Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla

— **Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla protezione degli ecosistemi marini vulnerabili d'alto mare dagli effetti negativi degli attrezzi da pesca di fondo e alla**

— **Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa alle pratiche di pesca distruttive in alto mare e alla protezione degli ecosistemi vulnerabili delle profondità marine**

COM(2007) 605 def. — 2007/0224 (CNS)

COM(2007) 604 def.

(2008/C 224/17)

Il Consiglio, in data 4 dicembre 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla protezione degli ecosistemi marini vulnerabili d'alto mare dagli effetti negativi degli attrezzi da pesca di fondo

La Commissione europea, in data 17 ottobre 2007, ha deciso, conformemente al protocollo di cooperazione siglato il 7 novembre 2005, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa alle pratiche di pesca distruttive in alto mare e alla protezione degli ecosistemi vulnerabili delle profondità marine.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 29 aprile 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore ESPUNY MOYANO e del correlatore ADAMS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 maggio 2008, nel corso della 445ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 101 voti favorevoli e 1 astensione.

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo approva l'orientamento politico generale definito dalla Commissione nella proposta di regolamento e nella comunicazione all'esame. Ritiene tuttavia che l'inserimento delle raccomandazioni formulate ai punti 4 e 5 del presente parere potrebbe migliorare il contenuto, l'efficacia e l'impatto del regolamento proposto.

2. **Introduzione**

2.1 Negli ultimi anni è emerso chiaramente che gli ecosistemi delle profondità marine racchiudono una grandissima biodiversità e presentano numerose forme di vita marina. Si tratta di una delle ultime grandi risorse naturali rimaste al mondo. Le attività umane però costituiscono sempre di più un pericolo per le scogliere, le montagne sottomarine, i coralli, i canali idrotermali e le spugne presenti in acqua fredda. Tali sistemi vivono infatti in ambienti molto meno produttivi di quelli esistenti nelle acque poco profonde e di conseguenza hanno bisogno di secoli per rigenerarsi. La prospezione di idrocarburi, la posa di cavi, lo scarico di rifiuti, alcuni tipi di pesca con attrezzi di fondo ([1]) e altre attività umane possono dunque avere effetti dannosi. I coralli d'acqua fredda si trovano anche nelle piattaforme continentali a latitudini temperate ([2]).

2.2 La pesca di fondo richiede strumenti altamente specializzati, che possono essere generalmente utilizzati senza grossi rischi laddove il fondo del mare è sabbioso o melmoso. Tuttavia, negli ecosistemi fragili presenti nelle profondità marine, l'impiego di alcuni di questi strumenti, necessariamente pesanti e invasivi, potrebbe seriamente danneggiare gli habitat e distruggere strutture preesistenti e in larga misura insostituibili, in particolare i coralli.

2.3 Come spesso accade con le questioni ambientali di portata internazionale, è emerso che solo l'introduzione di misure equilibrate, efficaci ed applicabili a livello mondiale potrebbe risolvere globalmente il problema. Pertanto, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite si occupa, sin dal 2004, dei problemi causati dalla pesca in alto mare. L'8 dicembre 2006, essa ha adottato la risoluzione 61/105 sulla pesca sostenibile, in cui lancia un forte appello agli Stati e alle organizzazioni responsabili in materia di pesca di fondo affinché agiscano per regolamentare questo tipo di pesca, proteggendo in tal modo gli ecosistemi marini vulnerabili da eventuali danni ([3]).

2.4 A formare oggetto del presente parere sono due documenti della Commissione relativi alla protezione degli ecosistemi marini vulnerabili. Nel primo documento (COM(2007) 604 def.) la Commissione illustra in modo particolareggiato l'orientamento politico generale che dovrebbe guidare l'adozione di misure specifiche da parte dell'UE. È questo il risultato delle

([1]) Tra questi attrezzi figurano le reti a strascico, le draghe, le reti da posta ancorate, i palangari fissi, le nasse e le trappole. Cfr. Friewald, A., Fosså, J.H., Koslow, T., Roberts, J.M. 2004. *Le barriere coralline d'acqua fredda*. UNEP-WCMC, Cambridge, Regno Unito.

