



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 26.2.2007
COM(2007) 73 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

relativa agli strumenti di gestione basati sui diritti di pesca

{SEC(2007) 247}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

relativa agli strumenti di gestione basati sui diritti di pesca

INDICE

1.	La problematica.....	3
2.	Contesto.....	3
3.	Contesto comunitario	4
4.	Sistemi di gestione basati sui diritti di pesca	5
5.	Le prossime tappe	6
6.	Avviare il dibattito	7
7.	Conclusione.....	8

1. LA PROBLEMATICA

La Comunicazione della Commissione relativa al miglioramento della situazione economica dell'industria della pesca¹ ha constatato che l'attuale crisi economica di numerosi segmenti della flotta peschereccia comunitaria rende necessario un diverso approccio della gestione della pesca. La priorità riservata alle pratiche di pesca sostenibili, associate a livelli più elevati di stock ittici, dovrebbe essere direttamente collegata all'obiettivo di creare un ambiente in cui le navi e le flotte da pesca possano essere più redditizie.

È stato riconosciuto che la grande varietà di sistemi di gestione attualmente applicati dalla Comunità e dagli Stati membri manca di trasparenza, efficacia e, in alcuni casi, di coerenza globale, elementi che contribuiscono ad accentuare le difficoltà economiche dell'industria della pesca. La presente comunicazione si propone di esaminare le opzioni di gestione al fine di migliorare l'efficienza della gestione della pesca, agevolando al tempo stesso il conseguimento degli obiettivi di base perseguiti dalla Comunità e dagli Stati membri nell'ambito della politica comune della pesca (PCP), quali la conservazione degli stock ittici, il mantenimento della "stabilità relativa" delle possibilità di pesca degli Stati membri e un settore della pesca competitivo. Lo scopo è avviare un dibattito fra gli Stati membri e la Commissione sul futuro dei sistemi di gestione basati sui diritti di pesca nell'ambito della PCP.

Nella presente comunicazione, per gestione basata sui diritti di pesca (*rights-based management* - RBM) si intende un sistema formalizzato di attribuzione di diritti di pesca individuali a pescatori, pescherecci, imprese, cooperative o comunità di pesca.

2. CONTESTO

Dalla fine del libero accesso alle risorse di pesca tutti i sistemi di gestione hanno introdotto forme diverse di diritti di accesso e/o di uso. Questo vale anche per la PCP, che prevede fra l'altro la concessione di licenze e contingenti nazionali, la limitazione dei "giorni in mare" per alcuni tipi di pesca e varie misure di contenimento della capacità della flotta. Nonostante i meccanismi di base della PCP per la ripartizione dei diritti di pesca fra gli Stati membri abbiano dato prova di essere efficaci e durevoli, sotto molti altri aspetti la PCP non è stata all'altezza dei suoi obiettivi, come lo dimostrano il depauperamento di numerosi stock ittici, in particolare delle specie demersali, e le difficoltà economiche di alcuni segmenti della flotta.

Imponendo un accesso "limitato" alla pesca, i sistemi di gestione istituiti a livello nazionale e comunitario hanno finito per assegnare implicitamente un valore economico al diritto di pesca. Questo valore economico trova espressione diretta o indiretta nelle varie operazioni di mercato che hanno oggi luogo nel settore della pesca. Si possono citare ad esempio la cessione o la locazione di licenze, giorni di pesca e contingenti in alcuni Stati membri. Più indirettamente, il valore economico del diritto di pesca si riflette nella differenza del prezzo di mercato fra i pescherecci dotati o meno di licenza.

¹ COM(2006) 103 definitivo.

In gran parte degli Stati membri, quindi, esistono di fatto mercati dei diritti di pesca. Il valore economico di tali diritti è talvolta considerevole e può avere conseguenze importanti sullo sviluppo del settore della pesca. La presente comunicazione mira ad istituire un sistema che aiuti a formalizzare questi valori economici in termini di diritti di pesca individuali, favorendo così una maggiore trasparenza, certezza del diritto, sicurezza e, in ultima analisi, efficacia economica per i pescatori, riducendo anche i costi per il resto della società.

Alla luce di queste considerazioni è necessario avviare un dibattito per condividere e migliorare le conoscenze in questo campo e per valutare la necessità di agire.

