

Bruxelles, 16.1.2017
COM(2017) 3 final

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

**Valutazione dei programmi di monitoraggio condotti dagli Stati membri a norma della
direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino**

{SWD(2017) 1 final}

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio
Valutazione dei programmi di monitoraggio condotti dagli Stati membri a norma
della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/CE)

1. INTRODUZIONE

La direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino¹ (MSFD) istituisce un quadro all'interno del quale gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per conseguire o mantenere un buono stato ecologico in tutte le acque marine dell'UE entro il 2020. Raggiungere questo obiettivo presuppone che i mari dell'UE siano puliti, sani e produttivi e che l'utilizzo dell'ambiente marino sia sostenibile. La MSFD contiene undici "descrittori" qualitativi², che illustrano come dovrebbe essere l'ambiente marino al momento del conseguimento di un buono stato ecologico. La decisione 2010/477/UE della Commissione sui criteri e gli standard metodologici relativi al buono stato ecologico delle acque marine³ fornisce agli Stati membri orientamenti su come realizzare tale obiettivo.

Nella pratica gli Stati membri sono tenuti a elaborare e ad attuare strategie per l'ambiente marino, che includano:

- una valutazione iniziale delle loro acque marine;
- la definizione del buono stato ecologico delle loro acque marine;
- la definizione di traguardi ambientali;
- l'elaborazione e l'attuazione di programmi di monitoraggio coordinati;
- la definizione delle misure o delle azioni necessarie per conseguire o mantenere un buono stato ecologico.

La Commissione è tenuta a valutare, per ciascuno Stato membro, se tali diversi elementi siano conformi ai requisiti della direttiva. Se del caso, la Commissione può anche chiedere informazioni supplementari e fornire orientamenti in merito alle eventuali modifiche che ritiene necessarie.

Nel 2012 gli Stati membri hanno trasmesso le loro relazioni dopo la prima fase di attuazione, relativa alla valutazione iniziale, alla determinazione di un buono stato ecologico e alla definizione dei traguardi ambientali. La Commissione ha pubblicato una valutazione⁴ degli elementi comunicati, in cui ha concluso che gli Stati membri hanno dato prova di

¹ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino), GU L 164, del 25.6.2008, pag. 19).

² Gli 11 descrittori qualitativi sono elencati nell'allegato I della MSFD e includono: D1– la biodiversità, D2 – le specie non indigene, D3 – le popolazioni di pesci e molluschi sfruttati a fini commerciali, D4 – la rete trofica marina, D5 – l'eutrofizzazione, D6 – l'integrità del fondo marino, D7 – la modifica delle condizioni idrografiche, D8 – le concentrazioni di contaminanti, D9 – i contaminanti presenti nei pesci e in altri frutti di mare, D10 – i rifiuti marini, D11 – l'energia, comprese le fonti sonore sottomarine. Ai fini della presente relazione i descrittori relativi alla biodiversità (D1, D4 e D6) sono stati raggruppati in base alle principali categorie di specie e tipi di habitat come segue: uccelli, mammiferi e rettili, pesci e cefalopodi, habitat sul fondo marino e habitat nella colonna d'acqua. Con questa ulteriore suddivisione le categorie di descrittori sono in totale tredici.

³ Decisione della Commissione 2010/477/UE, del 1° settembre 2010, sui criteri e gli standard metodologici relativi al buono stato ecologico delle acque marine (GU L 232, del 2.9.2010, pag. 14).

⁴ Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Prima fase di attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/CE) - Valutazione e orientamenti della Commissione europea" - COM(2014)097 final.

un'ambizione limitata nel definire i traguardi ambientali. Nella valutazione si è altresì posto l'accento sulla mancanza di coerenza e di coesione tra le diverse regioni e sottoregioni marine in termini di attuazione.

Nella fase di attuazione successiva gli Stati membri erano tenuti a elaborare e ad attuare i programmi di monitoraggio⁵ entro il luglio 2014 e a comunicarli alla Commissione entro tre mesi dalla loro elaborazione. I programmi di monitoraggio sono finalizzati a valutare lo stato ecologico delle acque marine e i progressi in corso per il conseguimento dei traguardi ambientali.

Venti Stati membri⁶ hanno trasmesso i loro programmi di monitoraggio alla Commissione in tempo utile⁷ per la presente valutazione, specificatamente Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovenia, Finlandia, Svezia e Regno Unito⁸. Tre Stati membri (Malta, Grecia e Polonia) non hanno ancora trasmesso le loro relazioni⁹.

La presente relazione integra la relazione della Commissione del 2014 ed è intesa a illustrare i progressi compiuti dagli Stati membri per un'attuazione più coerente della MSFD, al fine di conseguire un buono stato ecologico delle acque marine dell'UE entro il 2020.

La Commissione presenta qui la valutazione dei programmi di monitoraggio trasmessi dagli Stati membri summenzionati. La relazione valuta la coerenza e l'adeguatezza dei programmi di monitoraggio di ciascuno Stato membro, esaminandone altresì la coerenza a livello regionale. Fornisce inoltre orientamenti in merito alle eventuali modifiche che la Commissione ritiene necessarie.

La prima parte della relazione analizza i programmi di monitoraggio degli Stati membri per quanto concerne la determinazione del buono stato ecologico e dei traguardi ambientali ad esso associati. La seconda parte esamina le ulteriori iniziative di monitoraggio da intraprendere a livello nazionale e dell'UE al fine di conseguire e conservare un buono stato ecologico delle acque marine dell'UE entro il 2020.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione¹⁰ contiene un'analisi dettagliata del programma di monitoraggio di ciascuno Stato membro, alla luce degli undici descrittori qualitativi della MSFD, fornendo inoltre orientamenti specifici destinati a ciascuno Stato membro.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione comprende anche una valutazione di alcuni elementi comunicati nell'ambito della prima fase di attuazione della MSFD per gli Stati membri che hanno trasmesso le relazioni in ritardo – Bulgaria, Croazia, Malta, la sottoregione portoghese della Macaronesia (Azzorre e Madeira) e la sottoregione del Mediterraneo occidentale per il Regno Unito (le acque intorno a Gibilterra)¹¹.

⁵ Tale requisito è previsto dall'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), punto iv), e dall'articolo 11 della MSFD.

⁶ Tale obbligo previsto dalla direttiva si applica solo ai 23 Stati membri costieri e non ai 5 Stati membri senza sbocchi sul mare.

⁷ Ai fini della presente relazione si è fissato come termine ultimo il mese di settembre 2015.

⁸ La relazione del Regno Unito non include le acque intorno al territorio britannico d'oltremare di Gibilterra.

⁹ Nel frattempo Malta e la Polonia hanno trasmesso le loro relazioni, ma troppo tardi per poterle esaminare ai fini della presente relazione. A oggi (ottobre 2016) la Grecia non ha ancora presentato la propria relazione. La Commissione comunicherà e pubblicherà la valutazione e gli orientamenti destinati agli Stati membri non inclusi nella presente relazione in un secondo momento.

¹⁰ SWD(2017)1 final.

¹¹ Per il Portogallo e il Regno Unito, le raccomandazioni iniziali formulate dalla Commissione nella relazione del 2014 sono state aggiornate per tenere conto dei dati relativi alla Macaronesia per il Portogallo e a Gibilterra per il Regno Unito.

