

**RELAZIONE SULL'APPLICAZIONE DEL REGIME COMUNITARIO DELLA
PESCA E DELL'ACQUACOLTURA NEL PERIODO 1993-2000**

INDICE

Introduzione

1.	GESTIONE DELLE RISORSE E PROBLEMI AMBIENTALI.....	5
1.1.	I nuovi strumenti di gestione	5
1.2.	Il regime dei TAC (totale delle catture ammissibili).....	8
1.3.	Misure tecniche	9
1.4.	La conservazione delle risorse alieutiche del Baltico.....	10
1.5.	La conservazione delle risorse della pesca nel Mediterraneo	11
1.6.	Aspetti ambientali.....	12
1.7.	Il Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca (STECF).....	12
1.8.	Dialogo	13
1.9.	Ricerca a sostegno della politica comune della pesca	13
2.	IL CONTROLLO DELLA POLITICA COMUNE DELLA PESCA.....	15
2.1.	Riforma del regime di controllo	17
2.2.	Elenco dei comportamenti che violano gravemente le norme della politica comune della pesca	18
2.3.	Partecipazione finanziaria	18
1.4.	Valutazione	19
3.	RISTRUTTURAZIONE DEL SETTORE DELLA PESCA.....	19
3.1.	Programmi di orientamento pluriennali (POP).....	19
3.2.	Aiuti strutturali.....	21
4.	POLITICA DI MERCATO	22
5.	POLITICA ESTERNA DELLA PESCA.....	23
5.1.	Accordi bilaterali in materia di pesca.....	23

1.2.	Organizzazioni regionali per la pesca (ORP).....	23
1.3.	Accordi internazionali in materia di pesca	24
6.	INDUSTRIA DI TRASFORMAZIONE E ACQUACOLTURA	24

Introduzione

Il regolamento n. 3760/92 del Consiglio che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquacoltura¹ prevede all'articolo 14, paragrafo 2 che la Commissione presenti, entro il 31.12.2001, una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione di tale regolamento.

La Commissione ha già presentato due relazioni dettagliate sull'applicazione del regolamento 3760/92. La prima relazione risale al 1996 e riguarda il periodo 1993-1995² mentre nella seconda relazione, presentata nel 2000, vengono passate in rassegna le misure adottate nel periodo 1996-1998³.

La presente relazione fornisce un'analisi generale sull'attuazione del regolamento 3760/92 nonché sui principali sviluppi della politica comune della pesca (PCP) dopo l'ultima riforma del 1992.

Da quella data si sono verificati, nel mondo della pesca, numerosi e importanti cambiamenti sia a livello europeo che a livello globale. La politica della pesca e la PCP in particolare debbono affrontare i problemi del settore e trovare soluzioni in un contesto molto diverso da quello di dieci anni fa.

Attualmente vi è, ad esempio, una consapevolezza assai maggiore per gli aspetti ambientali della pesca. Questa consapevolezza si concretizza sia in strumenti giuridici (come ad esempio l'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea, la direttiva sugli habitat, la convenzione sulla biodiversità, ecc.), sia nella definizione e nell'applicazione di nuove strategie come ad esempio il principio precauzionale o l'approccio basato sugli ecosistemi.

Anche la dimensione giuridica internazionale della pesca si è notevolmente rafforzata, in particolare con l'entrata in vigore della Convenzione dell'ONU sul diritto del mare, con l'adozione dell'accordo dell'ONU sugli stock ittici transzonali e sugli stock ittici altamente migratori, con l'adozione del Codice di condotta per una pesca responsabile e con una giurisprudenza internazionale sempre più ricca in materia di pesca, grazie al Tribunale internazionale per il diritto del mare.

I problemi che la PCP si trova a fronteggiare sono, per molti aspetti, simili a quelli del 1992 che, non essendo stati allora adeguatamente affrontati, risultano adesso più acuti: si pensi ad esempio agli stock che sono scesi al di sotto dei limiti biologici minimi e alla sovraccapacità della flotta. L'affermarsi di nuove nazioni nel campo della pesca e la globalizzazione dei mercati minacciano la competitività e la sopravvivenza di numerosi settori dell'industria della pesca europea. La crescita spettacolare dell'acquacoltura ha creato nuove opportunità, ma comporta anche nuovi problemi legati alla tutela dei consumatori e dell'ambiente.

¹ GU L 389 del 31.12.1992, pag. 1.

² COM(96) 363 def., 22.07.1996.

³ COM(2000) 15 def., 24.1.2000.

Il regime comunitario per la pesca e l'acquacoltura è stato concepito in un contesto assai diverso da quello appena descritto e non è pertanto sempre riuscito, negli ultimi dieci anni, a fornire risposte adeguate ai vari problemi insorti. Uno dei punti deboli è stata, ad esempio, la conservazione degli stock. È mancata infatti in parte la volontà politica di ricorrere agli strumenti di gestione necessari, nonostante il fatto che la riforma del 1992 abbia ampliato la gamma degli strumenti disponibili offrendo soprattutto la possibilità di impostare su base pluriennale le decisioni di gestione e di collegare maggiormente gli aspetti strutturali e di conservazione della PCP.

Il dibattito sulla riforma offre l'opportunità di identificare le lacune dell'attuale sistema e di adottare i correttivi necessari che consentiranno alla PCP di affrontare i problemi del nuovo millennio.

1. GESTIONE DELLE RISORSE E PROBLEMI AMBIENTALI

1.1. I nuovi strumenti di gestione

Il regolamento n. 3760/92 stabilisce che il ricorso a regimi di gestione dello sforzo di pesca è uno strumento per controllare i tassi di sfruttamento e per collegare maggiormente la politica in materia di flotta peschereccia con i TAC e i contingenti. Al momento in cui è stato adottato il suddetto regolamento di base tale elemento, insieme con l'istituzione di un quadro di riferimento pluriennale per le decisioni in materia di gestione (obiettivi e strategie), costituiva un'assoluta novità.

Prima di introdurre un sistema di gestione dello sforzo di pesca è stato necessario definire gli strumenti per limitare l'accesso alla pesca in generale e ad alcune attività di pesca in particolare. Sono state pertanto adottate norme sulle licenze che consentono l'accesso alla pesca commerciale e sui permessi speciali di pesca che consentono l'accesso a determinate attività alieutiche.⁴

Sono state successivamente adottate le basi per i regimi relativi allo sforzo di pesca nelle acque comunitarie occidentali dell'Atlantico⁵ e si è ricorsi ad un'impostazione analoga per il mar Baltico⁶.

⁴ Regolamento (CE) n. 3690/93 del Consiglio, del 20 dicembre 1993, che istituisce un regime comunitario che stabilisce le norme relative alle informazioni minime che devono figurare nelle licenze di pesca (GU L 341 del 31.12.1993).

Regolamento (CE) n. 1627/94 del Consiglio, del 27 giugno 1994, che stabilisce le disposizioni generali relative ai permessi di pesca speciali (GU L 171 del 6.7.1994).

Regolamento (CE) n. 3317/94 del Consiglio, del 22 dicembre 1994, che stabilisce le disposizioni generali relative all'autorizzazione ad esercitare la pesca nelle acque di un paese terzo nell'ambito di un accordo di pesca (GU L 350 del 31.12.1994).

⁵ Regolamento (CE) n. 685/95 del Consiglio, del 27 marzo 1995, relativo alla gestione dello sforzo di pesca riguardante talune zone e risorse di pesca comunitarie (GU L 71 del 31.3.1995, pag. 5).

Il regime dello sforzo di pesca per le acque occidentali perseguiva tre obiettivi. Il primo era quello di creare le condizioni che consentissero alla Spagna e al Portogallo di adeguarsi pienamente alle disposizioni generali in materia di accesso alle acque comunitarie. Tale obiettivo è stato pienamente conseguito.

Il secondo consisteva nel fissare livelli massimi di sforzo per la pesca di specie demersali che avrebbero dovuto contribuire, assieme ai TAC e al sistema di contingenti, ad una migliore salvaguardia degli stock ittici, in particolare nell'ambito della pesca plurispecie. I limiti stabiliti erano però vincolanti solamente per la Spagna e, non essendo stati modificati neppure per compensare l'aumentata efficienza dei pescherecci, risultano ormai troppo elevati rispetto a quelli necessari per le catture dei contingenti.

Il terzo obiettivo era quello di raccogliere i dati necessari per stabilire i futuri regimi di gestione dello sforzo. È quanto è avvenuto per l'Atlantico sia per le specie demersali che per quelle pelagiche (regolamento n. 2027/95 del Consiglio) e successivamente per il Baltico (regolamento n. 779/97 del Consiglio, inteso ad applicare la PCP alla Svezia e alla Finlandia).

