



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 13.7.2011
SEC(2011) 892 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO**

relativo alla politica comune della pesca

{COM(2011) 425 definitivo}
{SEC(2011) 891 definitivo}

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

1.1. La PCP non ha dato i risultati auspicati

L'attuale politica comune della pesca non ha permesso di garantire lo sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche viventi nonostante i nuovi strumenti introdotti nel 2002: piani di gestione a lungo termine volti a sfruttare gli stock ittici a livelli sostenibili e a ricostituire gli stock sovrasfruttati e consigli consultivi regionali destinati a rafforzare il dialogo tra i gruppi di interesse e con la Commissione.

I problemi all'origine di questo fallimento sono interdipendenti. L'eccesso di capacità è il principale fattore responsabile del sovrasfruttamento delle risorse. Tuttavia la riduzione dei contingenti, concepita per ridurre la sovrappesca, non ha fatto che aumentare ulteriormente l'eccesso di capacità. Allo stesso modo, quest'ultimo è all'origine degli scarsi risultati economici del settore delle catture, i quali, a loro volta, spingono gli operatori a praticare una pesca eccessiva per far fronte nell'immediato alla perdita di reddito. In questa situazione il settore si vede costretto a sollecitare continui aiuti pubblici, per cui l'eccesso di capacità permane e i TAC vengono fissati a livelli superiori a quelli raccomandati nei pareri scientifici. Ferme restando queste correlazioni, i problemi possono essere schematizzati nel modo seguente.

- Il principale problema della PCP è rappresentato dalla mancanza di sostenibilità ambientale dovuta alla sovrappesca, al quale concorrono tutte le altre problematiche. La sovraccapacità della flotta, la fissazione di TAC non conformi ai pareri scientifici e la mancata gerarchizzazione degli obiettivi costituiscono i principali fattori responsabili dell'eccessivo sfruttamento delle risorse. A questi si aggiungono il principio della stabilità relativa, l'elevato livello dei rigetti, la scarsa osservanza delle norme e la mancanza di sufficienti pareri scientifici.
- Il secondo problema è rappresentato dalla scarsa sostenibilità economica che caratterizza in particolare il settore delle catture. Molte flotte non sono redditizie e sono vulnerabili alle pressioni esterne (ad esempio prezzi elevati dei combustibili).
- Il terzo problema è rappresentato dalla mancanza di sostenibilità sociale, che interessa principalmente il settore delle catture e le regioni che dipendono dalla pesca. I bassi salari e i gravi rischi per la sicurezza fanno sì che questo comparto non costituisca un bacino occupazionale in grado di attrarre nuove generazioni di pescatori. L'occupazione, soprattutto nel settore delle catture, ha quindi registrato negli ultimi 15 anni una progressiva flessione in molti comparti che dipendono dalla pesca.
- Un quarto problema è rappresentato dal fatto che la PCP dispone di un quadro giuridico estremamente complesso, che favorisce la microgestione e impedisce il conseguimento della sostenibilità ambientale.
- Anche la dimensione esterna della PCP ha fornito risultati peggiori del previsto, soprattutto in materia di sostenibilità ambientale, ma anche in termini di *governance* internazionale.

1.2. Chi è interessato dalla PCP e in che modo?

<i>Parti interessate</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Interessi principali</i>
<i>Settore delle catture nell'UE</i>	Armatori ed equipaggi UE	Preservare la redditività e i mezzi di sussistenza
<i>Imprese e comunità dipendenti</i>	Imprese e comunità dipendenti dalla pesca	Preservare la redditività e i mezzi di sussistenza
<i>Settore della trasformazione</i>	Quantità trasformano materie prime sia importate che prelevate nelle acque UE	Preservare la redditività e i mezzi di sussistenza, garantire la stabilità degli approvvigionamenti
<i>Regolatori del settore</i>	Organismi nazionali, regionali e locali di regolamentazione della pesca	Garantire un quadro di gestione funzionale, efficiente ed efficace che consenta di conciliare le molteplici esigenze delle parti interessate
<i>Ricerca</i>	Organismi di ricerca scientifica che contribuiscono alla conservazione e alla gestione degli stock	Contribuire a un regime efficace di gestione della pesca grazie all'accesso in tempo utile a dati affidabili e di elevata qualità
<i>Consumatori</i>	Quantità consumano i prodotti della pesca	Disponibilità, costo, qualità e valori nutrizionali dei prodotti della pesca, con vari gradi di esigenze in relazione alle loro caratteristiche ambientali
<i>Paesi terzi</i>	Settore della pesca in competizione con le flotte UE. Acquacoltori, esportatori nell'UE. Autorità di paesi terzi che beneficiano di pagamenti nell'ambito di accordi di partenariato nel settore della pesca	Conflitto di interessi tra quanti considerano l'UE un mercato di esportazione e una fonte di reddito importanti e le piccole comunità locali di pescatori che devono competere con le flotte UE, in zone di pesca non appartenenti all'UE, per l'accesso a risorse locali
<i>ONG, società civile e cittadini dell'UE</i>	ONG operanti a favore della gestione sostenibile della pesca Il grande pubblico interessato alle problematiche della pesca e dell'ambiente marino	Preservare gli stock ittici, la biodiversità marina e il valore ricreativo di mari, fiumi e laghi.

1.3. Perché è necessario un intervento pubblico?

La pesca è caratterizzata da quella che viene definita la “tragedia dei beni comuni”, un fenomeno in cui più individui che agiscono nel loro personale interesse e competono con altri per ottenere la “loro” quota di catture tendono a sovrasfruttare una risorsa comune. Ciò che un pescatore preleva oggi non potrà essere catturato domani da un altro pescatore. Nel decidere le loro strategie di pesca i pescatori non tengono conto delle ripercussioni che queste avranno sugli altri operatori (minore disponibilità di risorse, danni agli habitat, ecc.). Senza un’opportuna regolamentazione dei diritti di accesso, gli stock saranno sfruttati a livelli che ne determineranno il declino e ne impediranno lo sfruttamento commerciale. Per queste ragioni è necessario un intervento normativo e occorre scartare l’opzione “*Nessun intervento da parte dell’UE*”.

2. DIRITTO DI INTERVENTO DELL’UE

Conformemente all’articolo 3, paragrafo 1, lettera d), del trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), l’Unione ha competenza esclusiva in materia di conservazione delle risorse biologiche marine nel quadro della PCP. Conformemente all’articolo 4, paragrafo 2, lettera d), del TFUE, l’Unione e gli Stati membri hanno una competenza concorrente per tutti gli altri aspetti della PCP.

L'ultima riforma della PCP, realizzata nel 2002, è stata attuata dal regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio del 20 dicembre 2002. L'articolo 35 di detto regolamento prevede l'obbligo di riesaminare, entro la fine del 2012, i capitoli II [Conservazione e sostenibilità] e III [Adeguamento della capacità di pesca] del regolamento stesso. Tuttavia le conclusioni contenute nella relazione speciale della Corte dei conti del 2007 sulla PCP e la valutazione dell'attuale PCP effettuata dalla Commissione inducono ad andare al di là di tale obbligo e a proporre una radicale riforma della PCP.

3. OBIETTIVI DELLA PCP

3.1. Obiettivi della PCP in base al trattato

Gli **obiettivi** della PCP sono enunciati all'articolo 3, lettera d), all'articolo 4, lettera d), e agli articoli 38 e 39 del TFUE. Alla politica comune della pesca si applica inoltre l'articolo 11 del TFUE, in base al quale le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. L'articolo 39 del TFUE definisce per la politica agricola, e quindi anche per la PCP, i seguenti obiettivi:

- incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;
- assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;
- stabilizzare i mercati;
- garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

Questi obiettivi, identici a quelli della politica agricola comune, devono essere considerati nel contesto specifico del settore della pesca.

3.2. Obiettivi generali della riforma

La PCP riformata consentirà di conseguire la sostenibilità ambientale, economica e sociale delle attività di sfruttamento delle risorse ittiche. Sotto il profilo giuridico questi obiettivi hanno la stessa rilevanza e nessuno di essi può essere conseguito isolatamente.

Tuttavia la sostenibilità ambientale è la chiave di volta del successo della PCP. L'analisi contenuta nella valutazione di impatto ha confermato che, in assenza di un netto miglioramento dello stato degli stock, la sostenibilità economica e sociale della pesca rimarrà limitata. Nella descrizione del problema è stato posto l'accento sulla situazione di depauperamento di numerosi stock. Per risolvere il problema sarà necessario adeguare la pressione di pesca all'esigenza di sostenibilità ambientale.

3.2.1. *Sostenibilità ambientale*

Garantire la sostenibilità ambientale della pesca significa fare in modo che il prelievo ittico sia effettuato in modo da non pregiudicare lo sfruttamento futuro degli stock. La pressione di pesca, quindi, deve essere tale da produrre il rendimento massimo sostenibile (MSY), obiettivo, questo, da raggiungere con la massima urgenza per gli stock in via di esaurimento e ove possibile entro il 2015. Il conseguimento della sostenibilità ambientale consentirà inoltre di conformarsi all'obbligo, previsto dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, di raggiungere un buono stato ecologico dell'ambiente marino entro il 2020.

Per conseguire la sostenibilità ambientale è necessario:

- a) eliminare l'eccessivo sfruttamento delle risorse nel breve termine;
- b) ridurre quanto più possibile l'eccesso di capacità e i rigetti;
- c) instaurare un sistema decisionale in linea con la sostenibilità a lungo termine, flessibile e in grado di adattarsi alle condizioni locali;
- d) incoraggiare l'industria ad assumere maggiori responsabilità per i risultati e a rispettare la legislazione;
- e) migliorare la disponibilità di pareri scientifici e di dati economici.

3.2.2. *Sostenibilità economica*

Garantire la sostenibilità economica significa disporre di flotte redditizie ed economicamente efficienti nel lungo periodo. Lo stesso vale per la trasformazione, l'acquacoltura e le attività correlate, chiamate ad operare nei limiti imposti dalla sostenibilità ambientale e nel contesto di un mercato globale competitivo e di modelli di consumo in costante evoluzione.

3.2.3. *Sostenibilità sociale*

Garantire la sostenibilità sociale significa trasformare la pesca e le attività correlate in una fonte di posti di lavoro interessanti che assicurino un equo tenore di vita a quanti dipendono da esse e consentano di preservare le comunità di pescatori. Oltre che sulle attività di pesca vere e proprie, la sostenibilità sociale in queste regioni deve basarsi sulla diversificazione economica in settori marittimi correlati.

3.2.4. *Altri obiettivi: semplificazione e riduzione dell'onere amministrativo*

La riforma della PCP dovrà contribuire agli obiettivi generali dell'UE in materia di riduzione della burocrazia. Semplificare significa ridurre il numero e la complessità dei regolamenti ed integrare il sostegno pubblico in un unico strumento finanziario. Per quanto riguarda gli oneri amministrativi, la riforma non prevede alcun macroobiettivo quantificabile in quanto l'attuale politica della Commissione in questo settore resterà in vigore fino alla fine del 2012.

4. OPZIONI POLITICHE

L'opzione dello status quo consiste nel mantenere l'attuale PCP, tenendo conto però della recente legislazione, e segnatamente dei piani di gestione a lungo termine (in via di elaborazione) e dei regolamenti sul controllo e sulla pesca INN. Tale opzione corrisponde alla PCP quale sarà nel gennaio 2013 e funge da riferimento per tutte le altre opzioni di riforma.

L'opzione 1 mira a conseguire la sostenibilità ambientale entro un arco di tempo flessibile limitando gli impatti economici e sociali negativi a breve termine.