2. RISULTATI PRINCIPALI

Per determinare se i programmi di monitoraggio degli Stati membri costituiscano un quadro adeguato per il rispetto dei requisiti della MSFD, tali programmi sono stati valutati analizzandone la finalità, la portata territoriale, la portata delle categorie di descrittori e dei traguardi ambientali, i tempi di attuazione, l'adeguatezza rispetto agli obblighi fissati dalla MSFD e da altre normative pertinenti, nonché la coerenza regionale.

I venti Stati membri hanno trasmesso oltre 200 programmi di monitoraggio, inclusi circa 1 000 sottoprogrammi.

Finalità

Come illustrato nella figura 1, le attività di monitoraggio sono incentrate per lo più (73%) sulla valutazione dello stato ecologico delle acque marine degli Stati membri nonché delle ripercussioni derivanti dalle attività umane. Le attività di monitoraggio riguardano nel 41% dei casi le pressioni derivanti dalle attività umane (ad esempio, la presenza di particolato sospeso nella colonna d'acqua con un conseguente calo della trasparenza dell'acqua oppure l'arricchimento di nutrienti, causa di eutrofizzazione, oppure l'accumulazione di rifiuti marini sulle spiagge), per il 19% le attività umane che causano tali pressioni (ad esempio, le attività di dragaggio nei porti oppure le attività agricole e gli scarichi di acque reflue urbane oppure una gestione inappropriata dei rifiuti solidi), mentre in solo il 12% dei casi interessano l'efficacia delle misure di mitigazione delle pressioni e i relativi effetti (ad esempio, le ripercussioni delle misure finalizzate a ridurre la perdita di nutrienti o a migliorare la gestione dei rifiuti solidi). La mancanza di enfasi sulla valutazione delle misure può essere in parte giustificata dal fatto che gli Stati membri non erano tenuti a rendere operative le misure prima della fine del 2016 (articolo 5, paragrafo 2, della MSFD).

A causa della sovrapposizione di alcuni programmi e delle relative finalità, il totale delle diverse attività di monitoraggio supera il 100%.

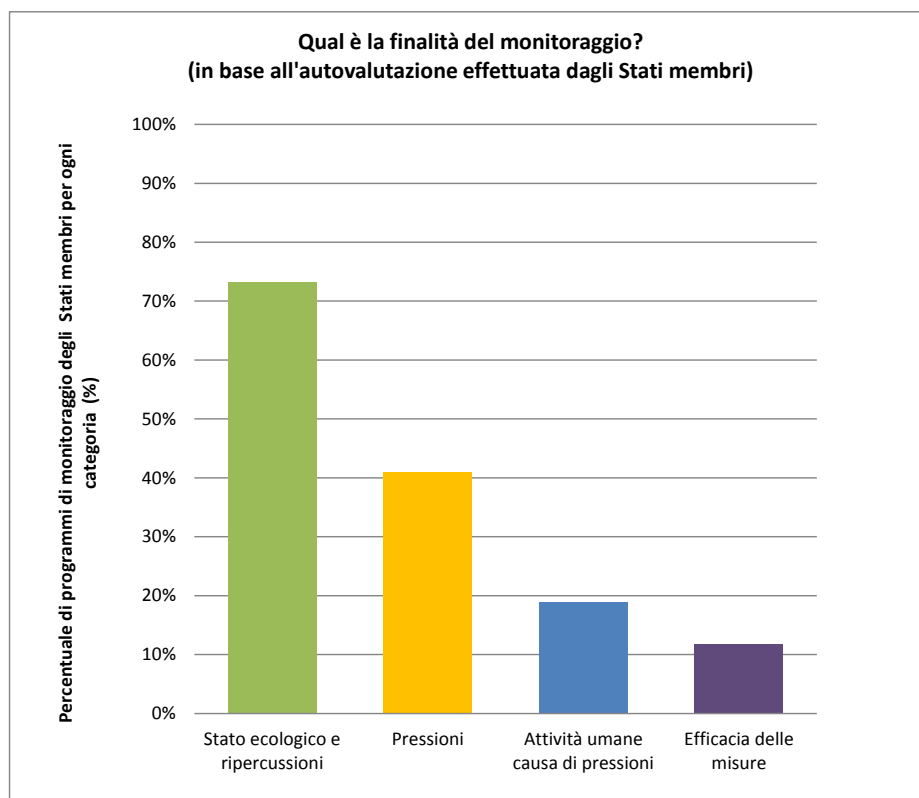


Figura 1. Finalità del monitoraggio degli Stati membri¹²

Al monitoraggio della biodiversità (descrittori 1, 4 e 6) è destinato il 41% delle iniziative¹³. L'attenzione posta sulla biodiversità può essere dovuta al lavoro già svolto in termini di monitoraggio per l'attuazione di altre normative dell'UE, come ad esempio la direttiva Uccelli¹⁴, la direttiva Habitat¹⁵, la direttiva quadro sulle acque¹⁶, la direttiva sulle acque di balneazione¹⁷, la direttiva sui nitrati¹⁸ e il regolamento relativo alla politica comune della pesca¹⁹, che prevedono requisiti di monitoraggio direttamente connessi ai descrittori della MSFD. Ad esempio, nell'ambito della direttiva Uccelli, gli Stati membri devono considerare le tendenze e le variazioni delle popolazioni delle specie di uccelli selvatici oggetto di speciali misure di conservazione. Il monitoraggio effettuato dagli Stati membri riguardo alle popolazioni, alle dimensioni e all'abbondanza di uccelli marini garantisce il rispetto dei requisiti previsti sia dalla direttiva Uccelli sia dalla MSFD.

¹² Il grafico non include i dati della Lettonia, dell'Italia e del Portogallo, perché le relative relazioni sono state trasmesse in un formato non standardizzato. I programmi di monitoraggio interessano diversi ambiti territoriali e potrebbero quindi riferirsi alle acque costiere e territoriali.

¹³ Le percentuali sono calcolate in base al numero totale di sottoprogrammi di monitoraggio oggetto di comunicazione.

¹⁴ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 20, 26.1.2010, pag. 7).

¹⁵ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

¹⁶ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU L 327, 22.12.2000, pag. 1).

¹⁷ Direttiva 2006/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2006, relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione e che abroga la direttiva 76/160/CEE (GU L 64, del 4.3.2006, pag. 37).

¹⁸ Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dell'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375, 31.12.1991, pag. 1).

¹⁹ Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013 relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio (GU L 354, 28.12.2013, pag. 22).

Il 59% delle attività di monitoraggio riguarda gli altri otto descrittori, con percentuali relativamente basse per il monitoraggio dell'energia, comprese le fonti sonore sottomarine²⁰, e i contaminanti presenti nei frutti di mare (descrittori 11 e 9) (4% in entrambi i casi), per le specie non indigene (descrittore 2) (5%), per i rifiuti marini e i cambiamenti idrografici (descrittori 10 e 7) (6% in entrambi i casi). I contaminanti nelle acque (descrittore 8), l'eutrofizzazione (descrittore 5) e i pesci sfruttati a fini commerciali (descrittore 3) sono oggetto di un monitoraggio più intenso (rispettivamente il 13%, l'11% e il 9% delle attività di monitoraggio).

Portata territoriale

Gli Stati membri hanno fornito informazioni sulla distribuzione territoriale dei rispettivi programmi di monitoraggio, utilizzando le seguenti aree geografiche:

- terrestre (sulla terraferma);
- acque di transizione²¹;
- acque costiere;
- acque territoriali;
- zona economica esclusiva (ZEE)²²;
- zona della piattaforma continentale oltre la ZEE²³ e
al di fuori delle acque marine degli Stati membri.