([2]) Ibid.

([3]) Assemblea generale dell'ONU, risoluzione 61/105, paragrafi 83-86.

raccomandazioni elaborate dalla FAO dopo un attento esame del problema da parte dell'Assemblea generale dell'ONU ([4]), esame nel quale l'UE ha svolto un ruolo determinante. Il secondo documento (COM(2007) 605 def.) è una proposta di regolamento del Consiglio applicabile alle navi dell'UE che operano in acque d'altura in zone non regolamentate da un'Organizzazione regionale di gestione della pesca (ORGP) e costituisce una risposta legislativa concreta al problema.

2.5 Nel lungo periodo, è interesse sia dell'industria sia dei responsabili delle questioni ambientali far sì che gli habitat dei fondali marini siano protetti, onde garantire la sostenibilità a lungo termine degli stock ittici nonché il mantenimento e la tutela della biodiversità marina.

3. **Presentazione dell'orientamento generale adottato dalla Commissione (COM(2007) 604 def.) e sintesi della proposta specifica di regolamento (COM(2007) 605 def.)**

3.1 Gli elementi chiave del quadro relativo alla gestione della pesca di fondo in acque d'altura sono due: una valutazione preliminare dell'impatto ambientale su una determinata zona di pesca, condizione essenziale per concedere l'autorizzazione ad esercitare determinate attività in questo settore, e la possibilità di dimostrare l'assenza di conseguenze negative di rilievo, cosa che rappresenta il presupposto per continuare a svolgere tali attività. Questo impone di migliorare la ricerca e la raccolta dei dati, in modo da poter identificare la localizzazione certa o probabile degli ecosistemi vulnerabili e stabilire le loro dinamiche ambientali.

3.2 Misure particolarmente importanti in tale contesto sono l'adozione di provvedimenti di chiusura su base geografica o la definizione di zone di gestione speciale. Tali provvedimenti possono essere presi mediante decisione collettiva nel contesto di un'ORGP. Per quanto riguarda le zone non regolamentate da un'ORGP, spetta ai singoli Stati adottare misure di protezione in relazione alle navi battenti la loro bandiera.

3.3 Il regolamento proposto stabilisce il controllo rigoroso della pesca di fondo in acque d'altura attraverso misure analoghe a quelle già adottate dagli Stati che praticano la pesca di alto mare nel Pacifico nordoccidentale, nel Pacifico meridionale e nell'Antartico e a quelle già presentate per adozione nell'ambito delle ORGP dell'Atlantico settentrionale e sudorientale, dell'Antartico e del Mediterraneo.

3.4 Nei tre anni in cui la questione è stata oggetto di negoziato all'Assemblea generale dell'ONU, la Commissione si è incontrata con un gran numero di rappresentanti degli Stati membri, dell'industria e degli organismi responsabili in materia di conservazione ambientale. Essa ha in conclusione optato (invece che per un divieto) per un approccio di tipo regolamentare destinato ad essere applicato dagli Stati di bandiera o attraverso le rispettive ORGP o direttamente alle loro navi che operano in acque d'altura in zone in cui attualmente non esiste una ORGP.

([4]) Cfr. la risoluzione 59/25 (2004) e soprattutto la risoluzione 61/105 (dal paragrafo 80 al paragrafo 95) dell'8 dicembre 2006.

3.5 La proposta prevede che la gestione della pesca in acque d'altura venga affidata in larga misura agli Stati membri dell'UE e si basi su di un permesso speciale. Le domande per il rilascio di tale permesso speciale devono essere accompagnate da un piano di pesca, elaborato dalle navi, che specifichi la zona di pesca prevista, le specie bersaglio, la profondità di utilizzo dell'attrezzo e il profilo batimetrico del fondo marino nelle zone in cui si intende operare. Il piano di pesca sarà poi valutato dalle autorità competenti insieme al potenziale impatto su qualsiasi ecosistema marino vulnerabile, basandosi sulle migliori informazioni scientifiche disponibili.