Questi elementi erano contenuti nel Calendario² della proposta della Commissione sulla riforma della politica comune della pesca, in cui la Commissione si è impegnata a presentare una relazione sulla possibilità di introdurre, nel quadro dei sistemi di gestione della pesca comunitari e/o nazionali, disposizioni riguardanti un sistema (individuale o collettivo) di scambio dei diritti di pesca.

3. CONTESTO COMUNITARIO

Il settore della pesca comunitario è caratterizzato da una molteplicità di strumenti e meccanismi di gestione. Situazioni in larga misura paragonabili sono trattate in modi talvolta molto diversi in funzione dello Stato membro, della regione o del tipo di pesca interessati. Queste diverse impostazioni, talvolta all'interno di uno stesso Stato membro, costituiscono un patrimonio notevole di esperienze pratiche che deve essere valutato e merita di essere condiviso.

La conservazione delle risorse alieutiche, condizione fondamentale per la sostenibilità degli ecosistemi marini e il proseguimento dell'attività economica nel settore, è attualmente l'obiettivo primario e immediato, in linea con l'impegno della Comunità di realizzare l'agenda di Johannesburg (promuovere il rendimento massimo sostenibile) e quella di Lisbona. Il dibattito sulla gestione basata sui diritti di pesca intende esaminare se una migliore gestione economica del settore della pesca può contribuire al conseguimento di tale obiettivo e, in particolare, se possono essere realizzati sistemi di gestione degli aspetti economici della pesca, nuovi e/o migliorati, tali da promuovere una maggiore efficacia ed efficienza. Ad esempio, un sistema di diritti o di contingenti di pesca individuali, diritti di uso territoriali o diritti di sforzo possono contribuire a ridurre il livello della capacità e, quindi, della pressione di pesca. Tutti questi sistemi di gestione vanno valutati alla luce del loro contributo all'obiettivo della PCP, ossia "lo sfruttamento delle risorse in condizioni sostenibili dal punto di vista sia economico che ambientale e sociale" (regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio).

La Comunità è competente per quanto riguarda il contenimento delle dimensioni globali della flotta e la fissazione dei livelli delle catture e dello sforzo di pesca, nonché per l'adozione di misure tecniche, quali le limitazioni relative ai pescherecci/agli attrezzi da pesca, al fine di accrescere la protezione degli stock ittici. Le autorità nazionali distribuiscono e gestiscono le licenze, i contingenti e lo sforzo a livello nazionale e regionale. Questi interventi gestionali contribuiscono già a definire e caratterizzare i diritti di accesso e di prelievo dei singoli

² Comunicazione della Commissione sulla riforma della politica comune della pesca ("Calendario"), COM(2002) 181 definitivo.

pescatori. A tali diritti possono essere assegnati valori economici, ma spesso questo avviene in modo non trasparente e imprevedibile.

4. SISTEMI DI GESTIONE BASATI SUI DIRITTI DI PESCA

Occorre a questo punto chiarire quello che un sistema formalizzato di gestione basato sui diritti di pesca è in grado di offrire. Non si tratta di una panacea per i problemi del settore della pesca. Non è nemmeno uno strumento di gestione a pieno titolo, ma un modo per aiutare i pescatori a migliorare la loro redditività. Rimarrà pertanto la necessità di perseguire obiettivi di conservazione attraverso varie misure di gestione della pesca (ad esempio i contingenti). La formalizzazione dei diritti di pesca può tuttavia aiutare la società a raggiungere tali obiettivi ad un costo inferiore. Si è affermato che la sostenibilità economica contribuirà nel lungo termine anche a migliorare la sostenibilità biologica, in quanto un sistema di gestione basato sui diritti di pesca che funzioni adeguatamente dovrebbe aumentare l'interesse dei pescatori e dell'industria per la sostenibilità della risorsa di base.

Occorre riconoscere fin dall'inizio che, in teoria, qualsiasi barriera allo scambio normale e libero dei diritti (ad esempio i contingenti) condurrà a una situazione in cui l'assegnazione dei contingenti non sarà ottimale in termini economici. Dal punto di vista politico è tuttavia perfettamente legittimo che ciascuno Stato membro opti per un sistema non pienamente ottimale, ma che sia compatibile con gli obiettivi nazionali. Questo può consentire di bilanciare obiettivi contrastanti, come l'efficienza economica a breve termine e il mantenimento dell'occupazione, o di influire sulla ripartizione dei diritti di pesca fra diversi sottosettori dell'industria alieutica, ad esempio fra flotte artigianali e flotte di grandi dimensioni.