Come illustrato nella figura 2, la maggior parte delle attività di monitoraggio (68%) effettuate dagli Stati membri ha luogo nelle acque costiere e, in percentuali elevate, anche nelle acque territoriali (57%) e nella ZEE (51%). La percentuale più bassa (6%) si registra nelle acque continentali oltre la ZEE.

Come spiegato in precedenza, in genere gli Stati membri hanno collegato i loro programmi di monitoraggio a programmi esistenti previsti da altre normative dell'UE, il che giustificerebbe la predominanza del monitoraggio nelle acque costiere. I programmi di monitoraggio al di fuori delle acque territoriali degli Stati membri sono limitati, fatto che può essere dovuto a diversi fattori, tra cui il costo di questo tipo di monitoraggio e l'esigenza di incentrarsi sulle pressioni e sulle ripercussioni principali prodotte in prossimità delle coste.

²⁰ Questo descrittore si riferisce all'introduzione di energia nell'ambiente marino, comprese le fonti sonore sottomarine. Considerato il fatto che lo sviluppo scientifico e tecnico alla base di questo descrittore è ancora in corso, gli Stati membri hanno incentrato le loro attività esclusivamente sulle fonti sonore sottomarine e nella presente relazione il descrittore è utilizzato in questo senso.

²¹ In base alla definizione data dalla direttiva 2000/60/CE, le acque di transizione sono corpi idrici superficiali in prossimità della foce di un fiume, che sono parzialmente di natura salina a causa della loro vicinanza alle acque costiere, ma sostanzialmente influenzati dai flussi di acqua dolce. Secondo la definizione contenuta nella direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le acque costiere si estendono sino a un miglio nautico dalla linea di base.

²² Acque territoriali (sino a 12 miglia nautiche), zona economica esclusiva (ZEE) (sino a 200 miglia nautiche) e piattaforma continentale oltre la ZEE, in base alla definizione data nella convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.

²³ L'espressione "al di fuori delle acque marine degli Stati membri" si riferisce alle aree escluse dalla giurisdizione degli Stati membri (ivi compreso nelle acque degli Stati confinanti).

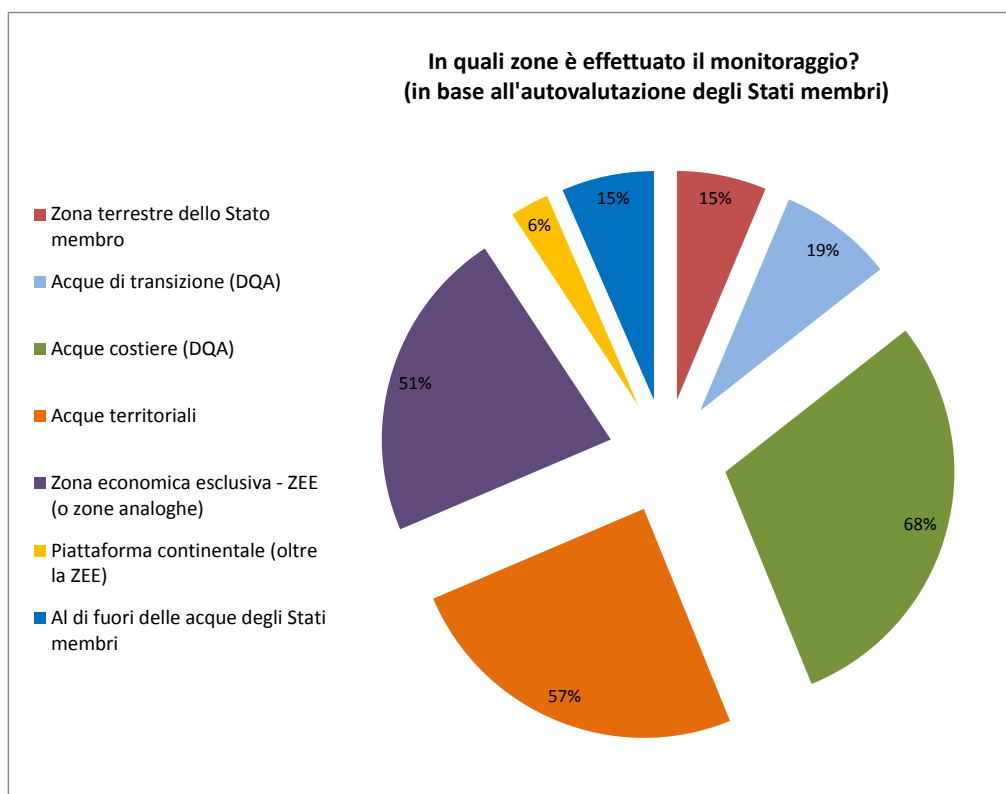


Figura 2. Portata territoriale del monitoraggio degli Stati membri²⁴

Tempi di attuazione

Gli Stati membri erano tenuti a elaborare e ad attuare i programmi di monitoraggio entro il 15 luglio 2014. La figura 3 illustra le percentuali, per categoria di descrittore, dei programmi di monitoraggio con attuazione prevista per il 2014, 2018, 2020 e dopo il 2020. Nel 2014 i descrittori più monitorati dagli Stati membri sono stati i contaminanti nei frutti di mare (descrittore 9), i pesci sfruttati a fini commerciali (descrittore 3) e l'eutrofizzazione (descrittore 5). In base all'autovalutazione condotta dagli Stati membri, entro il 2020 saranno in atto i programmi di monitoraggio per l'eutrofizzazione (descrittore 5), per i mammiferi, i rettili, i pesci e i cefaloidi (descrittori 1 e 4) e per i contaminanti (descrittore 8). Per i pesci sfruttati a fini commerciali (descrittore 3), i cambiamenti idrografici (descrittore 7), i rifiuti marini (descrittore 10) e gli habitat sul fondale marino e nella colonna d'acqua (descrittori 1, 4 e 6), si prevede che entro il 2020 sarà in atto quasi il 90% dei programmi di monitoraggio.

²⁴ Il totale delle diverse attività di monitoraggio è superiore al 100% a causa della sovrapposizione dei programmi e delle loro finalità. Il grafico non include dati di Lettonia, Italia o Portogallo, perché le relazioni di tali paesi sono state trasmesse in un formato non standardizzato.

