivo sulla capacità di gestire gli stock e di attuare misure destinate alle specie vulnerabili o a rischio di estinzione. Miglioramento della situazione degli stock e probabili benefici ecologici a valle, ma a più lungo termine.</p> <p>Si prevedono ripercussioni medio-basse per intensità e medio-alte per probabilità.</p>
	Ripercussioni economiche	<p>Molte delle misure sono tali da comportare costi diretti per le autorità di regolamentazione, ma tali costi saranno minori in presenza di modalità di applicazione meno rigorose (p. es. 3,7 mio di euro per una copertura di osservatori del 40% rispetto a 9,26 mio di euro per una copertura del 100%). Le ripercussioni sarebbero per lo più di intensità medio-alta, con un'elevata probabilità.</p> <p>La raccolta di dati supplementari non dovrebbe avere ripercussioni economiche negative di rilievo.</p> <p>L'azione contribuirebbe a salvaguardare gli attuali benefici economici.</p>
	Ripercussioni sociali	<p>Tutte le parti interessate otterrebbero benefici economici diretti su tutte le scale temporali, oltre ad una serie di benefici sociali indiretti a più lungo termine. Le ripercussioni sarebbero per lo più di intensità media, con un'elevata probabilità.</p>
	Rischi e compromessi	<p>La reazione delle parti interessate sarebbe estremamente favorevole, benché divisa sul fronte delle sub-opzioni (attuazione più o meno rigorosa).</p> <p>I rischi sono legati alla possibilità che le misure non vengano accettate e adottate dalle parti contraenti delle ORGP che non appartengono all'UE (le catture effettuate dalle navi comunitarie costituiscono solo una parte delle catture effettuate da navi battenti altre bandiere nelle zone regolate da ORGP).</p>
Settore di intervento 2:	Ripercussioni ambientali	<p>Estremamente positive, soprattutto per le specie vulnerabili e a rischio di estinzione, con intensità medio-bassa e probabilità medio-alta.</p>

misure di conservazione fondate sui risultati delle ricerche	Ripercussioni economiche	Negative a causa degli alti costi implicati, benché per la maggior parte a breve termine, ma probabilmente positive a lungo termine con benefici economici per le agenzie responsabili dell'attuazione. Ripercussioni di intensità media ma di probabilità elevata. Ripercussioni economiche indirette positive a più lungo termine grazie al sostegno o alla ricostituzione degli stock.
	Ripercussioni sociali	Ripercussioni dirette positive su tutte le scale temporali, legate principalmente ad un potenziamento delle capacità. Numerosi benefici indiretti grazie al mantenimento o all'aumento dei redditi legati alle catture di squali. Ripercussioni di intensità media ma di probabilità elevata.
	Rischi e compromessi	La reazione delle parti interessate sarebbe estremamente favorevole. Alcuni rischi legati alla possibilità che le parti contraenti delle ORGP che non appartengono all'UE non ritengano accettabili e non adottino queste misure per gli stock d'alto mare.
Settore di intervento 3: maggiore sensibilizzazione delle parti interessate	Ripercussioni ambientali	Riduzione della mortalità dovuta ai rigetti in mare e maggiore selettività, oltre a un miglioramento dell'affidabilità dei dati comunicati. Ripercussioni di intensità bassa e media probabilità.
	Ripercussioni economiche	Costi diretti elevati a breve termine per l'UE e gli Stati membri ma ripercussioni positive per le agenzie responsabili dell'applicazione. Ripercussioni medie per intensità ma alte per probabilità. Benefici economici a più lungo termine per tutte le parti interessate.
	Ripercussioni sociali	Ripercussioni sociali dirette positive su tutte le scale temporali, grazie alle maggiori conoscenze delle parti interessate e al loro coinvolgimento nella governance settoriale. Numerosi benefici indiretti legati al mantenimento o all'aumento dei redditi legati alle catture di squali.
	Rischi e compromessi	La reazione delle parti interessate sarebbe estremamente favorevole. Rischi legati alla possibilità che le parti contraenti delle ORGP che non appartengono all'UE non ritengano accettabili e non adottino queste misure per gli stock d'alto mare.
Settore di intervento 4: adeguare lo sforzo di pesca e le catture alle risorse disponibili	Ripercussioni ambientali	Ripercussioni dirette estremamente positive in termini di conservazione degli stock e di biodiversità. Le opzioni più rigorose (p. es. applicazione immediata di TAC precauzionali) producono gli stessi benefici ma in tempi più brevi. Ripercussioni considerevoli sia in termini di intensità che di probabilità.
	Ripercussioni economiche	Ripercussioni negative a breve termine per i settori della cattura e della trasformazione, che potrebbero essere significative per le flotte altamente dipendenti da questo tipo di pesca. La maggior parte dei costi diminuirebbe a lungo termine. Ripercussioni di media intensità ma di probabilità elevata. Le ripercussioni indirette sarebbero estremamente positive sul più lungo termine grazie alla ricostituzione degli stock e alla diminuzione dei controlli.
	Ripercussioni sociali	Ripercussioni negative frammentarie ma importanti a breve-medio termine, soprattutto per i settori delle catture e della trasformazione. Ripercussioni di intensità media ma di probabilità elevata. Numerosi benefici indiretti legati al mantenimento o all'aumento dei redditi legati alle catture di squali, soprattutto a più lungo termine.
	Rischi e compromessi	Tutte le parti interessate sono favorevoli, benché la loro posizione dipenda dalla natura delle misure di attuazione (p. es. introduzione immediata o progressiva).