L'aspetto più controverso di questi sistemi di gestione è costituito dalla trasferibilità dei diritti. Il motivo della scambiabilità dei diritti è essenzialmente economico: l'efficienza delle imprese di pesca migliora con l'uscita dalla flotta delle navi economicamente più deboli, mentre il trasferimento di contingenti da navi meno redditizie a navi più redditizie introduce un prezzo per l'uso della risorsa. L'introduzione di un prezzo per la risorsa può portare all'acquisto di diritti su vasta scala e questo può a sua volta dar luogo a concentrazioni in termini di proprietà dei contingenti, distribuzione geografica dell'attività di pesca e composizione della flotta. Va osservato che tale concentrazione si è già verificata e si può prevedere che continuerà a prescindere dall'esistenza dei sistemi RBM, soprattutto perché le possibilità di pesca sono state ridotte a un livello che rende la pesca antieconomica per molte navi; in queste condizioni sono sempre più numerose quelle che optano per programmi nazionali di disarmo.

Per ovviare al rischio della concentrazione i sistemi di gestione basati sui diritti di pesca possono essere concepiti in modo da impedire le concentrazioni oltre una certa soglia, così da preservare l'equilibrio geografico delle attività di pesca e da mantenere in larga misura il tessuto culturale, sociale e professionale esistente. Quando, ad esempio, è probabile che i sistemi di gestione RBM incidano sulle attività della pesca costiera artigianale che sfruttano la stessa risorsa ed esercitano un impatto significativo sull'economia locale, è pienamente giustificato adottare un approccio prudente. La tutela della pesca artigianale potrebbe essere considerata una priorità politica, da realizzare tramite un sistema di contingenti destinati allo sviluppo delle comunità, con l'obiettivo specifico di proteggere gli interessi di questo segmento del settore della pesca contro concorrenti a maggiore intensità di capitale.

I meccanismi attuati per limitare gli effetti negativi che potrebbero risultare da un mercato non regolamentato, principalmente in termini di concentrazioni e di rilocalizzazioni, devono tuttavia essere compatibili con il mercato unico comunitario e con le norme sulla concorrenza. L'esperienza ha dimostrato che a tale riguardo si impone la vigilanza, in quanto vari meccanismi possono essere in contrasto con le norme comunitarie. È opportuno che tali meccanismi siano sistematicamente sottoposti all'esame della Commissione.

I sistemi di gestione RBM possono inoltre contribuire ai problemi legati al miglioramento qualitativo delle catture ("highgrading") e ai rigetti, che mettono in pericolo la sostenibilità della risorsa e complicano la valutazione del livello reale delle catture. Queste sfide esistono tuttavia anche nell'ambito degli attuali regimi di gestione e non vanno considerate esclusive dei sistemi di gestione basati sui diritti di pesca. La Commissione sta attualmente preparando un'iniziativa in materia di rigetti che dovrebbe aiutare a mitigare le conseguenze di un ricorso più ampio ai sistemi di gestione RBM. In tale contesto è essenziale rafforzare l'applicazione e il controllo delle attività di pesca per la buona riuscita di qualsiasi sistema di gestione posto in essere.

5. LE PROSSIME TAPPE

Considerato che la PCP riconosce il principio della "stabilità relativa" per la ripartizione delle possibilità di pesca fra gli Stati membri, inteso ad assicurare "l'assegnazione a ciascuno di loro di una quota prevedibile degli stock" (regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio), non sembra al momento possibile passare a un sistema di gestione RBM a livello comunitario, nell'ambito del quale i diritti di pesca verrebbero liberamente scambiati fra gli Stati membri. L'uso dei sistemi di gestione basati sui diritti di pesca nell'ambito dell'attuale PCP va sviluppato a livello nazionale, puntando sulla possibilità di scambiare i diritti di pesca all'interno dello Stato membro. Questo non impedirebbe a uno Stato membro di decidere che il proprio sistema di gestione possa prevedere lo scambio di contingenti con cittadini di altri Stati membri, come avviene già.

Il dibattito a livello comunitario sui sistemi di gestione della pesca deve essere incentrato sull'esame dei sistemi nazionali esistenti e sulla possibilità di migliorarne l'efficienza tramite la condivisione delle migliori pratiche. È importante ribadire che ciascuno Stato membro è libero di fissare i propri obiettivi per quanto riguarda la dimensione economica, sociale e culturale della gestione della pesca.