Essa comprende i seguenti elementi essenziali:

a) raggiungimento dell'Fmsy quanto prima possibile, limitando tuttavia a un massimo del 25% la riduzione dei TAC da un anno all'altro (come negli attuali piani di gestione a lungo termine). Ciò significa che alcuni stock raggiungeranno l'Fmsy dopo il 2015 (ma non oltre il 2020);

b) utilizzo della regola delle specie di maggior valore per le attività di pesca multispecifiche;

c) utilizzo di diritti individuali trasferibili per eliminare l'eccesso di capacità. I diritti individuali trasferibili sarebbero obbligatori per le flotte industriali e facoltativi per le flotte artigianali e si applicheranno per un periodo di 4 anni. I diritti potranno essere trasferiti soltanto all'interno dei singoli Stati membri;

d) concentrazione del sostegno finanziario pubblico sulla riforma; sospensione dei sussidi per la flotta (asse 1 dell'attuale FEP);

e) OCM incentrata sulla commercializzazione, promozione e differenziazione del mercato dei prodotti locali;

f) graduale trasferimento agli armatori dei costi delle licenze di pesca nell'ambito degli accordi di partenariato nel settore della pesca (APP).

L'opzione 2 mira a conseguire la sostenibilità ambientale entro un arco temporale non flessibile. L'obiettivo perseguito è il conseguimento della sostenibilità ambientale entro la fine del 2015, a prescindere dagli impatti economici e sociali a breve termine. Ciò comporta l'assoluta necessità di disporre di sufficienti pareri scientifici entro un brevissimo arco di tempo.

L'opzione 2 comprende i seguenti elementi essenziali:

a) raggiungimento dell'Fmsy entro quattro anni dall'avvio della riforma;

b) utilizzo della regola delle specie più vulnerabili per le attività di pesca multispecifiche;

c) utilizzo di diritti individuali trasferibili per eliminare l'eccesso di capacità, ma con possibilità di trasferimento negli SM;

d) soppressione del sostegno finanziario pubblico e dell'OCM;

e) graduale estinzione degli APP.

L'opzione 3 mira a conseguire la sostenibilità ambientale entro un dato arco di tempo limitando al massimo gli impatti economici e sociali negativi. Questa opzione minimizza gli impatti economici e sociali a breve termine e concede al settore un arco di tempo superiore per conseguire l'Fmsy e attuare i diritti individuali trasferibili.

L'opzione 3 comprende i seguenti elementi essenziali:

- a) raggiungimento dell'Fmsy quanto prima possibile, limitando tuttavia a un massimo del 15% la riduzione dei TAC da un anno all'altro; in questo modo un maggior numero di stock conseguirebbe l'Fmsy soltanto verso la fine del periodo previsto;
- b) utilizzo della regola delle specie di maggior valore per le attività di pesca multispecifiche;
- c) utilizzo di diritti individuali trasferibili come nell'opzione 1, ma con un periodo di attuazione più lungo;
- d) concentrazione del sostegno finanziario pubblico sulla riforma, ma con particolare attenzione alle questioni sociali;
- e) riorganizzazione limitata dell'OCM, mantenendo alcune forme di intervento sul mercato.

L'opzione 4 mira a conseguire la sostenibilità ambientale entro un arco di tempo flessibile limitando gli impatti economici e sociali negativi a breve termine, senza tuttavia il ricorso a diritti individuali trasferibili gestiti dall'UE. Questa opzione equivale all'opzione 1 ma non prevede il ricorso a diritti individuali trasferibili per risolvere il problema dell'eccesso di capacità. Il ricorso a tali diritti è lasciato a discrezione degli SM.

Sono state analizzate altre due opzioni:

l'opzione 1a corrisponde all'opzione 1, ma riprende dall'opzione 2 la regola delle specie più vulnerabili per le attività di pesca multispecifiche;

l'opzione 2a corrisponde all'opzione 2, ma, analogamente all'opzione 1, limita a un massimo del 25% la riduzione dei TAC da un anno all'altro.

5. VALUTAZIONE DELLE OPZIONI

La metodologia utilizzata comprende:

- a) obiettivi quantificabili per il conseguimento degli obiettivi e
- b) una serie di indicatori di impatto per misurare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi. Indicatori supplementari sono stati definiti per la *governance*, l'onere amministrativo e la semplificazione. Si è proceduto al calcolo e al confronto del valore degli indicatori per il 2012, 2017 e 2022 (2020 per la componente ambientale). La relazione di impatto comprende un'analisi quantitativa e qualitativa.