La comunicazione dello sforzo esercitato ha subito ritardi in numerosi Stati membri e non ha funzionato in modo adeguato. La raccolta di dati sullo sforzo di pesca continua ad essere necessaria sia ai fini del controllo sul rispetto delle disposizioni vigenti che della definizione dei futuri regimi di gestione dello sforzo.

La mancata attuazione di un regime adeguato di gestione dello sforzo è da ricondurre, tra l'altro, ad una forte opposizione nei confronti di quanto viene considerato un doppiopione rispetto ai TAC e ai contingenti e alla mancanza di pareri scientifici specifici che potessero fornire validi criteri quantitativi per la riduzione dello sforzo. Queste difficoltà non debbono però far dimenticare il fatto che, se si eccettua la pesca di singole specie, non è possibile garantire una gestione adeguata senza combinare la gestione dello sforzo e delle catture. Nel riaprire il dibattito sull'importanza, in futuro, dei regimi di gestione dello sforzo è quindi necessario basarsi sulle esperienze acquisite dopo il 1995.

Per quanto riguarda il quadro di riferimento pluriennale per le decisioni, il Consiglio non è riuscito a prendere una decisione sulla proposta del 1993 della Commissione concernente gli obiettivi e le strategie di gestione⁷. L'obiettivo della proposta era quello di definire strategie a medio termine che riducessero progressivamente la mortalità per pesca nel

Regolamento (CE) n. 2027/95 del Consiglio, del 15 giugno 1995, che istituisce un regime di gestione dello sforzo di pesca riguardante talune zone e risorse di pesca comunitarie (GU L 199 dell'8.8.1995, pag. 1).

Il sistema introdotto era basato sulla crescita zero dello sforzo di pesca globale, sul pieno sfruttamento delle opportunità di pesca degli Stati membri e sul mantenimento dell'equilibrio esistente in zone sensibili.

⁶ Regolamento (CE) n. 779/97 del Consiglio, del 24 aprile 1997, recante instaurazione di un regime di gestione dello sforzo di pesca nel Mar Baltico (GU L 113 del 30.4.1997, pag. 1).

⁷ Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce gli obiettivi e le strategie di gestione per determinati tipi di pesca o gruppi di tipi di pesca nel periodo 1994-1997 (COM(93) 663def.).

tentativo di incrementare la biomassa dei riproduttori portandola ad un livello minimo ovvero evitando che scendesse al di sotto di tale livello. Per limitare gli interventi sui TAC fu suggerito di ridurre la mortalità per pesca di preferenza in quelle situazioni in cui vi era un reclutamento adeguato, evitando così di ridurre i TAC o riducendoli solo in misura minima.

La proposta relativa alle strategie a medio termine non è stata adottata per i seguenti motivi:

- non vi erano allora pareri scientifici ufficialmente riconosciuti dalle autorità competenti che fornissero una base chiara e precisa per la definizione degli obiettivi e delle strategie pluriennali;
- gli operatori del settore avevano l'impressione che la strategia proposta non tenesse debitamente in considerazione i loro timori relativamente a forti variazioni dei TAC;
- molti temevano che i TAC venissero fissati automaticamente, impedendo così al Consiglio di intervenire ove ve ne fosse bisogno.

Sebbene la Commissione non abbia ripresentato la propria proposta, negli anni successivi sono stati conseguiti alcuni progressi:

- le norme sulla flessibilità annuale dei contingenti sono divenute pienamente operative (regolamento del Consiglio n. 847/96⁸);
- i POP costituiscono, di per sé, una strategia pluriennale di gestione che persegue obiettivi specifici di riduzione dei tassi di sfruttamento, sebbene non così ambiziosi come la Commissione aveva inizialmente proposto;
- per alcuni stock, come ad esempio l'aringa atlantico-scandinava, sono stati adottati e rispettati obiettivi a medio termine basati sul principio precauzionale.

La necessità di stabilire procedure pluriennali che tengano conto del principio precauzionale è ormai ampiamente riconosciuta. La Commissione ha presentato, nel dicembre 2000, una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione del principio precauzionale e meccanismi pluriennali di determinazione dei TAC⁹ riaprendo in tal modo il dibattito sull'adozione di quadri di gestione pluriennali intesi a razionalizzare il processo di gestione. I progressi nei pareri scientifici, in particolare l'analisi dei rischi a medio termine che ha agevolato la definizione di obiettivi a medio termine basati sulla gestione dei rischi, e l'esperienza acquisita dopo l'ultima proposta della Commissione sui pericoli da evitare rendono maggiormente fattibile un'impostazione pluriennale.

⁸ GUL 115 del 9.05.1996, pag. 3.

⁹ COM(2000) 803 def.

1.2. Il regime dei TAC (totale delle catture ammissibili)

La Comunità ha continuato ad adottare ogni anno i regolamenti che stabiliscono i TAC per gli stock ittici più sfruttati, li ripartiscono tra gli Stati membri e i paesi terzi e li assegnano agli Stati membri sotto forma di contingenti di pesca. Dal 1996 il regime dei TAC ha subito alcune importanti modifiche:

- rafforzamento della politica volta a ridurre il "pesce virtuale"¹⁰ (soprattutto per alcuni TAC precauzionali¹¹);
- adozione di nuovi TAC nelle acque internazionali gestite da organizzazioni regionali della pesca (scorfano di Norvegia, aringa atlantico-scandinava, tonno rosso, pesce spada);
- adozione di nuovi TAC nel mare del Nord al fine di impedire un incremento dello sforzo di pesca per le specie non regolamentate (cicerello, alcuni pesci piatti, spinarolo, rana pescatrice e gamberetti);
- assegnazione di contingenti per alcuni stock soggetti a TAC, ma non ancora ripartiti fra gli Stati membri e quindi esposti al rischio di uno sfruttamento eccessivo (suro, melù del mare del Nord, spratto);
- introduzione di norme per la flessibilità nella gestione annuale dei contingenti (regolamento del Consiglio n. 847/96).

Quest'ultimo regolamento merita particolare attenzione. Assicurare un certo grado di flessibilità al sistema dei TAC e dei contingenti era una delle principali esigenze della riforma della PCP del 1992, legata alla fissazione di obiettivi e di strategie su base pluriennale. Come è già stato detto, su quest'ultima proposta non si sono registrati grossi progressi, mentre il sistema della flessibilità si sta dimostrando utile per la gestione dei TAC e dei contingenti. Tale sistema avrebbe dovuto essere però il complemento di un quadro pluriennale per il futuro.

La procedura annuale dei negoziati di fine anno per fissare i TAC dell'anno successivo ha costituito uno dei principali aspetti della politica di conservazione delle risorse nell'ambito della PCP. Questa inevitabile procedura annua ha comportato conseguenze negative che si sono accentuate nel corso degli anni:

- i negoziati in sede di Consiglio hanno regolarmente avuto come conseguenza quella di posporre, soprattutto a causa della mancanza di dati scientifici sicuri, le misure vincolanti che sarebbero state necessarie per consentire agli stock di ricostituirsi. Questo processo, ripetutosi ogni anno, ha inevitabilmente aggravato la situazione

¹⁰ Questo termine si applica ai TAC e ai contingenti che superano notevolmente le effettive possibilità di pesca e che incidono quindi scarsamente sulla limitazione delle catture.

¹¹ Sono stati fissati dei TAC "analitici" per gli stock oggetto di una valutazione scientifica approfondita, seguita da previsioni di cattura nell'ambito di diversi scenari di gestione. Gli altri TAC vengono detti "precauzionali".

risultando in una politica di gestione dilazionatoria che non è riuscita a salvaguardare o ricostituire gli stock ittici.

- La fissazione di TAC su base annua rende quasi impossibile l'adozione di strategie a medio termine. Non consente inoltre di creare il necessario nesso tra la politica di conservazione e la politica della flotta, che richiede una prospettiva a medio-lungo termine.
- La fissazione annuale dei TAC e le forti variazioni che questi hanno subito, in alcuni casi, da un anno all'altro hanno procurato gravi difficoltà all'industria della pesca nel programmare le proprie attività.

Non è più possibile continuare in questo modo. La PCP ha bisogno di meccanismi decisionali pluriennali per i TAC di tutti gli stock che privilegino il principio precauzionale evitando così i rischi di crisi e razionalizzando la gestione della pesca, come proposto nella comunicazione della Commissione sull'applicazione del principio precauzionale e meccanismi pluriennali di determinazione dei TAC¹².

