



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 25.8.2011
COM(2011) 495 definitivo

2011/0221 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione europea nelle prossime cinque riunioni della Commissione baleniera internazionale, incluse le relative riunioni intersessionali, riguardo alle proposte di emendamento della Convenzione internazionale sulla regolamentazione della caccia alle balene e relativo annesso

RELAZIONE

1. Ai sensi dell'articolo 191, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, uno degli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale è la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale. In tale obiettivo rientra anche la conservazione delle specie, incluse le balene, su scala mondiale. L'Unione europea si è impegnata a conservare le balene e altri cetacei ed ha emanato la legislazione ambientale necessaria a garantire un livello di protezione efficace in questo senso.

2. La direttiva Habitat¹ elenca, all'allegato IV, tutte le specie di cetacei. Tutte le specie di balene sono pertanto protette contro ogni forma deliberata di perturbazione, cattura o uccisione nelle acque dell'Unione. La direttiva vieta anche il possesso, il trasporto e la vendita o lo scambio di esemplari prelevati dall'ambiente naturale. Tale normativa non consente la riapertura della caccia a fini commerciali di qualsiasi stock di balene che abbia luogo, per intero o in parte, in tali acque. Dato che le balene sono animali migratori, è evidente che gli obiettivi della direttiva Habitat potranno essere completamente realizzati solo in presenza di un quadro normativo analogo a livello internazionale.

3. Il regolamento n. 338/97/CE del Consiglio relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio², che attua le disposizioni della convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (CITES) nell'UE, vieta l'introduzione di cetacei nell'Unione a scopi prevalentemente commerciali³. Tale protezione, già di per sé notevole, viene rafforzata dalla strategia per l'ambiente marino dell'UE⁴ e dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino⁵, che dovrebbero altresì contribuire a una migliore tutela delle balene all'interno dell'Unione promuovendo l'obiettivo più vasto di un buono stato ambientale dei nostri mari e oceani.

4. Riassumendo, si può pertanto affermare che l'obiettivo ultimo della politica ambientale dell'UE con riguardo alle balene è quello di garantirne la massima protezione. Tutte le normative ambientali citate garantiscono un livello di protezione elevato grazie ad un'ampia armonizzazione delle norme.

5. La politica dell'Unione relativa alle balene non potrà essere efficace nelle acque dell'UE se non sarà sostenuta da un'azione coerente a livello mondiale. Nell'ambito della politica marittima integrata dell'UE la Commissione si impegnerà a coordinare gli interessi europei in merito a tematiche internazionali.

¹ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

² GU L 61 del 3.3.1997, pag. 1.

³ Inoltre, il regolamento (CEE) n. 348/81 del Consiglio relativo a un regime comune applicabile alle importazioni dei prodotti ricavati dai cetacei consente l'importazione dei prodotti elencati solo se non sono utilizzati a scopi commerciali.

⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Strategia tematica per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino, COM(2005) 504 definitivo.

⁵ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.

6. La Commissione baleniera internazionale (IWC) è l'organizzazione internazionale che si occupa di conservare e gestire gli stock di balene a livello mondiale ed è stata istituita dalla Convenzione internazionale sulla regolamentazione della caccia alle balene (ICRW) ("la convenzione"), firmata nel 1946. La convenzione si prefigge di conseguire "l'adeguata conservazione delle razze di balene, rendendo in tal modo possibile un ordinato sviluppo dell'industria della caccia alle balene" (preambolo della convenzione). All'IWC possono partecipare solo gli Stati che aderiscono alla convenzione. Per permettere all'UE di diventare membro della convenzione sarebbe necessaria una modifica del testo, che a sua volta comporterebbe la ratifica di un protocollo da parte di tutti i membri dell'IWC. Nel 1992 la Commissione ha adottato una proposta⁶ per negoziare l'adesione alla convenzione da parte dell'Unione, ma finora il Consiglio non vi ha dato seguito. L'Unione vi partecipa comunque in qualità di osservatore. Nel quadro del dibattito in corso sulla riforma dell'IWC, la Commissione propone di sostenere le proposte volte a rivedere la convenzione, inclusa in particolare la possibilità per l'Unione di aderire all'IWC.