5.1. Sostenibilità ambientale

Tutte le opzioni di riforma risultano nettamente superiori all'opzione dello status quo per quanto riguarda il conseguimento della sostenibilità ambientale. L'opzione 2 sembra offrire le migliori prospettive sia a breve che a lungo termine. Tuttavia la sua componente ambientale risulta impraticabile a causa dei forti limiti di tempo per l'ottenimento dei necessari pareri scientifici. L'opzione 1a è la più adeguata. Le opzioni 1, 2a e 3 offrono buoni risultati, inferiori tuttavia a quelli dell'opzione 1a, in particolare da qui al 2020. Nell'opzione 4 il persistere dell'eccesso di capacità compromette significativamente i risultati ambientali.

L'opzione 1a, che associa una componente ambientale ottimale, l'applicazione della regola delle specie più vulnerabili per le attività di pesca multispecifiche, il ricorso a diritti individuali trasferibili e una componente di regionalizzazione, è quella che presenta il massimo potenziale in termini di riduzione delle catture indesiderate. La regola delle catture di maggior valore prevista dall'opzione 1 limita il potenziale di questa strategia in termini di riduzione dei rigetti.

L'opzione dello status quo e l'opzione 4 comportano il massimo impatto negativo in termini di dimensioni delle flotte, sia a breve che a lungo termine. Le riduzioni più consistenti delle flotte derivano invece dalle opzioni 1 e 3.

5.2. Sostenibilità economica

L'opzione dello status quo non permette di conseguire la sostenibilità economica. Le opzioni 1 (e 1a) offrono le migliori prospettive sia a breve che a lungo termine. L'opzione 2 fornisce risultati leggermente migliori delle opzioni 2a e 3. L'opzione 4 presenta risultati nettamente inferiori in quanto lascia inalterato l'eccesso di capacità.

Non vi sarebbero impatti negativi per il settore della trasformazione che dipende da materie prime importate. Per quanto riguarda la trasformazione degli sbarchi locali, le opzioni 1 e 1a offrono i migliori risultati sia a breve che a lungo termine. Per i servizi correlati, a seconda delle dimensioni delle flotte, i migliori risultati deriverebbero dall'opzione dello status quo, seguita dall'opzione 4.

5.3. Sostenibilità sociale

Tutte le opzioni comportano un netto calo dell'occupazione nel settore delle catture. Tale fenomeno risulta meno marcato nell'opzione dello status quo, seguita dall'opzione 4, in cui la riduzione delle flotte è più contenuta. Per quanto riguarda le retribuzioni, invece, i risultati peggiori vengono dall'opzione dello status quo, mentre l'opzione 1 (e 1a) forniscono risultati molto soddisfacenti. Combinando occupazione e retribuzioni i migliori risultati si ottengono con l'opzione 1 (e 1a).

5.4. Semplificazione e oneri amministrativi

In termini di semplificazione, qualsiasi opzione offre risultati superiori all'opzione dello status quo. Gli approcci regionali previsti dalle opzioni 1 (e 1a), 2 (e 2a) e 4 dovrebbero inoltre portare a un'ulteriore semplificazione della PCP.

In termini di costi di gestione, l'ottenimento di pareri scientifici e di dati economici comporterà un notevole onere aggiuntivo. Dall'introduzione di diritti individuali trasferibili deriverebbero oneri amministrativi per gli SM e l'UE, i cui costi potrebbero essere in parte trasferiti al settore. Infine, l'eliminazione degli accordi di partenariato nel settore della pesca o il trasferimento dei costi di accesso agli armatori ridurrebbe i costi di gestione a livello dell'UE. L'opzione più economica consisterebbe nel mantenimento dello status quo, seguita dall'opzione 4; in questo caso, infatti, non vi sarebbero costi associati ai diritti individuali trasferibili. I costi più elevati deriverebbero dall'opzione 1a, che comporta la necessità di ottenere pareri scientifici sugli stock più vulnerabili.

