



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.11.2008
SEC(2008) 2761

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

Proposta di

REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO

**che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme
della politica comune della pesca**

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2008) 721 definitivo}
{SEC(2008) 2760}

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Nel preparare la sua proposta di riforma del regime di controllo nel quadro della politica comune della pesca (PCP), la Commissione ha svolto una valutazione d'impatto approfondita al fine di analizzare le possibili conseguenze di varie opzioni intese ad ovviare alle carenze attualmente riscontrate nel regime in vigore. Il regime di controllo della PCP risente attualmente di gravi lacune, identificate sia dalla Commissione europea¹ che dalla Corte dei conti europea (CdC)², e non è tanto efficace o efficiente quanto potrebbe. È dunque importante istituire un regime di controllo coerente ed efficace per garantire la piena attuazione e il pieno rispetto delle norme della PCP ai fini dello sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche vive.

La Commissione ha pertanto proposto un certo numero di cambiamenti intesi a migliorare la situazione. La presente relazione valuta le incidenze probabili di tali cambiamenti sull'efficacia e l'efficienza del controllo e del rispetto delle norme nonché le possibilità di trarre benefici ottimali dagli investimenti esistenti e futuri, in particolare per quanto concerne la ricostituzione degli stock, per preservare un settore sostenibile.

Al fine di raccogliere le informazioni necessarie per un'elaborazione e un'analisi adeguate delle diverse opzioni nonché di permettere a tutte le parti interessate di contribuire alla discussione in una fase precoce si è provveduto a realizzare una vasta consultazione che ha coinvolto gli Stati membri, il settore della pesca e tutte le parti interessate. La Commissione ha fatto inoltre ricorso ad una consulenza esterna per realizzare lo studio di un caso basato su sette stock, la maggior parte dei quali sono oggetto di un piano di ricostituzione, al fine di sostenere alcuni degli argomenti contenuti nella presente relazione.

La presente relazione passa in rassegna le opzioni seguenti:

- *Opzione 1: Status quo. Viene proseguita la politica attuale e l'accento viene posto sull'applicazione e attuazione del quadro normativo esistente.*

Sub-opzione 1: Status quo, mantenimento dell'attuale situazione.

L'ipotesi principale di questa sub-opzione è che la politica di controllo attualmente applicata sia sufficiente per garantire il rispetto delle norme in linea con gli obiettivi della PCP e che la radice del problema sia la scarsa applicazione dei requisiti normativi esistenti da parte degli Stati membri. In varie occasioni la Commissione ha manifestato la sua viva preoccupazione in merito alla mancanza di un impegno sufficiente degli Stati membri al riguardo³. Per ovviare a questa situazione, l'accento potrebbe essere posto su una migliore applicazione della normativa esistente. Tuttavia, le sostanziali carenze dell'attuale regime (complessità del quadro giuridico, assenza di norme d'ispezione comuni, mancanza di un sistema di sanzioni armonizzate e sufficientemente dissuasive, limitazione delle competenze della Commissione) non potrebbero essere risolte nel quadro di questa opzione e la situazione potrebbe difficilmente migliorare.

Sub-opzione 2: Applicazione e attuazione del quadro normativo esistente tramite regolamenti di applicazione.

¹ Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sul controllo dell'applicazione della politica comune della pesca da parte degli Stati membri nel periodo 2003-2005 - COM(2007) 167 del 10 aprile 2007.

² Relazione speciale n. 7/2007 della Corte dei conti sui sistemi di controllo, ispezione e sanzionamento relativi alle norme di conservazione delle risorse ittiche comunitarie.

³ COM(2007) 167.

In alternativa al semplice mantenimento della situazione attuale, questa sub-opzione prende come ipotesi principale l'adozione della normativa di applicazione ancora pendente. Il fatto che molti regolamenti di applicazione non siano stati adottati impedisce chiaramente al regolamento di controllo iniziale di ottenere l'impatto auspicato. Questo approccio implica tuttavia l'aggiunta di una serie non coordinata di norme alla trama normativa già complessa esistente al fine di rispondere a richieste isolate di ordine politico o a situazioni di emergenza nel settore della pesca. Anche se tutti i regolamenti di attuazione venissero adottati, ciò non consentirebbe di elaborare un nuovo approccio in materia di controllo e di ispezione. L'aggiunta di nuove disposizioni non farebbe che aumentare la frammentazione delle norme attuali e condurrebbe ad un quadro giuridico ancora più complesso. Il circolo vizioso costituito da dati carenti che non consentono pareri scientifici attendibili, con la conseguente adozione di decisioni di gestione non sostenibili e il risultante sovrasfruttamento degli stock, continuerebbe ad esistere. La tendenza generale alla riduzione dei contingenti proseguirebbe, con l'eccezione forse di qualche stock da ricostituire sottoposto a condizioni specifiche. Le competenze della Commissione e dei suoi ispettori resterebbero limitate e queste limitazioni andrebbero di pari passo con la persistente indulgenza dei sistemi giuridici nazionali nei confronti delle infrazioni, il livello insoddisfacente di sorveglianza dovuto a motivi giuridici o procedurali e l'incompletezza delle informazioni relative a sanzioni e inadempienze precedenti.

- *Opzione 2: Rifusione del regolamento sul controllo, associata ad un codice di condotta.*

L'elaborazione di un approccio in cui la riforma è applicata per mezzo di un quadro giuridico consolidato unito ad uno strumento di orientamento, come un codice di condotta o una guida delle migliori pratiche, potrebbe contribuire in una certa misura a migliorare il regime di controllo attualmente in vigore. Dato che questo approccio prenderebbe come base le iniziative avviate dagli Stati membri nel corso degli anni, il coordinamento a livello comunitario delle azioni di ispezione e di sorveglianza effettuate dalle autorità nazionali risulterebbe migliorato grazie all'adozione di strategie di ispezione e sorveglianza da parte della Commissione e alla messa in comune delle risorse nazionali di ispezione ai fini di un'utilizzazione congiunta. Le risorse di ispezione nazionali sarebbero in tal modo utilizzate nel modo più razionale ed efficace. Alcuni tipi di pesca potrebbero ricostituirsi a seguito di un'azione unilaterale su un segmento o su gruppi di segmenti della flotta ma, nel complesso, questo approccio non ha l'effetto di modificare il contenuto delle attuali disposizioni o di aggiungere nuovi strumenti giuridici e continua a fare troppo affidamento sull'applicazione volontaria da parte degli Stati membri. Anche se le attuali disposizioni fossero oggetto di una rifusione, agli Stati membri occorrerebbe ancora un nuovo quadro giuridico che definisca nuovi strumenti vincolanti per garantire l'effettiva applicazione delle norme della PCP. Una combinazione di misure di consolidamento e di orientamento sarebbe pertanto insufficiente.

- *Opzione 3: Strumento normativo sotto forma di un nuovo regolamento vincolante.*

La terza opzione sottoposta a valutazione è l'attuazione della riforma per mezzo di uno strumento normativo vincolante a livello dell'UE. Questo approccio è volto a creare condizioni di equità nell'UE in risposta a una forte domanda degli Stati membri e, in particolare, del settore stesso. Esso garantirebbe l'applicazione uniforme delle norme della PCP nell'UE e il trattamento non discriminatorio di tutti i pescatori. Lo strumento normativo realizzerebbe gli obiettivi di una politica di controllo

realmente globale e integrata e includerebbe tutti i livelli di controllo, "dalla rete al piatto". L'attuazione di misure di controllo adeguate consentirebbe altresì di realizzare taluni adeguamenti strutturali necessari a livello della flotta. Da un lato, il controllo efficace e rafforzato dei regimi di gestione dello sforzo di pesca consentirebbe di ridurre l'attuale sovrasfruttamento, che sostiene artificialmente la redditività della flotta e costituisce pertanto un incentivo a non rispettare le norme. D'altro lato, la questione della sovraccapacità sarebbe affrontata grazie all'introduzione di strumenti efficaci ai fini di un migliore controllo della capacità dei pescherecci. L'introduzione di norme comuni di controllo e di ispezione costituirebbe una base comune e consentirebbe la creazione di condizioni eque per tutti. Anche l'adozione di sanzioni armonizzate contribuirebbe alla creazione di condizioni eque, con penalità proporzionate ai guadagni ottenuti con le attività illecite e comparabili in tutti gli Stati membri. Un quadro normativo vincolante consentirebbe alla Commissione di garantire l'effettiva applicazione delle norme della PCP. In primo luogo, esso migliorerebbe la capacità della Commissione di rispondere proporzionalmente al livello di inadempienza constatata da parte degli Stati membri. Il conferimento di competenze rafforzate agli ispettori della Commissione renderebbe più difficile per gli Stati membri tenere nascoste le carenze in materia di attuazione delle norme della PCP. In secondo luogo la Commissione, disponendo di competenze rafforzate, potrebbe in particolare migliorare la gestione delle possibilità di pesca e imporre più facilmente di sua iniziativa chiusure della pesca in tempo reale per evitare uno sfruttamento eccessivo delle risorse.

Le analisi qualitative e quantitative mostrano che, sebbene alcuni degli elementi della riforma siano più importanti di altri, il pacchetto di misure sarà certamente più efficace per ottenere un livello elevato di rispetto delle norme se esso viene attuato nella sua totalità e dotato di uno strumento vincolante piuttosto che volontario, simile ad esempio al codice di condotta per una pesca responsabile della FAO.

Qualora le proposte vengano attuate tramite un regolamento vincolante e qualora gli Stati membri applichino tale regolamento unitamente ai piani pluriennali di ricostituzione esistenti, i benefici netti supplementari per il settore derivanti dall'esistenza di stock ricostituiti e meglio protetti potrebbero essere dell'ordine di 10 miliardi di euro su 10 anni. È probabile che a tali benefici economici si aggiunga un aumento netto dell'occupazione fino a un totale di 4 000 nuovi posti di lavoro per l'insieme dei sottosettori. L'aumento della produzione ittica può costituire un fattore significativo per quanto concerne la creazione di nuovi posti di lavoro su base settoriale e regionale.

Con un regolamento pienamente vincolante, le catture provenienti dall'insieme degli stock potrebbero registrare un aumento di circa 270 000 tonnellate di specie ad alto valore. Tale aumento contribuirebbe in misura rilevante a garantire l'approvvigionamento del mercato e la sostenibilità del settore.

Tale aumento sarà inoltre associato a considerevoli benefici ambientali legati al miglioramento degli stock ittici, in particolare nell'ambito dei piani di ricostituzione, che da soli sono in grado di produrre un aumento di 830 000 tonnellate nella biomassa riproduttiva nel corso del periodo analizzato. L'analisi ha inoltre dimostrato che questo aumento della biomassa delle specie fondamentali invertirebbe l'attuale tendenza al declino dell'ecosistema dovuta al fatto di orientare la pesca verso specie situate sempre più in basso nella catena alimentare.

- *Opzione 4: Centralizzazione della politica di controllo della PCP a livello dell'UE, con aumento delle competenze della Commissione e dell'Agenzia comunitaria per il controllo della pesca (ACCP)*

Nell'ambito di questa opzione, la Commissione e l'ACCP unirebbero le risorse degli Stati membri in materia di ispezione ed elaborerebbero norme universalmente accettate, con l'obiettivo a lungo termine di creare una sorta di sistema di guardia costiera europea. Ciò garantirebbe l'applicazione uniforme delle norme della PCP e il trattamento non discriminatorio di tutti i pescatori dell'UE. La Commissione disporrebbe di competenze in materia di controllo ed esecuzione, il che faciliterebbe altresì la raccolta di informazioni su possibili infrazioni e migliorerebbe di conseguenza l'efficienza globale del sistema. Questo approccio richiederebbe un sostanziale incremento delle risorse umane e tecniche a livello della Commissione e dell'Agenzia, nonché investimenti finanziari considerevoli.

Questa opzione è stata tuttavia scartata rapidamente, per vari motivi. In particolare, la redistribuzione dei compiti tra la Commissione e gli Stati membri andrebbe al di là di quanto previsto dal trattato. La Commissione provvederebbe direttamente ad attuare e a far rispettare le norme da essa stabilite; ciò le conferirebbe inoltre un potere giurisdizionale sui pescherecci comunitari. È poi difficilmente concepibile che gli Stati membri accettino all'improvviso di abbandonare le proprie competenze a vantaggio di un'istanza sopranazionale. Questo approccio potrebbe addirittura andar contro i principi di proporzionalità e sussidiarietà. Infine, una simile opzione avrebbe un'incidenza considerevole sul bilancio dell'UE per quanto concerne i costi di personale e di attuazione operativa, incidenza che l'UE non potrebbe permettersi.

Conclusioni

L'analisi dimostra che il pacchetto di riforme è in grado di garantire un livello elevato di rispetto delle norme, con conseguenti effetti benefici per tutto il settore, in particolare per quanto concerne la ricostituzione degli stock; la relazione raccomanda tuttavia che esso venga attuato tramite un regolamento vincolante, poiché l'analisi di opzioni non vincolanti e maggiormente basate su un'azione volontaria indica che queste ultime sarebbero inefficaci.

La valutazione d'impatto ha mostrato che non è possibile attendersi miglioramenti significativi nell'ambito dell'opzione 1, poiché uno dei principali difetti dell'attuale regime, ossia la complessità del quadro giuridico disperso in vari regolamenti e sottoposto a varie modifiche nel corso dell'ultimo anno, non verrebbe risolto nell'ambito di questa opzione. Quanto alla sub-opzione 2, che prevede l'adozione di misure di attuazione supplementari, essa rischierebbe di aumentare la frammentazione delle norme attuali.

L'opzione 2 offrirebbe un quadro giuridico semplificato e apporterebbe miglioramenti parziali al regime di controllo in vari Stati membri. Tuttavia, dato che le carenze delle attuali disposizioni non sarebbero eliminate e che i miglioramenti dipenderebbero in larga misura dall'azione volontaria degli Stati membri, questa opzione non consentirebbe di mettere in atto un approccio globale né di creare condizioni di parità per tutte le parti interessate.

Una riforma completa dell'attuale regime di controllo della pesca, fondata su un regolamento vincolante secondo quanto previsto all'opzione 3, consentirebbe non solo di consolidare e semplificare la normativa esistente, attualmente dispersa in una serie di regolamenti, ma anche di elaborare un nuovo approccio armonizzato in materia di ispezione e di controllo, comprendente tutti gli aspetti "dalla rete al piatto", al fine di creare una cultura comune di rispetto delle regole e di garantire l'effettiva applicazione delle norme della PCP. Ne

risulterebbe un regime di controllo autenticamente globale e integrato, in grado di ripristinare la fiducia delle parti interessate nella PCP.