Basandosi su un'impostazione nazionale e dal basso verso l'alto nel valutare l'opportunità dei sistemi di gestione RBM, è essenziale che ciascuno Stato membro esamini come i vari obiettivi possono essere conseguiti e quali bilanciamenti fra di essi possono essere attesi. A tale riguardo il dibattito deve tener maggiormente conto del parere dell'industria tramite la partecipazione del comitato consultivo per la pesca e l'acquacoltura (CCPA) e del comitato del dialogo sociale per il settore della pesca marittima, dal momento che, per funzionare bene, un sistema di gestione basato sui diritti di pesca ha bisogno di una *governance* forte a tutti i livelli.

Inoltre, all'interno degli Stati membri possono sussistere numerosi ostacoli all'instaurazione di sistemi di gestione RBM relativamente uniformi. Per abitudine e tradizione alcuni paesi mettono in questione la possibilità di concedere, anche temporaneamente, a interessi privati diritti di accesso a una risorsa pubblica. Tali diritti devono ugualmente essere integrati nella grande varietà dei contesti normativi degli Stati membri.

Il dibattito comunitario sulla gestione RBM deve infine considerare elementi transnazionali, quali la ricerca di sinergie fra i sistemi degli Stati membri o l'introduzione di scambi di contingenti fra Stati membri. Questo a sua volta suscita preoccupazione riguardo all'impatto potenziale di qualsiasi cambiamento nella ripartizione geografica dei contingenti sul principio della "stabilità relativa".

6. AVVIARE IL DIBATTITO

L'avvio di un dibattito a livello comunitario sugli aspetti economici della gestione della pesca è reso necessario dal nuovo orientamento della PCP, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi di sviluppo sostenibile a lungo termine (espressi nella recente Comunicazione della Commissione sull'attuazione dell'obiettivo di rendimento massimo sostenibile), le recenti iniziative volte a ripristinare la redditività delle flotte pescherecce tramite gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione e il nuovo Fondo europeo per la pesca.

Inoltre, la compravendita dei diritti di pesca avviene già in alcuni Stati membri, nell'ambito di mercati stabiliti o per via indiretta. I diritti di pesca, pertanto, esistono già di fatto, con effetti spesso poco chiari sull'industria e sulle comunità di pescatori. Avviare un dibattito su questi temi è quindi importante e urgente.

Dalle discussioni della Commissione con i rappresentanti dell'industria e degli Stati membri sono emersi alcuni temi particolarmente sensibili relativi all'instaurazione dei sistemi di gestione RBM. Fra di essi si segnalano:

- la questione della "stabilità relativa";
- la trasferibilità dei diritti di pesca, che può comportare una concentrazione eccessiva, e spesso irreversibile, di tali diritti;
- la ripartizione iniziale e la durata della validità dei diritti di pesca;
- i possibili svantaggi per il settore della pesca artigianale quando coesiste con imprese di pesca industriali;
- i problemi legati al miglioramento qualitativo delle catture e ai rigetti;
- la necessità di controlli efficienti in materia di applicazione.

Tali questioni devono essere affrontate direttamente per avviare un dibattito pragmatico e costruttivo sul futuro della gestione basata sui diritti di pesca nell'ambito della PCP. La Commissione intende alimentare questo dibattito, nei limiti delle proprie risorse, con studi specifici e pareri di esperti. La Commissione trarrà le conclusioni del dibattito e valuterà la necessità di ulteriori azioni entro dodici mesi dall'adozione della presente comunicazione.

Essa presenterà quindi al Consiglio e al Parlamento europeo una relazione e, se e quando sarà opportuno, proposte o raccomandazioni per darvi seguito.

7. CONCLUSIONE

La Commissione ritiene importante avviare una riflessione sulla questione degli strumenti di gestione basati sui diritti nel settore della pesca. Numerose esperienze in questo campo sono già state attuate da vari Stati membri; si tratta ora di approfondire la nostra comprensione di come i diritti di pesca sono creati ed esistono all'interno della Comunità, di condividere e discutere le conoscenze e le buone pratiche maturate e di decidere se adeguamenti o nuove iniziative possano essere giustificati per meglio conseguire gli obiettivi della politica comune della pesca. La Commissione auspica che il dibattito con le parti interessate e gli Stati membri sia pragmatico, trasparente e fruttuoso.