I TAC e i contingenti si sono rivelati, in generale, un valido strumento di gestione della pesca monospecifica ogni qualvolta ci si è basati su dati scientifici attendibili e i TAC e contingenti sono stati scrupolosamente rispettati. È d'altro canto vero che non è possibile gestire con efficacia, mediante i TAC e i contingenti, le attività di pesca plurispecie (la maggior parte delle attività di pesca demersali); è quanto si constata attualmente, soprattutto qualora le misure tecniche sono inadeguate o scarsamente applicate. La recente crisi del merluzzo e del nasello illustra perfettamente quest'analisi.

1.3. Misure tecniche

Facendo seguito alle iniziative avviate nel 1996, si è proceduto ad una codifica dei regolamenti concernenti le misure tecniche più importanti (Regolamento del Consiglio n. 3094/86 del 7 ottobre 1986), sfociata nell'adozione del regolamento del Consiglio n. 894/97 del 29 aprile 1997¹³. Ciò è servito a migliorare sensibilmente la comprensione e l'applicazione della normativa, fino ad allora dispersa in tanti regolamenti.

Contemporaneamente è proseguito, come previsto, il riesame della normativa e il 25 giugno 1996 la Commissione ha presentato la sua proposta per un nuovo regolamento del Consiglio concernente le misure tecniche per la conservazione delle risorse. I principi fondamentali della nuova proposta sono i seguenti:

- armonizzazione delle dimensioni delle maglie in tutta l'area di applicazione del regolamento;
- sensibile riduzione del volume dei rigetti obbligatori;
- aumento della selettività degli attrezzi da pesca;

¹² COM(2000) 803 def., dell'1.12.2000

¹³ GUL 132 del 23.05.1997, pag. 1

- semplificazione delle norme, in modo da renderne più facile l'applicazione e il controllo;

Il 30 marzo 1998 il Consiglio ha adottato formalmente il regolamento n. 850/98 per la conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche per la protezione del novellame¹⁴. Nel 1999 si sono aggiunti altri due regolamenti del Consiglio, intesi a risolvere alcune questioni tecniche specifiche, che hanno stabilito ad esempio le norme applicabili nei casi in cui vengono utilizzate diverse dimensioni di maglie durante la stessa bordata. Il nuovo quadro normativo è applicabile dal 1° gennaio 2000.

Anche se il Consiglio non è stato in grado di accogliere tutti cambiamenti proposti dalla Commissione, il nuovo quadro normativo rappresenta un parziale miglioramento delle pratiche di pesca, in particolare in materia di protezione del novellame.

All'inizio del 1998 è ripresa la discussione sull'iniziale proposta della Commissione del 1994 concernente il divieto dell'impiego delle reti da posta derivanti. Nel giugno 1998, dopo un lungo dibattito, il Consiglio ha deciso di introdurre un divieto graduale delle reti in questione, che entrerà pienamente in vigore il 1° gennaio 2002 (regolamento del Consiglio n. 1239/98 dell'8 giugno 1998¹⁵). Questo divieto, imposto alle navi comunitarie su scala mondiale (fatta eccezione per il mar Baltico), avrà un grosso impatto positivo per quanto riguarda la conservazione dei piccoli cetacei e di alcune specie ittiche. Fino al 1° gennaio 2002 la lunghezza massima autorizzata per le reti da posta derivanti continuerà ad essere quella attuale di 2,5 km.

Nonostante gli sforzi compiuti, la normativa relativa alle misure tecniche resta complessa, nonché di difficile comprensione e attuazione. In alcuni casi ciò è praticamente inevitabile, in quanto norme più semplici non si adatterebbero a casi specifici. Persistono tuttavia disparità geografiche ingiustificate dal punto di vista biologico e la complessità della normativa attuale ha avuto come conseguenza un'applicazione inadeguata.

Il regolamento recentemente modificato esiste da troppo poco tempo per poterne valutare gli effetti. Molto meno ambizioso di quanto la Commissione avesse proposto tale regolamento può, nel migliore dei casi, ovviare solamente in parte ai problemi esistenti: sono necessarie misure molto più incisive.

1.4. La conservazione delle risorse alieutiche del Baltico

Il regolamento del Consiglio n. 1866/86 che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca nelle acque del mar Baltico, dei Belt e dell'Øresund è stato modificato varie volte per inserirvi norme tecniche adottate dalla Commissione internazionale per la pesca nel Mar Baltico (IBSFC). Tali norme riguardavano per lo più l'introduzione di fermi stagionali, per proteggere gli stock di merluzzo bianco e di salmone, e di disposizioni tecniche specifiche concernenti gli attrezzi da pesca (dimensioni minime delle maglie, finestre di fuga nelle reti da traino) che dovrebbero contribuire alla ricostituzione degli stock del Baltico. Successivamente il regolamento n. 1866/86 è stato

¹⁴ GUL 125 del 27.4.1998, pag. 1

¹⁵ GUL 171 del 17.06.1998, pag. 1

codificato al fine di migliorarne la comprensione e l'applicazione. La nuova versione codificata è costituita dal regolamento del Consiglio n. 88/98 del 18 dicembre 1997¹⁶. Si avverte, da varie parti, la necessità di riconsiderare le norme tecniche per il Mar Baltico, ma questo processo deve avvenire nell'ambito della ISBFC.

Nonostante progressi significativi, resta ancora molto da fare. La situazione degli stock di merluzzo e salmone continua ad essere assai delicata, mentre numerosi stock di aringa e di spratto hanno recentemente sofferto del forte aumento dei tassi di sfruttamento.

1.5. La conservazione delle risorse della pesca nel Mediterraneo

Dopo un ampio dibattito, svoltosi all'inizio degli anni '90 sui principi generali di una politica di conservazione e di gestione specifica per il Mediterraneo, il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 1626/94 che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca nel Mediterraneo¹⁷.

Il regolamento è stato modificato numerose volte per dare attuazione alle raccomandazioni della Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico (ICCAT) in materia di gestione degli stock di tonno rosso e di pesce spada. Tali raccomandazioni riguardavano le taglie minime allo sbarco, i fermi stagionali e le restrizioni nell'impiego di aeromobili a sostegno delle operazioni di pesca.

In considerazione dei problemi incontrati per quanto riguarda il rispetto delle taglie minime di sbarco per determinate specie, la Commissione ha presentato una proposta di modifica del regolamento n. 1626/94, al fine di ottenere un graduale adeguamento delle pratiche di pesca alla normativa (COM(96)128). A seguito del parere negativo del Parlamento europeo il Consiglio non ha adottato la proposta. Il problema delle taglie minime allo sbarco dovrà essere inoltre affrontato anche nell'ambito della Commissione generale per la pesca nel Mediterraneo (CGPM).

Nel 2000 il Consiglio ha deciso di prorogare, fino al 31 dicembre 2002, le deroghe all'articolo 3, paragrafo 1 e all'articolo 6, paragrafo 1 del regolamento n. 1626/94 stabilendo al tempo stesso alcune condizioni tecniche destinate ad attenuarne l'impatto sulle risorse¹⁸. Il dibattito sulla riforma della PCP dovrebbe fornire la base per una soluzione a lungo termine di questo e di altri problemi inerenti a determinate attività di pesca nel Mediterraneo.

Il regolamento sulle misure tecniche per il Mediterraneo non ha avuto finora particolare successo. Potrebbe essere necessario riconsiderare seriamente le dimensioni delle maglie e le taglie allo sbarco, e prevedere inoltre l'introduzione di un regime di contenimento e di gestione dello sforzo di pesca in mancanza di TAC. L'attuale incapacità, da parte della CGPM, di adottare questo tipo di regime per l'intera zona dovrebbe far riflettere la Comunità sulle possibili iniziative da intraprendere.

¹⁶ GUL 189 del 22.07.1999, pag. 61

¹⁷ GUL 171 del 6.7.1994

¹⁸ Regolamento (CE) n. 2550/2000 del Consiglio, del 17 novembre 2000, GUL 292 del 21.11.2000, pag. 7.

1.6. Aspetti ambientali

Nel marzo 1997 diversi Stati membri e la Commissione hanno partecipato alla riunione ministeriale intermedia sull'integrazione della pesca e degli aspetti ambientali tenutasi a Bergen, in Norvegia. La riunione, svoltasi nell'ambito della Conferenza del mare del Nord, è terminata con l'adozione di un insieme di conclusioni.

Nel 1998 e nel 1999 la Commissione ha presentato relazioni sull'attuazione, all'interno della Comunità, delle suddette conclusioni.

