



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 2.12.2011
SEC(2011) 1417 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca [che abroga il regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio, il regolamento (CE) n. 861/2006 del Consiglio e il regolamento n. XXX/2011 sulla politica marittima integrata]

{COM(2011) 804 definitivo}

{SEC(2011) 1416 definitivo}

1. STRUMENTI DI SOSTEGNO FINANZIARIO PUBBLICO DELLA PCP E DELLA PMI

Per il periodo 2007-2013 la politica comune della pesca (PCP) dispone dei seguenti strumenti finanziari:

- il **Fondo europeo per la pesca (FEP)** (gestione concorrente) è il principale pilastro finanziario della PCP. Bilancio: 4 304 milioni di EUR;
- il **secondo strumento finanziario** (gestione diretta) sostiene le azioni seguenti: **controllo ed esecuzione** (345 milioni di EUR), **raccolta dei dati e consulenza scientifica** (360 milioni di EUR), **governance** (45 milioni di EUR) e **contributi volontari e obbligatori alle organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP)** (9,8 milioni di EUR nel 2010);
- il **Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA)** (gestione diretta) finanzia l'organizzazione comune di mercato (OCM) dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (15 milioni di EUR all'anno) e il regime di compensazione dei costi addizionali connessi alla commercializzazione dei prodotti della pesca provenienti da regioni ultraperiferiche (15 milioni di EUR all'anno);
- il **finanziamento della politica marittima integrata (PMI)** (gestione diretta) è ammontato a 20,4 milioni di EUR (2008-2010). Un nuovo regolamento, attualmente in fase di codecisione, sarà adottato entro la fine del 2011 per finanziare la PMI nel periodo 2011-2013.

Nell'ambito del secondo strumento finanziario vengono inoltre finanziati gli accordi di partenariato nel settore della pesca che, analogamente ai contributi obbligatori a favore delle ORGP, hanno una loro base giuridica e non rientrano nel campo di applicazione del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Dalla valutazione di impatto della riforma della PCP è emerso che, nonostante i progressi compiuti dal 2002, la politica comune della pesca non ha consentito di raggiungere gli obiettivi fissati in materia di sostenibilità ambientale, economica e sociale. Tale insuccesso è in parte imputabile al finanziamento di tale politica e più precisamente a problemi connessi alla concezione e al meccanismo di attuazione dei relativi strumenti, in particolare il FEP, e alla loro scarsa efficacia in termini di contenuto.

Per quanto riguarda la concezione, ogni strumento finanziario dispone di un proprio sistema di programmazione, monitoraggio, valutazione e controllo e viene negoziato separatamente, cosa che rende difficile il coordinamento e il raggiungimento di una massa critica. Neppure il coordinamento con gli altri Fondi strutturali mediante "linee di demarcazione" è sufficiente per produrre sinergie ed evitare sovrapposizioni.

Inoltre il FEP non è sufficientemente focalizzato sulle priorità strategiche della PCP. Non di rado i programmi operativi (PO) offrono un "menù" di misure fra cui gli Stati membri possono scegliere. Numerosi Stati membri privilegiano gli investimenti che agevolano l'assorbimento dei fondi a scapito di quelli che perseguono le priorità della PCP.

Tale situazione è aggravata dall'assenza di condizionalità legata al rispetto delle priorità e dalla debolezza ed eterogeneità dei sistemi di monitoraggio e di valutazione: ogni Stato membro dispone di propri indicatori, cosa che non consente l'aggregazione e il confronto dei dati.

Inoltre il 75% della dotazione del FEP è assegnato in funzione della quota storica della pesca nell'ambito della politica di coesione. L'allocazione del rimanente 25% (regioni fuori convergenza) è stabilita in funzione delle dimensioni del settore alieutico. Ciò comporta enormi disparità (in ragione da 30 a 1) in termini di sostegno pro capite a scapito degli Stati membri fuori convergenza che hanno un settore della pesca e dell'acquacoltura di grandi dimensioni, mentre altri Stati membri con un settore ittico ed acquicolo più modesto beneficiano di cospicui stanziamenti. A questa situazione, insieme al lungo processo che comporta la creazione di sistemi di gestione e di controllo e la preparazione dei PO, che costituiscono una condizione indispensabile per l'attuazione del FEP, è principalmente riconducibile il basso tasso di assorbimento attualmente registrato dai fondi del FEP (20% nell'ottobre 2011).

L'assenza di un approccio strategico spiega inoltre la mancanza di massa critica di molti progetti e l'uso estremamente limitato delle possibilità del FEP in campo ambientale.

Questi problemi di concezione interessano principalmente la quota del FEP soggetta a gestione concorrente, che rappresenta la parte più cospicua della dotazione totale disponibile. Per gli strumenti in regime di gestione diretta il problema principale è rappresentato dalla frammentazione del sostegno a favore della PCP e della PMI nonché dall'elevato onere amministrativo connesso alla gestione centralizzata del bilancio.

Per quanto riguarda la scarsa efficacia dal punto di vista ambientale, va osservato che il finanziamento della PCP non ha consentito di eliminare la sovraccapacità. Nonostante dal 1994 ad oggi siano stati spesi 1,7 miliardi di EUR per programmi di smantellamento, la maggior parte delle flotte dell'UE non ha registrato una riduzione effettiva della capacità di pesca. L'eccesso di capacità costituisce una delle cause principali dell'eccessivo sfruttamento delle risorse e della scarsa redditività economica della pesca. Inoltre gli aiuti pubblici hanno contribuito in misura assai poco significativa a ridurre l'elevato livello di rigetti che caratterizza numerose attività di pesca dell'UE. La nuova proposta di riforma della PCP comprende un divieto di rigetto che dovrebbe incoraggiare il ricorso ad attrezzi selettivi e a nuove tecniche di pesca.

Un altro fattore determinante per il successo della PCP riformata è rappresentato dalla disponibilità di pareri scientifici e di dati economici. La consulenza scientifica copre attualmente il 45% degli stock commerciali della cui gestione l'UE è responsabile. Tale percentuale dovrà assolutamente aumentare nei prossimi anni per consentire la transizione verso una pesca sostenibile. Il coordinamento con i dati provenienti da altri settori marittimi è molto limitato e l'osservanza delle norme è insufficiente.

L'acquacoltura è un altro settore in cui è necessario rafforzare l'efficacia dei finanziamenti pubblici. Maggiore attenzione va riservata a un approccio strategico atto a favorire una crescita verde di questo settore. Gli aiuti pubblici devono inoltre promuovere i servizi di conservazione ambientale offerti dall'acquacoltura estensiva negli habitat sensibili (ad esempio il miglioramento della biodiversità).

Infine, la pianificazione dello spazio marittimo non è sufficientemente sviluppata per far fronte alla crescente competizione per lo spazio tra le varie attività marittime e alle conseguenze negative che questa comporta a livello ambientale ed economico.

Dal punto di vista economico gli strumenti finanziari pubblici non hanno permesso di recuperare il ritardo in termini di innovazione del settore della pesca e dell'acquacoltura dell'UE (in cui la produttività del lavoro è inferiore del 25% alla media UE). Allo scarso grado di innovazione sono in parte imputabili i mediocri risultati delle flotte UE e la stagnazione della produzione acquicola negli ultimi 15 anni. Il deficit di innovazione è spesso legato alla taglia ridotta delle imprese: il 91% delle imprese di pesca possiede un unico peschereccio e il 98% delle imprese acquicole è costituito da PMI. Le imprese di piccole dimensioni hanno un accesso limitato ai finanziamenti e alle assicurazioni.

Il divario è particolarmente marcato nel settore del marketing e della commercializzazione. Un altro aspetto importante è rappresentato dall'elevato consumo energetico, in particolare nel settore delle catture.