7. La caccia alle balene a fini commerciali è stata sospesa nel 1986, a seguito di una moratoria approvata dalla maggioranza dei paesi rappresentati nell'IWC. Questa decisione si deve principalmente all'incertezza dei dati ricavati da studi scientifici sullo stato di vari stock di balene. Da allora la questione principale che ricorre nelle riunioni dell'IWC è di stabilire se gli stock di balene siano riusciti a ricostituirsi in maniera sufficiente per poter abolire la moratoria sulla caccia a fini commerciali secondo modalità controllate.

8. Il duplice mandato dell'IWC – la gestione della caccia alle balene e la conservazione di questa specie – è sfociato negli anni in posizioni diametralmente opposte tra gli Stati favorevoli alla caccia e quelli contrari. I principali Stati balenieri (come il Giappone, l'Islanda e la Norvegia) hanno ripetutamente contestato la moratoria e continuano a cacciare le balene per scopi che definiscono scientifici o in base ad altre eccezioni.

9. Il divieto generale di pesca a fini commerciali delle balene, deciso nell'ambito dell'IWC, è in linea con le politiche dell'Unione quali definite nella normativa sopra citata. È importante che l'IWC garantisca l'effettiva protezione delle balene a livello mondiale. L'Unione deve pertanto esprimere la propria posizione su tali proposte nell'ambito di ciascuna riunione dell'IWC.

10. Secondo il principio della cooperazione leale evocato nell'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea e quello della rappresentazione unitaria dell'UE nelle relazioni internazionali, gli Stati membri devono prepararsi alle riunioni dell'IWC concordando una posizione comune in seno al Consiglio. Considerati i limiti che caratterizzano lo statuto di osservatore di cui gode l'UE, gli Stati membri devono esprimere tale posizione in sede di IWC facendo fronte comune nell'interesse dell'Unione. È inoltre importante che i due Stati membri che non sono ancora Parti dell'IWC accelerino le procedure di adesione. Solo intervenendo congiuntamente e portando avanti una posizione dell'Unione gli Stati membri avranno la possibilità di vedere elaborato ed applicato un quadro normativo internazionale adeguato ed efficace per la tutela delle balene.

⁶ Proposta di decisione del Consiglio che autorizza la Commissione a negoziare, a nome della Comunità, un protocollo che modifica la Convenzione internazionale sulla regolamentazione della caccia alle balene, Washington, 2 dicembre 1946 (COM (92)316).

11. A tal fine la Commissione presenta una proposta di decisione del Consiglio fondata sulle seguenti basi giuridiche: l'articolo 192 (politica ambientale) e l'articolo 218, paragrafo 9, allo scopo di stabilire le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organismo istituito da un accordo, se tale organismo deve adottare decisioni che hanno effetti giuridici. Tenuto debitamente conto degli obiettivi di carattere essenzialmente ambientale che l'Unione deve attualmente perseguire nell'ambito dell'IWC, l'articolo 43 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea non è proposto quale elemento della base giuridica operativa della presente decisione. Resta comunque impregiudicata la competenza esclusiva dell'Unione nel campo della conservazione delle risorse biologiche marine in base alle disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), in combinato disposto con l'articolo 38 e l'allegato I del trattato, e quindi di tutte le risorse acquatiche vive a titolo della politica comune della pesca in conformità al regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio⁷. Ciò non costituirà un precedente per negoziati futuri sulla conservazione e sulla gestione delle risorse acquatiche vive contemplate dal suddetto regolamento.

12. Le decisioni dell'IWC intese a modificare l'annesso della convenzione hanno effetti giuridici, poiché diventano effettive entro un periodo di tempo predeterminato, senza bisogno di ratifica⁸. Praticamente in tutte le riunioni dell'IWC organizzate dopo l'entrata in vigore del divieto, il Giappone ha proposto di modificare l'annesso della convenzione per autorizzare la caccia alle balene a determinate condizioni e, di fatto, abrogare dunque il divieto per alcuni stock. L'Unione non ha il tempo materiale per avviare e portare a compimento i procedimenti interni necessari a definire la propria posizione solo dopo la presentazione delle proposte di modifica da parte degli altri membri dell'IWC, visto che tali proposte possono essere avanzate fino a 60 giorni prima di ogni riunione dell'IWC. Inoltre, poiché l'obiettivo proposto è che l'Unione sostenga l'elaborazione di un quadro normativo internazionale che investa in modo esauriente tutte le attività di caccia e si opponga alle iniziative volte ad abrogare la moratoria sulla caccia alle balene a fini commerciali, il Consiglio è già in grado di definire la posizione dell'Unione per le prossime riunioni dell'IWC.

13. È inoltre opportuno che l'Unione sostenga gli emendamenti dell'annesso volti alla creazione di riserve per le balene.

14. La presente proposta di decisione del Consiglio è fondata sulla decisione del Consiglio adottata dal Consiglio Ambiente del 2 marzo 2009 sulla base di una proposta della Commissione⁹. L'adozione della decisione del Consiglio del 2009 ha permesso all'Unione di coordinare la propria posizione su un certo numero di punti nel corso di tre riunioni annuali dell'IWC, incluse le relative riunioni intersessionali.

Tenuto conto di quanto precede, l'Unione sosterrà una posizione conforme all'allegato della presente decisione nel corso delle prossime cinque riunioni della Commissione baleniera internazionale (IWC), incluse le relative riunioni intersessionali.

⁷ Regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, del 20 dicembre 2002, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca (GU L 358 del 31.12.2002, pagg. 59-80).

⁸ Si veda l'articolo V della convenzione. A norma del paragrafo 3, le Parti sono vincolate dagli emendamenti apportati all'annesso dopo novanta giorni, a meno che non esprimano un'obiezione.

⁹ COM(2008) 711 definitivo.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione europea nelle prossime cinque riunioni della Commissione baleniera internazionale, incluse le relative riunioni intersessionali, riguardo alle proposte di emendamento della Convenzione internazionale sulla regolamentazione della caccia alle balene e relativo annesso

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 191, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea¹⁰,

considerando quanto segue:

- (1) Ai sensi dell'articolo 191, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, uno degli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale è la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.
- (2) Nell'Unione, la direttiva 92/43/CEE del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (la direttiva Habitat)¹¹ elenca tutte le specie di cetacei in quanto specie di interesse europeo e chiede agli Stati membri di conservare queste specie o di ricostituirle, in uno stato di conservazione favorevole, nelle parti del loro territorio cui si applica il trattato. Tutti i cetacei figurano nell'allegato IV. Tutte le specie di balene sono pertanto protette contro ogni forma deliberata di perturbazione, cattura o uccisione nelle acque dell'Unione. La stessa direttiva vieta anche il possesso, il trasporto, la commercializzazione ovvero lo scambio di esemplari presi dall'ambiente naturale.
- (3) Il regolamento n. 338/97/CE del Consiglio relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio¹², che attua le disposizioni della convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (CITES) nell'Unione europea, vieta l'introduzione di cetacei nell'Unione a scopi prevalentemente commerciali¹³.

¹⁰ GU C del [...], pag. [...].

¹¹ GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7.

¹² GU L 61 del 3.3.1997, pag. 1.

¹³ Inoltre, il regolamento (CEE) n. 348/81 del Consiglio relativo a un regime comune applicabile alle importazioni dei prodotti ricavati dai cetacei consente l'importazione dei prodotti elencati solo se non sono utilizzati a scopi commerciali.

- (4) Le balene sono specie migratorie. Di conseguenza, le politiche e le normative dell'Unione sulle balene saranno più efficaci nelle acque unionali se sostenute da un'azione coerente a livello mondiale.
- (5) La Commissione baleniera internazionale (IWC) è l'organizzazione internazionale che si occupa di conservare e gestire gli stock di balene a livello mondiale ed è stata istituita dalla Convenzione internazionale sulla regolamentazione della caccia alle balene ("la Convenzione"), firmata nel 1946. All'IWC possono aderire solo gli Stati. Venticinque Stati membri dell'Unione europea sono attualmente Parti dell'IWC¹⁴. L'Unione europea vi partecipa in qualità di osservatore ed è rappresentata dalla Commissione.
- (6) La caccia alle balene a fini commerciali è stata sospesa nel 1986, a seguito di una moratoria approvata dalla maggioranza dei paesi rappresentati nell'IWC. I principali Stati balenieri hanno ripetutamente contestato la moratoria e continuano a cacciare le balene per scopi che definiscono scientifici o in base ad altre eccezioni.
- (7) A partire dalla 60ª riunione annuale dell'IWC svoltasi a Santiago del Cile nel giugno 2008, è stata discussa una possibile riforma dell'organizzazione. Gli Stati membri dovrebbero sforzarsi di partecipare in modo costruttivo a tutte le discussioni, non perdendo di vista l'obiettivo di garantire un quadro normativo internazionale efficace.
- (8) Tenuto conto dell'evoluzione della situazione nell'ambito dell'IWC e della necessità di tener conto di tale evoluzione nella posizione dell'Unione, la Commissione presenterà ove del caso nuove proposte volte a modificare la presente decisione.
- (9) I lavori dell'IWC si basano su un annesso che disciplina la caccia alle balene a livello mondiale. L'annesso è allegato alla Convenzione e ne è considerato parte integrante. Esso disciplina nei dettagli la caccia alle balene per quanto riguarda gli obiettivi di conservazione e l'utilizzo delle risorse ricavate dalle balene. Le disposizioni e gli emendamenti dell'annesso sono vincolanti per le Parti, salvo in caso di obiezione formale di una Parte nei confronti di un emendamento, conformemente all'articolo V, paragrafo 3, della Convenzione.
- (10) Le proposte di decisione adottate in seno all'IWC e finalizzate a modificare l'annesso possono avere effetti giuridici e incidere sugli obiettivi delle politiche e delle normative dell'Unione applicabili ai cetacei. Alcune delle proposte di decisione che vengono regolarmente presentate nelle riunioni dell'IWC puntano ad autorizzare le attività di caccia mediante la fissazione di quote e l'applicazione di misure di gestione, oppure predisponendo la creazione di riserve, e richiedono la definizione di una posizione dell'Unione.
- (11) Tenuto debitamente conto degli obiettivi di carattere essenzialmente ambientale che l'Unione europea deve attualmente perseguire nell'ambito dell'IWC, e per motivi pratici tenuto conto delle discussioni svoltesi nel 2008, l'articolo 43 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea non è proposto quale elemento della base giuridica operativa della presente decisione. Resta comunque impregiudicata la

¹⁴ Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria, Romania. Bulgaria e Lituania (aprile 2011).

competenza esclusiva dell'Unione europea nel campo della conservazione delle risorse biologiche marine in base alle disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), in combinato disposto con l'articolo 38 e l'allegato I del trattato, e quindi di tutte le risorse acquatiche vive a titolo della politica comune della pesca in conformità al regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio¹⁵. Ciò non costituirà un precedente per negoziati futuri sulla conservazione e sulla gestione delle risorse acquatiche vive contemplate dal suddetto regolamento.

- (12) Gli Stati membri hanno il dovere di cooperare lealmente a norma dell'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e non possono assumersi obblighi al di fuori dell'ambito della legislazione dell'Unione se tali obblighi possono avere ripercussioni sulle normative dell'Unione o alterarne l'ambito di applicazione. È essenziale che l'Unione si esprima con una sola voce, sulla base delle posizioni che saranno state adottate per perseguire gli interessi dell'Unione in modo efficace nei confronti di terze parti. La credibilità dell'Unione dipende dalla sua capacità di difendere una posizione solida e coordinata.
- (13) Poiché l'Unione europea ha solo uno status di osservatore nell'IWC, la sua posizione per le questioni che le competono dovrebbe essere decisa dal Consiglio ed espressa dagli Stati membri che agiscono congiuntamente nel suo interesse.
- (14) Al fine di rafforzare la posizione dell'Unione nell'ambito dell'IWC occorre incoraggiare una revisione della Convenzione internazionale sulla regolamentazione della caccia alle balene (ICWR), firmata nel 1946, al fine di permettere all'Unione di divenire membro dell'IWC.
- (15) Durante le prossime cinque riunioni dell'IWC, incluse le relative riunioni intersessionali, è opportuno che l'Unione e gli Stati membri collaborino strettamente fra loro per garantire che gli eventuali emendamenti alla convenzione e al relativo annesso siano compatibili con le politiche e la legislazione dell'Unione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione dell'Unione europea nell'ambito delle prossime cinque riunioni della Commissione baleniera internazionale (IWC), incluse le relative riunioni intersessionali, è conforme a quanto disposto nell'allegato della presente decisione ed è espressa dagli Stati membri che agiscono congiuntamente nell'interesse dell'Unione.

Articolo 2

Qualora nuovi dati tecnici o scientifici presentati prima delle riunioni dell'IWC o durante le stesse possano avere ripercussioni sulla posizione di cui all'articolo 1 oppure se vengono avanzate proposte sul momento riguardanti materie sulle quali non è stata ancora espressa una

¹⁵ Regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, del 20 dicembre 2002, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca (GU L 358 del 31.12.2002, pagg. 59-80).

posizione dell'Unione, la posizione sulla proposta interessata è definita, anche sul momento, mediante coordinamento prima che la proposta sia messa ai voti.

Fatto a

*Per il Consiglio
Il presidente*

ALLEGATO

1. L'obiettivo generale dell'Unione europea con riferimento all'IWC è garantire un efficace quadro normativo internazionale per la conservazione e la gestione delle balene, assicurando un miglioramento significativo dello stato di conservazione delle balene a lungo termine e ponendo tutte le operazioni di caccia sotto il controllo dell'IWC.

2. Gli Stati membri, agendo congiuntamente nell'interesse dell'Unione, adottano la seguente posizione in merito alle proposte di decisioni presentate all'IWC nell'ambito delle sue prossime cinque riunioni e delle relative riunioni intersessionali:

- (a) appoggiano il mantenimento nell'annesso della moratoria sulla caccia alle balene a fini commerciali;
- (b) sono contrari a qualsiasi proposta riguardante nuovi tipi di caccia alla balena, attualmente non previsti dalla convenzione, a meno che tali proposte riguardino il consumo locale, vietano il commercio internazionale e garantiscono un miglioramento significativo dello stato di conservazione delle balene a lungo termine e provvedono affinché il comitato scientifico svolga un ruolo centrale nello stabilire condizioni aggiuntive per le attività di caccia alla balena, ponendo tutte le operazioni di caccia alla balena dei membri dell'IWC sotto il controllo dell'IWC;
- (c) sostengono le proposte finalizzate a istituire riserve per le balene;
- (d) sostengono le proposte in materia di gestione della caccia di sussistenza alle balene da parte delle popolazioni indigene che garantiscano che non venga compromessa la conservazione degli stock interessati, tenuto conto del principio di precauzione e del parere espresso dal comitato scientifico, e che le operazioni di caccia alla balena siano adeguatamente disciplinate e le catture restino sostenibili nei limiti del fabbisogno di sussistenza locale;
- (e) sostengono proposte volte a porre fine alla "caccia a fini scientifici" al di fuori del controllo dell'IWC;
- (f) sostengono le proposte volte a stabilire un meccanismo e un calendario per la revisione della Convenzione internazionale sulla regolamentazione della caccia alle balene (ICWR), in particolare per quanto concerne le questioni di caccia a fini scientifici, di caccia oggetto di obiezioni nonché le nuove minacce che incombono sui cetacei, per fare in modo che tutte le attività di caccia alla balena siano effettivamente poste sotto il controllo dell'IWC. Le proposte di revisione della convenzione dovranno altresì prevedere un meccanismo affidabile di esame e di controllo regolare della conformità, nonché una tabella di marcia dettagliata per l'attuazione della revisione;
- (g) esigono che le proposte di revisione della convenzione prevedano la possibilità che l'Unione europea divenga Parte dell'IWC in modo da poter essere rappresentata nell'ambito delle riunioni di tale organizzazione.