Il 21 giugno 1998 il Consiglio ha adottato una comunicazione su una strategia comunitaria per la diversità biologica (COM(1998)42), in cui si chiede l'elaborazione di piani d'azione settoriali la cui realizzazione servirà a conseguire gli obiettivi in materia di biodiversità definiti dalla strategia. Per quanto riguarda il settore della pesca, gli obiettivi individuati dalla strategia proposta dalla Commissione a favore della biodiversità sono duplici:

- conservare le specie marine di pesci a pinne di interesse commerciale, in modo da favorire lo sfruttamento sostenibile degli stock, le opportunità di pesca e l'approvvigionamento alimentare e
- ridurre l'impatto delle attività di pesca e di acquacoltura sulle altre componenti dell'ecosistema, e cioè le specie non bersaglio (a tutti i livelli tassonomici) e gli habitat marini.

Nel 1999 la Commissione ha adottato una comunicazione sulla gestione alieutica e conservazione della natura in ambiente marino nella quale vengono identificate alcune priorità e misure di applicazione che dovrebbero beneficiare di un maggiore coordinamento e di una maggiore concordanza tra la politica della pesca e la politica di tutela dell'ambiente e che saranno complementari e addirittura sinergiche ai fini della conservazione degli stock ittici e della salvaguardia dell'ambiente marino¹⁹.

La prossima adozione del piano d'azione per la biodiversità nel campo della pesca e della strategia volta a prendere in considerazione gli aspetti ambientali nell'ambito della PCP dovrebbe costituire un'ottima base di discussione per il rafforzamento della dimensione ambientale della PCP.

1.7. Il Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca (STECF)

La Commissione ha dato nuovo impulso allo STECF includendo tra i suoi membri esperti qualificati nel campo dell'economia della pesca e dell'ambiente. In applicazione dell'articolo 16 del regolamento n. 3760/92 lo STECF è stato ristrutturato nel 1997 e suddiviso in quattro sottogruppi, alcuni dei quali permanenti, che sono competenti per l'esame annuo della situazione degli stock, le valutazioni economiche, le questioni ambientali e la definizione delle esigenze in materia di ricerca.

Lo STECF ha inoltre partecipato attivamente ad una serie di azioni concertate promosse dalla Commissione nel quadro dei programmi di ricerca AIR e FAIR. I miglioramenti

¹⁹ COM(1999) 363 def.

apportati alla struttura e al funzionamento dello STECF hanno dato i loro frutti: nel 1998 è stata effettuata, per la prima volta, una valutazione delle conseguenze economiche della situazione degli stock ittici e all'inizio del 1999 è stata presentata una prima relazione globale sulla situazione di tutti gli stock di interesse comunitario.

Lo STECF si trova però attualmente a fronteggiare un carico di lavoro considerevole che rende difficile, per i suoi membri, programmare le proprie attività.

1.8. Dialogo

Nel 1997 la Commissione ha organizzato una serie di riunioni a livello regionale per promuovere uno scambio di idee sulla gestione di alcuni tipi di pesca. Vi hanno partecipato, tra l'altro, le amministrazioni nazionali, rappresentanti del settore, esperti scientifici ed economisti. La Commissione ha presentato due relazioni al Consiglio su queste riunioni. Il Consiglio ha sostenuto l'iniziativa incoraggiando la Commissione a continuarla e a svilupparla ulteriormente.

Nel 1999 la Commissione ha inoltre adottato un piano d'azione inteso a garantire le condizioni necessarie per un'effettiva consultazione e comunicazione tra tutti coloro che sono direttamente e indirettamente interessati alla PCP. È stato pertanto ristrutturato il Comitato consultivo per la pesca e l'acquacoltura (CCPA), del quale sono entrati a far parte rappresentanti di altre categorie come ad esempio il settore dell'acquacoltura, gli operatori d'asta, esperti scientifici e ONG che operano nel settore dell'ambiente e dello sviluppo²⁰. Il regolamento n. 657/2000 del Consiglio relativo al rafforzamento del dialogo con il settore della pesca e gli ambienti interessati dalla politica comune della pesca ha inoltre fornito i finanziamenti comunitari per alcune delle spese sostenute dalle organizzazioni professionali europee nel preparare le riunioni del Comitato consultivo per la pesca e l'acquacoltura e nel diffondere le informazioni sulla PCP presso il settore della pesca e gli ambienti interessati²¹.

1.9. Ricerca a sostegno della politica comune della pesca

Nel promuovere la ricerca in questo settore la Commissione può stanziare una parte dei fondi previsti dai programmi quadro di ricerca per progetti selezionati nell'ambito degli inviti a presentare proposte.

I fondi del quarto programma quadro sono stati messi a disposizione della ricerca in materia di pesca e di acquacoltura attraverso il programma specifico FAIR (programma di ricerca nel settore dell'agricoltura e della pesca, compresi l'agroindustria, la silvicoltura, l'acquacoltura e lo sviluppo rurale). Questo programma, volto a promuovere la ricerca nel settore della pesca e dell'acquacoltura, si proponeva di:

²⁰ Decisione 1999/478/CE della Commissione.

²¹ Regolamento (CE) n. 657/2000 del Consiglio, del 27 marzo 2000, relativo al rafforzamento del dialogo con il settore della pesca e gli ambienti interessati dalla politica comune della pesca (GU L 80 del 31.3.2000, pag. 7).

- valutare l'impatto dei fattori ambientali sulle risorse acquatiche e, per converso, l'impatto ambientale della pesca e dell'acquacoltura;
- migliorare la valutazione degli stock e le tecniche di gestione della pesca nonché la selettività dei sistemi di sfruttamento delle risorse alieutiche;
- analizzare gli aspetti socioeconomici dell'industria della pesca;
- promuovere l'acquacoltura attraverso lo studio della biologia dei pesci;
- valorizzare i prodotti alimentari di origine marina.

Nello stesso periodo la Commissione è inoltre riuscita a stanziare consistenti risorse per il finanziamento di studi scientifici e tecnici a sostegno della PCP. Tali studi erano intesi a raccogliere le informazioni scientifiche necessarie per alimentare le basi di dati ai fini della valutazione dello stato degli stock, con particolare riguardo per gli stock ittici soggetti a TAC precauzionali, o a esaminare questioni molto specifiche che avevano un'incidenza diretta sulla gestione della pesca comunitaria. Non è stato invece sempre possibile privilegiare, con i finanziamenti comunitari, la ricerca su quei temi che sono di fondamentale importanza per la gestione della PCP.

Nel 2000 il Consiglio ha adottato il regolamento n. 1543/2000 che istituisce un quadro comunitario per la raccolta e la gestione dei dati essenziali all'attuazione della politica comune della pesca²² e una decisione relativa ad una partecipazione finanziaria della Comunità alle spese sostenute dagli Stati membri per la raccolta di questi dati e per il finanziamento di studi e progetti pilota.

È previsto che la Commissione elaborerà un programma minimo che comprenderà le informazioni essenziali per la valutazione scientifica. Verrà preparato anche un programma esteso, contenente informazioni supplementari che potrebbero migliorare sostanzialmente la valutazione scientifica. Gli Stati membri predisporranno programmi nazionali nei quali figureranno, nella misura del possibile, gli elementi previsti dal programma minimo comunitario e che potranno beneficiare di finanziamenti comunitari. Saranno inoltre disponibili contributi comunitari per elementi supplementari del programma nazionale che corrispondano al programma comunitario esteso, una volta che saranno state pienamente soddisfatte le disposizioni relative al programma minimo.

Questi programmi dureranno sei anni, tranne il primo che riguarderà solamente il periodo dal 2002 al 2006. Per quanto concerne tuttavia i dati economici, l'obbligo di soddisfare le disposizioni relative al programma minimo verrà rinviato al 1° gennaio 2006 per i dati annui sull'industria di trasformazione. La Commissione riesaminerà nel 2003 se occorre effettivamente rendere obbligatoria, a decorrere dal 2006, la trasmissione dei dati annui sull'industria di trasformazione.

Nonostante tutti gli sforzi compiuti sinora, la raccolta dei dati necessari per l'attuazione della PCP è stata ampiamente inadeguata. I dati pervenuti non riguardavano tutte le zone

²² G.U. L 176 del 15.7.2000, pag. 1

(Mediterraneo) e tutti i settori (dati economici) e questo ha reso incompleti i pareri scientifici disponibili. La dimensione economica non è stata sufficientemente considerata ed è mancata un'analisi che tenesse conto di tutte le specie pescate simultaneamente e dell'impatto sulle flotte di tutte le decisioni relative ai TAC. È stato inoltre impossibile ottenere validi pareri scientifici per la gestione dello sforzo.

Va aggiunto che i rapporti tra pescatori e esperti scientifici non sono sempre stati tali da ispirare una fiducia reciproca. I primi si lamentano del fatto che la loro esperienza non viene sufficientemente presa in considerazione dagli esperti.