Settore di intervento 5: ridurre al minimo i residui e i rigetti in mare di squali	Ripercussioni ambientali	Ripercussioni significative per alcune specie, in particolare la verdesca e gli squali mako a pinna corta, la cui pesca beneficia attualmente della maggior parte delle deroghe in materia di asportazione delle pinne. Ripercussioni medie sia per intensità che per probabilità.
	Ripercussioni economiche	Sono principalmente interessate le flotte d'altura che beneficiano di deroghe ai sensi del regolamento n. 1185/2003. Probabilità elevata ma intensità medio-bassa. I costi di monitoraggio, controllo e sorveglianza dovrebbero aumentare, ma non in misura significativa.
	Ripercussioni sociali	Ripercussioni negative di media intensità a breve termine, soprattutto sulle flotte d'altura e sui porti di origine (p. es. Galizia).
	Rischi e compromessi	L'opinione pubblica indica la necessità di un intervento, ma esiste il rischio che le altre parti non adottino le misure e che lo sforzo di pesca venga trasferito a danno di altre specie vulnerabili.

5.3. Opzione C

Ripercussioni ambientali	Simili a quelle dell'opzione B, ma a più breve termine. Intensità e impatto elevati. Questa opzione sarebbe particolarmente benefica per la ricostituzione degli stock dell'Atlantico nord-orientale.
Ripercussioni economiche	Ripercussioni economiche negative a breve-medio termine, inevitabili e molto considerevoli. Alcuni tipi di pesca selettiva e mista potrebbero perdere ogni redditività. Senza l'apporto dei redditi connessi alla pesca degli squali (circa il 25%), le flotte d'altura dell'UE con palangari di superficie rischierebbero di perdere ogni redditività (solo nell'ipotesi di un divieto totale delle catture). A più lungo termine questa opzione potrebbe rivelarsi positiva per tutte le parti interessate qualora la ricostituzione degli stock fosse tale da consentire l'applicazione di TAC precauzionali.
Ripercussioni sociali	Ripercussioni sociali negative a breve-medio termine in alcune zone dipendenti dell'Atlantico settentrionale e del Mediterraneo. Per le flotte d'altura, ripercussioni sociali estremamente negative a breve-medio termine su un numero limitato di porti d'origine e di settori a valle fortemente dipendenti.
Rischi e compromessi	Le fortissime ripercussioni a breve termine di questa opzione susciterebbero un'opposizione rilevante, sia da parte dell'industria che delle istanze politiche competenti. Nel caso degli stock condivisi in alto mare e nelle acque dei paesi terzi, i benefici sarebbero minori qualora le misure non venissero rispettate e adottate dalle parti contraenti delle ORGP.