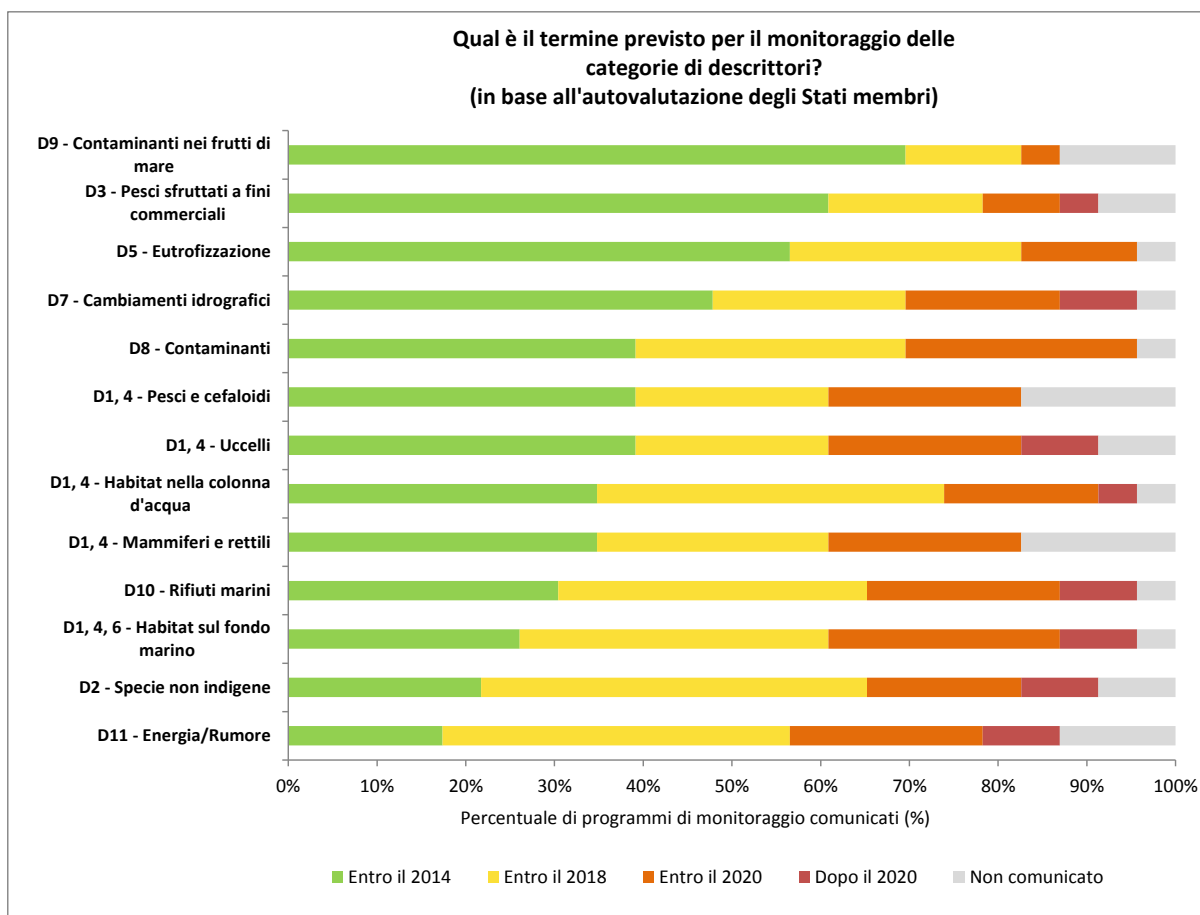


Figura 3. Termine previsto dagli Stati membri per la messa in atto dei programmi di monitoraggio finalizzati a soddisfare le esigenze di un buono stato ecologico, per categoria di descrittore^{25,26}

Occorrerà garantire una netta accelerazione dei programmi di monitoraggio per le specie non indigene (descrittore 2) e le fonti sonore sottomarine (descrittore 11), al fine di assicurare un'adeguata copertura, considerati i termini previsti dalla MSFD per l'aggiornamento delle strategie per l'ambiente marino, entro il 2018, e per il raggiungimento di un buono stato ecologico, entro il 2020. Sono inoltre necessarie ulteriori iniziative per i descrittori sulla biodiversità (descrittori 1, 4 e 6) e, in particolare, per quelli non contemplati dalla legislazione vigente.

²⁵ "Non comunicato": i tempi per il conseguimento di un buono stato ecologico non sono ancora stati riferiti.

²⁶ Come spiegato nella precedente nota a piè di pagina n. 2, sono state definite 13 categorie di descrittori.

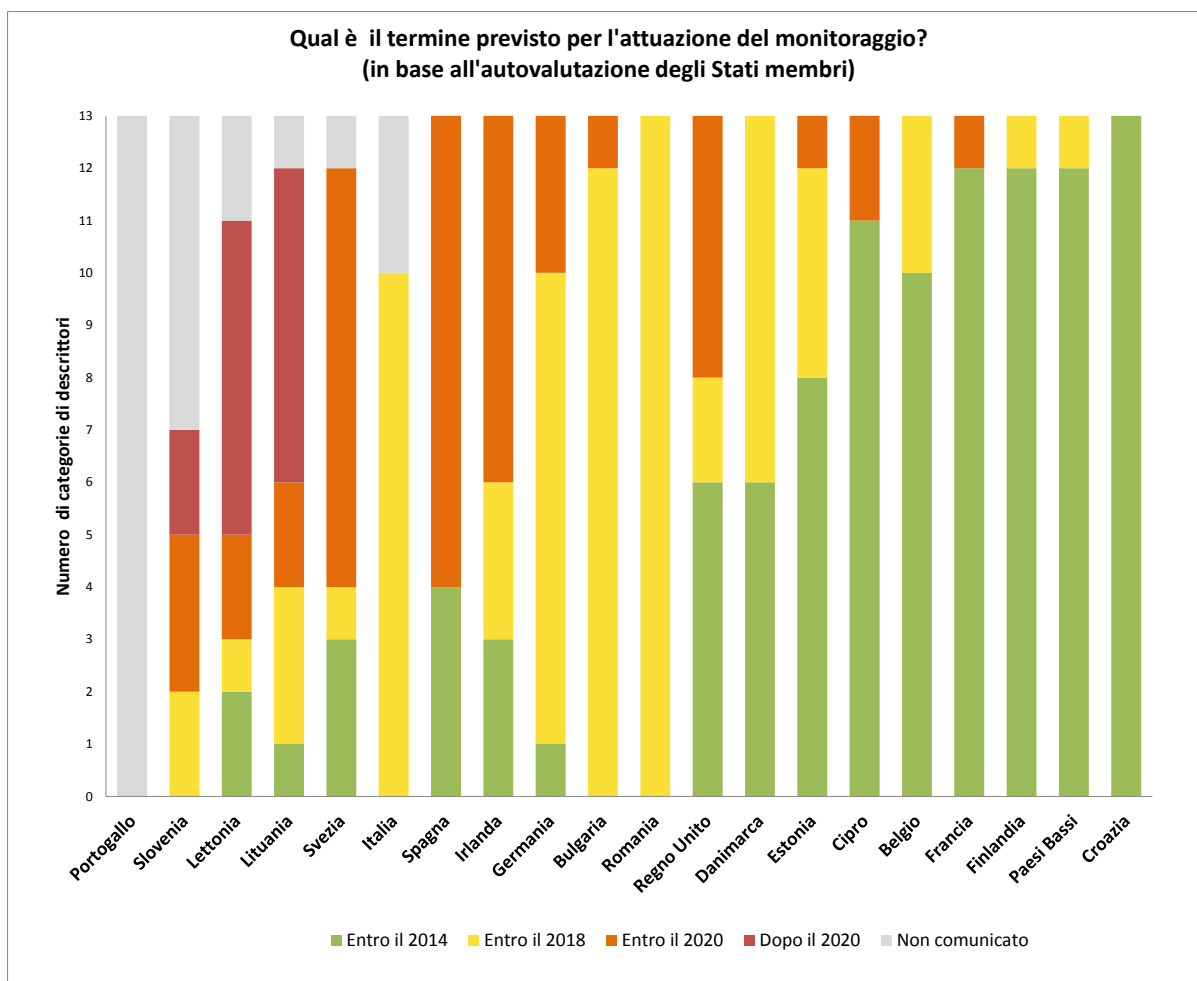


Figura 4. Termine previsto dagli Stati membri per l'attuazione dei programmi di monitoraggio, al fine di soddisfare le esigenze di un buono stato ecologico

Nella figura 4 sono illustrate, per Stato membro, le proporzioni dei programmi di monitoraggio la cui attuazione, finalizzata a valutare i progressi verso il conseguimento di un buono stato ecologico, è stata prevista per il 2014, 2018, 2020 e oltre il 2020.