2. IL CONTROLLO DELLA POLITICA COMUNE DELLA PESCA

Il regolamento n. 2847/93 del Consiglio²³ ha istituito un nuovo regime di controllo: si tratta di un sistema generale ed integrato di controllo che riguarda tutti gli aspetti della PCP e si applica a tutti gli operatori del settore della pesca. Esso obbliga inoltre gli Stati membri ad applicare sanzioni dissuasive e rafforza le funzioni di controllo della Commissione rispetto agli ispettorati per la pesca nazionali. Il sistema ha inoltre aperto la porta all'impiego di tecnologie moderne, in particolare sistemi di localizzazione continua via satellite e sistemi computerizzati.

Nel 1995 il regime di controllo è stato modificato ed alle disposizioni esistenti si sono aggiunte misure intese a sorvegliare e controllare le attività di pesca soggette a restrizioni in materia di sforzo (regolamento n. 2870/95²⁴ del Consiglio).

Le misure suddette sono state illustrate nelle due precedenti relazioni della Commissione sull'attuazione del regime comunitario per la pesca e l'acquacoltura cui si fa riferimento nell'introduzione.

Vi sono poi state altre importanti modifiche:

a) Istituzione di un sistema di controllo via satellite (SCP)

Tenendo conto dell'esperienza acquisita a partire dal 1994, quando vennero realizzati i progetti pilota sul controllo via satellite coinvolgendo fino a 350 navi comunitarie, il regolamento n. 686/97²⁵ del Consiglio che modifica il regolamento n.2847/93 e il regolamento n.1489/97 della Commissione²⁶ che ne stabilisce le modalità di applicazione prevedono un controllo sistematico via satellite dei pescherecci comunitari. Gli Stati membri debbono istituire un sistema di localizzazione dei pescherecci che battono la loro bandiera che consenta a questi ultimi di comunicare la loro attività di pesca agli Stati membri nelle cui acque stanno pescando e di indicare la loro posizione almeno ogni due ore.

²³ GU L 261 del 20.10.1993, pag. 1.

²⁴ GU L 301 del 14.12.1995, pag. 1

²⁵ GU L 102 del 19.4.1997, pag. 1.

²⁶ GU L 202 del 30.7.1997, pag. 18

Questo sistema di controllo si applica a tutti i pescherecci aventi una lunghezza fuori tutto superiore a 24 metri o a 20 metri tra perpendicolari. Tale obbligo avrebbe dovuto essere attuato gradualmente tra il 1998 e il 2000. In pratica, dal 1° luglio 1998 sono stati controllati solo i pescherecci che operano in settori sensibili, come la pesca d'altura (eccetto il Mediterraneo) e la pesca industriale mirata alla produzione di farine di pesce. Dal 1° gennaio 2000 tutti i pescherecci comunitari che superano la lunghezza summenzionata, ovunque essi operino, devono essere equipaggiati con un sistema di controllo via satellite. Lo stesso vale per le navi di paesi terzi che pescano in acque comunitarie.

Nel 1999 la Comunità europea ha partecipato a progetti pilota relativi agli SCP con la Norvegia e le isole Farøer. Nel 2000 sono stati conclusi, con questi paesi, accordi bilaterali per rendere operativi gli SCP, accordi successivamente applicati. Gli SCP vengono inoltre progressivamente introdotti anche nell'ambito delle organizzazioni regionali per la pesca delle quali la Comunità è parte contraente, come ad esempio la NAFO e la NEAFC.

b) Controllo del regime di gestione dello sforzo di pesca

Per completare il regime di gestione dello sforzo di pesca è stato necessario adottare, nel periodo 1996-1998, una serie di disposizioni supplementari:

- il regolamento n. 2205/97 del Consiglio²⁷ recante modifica del regolamento n.2847/93, che agli obblighi previsti per i pescatori operanti nelle "acque occidentali" aggiunge l'obbligo di comunicare le catture detenute a bordo all'entrata e all'uscita dalle zone in cui si esplica lo sforzo di pesca (sistema hail);
- il regolamento n. 1449/98 della Commissione²⁸ che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 2847/93 del Consiglio per quanto concerne i rapporti "effort report";
- alcuni regolamenti che modificano i livelli massimi dello sforzo di pesca fissati dal regolamento n. 2027/95.
- L'attuazione del regime di gestione dello sforzo di pesca nel Mar Baltico ha richiesto l'adozione di altri atti legislativi, il più importante dei quali è il regolamento n. 2635/97 del Consiglio²⁹, recante modifica del regolamento n. 2847/93. Esso introduce le norme relative alla registrazione dei dati sullo sforzo di pesca nel giornale di bordo, la raccolta dei dati sullo sforzo di pesca da parte degli Stati membri e la trasmissione di questi dati alla Commissione.

²⁷ GU L 304 del 7.11.1997, pag. 1.

²⁸ GU L 192 dell'8.7.1998, pag. 4.

²⁹ GU L 356 del 31.12.1997, pag. 14.

2.1. Riforma del regime di controllo

Tenendo conto, da un lato, dei grossi progressi compiuti dopo l'adozione del regolamento sul "controllo" nel 1993, e dall'altro delle lacune evidenziate dalla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul controllo della pesca nell'ambito della PCP (COM (1998) 92 del 19.02.1998), il Consiglio ha adottato il 17 dicembre 1998 il regolamento n. 2846/98³⁰ recante modifica del regolamento n. 2847/93.

Le modifiche si sono concentrate essenzialmente su tre aspetti principali considerati prioritari dalla Commissione, e cioè:

- rafforzamento del controllo dopo lo sbarco: ciò significa di fatto assicurare la "rintracciabilità" dei prodotti della pesca dal momento dello sbarco durante tutte le fasi della commercializzazione. Sono così previste note di vendita per i prodotti commercializzati, documenti di trasporto per i prodotti trasportati in un luogo diverso da quello dello sbarco per essere successivamente messi in vendita e dichiarazioni di assunzione in carico per i prodotti che non vengono commercializzati o la cui vendita è rimandata ad un momento successivo; questi documenti devono essere presentati dai detentori dei prodotti all'atto dei controlli;
- controllo dei pescherecci di paesi terzi che operano nelle acque comunitarie: le misure di controllo, di ispezione e di sorveglianza sono estese ai pescherecci battenti bandiera di un paese terzo che operano nella zona di pesca comunitaria, in modo da garantire una parità di trattamento tra queste navi e le navi comunitarie. È stato in particolare rafforzato il controllo degli sbarchi effettuati da questi pescherecci, che sono inoltre soggetti al controllo via satellite;
- cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione: è previsto un quadro generale inteso a rafforzare e facilitare la cooperazione tra tutte le autorità che partecipano al controllo. Si intende in particolare agevolare le richieste di assistenza reciproca, nonché promuovere lo scambio delle necessarie informazioni e l'introduzione di programmi di controllo specifici.

La Commissione aveva inoltre proposto di rafforzare i poteri degli ispettori comunitari che, nell'ambito delle loro missioni di osservazione, avrebbero dovuto avere accesso a schedari e documenti, conservati in locali sia pubblici che privati, alle stesse condizioni degli ispettori nazionali. In questo modo essi avrebbero potuto valutare con maggiore precisione l'efficacia dei regimi di controllo istituiti dagli Stati membri e la Commissione sarebbe stata in grado di garantire pienamente quella trasparenza che da tutti viene riconosciuta come un elemento essenziale per la credibilità della politica comune della pesca. Ma su questo punto il Consiglio ha sostenuto la Commissione solo parzialmente, esigendo la presenza di ispettori nazionali durante le missioni di osservazione effettuate dagli ispettori comunitari.

³⁰ GUL 358 del 31.12.1998, pag. 5.

2.2. Elenco dei comportamenti che violano gravemente le norme della politica comune della pesca

L'eterogeneità delle sanzioni applicate dai vari Stati membri continua a costituire una grave lacuna che compromette la credibilità dei sistemi di controllo comunitari. I tentativi intrapresi in passato per armonizzare maggiormente le sanzioni sono falliti. Si è pertanto deciso di privilegiare maggiormente la trasparenza per quanto riguarda il seguito dato ad infrazioni analoghe nei vari Stati membri.

Il regolamento del Consiglio n. 1447/99 recante l'elenco dei comportamenti che violano gravemente le norme della politica comune della pesca³¹ fa seguito all'ultima modifica del regolamento sul controllo. In esso figura un elenco dei comportamenti per i quali si rivela necessaria una migliore trasparenza da parte delle autorità nazionali sul seguito da esse riservato a questi casi.