5.5. Dimensione esterna

L'opzione 1 (e 1a) sono quelle che offrono i migliori risultati.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI: OPZIONE(I) PREFERITA(E)

Figura 1 — Confronto delle opzioni. Livello UE 2017

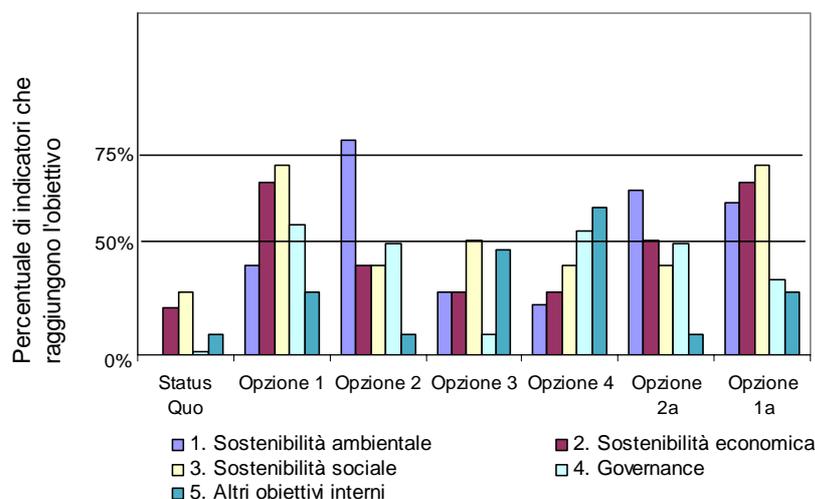
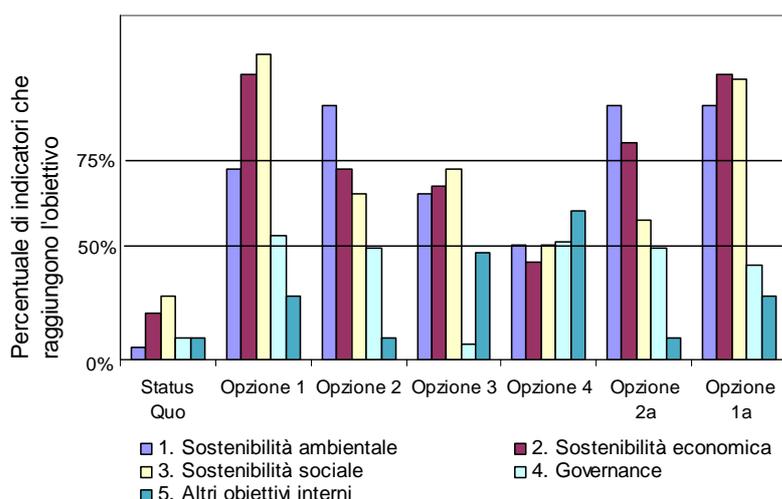


Figura 2 — Confronto delle opzioni. Livello UE 2022



Nel complesso le opzioni 1 e 1a offrono i migliori risultati per l'insieme delle componenti considerate. A livello regionale, queste conclusioni trovano conferma in uno studio effettuato in quattro regioni che dipendono dalla pesca (Bretagna, Galizia, Sicilia e Scozia). Anche per quanto riguarda la dimensione esterna le migliori prospettive derivano dall'opzione 1 (e 1a).

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Il monitoraggio dei progressi annuali sarà effettuato sulla base dei pareri scientifici per l'obiettivo dell'Fmsy e sulla base dei dati economici/sociali trasmessi dagli SM per l'obiettivo della sostenibilità economica e sociale.

Per quanto riguarda la valutazione, poiché i frutti della PCP non saranno immediati, si potrebbe procedere nel 2017 a una revisione di medio periodo, per la quale è già stata effettuata una modellizzazione. In tale sede si procederebbe al raffronto dei valori previsti e dei valori effettivi dei seguenti indicatori:

- Impatti ambientali: stock a livelli di Fmsy, dimensioni delle flotte e stato di avanzamento dei diritti individuali trasferibili.
- Impatti economici: entrate, VAL, fatturato/fatturato di pareggio e margine di profitto netto.
- Impatti sociali: occupazione (ETP) e retribuzione degli equipaggi per ETP.

I dati relativi al 2017 sarebbero disponibili nel 2019. La valutazione sarebbe quindi effettuata nel 2019.