Cinque Stati membri hanno comunicato di avere messo in atto i programmi di monitoraggio per la maggior parte delle categorie di descrittori già nel 2014, mentre nello stesso anno quattro Stati membri non avevano ancora attuato alcun programma di monitoraggio. In generale, nel luglio 2014, termine previsto per la loro elaborazione e attuazione conformemente all'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), punto iv), della MSFD, i programmi di monitoraggio erano solo parzialmente adeguati. Di conseguenza, gli Stati membri presenteranno notevoli lacune nei dati disponibili per l'esame dei progressi realizzati ai fini del conseguimento di un buono stato ecologico e dei traguardi ambientali, previsto per la valutazione del 2018.

Secondo quanto comunicato nelle relazioni degli Stati membri, la situazione dovrebbe registrare progressivi miglioramenti con il passare del tempo: entro il 2018 nove Stati membri dovrebbero raggiungere una copertura completa (o quasi completa) delle categorie di descrittori ed entro il 2020 quindici Stati membri avranno messo in atto i loro programmi. Nel complesso la maggior parte degli Stati membri ha fissato al 2020 il termine per la piena attuazione della maggioranza dei programmi di monitoraggio, aspetto rassicurante soltanto nella misura in cui comporta, per quell'anno, la piena operatività del monitoraggio previsto della MSFD.

Tuttavia, cinque Stati membri non hanno dato informazioni riguardo alle rispettive intenzioni o hanno annunciato che i programmi di monitoraggio non saranno attuati appieno neppure dopo il 2020 – termine entro il quale gli Stati membri sono tenuti a conseguire un buono stato ecologico.

Osservazioni analoghe sono applicabili per la trattazione dei traguardi ambientali nei programmi di monitoraggio degli Stati membri²⁷, sebbene dai termini comunicati si evinca che gli Stati membri prevedono in genere di soddisfare in maniera opportuna le esigenze relative al monitoraggio prima del 2020 – cfr. figura 5.

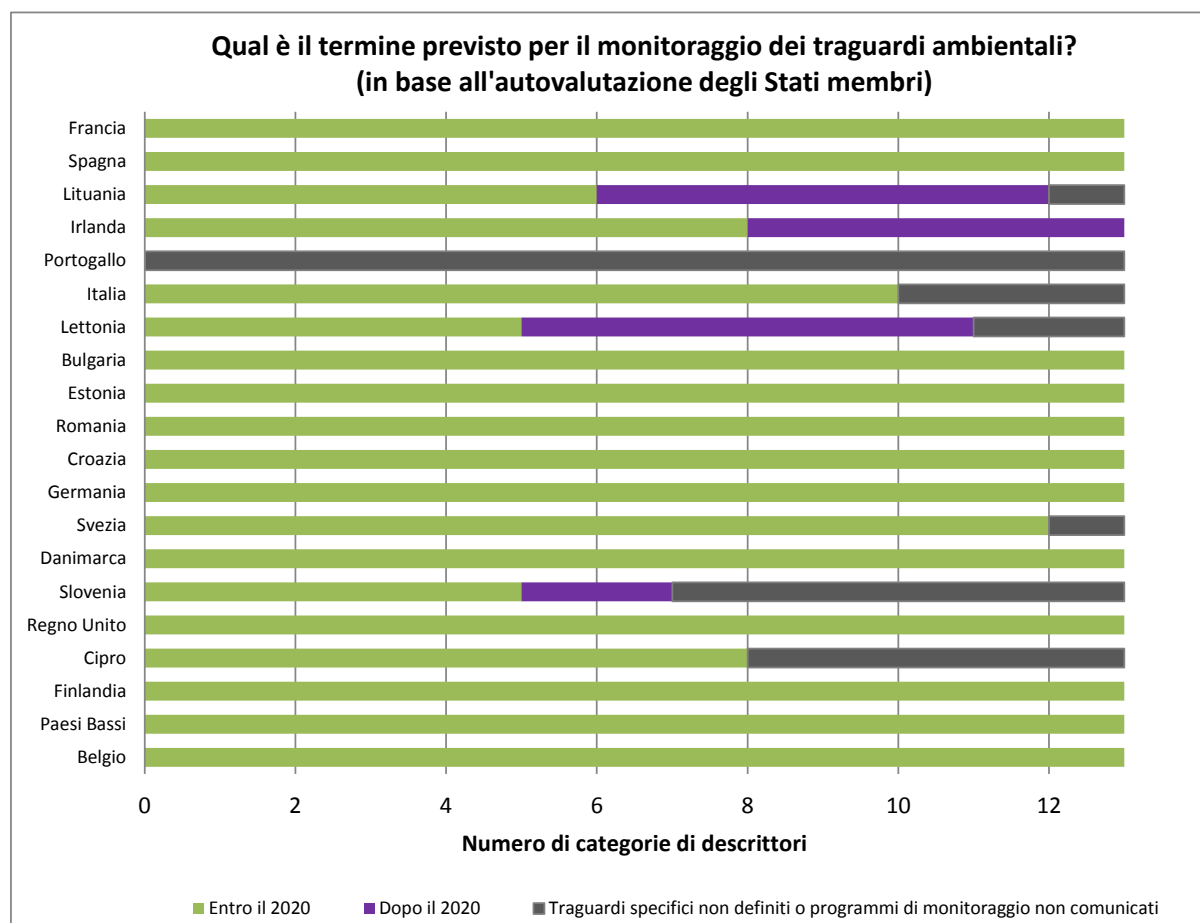


Figura 5. Termine previsto dagli Stati membri per la messa in atto dei programmi di monitoraggio relativi ai traguardi ambientali

Dodici Stati membri dovrebbero avere predisposto attività di monitoraggio finalizzate a valutare i traguardi ambientali fissati. L'Irlanda prevede di coprire tutti i traguardi, ma solo dopo il 2020, termine entro il quale dovrebbe già essere stato conseguito un buono stato ecologico. Gli altri sette Stati membri non hanno previsto di monitorare alcuni dei traguardi fissati.

Come spiegato in precedenza, i traguardi riguardanti le specie di pesci e molluschi sfruttati a fini commerciali (descrittore 3), l'eutrofizzazione (descrittore 5) e i contaminanti nei frutti di mare (descrittore 9) beneficeranno dei programmi di monitoraggio previsti da altre normative dell'UE. La maggior parte di essi vi è già contemplata o lo sarà con ogni probabilità entro il 2018.

²⁷ In conformità all'articolo 10 della MSFD, gli Stati membri erano tenuti a definire una serie di traguardi ambientali per conseguire un buono stato ecologico delle acque marine.

Sarà necessario adoperarsi ulteriormente per garantire che gli Stati membri raccolgano i dati necessari alla valutazione dei progressi verso il conseguimento di un buono stato ecologico e dei relativi traguardi. Gli Stati membri dovrebbero trasmettere relazioni al riguardo nel 2018, in particolare per i descrittori per cui non si sono registrati progressi sufficienti, ad esempio nel caso dei descrittori riguardanti le specie non indigene (descrittore 2), i rifiuti marini (descrittore 10), le fonti sonore sottomarine (descrittore 11) e la biodiversità (descrittori 1, 4 e 6) non contemplati dalla legislazione esistente.

Copertura e adeguatezza complessiva

È stata valutata l'adeguatezza dei programmi di monitoraggio degli Stati membri rispetto ai requisiti della MSFD e il documento di lavoro che accompagna la presente relazione contiene conclusioni dettagliate sui programmi di monitoraggio di ciascuno Stato membro. La valutazione tecnica è stata effettuata in base alle componenti principali dei programmi di monitoraggio degli Stati membri, in particolare gli aspetti e i parametri oggetto di monitoraggio, la frequenza e la portata territoriale.

In base ai risultati ottenuti, i programmi di monitoraggio degli Stati membri sono stati considerati "adeguati", "perlopiù adeguati" o "parzialmente adeguati" in relazione alla conformità ai requisiti della MSFD in termini di valutazione dello stato ecologico.

Nella figura 6 è rappresentato il contributo complessivo apportato dai programmi di monitoraggio dei singoli Stati membri a ciascuna categoria di descrittori. Le informazioni presentate nel grafico sono state utilizzate per valutare il numero di categorie di descrittori ritenute coperte o meno da ogni Stato membro. A partire da questa base si sono tratte conclusioni circa il fatto che i programmi di monitoraggio degli Stati membri siano perlopiù adeguati, parzialmente adeguati o non adeguati (figura 7).

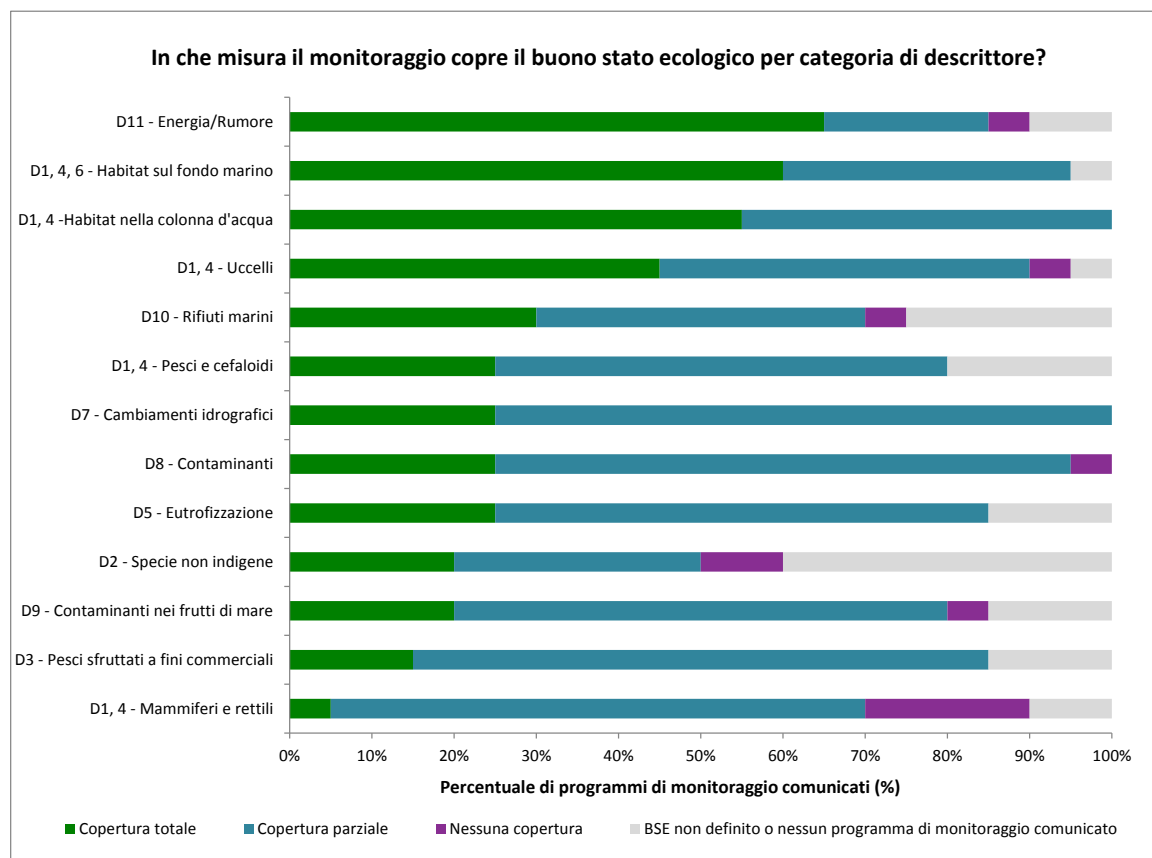


Figura 6. Copertura del buono stato ecologico (BSE) nei programmi di monitoraggio della MSFD in base alla valutazione tecnica

Le lacune individuate nella relazione della Commissione del 2014 in termini di mancanza di coerenza e comparabilità nell'applicazione della decisione 2010/477/UE tra Stati membri sono confermate in questa valutazione. Pertanto nell'ambito della presente relazione è stato possibile effettuare soltanto una valutazione comparativa indicativa.

La maggior parte degli Stati membri ha rilevato lacune nei rispettivi programmi ed è consapevole dei principali settori che richiedono ulteriori azioni. Le lacune rilevate interessano in particolare le metodologie di monitoraggio e gli standard metodologici (ad esempio, per gli habitat sul fondo marino e nella colonna d'acqua e per i contaminanti), la mancanza di dati e conoscenze riguardo al monitoraggio (ad esempio, per le specie non indigene (descrittore 2), i cambiamenti idrografici (descrittore 7), i rifiuti marini (descrittore 10) e le fonti sonore sottomarine (descrittore 11)).

In considerazione della loro inerente natura transfrontaliera, alcune pressioni e ripercussioni saranno monitorate con efficacia soltanto quando sarà applicato un approccio regionale (ad esempio, nel caso delle specie mobili, delle specie non indigene e delle fonti sonore sottomarine).

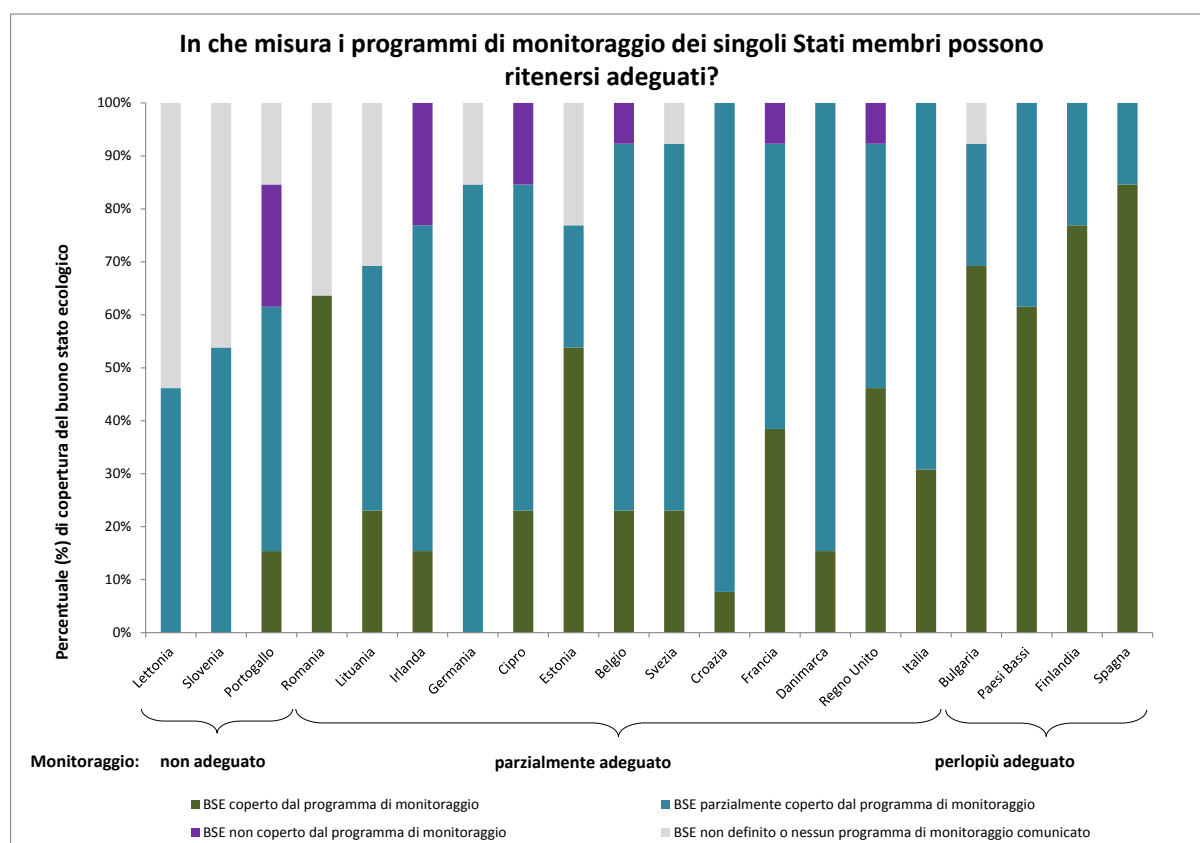


Figura 7. Copertura del buono stato ecologico (BSE) nei programmi di monitoraggio della MSFD in base alla valutazione tecnica

Nel complesso, basandosi sulla valutazione tecnica, la Commissione è del parere che nessuno dei programmi di monitoraggio elaborati dagli Stati membri sia del tutto adeguato e conforme ai requisiti della MSFD, in particolare per quanto concerne il monitoraggio dei progressi verso il conseguimento di un buono stato ecologico. I programmi di monitoraggio sono stati ritenuti perlopiù adeguati per quattro Stati membri, parzialmente adeguati per tredici Stati membri e non adeguati per tre Stati membri.

Coerenza con altre normative dell'UE

La maggior parte degli Stati membri ha fondato i propri programmi di monitoraggio sulle attività di monitoraggio esistenti intraprese nell'ambito di altre normative dell'UE o delle rispettive convenzioni marittime regionali. La direttiva quadro sulle acque, la direttiva "Habitat" e il regolamento relativo alla politica comune della pesca sono i testi legislativi dell'UE più comunemente associati ai programmi di monitoraggio della MSFD. In tal senso i programmi di monitoraggio possono essere in generale ritenuti coerenti con altri obblighi giuridici pertinenti.

I programmi di monitoraggio riguardanti i rifiuti marini (descrittore 10) e le fonti sonore sottomarine (descrittore 11) sono gli unici attuati esclusivamente ai fini della MSFD.

Focus: programma di monitoraggio per i rifiuti marini

Quasi tutti gli Stati membri che hanno trasmesso le loro relazioni hanno elaborato programmi per il monitoraggio dei rifiuti marini e questo è un dato incoraggiante.

La copertura territoriale e la frequenza delle attività di monitoraggio dei rifiuti sulle spiagge sono appropriate. Nell'Oceano Atlantico nordorientale anche i rifiuti ingeriti sono oggetto di un monitoraggio costante negli spiaggiamenti di uccelli marini. I programmi di monitoraggio nella maggior parte delle regioni marine presentano un livello di coerenza soddisfacente e i collegamenti alle norme internazionali e regionali sono chiari. La maggior parte degli Stati membri fa riferimento agli orientamenti sul monitoraggio elaborati dal gruppo tecnico MSFD per i rifiuti marini, che garantisce la necessaria armonizzazione.

Ciononostante, diversi ambiti ²⁸ richiedono urgenti miglioramenti. Ad esempio, il monitoraggio dei rifiuti sul fondale marino e sulla superficie dell'acqua e quello delle micro-particelle di rifiuti sono tutt'altro che adeguati. Non è effettuato alcun monitoraggio sistematico e comparabile dell'impatto dei rifiuti sulla flora e sulla fauna marine. Spesso i programmi di monitoraggio in atto non concernono la localizzazione e la portata delle attività umane che generano rifiuti marini.

Da ultimo, ma non per importanza, non esistono basi di riferimento né soglie per i rifiuti e le micro-particelle di rifiuti, il che, oltre a complicare il monitoraggio dei progressi verso il conseguimento di un buono stato ecologico, avrà ripercussioni sulla capacità dell'UE di onorare gli impegni a livello interno (il Settimo programma d'azione per l'ambiente fino al 2020 e il piano d'azione per l'economia circolare²⁹) e internazionale³⁰.

Coerenza e coordinamento a livello regionale

I programmi di monitoraggio degli Stati membri sono stati valutati anche in termini di coerenza regionale all'interno delle regioni definite all'articolo 4 della direttiva. In generale

²⁸ Alcune di tali questioni, come ad esempio i rifiuti marini, sono già trattate nel quadro della strategia comune di attuazione della MSFD.

²⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare" - COM/2015/0614 final.

³⁰ Tra gli impegni internazionali rientrano il processo di Rio +20 (conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile) e i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile adottata nel settembre 2015.

gli Stati membri hanno integrato il coordinamento regionale nei programmi di monitoraggio, in particolare utilizzando gli indicatori e gli standard concordati nelle convenzioni marittime regionali per valutare lo stato ecologico nell'ambito della MSFD.

La valutazione ha rivelato livelli di coerenza che vanno rispettivamente da moderato a elevato negli Stati membri delle regioni del Mar Nero, dell'Oceano Atlantico nordorientale e del Mar Baltico e da basso a moderato nella regione del Mar Mediterraneo.

Per gli Stati membri nelle regioni del Mar Nero, dell'Oceano Atlantico nordorientale e del Mar Baltico, la valutazione evidenzia livelli di coerenza elevati in alcuni casi specifici, come ad esempio in termini di portata territoriale o di elementi monitorati. È questo il caso, ad esempio, del monitoraggio dei contaminanti (descrittori 8 e 9) e dei rifiuti marittimi (descrittore 10) nelle regioni del Mar Baltico e del Mar Nero. Nel complesso, il monitoraggio nel bacino marittimo risulta più armonizzato nelle regioni del Mar Baltico e dell'Oceano Atlantico nordorientale (inclusi gli Stati extra-UE).

Gli Stati membri le cui acque fanno parte della regione dell'Oceano Atlantico nordorientale hanno elaborato programmi di monitoraggio a livello regionale per tutti i descrittori. Ciononostante, saranno necessarie ulteriori iniziative per accrescerne la coerenza, ad esempio per quanto concerne le specie non indigene (descrittore 2), la cui copertura è limitata, come dimostrato dal fatto che solo cinque Stati membri hanno comunicato di avere predisposto programmi di monitoraggio per questo descrittore.

Gli Stati membri della regione del Mar Mediterraneo devono sviluppare attività di monitoraggio più coerenti, attraverso iniziative regionali, per diversi descrittori, quali quelli relativi alle specie non indigene (descrittore 2) e alle fonti sonore sottomarine (descrittore 11).

Altri risultati

Problematiche transfrontaliere

Oltre alle questioni transfrontaliere affrontate nell'ambito di taluni descrittori della MSFD (come ad esempio le specie non indigene, i rifiuti marini e le fonti sonore sottomarine), alcuni Stati membri hanno posto l'accento sulle pressioni e le ripercussioni causate dai cambiamenti climatici e dall'acidificazione degli oceani quali questioni principali di natura transfrontaliera esaminate direttamente o indirettamente attraverso i programmi di monitoraggio previsti dalla MSFD.

Una migliore base di conoscenze

I programmi di monitoraggio degli Stati membri contribuiranno a migliorare la base di conoscenze, in particolare per i descrittori sulle fonti sonore sottomarine e l'integrità del fondo marino (descrittori 11 e 6), che dovrebbe portare a miglioramenti nella prossima valutazione delle acque marine effettuata dagli Stati membri, prevista per il 2018.

Programmi di monitoraggio "adattivi"

Alcuni Stati membri hanno messo in atto programmi di monitoraggio "adattivi", in grado di conservare la loro adeguatezza anche in caso di ridefinizione degli indicatori di un buono stato ecologico o dei traguardi, alla luce delle migliori conoscenze acquisite, di nuove norme e pratiche a livello regionale oppure dei cambiamenti nelle pressioni. Benché la flessibilità costituisca un elemento positivo, occorre prestare attenzione per garantire che i programmi di monitoraggio "adattivi" non abbiano ripercussioni negative a lungo termine in termini di copertura del monitoraggio.

3. CONCLUSIONI GENERALI

L'analisi dei programmi di monitoraggio avviati nell'ambito del primo ciclo di attuazione della MSFD mostra che, nonostante i notevoli sforzi profusi o previsti per il prossimo futuro, la maggior parte degli Stati membri dovrà prendere misure supplementari affinché la copertura dei programmi di monitoraggio sia appropriata e tempestiva. Sono necessari ulteriori progressi per garantire che gli approcci siano comparabili nei diversi Stati membri e che i programmi di monitoraggio siano oggetto di miglioramenti che li rendano tali da costituire un quadro conforme ai requisiti della MSFD.

Occorre garantire una migliore copertura dei descrittori non contemplati o contemplati solo parzialmente dalle normative esistenti. In otto Stati membri sarà necessario prestare particolare attenzione per garantire una copertura completa e tempestiva, in termini di monitoraggio dei traguardi fissati in conformità all'articolo 10 della MSFD. Gli Stati membri devono considerare la possibilità di avvalersi dei programmi di monitoraggio per misurare l'efficacia delle misure, contribuendo in tal modo a valutare la distanza dal raggiungimento dei traguardi fissati al momento dell'aggiornamento, come previsto dalla MSFD.

In termini di copertura territoriale, l'analisi sembra rivelare che i programmi di monitoraggio sono condotti nelle zone in cui le pressioni e le ripercussioni sono probabilmente maggiori. Questo aspetto deve tuttavia essere confermato da un'adeguata analisi dei rischi, in modo da definire le priorità del monitoraggio a partire da una base tecnica e scientifica.

I programmi di monitoraggio erano operativi nel 2014 solo in pochi Stati membri, mentre per molti la piena attuazione è prevista soltanto per il 2018 o addirittura il 2020. Sono quindi necessari progressi immediati nelle attività di monitoraggio al fine di garantire il rispetto dei requisiti della MSFD, ivi compreso per quanto concerne gli aggiornamenti della valutazione iniziale delle acque marine e del buono stato ecologico previsti per il 2018 e, elemento di particolare importanza, il conseguimento di un buono stato ecologico entro il 2020.

Non sempre i programmi di monitoraggio sono adeguati per garantire un monitoraggio efficace dello stato delle acque marine dell'UE rispetto al conseguimento di un buono stato ecologico e dei relativi traguardi fissati dagli Stati membri. È questo il caso in particolare dei descrittori relativi alle specie non indigene, ai rifiuti marini, alle fonti sonore sottomarine e alla biodiversità non contemplati dalla legislazione esistente.

Un ulteriore coordinamento tra gli Stati membri, in particolare attraverso un'azione a livello regionale e sottoregionale, è essenziale per raccogliere dati coerenti e comparabili, nonché potenziare la portata territoriale dei programmi di monitoraggio. Sarebbe così eventualmente possibile ridurre i costi, attraverso un monitoraggio più efficace di diversi ambiti e tra Stati membri.

4. RACCOMANDAZIONI PER LE PROSSIME TAPPE

La Commissione ritiene che gli Stati membri debbano:

- colmare il prima possibile le lacune individuate a livello regionale o sottoregionale, per garantire che i programmi di monitoraggio siano idonei a soddisfare i requisiti fissati nella MSFD;

- intensificare gli sforzi per attuare appieno i programmi di monitoraggio, al fine di evitare eventuali lacune nella valutazione delle acque marine prevista per il 2018, tenendo conto al contempo della revisione della decisione 2010/447/UE attualmente in corso e dei possibili risultati;
- garantire che i programmi di monitoraggio coprano in modo opportuno la portata territoriale della MSFD, in particolare prendendo in considerazione la localizzazione delle pressioni e degli effetti maggiori, in linea con un approccio basato sul rischio;
- adattare i programmi di monitoraggio per tenere conto dei futuri obblighi nell'ambito della MSFD, anche con aggiornamenti in funzione della determinazione di buono stato ecologico degli Stati membri. Gli Stati membri che non hanno ancora definito il buono stato ecologico e i traguardi ambientali nell'ambito della prima fase di attuazione sono esortati a farlo senza ulteriori indugi;
- cercare di potenziare la coesione a livello regionale o sottoregionale, rafforzando il coordinamento dei programmi di monitoraggio, nello specifico per mezzo delle convenzioni marittime regionali, nonché applicando approcci comuni nella raccolta dei dati e nei metodi di valutazione;
- tenere conto dei programmi di misure nell'aggiornare i programmi di monitoraggio, conformemente all'articolo 17 della MSFD, in modo da misurarne l'efficacia relativamente al rispetto degli obiettivi della direttiva.

La Commissione:

- cercherà di rafforzare la coerenza nell'attuazione dei diversi testi legislativi dell'UE che hanno un'incidenza sull'ambiente marino, in particolare mediante la revisione della decisione che istituisce i criteri e gli standard metodologici relativi al buono stato ecologico delle acque marine e attraverso iniziative volte a snellire gli obblighi relativi al monitoraggio e alla trasmissione delle relazioni nell'ambito della politica in materia di ambiente³¹;
- continuerà a lavorare assieme agli Stati membri, nell'ambito della strategia comune di attuazione per la MSFD³², per garantire che il secondo ciclo di attuazione della MSFD (2018 e oltre) apporti più benefici e una maggiore efficienza;
- valuterà se saranno necessari ulteriori finanziamenti per progetti strategici e sosterrà azioni volte a facilitare la coerenza a livello regionale e dell'UE nell'attuazione della MSFD da parte degli Stati membri, in particolare laddove il lavoro della convenzione marittima regionale sia meno incisivo;
- in base alle valutazioni individuali degli Stati membri (figuranti nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione), avvierà un dialogo specifico e mirato con gli Stati membri particolarmente esposti al rischio di inosservanza dei requisiti della MSFD, al fine di garantire la conformità alla direttiva.

³¹ Tabella di marcia sul controllo dell'adeguatezza degli obblighi relativi al monitoraggio e alla trasmissione delle relazioni nell'ambito della politica in materia di ambiente, http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_it.htm.

³² La MSFD richiede dagli Stati membri un contributo dettagliato e coordinato. Per facilitare questo compito, gli Stati membri e la Commissione hanno istituito un programma informale di coordinamento, la strategia comune di attuazione.