3.6 La proposta di regolamento definisce inoltre una serie di limiti. È vietato ad esempio l'uso di attrezzi di fondo ad una profondità di più di 1.000 metri. Le navi da pesca che scoprono un ecosistema marino vulnerabile dovranno sospendere immediatamente le attività di pesca e potranno riprendere ad operare solo ad una distanza di almeno cinque miglia marine dal punto in questione. Le autorità competenti dovranno essere informate del luogo in cui si trova l'ecosistema marino vulnerabile e potranno decidere se escludere o meno tale zona dalla pesca con attrezzi di fondo. A bordo di tutte le navi sarà infine richiesta la presenza di sistemi di controllo dei pescherecci via satellite (VMS) e di osservatori scientifici.

3.7 Ogni sei mesi, gli Stati membri dovranno presentare alla Commissione una relazione sull'attuazione del regolamento. Entro il 30 giugno 2010, la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione, accompagnata, se del caso, da apposite proposte di modifica.

4. **Osservazioni generali**

4.1 Il Comitato approva l'orientamento politico generale definito dalla Commissione giudicandolo in linea con quanto già espresso dallo stesso CESE circa la necessità di arrestare la perdita della biodiversità (NAT/334).

4.2 In vari pareri elaborati negli ultimi anni ([5]), il CESE ha esaminato in profondità gli elementi positivi e quelli problematici connessi con gli obiettivi della Politica comune della pesca (PCP) e ha valutato in che modo sia possibile sfruttare in maniera equilibrata le risorse ittiche nel contesto dello sviluppo sostenibile, tenendo conto nella stessa misura degli aspetti ambientali, economici e sociali. Tutti questi aspetti dovrebbero essere presi in considerazione nell'analizzare la proposta di regolamento della Commissione.

4.3 Sia la comunicazione sia il documento di lavoro dei servizi della Commissione che valuta l'impatto del regolamento proposto affermano che per il momento questo riguarderà esclusivamente i pescherecci a strascico comunitari che operano nell'Atlantico sudoccidentale al di fuori della zona economica esclusiva dell'Argentina.

([5]) NAT/264 — *Regolamento sul Fondo europeo per la pesca* (GU C 267 del 27.10.2005); NAT/280 — *Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un'azione finanziaria della Comunità per l'attuazione della politica comune della pesca e in materia di diritto del mare* (GU C 65 del 17.3.2006); NAT/316 (GU C 318 del 23.12.2006); NAT/333 (GU C 168 del 20.7.2007); NAT/334 — *Arrestare la perdita della biodiversità* (GU C 97 del 28.4.2007); NAT/364 — *Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un quadro comunitario per la raccolta, la gestione e l'uso di dati nel settore della pesca e un sostegno alla consulenza scientifica relativa alla politica comune della pesca* (GU C 10 del 15.1.2008).

4.4 Questo tipo di pesca viene praticato da circa 30 pescherecci comunitari nell'Atlantico sudoccidentale, una zona in cui l'annoso conflitto tra il Regno Unito e l'Argentina per le Isole Falkland/Malvine non ha ancora consentito di istituire un'ORGP. L'attività di pesca in questione può essere così descritta:

— per quanto riguarda la parte nelle acque d'altura, la pesca viene esercitata sulla piattaforma continentale e sul versante superiore della piattaforma patagonica. Questo tipo di pesca esiste da 25 anni e, stando agli ambienti industriali e scientifici, viene praticato sulle stesse zone a fondo piatto e sabbioso. Si catturano due tipi di pesci: da un lato, il totano (*Illex*) e il calamaro comune (*Loligo*) e dall'altro il nasello (*Merlucius hubsi*). Nessuna di queste specie è classificata come pesce di acque profonde: la classificazione in questa categoria poggia o sul criterio della profondità ([6]) (oramai respinto dalla FAO) o sulle caratteristiche biologiche (elevata longevità, tarda maturità, crescita lenta o bassa fecondità) ([7]), il che non giustifica ulteriori misure di protezione ([8]). In altre parole, questa attività concerne quasi unicamente (senza praticamente catture accessorie) delle specie a produttività medio-alta che vivono in zone che non dovrebbero ospitare ecosistemi particolarmente vulnerabili.

— L'attività ha avuto inizio grazie al finanziamento, da parte dell'UE di campagne sperimentali volte a ridistribuire la flotta comunitaria. La Commissione europea dovrebbe disporre di informazioni complete in merito a queste campagne, che sono state condotte con navi con a bordo degli osservatori.

— La Commissione ha inoltre finanziato degli studi di valutazione e la Spagna — attraverso il proprio Istituto di oceanografia — ha condotto durante tutto il periodo un programma che prevedeva la presenza a bordo di osservatori scientifici incaricati di fornire costantemente informazioni sull'attività di pesca e altre di tipo diverso ([9]).

— Le specie catturate per caso (catture accessorie) sono scarsamente rilevanti; tra queste figurano principalmente l'abadeco o grongo (*Genipterus Blacodes*) e la nototenia; quest'ultima è una specie non commerciale, che si sta cercando di introdurre nel mercato comunitario.

— Tutte le navi comunitarie operano con permessi di pesca speciali rilasciati dai singoli Stati membri e vengono controllate via satellite (VMS). Inoltre, circa il 20 % di esse ospita a bordo osservatori scientifici.

— La pesca dei cefalopodi (totani e calamari comuni) e del nasello avviene in due piccole zone d'alto mare che fanno parte di un'area di pesca molto più ampia, che include le zone economiche esclusive argentine e uruguaiane, nonché la zona controllata dal governo delle Isole Falkland, in cui operano circa 100 pescherecci argentini, delle stesse Falkland e di alcuni paesi terzi ([10]).

— Delle specie di acque profonde elencate negli allegati I e II del regolamento (CE) n. 2347/2002 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, che stabilisce le disposizioni specifiche di accesso e le relative condizioni per la pesca di stock di acque profonde ([11]), solo la cernia (*Polyprion americanus*) vive nelle acque della Patagonia, ma né l'Istituto spagnolo di oceanografia né la flotta comunitaria hanno mai registrato catture di questa specie.

— I posti di lavoro e la ricchezza creati da tali pescherecci si concentrano in una zona comunitaria fortemente dipendente dalla pesca ([12]).

4.5 Considerando quanto precede, qualora — una volta completata — l'analisi oceanografica attualmente in corso sulla zona dimostrasse che non esistono ecosistemi marini vulnerabili, il CESE propone di escludere detta zona (definita in termini geografici specifici) dall'ambito di applicazione del regolamento proposto.

4.6 Il CESE ritiene inoltre che la proposta della Commissione non assicuri l'effettiva applicazione e armonizzazione delle disposizioni da parte degli Stati membri. Chiede pertanto alla Commissione di svolgere un ruolo di maggior rilievo nel coordinare e nel garantire l'effettiva applicazione del regolamento a livello nazionale.

4.7 Il CESE ritiene che la Commissione dovrebbe favorire valutazioni scientifiche indipendenti a completamento degli studi d'impatto elaborati dagli Stati membri. A tal fine, dovrebbe provvedere a mettere a disposizione le risorse necessarie.

4.8 Infine, il CESE fa osservare che la FAO sta elaborando una serie di orientamenti internazionali per la gestione delle attività di pesca d'alto mare nelle acque profonde e suggerisce alla Commissione di tener conto delle relative conclusioni.

5. **Osservazioni specifiche**

5.1 Il CESE considera che l'articolo 1, paragrafo 1 della proposta di regolamento faccia riferimento ai pescherecci comunitari che esercitano attività di pesca con attrezzi di fondo in acque d'altura incontaminate e non ancora sfruttate; esso ritiene che tale articolo dovrebbe tener conto dell'osservazione esposta al punto 4.5.

([6]) I dati raccolti dagli osservatori dell'Istituto spagnolo di oceanografia, che corrispondono alle informazioni ottenute via satellite dalle «scatole blu» (ricetrasmettitori satellitari), mostrano che più del 95 % delle attività di pesca realizzate dai pescherecci a strascico spagnoli nelle acque d'alto mare della piattaforma patagonica vengono condotte a una profondità inferiore ai 400 metri.

([7]) Studio elaborato da Koslow et al., pubblicato nel 2000 nell'ICES *Journal of Marine Science*: J.A. Koslow, G.W. Boehlert, J.D.M. Gordon, R.L. Haedrich, P. Lorance and N. Parin, 2000. Versante continentale e pesca d'alto mare: gli effetti su un ecosistema fragile.

([8]) Cfr. il decimo considerando della proposta di regolamento.

([9]) Cfr. punto 2.2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

([10]) Corea, Giappone, Cina, Taiwan e Uruguay.

([11]) GU L 351 del 28.12.2002, pag. 6.

([12]) Le tabelle *input-output* dell'industria conserviera galiziana, pubblicate dalla Giunta regionale della Galizia, mostrano che delle 74 attività che formano parte dell'economia della regione, 61 sono collegate alla pesca.

5.2 Il CESE ritiene inoltre che la definizione di «ecosistemi marini vulnerabili», di cui all'articolo 2 della proposta di regolamento, sia vaga, imprecisa e in grado di causare problemi d'interpretazione. Il lavoro condotto dalla FAO potrebbe contribuire a rendere più chiara tale definizione.

5.3 Per quanto concerne l'articolo 4, paragrafo 5, il CESE sottolinea l'esigenza di garantire che anche le eventuali modifiche apportate ai piani di pesca vengano valutate in modo da assicurare che non vi siano impatti negativi di rilievo; in altre parole, è necessario che le modifiche ai piani di pesca siano effettivamente volte a risolvere i potenziali problemi evidenziati nella valutazione dell'impatto. Il CESE inoltre teme che il sistema definito non abbia il grado di flessibilità necessario per potersi adattare a tutte le attività di pesca, che possono essere estremamente diverse l'una dall'altra e imprevedibili.

5.4 Per il CESE, anche l'articolo 5 potrebbe dare adito a confusione, in quanto non fa una distinzione tra scadenza e ritiro del permesso. Il permesso di pesca speciale è un'autorizzazione amministrativa la cui validità dipende dall'osservanza delle condizioni richieste per il suo rilascio da parte dell'autorità competente, sempre che non venga sospeso o ritirato da quest'ultima. In caso di ritiro o sospensione del permesso, la suddetta autorità dovrebbe informarne espressamente il detentore e dargli la possibilità di un colloquio chiarificatore. Pertanto, il CESE propone di modificare come segue la formulazione dell'articolo: «Il permesso di pesca speciale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, viene *ritirato* nel caso in cui le attività di pesca non siano state realizzate in conformità del piano di pesca presentato ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1».

5.5 Di conseguenza, la seconda frase dell'articolo 5, paragrafo 2, dovrebbe essere così modificata: «Le autorità competenti esaminano tali modifiche e *possono modificare le condizioni* del permesso solo se le suddette modifiche non comportano un trasferimento delle attività verso zone che ospitano o che potrebbero ospitare ecosistemi marini vulnerabili».