Questi comportamenti costituiscono chiari ed evidenti inadempimenti degli obblighi imposti dalla normativa comunitaria. La compilazione di un elenco del genere non implica l'armonizzazione delle sanzioni a livello comunitario. L'esistenza di questo elenco, e l'obbligo per gli Stati membri di comunicare alla Commissione le iniziative da essi prese una volta scoperti tali comportamenti illeciti, dovrebbero però garantire una migliore trasparenza e rinsaldare così la fiducia dei pescatori nelle autorità di controllo, permettendo nel contempo di raffrontare l'efficacia dei diversi sistemi nazionali.

Il regolamento n. 2740/1999 della Commissione stabilisce le modalità di applicazione per la comunicazione alla Commissione dei tipi di comportamenti che violano gravemente le norme della PCP e che sono stati scoperti dalle autorità di controllo degli Stati membri e iscritti ufficialmente a verbale. A norma di tale regolamento gli Stati membri sono tenuti a comunicare, in termini espliciti e per via elettronica, il tipo di procedura avviata, la decisione presa e la natura delle sanzioni comminate. Gli Stati membri comunicheranno per la prima volta queste informazioni entro il 31 marzo 2001 per i casi individuati nel 2000.

Queste disposizioni serviranno a migliorare la trasparenza, ma è necessario un ulteriore impegno per armonizzare le sanzioni amministrative da applicare alle violazioni più gravi e garantire il riconoscimento e l'ammissibilità delle prove raccolte in uno Stato membro diverso da quello che decide in merito ad una determinata infrazione.

2.3. Partecipazione finanziaria

L'attività di controllo sull'applicazione della normativa in materia di pesca impone una spesa considerevole e spesso sproporzionata rispetto alla capacità finanziaria degli Stati membri. La decisione del Consiglio 95/527/CE relativa ad una partecipazione finanziaria della Comunità alle spese sostenute dagli Stati membri per l'attuazione del regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca³² ha costituito la base

³¹ G U L 167 del 2.7.1999, pag. 5.

³² G U L 301 del 14.12.1995, pag. 30.

per gli aiuti comunitari in tale settore nel periodo 1996-2000. Per la partecipazione comunitaria è stato stanziato un bilancio di 205 milioni di €

Nel dicembre 2000 il Consiglio è pervenuto ad un orientamento comune sulla proposta della Commissione per un ulteriore regime di contributi triennale; il bilancio previsto è di 35 milioni all'anno.

2.4. Valutazione

Le varie relazioni pubblicate dalla Commissione sul controllo della PCP hanno evidenziato numerosi problemi durante il periodo di riferimento.

Vi sono state carenze nelle ispezioni realizzate dagli Stati membri, ritardi nell'applicare le nuove disposizioni in materia di controllo, una mancanza di mezzi e di risorse umane durante i controlli, forti discrepanze nell'applicare le sanzioni che hanno provocato l'impressione di trattamenti discriminanti nei confronti dei vari pescatori comunitari e una maggiore propensione a commettere frodi, una trasmissione carente delle informazioni necessarie da parte degli Stati membri nonché risorse e poteri insufficienti per gli ispettori della Commissione.

Il controllo è stato reso difficile anche dalla complessità delle misure tecniche, dallo scarso rispetto di queste misure da parte dei pescatori e dalla sovraccapacità della flotta.

La Commissione ha organizzato a Bruxelles, dal 24 al 27 ottobre 2000, una conferenza internazionale sul controllo e la sorveglianza delle attività di pesca, alla quale hanno partecipato 250 delegati provenienti da tutto il mondo. La conferenza ha conseguito gli obiettivi previsti ed è servita a promuovere lo scambio di esperienze e gli esempi di buona pratica. Una maggiore cooperazione di tutti gli operatori del settore della pesca, l'impiego di tecnologie moderne ed un miglior rapporto costi/benefici sono stati considerati gli elementi fondamentali per garantire una pesca sostenibile.

Tutte le parti interessate alla PCP ritengono necessario creare un regime di controllo efficace. Occorre incoraggiare gli sforzi attualmente in corso per rafforzare le disposizioni in materia di controllo, sfruttare appieno le possibilità offerte dalle nuove tecnologie, rafforzare la partecipazione e l'impegno delle varie parti nei confronti della PCP e prendere eventualmente in considerazione cambiamenti più radicali, in particolare per quanto concerne la ripartizione di competenze tra la Commissione e gli Stati membri.

3. RISTRUTTURAZIONE DEL SETTORE DELLA PESCA

3.1. Programmi di orientamento pluriennali (POP)

Il problema dell'eccessiva capacità di pesca è stato affrontato con i programmi di orientamento pluriennali (POP) per la flotta peschereccia. Questi programmi stabiliscono gli obiettivi in termini di stazza e di potenza della flotta che debbono essere conseguiti entro la fine di ciascun programma.

Il periodo preso in considerazione dalla presente relazione (1993-2000) coincide con il periodo di applicazione dei POP III e POP IV; questi ultimi si concludono alla fine del

2001. In passato la Commissione ha già presentato relazioni specifiche su tali programmi: nel luglio 1997 è stata presentata una relazione al Consiglio e al Parlamento europeo sui risultati definitivi dei POP III (COM(1997) 352 def.), mentre nel maggio 2000 è stata trasmessa al Consiglio una relazione sul riesame intermedio dei POP IV (COM(2000) 272 def.).

La relazione sui POP III ha indicato che, durante il periodo 1991-1996, la flotta comunitaria ha subito una riduzione di circa 15% in TSL e 9,5% in KW. Al termine dei programmi la capacità della flotta era inferiore agli obiettivi globali previsti in termini di stazza e di potenza, ma queste riduzioni sono state conseguite solamente da alcuni Stati membri. I risultati non sono stati così ambiziosi come la Commissione avrebbe auspicato e vi sono state forti disparità tra gli Stati membri causate, in parte, dalle effettive difficoltà riscontrate da alcuni Stati membri nel conseguire i propri obiettivi e, in alcuni casi, dall'ovvia mancanza di volontà.

Gli obiettivi globali dei POP IV adottati nel giugno 1997 sono molto meno ambiziosi di quelli proposti della Commissione; essi prevedono una riduzione di circa il 5% su un periodo quinquennale, ovvero circa la metà della riduzione ottenuta con i POP III. Il 1° gennaio 2000 la flotta comunitaria era già inferiore di circa il 17% agli obiettivi finali in termini di stazza e del 6% a quelli in termini di potenza. Questo si spiega nuovamente con il fatto che i programmi sono scarsamente ambiziosi. Le riduzioni ottenute non sono sufficienti per compensare, nel periodo di riferimento, gli incrementi dello sforzo di pesca dovuti a progressi tecnologici e l'esperienza ha dimostrato che il problema della sovraccapacità è di tale portata che i POP costituiscono solamente una soluzione parziale al fenomeno del sovrasfruttamento e dell'impoverimento degli stock.

I POP IV presentano due particolari caratteristiche. In primo luogo i tassi di riduzione applicati ai vari segmenti sono stati ponderati in base alla proporzione, nelle catture totali, rappresentata dagli stock a rischio di esaurimento e dagli stock sovrasfruttati. In secondo luogo sono previste disposizioni intese a ridurre l'attività di pesca piuttosto che la capacità di pesca. Entrambe le caratteristiche hanno compromesso l'efficacia dei programmi per quanto riguarda la riduzione della capacità di pesca. I programmi hanno inoltre comportato procedure assai complesse e oneri amministrativi importanti.

Nel 2000 la Commissione ha pertanto proposto di modificarli con l'obiettivo di ottenere, nel restante periodo, riduzioni più sostanziali sostituendo i tassi di riduzione ponderati con tassi non ponderati e realizzando le ulteriori riduzioni consentite da tale sostituzione solamente in termini di capacità. Essa ha inoltre proposto di prolungare i programmi fino alla fine del 2002. Tali ipotesi sono state tuttavia respinte, in sede di Consiglio, dalla maggior parte degli Stati membri.

La maggior parte degli Stati membri considera tuttavia necessario disporre di un sistema più semplice e trasparente, di sanzioni più severe qualora gli obiettivi non vengano conseguiti e di interventi più incisivi per contrastare gli effetti del progresso tecnologico che causa un incremento dello sforzo di pesca annullando così eventuali benefici ottenuti con le riduzioni di capacità. Un altro problema da affrontare è quello di migliorare ulteriormente la misurazione e il controllo della capacità della flotta, visto soprattutto che da una variazione

di solo l'1% nelle capacità può dipendere l'ammissibilità o la non ammissibilità a beneficiare degli aiuti pubblici per l'ammodernamento e il rinnovo³³.