Infine, la segmentazione delle politiche marittime non consente di sfruttare le potenziali sinergie e di fornire un sostegno adeguato alla ricerca in materia di innovazione tecnologica. Risulta quindi difficile individuare gli ambiti che presentano reali potenzialità di crescita nel settore marino.

Sul piano sociale i posti offerti dal settore delle catture non destano interesse. L'importanza della pesca è in declino in molte comunità costiere. Nuove attività subentrano alla pesca come fonte di reddito e di posti di lavoro, ma non sempre esistono possibilità di diversificazione. Inoltre, a breve termine, la nuova PCP potrebbe comportare ulteriori perdite di posti di lavoro nel settore delle catture e nei servizi ausiliari. La vitalità di alcune comunità potrebbe quindi risultare compromessa a medio termine.

3. CHI È INTERESSATO?

Il successo della PCP e della PMI costituisce la principale ragion d'essere del sostegno finanziario pubblico. Per questo motivo le parti interessate sono le stesse che figurano nella relazione sulla valutazione d'impatto relativa alla riforma della PCP:

<i>Parti interessate</i>	<i>Descrizione delle parti interessate</i>	<i>Interessi principali</i>
<i>Settore delle catture nell'UE</i>	<i>Armatori, operatori ed equipaggi.</i>	<i>Preservare la redditività e i mezzi di sussistenza.</i>
<i>Settore dell'acquacoltura</i>	<i>Produttori acquicoli</i>	<i>Idem.</i>
<i>Imprese e comunità dipendenti</i>	<i>Imprese e comunità dipendenti dalla pesca</i>	<i>Idem. Vitalità delle comunità nelle zone di pesca.</i>
<i>Settore della trasformazione</i>	<i>Quantità trasformano materie prime sia importate che prelevate nelle acque UE</i>	<i>Incrementare il valore aggiunto. Avere accesso ad approvvigionamenti stabili.</i>
<i>Regolatori del settore</i>	<i>Organismi nazionali, regionali e locali di regolamentazione della pesca</i>	<i>Ottimizzare il sostegno finanziario pubblico per conseguire obiettivi politici. Garantire l'approvvigionamento alimentare.</i>
<i>Settore della ricerca</i>	<i>Organismi scientifici che contribuiscono alla conservazione e alla gestione degli stock</i>	<i>Contribuire a un regime efficace di gestione della pesca grazie all'accesso in tempo utile a dati di elevata qualità.</i>
<i>Consumatori</i>	<i>Quantità consumano i prodotti della pesca e dell'acquacoltura</i>	<i>Disponibilità, costo, qualità e valori nutrizionali dei prodotti della pesca, con vari gradi di esigenze in relazione alle loro caratteristiche</i>

<i>Paesi terzi</i>	<i>Settore della pesca in concorrenza con le flotte dell'UE. Produttori acquicoli, esportatori</i>	<i>ambientali. Conflitto di interessi tra quanti considerano l'UE un mercato di esportazione e le comunità locali di pescatori che devono competere con le flotte UE per l'accesso a risorse locali.</i>
<i>ONG, società civile e cittadini dell'UE</i>	<i>ONG operanti a favore della gestione sostenibile. Il grande pubblico interessato alle problematiche della pesca e dell'ambiente marino</i>	<i>Preservare gli stock ittici, la biodiversità e il valore ricreativo di oceani, fiumi e laghi garantendo nel contempo la sostenibilità economica e sociale del settore. Garantire un adeguato approvvigionamento alimentare.</i>

4. IL DIRITTO DI INTERVENTO

L'UE ha competenza esclusiva in materia di conservazione delle risorse biologiche del mare. Negli altri casi (cioè per le materie della PCP che rientrano nell'ambito della competenza concorrente) si applicano i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. La proposta per il futuro bilancio dell'UE tiene pienamente conto del principio di sussidiarietà, in quanto è già incentrata sui "settori strategici in cui l'intervento dell'UE può risultare più efficace nell'attuale clima nazionale di austerità e di risanamento di bilancio".

Per quanto riguarda la pesca e le attività marittime, la proposta prevede la creazione del FEAMP, il nuovo Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca strutturato su 4 pilastri: pesca intelligente ed ecocompatibile, acquacoltura intelligente ed ecocompatibile, sviluppo territoriale equilibrato ed inclusivo e politica marittima integrata. I primi tre pilastri saranno soggetti a gestione concorrente, il quarto a gestione diretta centralizzata. Il FEAMP comprenderà inoltre misure di accompagnamento in materia di raccolta di dati e consulenza scientifica, controllo, governance, mercati della pesca (comprese le regioni ultraperiferiche), contributi volontari alle ORGP e assistenza tecnica.

5. GLI OBIETTIVI DEL FEAMP

Il FEAMP sostiene:

- gli obiettivi della nuova PCP, un settore della pesca e dell'acquacoltura sostenibile e competitivo;
- l'ulteriore sviluppo della PMI;
- lo sviluppo equilibrato delle zone di pesca.

Con il conseguimento di questi obiettivi il FEAMP contribuirà inoltre alla realizzazione della strategia Europa 2020, con particolare riguardo a tre iniziative faro: un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse, l'Unione dell'innovazione e un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro. Sono stati definiti gli obiettivi specifici di seguito enumerati.

5.1. Obiettivi specifici relativi alla concezione del FEAMP

- rivedere i criteri di assegnazione,
- puntare su investimenti intelligenti ed ecologici e sullo sviluppo territoriale,

- migliorare la strategia e la programmazione,
- promuovere approcci collettivi,
- istituire un quadro di monitoraggio e di valutazione basato su indicatori comuni,
- rafforzare la condizionalità,
- sfruttare le sinergie tra gli strumenti finanziari della PCP e della PMI, semplificare e ridurre gli oneri amministrativi, e
- sfruttare le sinergie con altri fondi dell'UE (ad esempio LIFE).

5.2. Obiettivi specifici relativi al contenuto del FEAMP

- eliminare le sovvenzioni inefficaci,
- ridurre l'impatto ambientale della pesca,
- contribuire, nel contesto di una pesca sostenibile, alla gestione e alla conservazione degli ecosistemi marini e agli obiettivi della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino e di Natura 2000,
- promuovere la crescita verde dell'acquacoltura,
- accrescere la disponibilità di pareri scientifici e di dati, coordinare i dati relativi alla pesca e alla PMI,
- garantire il rispetto della PCP,
- promuovere una gestione transfrontaliera/basata sugli ecosistemi dei bacini marini dell'UE,
- rafforzare l'innovazione,
- promuovere la salute e il benessere degli animali,
- contrastare la segmentazione delle politiche marittime e contribuire all'individuazione delle possibilità di crescita,
- ridurre il consumo di energia, e
- accrescere l'attrattività dei posti di lavoro e la vitalità delle comunità costiere.

6. OPZIONI STRATEGICHE

Sono state formulate tre opzioni di riforma. In linea con la riforma della PCP e con la proposta per il futuro bilancio dell'UE, sono state scartate le opzioni del "non intervento" e dello "status quo". Quest'ultima fungerà tuttavia da scenario di riferimento.

6.1. Elementi comuni

Le opzioni di riforma presentano elementi comuni derivanti dalla proposta relativa alla nuova PCP e dalla comunicazione della Commissione sul quadro finanziario pluriennale:

- inclusione del FEAMP nel quadro strategico comune e nel campo di applicazione del regolamento recante disposizioni comuni;
- criteri di assegnazione in funzione delle dimensioni del settore della pesca;
- soppressione della maggior parte delle sovvenzioni a favore della flotta;
- integrazione dell'OCM nel FEAMP; dei 6 strumenti di intervento è mantenuto soltanto l'aiuto all'ammasso;
- integrazione nel FEAMP del regime di compensazione a favore delle regioni ultraperiferiche;
- raggiungimento della massa critica grazie all'accento posto sulle azioni collettive e le organizzazioni di produttori (OP), su altri organismi collettivi e sui gruppi di azione locale nell'ambito dello sviluppo territoriale;
- introduzione di condizionalità basate sull'ammissibilità e sul contenuto degli interventi, sui regolamenti in materia di controllo e pesca INN, sugli obblighi di raccolta dati e sul rispetto dell'obbligo di adottare piani strategici nazionali per l'acquacoltura;
- controllo basato su un quadro comune e su una serie di indicatori comuni.

La dotazione finanziaria del FEAMP ammonta a 6,692 miliardi di EUR (a prezzi correnti). Sulla base di una valutazione ex ante i fondi dovrebbero essere così ripartiti tra i vari settori strategici:

Settori	Percentuale del FEAMP 2014-2020
Parte ex-FEP (di cui)	67 - 70%
— Pesca	30 - 35%
— Acquacoltura	15 - 17,5%
— Sviluppo locale	15 - 17,5%
Contributo volontario ad organizzazioni internazionali, comprese le ORGP	1,5 - 2,0%
Raccolta dati e consulenza scientifica	7 - 8%
Controllo ed esecuzione	10 - 11%
Politica di mercato, compresa la compensazione a favore delle regioni ultraperiferiche	2,5 - 3%
Governance	0,8 - 1%

PMI	6 - 7%
-----	--------

6.2. Contenuto

Opzione 1 — "FEP+" (equivalente alle opzioni 1 e 1a della valutazione di impatto della riforma della PCP): valuta l'impatto di un approccio volto ad affrontare tutte le questioni inerenti alla concezione e al contenuto della parte ex-FEP, compresi l'abolizione delle misure per l'arresto definitivo e temporaneo delle attività di pesca, il rafforzamento della programmazione strategica (QCS), la condizionalità legata agli obiettivi della PCP, il nuovo quadro di monitoraggio e di valutazione e la priorità data alle azioni collettive. Lo sviluppo territoriale è rafforzato e meglio coordinato con altre iniziative di sviluppo locale. È mantenuta l'attuale architettura degli strumenti finanziari, dei quali si cerca tuttavia di meglio coordinare il campo di applicazione e gli obiettivi.

Opzione 2 — "FEP + integrazione": oltre a quanto previsto nell'opzione 1, tutti gli strumenti finanziari della PCP sono integrati nel nuovo Fondo, ma continuano ad essere gestiti separatamente secondo le vigenti modalità di attuazione (gestione concorrente o diretta). La PMI non rientra nel campo di applicazione del futuro Fondo.

Opzione 3 — "Convergenza FEAMP": integrazione nel FEAMP, in regime di gestione concorrente, della raccolta dati, del controllo, dell'OCM e dello strumento per le regioni ultraperiferiche. Inclusione della PMI nel futuro Fondo.

7. VALUTAZIONE DELLE OPZIONI/OPZIONE PRESCELTA

Il confronto delle opzioni è basato sull'analisi del loro potenziale per ridurre i rigetti, colmare il divario in materia di innovazione e creare posti di lavoro nelle comunità costiere. La preferenza va all'opzione 3 sia in termini di impatto che di rapporto costo-efficacia dell'azione dell'UE.

	Sostenibilità ambientale	Sostenibilità economica	Sostenibilità sociale	Semplificazione e oneri amministrativi	Rapporto costo-efficacia
Status quo	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
FEP+	(XX)	(XX)	(XX)	(XX)	(XX)
FEP + integrazione	(XX)	(XX)	(XX)	(XXx)	(XXx)
Convergenza FEAMP	(XXx)	(XXx)	(XXx)	(XXX)	(XXX)

8. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Il FEAMP dovrebbe disporre di un sistema efficace di monitoraggio e valutazione. È opportuno che la Commissione e gli Stati membri stabiliscano di comune accordo una serie

di indicatori comuni di realizzazione, risultato e impatto basati su dati raccolti a livello delle misure e dei programmi e aggregati a livello nazionale e dell'UE.