5.4. Confronto fra le ripercussioni

Opzione	Ripercussioni		
	Ambientali	Economiche	Sociali
Opzione A	• Riduzione progressiva	• Poche ripercussioni a	• Poche ripercussioni a

	delle popolazioni di molte specie di squali e danni all'ecosistema	breve-medio termine, destinate però ad aumentare a lungo termine	breve-medio termine, destinate però ad aumentare a lungo termine
Opzione B Settore di intervento 1:	<ul style="list-style-type: none"> Migliore gestione, soprattutto per le specie a rischio o vulnerabili 	<ul style="list-style-type: none"> Poche ripercussioni negative sull'industria, ma notevoli costi di attuazione 	<ul style="list-style-type: none"> Alcuni benefici diretti per tutti a breve, medio e lungo termine
Opzione B Settore di intervento 2:	<ul style="list-style-type: none"> Migliore gestione, soprattutto per le specie a rischio o vulnerabili 	<ul style="list-style-type: none"> Costi pubblici diretti elevati a breve termine, ma benefici indiretti successivamente 	<ul style="list-style-type: none"> Miglioramento dell'occupazione e delle capacità nel settore pubblico
Opzione B Settore di intervento 3:	<ul style="list-style-type: none"> Benefici limitati alle specie in relazione alle quali è possibile intervenire 	<ul style="list-style-type: none"> Costi pubblici diretti a breve termine, ma benefici indiretti successivamente 	<ul style="list-style-type: none"> Benefici indiretti grazie a una maggiore capacità delle parti interessate di intervenire nella governance settoriale
Opzione B Settore di intervento 4:	<ul style="list-style-type: none"> Ripercussioni estremamente positive, soprattutto nel caso delle sub-opzioni che prevedono interventi più rigorosi 	<ul style="list-style-type: none"> Ripercussioni negative a breve-medio termine sui settori delle catture e della trasformazione, destinate però a migliorare a lungo termine 	<ul style="list-style-type: none"> Ripercussioni localizzate ma significative a breve-medio termine sui settori dipendenti, destinate a migliorare a lungo termine
Opzione B Settore di intervento 5:	<ul style="list-style-type: none"> Ripercussioni significative per alcune specie 	<ul style="list-style-type: none"> Rischio di ripercussioni sulla flotta di navi d'altura dotate di palangari 	<ul style="list-style-type: none"> Rischio di ripercussioni sulla flotta di navi d'altura dotate di palangari
Opzione C	<ul style="list-style-type: none"> Ripercussioni simili a quelle dell'opzione B, ma a più breve termine 	<ul style="list-style-type: none"> Ripercussioni estremamente negative a breve e medio termine 	<ul style="list-style-type: none"> Ripercussioni estremamente negative a breve e medio termine

6. LE OPZIONI A CONFRONTO

Nella sezione precedente sono state analizzate le opzioni relative all'applicazione del piano d'azione per gli squali con le rispettive ripercussioni.

Dato l'evidente deterioramento della situazione di una serie di popolazioni di squali, l'opzione A non consentirebbe all'UE di fornire in tempo utile una risposta sistematica efficiente e l'attuale situazione potrebbe divenire inaccettabile.

Se pienamente applicata e rispettata, l'opzione C potrebbe contribuire efficacemente al conseguimento di obiettivi sia nel campo dei dati che in quello della gestione. Tenuto conto dei notevoli inconvenienti sopra indicati è tuttavia evidente che questa non può essere l'opzione preferenziale.

Dalla valutazione d'impatto risulta pertanto che l'opzione da preferire è una versione modificata dell'opzione B. L'opzione selezionata include essenzialmente misure per la raccolta dei dati e l'ottenimento di pareri scientifici, misure tecniche e di gestione nonché ulteriori limitazioni relative alle pratiche di asportazione delle pinne.

7. CONCLUSIONI

Concludendo, la situazione attuale presenta ripercussioni negative che in assenza di interventi rischiano di aggravarsi a lungo termine. Le azioni previste nell'ambito dell'opzione B modificata contribuirebbero a invertire questa tendenza, soprattutto nelle acque comunitarie, senza ripercussioni socioeconomiche inaccettabili a breve o medio termine.