3.2. Aiuti strutturali

Dal 1993, grazie ai regolamenti n. 2080/93 e n. 3699/93 del Consiglio, le misure "strutturali per la pesca" rientrano nei Fondi strutturali riformati. È stato così possibile delegare agli Stati membri, in applicazione del principio della sussidiarietà, la competenza di selezionare i progetti di investimenti in questo settore, a condizione vengano rispettate le misure adottate nell'ambito della programmazione settoriale per la pesca. I contributi finanziari comunitari debbono inoltre conformarsi ai principi dell'addizionalità e della concentrazione dei fondi.

Gli aiuti per la riduzione dello sforzo di pesca e per il rinnovo della flotta hanno assorbito oltre la metà dei finanziamenti comunitari mentre le restanti risorse sono servite, per la maggior parte, per l'industria di trasformazione e per aiutare il settore a conformarsi alle norme comunitarie in materia di igiene, sanità pubblica, condizioni di lavoro e rispetto dell'ambiente. I finanziamenti comunitari hanno inoltre contribuito alla creazione di società miste, alla tutela e allo sviluppo delle zone costiere, a misure per la cessazione temporanea di attività di pesca in casi specifici, alla costruzione di attrezzature portuali collettive e alla promozione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

Oltre che dei programmi specificatamente destinati al settore, le aree costiere che dipendono maggiormente dalla pesca hanno beneficiato degli aiuti previsti dall'iniziativa comunitaria PESCA o dai programmi di sviluppo o di riconversione regionale (obiettivi 1, 2 o 5b degli interventi dei Fondi strutturali nel periodo 1994-1999).

Il 1999 ha visto, dopo la riforma dei Fondi strutturali, l'adozione del nuovo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP)³⁴ e del relativo regolamento di attuazione³⁵.

In sede di Consiglio, il dibattito sul regolamento di attuazione dello SFOP si è concentrato soprattutto sulle condizioni per la concessione di aiuti pubblici a favore della flotta. La proposta della Commissione era basata sul principio che i finanziamenti pubblici non debbono contribuire ad aumentare la capacità di pesca. Dopo lunghe discussioni sono state adottate norme più severe per il rinnovo della flotta nell'ambito dei POP; nei segmenti della flotta nei quali gli obiettivi dei POP non sono stati perseguiti, gli Stati membri dovranno ritirare, senza aiuti pubblici, capacità superiori del 30% alla capacità aggiunta con aiuti pubblici. Tale disposizione resterà in vigore fino alla fine del 2001, quando si concluderanno gli attuali POP. Per gli Stati membri che hanno conseguito gli obiettivi del loro POP, il rapporto sarà di 1:1. Sono state inoltre inasprite le sanzioni in caso di mancato rispetto degli obiettivi dei POP ed è stato rafforzato l'obbligo di fornire i dati necessari per lo schedario della flotta.

³³ Relazione annuale della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sui risultati dei programmi d'orientamento pluriennali per le flotte pescherecce alla fine del 1999, COM (2000) 738 def.

³⁴ Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999 (GU L 161 del 26.6.1999, pag. 1).

³⁵ Regolamento (CE) n. 2792/1999 del Consiglio, del 17 dicembre 1999 (GU L 337 del 30.12.1999, pag. 10).

Le condizioni per la creazione e la gestione di società miste sono inoltre diventate più severe e il premio per la creazione di queste società è adesso pari all'80% del premio per la demolizione di una nave.

Il nuovo regolamento di attuazione dello SFOP mantiene un'ampia gamma di misure previste dal regime precedente, ma prevede anche innovazioni a favore della piccola pesca e delle misure socio-economiche (contributi per la riconversione/diversificazione dell'attività dei pescatori al di fuori della pesca marittima). Sono disponibili fondi per progetti collettivi integrati volti a sviluppare e a modernizzare le attività di pesca, nonché per i giovani pescatori. Sono inoltre previste nuove misure per incoraggiare la creazione di organizzazioni di produttori e l'applicazione, da parte di queste organizzazioni, di programmi per il miglioramento della qualità dei prodotti della pesca. Grande rilievo è stato dato alle misure di interesse comune avviate dagli operatori stessi. Si è inoltre provveduto a definire con maggior precisione le condizioni per la concessione di varie compensazioni ai pescatori e agli armatori, che prevedono anche la cessazione temporanea di attività dovuta a circostanze imprevedibili o al mancato rinnovo di un accordo di pesca oppure all'introduzione di un programma per la ricostituzione di una risorsa in pericolo di estinzione. Gli Stati membri potranno inoltre concedere compensazioni finanziarie ai pescatori e agli armatori ogniqualvolta il Consiglio imporrà restrizioni tecniche sull'uso di determinati attrezzi o metodi di pesca.

4. POLITICA DI MERCATO

Sin dal suo inizio, nel 1970, l'organizzazione comune di mercato per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura ha costituito un importante sostegno per i pescatori, grazie alla stabilizzazione dei prezzi. Negli ultimi anni questa organizzazione ha dovuto adeguarsi ai cambiamenti intervenuti nei mercati, compresa la crescente globalizzazione, una maggiore dipendenza dalle importazioni, la continua scarsità delle risorse, cambiamenti nei modelli di consumo e il processo di concentrazione e integrazione verticale nella catena di distribuzione.

Nel 1999 il Consiglio ha pertanto deciso una profonda riforma dell'organizzazione comune di mercato, con l'obiettivo specifico di ridurre al minimo gli sprechi, di rafforzare le associazioni di pescatori, di fornire un'informazione più completa ai consumatori e di migliorare l'equilibrio tra l'offerta e la domanda.

La riforma incita i pescatori a svolgere un ruolo più attivo e preventivo nella gestione dell'offerta piuttosto che limitarsi a intervenire successivamente, ritirando il prodotto invenduto. Viene quindi potenziato il ruolo delle organizzazioni di produttori che dovranno, in particolare, definire nuovi programmi operativi nell'intento di meglio gestire gli sbarchi dei propri membri e di adottare i provvedimenti necessari per evitare i ritiri. Sono stati contemporaneamente riequilibrati i meccanismi d'intervento, con la riduzione degli aiuti per i ritiri e la promozione degli aiuti per la conservazione e l'ammasso dei prodotti.

Una delle novità salienti della riforma è stata quella di introdurre nuove disposizioni in materia di etichettatura presso i punti di vendita al dettaglio, che miglioreranno la rintracciabilità del prodotto e ridurranno pertanto le frodi relative all'origine e alla natura del prodotto venduto. Su tutti i prodotti in vendita destinati al consumatore finale saranno

indicati la denominazione commerciale, il metodo di produzione (acquacoltura o pesca) e la zona di cattura. Per quanto riguarda gli stadi successivi della catena di produzione, si è tenuto conto delle esigenze del settore di trasformazione mediante la sospensione parziale delle tariffe (ovvero dei contingenti tariffari pluriennali) per i prodotti che costituiscono materie prime e per i quali l'offerta è insufficiente nella Comunità.

Il nuovo regolamento³⁶ e la maggior parte dei relativi regolamenti di applicazione sono entrati in vigore il 1° gennaio 2001, fatta eccezione per le disposizioni relative alle informazioni da fornire ai consumatori, che si applicheranno dal 1° gennaio 2002.

5. POLITICA ESTERNA DELLA PESCA

5.1. Accordi bilaterali in materia di pesca

Nel periodo 1993-2000 la Comunità ha continuato a concludere e a gestire accordi in materia di pesca; sono attualmente 23 gli accordi bilaterali ai quali la Comunità partecipa. Essi riguardano approssimativamente 2 800 imbarcazioni e forniscono, direttamente e indirettamente, lavoro a circa 40 650 persone. Il bilancio stanziato per questi accordi è stato di 276,1 milioni di € nel 2000 (173,1 milioni di € nel 1990); questo importo rappresenta approssimativamente il 28,5% del bilancio della PCP.

Nel periodo in questione va segnalata in particolare l'adozione da parte del Consiglio, nell'ottobre del 1997, delle Conclusioni sugli accordi di pesca della Comunità europea con paesi terzi. Il Consiglio ha ribadito che questi accordi sono e continueranno ad essere una componente essenziale e parte integrante della PCP, ma ha stabilito che sarà necessario adeguarli alle mutate circostanze derivanti dagli impegni internazionali e dalla situazione generale di bilancio dell'Unione. Ha inoltre sottolineato l'opportunità che gli accordi vengano conclusi in base ad un'analisi costi/benefici e che siano conformi non solamente alle altre finalità della PCP, ma anche alle altre politiche dell'Unione europea.