5.6 L'articolo 6 della proposta prevede il divieto di utilizzare attrezzi di fondo a profondità superiori a 1.000 metri. Il CESE ritiene che tale misura dovrebbe essere cancellata in quanto non ci sono prove scientifiche sufficienti a sostegno di tale limitazione, come è emerso dal dibattito in seno alla FAO sugli Orientamenti internazionali per la gestione della pesca in acque d'altura. Il fatto che attualmente non vi siano flotte che pescano ad una profondità superiore a 1.000 metri non deve essere una scusa per impedire tale attività in futuro, a condizione che essa si riveli sostenibile. Inoltre, come riconosce la stessa Commissione, la risoluzione 61/105 dell'Assemblea generale dell'ONU non raccomanda di adottare una misura del genere.

5.7 Il CESE esprime preoccupazione per il modo ambiguo in cui è stato redatto l'articolo 8 della proposta di regolamento. La formulazione prescelta non sembra garantire che tutte le zone che ospitano o potrebbero ospitare ecosistemi marini vulnerabili verranno escluse dalla pesca con attrezzi di fondo. Inoltre, per gli Stati membri che identificano zone potenzialmente vulnerabili non esiste un chiaro obbligo di chiudere tali zone ai pescherecci battenti la loro bandiera.

5.8 Come l'articolo 5, anche l'articolo 10 non fa alcuna distinzione tra scadenza, revoca o ritiro del permesso. Il CESE pertanto suggerisce di modificare come segue la formulazione dell'articolo 10, paragrafo 1: «In caso di mancata conformità al piano di pesca di cui all'articolo 4, paragrafo 1, in circostanze diverse da quelle specificate all'articolo 5, paragrafo 2, il permesso di pesca rilasciato al peschereccio interessato *sarà ritirato*. Le attività di pesca esercitate a partire dal momento in cui il *permesso è stato ritirato* sono assimilate alle attività svolte in assenza di un permesso di pesca …»..

5.9 Il CESE giudica sproporzionata, superflua e talora impraticabile la misura proposta all'articolo 12, che prevede la presenza di osservatori scientifici a bordo del 100 % dei pescherecci. Non tutte le navi sono infatti attrezzate per ospitare una persona in più a bordo. Inoltre questo comporterebbe per le imprese un ulteriore aumento dei costi di gestione. Gli ambienti scientifici ritengono in linea di massima che per il raggiungimento degli obiettivi proposti sia sufficiente la presenza a bordo di osservatori solo su una percentuale, da determinarsi, di pescherecci.

5.10 Per quanto concerne l'articolo 14, il CESE raccomanda alla Commissione di presentare una relazione al Consiglio e al Parlamento entro il 30 giugno del 2009 e non del 2010 come stabilisce l'articolo. Dato infatti che l'Assemblea generale dell'ONU ha deciso di rivedere nel 2009 l'applicazione della risoluzione del 2006, sarebbe importante che la Commissione fornisse una relazione in tempo utile per tale revisione.

5.11 Il CESE ritiene che il termine previsto per l'entrata in vigore (sette giorni dopo la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee) non consenta né ai pescherecci di presentare i loro piani di pesca né alla Commissione di valutare e approvare tali piani in tempo utile. Propone pertanto di stabilire una scadenza ragionevole e realistica che permetta tanto alle navi di rispettare gli obblighi previsti quanto alla Commissione di rilasciare il permesso.

5.12 Infine, il CESE è del parere che nel regolamento dovrebbe figurare una disposizione o un articolo che imponga di procedere a una valutazione al fine di assicurare che la regolamentazione delle attività di pesca garantisca la sostenibilità a lungo termine degli stock ittici e la conservazione delle specie catturate in via accessoria. La prima di queste due finalità è stata evocata nella risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU. Entrambi gli obiettivi rappresentano invece obblighi previsti dall'Accordo delle Nazioni Unite sugli stock ittici per le attività di pesca in acque d'altura, siglato nel 1995.

Bruxelles, 29 maggio 2008

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Dimitris DIMITRIADIS