Alcuni recenti sviluppi, come ad esempio le legittime aspirazioni di molti paesi in via di sviluppo a creare una propria industria della pesca, hanno confermato la necessità di ripensare la politica comunitaria in questo campo. Il dibattito sulla riforma del 2002 offre l'occasione per tale riesame.

5.2. Organizzazioni regionali per la pesca (ORP)

La Comunità partecipa attivamente alla cooperazione internazionale nell'ambito delle ORP ed è attualmente membro di dieci di queste organizzazioni. Nel 1999 la Commissione ha presentato una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla partecipazione della Comunità alle attività delle ORP. In base a questa comunicazione il Consiglio ha concluso che tale partecipazione costituisce un elemento fondamentale della politica della pesca comunitaria in acque lontane. Ha inoltre definito numerose modalità relative alla partecipazione della Comunità a queste organizzazioni, in particolare per quanto riguarda i

³⁶ Regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio, del 17 dicembre 1999, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (GU L 17 del 21.1.2000, pag. 22).

lavori scientifici, la trasmissione di dati e la metodologia necessaria per attuare le raccomandazioni adottate dalle ORP.

Il Consiglio non è stato tuttavia in grado di adottare una posizione sull'esercizio dei poteri di controllo sulle attività di pesca nell'ambito delle ORP. La mancanza di una chiara strategia comunitaria in materia di controllo e di sorveglianza delle attività di pesca nelle acque internazionali compromette gli sforzi intesi a salvaguardare la presenza della flotta comunitaria in queste acque.

5.3. Accordi internazionali in materia di pesca

Nel periodo 1993-2000 si sono moltiplicati gli accordi internazionali e gli altri strumenti giuridici riguardanti la pesca. La relativa legislazione internazionale è stata codificata, ampliata e rafforzata anche grazie all'entrata in vigore della Convenzione sul diritto del mare del 1994, all'adozione dell'Accordo dell'ONU sugli stock ittici transzonali e gli stock ittici altamente migratori del 1995 e all'adozione, nello stesso anno, del Codice di condotta della FAO per una pesca responsabile. Il lavoro del Tribunale internazionale per il diritto del mare sta inoltre lentamente creando una giurisprudenza internazionale in materia di problemi legati alla pesca.

La Comunità è parte contraente della Convenzione sul diritto del mare, ha aderito al Codice di condotta ed ha firmato l'Accordo dell'ONU del 1995. Il Consiglio ha già approvato lo strumento di ratifica di quest'ultimo accordo, ma non è stato possibile depositarlo presso le Nazioni Unite, in quanto non tutti gli Stati membri hanno concluso le proprie procedure di ratifica interna.

6. INDUSTRIA DI TRASFORMAZIONE E ACQUACOLTURA

Gli aiuti finanziari strutturali concessi al settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti della pesca nel periodo 1994-1999 sono ammontati a 529,39 milioni di € ossia il 21,9% della dotazione dello SFOP. Questa dotazione è servita per la costruzione di nuove unità di produzione e di commercializzazione oppure per l'ammodernamento di quelle esistenti. Si ritiene che questi aiuti abbiano contribuito in maniera fondamentale a migliorare il settore, consentendo in particolare la modernizzazione delle vecchie attrezzature ed il rispetto, da parte dell'industria, della legislazione sanitaria comunitaria. È previsto uno studio di valutazione per stabilire quale è stato l'impatto delle misure SFOP a sostegno del settore di trasformazione.

La struttura del settore sta cambiando, in risposta ai problemi legati all'approvvigionamento di materie prime e al mercato globale. Molte piccole e medie imprese sono scomparse o sono state assorbite da società più grandi ma, nonostante questo processo di concentrazione che spinge l'industria a spostarsi verso altre zone, anche in paesi terzi, il settore della trasformazione costituisce un elemento importante dell'attività economica locale di alcune zone comunitarie.

Il settore comunitario dell'acquacoltura ha registrato una crescita continua e, per alcune specie, un fortissimo incremento della produzione negli ultimi anni e negli ultimi decenni. La sua produzione annua, se si considera tutte le specie, supera 1,2 milioni di tonnellate, per un valore economico annuo di oltre 2,2 miliardi di €. In questo settore l'occupazione

equivale a 60 000 posti di lavoro a tempo pieno, comprese le attività a monte e a valle, con un incremento annuo del 3% durante il presente decennio. L'acquacoltura è l'unico segmento dell'industria comunitaria della pesca che abbia registrato un aumento dell'occupazione negli ultimi anni. Per quanto riguarda il medio termine, previsioni attendibili indicano che il numero di posti di lavoro potrebbe aumentare ulteriormente.

La produzione acquicola comunitaria rappresenta complessivamente solo il 3% della produzione mondiale ma, per la maggior parte delle specie allevate sul suo territorio, essa è ai primo posti a livello internazionale.

Considerando che l'acquacoltura si concentra in un numero limitato di zone geografiche che offrono le condizioni naturali appropriate, questi parametri globali non rispecchiano adeguatamente l'importanza che essa riveste per alcune regioni costiere della Comunità europea, dove quest'industria e le attività associate costituiscono una parte rilevante dell'economia locale e dove le alternative occupazionali sono limitate.

Il settore dell'acquacoltura nella Comunità europea interessa:

- specie e prodotti che vantano una lunga tradizione, come ad esempio cozze e ostriche, trote e carpe;
- specie per le quali le tecniche di allevamento sono enormemente migliorate e la cui produzione ha registrato un'imponente crescita negli ultimi due decenni come il salmone, il dentice e la cernia;
- un'ampia gamma di specie (sia molluschi che pesci a pinne) per le quali l'allevamento si trova ancora ad uno stadio sperimentale.

Alcuni prodotti vanno soprattutto ai mercati di esportazione mentre altre specie sono quasi esclusivamente destinate al mercato interno; l'acquacoltura offre sia specie pregiate, sia prodotti per determinate nicchie di mercato sia specie che possono essere quasi definite prodotti di base.

Per quanto riguarda le imprese di acquacoltura, esse contano numerose piccole e medie imprese che sono però ben affermate e che occupano una particolare nicchia di mercato, come pure società più grosse che sono state capaci di conseguire un livello di diversificazione o di integrazione verticale tale da poter attenuare gli effetti delle fluttuazioni dei prezzi e delle abitudini dei consumatori. Molte imprese debbono sostenere la concorrenza, spesso di paesi non comunitari, e sono sottoposte alla pressione dei distributori che tendono a ridurre i loro margini di guadagno. Mancando dei necessari capitali, esse hanno notevoli difficoltà a finanziare gli investimenti necessari per rinnovare gli impianti produttivi, mantenendo in tal modo la propria redditività.

Tutti i segmenti del settore dell'acquacoltura debbono affrontare alcuni problemi comuni: per quanto riguarda la produzione, le pressioni relative alla sicurezza alimentare, i crescenti vincoli derivanti dalle considerazioni ambientali e dalla concorrenza per gli spazi e per le risorse acquatiche, nonché le minacce derivanti da fattori esterni come l'inquinamento dell'acqua; a questo si aggiunge la situazione di rapido cambiamento del mercato.

Negli anni scorsi il settore dell'acquacoltura è stato costretto ad intraprendere investimenti significativi, che sono tuttora in corso. La globalizzazione dei mercati nel settore della pesca e dell'acquacoltura ha spinto le società ad adeguarsi e a razionalizzare le proprie operazioni per poter rimanere competitive e redditizie in questo nuovo e difficile contesto.

Dall'inizio del 1994 gli interventi comunitari per il settore dell'acquacoltura sono stati realizzati dallo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP), che fa parte del meccanismo dei Fondi strutturali. Nel periodo dal 1994 al 1999 lo SFOP ha destinato 280 milioni di € ossia l'11% del suo bilancio, all'acquacoltura.

ALLEGATO I

GLOSSARIO DELLE ABBREVIAZIONI UTILIZZATE

TAC	Totale ammissibile delle catture
POP	Programma di orientamento pluriennale
ORP	Organizzazioni regionali per la pesca
PCP	Politica comune della pesca
NAFO	Organizzazione della pesca nell'Atlantico nord-occidentale
NEAFC	Commissione per la pesca nell'Atlantico nord-orientale
ICCAT	Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico
CGPM	Commissione generale per la pesca nel Mediterraneo
CSTEP	Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca
CCPA	Comitato consultivo per la pesca e l'acquacoltura
ONG	Organizzazioni non governative
SCP	Sistema di controllo dei pescherecci via satellite
TSL	Tonnellate di stazza lorda
SFOP	Strumento finanziario di orientamento per la pesca
CIEM	Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare